

# 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、本会の統一的理解ではありません。

## 新大綱に見る「新しい戦争」観

研究班 松村五郎

### 1 はじめに

「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」（以下、新大綱と記す）が閣議決定されてから、約半年が経過した。この大綱見直しに資するために有識者を集めて「安全保障と防衛力に関する懇談会」（以下、懇談会と記す）が設置された際、その冒頭で安倍首相が、新大綱では「従来の延長線上ではなく、…真に必要な防衛力のあるべき姿を見定めていく」と、これまでの防衛政策の延長ではないことを強調したことから、具体的にどのような新政策が打ち出されるのかに注目が集まった。

実際に新大綱が発表された後、各メディアや評論家等がその「新しい」点として注目したのは、第1に、陸・海・空という従来の領域に宇宙・サイバー・電磁波という新領域を加えた上での領域横断（クロス・ドメイン）作戦という考え方の導入であり、第2に、短距離離陸・垂直着陸（STOVL）機の導入とその運用のための艦艇の改修、すなわち「空母化」であった。特に後者については、具体的なイメージアップがなされやすいこともあって、海外からの反響も大きかった。肯定的反応にも否定的反応にも共通するそのイメージは、日本がより烈度の高い脅威に対抗するため、従来の範囲を超えて防衛能力を拡充するというものであったように思われる。

しかし、この新大綱が新しいのは、本当にその点だけなのだろうか。第2回懇談会

では、「戦争の戦い方が、ハイブリッド戦と呼ばれる、軍事力と戦略的コミュニケーションや技術の発展により可能となった手段とを複雑かつ創造的に組み合わせたものに本質的に変化している」との指摘がなされており<sup>ii</sup>、そのような観点から新大綱を読んでみると、そこに従来型戦争に対処するだけでなく、本質的に変化した「新しい戦争」にも対処できる防衛力を構築していかななくてはならないという新しい戦略的な思想が含まれていることが見て取れる。ただし、従来型戦争への対応拡充に関する記述と、「新しい戦争」への対応能力の整備が、必ずしも区別して記述されていないため、一見しただけでは前者に目が行きがちになり、それが前述のような反応を生んだのであろう。

確かに、もしも戦争の戦い方が本質的に変化しつつあるとしても、国の安全保障に責任を持つ政府としては、更に技術的にバージョンアップしていく従来型脅威に対処することは引き続き必要であり、それに付け加えて「新しい戦争」に対応していく能力を合わせ持っていかななくてはならないわけであるから、それらを一体のものとして記述するのは、自然かつ当然なことではある。

しかし、これからの日本の安全保障を考えていく上では、この「新しい戦争」観を明確に意識した上で、両方のタイプの脅威に備える防衛体制を考えることが重要であると思われるので、本稿においては、やや過高断面的にはなるが、敢えて従来型戦争から切り離れた「新しい戦争」という概念を前面に出し、これへの対応に焦点を当てて新大綱を分析することにより、そこから何が浮かび上がってくるのかを明らかにしたいと思う。

## 2 「新しい戦争」とは？

「新しい戦争」の概念を示唆するものとして、新大綱の中で特に注目されるのは、以下の部分である。「いわゆるグレーゾーンの事態は、国家間の競争の一環として長期にわたり継続する傾向にあり、今後、更に増加・拡大していく可能性がある。（中略）さらに、いわゆる『ハイブリッド戦』のような、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法は、相手方に軍事面にとどまらない複雑な対応を強いている。」

平成25年に策定された前回の大綱においても、「グレーゾーンの事態が長期化する傾向」について言及されてはいるが、それが「より重大な事態に転じる可能性が懸念されている」と続くことからわかるように、グレーゾーンは、平時から有事にエ

スカレートしていく過渡的な中間段階であるとの認識が強かった。

これに対して、新大綱においては、より常態化したグレーゾーンが長期にわたって続く中で、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした虚々実々の駆け引きが国家間で（あるいは国家と非国家主体の間で）行われることを想定しているわけであり、これこそが、本稿で指摘する「新しい戦争」である。このような「新しい戦争」は、平素から水面下で行われる様々な敵対的活動から、正規の軍事力ではない偽装勢力によって行われる物理的攻撃まで、すなわち、限りなく白に近い薄いグレーから、ほとんど黒に近いが黒と決めつけることができない濃いグレーまで、様々な形態を取り得る。

「新しい戦争」は、最終的には従来型戦争によって目的を達成するために、それに先立って有利な条件を作り出すために用いられることもあるだろう。しかし、これからの国家安全保障において明確に意識しておかなくてはならないのは、最後まで従来型戦争に至ることなく、「新しい戦争」のみで特定の意思を強要しようとする新しい脅威が、今後増大していくのではないかという点である。

