Political
Appointee
Candidates
Policy **S**imulation

第4回PAC政策シミュレーション報告書

「イラン核開発疑惑」

2010.4.10－4.11

Iranian Nuclear Crisis

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

目次

１．「PAC政策シミュレーション」について 2

２．第４回PAC政策シミュレーションの概要と想定について 3
①第４回PAC政策シミュレーションの概要 3
②2010年4月10日（土）午前10時までのシナリオ・状況の想定 3
③最近のイラン核開発をめぐる主な動き 5
④シミュレーション中のチームとプレイヤーについて 6
⑤第4回PAC政策シミュレーションにおける問題の所在 7
⑥第4回PAC政策シミュレーションの特徴 7

３．第４回PAC政策シミュレーションの進行 8

４．第４回PAC政策シミュレーションの教訓 14

本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・団体とは一切関係がありません。

1.「PAC政策シミュレーション」について

日本の外交・安全保障政策は、民主党政権となっても引き続き中長期的なビジョンに欠け、政治家と官僚の間のインターフェイスも欠如しているため、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、日本型「政治任用制度」を導入する必要は従来以上に高まっている。

こうした問題意識の下、キヤノングローバル戦略研究所の外交・安全保障グループでは昨年4月よりプロジェクト「PAC道場」を立ち上げ、同年7月から将来の「政治任用職候補者(Political Appointee Candidates: PAC)」を養成すべく、活動を開始し、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、これまでの活動に参加しています。

PAC政策シミュレーションは、PACを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」に置き、彼らの政策立案・実施能力を向上させることを目的としています。また、同シミュレーションは、①各テーマにおける政策オプションの蓄積、②政策形成システムや政治任用制度の改善に向けた研究にも資するものです。

キヤノングローバル戦略研究所は、これまで「パキスタン危機」(2009年7月)、「X地域統一後の東アジア情勢」(2009年10月)、「国際金融・原油市場」(2010年1月)をテーマにシミュレーションを実施し、今回が第4回目となります。形式は完全匿名、チャタム・ハウス・ルールで、場所は都内のキヤノンの研修施設です。

本年3月からは、昨年の第1期生に続き、「PAC道場」第2期生の募集を開始することになりました。首都圏出身者が中心であった第1期生に加えて、全国から政治任用職を目指す方々が本道場に集まっていただくことを願っております。

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、大学やシンクタンクの研究者の方々にも協力して頂いております。

このPAC道場は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ありません。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だと考えています。

外交・安全保障グループ　研究主幹
宮家　邦彦

目的外使用不可

2. 第4回PAC政策シミュレーションの概要と想定について

①第4回PAC政策シミュレーションの概要

日時：　2010年4月10日(土)～11日（日）
テーマ：　「イラン核開発疑惑」
主催：　キヤノングローバル戦略研究所
ゲーム・コントローラー：
　宮家　邦彦（キヤノングローバル戦略研究所研究主幹）
　神保　謙（キヤノングローバル戦略研究所客員研究員・慶應義塾大学准教授）

②2010年4月10日(土)午前10時までのシナリオ・状況の想定

・ 今回のシナリオの想定は、以下に記した2010年4月～2011年4月の展開を除き、基本的に現状と同一とする。

・ 2010年4月20日、国連安全保障理事会（以下、「安保理」）は、対イラン安保理制裁決議を採択した。同決議は、これまでの決議で制裁の対象となったイランの政府系銀行に加えて、核開発関連部門の資金調達に大きな役割を果たしてきた国営投資開発公社を制裁の対象とするものである。
これに対し、イランのアフマディネジャード大統領は「今回の決議は無効であり、我が国は引き続き核エネルギーの平和利用に向けて研究を続けていく」との声明を発表した。

・ 2011年4月9日夜、アフマディネジャード大統領は演説を行い、イラン中部ナタンツの濃縮施設で「核エネルギーの平和利用の研究のため進めてきた努力が最近飛躍的な進歩を遂げ、濃度60%のウラン製造に成功した」と述べた。同大統領はこれまで一貫して軍事転用の意図を否定してきたが、これによりイランは核爆弾の製造に必要とされる90%前後の濃度にさらに一歩近づくこととなった。同日、イランの最高指導者ハメネイ師は「シオニスト国家（イスラエル）が滅亡する日は必ず来る」と述べ、イスラエルや米国などを牽制する。

・ 4月10日未明イスラエルのネタニヤフ首相は、イランのウラン濃縮活動がさらに進んでいることに懸念を示し「イスラエルの国家存亡にかかわる脅威であり、自衛のためにあらゆる手段をとる」と述べた。同首相の発言により、イスラエルによるイラン核施設に対する軍事攻撃の可能性が現実味を帯び始めた。イスラエルは1981年にイラク・オシラク原子炉を、2007年にシリア北部の核施設を、それぞれ空爆した経緯がある。

