

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、本会の統一の見解ではありません。

常設統合司令部について

研究班 高田 克樹

1 はじめに

昨年12月16日に閣議決定された国家防衛戦略においては、「統合運用の実効性を強化するため、既存組織の見直しにより、陸海空自衛隊の一元的な指揮を行い得る常設の統合司令部を創設する」、防衛力整備計画においては、「各自衛隊の統合運用の実効性の強化に向けて、平素から有事までのあらゆる段階においてシームレスに領域横断作戦を実現できる体制を構築するため、常設の統合司令部を創設する。」と記述され、既存組織の見直したる統幕の機能強化か新たな司令部の創設かは読み取れないものの、「陸海空自衛隊の一元指揮」「平素から有事までのあらゆる段階においてシームレス」というキーワードから何らかの組織を創設すると考えられる。「政府は、陸海空3自衛隊を一元的に指揮する「統合司令部」を防衛省のある東京・市ヶ谷に創設する方向で調整に入った¹。」との報道もあり、その組織は本年度の概算要求に盛り込まれる予定である。統幕僚監部（以下、統幕）は、自衛隊の運用に関する防衛大臣の幕僚機関で、自衛隊の運用に関して軍事専門的見地から防衛大臣の補佐を一元的に行う²組織であり、大臣の行動命令等を補足す

¹ 2023年6月30日付読売新聞第4面

² 令和3年版防衛白書 205頁

る「統幕長指令」を臨時に編成される統合任務部隊（JTF）や陸海空自衛隊の所謂メジャーコマンドと言われる陸上総隊司令部、各方面總監部、自衛艦隊司令部、各地方總監部、航空総隊司令部、航空支援集団司令部等に発出する。

東日本大震災等の大規模な実オペレーション時においては、統合幕僚長の職責が防衛大臣の補佐、官邸を始めとする政府内他機関等調整、在日米軍司令部との調整に加え部隊の現況把握、指導、指針付与等多忙を極めることから、平素から自衛隊全体を把握し、複雑かつ大規模な事態に対応するために自衛隊の運用に専念する常設の統合司令官の必要性を複数の統幕長経験者が訴えている。陸海空自衛隊の指揮並びに米軍との連携と総理及び防衛大臣の補佐の比率は概ね4対6でありこの対象が自然災害ではなく我が国に対する侵略意図をもった軍事作戦となれば更に政治対応の比率が増加する³との指摘もある。

一方で、「統幕長を支える組織として、制服組を含めた統合幕僚監部がある。これに統合司令部が加われば、屋上屋を重ねることにならないか。部隊運用に関する意思決定が混乱しないよう、政府は慎重に制度設計を進めてほしい。」といった論調もある⁴。これは、実際に統合作戦に携わり、官邸等と実行部隊の狭間で苦しみ悩んだ統幕等での実体験と白紙的指揮階梯のみを屋上屋と捉える組織論的な批判の対比であるものの、一般的な疑問としては当然の批判でもある。

本稿では、まず各国の事例を参考に紹介し、常設統合司令部を既存組織の見直しで創設するのか、別組織で創設するのかを考察した上で、なぜ今必要なかを整理する。この組織に「どこまで委ねるか」という重要な問題⁵等の主要な論点を整理・検討した後、同司令部が果たすべき役割を平時から有事まで幅広く考察してみたい。

2 常設統合司令部は既存組織の機能強化か新組織か？そして何故今必要か？

（1）各国の統合運用体制

現代の軍隊においては、各軍種が高度化・専門化しており、作戦行動の際に作戦上の指揮系統が軍種別に分かれることは非効率であるとの指摘もあり、各国軍隊は背景的、時期的な違いこそあれ、特定の地域、あるいは特定の作戦に関して、指定した常設統合司令部に作戦を指揮させており、中央には政治を補佐する幕僚組織だけが置かれている。

・米国

³ 岩田清文 「中国を封じ込めよ！」飛鳥新社 P156

⁴ 読売新聞 2022年12月1日社説より抜粋

⁵ 陸海空の自衛隊を一元的に運用する統合司令部、元陸将「問題は権限どこまで委ねるか」：朝日新聞 GLOBE+ (asahi.com)

2次大戦時に戦域毎に暫定的に組織されてきた統合司令部を2次大戦後平時から常設された地域別統合軍司令部に編成⁶した。1986年のゴールドウォーター・ニコルズ法により統合参謀本部議長の権限が強化された。現在は、国防総省内に統合参謀本部が設置され、統合軍司令部としては6つの地域別統合軍司令部と5つの機能別統合軍司令部を保有し、その所在地はアフリカ軍、欧州軍のドイツシュツガルドを除きワシントンDCを除く米国国内に所在する。

・英国

1982年のフォークランド紛争に派遣された指揮官の海軍少将への過大負荷（過大な指揮下部隊、広範な政治統制と作戦指導に係る本国との調整）と国防省としての現地の状況把握の遅延等の教訓により1996年4月に常設統合司令部が創設された。国防参謀総長が軍事戦略上の指針を立案し、その指針に基づき、特に海外における任務について常設統合司令部が作戦を実施するという役割分担となっている。常設統合司令部は多国籍作戦やNATO5条に基づく英国司令部でもあり、その所在地は英国内ハートフォードシャー（ロンドンの北30km）である⁷。

・中国

2015年中国は建国以来最大規模となる軍改革の断行を発表した。「戦って勝つ」軍隊にするために従来の7大軍区を廃止し、5大戦区、陸軍司令部、ロケット軍、戦略支援部隊、統合兵站部隊が新編された。戦区は統合軍である。中国は、本改革で中央軍事委員会がすべてを管理（軍委管総）し、5つの戦区司令部が作戦を実施し（戦区主戦）、軍種である陸海空、ロケット軍はそれぞれの指揮下部隊の戦力開発（編成装備、教育訓練等）を担当する（軍種主建）体制⁸を概ね完成させた。5つの戦区司令部の所在地は中国国内である。

・NATO

NATOはNATO事務総長を筆頭とする国際事務局の文民機構と軍事委員長を筆頭とする軍事委員会から構成される。軍事委員会は軍事幕僚部が軍事委員会の執行機関として軍事的問題の評価・研究等を担任し、実行部隊として欧州連合軍最高司令官(SACEUR)を筆頭とした作戦連合軍と変革連合軍を保持する。作戦連合軍は軍事作戦の計画作成と実施を担当し