新大綱においては、「宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用の急速な拡大は、陸・海・空という従来の物理的な領域における対応を重視してきたこれまでの国家の安全保障の在り方を根本から変えようとしている」との認識が示されている。このような根本的变化は、従来型戦争の様相も大きく変えるものであり、「全ての領域における能力を有機的に融合し、その相乗効果によって全体としての能力を増幅させる領域横断（クロス・ドメイン）作戦」との言及は、そのイメージを強く打ち出したものであろう。

しかしここで特に強調したいのは、これら新領域での戦いや、相手の意思に働きかける戦略的コミュニケーションといった手段は、従来型戦争の様相を変えるものだと認識だけでは不十分であり、「新しい戦争」の可能性を高めるという意味で、安全保障の在り方を根本的に変えるという点である。

それでは、何が根本的に変わるのでしょうか。私見ではあるが、「新しい戦争」への対処においては、経済活動と防衛行動の関係が、従来型戦争への対処と大きく異なる点を指摘したい。従来型戦争による侵略が生じた場合には、まずこれを撃退しなくては国家としての正常な経済活動や国民の社会生活を継続することができないので、当面は防衛行動に国家努力を集中し、できるだけ短い期間で侵略を撃退することに重点が置かれる。

これに対して、長期にわたり継続するグレーゾーンで行われる「新しい戦争」で

は、通常の経済活動に影響が及ぶようなことがあると、長期にわたって国力が低下していくことになるため、国家として経済活動を平常通り続けることを前提として、防衛行動を行う必要がある。そのため、「新しい戦争」の防衛行動やその手段を考えるに当たっては、通常の経済活動との両立、更にはその防護を十分考慮しなくてはならないのである。

新大綱ではこの点が明確に記述されているわけではないが、「防衛の基本方針」の項において、初めて防衛の目標として以下の3つの項目が掲げられた。第1は平素から望ましい安全保障環境を創出すること、第2は脅威を抑止すること、第3は「万が一、我が国に脅威が及ぶ場合には、確実に脅威に対処し、かつ、被害を最小化する」ことであるとされている。この第3の部分は、従来型戦争による侵略の抑止に失敗した場合に侵略を撃退することを指すだけでなく、平素から連続したグレーゾーンにおいて現れる抑止が難しい様々な脅威から、すなわち「新しい戦争」の脅威からも、国民を守るという目標であると解釈すべきであろう。

新大綱が根本的な変化を指摘する背景として、例えば退役英陸軍大将のルパート・スミスが、その著書『軍事力の効用』で述べているように、従来の軍事作戦が「敵をして我々の意思に従わせるという重要な戦略的軍事目標を達成することによってその政治的目標が達成される」ものであったのに対し、現代の軍事作戦は「作戦自体によって政治的目的を達成するのではなく、その政治的目的を軍事力以外の他の手段や方法で達成するための条件を作為するために行われている」<sup>iii</sup>という事情がある。

新大綱からは少し離れるが、なぜそうなってきたのかについての更なる背景について、ここで考察してみたい。浮かび上がってくるのは、次の3点である。第1に国連憲章による戦争違法化が国際規範として根付いてきたこと、第2に核兵器をはじめ兵器の威力が強大化し軍事力の全面対決が双方に与える被害が過大になったこと、第3に日常的な暴力死や病死の減少で人命に関する人々の意識が変わってきたことである。

第1の戦争違法化だが、1928年のパリ不戦条約以前は、戦争こそが国家間の紛争を解決するための正当な手段であり、戦争によってこそ国際秩序が保たれると考えられていたのが、不戦条約の流れを受けて国連憲章が制定され、これが世界のほぼすべての国によって支持されている現代においては、もはや認められなくなった<sup>iv</sup>。特に最終的には戦争で決を付けるしかないかとも思われた米ソ冷戦という妥協のないイデオロギー対決が終結して以降、戦争違法化は更に正当な理念とみなされるようにな

る。もちろん、これによって軍事力によって現状変更を図ろうとする国や勢力がなくなっただけではない。ただし、最初からあからさまに正規の軍事力により領土侵攻するという手法は後退し、軍事力を背景とした圧力行為によって意思を強要したり、種々の工作によって軍事力行使の口実となる事態を作為するなど、国際宣伝による自己正当化を含む迂回のかつ狡猾な手段による侵略行為が、従来にも増して前面に現れてきたのである。ロシアによるクリミア併合やウクライナ紛争はこの典型的な例であり、このような背景が紛争を「新しい戦争」に向かわせる要因になっていると言える。

第2の兵器の威力の強大化は、精密誘導兵器の開発を促した。そして従来型戦争であっても、双方が甚大な被害を受ける軍隊間の全面对決を避け、相手方の指揮中枢を選択的に攻撃するという戦争形態を生みつつある。近年の無人機技術の発達や、今後予想されるAIの導入は、これをさらに推し進めることになるだろう。この流れが進むことにより、戦争と敵指導者暗殺や破壊活動の境界は曖昧となり、戦時と平時の区別も曖昧化する。新しく登場してきた宇宙・サイバー・電磁波という領域は、砲爆撃等によって直接人を殺傷せずとも、経済や社会に大きな被害を与え得る可能性を持っているため、このような曖昧な戦争に格好の舞台を提供することになるだろう。

