

第 12 章 動的防衛力の構築へ

高橋 杉雄¹

はじめに

「戦略的マネージメント」を厳密に定義することは難しいが、ここでは「賢く防衛力を構築し、これを賢く使用すること」と定義したい。それでは、わが国は複雑かつ予測困難な世界において、防衛力を賢く構築し使用するにはどうすればよいであろうか。今日、わが国が直面している状況は「中国の台頭」と言われるものであるが、それはかつての冷戦的な対立状況が再浮上するということの意味するものではない。むしろ、様々な局面において中国の存在感が増す中、平時と有事の間にある「グレーゾーン」において軍事力や防衛力の役割が拡大しており、こうした新しい状況にも応えていかなければならないという。他方、わが国の防衛予算が劇的に増えることは期待できず、防衛力を賢く構築し使用することがまさに求められている。つまり、戦略的マネージメントが極めて重要な課題になっている。このような問題意識から、平成 22 年（2010 年）の防衛大綱で提示された「動的防衛力」について、戦略的なリソース・マネージメントの視点から、いかなる意思決定のもとで進められているかについて論じたい。

1. 動的防衛力

1.1. 防衛計画の大綱

「防衛計画の大綱」とは、基本的な情勢分析を示し、その上で防衛力の役割や自衛隊の基本的な兵力構成を定める、日本の防衛政策の基本となる文書であり、防衛

¹ 防衛研究所主任研究官

力整備は、この防衛大綱に基づき、5年間の整備計画を定める「中期防衛力整備計画」に沿って進められる。これまで防衛大綱は、冷戦期の1976年、冷戦終結後の1995年、9.11テロ後の2004年に策定されてきた。日本は、2010年12月17日、「平成23年以降の防衛計画の大綱」（以下、2010年防衛大綱）を策定した。

この、2010年防衛大綱によって提示された今後の防衛力が目指す方向性のうち、最も重要な点は、基盤的防衛力構想によることなく動的防衛力を目指すとしたことである。具体的には、「即応性、機動性、柔軟性、持続性及び多目的性を備え、軍事技術水準の動向を踏まえた高度な技術力と情報能力に支えられた動的防衛力を構築する」との方針が提示されたのである。

1.2. 防衛大綱に示された動的防衛力

動的防衛力の基本的な考え方は、現在の世界では、テロ対策や、破綻国家における平和構築のための活動、あるいは海賊対策のためのパトロールなど、国際的な安全保障環境を改善するために軍事が運用される機会が増えているとの認識に基づいている。このような、平時と有事の間のグレーゾーンにおける安全保障上の問題は、突然発生したり解決に長期にわたる取り組みが必要であったりすることが多い。そのため、動的防衛力においては、即応性や持続性が重要なのである。

2010年防衛大綱では、「平素から情報収集・警戒監視・偵察活動を含む適時・適切な運用を行い、わが国の意思と高い防衛能力を明示しておくことが、わが国周辺の安定に寄与するとともに、抑止力の信頼性を高める重要な要素となってきている」とし、「防衛力の運用に着眼した動的な抑止力を重視していく必要がある」と述べられている。動的防衛力は、防衛力の3つの役割すべてに関連するものであるが、動的抑止は、その中でも特に実効的な抑止・対処と関連性が強いものである。

動的抑止とは、まさにこうした、有事を念頭に置いた伝統的な抑止によっては対応できないと考えられている状況までも念頭に置いたものである。ここで対象とされるのは、「侵略」や「武力攻撃」といった軍事行動ではなく、主として平時と有事という二分論でとらえることは難しい行動を対象としている。特に重視されるのは、警戒監視・情報収集活動や、訓練・演習を含む活動、さらには国際平和協力活

動など、実際の防衛力の運用を通じて、時間的・地理的な隙がないことを示し、相手国の行動を思いとどまらせることである。このように、「動的抑止」は、実際の軍事力の運用によって成立するという点で、伝統的な「抑止」とはその態様が大きく異なっている。

1.3. 動的防衛力に込められた意味

防衛大綱が閣議決定された当日、当時の北澤俊美防衛大臣が防衛大綱に関して談話を行った。2010年の防衛大綱は、大綱としては4回目のものであるが、防衛長官または防衛大臣が大綱について談話したのは、北澤大臣が初めてである。その意味で、今回の防衛大臣の談話には特別な意味が込められていると見ることができる。以下、動的防衛力をめぐる意思決定に関する私なりの解釈を述べる。