⁶ The history of the Unified Command Plan 1946-1993, Joint history office, Office of the Chairman of the Chief of staff

⁷ “The Permanent Joint Headquarters (PJHQ) page at mod.uk (2023.6.5 閲覧)

⁸ 安全保障を考える第786号渡部悦和「中国人民解放军の大改革の総括」P3

ており、最高司令部をモンス（ベルギー）に設置している。

（２）既存組織の機能強化か別組織か？

既存の組織の機能強化案としては、統幕運用部を主体として「統合司令センター（仮称）」を統幕内に設置し、各部・情報本部の必要な人員をそこに配置して部隊の現況把握と作戦指示を行わせるという一案が考えられる。この際、統幕副長を陸海空司令官の上位である地位に格上げして統合司令センター司令官（仮称）とすれば、統幕長が官邸で総理補佐を行っている間も、中断なく「統合司令官」が作戦指揮を行うことは可能となり、日米の関係においても、「統合司令官」のカウンターパートは、インド太平洋軍司令官、統幕長のカウンターパートは統参議長ということになるであろう。本案の利点は、①既存組織を有効に活用し、増強要員を最小限に抑制することができる、②官邸等と実行部隊の両方の事情を詳しく承知した上で、最適解を見出すために統幕幕僚と統合司令センターの幕僚が一体となって作戦を立案できること等が考えられる。一方、欠点としては、①統幕という法律上の特別な機関⁹が部隊指揮を司る司令官を内包した組織に成り得るかという法律上の問題、②軍事的合理性に基づいたオプションを提示すべき統合司令センターがオプション作成の当初から官邸等の意向を重視する傾向に陥りやすい等が考えられる。あくまで、筆者の記憶であるが、陸上自衛隊は、1970年頃に当時の陸上幕僚監部第5部長¹⁰を有事の際の陸上自衛隊の最高司令官とする事業を要求したが、特別な機関たる陸幕に最高司令官を内包することが法律上認められず、この案は当時の防衛庁内で一蹴されたということもあつたこともあつた。

別組織案としては、統幕との役割分担を十分に分析した上で、常設統合司令官をトップとした常設統合司令部を創設する案が考えられる。本案の利点は、①既存組織の問題点である法律上の特別な機関と指揮官を別組織で保持できること、②あくまで軍事的合理性に基づいて作戦に係わるオプションを立案できること（もちろん、政治の決定に最終的に従うことは言うまでもない）等が考えられる。一方、欠点としては、①ただでさえ第1線部隊が低充足の状態であり、この上数百名規模の別組織を創設することにより部隊の低充

⁹ 内閣府設置法第3章第3節第5款・第56条、国家行政組織法第8条の3で示される行政機関に設置される下部組織の一つであり、防衛省においては本省の下に統・陸・海・空幕僚監部がこれにあたる。

¹⁰ 当時の陸幕は1部～5部の編制であり、5部は陸上自衛隊の教育訓練を所掌事務としており、5部長のみが陸将を充てていた。

足に拍車をかけることになること、②官邸等の意向を背景とした統幕僚と軍事的合理性に基づく案を提示する統合司令部幕僚の間での調整は意見の擦り合わせに時間を要すること等が考えられる。

以上2案の利点・欠点を列挙したが、機能強化案については法律上の解釈をクリアする必要があるものの、それをクリアすれば有力な一案であること、別組織案については、第1線の充足を更に下げる恐れがあるものの、法律上の問題はなく、軍事的合理性あるオプション提示という観点からも有力な一案である。本件は、防衛省をはじめ、政府全体で考察され国会の場を通じ決定されることとなるが、本稿では、組織論的に数多くの論点を有することとなる別組織の創設を念頭にじ後考察することとしたい。

(3) 何故、今必要か？

2006年3月27日、統合幕僚会議を改編し統幕が発足した。2011年サイバー企画調整官、2012年運用部副部長、2014年防衛計画部副部長、運用第3課、サイバー企画室等を逐次新編し、2015年には内局の運用企画局を廃止し、統幕内に文官の総括官、参事官を配置した。2016年のガイドラインで、日米共同の連絡・調整メカニズムが常設になったことで、平素からの日米連携はかなり強化され、今やインド太平洋軍司令部と統幕との情報共有や運用に関わる連携は日常的となっている。2021年には宇宙領域企画室を2022年には自衛隊サイバー防衛隊を新編した。このように統幕は、周辺情勢の変化や全領域を使用する新たな脅威に適切に対応するため、実オペレーションを積み重ねながらその編成を変化させてきた。時代の流れに適応するようにその姿を変容してきた統幕であるはずなのに常設統合司令部が必要となるのは何故であろう。運用部や防衛計画部の副部長は部長不在時の危機管理上の観点から、サイバーや宇宙に関しては統合運用に関する機能的な拡大に対応するためである。訓練第3課の新編は年々拡充するキーンエッジやJX(自衛隊統合演習)、JXR(自衛隊統合防災演習)等の統合訓練に対応するものであり、文官の総括官や参事官は運用に関する大臣補佐を統幕に一元化することを狙いにしたものであり、常設の連絡・調整メカニズムは日米連携の強化のためである。以上のように度重なる新・改編は概ね大臣補佐機能や日米連携機能の拡充・充実のためのものであり、必ずしも統合任務部隊や陸海空自衛隊に対する指揮機能の強化は図られていないのが実態である。

更に、対応すべき事態を考えれば尖閣諸島の局地的限定的事態、台湾有事並びに波及する我が国有事、その複合事態、それに伴う在外邦人等輸送・保護、朝鮮半島有事、相手国からのミサイル攻撃事態、平時からの新領域(宇宙・サイバー・電磁波・認知)における攻撃等が考えられ、これに対応する臨時編成のJTF(統合任務部隊)司令官は残念ながら1人ではない。すなわち、これらの事態が単独或いは複合で発生した場合、統幕は適時の

大臣補佐を行いながら複数の JTF 指揮官と膨大な調整をこなすこととなる。特に、相手側の新領域からの攻撃の効果を減じ、自衛隊側の新領域における一時的な優位性を確保し、ここに従来領域の火力をより効果的に発揮することが重要となり、このため、新領域における活動は陸海空のプラットフォームを一元的に統制し得る指針の付与が重要となろう。また、昨年来複数の米高官の発言¹¹が示すように台湾有事が現実味を帯びる中、地域や機能を限定した複数の JTF の総合調整や統制を行う上位の指揮機能を速やかに立ち上げる必要があるのである。

