

2013年8月1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13回 PAC 政策シミュレーション

「PKO 活動における緊急事態発生にどう対処するか？」

概要報告と評価

1、概要

2013年3月23-24日、当研究所は都内において第13回政策シミュレーションを実施した。本シミュレーションでは、中央アフリカの「モーリス共和国」なる仮想国に日本政府が平和維持活動の部隊（司令部要員・民生支援部隊・計305名）を派遣したとの想定の下、チャタムハウス・ルールにより実施された。

同シミュレーションには国際政治学者、ジャーナリスト、現役官僚及びOB等を含む約40名が参加し、首相官邸以下日本政府の関係官庁および米国、中国など関係諸国政府、国連事務局、メディア・チームに分かれ、24時間にわたり、モーリス共和国国内の治安が段階的に悪化する中で日本政府がいかなる政策決定を下すか、その際の政策の在り方や国内制度の課題などについて様々な議論、政策対応、関連交渉、報道などがリアルに再現された。

2、シナリオの狙い・政策課題への射程

今次シミュレーションのシナリオは、大きくわけて4つの段階を想定していた。第一は、モーリス共和国における民生移管の政治過程で、多数派のトチ族と少数派のポカ族の間で政治闘争が深刻化し、両部族の過激派による暴力行為が生じるようになったという背景設定である【予兆フェーズ】。同フェーズでは、PKO派遣決定時の情勢判断とは異なる情勢の展開を、日本政府がどのように評価し、その後の準備に結実させるかを問うものだった。

第二は、①モーリス共和国の首都モレシャンにおいて国連暫定統治機構（UNTAM）司令部の入口付近で爆発があり、UNTAM職員が重軽傷を負うという事件の発生、②中国人民解放軍のPKO部隊が襲撃された際に、日本の自衛隊が法的制約によって応戦できなかったという事例の発生である【事態悪化フェーズ】。同フェーズでは、①日本の自衛隊及び民間人への直接被害がない状況で事態が悪化した際の政策判断、②PKOにおける他国部隊への「駆けつけ警護」の法的不備を問う内容となった。

第三は、民生移管のための国民投票日まであと僅かというタイミングで、同国内の投票所複数個所で発生した同時爆破事件である。同事件では、モーリス共和国国内の多数派・少数派の抗争という軸を超えてアルカイダ系の国際テロリストが関与し、事態を一層複雑化させた。この爆発事件では日本から派遣されたJICA職員及びNGOスタッフ計8名が犠牲になってしまう【邦人犠牲フェーズ】。同フェーズでは、同国内で活動する民間人の危機管理、及び事態悪化の際の法人救出のありかたについて対応が求められた。

第四は、モーリス共和国で活動中の陸上自衛隊の施設大隊の宿営地が武装勢力に襲撃され、自衛官 2 名が死亡するという想定である【自衛隊への襲撃・自衛官犠牲フェーズ】。同フェーズでは、自衛隊が現地の武装勢力と実際に交戦状態に入り、戦闘中に自衛官が犠牲となるケースを仮想した。PKO 活動に従事する自衛隊が武装勢力と交戦し、自衛官が死亡するケースは日本政府が遭遇する初の事態であり、この事態への政策対応のあり方が問われることとなった。

3、シミュレーションで得られた評価・教訓

(1) シミュレーション「PKO 活動における緊急事態発生」への対処について

① 国際関係の視点

今回のシミュレーションの想定は、仮想国「モーリス共和国」に展開している国連暫定統治機構（UNTAM）に米・英・仏（旧宗主国）・独・スペイン・メキシコ・カナダ・スウェーデン・ブルガリア・ポーランド等 30 カ国が参加しているというものであった。アジアからは中国・韓国・日本・モンゴル・カンボジア・ミャンマーが部隊を派遣していた。最も治安の悪い地域には、ポーランド・メキシコ・中国が派遣された。UNTAM 展開後に重大な事件は発生していないが、近年 UNTAM 派遣部隊に対する脅迫、暴力行為、テロ行為などが発生している、という背景の中でシナリオが展開していった。