・4月9日夜、イランのイスラム革命防衛隊（Islamic Revolutionary Guards）司令官は、「イスラエルがイランを攻撃するようなことがあれば、イラン側もイスラエル戦闘機を撃墜する。万一イスラエル機が逃れられたとしても、地対地ミサイルがイスラエルの空軍基地を破壊することができる。明らかに81年のオシラクとは状況が異なる」と述べた。既にイランは外国による国内核施設への攻撃を想定した大規模な軍事演習を始めている。

・イランは、s-300と呼ばれるロシア製長距離地対空ミサイルシステムを購入すべくロシアに対し積極的に働きかけている。ロシア版ペトリオットとされるこのミサイルシステムが実戦配備されれば、核施設への先制攻撃も辞さないとするイスラエルにとって、航空作戦を優位に進める上で大きな壁となる。

目的外使用不可

・ 現地時間9日夜、米国のギブズ大統領報道官は、イランが主張するような60%の濃縮能力を実際に保持しているかは疑問だとする見解を示した。米国は2010年3月にイランの核開発能力に関する国家情報分析評価(NIE)を発表し、イランが少なくとも2009年末の段階で核兵器開発を全面的に再開したとする報告をまとめた。但し同報告書でも実際の濃縮能力については未知数としか評価していない。

・ 米国の専門家は「イランはナタンツにある従来型の遠心分離機8000基に加え、クオムに新型の遠心分離機を導入して濃縮活動を続けている。イランの高濃縮ウラン精製能力は過小評価できない。最大の問題はウラン濃縮型原子爆弾が、核実験なしに実戦配備可能であることだ。高濃縮化イコール核武装化と捉えてよい」として、イランの核開発計画に警鐘を鳴らしている。

・ IAEAは2011年3月4日に発表した報告書で、「(イランの)ウラン濃縮と核弾頭開発の不透明さは現在も未だ解消されておらず、同国の核兵器開発計画が進展していないと信ずる証拠は無い」と言及している。

③最近のイラン核開発をめぐる主な動き

2009年8月5日	2009年6月に行われたイラン大統領選で再選されたアフマディネジャード大統領は、同国国会で就任宣誓を行い2期目の任期をスタートさせた。
2009年8月28日	IAEAのエルバラダイ事務局長は、イランがウラン濃縮活動を続行しているものの、活動のペースは落ちているとする最新の報告を理事国に配布 。
2009年10月25日	中部コム近郊の同国第2のウラン濃縮施設への国際原子力機関(IAEA)による査察を受け入れ。
2009年11月27日	IAEAにおいて第2のウラン濃縮施設の疑惑解明を求める決議を賛成多数で採択。
2009年11月29日	イランが10カ所の濃縮施設の新設などを表明 。
2009年12月1日	アフマディネジャード大統領は国営テレビのインタビュー番組に出演し、国際原子力機関(IAEA)への協力を縮小すると述べた。IAEA決議に賛成したロシアを批判。
2010年2月7日	アフマディネジャード大統領はイランが進めるウラン製造において、ウラン濃縮率を3・5%から20%に引き上げるよう、サレヒ原子力庁長官に指示。
2010年2月9日	イランがウラン濃縮を開始。米国のオバマ大統領は、イランが低濃縮ウランの国外搬送・加工というIAEA案を受け入れない限り、国連安保理での対イラン制裁協議は不可避と言明。
2010年2月11日	イスラム革命31周年を迎えた 同日、アフマディネジャード大統領はウラン濃縮が濃度20%になったことを公言。
2010年2月18日	IAEAは、イランが「核ミサイル弾頭の開発を秘密裏に行っている可能性がある」と指摘する報告書を理事国に配布 。
2010年3月9日	米国のバイデン副大統領は、「米国のイスラエルの安全保障に対する責務は、絶対的なものだ」、「イランの核兵器保有を断固、阻止する」と言明。

目的外使用不可

④シミュレーション中のチームとプレイヤーについて

日本
首相
官房長官
外務大臣
外務省担当局長
外務省担当課長
防衛大臣

米国
大統領
NSC担当補佐官
国務長官
国務次官補
国務省担当課長
国防長官
国防次官補

ロシア
大統領
外務大臣
外務省担当局長
国防大臣

EU
イギリス政府代表
フランス政府代表
ドイツ政府代表

中国
総書記・国家主席
外交部長
外交部担当局長
国防部長

イラン
最高指導者
大統領
大統領補佐官
外務大臣
外務省担当局長
外務省担当課長
イスラム革命防衛隊司令官

イスラエル
首相
首相補佐官（安全保障担当）
外務大臣
外務省担当局長
外務省担当課長
国防大臣
参謀総長

アラブ連盟
UAE政府代表
イラク政府代表
エジプト政府代表
シリア政府代表
パレスチナ暫定自治政府代表
サウジアラビア政府代表

メディア
論説委員長・野党党首
政治部部長
政治部キャップ
政治部記者
政治部記者
政治部記者

目的外使用不可

⑤第4回PAC政策シミュレーションにおける問題の所在

今回のシミュレーションにおいて主要な争点となった事項は、以下の3点であった。

①イランの核濃縮技術に関する情報の信憑性

濃度60%のウラン製造に成功したとのイラン政府の発表がどこまで真実であるか、真実である場合、その利用目的は何か、またウランの濃縮が今後も進んでいくのかを、タイムリーに把握する必要があった。

