

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。

今後の日本防衛に求められる新思考

—米軍の「作戦デザイン」と「競争継続」に学ぶ—

研究班 松村五郎

1 はじめに

「将軍たちは一つ前の戦争を戦う」という格言がある。互いに欺きあうのが戦争の常、次に起こる戦争は以前の戦争の繰り返しであるはずがないと思いつつも、国が敗れるリスクの大きさを考えれば、責任ある将軍たちはどうしても保守的にならざるを得ないということだろう。しかし、その結果として新しい脅威に対応できず、結局敗れてしまったのでは元も子もない。

科学技術が加速度的に発達し、社会の在り方も目まぐるしく変化している現代にあって、新しいタイプの多様な軍事的脅威が次々と出現しつつある。それに加えて、新型コロナウイルスのパンデミック後には、各国の勢力図に大きな変動が起き、国際安全保障環境がますます流動化するとの指摘もなされるようになってきた。

このような中で、各国の軍人や日本の自衛官を含め、防衛計画の立案にあたる軍事専門家たちには、不透明・不確実な環境の中で、従来型から未来型まで様々な脅威に対応していくための、幅広い柔軟な思考が求められている。

それを既に痛感しているのが、世界最強の軍隊を持ちながら、アフガニスタン戦争、イラク戦争と、望ましい成果を収めることができずにきた米国の軍人たちであろう。現

在、米軍においては、最新の軍事環境に的確に対応するための統合作戦ドクトリンの策定が行われており、その方向性が定まりつつあるようである。ドクトリンの中核となる統合作戦構想そのものは、現在のところ非公開であるが、策定の前提となる考え方のいくつかについては、各軍種を含む巨大な軍事機構の膨大な数の指揮官やスタッフの頭揃えのためもあり、一般に公開されている。

その中に、各国の軍事組織が新しい時代に対応していく上で注目すべき、二つの基本的な思考法がある。一つは、従来の固定的な計画手法の欠点を補う「作戦デザイン (Operational Design)」の考え方であり、もう一つは、時系列的な戦争・平和二元論を廃する「競争継続 (Competition Continuum)」という概念である。

本稿においては、この二つの新しい思考法を紹介するとともに、米軍においてこのような思考法が出現した背景とその意義を明らかにし、それを参考に、日本において自衛隊員をはじめ、今後防衛に携わっていく専門家に必要とされる新思考について、考えてみることにしたい。

2 米軍における二つの新思考

(1) 「作戦デザイン」

冷戦間、米軍は世界各地で生起が予想される共産勢力との戦いに備えて、数々の作戦計画を立ててきた。その策定要領は、まず予想される紛争のシナリオを立て、それに対処するための軍の行動を綿密に組み立てていくというものであった。

しかし、冷戦が終結して出現した新しい世界は、いつどこで何が起きるかが予想し難い不透明なものであり、米軍としても、事前に緻密な調整に基づく計画を作成して作戦するにとどまらず、刻々と進展する状況の変化に柔軟かつタイムリーに対応しながら作戦していくことが可能な指揮統制の手法を編み出していくことが必要であった。

折しも1990年台の米ビジネス界においては、20世紀型の大量生産モデルから、市場ニーズを重視した新しいビジネスモデルに向けた模索が行われており、そのツールの一つとしてデザイン思考が注目され始めていた。

デザイン思考とは、積み上げによる問題解決型の科学者の思考とは異なる、結果を重視した問題発見型のデザイナーの思考にヒントを得たビジネス手法である。顧客ニーズの動向を敏感に感じ取り、その情報を経験と照らし合わせ、短時間で全体像を把握して、迅速に結論を得ることがその神髄であると言えよう。根拠のない直感ではなく、根拠あ

る直感を武器に、いかに素早くイノベーションを起こすかというアプローチである¹。

米軍将校の多くは、部隊勤務の傍ら、通信制の大学院等で修士号を獲得することが珍しくなく、その専門分野は多岐にわたるが、公共政策学や経営学を専門とする者も多いことから、ビジネス界の新思考には敏感である。日本発の経営ツールであるナレッジ・マネジメント（知識管理）の手法なども、軍の指揮幕僚活動の改善に取り入れられてきた。

そこで、2000年代に入ってから米軍が注目しだしたのが、このデザイン思考なのである。既に存在する問題に対して、最適の対応を組み立てていくというそれまでの計画手法に限界を感じていた米軍は、流動的な環境を全体的に判断して、優先して解決すべき問題を特定し、作戦の方向性を打ち出していくツールとして、「作戦デザイン」という手法を編み出した²。

この手法は、米軍の中で徐々に洗練され、今では統合計画体系の中に正式に組み込まれている。以下、米統合参謀本部が策定した最新の計画作成手順のマニュアルである”Joint Planning”（2017年6月16日）³に沿って、その内容を紹介していきたい。

まずこのマニュアルでは、「作戦デザイン」は「作戦術（Operational Art）」と切り離せないものとして記述されている。「作戦術」とは、指揮官や幕僚が、自分たちが持っている技能、知識、経験、創造力及び判断力を総動員して、目的に合った作戦を組み立てる術である。これが科学ではなく「術」であるというところが、まさにデザイン思考における根拠ある直感に通ずる点であるが、背景となる幅広い識能がないと、根拠のない直感となってしまうので、気を付けるべきところでもある。

以下に「作戦デザイン」の手順を述べるが、この手順を追って作戦の構想を固めていく際に、指揮官や幕僚が適切に結論を導き出していく能力こそが「作戦術」であり、「作戦デザイン」と「作戦術」とは、外面的な手順と内面的な能力の関係にあると言ってもよいであろう。

「作戦デザイン」は、以下の4つの部分からなる。

¹ ティム・ブラウン『デザイン思考が世界を変える（アップデート版）』千葉敏生訳（早川書房、2019年）。

² 軍事分野におけるデザイン思考の導入は、イスラエル国防軍の退役准将であるシモン・ナヴェ博士が提唱した「システミック作戦デザイン」に端を発するとの指摘がある。中村好寿『「作戦」とは何か』（中央公論新社、2019年）206頁。

³ Joint Publication 5-0 “Joint Planning” (U. S. Joint Chiefs of Staff, 16 June 2017) .

