



Political

Appointee

Candidates

第3回 PAC政策シミュレーション報告書

通貨迷走
油価暴走

2010年1月23-24日
キャノングローバル戦略研究所
外交安全保障グループ

(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。

目次

1. PAC政策シミュレーションの意図	4
2. 第3回PAC政策シミュレーションの概要 —「通貨迷走 油価暴走」—	5
(1) 第3回PAC政策シミュレーションの概要	5
(2) 第3回PAC政策シミュレーションのシナリオ・状況の想定	6
3. 第3回PAC政策シミュレーションの進行	8
(1) 全体進行	8
(2) 各国別	10
【日本政府チーム】	10
【米国政府チーム】	11
【中国政府チーム】	11
【ロシア政府チーム】	12
【欧州連合チーム】	12
【OPEC加盟各国政府チーム】	12
【世界銀行・国際通貨基金チーム】	13
4. 「通貨迷走 油価暴走」と日本：政策シミュレーションの教訓	14
(1) 「政治主導」が抱える問題	14
(2) イメージで動く世界	15
(3) リンケージと国際交渉	15
巻末資料：これまでのPAC政策シミュレーション	17

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：「パキスタン危機」）に、第2回を2009年10月（テーマ：「2016年X半島統一後の東アジア」）にそれぞれ実施し、今回が第3回シミュレーションとなります。いつもの通り形式は完全匿名、チャタム・ハウス・ルールで、都内のキヤノンの研修施設で行われました。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、幸い今回も国内外の現役・元官僚、メディア、大学教員の方々が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

【参考】

第1回政策シミュレーション「パキスタン危機」報告書

http://www.canon-igs.org/research_papers/pdf/090817.pdf

第2回政策シミュレーション「2016年X半島統一後の東アジア」報告書

http://www.canon-igs.org/research_papers/pdf/091217.pdf

2. 第3回PAC政策シミュレーションの概要 — 「通貨迷走 油価暴走」 —
(1) 第3回PAC政策シミュレーションの概要

日 時： 2010年1月23日（土）～24日（日）
 テーマ： 「通貨迷走・油価暴走」
 主 催： キヤノングローバル戦略研究所
 GC(*)： 宮家邦彦（当研究所外交・安全保障グループ・研究主幹）
 神保 謙（当研究所客員研究員・慶應義塾大学准教授）
 国内金融機関のエキスパート（匿名による参加）* GC: Game Controller

【シミュレーション・チーム】

国・機関	チーム名	役職
日本	首相官邸	首相・首相秘書官
	内閣官房	官房長官・官房長官秘書官
	外務省	外務大臣・担当局長
	経済産業省	経済産業大臣
	財務省	財務大臣・担当局長
米国	ホワイトハウス	大統領・安全保障担当補佐官・エネルギー担当補佐官
	国務省	国務長官・国務次官補
	財務省	財務長官
国際機関A	ブレトンウッズ	世界銀行総裁・国際通貨基金専務理事・同財務局長
国際機関B	欧州連合	欧州連合大統領・外務担当・経済財政担当
国際機関C	石油輸出国機構	サウジアラビア代表・UAE代表・イラン代表
中国	中国	国家主席・外交部長・国家発展改革委員会主任・財政部長
ロシア	ロシア	大統領・外務大臣・経済財政担当大臣
メディア	メディア	論説委員長・政治部長・政治部記者A・記者B
		*メディア・論説委員長は野党党首を兼任

【進行】

1月23日（土）
 10:30 ニュースビデオ1 放映
 「日本・中国においてクリスマス熱発生の可能性」
 「カタールでのテロ事件の続報」
 14:30 ニュースビデオ2 放映
 「サウジアラビアにて大規模テロ発生」
 1月24日（日）
 9:30 党首討論
 10:00 衆議院議員選挙実施
 10:30 レビュー開始
 11:30 シミュレーション終了

(2) 第3回PAC政策シミュレーションのシナリオ・状況の想定

ニュースビデオ1-1 日本と中国においてクリスマス熱発生の可能性

放送時刻：2010年1月24日午前10時

日本政府の対応・某市内の様子

1月24日午前5時から厚生労働大臣は総理官邸の新型感染症対策本部で緊急記者会見を行い、23日夜に某市内で「クリスマス熱」の新種とみられる極めて毒性の強い感染症が発生した可能性があると発表。厚労省によれば、感染者数や症状などの詳細については不明。現在確認中。某市内5か所の救急病院には次々と感染者が運ばれており、感染区域は急速に拡大している模様。1時間ほど前から鉄道・バス各社が相次いで運転を中止。

