

2016年10月

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23回 PAC政策シミュレーション 「ペルシア帝国は復活するのか？」 概要報告と評価

1. 概要

2016年7月9日（土）～10日（日）、当研究所は第23回PAC政策シミュレーション「ペルシア帝国は復活するのか？」を実施した。今回のシミュレーションは、2020年前半のイランとサウジアラビアの関係悪化、イランの核開発の再開、そしてイスラム過激主義の勢力拡大による秩序不安定化を中心とした中東情勢をテーマとした。とりわけイランが、米・イランの包括合意（2016年）による核開発凍結期間（凡そ10年間）の終了を目処に、いかに行動し、また各国はどのように対イラン政策に取り組むのかを検証した。

本シミュレーションには、現役官僚、研究者、企業関係者、ジャーナリストなど約40名が参加し、2日間の演習を通じて多くの教訓と課題が抽出された。シミュレーションのチームとプレイヤーは、イラン（大統領・外務大臣・国防大臣・革命防衛隊司令官他）、サウジアラビア（国王・皇太子（国防大臣）・外務大臣・参謀長他）、米国政府（大統領・国務長官・国防長官・国家安全保障担当補佐官他）、日本政府（首相・官房長官・外務大臣・防衛大臣・国家安全保障局長他）、中国（国家主席・首相・外交部長・国防部長・人民解放軍総参謀長他）、ロシア（大統領・首相・外務大臣・国防大臣・軍参謀総長他）、メディア（海外メディア・日本国内メディア）を設定した。

また今回の政策シミュレーションでも前回と同様にLINE株式会社と協力し、メッセージングプラットフォームである「LINE」を活用し、各チームの情報配信（テキスト、画像、映像）、コミュニケーション、情報共有を促進した。ほぼ全てのプレイヤーはタブレット端末を携帯し、常時情報取得と配信ができるようにし、リアルタイムのシミュレーション進行を把握できるようになった。

2. シナリオの想定（202X年の情勢）※参考資料「各国の状況」参照。

- 2010年代前半、イスラム国（IS）の中東における進軍は一時的にバクダッドまで迫る勢いであった。しかし、米国やロシアによる延べ数万回に渡る空爆と、イランを含めた各国に支援されたイラク・シリア政府軍による反撃、さらには各国が協力してISの資金源を断つ国際共同行動に出たことで、ISは人的にも経済的にも打撃を受け、その支配領域を縮小させてきた。202X年現在では、2014-2015年頃

の最大版図と比して、支配地域の最大 70%を失っており、かつての主要都市フェールージャ・アレppo等は陥落し、現地政府の支配下に置かれている。

- IS はイラクのモスルを中心に勢力を維持しているものの、組織の弱体化が進むにつれて、新たな要員のリクルートにも苦しむようになってきている。一方、先進諸国でのテロは活発化しており、2015年11月のパリでの大規模テロを皮切りに、2016年3月のブリュッセル、イスタンブル、2017年のドレスデンとストックホルム、2018年にケルン、モスクワ、マドリード、2019年には再びパリで、死者・犠牲者が100名を超えるテロをロシア・トルコを含む欧米各地で続発させてきた。また、ISシンパを自称する個人によって、欧米諸国で散発的にローン・ウルフ型のテロが発生している。ISの本拠地での勢力縮小によってIS支配地域で戦ってきた戦闘員の母国への帰還が進んでいるとみられ、そうした帰還兵士による高度なテロも散発的に発生している。
- また中東では、陸上領域の支配に挫折しつつあるISは、海上でのテロ活動に活路を見出しつつあり、海上テロ活動が活発化している。特に、湾岸地域では爆発物を積んだ小型ボートによる海上自爆テロが頻発しており、紅海を航行中のフランス向け原油タンカーが何者かによる自爆攻撃を受けて沈没する事件も発生している。同事件にはISが犯行声明を発表している。