第3の人命に関する意識の変化とは、世界各国の経済発展と相俟って医療水準が向上したことにより、若年・壮年層の死亡が稀になるとともに、乳幼児死亡率低下で多産が必要なくなったため夫婦あたりの子供の数が減少し、一般的に戦争によって人命が失われることへの抵抗感が増したことを指す。これによって、各国の内政上、戦争のハードルが高くなるとともに、局地的紛争に関しても人道に関するグローバルな関心から、紛争の烈度が高くなる前にPKOのような形で国際社会が介入する傾向が高まった。結果として、アフリカや中東を中心に、烈度が比較的低い内戦が長期間にわたって継続するという状態が続き、その地域がテロの温床となるとともに、大量の避難民を生む原因となり、グレーゾーンの脅威を助長することにもなっている。

これらの背景を踏まえると、現在の国際環境下で予測される日本に対する侵略を考えた場合、少なくとも蓋然性という観点からは、日本本土に対する従来型戦争による侵攻の可能性より、正規軍ではない勢力による既成事実化、宇宙・サイバー・電磁波などの領域における攻撃、その正当化を図る国際世論戦などを組み合わせた、いつ始まったのかが明確でない「新しい戦争」の可能性の方が高いとみるのが妥当であろう。

これは、現時点において従来型戦争に備えることが不要になったことを意味するわけではない。いくらハードルが高くなったといっても、国家間の対立がいよいよ激化した時に、最終的に決をつけるのは火力による破壊を含む総合的軍事力であり、その直接の行使に至らなくとも、優勢にある側はその力を背景に、国際社会において大きな影響力を行使できる。これに対する防衛力をしっかりと保持していなくては、平素の外交においても、国際的な発言力を維持することはできない。またこの観点から、どのような同盟関係を結ぶかということも、無視できない大きな要素である。

だからこそ新大綱は、日米同盟を基軸としつつ、従来型戦争への対処能力強化と「新しい戦争」への備えを平行して進めていく内容となっている。限られた国家財政の下で、その時の国際情勢に合わせて、この両者に備える防衛力を、偏ることなくバランスよく整備することこそが、国家安全保障の焦点なのである。

従来型戦争への対処のための我が国独自の防衛能力が不足していれば、健全な同盟関係を維持して、国際社会での影響力を保持し続けることはできない。他方、後述するように、平素からの「新しい戦争」に対処するための能力が不足している場合、同盟関係は機能していても、その力を発揮する以前に脅威に屈することにもなりかねない。したがって、その時の国際情勢、世界の技術動向などを的確に判断して、それに応じた最適のバランスで防衛力整備を行っていくことこそ肝要なのである。

この際、宇宙・サイバー・電磁波といった新領域や戦略的コミュニケーションは、従来型戦争を変える要素であると同時に、「新しい戦争」において主役としての役割を果たす。また新大綱ではあまり強調されていないが、武装工作員等の非正規戦力による攻撃に対処する能力も同じである。そこで以下においては、敢えて「新しい戦争」対処という観点に焦点を絞って、新大綱に記述されたこれらの能力が、今後の日本の安全保障に対して持つ意味について、一つ一つ見ていこうと思う。

### 3 宇宙・サイバー・電磁波の新領域はなぜ重要なのか？

既に述べたように、新大綱においては、「領域横断（クロス・ドメイン）作戦」が重視されている。これは、陸・海・空という従来の領域と宇宙・サイバー・電磁波といった新領域のすべての組み合わせにおいて、個々の領域を超えた横断的な防衛能力を構築する必要性を指摘したものであるが、特に3つの新領域相互については、横断的に考えることが望ましいということを超えて、それが必然であることを認識しておく必要がある。

宇宙に配置されている衛星の軍事上の機能は、通信、情報収集、測位が主なものであるが、これらはいずれも電波の使用によって初めて機能するものであり、電波を妨害されたり偽編されたりした場合には無効化されてしまう。したがって宇宙における軍事作戦は、衛星に対する直接の物理的破壊や捕捉のみならず、電磁波作戦が大きな比重を占めるであろう。また、電磁波を扱う機器がシステムを構成している場合、これらは当然サイバー攻撃の対象となる。サイバーだけは、宇宙や電磁波と関係ない場面においても単独の手段として機能し得るとはいえ、多くの場合、宇宙・サイバー・電磁波の新領域における作戦は密接に関係しており、初めから一体のものとして構想していく必要がある。

今後の従来型戦争においては、この一体となった新領域での戦いが、陸・海・空という従来の領域の戦いと相互に連携しつつ、並行して生起することが常態となる。他方、平素からの「新しい戦争」においては、新領域での戦いそのものが主役となって、相手国の人々や指導者の意思に影響を与え、狙いとする成果を達成することもあり得るのである。