そして、「今、何故必要か」を説明する上で、最も喫緊の要因は、国家防衛戦略で記述されたスタンド・オフ防衛能力と統合防空ミサイル防衛能力の効果的な発揮並びに指揮機関としての陸海空司令部に対する任務の付与、戦力配分の必要性である。昨年閣議決定された国家防衛戦略における防衛力の抜本的強化にあたって重視する能力の内、統合防空ミサイル防衛能力について、防衛省は、「近年、弾道ミサイル、巡航ミサイル、航空機等の能力向上に加え、対艦弾道ミサイル、極超音速兵器や無人機等の出現により、この経空脅威は多様化・複雑化・高度化している。このため、探知・追尾能力や迎撃能力を抜本的に強化するとともに、ネットワークを通じて各種センサー・シューターを一元的かつ最適に運用できる体制を確立し、統合防空ミサイル防衛能力を強化する。相手からの我が国に対するミサイル攻撃については、まず、ミサイル防衛システムを用いて、公海及び我が国の領域の上空で、我が国に向けて飛来するミサイルを迎撃する。その上で、弾道ミサイル等の攻撃を防ぐためにやむを得ない必要最小限度の自衛の措置として、相手の領域において有効な反撃を加える能力としてスタンド・オフ防衛能力等を活用する。」としている。

こうした有効な反撃を加える能力を効果的に発揮するためには、米軍の統合ドクトリン文書¹²にあるように「統合指揮官の指針に従い、計画、割り当て、戦力配分、調整等を通じて効果的・効率的に任務を付与する反復的かつ循環的な手順」が必要となり、統合指揮官の作戦指針（作戦目標や達成すべき効果）の下、統合司令部は、対象地域の反撃目標を選定して優先順位をつけたリスト（Joint Integrated Prioritized Target List : JIPTL）を作成する。米軍が他国と共同行動を行う場合、共同の AOC（Combined Air Operation Center : CAOC）が設置され、逐次割り当てられた目標と最適な兵器との組み

¹¹ 2021 年 3 月にはインド太平洋軍司令官デビッドソン司令官が「6 年以内に台湾侵攻はある」と発言。2022 年 3 月にはバーンズ CIA 長官が「習近平が 2027 年までに台湾を武力攻撃するという証拠がある」と発言

¹² 統合ドクトリン JP-330 Command of Joint Air Operation

合わせや戦闘結果の評価（Battle Damage Assessment：BDA）をしつつ、新たな目標・兵器の割り当て等がサイクル上に行われ任務を達成する¹³。これらの手順が確立している米軍の統合司令部と双肩し、将来装備されるであろう自衛隊のスタンド・オフ火力を駆使して、相手の領土において任務を達成するための司令部は、自衛隊側では常設統合司令部が相応しく、その機能発揮が急がれるのである。もちろん、常設統合司令官が自衛隊の保有する全てのスタンド・オフ火力を個別に指揮・運用するのではなく、個別の装備に精通した陸海空司令官に指揮させることとなるが、目標の選定、優先順位の決定並びに発射の統制に関しては、日側の一元的な窓口になるべきであろう。また、かねてより指摘されていたように、現在の横並びの陸海空司令部では相互の任務区分や、戦力配分が「相互調整」となり困難な場面もあると仄聞する。このような観点からも陸海空司令部より明確に上位の司令部による「指揮」が必要となるであろう。更に、前述した宇宙・サイバー・電磁波等の新領域における統合運用上の一元的指揮も望まれるところである。今後、統幕長の大臣補佐機能は更にその幅と深さを増すこととなり、常設統合司令官は、従前から指摘されていた横並びの司令部相互の調整の難しさを克服するとともに、スタンド・オフ火力の発射の統制や新領域における一元的な指針の付与の観点からその必要性は喫緊のものであると考えられる。次項においては、常設統合司令部新編に係わる論点を整理し、その論点毎の若干の考察を試みたい。

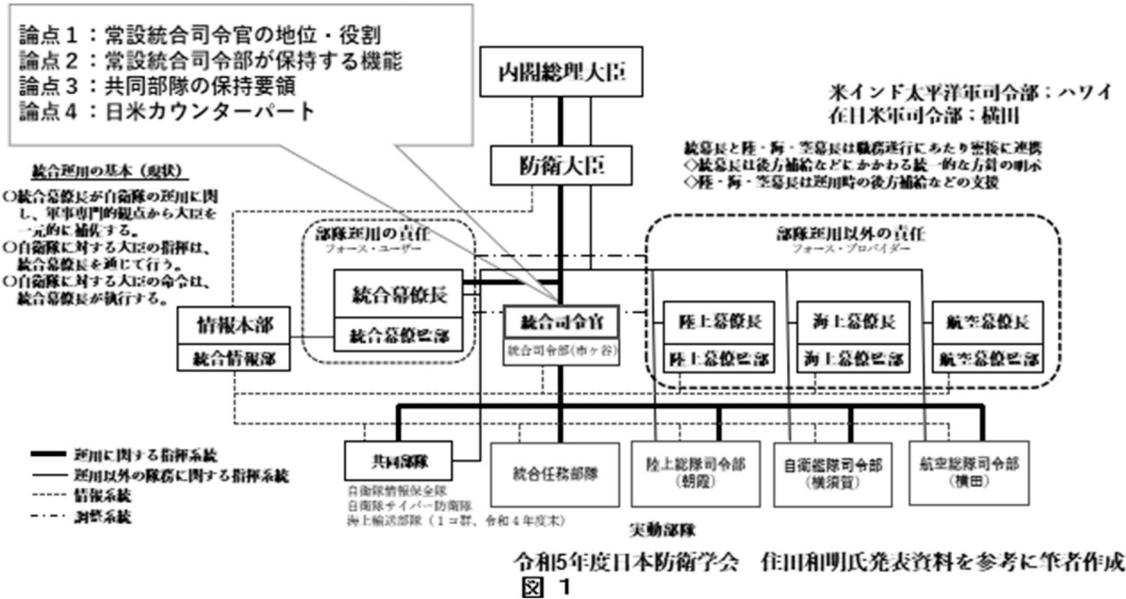
3 常設統合司令部新編に係わる論点

(1) 基本的な考え方

前項で述べた通り、本稿では、常設統合司令部新編の狙いを現在統幕長が保持している大臣補佐機能と部隊指揮機能を一部の機能の重複を許容しつつ、組織として分離して保持することとした。統幕創設後 17 年が経過し、大臣補佐機能も年々拡充し、そのニーズに応じて統幕も増強改編を重ねてきた。常設統合司令部は大臣の命令により部隊を運用・指揮することに特化する機能を保持するとともに、スタンド・オフ火力の発揮や新領域等新たな変化要因に対応する機能を保持させることを基本として考察することとする。この際、図 1 に示す指揮系統、運用以外の隊務に関する指揮系統、情報系統、調整系統を仮置きし、主要な 4 つの論点に関し、検討することとしたい。