3. 政策シミュレーションの推移

(1) 4つのフェーズと検討のポイント

第1フェーズ サウジ東部で街頭デモ・ペルシア湾での米軍機接触・核合意見直し？

- サウジアラビア東部複数の都市（ザフラーン・カティフ・ジュバイル・ダンマーム）にて、シーア派住民による街頭デモが発生。デモ隊の一部は暴徒化し、現地の石油精製施設・積み出し施設などで破壊活動を行っている。
- ペルシア湾で警戒監視活動を行っていたアメリカの偵察機(P-8)が、イラン空軍所属の戦闘機(Su-35)と接触し、双方に損傷が生じた。
- 米国は2016年の米・イラン包括的核合意を見直す方針を示し、イランは米国が核合意を破棄すれば直ちに高濃縮ウラン生産を再開する能力を示している。

Point : ①サウジ東部のシーア派住民は、相次ぐ宗教指導者の拘束を発端として、サウジ当局への不満を募らせている。暴動にはイランとの連携も示唆されている。②イランの過去10年間の通常戦力の増強は着実にA2/AD環境の拡大をもたらしている。③米・イラン包括的核合意が破棄された場合、イランの核開発を制御する方策はあるのか。

第2フェーズ イラン・サウジ関係更に悪化・ホルムズ海峡緊迫・イエメン情勢流動化

- サウジ内務省は、同国東部の住民による暴動を扇動したとして、イラン革命防衛隊特殊部隊の兵士と思われるイラン人10名を逮捕した、と発表。イラン政府は事実無根としてサウジ政府を非難。

- ホルムズ海峡内を航行していた日本船籍・横浜汽船の原油タンカー「旭精丸」が、ロケット弾や自動小銃で銃撃をうけた。日本人船長とフィリピン人船員二名が重傷。この時点では犯行グループやその背景などは判明していない。
- イエメンではハーディ大統領政府と停戦協定を結んでいた「イエメン・イスラム共和国」が同協定の一方的破棄を表明し、同時に大統領政府軍への大規模な攻撃を開始した。ハーディ大統領はサウジアラビア政府に軍事的支援を求めているが、同政府は、空爆をはじめとする軍事支援には慎重な姿勢を見せている。

Point : サウジ・イラン関係のさらなる悪化にどのように対応するか。ホルムズ海峡における日本船籍に対する攻撃と日本のシーレーンに対する挑戦に、どのように立ち向かうか。イエメンにおける大統領派・ホーシー派・AQAP などの分裂状況をどのように捉えるか。

第3 フェーズ イエメン沖海上で自爆テロ・インド洋沖で中国船舶拿捕

- イエメン沖での海上警備活動中の米ミサイル駆逐艦が、自爆テロ攻撃を受け、乗組員に死者 33 名を含む多数の死傷者が出た。この攻撃に対して、イエメンで大統領政府軍と戦闘を続けている「イエメン・イスラム国」が犯行声明を出した。アラビア半島周辺での海上テロに対するリスクが高まる。
- インド洋沖において、アメリカ海軍と中国船籍とみられる船舶との間で銃撃戦が発生し、その後中国船籍の船舶が大破し沈没した。米海軍は同船に乗船していたイラン人 6 名と、中国人乗組員とみられる 5 名を拘束した同不審船はイランのウラン濃縮能力を飛躍的に向上させる日本製の高精度マシニングセンタを秘密裏に輸送をしていた可能性があることがわかった。

Point : 比較的規模の大きいテロに対し、どのように対応するか。犯行声明を出した「イエメン・イスラム国」をどうするか。インド洋沖で阻止行動を実施した中国船舶からは、イラン核開発の証拠となりうる精密機器が発見された。これにどう対応するか。

第4 フェーズ 日本の原油タンカー襲撃される・イラン核開発本格化

- カタールから天然ガスを輸入していた商船三元の原油タンカー「サフィール号」が、ペルシア湾公海上で、「海のイスラム国」を名乗る組織のボートによる海上自爆テロ攻撃を受けた。「海のイスラム国」は、既にインターネット上で犯行声明を出し、ペルシア湾からインド洋、イエメン沖、アデン湾から東アフリカ沿岸地域にかけてのイスラムの海から異教徒を駆逐すると宣言。
- イスラエル諜報筋からの情報として、イランが秘密裏にウラン濃縮活動を再開し、現在その濃度が既に兵器製造可能レベルにあると報じた中国政府は「治安上の理由」のためとして、中朝国境地帯を原則、立ち入り禁止区域に指定し、国内外の全ての報道機関及び外国人にこの地域から出ることを義務付けた。