例えば宇宙において、中国やインドが実験で行ったような衛星の物理的破壊を、敵対国に対して行った場合は、直ちに相手国はこれを戦争行為として認定し、従来型戦争に移行する可能性が高い。また、大量の宇宙デブリを発生させることにもなり、国際的に大きな非難を受け、他の多くの国をも敵に回すことになろう。しかし、電磁的な手段で特定の衛星の機能を妨害することは、グレーゾーンの事態においても行われやすい。実際、北朝鮮が平時において韓国北部のGPSを無効化する電波妨害を実施したことが報道されている<sup>v</sup>。このような攻撃を大規模に実施した場合、相手国の物流システム等、経済活動は大きな被害を蒙るであろう。

また、電磁波攻撃とサイバー攻撃を組み合わせ、相手国の携帯電話等の通信網を使用不能にさせたり、サイバー攻撃によって金融システムや輸送システムをダウンさせる、発電所や送電網等の社会インフラを破壊するといった攻撃も、経済破壊やその脅威によって相手国に自国の意図を強制する手段となり得る。これらは、誰が行っているのかを意図的に明かして脅迫手段として用いることもできるが、より厄介なのは、誰が行っているのか推定はされても、特定できないような形で行われる場合である。

以上は、平素に近い薄いグレーのエリアでの「新しい戦争」手段であるが、もう少し「戦争」と呼ぶにふさわしい、より濃いグレーのエリアでの手段も考えられる。例

えば、正規の軍隊でない偽装漁民等が荒天を口実に相手国が実効支配する離島に偽装漁船で接近すると同時に、宇宙・電磁波・サイバー攻撃により局所的にその地域の通信や監視手段を遮断して孤立化させ、相手国政府に正確な状況が伝わらないようにしておいて、その間に上陸・占領等の既成事実を確立するというような手法である。

実際に2014年のウクライナ東部紛争においては、ウクライナ東部で政府軍と戦っていた「民兵」を支援するために、ロシアがウクライナの携帯電話網を無効化するような電磁波作戦を行っていたことが知られている<sup>vi</sup>。このように、グレーゾーンの事態において、非正規戦力等の運用と新領域の攻撃を組み合わせ、自国意思を強要しようとするようなタイプの「新しい戦争」も予期しておくことが必要だろう。

それではこれらの脅威に対して、新大綱はどのように取り組もうとしているのだろうか。まず宇宙領域については、「宇宙空間の状況を地上及び宇宙空間から常時継続的に監視する体制を構築する」とともに、「機能保証のための能力や相手方の指揮統制・情報通信を妨げる能力を含め、平時から有事までのあらゆる段階において宇宙利用の優位を確保するための能力の強化に取り組む」としている。つまり、平素からこの国がどのような能力を宇宙に展開しているかを監視し、必要な場合は自分の能力を守りつつ相手の能力を無力化することができるようにするということである。この能力を得ることは、「新しい戦争」の防衛にも大きく貢献するであろう。

次にサイバー領域については、「自衛隊の指揮通信システムやネットワークに係る常時継続的な監視能力や被害の局限、被害復旧等の必要な措置を迅速に行う能力を引き続き強化する」とされており、これはこれで大事なことであるが、「新しい戦争」への対処においては、自衛隊のシステムのみならず、国家インフラのサイバー防衛が不可欠である。この点については当然自衛隊だけでは対応できないので、「政府全体の取組への寄与にも留意する」とされているところであるが、前述したように、サイバー領域単独での攻撃のみならず、宇宙・電磁波領域での攻撃や、非正規戦力による工作活動等と連携して攻撃が行われることも十分考えられるので、これらに対して一貫した指揮統制の下で対処できるよう、政府としての幅広い意味での「防衛」の仕組みを作っていく必要があるだろう。

電磁波領域については、「情報通信能力の強化、電磁波に関する情報収集・分析能力の強化及び情報共有体制の構築」、「妨害等に際して、その効果を局限する能力等」の向上、「相手方のレーダーや通信等を無力化するための能力」の強化と並んで、「電磁波の利用を適切に管理・調整する機能」を強化するとされている。しかしこれを受

けた装備についてはまだ十分具体化されていないのが実態であり、直ちに研究開発等に思い切った投資を行う等の措置を講じないと、絵に描いた餅になりかねない。

また電磁波については、新大綱で他省庁も含めた政府全体の取組には言及されていないが、「新しい戦争」においては、サイバー領域と同様、電磁波領域においても、民間インフラへの攻撃・妨害が予期されるとともに、我が方が相手方に対して無力化のための妨害等を行う際には、自衛隊のみならず民間分野も含めて、電磁波の管理・調整が必要であることから、政府全体としてこの問題に取り組んでいく必要があることは自明であり、今後、そのための枠組みを、早急に築いていくことが望まれる。