中国政府の対応

今朝の記者会見で陳竺衛生部長は、広州でも日本と同様の新型感染症が発生した可能性が高いと発表。国務院に対策本部が設置され、「感染症を封じ込めるため全ての断固たる措置をとる」との声明。広州市内は人の移動を制限するため、昨夜から人民解放軍部隊が市内各地に展開。

Xシンクタンク A研究員のコメント

ヨーロッパにおけるクリスマス熱の死亡率は20%くらい。米国での初期の死亡率は23%であったが、最近の患者数の急激な増加を考えると死亡率が40%くらいにまで上昇するのではないかと。ヨーロッパにCH2が上陸すれば、「欧米で死者数が100万人を超えるのではないかと」の市場関係者の見方がある。外出禁止令と金融市場の麻痺が発生すれば米国経済に与える影響は大きい。このような経済の麻痺状態が一度起こると、いつ麻痺状態が終息するか予想は困難。為替は、米国での感染流行、ヨーロッパへの流行拡大を考えるとさらなるドル売りが行われるのは確実。日本と中国での感染拡大により、ドル-円の為替相場が不安定化することも必至。

ニュースビデオ1-2 カタールでのテロ事件の続報

現地時間の21日午後4時ごろ、カタールにあるノースフィールド・ガス田の天然ガス液化精製施設の中核部分に突入した車両は、1トンから2トンの爆発物を満載した複数の大型トラックである可能性が高いと発表（カタール政府）。被害規模の詳細は現在も不明。現地関係者によれば、同地域にある複数の液化精製施設の一つが完全に破壊され、残りの施設についてもかなりの被害が出ている模様。現地時間23日夜、日本時間の今朝、アル・カイダが犯行声明を発表。アルジャジャラに送付されたビデオの中で、アル・カイダ幹部のアイマン・ザワヒリとみられる人物は、「米軍が中東地域から撤退しない限り、湾岸地域における油田・ガス田・関連施設に対する攻撃は続くだろう」と警告。21日にニューヨークの天然ガス先物価格が急騰を始め、昨日はテロ事件発生前に比べて15%も上昇。石油先物価格も金曜日は1バーレル当たり95ドルまで上昇。

ニュースビデオ2 サウジアラビアにて大規模テロ発生

放送時刻：2010年1月26日午前8時前

サウジアラビア石油関連施設へのテロ攻撃の概要

現地時間1月25日深夜、日本時間26日午前6時過ぎ、サウジアラビアの石油精製・積み出し施設に、何者かにハイジャックされた国際線大型旅客機3機が相次いで突入し、一部施設が爆発・炎上する事件が発生。

旅客機が突入したのは、世界最大の原油輸出国サウジアラビアの原油精製・輸出基地であるラスタヌラとジュアイマの各施設で、突入した旅客機はいずれも首都・リヤドからアジア方面に向かう、燃料を満載した国際便だった模様。

両施設の被害は深刻で、サウジアラビア石油省の発表によれば、同国東部の石油精製・港湾出荷機能は大幅に低下し、同国全体の輸出能力が30%程度減少する可能性有。

サウジアラビア政府の対応と世界への影響

「旅客機が突入した施設の石油精製・搬出能力が事件発生前の水準に復旧するまでに、最低3カ月はかかる見込み」（サウジアラビア石油相会見）

サウジアラビアからの石油供給は当分の間7割程度まで落ち込む見通し。

週明けの国際石油市場での混乱は不可避。「クリスマス熱」の余波で混乱する各国経済への悪影響も懸念。

アル・カイダによる犯行？

国際テロ組織アル・カイダは、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、一時勢力が弱体化。2007年前後から活動を再び活発化させ、最近では、1月21日のカタールにおける天然ガス液化精製施設に対する攻撃について犯行声明を発表。その犯行声明の中で、アル・カイダは「米国が中東地域から撤退しない限り、湾岸地域における油田・ガス田・関連施設への攻撃は続く」と宣言し、これら施設に対する第二、第三の攻撃を予告。21日のカタールでの事件発生の際、サウジアラビア政府は「サウジアラビアのテロ対策は万全であり、テロに屈することはない」との声明を発表し、テロ攻撃の防止に全力をあげていた。

Y大学B教授のコメント

アル・カイダのここ数年の特徴として、分散化しながら中小規模のテロが起こしてきた。欧米諸国のテロ対策が強化されたことによって、2009年以降テロの発生数が減り、テロの対象が欧米諸国から湾岸諸国に向いたのではないだろうか。テロの起きる可能性が高いと判断されれば、石油市場・債券市場への影響は甚大。安定的な石油供給が見込めなく、OPECの政治的協調姿勢が機能しないことが明らかになると、テロを起因とする石油価格の大幅な変動と今後の価格安定に対する国際的措置の限界が明らかになっていくだろう。テロによる石油・債権価格の不安定さに乗じた投機的売買が増えるだろう。

