

2013年10月28日

キヤノングローバル戦略研究所

外交・安全保障グループ

## 第14回 PAC 政策シミュレーション

### 「邦人保護と危機管理」

#### 概要報告と評価

## 1. 概要

2013年8月3-4日、当研究所は都内において第14回 PAC 政策シミュレーション「邦人保護と危機管理」を実施した。本シミュレーションは2013年1月16日にアルジェリアにおいて発生した人質拘束事件の教訓を踏まえ、海外に展開する日系の現地法人の危機管理のあり方を再考することを目的とした。今回のシミュレーションでは、西アフリカにある架空の国家・ニコンダ共和国に進出した日系企業のプラント及び現地事務所が、現地武装勢力に襲撃され、従業員の多数が人質となるシナリオを採用した。本シミュレーションの焦点となったのは、①現地の治安情勢に即した企業の危機管理体制の強化、②官民及び企業間の情報収集・情報共有のあり方、③現地政府及び現地情勢に影響力を持つ外国政府との関係強化、④人質事件発生後の官民協力・危機対応体制・結果管理・メディアや被害者家族への対応といった諸点であり、2日間のエクササイズを通じて多くの教訓と課題が抽出された。

本シミュレーションには民間企業の危機管理担当部門関係者・現役政治家・官僚及びOB・ジャーナリスト・学者など約80名が参加した。当研究所の政策シミュレーションに現役政治家が参加したのは初めてのことであり、シナリオで焦点となった官民連携のあり方について、よりリアリティを追求した真剣な企画を実施することが可能となった。

シミュレーションのチームとプレイヤーは、日本政府（首相官邸・国家安全保障局・外務省・関係省庁等）、民間企業（ニコンダ共和国進出企業3社及び危機管理コンサルティング会社）、ニコンダ共和国政府、フランス政府、メディア（日本メディア・ニコンダ政府メディア）、テロリストに分かれた。8月3日（土）午前から翌日4日（日）午前までの実質24時間にわたり、全てのプレイヤーが刻々と悪化するニコンダ情勢、プラント襲撃と人質事件の発生に対して議論、政策対応、交渉、合意形成、報道とそれへの対応を行い、リアリティの高い政策決定過程が再現された。

## 2. シナリオの想定と狙い

今回のシミュレーションでは、以下3つのフェーズに分かれたシナリオを想定した。第1は【予兆フェーズ】である。西アフリカのニコンダ共和国では、アフリカ最大の埋蔵量を

誇るウラン鉱山の開発が進み、近年は油田開発やレアメタルなど新しい資源も相次いで発掘され、空前の資源開発ブームに沸いていた。「日・ニコンダ戦略投資協定」締結後に日本企業の進出も相次ぎ、エネルギー業界・鉱物資源業界・建設業界などが現地にプラント・事業所を展開した。しかし、ニコンダ共和国では2010年に軍事クーデターが起き、暫定軍事政権の下で実施された選挙により民主政治への転換を果たしているが、野党との政治抗争は止まず、大統領暗殺未遂事件や政党間の暴力事件が度々発生した。反政府武装組織であるトゥアレグ族の勢力拡大に伴ってニコンダ国内においてテロ活動を活発化させていることもあり、治安情勢が安定しているとは言えない状態が想定された。

第2は【プラント襲撃フェーズ】である。ニコンダ北部アスデカに進出している鉱山開発会社「鉱山開発ジャパン株式会社 (JAREX)」、フランス資源大手「アバレ」社、ニコンダ国営企業「ニコンダ資源公社」3社の合弁資源開発会社である「ニコネン・マテリアル」が所有するレアメタル採掘現場及び現地事務所、及び現地でプラント建設に従事していた「丸双エンジニアリング」、インフラ事業を行っている「初島建設」の事業所も同時多発的に武装集団に襲撃され、これらの企業の作業員80名が拘束ないし人質として連れ去られたという想定である。また、引き続き武装勢力はニコンダ北部で組織的活動を展開し、外国企業が運営する主な鉱山や外国企業に対して、さらなる攻撃を予告しているという状況が付与された。