②イスラエルとイラン、またその他関係各国間での軍事行動勃発の可能性

イランのウラン濃縮発表に対し、イスラエルは即刻強硬手段を取る可能性を示唆した。そのため、この手段は具体的にどのようなものなのか、またそれはいつ実行に移されるのか、さらに周辺各国はイスラエルを支持するのか、支持する場合はどのような方法で行うのかをこまめに分析する必要があった。

③各国における外交手段としての政治・経済・軍事の各パワーの組み合わせ方

イランのウラン濃縮発表への対応として、どこまで、何を、政治・経済・軍事の各手段で行うのかを、各国は周辺諸国の動向も併せ見ながら柔軟に決定する必要があった。

⑥第4回PAC政策シミュレーションの特徴

今回のシミュレーションの特徴（想定された状況の内容、およびゲームの取り進め方）は、以下の3点であった。

①危機解決の手段として軍事行動の可能性を取り入れたこと

「戦争とは他の手段をもってする政治の継続である」とは、19世紀のプロイセンに生きた軍人クラウゼヴィッツの名言の一つであるが、今回のゲームはまさにこの言葉を体現するものであった。

イランのウラン濃縮発表という問題が非常にセンシティブであった上、イスラエルが即刻強硬手段を取る可能性を示唆したため、問題を100%外交努力だけで解決できるという確信のない状態でゲームが始まった。

一方、ゲーム開始時点では、すでに具体的な軍事手段が取られている想定でも、軍事作戦だけでゲームを取り進めるという想定でもなかった。

各国は複数の関係諸国を巻き込んだ問題解決のために、「どこから、どのような、軍事手段に移行するのか」「軍事手段に移行した後のプランはどのようなものか」が常時検討すべき課題となった。

②マーケットをリアルタイムで変動させゲームの変数としたこと

「軍事行動と政治」が切っても切れない関係にあるのと同様、「政治と経済」も常に連動している。今回のゲームでは、各国間外交の動きに合わせ、日本の為替・株・油価の数字を動かし、日本が外交手段を決定する際の要因として、国内経済を加味させた。

問題が起こったのがイランという世界有数の産油国であったため、各国の外交手段は油価に左右される部分が多くなった。

もちろん油価をはじめ経済的要素を捨象してゲームを取り進めることもできたが、よりリアルに外交手段を検討するために、国内問題を加えた。その象徴が経済問題であった。

③メディアにmulti-nationalな性格を持たせたこと

問題の性格が、複数の関係国の利害が交錯するものであったため、メディアチームにも、

関係各国の政策をウォッチする機能を与え、より相対的かつ包括的に各国間の関係を捉えさせた。

　第3回PACシミュレーションまで、メディアは日本のメディアと想定され、日本の外交政策のウォッチャーとして機能していたが、今回はそれを変更した。メディアチームの論説委員長が最終的に野党党首となって現首相と党首討論を行うという想定だけを考えれば、メディアの主要な焦点は日本政府の動向だけでよく、「国際メディア」という位置づけは必ずしもリアルではないかもしれない。

3. 第4回PAC政策シミュレーションの進行

１）全体進行の概要

今回のシミュレーションの主軸は、イランが濃度60%のウラン製造に成功したと発表したことと、その発表に対する各国の対応であった。米国・イスラエルはイランの発表に対し、「統一された脅威認識」を明らかにしたが、具体的な対応策をめぐっては、単独行動も辞さないとするイスラエルを、多国間による協調を前提とする米国が説得するという構図が明らかになった。同時に米国は、中東地域における軍事面での関与を強め、イスラエルを軍事力で支援する可能性も匂わせていた。

一方、日本、中国、ロシアの対応策は、当初明確ではなかった。日本は、「リアリズム外交の展開」を言明したが、安保理議長国として「しかるべき時期に」安保理を招集する旨と、日米の共同歩調・エネルギー安定供給の重要性とを発表するにとどまった。中国は、イランの行動を暗に非難しただけであったし、ロシアは、「国際的な合意の履行」と「周辺国の懸念に敏感であること」を表明したものの、具体的な行動に移ることはしなかった。そうした中でイランは、ウランの濃度を80%まで高める可能性を示唆して、エスカレーション戦略を採った。これに即座に反応したのがイスラエルである。イスラエルは、外相談話でイランの行動を激しく非難するとともに、単独軍事行動を採る可能性を示唆した。

