

第5章 21世紀の国家戦略 —不確実性に備えるイノベーションの必要性—

ポール・コーニッシュ¹

はじめに

本稿は、「軍事におけるイノベーション」が国家戦略レベルにおいてどのように促進、誘導、体系化できるかについて論じる。軍事におけるイノベーションは、広範な政策課題の一部として理解することができる。つまり、国家の戦略的目標を達成するために、国の軍事力をどのように維持管理していくべきか、ということである。そこで、軍事におけるイノベーションを近年の英国における経験と照らし、戦略のコンテキストと対比させながら考察していく。少し焦点が狭いように思われるかもしれないが、以下に示すようないくつかの理由から本稿の妥当性は担保されると考える。まず第1に、英国は地域的あるいはグローバルな問題に能動的に関与する戦略的アクターである。第2に、英国には先端の防衛産業と高度に発達した国家的な戦略インフラがある。そして最後に、英国は現在、政策全般にわたって、また特に防衛分野において、緊縮財政の影響を受けている。

本稿の中心的な主題は、軍事におけるイノベーションが予測される戦略上の脅威や安全保障上の課題（テロや人道支援活動など）、あるいは要求される作戦能力（沿海域、機甲戦、長距離打撃など）によって促進されるものではなく、また特定の地理的、物理的もしくはバーチャルな環境（北極圏、乾燥地帯や砂漠地帯、サイバー空間など）に規定されるものでもないということである。つまり、軍事におけるイノベーションとは、脅威や能力あるいは環境要因ではなく、不確実性（uncertainty）という概念に対置され、促進されるべきものなのである。以下では、この議題を3

¹ 英国バース大学教授

つ論点から検討する。まず第1に、何のための戦略か、第2に、何のための軍事におけるイノベーションか、そして最後に、何のための政府か、である。

1. 何のための戦略か

「大戦略 (grand strategy)」、「国家戦略」、「軍事戦略」、そしてただの「戦略」という言葉の意味と用途については、長い間議論が続けられてきた。まだまだ決着する兆しのないこの手の議論を喜んで続けようとするアナリストや評論家もいるかもしれないが、本稿においては「戦略」を「国家の目的達成のために国家資源を使用すること」と簡潔に定義する。もちろん、戦略とは軍事に限られるものではなく、外交や経済、文化も、軍事と同様にその国家資源に含まれる。一方、軍事的な意味において戦略とは、政治と軍が交差する点と理解することができるだろう。この意味において「戦略とは政策に方向性と手段を、軍事行動に目標を与えるもの²」なのである。例えるなら、戦略とは双方向性の伝送装置のような役割を果たす、と言える。政策立案者から軍司令官へは政治的な選択、決定および方向性が伝えられ、一方、軍司令官から政策立案者へは軍事的なオプションと制約条件が送り返される。

しかし、いかなる分野においても戦略とは単なるプロセス以上の意味を持つのであり、目的がはっきりとした活動、すなわち目標の達成と計画の遂行に関わるものなのである。もちろん戦略にも出発地点はあるが、そこに留まり、その時点でのあり方を色々と評したりすることはない。また戦略にはビジョンが伴い、それゆえ自ずと将来について十分考慮する必要性が生まれる。この点について、ウィリアムソン・マーレー (Williamson Murray) が次のように簡潔に言い表している。

大戦略を立案・実行しようと試みる指導者が他の者と異なるのは、いま現在必要とされていることではなく、その先を見据えた行動をとる点である。

² Paul Cornish, (written evidence), *Who Does UK National Strategy?* (London: The Stationery Office, House of Commons Public Administration Select Committee, HC435, 18 October 2010), p. Ev. 84, para. 3.

言い換えれば、単にその日のでき事に対応するのではなく、もっと長期的な視点に立った考えを持っているのだ。…大戦略には、将来の国家目標を考察する意図と能力が必要なのである³。

