

序章 防衛力の戦略的マネジメント

吉崎 知典¹

軍事組織における戦略的マネジメント (strategic management) とは、予測困難な国際情勢において変化を察知し、この変化に適応しつつ、自らの任務・役割、能力、そして制度を動的に変革する取り組みと定義できる。こうした認知・適応・変革を通じた組織改革については、経営学で先行研究が豊富である。そのためここでは、経営学の研究成果を踏まえつつ、安全保障研究の視点から戦略的マネジメントのあり方を検討したい。

1. 安全保障研究から見た戦略的マネジメント

戦略的マネジメントという用語は、安全保障研究と経営学ではかなり異なった文脈で議論される。まず、安全保障研究では、戦略 (strategy) という用語には独特の意味合いが付与されている。一般に戦略とは、政治目的に沿って優先順位を決定し、入手可能な手段を用いることを指すが、安全保障研究では、すぐれて軍事的な意味合いが重視される。そのため、戦略的マネジメントとは軍事的な作戦 (運用) を遂行しつつ、その運用実績に基づく自己変革を実現することを目指す。その変革は、具体的には、軍事組織の再編、教育訓練の見直し、技術開発の刷新などを指す。その主な構成要素は次のようなものになるであろう。

- 情勢判断 (国際関係の動向、脅威やリスクの見積もり、技術動向等)
- 作戦運用 (抑止と対処、国際平和協力活動、人道支援・災害救助、海賊対処等)
- 組織変革 (教訓事項や政治目的に沿った優先順位の再設定)

なお、こうした国家レベルを超えたマネジメントについては、同盟運営 / 同盟

¹ 防衛研究所理論研究部長

8 防衛力の戦略的マネジメント

管理を言う表現を使う場合がある。

2. 経営学から見た戦略的マネジメント

経営学や組織論の分野で戦略的マネジメントとは「戦略的経営」としばしば訳出される。ここで戦略とは「企業にとって好ましい環境と、到達しようとする組織のあり方を明確に表現するものである」²とされる。そのため、マネジメントの対象は狭義での軍事組織をはるかに超え、一般の企業を主な対象とする³。ここでは企業組織にとっての長期目標を決定し、その行動計画を選択し、目的を達成するために必要な資源配分を行うことがマネジメントの定義となる。この文脈で「戦略」とは、通常のルーティン作業とは異なり、高いレベルの活動であることを示す形容詞として用いられ、軍事的な含意は消える。企業をめぐる流動的な環境に対応するのみならず、自ら主体的に環境を形成 (shape) するという側面が重視されるであろう。ここでは、戦略的マネジメント⁴とは、①変化を感知 (Sensing) し、②これに対応 (Seizing) し、③その脅威への対処と変革 (Managing Threats/Transformation) を行う、という3段階の流れを実践するものとなる。こうした戦略的マネジメントを通じて、企業にとっての新たな価値を生み出し、組織も改革することが目標となる。

こうした「環境の変化に対応するため、内外の能力を統合・育成・再編する（企業の力）」を、経営学の用語では「動的能力 (Dynamic capabilities)」と呼ぶ。そこで重要なのは、①機会と脅威を認識し、これに備え、②その機会を捉えることにある。そのためには、有形無形の資産を育て、組み合わせ、保護し、再生することにより競争力を維持する。より一般的に言えば、自ら中核的能力 (core competence)

² デイビッド ベサンコ、マーク シャンリー、デイビッド ドラノフ著、奥村昭博、大林 厚臣監訳『戦略の経営学』（ダイヤモンド社、2002年）、序論。

³ 例えば、国際社会におけるアクターの数に着目すれば、政府の数は約200に過ぎず、正規の軍事組織の数もそれに準じるが、多国籍企業は82,100という数に上る。John Baylis, et al., eds, *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2011), p.328.

⁴ David Teece, *Dynamic Capabilities and Strategic Management* (Oxford: Oxford University Press 2009).