以上、新大綱における新領域における能力獲得・強化に関する記述を見てきたが、総じて問題意識については的確に指摘されているものの、具体的にどのような装備を開発・配備していくのか、その能力を発揮するため、政府全体としてどのような仕組みで民間部門も含めた防衛の態勢を築いていくのかについて、まだまだ具体化が進んでいないことを浮かび上がらせる内容ともなっている。中国、ロシアという周辺諸国がこれら能力において先行している恐れも高いことから、これらの領域に資源を注ぎ込んで、一日も早く十分な能力の獲得・強化を図ることが急務であると言えよう。

#### 4 「戦略的なコミュニケーション」とは？

今までの大綱では使われていなかった新しい用語として、宇宙・サイバー・電磁波の新領域と並んで、新大綱に初めて登場した重要な概念が、「戦略的なコミュニケーション」である。「総合的な防衛態勢の構築」の一項目として、「我が国が有するあらゆる政策手段を体系的に組み合わせること等を通じ、平素からの戦略的なコミュニケーションを含む取り組みを強化する」と記述されている。

そして、特に「平素からグレーゾーンの事態への対応」の中で、「自衛隊の部隊による活動を含む戦略的なコミュニケーションを外交と一体となって推進する」とされていることからわかるように、これは「新しい戦争」の一手段となる要素なのである。また、この同じ段落の中で、「柔軟に選択される抑止措置等により事態の発生・深刻化を未然に防止する」との記述があることが示唆しているように、この概念は従来型戦争の抑止においても、大きな役割を持つものである。

この新しい概念、「戦略的なコミュニケーション」とは、いったいどのようなことを意味しているのだろうか。一般名詞としての戦略的コミュニケーションという用語は、経済や経営の分野でも、組織がその目的を達成するために各種コミュニケーショ

ン・ツールを総合的に使用すること一般を指している<sup>viii</sup>が、今ここでの主題は国防分野における戦略的コミュニケーション（Defense Strategic Communication）である。

北大西洋条約機構（NATO）の定義では、「NATO の戦略的コミュニケーションとは、同盟の政策、作戦及び活動を支援し、NATO の目的を進展させるために、NATO のコミュニケーション活動及び能力を、調整された形で適切に使用することである」として、その活動及び能力には、①パブリック・ディプロマシー（広報文化外交）、②広報、③軍事広報、④情報作戦、⑤心理作戦が含まれるとしている<sup>viii</sup>。

ここでの情報作戦とは、単に軍事情報を収集し保全することを指すのではなく、軍事作戦において、相手側の意思決定を妨害し、混乱させ、遅らせるとともに、自己の意思決定能力を守るために行う情報関連のあらゆる活動を含む概念であり、情報発信だけではなく、実際に部隊を動かして示威、欺騙等のための行動を行うことも含んでいる<sup>ix</sup>。したがって、その中に情報作戦を含んでいる戦略的コミュニケーションという上位概念も、言葉による情報発信にとどまらず、防衛部隊の行動等によってメッセージを発信することも含んでいると解すべきであろう。

懇談会第4回会合においても、「戦略的コミュニケーションという概念をより広義に解した上で、防衛関与という防衛外交、能力構築支援、オペレーションまで含んだ概念をそのツールとして使うことが重要」との意見が出されており<sup>x</sup>、新大綱で提唱されている「戦略的なコミュニケーション」とは、外交、対外広報、防衛協力、警戒監視等の平素からの作戦行動、訓練を含む部隊のプレゼンスなどあらゆる手段を用いて、政府として一貫した方針の下に、対象国政府、国民等に対するメッセージとしてシグナルを発信することだと解釈するのが妥当だと思われる。

このような戦略的コミュニケーションは、『孫子』にも見られるように古来戦争とは切り離せないものであるが、インターネット等を通じて情報がほぼリアルタイムで一般国民に伝わる現代においては、平素から「新しい戦争」、更に従来型戦争にわたるいずれの事態においても、より一層重要な役割を果たすようになってきた。中国軍が近年重視している「三戦」（「輿論戦」、「心理戦」、「法律戦」）という分野<sup>xi</sup>も、かなりの部分がこの戦略的コミュニケーションと重なると考えてよいだろう。

またサイバー領域との関連では、ロシアや中国が、サイバー攻撃で窃取したメールの内容や捏造したフェイクニュースをSNS等で流布することによって、相手国の世論を動かそうとする情報作戦を展開していることも知られており、このような動きに

もしっかりと対処していかななくてはならない<sup>xii</sup>。

さて、それでは新大綱に記述されている「戦略的なコミュニケーション」の能力とは具体的にどのような能力を指すのだろうか。イメージアップしやすいように、「新しい戦争」においてこの能力が重要となる一つの事例を取り上げて見てみよう。前節でも取り上げたが、ある離島を含む特定の地域に対して、宇宙・電磁波・サイバー攻撃により局所的に通信や監視手段を遮断した上で、偽装漁民等が荒天を口実に上陸し・占領等の既成事実を確立するという事態を考える。

