

# グレーゾーンとハイブリッドの脅威に対する 日本のストラテジック・コミュニケーション

## Japan's Strategic Communication for Gray Zone and Hybrid Threats

矢野 哲也

Tetsuya YANO

大阪経済法科大学 法学部 教授

### 目次

はじめに

#### I. 安全保障上の新たな脅威

1. グレーゾーン事態

2. ハイブリッド戦

#### II. 防衛政策としてのストラテジック・コミュニケーション

1. 自衛隊におけるStratCom Advisorの創設

2. 自衛隊におけるConstabulary Force概念の導入

おわりに

**キーワード：** グレーゾーン事態・ハイブリッド戦・StratCom Advisor、Constabulary Force

### はじめに

政府は、2018年12月の国家安全保障会議及び閣議において、『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱』（以下、「新防衛大綱」と略）を決定し、グレーゾーン事態及びハイブリッド戦について次のように規定した。

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。こうしたグレーゾーンの事態は、明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる。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。<sup>1</sup>

なお防衛白書は、グレーゾーン事態について、「純然たる平時でも有事でもない幅広い

状況を端的に表現したもの」とした上で、国家間において領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立があり、一方の当事者が、武力攻撃に当らない範囲で、実力組織などを用いて、問題に関わる地域において頻繁にプレゼンスを示すことなどにより、現状の変更を試み、自国の主張・要求の受け入れを強要しようとする行為が行われる状況を、またハイブリッド戦について、国籍を隠した不明部隊を用いた作戦、サイバー攻撃による通信・重要インフラの妨害、インターネットやメディアを通じた偽情報の流布などによる影響工作を複合的に用いた手法が該当するとしている<sup>2</sup>。因みにグレーゾーン事態及びハイブリッド戦については、2014年のロシアによるクリミア併合を契機に米国及び北大西洋条約機構（NATO）が研究を本格化させ、戦略の再検討に着手している。例えば米国では、2015年に米特殊作戦軍司令部（United States Special Operations Command, 以下USSOCOMと略）が、グレーゾーンに関する研究成果を公表するとともに、2016年には国防総省の諮問機関である国防科学委員会（Defense Science Board, 以下DSBと略）が、グレーゾーン紛争への対策として、制約された軍事作戦（Constrained Military Operations）に関する新たな能力の向上を、また2017年には国務省によって設置された国際安全保障諮問委員会（International Security Advisory Board, 以下ISABと略）が、グレーゾーン事態に対する對外政策の構築をそれぞれ提言したほか、2019年にランド研究所も、国防総省の委託を受け、ロシアのみならず中国による東・南シナ海におけるグレーゾーン事態も含めた包括的な研究の成果を発表している<sup>3</sup>。一方NATOでは、2016年の欧州連合等との共同宣言及び声明においてハイブリッド戦に関する取組を表明するとともに、翌年にはハイブリッド戦対策のための研究センターをフィンランドのヘルシンキに創設し、ロシアの脅威に対する加盟国間の情報ネットワーク化など本格的な取組を開始するに至っている<sup>4</sup>。翻って我が国に眼を転じるならば、研究は尖閣諸島におけるグレーゾーン事態を想定したシミュレーション中心であり、それも防衛実務経験者や一部の研究者に限られ、組織としての研究が主体の欧米に比べて、その質量は比較にならないと言っても過言ではない<sup>5</sup>。

そして、このグレーゾーン事態への対応として今回の新防衛大綱で新たに取り上げられた施策がストラテジック・コミュニケーションであり、それは次のように定められている。

積極的な共同訓練・演習や海外における寄港等を通じて平素からプレゼンスを高め、我が国の意思と能力を示すとともに、こうした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。また、全ての領域における能力を活用して、我が国周辺において広域にわたり常続継続的な情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動（略）を行うとともに、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。<sup>6</sup>

因みに、このストラテジック・コミュニケーションとは、2001年の米国同時多発テロを契機にDSBが提言したソフトパワーとしての軍事力の運用という新たな考えであり、イラク及びアフガニスタンにおける対テロ戦争の一環として、現地住民の人心掌握を目的とした米軍の占領統治政策として確立されたものである。その後、アフガニスタンにおける国際治安支援部隊の活動を通じ、現在ではNATOが2014年にストラテジック・コミュニケーションズ研究センターをラトビアの首都リガに創設し、ロシアのハイブリッド戦の一環であるプロパガンダ（宣伝戦）に対抗するため、サイバーと並ぶ新たな防衛概念として採用するに至っている<sup>7</sup>。なお、新防衛大綱は、「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組を強化する」<sup>8</sup>として、ストラテジック・コミュニケーションに対して平素の段階における取組としての役割を期待している。これは、ストラテジック・コミュニケーションの本質が、戦闘によって敵を殲滅するクラウゼヴィッツ流のハードパワーではなく、戦闘によらずに敵に勝利する中国兵法の孫子流のソフトパワーにあるとの考えから導かれた当然の結果と見ることもできる。

しかし、グレーゾーン事態が発生し、それが重大な事態に発展した場合、ストラテジック・コミュニケーションの出る幕はないのであろうか。因みに、グレーゾーン事態の代表例とされる2014年のウクライナ危機を振り返るならば、親ロシア派武装勢力とウクライナ政府軍の武力衝突というハードパワーの戦い以上に、ロシア・ウクライナ両国のテレビ局によるソフトパワーの戦いが重大な影響を及ぼし、事態をより一層深刻化させたことが明らかとなっている<sup>9</sup>。そして何よりもストラテジック・コミュニケーションが、ハード・ソフト両面でのハイブリッド戦に長じたイスラム過激派武装組織との戦いの経験を通じて、政策として確立されるに至った経緯を踏まえるならば、むしろグレーゾーン事態が深刻化した場合にこそ、その本来の役割が期待されても良いのではないだろうか。本小論では、このような問題意識の下にウクライナや東・南シナ海におけるハイブリッド戦及びグレーゾーン事態という国際社会の新たな安全保障上の脅威に対し、これからの日本の防衛政策としてのストラテジック・コミュニケーションの具体的方策について考察してみたい。

## Ⅰ. 安全保障上の新たな脅威

### 1. グレーゾーン事態

USSOCOMは、2015年9月にグレーゾーンに関する白書（White Paper The Gray Zone）を公表した。白書は、その中でグレーゾーン事態を「伝統的な戦争と平和という両極二元性の間で起きる国家主体及び非国家主体間又はその内部における競争的な相互作用」と定義するとともに、その特性として①「侵害行為」（aggression）が事態をグレー

ゾーンに移行させる決定要因であること、②グレーゾーンをホワイト（平時）に近いグレーと見るか、ブラック（有事）に近いグレーと見るかという「見方次第」（perspective-dependent）で、関係国の対応方針が外交力・経済制裁を重視した選択肢または軍事力・諜報活動を重視した選択肢のいずれかに分かれること、そして③グレーゾーンの挑戦が「不明瞭」（ambiguity）な様相となって現れることの3つを挙げている<sup>10</sup>。それは、本格的な準備を整えた侵略者が、その意図及び行動を欺いて不明瞭な状況、即ちグレーゾーン事態を作り出した上で侵害行為に着手し、相手が手探りの状態で表面に現れた事象のみを頼りに軍事手段に訴えるか、あるいは外交交渉に期待をつなぐかの選択を迫られ、仮に相手が軍事手段に訴えたとしても、本格的な戦争状態に陥ることを忌避するあまり、相手が軍事力を抑制かつ段階的に行使すること、即ち軍隊の逐次投入という受動的な作戦に陥る過ちに乗じて、侵略者が終始、作戦の主導権を握り侵略目的を達成する軍事行動と見ることができる。因みに、白書によればグレーゾーン事態という概念は目新しいものではなく、かつて、不正規戦（irregular warfare）、低強度紛争（low-intensity conflict）、非対称戦（asymmetric warfare）、戦争以外の軍事作戦（Military Operations Other Than War、以下MOOTWと略）、小規模戦争（small war）と呼ばれたものは、全てグレーゾーン事態を表すものと規定されている<sup>11</sup>。その中でも、冷戦後の米軍の作戦行動に重大な影響を及ぼしたのがMOOTWというドクトリンであり、これが現在の中国の軍事ドクトリンにも影響を与えていることを踏まえるならば、MOOTWはグレーゾーン事態を理解する重要な手掛かりと言えるであろう<sup>12</sup>。

湾岸戦争終結後、米統合参謀本部はMOOTWに着目し、1995年に統合ドクトリン（Joint Pub3-07 Joint Doctrine for Military Operations Other Than War）を策定してMOOTWの具体的な活動を次の通り定めた。

- a）大量破壊兵器監視活動（Arms Control）
- b）対テロ戦闘（Combatting Terrorism）
- c）麻薬取締支援活動（DOD Support to Counterdrug Operations）
- d）経済制裁/海上封鎖活動（Enforcement of Sanctions/Maritime Intercept Operations）
- e）飛行禁止空域等支援活動（Enforcing Exclusion Zones）
- f）航行及び飛行の自由確保活動（Ensuring Freedom of Navigation and Overflight）
- g）人道支援活動（Humanitarian Assistance）
- h）行政機関に対する軍事支援活動（Military Support to Civil Authorities）
- i）国家再建支援/対反乱支援（Nation Assistance/Support to Counterinsurgency）
- j）非戦闘員退避活動（Noncombatant Evacuation Operations）
- k）平和活動（Peace Operations）
- l）船舶護衛活動（Protection of Shipping）
- m）戦闘搜索救難活動（Recovery Operations）

- n) 軍事力の示威行動 (Show of Force Operations)
- o) 空爆及び襲撃作戦 (Strikes and Raids)
- p) 反乱支援 (Support to Insurgency) <sup>13</sup>

なお、現在ではMOOTWに関する統合ドクトリンは姿を消したが、上記の諸活動は今でも米軍の作戦行動として行われている<sup>14</sup>。そして、この統合ドクトリンが、MOOTWは戦闘行動 (combat operations) と非戦闘行動 (noncombat operations) に区分されるとの誤った考え及びMOOTWにおける武器使用に対する厳しい制約をもたらしたことは重要と言わざるを得ない。