こうした状況は、マーケットにも大きな影響を及ぼし、急速な円高と石油価格の高騰が進んだ。各国は、自国の安全保障と結び付けて、石油の安定供給を考える必要に迫られた。たとえば、日本・ＥＵ・ロシアが合意した、「ユーラシアエネルギーパッケージ構想」は、3者が安定的な資源確保を模索した結果である。

更に、各国は多国間の枠組みで問題を解決する必要性を感じていった。アラブ連盟の提案で非核化サミットが開催されたが、結局は国連安保理の場に持ち込まれた。当事国であるイランは招集されておらず、採択された決議にもイランの核開発を停止する具体的な措置は挿入されなかった。この措置に対する「不満」が、イスラエルを単独軍事行動へと導くことになる。これに対しイランが反撃し、エスカレーションはさらに進むかと思われたが、イラン・イスラエルの軍事対立を受け、各国は再度安保理に結集する。当該安保理の決議は、議長国日本のイニシアティブで採決されたもので、イラン・イスラエル双方を非難するものとなった。但し、各国はこの決議に全面的に賛同したわけではない。安保理をフォローする位置づけで行われた、2度目の非核化サミットでは、米国、イランが国連決議に対する不満を表明し、かつ、イランが国内の政治的混乱を表面化させたため、会議が中止・散会となった。国連決議はまとまったものの、国際社会全体が納得する形での平和的解決には至らなかったのである。

日本とＥＵは、エネルギーの安定供給を担保するためロシアを重要な交渉相手国とし、パッケージ合意を取り付けようとした。この交渉は内々に進められ、2日目の夕方に、「ユーラシアエネルギーパッケージ構想」として、ロシアは燃料、日本とＥＵは技術と資金、施設、関連システムを提供する形で合意がなされた。

2）チームごとの意思決定・行動の概要

各チームにおいては、以下のように方針決定・実行が進められた。

（１）日本チーム
「中東の安定が日本の安全保障」との大方針に基づき行動した。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①石油の安定供給を目指し、関係各国の間を取り持つことで自国のプレゼンスを高める
イラン・米国間の仲介をすることで、今回の危機を回避しようとした。但しこの提案は、米国から「外交手段は尽くしたという形を作るだけの形式的なものにしかならない」と一蹴され、また、イランも、魅力的な手段とは考えなかったため、明確な成果は上がらなかった。
石油の安定供給については、ＥＵ、ロシアと共同してユーラシアエネルギーパッケージ構想につき合意を締結した。但し、同構想は長期計画となるため、今回の危機関連では直ちに日本の石油が担保されることにはならなかった。

②安保理議長国として事態の平和的解決を目指す
安保理議長国として日本は、イランの濃縮活動を非難するとともに、これを止めるための措置を協議する場として安保理会合を招集した。しかし、結果的には各国の利害対立をうまく収拾することができず、国際的協議の場を「非核化サミット」に移すこととなった。
非核化サミットは、当初アラブ連盟がリーダーシップを取って始め、そのフォローアップを日本が担う形となった。しかし、イラン国内で政争が勃発したことを理由に、会議の途中で中止・散会を余儀なくされた。その結果、非核化サミットを国連を補完する形で利用し、本事案の解決の道筋を探るという日本の目標は達成されなかった。

（２）米国チーム
大統領はゲーム開始当初から、武力行使を前提としており、国務省、国防総省、NSCすべてがこの方針の下で動くこととなった。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①イランの核計画を阻止する
米国単独あるいはNATOとの共同での対イラン軍事行動を、国際社会全体が正統性を確保する形で行う。
この目的は、初日の安保理共同声明に「各国は必要な措置を取る」なる文言が挿入されたことによりある程度満たされた。しかし、結局はイスラエルが単独で対イラン軍事行動に踏み切ったため、「米国単独あるいはNATOとの共同」という目標は達成されなかった。
米国は、軍事行動を計画する一方で、「ソフトパワー」によるイラン説得をも模索した。すなわち、イラク復興を加速化し、イラン国民に、「WMDなき経済・社会の発展モデル」を提示することで核開発を断念させようとしたのである。米国はこれを日本の対イラク支援と連携して行うつもりであったが、日米間協議で、「イラク支援」を「イラン支援」と間違えるなど、意思疎通が混乱したため、目的は達成されなかった。
一方米国はイランに対しても、イランが核開発を断念した場合にはイランと関係改善の用意があるとのメッセージを送っていた。

