

【公開版】

Political  
Appointee  
Candidates

第2回 PAC 政策シミュレーション  
「2016年 X 地域統一後の東アジア」報告書



2009年11月19日  
キャノングローバル戦略研究所  
外交安全保障チーム

キヤノングローバル戦略研究所  
The Canon Institute for Global Studies

---

(注) 当報告書の内容はすべて研究活動の一環である架空のシミュレーションの結果であり、実在する国家・団体等とは一切関係ありません。

## Executive Summary

---

日本の外交・安全保障政策は、中長期的なビジョンに欠け、また政治家と官僚のインターフェイスの欠如により、政策がタイミング良く立案・実施されていない。こうした現状を少しでも改善し、国家に求められる適切な外交安保政策を立案・実施するためには、日本型「政治任用制度」を導入する必要があるのではないだろうか。こうした問題意識の下、「PAC 道場」は将来の政治任用候補者（Political Appointee Candidates: PAC）を公募した上で、彼らを政策シミュレーション（可能な限り現実の政策決定過程に近いヴァーチャルリアリティ）の中で徹底的に鍛え、一人前の政治任用スタッフ候補として養成することを目的として始まった。

2009年10月11-12日、キヤノングローバル戦略研究所は「X地域統一後の東アジア（2016年）」をテーマに第2回政策シミュレーションを実施した。このシミュレーションの第一義的目的はPAC養成だが、危機時における政策オプションの蓄積という側面もある。今回のシミュレーションでは、PAC、研究者、ジャーナリスト、政党関係者、現役官僚など約50名が日本、米国、統一X国、中国、ロシア、メディアの各チームに分かれて、シミュレーションに参加した。

X地域統一を扱った論考、研究プロジェクトは数多いが、その多くはX地域が統一に至るまでのランディングシナリオに力点が置かれている。しかし、X地域が統一した後に、いかなる国際関係が想定され得るのかについては、日本国内で十分な検討が行われてこなかった。そこで今回のシミュレーションは、中長期的なタイムスパンを設定しながら、（2013年のX地域統一から3年後の）2016年をベンチマークとした北東アジアの国際関係に迫ることを目的とした。

冒頭、X地域統一をレビューした架空のドキュメント番組、シミュレーションの想定である2016年の統一X国情勢・東アジア情勢についての架空のニュースが上映され、シミュレーションが開始された。ニュース上映後、各チーム同士で協議・交渉等が行われた。統一X国政府は日米中ロ各国と様々な外交問題を抱えていた。交渉では主に中露軍の占領地（統一過程で占領された旧Y国地域の国境付近）の返還、在X米軍の扱いが争点となり、副次的に、X地域の非核化、X地域の復興支援をめぐり、虚々実々の駆け引きを続け、メディアチームがこれをリアルタイムで報道した。

今回のシミュレーションでは、現実に近いヴァーチャルリアリティの中でPACを訓練できただけでなく、日本にとっての外交政策上の示唆も多く得ることができた。第一に、国際社会の「合意形成のパワー」を把握し、コアリション（当該問題に関心のある有志の諸国）の内部アクターとなること、第二に、コアリション外部との関係性を強化し、その橋渡し役になること、第三に、外交アセットをタイミングよく効果的に生かすことである。

## 目次

Executive Summary .....	2
1. PAC政策シミュレーションの意図 .....	4
2. 第2回PAC政策シミュレーションの概要 - 「X地域統一後の東アジア」 - .....	5
(1) 第2回PAC政策シミュレーションの概要 .....	5
(2) 第2回PAC政策シミュレーションのシナリオ・状況の想定 .....	7
3. 第2回政策シミュレーションの進行 .....	8
(1) 全体進行 .....	8
(2) 各国別 .....	9
【統一X国政府チーム】 .....	9
【アメリカ政府チーム】 .....	10
【中国政府チーム】 .....	10
【ロシア政府チーム】 .....	11
【日本政府チーム】 .....	12
4 「X地域統一後の東アジア」と日本：政策シミュレーションの教訓 .....	13
(1) 国際社会の「合意形成のパワー」を把握し、コアリション内部アクターとなる .....	13
(2) コアリション外部との関係性を強化し、その橋渡し役になる .....	14
(3) 外交アセットをタイミングよく効果的に生かすことが肝要である .....	15
巻末資料1： 2016年10月11日時点でのX地域情勢 .....	16
巻末資料2： 2016年10月11日時点での各国情勢 .....	17
巻末資料3： ニュース報道・要点（1日目10：30） .....	18

## 1. PAC 政策シミュレーションの意図

---

キヤノングローバル戦略研究所の外交・安全保障グループは、2009年6月より「PAC道場」（外交安保分野における政策エキスパート育成の場・フォーラム）を設立いたしました。PACとは、政治任用候補者（Political Appointee Candidates）の頭文字をとって勝手に作った造語です。

最近、日本の政治家は難しい政治決断を回避して官僚バッシングばかり、官僚たちも政治家と政策と一緒に作るのが恐ろしくて逃げ回ってばかりではないでしょうか。両者をつなぐインターフェイスが欠如しているため、正しい政策がタイミング良く立案・実施されていないように思います。

こうした現状を少しでも改善し、国家に求められる適切な外交安保政策を立案・実施するためには、そろそろ日本にも日本型の「政治任用制度」を導入する必要があるのではないかというのが、私たちの問題意識です。実際に民主党政権下でも、政治任用のありかたについて様々な試行錯誤が始まっているようです。

かかる見地から、PAC道場では将来の政治任用候補者（Political Appointee Candidates）を10名程度公募した上で、彼らを「政策シミュレーション（可能な限り現実の政策決定過程に近いヴァーチャルリアリティ）」の中で徹底的に鍛え、2年ほどかけて一人前の政治任用スタッフ候補として養成したいと考えています。すでに第1期PAC募集では民間企業、学界、シンクタンク、政党等から様々なバックグラウンドの若手が応募し、内11名が選考を経て参加しています。

