

結章 軍事力の戦略的マネージメント

防衛研究所「戦略的マネージメント」研究チーム

はじめに

本稿では、安全保障環境の変化に適應して将来にわたり機能する防衛力を構築していくという各国共通の課題を議論する。

近年、軍事力は国防といった伝統的な任務を超えて、グローバルな紛争処理、人道支援・災害救助、海賊問題、サイバー防衛等といった多様な任務へ対処する手段となっている。こうした中で、我が国も自衛隊の運用に焦点を合わせた動的な防衛力を目指す方針へと転換し、今後10年にわたり変革へ取り組むことを2010年に打ち出している。そこでは、我が国が構築すべき防衛力の方向性として、事態に即応する能力と意思を保持し、地域の安定に寄与するとともに、抑止力の信頼性を高めることが示されている。

翻って、軍事力に求められる機能がこれほどまでに多様化し、かつ、厳しい経済状況の中で防衛力を構築しなければならなくなるという現在の状況を誰が的確に予測できただろうか。我が国でも、2010年12月に新たな防衛計画の大綱を打ち出した直後、東日本大震災という未曾有の自然災害に直面し、かつてない10万人規模の災害派遣を経験したばかりである。本コロキアムのテーマである安全保障環境の変化への適應とは、予測困難な状況下に防衛力をいかに適應させていくかを指す。この問題は、緊縮財政下で防衛資産をいかに効率的に配分すれば、不確実な安全保障環境に備えられるかという問いに読み替えることもできる。

そこで、この問題に対して次のようにアプローチをする。第1に、安全保障環境の不確実性をどのように認識し、いかに対応するかという基本方針を模索する。第2に、そのような不確実性下の防衛力のあり方を検討する。第3に、そのような防衛力をどのように構築するかの方法を検討する。そして第4に、防衛力全体の一構

成要素として、軍事力をどのように構築するかを考える。

1. 問題へのアプローチ

(1) 不確実性の問題

不確実性とは、発生する各種の事態については洞察できるが、それぞれの発生確率については厳密に計算することができないことをいう。例えば、軍事技術の趨勢から将来の兵器の性能は予想できるかもしれないが、それぞれの技術が具体化される確率は厳密にはわからない。そのため、兵器や技術の組み合わせによって、将来どのような戦闘様相となるかを予測することは困難となる。現実的なアプローチとしては、技術や装備の組み合わせ次第で異なる戦闘様相を洞察し、最悪の事態といかなる組み合わせであっても必ず生起する事態とを想定することだけである。自然災害についても同様であろう。

このような不確実性への対応として、2つの方法が考えられる。一つは、将来に関する予測の精度を向上させる方法、もう一つは、いかなる事態が生起してもそれに有効に対応できる能力を保持しておく方法である。しかしながら、前者の予測精度には限界があり、後者の対応能力にも財政的に限界がある。そのため、この2つの方法を組み合わせることが現実的な解となる。つまり、生起しうる事態の様相をできる限り具体的に洞察し、その烈度や影響の及ぶ範囲、そして影響の変化を考察して、事態がもたらす安全保障環境への影響を許容範囲内にとどめる能力を保持するという基本方針である。

(2) 不確実性下の防衛力のあり方

防衛力の役割は、抑止と対処、地域の安全保障環境の安定化への貢献、そしてグローバルな安全保障環境の改善への寄与、この3つに整理できるだろう。

不確実性下においても、防衛力にはこれらの役割を果たすことが当然求められる。しかし、現実の対応としては、これらの役割をどの程度果たすことができればそれを有効な能力と認めるのか、という評価基準を定め、あるいは合意を形成し、

不確実性下の防衛力を構築していくことになる。

震災対応能力を例にとれば、直接的な被害による社会不安が当該国・地域の安定に及ぼす影響を考慮し、その影響を許容できる範囲を定め、そこから逆行的に直接的な被害を局限すべき能力を決定すること。この能力が有効な防衛力の一つであると考えられる。また、仮に被災地が資源や工業製品などの重要な生産拠点や通商路であった場合、グローバル化した世界経済のもとでは、サプライチェーンの途絶という形で長期にわたりグローバルな安全保障環境に大きな影響を及ぼす可能性がある。この場合、人命救助を重視した初動対処能力だけでなく、そのような影響を許容範囲に収めるために必要な早期復興を支援する能力も有効な防衛力の一つとなる。