動的防衛力は南西諸島の防衛を焦点としていると一般に理解されているような印象があるが、実際には、南西諸島の防衛に限定されるものではない。つまり、動的防衛力あるいは動的抑止の意味として大綱及び防衛大臣談話から理解できることは、平素から「ISR活動」²を含む防衛力の適時適切な運用を行うというものである。特に、ISR活動を常時継続的かつ戦略的に実施することが重視されている。このほか防衛大臣談話において強調されている点は、政府関係機関とのシームレスな協力を進めていくという点である。これらを要約すれば、装備の運用水準の向上と防衛力の活動量の増大によって防衛力をより効果的に発揮させ、もって抑止力の向上を図るというのが動的防衛力の趣旨であるといえる。

この趣旨から、動的防衛の考えが南西諸島を重視しているという見方は必ずしも間違っていないものの、むしろ、有事の際に自衛隊を機動・展開させ、そこを防衛するという狭い意味にとどまるものではないと理解するべきである。平素から南西諸島周辺に限らずわが国周辺あるいは地域、さらにグローバルな規模を含め、あらゆるディメンジョンにおける自衛隊の活動量を増やすことで防衛力を発揮させる

² Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (情報収集・警戒監視・偵察)のこと。詳しくは、新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—「平和創造国家」を目指して—』(2010年8月)、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>を参照。

ことを狙ったものであると解釈すべきだろう。そのため、大綱では「機動的防衛力」という表現ではなく、敢えて「動的防衛力」という表現が用いられているのだといえる。部隊を機動・展開するということだけであれば、「機動的防衛力」といえば済む話である。ここでは「動的」という表現が敢えて用いられていることに重要な意味があると考えべきだろう。さらに、平素から、平時と有事との間にあるグレーゾーンにおける活動量を増やしていくという発想は、日米同盟においても適用されており、平成23年（2011年）から実施されている「動的な防衛協力」は、このようなスペクトラムにおける活動を自衛隊だけでなく、日米同盟においても進めていこうというものと考えられる。

これらの取り組みを防衛計画の視点から見れば、“Tooth and Tail Ratio”と呼ばれる、正面装備と後方支援能力との間のバランスに関して、従来よりも後方支援能力の比重を大きくしていくということになる。具体的には、現有の装備をより頻繁に運用するということである。

2. 防衛大綱に示された優先して保有すべき能力

次に、2010年の防衛大綱あるいは動的防衛力において、能力上の優先順位がどのように示されているかという点について述べたい。戦略とは、「優先順位の芸術」と言われるように、重要なものを選択して取得する行為であるという立場に立てば、戦略的な指針に求められるものは、まさに優先順位を決定することにほかならない。防衛大綱もこのような優先順位を示しており、3つの機能を重視している。第1に「各種の活動に活用しうる機能」、つまり、多機能性である。第2に「非対称的な対応能力」、つまり、比較優位の高い機能である。そして第3に「非代替的な機能」である。防衛大綱は、これら3つの機能を重視すべきであるとしている。具体的には、警戒監視、洋上哨戒、防空・ミサイル防衛、輸送、指揮通信などを重視して保有すべき能力としている。たとえば、潜水艦の16隻体制から22隻体制への増強という決定が行われたことが当時話題となったが、これは3つの機能のうち、非対称的な対応能力の重視に該当するものである。防衛大綱では、このような

形で全体的なコンセプトと具体的な能力が示されている。

3. 戦略的マネージメントの課題

戦略的マネージメントに際しての課題を3点述べたい。これらは、戦略的に形成されたビジョンを実行することの難しさに関連する課題である。防衛大綱であれ米国の4年ごとの国防政策見直し（QDR: Quadrennial Defense Review）であれ、あるいは英国の戦略防衛・安全保障見直し（SDSR: Strategic Defence and Security Review）や豪州の国防白書であれ、各国が戦略文書を策定する場合、防衛力を設計してこれを運用していくプロセスにおいて戦略の策定あるいはコンセプトの形成が占める割合は実は全体の10～20%程度に過ぎない。残りの80～90%は、実際に能力を具体的に構築していく作業であり、その意味で、形成したコンセプトを実際に具体化し実現していくことは極めて難しい。