②イスラエルの単独行動を阻止する
米国は、イスラエルの単独行動を認めず、米国自身が武力行使を行う用意がある旨をイスラエルに伝えた。これはイスラエルに対し、米国がイスラエルと共同で軍事行動をとる可能性があると思い込ませ、イスラエルによる単独行動を阻止するためであった。
しかし、これもイスラエルが単独行動を取ったことにより失敗に終わった。イスラエルによる攻撃後、米国の政策目標は変更され、国際社会におけるイスラエルの立場を擁護しつつ

目的外使用不可

も、イスラエルの単独行動についてはある程度責任を取らせることになった。
　その結果、安保理ではイスラエルに厳しい内容を含む決議が採択されたが、当該決議においてイスラエルの単独行動が「国際法違反」とされたことは、当初の米国の想定を超える｢行きすぎ｣であった。

（３）イランチーム
　究極的目的は核兵器開発・保有によりイランの国防に必要な抑止力を保有することであった。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①60%のウラン濃縮について国際的に認めさせる
　核兵器開発を秘密裏に続けるべく、国際社会に対しては「60%のウラン濃縮」があくまで研究調査目的であり、かつその量も微量であることを強調した。他方、イランの各プレイヤーは国際社会に対するブラフとして、関係各国に対し異なるメッセージを発するようにした。
　対ロシア、中国関係を公式な同盟とはしないものの、武器（具体的にはロシアのS-300）の引き渡し約束や原子力協力の枠組み協力を取り付けるなどして、抑止力確保につなげようとした。
　最終的には国内で政変が起きたため、ウランの濃縮度は20%まで引き下げられることとなった。

②本事案をめぐって、他国に軍事行動を起こさせないようにする
　バックチャネルで米国を説得し、単独・第三国との共同・第三国単独を問わず、軍事行動を起こさせないように努めた。
　併せて、中国、ロシア、ＥＵ、アラブ連盟、日本とも協議を行い、国際的なイラン包囲網の形成を防ごうとした。
　結果的にはイスラエルの単独行動が予想より早く開始され、これを事前に阻止することはできなかった。
　但しイスラエルの行動について、国際社会が国連決議において｢国際法違反｣と断じられたことは、イランにとっては外交上の成功であった。イスラエルに対する反撃としての軍事行動は、あくまで国内政策であり限定的なものとしたことも、この外交上の成功の要因となった。

（４）イスラエルチーム
　イスラエルは、イランによるウラン濃縮の推進が、軍事目的であり、自国の存亡の危機であるととらえ、この認識をもとに目標・手段を立案していった。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①イランによる核開発を阻止あるいは遅延させる
　この目標を達成するためには、軍事手段も辞さずとのメッセージを国際社会に発信し、軍事オプションの可能性をテコに、イランの目標達成を阻止しようとした。
　実際に軍事手段を採用する可能性については、当初は米国のみに任せ、イスラエルとしては外交手段で、イランの目標を阻止しようと考えた。
　一日目の前半、米国は単独でも軍事行動に踏み切る用意があるとしていたにもかかわらず、その後は前面に出ることは避け、あくまでイスラエルのサポート役に回りたい、軍事行動のデッドラインは一日目の2300時とする旨を伝えてきた。これに対しイスラエルは、米国の言動が｢消極的になってきた｣と判断、また、関係各国もイスラエルに対し自制を促すばかりで、イスラエルの不安を取り除こうとしたものはなかった。以上の理由により、イスラエルは単独軍事攻撃もやむなしと考え、1930時に軍事行動に踏み切った。
　これにより、イランの保有する核施設の約8割が破壊された。イスラエルは軍事オプションは成功と判断し、もし米国がこの攻撃を止めに入っていたら、成果はより低いものとなった

目的外使用不可

だろうと分析している。

②濃縮ウランの国外搬出・核関連施設の破壊と国際機関による査察

軍事行動でイランの核施設を破壊した後、イスラエルはイランと秘密交渉を進めた。軍事行動の後も外交手段でできることはあるとの判断からであった。

イランとの秘密交渉の結果、イスラエルがイランに対する謝罪と賠償を行い、イランはこれを受け入れる、代わってウラン濃縮の濃度を引き下げるとの了解を取り付けた。

但し、ウランの国外搬出や関連施設の破壊は約束されなかったため、当初のイスラエルの目標が完全に達成されたとは言えない。また、上記合意も口頭了解のみであったため、安保理という公式の場では、両者の主張が食い違うものとなった。

（５）ロシアチーム

大統領のリーダーシップのもとに、ロシアは政治・経済・軍事のコストを抑えて、利益を最大化する。但し、米国の一極集中は牽制するという大方針が掲げられた。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①勢力圏である中央アジアの安全を確保しながら、イランとの関係をめぐって得られる経済的利益を最大限確保する

中央アジアに、テロリスト、核兵器が流入しない限りにおいて、ロシアの経済的利益が確保されるよう、イランの核開発はある程度まで容認することとした。そのために、イランの核開発に対する国際社会の過剰な反応を抑えようと努め、核リース方式のさらなる推進を企図した。