(3) 不確実性下の防衛力の構築

不確実性が増す将来の安全保障環境において防衛力が保有すべき「有効な能力」は、一国だけで、あるいは軍事力だけで満たすことができなくなることが予想される。そのため保有すべき防衛力は、一国の軍事力だけでなく、同盟あるいは友好国との多層的な安全保障体制のもとで構築することになる。さらに、地方自治体や民間組織の能力も含めて計画立案をする必要があるだろう。すなわち、不確実性に対応するための防衛力への包括的なアプローチが求められる。

(4) 防衛力の構成要素としての軍事力の構築

従来、防衛力を構築する際、軍事力が防衛力の中核を担うという認識をし、その不足する部分を他の要素で補うという考え方が基本であったと思われる。しかし、これまで述べてきたように、不確実性が増す将来の安全保障環境においては、有効な防衛力そのものも一層多様化するため、従来型の発想に基づく軍事力の構築だけでは対応できなくなるだろう。

それでは新しい発想とはどのようなものであるべきか。ここで、有効な防衛力を10必要とするケースを想定し、そのうち8を軍事力が担い、残りの2を他の要素（民間の能力や諸外国との協力）で補うと想定する。もとより不確実性下では、所要防

衛力のレベルは一定の幅でしか予測できない。そこで、上のケースでは8~12の幅と予測する。この間、もしも財政事情によって軍縮が進めば、軍事力が担えるのは6以下にとどまることもある。さて、従来の発想では、不足分の2を他の要素で補って最低限度の所要である8を満たすことになる。しかし、12の所要が発生した場合、不足する4を甘受するしかなくなる。従来の発想では、この不足分の発生をリスクと位置づけられるが、新しい発想では、この不足分を補う努力に着目することとなる。本稿では、後者を追求する。

本稿では、そのための努力の方向性として、ネットワークの形成とこれを有効に機能させるための制度的インフラの整備を提唱する。例えば、一国の軍事力が6、同盟国あるいは友好国が提供する軍事力が4、そして民間組織の能力が2のケースでは、これまでの考え方では、12の能力しか発揮できないことになる。ここで、有効に機能するネットワークを形成し、個別の能力を結合することで単純な能力の総和以上の防衛力が期待できることになる。それにより、12以上の所要が発生した場合でも有効かつ柔軟に対応できるようにすることを目指すのである。

軍事力を構築する際には、自国の防衛資源の効率的な配分に注目するだけでなく、同盟国及び友好国あるいはその他の関係国との間でのネットワーク構成と接続を考慮する必要があり、そのネットワークを有効に機能させるための制度的インフラの整備などにも配慮しなければならないだろう。また、軍事組織の形態についても、ネットワークとの接続に配慮して構成すべきである。この際、存在による抑止を重視する観点から軍事組織としての堅牢性を優先して組織形態を選択してきた従来型の考え方を転換する必要があるだろう。つまり、不確実性下で求められる軍事組織とは、事態ごとにその所要が異なる有効な軍事力を実際の運用を通じて柔軟に提供できる軍事組織のことであり、組織形態も柔軟な運用を可能にする観点から選択しなければならないだろう。さらに、軍事組織そのものに自己変革能力が求められているといえるだろう。そのためには、軍事組織の運営に携わる者が、安全保障環境の不確実性の含意を的確に理解し、そこで求められる軍事力の機能を分析し、ネットワーキングと実地の運用を重視したより有効な組織形態を案出して、自らその実現に向けて努力できるような組織であることが必要であろう。

以上をまとめると、軍事組織としての戦略的マネージメントとは、不確実な安全保障環境に適応するために、より動的な能力や資産を進化させていく仕組みを設け、同盟国や友好国と協力関係を調整する営為であると理解できるだろう¹。そして、そのためのアプローチは、以下の4つに整理できるだろう。