¹³ エア・パワー研究（第 5 号）米軍エア・タスキング・サイクルとその課題 柳田修著

常設統合司令部新編に係わる論点



(2) 常設統合司令部新編に係わる主要な論点の検討

・ 論点1：常設統合司令官の地位・役割

常設統合司令官の地位・役割は、自衛隊法上の位置付けに直結する大きな論点である。具体的には自衛艦隊司令官や航空総隊司令官のように平素から隷下部隊を指揮するか、陸上総隊司令部のように事態に応じて大臣の命によりオン・トップとなり指揮するかの2案が考えられる。再度、昨年閣議決定された国家防衛戦略、防衛力整備計画に立ち返れば、そのキーワードは、「陸海空自衛隊の一元指揮」「平素から有事までのあらゆる段階においてシームレス」であり、基本的には第1案の平素から陸海空司令部を指揮するという組織となるであろう。前者の場合は、常設統合司令部が運用に限り、平素から陸海空司令部を指揮運用するという趣旨を法律に盛り込むこととなる。後者の場合は、陸上総隊の記述ぶりを参考にすれば、「防衛大臣は、第6章に規定する行動その他これに関連する事項に関し、自衛隊の部隊の一体的運用を図る必要がある場合には、自衛隊の全部又は一部の部隊を常設統合司令官の指揮下に置くことができる。」となる。前者を採用した場合、常設統合司令官は陸海空自衛隊の最高司令官という地位となり、平素～危機時～有事のあらゆる段階で、例えば平素の警戒監視や情報収集、対領空侵犯措置、駐屯地・基地等の警備、非常勤務態勢等の任務を負うこととなるが、まさにここが今後の論点であり、常設統合司令部が何をどこまで指揮運用し、陸海空司令部に何を任せるのか等の役割分担をしっかりと検討することが重要であろう。筆者の記憶では、陸上総隊司令部を創設する検討の中で、既存の方面総監部の機能を吸い上げて陸上総隊司令部に取り込むかのような議論があったが、長年のノウハウや地域的な専門性を吸い上げても機能を希釈させるだけで

効果的ではないとの議論により、統幕の運用部が5個の方面総監部と膨大な調整を余儀なくされていた喫緊の課題を解消することを第1の眼目として機能を整理した。幸いにして現陸上総隊司令部は、作戦全般の統制と情報の共有並びに戦力配分に徹するとともに、米陸軍・海兵隊とのカウンターパートとして有効に機能している。従って、既存の組織に大きく介入し、その機能を吸い上げるという考え方ではなく、統幕の機能を努めて重複を避けつつ下ろしてくる、また新たな機能に対応するといった考え方で、以下の論点を考察することとする。

・ 論点2：常設統合司令部が保持する機能

平素から自衛隊の部隊の全部を指揮し、スタンド・オフ防衛能力を発揮しつつ、領域横断作戦を遂行する常設統合司令部に必要な機能は、①指揮・統制（計画作成含む）機能、②情報機能、③領域横断作戦機能、④統合輸送機能、⑤兵站調整機能、⑥日米調整機能となる。

指揮・統制（計画作成含む）機能には、各自衛隊司令部の指揮機能に集約された状況図を統合運用の視点でリアルタイムに一元化する統合COP（Common Operational Picture）が必ず必要となる。現在米国防省で提唱されているJADC2（統合全領域指揮統制 Joint All Domain Command & Control）と同等の高速・大容量システム通信ネットワークが必要となろう。また、スタンド・オフ防衛能力の発揮を効果的に行うため、陸海空司令部等が保有する全領域からのセンサー情報を集約し、AI技術を駆使した自動的な目標配分～射撃指示、戦闘損耗評価等一連のキルチェーンを確立できるFCP（Fire Control Picture）が常設統合司令部として必要不可欠である。反撃能力の発揮は、高度な政治判断の下に実施することになり、常設統合司令部と統幕との調整により、目標選定と優先順位を決定し、反撃能力を保有する部隊を平素から統括している陸海空司令官を通じ発揮されるべきものである。従って前述した対象地域の反撃目標を選定して優先順位をつけたリスト（Joint Integrated Prioritized Target List：JIPTL）及びCAL/VAL/DAL¹⁴は、平素から常設統合司令部とインド太平洋軍司令部（細部調整は日側航空総隊司令部、米側第5空軍/太平洋空軍司令部のCAOC（Combined Air Operation Center）で行われる）で共有されるべきものであり、状況によりこれを修正し、両国政府に上申の上、承認を得てスタンド・オフ火力を発揮することとなるであろう。もちろん、局地的でかつ相手国の領域に及ばない目標への火力発揮は、各自衛隊指揮官のいずれかに権限を移譲することになるであろうが、相手国領土内への火力発揮は、常設統合司令部がしっかりとグリップして射撃を統制し、

¹⁴ 国家安全保障上の重要なインフラ、防衛施設、政府機関を示したリスト

日側のスタンド・オフ火力は統合防空ミサイル防衛の一環として航空総隊司令官を通じ行われることになるであろう。

平素の計画作成は、統幕との役割の切り分けが不可欠である。現在、統幕で防衛警備計画や部隊行動基準¹⁵並びに在外邦人等の防護・輸送に係わる基本計画が作成されているが、統幕の計画は、より中期的な戦略プラン（例えば、国家防衛戦略の下位に位置づけた統合防衛戦略¹⁶）に発展させることが望ましい。その上で、常設統合司令部は統幕の戦略プランを踏まえた、具体的な作戦計画を立案し大臣の承認を得るということになる。