これまで、第1回のシミュレーションを2009年7月4日～5日（テーマは「パキスタン危機」）に実施し、今回が第2回シミュレーションとなります。形式は完全匿名、チャタム・ハウス・ルールで、都内のキヤノンの研修施設です。勿論、日本で今後政治任用制度が根付くか否かは大きな冒険ですが、幸い、国内外の現役・元官僚、メディア、大学教員の方々も協力してくれることになりました。

また、誤解のないように予め申し上げておくべきことがあります。それはこのPAC道場が官僚組織に挑戦したり、これを代替しようとするものではないことです。

政治任用スタッフまたはPACの目的は、政治と行政のインターフェイスとして働き、政治家とともに政治的責任を自らとる、言い換えれば、官僚を政治的責任から守ることにより、官僚組織が本来持っている政策形成機能を再活性化させることです。

外交安全保障グループ 研究主幹  
宮家 邦彦

## 2. 第2回 PAC 政策シミュレーションの概要 –「X 地域統一後の東アジア」–

### (1) 第2回 PAC 政策シミュレーションの概要

- 以下の要領で第2回 PAC 政策シミュレーションを実施した。
  - 日時： 2009年10月11日（日）－12日（月・祝）
  - テーマ： X 地域統一後の東アジア（2016年）
  - 主催： キヤノングローバル戦略研究所
  - コントローラー： 宮家邦彦（同研究所外交安全保障チーム・研究主幹）  
神保 謙（慶應義塾大学総合政策学部准教授）
  
- PAC、研究者、ジャーナリスト、政党関係者、現役官僚など約50名が日本、米国、統一X国、中国、ロシア、メディアの各チームに分かれて、シミュレーションを実施した。
  - ◇ 日本／首相官邸チーム（総理、秘書官、安全保障担当秘書官）
  - ◇ 日本／内閣官房チーム（官房長官、秘書官）
  - ◇ 日本／外務省チーム（外務大臣、大臣秘書官、担当局長、担当課長）
  - ◇ 日本／防衛省（防衛大臣、担当局長、担当課長、統合幕僚長）
  - ◇ 米国／ホワイトハウスチーム（大統領、国家安全保障担当補佐官、国家安全保障会議担当部長）
  - ◇ 米国／国務省チーム（国務長官、国務次官、国務次官補、担当部長）
  - ◇ 米国／国防省チーム（国防長官、国防次官、統合参謀本部議長）
  - ◇ 統一X国／大統領府（大統領、補佐官、安全保障担当補佐官）
  - ◇ 統一X国／外交通商部（外交通商部部長、大臣秘書官、担当局長、担当課長）
  - ◇ 統一X国／国防部（国防部長、担当局長、X国軍参謀長会議主席）
  - ◇ 中国／中国共産党チーム（総書記、中央軍事委員会副主席、中国共産党中央対外連絡部長）
  - ◇ 中国／国務院チーム（国務院総理、外交部長、アジア局長）
  - ◇ ロシアチーム（大統領、外相、国防相、対外情報庁長官）
  - ◇ メディアチーム（論説委員長、政治部長、政治部記者、ソウル特派員）

※メディア・論説委員長は野党党首を兼任
  
- シミュレーション当日は以下のとおりに取り進められた。

10月11日（日）	10:30	シミュレーション開始（X 地域統一後3年時点での架空のニュース番組2本を上映後、各国に分かれて対処方針会議を開催。昼食時より各国間の接触・交渉、取材を解禁）。
	16:00	中国主導で5カ国会合が開催されるが、交渉は決裂。
	19:00	中国人民解放軍が占領する地域で大規模自然災害が発生。その後、住民救助を目的としX国軍工兵隊（非武装、約500名）が占領地に進入する。

	20:30	5カ国会合が再開されるも交渉は決裂。
	21:30	宿泊棟へ移動。その後シミュレーションを再開(23:30頃終了)。
10月12日(月)	08:00	5カ国会合が再開され、合意文書を採択。
	10:00	党首討論開始、その後衆議院選挙(結果、与党勝利)。
	10:30	シミュレーション終了、レビュー開始。
	11:30	レビュー終了、解散。

参考：シミュレーション中に放映された架空のニュース番組(切取、一部塗り潰し)



- 前回のシミュレーションからの運営上の相違点：ライブ放送機能  
今回のシミュレーションでは、メディア・各国によるライブ放送機能(参照 URL <http://www.ustream.tv/>)が追加された。これにより、各チームは各部屋のプロジェクトターでニュース・記者会見映像をリアルタイムで受信し、シミュレーションに反映することが可能となった。



左：メディア・ルームで記者会見を行う某国報道官、  
下：会見映像が上映される国際会議ルーム



## (2) 第2回 PAC 政策シミュレーションのシナリオ・状況の想定

◆ 2012年10月： 第二次X戦争  
Y国国内の混乱から、XY両国の海上国境付近での偶発的戦闘を原因とする第二次X国戦争へ。Y国国内避難民が中露との国境に殺到し、中露はY国領内に最大で15km~20km兵を展開し、これらの地域を事実上占領。



● 「統一憲章」(X国・Y国、2013年10月1日施行・発効) X地域統一  
「X国とY国間の戦争状態は終結するが、相互に一切の責任を追及しない」「旧Y国の領土及び国民にはX国憲法が適用される、X国は旧Y国の権利および義務を継承する」  
● 「統一X国最終規定条約」(X国・Y国・米・露・中、2013年10月1日施行・発効)  
「統一X国と中露との国境は、旧Y国と中露の国境と同一とする」「現在中露軍が駐留する緩衝地帯は今後関係国間の協議を通じ統一X国に漸次返還されるまで、中国・ロシア両国の管理下に置かれる」「本条約の署名国は、統一X国の統一と安定を損なういかなる措置もとらない」「X国に駐留していた米軍は今後旧Y国国内に駐留しない」「統一X国政府は今後旧Y国の核兵器と核開発計画、中長距離弾道ミサイルをすべて廃棄する」