第1に、防衛力基盤を強化するために、限られた資源を選択的かつ集中的に投入すること。

第2に、同盟国や友好国とともに多層的な安全保障協力や能力構築へ取り組み、国際環境の安定と抑止力の向上を図ること。

第3に、運用実績に応じて、組織の形態を変革すること。

第4に、こうした変革に向けた制度を組織として構築すること。

次の節では、この4つの論点について、具体的な方策を検討していく。

2. 具体的な方策の検討

論点1 防衛力基盤の強化に向け、いかに資源を選択的かつ集中的に投入するか

(1) 現在の軍事力及び将来必要とされる軍事力をどのように評価するか

まず、現在の軍事力を評価する方法としては、演習やシミュレーションによる近似的評価が用いられている。こうした評価と、実際の運用（作戦）から得られる評価を組み合わせることで、現在の軍事力をよりの確に評価することができるだろう。

次に、将来必要とされる軍事力を見積もるためには、ネット・アセスメントをさらに充実させることが有効であろう。このネット・アセスメントを行うにあたっては、多層的に分析を行い、これを総合するという手法が考えられる。最上層では、グローバルな戦略環境を評価し、全体としての趨勢を予測する。その下の中間層では、自国を取り巻く国際環境を中心として、作戦レベルの環境を評価する。そして

¹ 本検討の前提は次の通りである。①現下の財政状況で実現可能（affordable）であり、②政策として実現可能（possible）であり、③国民に対して十分説明可能（accountable）であり、④状況の変化に応じて柔軟に見直しができる（flexible）こと。

最下層では、戦闘のフェーズごとの環境を評価する。各レベルでの評価は相互に関連するものであり、これらを切り離して検討できないことは言うまでもない。

各レベルの分析や評価を進めるうえで、関連する分野の専門家を参画させることが重要である。例えば、戦略環境評価には、外交・軍事問題の専門家のみならず、国際金融やエネルギー分野の専門家、あるいは財政の専門家などを参画させることが必要であろう。また、作戦環境評価には、こうした分野に関連する国際機関、NGO、民間企業などの視点を盛り込むことは有意義であろう。

(2) 選択と集中にともなうリスクにいかに対応するか

軍があらゆる事態に対応するためには、それに必要なすべての資産を保有し続けることが安全策と言えるが、それは現在の財政状況では不可能である。そのため、選択と集中にともなうリスクを見積もり、いかなる場合でも有効な軍事力を提供できるような仕組みを設けるべきである。

この際、リスクをその性質ごとに分類整理し、提供すべき軍事力のレベルと時期を見積もる作業が重要である。まず、抑止と対処の主体が軍事力であることは論を俟たない。したがって、ネットワーキングにおいては軍事力のレベルを維持・向上させることに主眼を置くべきである。

他方、大規模災害等による安全保障環境への影響を局限するための軍事力については、災害が及ぼす影響の特性に応じて、提供する軍事力のレベルと投入時期・期間を選定する仕組みを設けるべきであろう。例えば、被害が甚大で初動に最も大きな軍事力を必要とする場合、多層的な安全保障協力体制の枠組みを最大限活用することが求められる。逆に、被害規模が小さく初動における軍事力の所要は小さいものの、復興の成否が安全保障環境に大きな影響を及ぼすような場合、軍事力に求められる機能は、地方自治体や民間組織を主体とした復興支援活動を長期的かつ効率的に支えることであろう。この際のポイントは、軍民間のネットワークを適切に構築し、地方自治体あるいは民間組織が追加的に提供できる潜在能力を最大限引き出せるようにすることである。このような事態の特質に応じた連携を適時に選択し、柔軟に運用できる仕組みを設けることが重要だろう。