戦略家（あるいは何らかの理由で将来に関心を持つ者）にとって難しいのは、当然のことながら将来を予見することはできないという点だ。だが、むしろ戦略家であるが故に、その予見を試みないわけにはいかないだろう。ジョン・ケネス・ガルブレイスは経済予測の専門家たちを「自分が知らないということを知っている者と、自分が知らないということを知らない者」に分類したとされるが、戦略予測の専門家についても同じく、自分が無知であるという自覚のある者とそうでない者を区別する必要がある。戦略家にとって悩ましいのは、安全保障や防衛に関しては、ただでさえ未来を予見することが難しい上に、今後の情勢が非常に多様で複雑かつ切迫したものになり、問題が複合的なものになるだろうと考えられている点である。安全保障に関する予測は、その性質上、これまで最悪のケースの分析に傾きがちであったが、注目すべきは、21 世紀初頭において戦略家たちが戦力態勢やその他計画策定の根拠として最悪のケースだけを考えるやり方を否定し始めた点である。代わりに、信頼できるさまざまな機関による一連の将来予測、環境評価、およびシナリオ検討で描写されているのは「リスク」の世界である。安全保障リスクはあらゆるドメインやセクターに拡がり、繰り返し発生し、その程度もまちまちである。安全保障や防衛問題に関わる戦略家にとって、将来とは白黒はっきり分かれるものではなくてくるだろう。英国のような国々は、法律論的に言えば戦争状態にあるとは言わないかもしれないが、一方で完全に平和な状態にあるとも言えない。冷戦時代のような安全保障上の脅威はもはや「実在」しないのかもしれないが、些末な問題と無視するわけにもいかない。自然災害や人為的な脅威など、安全保障上の課題は広い範囲に及び、その優先順位をつけることは難しい。また、安全保障や国

³ Williamson Murray, 'Thoughts on grand strategy' in Williamson Murray, Richard Hart Sinnreich and James Lacey, *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy and War* (Cambridge University Press, 2011), pp. 2, 5.

家の安寧に関して、短期的な課題と長期的な課題を区別することも難しくなるだろう。ありとあらゆる安全保障上の課題が一気に押し寄せる恐れもある。こうした状況の中では、戦略的な選択を行うこと自体が非常にハイリスクな行動と言える。たとえそのときの決定が正しくとも、それは優れた判断によるというより、単に運が良かったからだろう。そして、もし安全保障や防衛にかかる問題について間違った決定が下されたとしたら、その代償は長く厳しいものになるだろう。

不完全な知識の問題は、不十分な資源の問題によっていっそう悪化する。経済状況がきわめて良好であったとしても、安全保障や防衛問題に関してほしいものをすべて手に入れ、やりたいことをすべて実行できる社会など存在しない。制約のない国民経済などというものは幻想であり、事実、不況と緊縮経済の時代がそのことを顕著に物語っている。アダム・スミスの著書は、国家安全保障や国防、およびその結果として生じる費用の必要性について論理的に抗弁しようとする政治家らによって、しばしば引用されてきた。確かにスミスは、「主権者のもっとも重要な義務」は「その社会を他の独立した社会による暴力と侵略から守ること」であり、その義務は「軍事力によってのみ実行できる⁴」とした。一見明快な主張であるが、一方でスミスは、国防に対し熱心なあまり国家として国民経済を蔑ろにすることを認めるつもりはなかった。すなわちスミスは、この政府が負うべき「第一の義務」とは「社会の文明化が進むにつれて、ますます多くの費用がかかるようになる⁵」と考え、そこから導き出された彼の「第一の義務」の限定条件に関する主張は、現在においても示唆に富むものである。

文明化した社会においては、全ての兵士は兵士ではない労働者によって扶養されることから、役人、司直といった社会で負担するのが適当な他の官吏も含めて、その数は労働者が維持できる限度を超えてはならない⁶。

⁴ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, A Selected Edition* ed. Kathryn Sutherland (Oxford University Press, 1998), p. 393.

⁵ Smith, *Wealth of Nations*, p.406.

⁶ Smith, *Wealth of Nations*, p.398.

つまりアダム・スミスは、社会の存立とそれを支える経済の健全性は「第一の義務」よりも優先されるべきものと見做した。より直截に言えば、近代社会において財政の健全性、経済の安定、工業生産力に十分な注意を払わないような国家は、社会として不適切であり、守る価値もなく、いずれにせよ自身を守ることができないであろうと考えた。

もし戦略が上述したような双方向の伝送装置であるとするならば、それはもっとも困難な状況で機能することが期待される装置である。戦略は、今まではそれで良かったかもしれないが、もはや、ただ日々刻々と変化する安全保障上の課題を特定し、それに対処、打破するために必要な資源を割り当てる、というだけでは済まなくなっている。英国国防省の元高官であった故マイケル・クインラン (Michael Quinlan) もこのような見方を皮肉交じりに述べている。

たまに、防衛計画の立案とは、基本的には線型的 (linear) なプロセスを前提としている、あるいはそうあるべきだという固定観念に囚われた人を見ることがある。これは、まず軍が自身の責務を確認することから始まる。次に、それを果たすために必要な戦力を専門的に評価する。続いて、これらの費用を見積もり、財務省に請求する。そして最後に、財務省が予算を計上するというものだ。しかし、特に最後の部分に限った話ではないが、このようなモデルは現実とは乖離している⁷。