3. 第3回PAC政策シミュレーションの進行

(1) 全体進行

第3回PAC政策シミュレーションは、日本と中国におけるクリスマス熱発生、カタールでのテロ事件を報じるニュース・ビデオの放映によって幕を開けた。まず、感染症、エネルギー危機への初動体制を各国が記者会見等で表明し、国内および国際マーケットの動揺を鎮めることを目指した。そうした中で、米国はワシントンDCにおけるG20首脳・閣僚会議開催を世界各国に呼びかけ、市場もその成り行きを注視したが、中国の消極姿勢などもあり、開催前からその成果が危ぶまれていた。また、危機に対処する各国政府の初動の中にも、すでに各々の国内事情を反映した兆候が見えつつあり、例えば、日本においては国内政治過程における不安定さ、そして中国に関しては政治システムの閉鎖性などが懸念材料として浮き上がってきた。

株価は続落し、欧州からのクリスマス熱の変異型と見られる新型感染症CH2は着実に日本、そして中国において被害者を増やしていった。CH2はさらに欧州へと被害が拡大していく様が報じられ、各国が危機対処に奔走する中、様々な情報が錯綜する。

当初は、カタールのノースフィールド・ガス田におけるテロにも関わらず、原油、天然ガス価格が急騰するようなことはなかったが、株価は続落した。とりわけ新型ウィルスの感染拡大を受けて、上海株は16%あまり下落した。このように新興国では医療インフラの弱みを見透かされた形となったが、日本においてもCH2感染拡大の気配が見えるや、円安が進行し、株価も急速に下落していく。その後、一定の期間を置いてOPECが安定供給のコミットメントを明らかにしたことから、ようやくエネルギー価格にも底入れの兆しがみえた。

その間、各国政府は感染症拡大阻止とワクチン開発に苦慮し、エネルギーの安定供給確保に努める中、産油国を中心に、為替や株式の動きが経済のファンダメンタルズを反映していないとして、投機マネー規制に躊躇する先進国への反発を強める。

米国大統領はG20開催に先立ち、ニュー・オーリンズでの演説にて、改めて感染症をめぐる米国内の状況を明らかにし、罹患者対策、ワクチン開発、治療法確立に向けて国際協調を進め、500億ドル規模の財政出動に乗り出すことを表明した。国内貧困層に対してさらに500億ドルの予算措置を講じることを連邦議会に要請した。

各国が感染症、経済対策を次々と明らかにして、G20開催に向け、国際交渉を活発化させる中、日本の外交活動は必ずしも目に見える形で明らかにならず、内閣支持率が30%割れとなったことが明らかになった。

各国の最初の危機対応と国際社会の反応が一段落し、G20に焦点を合わせた外交努力が積み重なっていく中で、新たな展開が生じる。サウジアラビアの石油関連施設への同時多発テロである。感染症の拡大、国際テロリスト・グループの不穏な動き、世界経済の先行きへの不安などに苛まれていた各国政府を、今度は、エネルギー価格高騰の波が襲う。これによって、一気に油価は131ドル/バレルを記録する。

米国は素早く対応し、中東湾岸地域への空母の派遣を決定し、さらなるテロ行為を牽制する姿勢を明らかにした。これによって、テロの脅威が実態の政治・経済にさらなる悪影響を与えないことを企図した。中国は石油増産体制を整え、ロシアは原子力外交の活発化させていく。また、そうした流れを受け、イランは原子力協力を媒介にロシアとの関係深化を目論見、さら

に独自の核開発能力確保につなげようという動きを見せる。原油の安定確保に向けて、各国は独自の石油外交を展開するが、日本は多国間交渉を通じた産消対話アプローチで臨むこととした。

ワシントンDCで開催されたG20は、経済、エネルギー、感染症、テロなどを議題に討議が交わされたが、課題の認識、国際協調の重要性の確認等、原則的な事項の確認に終わった。G20においてOPECが増産を表明すると期待していた市場は、その具体策の欠如に失望。原油価格は暴騰し、165ドル/バレルの値をつける。日本のガソリン小売価格が200円/リットル、米国では6ドル/ガロンの水準にまで価格が上がり、油価高騰が各国社会の不安定要因となる。

こうした中、中国は着々と独自の感染症対策、エネルギー対策を打っていく。先進諸国が世界経済そして国内対策に追われる中、世界銀行・IMFは新たな国際機関のスポンサーとして、中国やロシアの潜在力に着目、積極的に両国に協力を持ちかける。これに対して中国は慎重に対応するも、国際機関における統治体制の見直しを迫るなど、持てる国際影響力を上手に発揮していく。