この際、各作戦計画をベースに平素から日米の共同作戦計画を作成することが求められるであろう。また、国際任務としての国連活動への派遣、海賊対処、在外邦人等の保護・輸送に係わる派遣判断は省全体の意思決定として統幕が大臣を補佐しつつ実施することとなるが、意思決定後の具体的な派遣計画や期間中の状況掌握等は常設統合司令部が一元的に実施すべきである。計画作成に係わる事項を下記表に纏めた。

表 平素の計画作成に係わる統幕と常設統合司令部の役割

区分	統幕	常設統合司令部
平素の計画作成 (国内)	<ul style="list-style-type: none"> ・国家防衛戦略の下位文書としての統合防衛戦略（戦略目的、方法、手段） ・日米共同構想（平素のMFDOの構想含む） ・新領域運用の訓令整備 ・部隊行動基準の作成 ・他省庁（警察、海保等）との共同要領 	<ul style="list-style-type: none"> ・統合防衛戦略を踏まえた事態に応ずる具体的な作戦計画（要大臣承認） ・日米共同作戦計画(MFDO、JIPTL及びCAL/VAL/DAL含む) ・機能別（宇宙、サイバー、電磁波、防空、対艦、スタンド・オフ火力の発揮等）のSOPの作成 ・即応態勢、非常勤務体制の基準 ・駐屯地、基地の警備体制の基準
平素の計画作成 (国際)	<ul style="list-style-type: none"> ・個々の派遣の是非に関し、防衛大臣を補佐 ・派遣に係わる基本（任務、編成・装備の概要、派遣地域、部隊行動基準等）を指示 	<ul style="list-style-type: none"> ・大臣、統幕長の指針に基づき具体的な派遣計画を立案 ・派遣中の部隊の状況把握等

筆者作成

情報機能は、現在統幕僚監部を支えている情報本部（統合情報部）の機能を遅滞なく常設統合司令部に提供することが必要である。統合情報部長は現在情報本部の部長、統合

¹⁵ 国際の法規及び慣例並びに我が国の法令の範囲内で自衛隊の部隊又は機関が取り得る具体的な対処行動の限度を示したもの（内閣参質 190 第 88 号、平成 28 年 3 月 29 日）

¹⁶ 米国において大統領が策定する包括的な安全保障上の指針である「国家安全保障戦略」、国防長官が策定する、「国家防衛戦略」や QDR（4 年毎の国防計画の見直し）を踏まえて統合参謀本部議長が作成する戦略の目的、方法、手段を示した「国家軍事戦略」をイメージしている。

幕僚監部の J2 情報官として、2 キャップを被っているものの、常設統合司令部が市ヶ谷に設置されることにより、常設統合司令官への遅滞ない情報提供は可能であろう。一方で、J2 情報官が提供している戦略情報以外の例えば事態に応じた作戦計画立案のための情報見積り等を行う機能は、重複を避けるためにも常設統合司令部に移管する必要がある。また、共同の部隊として現在保持している自衛隊情報保全隊は、その事柄の性質上引き続き大臣直轄部隊とする方が望ましい。

領域横断作戦機能には、宇宙・サイバー・電磁波の領域における能力を有機的に融合し、相乗効果によって全体の能力を増幅させる領域横断作戦により、個別の領域が劣勢の場合にもこれを克服し、我が国の防衛を全うする¹⁷機能が必要である。このため、今後既存の航空宇宙作戦群との役割分担を検討しつつ、衛星コンステレーション等の利用による情報収集、通信、測位等を宇宙空間から獲得しこれを集約一元化する機能、サイバー空間における継続的な監視・防護並びにアトリビューションを含む能動的サイバー防御機能を担任する自衛隊サイバー防衛隊の隊務統括機能並びにサイバー空間における運用指針の付与機能、自衛隊の電子戦及びその支援能力を有効に機能させるため電磁波の管理機能を強化し、これを常設統合司令部内に一元化する機能等が望まれ、新領域における運用の一元化を図るため、運用指針や新領域別の SOP (Standing Operating Procedure : 作戦規定) の作成が必要となろう。また、無人機の運用に関しては、領域横断作戦の一環として、陸海空司令部が運用する場合の他、その飛行特性やカバーエリアによっては常設統合司令部が直接運用する場合がある。

統合輸送機能には、南西地域への機動展開能力を向上させるため、共同の部隊として新編が予定されている海上輸送部隊の隊務統括機能並びに運用統制機能を保持することが必要である。米軍の統合運用の歴史をみれば、機能別統合軍の中で最も歴史の古い統合輸送軍 (USTRANSCOM) のような統合輸送機能を保持する新たな統合部隊の検討も期待される。

兵站調整機能には、常設統合司令部の J4 が担任することとなるが、事態に応じた兵站上の見積もり及び要求を取り纏める機能が必要となる。統幕はこの要求を基礎に各幕の措置計画作成の資となる統合司令部の要求を通知し、その結果を常設統合司令部にフィードバックする。常設統合司令部は各幕からの措置内容を元に作戦上の限界と可能性を考慮し、作戦を実行するという業務フローとなる。

日米調整機能には、平素からの協力はもとより、危機時～有事におけるシームレスな協

¹⁷ 「国家防衛戦略」Ⅳ防衛力の抜本的強化にあたって重視する能力 第4項領域横断作戦能力

力が必要となる。このため、事態に応じる日米共同作戦計画（JIPTL 及び CAL/VAL/DAL 含む）の作成、不断の見直しが極めて重要となる。また、統幕の構想に基づく日米の MFDO¹⁸ (Military Flexible Deterrent Option) 計画の作成並びに実行・評価は抑止効果を高めるため不可欠な機能である。常設統合司令官のカウンターパートはインド太平洋軍司令官であり、常設統合司令部にはインド太平洋軍司令部から派遣された増強幕僚が平素から常駐することが望ましい。日米調整機能は、最終的には平素から司令部内で自衛官と米軍軍人で構成される日米共同部を保持すること、その部長或いは副部長には米軍高官を充てることで完成されるであろう。