戦略とは、今後ますます複雑化し変化する国際環境の中で、限られた国家資源を使って、いかに国家目標を追求するのが問われるものなのである。実はこのような考察には新しい点など何もない。安全保障と国防に関する国家戦略は、常に次の3つの構成要素の相互作用として形成されてきたのである。すなわち、政策ビジョンもしくは政策目標 (「目的」)、ビジョンの遂行もしくは達成 (軍事戦略・軍事作戦、あるいは「手段」、その実行のために割り当てられる資源 (防衛予算あるいは

⁷ Sir Michael Quinlan (PUS MoD, 1988-92), 'British defence planning in a changing world', *World Today* (48/8-9, 1992), p.160.

「財源」である。ヒュー・ストローン（Hew Strachan）が考察した通り、戦略とはインタラクティブなプロセスであり、「財源が目的に影響を与え、結果は…政策目標と軍が執行可能な予算との妥協の産物であるようなダイアログ」なのだ⁸。英国にとっても、その他の先進国にとっても、現在の戦略環境が特徴的だと言われるのは、戦略の不確実性と資金不足の組み合わせが以前よりもより明確に自覚され、このため国家戦略において、誤った選択を回避するのと同様に、正しい選択とそれへの資源配分を確実にすることのほうが、より重要となっている点である。このように考えれば、戦略を単にさまざまな構成要素、つまり「目的」、「手段」、「財源」をつなぎ合わせた装置と見るわけにはいかない。特に、地政学的、経済的に厳しい状況にある21世紀初頭においては、いかに複雑性と不確実性をコントロールするかという点が重要になっており、その意味において戦略とは選択を行い、決定を下すだけでなく、むしろ必要に迫られるまで確固たる決断を下さないこと、と考えることも可能である。単に知的で安全な判断を下すだけでなく、知的かつ安全な方法で判断を留保可能な状態に置く能力も必要なのだ。そして、軍事におけるイノベーションを促し、予測をより明確化するために、戦略には、その決断を巧みに先延ばしにすることが求められる。

2. 何のための軍事におけるイノベーションか

軍事におけるイノベーションは、テクノロジーと戦略の関係においてより具体的に見てとることができる。そしてこの関係は、いくつかのカテゴリーに分類される。第1のもっとも明白なカテゴリーは、戦術上、決定的な（戦闘に勝利する）ものであったと実証されている一連のイノベーション（多くは兵器に関するもの）である。軍事におけるイノベーションは戦闘において明確な優位性をもたらす、という予想は、産業化された戦争において特に顕著であるが、実は決定的な武器の開発と応用は、産業革命のはるか前からさまざまな経緯で行われてきた。軍事史には驚くほど

⁸ Hew Strachan, 'The Lost Meaning of Strategy', *Survival* (Vol.47, No.3, Autumn 2005), p.52.

単純な、あるいは驚くほど精緻な兵器の発展に関する記録が残されている。ごく僅かな期間の発明で生まれたものもあれば、徐々に改善を重ねて考案されていったものもある。決定的な武器の中には恐らく、弩、長弓、銃剣をはじめ、フリントロック式（火打石）銃、後装式（元込め）銃、ライフル銃、拳銃、機関銃等の一連の火器の発達が含まれるであろう。

第2のカテゴリーには、武器とは直接的には関係がないが、戦闘において「戦力を増強させる基盤（force multiplier）」の役目を果たした、戦術的に決定的であったものの開発が含まれる。例えばあぶみ、カモフラージュ、戦場での無線通信などが容易に思い浮かぶ。第3のカテゴリーには、イノベーションが戦略レベル、すなわち各戦闘の勝敗ではなく、その戦争の結果を左右するレベルで決定的な影響を及ぼすもので、レーダー、長距離爆撃機、潜水艦、第二次世界大戦中にドイツ軍の信号通信を解読するために英国軍が使用したコロッサス（Colossus）暗号解読コンピュータなどが含まれるかもしれない。最後の第4のカテゴリーは、パラダイムの変化または超戦略的な影響によって、戦争の性質自体を変えてしまったイノベーションを含む。このレベルのイノベーションのもっとも明快な例は、1940年代における原子爆弾の開発・使用である。近年では、情報通信技術の発達により、戦争が根本的に変革（transform）されたという議論もあり、これらは、1990年代初め頃から米国やその他の国で「軍事における革命（RMA）⁹」と呼ばれている。