今回の設定で注目すべきは、アフリカの紛争と紛争後の平和維持の過程での主要なアクターが、UNTAM を展開する国連、旧宗主国であったフランスと、新興勢力として影響力を拡大した中国であったことだ。大国米国の UNTAM への派遣は司令部要員 50 名にとどまり、シミュレーション中の米国の立場も 1990 年代の関与失敗の教訓を踏まえ、部隊派遣には一貫して消極的で、米国人市民の安全の確保が絡むときのみに行動する姿勢であった。換言すれば、同シナリオはアクターとしての米国が「不在」もしくは「ごく小さい影響力」で、危機に対応しなければならないケースであったといえよう。

その中で、UNTAM に 1500 名の施設部隊・歩兵部隊を派遣し、暫定政権の両部族と関係を深めていた中国の存在感はシミュレーションの中でも際立っていた。中国政府チームは、序盤の段階で PKO 派遣部隊の増員を決め影響力拡大を図ろうとし、また治安悪化と両部族の対立に乗じて、これまで少数民族として十分な代表権を享受できなかったポカ族にも肩入れ、民主政権移行（あるいは情勢の不安定化の継続）後の権益確保に向けた行動をとった。モーリス共和国側からみても、治安悪化に伴い主要国が危機対応や国際連携に気を取られる中、中国がモーリス共和国との直接対話によって事態を打開しようとしたことは評価に値するものだった。中国がモーリス共和国を重要なビジネスパートナーと位置づけていたことが、単に平和維持の対象として関与していた国との大きな差を生んでいたように思う（この点は、後述する「なぜ危険を賭して平和維持に関与すべきか」という論理に繋がる視点である）。

他方で、国連事務局や欧州諸国から見れば、モーリス共和国の平和維持と民政移行はアフリカのガバナンス確立を通じて国際機関の権威を高める重要な政治プロセスであった。ある特定の国が突出して平和維持と民政移行後の影響力を確保することではなく、国際社

会の協調と制度の重要性を強調・演出することが何よりも重要だったと思われる（もっとも、欧州諸国としてはアフリカのガバナンス問題<その多くは植民地時代の遺産>を日本、中国が肩代わりしてくれることは有り難かったはずだ）。そのため、国連は欧州諸国や日本と協力してモーリス共和国支援国会合を開催し、国・地域別の支援分野を定め、国連を中心に欧州諸国の関与を強めるバランス型のパッケージ案を策定した。こうした中で、中国は目撃この配分方式に不満を表明、日本は自らの援助のクオリティを上げることに邁進する中で、米国がこうした動きに一貫して冷淡であったことは興味深い。

② 日本政府の視点

日本政府は、今回のシナリオで【予兆】⇒【事態悪化】⇒【邦人犠牲】⇒【自衛隊襲撃・自衛官犠牲】それぞれの段階で、国内法制度の制約と向き合いつつ、重大な政策決定が求められた。そもそも日本政府のPKO派遣目的は、人道的な救援活動や選挙監視を行う国際益への貢献であった。ところが、状況は徐々に現地の邦人（民間人）や自衛隊の安全が脅かされる事態へと発展する。日本にとっては、「危険を賭した関与」と「危険からの撤退」の線はどこに引くべきか、という重大な政策判断に迫られる事態となった。

シミュレーション後のレビューにおいて、奇しくも総理大臣役・統幕議長役から語られたのは「何故PKOを派遣するのかというグランドデザインの欠如」（総理大臣）、「国益とリスクを勘案した派遣の意義が十分に練られていなかった」（統幕議長）といった反省の弁であった。PKOへの部隊派遣において、国益を明確に定義しておけば、いざ邦人・自衛官が危険にさらされ、場合によっては生命の危機に遭遇した場合でも、日本政府が何をすべきかは比較的容易に判断できる。他方、それが定義できなければ、政府としての判断基準を見失うという議論はまさに正論であった。実際、今回のシミュレーションでは、日本政府の状況を打開しようとする努力が随所に認められたものの、「危険を顧みずにPKOへの派遣を継続するのか、（部分的・全面的に）撤退するのか」という判断は下されないまま、時間切れとなった。こうした判断の留保は、場合によっては更なる犠牲の拡大へと繋がるリスクが高い。但し、いずれの判断を下したとしても、国内のメディア等に対し説得力ある説明を提示できたかどうかは疑わしい。これらはいずれも、冒頭のPKO派遣の意義に関する定義が欠如していたことにより生じたものだからである。