- ① 戦略的指針の理解
- ② 作戦環境の理解
- ③ 問題の特定
- ④ 作戦アプローチの策定

これらは、まずはこの順番で始められるが、その内容は相互にフィードバックされ、常にこれら4つの部分が一体となって継続的に見直されていくこととなる。以下、各部分に関して、簡単にその内容を見てみよう。

まず「戦略的指針の理解」とは、政治・外交を含む国としての指針を正しく理解することである。最も上層の部分では、国の指導部と指揮官の間で、継続的な政軍間の意見交換が行われることが重要であり、その上で指揮階梯を通じ、全てのレベルの指揮官・幕僚の間で、国の指針と作戦の関係が明確に理解されるよう、対話（discourse）⁴が継続される。この内容には、国内法・国際法の制約や、他の関係機関に関する理解なども含まれ、指揮階梯を下るに従い、地域住民の社会や地元経済に関する事項など、部隊レベルに合わせてブレイクダウンされていく。

次に「作戦環境の理解」とは、軍事的な陸・海・空・宇宙ドメイン、電磁スペクトラム空間、サイバーを含む情報空間はもとより、政治、経済、社会、情報、インフラに関する要因も含めて環境全体を把握した上で、現状と「目標とする状況（end state）」の差を明確化することである。この際、自国の目標だけではなく、敵対、友好、中立勢力等の各アクターが、それぞれどのような目標を目指しており、その間でどのような対立関係が生じるのかを明らかにすることが重要となる。

3つ目の「問題の特定」とは、「目標とする状況」を実現する上で生じる他のアクターとの緊張や競争を洗い出し、その中で本質的に重要な、克服すべき問題を特定することである。これによって、何をいつ決定しなくてはならないのかが明らかになる。また特定した重要問題以外の要因については、当面无視できるとの仮定を置くことになるため、それが後で重要化しないのか、常にモニターしておくべき注目点を明確化することにもなる。

「目標とする状況」と克服すべき問題が明らかになれば、いよいよそれを達成するた

⁴ 「作戦デザイン」において度々登場する「対話(discourse)」という用語は、上下級指揮官の間や、指揮官と幕僚の間で、形式にとらわれない臨機の率直な意見交換を行うことを指す。中村『「作戦」とは何か』210～211頁。

めの作戦の構想について考えることになる。これが「作戦アプローチの策定」である。これは、「目標とする状況」を達成するために、指揮官がどのような作戦を行おうとしているのかを包括的に明らかにするもので、作戦目的、達成すべき任務、許容リスクなどに関する指揮官企図を含む計画ガイダンスとして文書化されることもある。

この作戦アプローチは、指揮官が策定して一方的に示すものではない。複雑な状況をすべて理解する上で指揮官個人が持つ限界を、幕僚との対話の継続によって克服するとともに、各レベルの指揮官の間でも対話を繰り返すことによって、上下級部隊の目標が相互に整合しているかをチェックし続けることが重要となる。

以上が「作戦デザイン」の4つの部分であり、そのアウトプットは作戦アプローチになるが、最初にも述べたように、この4つの部分は継続してアップデートされ、相互にフィードバックが続けられることになる。

最初に「作戦デザイン」が行われるのは、通常、作戦計画の作成が開始される前であるが、計画作成間、作成後、作戦実施間を通じて、各レベル間の対話を通じて「作戦デザイン」は継続的に実施され、必要に応じ作戦が修正される。これを怠ると、国の政策目標、国内外の世論、相手の行動様式、現地社会の状況、軍事的手段の有効性などが変化しているにもかかわらず、的外れの作戦を実施し続けることになってしまう。

すなわち「作戦デザイン」とは、軍事と外交・経済・社会等の関係が複雑化し、先行きが不透明で、変化のスピードが速い流動的な国際環境の中で軍が作戦を行うために、作戦計画の硬直化を避け、常に柔軟性を保って作戦できるようにすべく、生まれてきた手法なのである。

(2) 「競争継続」

作戦デザインの導入により、米軍内においては、個々の軍事作戦が担う役割を、外交・経済等も含めた全体像の中で把握し、刻々と変化する国の目標に整合させていくという新しい指揮幕僚活動のあり方が示された。しかし、これを適用しながら、アフガニスタン戦争やイラク戦争、更にはロシアや中国との新たな形での対立に立ち向かう中で、この現実に対応できる新しい戦い方のドクトリンを開発していくためには、そもそも戦争という概念そのものを見直すべきではないかとの認識が生まれてきた。

