

# 安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一の見解ではありません。

## 戦争の未来と今後の自衛隊のあり方

— 平時の「戦争」にも備えよ —

研究班 松村五郎

### 1 はじめに

昨今、今後約10年間にわたって自衛隊をどのように整備し運用していくかの準拠となる「防衛計画の大綱」改定に向けて、様々な議論がなされている。この議論においては、日本を取り巻く戦略環境の推移、関係各国の軍事力の動向、今後見込まれる科学技術の発展などについて、至当な見積もりを行っていくことが不可欠であることは言うまでもないが、その更に前提として、将来、世界における戦争がどのようなものになっていくのかに関して大局的なイメージを掴んでおくことが、大きな方向性を見誤らないために、非常に重要であろう。

冷戦直後、もはや国家間大規模戦争は起こらないとの楽観論に安堵したのも束の間、その後、バルカン半島、中東、アフリカ等における数々の紛争を経て、今、再び自国の利益を優先する大国間の対立が激化するのを前に、世界の国々は今後起きるかもしれない戦争から自国を守るために、今、採るべき道を真剣に考えることを余儀なくされている。

そのような中、世界で戦略や戦争論の大家と呼ばれる学者たちも、これからの戦争を考えるための基盤となる著作を次々と出版している。例えば、英米両国で屈指の戦

略家とされレーガン政権の戦略アドバイザーも務めたコリン・グレイは、2015年に”The Future of Strategy”（邦題『戦略の未来』、奥山真司訳）<sup>i</sup>を著し、戦略の「決定的な論理は時代と場所を超越した普遍的なものである」として、今後の戦争を見る際にも、「目的」「方策」「手段」とそれらの「前提」という4つの概念から戦争を捉えることが重要であると論じている。

また、イスラエルの軍事史家にして戦略の大家であるマーチン・ファン・クレフェルトは、2017年の著書”More On War”（邦題『新時代「戦争論」』、石津朋之監訳）<sup>ii</sup>の中で、今後の世界においても戦争は大きな役割を果たし、特に、「異なる文明に属する政治共同体間の戦争」と「一方が他方よりも圧倒的に弱いか強いため、戦略の通常のルールに従えば、とうてい争えない二者間の戦争」という二種類の非対称戦争に注目していく必要があると指摘している。

これらの著作も今後の戦争を考えていく上で多くの示唆に富むものであるが、本稿ではこれからの戦争についてより直接的な示唆を与えてくれる著作として、イギリスの戦略論の大家で、核戦略や冷戦に関する数々の論考を著しているローレンス・フリードマンが2017年に出版した”The Future of War : A History”（『戦争の未来：ある歴史』）<sup>iii</sup>について、邦訳も未刊であることから、やや詳しく紹介した上で、その中から今後の日本の安全保障を考える上で学び取らなくてはならない事項を抽出し、これからの日本がそれに対応していくため、今後の自衛隊はどのようにあらねばならないかへと論を進めて行きたいと思う。

## 2 『戦争の未来：ある歴史』に学ぶ

この著作でフリードマンは、19世紀後半の普仏戦争終結後、第1次世界大戦、第2次世界大戦、米ソ冷戦、ポスト冷戦期の戦争を通じ、世界の戦略家、政策立案者、軍人、小説家などが、それぞれの時点で、未来の戦争をどのように予測したか、そして、これに対して実際の戦争はどのように推移してきたのかを分析している。過去において「戦争の未来」がどのように考察され、実際にはどうなったのかを分析することにより、今我々が今後の戦争についてどのように考え、対応していくべきかについて教訓を得るということがこの著作の目的である。

フリードマンの結論は、戦争の形態は技術の進歩によって変化するが、実際に戦争が起きた後には、いつも変わらぬ問題が立ち現れてくるのであり、未来の戦争を考える上で、それを忘れてはならないということである。そして、その変わらぬ問題の中

で最たるものとして、戦争はそれを起こした者の思惑のように、迅速に決定的な成果を残して終わることは非常に稀であり、ほとんどの場合、長期の消耗戦になるということも挙げている。

政策決定者でも小説家でも、将来の戦争を考えるときには必ず、新しい科学技術に期待をかけて、奇襲による短期決戦を思い描く。しかし、実際に生起する戦争は、第1次・第2次世界大戦、そしてアフガニスタン戦争やイラク戦争のように、長期にわたる消耗戦となることが多いのである。

これを国家防衛という観点から見れば、侵略側の最先端兵器による第一撃を、同じく最先端の防衛力で直ちに撃退して事態を即時に收拾できればそれに越したことはないが、実際にはそれだけではなく、烈度は低くとも長期間続く多様な手段による戦いに勝ち抜くことも覚悟しておかなくてはならないことになる。

これが主たる結論であるが、この著作全体を通じて、フリードマンはこの結論に関連する二つの大きな点に着目している。一つは、未来の戦争を考える際、短期の大規模な決定的戦争だけを見るのではなく、長期にわたって続く比較的小規模な非決定的戦争にも留意する必要があるということである。そして、二つ目は、戦争の歴史を通じて、非戦闘員すなわち市民の被害をどう考えるかについては幾多の変遷があり、今後の戦争を考える上で、この視点は欠くことができないことである。以下、この二つの点に関するフリードマンの考察について、少し詳しく紹介する。

#### (1) 非決定的戦争への対応

フリードマンは、ナポレオン、クラウゼヴィッツ、モルトケ等の戦略家達は、偉大な指揮官が戦闘において敵軍を殲滅することにより、勝利した主権国の主張を敵国に強要することが戦争の目的であり、そのための戦争は迅速に終わることが望ましいと考えていたにもかかわらず、その後実際に起きた戦争は、その思惑を超えて、往々にして長期化したことを指摘する。

特に、外征戦争の場合には、緒戦に勝利しても、その後の非正規抵抗に長期にわたって悩まされることが多い。また、もっと大きな視点で見れば、第2次世界大戦後に植民地解放戦争が激化し、東西冷戦後にはバルカン半島や中東、アフリカで様々な内戦が生起するなど、大国間戦争の結果として世界秩序が変化することにより、その後小規模紛争が頻発するのは歴史の習いである。