第3は【武装勢力の声明発表と人質の特定フェーズ】である。レアメタル鉱山及び現地事務所を襲撃した首謀グループと思われる集団「イスラーム戦士血盟団」が、インターネット上に犯行を認める声明を発表した。同組織のウェブサイトでは日本企業及びフランス企業の従業員を多数拘束していることを明らかにし、欧米諸国によるアフガニスタン・アフリカでの残虐行為に対する報復であることを示唆した。また、ニコンダ政府当局は武装勢力が依然として襲撃場所となった現地プラント・事務所に立てこもっている他、一部の武装勢力は人質と共にプラント外部へと移動したことが明らかになった。

なお、主催者であるゲームコントローラーは、本シミュレーションの展開の状況によっては、武装勢力が人質に危害を加える第4フェーズを準備していた。これは、政府・企業の対応が後手後手に回り、有効な政策が実行されなかった際の顛末として、準備されていたものである。しかし、結果としてシミュレーションは第4フェーズへの展開をみることなく、次項に述べる形で推移した。

### 3. シミュレーションの推移

【予兆フェーズ】（企業の危機管理対策と官民連携）

#### ① 情報収集・情報選別・情報共有

第1フェーズの開始と同時に、ゲームコントローラーから各プレイヤーに対し、ニコンダ情勢に関する背景・出自の異なる秘密情報が手渡された。ニコンダ国内における武装勢力の情報に関する異なる説明や、ニコンダ国内の権力闘争起因説、リビア政変の拡散説、

エジプト政変拡散説、アルカイダ系組織の展開説など、多くの情報が乱立する状況をつくりあげた。外務省は各国外務省と在外公館、警察庁は各国治安組織、防衛省は国防当局者、経済産業省は企業関係者との情報のストーブパイプをつくり、情報の選別と統合を難しくさせた。

日本政府は、平素の情報収集を強化するため省庁横断の局長級連絡会議を設立し、各省の情報共有体制を密にした。官邸は外務省を通じて現地の日系企業に駐在邦人の人員削減を求めた上、在ニコンダ大使館に防衛駐在官を派遣するなどして現地の情報収集に努めた。一方、現地の日系企業は日本政府の要請を受けて警備体制を厳重化させた。現地に展開する日系各社で現地の情報を共有する体制を強化したが、政府の現地駐在員の削減要請については受け入れることはなかった。また、日本国内では政府と民間企業の間でお互いが所持する情報を共有する場として「官民連絡会議」が発足し、日本政府からは経済産業省が会議メンバーとして加わった。

## ② 情勢の悪化と民間企業警備のユニット配置

第1フェーズ中盤では、同国レアメタルプラントから40-50キロ離れた地点にて、原因不明の爆発が発生したとの報道があった。当該爆発はニコンダ共和国の政情不安に乗じたテロ活動であるとする報道と偶発の事故であるとする報道が入り乱れた。現地の日系企業各社は兼ねてから設立していた情報共有システムを利用し、クライシス・コントロール社が分析した爆発の情報を共有した。ニコネン・マテリアル社は爆発の原因を突き止めるために調査を開始したが、他の関係企業は駐在員の退避を開始する動きをみせた。しかしながらニコンダ共和国政府より完全撤退は契約違反にあたるとの通告がなされ、各社は操業に必要な最小限の人員のみ駐留を続行させると決定を下した。一方、日本政府は企業各社に15分程遅れて警察庁・外務省経由で爆発に関する情報を入手した。ニコンダ政府が公式に爆発の発生を否定しているにもかかわらず、外務省は当該情報を根拠にニコンダ共和国の危険情報を4（退避勧告）へと引き上げ、直ちに外務省から現地の日系企業に退避を求める勧告がなされる運びとなった。これは中国・韓国に比べるとかなり危険度を重く捉えた判断だった。