MOOTWが、戦闘活動と非戦闘活動に区分されるという誤った考えをもたらしたことについて、統合ドクトリンは、Warが大規模な戦闘によって国家目的を達成するものとしたのに対し、MOOTWは戦争を抑止し、紛争を解決し、平和を促進するとともに、国内の危機に対して行政機関を支援することとし、それは平和時、紛争及び戦争にあって戦闘活動と非戦闘活動の二つの要素を併せ持つものと規定した<sup>15</sup>。そしてMOOTWは、人道支援活動から空爆・襲撃作戦までの多様な任務を担うことから、戦闘活動と非戦闘活動の境目は重要であるとした上で、人道支援活動など非戦闘活動のMOOTWは、戦争や武力紛争には及ばないことから、武力の行使・威嚇は行わないものとされた<sup>16</sup>。また統合ドクトリンは、その中の軍事作戦の範囲 (Range of Military Operations) という項において、航行の自由確保、麻薬取締、人道支援、船舶護衛、行政機関支援は、非戦闘活動の代表例とする一方、平和強制、対テロ戦闘、軍事力の示威、空爆・襲撃、平和維持・非戦闘員退避、国家再建支援、対反乱作戦は、戦闘・非戦闘活動が重複する代表例としたが、非戦闘活動とされたMOOTWで戦闘が発生したり、戦闘・非戦闘活動が重複するMOOTWにおいて武力行使の可否の判断に迷う事態に直面した部隊の指揮官にとって、その心理的重圧は容易に想像することができるであろう<sup>17</sup>。更に統合ドクトリンは、非戦闘活動のMOOTWの達成目標を「平和の促進と行政機関の支援」、また戦闘・非戦闘活動が重複するMOOTWのそれは「戦争抑止と紛争解決」と定め、武力の行使に否定的な考えを示しているのに対し、戦闘活動のみからなるWarは「戦闘と勝利」として積極的な武力の行使を前提にした達成目標と定めていることから、MOOTWとWarは、あたかも武力の行使の有無において一線を画するものという誤った印象を与える結果になったと言える<sup>18</sup>。

次に、MOOTWにおいて武器使用に厳しい制約が課されたことについて、統合ドクトリンによれば、MOOTWにおいて軍隊は必ずしも中心的役割を担うものではないことから、戦闘の際に兵士が守るべき交戦規則 (rules of engagement, 以下ROEと略) はWarに比べ、より厳しい制約を課したものとなり、それはMOOTWの達成目標が、戦闘における勝利ではなく、紛争の平和的解決、行政機関への支援や人道援助活動のための安全確保とされたことによるとされた<sup>19</sup>。そして統合ドクトリンは、MOOTWの原則の一つに「抑制」 (Restraint) を掲げ、軍事力の使用にあたり、次のような詳細な指導事項を定めたこ



とから、それが現場の指揮官にとって武器の使用を躊躇せざるを得ない結果となったことは否定できない。

d. 抑制。適切な軍事力を慎重に使用すること。

- ・たった1回の行動が重大な政治的・軍事的結果を招くことから、法の適正な手続に則った軍事力の使用が必要である。(略) 過度の軍事力の使用は関係する勢力を敵に回すとともに、それによって我が方の軍事力使用の正当性は損なわれ、敵対勢力の軍事力使用の正当性を高める結果をもたらす。
- ・(略) MOOTWにおけるROEは、Warよりも政治的考慮が必要とされることから、一般的により厳格に、より詳細に、そして取扱いにより注意を要するものとなり、常に自衛権の行使に徹しなければならない。ROEが、その予測される状況を見越して作戦の開始に当たって示されるととき、抑制の原則は最も上手く達成される。ROEは常に必要に応じて継続して見直し、改めなければならない。加えてROEは、危険とされないMOOTWに従事する兵士の生命と健全性を確保するため細心の注意をもって精査されなければならない<sup>20</sup>。

因みに、実際の現場が上記のMOOTWの原則の通りとならなかったことは、2003年の大規模戦闘終結宣言後のイラクを見れば明らかであり、そこではMOOTWに移行した多国籍軍の部隊と反政府武装勢力との間で大規模な戦闘が常態化し、もはやMOOTWとWarの境界は消滅していたと言っても過言ではない。そのため、2010年に当時のオバマ大統領が改めてイラク戦争の終結を宣言したのも理解できる<sup>21</sup>。因みに米統合参謀本部の2017年版統合作戦ドクトリンを見るならば、軍事作戦の範囲の項において戦闘・非戦闘活動による区分は消え、かつてのMOOTWとWarの区分は、新たに軍事的関与・安全保障協力・抑止 (Military Engagement, Security Cooperation, and Deterrence)、危機対応・限定作戦 (Crisis Response and Limited Contingency Operations)、大規模戦闘作戦 (Large-Scale Combat Operations) の区分に変わり、それら三つの軍事作戦が同時並行的に平時から有事を通して行われるものとされている<sup>22</sup>。このことは、現在の米軍がグレーゾーン事態であっても、それを有事と見なし、本格的な戦闘作戦を実施する場合もあり得ることを意味しており、我が国の防衛大綱が、グレーゾーン事態を有事ではないとしている点を考え合わせるならば、それは日米防衛協力の観点から極めて問題と言わざるを得ない。なぜなら仮に日米両国が共同で離島に対する武装集団による不法上陸事案といったグレーゾーン事態に対処する必要が生じた場合、米軍は戦闘活動として部隊が組織した武力を行使する一方で、自衛隊は戦闘活動ではない海上警備行動又は治安出動として、警察官職務執行法に基づく武器の使用が許されるに止まり、自衛隊法に基づく武力の行使はできないからである<sup>23</sup>。つまりグレーゾーン事態において日米両国は、戦闘活動を任務とする米軍と警察活動を任務とする自衛隊という法制上、非対称な組織として対応せざるを得な

い弱点を露呈することになる。それを避けるためには、自衛隊法に基づく防衛出動の発令が求められるが、グレーゾーン事態は有事ではないとされている現在、それは難しい。そして、この点について言うならば我が国にとっての安全保障上の課題とは、グレーゾーン事態そのものではなく、そのような事態を有事ではないとする我が国の安全保障観にあると言わざるを得ない。

ハイブリッド戦研究の第一人者である米国防大学のホフマン（Frank G.Hoffman）博士は、グレーゾーンに関する論考において、紛争の形態が小規模武力紛争から不正規戦/テロリズム、ハイブリッド戦、そして通常戦争へと移行するに従って、使用される暴力の規模・程度が増大するとした上で、「多くの研究者は、戦争を他と切り離して独立したものとする考え方に異を唱えるのを拒否するが、それにもかかわらず戦争は様々な姿を取ることができるのだ」と述べ、通常の戦争のみを別格と見る固定観念（“Big War” paradigm）を批判している<sup>24</sup>。また、これに関して2016年の米国防大学の卒業式に出席した当時のダンフォード（General Joseph F.Dunford,Jr）米統合参謀本部議長は、祝辞で次のように述べた。

21世紀における戦争の姿の進化に適応することが、正に今、我々の計画立案、我々の組織、そして我々の指揮統制のあり方に劇的な変化を求めている。そして我々は既に――正直に諸君に言うならば、我々は既に後れを取っている。我々は既に、現在の戦争の姿の変化に適応するという点において後れを取っている、あらゆる面において。<sup>25</sup>

因みに18～19世紀の軍事思想家クラウゼヴィッツは、『戦争論』において、「戦争は、与えられた状況にその姿を微妙に適応させる本物のカメレオン以上のものである」と述べている<sup>26</sup>。これを踏まえるならば、グレーゾーン事態とは、現代の境遇にその姿を微妙に適応させた戦争以外の何物でもなく、カメレオンが境遇に適応するため、いかにその姿を変えようとも、その本体はカメレオンであることに変わりがないように、グレーゾーン事態も、その本質は戦争と何ら変わるものではないと考えるのが自然である。即ちグレーゾーン事態を「純然たる平時でも有事でもない」と見ることには無理があるのみならず、新防衛大綱が「明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる」と述べていることは、取りも直さずグレーゾーン事態と有事が紙一重の関係にあることを自認したものと言える。それならばリスクが現実のもの、つまり有事となった場合にも、自衛隊の現場指揮官による事態の推移に則した適切な対応を可能とするため、武力の行使を認める防衛出動命令を発令することが必要であり、またそうすることが自衛隊に対するシビリアン・コントロールを確保した現実的な方策と言えるのではないだろうか。なぜなら現行の事態対処の考え方では、状況がより重大な事態へ急速に発展し、海上警備行動又は治安出動では対応が困難となった場合、現場の指揮官は、任務を達成するために与えられた権限の範囲内で部隊・隊員の生命・財産を犠牲にするか、独断に