これらの戦争は、過去においては反乱に対する対反乱戦争という形を取ることが多かった。そして、大戦力による戦争については、戦略レベルから戦術レベルまで多く

の研究がなされてきたのに対し、対反乱戦争に関する研究は、学術、実務いずれにおいても、1990年代までほとんど研究されてこなかったと、フリードマンは指摘する。戦争の未来を考える時に、大規模な決定的戦争のみを対象とし、比較的小規模な非決定的戦争を対象にしないのは、片手落ちだという訳である。

それでも、冷戦後の内戦頻発を受けて、1990年代以降は内戦研究のブームが訪れたのは確かである。いわゆる「失敗国家」の問題が人道的な見地のみならず、避難民流出、宗教的過激主義の拡大、テロリストへの聖域提供、麻薬密輸等の組織犯罪増大などの見地から、先進諸国にとって看過できない問題として立ち現れてきたからである。しかし、これまでのところ、これらに対処する有効な処方箋は見つかっておらず、多国籍軍や地域機関等による介入、国連による平和維持活動のいずれも、思うように功を奏してはいない。

また現代においては、大国間の係争においても、いわゆる「ハイブリッド戦争」の形をとるということが、ロシアによるウクライナ侵攻、クリミア併合以来、クローズアップされるようになった。これは、正規軍ではない民兵等の活用、サイバー攻撃による軍民のインフラ破壊、世論操作を狙った「情報作戦」など、様々な手段を組み合わせ、自国に有利な結果を作り出す新しい戦争形態である。

このような新型の非決定的戦争は、従来の対反乱戦争のように決定的戦争の後に起きるだけではなく、決定的戦争を企図した側が、事前に有利な態勢を作るために用いられる。そして、状況が有利な場合には、決定的戦争に至る以前に、それだけで相手国に意思を強要することも想定される。このため平時と戦時の境界は曖昧となり、これがだらだらと長い期間続くこともある。いわゆるグレイゾーンの戦争と言われる状態である。

このように、これから未来の戦争に対処していくためには、対反乱作戦をはじめ、非正規戦争、サイバー戦争、「情報作戦」など、様々な非決定的戦争への対応を考えていく必要がある。これに更に、無人機技術、ロボット技術、人工知能、ナノテクノロジー等、各種の最先端技術が応用されていくことになる。情報化が進んだ現代において、技術が大国に独占されることは先ずあり得ない。従って、最先端技術が大規模な決定的戦争をどう変えるかを考えるのみならず、各種の非決定的戦争にどのように適用され得るかを考え、積極的に対応していくことが必要である。戦争の未来を考える上では、敵に致命的一撃を加え、戦争を迅速かつ成功裏に終わらせる決定的戦力を探求するだけでは不十分なのである。

## (2) 市民の安全に対する考慮

19世紀初頭、兵器の近代化によって戦争の惨禍は益々苛烈になったが、一方で中世以来の限定戦争の考え方は生きており、非戦闘員を戦闘員とは区別して、戦火から守るとの考え方の下に、戦争に関する国際法が整備された。

ところが、戦争における航空機の活用方法が進歩すると共に、総力戦の考え方の下に敵国の産業基盤が攻撃目標とされたことで、第1次、第2次世界大戦を通じて戦略爆撃が大きな戦争手段となり、更には原子爆弾が発明されるに至って、「軍人と市民の差が曖昧となったことは、古典的なモデルに対する挑戦であった」。

その後、国連憲章によって侵略のための戦争は排除された訳であるが、従来から戦争に関する国際法は、国家間の決定的戦争を念頭に整備されてきたものであり、植民地戦争や内戦への適用に関しては曖昧な点が多い。まして、前項で述べたような「失敗国家」における内戦、「ハイブリッド戦争」、グレーゾーンの戦争など、現代において問題になっている非決定的戦争においては、市民を戦闘員と区別すること自体が困難である。また、区別はできたとしても、現代の各種の戦争は都市を巻き込む傾向が高まっており、戦闘が市民の居住エリアで生起することで、市民の副次的被害が大きくなることが予想される。かつて追求されていたような、時間的空間的に破壊を限定した戦争は、ますます困難になってきているのである。

しかしその一方で、「少なくとも西側諸国は、それが必ずしも成功するとは限らないものの、戦争において市民を犠牲にしないことを追求する戦略に向かっている」のは確かである。そこで、戦争の未来を考える際に、この矛盾をどのように解決していくかが、大きな問題として立ち現れてくるのである。

## 3 今後の日本の安全保障へのインパクト

さてそこで、前節で紹介したフリードマンの戦争の未来に関する考察が、今後の日本の安全保障にどのようなインパクトを与えるのかを、ここで考察してみたい。

従来から、日本の安全保障上、最も重大な軍事的脅威は、大きな軍事的能力を持つ周辺国による日本領域への侵攻であると考えられてきた。東西冷戦時代には、ソ連による北海道侵攻の脅威が指摘されていた。また現在においては、急速に軍事力を増強している中国が南西諸島を脅かすことが懸念されている。

これらの事態に対して対処能力を準備することは、それが生起する蓋然性の評価とは別に、日本が国際社会で一定の影響力を有する責任ある国家として生存していく上

でも極めて重要である。いくら各国が原則として武力の行使を禁じた国連憲章を承認していると言っても、国際的強制力によってそれが担保されている訳ではないのが現状である。そのような中で、最終的に国家間の軍事対立が生じた場合に、日本が自国の領域を防衛する能力を持っていなかったならば、他国の不当な主張に屈せざるを得なくなることも考えられる。

このためにどれだけの量の防衛力を持つ必要があるかについては議論があるとしても、少なくとも決定的な第一撃によって直ちに侵略国に優位を許すことがないような防衛力を保持することは必須である。正面切った侵略行為を許さず、これを拒否する能力は、軍事的には対処の手段にとどまらず抑止力として機能すると共に、政治外交的には日本の国際社会における発言力を担保する基盤ともなるのである。