- 匿名の米情報機関の高官の話として、対イラン関係が悪化した場合、イラン海軍が同国海軍の拠点があるホルムズ海峡に機雷設置を開始する可能性が示唆された。

Point: 朝鮮人民軍は新政権派と金正恩派に分裂し熾烈な闘争が始まっている。こうしたなかで東部で起きた大気圏内核爆発にはいかなる意味があるのか。朝鮮人民軍同士の戦闘の拡大をどのように捉えるか。中国・韓国・米国の軍事介入オプションはいかに策定すべきか。

(2) 各国政府のアクションプラン

今回のシミュレーションでは、第4フェーズ発生後、イランの核合意違反疑惑、海のISの拡大といった状況を踏まえて、アクションプランの策定を求めた。各国がまとめたアクションプランの概要は以下のとおりであった。

【イラン政府】

戦略目標: イスラエルによる先制攻撃の防止・被害極小化／地域・国際的にイラン支持を拡げ、米軍のプレゼンスを中立化／核開発疑惑の払しょくと対イスラエル工作

実施計画:

- イスラエルによる核施設への空爆を予防するため、ホルムズ海峡への機雷敷設準備、イスラエル空軍機のイラク・トルコ領空の飛行禁止とあわせて、国際世論に対し対イスラエルのネガティブ・キャンペーンを仕掛ける。また、ヒズボラに対してイスラエルへのロケット攻撃を激化させることを働きかける。ロシアとは共同軍事演習計画を進める。
- イスラエルによる攻撃に備えて、施設警備の強化(地上部隊、地対空ミサイル配備)、さらに革命防衛隊以下による国内騒擾対策の実施。
- 湾岸諸国主導による対海のIS軍事演習を、ペルシャ湾内～アラビア海で、中露海軍とともに実施する。米軍等、他国も歓迎し、これにより米軍プレゼンスを中立化する。
- 以上を実施しつつ、最後の手段として核開発を秘密裏に推進する。
- 対外的には平和的原子力開発を説明し、疑惑自体はイスラエルのねつ造として発表。
- イエメンの反政府勢力への支援は、非公然に継続し、サウジへのカードを残す。
日本に対しては石油・天然ガスの安定供給をアピール。

【サウジアラビア政府】

戦略目標: ペルシャ湾の安全確保(石油の安定輸出)、サウド王家体制を保持、イランの攻撃事態への準備

実施計画:

- 米軍、多国籍軍およびイランとの対海のIS共同対処体制構築(中露の参加も許容)を構築。

- 核開発について、イランに情報開示を要求。
- イスラエルの対イラン先制攻撃に対しては、米国を通じて自制を促す。
- 国内テロ、イランによる本土攻撃への対処体制を準備。

【アメリカ政府】

戦略目標：湾岸地域の安定化と国際協調枠組みの構築

（上記が達成困難な場合、）同盟国との協力に基づくイランへの制裁

実施計画：

- イラン核合意への対応については P5+1 プロセスを再開し、IAEA による無条件での特別査察を行う。並行して疑念を提起したイスラエルには、さらに証拠の提示を要請。これにより、イランの新たな核施設（疑惑）に対し、空爆を辞さない姿勢をみせるイスラエルの行動をまずは引き留める。
- なお、特別査察後、核開発が裏付けられた場合、経済制裁を復活し、国連安保理への付託を行う予定であった。またこの際、仮に決議が通らない場合、イスラエルによる空爆を容認する。
- 海の IS に対する対応として、サウジーイラン協調を尊重しつつ多国間協力体制の確立をめざし、日本にも最大限の貢献を求める。
- ホルムズ海峡公海上の機雷排除についても米国単独で対応する能力はあるが、日本にも最大限の協力を求める。
- サウジアラビアの国内治安には不関与、イエメンでの IS 掃討戦は支援。
- 国内世論形成。対外関与の必要性を訴える。