エネルギー協力のみならず、S-300をイランに輸出することで、経済的利益をも得ようとした。

さらに、日本・ＥＵとの間で、ユーラシアエネルギーパッケージ構想に合意した。当初ロシアは、このパッケージ構想をロシア主導でより具体的なものに練り上げることを企図していたが、最終的には失敗する。但し、日本がこの構想を自国の外交的成果としてPRしたため、ロシアにとっては、「日本から金をむしり取る」という目標を達成する素地となった。

②米国の思惑通りにイラン核危機が解決されないようにする

ロシアは、イランにS-300を引き渡すことにより自国の軍事的プレゼンスを確保しようとしただけでなく、イランの軍事的抑止力を強化し、米国・イスラエルによる対イラン軍事行動を阻止しようとした。

また、安保理決議については、「必要なすべての措置」を提示した米国に対し、中国・ＥＵと歩調を合わせて「すべての」の文言を削らせ、米国の単独行動を牽制しようとした。

最終的に、イスラエルが単独で軍事行動に踏み切ったため、関係各国の自制を促すことでロシアのプレゼンスを発揮するというロシアの目標は達成できなかった。

但し、イスラエルの単独行動後は、これが「国際法違反」であるとの文言を安保理決議に書き込むことに成功し、米国に対する外交的な勝利を収めた。

（６）中国チーム

本事案において中国は「消極的なプレイヤー」であり、基本的には中東におけるプレゼンスは高めたいが、積極的に対価を払うつもりはないということだった。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①中東の新たな秩序作りにコミットすることでプレゼンスレベルを高める

中国は、本事案の解決に積極的に関わることは避け、むしろ自国主導の別の枠組みでの、イラン核開発危機の解決を目指そうとした。

そのため、まず自国の核保有が批判されないよう努めるとともに、イランに武器を輸出した

目的外使用不可

公司の社長を逮捕したり、イラン訪問中の国務委員の「行方不明」を大々的にアピールするなど、イラン、イスラエルの両方からやや距離を置いた態度を取った。

また中国は、2日目朝の安保理決議には拒否権を発動したが、これは、議長国である日本の対中国アプローチが不十分であったためであり、中国としては日本主導の秩序には加わらず、自国がよりコミットできる別の秩序を目指していた。その秩序作りの一環として、中国は上海協力機構の枠組みを通じて、イランに軍事基地の建設を提案したが、イランはこれを受け入れなかった。

②石油の安定供給を確保する

中国は、本事案を解決するにあたり、軍事手段に反対するとのメッセージを発信し続けたが、これは自国への石油の安定供給を担保するためには中東での紛争が望ましくないと考えたからであった。

しかし、イスラエルの軍事力行使をきっかけに原油価格が高騰したため、中国の戦略は十分達成されなかったといえる。

（７）ＥＵチーム

ＥＵ全体としては、あくまで国際社会の仲介役に徹することが大方針であったが、その中で、ドイツ・イギリス・フランスの各国が、他のメンバー国の利益を大きく阻害しない範囲内で、自国の利益の追求に努めた。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①イランとの原子力協力によるビジネスチャンス及び原油価格高騰によるＥＵの経済活動に対する損失を最小限に抑える

ＥＵは、メンバー国単独の利益よりも地域全体の利益を優先した。たとえばフランスは、単独でイランと交渉することを断念した。これは、ドイツとイランとの関係をも勘案し、ドイツ企業のイランにおけるビジネスチャンスをフランスが奪うことのないようにするためである。

ＥＵは、エネルギーの安定供給を確保するためロシアを重要な交渉相手国とし、パッケージ合意を取り付けようとした。この交渉が2日目の夕方に、「ユーラシアエネルギーパッケージ構想」として実を結んだことはＥＵにとって成功であったが、この構想の具体的な内容が最後まで詰め切れなかったのはＥＵの反省点であった。

②イランの核開発を宥和的に阻止する

米国やイスラエルとは異なり、ＥＵは軍事行動ではなく、あくまで外交交渉でイランの核開発を阻止し、平和的な解決を図ろうとした。

そのために、軍事行動を仄めかす米国を説得しようとし、米国がイランに対して核開発の断念を求めるよう働きかけた。

またＥＵは、他の関係各国からの不必要な反発を抑えるため、ロシアとは経済的共生を目指し、中国に対してはＥＵから積極的に働きかけることはしなかった。

これらの手段は全般的には成功したと言えよう。但し、安保理決議に、「イスラエルからの賠償をイランが受け入れる対価」として、イランが核開発を断念するという、パッケージ的には失敗した。