油価が史上最高値182ドル/バレルを記録するにいたって、OPECは増産を決定するが、増産の早期実現は困難であると市場はみなし、価格の上昇傾向が逆転する様子は見られない。ロシアは欧州との間でエネルギー供給の安定化に向けた協力関係を再確認し、これを機に欧州はロシアとともに独自の通貨外交展開を試みる。しかし、米国はマネーロンダリング防止の観点から在米欧州系金融機関の業務停止を命じる形で牽制するなど、国際危機への対処の裏で、新たな秩序構築をめぐる角逐が進行する。

内閣支持率の下落を見ていた日本政府は日本国民への呼び掛けを行い、油価高騰、パンデミック対策を説明し、同時に緊急経済対策を発表する。具体性ある経済対策の発表を見た市場は好感して、8020円であった日経平均が9000円台まで持ち直す。さらに、対サウジアラビア外交の展開によって油価高騰を受けた国民の不安を鎮め、感染症の対策の具体案を発表をも行う。しかし、内閣支持率の低下傾向を止めることはできず、内閣支持率15%、不支持73%を記録する。

改めて世界経済の見通しの暗さが明らかになり、各国にとってエネルギー対策は引き続き大きな政策課題であったが、OPEC・IEA間の産消対話が実現に向けて動き出す。しかし、アルカイダによるテロ予告声明を受けて、ついに原油価格は201ドル/バレルの水準にまで高騰する。産消対話を控え、投機規制のあり方をめぐり、産油国と消費国との間で責任の押し付け合いともいえるようなやりとりが交わされる。OPEC・IEA産消対話では、エネルギー価格の安定化に向け、産油国、消費国双方が努力していくことを確認。備蓄石油の放出、増産努力、投機規制などの分野で歩みを進めることとなった。もちろんその背景には、油価の歴史的な高水準を受け、原子力発電、天然ガス活用の流れのみならず、化石燃料依存からの脱却を目指す動きが世界的に目立ち始めたということもあった。

油価の高騰、世界経済の見通しの暗さ、テロの脅威などが国際交渉の中心議題となっている間、日本政府は改めてパンデミック対策を世界の政策課題として掲げる必要性を認識し、「世界復活のための友愛ファンド」の設立を世界銀行との間で合意する。結果的には米国、EUも同ファンドに参加を決め、日本50億ドル、米国5億ドル、EU4億ユーロをそれぞれ拠出することとなった。友愛ファンドは感染症被害、そして湾岸地域テロの復興に対応するためのファンド

であり、最終的には同ファンドには中国やOPEC諸国も拠出をすることとなる。

この間、ロシア・イラン間の核関連技術提供をめぐるせめぎあい、ドル体制に揺さぶりをかけようとするロシアにそれぞれ対応するEU、中国、そしてサウジアラビアがあり、パンデミック、エネルギー高騰という課題の裏で、もうひとつの外交戦が進んでいた。

シミュレーションの終盤では、新型ウィルスCH2に対抗するワクチン開発に日本の製薬会社が成功したとの報が流れ、新たな外交局面が開かれる。これを受け、日本の株価は上昇、内閣支持率も回復の兆しを見せる。日本は抗CH2ウィルス・ワクチン量産体制を急速整え、共同開発国である米国、EUに対しても、情報交換を早急に進めることとした。日米欧以外の感染地域に対しては、世界銀行に設立した友愛ファンドの一部をワクチン普及事業に充てることとなった。

また、日米首脳会談が開催され、引き続き両国は世界的危機に対処すべく緊密な二国間関係を維持、発展させることに同意するとともに、日本が主導する形で石油・天然ガス輸入国機構(OPNIC: Organization of the Petroleum and Natural-gas Importing Countries)を創設し、世界のエネルギー市場安定化の努力を続けていくこととなった。

また、国際テロ対策についても、最終的には国連安全保障理事会にて決議が可決され、改めてテロ活動に国際社会として断固たる姿勢を示していくことが合意された。

(2) 各国別

【日本政府チーム】

パンデミックとエネルギー危機に対応するにあたって、日本政府は各政策分野についての方向性を閣議において確認、決定した。具体的には、(1)パンデミック被害の拡大を阻止する、(2)原油価格が一定水準を超えた場合は暫定税率を減じ、また中小企業・農家対策の優先順位を上げる、(3)為替安定化に向け米・EUと協議し、介入も辞さずとの姿勢を打ち出す、(4)原油・天然ガスの安定確保に努める、(5)テロ対策のための国連決議を求め、自衛隊の国際貢献を実現する、とした。米国の呼びかけによってG20がワシントンDCで開催される見込みとなったため、総理からは、米国、中国、ロシア、EU、世界銀行との首脳級会談をそれぞれ実現し、その上でG20に臨むべく手配を進めるよう指示があった。