日本に限らず、各国とも、アフリカという遠方の地で展開しているPKO活動が自国の国益に直接かつ明確に資すると説明することは容易ではなかった。外務大臣役のプレイヤーは、「アフリカ・中東にPKOを派遣することは、実態のない抽象的な利益しかないことも多い」かもしれず、実際にシミュレーションの中で総理大臣役が日本のPKO部隊撤退論へと傾きかけたときも、外務省としても「それを止めるための材料が思いつかなかった」と述懐していた。

以上のように、【邦人犠牲】から【自衛隊襲撃・自衛官犠牲】にいたる過程で日本政府は「自衛隊撤退」に向けた出口戦略が明確に描けず、撤退を議論する際に日本政府の省庁間で見解の相違が表面化したことも注記すべきだろう。

防衛省・自衛隊チームは邦人保護及び部隊の安全を重視し、モーリス共和国からの撤退

ルートの確保、輸送手段、情勢悪化の際の対応手順等について周到な準備を進めていた。これに対し、首相官邸内では、①事態はそれほど悪化していないという＜主に国連からの＞情報を根拠に、事態の悪化を受けても自衛隊を据え置く「積極関与派」（彼らは法制度改正を目指して、交戦規定を強化し、事態の打開に努めた）、②事態の悪化を受けて自衛隊を撤退すべしという「早期撤退派」（彼らは法制度改正には時間がかかり、現場での事態の打開には繋がらないと考えた。また、野党・左派メディアからの撤退圧力が強かったため、早期撤退の判断は国内的政治責任を回避する最善の策と考えられた。）、③しばらく事態の推移をみてから判断すべしとの「判断留保・先送り派」（事態の正確な経緯がわからない限り、重大な政策決定はできないという立場）に分かれていた。限られた時間の中で日本政府として意見集約を図ることは容易ではなかったのである。

今回の危機シミュレーションにおいても、リーダーとしての総理大臣の政策決定・価値判断が鍵となること、日本政府内での異なる立場・利害関係の調整を図る官邸（特に、官房長官）の役割が重要であることが再認識された。しかし、危機対応に際し日本政府が優先順位をどのように定め、如何にして適切な政策判断を必要なタイミングで行うかについては問題が残った。今回のシミュレーションではかかる意思決定のメカニズムに重厚さが欠け、議論が百出し、依存すべき価値が併存するなかで、最終的に総理大臣が判断を下す材料を見いだせず、結果的に政策決定の回避ともいえる現象が生じたからである。

このような問題を回避するためにはやはり国家安全保障会議（NSC）のような組織が必要となろうが、その際に重要なことはNSCが今回のような危機において果たし得る役割は何かという点である。具体的には、各フェーズにおける国内外の情報を集約し、政策優先順位を検討し、政策の選択肢とその影響を提示し、総理大臣と政権を政治的に支えていくということだろう。危機における政策判断とはかくも重い。NSCはその重みと責任を共有する重厚な組織とすべきである。

(2) 政治任用制度との関係において

あらゆるシミュレーションに共通することではあるが、序盤の重要なポイントは、各組織（チーム）の権限と意思決定のラインを明確化させ、組織内の権力の集中と分散、組織間の連携をどのようにデザインするのか、すなわちガバナンスの形態を定めることにある。今回のシミュレーションで特徴的だったのは、当研究所が運営する若手の政治任用候補（PAC）のメンバーを、総理大臣、内閣官房長官、外務大臣、防衛大臣、米国大統領、国連事務総長、中国国家主席といった枢要なポストに配置したことにある。これらポストの下の役職には、現役の政府関係者やシニアな企業人・メディア関係者が顔を揃え、PACメンバーにとっては従来のボトムアップ型の役割から、大きな責任が伴うトップダウン型の役割が与えられることとなった。換言すれば、今回の組織構成は政治任用者がプロ集団の官僚組織の上に立つリーダーとしてアポイントされた状況をつくったのである。