より部隊・隊員の生命・財産を守るかの判断を迫られるからである。このような切迫した状況において、間髪を入れずに防衛出動の発令を政治に期待するのは物理的にも不可能であり、万が一、政治が現場の独断専行を追認すれば、それこそ、かつての旧軍の過ちを繰り返すことになるであろう。そのためには、政治がグレーゾーン事態を有事と認めた上で自衛隊に防衛出動を命じ、出動を命ぜられた指揮官は、部隊の行動が国際政治に及ぼす影響を常に考慮しながら、国際法に基づき状況に則した武力を適切に行使することによって、紛争のイニシアティブを終始保持しながら事態を終局させることが求められる<sup>27</sup>。なお、自衛隊法第76条第1項によれば、内閣総理大臣は、武力攻撃事態等及び存立危機事態に際して、我が国を防衛する防衛するため必要があると認める場合には自衛隊の防衛出動を命ずることができると定められ、武力攻撃事態等の定義として、「武力攻撃が発生した事態」とともに「武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」としていることは、グレーゾーン事態に対する防衛政策上の対応を可能ならしめる法的根拠となり得る。因みに2005年3月に閣議決定された「国民の保護に関する基本指針」は、武力攻撃事態の4類型として、着上陸侵攻、ゲリラや特殊部隊による攻撃、弾道ミサイル攻撃及び航空攻撃を想定し、ゲリラや特殊部隊による攻撃の特徴において、「敵もその行動を秘匿するためあらゆる手段を使用することが想定されることから、事前にその活動を予測あるいは察知できず、突発的に被害が生ずることも考えられる」としている<sup>28</sup>。そして、これは取りも直さずグレーゾーン事態以外の何物でもなく、ロシアがリトル・グリーン・メンという準軍事組織を投入してクリミアを併合し、また中国が海上民兵という武装集団を使用して南シナ海における領有権を拡大してきている現実を踏まえるならば、それらを上記のゲリラや特殊部隊による攻撃と見なすことも可能であろう。これに関連して、2014年5月に安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会が、その報告書の中で、衆議院安全保障特別委員会（1986年5月19日）における小和田外務省条約局長（当時）の答弁を踏まえ、「個々の侵害行為が単独では「武力攻撃」に当たらない場合でも、そうした侵害が「集積」している場合は、これを「武力攻撃」とみなすことができ、自衛権を行使することが国際法上可能であるとの考え方も否定はされない」と述べていることは注目に値する<sup>29</sup>。

## 2. ハイブリッド戦

新防衛大綱が強調したもう一つの安全保障上の新たな脅威が、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としての「ハイブリッド戦」である。そして、この概念を広く世界に知らしめたのが2006年レバノン戦争であり、そこでは武装組織ヒズボラによって、ゲリラ戦と通常戦争、レバノン南部での局地的な対戦車戦闘とイスラエル市街地に向けた戦略的なミサイル攻撃など異なる方式を組合わせたハイブリッド戦が展開され、その結果イスラエル国防軍は歴史的な敗北を蒙るに至った<sup>30</sup>。因みに当時のイスラエ



ル国防軍は、インティファダ（イスラエルの軍事占領に対するパレチナ住民の抵抗運動）に直面してきた従前の経験から、可能な限り双方から犠牲者を出さないようにするため、非戦闘活動を中心としたMOOTW（低強度紛争）重視路線に転換し、戦争開始以前において通常戦争を遂行する能力が著しく低下していたとされ、米陸軍の委託を受けて調査を行ったランド研究所は、その問題点を次のように指摘している。

2006年第2次レバノン戦争以前の数年間、イスラエル陸軍は、特に多くのイスラエル市民が犠牲となった自爆テロを行うインティファダという低強度紛争への対処に作戦の焦点を絞ってきた。このような作戦において、戦車や歩兵戦闘車といった重装備部隊が活躍することはほとんどなかった。重装備部隊は、低強度紛争には無縁と考えられたことから、装甲部隊の訓練は顧みられなかった。ヒズボラと戦った2006年レバノン戦争は、このような考えを改めさせることになった<sup>31</sup>。

このことは、グレーゾーン事態と同様、ハイブリッド戦においてもWarへの備えが不可欠であることを意味する。即ちハイブリッド戦とは、新防衛大綱が言うように、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にすること以外にも、WarとMOOTWの境界を意図的に曖昧にすることも含まれ、さらに言うならば、ヒズボラという非国家主体とイスラエルという国家主体の境界をも曖昧にした戦いと見ることができる。因みに当時のヒズボラは、イラン、シリアから供与された1万2000～3000発もの短距離～長距離ミサイル等を装備し、600近くに上る武器・弾薬の掩蔽壕、25キロのトンネルを含む地下施設を構築するとともに、兵士達は訓練が行き届き、ベトナム戦争時の北ベトナム軍やベトコンに匹敵する通常戦争とゲリラ戦を一体化させた新しい型の戦士に生まれ変わっていたとされ、その戦闘能力はイスラエル国防軍を上回っていたと言ってもよいであろう<sup>32</sup>。そして、この状況を、前掲の離島に対する武装集団による不法上陸事案というグレーゾーン事態に当てはめて考えるならば、武装集団が非国家主体であるとの理由だけでMOOTWと見なし、Warとは異なる対応を採ることが、いかにリスクが大きいかが容易に想像できるであろう。これらを踏まえると2006年レバノン戦争は、ハイブリッド戦という新たな概念を世界に知らしめただけでなくその脅威に直面している日本にとっても有益な教訓が得られる貴重な事例であるにもかかわらず、我が国において研究が全く行われていないのは疑問と言わざるを得ない<sup>33</sup>。

そして上記以上にハイブリッド戦の脅威として最も警戒すべきは、出口戦略の軽視であり、軍事と非軍事、MOOTWとWarの境界が曖昧となることで、政府が眼前で起きた事案を過小評価し、グレーゾーン事態の本質を正確に把握できないまま対応が後手に回り、結果として兵力の逐次投入により、出口の見えない状況に陥ることだけは絶対に避けなければならない。なお、出口戦略とは、あらかじめ戦争終結の方策を立てた上でなければ、戦争を始めてはならないとする湾岸戦争当時のパウエル（Colin Powell）米統合参謀

本部議長が提唱した考えであり、この考え方からするならば、2006年レバノン戦争は、当時のイスラエル政府が情勢判断を誤り、出口戦略を軽視した典型的な事例と言える。

戦争は、2006年7月12日に2両の高機動車両に分乗したイスラエル国防軍兵士が国境パトロール中にヒズボラの待ち伏せ攻撃を受け、3名が死亡し、負傷した2名がレバノン領内に拉致される事件をきっかけに始まったが、ハルツ（Dan Halutz）参謀長は、当初ヒズボラの行動を単なる報復と考え、戦争とは認識していなかったばかりか、部下たちにも戦争と関連付けないように指示していたとされる<sup>34</sup>。このような傾向は、ハルツ参謀長に限らず、当時の政府首脳の間で共通した認識となっていたとされ、かつて参謀長兼国防相を歴任したモファツ（Shaul Mofaz）運輸相ですら、上記の事件が戦争に拡大するとは考えも及ばなかったという<sup>35</sup>。なおコバー（Avi Kober）ヘブライ大学教授は、この点について「当初の段階から、戦争として対峙する立場の表明に失敗したことが、その後の予備役兵の動員、指揮・統制機能、戦略レベル以下の諜報活動、先行的な計画立案、そして補給支援を阻害した」と指摘している<sup>36</sup>。

その後、7月12日の事件をヒズボラによるインティファダの延長と考えたハルツ参謀長は、国防軍に対してMOOTWの一環としての空爆を命じたが、この措置もMOOTWとWarを別物とする固定観念が大きく影響しているのは間違いない。この時、もしハルツ参謀長が軍特殊部隊によって報告されたヒズボラ側の強靱な戦闘陣地の情報や空爆の効果に対するイスラエル情報機関の否定的見解を慎重に分析していれば、それがMOOTWで向き合ってきた従前のパレスチナの住民とは全く異なる相手であることに気付いたに違いない<sup>37</sup>。またハルツ参謀長がそれに気付けば、その後、戦闘に必要な装備や一貫した戦闘計画もないまま地上部隊が前線に投入され、多数の指揮官が戦争の目的に疑念を抱いて戦場で戸惑い、参謀長の戦争指導に抵抗した軍司令官が更迭され、地上進攻から10日後に初めて戦争の目的が発表されるといった数々の誤りが繰り返されることもなかったであろう<sup>38</sup>。

戦後イスラエルは、ウィノグラード（Eliyahu Winograd）前最高裁判事を長とする調査委員会を設置して、当時の政府首脳の戦争指導上の問題点を明らかにするとともに、2008年1月の最終報告において次のような調査結果を公表した。

拉致に対して、直ちに強力な軍事行動で対応する決定は、7月12日夜に行われた。

・・・その最初の決定が行われた後、イスラエルは、二つの主要なオプションを有していた。その第一は、誘導ミサイルにより短期間に、耐え難く、強力な、予想もできない一撃をヒズボラに与えること。そして第二のオプションは、大規模な地上作戦によりレバノン南部の一時占領とヒズボラの軍事施設の一掃を含む大幅な現状変更を行うこと。しかしながら、戦争につながる最初の決定が行われた方法や、イスラエルがオプションを決定する前に、出口戦略もなく（without an exit strategy）戦争に突入した事実は、深刻な数々の失敗の元となり、戦争全体に影響を及ぼした。・・・最初の軍事力使用の決定後、戦争の最終局面まで「曖昧な状況」（“equivocation”）の期間

が続いたが、それは政治・軍事指導部が、大規模な地上進攻による軍事的成果の拡大を図るか、あるいはそのような行動を控え戦争の早期終結を追求するか、という二者択一の決断をしないことによるものであった。この「曖昧な状況」が、イスラエルに損害を与えた<sup>39</sup>。

そして、この状況について主な責任があるとされたのが、当時のオルメルト（Ehud Olmert）首相、ペレッツ（Amir Peretz）国防相、ハルツ参謀長であり、調査委員会が2007年4月に提出した中間報告は、三名の責任について次のように述べている。

12.b.首相は、精密さに欠ける軍事計画が提出されたにもかかわらず、誰にも諮問することなく早急に決断を下した。

また彼の決断は、レバノン正面の複雑な地形やイスラエルに有利な軍事・外交上のオプションに関する慎重な検討もなしに行われた。

彼は、政治以外の分野及び軍事問題に関する経験を持ち合わせていないにもかかわらず、特に国防軍との定例の諮問会議を行わずに決断を下した。

13.b.国防相は、（軍事・政治上の知識・経験がないという重大な欠点を有しながら）政治及び軍事上の専門家達との定例の諮問会議を行わずに決断を下した。

c.彼は、国防軍の作戦計画について諮問・検証することなく、また国防軍の即応態勢や適応能力を点検せず、更に作戦の達成目標とそのための方法やその裏付けとなるものを調整することを怠った。