一方、軍事組織として、将来にわたり維持すべき能力があるだろう。しかし、これを実際の経験の踏まえずに、演繹的に想定することはできない。将来にわたり保持すべき能力は、過去の戦争や紛争、個別の戦闘場面、あるいは国際平和協力などの実地運用から導かれるものである。例えば、紛争後の治安維持・復興支援における現地活動のすべてを最先端兵器だけで支えることはできない。つまり、歴史的あるいはこれまでの経験からその必要性和有効性が実証されてきた能力・資産については、これらを放棄してはならない。

論点2 同盟国や友好国とともに多層的な安全保障協力や能力構築へいかに取り組むか

(1) 同盟・多国間協力の軍事力の認識

同盟国及び友好国あるいは協力国の間では、共同演習・訓練を通じてお互いの能力を認識することが有効であろう。その際、人道支援・災害救助（HA/DR）を想定した机上演習・実動演習を通じて、お互いが提供できる能力や資産（空輸・海輸・医療・通信等）を知ることができる。こうした試みは多国間安保協力を推進することを通じて、軍事的な透明性を向上させると共に、関係国の能力向上の契機ともなるだろう。また、国際平和協力活動やテロ対策等の実地運用を通じて、標準作業手続きや運用の要領を共有することも有効であろう。こうした能力の「蓄積と共有（pooling and sharing）」を検討する必要がある。

また、将来的に必要とされる軍事力を評価するうえでも、関係国間で多国間のネット・アセスメントを行い、将来の戦略環境についての認識を共有しておくことは有効であろう。さらに、防衛装備品の国際共同研究開発あるいは国際共同調達・運用を構想する際、同盟国・友好国・協力国全体の能力向上に配慮することが有効であろう。

(2) 環境変化への対応

環境が急激に変化し、同盟国や友好国などとの協力枠組みだけでは事態への対応が困難になることも考えられる。そのような事態に備えるためには、同盟国や友好国以外の国あるいは地域機構との協力関係を地道に構築しておくことが重要であろう。そのような協力関係を構築するための前提は、当該国・地域機構の防衛政策を的確に理解しておくことである。具体的には、当該国・地域機構の安全保障上の利害を分析し、当該国・地域機構が防衛力のうち、抑止と対処、地域環境の安定、そしてグローバル環境の安定のいずれに大きな比重を置いているかを理解しておくことが重要である。次に、このような基礎的な理解をもとに、協力できる分野から地道に協力実績を積み上げていくことが有効であろう。その意味で、信頼醸成措置の観点から出発した対話や交流の枠組みを拡張し、実際の協力を通じてその関係を進化させていく工夫が重要であろう。

(3) 組織文化のギャップとは正努力

企業組織にはそれぞれの組織文化があるように、軍事組織にもそれぞれの組織文化が存在する。多国間共同の場面でも組織文化の違いによって、望ましい成果が必ずしも得られないケースが多く観察されている。他方、組織文化の形成過程は複雑であり、国・地域の違いのほか、過去の成功や失敗あるいは共同相手などの歴史経路に依存するため、一朝一夕に組織文化を共有することは困難である。また、組織文化の違いを解消し平準化することは不可能であろう。

したがって、多層的な安全保障協力体制を強化するうえで、最も重要なことは、それぞれの組織文化を相互に理解・尊重したうえで、組織文化の違いがもたらすマイナスの影響を極力小さくする仕組みを設けることだといえる。具体的には、組織文化の違いを前提としつつ、任務の達成を基準としたネットワークングを可能（ファシリテート）にする制度を構築する必要がある。例えば、部隊運用を調整する会議において、参加者の中に当該意思決定の権能を有しない者が含まれるならば、調整のコストが不必要に高まってしまう。参加者の階級や職名が同じでも権能が異なれば調整の成果は上がらない。その要因は組織文化の違いを求められるケースが

多い。逆に、参加国のすべてから当面の部隊運用に必要な意思決定の権能を有する者が参加すれば、調整は効率的となる。このように、今後ますます多国間の調整機会が増えていく中において、その会議での意思決定レベルに応じた参加者を、権能を基準に指定するような制度的インフラを多国間合意のもとで整備していくことが重要だろう。