ところで、このような議論は、先に挙げたフリードマンの考察に照らしてみれば、あくまで決定的戦争に関するシナリオであり、これに対する対応が、これまでの日本の防衛に関する議論の主体であった。しかしフリードマンも言うように、未来に起きることを決めつけ、そのシナリオだけで将来の安全保障を語り、防衛力を整備することは危険である。非決定的戦争とは、軍事力による短期決戦が主体の決定的戦争とは異なり、長期にわたって国の総合的な力を発揮しなくては克服できない戦争であり、これからの日本の安全保障を考える際、常に考慮に入れて準備しておかなくては、起きた時に俄かに対応できるものではない。それにもかかわらず、日本において非決定的戦争への対応に関する議論はこれまで不十分であったと思われることから、以下この点に焦点を当てて考察を進めたいと思う。

それでは、今後の日本が直面することを予期しなくてはならない非決定的戦争とは、どのような様相になるのだろうか。まず、日本自身が直接当事者となるような非決定的戦争には、大きく二つが考えられる。一つは、過去の戦争の歴史において何度も見られたような、決定的戦争に引き続いて起きる長期にわたる消耗戦であり、もう一つは、決定的戦争が起きる以前の平素の段階から、様々な新しい手段を組み合わせで行われる、いわゆるグレーゾーンの状況である。また、日本が直接の当事者ではなくとも、国際社会を不安定化するために日本として無視できないような国外の非決定的戦争への対応も、第3の категорияとして、日本の安全保障上の考慮に入れておく必要があると思われる。以下、日本が将来直面する可能性がある、これら3つの戦争の類型について、一つずつ考察してみたい。

## (1) 長期にわたる消耗戦

日本の領域に対する正規軍による本格的侵攻が予期される場合、最も望ましいのはこれを抑止することであり、それに次ぐのは、侵攻の第一撃を撃退することにより迅速に決をつけることであるのは言うまでもない。緒戦がどのような第一撃であっても、直ちに撃退できるような圧倒的な防衛力を常に保持できればそれに越したことはないが、対象国が軍備の増強を続ける限り、そのコストは増大し続けることに加え、戦争に特有の不確実性は常に付きまとう。

このような点を考慮した上で、失敗が許されない国家安全保障を全うするためには、万が一緒戦において侵攻部隊を撃退できなかった場合にも、侵略の目的を容易には達成させずに、粘り強く抵抗しつつ解決に持ち込めるような防衛力を、できる限り低コストで準備しておかなくてはならない。

この際考慮しておかなくてはならないのは、今後日本領域に対する侵攻を企てる国があるとすれば、その目的は日本全土の占領ではなく、限定的な一部領域の確保であるろうということである。その具体的な目的によって目標範囲は変化するだろうが、防衛する側としては、そのような既成事実を作らせないための抵抗を継続することが必要となる。そのような抵抗があって初めて、日米同盟をはじめとする国際的な枠組みによる軍事的、政治的な解決が可能となるのである。

## (2) 「グレーゾーンの戦い」

フリードマンの考察にもあったように、戦争の未来を考える際には、科学技術の進歩に伴い、これまでの戦争とは異なる様相が現れてくることも、しっかりと見据えておかなくてはならない。日本においても、グレーゾーンという新しい形の、平時と有事の境界がはっきりしない事態が、今後ますます問題になってくると予想される。

このグレーゾーンには論者によって様々な定義があり、例えば平成29年度版防衛白書では、「グレーゾーンの事態とは、純然たる平時でも有事でもない幅広い状況を端的に表現したもの」としている。<sup>iv</sup>一方フリードマンは、「平和と戦争、軍事と民事、通常兵器と非通常兵器、正規と非正規、国内と国際、国家と非国家、合法と犯罪の境界が不明確になってきた」中で、「大規模戦争の勃発に至らない閾値以下に留まるように慎重に行動が選択される」平和と戦争の間のグレーゾーン紛争として、これに言及している。

以下本稿においては、「正規軍による軍事的侵攻に至らない中で、それを成功させる条件作為のために、あるいはそれに至らずに主張を強要するために、国家あるいは非

国家主体が多様な手段を用いて行う行動」を幅広くとらえて、「グレーゾーンの戦い」と呼称することにしたい。

その上で、特に注意を要するのは、実質的には国家が行っているにもかかわらず、それが特定の国家によるものなのか、犯罪集団のような非国家主体によるものなのか、わからない形で行われる不法行動等である。その内容が警察の対応能力を超える場合、自衛隊が治安出動等の枠組みで対応することになり、防衛出動による対応とは異なる警察作用としての法的枠組みの中で作戦を行うことになる。

さてそれでは、これからの科学技術の進歩と日本の安全保障環境を総合的に見た場合、具体的にこれからの日本で問題となるような「グレーゾーンの戦い」にはどのようなものがあるかを考えてみたい。現在すでに指摘されているものとして、第一には、軍以外の非正規集団等が日本の領域またはその周辺で行う物理的な行動が、第二としては、サイバー攻撃が考えられる。また、軍事科学技術の動向を考えると、第三の類型として、電磁スペクトラム攻撃についても考慮しておかなくてはならない。そして、これらすべてとの関連で今後の「戦い」における必須の要素として、世論等に影響を与える「情報作戦」に関する考慮も不可欠である。以下、これらについて、詳しく考察していく。

#### ア 非正規集団等による行動

2014年のウクライナ騒乱とロシアによるクリミア併合に当たっては、実質的にロシア連邦軍の一部と見られる部隊が、ウクライナ国内の分離主義勢力の一部としてウクライナ政府軍と交戦したが、ロシア政府はこれをロシアによる武力攻撃だとは認めていない。<sup>v</sup>