冷戦間を通じ、米軍の作戦計画は、もし敵対国が米国に許容できない振る舞いをしたならば、どのように戦争を戦うかという計画であった。つまり基本的には作戦発動イコール戦争を意味した。冷戦後、平和維持活動、人道支援／災害救難などの任務がクロー

ズアップされるようになったため、「戦争以外の作戦」というカテゴリーを作ってはみたものの、この名称からもわかる通り、戦争時とそれ以外（すなわち平時）は、概念上明確に区分されてきたのである。

ところが、アフガニスタンやイラクにおいて大規模な戦闘で勝利を納め、これで軍人の役割は終わり、次は外交官の出番だとバトンを渡そうとした時、なかなか改善しない治安状況の中で、軍は引き続き関与を余儀なくされた。戦争の遂行と戦後の秩序確立は切り離すことが出来ず、軍だからといって、戦争の計画を立てるだけでは不十分だったのである。また中国が南シナ海において領有権に疑義がある島嶼を軍事基地化する一方、国家的なサイバー攻撃等により技術を窃取して軍事力を強化しているという現状を前にして、戦争時に対処する作戦計画だけを作っていたのでは、その発動以前に、なし崩し的な「力による現状変更」を許すことになってしまう。

考えてみれば、古より国家が戦争を行うとは、平時に突然戦争が起きて、それが終わればまた平和になるというものではなく、政治・外交や経済の領域も含めて対立が激化し、それが戦争に至って勝敗が決していく中で、戦後の新しい秩序を模索するという、連続的な意思決定のプロセスであったはずである。第2次世界大戦時も、本格的な戦争に至る以前に政治経済を含めた様々な小競り合いがあり、一旦戦争が始まると、今度は終結する前から、やがて国際連合創設に結実することとなる戦後構想に向けた各国間の熾烈な駆け引きが行われた。

ところが、冷戦という特殊な状況の中で、究極には核戦争も想定した将来の大規模戦争に備えることが焦点となり、そのための軍事に関する専門職能集団に特化していった米軍においては、軍の作戦計画は戦争が始まった時に発動されるもので、戦争が終われば軍の役割も終わるので計画はそこで終了という、戦争と平和をはっきり区別する考え方が一般的となり、それが同盟国軍や自衛隊の考え方にも反映されてきたのである。

冷戦後の流動化する国際情勢の下では、冷戦間に形作られたこのような戦争・平和二元論の考え方では、様々な国家目標を達成する上での軍の多様な役割を適切に律することが出来なくなってきた。折しも、ロシアがいわゆるハイブリッド戦の手法を駆使してクリミアを併合する一方、中東ではイスラム国という従来とは異なる勢力がテロを含む様々な暴力を行使するという事態を前にして、このような問題意識は喫緊のものとなった。

そこで近年、米軍が冷戦間からの戦争・平和二元論のマインドセットを大転換させるために打ち出したのが、競争継続という概念である。その萌芽は、2017年1月に策

定された統合マニュアル『統合作戦』⁵の中で「紛争継続 (Conflict Continuum)」として記述されていた。その後、2018年3月公表の『インテグレートされた戦いのための統合コンセプト』⁶という文書で、戦争・平和二元論との決別がより強調された「競争継続」という新概念が提示され、2019年6月には統合ドクトリン・ノート『競争継続』⁷が公表されて、この概念の全軍への周知が図られることとなったのである。

『競争継続』(以下、本文書と記す)の冒頭においては、「競争は、国際関係の基本的様相である。諸国家や非国家組織が、それぞれ自身の利益を保護増進しようと追求するが故に、外交面、経済面、戦略面での優位を巡って継続的に競争が生起する」と、徹底したリアリズムに基づく世界観が提示される。

その上で、ロシアや中国といったライバルが、武力紛争のトリガーを引かないように計算し尽くされた方法で、あらゆる国力を運用して戦略的な優位を追求するという、現代の戦略環境の特徴が示される。

これを受けて、平和や戦争という旧来の時系列の概念に替わるものとして、

- ① 「協力」
- ② 「武力紛争未満の競争」
- ③ 「武力紛争」

の3つが同時並行的に生起し、常に競争が続いている状況、すなわち「競争継続」こそが、現代世界を記述するのにふさわしいコンセプトであるということが示される。

平和か、さもなくば戦争か、という時期の区分による二元的な捉え方ではなく、米国は常に他国と「協力」しつつも、「武力紛争未満の競争」を続けており、その中で「武力紛争」にも対処していかなくてはならないのが常態だということである。

この際、敵対国やライバル国との間でも、部分的な「協力」はあり得るし、逆に友好国との間でも、分野によって「競争」が続いているのだとしている。これはまさに、現トランプ政権が実行している政策、すなわち、中国の軍事的台頭を警戒しつつ、通商面では部分的に協調して利益を確保する、同盟国とは軍事協力を進めつつ、経済面では米国の利益のために圧力をかけるという外交姿勢に通ずる世界観であると言えるだろう。

⁵ Joint Publication 3-0 “Joint Operation” (U.S. Joint Chiefs of Staff, 17 January 2017),

⁶ “Joint Concept for Integrated Campaigning” (U.S. Joint Chiefs of Staff, 16 March 2018).