なお、日本政府は政治主導體制を確立することを目指したため、総理・閣僚・官僚が一つのチームとして政策を検討する機会はなかった。政策の具体論は担当閣僚と官僚が個別に詰め、国際交渉の結果を総理に報告し、最終的な裁可を仰ぐというプロセスを経た。しかし、官僚機構は閣僚からの指示待ちの姿勢に徹したこともあり、政策の具体論を詰めることなく日本政府が国際交渉に臨む事例が多々あり、交渉相手が求める、具体性ある国際合意を得ることは難しかった。

パンデミックやエネルギー情勢が悪化するにつれ、当初想定していた、対内・対外政策パッケージを切り売りするかのようにして事態をしのいでいかざるを得なかった。経済情勢の悪化に伴い、低下する一方の内閣支持率であったが、10兆円規模の経済対策を発表した時点から、状況はやや好転の兆しを見せ、抗CH2ウィルス・ワクチンの開発に日本が成功したことで、日本政府は対内的にも、対外的にも面目を施した。

最終的には、抗ウイルス・ワクチン開発のみならず、国際復興のための「友愛ファンド」、石油・天然ガス輸入国機構、対テロ国連決議等、さまざまな国際合意の成立に貢献することができた。一方で、政治主導体制と首脳会談というイベントの実現を何よりも実現したため、政策の具体論を欠き、またあらゆる政策分野に均等にリソースを配分したため、メリハリとスピード感を欠く政府運営となってしまう、外交上の機会を複数逸失している。

【アメリカ政府チーム】

アメリカ政府は、国内におけるパンデミック被害については情勢の沈静化を優先し、エネルギー価格については国際協調を通じて平常化を目指すこととした。また、一連の危機に対処するにあたって、為替の変動並びにドル安については一定の範囲内で許容することとした。なお、政策の立案・調整にあたっては、「セクショナリズムなきアメリカ政府」という方針の下、定期的に国家安全保障会議（NSC）を開催し、その場において意思決定を進めていった。

パンデミックにしても、エネルギー価格高騰にしても、いずれも国際的にはゼロサムの問題ではなく、関係各国が集い、win-winの解法を見出すことが可能であるはずだとの認識に立ち、G20開催や、原油の産消国対話のための枠組み設定に尽力した。多国間外交の場においては必ずしも具体性のある成果に至ったわけではないが、多国間交渉を志向する米国というイメージを演出できたことは大きな成果であった。しかし、自国利益に直結する事項については米国政府は引き続き一国主義的に行動し、外交の手段として国際機関や多国間会議をうまく使い分けていった。

【中国政府チーム】

国際危機が展開していく中で、中国政府は人心の安定、中国共産党支配の安定、さらには政府高官自身の身分の安定をも図るという観点から政策決定を行った。中国は、国際社会の安定や他国との協調を通じて自国の安定を確保するよりも、国際情勢の推移を巧みに読み取り、自国の利益と政治的影響力の最大化を貪欲に追い求めるという姿勢を際立たせていた。

米国が主導してきた国際秩序の変革を目指して、共闘を求めるロシアからの誘いには、ドル暴落への恐れから、応じることもなく、一方、国際機関からの支援要請に対しては自国経済の先行きが不透明であることに言及し、コミットメントを明らかにしなかった。また産油国やEUとは個別に共同プロジェクトを立ち上げ、関係の緊密化を図り、エネルギーの安定供給確保、次世代エネルギー技術の取得、対中武器輸出禁止の解除など、着実に自国の利益を確保していった。新興国、途上国、国連安保理常任理事国等々、様々な顔を対外的に使い分け、出来得る限り国際社会においてフリーハンドを保ち、国際社会の期待感を操りながら外交を展開していった。

【ロシア政府チーム】

ロシア政府は、感染症やエネルギー危機の到来によって国際社会が大きく混乱するのを機に、EU、中国、CIS諸国等との間でルーブル圏を形成することを政策目標として掲げ、持てるエネルギー資源を活用して、積極的な外交攻勢に出た。具体的には、エネルギーの安定供給を条件に、ユーロや元に対して、ルーブルを提携国の決済通貨と認めさせることを目指し、EU、中

国、さらには日本に対する働きかけを進めた。

EUは安全保障上の懸念から、ロシアとの全面的なエネルギー協力関係を取り結ぶことには否定的であったが、最終的には、ロシアからの安定したエネルギー供給を条件に、北極海油田共同開発、両国通貨の持ち合い比率を高めていくことなどに合意した。中国に対しては、ロシアは経済連携強化、鉱山開発、ルーブル・元決済体制の整備などを働きかけたが、具体的成果を収めることはできなかった。