国連憲章によって、自衛及び国連制裁以外の武力による威嚇又は武力の行使が認められないという規範が国際社会に定着している現在、このように正規軍の行動ではないとしつつ、実際には国家が後ろ盾となって非正規の武装集団等を動かし、既成事実を積みあげることによって自国に都合の良い現状変更を強行することが、「グレーゾーンの戦い」の一つとして懸念されている。

日本の周辺においては、中国が、東シナ海において軍事的プレゼンスを強化すると共に、南シナ海において埋め立てによる人工島の軍事拠点化等を進める中、武装して漁船等で活動する海上民兵の存在が指摘されている。<sup>vi</sup> 2009年3月に南シナ海の公海上で米海軍の音響測定艦が、中国の公船や漁船に取り囲まれて行動を妨害されるといふ事案があった<sup>vii</sup>ように、海上民兵が偽装漁船で海軍の別働隊として行動したり、

尖閣諸島などに漁民を装って上陸して既成事実を作ろうとすることなどが懸念されている。将来的には、現中国政府以外の組織や国家等による他海域も含めた事案も想定しておかなくてはならないだろう。

このような事案も含め、日本の領域で国家による軍事侵攻とは認定できない不法行動があった場合、一義的には海上保安庁や警察が対応することになるが、相手が威力の大きな武器を持っている等により、その能力を超える対応が必要な場合、自衛隊が海上警備行動や治安出動等の枠組みで対応することになる。

治安出動という行動類型は、本来国内の騒擾に対処するためのものであったが、2001年の自衛隊法改正により、武装工作員等威力の大きな武器を持った集団の鎮圧にも適用されることとなった。この法的枠組みが最善かどうかには更なる検討が必要かもしれない。ただそうだとすると、上記のような事態で大事なことは、自衛隊が対応したとしても、それは自衛隊が軍事行動として対応した訳ではなく、警察行動の支援として対応したということ、国際的に明確に主張できるようにしておくことである。これが不明確だと、日本が先に軍事的手段を用いたとして、相手国による軍事力使用を正当化する口実を与える恐れがあるからである。すなわち、このようなグレーゾーンに対応する上で、対応できない間隙があってはならないが、それと同時に、軍事行動と警察行動の境目は国内外に明確に説明できるものでなくてはならないのである。

現在の国内法制では、このような自衛隊による警察行動の補完は、治安出動、治安出動下令前の情報収集、警護出動、海上警備行動、対領空侵犯措置等として規定されている。更に法整備が必要な部分もあろうが、いずれにしても、実際の自衛隊の行動が、法律に則って行われることは極めて重要である。その上で、その行動のための運用ドクトリンをきちんと定め、平素から教育訓練を重ね、専用の装備が必要な場合には整備しておく必要があるだろう。

#### イ サイバー攻撃

前出のウクライナ騒乱の際、ロシアはウクライナに対してサイバー攻撃を実行したとされている。<sup>iv</sup>このような「ハイブリッド戦争」におけるサイバー攻撃は、相手国の軍に対して指向されてその国家防衛能力を直接弱体化させるために使用されることもあれば、広く相手国の社会インフラを破壊・混乱させ、国民の意志や産業基盤など、国家防衛基盤を間接的に弱体化させることで、その目的を達成しようと企てられることもある。後者については、北朝鮮が韓国社会に対し、平素からサイバー攻撃を仕掛

けていることが指摘されている。<sup>ix</sup>

サイバー攻撃の特徴は、狙った時期に大規模なあるいは重大な攻撃を仕掛けるために、平素からサイバー情報活動が継続的に行われていることであり、その情報活動の中でも、小規模な攻撃や数々の違法行為が行われていることである。また、いわゆる「攻撃」ではなく、情報を盗むという行為も含まれ、本稿で定義した「グレーゾーンの戦い」以前に日常的に水面下で行われている「戦い」でもあるとも言えよう。

またその目標が軍であれ、民間インフラ等であれ、サイバー攻撃はサイバー空間上のシステム等の破壊にとどまらず、システムを誤作動させることにより、兵器、工場、変電所、原発等を物理的に故障させ、場合によっては破壊することも可能である。実際、2010年にイランのウラン濃縮施設の遠心分離器が、サイバー攻撃によって物理的に誤作動させられたという事例もある。<sup>x</sup>

日本に対するサイバー攻撃に関しては、内閣官房に設置された内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）を中心に、各省庁が平素から対応しているところであり、自衛隊に対する攻撃には防衛省が対応することになっている。しかし、正規軍又は非正規集団等による物理的な攻撃と連携して、サイバー攻撃によるシステム麻痺や物理的破壊が広範に企てられる事態への対応には未だ手が付いておらず、今後の大きな課題である。

#### ウ 電磁スペクトラム攻撃

前節で紹介した2017年出版のフリードマンの著作の時点では、電磁スペクトラム攻撃という用語は全く出てこない。しかし米軍は、宇宙及びサイバー空間とならんで電磁スペクトラム空間を、今後の戦争領域の一つと捉えている。<sup>xi</sup>そして、ロシアや中国はむしろアメリカに先んじてこれに着目し、兵器の開発を進めていたとも言われており、今後、軍事技術的に注目される分野である。

電磁スペクトラムとは、最も長波長の超低周波から、いわゆる普通の電波、マイクロ波、赤外線、可視光、紫外線、X線を含んで、最も短波長のガンマ線まで、あらゆる電磁波の周波数帯域を指す。すなわち、電磁スペクトラム攻撃とは、これらのあらゆる電磁波を巡って行われる攻撃ということになる。

「グレーゾーンの戦い」という観点から見る場合、電磁スペクトラム攻撃は、サイバー攻撃との対比で考えるとわかりやすい。サイバー攻撃が、平素からサイバー空間において情報を集め、必要な時に自らに有利なように相手のシステムを破壊したり、乗っ取ったりすることで目的を達成するのと同じように、電磁スペクトラム攻撃の場