⁷ Joint Doctrine Note 1-19 “Competition Continuum” (U.S. Joint Force Development, 03 June 2019). 統合ドクトリン・ノートとは、統合ドクトリン開発プロセスの初期段階において、共通の基本認識を提示するための文書である。

平和と戦争という時期区分は、国内法や国際法の適用の上では重要な概念であるし、国家の予算配分や軍の動員、部隊の態勢変更という軍内部の観点からも大切である。本文書は、このように平和と戦争という二つの時期に区分することにメリットがあったからこそ、今までこの概念が使われてきたことは認めつつ、現代の戦略環境に対応するためには、敢えてこの時系列的二元論を超えて、政府と軍が常態としての「競争継続」という共通認識を持つことが重要だと説いている。このような共通認識を持つことによって、「武力紛争」に至ることなく、軍事力も含めた各種の方策によって、潜在的な敵対国等との「武力紛争未満の競争」に勝つことが、重要であるとの考え方である。

また「武力紛争」が発生した場合にも、これに勝てば平和が回復されるという単純な考え方ではなく、その終結局面に向けて、「競争」と「協力」に関する複雑な駆け引きが始まっていることを認識すべきだと強調する。このためには、外交・経済等も含めた政府一体のアプローチが必要であり、軍としても戦争計画を準備するだけでなく、「武力紛争」の前中後を通じて、連続的に計画立案を繰り返していくスキームが必要だとしているのである。このあたりはまさに、この20年間の、アフガニスタンやイラクにおける米軍の苦い教訓を反映した認識であると言えるだろう。

それでは以下、「協力」、「武力紛争未満の競争」、「武力紛争」というそれぞれの概念について見ていく。

① 「協力」

本文書は、米統合参謀本部が作成した、米軍のドクトリン策定に資する頭揃えのための文書なので、外交や経済政策との連携を説きつつも、記述の主体は、軍が何をすべきかである。

「協力」の分野で軍が担う役割としては、友好国との間の、安全保障協力活動、共同訓練・演習、情報共有、人的交流、その他の平和的な軍事関与を挙げている他、「武力紛争」や「競争」に対処するために多国間で共同作戦を行うことも含めている。そして、中国に対して、南シナ海での航行の自由作戦で圧力をかけつつ、海賊対処においては協力していることを例示して、同一の相手と「競争」しつつ、分野によって「協力」することも日常になると説く。

「武力紛争」においても、友好国と「協力」するのはもちろん、その中で、特に終結局面において、関係する様々なアクターとの「協力」を忘れてはならないことに触れ、今まで軍事的な計画策定時に、この側面が軽視されていたことに警鐘を鳴らしているのである。

② 「武力紛争未満の競争」

「協力」と「武力紛争」の他に、「武力紛争未満の競争」という概念を導入したことが、まさに「競争継続」コンセプトの肝だと言えるのだが、軍は、この「武力紛争未満の競争」において、いかなる役割を果たすのだろうか。

本文書はまず、敵対勢力がこの「競争」で用いてくる手段として、外交・経済活動、政権転覆活動、諜報活動、サイバー空間での活動、情報工作、その他「武力紛争」を避けつつ目標を達成するあらゆる手段を挙げた上で、場合によっては、代理勢力等が暴力を行使することまでも想定する。

そして、これに対処するための米軍の役割として、部隊の前方配置、適時適切なプレゼンス、演習の実施、友好国等との情報共有、危機対処の態勢準備、サイバー空間等での活動など、競争相手の意思を挫くための様々な非暴力的軍事活動を挙げている。南シナ海での航行の自由作戦が、その好例であろう。すなわち、軍事力を直接的な武力行使の手段として使うのではなく、競争相手に様々なシグナルを送ることにより、双方の認識という仮想の空間の中で、こちらが優勢を得て、競争を有利に進めるというイメージである。

そのためには、そもそも今対象とする競争相手は誰で、何が「競争」の焦点になっているのかを的確に認識した上で、こちら側が何をすれば、相手側の意思にどのような効果を及ぼすことができるかを、綿密に計算して動かなくてはならない。現実には、その同じ相手と、他地域では直接的な「武力紛争」を戦っていたり、他の分野では「協力」していたりする中で行われるため、この計算はより複雑となる。

これらを踏まえた上で、「競争」に資する軍の活動は、目先の局面に拘泥せず、長期的視点に基づいて行われることが重要であるとともに、その一方で時々刻々と変化する戦略環境に柔軟に対応する必要があると説くのである。

③ 「武力紛争」

今まで平和との対比で論じられてきた戦争と、この「競争継続」という新コンセプトの下での「武力紛争」は、どう違うのだろうか。従来の軍の文化の中では、ひとたび戦争が始まったら、軍は敵を撃滅することに全力を集中するものであるとされてきたし、軍事的な作戦計画はそのように立案されてきた。しかし本文書は、「武力紛争」への対処を計画する際、それを「協力」と「競争」の一連の流れの中で捉える必要があると強調する。

例えば、「武力紛争」が終わった瞬間に、突然それ以前の平和が戻ってくるわけでは

なく、その時点から「協力」と「武力紛争未満の競争」の両側面が絡み合った新しい秩序構築が始まるのだから、そのための幅広い軍事力の使用も含め、作戦計画はすべてを包含する形で作成され、状況に合わせて逐次更新し続けられなくてはならない。

「武力紛争」は、それに勝利したとしても、それまでの政治的、社会的、経済的制度や国際的枠組みを破壊してしまうものであり、その後の「協力」や「競争」にどのように取り組むかで、次の世界は変わってくる。政府も軍も、そのように繰り返す長期的な流れの中で、「協力」、「武力紛争未満の競争」、「武力紛争」のそれぞれに対して、適切に資源配分を行うことが重要であり、軍だから「武力紛争」だけに集中するという考えは間違っているというのである。