また、日本に対しては、自国のエネルギー外交の基盤を強化するために、パイプライン整備や原子力プラント建設といったプロジェクトへの協力を働きかけた。共同プロジェクトを通じて、日本の技術・ノウハウの確保を図ろうとしたが、日本側の具体的な準備が不足していたこともあり、平和条約締結をも含めた包括的な関係深化にはいたらなかった。

核関連技術に関しては、イランからのアプローチがあったが、核兵器開発までも視野に入れた関係構築はロシアにとって政治的リスクが高いことから、イランとの関係は天然ガス輸出国機構の実現に向けた意見交換等、限定的な範囲にとどめた。

【欧州連合チーム】

EUは、パンデミックに関わる域内対策をより充実させ、危機を乗り切れることを当初の政策目標としたが、その後、欧州における大幅な感染症被害拡大の兆候も見られなかったため、EUとしてはエネルギー危機への対応に重心を移した。

欧州にとって、エネルギー安定供給を図るため、ロシアとの良好な関係構築は喫緊の課題であった。しかし、ロシアへの依存は、将来的にリスクを抱え込むことになるため、一方的な依存関係に陥ることは避け、その他のプロジェクトで協力体制を築き上げていくことになった。具体的には、ナブッコ・パイプライン（ロシア領土を迂回してカスピ海周辺の天然ガスを欧州に輸送）の運用停止や、仏アレバ社（ロシアに依存することなく独自に核燃料サイクル事業を展開できる）との取引停止を求めるロシアの提案を退け、その代わりにシュトックマン・ガス田の共同開発を促進することとした。

さらにEUは、ロシアの誘いかけに応じて、対露天然ガス取引においてルーブル建て決済に応じることにしたが、対ドル信認を揺るがすような事態を許容できない米国は、在米欧州系金融機関に対する検査を実施し、業務停止や制裁金の賦課といった措置を講じることで、EUを牽制した。また、EUはサウジアラビアや中国との間でも原子力関連技術を軸に、協力体制を組み上げていった。

【OPEC加盟各国政府チーム】

OPECの立場としては、エネルギー価格高騰を受けて、安定した利益を確保することを政策目標とした。価格高騰の波に乗り、短期的に多大な利益をあげることは産油国にとって容易なことではあるが、一方で代替エネルギー開発への道をも開きかねない。従って、さまざまな要因によって乱高下する市場の暴威を一定の範囲で制御することは産油国・消費国双方の利益に適うこととなる。また、パンデミックによる国際経済の停滞によって、原油価格がいつ暴落するか分からないというリスクも抱えており、サウジアラビア、アラブ首長国連邦（UAE）は、主要国に働きかけ、原油取引の長期契約を図ろうとした。

OPECは増産計画を明らかにすることで、産油国として市場の鎮静化に努力しつつも、一方で、油価高騰は世界の需給関係を正確に反映したものではなく、投機マネーの策動が背景にあるとの認識を示し、産油国・消費国対話の場において、投機マネーの規制を先進国に求めた。

さらに、サウジアラビア・EU経済協力協定、UAE・中国エネルギー戦略パートナーシップなどに見られるように、産油国は原子力・新エネルギー関連技術の取得による脱石油経済の構築に向けた投資も進めた。サウジアラビアにおけるテロをきっかけに、改めて米国による安全保障上のコミットメントを得て、グローバル・クライシス後の世界を見据えた外交を展開した。

なお、イランはこの機に、ロシアとの協力関係をより強固なものとし、核兵器開発能力の保有につなげたいと企図した。しかし、ロシアは核燃料の提供についてもあくまで東シベリアの国際ウラン濃縮センター構想への参加をイランに求めるなど、国際的な枠組みを大幅に踏み越えてまで対イラン原子力協力を強化することは避けたため、イランが世界危機を機に核能力を保持するまでにはいたらなかった。

【世界銀行・国際通貨基金チーム】

世界銀行・国際通貨基金（IMF）は、国際的な金融危機への対処を通じて、自らの存在感をアピールすることとし、その際には米国の利益に沿うことを常に意識して国際交渉に臨んだ。

クリスマス熱の発生、その新種と見られる感染症の拡大、加えてカタールのガス田に対するテロ攻撃が明らかになり、世銀総裁、ならびにIMF専務理事は米国、日本、EUの財務相を招き、緊急会合を開催した。その結果、（1）財政支出拡大、（2）金融緩和、（3）為替の安定化、（4）国際支援策の検討、（5）G20開催に向けた協力体制、といった内容を盛り込んだ議長総括を早々にまとめ上げることに成功する。さらに、国際社会における新たなステークホルダーとしての中国、ロシアの役割への期待から、両国への働きかけを行い、資金拠出、近隣国支援などを要請した。しかし、ワクチン開発に関わる米国製薬会社の利権構造や多角化した通貨システムの必要性を指摘するロシア、そして自国の対アフリカ支援の実績や国際機関における組織改革の必要性を理由に積極的な支援を拒む中国を前にして、両国を既存の国際秩序の積極的な支援者として取り込むことは決して容易ではないことが明らかになる。