まず平素からの「戦略的なコミュニケーション」として考えられることは、この離島が日本の領土であり防衛対象であることを明確に世界各国に示すとともに、国内法も適切に整備した上で、海上保安庁等の治安機関と自衛隊が連携して平素から継続的な監視を行い、必要な訓練も実施して、隙のない態勢を維持することにより、防衛意思を明確に示すことである。

それでも、「新しい戦争」を仕掛ける側は、その地域に対する通信及び監視手段を遮断し、自分の側だけに都合の良いストーリーを映像等によって国際社会に宣伝しつつ、緊急避難としてやむを得ず上陸した漁民に対し日本側が非人道的対応を取った等、自国側の行動の正当化を図るかもしれない。日本側としてこのような国際的輿論戦、法律戦に屈しないためには、宇宙・サイバー・電磁波領域において相手側の一方的優勢を許さないような能力を保持し、正しい情報を世界に発信し続けることができる態勢を維持することが必要であり、これが重要な「戦略的なコミュニケーション」のツールとなる。

この際に重要なことは、このような事態に際し、外務省、国土交通省（海上保安庁を所管）、防衛省、警察、地方自治体等の関係省庁・機関が、政府の一貫した方針の下に、統制が取れた行動をとるとともに、整合性がある情報発信をして、世界に正確な事実関係と日本の対応の正当性をリアルタイムで訴え続けることである。そのためには、宇宙・サイバー・電磁波領域における妨害排除能力の保持、適切な国内法の整備、海自艦艇・海保艦船・陸自部隊・警察部隊等が共同で統制のとれた行動が取れるための平素からの訓練、政府等各機関が一貫性あるメッセージを発信できるような体制整備と訓練などが必要であろう。

このように、「戦略的なコミュニケーション」を国家安全保障の有効なツールとして使用できるようにするということは、単に対外的な広報体制を整えるということで事足りるものではない。ここで挙げた例以外にも様々な事態を想定して、これに対処

するに当たり、政府の方針の下に関係各機関が一貫性ある対応を取り、それら全体として明確な国際的メッセージとできるよう、国家としての体制を整備し、それが機能するように平素から訓練しなくてはならないのである。

そのためには政府全体の取組が必要なのはもちろんだが、ここでは新大綱を論じていることから、防衛省・自衛隊に限って、「戦略的なコミュニケーション」を有効に行うためにどのような施策が必要なのか、具体的に列挙してみよう。

まずは日本領域及びその周辺における平素からの警戒監視能力を保持するとともに、宇宙・サイバー・電磁波の領域においてその妨害・無力化が図られてもそれを排除して常にリアルタイムで状況を把握し続け、必要に応じてその画像等を対外的に発信し続ける能力が必要である。これによって初動の時点から一貫して日本側の正当性を訴えることで、国際的な支持を得ることが大切なのである。

政府の命で海自艦艇や陸自部隊が対処に当たる場合には、国際法及び国内法令を遵守するとともに、海保、警察等の治安機関と齟齬なく政府の一貫した方針に沿って行動できるよう日頃から共同での訓練を積み重ねておく必要がある。この際、政府中枢、各級司令部、現地部隊が共通の認識を持って統制のとれた行動ができるように訓練することにも留意しておかなくてはならない。

またその前提として、「新しい戦争」の様々な事態に自衛隊が適切に対応できるような国内法を事前に整備しておくことも重要である。地上における不法行動に対しては、治安出動下令前の情報収集や治安主動という法的根拠が整備されているが、ドローンなどの無人機による領空侵犯への対処、宇宙・サイバー・電磁波という新領域での侵害に対する対処など、今後予想される事態に対応できる法の整備が必要である。

その上での実際の対処において、何らかの足並みの乱れが生じた場合には、相手側がその点に付け込んで宣伝材料に使ったり、日本の国民世論の分裂を図ったりする可能性もあり、これに迅速に対応して正しい情報を国内外に発信できるよう、各級司令部の広報部門を充実させ、訓練しておくことも重要であろう。

また、自衛隊が信頼のおける組織であることを平素から国際社会に周知しておくことも重要であり、そのためには平和維持活動、能力構築支援、災害救援・人道支援などの国際平和協力活動に積極的に取り組むことは、「戦略的なコミュニケーション」の一手段としても有効であろう。

ここまで見てきたように、「戦略的なコミュニケーション」は、今後国の防衛にとってますます重要となる。もちろん従来型戦争の抑止・対処においても重要ではある

が、特にグレーゾーンの事態を引き起こすことによって特定の意思の強要を図る「新しい戦争」においては欠くことのできない「戦力」であることがわかれると思う。

#### 5 非正規戦力にどう対処するか？

ここまで「新しい戦争」において重要となる能力として、宇宙・サイバー・電磁波という新領域の能力と、「戦略的なコミュニケーション」の能力の二つについて見てきた。その際の例示の中で既に触れたが、もう一つ必要な能力として、非正規戦力への対処能力がある。今までに挙げた事例では偽装漁船・漁民として言及したところだが、グレーゾーンの事態やハイブリッド戦としての「新しい戦争」においては、この他に民兵、テロリスト、武装工作員などの非正規戦力が使用される可能性がある。このような勢力は、前時代的なゲリラとは異なり、ドローンなどの無人機やサイバー・電磁波領域等のハイテク技術を活用すると想定しておかなくてはならない。