◆ 2016年10月11日：  
X国内で高まるナショナリズム、反日・反米・反中・反露感情



### シミュレーション開始

#### 【問題の所在と主要な争点】

特に争点となったのは、

- ◆ 旧Y国地域の「緩衝地帯」に駐留する中露軍の撤退問題
- ◆ 在X米軍の縮小・撤退問題  
の2点である。また、副次的な問題として次の案件が争点となった。
- ◆ 核・ミサイルの廃棄プロセス
- ◆ 統一X国の復興問題



### 3. 第2回政策シミュレーションの進行

---

#### (1) 全体進行

今回の政策シミュレーションは、全体としてみれば三つの時期区分に分けることができる。

第一段階では、まず各国代表が想定シナリオに対する記者会見を実施し、各国それぞれの立場を表明した。その後、政府間交渉が開始され、二国間の往来が活発に展開していった。注目すべき提案としては、早期の段階で中国政府が五カ国協議の開催を呼びかけていた。しかし、中国政府の思惑とは裏腹に、実際には中国を除いたすべてのゲーム参加国の四カ国で外相レベルの協議が開催され、中国政府に衝撃を与えた。中国政府はそれでも五カ国外相協議の北京開催にこぎ着けたが、共同文書作成に難色を示した X 国代表団の退席によって休会された。第一段階においては、中国政府の孤立が次第に鮮明になっていった。

日本において開催された四カ国外相協議が当初から「中国外し」を企図していたものではなかった。X 国外相は日米 X 外相会議に出席つもりで来日したが、そこにロシア外相が加わったことに驚きを隠さなかった。結果として四カ国外相会議が成立したが、X 国外相は本国政府の承認を得ておらず、その後大統領府による外交通商部への厳しい統制を招くことになる。上記の五カ国外相会議の X 国代表の退席は、こうした X 国政府内の権力関係を反映したものであった。また、X 国大統領は補佐官を訪中させ、「中国外し」に対する懸念の払拭に努めていた。上記の四カ国外相会議で採択された共同声明は、旧 Y 国地域における経済復興に関する認識の共有をうたっているが、具体的な復興策、数値や枠組み等は示されておらず、また近く中国を交えた五カ国外相会談を開催することを明記していた。

その後北京で開催された五カ国外相会談では、X 国政府と中国、ロシア政府との間において、中ロ両国の軍隊駐留をめぐる立場の相違が明らかになった。「統一 X 国最終規定条約」においては「現在中露軍が駐留する緩衝地帯は今後関係各国の協議を通じ統一 X 国に漸次返還されるまで、中国・ロシア両国の管理下におかれる」と記載されているが、X 国政府は「緩衝地帯」ではなく「占領地域」という文言を共同声明で使用することを強く主張し、会議場を退席した。

五カ国外相会談の休会后、中ロ両国は接近し、両国国防相は上海協力機構での合同軍事演習の実施を発表、つづいて両国外相は「現在の中露両国による緩衝地帯での駐留は最終規定条約に基づいたものである」ことを挿入した、五カ国外相会談共同声明案を踏襲した内容を共同外相声明として発表する。

初日夕刻以降の第二段階の契機となったのは、人民解放軍が駐留する「緩衝地帯」を含む、旧 Y 国地域北部で大規模地震が発生し、当該地域で甚大な被害が生じたことである。震災発生直後より、X 国政府は中国政府に対して緩衝地帯に対する X 国政府の関与を求めたが、中国政府は緩衝地帯での救助、復興にはすべての責任を負うとしてそれを拒否（支援の要請主義を主張）、さらに人民解放軍を救助、復興のために増強することを決定したことに X 国政府は反発を強め、中 X 両国政府の関係はさらに悪化した。

X 国政府は国際世論に対して、自らが緩衝地帯に対して救援部隊を送ることを訴えるが、他方で中国政府は緩衝地帯でのメディアの自由活動を認め、また各国からの支援物資、民間チームの受け入れを認めることを繰り返し演説することで、それに対抗した。X 国政府は

さらに対応をヒートアップさせ、医療チームを緩衝地帯内に派遣し、同被災地において十分な対応がされていないことを世論に訴えかけ、さらには非武装の工兵部隊も続けて派遣した。これに対して中国政府は、緩衝地帯と X 国政府統治地域との国境の警備は続いているため、工兵部隊の派遣を拒否し、両国政府の主張が食い違う結果となった。

またこの時期に、X 露両国政府は接触を重ね、最終的に両国首脳による X 露共同声明を発表した。この声明は、両国の「戦略的パートナーシップ」をうたい、「統一 X 国の北西部に駐留中のロシア軍は 2016 年末までに撤退を開始し、2017 年中に撤退を完了する」かわりに、両国の天然資源の共同開発、利用、また経済的な連携の強化を決めている。

第三段階では、日米 X 政府の交渉が進展し、三カ国の外相・防衛相による「2+2+2」の共同声明が発表され、さらには三カ国首脳による共同記者会見が実施された。この動きを中心的に支えた日本政府は、「仲本イニシアティブ」として、震災復興、核施設解体、鉱山開発を目的とする 150 億ドルの新規拠出を表明、それ以前に約束していた 150 億ドルとあわせ、X 地域復興のために必要な支援額（500-800 億ドル）の約半分を拠出することを約束した。

また、アメリカ大統領の訪韓によって発表された米 X 共同声明は、X 米同盟を見直し、そのうえで「統一 X 国軍および在 X 米軍の戦力構成の再構築」を明記した。さらに記者会見において、大統領は「戦力構成の再構築」に陸上部隊の削減が含まれていることを公言した。