その後、世銀・IMFはアフリカやアジアにおける脆弱国に対する食糧支援を行うなど、国際的に必要な政策上の手当を行う。また、日本政府が世銀に働きかけ、「世界復活のための友愛ファンド」（総額59億ドル、日米EU出資）の設立が決まり、その後、世銀は同ファンドの拡充に向けてOPECや中国にも働きかけ、その支援を取り付けることに成功した。

4. 「通貨迷走・油価暴走」と日本：政策シミュレーションの教訓

今回のシミュレーションにおいて各国政府、国際機関が直面したのは、新型コロナウイルスの世界規模での拡大と中東におけるテロを契機としたエネルギー市場の混乱という2つの全く異なる種類の危機であった。パンデミックとエネルギー価格高騰という両者の共通点を取って挙げるとすれば、それはいずれをも完全に制御する術を国際社会は未だ手にはしていないという点である。

果たして各国政府はどこまで有効な手をうつことができるのか。こうした危機に際して、そもそも政府とはどこまで有効な存在なのか。既存の政治を超えた解決手段を我々は持ち得るのか等々、様々なアングルから新たな問い掛けを行うことができる今回のシミュレーションであったが、特に日本政府は、各国政府が繰り出した危機対応策と外交戦のダイナミズムの中から何を学び取ることができるのだろうか。

(1) 「政治主導」が抱える問題

今回のシミュレーションにおいて、日本国首相はまず自ら大きな実験を行った。それは政治主導による政策決定を徹底することであった。政府運営の大方針を総理以下、閣僚が責任をもって策定し、それに則って事務方が政策の各論を詰め、執行する。その最終的な結果責任を負うのは政治家である。そうした一連のプロセスを政治主導と呼ぶとすれば、それは民主政治においてあるべき形態であり、その徹底を目指すことによって統治の正当性が確保されるはずである。

しかし、結果からすれば、今次のシミュレーションの中で行われた「政治主導」とは、政治の総論を一方向的に官僚機構に言い渡すのみのレベルにとどまるか、あるいは政策の各論までも政治家が担うという両極端な形に終始した。

シミュレーション開始直後、総理は政治主導に基づく政府運営を宣言し、官僚とのコミュニケーションは専ら担当閣僚に任せることとし、自らの政策判断は常に閣僚との対話の中で行うとした。それを受け、官僚は政治家からの指示待ちの姿勢に徹し、情勢の推移に応じて自ら具申するということがほとんどなくなってしまった。従って、政治が下す決定は、過度のアマチュアリズムに基づくものとなってしまった。

当然、その結果として官僚機構に降りてくる政治決定とは、主要国との首脳会談をG20開催前に実現せよというパフォーマンスに関するものでしかなく、他国との交渉に及んでも、日本政府は具体的な成果を手にする事ができずに終わってしまった。特に日本の対ロシア、対産油国交渉において生じた逸失機会は日本外交に大きなダメージとなったと思われる。

シミュレーションが進行し、様々な国際交渉が展開されると、政策の具体論をめぐる、否が応でも意思決定を迫られるようになったが、シミュレーション上の人的リソースの制限もあり、政治家が政策の各論を担うような事態が頻発した。その結果、政治家は個別案件の処理に忙殺され、政治が一体となって政策の整合性や戦略的意義を議論するという、当初想定された政治主導はついに実現することがなかった。

改めて今回の「政治主導」体制が明らかにした課題を挙げると以下の通りとなる。

- ・ 政策情報の欠如から、政治決定が「思いつき」程度の水準を超えない。

- ・あらゆる情勢判断、意思決定を政治が独占することは、機動的な政策展開を妨げる。
- ・さらには政治が政策の各論に埋没してしまい、本来、政治が持つべき視野を狭めてしまう。

政治と行政の境目が明確に意識されるような昨今の政治情勢において、政治家の役割が政治の「総論」を担い、結果責任を負うことであるのならば、政策立案過程において政策現場から情報を得て、調整に奔走し、政治の「各論」を体現する準政治家としてのPACの存在こそが、真の政治主導を実現するためには不可欠であるということが、この度のシミュレーションにて明白にされたのではないか。