（８）アラブ連盟チーム

アラブ連盟は、「中東の非核化」および「事態の平和的解決」を大方針として掲げた。政策目標とその変化は以下の通りであった。

①あらゆる国から軍事力を用いて事態を解決させないようにする

アラブ連盟としては、当初から一方的な軍事行動の可能性を匂わせ、最終的に単独で軍事行動に踏み切ったイスラエルに対して強く非難する行動に終始した。

これは、アラブ連盟として、軍事行動に巻き込まれることのリスクおよびコストを回避しよ

うとしたことの結果であり、その意味においてアラブ連盟は、加盟国の利害が一致していたといえる。

②イランの核開発は、中東全体の安定化の文脈で捉える

中東全体の非核化を進める意味では、本来ならばイランの核開発疑惑をより強く批判するというオプションもあったが、連盟全体の利害が一致したのは、イスラエル批判であった。

この文脈でアラブ連盟は、中東非核化サミットを主導し、国連の枠組みを補完、場合によっては代替する形で、独自の中東非核化の枠組み作りを担おうとした。

その中でアラブ連盟は、イランの核は「青天井であってよいということではない」として、一定程度イランを牽制する一方で、核の平和利用は認めるべきだと主張、かつイランのみに批判が集まらないよう、イスラエルに対しては、NPT体制に入っていないことを非難する言説を展開した。

（９）メディアチーム

メディアチームは、multi-nationalな性格を与えられたため、特定の国に焦点を当てすぎることなく、広く、深く、迅速に情報を収集し、それに独自の観点を加えて報道することを目指した。

具体的には、以下のことを目指した。

- ・一チーム内の内部対立の様相を的確にとらえる
- ・各チームにとっての利害を明確にしたうえで、各チームがそれに沿った行動をしているかの視点を持つ

上記を達成するために設定された方法、またその実施の程度は以下の通りであった。

①一チームの内部対立の様相を的確にとらえる

米国、イラン、イスラエルの3チームを軸に、その他のチームをそれぞれに組み合わせて、記者の取材担当を割り振るとともに、取材等で得た情報は政治部長もしくはキャップに集約して、情報の共有化を図った。

結果、各国の交渉の行方については、8割方追いかけることができた。但しこれは、今回1カ国の中で大きな対立があったチームはなかったため、国内事情を深く追いかける必要が余りなくなっていたことに助けられている。アラブ連盟およびＥＵの内部の利害対立の様相については十分な理解ができておらず、情報収集の「深さ」に欠ける部分があった。

②各チームにとっての利害を明確にしたうえで、各チームがそれに沿った行動をしているかの視点を持つ

Multi-nationalな性格を利用して、各国の国益を定義し、各国に対しての「採点者」たる役割を負おうとしたが、対象者が多すぎて十分に機能できなかった。

二日目には、日本の党首討論があったため、急に「日本のメディア」としての性格を強く押し出すようになった。しかしながら、生じている事象に関して、確認と深堀り、それをストレートに伝える、という色合いがすでにあったため、日本政府に対する批判は、特別に強いものとはならなかった。

4. 第4回PAC政策シミュレーションの教訓

「２．４）第4回PAC政策シミュレーションの特徴」で挙げた3つの特徴に基づき、本シミュレーションの教訓について以下に述べる。

①危機解決の手段として軍事行動の可能性を取り入れたことによる教訓

今回のシミュレーションの特徴・争点のひとつは、国際危機を解決する最終手段としての軍事行動の可能性とその実施のタイミングであった。国連安保理の対イラン非難決議があったにもかかわらず、イスラエルが対イラン空爆に踏み切ったという点では、国際社会はイランに核開発を自制させることに失敗したともいえる。

特に興味深いのは、イランの核開発を阻止する手段としての軍事オプションに関するイスラエルと米国の評価の違いである。イスラエルは単独軍事行動が自国の目的達成に有効だったと評価し、もし米国がイスラエルを制止していれば、イランの核開発施設を8割まで破壊することは出来ず、目的達成度は「もっと低いものとなっただろう」と分析している。これに対し、米国は当初単独で攻撃を行うつもりであり、イスラエルの単独攻撃を認めなかった。そのため米国は、最終的にイランのウラン濃縮率が20%まで低下したにもかかわらず、イスラエルの行動自体は「国際法違反」と断じている。

イスラエルにとってイランのウラン濃縮60%という事態は「自国の存亡」にかかわる大問題であり、当初は米国による単独軍事行動を期待していたものの、その後米国は「消極的」になったと判断し、最終的には単独軍事行動を実行した。一方、米国にとってイランの核開発は「国際社会の安全保障」を揺るがす問題ではあるものの、イスラエルが持ったような危機意識はなかったように思われた。

今回のシミュレーションでは、「自国の安全保障との関連でどこまで軍事オプションを真剣に検討しつつ、如何に問題を積極的に解決する姿勢を示しながら自国のプレゼンスを発揮するか」に関する外交政策上の判断が重要であったと思われる。例えば、ロシアは当初から軍事介入をオプションとして検討しなかったが、ロシアにとって今回の事案は、死活的に重要な自国の国益が脅かされているわけではなく、軍事手段を含む積極的関与というオプションは始めからなかったようだ。