合は、平素から電磁スペクトラム空間で情報を集め、必要な時に電波等を遮断したり、欺偏するなどして目的を達成する訳である。

インターネット等のサイバー空間が、軍事と民事の両方で利用されているのと同様、電磁スペクトラム空間も軍民両方で使用されている。従ってサイバー攻撃と同様、電磁スペクトラム攻撃も、民間インフラとしての電磁波や電子機器を対象とすることで、社会に広範なダメージを与えることによって、「グレーゾーンの戦い」の一部として活用される恐れがある。例えば、北朝鮮がGPSを妨害する電波を発信したことにより、韓国の民間航空機に影響が出たことを想起すればよい。<sup>xii</sup>

更に、サイバー攻撃による間接的破壊とは異なり、強力な電磁パルスやレーザー等、電磁波自体で直接的に物理的破壊が可能な点は、サイバー攻撃以上に軍事的意義が大きいかとも言うことができ、これからの日本の安全保障を考える上で重要な分野であることは間違いないだろう。

電磁スペクトラム攻撃に有効に対処するためには、先ず自国側がいつ、どのような電磁波を、どのように使用するのかを、すべて一元的に把握していることが大前提となる。自衛隊の中だけでさえも、陸・海・空の自衛隊各々が使用する電磁波の運用がリアルタイムで一元的に管理されている訳ではない。民間も含めたニーズをすべて把握した上で、優先的に確保すべき電磁波を決め、それを保護する手段や、妨害された場合に回避する手段等を講じていく必要がある。侵略側の電磁スペクトラム兵器を無効化するためには、こちらから電磁スペクトラムの反撃を行うことも想定されるため、この点は非常に重要である。

また、決定的戦争としての正規軍による侵略が開始される前の「グレーゾーンの戦い」において、正体不明の無人機、衛星、気球等から電磁スペクトラム攻撃が実施され、自衛隊の警戒監視網や指揮通信網が機能しなくなってしまう場合、侵略軍を撃退するための防衛作戦は発動する前から機能しなくなり、戦わずして屈することになってしまうかもしれない。サイバー攻撃の場合と同様、民間インフラが機能しなくなることにより侵略以前に屈服させられる恐れもある。反撃も含めてこれに対応するためには現在サイバー攻撃について始まっているのと同様、何が国際的に合法なのかを国際法で定めていくルール作りに積極的に参加していくことも必要になってくるだろう。

なお、電磁スペクトラム兵器として最も強力であるのは、高高度核爆発による高高度電磁パルス（HEMP）であり、1回の核爆発で半径数百～数千kmにある電気・電

子機器等を瞬時に損壊させることができると言われている。<sup>xiii</sup>このような兵器使用の恫喝に屈することがないように、軍民それぞれのインフラについて、HEMP対策を進めていくことも重要である。これにより通常兵器としてのEMP弾等による攻撃も含めた、あらゆる電磁スペクトラム攻撃への軍民の抗堪性を高める効果も期待できよう。

#### エ 「情報作戦」

本稿では「情報作戦」と「」付きで記述しているが、これには訳があり、ここで意味しているのは、一般的に情報を収集し合うという意味での情報戦ではなく、米軍が使用している意味での「情報作戦」を指しているからである。米軍の定義では、「情報作戦」とは、「軍事作戦において、他の作戦構成要素との調和を図りつつ、敵又は潜在的な敵の意思決定過程に影響を与え、混乱させ、その質を低下させ、あるいはそれを乗っ取り、その一方で我の意思決定過程は守るために、情報関連能力を総合的に運用すること」である。<sup>xiv</sup>

定義の字面だけではわかり難いが、中国人民解放軍で三戦と言われている「輿論戦」「心理戦」「法律戦」<sup>xv</sup>と似た概念で、広報、民軍関係、サイバー戦、電磁スペクトラム戦、情報保証、諜報、防諜、偽騙、作戦保全、法務などの機能を活用して、一貫した方針の下に、敵指導部の心理に影響を与えると共に、敵の同様の企てから我を守るものである。

この「情報作戦」は、特に「グレーゾーンの戦い」においては非常に重要である。なぜなら、非正規集団等の行動、サイバー攻撃、電磁スペクトラム攻撃などにより、決定的戦争を有利に展開する条件を作為することもさることながら、相手国指導部に心理的恫喝を加えて決定的戦争に至る以前に目的を達成することができれば、それこそ「グレーゾーンの戦い」の真骨頂だからである。

侵略側が日本に対してこれらの手段を用いてくる場合、これに対応する日本政府や自衛隊がこの罠にはまらないよう、十分に気を付ける必要がある。侵略側は、国際世論に糾弾される口実を与えないように「グレーゾーンの戦い」を挑んでくる。これに迂闊に不適切な対応すると、逆に日本側が国際法に違反した対応を取ったと宣伝されかねない。

例えば、漁民に偽装した武装集団が、遭難等を装って日本の島嶼に上陸した場合、これを阻止しようとした日本側が、その武装の程度を懸念して自衛隊に治安出動を下令し、阻止の過程で偽装漁民に死傷者が出た場合、相手側はこれを人道に反する行為として、メディアを活用して国際世論に訴える輿論戦、心理戦に持ち込み、更には国際的な法律戦に挑んでくるかもしれない。対処する自衛隊は予めこのようなことも考慮して、一点

の疑義もない対応をすると共に、自らの正当性をしっかりと国際社会に向けて主張できるような映像等の証拠を残し、理論武装した上で国際社会に発信する必要がある。

このような「情報作戦」上の考慮は、特に「グレーゾーンの戦い」に勝つために不可欠な要素であり、政府や自衛隊はこれに適切に対応できるように、日頃から理論的な整理を行い、訓練しておくことが重要となる。

### (3) 国際紛争への対応

今後世界で発生する非決定的戦争としては、日本を直接戦禍に巻き込むことがない他国間の紛争の方が、圧倒的に蓋然性が高いのは間違いない。これらに、日本が自衛隊を活用して関与する意義については、日本の周辺地域での紛争か、その他の地域かで大きく異なる。