【中国政府】

戦略目標：中東の安定化と資源エネルギー（特に石油）の安定確保

実施計画：

- イランの核保有には、国際社会とともに反対。ただし、イランの抑止力向上のため、核保有の鍵となる限定的な技術協力に中国が関与できる枠組みを構築する。
- このため、合意済みの中—イラン「包括的協力に関する二国間合意」を早期に実施する。同合意は、①政治対話、②経済協力、③エネルギー協力、④社会的文化交流の4項目に渡る。
- 海の IS は、石油輸送を妨げる懸念があるため、対応のための国際的な協調枠組みに積極的に参加する。これにより、要所港湾へのアクセス権の確保も図る。
- これらと並行して、南シナ海・東シナ海で中国の国益を守るための行動を強める。
- 米海軍による中国船籍船舶の撃沈・船員の拘留事案については、強く抗議し、同海域への艦隊派遣など軍事的圧力を強める。併せて対米非難の国際世論を形成するため、ロシア・イランに働きかける。また報復・警告措置として、米国の政府機関・重要施設・企業等に対しては、サイバー攻撃を行う。

【ロシア政府】

戦略目標：米中二極化の阻止（米国・中国・イランーロシアの3極体制の構築）

→イランへの影響力維持、中東不安定化の継続による同地域の米国影響力低下

実施計画：

- イランの核保有については、基本的にイランを支持。対外的には包括的核合意の履行追求を迫りつつ、イスラエルによる空爆の懸念については非難し、牽制する。
- 仮にイランの核開発が明らかとなった場合、ロシア主導による新たな枠組みの構築を目指す。
- イランによるホルムズ海峡封鎖に至らぬよう米国・イラン双方に働きかけるが、仮に機雷敷設が実行された場合は静観する。
- 海の IS 対応については、非人道的行動に対する非難を行いつつも消極的対応にとどめ、引き続きロシアとしては陸の IS 掃討作戦を重視する。
- イランに対しては、以下の軍事協力を行う。①A2/AD 能力向上のための兵器供与、②軍事サービスの支援、③軍事顧問の派遣継続
- イエメン政府軍に対しては、秘密裏に兵器を供与し、かつ、特殊部隊を派遣してトレーニングを提供する

【日本政府】

戦略目標：邦人保護（海の IS の攻撃にあった船舶乗員）／シーレーンの安全確保

実施計画：

- 行方不明の乗員の安否情報取得、各国（海軍）に対する行方不明タンカー及び乗員の捜索・救助要請
- 「重要影響事態」の認定とそれに基づく多国籍海上部隊の後方支援活動の実施計画策定（捜索救助、船舶検査 ※ペルシャ湾外の公海上を活動範囲と認定）
- 海上テロに対応するための多国籍部隊の編制（国際対応枠組みの構築）
- ホルムズ海峡封鎖事態への準備として、情報収集と事態発生時に存立危機事態を認定して対応する準備を米国等と協議しつつ進める。なお、事態認定後に海上自衛隊掃海部隊を派遣することを想定し、海上テロ対処訓練名目でペルシャ湾近海まで部隊を事前に派遣する。
- イランの核開発については、外交努力を継続する（違反時には経済制裁発動、資産凍結等の可能性を示唆）。また、IAEA による特別査察を支持し、違反時の国連安保理決議にも協力する。
- 事態収拾後、同地域では平和構築のための人道的支援を実施する。
- これらに加え、原油の安定確保のために中東外地域での油田開発・他のエネルギーへの転換政策を進める。また対中国での周辺国との協調体制を構築する。

4. 本政策シミュレーションの教訓と政策的含意

(1) 中東湾岸での核兵器拡散の可能性

- 今回のシミュレーションを通じ、2015年の核開発問題に関するP5+1の合意成立後も、イランが核兵器開発を最終的に断念しない可能性を排除できないことが明確になった。
- 後述する通り、今回のイランチームの基本的立場は防衛的・受動的ながら、最後の手段としては核開発を断念しなかった。更に、対イラン支援を深めたロシアチームも、最終的にイランによる核兵器開発を黙認する可能性があった。
- イランが核兵器開発を断念しなければ、サウジやエジプトもいずれ核兵器開発に進む可能性は高い。今後も中東、特に湾岸における核兵器拡散を如何に阻止するかを真剣に考えていく必要がある。