を高め、他者と専門的な協力 (co-specialization) をすることを意味する。

こうした動的な能力を重視する見方は、2010年12月に採択された防衛計画の大綱で採用された「動的防衛力」の発想に通じるものであり、また他の先進民主主義国の軍事組織でも幅広く取り入れられている。例えば、北大西洋条約機構 (NATO) では2010年に採択されたりスボン戦略概念の中で「積極的な関与と動的防衛 (Active Engagement, Dynamic Defence)」を標語とし、NATOが手がけている約15万人規模での軍事作戦を通じて同盟そのものを変革する方向性を謳っている⁵。また近年、韓国も積極的抑止力 (Active Deterrence) という考えに沿った国防改革に着手しており、積極的・動的な部隊運用を中心的な概念とする傾向が認められるだろう。

以上の考察を踏まえ、軍事組織における戦略的マネジメントとは、国際情勢において変化を察知し、この変化に適応しつつ、自らの任務・役割、能力、そして制度を動的に変革する取り組みと定義できる。こうした認知・適応・変革を通じた組織改革については、経営学で先行研究が豊富であるため、経営学における戦略的経営の知見を援用しつつ、以下、戦略的マネジメントのあり方を検討したい。

3. 戦略的マネジメントをめぐる論点——シンポジウムでの議論の要約

(1) ^{イノベーション} 変革に向けた能力——動的組織能力

多様な挑戦に対して、俊敏に対応する動的な組織能力 (dynamic organizational capability) をどのように構築するべきであろうか。組織論から見た場合、米海兵隊のようなフラクタル組織が示唆に富む⁶。米海兵隊の海兵・空・陸機動部隊 (MAGTF) は独立して作戦を担当するため、陸海空の要素を合わせ持った編成となっている。注目すべきは、それぞれの部隊が海兵隊全体の相似形 (フラクタル) となっている点である。そのため、仮に作戦状況に応じて部隊単位で分散させても、全体の目標

⁵ NATO, *Strategic Concept 2010: Active Engagement, Dynamic Defence*, 19 November, 2010.

⁶ 詳しくは次を参照。野中 郁次郎『アメリカ海兵隊—非営利型組織の自己革新』(中公新書、1995年)。

10 防衛力の戦略的マネジメント

実現に向かってダイナミックに対応ができる設計となっている。

但し、こうした動的組織能力が軍事組織のどの分野へ適応可能か、具体的な事例研究を踏まえて検討する必要があるだろう。フラクタル組織は、海兵隊のように高度の即応性と柔軟性が求められる部隊には適しているが、部隊全体の維持・管理といった継続性が求められる分野にも適用できるか。この点、さらなる研究が求められるであろう。

(2) ^{イノベーション}変革に向けた組織——ミドルアップ方式

組織のイノベーションを推進するためには、現場、中間層、上層部の各階層を有機的に結びつけるような環境を整えるべきである。従来の組織論では、下から上へのボトムアップ方式と、上から下へのトップダウン方式の2つが比較されてきた。しかし現在、組織が肥大化し、その活動がグローバルに展開しているため、上記2つの方法はいずれも適当ではない。むしろ、中間層が上層部に積極的に働きかける「ミドルアップ」が望ましい。

ミドルアップ方式を導入するには、中間層のプロジェクトマネージャー育成が必須であり、その鍵はイノベーションを意識した教育訓練である。これまで幅広く採用されてきた「計画・実行・評価・改善 (PDCA)」アプローチは、恒常業務の管理・改良に適したアプローチであるが、組織変革には結びつきにくい。変革に向けた教育訓練には、予期せぬ失敗、誤った将来予測、不適切な資源配分といったリスクをあらかじめ想定し、現場の活動を通じて、そのリスクを機会へと転換する智慧が求められる。