以上、「協力」「武力紛争未満の競争」「武力紛争」という「競争継続」を構成する3つの要素について見てきたが、本文書はその最後の部分で、「競争継続」と抑止の関係についても触れている。時系列的な戦争・平和二元論の世界において、抑止の最大の役割は、平和が戦争に移行しないようにすることであった。それでは平和と戦争が連続している「競争継続」というコンセプトの下では、抑止をどのように考えたらよいのだろうか。

「武力紛争」が発生してしまった後に、核抑止も含め、その紛争が地域的・質的に拡大しないように抑止することが必要だという点は、従来の戦争発生後の抑止の考え方と大差ない。問題は、その前の「武力紛争未満の競争」及び「武力紛争」と抑止の関係であり、本文書は、この疑問に次のように答えている。

敵対国が友好国内の反政府勢力を支援しているような場合、周辺の米軍事力の存在によって、「武力紛争」は抑止できているかもしれないが、それが今度は「武力紛争未満の競争」を生み出すことに繋がる。例えば、敵対国は、武力に訴える代わりに、情報空間におけるプロパガンダにより世論操作を行おうとするかもしれず、それは「武力紛争」に対する抑止が成功したからこそ起きる、新しいタイプの「競争」であると言える。

また、この情報空間なども含む、新しい様々な分野での「競争」に一つ一つ対抗して相手を有利にしないことは、未来における同じタイプの挑戦を抑止することになり、これは「競争」という範疇の中での新しい抑止の概念を生むことになるだろう。逆に友好国が、米国と共にいることは、「競争」上逆効果であると結論付けるようなことがあれば、未来における「協力」の方が抑止されて、米国は不利な立場に置かれてしまう。

すなわち、「武力紛争」を抑止できていることで安心せず、その中で「武力紛争未満の競争」と「協力」の両方に、細心の目配りをしながら、新しいタイプの挑戦も抑止で

きるように軍事力を運用していくことが欠かせないということなのである。

3 米軍において新思考が出現した背景と意義

さて、これまで述べてきたように、「作戦デザイン」と「競争継続」という2つの新しい認識の枠組みは、現代の曖昧かつ流動的な状況、すなわち対立の構図が必ずしも明確ではなく、技術の発達による新しいタイプの脅威が次々と出現する状況に、柔軟に対応するために生み出されたものである。前節において、それぞれが生まれてきた経緯については既に述べたが、その経緯には更なる背景がある。本節ではそれをたどった上で、それぞれの新思考が今からますます重要性を増すことになる、その意義を明確にしていきたいと思う。

(1) 「作戦デザイン」誕生の背景

まず「作戦デザイン」であるが、その核となる「問題を解決する方法を考える以前に、まず正しく問題を発見することが重要である」という問題意識そのものは、冷戦間の米軍にも既に存在した。その嚆矢は、米空軍の戦闘機パイロットだったジョン・ボイド大佐が1987年に発表した「OODAループ」意思決定理論である⁸。

空中戦のような流動的な状況下で行われるパイロットの意思決定を分析したボイドは、そのプロセスが、「観察(Observe)」－「方向づけ(Orient)」－「決定(Decide)」－「行動(Act)」の4段階を繰り返すループから成り立っていることを見出し、これを「OODAループ」と呼んで、この意思決定プロセスを敵よりも早く回すことによって敵に勝利できるとする軍事意思決定理論を編み出した。

この4段階の中で、ボイドが最も重要だと考えたのが、「方向づけ」の段階である。それまでの軍事意思決定理論においては、まず敵、我、地形等の状況を把握した後に、複数の行動方針を列挙し、その優劣を比較して結論を出すという方法が取られていた。大規模な軍事作戦に時間を要する時代においては、まず敵への近接、次いで攻撃というように、作戦はいくつもの段階の積み重ねとし実行されており、それぞれの段階において何を決めなくてはいけないかは、だいたい決まっていたので、「観察(状況把握)」－「(行動方針の)決定」－「行動」の3段階で意思決定が可能だったのである。

ところが、装備が近代化され、スピードと流動的な対応が重要になる中、ボイドは観

⁸ 中村好寿『最新・米軍式意思決定の技術』(東洋経済新報社、2006年)86頁。

察の後の「方向づけ」こそが重要であることを見出した。周囲の状況を「観察」した後に、今すぐに決めなくてはならない最優先課題は何かを、自らの技能、知識、経験等に照らして短時間で総合的に判断することが、「方向づけ」の核心である⁹。この点は、デザイン思考における「根拠ある直感」、そして「作戦デザイン」における「問題の特定」に通ずるところがあると言えるだろう。

「OODAループ」は、そのままで米軍ドクトリン上の正式な概念として採用されることはなかったが、冷戦後の米軍におけるドクトリン論争に大きな影響を与えた。その流れの中で生じたのが、「効果ベース作戦 (Effects Based Operations)」に関する論争である。「効果ベース作戦」は、当初湾岸戦争における空軍作戦から生まれてきた考え方で、まず戦略的な目標を第一に置き、それを達成するために、軍事・外交・経済などの各手段が運用される中で、その一部分として、軍事作戦の具体的な要領を定めていこうとするものである¹⁰。