現実の日本政治においても、総理大臣をはじめ内閣を構成する大臣のほとんどは（少なくとも任命時には）所掌する領域における専門家ではない。その意味では、リーダー役の若手のPAC生と、部下役のプロ集団の組み合わせは、政権初期における各省のガバナンス

に似通った関係であったと言えよう。PAC 生にとっても相当の緊張感で役職に臨んだことは想像に難くない。

シミュレーションを通して、幸いなことに PAC 生たちは大小異なれど、リーダー役としての成功体験（少なくとも自意識として）を得たようである。PAC 生たちが後日提出した「レビュー・ペーパー」では「政治指導者を演じることで得た教訓・所属チームでの経験」の記述を求めたが、そこに記された経験・教訓は様々だった。

その第一の類型は、官僚依存型・調整型リーダーに徹した姿である。ある PAC 生は政治家に期待されているのは「細かい知識よりも、物事の本質を見抜く判断力やコモンセンスに基づいたバランス感覚、そしていざとなればリスクをとる胆力」（総理大臣役）であるとの教訓を得、また他の PAC 生の一人は「官僚主導で進めることが楽であり、効率的であり、何よりも的確である」（外務大臣役）とまで言い切っている。リーダーとして専門家集団に耳を傾け、情報を収集し、利害を調整し、最終的な判断を下す役割に徹すれば、部下は闊達に仕事を進め、リーダーはその成果を享受することができる。そしてそのリーダーシップは決して権力や意思決定の空白をもたらすものではなく、上記 PAC 生たちも重要な決定を下し、また対外的な責任を負う役割を担っていた。部下の専門家集団からのレビューも「優れたリーダーシップだった」という肯定的な評価が多かったことも印象的であった。官僚依存・調整型リーダーが上手く機能したケースを体現したともいえよう。他方で、往々にして危機時の意思決定は時に官僚主義的ルーティン・前例踏襲からの逸脱を判断しなければならぬ時があり、【事態悪化フェーズ】から【自衛隊襲撃・自衛官犠牲フェーズ】に至る新しい事態に対して、政治家としての信念を貫き、胆力をもった判断をして、官僚機構を動かせたのか、という視点から評価すれば、多くの反省すべき点があったことも否めない。

第二の類型は、政策主導型・官僚協働型リーダーシップを發揮した姿である。すでに国際関係分野に深い知見を有する PAC 生らは、現実のプロ集団とも互角の知見を共有し、リーダーとしての存在感を示していた。ある PAC 生は、大臣として「方針などの大きな構想や、考察の焦点、スケジュール、情報要求、任務等についてトップダウン的に示した」のみならず「チームメンバーの地位・役割に応じた意見を中心に、様々な意見を積極的に出して頂く環境とし、上手く機能したと認識している」（防衛大臣役）、「閣僚との信頼関係は抜群であった」（米大統領役）、「ほぼブレることなく・・・（中略）相応の成功を収められた」（中国国家主席役）という自信に溢れた回答があった。また別の PAC 生は「（スタッフの）海外経験が豊かで、こちらの指示に的確に対応してくださり、ありがたかった。このようなスタッフを持って仕事ができるのであれば、さぞかし幸せであろう」と貫録と余裕さえ感じさせるコメントを寄せている。

第 1 類型の官僚依存型、第 2 類型の官僚協働型の違いはあるにせよ、PAC 生が共有していたのは官僚の専門的知識を有効に活用しようとするリーダーシップのスタイルだった。参加した実務・ビジネス・メディアの専門家たちは、それぞれのリーダーシップに自らの役割を適応させて、各省庁や組織に属する個人の利益を最大化する行動をとったに過ぎないのかもしれない。PAC 生たちの成功体験は、実はこうした熟達したプロ集団の掌の中に

あったともいえるのである。その意味では、シミュレーションの後半に日本の国家としての姿を示す政策判断において、政治家がとるべき役割への真摯な反省が必要と思われる。

(了)