(3) 軍事組織と民間企業におけるイノベーションの比較

軍事組織であるか民間企業であるかを問わず、「競争」がイノベーションの触媒となる。但し、民間企業の場合、商品の価格や性能、そして市場シェアという形で比較されるが、軍事組織の競争は戦闘という形で劇的に現れる。第2次世界大戦や冷戦期の軍拡競争がその好例である。しかし現在、普通の軍事組織にとって戦闘は例外的な状況であり、むしろ長く続く「平時」の中で競争力を維持しなければなら

ない。これが軍事組織のイノベーションの課題である。

他方、現在のビジネスでは競争の形態が変わりつつあり、これが軍事組織のイノベーションのあり方を考える一助となるだろう。従来は製品や技術を媒介とした「モノ」をめぐる競争が中心であったが、現在は多様な価値やサービスの提供といった「コト」をめぐる競争へと変質したからである。つまり、多くの製品を生み出すことよりも、具体的な活動を通じて顧客満足度を向上させることが一層重要になった。こうした「コト」をめぐる競争では、目標に沿った動的な能力を整えることが求められる。こうした新たなビジネスモデルは、わが国の動的防衛力の構想に通じる。

(4) グレーゾーンにおける軍事の変革

一般に、平時と有事との中間の状態（いわゆるグレーゾーン）において、軍事組織を変革し続けることは難しいと言われる。例えば、戦時には作戦を実行する者（オペレーター）と作戦立案や装備設計をする者（デザイナー）との距離は近くなり、軍事的革新が一体となって加速する。これは軍事的合理性を追求する、ごく自然な適応である。しかし、ひとたび危機が去り、平時に戻ると両者の協働関係は失われてしまい、戦略構想と装備開発の間に乖離が生じやすくなる⁷。

グレーゾーンにおいて軍事的革新を進めるには、オペレーターとデザイナーとの不断の対話を維持すると共に、イノベーションを重視した教育訓練をする必要がある。また、財政が逼迫する中では、現在保有している能力の新たな活用方法を常に模索するべきであろう。

(5) アジア太平洋地域における戦略的マネージメント

軍事組織が自らの能力の不足分を補いつつ、地域全体としての透明性や安定性を高めるには、他の同盟国や友好国と共に行動できる分野を模索するべきであろう。欧州の事例に示されるように、国連平和維持活動（PKO）や人道支援・災害救助

⁷ 戦時での変革の歴史については、次を参照。Williamson Murray, *Military Adaptation in War: With Fear of Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

12 防衛力の戦略的マネジメント

(HA/DR)等の分野で「ベストプラクティス」を他国と共有し、輸送・通信・医療等の分野で具体的な協力を積み重ねることが、参加各国の対応能力を高め、ひいては地域安定化に貢献するであろう。

現在アジア太平洋地域でも、ASEANによる災害対応演習(ASEAN-Direx)や太平洋軍(PACOM)提唱のパシフィック・パートナーシップ等、こうした軍事的な能力や資産を共有するアプローチがとられており、今回のシンポジウムでも米国、豪州、韓国他の参加者から好意的な評価がなされた。但し、多様なアクターの間で教訓事項を共有するには、おのずと限界があることを承知しておく必要がある。第1に、各国の情勢認識や関心が多様であるため、共有できる範囲は制限される。第2に、軍事能力や資産の共有は、PKO等の分野は容易であるが、防衛任務に近い分野ほど難しくなる。第3に、韓国の事例が示すように、軍事組織と民間企業では組織文化が異なり、組織文化のギャップを埋めるには時間を要する。

以上のような課題を踏まえつつ、意思決定、運用、教育訓練等の変革に向けた「戦略的マネジメント」は、動的な組織を実現する上で有益な視座を提供するであろう。

4. 各章の梗概

まず野中郁次郎論文「動的組織能力」(第1章)は、動的組織能力についてその概念を提示している。経営学における動的能力とは、環境の変化に対応するため、内外の能力を統合・育成・再編する力を指すが、そうした能力を戦略的に活用するためには組織が必須である。そのため、野中は自らの経験を「共同化」「表出化」「連結化」「内面化」する一連の作業を通じて、創造性と効率性をダイナミックに両立させる組織の方向性を提示する。イノベーションを持続的に生み出すリーダーシップとは「自律分散型」なものとなり、それを組織化する鍵を米海兵隊のフラクタル構造に見いだしている。