軍事作戦の目標を、「敵の撃破」に尽きると固定的に考えるのではなく、外交や経済との関係で、軍事にもいろいろな役割があり得ると考え、今この状況の中で軍は何を達成すべきかを考えるという点で、「効果ベース作戦」には、「方向づけ」を重視する「OODAループ」思考の影響が見られると言えよう。

「効果ベース作戦」の考え方は、米空軍を中心に広がり、概念も深化されていったが、軍の役割を巡って議論が発散しがちだったこともあり、結局、統合ドクトリンとしては生き残らなかった。しかし、その議論を通じて培われた問題意識は、「作戦デザイン」という形で結実したと見ることができる。

「作戦デザイン」の狙いは、軍事的な作戦を、外交・経済・社会等の全体像の中で捉え、その中で目標とする状況を明確にして、軍事面で克服すべき問題を特定し、その解決に向けて作戦へのアプローチを定めることにある。これは、「OODAループ」や「効果ベース作戦」に関する、米軍内の長年の議論と試行錯誤の中で、生まれてきたものである。

(2) 「競争継続」誕生の背景

それでは、「競争継続」の方はどうだろうか。表立って論じられているわけではない

⁹ この具体的なイメージについては、松村五郎『自衛隊最前線の現場に学ぶ最強のリーダーシップ』(WAVE出版、2017年) 156～160頁を参照されたい。

¹⁰ 中村『「作戦」とは何か』178～197頁。

が、この概念の誕生にも、歴史的な経緯を見て取ることができる。もともと軍事というものは、戦争の前にも後にも重要な役割を果たすものであり、戦争・平和二元論とは、冷戦という特殊な状況下の米国で特に強固になった戦争観であるということについては先に述べた。なぜそうなったのかについて、ここで少々考察してみたい。

今後更に分析が必要な論点ではあるが、その背景には、冷戦間の米国における軍事プロフェッショナルリズムに関する考え方が関係しているのではないだろうか。この期間における米国の軍事プロフェッショナルリズムの考え方に大きな影響を与えたのが、政治学者サミュエル・ハンチントンの著書『軍人と国家』である。その中でハンチントンは、シビリアン・コントロールの下で軍が政治的中立を保つためには、軍人が戦闘のための専門的な知識・技能の習得に専念するという形での軍事プロフェッショナルリズムに徹することが鍵であるとした。当時、一部で唱えられていた軍民融合、すなわち政治と軍事の機能を一体化させることに依拠するシビリアン・コントロール論に反対するあまり、「軍の指導者が政治的、経済的、社会的要因をその思考の中に取り入れる」こと自体まで、「軍人政治家」を生む温床になるとして、これを否定したのである¹¹。

米国では、朝鮮戦争においてマッカーサー元帥が中国領内での軍事行動拡大を主張し、政治的判断の領域に踏み込んだことで解任されたという事例などもあったことから、このような考え方は大きな影響力を持った。そして、冷戦間に軍人や軍事理論家たちが開発した核抑止理論や空地戦（Air Land Battle）ドクトリンは、実戦に移されることがなく、実社会における政治・外交・経済などとの関連を捨象した純粋な軍事理論として論じられる傾向が強まったことと相俟って、これが軍事プロフェッショナルリズムのあるべき姿だと見做される傾向が強かった。

平和時の政治経済や外交は政治家や外交官に任せるが、その代わり一旦軍事行動が始まったら、その中での判断は軍人が行い、政治家によるマイクロ・マネジメントを許すべきではないという考え方が、軍の中でも一般的となったのである。これは、平時には政治家が判断し、戦時には軍人が判断するという、時系列的な戦争・平和二元論の一種であるとも言えよう。その典型的な成功例としてしばしば挙げられるのが、湾岸戦争時のブッシュ大統領とパウエル統参議長の関係であった。

ところが、冷戦間から既に、ハンチントン流の軍事プロフェッショナルリズムとは異なる議論もなされていた。その代表的な例は、社会学者のモーリス・ジャンピッツの説で

¹¹ サミュエル・ハンチントン『軍人と国家』市川良一訳（原書房、1978年）、下巻80～81頁。

ある。彼も軍人が政治的中立を保つべきだと考えてはいたが、ハンチントンが描いた戦闘での勝利に専念する軍事プロフェッショナリズムとは異なり、国際社会の安定も含めた国家目標達成の様々な局面を通じて軍の役割を幅広く考える、別のタイプの軍事プロフェッショナリズムも成立し得るし、むしろその方が望ましいと説いていた¹²。

ジャノビッツが提起したこの問題意識は、90年代のボスニア・ヘルツェゴビナ紛争、コソボ紛争やソマリアにおける平和維持作戦、更には9.11後のアフガニスタン戦争やイラク戦争を通じて、米軍内で見直されるようになった。平和維持活動、テロとの戦い及び安定化作戦等において、軍は戦闘における勝利を追求しているだけでは済まされなくなり、外交や経済も含めた総合的な国家目標との関係で、軍事作戦の位置付けを改めて幅広く考えざるを得なくなったのである。

このように考えると、今米軍が「競争継続」という概念を掲げ、軍内において時系列的な戦争・平和二元論的を排そうとしている意図は、軍が政治家や外交官と連携を密にして、武力紛争の前・中・後を通じ、「協力」と「競争」を意識して、戦闘に限らない様々な軍の運用を考えるよう、軍人のマインドセットを変えることにありと見ることができる¹³。