一方、軍事的手段を実際に発動するかどうかは別問題として、それを「使おうと思えば使える」状態で保持しておくことは、国家としての発言力を増大する上で有効であることも今回のゲームの教訓である。その意味では、今回元々軍事的オプションを想定できない日本チームは、自国の国益とそれを達成するための方策・手段をうまく定義できなかったきらいはあるものの、事態打開のための手段の一部が初めから欠けていたともいえよう。

さらに、事態の打開策として軍事手段を講じるならば、作戦終了後のアフタープランをも作成し、それを国際社会に事前にアピールしておくことが重要であることも、今回のゲームの教訓であった。今回ＥＵは、軍事手段を匂わせた米国からも、軍事行動をとったイスラエルからも距離を置いたが、これは軍事作戦後のイラン復興プランが十分示されていなかったことも理由の一つであった。また、米国も日本に復興支援を求め、これをイランにアピールすることにより、核開発を断念させることを検討していた。

最後に外交シミュレーションにおける軍事オプションの取り扱いについてであるが、ゲームの中では軍事手段の「決定」を行っても、実際には（バーチャルにすら）具体的軍事作戦をシミュレートすることができないため、現実よりも軍事オプションへの移行が容易に行われる傾向があることを付言しておく。

②マーケットをリアルタイムで変動させてゲームの変数としたことによる教訓

今回のゲームでは、産油地域である中東が直接危機にさらされたため、石油消費国である日本、米国、中国は、石油の安定供給を考えねばならなかった。その意味でこれら諸国では、自国の安全保障を考える際に、経済政策の面でも、例えば次のような具体的政策手段が検討されてもよかったと思われる。

目的外使用不可

・油価上昇を見越し、短期的にエネルギーを確保する
・ウランの濃縮率を上昇させたイランを、経済的に罰する

今回は、危機を回避するための手段として経済面での政策が十分に検討されたとは言い難い。実際に、ゲーム中リアルタイムで変動したマーケット関連数値が各国の政策判断に与えた影響は小さかったようだ。ロシアやＥＵは、対イラン経済制裁という選択肢が早い段階で放棄され、経済手段を含めた外交努力が不十分であったと見ていた。これは、ロシアやＥＵが経済外交の可能性を模索していたのに対し、他の国々での政策議論が軍事手段の是非に集中する傾向があったからかもしれない。この種のゲームで軍事作戦をシミュレートできないのと同様、経済的手段の効用についても十分シミュレートできないため一定の限界はあるだろうが、今回は政策立案における「軍事・経済・外交」の三要素の連携についての検討と経済外交の効果の検証が不十分であったと言えよう。

また、エネルギー確保の観点からみれば、今回のゲームでは日本、ロシア、ＥＵの間で「ユーラシアエネルギーパッケージ構想」が合意されたが、これはあくまで長期の構想であり、直近のエネルギー確保に関する議論は、石油備蓄の放出に関するものを除けば、あまり行われなかった。勿論長期的エネルギー確保に向けた政策構想は重要であるが、短期的に中東のイラン以外の国からの輸入量を増量する努力や代替エネルギーとしての天然ガスの輸入を増やす努力なども検討されるべきではなかったか。

今回のゲームではシナリオの中で2010年4月20日の安保理決議（イランの政府系銀行に加え、核開発関連部門の資金調達に関与してきた国営投資開発公社をも制裁の対象とする）が想定されていたのだから、これを一歩進め、対イラン経済制裁の対象を広げる、またはイラン製品（石油、農産品）の不買、あるいはイランへの投資自制などの措置も検討すれば良かったのではないか。

③メディアにmulti-nationalな性格を持たせたことによる教訓

今回メディアチームは、従来とは異なり、日本のメディアではなく、国際メディアと位置づけられた。そのため今回のメディアチームの行動は、国内政治を重視する「第四の権力」としての役割は弱まったといえるだろう。

「国際放送局」ならば、各国の国益をより明確に報じ、それに対する各政府の行動を批判的に論評する姿勢を目指してもよかったが、今回メディアチームは批判的論評よりも情報の正確性を追求した。そのため、今回は「各国のメディア」として独自性を発揮するというより、結果的に「通信社の集合体」としての報道となったことは否めない。

また、二日目にはメディアチームの「論説委員長」が「野党党首」を兼ねて日本の首相に党首討論を挑むことになった。メディアであれば日本政府の監視役としての役割を果たしても良かったが、今回のシナリオでは石油の安定供給以外に、日本の国益に直接影響が及ぶ局面が少なかったこともあってか、メディアチームとして日本政府の批判役になりきることはなかった。