こうした論点提示を踏まえ、以下では「将来にむけた学習」、「軍事イノベーションの創造」、そして「各国の取り組み」について、各執筆者がそれぞれの問題意識

を明らかにした。

第1部「将来にむけた学習」について、マイケル・クラークは「戦力とイノベーション」(第2章)という困難な問題に取り組んでいる。通常、軍事組織におけるイノベーションとは「近代化」と同義として語られ、科学技術の発達と並んで位置づけられる。しかし、イノベーションの本質とは、確立するのは困難であるが、ひとたび見つければ容易に活用できるとクラークは指摘する。そして、その中心となるのは、教育訓練、政策決定者の戦略的な行動能力、政府・軍・産業の関係、教訓事項の共有と実施、サイバー・プラットフォームの統合、軍事力の「集中・増強・動員」能力、国民への説明力といったヒューマン・プロセスにあるとした。

続くウィリアムソン・マーレーの「作戦環境に係る総合評価」(第3章)は、将来の戦争の様相などはそもそも予測が困難であるとし、「将来の作戦環境に関わるネットアセスメント」やそれらが導き出す「コンセプト」を徹底して批判する。そして、戦争の「本質」を理解した上で、真摯に歴史に耳を傾ける研究の必要性を唱える。しかし、米軍では近年、アフガンやイラクでの安定化作戦が長期化した結果、現場での「実践」が重視され、「考える」ことが軽視される傾向にあり、その余波として軍の専門教育を短期化していることに警鐘を鳴らす。

山内康英の「防衛力のイノベーションと組織的知識創造」(第4章)は、現在進行中の情報通信(IT)革命が、軍事組織にどのような影響を及ぼすか検討する。まず90年代の「軍事における革命(RMA)」との比較において、この時の議論が技術に依存した線形的な将来予測を行う傾向にあるとした。そして、こうした単純な方法では次の戦争で成功を収めることはできず、戦場の実態と教訓を分析し、組織的な行動原理を学んだ国が勝利を収めると見る。その意味で、イノベーションは軍事組織を取り巻く社会的、経済的環境の変化から発生しているものであり、その中で、いかに組織を再定義し、ドクトリン、リーダーシップ、部隊運用を変えて行くかが鍵となるであろうと指摘する。

第2部「軍事イノベーションの創造」についてポール・コーニッシュの「21世紀の国家戦略」(第5章)は、まず21世紀の戦略環境の特徴として、①将来環境不安定性と予測不可能性、②戦略的リスクの階層性の不安定化、③投入可能な国家資源

14 防衛力の戦略的マネージメント

の限界、を指摘する。現在、将来のビジョンを一つに絞り、そのビジョンに合わせて自らの軍事イノベーションを進め、結果として他の能力を失う危険性がある。これへの解決策として、戦略的な意思決定や、政策と軍事力とのより動的な関係を考慮する必要があるが、軍を取り巻く環境変化に対応する幅広いオプションを準備することも必要であるという。

エドワード・ルトワック「軍事におけるイノベーションをやり直す」(第6章)は、現在の軍事部門におけるイノベーション・システムが限界に達しつつあると指摘する。軍事イノベーションについて、「平時」に進展するのか、あるいは「有事」の時ののか、意見が分かれるが、彼は、民間とは異なり「競争」のない軍事部門では、真のイノベーションは激しい戦闘によってのみもたらされるとする。また、たとえ斬新な装備が開発されても、軍がその技術を取り入れ、組織変革にまで至るには時間がかかるとし、その例として無人機(UAV)導入による組織変革に30年以上かかっている点を指摘した。他方、平時における漸進的な技術革新について、現在の装備開発が、能力は僅かに向上するものの、価格は更に跳ね上がり、結果、調達数は減少し、しかし「大きすぎて中止できない」プロジェクトが見られる点を批判する。