ただ勘違いしてはならないのは、これは軍人が政治経済や外交に介入することをオーソライズするものではないということである。軍人が外交・経済・社会等をよく理解し、政治家や外交官と密接なコミュニケーションを取った上で、政治的に設定された国家目標達成のために、柔軟な思考をもって軍を運用するということなのである。

(3) 今ますます重要になる2つの新思考の意義

ここまで、「作戦デザイン」と「戦争継続」という新思考が米軍に生まれてきた背景について述べてきたが、2020年という現時点において、これら2つの新思考の意義は一層重要性を増している。それは、第1に、科学技術の発達に起因する脅威の多様化の故であり、第2に、それらの脅威が平素から顕在化している現状からである。

まず脅威の多様化であるが、軍事上の戦闘空間が陸・海・空から宇宙にも拡大してい

¹² Morris Janowitz “The Professional Soldier” (The Free Press of Glencoe, 1960). 本書についての解説は、中村好寿『21世紀への軍隊と社会』(時潮社、1984年) 155～156頁。中村好寿『抑止力を超えて—2020年の軍事力』(時潮社、1996年) 19～26頁。

¹³ ジャノビッツは既に1960年の時点で、今後米軍の将校は平和時と戦争時を区別して別の考え方で対応するのを止めるべきだと提言していた。Janowitz “The Professional Soldier” p.419.

ることに加え、これらの領域を繋ぐ電磁波空間における傍受、妨害、欺瞞などの脅威に対する考慮が不可欠の時代となっている。またサイバー空間においても、既に情報の窃取、妨害など、熾烈な戦いが繰り広げられている。これら宇宙・電磁波・サイバー領域における新しい脅威は、軍事目標に対してのみならず、通信機能、交通機関、原発、変電所、金融システムなどの社会インフラを標的にして指向されることも想定されることから、国の防衛に当たって、軍事分野と経済、社会分野を総合的に考えることが不可欠になってきているのである。

更に、従来からあった心理戦や影響工作など、相手の指導者や国民の意思に影響を与える分野（米軍では、致死性の兵器による作戦と並ぶ非致死性の作戦の一形態として、これを「情報作戦」と呼称¹⁴）においても、情報技術の発達による新しい手法が脅威となっている。すなわち、インターネット上のSNS等を通じての偽情報の拡散や、各種メディア媒体等を裏で操っての世論誘導などである¹⁵。これらは、軍事行動にも大きな影響を及ぼすが、旧来の軍事的手段では対処できない。

次に、これらの脅威が平素から顕在化している現状に関してであるが、最も典型的な例が、前述したロシアのハイブリッド戦である。ウクライナ東部やクリミアにおいて、電子戦、サイバー攻撃、影響工作等が熾烈に展開された反面、ロシア正規軍は、少なくとも表向きには使用されなかった¹⁶。すなわち、武力紛争が発生しているのかいないのか、平時なのか戦時なのかを曖昧にした形で、他国がこれに対処する前に既成事実化を図ったのである。

このような武力紛争もどきの事態ではない例として、サイバー空間においては、既に平素から様々なタイプのサイバー戦が繰り広げられているのは周知の事実である。また、

¹⁴ 米軍の「情報作戦(インフォメーション・オペレーション)」におけるインフォメーションという用語は、人間の認知に影響を与えるインプット全般という包括的な意味で用いられ、インテリジェンス(=外国、敵対勢力、地域等に関するインフォメーションを収集、評価、分析して得られる成果物)とは明確に区別されている。これに対して、日本においては「情報」という用語が、インフォメーション、インテリジェンスに加え、更にはIT(情報技術)という意味でも用いられていることで、それぞれの概念が曖昧になり、時に誤解を生んでいる。本来であれば、これらの概念は、例えば「認知情報」、「対象情報」、「IT」と別個に区別して記述、使用されるべきである。これに従えば、従来の「情報作戦」は「認知情報作戦」、「情報幕僚」は「対象情報幕僚」、「情報化装備」は「IT化装備」となる。

¹⁵ 佐々木孝博「ロシアが押し進める「ハイブリッド戦」の概要とその狙い」、『安全保障を考える』第780号(安全保障懇話会、2020年5月)。

¹⁶ 厳密に言えば、当初ロシアはロシア軍の関与を認めていなかったが、クリミア併合後に最終的にこれを認めた。廣瀬陽子「プーチンのグランド・ストラテジーと「狭間の政治学」」、北岡伸一・細谷雄一編『新しい地政学』(東洋経済新報社、2020年)280頁。

中国の南シナ海における「力による現状変更の試み」や海上民兵による各種活動のように、敢えて軍事と非軍事の境界を曖昧にして既成事実を積み重ねるような手法も出現してきた。それに加え、イスラム国やボコ・ハラムのような非国家主体が、一般の人々に対して直接暴力を行使するため、対処に当たって軍民間の区別が難しい状況も増えている。

このように、脅威が多様化し、それらが平時から顕在化している現代において、軍事作戦を外交・経済・社会等の幅広い枠組みの中で柔軟に考える「作戦デザイン」や、平時と戦時を区分せずに競争への対処を考える「競争継続」という新思考は、生まれるべくして生まれてきたわけであり、今まさに、その意義はますます重要になっているのである。

4 今後日本の防衛専門家に求められる新思考

米軍における「作戦デザイン」と「競争継続」の考え方について、ここまで見てきたが、これらの新思考は、今後日本の防衛を計画し、実行していく上で、どのように参考にしていけば良いのだろうか。