・ 論点 3：共同部隊の保持要領

新編予定の部隊も含め 2027 年度までに保持する共同部隊は、自衛隊サイバー防衛隊、自衛隊情報保全隊、海上輸送部隊、統合システム通信部隊（現在はネットワーク運営隊/自衛隊サイバー防衛隊）が考えられるが、いずれの部隊も人材育成や統合運用ニーズへの反映等に鑑み、自衛隊情報保全隊を除き、常設統合司令部の直轄部隊とした方が望ましい。特に、自衛隊サイバー防衛隊は、今後対応することとなる能動的サイバー防御を平素から大臣や統幕長の指示により行える体制作りが急務であり、また、宇宙・サイバー・電磁波の新領域における運用指針や SOP を作成する必要性からも、常設統合司令部に隊務統括機能を保持させる方向が望ましい。

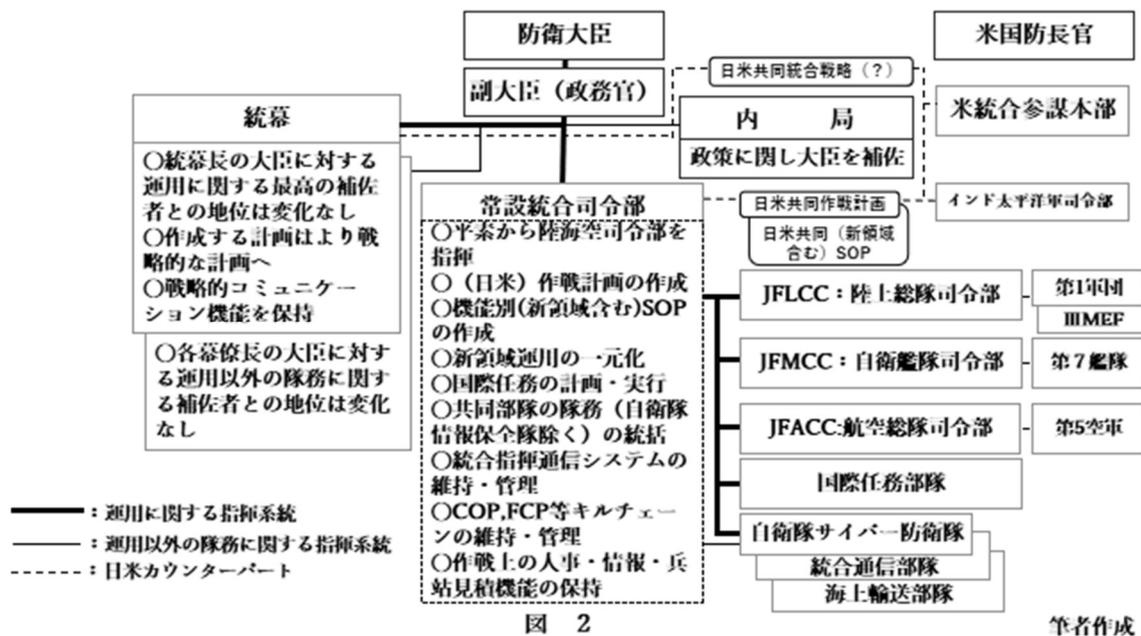
また、海上輸送部隊は主として陸自の機動展開の求めに応じ任務を遂行する部隊であるが、本来、陸自の機動展開は、平素の段階から始まり、まさに自衛隊の全統合輸送力と民間力の総力をあげて成しえるものである。従って、海上輸送部隊の新編以降は、全自衛隊の輸送機能を集約一元化してその運用を司る統合輸送司令部の創設を引き続き検討してもらいたい。

論点 4：日米カウンターパート

従来より、大臣の補佐機能であり運用に関する最高の専門的助言者である統合幕僚長と大統領の命を受け作戦を指揮するインド太平洋軍司令官ではその役割の性質上若干の違和感があったのも事実である。常設統合司令官の創設により、指揮官と指揮官という盤石なカウンターパート関係が成立する。もちろん、両者の AOR (Area of Responsibility：責任区域) の相違により、危機時にはインド太平洋軍司令官の指名する者が臨時的 JTF を編

¹⁸ 統合防衛戦略での実施構想に基づき、実施の段階で統合司令官が日米調整を踏まえて計画・上申し、総理等の承認を得つつ実施しするとともに、その効果を常に評価する活動

成して日本防衛の任に就くかもしれないが、平素の日米共同作戦計画の作成に当たっては申し分のないカウンターパートであろう。一方、統幕が、前述した国家防衛戦略に基づき、より中期的な戦略プランを立案するという前提であれば、統幕のカウンターパートは、米国統合参謀本部とインド太平洋軍ということとなろう。以上、4つの論点に関し検討を加えながらその方向性について論じたわけであるが、これに加え、統幕として機能強化すべき点についても触れておきたい。それは、自衛隊が実施する様々な活動やその目的について、効果的な発信が可能となるような手法やメッセージを選択して、同盟国や友好国と連携しつつ、国際社会に対し発信していく戦略的コミュニケーションへの取組が重要¹⁹となり、政府全体としての一端を統幕が担っていくことを期待したい。例えば、現在統幕が保持している運用部に戦略的コミュニケーション機能を増強するか、報道官を発展的に解消し、戦略的コミュニケーション官として格上げすることも一案と考える。以上、論点の諸点と統幕への期待を取り纏めると図2のとおりである。



4 事態に応じた指揮運用の態様

(1) 警戒監視・情報収集

防衛省設置法第4条第1項第18号（所掌事務の遂行な調査研究を行うこと）に基づき行われている自衛隊の警戒監視・情報収集は、平素から陸海空自衛隊が陸上総隊司令部、方面総監部、自衛艦隊司令部、航空総隊司令部等の指揮・統制により行われている。自衛

¹⁹ 令和4年版防衛白書 解説「戦略的なコミュニケーションの取組の推進」から抜粋

隊の行う警戒監視・情報収集活動を常設統合司令部が全て指揮することは、現実的ではなく引き続き陸海空の各司令部で実施することが適当である。一方、警戒監視・情報収集活動で得た成果物は遅滞なく常設統合司令部、統幕に提供されることが重要であるし、地域情勢の緊迫等全般の情勢により、大臣（統幕）からの抑制的或いは積極的な情報収集・警戒監視の指針に基づき、陸海空司令部に対し、常設統合司令官の指針の付与や統制を行える枠組みを整えることは必須であろう。