日米 X 三カ国交渉、米 X 首脳会談の後、中国総理と X 国大統領も共同声明を出すに至った。このなかで、「両国政府は、統一 X 国の北西に位置する中国人民解放軍部隊駐留地域に対する共同管理を速やかにかに実施し、同地域における治安の安定化を確認しつつ、中国人民解放軍部隊は 2017 年 10 月 10 日より撤退を開始することとする」、また中国が五カ国外相会談当時より約束していた 150 億ドルの追加支援が確認された。

これらをうけて開催された五カ国協議は、中国政府の招きにより再び北京において開催され、今回はサミットの形式で実現した。この協議の結果採択された共同声明は、それまでにバイラテラル、および日米 X で結ばれていた共同宣言等を評価した上で、震災復興のための支援国会合の開催、X 地域における原子力の平和利用に関する国際的な枠組みの構築、翌年の日本での外相会談の開催を記している。また、「中国は統一 X 国最終規定条約に基づき管理する緩衝地帯を共同管理に移行し、治安維持が確認された段階で、段階的に撤退する。アメリカも駐 X 米軍の再構築を行う。」という内容も挿入されている。

## (2) 各国別

果たして、参加した五カ国は、いかなる政策目標から行動していたのだろうか。各国政府は望んでいた政策目標を実現できたのだろうか。

### 【統一 X 国政府チーム】

統一 X 国政府は、大統領の強いリーダーシップのもとで、以下を政策目標として設定していた。①核問題の解決（但し、最終的には放棄するが交渉カードとしては利用する）、②米国との関係（但し、長期的には米国に全面的に依存する体制にはならないようにする）、

③領土が占領されている状況は早急に解消する、④中国との関係をしっかり構築する。

また、反米・反日感情を抑えるため短期的に反中感情を利用するというオプションを用いても、政策が暴走してしまうことはなく、X 中関係もあとで修正可能であろうという前提のなかで、五カ国外相会談より退場したり、中国の緩衝地帯における旧 Y 国系人民の「弾圧」を非難したり、被災後の緩衝地帯における工兵部隊の投入などが実施された。

シミュレーションを通じて、X 国政府は上記の政策目標のうち、①、③は達成したといえるが、②、④、つまりアメリカと中国との適切な関係を構築するという点では若干の危うさを見せていた。確かに、X 国政府、特に大統領府の指示のない四カ国外相会談の際には大統領は側近を密かに訪中させる配慮を見せたが、その後の五カ国外相会談の退場、震災時における緩衝地帯への干渉は中国政府との関係の悪化を招き、関係悪化の修復には相当の時間を要すると思われる。

これら緊張を招く行動の背景には、主として X 国内のナショナリズムへの配慮があった。対米関係は米兵による事件後も安定しており、統一後の同盟関係の再編に向けた実質的な議論が進展したが、中国との関係悪化により、対米（および対日）依存が深まる結果といえる。統一 X 国におけるナショナリズムの動向は繊細であり、ゲームが継続された場合におけるナショナリズムの動向次第では、逆にぶれる、すなわち急速に対中接近を行う可能性も否定できない。対中関係の改善、緩衝地帯での解決の方向性がみえたことは外交成果であり、その後中国という一つの正面に X 国政府は集中することができていた。

#### 【アメリカ政府チーム】

アメリカ政府は、政策目標として以下を設定していた。①X 地域における米国の影響力の維持、②親米的な統一 X 国の安定化、③米 X 同盟の廃棄、および在 X 米軍の撤退に関する実質的論議、合意の回避、④X 地域の非核化。

アメリカ政府は、中国政府が当初の総理記者会見のなかで、米 X 条約の廃棄をもとめたことに強く反発し、大統領の強いリーダーシップにより、中国が主催する五カ国協議の枠組みを希釈化するように、同盟国である X 国、日本との協力関係を維持し、またロシアの取り込み、同軍撤退の実現を目指すことになった。

アメリカは政策目標①、②、③を達成し、④の非核化のための国際協調に参画した。但し、米 X 同盟の体制見直しのなかで、軍事的に有用性が減ったという理由で、X 国に駐留する陸上兵力の削減に言及したことは、これ自体はアメリカ政府にとって不利益ではないが、中国政府によりアメリカの軍事的プレゼンスの低下として好意的に受け止められた。

今回のシミュレーションにおけるアメリカ政府は、上記の政策目標に中国政府との協調を入れていない点が興味深い。すなわち、2016 年時点において経済的な実力を増していることが予想される中国に対して、アメリカは G-2 の枠組みを重視した政策を展開するのではないかと、という危惧が他国にもたれていた。しかし、政策目標からそれは外されており、むしろ今回は米中両国関係は緊張し、二カ国間交渉もきわめて少なく、両国首脳の間での会談もなかった。アメリカ政府が対中外交を軽視していたという批判は可能だろう。

#### 【中国政府チーム】

中国政府は、政策目標として以下を設定していた。①X 地域の非核化（米 X 共同管理の国

際共同管理への移行)、②ミサイル、および旧 Y 国が保有していた化学兵器、生物兵器の完全廃棄、③旧 Y 国地域への米軍駐留の阻止、④米軍の統一 X 国における駐留を撤退が約束されるまで、中 X 国境地帯における人民解放軍の撤退を約束しない、⑤東北三省における X 族 (X 国と Y 国を構成する民族は同一) の分離主義者の動きを封じる。歴史問題の政治利用を防ぐ、⑥中 X 両国の緩衝地帯、国境での交戦を防ぐためのメカニズムを構築する。