14.b.参謀長は、拡大する地上作戦のための部隊の即応態勢と適応能力の深刻な欠点を政治指導者に警告しなかった<sup>40</sup>。

これらの指摘を見ると、ヒズボラによる周到な戦争準備もさることながら、それ以上にイスラエルの戦争指導における政治と軍事の意思疎通の欠如が、ハイブリッド戦に敗れた決定的な理由と言っても過言ではない。即ち、ハイブリッド戦によって作り出された曖昧な状況が、イスラエルの政治に潜んでいた政軍関係上の問題に火をつけ、それを戦争の敗因に変える触媒の役割を果たしたのである。それゆえに、ハイブリッド戦もまたクラウゼヴィッツが言うように、「政治行為」としての戦争以外の何物でもなく、「政治が全ての軍事作戦に浸透する」ものであるならば<sup>41</sup>、新防衛大綱がハイブリッド戦と密接な関係にあるグレーゾーン事態を「純然たる・・・有事でもない」として戦争行為と認識していないことは問題と言わざるを得ない。そして政治と軍事の意思疎通の良否が、ハイブリッド戦への対応の成否を左右するというイスラエルが戦争から得た最大の教訓は、我が国が取り組むべき今後の課題を提示しているように思われる。

## Ⅱ. 防衛政策としてのストラテジック・コミュニケーション

### 1. 自衛隊におけるStratCom Advisorの創設

「明確な兆候のないまま、より重大な事態へと急速に発展していくリスクをはらんでいる」グレーゾーン事態であればこそ、万が一そのリスクが現実のものとなった場合でも、自衛隊に対するシビリアン・コントロールを確保しつつ、現場の状況に即した対応行動を可能とする現行法上の処置が防衛出動の発令であることは前述したとおりである。また、そのために政治が、グレーゾーン事態を有事と認めた上で自衛隊に防衛出動を命じ、出動を命ぜられた指揮官は、部隊の行動が国際政治に及ぼす影響を常に考慮しながら、国際法に基づき状況に則した武力を適切に行使用することによって事態を終局に導くことが求められるのも変わらない。因みに我が国では、現在、「部隊行動基準の作成等に関する訓令」（防衛庁訓令第91号、平成12年12月4日）をもって自衛隊の武器の使用を律しており、その要点は次の通りである。

第2条2 部隊行動基準は、状況に応じて部隊等に示すべき基準をまとめたものであって、行動し得る地理的範囲、使用し又は携行し得る武器の種類、選択し得る武器の使用方法その他の特に政策的判断に基づく制限が必要な重要事項に関する基準を定めたものとする。

第4条 統合幕僚長は、必要があると認める場合には、・・・部隊行動基準を見直し、必要に応じて修正することができる。この場合において、部隊行動基準を修正するときは、防衛大臣の承認を得るものとする。

第6条 前3条の規定により統合幕僚長が防衛大臣の承認を得るに当たっては、あらかじめ、防衛政策局長と協議するものとする。

上記の訓令をグレーゾーン事態に当てはめて考えるならば、有事ではないとの理由に基づいて作成された部隊行動基準が、より重大な事態へと急速に発展し、それに即応するために修正が必要となったときでも、現場の部隊指揮官は先ず統合幕僚長にその修正を要請し、それを受けた統合幕僚長は、事前に防衛政策局長と協議した上で、防衛大臣の承認を得るという一連の手続きを経なければならず、その間、部隊指揮官は後手の対応を強いられることになるであろう。また『平成15年版防衛白書』は、部隊行動基準について次のように解説している。

部隊行動基準は、法令などの範囲内で、部隊などがとり得る具体的な対処行動の限度を長官の行う政策的判断に基づき示すことにより、部隊などによる法令などの遵守を確保するとともに、的確な任務遂行に資することを目的としている。これにより、部

隊指揮官の政策的判断にかかわる負担は軽減されるとともに、部隊行動を政府の方針に的確に合致させることが容易になる<sup>42</sup>。

これによれば部隊行動基準には本来、指揮官の政策的判断の負担を軽減する効果が期待されているが、先に指摘した訓令の手續上の問題点を考えると、グレーゾーン事態において、それが却って指揮官の政策的判断の負担を加重させる結果にもなりかねない。これを避けるためには、いかなる事態にも即応できる防衛出動の発令が望ましいが、このことは部隊指揮官にフリーハンドの権限を与えることを意味せず、出動した部隊には付与された部隊行動基準を通して政府の方針に合致した行動が求められる。そして、そのために必要とされるのが政策的判断に基づく適切な武力の行使であり、その具体策として部隊指揮官の政策的判断を補佐するストラテジック・コミュニケーション専門の組織を自衛隊に設置することが求められる。

現在、ロシアによるハイブリッド戦の脅威に直面しているNATOは、ストラテジック・コミュニケーションの制度・組織を構築し、その本格的な取組を継続しており、今後自衛隊がストラテジック・コミュニケーション専門の組織を設置する場合、最も参考になり得るであろう。因みにNATOは、2009年9月に政策文書を策定し、ストラテジック・コミュニケーションについて次のように定義した。

広報外交 (Public Diplomacy)、広報 (Public Affairs)、軍事広報 (Military Public Affairs)、情報作戦 (Information Operations) 及び心理作戦 (Psychological Operations) – これらのNATOのコミュニケーション活動や能力を連携し、かつ適切に使用することによって同盟国の政策、作戦及び活動を支援し、NATOの目的を進捗させること<sup>43</sup>。

そしてこの時NATOの主要な機関におけるストラテジック・コミュニケーションの役割として示されたのが広報機能であり、本来のNATOスポークスパーソンの外に、事務総長、常設軍事委員長、変革連合軍最高司令官、欧州連合軍最高司令官が、それぞれの組織を代表するスポークスパーソンとされ、更に軍事幕僚部のストラテジック・コミュニケーション担当部局長を兼ねる広報アドバイザーは、事務総長などの主要機関にスポークスマンとしての技能を提供する役割が定められた<sup>44</sup>。

これが、2010年8月に策定されたストラテジック・コミュニケーションの軍事概念に関する政策文書では、ストラテジック・コミュニケーションは補助的活動ではなく、全ての軍事作戦や軍事活動を計画・実行する際に、その中心に据えるべきであると述べるとともに、軍の最高司令官が断固としてストラテジック・コミュニケーションのための軍事支援に取り組むことで、それは各級指揮官の職責となり指揮機関の役目となると述べて、ストラテジック・コミュニケーションを単なる広報機能としての役割から本格的な軍事機能



としてのそれへと移行させた<sup>45</sup>。また軍事概念に関する政策文書は、ストラテジック・コミュニケーションに要求される軍事的能力として、戦場を決定し、支持勢力の影響力を拡大するため、連合部隊とNATOとの情報・コミュニケーション活動に関する調整能力など九項目を列挙し、軍事作戦のためのストラテジック・コミュニケーションという色合いを鮮明に打ち出したのである<sup>46</sup>。

これを承けてNATOの軍事機構に属する欧州連合軍最高司令部（Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE）は、2012年5月に政策文書を策定し、その中でストラテジック・コミュニケーションを担当する専門官（SHAPE StratCom Advisor）が、上級機関であるNATO本部のストラテジック・コミュニケーションに関する指令をSHAPEにおいて統轄し、軍事広報、情報作戦、心理作戦についてNATO本部と調整する責任を有するとともにSHAPEの危機管理の中核的組織である危機・作戦委員会（Crisis and Operations Panel）及び包括的危機・作戦管理センター（Comprehensive Crisis and Operations Management Centre）においてストラテジック・コミュニケーションに関する専門的な助言を与える役割が定められている<sup>47</sup>。そして更にSHAPEは、2017年8月に上記の政策文書を改訂し、その理由を次のように述べている。

現代の紛争の性質は、伝統的な定義における平和と紛争の境界を曖昧なものとしていることから、StratComは、平時、危機及び紛争にまたがって有効とされる方法により組織され、そして活動的でなければならない。このことは、同盟国におけるコミュニケーション活動の計画、調整及び実行のやり方を向上させるために、政策と組織の両方の変革を要求するであろう。変革のプロセスは、より一層の統合化、簡素化及び迅速化の方向に向かう必要があり、そうすることで情報とコミュニケーションは、政策、計画及び実行の全ての段階の核心となり、そして他の作戦の効果と完全に一体となる。

・・・このような関係において、StratComは孤立した機能ではなく、現存する能力の統合化と有効性を強化するものである。これが、現代の安全保障環境において、平時から危機、そして紛争までを網羅する活動の全ての領域に最も適したモデルである<sup>48</sup>。

これからするならば現在のNATOにおけるストラテジック・コミュニケーションは、あらゆる軍事行動に不可欠の機能とされ、グレーゾーン事態においてこそ、その本来の役割が期待されていると言えよう。因みにSHAPEが2015年5月に作成したハンドブック案によれば、情報作戦、心理作戦及び広報の担当者で構成されるStratCom Advisorスタッフの役割として、情報環境の分析や情報活動の統合などの外に、軍事活動に直接関わる「攻撃目標決定への寄与」という任務が、次の通り定められた。

附随的被害（collateral damage）、特に市民に被害が及ぶというような否定的影響

は、作戦任務の継続に深刻なダメージを与える可能性がある。この理由により、軍事活動によって起こり得る影響は、統合軍事目標決定サイクルの当初から考慮されなければならない。情報作戦及び広報のスタッフ（StratCom Advisorスタッフ－筆者）は、攻撃目標決定のプロセスのあらゆる段階に関与する必要がある<sup>49</sup>。

なお広報作戦を担当してきたカナダ海軍のスキャンロン（Capt.J.D.Scanlon）大佐によれば、現代の指揮官は、市民の附随の被害の局限という観点から特殊作戦部隊と精密誘導兵器によって戦場に影響が及ぶことを分散回避しようと心がけており、StratComの助言は大変心強いという<sup>50</sup>。そして上記のハンドブック案の考えは、2016年4月に策定されたNATOの攻撃目標決定に関するドクトリンにおいて、重要な考慮事項の一つとして次の通り公式化されるに至った。