（２） MFD0（防衛力を活用した柔軟な抑止措置）

日本に対する武力攻撃が予測される場合、日米両政府は攻撃を抑止し及び事態を緩和するために、包括的かつ強固な政府一体となつての取組を通じ、情報共有及び政策面の協議を進化し、外交努力を含むあらゆる手段を追及する²⁰ため、防衛省では統幕と内局が一体となつて大臣を補佐しつつ MFD0 実施の時期・場所、部隊規模、期待する効果等を常設統合司令官に付与することとなろう。常設統合司令官は、この指針を基礎として、陸海空司令官に具体的な実施要領を示し、その活動を律し、結果を統幕長を通じ大臣に報告することとなろう。この際、MFD0 の活動に併せた統幕の戦略的コミュニケーションの発信が事態の抑止並びに収拾のため極めて重要である。

（３） 災害派遣

年間 400 件近く行われる災害派遣²¹の全部を常設統合司令官が指揮することは現実的ではない。近い将来発生 of 切迫性が指摘されている南海トラフ地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝地震、首都直下地震、中部圏・近畿圏直下地震²²等に関しては、平素から政府と連携しつつ、上記地震の内、大臣（統幕）が指示する地震については、常設統合司令部が平素から計画を作成しておくことが必要となり、発災にあつては常設統合司令官が自衛隊の全部又は一部の部隊を直接指揮することとなろう。一方、例えば、筆者が JTF 司令官として自衛隊の一部（北部方面隊、東北方面隊、東部方面隊、中部方面隊、横須賀地方隊、航空総隊の一部で参加人員は 31000 名）を指揮した令和元年の台風 19 号災害の対処等の政府があらかじめ指定していない大（中）規模な災害に対しては、その時々的情勢や被害状況にあわせ、大臣（統幕）が個別の JTF を編成し指揮させることも考えられる。

（４） 武力攻撃事態等

一概に武力攻撃事態等といってもウクライナ侵攻や対象とする相手国の能力を踏まえれ

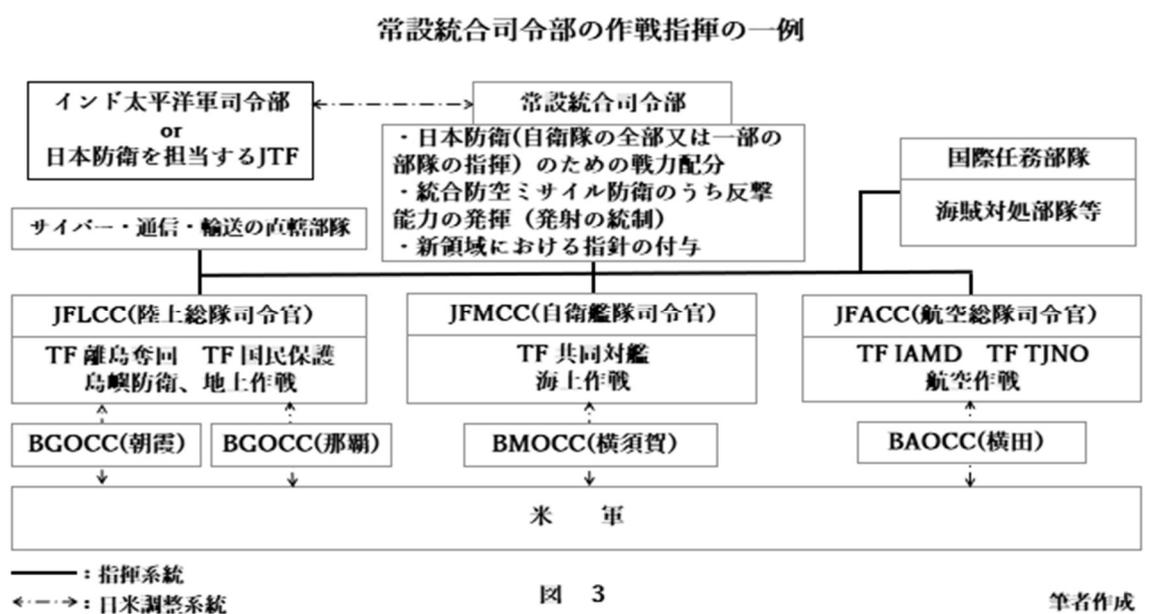
²⁰ 日米防衛協力のための指針 2015 年 8 頁

²¹ 令和 4 年版防衛白書

²² 地震災害：防災情報のページ - 内閣府 (bousai.go.jp) (2023.6.8 閲覧)

ば、宇宙・サイバー、電磁波、認知等の新領域におけるグレーゾーンでの主権侵害行為も否定できない。従って、特に新領域の分野においては、常設統合司令部が常に監視し、危機を察知すれば直ちに全自衛隊に指針を付与する等の対応が必要となろう。このため、各自衛隊で平素から行われている新領域での活動やその結果並びに評価は平素から常設統合司令部に集約一元化されるべきである。北朝鮮の弾道ミサイル等への対応²³に対しては、現在航空総隊司令官を JTF 司令官とする体制で臨んでいるが、平素は引き続きこの体制で対応することが望ましい。ただし、対応の推移は常に常設統合司令部がモニターできることが必要であろう。

台湾危機～日本有事、朝鮮半島有事等の常設統合司令部が自衛隊の全部を指揮する場合については、基本的に常設統合司令官が平素から保持している作戦計画を政治側の要求により修正し、オプションを提示して政治側の承認を得て実行することとなる。常設統合司令部の作戦指揮の一例を図 3 に纏めた。



一例をもとにすれば、常設統合司令官は JFLCC (Joint Force Land Component Commander) たる陸上総隊司令官、JFMCC (Joint Force Maritime Component Commander) たる自衛艦隊司令官、JFACC (Joint Force Air Component Commander) たる航空総隊司令官を指揮し、戦略目的・目標を達成する。この際、作戦を効率的・効果的に行うため戦域や機能を限定した複数の TF (Task Force) を各司令官に指揮させることが必要であろう。また、陸海空司令官は日米のバイの軍種ごとの調整所 (BGOCC、BMOCC、BAOCC) において付与された任務に