この点について新大綱においては、「島嶼部を含む我が国に対する攻撃への対応」の項の末尾で、「ゲリラ・特殊部隊による攻撃に対しては、原子力発電所等の重要施設の防護並びに侵入した部隊の捜索及び撃破を行う」と簡単に触れている部分が若干あるだけで、ほとんど言及がない。他の能力への言及に比べると、これではあまりに軽視しすぎではないだろうか。

「軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法」を国家防衛上の脅威として認識している以上、非正規戦力への対処は喫緊の課題である。またこの対処に当たっては、正規戦力による明確な軍事侵攻に対処するのとは異なる能力も必要となる。

このような勢力に対処する際、まずは治安維持機関である警察や海保が対応することになるだろうが、その能力では不十分だと判断される場合、海上警備行動、治安出動下令前の情報収集、治安出動などの命令が自衛隊に下達されて、自衛隊の部隊が対応することになるだろう。この場合には、軍事侵攻に防衛出動によって対処する場合とは異なり、不法行動を行おうとする犯罪容疑者に対する行動をとらなくてはならないのである。

これは、国内法がそのように規定しているからだけではない。前節で述べた「戦略的なコミュニケーション」という観点も踏まえ、国際法上も、また人権や人道という観点からも、相手側に付け込まれることがない対応を取る必要がある。そのためには、それに相応しい法制及び装備を備えるとともに、警察・海保とも一体となって訓

練を積み重ねる必要があろう。

対処に当たっては、様々な環境下で対象の動きを把握する情報収集手段が必要であるし、これをしっかりと一般市民と区別して識別できる能力もなくてはならない。そしてその鎮圧に当たっては、相手の狙いを確実に阻止しつつ、殺傷は最小限にして可能な限り捕獲するというような能力も必要となるのである。このためには、この目的に適した無人機や非致死性兵器を研究開発するなど、先端技術を活用した装備導入も考慮すべきだと思われるが、新大綱にはこのような観点からの記述は見られない。

このような非正規戦力への対応は、自衛隊ではなく警察や海保により対応することとし、その能力を大幅に強化すればよいという意見もあるかもしれない。しかし、ここまで述べてきたような「新しい戦争」としてこのような勢力が使用される場合には、宇宙・サイバー・電磁波という新領域における妨害活動等と組み合わせて一体化した作戦として行われる可能性が高く、自衛隊の総合的な能力により対処することが適切であると考ええる。

今後最先端技術を取り入れた奇襲的な侵害行為が行われた場合にも、自衛隊は最も頼りになる組織であろう。このことは、歴史が証明している。1985年の日航機墜落事故の際は、深い山中への墜落で救助隊が地上から現場に近づくのが困難な中、多数の隊員をヘリコプターからロープで降下させる能力を持つ陸自第1空挺団の部隊が早期に現場に進出し、生存者を救出した。1995年の地下鉄サリン事件では、サリンなどの化学剤を除染する能力を持つ陸自の化学防護部隊が、現場に進出して地下鉄の除染活動を行った。これらは、世界で軍事的手段として開発されている様々な技術に対応すべく、自衛隊が日頃から組織的に先端装備を開発、配備し、それをフルに活用した訓練を実施していたからこそできたことである。

「新しい戦争」において非正規戦力に対処する能力は、従来型戦争としての侵略が生じた場合に、主戦場正面以外の住民居住地域で相手国の特殊部隊が行う破壊・攪乱工作等を阻止する能力とも共通する。今次の新大綱では明示的に述べられなかったものの、新大綱が想定する「新しい戦争」と従来型戦争の両方に万全の対処をしていくためには、今後、このような能力の構築に向け、相応の研究開発や訓練が、的確に指向されるべきであろう。

## 6 新大綱が重視する「総合的な防衛体制の構築」

さて前節まで、新大綱の中から読み取れる「新しい戦争」という概念についてイメ



に政府一体となった総合的な防衛態勢が重要とされる現在、その前提となる陸海空自衛隊の統合一体化はまさに急務である。新大綱を受けて、実際に統合を重視した装備体系及び運用体制の整備が急速に進展することを期待したい。

## 7 おわりに

冒頭にも述べたように、新大綱自体は従来型戦争への対処能力強化と「新しい戦争」への備えを平行して進めていく内容となっており、本稿において焦点を当てた「新しい戦争」という観点とは異なる従来型戦争対応のための防衛力整備に関して、多くの記述がある。STOVL機の保有とその艦艇からの運用、スタンド・オフ防衛能力の整備、総合ミサイル防衛能力の整備などがその典型であり、新大綱を受けて策定された中期防衛力整備計画（平成31年度～平成35年度）において具体的に取得が計画されているものとしては、圧倒的にこれらの事業の整備規模が大きい。