#### 第1章第5節 統合的な攻撃目標決定とその影響に関する全ての部門による取組

##### ストラテジック・コミュニケーションに関する考慮事項

0118 致死性及び非致死性の戦闘力の使用は、情報環境に影響を与え、言葉と行動が一致することにより肯定的な影響を、また対象勢力に対するNATOの矛盾したメッセージや作戦地域の内外における市民の付随の被害を伴う作戦任務により否定的な影響を及ぼす。全ての攻撃目標決定に関する活動は、NATOのストラテジック・コミュニケーションの枠組及び作戦任務の公表内容と一貫性を保っていなければならない。攻撃目標決定に関する全ての部門による取組は、あらゆる段階において情報作戦と広報のスタッフ（StratCom Advisorスタッフ－筆者）が参加することで確実なものとなり、ストラテジック・コミュニケーションの枠組との一貫性が保たれる<sup>51</sup>。

以上のことからNATOが攻撃目標の決定すなわち武力の行使にあたって、いかにストラテジック・コミュニケーションを重要視しているかが理解できるとともに、これがストラテジック・コミュニケーションを平素の段階のものとしか見ていない我が国との決定的な違いである。今後は、我が国もNATOと同じようにグレーゾーン事態におけるストラテジック・コミュニケーションの重要性に目を向けるべきであり、その具体的方策として自衛隊にStratCom Advisor制度の創設を提案したい。因みに防衛省組織令によれば、自衛隊の統合運用を掌る統合幕僚監部に報道官及び首席法務官という広報及び法令に関する専門のアドバイザーは設置されているもののStratCom Advisorはなく、また自衛隊の職の分類制度においてもストラテジック・コミュニケーションの職はないため教育訓練による人材育成も全く行われていない。また自衛隊は、隊員を国内外の大学院や軍の教育機関に留学・研修させているものの、ストラテジック・コミュニケーションの専門家を養成しているNATOストラテジック・コミュニケーションズ研究センター（NATO Strategic

Communications Centre of Excellence、バルト三国のラトビアの首都リガに所在）への隊員の派遣は未だ行われていない。前述したようにグレーゾーン事態がより重大な事態へ発展するリスクが現実のものとなったとき、自衛隊に求められるのは政策的判断に基づく適切な武力の行使であり、部隊指揮官の政策的判断を補佐するStratCom Advisorの整備は喫緊の課題と言えるのではないだろうか。

## 2. 自衛隊におけるConstabulary Force概念の導入

米議会上下両院の軍事委員会の超党派議員で構成された国家防衛戦略委員会（National Defense Strategy Commission）は、2018年11月14日報告書を発表し、トランプ政権の国家防衛戦略に関する検証結果を明らかにした。報告書は、その中で米国が直面している安全保障上の挑戦として、第一に中国、ロシアという大国との競争と紛争、第二に北朝鮮、イランという攻撃的な地域の挑戦者の地政学的野心からなる軍事力の拡大を挙げた後、第三として、その両者が合体した挑戦を取り上げ、それが軍事的手段と準軍事的手段を組み合わせ、また地政学的な経済上の国家政策、政治戦、情報作戦その他の手段が附随して行われるため、国防総省は他の省庁との間の切れ目（seams）が弱点となり、それによって対応がより一層困難になると指摘している<sup>52</sup>。これに関して、スタヴリディス（James Stavridis）退役米海軍大將は、軍人ではない「リトル・ブルー・セイラー」という一団を船に乗り込ませ、民族主義者、ならず者、テロリストといった非国家主体による準軍事的行動を行わせる海上ハイブリッド戦が近い将来現実のものとなることから、米海軍はそれへの備えを始める必要があると述べるとともに、海上ハイブリッド戦で主導的役割を担うための沿岸警備隊の強化を挙げている<sup>53</sup>。そして沿岸警備隊が公表した現在の戦略プランを見るならば、戦略環境の項において、中国、ロシアの海上ハイブリッド戦などによる挑戦が取り上げられ、また戦略的優先事項においては、国防総省を補完するための統合能力と権限の強化が、更にその具体的目標の一つには米海軍との相互運用が明記されている<sup>54</sup>。以上のように米国の沿岸警備隊は、海上における法執行機関でありながら、米海軍を補完する軍事的組織としての性格を併せ持ち、戦略プランによれば、米南方軍とともに国際犯罪組織と戦い、米北方軍とともに国土安全保障任務に従事し、米インド太平洋軍とともに地域の安全保障協力活動を担い、米中央軍とともにアラビア湾における海上安全保障作戦を実施し、米アフリカ軍に対して海賊対処などの支援を行うなど、米軍との作戦の一体化は、今や地球規模で進展している<sup>55</sup>。因みに合衆国法典によれば、沿岸警備隊は常に合衆国軍隊の一部門として軍務に服するとともに、海軍の軍務として作戦活動に従事しているときを除き、国土安全保障省において服務しなければならないと定められていることを踏まえるならば、それは法執行権限を有する軍隊以外の何物でもない<sup>56</sup>。

翻って我が国を見るならば、海上における法執行機関とされる海上保安庁は、1999年3月に発生した能登半島沖不審船事件以後、海上自衛隊との間で策定した共同対処マニュアル

ルに基づく共同訓練を定期的実施してきており、2019年6月には東南アジア周辺海域における海賊対策等のため、ブルネイ及びフィリピンに派遣されていた海上保安庁の巡視船が、海上自衛隊の護衛艦と南シナ海上において初めて共同訓練も行っている<sup>57</sup>。これらを見る限り、現在の海上保安庁と海上自衛隊は、米国の沿岸警備隊と海軍のそれに近い関係にあるかのような印象を受ける。しかし、現行法上、海上保安庁が米沿岸警備隊とは全く異なる組織であることは、海上保安庁法第25条が「この法律のいかなる規定も海上保安庁又はその職員が軍隊として組織され、訓練され、又は軍隊の機能を営むことを認めるものとこれを解釈してはならない。」と定めている通りであり、海上保安庁は、米国の沿岸警備隊とは一線を画し、これが海上ハイブリッド戦における海上自衛隊と海上保安庁との切れ目（seams）として、我が国の弱点になることは間違いない。因みに、自衛隊法第80条によれば、内閣総理大臣は、防衛出動及び治安出動時に海上保安庁を防衛大臣の統制下に入れ、防衛大臣は、政令の定めにより海上保安庁を指揮することができるとされているが、条文に海上警備行動は含まれていない。また離島等に対する武装集団の不法上陸等事案に対する政府の対処を定めた閣議決定によれば、海上警備行動とともに治安出動命令の発出も予定されているが、自衛隊法第80条に基づく海上保安庁の統制に関する記述はなく、これも海上ハイブリッド戦に対する現行法上の盲点と言えるであろう<sup>58</sup>。

このような問題点を踏まえると、海上保安庁と海上自衛隊の切れ目となっている海上保安庁法第25条及び海上警備行動時に海上保安庁を防衛大臣の統制下に入れることを可能とする自衛隊法第80条の改正は急務と言えるが、現在の国会において、そのような動きは見受けられない。また海上保安庁は、2011年に海上警察権のあり方に関する基本方針を策定したが、その中で「法的規律が高められた現在の海洋法制の下では、海洋秩序を確保するには軍事力による対応ではなく、海上警察権による対応がより適切と考えられ、これを実施する体制として、我が国においては、第一義的に海上保安庁が海上警察権により対応し、それが困難となった場合に限り、自衛隊が、海上警察権の範囲で行動する」として、海上ハイブリッド戦に対し、飽くまでも警察権の範囲内で対応する考えに変わりは無い<sup>59</sup>。しかし中国は、日本の海上保安庁を念頭に発足したとされる海警局を、2018年7月に国务院（政府）から中央軍事委員会の指揮下の人民武装警察部隊に編入し、軍事組織として明確に位置付けることで、中央軍事委員会の指揮下にある人民解放軍海軍との連携強化も可能となったことから、今や非軍事組織である海上保安庁は軍事組織である海警局と対峙することを余儀なくされるに至っているのが実情である<sup>60</sup>。現在、海上保安庁は、中国公船の大型化・武装化・増強への対応策として、大型巡視船等の配備に取り組んでいるが、今後も我が国が非軍事組織である海上保安庁による警察権の範囲内での対応に固執する限り、軍事力を背景に海洋秩序の改変を目論む修正主義勢力による海上ハイブリッド戦に対抗することは容易ではない。

以上のことから明らかなように、今の我が国に必要なものは、防衛力による海洋秩序の維持という考え方であり、そのための具体的な取組の一つが海上自衛隊のConstabulary



Force（警察軍）化といえる。米国の軍事社会学者であるジャノヴィッツ（Morris Janowitz）シカゴ大学教授は、その著書の中で、「軍人組織は、Constabulary Force化したとき、軍事力の使用を最小限に止めることを常に考え、またそのために行動し、戦争に勝利することよりも、国際関係が存続することを追求するようになる」とした上で、Constabulary Force概念によって戦略的抑止と限定戦争を上手く組み合わせることができれば、平時と戦時のそれぞれを前提とした二重基準によって作戦することは、もはや将校団に適さないものになると述べている<sup>61</sup>。そして、更にジャノヴィッツ教授は、シビリアン・コントロールとの関係について次のように言及している。

Constabulary Forceにおける士官は、特に不断の警告や緊張の圧力に耐えることに慣れている。彼は、国際安全保障問題について軍事組織が政治や社会に及ぼす影響に敏感であり、そしてシビリアン・コントロールに従う、それは法の支配や伝統という理由からだけでなく、自らに課した職業規範やシビリアンの価値観との有意義な一体化のためという理由から<sup>62</sup>。