統一 X 国が隣接する事態に対して、その中立化を重視する、という基本姿勢が明確であり、これが上記の目標の根幹にある。

中国政府は、四カ国外相会談や日米 X 首脳会談、X 露首脳会談によって国際的に孤立化する場合が多かった。この背景には、中国が置かれている国際環境において、時間は中国にもっとも有利であり、特に急ぐ必要はない、悠然と構えるべきという政治指導者の認識が存在していた。外交部は五カ国会談の緩慢な進展より、二カ国会談や五カ国会談で妥協を行ったと党指導部から批判されることを恐れている状況だった。

中国は政策目標を達成できたのだろうか。大量破壊兵器のうち、②に挙げられている点は最終的な声明等で明確にはされていないものの、非核化のための道筋は達成されている。すでに触れたように、駐 X 米軍の再編が中国政府により好意的に受け止められていることから、④の方向性には従っているといえるだろう。また、⑥は共同管理という方針が採用された。ただし、⑤に関しては中国、X 国ともに積極的な動きを今回は見せていない。

中国は国際的な孤立と報道されていることで一定のデメリットを経験していた。しかし、G-2 の枠組みに中国政府からすり寄ることがアメリカ軍の撤退を加速させたとは思えない。アメリカはすべての同盟国に対する信頼性を維持する観点から、安易な削減を行えない。中国は非核化プロセスが不十分であったり、米 X 同盟が強化される事態が起これば、アメリカに対して圧力を行使したと思われる。他方で、X 国との関係では、中国は対 X 政策を軽視しすぎており、X 国におけるナショナリズムの標的として利用されてしまった。大国外交を重視したことがその背景にあり、有用とみなしていなかった緩衝地帯からの撤退、または歴史問題等の解決を探るなどの努力は不在だった。

### 【ロシア政府チーム】

ロシア政府は、以下の政策目標を設定していた。(長期的目標として) X 地域の早期完全非核化を実現する、(短期的目標として) ①上記のための国際的枠組み作りをロシアが行う、②ロシアの経済的な利益を損なわれないようにする。

①のために、枠組み作りの一環として、ウラジオストクでの 5 カ国協議開催を当初想定した(その後、中国政府と調整の上で北京開催を承諾)。また、統一 X 国に、「イラン・モデル」とも呼べるような核の平和利用の施設を設ける(軽水炉は日米が提供、燃料をロシアが提供)べく、ロシアがこの枠組みを提唱した。他方で②のためには、ひとまず、駐留している軍を撤退させることはしないものの、関係各国との調整の上、納得できる形であれば、将来的には撤退も視野に入れる、レアメタルは当初はロシアが試掘を続けるが、最終的には X 国との共同開発も視野に入れると設定された。

政策目標は達成されたのか。ロシア政府は、中国政府とある程度共同歩調を取りつつも、一方で「自国の経済的利益を守る」、「国際社会全体から非難されることはしない」と、比較的柔軟な姿勢を採用していた。国際的な枠組みを主導することはできなかったが、五カ

国首脳協議の最終成果には原子力の平和利用に関する枠組み作りが挿入された。また、X 露共同声明により、ロシアは撤退後の共同開発への約束を取り付けることができた。

### 【日本政府チーム】

日本政府は、「日米 X 連携により X 地域の非核化を目指し、総選挙直前のタイミングで五カ国首脳会議を広島・長崎で開催して、非核化プロセスに関する仲本イニシアティブを発出する」という政策目標を初期に設定していた。このための手段として、X 国と米国との外交ルートが重視されることになる。

結果として五カ国首脳会談は実現しなかったが、日米 X 首脳会談を総選挙直前に東京で開催することができ、その場で日本政府が提案する仲本イニシアティブを共同声明のなかで発出することができている。ただし、日本もアメリカ同様に、対中関係の維持という政策目標を掲げていない。四カ国外相会談も、東京において開催されており、これら対中配慮の不在が、その後の対中関係にしこりを残している点は否定できない。また、仲本イニシアティブに 150 億ドルを新規拠出し、累計で 300 億ドルの復興支援を約束し、またこの過程で資金的に潤沢な中国やロシア政府に拠出を協議せず（対中、対ロの交渉はほぼなかった）、アメリカからも資金拠出を引き出せていないことが、日本のみの莫大な金銭負担という結果を招いていた。

#### 4. 「X 地域統一後の東アジア」と日本：政策シミュレーションの教訓

X 地域統一を扱った論考、研究プロジェクトは数多いが、その多くは X 地域が統一に至るまでのランディングシナリオに力点が置かれている。Y 国の核・ミサイル問題が深刻度を増す中で、南北が統一に向かうプロセスで生じうる事態に関心が集中するのは当然である。

しかし、X 地域が統一した後に、いかなる国際関係が想定され得るのかについては、日本国内で十分な検討が行われてこなかった。統一された X 国が親米的、親中の、中立的といった区分で論じられることはあっても、実際の統一後の政治プロセス、復興の道、そのために必要な国際支援などを総合的に検討した上で、国際関係のダイナミズムを検討するまでには至らなかったからである。今回の政策シミュレーションは、こうした中長期的なタイムスパンを設定しながら、2016 年をベンチマークとした北東アジアの国際関係に迫ることを目的とした。

すでに前項で述べたように、統一 X 国、米国、中国、ロシア、日本の五カ国は、それぞれの政策目標にしたがって二国間・多国間交渉を進め、途中四カ国協議、五カ国協議と形態を変化させながらも、最終的な共同文書の策定という成果を達成しえた。この政策シミュレーションを通じて、日本政府の教訓は何だったのだろうか。

##### (1) 国際社会の「合意形成のパワー」を把握し、コアリション内部アクターとなる

2016 年における各国の経済力(GDP・一人当たり GDP)、軍事力(軍事費・主要装備・兵力)、北東アジアへの関与形態(兵力の駐留、条約、統一規約)などを想定した場合、今回のシナリオで想定されうる「合意形成のパワー」は以下のいくつかのモデル/パターンに分かれる可能性がある。