3.1 ビジョンの共有問題

動的防衛力に関しても、本論文で展開している議論が他の専門家と共有されるとは考えにくい。むしろ動的防衛力をめぐって多くの異なった解釈や多様な理解が存在している。多様な理解が存在すること自体は必ずしも悪いことではないが、問題は、ビジョンが果たして共有されているかどうかという点である。ビジョンが共有されていなければ、同じ方向に向けて戦略を実現していくことは非常に困難になる。特に、防衛力整備は、事業としてみた場合、長期にわたって開発費を投入し、装備品を取得するといった大きな慣性が存在する。そのため、事業の方向性を途中で転換することは極めて困難である。

これと併せて重要なのは、同盟国あるいはパートナー国間のリスク認識の共有である。各国をめぐる環境はそれぞれ異なり、また、各国が安全保障上のリスクを評価する基準も異なる。そのため、同盟国間でもリスク認識のズレが起りやすい。また、仮にリスク評価の方法が確立していたとしても、その評価が正しいかどうかは事後的にしか分からない。たとえば、2010年の防衛大綱を振り返ってみれば、大

綱策定の時点で中国の台頭とグレーゾーンの問題をリスクとしての確に焦点を合わせていた。他方、2004年の防衛大綱では、「テロとの戦い」や北朝鮮の問題を重視しており、中国の台頭に関しては必ずしも十分に注目していなかったといえる。つまり、現時点で振り返れば、2010年のリスク評価はおおむね正しい一方、2004年のリスク評価が正しかったとは必ずしも言えず、少なくとも5～10年の見通しとしては不十分であったと言わざるを得ない。

このことから、戦略を策定した当時としては正しい方法でリスクを評価したとしても、その評価自体が5～10年にわたって正しいかどうかは分からないというのがリスク評価の難しさである。その意味で、リスク評価にあたっては、ある程度の開き直りも必要であると考えている。

そこで現在のリスク評価をめぐる米国との認識の共有について確認すると、わが国の防衛大綱の策定プロセスと米国のQDRの策定プロセスは相当部分で並行しており、相互に同調しながら進められてきたように見える。このことから、リスク評価及び問題処理の考え方に関して日米間で大きな差異はなく、リスクを管理（マネージ）する上で大きな問題は生じないと思われる。実際、中国の台頭をめぐる日米それぞれの対応は相互に同調している。

3.2. グレーゾーンにおけるイノベーションの課題

第2に、グレーゾーンにおけるイノベーションの難しさを指摘したい。つまり、軍事的なイノベーションをめぐる研究はこれまで、平時におけるイノベーションと有事におけるイノベーションを区分して、それぞれの問題やあり方を研究するものであった。しかし、現在我々が直面している問題の多くは、平時と有事の中間に存在する問題である。ここで、平時におけるイノベーションと有事におけるイノベーションのそれぞれ優れた特性が集成されれば問題ないが、実際には、むしろそれぞれの悪い面だけが現れる可能性が大きい。特に難しいのは、通常の軍事的イノベーションとして議論されているものが基本的に戦闘のためのイノベーションであり、軍の内部における改革が中心的な課題であったという点である。つまり、現在我々が取り組むべき平時と有事の間の中間的なグレーゾーンにおけるイノベーション

は、危機管理のためのイノベーションが中心であり、軍だけでは完結しない課題である。軍隊とそれ以外の機関等との間のシームレスな関係においてイノベーションを進めなければならない。たとえば、防衛省と海上保安庁の機能、あるいは外務省や官邸の政策機能をすべて合わせてイノベーションを推進していかなければならない。このことは相当困難な課題であるといえる。

3.3. 現実との整合の課題

最後に、現実の事態の展開の早さについて指摘したい。現在の尖閣諸島をめぐる情勢は、防衛大綱がある程度予測していた事項である。防衛大綱が示した動的抑止に向けた動的防衛力の構築に取り組む中で現在の状況が発生している。いうなれば、現実ややや追い越されつつある状況にある。そこで、現実ややや追い越されつつある状況をいかにイノベーションに活かしていくかが重要になってくる。