本稿で特に述べてきた、①宇宙・サイバー・電磁波といった新領域、②「戦略的なコミュニケーション」、③非正規戦への対処能力という3つの分野は、「新しい戦争」に対処するために不可欠であるばかりではなく、今後の従来型戦争に対処するためにも必要なもので、その重要性に関しては、③を除き新大綱においても認識されている。しかし今まで十分に検討されてこなかった新しい分野であるがために、現状では列国に比べて、その具体化に大きな遅れが生じていると言わざるを得ない。①、③に関する研究開発及び戦力化、②の体制整備について、正に新大綱に記述されている通り「従来とは抜本的に異なる速度」で進めていく必要があるだろう。

もちろん、このために使用できる予算や物的・人的資源には限りがある。したがって、現在の安全保障環境の変化を見定めただうえで、異なる様々な防衛上のリスクに対応するに当たって最適なバランスが得られるように防衛力整備を進めていくことが重要となる。従来型戦争の恫喝や侵略生起で国益を損なうリスクへの対処はもちろん重要ではあるが、だからと言って、そのはるか前に「新しい戦争」を用いた強制手段に屈して国益を損なってしまうリスクを軽視してはならない。「將軍たちは一つ前の戦争を戦う」と言われるが、今その弊に陥ることがあってはならないのである。

従来型戦争の脅威については、これまでも十分な分析がなされてきており、科学技術の進歩に応じた変化分を踏まえてその延長上で量的質的に能力を強化していけばよいので、この分野での防衛力整備の道筋は比較的描きやすい。

これに比べ「新しい戦争」への対処については、全くの平素から濃いグレーの事態

に至る様々な局面で、最新技術を背景にどのような脅威が現れてくるのか、また、その脅威に社会・経済の通常の営みを中断することなく適切に対処し続けていくにはどうすればよいのか、これらの新しい問いに答えを出しつつ、必要な能力をキャッチアップさせていかななくてはならない。

特に日本の防衛関係者の間では、これまでグレーゾーンを従来型戦争への過渡的段階と捉える見方が強かったため、従来型戦争を伴わない「新しい戦争」についてイメージアップができていないように思われる。政府として、また防衛省・自衛隊として、必要な具体的能力を見定めていくためには、まずは「新しい戦争」の研究に、思い切って人的・物的資源を投入していくことが急務ではないだろうか。

本稿では、そのような観点から敢えて過高断面的に「新しい戦争」という概念を前面に出して新大綱を分析してきたところである。今後、このような問題意識からの防衛上のリスク対応についても十分な検討がなされ、最適なバランスが取れた防衛力と国全体としての<sup>xiii</sup>体制が整備されることを期待したい。

---

i 「安全保障と防衛力に関する懇談会」（第1回会合）議事要旨、2頁、首相官邸ホームページ、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen\\_bouei2/dai1/gijiyousi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai1/gijiyousi.pdf)。

ii 同上（第2回会合）議事要旨、4頁、首相官邸ホームページ、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen\\_bouei2/dai2/gijiyousi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai2/gijiyousi.pdf)。

iii ルパート・スミス『軍事力の効用』山口昇監修、佐藤友紀訳、（2014年、原書房）、372頁及び400頁。

iv オーナ・ハサウェイ、スコット・シャピロ『逆転の大戦争史』船橋洋一解説、野中香方子訳、（2018年、文藝春秋）。

v 「韓国上空1007航空機にGPS障害 北朝鮮が妨害電波と結論」、『産経ニュース』2016年6月23日、<http://www.sankei.com/world/news/160623/wor1606230042-n1.html>。

vi ロジャー・N・マクダーモット「ロシアの2025年に向けた電子戦能力 電磁波スペクトラムにおけるNATOの挑戦」木村初男、井出達夫訳、『月刊JADI』2018年11月号、27頁。

vii Kirk Hallahan, Derina Holtzhausen, Betteke van Ruler, Dejan Vercic, Krishnamurthy Sriramesh “Defining Strategic Communication”, *INTERNATIONAL JOURNAL OF STRATEGIC COMMUNICATION*, 1(1), 3-35.

viii NATO Strategic Communication Center of Excellence ホームページ、<https://www.stratcomcoe.org/about-strategic-communications>。

ix Joint Publication 3-13 “Information Operation”, 27 November 2012, Incorporating Change 1, 20 November 2014, US Joint Chiefs of Staff.

x 「安全保障と防衛力に関する懇談会」（第4回会合）議事要旨、3頁、首相官邸ホームページ、[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen\\_bouei2/dai4/gijiyousi.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen_bouei2/dai4/gijiyousi.pdf)。

xi 平成30年度版防衛白書、91頁。

xii 船橋洋一『シンクタンクとは何か』（2019年、中公新書）、186~187頁。

[ 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。