この頃、日系プラント及び事業所をテロ組織が襲撃する可能性があるとの情報がもたらされた。このため日系各社及びフランス系企業は、プラントを取り囲むゲートの警備を増員し、具体的な警備配置プランを作成することが求められた。ゲームコントローラーより提示された「警備ユニット」（全部で21ユニット）を日本・ニコンダ・フランスの各ブロック警備にどのような割合で配置するか、交渉が必要とされた。日本政府は警備配置プランを作成するために、経済産業省・外務省・防衛省・警察庁の官員を民間企業に出向させ、クライシス・コントロール社、アバレ社を含め各社と共に警備配置プランを作成させると同時に、外務省に対して警備ユニットの譲渡を目的とした交渉をフランス、ニコンダ共和国の順に持ちかけるよう指示した。これを受けて、企業各社は出向した各省庁（外務省・防衛省を除く）と共に詳細な警備配置プランを議論し、結果的にフランスのアバレ社と共同防衛について合意した。一方で、外務省による警備ユニット譲渡の交渉は悉く頓挫し、結果的に日本の警備ユニットを当初の割当数から増加させることはできなかった。結果と

して日本(3)・ニコンダ(7)・フランス(11)という割合で警備ユニットが定められ、後の襲撃の際の被害に大きな影響を与えた。

【プラント襲撃フェーズ】及び

【武装勢力の声明発表と人質の特定フェーズ】

#### ①プラント襲撃と情報収集・情報共有

第2フェーズでは、レアメタルプラント施設が武装集団に襲撃され、従業員は人質として拘束されるという事件が発生した。この情報を最初入手した丸双、初島建設、JAREXはニコネン・マテリアルと東京と現地それぞれに合同対策本部を設置し、事件の対応にあたった。企業と政府は各々独自の情報収集網により情報収集・分析を行っていたが、混乱極まる現地からもたらされる情報は大量かつ正確性が低いため、誤報が度々あった。

人質80名がニコンダ北部アステカで拘束されているという情報が入ると、丸双、初島建設、JAREXの3社は直ちに3社合同の会議を開催し、現地状況の確認が行われた。特に、サイト内のシェルターに無事避難できた社員と、行方不明者の確認を行った。また、各社ともニコンダ共和国へ、自社社員を連絡要員として派遣した。しかしながら、依然として、現地からの情報は錯綜しており、3社とも情報の整理の必要性和強く感じていた。

日本政府は総理大臣と官房長官が「人命を最優先して」対応することが重要であることを確認し、全力で事件の解決を図ることを国内外に発表した。邦人拘束事件の一報が入ると、日本政府は直ちに国家安全保障会議を開催し、事件に対する日本政府の基本方針と対策を決定した。ただし、収集した情報は錯綜しており、官房長官の記者会見においては情報の確度をめぐる混乱が目立っていた。この頃、日系邦人の現地駐在員の家族らが「家族会」を構成し、メディアに家族としての不安と、安否確認をめぐり錯綜する情報への不満を訴えた。この後、政府及び企業は家族会に対する説明を密にする方針を採ることとなった。

フランス政府は隣国マリ情勢への軍事介入後に同国にフランス軍を駐留させていた。フランス政府は早期にニコンダ北部プラントに軍を派遣して、急襲による人質救出作戦を企画した。しかし、人命第一を方針として掲げる日本政府は、フランス政府が単独行動をとることを警戒し、フランス政府に対して軍事介入の自制を訴えた。また同時に人質に関する情報や、武力介入に関連する情報が相次いでメディアに漏れたことに危機感を抱き、ニコンダ政府、フランス政府、現地企業に対して情報の扱いを厳格にするよう求めた。その後、日本政府は防衛省による邦人輸送のための輸送機の展開、警察庁による「国際テロリズム緊急展開班」(TRT-2)の派遣等を相次いで決定した。