国の防衛を考えるにあたって、「作戦デザイン」は、防衛分野に視野を限定せず、外交・経済・社会など他分野に思考範囲を広げ、柔軟な対処を可能にすることを追求しており、「競争継続」は、武力紛争発生時のみに焦点を当てるのではなく、その前後に時間的な思考範囲を広げ、常に「協力」と「競争」の要素を意識することを追求している。

日本も米国と同じ世界環境の変化の中に生きている以上、日本の防衛を考える上でも、各分野を横断的に俯瞰して、臨機応変の対応を想定するとともに、平素の状況から、武力攻撃の収拾・復興までも含む幅広い時空間の中で、採るべき方策を重層的に考えていくことが不可欠である。

この際、世界全体を恒常的な活動の場とし、各戦域内の作戦に関して軍が主導権を握っている米軍と、日本防衛の中で特に武力攻撃排除の部分を担当としてきた自衛隊とは、異なる点も多い。しかし、現在の世界環境の中で、戦略守勢という基本方針の下で、国民の生命、財産を確実に守ることを考えるならばなおさら、軍事分野だけに限って国の防衛を考えることは、不適切だと言えるだろう。

物理的な武力侵攻に先立ち、サイバー攻撃や衛星への電磁波攻撃によって、国家経済が弱体化し、インフラが破壊されて社会生活が混乱に陥り、偽情報が拡散されて民主主義に基づく有効な意思決定ができない状態に陥ってしまった場合は、自衛隊による武力侵攻

対処も機能し得ないのは明白である。

したがって、今後日本の防衛を考える際には、これらの考慮要素も含めた総合的な「国家安全保障戦略」を明確にした上で、自衛隊による対処計画の前提となる、より広範な分野を含む「国家防衛計画」を立案することが必要になるだろう。平素、サイバー空間を含め違法行為の取り締まりを行っている警察、電磁波の管理を行っている総務省、宇宙に関する圧倒的な知見を有する宇宙航空研究開発機構（JAXA）、平素の領海警備を所掌している海上保安庁、その他関係各機関の国家防衛に関連する活動を含めた具体的な計画を立てて、総合的な国の安全を確保していく態勢を整えていかなくてはならない。

ただし、現行法制下でこのような動きを総合的に推進していく役割や権限は、防衛省・自衛隊にはない。2014年に国家安全保障局（NSS）が創立され、国家安全保障の司令塔はできたが、あくまでも国家安全保障会議の補佐機関である。「国家安全保障戦略」などを策定するとともに、対処時の大方針を示すことが主体で、各機関の有機的な連携について具体的な計画を策定し実行を指揮するという位置づけではないし、またその規模も伴っていない。NSSを拡充発展させるのか、新しく国家安全保障省のような機関を設立するのか、防衛省の所掌範囲を拡大するのか、いずれにしても国として早急な検討が必要なのではないだろうか。

また必要不可欠なのは、大方針を示す「国家安全保障戦略」の下部に位置づけられる具体的な計画である。それは、各省庁毎の政策をホッチキスした「総合安全保障計画」のようなものであっては実効性に乏しい。従来からの防衛分野に加え、新しい宇宙・サイバー・電磁波・情報空間などの新しい領域も含めたすべてにわたって、国民の生命・財産を危険に曝す脅威のそれぞれに対し、整合性をもってリアルタイムで重層的に対処するための具体的な実行策を伴う「国家防衛計画」でなくてはならない。

したがって、組織体制がどうなるかにかかわらず、この計画を立案・実行していく上で、現在防衛省・自衛隊に勤務している事務官・自衛官の役割は大きなものとなるだろう。これまで自衛隊は、数々の国際平和協力活動や国内の災害派遣においては、「作戦デザイン」にも似た幅広くかつ柔軟な思考と判断の下に活動を行ってきた。しかし、それは国土防衛ための計画作成や教育訓練とはまったく別のものだという考え方が強く、それぞれを別々に実施してきたのが実態ではないだろうか。

国際平和協力活動や災害派遣は平時のもの、国土防衛作戦は有事のものとして分けて考えるのではなく、「競争継続」の流れの中で、全ての活動を関連させて考え、いかなる活

動においても幅広い思考の下、柔軟な指揮幕僚活動と臨機の部隊運用が可能となるように、意識を進化させていかななくてはならない。その際に必要となってくるのは、ハンチントン流の軍事技能に限定された軍事プロフェッショナリズムではなく、ジャノビッツ流の経済・外交等も含め社会を幅広く理解することを含む軍事プロフェッショナリズムであろう。

今や、一朝有事のために平素から黙々と実力を養うという伝統的な武人の心構えにとどまらず、広く現代社会の特質を理解し、関連する様々な機関と連携して、国家防衛を総合的に達成していく識能が必要とされている。そのためには、米軍が採用した「作戦デザイン」や「競争継続」は大いに参考となろう。

もちろん、中国やロシアの挑戦に、軍事を含め正面から対峙し、競争に打ち勝とうとする米国と、米国と協力しつつも、同等の力や考え方を持つわけではない日本とでは、コンセプトもまったく同一というわけにはいかない。

米国の「作戦デザイン」や「競争継続」を単に模倣するのではなく、中ロ等と米国の競争が、世界を不安定化させることなく、一定の秩序に基づいて安定する方向に向かうよう、国際秩序形成にも積極的に貢献する日本なりのコンセプトを創造し、日本の防衛をより万全にしていくことこそが、今後日本の防衛専門家に求められるのではないだろうか。

[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。