- ① 米国主導型：米国が中心となってアジェンダセッティングを実施し、合意は主として米国と統一 X 国との間で形成される。
- ② 米中主導型：いわゆる G-2 型秩序であり、米国と中国の合意が、地域的合意の基礎となるモデル。
- ③ 中国主導型：台頭する中国が「責任あるステークホルダー」としての位置づけを更に強化し、地域秩序の形成を牽引する形態。
- ④ 多国間型(ミドルパワーの重要な役割)：北東アジアと米国の 5 カ国が対等な立場で協議に参加し、多国間の合意に基づく秩序を形成する「コンサート型」である。日本やロシアの役割も重視される。

今回のシミュレーションにおいて、当初日本政府チームは必ずしも合意形成のモデルを決め打ちせず(あるいは十分に想定していなかった)、既存のアセットとしての日米同盟関係を重視しながら、「ジャパン・パッシング」される事態を防ごうとする外交行動をとっていた。確かに、①~③のいずれのシナリオにおいても、日本政府は蚊帳の外に置かれる危険性があり、「合意が勝手に形成され、資金的負担のみ求められる」という陥穽に陥る可能性も高かった。

シミュレーションの進行においては、意外なまでに中国政府の孤立が進んだ結果、日米、米 X、日 X といったパイプが強化され、結果として日本の役割と存在感は増していくことになった。シミュレーションの第一段階において四カ国協議が設置され、その共同声明や合意内容がその後の五カ国協議共同声明に結びついた経緯を考えると、今回の想定において

日本政府は常に主たる「合意形成のパワー」の内部アクターであったといえるだろう。これが、後々の大規模経済支援を約束する際の後押しとなったことは、大変重要な教訓である。

もっとも、第一段階における「内部アクター化」は、決して日本政府が自力で選び取ったものとはいえない。そこには多分に中国政府の硬化した態度に嫌気した米国政府のコアリション選択という背景があった。そのため、そもそも日米同盟を前提としていた日本政府にとっては、都合のよいシミュレーションの流れが形成されていた、ということもできる。なぜなら、中国がより柔軟な態度をとり、米中協力が円滑にすすむ事態となれば、「合意形成のパワー」は異なるモデル／パターンを導いたかもしれないからである。

日本政府にとっての重要な教訓は、こうした「合意形成のパワー」が形成される機運と作用反作用を臨機応変に判断し、常に自らをパワーの内部へと導いていくことの重要性である。日本は統一 X 国に対して軍事的プレゼンスを持たず、またパワープロジェクション能力を持たないことから、軍事的意味において状況を展開させることは想定できない。その意味において、合意形成の内部において自らの外交力・経済力を活かすポジションセッティングができたときに、日本政府の外交力は一気に高まるといえよう。

## **(2) コアリション外部との関係性を強化し、その橋渡し役になる**

もっとも、今回のシミュレーションにおける内部・外部との関係はそれほど明確に線引きできるものではなかった。中国は四カ国協議のメンバーではなかったとはいえ、X 国は中国への配慮を怠らなかつたし、中国自身も四カ国協議の開催に不満を募らせつつも、自らが秩序を覆そうとはせずに、じっくりと五カ国協議への昇華の機会を窺っていたからである。

しかし、このような中国の初期政策目標の不成功と、その後の忍耐の継続という事態に助けられたとはいえ、「中国外し」の国際秩序の形成が当初より不可能であったことは目に見えていた。四カ国協議が過渡的な形態であるということは、ある意味中国の出方こそが秩序形成の形に決定的な影響を与えてしまうという危険性も大きかったのである。例えば、中国政府が四カ国協議に不快感を表明し、何らかの対抗措置——米国債の放出、人民解放軍の長期駐留、場合によっては統一憲章および最終規定条約に対する異議申し立てなど——をとることもできたはずだ。

こうした「北東アジアの分断」状況を招くことは、日本外交が米中対立のなかで困難な外交を迫られることにもなりかねない。それでもよい、という立場もあろうが、であるならば「主体的な判断でそのような状況を作り出したのか」という点は問われなければならないだろう。

結論からいえば、日本外交にはそのような準備はなかった。したがって、中国を最終的に「内部化」するということは、明らかであったはずだ。しかしシミュレーションの第一段階においては、日米、日 X、四カ国協議に忙殺されるなかで、中国に対する配慮が十分に行き届いていなかったという指摘はできよう。仮に中国が「対抗措置」を取った場合を想定すれば、中国への「内部化のストラテジー」は日本政府内でもっと綿密に検討される必要があったのではないだろうか。

したがって(1)で述べたように「コアリションの内部」に自らを置くこととともに、「外

部との関係性を強化」することを同時に進める必要がある。とりわけ初期段階における努力が、最終的に包括的協議を実施するにあたり、ステークホルダーとしての役割を果たす重要なアセットになると考えられる。

### (3) 外交アセットをタイミングよく効果的に生かすことが肝要である

第二段階、第三段階における日本外交は、二国間・多国間協議を重ねながら、徐々にその存在感を高めていった。とりわけ日米 X の「2+2+2」における合意形成に主導的な役割を果たしたこと、五カ国首脳会議を広島で開催させる合意を取り付けたこと、300億ドルの復興支援パッケージを重要な局面で提示したこと、それを「仲本イニシアティブ」と名付けてブランディングに成功したことなど、シミュレーション後半における日本政府の役割には目覚ましいものがあった。

シミュレーションという架空の世界でありながら、こうした日本政府の目に見える役割が現出したことは、さらなる評価と考察を加える必要があるだろう。すでに(1)で述べた通り、日本政府が「合意形成のパワー」の内部にいたことは、日本が外交力・経済力を用いたパワーの投射に有利な条件となっていた。特に中国を除いた合意が主旋律として形成されていたことが、日本政府の外交行動の活動強化の源泉になっていたと考えられる。