#### ②情報の錯綜と国内の混乱

日系企業3社は、日本政府と合同の記者会見を開催していたが、その間も東京とニコンダの双方の対策本部は連絡を取り続け、状況の把握に努めていた。現地からの安否情報は依然として錯綜しており、行方不明の日本人50名とは連絡がとれていない。また、在ニコンダ現地対策本部とニコンダ共和国政府間の意思疎通は不十分であり、現地対策本部も混

乱していた。ニコンダ政府軍は現場において武装集団の掃討作戦を展開していたため、現地の日本企業は現場から動くことができない状況であった。

企業側は手詰まり状態となり、東京の 3 社合同対策本部は、再度クライシス・コントロール社の社員を招いて、今後の対応策について協議を行った。いつ武装集団が再来するか分からないという非常に緊迫した状況の中、東京では、「現地と今後も連絡ができるかどうか不安」という意見が出た。その結果、東京・ニコンダの対策本部間で定期的に連絡がなされることに決まり、東京の企業合同対策本部は、15 分おきに在ニコンダ対策本部から定時連絡を受けることとなった。

「家族会」との関係でも企業側に疲労感が目立つようになった。各企業広報部はニコンダ赴任中の社員の家族と面会を重ねてきたが、企業側は安否不明者に関する情報提供をためらいがちであった。また、家族の代表は、ニコンダで事件の被害に遭った夫の安否を心配するあまり、激しく企業の情報開示の姿勢を糾弾するようになり、企業側はそれを受けて時間の経過と共に、家族に対して反感を感じるようになっていった。家族会は一貫して人命を軽視する軍事介入には反対であり、慎重に日系従業員の安全確保を図ってほしいと訴えた。また東京の 3 企業合同対策本部は、日本政府側から出向いてきたのが経産省の担当者のみであることに、政府の事件への対応が非協力的であるとして不満が高まっていった。

### ③ 仏軍・ニコンダ軍による人質救出作戦の展開／もう一つの人質交渉

膠着した状況を打開したのは、フランス・ニコンダ軍による人質救出のための合同作戦だった。フランス軍は事件発生当初より、隣国マリに駐留させていたフランス軍を緊急展開させることを検討していた。しかし、ニコンダ政府との協力体制の構築と、日本政府の慎重姿勢に配慮して、突入のタイミングを模索していた。フランス軍はニコンダ政府からのプラント内の精緻な情報を入手し、夜間の空挺急襲作戦の実施を実行した。フランス・ニコンダ両軍は、直ちに日本人居住区・フランス人居住区を占拠していた武装勢力を全員射殺し、同地区を制圧した。両居住地区で拘束されていた日本人・フランス人・その他国籍の計 60 名は、十数名が銃撃戦の際に負傷したものの、全員の無事が確認された。

拘束された現地従業員のうち、60 名はプラントサイト内で拘束され続けていたが、残りの 20 名は武装グループによってプラント外へと連れ去られた状態だった。米国は衛星情報によって日本防衛省及びフランス軍に対して、同車列の移動に関する位置情報を提供していた。これら「イスラーム戦士結盟団」は、この 20 名の身柄について交渉の余地を仄めかしていた。同集団は、人質の身代金と犯人グループの国外への安全な脱出を条件とした具体的な交渉を徐々に明らかにしていった。

日本政府及び日系企業は人命尊重の観点から、犯人グループとの交渉可能性を追求することとなる。この背景には、リスク管理を専門とするクライシス・コントロール社がテロリストと接触し、確度の高い情報として具体的な交渉条件を提示したことがあった。ニコンダ政府仲介者とクライシス・コントロール社らの努力により、テロリスト側から 1 人につき 1 億円相当額での身代金支払いで交渉が妥結する可能性が提示された。この情報の信頼性と提示された額について企業側で話し合いが進められたが、結果的に企業が総額 20 億

円の身代金を支払うことが決定された。結果として、プラント外へと連れ去られた 20 名の人質はニコンダ・マリ国境付近で解放されたことが確認された。

#### 4. シミュレーションの教訓

今回のシミュレーションでは、海外に展開する日系企業のプラント及び事業所が襲撃され、多数の人質をとられるという状況に対し、その準備過程、危機の予兆の高まり、危機の発生、危機の深刻化というそれぞれのフェーズに、多くの課題と教訓をもたらすこととなった。以下は、今回の教訓として特筆すべきものをあげる。