周辺地域で紛争が起きるとすれば、直近の未来では北朝鮮関連の紛争がすぐ頭に浮かぶが、20～30年先までを念頭に置くとすれば、現時点では特定できない様々なシナリオが生起し得る。北朝鮮 vs 米韓、中国 vs 台湾の武力紛争の他、北朝鮮国内や中国国内が内戦状態に陥るといった事態も考えておく必要があるだろう。

これらの周辺地域での紛争においては、日本と周辺諸国が持つ歴史的経緯から、自衛隊を現地に派遣して直接武力を伴う対応を行うというオプションは、30年先を見通しても想定し難いと思われる。しかし、これらの事態の收拾に際し、国際的なPKO等の枠組みが組織された場合、日本としても何らかの参画を迫られよう。

また周辺地域以外に関しては、これまでも日本は国連PKOやイラク人道復興支援、ソマリア沖海賊対処等に自衛隊を派遣してきており、同様の派遣の必要性は今後も継続すると考えられる。これら国際平和協力活動への対応は、日本の外交上の発言力を高めることに寄与するのみではなく、国家防衛上も重要な意味を持つ。国際社会の安定そのものが、テロリストへの聖域提供拒否、避難民流出局限、麻薬取引等の組織犯罪防止などを通じて、日本の安全保障に寄与すると共に、自衛隊が他国軍と協同して活動することで、自衛隊は経験を積み、他国軍の自衛隊への信頼も深まって、安全保障上プラスの効果が見込めるからである。

今後とも、内戦を中心とした国際紛争は多発すると考えられる中で、今国連PKOは曲り角に来ていると言われる。PKO部隊が武器を使用してでも現地市民を保護すべきとの期待の高まりに応えつつ、複雑化する内戦を公正な立場から解決に向かわせるという困難な任務をどのように遂行していくべきか、その道筋を見出すことが、非常に難しくなっているのである。このような国際的困難を前に、日本だけが知らぬ顔

をしている訳にはいかない。今後は、日本としてもPKO等の安定化努力のあり方に知恵を出し、具体的な関与をしていくことが求められている。<sup>xvi</sup>

国連PKO等における活動は、「グレーブーンの戦い」における非正規集団等への対応と共通する面もあり、そのためのドクトリンや装備の開発を他の先進諸国等と協力して行い、様々な経験を積んでいくことは、自衛隊の非決定的戦争対応能力を高めていく上でも、大きな意義があると思われる。

#### 4 未来を見据えた自衛隊のあり方

さてそれでは、以上の議論を踏まえて今後の自衛隊のあり方について考えてみたい。今後自衛隊にどのような役割を期待し、編成や装備も含めてどのような能力を持たせていくのかを考える時、10年程度の未来を考えるのでは甚だ不十分である。装備の構想から取得まで10年、逐次導入しつつ、ドクトリン確立と練成を経て実際に機能するまで更に10年を要すると考えれば、20～30年先を見通す必要がある。

しかし20～30年先を見通すとなると、今の周辺安全保障環境と連続性を持ったものとして未来に外挿するだけでは対応できない。フリードマンも指摘するように、ある時点における予想や思惑と実際に起きたことは往々にして異なるというのが戦争の歴史であり、国の安全を保つためには、幅広い事態を想定してこれに備えなくてはならない。もちろん資源配分の優先順位は必要だが、一つのシナリオへの対応に特化し過ぎず、多様な事態に対処できる基盤を用意しておくべきである。

特に、国家の独立と安全のために最も脅威度が高い決定的戦争に備えておけば、大は小を兼ねるとの言の通り、それよりも規模が小さい非決定的戦争に対応することは容易だと考えるのは危険である。現代の国際規範を前提に、日本に何かを強制しようとする勢力は、敢えて決定的戦争の能力のみでは対処できない戦いを挑んでくることが考えられるからである。このような考え方の下に、以下、今後自衛隊に求められる役割、それに基づいて見据える必要がある将来の戦い方、そのための今後の防衛力整備及び練成訓練のあり方の順で考察する。

##### (1) 今後の自衛隊の役割

自衛隊の最も重要な役割が、決定的戦争すなわち本格的な近代軍隊による日本領域への侵攻から、日本の領域と国民を守る点については、異論は少ないだろう。決定的戦争における防衛能力は、できる限り緒戦において迅速にこれを退け、国民への危険を最小限に抑える上で重要である。そしてこの能力は平素からそのような

侵攻に対する抑止力として機能し、国の独立を盤石なものとして国際社会における日本の発言力を担保する力として働くのである。

しかし、既に述べてきたように、現実に関わりの世界で生じてきた戦争の実態を踏まえ、今後の日本が現実に関わりの脅威に曝される恐れがあるのかを考慮するならば、自衛隊のもう一つの大きな役割として、蓋然性の高い非決定的戦争に対処し、これらによる領域への侵害や国民への危険を排除することが浮かび上がってくる。特に重要なのは、伝統的な意味での本格的な戦闘に至らない「グレーゾーンの戦い」としての非正規集団等による行動、サイバー攻撃、電磁スペクトラム攻撃への対処能力を持つことである。

これらの攻撃は、正規軍による決定的戦争としての侵略の条件を作為するために行われることがあると共に、決定的戦争における戦力増強要素（フォース・マルチプライヤー）としても用いられるので、これらへの対処能力は、決定的戦争に対する抑止力及び対処力の向上にも大きく寄与することになる。また、非正規集団等による行動への対処力は、万が一決定的戦争の緒戦で敗れた場合に既成事実を作らせないよう強靱な抵抗をするための能力や、自衛隊法において副次的な任務として明記されている各種の国際平和協力活動を行うための能力と重複する部分も多い。

このように自衛隊の主たる役割は、決定的戦争への対応に加え、非決定的戦争への対応も明確に意識した二本柱で考えるべきであるというのが、本稿の提言である。これに対してこの二つを明確に分ける必要はないというのがこれまでの考え方であったし、本稿の提言への反論でもあろう。