²³ 自衛隊法第 82 条の 3 弾道ミサイル等の破壊措置

係わる日米調整を行うこととなる。常設統合司令官の指揮は、戦域全般の最終目標を達成するため、陸海空司令官に対して具体的に達成すべき目標を付与し、その実行を監督し現況や今後の指針を統幕に適宜報告するとともに、任務遂行の進捗を管理・総合調整する。もちろん、各司令官の上位の司令官として各司令部に対し、相互の戦力配分を「調整」ではなく「命令」で律することが重要であろう。また常に従来領域と新領域（陸海空、宇宙、サイバー、電磁波領域）において相手側の優位性を減じ、我の優位性を増幅する「優位性の窓²⁴」を見出し、これにキネティック火力を効果的に発揮し、双方のシナジー効果を高めていくことが極めて重要であろう。また、前述した通り、相手国の領域内への反撃能力の発揮については全ての領域或いは米側から提供されるセンサー情報をもとに、政治の決断以降遅滞なく常設統合司令官が火力発揮を統制し、統合防空ミサイル防衛を担当する航空総隊司令官に指揮させてスタンド・オフ火力を発揮することとなろう。国際任務においては同様に任務に応じた TF を大臣（統幕）が編成し、この部隊を任務開始から終了までの間、常設統合司令官がその隊務を統括することとなろう。常設統合司令部の幕僚作業は、政治側の戦争目的と戦略目標を達成するため作戦全般のグランドデザインを描く作戦術²⁵をもとにした作戦指揮が重要となろう。

²⁴ 米陸軍のマルチドメイン作戦の中の一つで、宇宙や太陽フレアの影響により敵の通信状況が脆弱になる時間帯や新領域の分野で我の優位性を確保できる時間帯を「収束の窓 Convergence Window : 優位性の窓」として設定してここに火力を集中するといった考え方

²⁵ 北川敬三 「軍事組織の知的イノベーション」 勁草書房 2020 年によると、明示化したのは、1922 年ソビエト連邦が最初であるというのが通説。「作戦術」の概念を定着させる先駆けとなった米国陸軍は、「作戦術」を「計画、組織、統合、戦闘の実施及び戦役、主要作戦への関与を通じ戦略目的 (Strategic Goal) を達成するための軍の使用であり、戦争において「作戦術」は時期、場所、主要部隊の戦闘目的を規定する」と定義。言い換えれば、「作戦術」は指揮官が戦いの全体像を考察し、その思考を深化（目的 Ends、方法 Ways、手段 Means 及び Risk を総合一体化）させて、作戦を主導するための作戦アプローチ及び当初の指揮官企図、計画策定の指針を示すための指揮官指針をもって作戦を設計していく意思決定理論。つまり、指揮官が戦役（キャンペーン）での作戦を遂行するため、エンドステート（最終目標）を確立し、それを達成するための成功条件を整える手法である。

以上のように、常設統合司令部は、「任せることとグリップすること」を明確にし、作戦全般を統制して戦略目標を達成することに徹する司令部となることを期待したい。常設統合司令部創設の目的に鑑み、統幕長を更に大臣補佐に専念させるため、平素からの各自衛隊の運用現況等を把握することはもちろんであるが、従前から陸海空各司令部が蓄積してきた運用上のノウハウをもってする平素の諸活動や共同対艦能力の発揮、弾道ミサイル防衛、島嶼防衛能力、離島奪還能力等は地域や機能を限定して常設統合司令部が各 TF 司令官に「任せる」ことも重要なことであると考え。

5 おわりに

常設統合司令部は、政治的な戦略目標と個々の戦術目標を繋ぐため、戦略目標を軍事的なエンドステートに具現化し、下位司令部に対し時期的な優先順位を含む具体的な戦術目標を示す重要な役割を保持することが期待される。また、相手国領域内へのスタンド・オフ能力の発揮については、政治の決心を受けてこれを遅滞なく発揮すること、従来領域と新領域における「優位性の窓」を模索し、適切な指針と統制を行うことが基本的な役割となろう。但し、陸海空司令部が未だ領域横断作戦を効果的に実施できるレベルになく、指揮統制、幕僚組織を含め多くの課題があることも事実であり、領域横断作戦の基盤となる統合システム通信基盤やサイバー空間における平素からのアトリビューション機能の強化、電磁波・宇宙領域での更なる機能強化、日米の共同等を早急に図る必要がある。更に、これら新領域への機能充実を優先するあまり、戦闘力の本質たる従来領域の「火力」を軽視するのは本末転倒であり、老婆心ながら付言しておきたい。

自衛隊サイバー防衛隊、海上輸送部隊、統合システム通信部隊については、平素からの運用指針の付与や練度把握、人材育成等の観点からも常設統合司令部がその隊務を統括すべきであろう。

統幕への期待としては、常設統合司令部が統制する MFD0 等に対し国内外向けの戦略的コミュニケーションを適時に発信する機能を更に充実させること、現在統幕が作成している「防衛、警備等計画」を国家防衛戦略の下位文書としての「統合防衛戦略」に発展させること等が挙げられる。

「常設統合司令部の創設は屋上屋を重ねるだけである」との批判を真摯に受け止め、統幕、常設統合司令部、陸海空司令部の機能重複を避けることが必要である。自衛隊の最高司令部として機能するということは、全てのことを指揮するということではない。陸海空司令部が長年のノウハウの蓄積により作り上げた手法等を尊重し、これらを吸い上げることなくモニターしながら「任せる」ことが肝要であろう。本稿では、統幕の機能強化案ではなく別組織案を前提に記述したが、機能重複や別組織にしたが故に統幕と常設統合司令

部との間での調整に時間がかかる、第1線部隊の低充足の懸念が更に深刻になる等の不利
点が明確になれば、今一度原点に立ち返り、機能強化案を追及することも一案であろう。
常設統合司令部への権限や機能の集中は、時を経て組織の肥大化招くことを肝に銘じ、統
幕は更なる大臣補佐機能の充実を、常設統合司令部は統合運用の指揮機能の充実を図る等
相互の役割分担を明確にし、本事業を推進することが期待されているのである。

【著者プロフィール】



高田 克樹（たかた かつき）
1985年防衛大学校（電気工学）卒業
米国スチムソンセンター客員研究員
第71戦車連隊長、富士学校機甲科部長
東京地方協力本部長、陸幕人事部長、防衛部長
第2師団長、陸幕副長、東部方面総監
陸上総隊司令官を歴任、2020年退官