(2) イメージで動く世界

至極当然のことながら、安全保障の世界であっても、経済の世界であっても、最終的には軍事力の優劣や市場競争力の優劣などによって事は決する。しかし、そうした物理的な力学によって雌雄を決する前の段階において、各プレイヤーは交渉相手や直面する事態に対して、自らが抱くイメージや期待、そして思い込みに基づいて行動をするものである。今回のシミュレーションでは、そうしたイメージや情勢認識（**perception**）が意思決定プロセスにおいて果たす役割を改めて確認することができた。

その一因は、市場の動きを取り込んだシミュレーションであることから生じている。つまり、市況を表す様々な数値、リアルタイムで流れてくる無機的な情報を媒介として、各プレイヤーは一定の「期待」を形成し、それを自らの行動へと転化していく。今回のシミュレーションではマーケットを創出したことにより、そうした情報、イメージ、期待感が現実において、どのようなアクションを産み出していくか、ということがより意識されるようになった。

さらに、今回の中国やロシアに臨む世界各国の姿勢も、国際政治の場において台頭著しい両国への期待や脅威を如実に示すものであった。G8ではなくG20の主催を米国が提唱し、世銀・IMFが新たなスポンサーとして中露へのアプローチを熱心に行ったのも、両国が何を持っているか、何を為しているか、というよりも、その潜在力はグローバル課題を解決するためには不可欠であると評価したが故ではなかったか。

翻って、今次の日本政府に対する評価を考えると、対応の遅さ、方針の不明瞭さ、主体性の欠如などがこれまでのシミュレーション同様、日本政府の欠点として挙げられている。日本に対して国際社会が抱くイメージや期待と、現実の行動との間にギャップがあるからこそ、こうした評価が下されるのである。これは、日本をめぐるイメージ、期待、思い込みをうまく操作していくことが日本外交にとっていかに重要かを意味する。それは日本のパブリック・ディプロマシーや、ブランド戦略をいかに構築していくかということであり、日本の抑止力確保、国際的な存在感の向上、国際貢献策のあり方など、あらゆる対外政策に通じる課題である。

(3) リンケージと国際交渉

各国政府はこの度のシミュレーションにて、パンデミックとエネルギー危機という全く異なる種類の緊急事態に同時に取り組むことを余儀なくされた。そのみならず、一連の危機が収束した後の世界の有り様をもイメージして、国際社会における自国の立ち位置を少しでも有利なものとするべく、各国は持てるリソースを存分に活用して外交戦を展開した。必然的に、二国

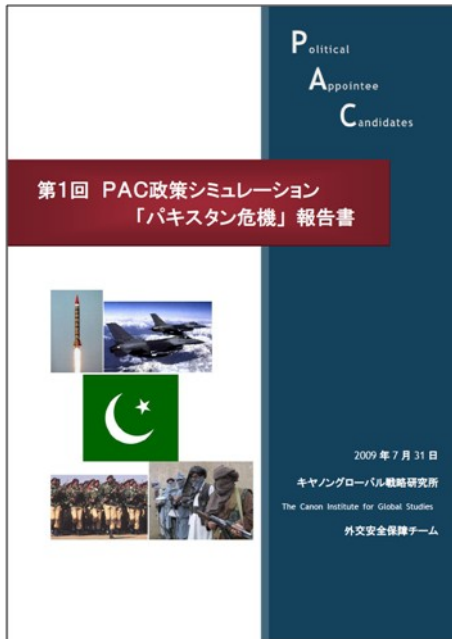
間、多国間交渉はシングル・イシューに限定されることはなく、多様な分野におけるギヴ・アンド・テークを組み合わせた交渉となった。

本シミュレーションにおける具体例を挙げれば、通貨外交を推進するためにエネルギー外交に力を入れたロシア、国際社会の混乱に乗じて自国の将来性を担保に安全保障の確保や経済・技術力の涵養に努める中国、先進国として持てるノウハウを対産油国外交や新興国との連携に活用するEU等々である。

このように軍事力、経済力、技術力、天然資源、さらには自国や他国のイメージなどを連携させて (linkage) 、柔軟に交渉ポジションを築いていくことができれば、日本もよりダイナミックな外交展開が可能となる。そうした戦略的なリンケージを日本外交において実現することを妨げているのは、既述した論点に立ち返ることになるが、真の意味での政治主導の欠如であり、さらにいえば、政治主導を機能させるための制度インフラが未整備であることだ。政策シミュレーションにおいては、少人数がチームとして一政府を構成しているため、現実と比べれば遥かに容易に意思統一を図ることができるはずであるにも関わらず、この度の日本政府のパフォーマンスは、現実社会におけるそれと非常に似通ったものとなった。我々はその結果を踏まえ、より好ましい政府組織のマネジメントのあり方について考察すべき時を迎えている。

これまでのPAC政策シミュレーション

第1回



2009年7月4日-5日
「パキスタン危機」

第2回



2009年10月11日-12日
「2016年X地域統一後の東アジア」