論点3 組織の形態をいかに環境に適応させるか

組織形態は、軍事力を最も効果的・効率的に運用するとの視点から選択すべきである。しかし実際には、効率性の評価そのものが問題となる²。

この問題を解く鍵は、経営学や経済学における効率性基準の考え方にあるだろう。現行の形態よりも優れた形態を誰かが提唱し、それにすべての参加者が賛成した場合にこれが効率的であると暫定的にみなすという考え方である。この考え方を軍事組織に当てはめれば、その基準は、いわゆる「軍事的効率性 (military effectiveness)」となるだろう。もとより軍事的効率性を平時において評価することは極めて困難である。だが、軍事組織の運営に携わる者は誰でも、それぞれの経験や知見に基づき、組織変革への構想を持っているだろう。こうした個々の構想の妥当性を全体として評価・判定し、それが優れた案であると認められた場合、その案こそ軍としての効率性を向上させる方策である、とみなす考え方である。

軍事的効率性を向上させる手がかりは、これまで述べてきた演習やシミュレーション、多国間の安全保障協力、そして実地の運用から得られる教訓や評価の中にある。この好機をつかむには、進取的なマインドセットを有する人材を計画的に育成していくとともに、組織のあり方について常に検討する部署を設け、その改善案を全体で議論することが重要である。

² 調整コストなどの取引コストが存在しない世界では、組織形態は効率性と独立的である。しかし、現実の世界では、様々な要因によって効率的な形態でも異なってくる。すなわち、現実世界には唯一絶対的に効率的な組織形態は存在しない。

論点4 自己変革に向けた制度をいかに構築するか

以上を総合すると、軍や民間という違いを超えて、組織は自らの行動実績を検証し、合理的かつ批判的な検討を続けることで、必要とされる機能を保証しなければならない。そのためには、組織に必要とされる人材を確保し、育成することはもとより、組織内部でオープンに議論する機会を設けるべきだろう。

但しこれは、部外の意見を取り入れればいいということの意味するものではない。組織が進化するために必要な人材とは、現行の組織経営に完全にコミットした経験を持ち、経営の実態を客観的に理解したうえで、より優れた戦略や組織形態を案出し実現できる人材である。特に、予想もしない事態を経験した人材は、その対応に成功したか失敗したかを問わず、これを教訓として血肉化できた人材であれば、軍として自己変革能力を保有するうえで貴重な存在となろう。仮にそのような実際の経験がないとしても、各種のケーススタディを通じて近似的に経験させる機会を設け、人材を育成することが必要であろう。そして何より、彼らが活躍できる機会を組織として設定してやることが重要であろう。

このような人材が登用され、実際に組織として成果を収めていく経験を組織全体で共有していくことで、組織文化が大きく変わっていく。さらに、このような自己変革プロセスそのものが組織文化となっていくだろう。この点は極めて重要である。なぜならば、各国が自己変革プロセスを自らの組織文化として（embed）するならば、これが各国共通の組織文化となり、多国間安全保障体制が促進されることになるからだ。

おわりに

今後、アジア太平洋地域において多国間連携を進めるうえで、次のような課題が残っており、今回の会合で議論すべきであろう。

第1に、各国の情勢認識や関心が多様であるため、政策上の優先順位も異なる。そのような困難な相互調整を円滑にする制度をどのように構築するのか。

第2に、同盟国や友好国の軍事能力や資産を、どのように自国の軍事力（防衛力）と組み合わせるか。役割分担を詳細に定める「統合（インテグレーション）」方式か、大まかな組み合わせによる「アーキテクチャー」方式のいずれを軸とするべきか。上記の制度的インフラの基本設計はこの点に係っている。

第3に、軍事能力や資産の共有は、周辺的な分野は容易であるが、中核的な分野ほど困難となる傾向にある、という限界をどのように克服するかである。

時々刻々と変化する環境の中で組織のあり方そのものを変革していくことは、軍事組織だけの課題ではない。環境に適応する方策を常に模索している組織だけが、環境の変化に耐えることができるという意味で、あらゆる組織に共通した「戦略的マネージメント」の問題と言える。