これらを明確に二つの役割であると区分して論じることにはどのような意味があるのだろうか。極端に言えば、決定的戦争は戦時に戦われ、非決定的戦争は平時に戦われるからである。決定的戦争を侵略された側の国家防衛という観点から見る場合、これは国家存亡の危機であることから、国力全てを動員しての総力戦という位置付けになるであろう。防衛作戦が行われる地域の住民は事前に避難し、経済・産業活動も防衛上の考慮を優先すると共に一部は停止するという軍事優先のイメージである。

これに対して、長期にわたる非決定的戦争の多くは、平素の国民生活と並行して行われる。この際に問題となってくるのが、フリードマンも重視していた市民の安全への配慮である。非決定的戦争としての防衛作戦においては、国民への副次的被害を極力避け、経済活動もできる限り平常の通りに継続している中で、紛争のエスカレーションを避けつつ秩序を回復して、国民とその生活を守ることが極めて重要になる。以

下、戦い方や装備を通じて、その違いを明らかにしたい。

## (2) 見据えるべき戦い方

戦い方という観点から非決定的戦争への対応を考える場合には、「グレーゾーンの戦い」における非正規集団等への対応に代表される物理的対応とサイバー攻撃や電磁スペクトラム攻撃などに対する非物理的対応の二つに区分して考えた方が分かりやすい。

先ず物理的対応であるが、決定的戦争においては侵攻する敵に対して、有無を言わず破壊的手段によりこれを撃破する訳であるが、非決定的戦争においては、正体が不明の相手に対し、その行動を制限して意のままにさせず、我が方の意図に恭順させることが第一義であり、これに従わない場合に、相手を確実に識別した上で、最終的に撃破するという手順を経ることになる。

これは領土に不法上陸した正体不明の武装集団への対応のように陸域で起きる他、領海やその周辺海域で武装して不法行動を働く国籍不明の船団への対応であるとか、領空に侵入する正体不明のドローンへの対応など、海・空域で生起する場合もあるので、陸・海・空の自衛隊のそれぞれが、あるいは統合して、対処する要領を確立しておく必要があり、その戦い方のドクトリン開発が求められる。

この際重要となるのが、日本あるいは他国の市民や民間船舶・航空機等に被害を及ぼさないことである。対処に当たって相手の識別をする手段や手順を明確にすると共に、やむを得ず撃破という手段を採る場合にも、周辺への副次的被害を局限化できるような戦い方が求められる。

また、このようなドクトリン開発では、相手側が採るような非正規かつ非対称な戦法をよく研究した上で、これらに対する対処要領を案出することになる訳であるが、これはPKO等による国際紛争への対応に直接応用可能であると共に、逆に我が被占領地域において強靱な抵抗を継続するための戦法案出の鍵ともなろう。

次に、サイバー攻撃や電磁スペクトラム攻撃に対する非物理的対応においては、先ず日本全体として、自衛隊が対処する分野を明確にし、それ以外の分野の対処において中心となる機関と全体の対応の枠組みを定める必要がある。サイバー攻撃に対しては、徐々にそれが構築されつつあるが、電磁スペクトラム攻撃に対しても早急に定めていくべきであろう。

具体的には、先ず相手が持つ能力と平素からの攻撃に関する情報収集を一元的に行うこと、そしてその上で、我が方の機能を防護しつつ、必要な場合には相手を無力化する積極的な手段を講じるなど、戦い方のドクトリンを定めていかななくてはならない。

この努力は、自衛隊においては陸・海・空の統合で行わなくてはならないのはもちろん、その上で他の機関と共に国家レベルで進めて行く必要がある。

これらの物理的対応と非物理的対応のすべてを通じて、共通して考慮しなくてはならないのが「情報作戦」である。相手の不法性、我が方の対応の合法性が明確となるよう、我が方の行動をきちんと律すると共に、国内外の世論に積極的にアピールするような組織的対応も、戦い方のドクトリンの中にしっかり位置付けていくことが求められよう。

### (3) 防衛力整備のあり方

先にも述べたように、20～30年先を見据えた上で、前項の戦い方を成り立たせるような防衛力整備を行っていかなくてはならない訳であるが、非決定的戦争対応という観点から、次の四つの点を考慮すべきであると考ええる。

その第一は決定的戦争能力と非決定的戦争能力の整備のバランスである。先にも述べたように、決定的戦争能力を整備すれば、大は小を兼ねるので非決定的戦争にも対応できるという論法は成り立たない。優先順位を考慮しつつ防衛力の整備をしていく中で、その上位に決定的戦争のための装備を位置付ける必要はあるとしても、それを準用して非決定的戦争に対応するという発想のみではなく、各種の非決定的戦争に対応するための専用装備も、正規の装備として装備体系上にきちんと位置付けした上で、バランスよく開発、装備化していく必要がある。

また、部隊編成や装備配置を考える場合は、単一の決定的戦争シナリオだけに則った整合性を追求するのではなく、30年先までの各種の事態に柔軟に運用できるよう、各部隊に一定の汎用性や互換性をもたせることも、考慮すべきであろう。

想像しやすく、烈度が高い単一のシナリオによって防衛力整備を説明した方が、国民、政治家、財務当局等への当面のアピールは容易かもしれない。しかし、未来の防衛を真剣に考えるならば、特定のシナリオに頼りすぎるのは危険である。

第二に、最先端の科学技術は、決定的戦争で用いられる陸・海・空のピカピカの花形装備の研究開発のみならず、非決定的戦争用の装備にも応用されるべきである。一例として、市民混在下で副次的被害を最小化しつつ陸上・海上の事態に対応できる非殺傷兵器の開発や、正体不明のドローンなどの領空侵犯時にこれを捕獲あるいは無力化できるような装備の開発などが挙げられる。全体の研究開発経費のごく一部分でも、継続してこれに振り向け、無人機技術、ロボット技術、人工知能、ナノテクノロジー等、各種の最先端技術を応用して、非決定的戦争の各様相に最適な装備を開発するこ

