

【研究ノート】

米統合軍・競争コンセプト

ー 競争及び組織間パートナーとの関係の模索 ー

三原 雄大

はじめに

2023年2月、米軍統合参謀本部は『競争に関する統合コンセプト』(*Joint Concept for Competing: JCC*)を発行した。その中では、知的パラダイムシフトの推進が論じられているが¹、戦略・作戦等に関して、既存のものから発展又は変化したと考えられる概念が多数述べられている。その最も本質的であると考えられる概念は、「戦略的競争は、管理すべき恒久的状態のことであって、解決すべき問題ではない」という、JCCの中で4回にわたり太字や枠に囲まれ強調されて説明された一文である²。それを受けてJCCは中心的発想(The Central Idea)を「競争バランスを傾けること」としている³。これらは、目標達成という問題解決に向けて行動する米軍人にとって前提とするマインドが崩れる概念であろう。なぜなら米統合軍は、作戦計画ドクトリンにおいて「問題の理解」という項立てをし、何が真に解決すべき問題かを問うように求めているからである⁴。前提が異なると関連する用語や概念も変化する。JCCは、競争戦略を考えるうえで目指すべき目標態勢(End States)と異なり⁵、戦略的競争結果(Strategic Competition Outcomes)を定義し⁶、これまでドクトリン化が不十分と考えられていた戦略術(Strategic Art)を説明している⁷。このように、なぜパラダイムシフトが生じ、概念が発展もしくは変化したのだろうか。そこで本稿は、JCCの理論構造やそのような変化の背景を明らかにすることを目的とする。これを明らかにすることで、戦略的競争の真ただ中にあると認識している

¹ U. S. Joint Chiefs of Staff (JCS), *Joint Concept for Competing (JCC)*, February 10, 2023, p. iii.

² *Ibid.*, p. iii, viii, 2, 7.

³ *Ibid.*, p. iv.

⁴ JCS, *Joint Publication 5-0 Joint Planning*, December 1, 2020, p. I-4

⁵ 指揮官の目的達成を定義する一連の条件のことである。; JCS, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, November 2021, p. 74.

⁶ JCS, *JCC*, p. 15.

⁷ *Ibid.*, p. vii, 16.

米国において⁸、統合軍の競争に関する考え方や課題がどのように考えられているのかを理解することができると思う。

ミリー (Mark Milley) 統合参謀本部議長は、JCC の前言において統合軍が戦略的競争で成功するためには戦略的競争の性質を理解するマインドセットの拡張が必要であると述べていることにも注目したい⁹。このマインドセットを理解するには、2018年3月に発行された『統合キャンペーンに関する統合コンセプト』(*Joint Concept for Integrated Campaigning: JCIC*)で提示され、戦略的競争について説明する競争連続体 (Competition Continuum)、さらにはJCC全体で91ページある中において43回登場する統合キャンペーンを理解する必要があるだろう¹⁰。統合キャンペーンは、JCCへと続く統合軍の課題、すなわち統合軍と他の省庁や同盟国等といった組織間パートナーとの関係に関する課題を提示するものではないか、と考える。

したがって、本稿は以下のとおり議論を進める。第1節では、統合コンセプトとJCICが提示する競争連続体を紐解き、統合キャンペーンとは何かについて分析することにより、JCCへと続く統合軍と組織間パートナーとの課題を導出する。第2節では、JCCがどのように競争しようとしているのかに焦点を置く。第3節では、JCCが組織間パートナーとの関係をどのように整理しようとしているのかを論じる。

1 統合キャンペーンとは何か

(1) 統合コンセプトとは何か

統合コンセプトは、次のとおりの目的及び役割を与えられている。まず統合コンセプトの目的は、特定の作戦環境や統合軍の課題がある中で、示された目標や狙いを達成するために統合軍の能力の使い方を記述することである¹¹。また、その役割は、示された目標を達成することや将来の統合軍の課題に対処するために必要な能力を特定することである¹²。このコンセプト

⁸ The White House, *National Security Strategy*, October 2022, p. 2.

⁹ JCS, *JCC*, p. i.

¹⁰ JCS, *Joint Concept for Integrated Campaigning (JCIC)*, March 16, 2018; JCC の pdf データにおいて、integrated campaigning と検索機能を用いて数えた。

¹¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Guidance for Developing and Implementing Joint Concepts*, August 17, 2016, p. A-1, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/cjcsi_3010_02e.pdf?ver=2018-08-01-134826-593.