軍事におけるイノベーションは工業生産品だけではなく、テクノロジーと戦略の関関係の変化もその対象とする。特に産業化がこの関係に大きく作用し、その結果、テクノロジーはかつてないほど大きな影響力を持つようになった。ジョン・エリス（John Ellis）はその著書 *The Social History of the Machine Gun* の中で、米国の南北戦争について「産業化された紛争の初めての例であり、技術的な優位性が実

⁹ 例えば、David Jablonsky, *The Owl of Minerva Flies at Twilight: Doctrinal Change and Continuity and the Revolution in Military Affairs* (Carlisle, PA: US Army War College, Strategic Studies Institute, May 1994); Michael Mazarr, *The Revolution in Military Affairs: a Framework for Defense Planning* (Carlisle, PA: US Army War College, Strategic Studies Institute, June 1994); and, for a broader view, Colin Gray, *Modern Strategy* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 200-205, 243-54. 参照。

際の戦争指導の大部分を規定した」とした¹⁰。マイケル・ハワード (Michael Howard) は、産業化がもたらす影響はより広く社会にまで及び、戦争のスタイルを根本から変え、その特徴は20世紀に入ってより普遍的なものになったと指摘する。すなわち、19世紀の産業化による武器の大量生産は、精密に機械加工された兵器における互換性部品といったイノベーションにより、「戦争への大衆参加が可能かつ必要なもの」となったとハワードは主張する¹¹。

歴史上、軍事におけるイノベーションが軍の作戦指導や、時には戦争の特徴そのものに決定的な影響を及ぼした例は多くある。だが、テクノロジーと戦略の関係におけるヒエラルキーは、いつの時代も明確であった。テクノロジーは、それがいかにかにイノベティブで決定的なものであったとしても、常により高次元の政治領域にある国家戦略に従属するものであり、その逆はなかった。国家戦略はテクノロジーによって決まるようなものではなく、いずれにせよ技師やエンジニア、発明家ごときが理解するにはあまりに複雑で、かつ高尚なものとされた。ところが、第二次世界大戦によりこの境界線はぼやけ、両者の力関係が変わってしまった。英国の例で見ると、戦時中に経験した空爆やロケット攻撃、潜水艦作戦、そして原爆といった軍事テクノロジーは、大戦後に国家戦略を立て直そうとした軍の計画立案者に対し強い印象を与えた。その印象があまりにも強烈なため、英国の軍事指導者たちは、これからはテクノロジーを戦略のパートナー (partner) として理解すべきであるとの考えで一致した。そして、防衛戦略の方針が技術発展を規定するのではなく、両者は協力し合うべきものであると理解されるようになった¹²。

20世紀後半には、「政策と戦略」もしくは「戦争という概念」への広範なインプリケーションと共に、テクノロジーと戦略の関係にさらなる進展が見られた。長きにわたって戦略の従属物 (subordinate) という位置づけに甘んじてきたテクノロジーは、英国の参謀本部による戦略とのパートナーシップ (partnership) という認

¹⁰ John Ellis, *The Social History of the Machine Gun* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975), p. 47 (emphasis added).

¹¹ Michael Howard, *War in European History* (Oxford: Oxford University Press, 1976), p. 120.

¹² Paul Cornish, *British Military Planning for the Defence of Germany, 1945–50* (London: Macmillan, 1996), p. 105.

識をも超えて、今や戦略の推進力 (driver) と位置づけられるようになった。原子爆弾、核融合・熱核兵器の発明、精度を増す大陸間弾道ミサイル、通信・コンピュータ技術の劇的な進展により、技術的にもっとも進んだ国家間の戦争 (またはその脅威) は、先例のない、想像を絶するレベルでの破壊を確証するようになった。ジョン・エリスの見解によれば、テクノロジーが戦争から「人間性を奪う」ような影響を及ぼし始めていた。「一般的に、戦争の現場では、電子機器がますます人間に取って代わり始め…人間は無力な傍観者に過ぎなくなった。核兵器の発明により、このプロセスは一つの論理的な帰結に達する。…核兵器は想像を絶するほど複雑な電子システムによって制御されている¹³⁾」。もちろん、これらの「想像を絶するほど複雑なシステム」は戦場から遠く離れてはいるが、人間によって管理 (あるいは少なくとも監視) されている。だが、テクノロジーにより、「高度な資格を有する技術専門家らの手により大きな権力¹⁴⁾」が委ねられるようになるにつれて、冷戦時代に構想された核戦争は、戦場に配備された人間組織としての軍隊とはあまり関連性を有しないものになっていった。デイビッド・エドガートン (David Edgerton) も同様に、「民間のアカデミック・サイエンスの偉大なる栄光である原子爆弾は、民間人であるストレンジラヴ博士 (『博士の異常な愛情』に登場する科学者) によって指導される新たな種類の戦争、または戦争ではない衝突 (non-war) を生んだ¹⁵⁾」と主張をしている。