いくつかの好条件に恵まれたとはいえ、日本がその状態に安住せずに、次々と構想を打ち立て、それが包括的な合意形成のなかで重要な役割を果たしたということは、評価しなければならない。それは大規模経済支援という「伝家の宝刀」を、日米 X 協議、中国を含む五カ国協議のなかで活かすことができたから、ということになるだろう。

他方で、こうした大規模経済支援という日本のパワーが、①北東アジアの秩序を日本に有利に形成する決定打となっていたか、②大規模経済支援のコストに見合うだけのベネフィットを日本にもたらしたか、という点については、厳しく精査されなければならないだろう。とりわけ中国を「内部化」すること、日本の北東アジア秩序形成におけるパワーを高めること、平和的解決を恒常化させること、などにどれほどの役割を果たせたのかということが、今回のシミュレーションのなかでは十分には検証されなかった。

政策シミュレーションという架空の姿であるにせよ、2016年というやや中期将来において、北東アジアの秩序変動を想定し、それに対する各国の対応、各種の構想や提案の連鎖、合意形成のパワーの内外部化などのインターアクションを考える上で、実に多くの教訓をもたらしたのではないだろうか。



## 巻末資料1： 2016年10月11日時点でのX地域情勢

- 2013年10月10日の統一X国とともに設置された「統一推進庁」の下で、旧Y国地域での各種行政機関の再建・統廃合、電力・交通等各種インフラ建設に向けた事業が始まり、現在継続中。2013年8月の「統一X国の平和と復興に関する5カ国共同宣言」に基づき、日本、米国をはじめとする関係国・国際機関により経済支援が提供されている。しかし、統一事業の進行は遅く、旧Y国地域の内戦後の復興も進まず、統一X国の経済は著しく停滞する。
- 統一X国政府は旧Y国のすべての核兵器と核計画を廃棄することを引き続き約束。IAEAの監視下で核兵器の解体終了を宣言。他方、旧Y国の電力需要を賄うため、既存の原子炉の有効活用とともに軽水炉の新規建設を推進。また、関係国に対し追加的経済・人道・エネルギー支援を要請。但し、中・長距離ミサイルについての統一X国の姿勢は不透明。統一X国軍は旧Y国軍の武装解除・解体後に、その一部を再組織化して旧Y国内の治安維持と国境警備に従事させている。
- 統一X国は米X同盟を第二次X国戦争後も維持。米軍は戦争前と同じ規模で旧休戦ライン南側各地に駐留。戦争後、中国・ロシアは国境から20kmの統一X国領にそれぞれ13万人・1万人程度の兵力を駐留。それ以外の旧Y国地域内には、統一X国軍（一部の旧Y国軍将兵を含む）が展開。今も米X中露の間で中露各軍の旧Y国地域からの撤退に関する交渉が続くものの、進展は見られず。5者協議では北東アジアの「恒久的な平和保障協定」の締結が議論されるが、中露軍駐留継続がネックとなり交渉は停滞している。
- 第二次X国戦争停戦直後に実施された2012年のX国大統領選挙では、「民主進歩党」の\*\*\*大統領が当選。半島統一後初の統一議会選挙では「民主進歩党」が過半数を維持、旧Y国系の「我がY国」と「民族団結党」は合わせて18%の議席数にとどまる。旧Y国国民は、旧X国への自由な移動を制限され、旧X国内では戸籍を取得できない。統一X国内では米軍駐留、中露両軍の占領継続、復興の遅れに対する国民の不満が高まる。また旧X国に移住した一部のY国出身者に対する差別や迫害も深刻な社会問題となっている。
- X国統一プロセスを受け、中国が国境付近のX族に対する弾圧を強化した結果、中国国内で一部のX族が急進化し、中国での破壊活動やデモを頻発させる。中X国境地帯におけるX族の人的交流、経済活動にも厳しい制限を課す。中国は国境付近の情勢不安定を理由に、統一X国内に駐留する中国軍の早期撤退には消極的。
- 統一X国では国内ナショナリズムの高まりから、統一X国の自主統治の実現を求める声が高まっている。中国・ロシア軍を早期に撤退させると同時に、米軍の駐留規模を縮小させるべしという論説・社説が国内で主流となる。また超党派で形成される「統一促進委員会」は、中国でのX族弾圧に政府が介入すべしとの見解を發表し、一部の議員は中国国内のX族居住地域などを国境画定交渉の議題にするべきだと主張。また、Z島の領有権についても従来以上の対日強硬姿勢を示す。