第一は「人命最優先」と「解決の実効性」との間のジレンマに向き合うことである。今回の事件では、最終的にはフランス軍・ニコンダ軍の合同作戦によって、プラント内の人質奪還を実施した。シミュレーションでは周到な準備により作戦は成功したが、実際の軍事作戦では人質に多数の死傷者が出る可能性もある。2013 年 1 月のアルジェリア人質事件では、多くの犠牲者をもたらしてしまった。しかし、テロリストに果敢に立ち向かい、犯人を制圧し、事件に対する断固とした軍事対応を取るという意味において、事件に対する解決の実効性は高かった。また類似の事件の再発防止効果も高いであろう。そして現地に展開できる実効的な軍を持つか持たないかは、事件の解決に向けた実効力に大きな差を生んだ。

日本政府は一貫して「人命最優先」を唱え続けた。国民の生命を守る立場にある政府からすれば、あまりにも当然であろう。しかし、国家には「人命」に加えて安全保障上の国益や資源エネルギー戦略など重要な利益が多々ある。政府首脳が「人命最優先」を語った途端、人命以外の諸利益に関する「思考停止」が始まるというパラドックスに直面する。例えば、日本政府と企業が事実上結託して身代金による解決を図ったことは、20 名の命を救うことに成功したが、将来のテロリズムの可能性と日本人の海外活動を更なる危険に晒す代償はないといえるだろうか。実際の危機に遭遇した場合「人命最優先」と「解決の実効性」にどのように向き合うのか、改めて突きつけられた課題である。

第二は、企業の海外での危機管理のための徹底的な投資の必要性である。この投資は警備施設の拡充や警備要員を雇用するだけを意味しない。今回は架空の危機管理専門の国際的警備会社をつくり、実際の専門家にプラントでの警備計画作成を依頼した。その際分かったことは、危機管理とは単なる「技術・ノウハウ」のみではなく、それ自体が政治であるという現実だ。いかに完璧に見える計画を作っても、必ず想定外のことが起きる。その際にモノを言うのは、関係者、国民がそうした政府や企業の対応をいかに見るかという視点だろう。

企業側から見れば、このような危機に際し、日本政府、外国政府をいかに動かすか、事実をいかに公表するかが最も重要となる。この作業自体が既に「政治」であるというのが今回の教訓だった。襲撃されたプラントは日仏などによる合弁企業だった。多国間協力といえは聞こえは良いが、いざ警備計画となると自国のエゴが表面化する。日本企業側はフランスなどに警備力増強支援を要請するが、結局は断られてしまう。現地政府や同国と最も関係の深い政府・企業との関係を密にし、ギブアンドテイクの関係を日頃から醸成して

おくことの重要性は計り知れない。もしこうした関係性が築けないとすれば、やはり、自社員・自国民は自社・自国で守るしかない。

第三は「官民情報共有」の重要性、そしてその背景にある情報共有の難しさである。今回主要プレイヤーには相反する情報を個別に入れた。案の定、情報は大いに錯綜した。また危機発生序盤は、得られる情報量はごく僅かにもかかわらず、メディアに対する説明責任は大きいというジレンマに直面する。専門性とディシプリンの高い組織（官庁であれ企業であれ）ほど、自らの収集した情報を過信しやすく、他の組織との情報共有に躊躇する。しかし複雑で刻々と変化する事態を正確に把握し、錯綜する情報を整理し、過大な情報を取捨選択し、有効なインテリジェンスとして昇華させるためには、各組織の情報共有体制とともに、これを政策決定に活かす体制が必要である。そのためには、平素からの民間企業と政府関係機関との情報共有が必要であると同時に、危機時における連携のあり方についてのエクササイズが重要な役割を果たすであろう。