20 世紀の終わりから 21 世紀の初頭にかけて、軍事におけるイノベーションと戦略が融合するようになる、あるいは戦略として何が可能で何が不可能なのかがテクノロジーによって十分に裏付けられるようになるといった、これまでとはまた異なる期待が展開されるようになった。冷戦末期にバリー・ブザン (Barry Buzan) は、戦略における「技術による規範 (technological imperative)」と呼ぶものを執筆した。ブザンは、伝統的なテクノロジーと戦略の関係について「テクノロジーとは軍

¹³⁾ Ellis, *The Social History of the Machine Gun*, p. 180.

¹⁴⁾ Howard, *War in European History*, p. 120.

¹⁵⁾ David Edgerton, *The Shock of the Old: Technology and Global History since 1900* (London: Profile, 2008), p. 140.

事的な選択肢の範囲、軍事的脅威の性質、および軍事力の行使に訴えた場合の結果を決定づける重要な要因である¹⁶」と概括した。さらにブザンは、「技術による規範を推進する、際限なく広がる人知¹⁷」について、現在その関係は既に分水嶺を超えてしまったようだと示唆し、戦略の役割が国の安全を保障することであるならば、その課題は「継続的に、また時には急激な技術的、政治的変化が大きな意味を持つ環境の中で、いかに目標を達成できるよう軍事戦略を調節するか」にあると指摘している¹⁸。

出版から25年以上を経て、このブザンの洞察力に満ちた分析に対していくつかのコメントが出されてきている。その一つは近年、例えば半導体、マイクロプロセッサ、通信、データ処理などにおける技術発展のペースがあまりにも速いため、戦略がそのペースに追いつき、その価値を精査する作業はほとんどできていないというものだ。そして、イノベーション（一般的な意味においても、あるいは特に軍事におけるイノベーションの場合においても）と戦略との間に、安定した比較的可能な関係性を見出すことは困難であり、イノベーションが何らかの戦略上または安全保障上の政策の枠組みの中で合理化、体系化されるようになるであろうと考えることは、より難しい状況になってきているとする。要するに、戦略的な意味においてイノベーションは、ますます訳のわからないものになってきているのだ。第2に、技術的なイノベーションは、イノベティブな民間セクターの会社がどの国に拠点を置いているのかには関係なく国家安全保障上の要件に応じていくようになったのと同様に、今後は、商業的なビジネスチャンスや国際社会における需要に応えるようになるというものである。したがって、かつては国家戦略的な意味合いから促進され投資されてきたイノベーションは、今やそれ自体がモメンタムを持ち、戦略からはまったく切り離された存在となっているのだ。最後に、第3の意見として、冷戦終結後20年たったいま、技術決定論（*technological determinism*）に関する

¹⁶ Barry Buzan, *An Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations* (London: Macmillan, 1987), pp. 6–7.

¹⁷ Buzan, *An Introduction to Strategic Studies*, p. 290.

¹⁸ Buzan, *An Introduction to Strategic Studies*, p. 289.

リスク、あるいは戦略的ソリューションにおいて何らかの「技術的解決 (technological fix)」を期待することのリスクの存在が明らかになってきた、という点が挙げられる。つまり、現在の状況においては、この種の無批判な技術への信頼は不適切なものになりつつあると考えられる。例えば、英国あるいはその他の国が、この先 10～25 年の間に直面する安全保障上の課題と軍事的脅威の特徴はどのようなもので、その緊要性はどの程度か。どの軍事オプションが必要となるか。そのうち何が財政的に入手可能で、それが無理な場合はどのリスクを受け入れるのか。そして最後に、軍事力に訴えることが予想される場合、例えば世論、メディア、同盟国はどの程度までその決定によって導かれる結果を許容するだろうか。これらの問題は技術では解けないのだ。