つまり、海上自衛隊のConstabulary Force化は、中国などの海上ハイブリッド戦に対する日本の海洋秩序維持のための国家意志の表明として対外的なストラテジック・コミュニケーションの一環であるとともに、自衛隊におけるシビリアン・コントロールを実効あるものとするための対内的なそれと見なすこともできるであろう。因みに、海上自衛隊は、初めて海上警備行動が発令された1999年3月の能登半島沖不審船事件において、国会を意識して積極的な対応を求める政治からの圧力に対し、当時の海上幕僚長が世論を意識しながらも、最後まで抑制的な軍事力の使用に努め、結果として状況がより重大な事態にエスカレートするのを回避した事実が明らかにされている<sup>63</sup>。これは、ジャノヴィッツが考えたConstabulary Force概念を忠実に実行した典型的な事例と言えるものであり、今や自衛隊の行動が内外の政治情勢に影響を及ぼす事態、すなわち自衛官が、その軍事的専門知識のみならず政治的見識をも求められる時代が既に到来するに至っていることを意味している。ソルジャー・スカラーの草分けである中村好寿・元防衛大学校助教授は、冷戦当時の米国における政治と軍事の融合現象が軍人に及ぼす影響について、次のように指摘している。

第一に、軍人は、国民社会が多様な利益の対立から成り立っていることを理解する必要に迫られた。そして、取引や妥協といった政治的解決策を理解し、自らもそのための能力を習得しなければならなくなった。このことは、軍人が少なくとも、他の官僚と同等程度の政治的見識をもたなければならない、ということを意味する。第二に、軍人は、政策がもたらす軍事的意味のみならず、軍事行動がもたらす政治的意味についても深い見識を有することが望まれるようになった。要するに、従来の軍事的専門



識能とならんで、ポリティコ・ミリタリー識能の必要性が強調されだしたのである<sup>64</sup>。

そして自衛隊におけるConstabulary Force概念の導入に関し、解決すべき政治課題が自衛官の国会出席問題である。戦後の我が国において、国会論議に現役の自衛官が出席した事例は、1959年に次期主力戦闘機の機種選定にあたり、当時の源田実・航空幕僚長が政府の説明員として答弁した一件のみであり、それを除いて今日に至るまで行われたことはない<sup>65</sup>。因みに米国では、連邦議会の下院軍事委員会が、既に2010年の時点でハイブリッド戦を議題に取り上げ、海兵隊司令官兼統合戦力軍司令官（海兵隊大将）、海軍研究部長（海軍少将）、海兵隊戦闘開発統合副司令官（海兵隊中将）といった現役将官を招致して、ハイブリッド戦の現状とその将来に関する証言を求めている<sup>66</sup>。また、同じく上院軍事委員会においても、大統領から指名された軍高官（将官）に対する指名承認の公聴会が定期的に開かれ、軍人としての専門的知識のみならず政治的見識についても証言を求められるのが通例である<sup>67</sup>。これは日米の政治制度の違いによるものとはいえ、軍人の能力や適格性を審査する軍事的識能を備えた多くの議員が、タブーを排して軍事問題を討議する米国と比べ、国会が観念的論議中心で実態を踏まえた現実的な議論をしていないとされる我が国の致命的欠点と言わざるを得ない。かつて国会は、2015年の平和安全法制の成立の際、ある附帯決議を可決した。その第九項には、「平和安全法制に基づく自衛隊の活動に対する常時監視及び事後検証のための国会の組織の在り方、重要影響事態及びPKO派遣の国会関与の強化については、両法成立後、各党間で検討を行い、結論を得ること」が定められた<sup>68</sup>。しかし、国会は、未だに作業に着手する動きすら見せておらず、それがハイブリッド戦における致命的弱点となり得ることにも気付いていない。以上の点を踏まえるならば、「直ちに制服組を政府参考人のような位置付けで審議を行うことには異論も多いと思うが、我が国の安全保障論議が現実性を重んじ、新たな脅威への対処という困難な時代を迎えていることを考えると、例えば、周辺の軍事情勢分析や装備の性能・運用構想等に限定して説明を聴取し、質疑を行うことから始めてもよいのではないかと考える」という参議院外交防衛委員会専門員の提言は傾聴に値する<sup>69</sup>。

## おわりに

我が国においてグレーゾーン事態とハイブリッド戦の危険性が危ぶまれているのが、尖閣諸島をめぐる中国との対立であり、防衛実務経験者や一部の研究者がグレーゾーン事態を想定したシナリオ研究に取り組んでいることは前述したとおりである。そして本小論では、そのような安全保障上の新たな脅威に対し、ストラテジック・コミュニケーションという従来の研究にはない新たな視点から考察を行ってきたところであり、これに関連して一つのエピソードを紹介したい。それは、日中平和友好条約の締結交渉が行われていた1978年4月に、突然、中国漁船約200隻が尖閣諸島周辺に集結、そのうち数十隻が領海侵犯

を繰り返すという事件が発生し、その二週間後に何の前触れもなく中国漁船は引上げ、事件は終息するに至ったことであり、外務省アジア局中国課で勤務していた杉本信行・元上海総領事の回想談を次に紹介したい。

当時、北京の日本大使館内での会話や電話は確実に中国側に盗聴されているとわかっていたため、それを逆手にとり、大使と公使がこんな芝居を打ったのだ。

「中国側の漁船がなかなか引き上げようとしません」

「こうなったら自衛艦の出動を要請するのも止むを得ないな」

「私もそう思います」

当時の日本の国内世論に鑑みれば、とても自衛艦を出せるような状況ではなかったが、中国側はその会話を真に受けたのかもしれない<sup>70</sup>。

このエピソードは、外交の中で海を介した補助的な強制手段として海軍力を使用する砲艦外交（Gunboat Diplomacy）が、我が国にとっても有効なストラテジック・コミュニケーションとなり得ることを教えている。因みに砲艦外交と言えば、我が国では幕末のペリー来航を思い浮かべるが、中国は、「日本のシー・パワーの実力にたいして、かなり大きな歴史的コンプレックスをもっている」とされ、海上自衛隊に先立って、ささやかな海上警備隊が発足したころ、香港の某新聞は、「いよいよ帝国海軍の再建が始まった」といって警鐘を鳴らしたという<sup>71</sup>。これを踏まえると、2004年に発生した中国海軍原子力潜水艦の領海侵犯（領水内潜没航行）に対する二度目の海上警備行動は、我が国のストラテジック・コミュニケーションとしての砲艦外交の確立に寄与したと言ってもよい。即ち政府は、これを機会に新たな対処方針を定め、潜没航行する潜水艦が我が国領海内に侵入した場合には、特段の事情がない限り、直ちに海上警備行動を発令し、海上保安庁ではなく海上自衛隊が浮上・退去要求などの措置を実施することにしたからである<sup>72</sup>。なお国際政治学者の曾村保信は、その著書で、「現行憲法の非武装条項が、その海軍力の再建にとって、ほとんど障害になっていないところをみれば、将来これが行使されるばあいにも、あまりたいした妨げにはならないだろう」とするジェームズ・ケーブルの『砲艦外交論』の一節を引用しているが、海上警備行動が当然のごとく発令されるようになった今日、防衛出動の発令も実際の手段として検討すべき時期に来ているように思われる<sup>73</sup>。

そして、最後に忘れてならないのが、いかにハイブリッド戦を終結させ、グレーゾーン事態を脱するかという出口戦略（Exit Strategy）である。そのヒントになるのが、グレーゾーン及びハイブリッドに共通する「非対称性」の考え方であり、正規部隊の敵に不正規部隊で対応し、外交・経済戦を重視する敵に軍事・情報戦を仕掛けることで、彼我の状況を非対称の関係に作為するのが、その狙いである。つまり、古代中国の『孫臏兵法』奇正篇及び『孫子』勢篇の以下の一節が、それを表している。

孫臏兵法－形以て形に應ずるは、正なり。無形にして形を制するは、奇なり。・・・同は以て相勝つに足らざるなり。故に異を以て奇と為す。・・・発して正と為り、其の未だ発せざる者は奇なり。奇の発して報ぜられざれば、則ち勝つ。・・・孫子－凡そ戦いは、正を以て合し、奇を以て勝つ<sup>74</sup>。

これが非対称戦の本質であり、特に「同は以て相勝つに足らざるなり」とあるを、彼我の状況が対称性を帯びること、つまり同質なものとなることによって勝利が難しくなると解するならば、逆にそうすることがグレーゾーン及びハイブリッドの脅威を封じる道となり得ることを意味している。即ち、我が国も相手と同じグレーゾーン及びハイブリッドの手段・方法を採用することが非対称戦における有効な対策と言える。因みに、現在の中国の軍事思想を代表する『超限戦』は、『孫子』の奇正の考えを更に発展させて次のように述べている。

最も重要な違いは、戦争史上では、奇襲によって勝ちを制する戦争例は、いずれもそのあまりの絶妙さゆえに人々をうっとりさせざるを得ないが、すべての勝利は奇によって得られたものではないということであり、正をもって勝利を得た例も少なくない。・・・すなわち、「奇」の偏正ではなく、「正」の偏正なのである。

われわれが偏正－勝利の法則をどんなに明確に表現しても、その運用となると、曖昧な中で行うことになってしまう。ときには、不明確こそ明確へ向かう最良の道である。なぜなら、曖昧こそが全体を把握するのに適しているからだ<sup>75</sup>。

もし、この一節に中国のハイブリッド戦の考えが示されていると仮定するならば、いずれ彼らは、現在の曖昧な状況から『孫子』が言う「奇」ではなく、「正」の手段・方法をもって勝利を得るシナリオを実行に移すに相違ない。そして、そのとき我々日本人は、戦争が決して他の手段をもってする憲法論争の継続としてではなく、飽くまでも「他の手段をもってする政治の継続」<sup>76</sup>以外の何物でもないという真理を悟るかもしれない。

---

## 注

<sup>1</sup> 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』平成30年12月18日国家安全保障会議・閣議決定、2～3頁、<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>（2020年2月23日）。

<sup>2</sup> 防衛省『令和元年版 防衛白書』2019年、215頁、<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/pdf/R01020302.pdf>（2020年2月24日）。

<sup>3</sup> United States Special Operations Command, White Paper : The Gray Zone, 9 September 2015、Defense Science Board, Summer Study of Capabilities for Constrained Military Operations, December 2016、International Security Advisory Board, Report on

Gray Zone Conflict, January 3, 2017 及び Lyle J. Morris, Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, Marta Keep, Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone : Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War, RAND Corporation, 2019.