とが望まれる。

第三は、陸・海・空の統合による防衛力整備である。決定的戦争への対応では、警戒監視能力や火力の長距離化により、軍事力の統合運用化が世界的趨勢であることに加え、非決定的戦争への対応においても、各種の非正規手段、サイバー、電磁スペクトラムという陸・海・空にまたがる戦争領域が主体となるため、防衛力整備も陸・海・空個別に行える時代ではなくなった。自衛隊においても、統合幕僚監部の下に研究部門を設立して、20～30年先の統合の戦い方を考察した上で、統合装備体系を案出し、これに基づいた防衛力整備を行っていくことが急務である。

第四は、国としてのトータルな社会基盤防護等を考慮した防衛力という考え方である。サイバー攻撃や電磁スペクトラム攻撃への対応の場合は分かり易いが、非正規集団等への対応のような場合においても、防衛作戦を遂行するためには、日本の経済基盤や社会基盤を終始防護し、それを正常に機能させつつ侵害を排除することが求められる。そのためには、防衛力整備にあたっては、警察・海保をはじめ他の機関の能力整備との連携を図り、トータルでどのような能力を構築していくのかを構想する視点が不可欠なのである。

#### (4) 練成訓練のあり方

自衛隊の部隊を運用するにあたっては、装備を導入し人を配置しただけでは、まだ機能しない。決定的戦争と非決定的戦争への対応という二つの役割を果たすためには、それぞれに対応できるように平素から練成訓練を積み重ねていく必要がある。ここでは、非決定的戦争にも的確に対応できるようにするための練成訓練のあり方について、二つを取り上げる。

第一は、各種事態が生起する中での部隊の各種行動を、トータルとして練成する必要性である。これまでの自衛隊の訓練は、決定的戦争における正面切っ掛けの戦闘に焦点を当ててきた。今後は、平素から非正規集団等の行動、サイバー攻撃、電磁スペクトラム攻撃に対処しながら防衛準備し、それを継続しながら決定的戦争を戦い、緒戦に成功すれば残存勢力を掃討し、失敗した場合は既成事実化をさせぬよう抵抗を継続して、最終的には安定した秩序を回復するという多面的な能力を、初めから終わりまで欠落なく能力発揮できるように、各場面でのドクトリンを発展させつつ訓練を重ねていく必要があろう。

第二に、このようなトータルな練成訓練を陸・海・空の統合で、警察・海保等他機関と連携しつつ、必要に応じ米軍等の関係外国機関と共同で行っていく必要がある。

現在でも、このような訓練は行われつつあるが、未だ形式的な訓練に留まっているケースも多く、より実質的な訓練にしていくことが望まれる。

限られた時間の中で、以上のことをすべて考慮した訓練を行うのは、極めて困難であるのは間違いない。前項で述べたように、各種の事態に対応できる汎用性ある防衛力を整備した上で、その時点その時点の安全保障環境に焦点を合わせ、訓練の重点を適時にシフトさせていくような工夫が必要となろう。

## 5 おわりに

フリードマンは、『戦争の未来：ある歴史』の最終章において、次のように述べている。「数多くの要因が、未来を予想することを困難にしている。その要因の一つは、予測が何らかの主張と密接に結びついた意図的な予断になりがちだということであり、これは未来についてばかりでなく、現時点における判断でも同じである」。

各国の軍事組織が、今後の軍建設のために未来の戦争を予測する際、往々にして最先端兵器を装備した軍同士が華々しく激突する場面を想定するのは、全く自然なことではあるが、その中には幾ばくかの願望も含まれているというのが、おそらくは真実であろう。

過去の歴史を振り返る時、実際に起きた戦争は必ずしも華々しいものではない。国の安全保障を考える時、最悪の事態を想定せよというのはよく言われることであるが、「最悪の事態」とは、軍の能力の最大発揮が求められる最も激烈な戦闘が起きることでは必ずしもなく、軍の能力にもかかわらず別のところで国民が惨禍を被り国が破れることなのではないだろうか。

このようなことに思いを致すとき、我が自衛隊も、将来の脅威に関して特定のシナリオ対応に偏り過ぎることなく、多様な平時の「戦争」に的確に対処して国民とその生活を守り抜くことも、真剣に考えていかななくてはならないと思うのである。

---

i コリン・S・グレイ『戦略の未来』奥山真司訳（勁草書房、2018年）。

ii マーティン・ファン・クワフェルト『新時代「戦略論」』石津朋之監訳（原書房、2018年）。

iii Lawrence Freedman, “The Future of War: A History” (New York:Public Affairs, 2017).

iv 平成29年度版防衛白書、63頁。

v 同上、139頁。

vi 同上、115頁。

vii 同上、209頁。

- viii 同上、222～223 頁。
- ix 同上、222 頁。
- x 伊東寛『「第5の戦場」サイバー戦の脅威』（祥伝社新書、2012年）、76～78頁。
- xi Joint Publication 6-01 “Joint Electromagnetic Spectrum Management Operations” (U.S. Joint Staff, 20 March 2012).
- xii 「韓国上空 1007 航空機にGPS障害 北朝鮮が妨害電波と結論」、『産経ニュース』2016年6月23日、<http://www.sankei.com/world/news/160623/wor1606230042-n1.html>。
- xiii 鬼塚隆志「電磁パルス攻撃からいかにして身を守るか」『防衛技術ジャーナル』2018年3月号（防衛技術協会）、12頁。
- xiv Joint Publication 3-13 “Information Operations” (U.S. Joint Staff, 27 November 2012 Incorporating Change 1 20 November 2014).
- xv 平成29年度版防衛白書、107頁。
- xvi 詳しくは、松村五郎、「国連PKOの今後と日本の役割」『安全保障を考える』2018年2月号（安全保障懇話会）を参照。

#### [ 筆者プロフィール ]



松村五郎（まつむらごろう）

1981年 東京大学（工学部）卒業。  
同年陸上自衛隊幹部候補生として入隊、  
部隊勤務等を経て、米陸軍戦略大学留学  
（戦略学修士取得）、幹部候補生学校長、  
第10師団長、統合幕僚副長、東北方面  
総監を歴任し、2016年退官。