現在、軍事におけるイノベーションに対して、これまでとは異なるコンセプトが必要となっている。すなわち技術とイノベーションは、戦略という多少なりとも首尾一貫している制度の従属物 (subordinate)、パートナー (partner) あるいは推進力 (driver)、またはその制度の裏付け (explanation) であるよりも、戦略に敏捷性 (strategic agility) を与える役割を担うべきものなのである。そして国家戦略にまつわるすべてのことが流動化している時代にあって、軍事におけるイノベーションの目的は、政策立案者や戦略的指導者がもっとも適切なものを適切なときに選択できるように幅広いオプションを創造することなのだ。軍事におけるイノベーションは、技術、プロシージャ、オペレーションの 3 つのレベルで「実現 (enabling)」機能を発揮することができる。第 1 に、もっとも明快なこととして、軍事におけるイノベーションによって、既存の軍事システムのドメインを跨ぐ多様な技術を獲得できるようになるかもしれない。例えば、化学兵器が使われたときにそれが判別できるだけでなく、その毒物を吸収して中和してくれるような物質で装甲車両を塗装することが、近い将来可能になるかもしれない¹⁹。また、軍の装備について考える上で、より本質的な事例として「プラットフォームからパイロードへのパラダイムシフト」について触れないわけにはいかない。ジョナサン・グリーンナート (Jonathan Greenert)

¹⁹ 'Chemical warfare: gas-guzzling paint', *The Economist*, 18 July 2012.

米国海軍作戦部長は、以下のように論じている。

プラットフォームではなく、それが搭載するものに焦点をシフトさせる必要がある。このモデルについて、我々は既に経験がある。空母、揚陸艦、沿岸戦闘艦は、搭載するセンサーや武器システムを、予期される作戦に合わせて累次発展させ、変更することができるという特徴を持つ。そして、このモジュラー型アプローチをプラットフォームが展開する能力、つまり武器、センサー、無人システム、電子戦システムに当てはめて考えれば、これらはプラットフォームそのものよりも重要なものになるだろう²⁰。

プロシージャレベルでは、軍事におけるイノベーションの「実現」アプローチによって、調達と取得のリードタイム、試験、再設計や再装備の改善が見込める。これらの改善によって、最初の仕様書・要件定義書が書かれた10年前の要求ではなく、いま現在の要求に近い防衛装備の調達システムが構築できるようになるかもしれない。民間セクターの製造会社に対しては、プロトタイプの開発を奨励し、本格的な生産が検討され大量の資源が投入されるよりもかなり以前に、潜在的ユーザによって「ストレステスト」を行うことができるかもしれない²¹。さらに将来的には、非常に強力で精巧な計算技術によって、新しい装備の設計、入手可能性、製作、組立、試験、ひいては生産までのあらゆるシミュレーションができるような人工環境が創られ、設計・生産・制御を中心とした「バーチャル試作・生産 (VP/VM)」構想の発展のために、より多くの思考と労力が投じられることもあり得る。VP/VMは既に、航空宇宙、自動車、造船など非常に規模の大きい製造部門ではかなり進んでいるが、もっと小さくて生産工程もずっと短い、さほど複雑でない製品にもこうしたアイデアを応用する余地があってもいいはずだ。

最後に、組織レベルでは、軍事におけるイノベーションによって迅速に変更する

²⁰ Jonathan Greenert, 'Navy 2025: Forward Warfighters', *Proceedings Magazine* (Vol. 137/12/1, 306), December 2011: www.usni.org/magazines/proceedings/2011-12/navy-2025-forward-warfighters

²¹ For a brief illustration of this point see 'Military innovation: stress testing', *The Economist*, 26 May 2012.

見通し (prospects) と、異なる軍種やシステム、他国の軍や自国および同盟国が用いる他の方策との間での相互運用性を進化させることができる。これらの提案はいずれも新しいものではない。国家戦略や防衛計画の世界では、何十年とは言わないまでも、何年も前から言われている構想ばかりである。それでも、この一般化した構想をこれまでと違う方法で合理化し、そうすることで新たな信頼性と妥当性を与えることは可能である。そしていま求められているのは、長年追求されてきたにもかかわらず特筆すべき成果がほとんど得られていない「統合作戦」構想よりも、より精巧で拘束力があり、持続性があるものである。その一つとして、ジュリアン・リンドリー＝フレンチ (Julian Lindley-French) が、「有機的統合 (organic jointness)」と呼ぶ以下のような構想を紹介している。

(有機的統合とは) 世界、軍、テクノロジーおよび社会と、とりわけアイデアとの関係についてのまったく新しい考え方である。そして、摩擦と混乱および要素費用によって特徴づけられる巨大で不安定な『市場』の中で、軍の『生産者』たちが安全保障と防衛の義務をいかに少ししか果たしていないかということが、その課題である²²。