(2) 中東安定に向けた米国の役割の限界

- 今回の米国チームの戦略目標は、①湾岸地域の安定化と国際協調枠組みの構築、②それが無理であれば、同盟国との協力に基づくイランへの制裁であったが、サウジ等同盟国に対する米国の影響力には限界があった。
- 米国は、サウジに対する「国外からの脅威」について対応可能だが、サウジ国内の政治的混乱には介入が難しい。今回の結果は、今後米国の新政権が内向き志向を続ければ、中東地域が一層不安定化する可能性を示唆している。
- 今回米国チームが、最悪の場合、イスラエルによる対イラン核施設の空爆を黙認する可能性があった点も興味深い。米国・イスラエル関係が中長期的に変質する可能性がある点についても留意が必要である。

(3) 中東におけるロシアの存在感

- ロシアチームの戦略目標は、米中二極化を阻止し、米国・中国・イランーロシアの3極体制を構築することだった。ロシアは今後とも、イランに対する影響力を維持・拡大し、中東湾岸での米国の影響力を低下させようとするだろう。
- 特に、今回ロシアには目に見えない「存在感」が感じられた。それは同時に、イランが核兵器を保有しても、ロシアの安全保障に重大な影響はないので、構わないというロシア側の無責任な態度の裏返しでもあり、要注意である。

(4) 中東における中国の役割の限界

- 今回中国チームの戦略目標は、中東の安定化と資源エネルギー（特に石油）の安定確保に目標を絞っていた。これまでの中国による対中東地域関与の度合いに鑑みれば、こうした戦略はおおむね妥当だったと思われる。
- 他方、中国の経済規模が今後も拡大する中で米国との緊張が高まる場合には、中国がロシアと協力して、または単独でも、従来以上に中東の政治問題に対する関与を深めていく可能性がある。日本としてもこの点は要注意だ。

(5) イラン

- 前述のとおり、今回のイランチームの戦略目標は概ね防衛的であり、①イスラエルによる先制攻撃の防止と被害の極小化、②イランに対する支持を上げ、米軍のプレゼンスを中立化することなどに概ね限定されていた。
- 他方、イランチームは、米国との対立が続くようであれば、ロシアや中国との連携拡大の可能性を模索する一方で、核開発をも秘密裏に続行しようとするなど、決して能動的には動かないが、強かな「待ち」の姿勢を続けていた。

(6) サウジアラビア

- 今回のサウジチームの戦略目標は、①湾岸地域の安全確保による石油の安定輸出、②サウド王家体制の保持、③イランの攻撃事態への準備であったが、同時に、必要であれば、核武装の選択肢を考えていたようだ。
- 対米関係が微妙となり、米国の影響力低下が現実となれば、サウジが米国一辺倒だけでは危険と判断する可能性がある。他方、対ロシア接近は必ずしも本意ではなく、米国を繋ぎ止める手段と割り切るサウジの大胆さにも要注意だ。

(7) 中東における日本の役割の限界

- 日本チームの戦略目標は相も変わらず、①邦人保護と②シーレーンの安全確保であり、時間の大半はこれら国内問題に費やされ、国家安全保障に関する議論に明確な結論は出なかった。
- 新安保法制があるにも関わらず、自衛隊活用の議論は進まず、初動は大幅に遅れた。今回のように米国が中東危機に慎重に対応する場合は日本としても動きにくい。結果的に、今回も日本は「蚊帳の外」に置かれることが多かった。
- 日本チームでは核不拡散問題に対する優先順位は低い。日本外交の脆弱さ、対症療法的対応の限界、日本の存在感のなさ等々、これらの原因は何か。今回も日本国内の問題意識の狭さが露呈してしまった。

(8) LINE の長所と短所

- 新技術によりコミュニケーションがデジタル化され、情報全体の効率は高まったが、他方で従来のような「アナログ」的記者会見での質疑応答などの再現が難しくなった分、逆に「現実離れ」を起こしている可能性が指摘された。
- 今後は、タブレットの一人一台体制を見直す一方、マスコミチームの発信力を向上すべく、従来型の「記者会見」を復活させ、よりリアルなメディア環境の再構築を検討する必要がある。