<sup>4</sup> North Atlantic Treaty Organization, Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 08 Jul. 2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm) 及び NATO, Statement on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 06 Dec.2016, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_138829.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_138829.htm)並びにThe European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, Hybrid CoE, <https://www.hybridcoe.fi/> (いずれも2020年3月4日) を参照。

<sup>5</sup> 代表的なものとしては、武居智久・齋藤雄介「グレーゾーンにおける日米同盟の潜在的脆弱性～グレーゾーンのなかの4つのグレーゾーン～」『海軍戦略研究』2019年7月及び中曽根康弘世界平和研究所グレーゾーン事態研究委員会『海と空のグレーゾーン事態への対処－その問題と対策－』（2018年6月26日）が挙げられるのみである。

<sup>6</sup> 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』10頁。

<sup>7</sup> 米国については、矢野哲也「米国のストラテジック・コミュニケーション政策」『国際公共政策研究』第15巻1号（2010年）及び同「米国のストラテジック・コミュニケーション（SC）政策の動向について」『防衛研究所紀要』第13巻3号（2011年）を、またNATOにおけるストラテジック・コミュニケーションの取組については、<https://www.stratcomcoe.org/>を参照。

<sup>8</sup> 『平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について』、8頁。

<sup>9</sup> 日本放送協会『NHKスペシャル そしてテレビは“戦争”を煽（あお）った～ロシアvsウクライナ 2年の記録～』2016年5月21日午後9時00分～9時49分放映。

<sup>10</sup> USSOCOM, *The Gray Zone*, pp.1・3～4.

<sup>11</sup> Ibid., p.1.

<sup>12</sup> 喬良、王湘穗『超限戦－21世紀の「新しい戦争」』角川新書、2020年、75～77頁。Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing : PLA Literature and Arts Publishing House, February 1999), pp.48-50, <https://www.c4i.org/unrestricted.pdf> (2020年7月30日)。

<sup>13</sup> Joint Chiefs of Staff, Joint Pub 3-07 Joint Doctrine for Military Operations Other Than War, 16 June 1995, III-1~15, [https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3\\_07.pdf](https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_07.pdf) (2020年2月27日)

<sup>14</sup> Joint Chiefs of Staff, Joint Pub 3-0 Joint Operations, 17 January 2017 Incorporating

- Change 1, 22 October 2018, V-2 ～ 4, [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/ Doctrine/pubs/jp3\\_0ch1.pdf?ver=2018-11-27-160457-910](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_0ch1.pdf?ver=2018-11-27-160457-910) (2020年2月27日).
- <sup>15</sup> JCS, Joint Pub 3-07, 1995, I -1.
- <sup>16</sup> Ibid., I -6.
- <sup>17</sup> Ibid., I -2. なお、当時の米空軍将校ストーリー及びゴットリーブによれば、MOOTWは兵士を危険な状態にさせないと考えられているが、MOOTWと人的損害が互いに排除しあう関係でないことは1993年のソマリアの悲劇を思い返すだけでも理解でき、実際、暴力はMOOTWの多くの場で起きていると述べている (Ann E. Story and Aryea Gottlieb, “Beyond the Range of Military Operations,” *Joint Force Quarterly*, Autumn 1995, p.99, <https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-9.pdf>, (2020年3月1日))。
- <sup>18</sup> JCS, Joint Pub 3-07, 1995, I -2.
- <sup>19</sup> Ibid., I -1 ～ 2 .
- <sup>20</sup> Ibid., II -4.
- <sup>21</sup> The White House, Remarks by the President in Address to the Nation on the End of Combat Operations in Iraq, August 31, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/08/31/remarks-president-address-nation-end-combat-operations-iraq> (2020年2月29日).
- <sup>22</sup> JCS, Joint Pub 3-0, 2017, V -4-5. なお、
- <sup>23</sup> 内閣官房「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」平成27年5月14日閣議決定、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/huhoujou rikutaisho.pdf> (2020年2月29日)。
- <sup>24</sup> Frank G. Hoffman, “Examining Complex Forms of Conflict,” *PRISM* 7, No.4, Nov. 8, 2018, pp.31 ～ 32, <https://cco.ndu.edu/News/Article/1680696/examining-complex-forms-of-conflict-gray-zone-and-hybrid-challenges/> (2020年3月5日)。
- <sup>25</sup> Joint Chiefs of Staff, Gen. Dunford’ s Remarks at the National Defense University Grad- uation, Fort McNair, Washington, D.C., June 9, 2016, <https://www.jcs.mil/Media/Speech es/Article/797847/gen-dunfords-remarks-at-the-national-defense-university-graduation/> (2020年3月6日)。
- <sup>26</sup> Carl von Clausewitz, Edited and Translated by Michael Howard and Peter Paret, *On War*, Princeton University Press, p.89.
- <sup>27</sup> なお、脚注5に掲げた我が国の代表的な研究は、いずれもグレーゾーン事態における自衛隊が治安出動又は海上警備行動の発令に基づき法執行活動を行うものとし、グレーゾーン事態に防衛出動で対処する必要性を主張しているのは筆者のみである。
- <sup>28</sup> 内閣官房「国民の保護に関する基本方針」平成17年3月25日閣議決定 (最終変更 平成29年12月)、<https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/291219shishin.pdf> (2021年1月21日)。



- <sup>29</sup> 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会『『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書』平成26年5月15日、32頁、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzen/hoshou2/dai7/houkoku.pdf> (2021年1月21日)。
- <sup>30</sup> 2006年レバノン戦争については、Matt M. Matthews, *We Were Caught Unprepared : The 2006 Hezbollah-Israeli War*, U.S. Army Combined Arms Center, Combat Studies Institute Press, Fort Leavenworth, Kansas, 2008, [cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p16040coll3/id/204](https://cgsc.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p16040coll3/id/204) (2020年3月7日)を参照。また、ハイブリッド戦については、Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century : The Rise of Hybrid Wars*, Potomac Institute for Policy Studies, Arlington, Virginia, December 2007, [https://www.potomac-institute.org/images/stories/publications/potomac\\_hybridwar\\_0108.pdf](https://www.potomac-institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf) 及び同, “Hybrid Warfare and Challenges,” *Joint Force Quarterly*, Issue 52, 1st quarter 2009, <https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf> (いずれも2020年3月7日)を参照。
- この戦争によってイスラエルは、戦死者114名（うち戦車兵30名）、参戦した戦車400両のうち48両が撃破され、戦争の直接の引き金となった7月12日の事件でヒズボラに拉致された兵士2名を奪還することもできずに停戦を迎えた (Matthews, op.cit., p.64)。
- <sup>31</sup> David E. Johnson, John Gordon IV, *Observations on Recent Trends in Armored Forces*, RAND Corporation, 2010, p.5, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2010/RAND\\_OP287.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP287.pdf) (2020年3月7日)。
- <sup>32</sup> Matthews, op.cit., pp.16 ~ 22.
- <sup>33</sup> わが国では、拙稿「対反乱作戦研究の問題点と今後の動向について」(『防衛研究所紀要』第14巻1号、2011年12月)が、戦争の概要とイスラエル政府の戦争指導の問題点について論じている以外、2006年レバノン戦争の軍事的意義を考察した研究は見当たらない。
- <sup>34</sup> Avi Kober, “The Israel Defense Forces in the second Lebanon War : Why the Poor Performance?,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol.31, No.1, February 2008, p.9, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402390701785211> (2020年3月8日)。
- <sup>35</sup> Ibid., pp.9~10. なお、閣僚の中では唯一、退役軍人のペレス (Shimon Peres) 副首相が、直面した事態を戦争と見なすか否か決断すべきであると主張したという。
- <sup>36</sup> Ibid., p.10.
- <sup>37</sup> Matthews, op.cit., p.45 及び Mark Perry & Alastair Crooke, “How Hezbollah Defeated Israel : II. Winning the Ground War,” *Asia Times*, October 13, 2006, [www.conflictsforum.org/2006/how-hezbollah-defeated-israel-2/](http://www.conflictsforum.org/2006/how-hezbollah-defeated-israel-2/) (2020年3月10日)。
- <sup>38</sup> Matthews, op.cit., pp.45 ~ 48, Perry & Crooke, op.cit., 及び Israel Ministry of Foreign Affairs, Chief of Staff Halutz : “We have no intention of hurting Syria or the citizens of Lebanon” 27 Jul 2006, <https://www.mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/>

Hizbullah/ Pages/Chief%20of%20Staff%20Halutz-%20No%20intention%20of %20hurting%20Syria%20or%20citizens%20of%20Lebanon%2027-Jul-2006.aspx (2020年3月10日). その中でハルツ参謀長は、達成すべき目的として、①拉致された兵士の解放、②イスラエルとレバノンとの国境の安全確保、③ヒズボラの弱体化、④レバノン政府に対する影響力の行使の四項目を掲げている。なお、拉致された兵士2名は、その後遺体となってイスラエルに帰還し、軍の墓地に埋葬された。

<sup>39</sup> Matthews, op.cit., pp.83 ~ 84.

<sup>40</sup> Israel Ministry of Foreign Affairs, Winograd Commission submits Interim Report, 30 Apr 2007, <https://mfa.gov.il/mfa/pressroom/2007/pages/winograd%20inquiry%20commission%20submits%20interim%20report%202030-apr-2007.aspx> (2020年3月14日).

<sup>41</sup> Clausewitz, op.cit., p.87.