巻末資料2: 2016年10月11日時点での各国情勢

 日本	<p>現政権は民主党を中心とする連立与党。2013年の「統一X国の平和と復興に関する5カ国共同宣言」に従い、日本はX地域の非核化と拉致問題の究明を条件に、統一X国に大規模支援を約束し、3年間で100億ドルを拠出。他方、野党・自民党や一部メディアは非核化プロセスの不透明さと、拉致問題の究明が十分でないとして統一X国政府を強く批判するとともに、連立与党の対統一X国政策についても「宥和的すぎる」として批判を強めている。</p>
 統一X国	<p>2012年末の大統領選挙の結果、2013年2月、「民主進歩党」の***が新大統領に就任。民族主義的主張を掲げる同大統領の下で統一X国が成立する。旧Y国との統合、社会の安定維持、駐留米軍、中露による占領、中国のX族迫害、統一事業の遅れ、経済の混乱等の諸問題を抱える中で、国内では排外ナショナリズム感情が高まる。</p>
 アメリカ	<p>2010年の中間選挙で民主党は下院の過半数を維持するが、上院では共和党が逆転。この勢力バランスは2016年時点でも同様。2012年に再選したオバマ大統領は、共和党との対話を重視する現実路線を志向。米国経済は2011年にプラス成長に転じる。外交・安全保障政策の中心課題は依然として中東問題。オバマ政権は統一X国に対し、①米X相互防衛条約に基づく米軍駐留の継続、②統一X国国境地帯に展開する中・露軍の早期撤退を主張、③旧Y国が保有していた核兵器・核施設の完全な廃棄プロセスを支援し、中長距離ミサイルの撤去を期待。但し、以上については民主・共和両党の穏健派と、共和党旧ネオコンや民主党不拡散強硬派の間で意見が鋭く対立。</p>
 中国	<p>中国は2010年に上海万博を成功させる。米国経済回復に伴い、中国経済は年8-10%の経済成長を維持する。高成長継続を背景に、共産党の支持基盤は基本的に安定。2012-13年に習近平が国家主席、共産党総書記、軍事委員会委員長に就任。人民解放軍は15%台の軍事費増を続け、国防費は公表値で日本の防衛費の2倍となる。中国海軍は空母運用を開始し、海洋進出を活発化させ、これまでの「周辺地域安定化政策」から「影響力拡大政策（アジアからの米国の軍事的影響力の排除）」へと転換。統一X国が日米寄りになることを懸念すると同時に、旧Y国との国境付近における国内X族による活動が、他の少数民族の北京政府に対する不満と連動することを強く警戒し、統一X国領の一部占領を継続。</p>
 ロシア	<p>ロシアでは2012年の選挙でプーチンが大統領に返り咲き、一層強権的な政治指導体制となる。他方、同年のウラジオストクAPECを成功させ、シベリア・極東に対する開発投資を増額。X地域統一プロセスの混乱に乗じて、統一X国東北部国境付近および国境から20kmの地域に兵力を配備。統一後のX地域における米国の影響力拡大に反対し、中国と共同歩調をとる。2016年の大統領選挙でもプーチンが再選される。</p>

### 巻末資料3: ニュース報道・要点(1 日目 10:30)

#### 統一 X 国・秘密地下核施設で放射能漏れ事故:

- 2016 年 10 月 11 日 (日本時間午前 9 時前)、統一 X 国政府は旧 Y 国某市の地下核施設で放射能漏れ事故が発生したと発表した。X 地域統一後、旧 Y 国の核施設は全て政府の管理下に置かれ、解体破棄が進められていたが、この施設は従来公表されず、解体破棄の対象にもなっていなかった。
- 被害規模は小さかったが、この施設の存在が今回の事故で初めて明らかになったことや、事故発生直後に統一 X 国政府が情報の隠蔽を画策したことに対して、今後反発が強まることが懸念される。

#### 統一 X 国で反日感情高まる——日本民族主義強硬派 Z 島上陸:

- 2016 年 10 月 8 日、日本の民族主義強硬派グループがゴムボートで Z 島上陸を試み、X 国沿岸警備隊と小競り合いを起こした。事態は統一 X 国政府が駐 X 国日本大使に抗議する事態に発展し、9 日午後には群衆が日本対大使館を取り囲み、投石する事件が発生するなど、統一 X 国では反日感情が日増しに高まっている。

#### 統一 X 国で反米感情高まる——在 X 米兵による少女暴行事件:

- 2016 年 10 月 9 日、統一 X 国政府は 9 月に首都近郊で発生した在 X 米兵による少女暴行事件についてコメントを発表した。X 国警察が容疑者 2 人を特定したが、在 X 米軍は米 X 地位協定に基づき起訴まで身柄の引き渡しを拒否している。事件を引き金に統一 X 国では反米感情が再燃している。統一 X 国では米軍駐留を疑問視する声も根強く、即時撤退を求める声も日増しに高まっている。

#### 統一 X 国で反中感情高まる——首都で中国系企業焼き打ち事件続発:

- 10 月 10 日までに中国系企業の焼き打ち事件が首都だけで 8 件連続して発生した。国民の間では、第二次 X 国戦争時に戦火を逃れようとした多くの旧 Y 国人が、中国占領地内で殺害されたことへの反発が根強い。
- 一方、中国政府は X 地域統一前後から中国東北部の X 族の活動に対する監視を強化し、国境付近での交易や人の往来を制限している。2 年前には中国の武装警察が X 族のデモ隊に発砲し、X 族を中心に約 250 名の死者、1000 名以上の負傷者が出た。

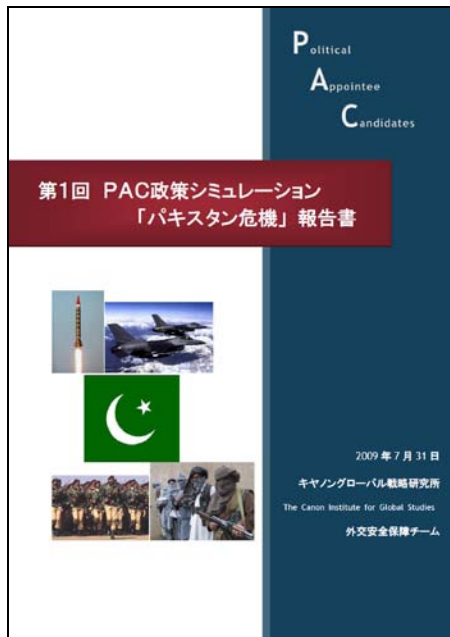
#### ロシア占領地域でレアメタル発見、試掘開始——統一 X 国は反発:

- 10 月 9 日、ロシア政府は実効支配を続ける旧 Y 国領 (「緩衝地帯」) で、レアメタルの鉱床を発見、試掘に着手したと発表した。「試掘は商業目的ではなく、研究のため」としている。
- これに対し統一 X 国政府は、「ロシアは統一 X 国の資源の所有権を主張することはできない」とし、反発を強めている。

キヤノングローバル戦略研究所  
The Canon Institute for Global Studies

---

## これまでの政策シミュレーション



2009年7月4-5日  
「パキスタン危機」