(9) 日本にとっての政策的含意

- 中東湾岸地域の情勢が不安定化した際の政策優先順位（短期・中期・長期）を明確化する必要がある。勿論、短期的には①在留邦人の保護、②エネルギーの安定供給、③現地企業の安全確保が重要な政策目標となることは当然だ。
- しかし、中長期的には湾岸地域の動揺に対して日本の利益（望ましいシナリオ・避けるべきシナリオ）を明確化することも重要であろう。

- 日本にとっては、湾岸地域において武力衝突に至らず、ホルムズ海峡が封鎖されず、エネルギーの流れが止まらないことが利益である。そのために、米国だけでなく、中東湾岸諸国、エジプト、トルコ、イスラエルなどとの関係も十分構築しておく必要があるのではないか。
- 中東湾岸においても中国の政治的・軍事的な役割は飛躍的に拡大している。日本政府は中東情勢が不安定化した場合に中国政府が果たしうる役割について、あらゆる想定を予め準備しておくべきである。

参考資料「イランを取り巻く状況」

●イラク、シリアの状況

イラク、シリアの IS による支配状態は、支配領域を縮小しつつも 2010 年代から変化していない。シリアでは依然としてロシア・イラン等のバックアップを受けてアサド政権が継続している。イラクでは、イランが後押しするシーア派、サウジアラビアをはじめとする湾岸諸国が後押しするスンニ派、クルド民族といった主要グループが主導権争いを続ける中で、国民議会は分裂状態のまま、過去 6 年間も総選挙が実施されていない。これによりイラクでは、民主制でも独裁政権でもない混乱・分裂状態が続いている。一方、対 IS 戦では同じシーア派のイランによる全面的な支援を得てきた。対 IS の最前線を担っているシーア派民兵組織、バドル軍団やキタエブ・ヒズボラは、イランによる軍事教育を受け、イランの供与した武器で武装した集団でもある。対 IS 戦で築いた緊密な関係を反映して近年は、テヘランとバグダッドを両国首脳が頻繁に訪問し合って経済協力をうたうなど、イラン-イラクの関係は強化されてきた。

●イランの状況

イランは、2016 年の包括的核合意に基づく制裁解除に伴い、徐々に国際社会へ復帰を果たしてきた。近年では、中国やロシアから購入した最新鋭兵器や、それら諸国からの軍事協力により、急速に戦力の近代化を進めている。これにより過去数年間に同国軍の A2/AD 能力も飛躍的に向上している。特に最近では、地対艦ミサイル能力・対空ミサイル防衛システムが強化されており、パーレーンに司令部を置く米国の第五艦隊に対する脅威が増加している。戦力充実に伴ってイラン海軍は、湾岸地域から、インド洋、更には紅海を越えて、地中海東部までに活動領域を拡大しており、アラビア半島周辺やパレスチナ沖で海からの対 IS 作戦も行っている。イラン海軍の行動活発化に伴い、米海軍との小競り合いの発生件数が増加しており、米第五艦隊司令官は懸念を示してきた。また 202X 年、国際 NGO 団体がイランの新たな秘密核開発活動を暴露したことで、国際社会においてイランをめぐる核兵器開発疑惑が再燃している。他方、イランは 2016 年 1 月 16 日の制裁解除を受けて国際社会に復帰、巨大市場として注目を集め、中東の「のけ者」状態から地域の大国へと、その立場を変化させてきた。ボーイング社によるイラン航空への大量の航空機輸出、イラン南西部の大規模油田アザデガン油田の開発についてのフランス石油大手トタルの契約獲得（2016）を皮切りに、イランの市場としてのポテンシャルは、欧米諸国はもとより、中露日なども期待を寄せてきた。各国政府・企業の進出は「テヘラン詣」と揶揄されるほどになってきた。イランビジネスの活況に伴い、イラン経済は年率 10%に迫る急成長を見せてきた。このような経済の好調により、軍備の増強と軍の近代化が急速に進められてきたことで、上記のように危惧する声も生まれてきた。