軍事におけるイノベーションについて、その伝統的な存在理由を、既存の戦略上の問題に対する最適な解や戦略的課題に対する最適な対策を見つけることであるとするならば、新しい存在理由とは、発生する問題や課題に対する解決策をその都度導き出そうとするものである。言い換えれば、軍事におけるイノベーションは既存の戦略的テンプレートや戦略的選択と結び付けて考えるべきではない。むしろ、イノベーションはあくまで、戦略的テンプレートに潜む、あるいはその戦略選択によって導かれる誤った指導や不完全性を判別し、知的かつ安全に回避することを目的とすべきである。さもなければ、軍事におけるイノベーションはこの 21 世紀初頭の複

²² Julian Lindley-French, 'NATO: Connected Forces, Connected Minds?' *Speaking Truth Unto Power* (Blog), 23 July 2012:

<http://lindleyfrench.blogspot.co.uk/2012/07/nato-connected-forces-connected-minds.html>

雑かつ流動的な国際安全保障状況の中で、矛盾したことに反戦略的なものとなってしまふ恐れがある。

3. 何のための政府か？

先に述べたように、戦略の役割とはできるだけ長い時間、腹案を練らずに決断を保留することであり、また軍事におけるイノベーションの役割とは、戦略に敏捷性を与え、発生する戦略的な課題ごとに対応を提示し、この決断をしない状態を安全かつ合理的に維持することである、とするならば、政府の役割とはこのポジションに知的で政策的な指示を与えることである。つまり政府の役割は、不確実性を回避すべき問題（さらに悪い場合には無視すべき問題）として扱うのではなく、不確実性を戦略的環境の中心的な特徴として受け入れることにある。

英国は、戦略の転換に対して起こる標準的、断続的な反応とは、安全保障および／または防衛に関する見直しを実施することであった。財政制約、脅威対抗、能力重視（capability driven）、効果（effects）ベース、外交主導等、考え得るほとんど全ての見直しが既に試みられた。近年のイラクやアフガニスタン、その他での経験を念頭に、「(地政学的)コミットメントの限度」について見直すという新たなタイプの「見直し」への傾倒が見られる。また英国が先頃、期間5年の見直しプログラムを開始したことを考えると、また別のアプローチ、すなわち継続的見直し（rolling review）も政策として採択されるのかもしれない。これらの再検討メカニズムすべてに共通している欠陥は、注意深い分析によって特定される一連の主要な戦略的課題があって、この分析によってこうした問題に対する最適な、しかも必要なときには当然のように利用できるソリューションが提示されるという前提を置いている点である。とはいえ、これにも強みはある。英国における防衛政策立案と防衛計画の歴史について良い所を挙げるとするならば、それは強固な実用主義と漸進主義を基盤にしており、その点で英国は戦略とテクノロジーの関係について新しい、より動的なアプローチを開発することに関し、他国よりも適しているかもしれないのだ。だが、もし英国が拙稿で「混乱を切り抜ける高等なフォーム（higher form of

muddling through)²³」と表された方針を取るのであれば、政府は次の事項を実施しなければならない。

まず政府のすべき最初の仕事は、戦略的なコンテキストについて政治的かつ知的に誠実さを示すことである。戦略的に見通しの立つ未来などないし、2012 年はとりわけ不透明であるようだ。国家戦略を、現在のコミットメントまたは「予見できる」将来のいずれかに基づいて定義する傾向が強いが、どちらの誘惑にも対抗しなければならない。2009 年に発表された「War has changed. We need men on the ground, not aircraft carriers. (戦争は変わった。空母ではなく地上に兵士を)」と題する記事の中で、アラン・マリソン (Allan Mallinson) は「将来起こり得る脅威よりも、現在ある本物の危険を優先すべきだ」と主張したが²⁴、これは危険な誘惑であり、歴史を無視した戦略上の仮定に基づいている。英国が将来関わる紛争はすべて砂漠で繰り広げられる地方の反乱鎮圧の類いであるとするのは、少し考えが甘いように思える。他国でも、将来は「ハイブリッドな戦争」、「市民がいる中での戦争 (war amongst the people)」、「行動による紛争 (behavioural conflict)」になると確信を持って話している。こうしたアイデアは正しいかもしれないが、間違っているかもしれない。しかも、戦略の問題に間違った方向から取り組んでいるようにも見える。戦争、またはクラウゼヴィッツが観察した戦争の性質 (character) はしばしば変わるものであるし、きっと将来も変わり続けるだろう。しかし、戦争の本質 (nature) そのものは変わらない。戦争は、あるいは戦略と言い換えても差し支えないかもしれないが、今後も政策の僕であり続ける。もしアナリストたちにとっての課題が、将来どのように戦争が起こり、そしてまたどのように、なぜ戦争が戦略的な制度としてあり続けるかを知ることであるならば、まず政策について見るべきである。10 年、15 年、20 年後の政策がどのように発展するのかを予測することはきわめて難しいだろう。むしろ、政府は自信を持って、ルドラ・シル (Rudra Sil) とピーター・カツェンスタイン (Peter Katzenstein) が提唱する「分析的折衷主義

²³ Paul Cornish, *Strategy in Austerity: The Security and Defence of the United Kingdom* (London: Chatham House, 2010), pp.25-27. 参照。

²⁴ Allan Mallinson, 'War has changed. We need men on the ground, not aircraft carriers', *The Times*, 8th May 2009.