<sup>42</sup> 防衛庁『平成15年版防衛白書』第3章第3節2、[www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2003/2003/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/index.html) (2020年3月19日)。

<sup>43</sup> NATO, Allied Command Operations and Allied Command Transformation, Public Affairs Handbook, October 2014, p.242, [https://shape.nato.int/resources/3/website/PAO\\_Handbook.pdf](https://shape.nato.int/resources/3/website/PAO_Handbook.pdf) (2020年3月21日)。

<sup>44</sup> Ibid., pp.243 ~ 244.

<sup>45</sup> NATO, MCM-0085-2010, Military Concept for NATO Strategic Communications, 27 July 2010, pp.1 ~ 3, <https://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Concept.pdf> (2020年3月21日)。

<sup>46</sup> Ibid., pp.5 ~ 8.

<sup>47</sup> NATO, Public Affairs Handbook, pp.290 ~ 291 及び Supreme Headquarters Allied Powers Europe, Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim V2.0, 4 October 2013, 3-4, <https://www.cmdrcoe.org/download.cgf.php?id=9> (2020年3月22日)。

<sup>48</sup> NATO, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, NATO Military Policy on Strategic Communications, 14 August 2017, p.3, [stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/NATO-MILITARY-POLICY-ON-STRATEGIC-COMMUNICATIONS.pdf](http://stratcom.nuou.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/NATO-MILITARY-POLICY-ON-STRATEGIC-COMMUNICATIONS.pdf) (2020年3月22日)。

<sup>49</sup> NATO, NATO Strategic Communications Handbook (Draft for Use), 19 May 2015, pp.16 ~ 17, <https://www.lymec.eu/wp-content/uploads/2017/09/TT-140221-NATO-STRATEGIC-COMMUNICATIONS-HANDBOOK-DRAFT-FOR-USE-2015-B1.pdf> (2020年3月23日)。

<sup>50</sup> Capt. J. D. Scanlon, “Strategic Communication : A Caution to Military Commanders,” *Military Review Online Exclusive*, November 2017, p.2, <https://www.armyupress>.

army.mil /Portals/7/Army-Press-Online-Journal/documents/Scanlon-v2.pdf (2020年3月26日).

<sup>51</sup> NATO, NATO Standard AJP-3.9, Allied Joint Doctrine for Joint Targeting : Edition A Version 1, April 2016, 1-7, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/628215/20160505-nato\\_targeting\\_ajp\\_3\\_9.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/628215/20160505-nato_targeting_ajp_3_9.pdf) (2020年3月24日). このほか、ドクトリンは、作戦レベルでの攻撃目標決定の中核的機関である統合攻撃目標決定調整委員会 (The Joint Targeting Coordination Board) の機能別アドバイザーに、ストラテジック・コミュニケーションを挙げている (Ibid., 46)。

<sup>52</sup> The National Defense Strategy Commission, Providing for the Common Defense : The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission, November 14, 2018, pp.7~9, <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-11/providing-for-the-common-defense.pdf> (2020年3月26日).

<sup>53</sup> James Stavridis, "Maritime Hybrid Warfare is coming," *Proceedings*, December 2016, Vol.142/12/1,366, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming> (2020年3月31日).

<sup>54</sup> U.S. Coast Guard, Coast Guard Strategic Plan 2018-2022, pp.4・20, [https://www.uscg.mil/Portals/0/seniorleadership/alwaysready/USCG\\_Strategic%20Plan\\_LoResReaderSpreads\\_20181115\\_vFinal.pdf](https://www.uscg.mil/Portals/0/seniorleadership/alwaysready/USCG_Strategic%20Plan_LoResReaderSpreads_20181115_vFinal.pdf) (2020年3月31日).

<sup>55</sup> Ibid., p.6.

<sup>56</sup> U.S. House of Representatives, Office of the Law Revision Counsel, United States Code, Title 14-Coast Guard, section 101・103, <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title14&edition=prelim> (2020年4月1日).

<sup>57</sup> 海上保安庁「海上自衛隊との共同訓練の実施について (結果概要)」令和元年6月26日、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/r1/k20190626/k190626.pdf> (2020年4月2日)。

<sup>58</sup> 脚注22に同じ。

<sup>59</sup> 海上保安庁『海上警察権のあり方に関する検討の国土交通大臣基本方針』平成23年1月7日、1～2頁、<https://www.kaiho.mlit.go.jp/info/kouhou/h23/k20110107/k110107.pdf> (2020年4月3日)。なお、上記の基本方針及び同年8月の『海上警察権のあり方について (中間取りまとめ)』を踏まえ、海上保安官が本土から離れた離島の陸上でも逮捕権を行使できる改正海上保安庁法が、2012年8月に成立した。また、政府は2016年以降、海上保安体制強化に関する関係閣僚会議を開催するとともに、同年12月に海上保安体制強化に関する方針を決定し、尖閣領海警備体制の強化と大規模事案の同時発生に対応できる体制の整備に取り組んでいる (首相官邸、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaihotaisei/>を参照、2020年4月4日)。

- <sup>60</sup> 『産経新聞』（電子版）、2018年3月22日付、[https://www.sankei.com/world/news/180322/wor180322\\_0002-n1.html](https://www.sankei.com/world/news/180322/wor180322_0002-n1.html)（2020年4月3日）及び熊谷貴和「中国海警局の指揮系統の変更について」『海上自衛隊幹部学校コラム097』、<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/topics-column/col-097.html>（2020年4月4日）。なお、中国の人民武装警察法の改正の概要については、湯野基生「中国 人民武装警察法の改正」『外国の立法』285号、2020年10月を参照。また、中国は2021年1月22日に、海警局を「重要な海上武装力量かつ国家の法執行力量」と位置付けて警察と国防という二つの役割を持たせるとともに、排他的経済水域や大陸棚を含む広範な管轄海域において、外国の軍艦や公船に対する武器使用を認める「海警法」を成立させたことから、尖閣諸島周辺への影響は必至と見られている（『毎日新聞』電子版2021年1月22日付）。
- <sup>61</sup> Morris Janowitz, *The Professional Soldier : A Social and Political Portrait*, Free Press, 1960・1971・1988, pp.418～419. なお、軍隊の警察化を意味するConstabulary Force概念に対して、最近の米国では警察が軍隊に準じた装備を有し、軍隊を連想させるような手法で警察活動を行う警察の軍事化が問題視され、当時のオバマ大統領は警察の軍事装備化を規制する大統領令を発出したことは、軍隊と警察の領域の曖昧化を象徴するものといえる（鈴木滋「米国における警察の軍事化をめぐる問題－警察の装備を見直す大統領令－」『外国の立法』269号、2016年9月）。
- <sup>62</sup> Ibid., p.420.
- <sup>63</sup> 日本放送協会『NHKスペシャル 平成史スクープドキュメント第7回 自衛隊 変貌の30年～幹部たちの告白～』2019年4月20日放映。なお、立入検査危険と進言した幹部に対し、当時の防衛庁長官は「やらないで逃げられたと国会で答弁できるか」と怒りをあらわにしたという。また、この時不審船をどこまで追跡すればよいのかという問題、すなわち自衛隊としての出口戦略が問われ、当時の航空自衛隊の制服組トップの空幕長が防空識別圏のラインで追跡を打ち切ることを進言し、その結果北朝鮮の戦闘機との不測事態の発生を回避したとされている（朝日新聞「自衛隊50年」取材班『自衛隊 知られざる変容』2005年、202～204頁）。
- <sup>64</sup> 中村好寿『二十一世紀への軍隊と社会－シビル・ミリタリー・リレーションズの研究－』時潮社、1984年、88頁。
- <sup>65</sup> 第33回国会衆議院内閣委員会第10号昭和34年12月11日会議録情報、国会会議録検索システム、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minld=103304889X01019591211>（2020年4月8日）。
- <sup>66</sup> United States Government Accountability Office, GAO-10-1036R Hybrid Warfare, September 10, 2010, <https://www.gao.gov/assets/100/97053.pdf>（2020年4月8日）。
- <sup>67</sup> 最近の事例では、2019年7月に統合参謀本部議長に指名されたミリー（General Mark A.Milley）陸軍大将に対する指名承認の公聴会が開かれ、シビリアン・コントロールに対する基本的な考え方や2018年の国家防衛戦略委員会の報告書が指摘したシビ

リアン・コントロールの問題点に対する考えについての証言が求められた (Senate Armed Committee, Advance Policy Questions for GEN Mark A. Milley, U.S. Army Nominee for Appointment to be Chairman of the Joint Chiefs of Staff, July 11, 2019, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Milley\\_APQs\\_07-11-19.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Milley_APQs_07-11-19.pdf) (2020年4月8日))。

<sup>68</sup> 参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案及び国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案に対する附帯決議」平成27年9月17日、[www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/hutaiketsugi.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/hutaiketsugi.pdf) (2020年4月8日)。

<sup>69</sup> 堀田光明「自衛官の国会出席問題を考える」『立法と調査』2008年1月、No.276、[https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2008pdf/20080125002.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2008pdf/20080125002.pdf) (2020年4月9日)。

<sup>70</sup> 杉本信行『大地の咆哮 元上海総領事が見た中国』PHP研究所、2006年、56～58頁。

<sup>71</sup> 曾村保信『海の政治学－海はだれのものか』中央公論社、1988年、226頁。

<sup>72</sup> 防衛庁『平成17年版 防衛白書』2005年、第3章第1節4－領水内潜没潜水艦への対処、[www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2005/2005/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2005/2005/index.html) (2020年4月10日)。

<sup>73</sup> 曾村、前掲書、178頁。

<sup>74</sup> 栢島雅弘「銀雀山漢墓竹簡「奇正」篇の思想史的意義－兵家思想と道家思想－」中国研究集刊（総五十九号）平成26年12月、87～88頁、[https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/58705/cks\\_059\\_085.pdf](https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/58705/cks_059_085.pdf) (2020年4月13日)。

<sup>75</sup> 喬良、王湘穗、前掲書、243頁。Qiao Liang and Wang Xiangsui, op.cit., pp.172-173.

<sup>76</sup> Clausewitz, op.cit., p.87.