続く齋藤隆の「自衛隊(軍事)組織におけるイノベーション」(第7章)は、視点を変えて「組織イノベーション」の概念に着目する。そして自衛隊が将来直面するであろう課題とその要員について、①サイバーという新たなドメインが現れるなど環境が大きく変化する中でいかに多様な人材を組織内にプールするのか、②任務の多様化の中で「選択と集中」の実行することの難しさ、③自衛隊特有の組織文化である過度の自己完結性追求とその限界、そして④上級指揮官の経営者感覚の欠如、の4つの点にまとめた。

第3部では戦略的マネージメントに向けた「各国の取り組み」を紹介する。

イ・サンジン「韓国国防部による民間リソースの活用の取り組み」(第8章)は、韓国軍の例として、軍事能力を刷新するために民間の人的資源、資本、技術、手法を採り入れたことが奏功した例を紹介する。予算削減の背景としては、第1に、民間の能力を活用することによって、軍の資源の最適化、効率的管理を実現し、同時に戦闘即応能力の強化をはかること、第2に、非軍人数を削減し、軍の構造変革の

達成することをあげている。

アンドリュー・デービス「21世紀のオーストラリアの防衛力管理」(第9章)は、豪州が①他のアジア太平洋地域諸国の成長、②装備の取得や人件費の上昇、③パワーシフト(中国の台頭と米国の西太平洋における有意の動揺)の3点で優位性を喪失している現状を紹介している。今後の展開としては、①西側のパワーストラクチャーや規範の動揺、②同盟国による負担分担に向けた米側の期待、をあげた。その上で、今後の選択としては、予算の制約に伴う装備調達の方修正、部隊規模の縮小、稼働率の低減をあげ、それを補完する意味でも域内諸国との防衛協力の重要性を強調している。

ロバート・ダルシュ「自律自存から連帯へ」(第10章)は、冷戦後のスウェーデンの安全保障政策の大転換を紹介する。同国は冷戦期中立政策から、現在は、国際協調や地域連携を重点した政策に移行している。また軍は徴兵制を廃止し、従来の国土防衛重視型から志願兵と機動的な遠征作戦能力からなる近代的な軍に変化した。これは、国際社会や地域機関との相互依存性の高まりを反映したものであるという。

アルン・クマル・シン「軍事力の戦略的マネージメント」(第11章)は、インドの国防政策について詳細な分析を行っている。まずインドが、多様な安全保障上の脅威に対応せざるを得ない実情に理解を示しつつも、戦略の統一性に欠ける部分を指摘する。例えば、核先制不使用政策について通常戦力の裏付けなく、他方、中国、パキスタンとの紛争に対し資源投入の必要が高まっている厳しい状況を指摘する。また、今後の課題としては、RMA、外国との共同演習、海上交通路防衛・海上犯罪阻止、対中山岳師団の創設、空軍の第4・第5世代化、ステルス化、宇宙・サイバー能力などをあげた。

最後に、高橋杉雄の「動的防衛力へ」(第12章)は、日本の「動的防衛力」について、その基本的な考え方は、テロ対策や、平和構築、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力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とした。そして、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に対応するため、動的防衛力には即応性や持続性

16 防衛力の戦略的マネージメント

が重要であると指摘する。そして動的抑止は、平時と有事という二分論で捉えることは難しい行動を対象としており、その点で伝統的な抑止とは異なるとする。また重視される点としては、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などを示し、相手国の行動を思いとどまらせることであると説明している。

以下に見るように、各国軍事組織による戦略的マネージメントへの取り組みはまさに多種多様である。しかし、戦略と組織との関係をより動的なものへと変革していく意思こそ、現代の時代精神ではないだろうか。