(analytic eclecticism)」に相当する戦略を導入すべきだろう。

折衷主義が少しはないと、単一のパラダイムに基づいた研究方法では、数本の木を森に見間違える危険性をはらんでいる。[中略] 分析的折衷主義では、パラダイムの境界を超えてコミュニケーションを行うことで集団としての能力を高めて、関心の高い規範や政策課題に関与する機会を、より広く一般に対し提供する²⁵。

分析と政策の枠組みとしての「分析的折衷主義」では、ある戦略的シナリオから別のシナリオへ移り、その狭間で行動することが可能となる。

第2の役割は、戦略および防衛計画の見直しについて、緊縮財政主導という誤った考えを却下することである。なぞの魔法により、政治家や戦略家は緊縮財政があることで将来を見通しやすく、将来起こり得る戦略的な課題を特定し適切に備えることが易くなるらしい。だがもちろん、それが正しいわけがない。緊縮財政が政策に及ぼす影響は、オプションの幅を狭め将来をかえって管理しづらくするのだ。英国の国家戦略に関する論争は、現在、能力に関するあれやこれやの議論で頭がいっぱいの状態である。タイフーン戦闘機、空母とF-35、無人機、装甲車の役割、潜水艦ベースの核抑止力等である。しかし現実には、英国がこれら議論されているシステムの中でごく狭い範囲の、しかも少ない数しか入手できないというのが真実である。一方政治家たちは、戦略の見直しの中盤戦では、しばしばAというコミットメントを満たすためにはBという機能が必要で、それは将来いつの日か必ずや必要になるであろう、などと適当な言葉を弄して読者を説得しようとする。そして、防衛態勢における緊縮財政による戦力の削減は国の方針を減衰させ、その結果、戦略的オプションも制約されるようになると訴えるかもしれない。しかし、そのような姿勢は見かけ倒しで、その後資源制約によって将来が計画的で規律づけられたものになるだとか、将来利用できる資源量に見合った規模にうまく収めることができ

²⁵ Rudra Sil and Peter J. Katzenstein, *Beyond Paradigms: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2010, 2010), pp.217-218.

た、などと上手くまとめるための演技に過ぎない。

第3に、公共支出を削減しなければならないというプレッシャーの下で、もし政府が支出削減による（もっとも必要なときの）戦略的な敏捷性のさらなる低下に歯止めをかけ、戦略とテクノロジーの間のよりダイナミックで柔軟な関係を推進したいならば、逆説的だが時間や知識、特定の資源に対して積極的に投資しなくてはならない。リスク分析やリスク管理、早期警戒システム、諜報機関、語学訓練などの「リスクモデレータ（risk moderators）」にも投資すべきである。また、科学、テクノロジーそしてイノベーションへの投資も当然必要である。

結論

本稿の基礎となる前提は、21世紀初頭において支配的な状況では、戦略的にもっとも大事なものは「選択肢」であるということだ。軍事におけるイノベーションの役割は、政策立案者や戦略家が利用できるオプションの数、種類、規模を最大限に増やすことであるべきだ。だが、「不確実性を前提としたイノベーション（innovating for uncertainty）」には組織的、技術的、政治的、財政的、概念的な困難が伴う。このため、新しい考えを受け入れる心、想像力、そして知的多様性が必要となる。さらに各国政府には、戦略的なテンプレートの類いに重点的に取り組むのではなく、必要な戦略的ソリューションを生み出す体制を構築するリスクを負うだけの信頼感を国民に対して有することが必要だ。政治的な困難を過小評価してはならない。特に緊縮財政の中では、はっきりとした戦略上のシナリオを定めて取り組むよりも、「選択の余地を残しておく」ことのほうが議論するのは難しいだろう。また、特に公共投資について相反する圧力が存在する中で、研究とテクノロジーへの投資に適切に予算を分配し、国家戦略の敏捷性を維持するためのインフラ設備投資を行うリスクを負うだけの信頼感が必要である。