¹² *Ibid.*, p. A-3.

トに必要な能力（Concept-Required Capabilities: CRC）は、ドクトリン（Doctrine）、組織（Organization）、訓練（Training）、物資（Material）、リーダーシップと教育（Leadership and Education）、人事（Personnel）、施設（Facilities）及び政策（Policy）（頭文字を取って DOTMLPF-P とされることもある）の変更に繋がること示されている¹³。例えば、後述する JCIC は CRC を 19 個特定している¹⁴。つまり統合コンセプトは、統合軍にとっての外部環境や目標に対応するため、これから必要となる能力やその用法を導出するものと言えるだろう。そして、必要な能力を獲得するためにドクトリンや組織などの改善が図られるものだと考えられる。

（2）競争連続体

JCIC で重要となる概念は、アクター間の関係に関する競争連続体及び競争連続体に基づく情勢認識による統合キャンペーンの実施である。

競争連続体は、JCIC では、時代遅れの平和－戦争二元論に替わるものとして¹⁵、非国家主体を含むアクターとの国際関係を「協力」、「武力紛争未満の競争」及び「武力紛争」の3つのスペクトラムで認識するものとして説明されている¹⁶。その議論の参考として、例えば長谷川惇は、この平和－戦争二元論という世界観について概念変化モデルを利用して分析した。長谷川は、米国が、平和－戦争二元論、すなわち国家間戦争を抑止するための米国を中心とした同盟国のネットワークが、2008年以降の中国やロシアによる他国への強制行動や主権侵害など、戦争には至らない烈度の強制行動を抑止できていないことを認識するに至ったことを指摘した¹⁷。さらに長谷川は、米国がこの認識を起点に、グレイゾーン（Gray Zone）という概念の議論を行い、最終的にグレイゾーンではなく競争連続体を適用しつつある経緯を明らかにした¹⁸。このように平和－戦争二元論の否定、競争連続体、特に平和と戦争の間にある武力紛争未満の競争という概念の導入が、JCIC の特徴ではないかと考える。

¹³ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Guidance for Developing and Implementing Joint Concepts*, p. A-3.

¹⁴ JCS, *JCIC*, p. 29-31.

¹⁵ *Ibid.*, p. vi.

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ 長谷川惇「『平和と戦争』二分法的世界観への挑戦－Gray Zone の限界と Competition Continuum への転換－」『海幹校戦略研究』第12巻第1号、2022年6月、15-16頁；長谷川は、平和－戦争二元論という世界観を「二分法的世界観」としている。

¹⁸ 同上、16-24頁。

では、武力紛争未満の競争にはどのような性質があるのだろうか。例えばシャー（Paul Scharre）は、米国の市民戦争や米西戦争からコソボ戦争及びアフガニスタン戦争に至るまでを例示して、戦い（fighting）が終わっても争い（struggle）は続き、時にはグレイゾーンのよう状態に復帰することもあると論じる¹⁹。そして、JCICの著者の一人であるロハウス（Philip Lohaus）は、孫子のいう不戦屈敵やレーニン（Vladimir Lenin）のいう最も健全な戦略は、武力を行使する前に敵を道徳的に崩壊させることなどを引用して統合キャンペーニングを説明する論考を行っている。そこでは戦争の範囲外の競争は、国際関係における例外ではなく規範であり、米国はこの時間のない競争の空間で、望んでいる政治的結果を得られていないと述べている²⁰。また、長谷川は、競争連続体が時間軸を持つエスカレーションモデルから時間軸を排したモデルとなっていることを明らかにしている²¹。これらを踏まえると、競争を含む競争連続体の性質とは、時間で捉えるには適さず、規範的に恒久的なものであろう。

では、競争が固定的なのかと言えばそうではない。例えば JCIC では米中関係を例示して、単に競争関係にあるだけではなく、海賊対処では協力関係にあると指摘し、競争連続体は分野（issue）別にも参照されるべきものとしている²²。このような競争連続体の考え方は、JCC を理解する上で押さえておくべき概念であろう。

（3）統合キャンペーニング

JCIC では、競争連続体によってアクターとの関係を認識した次に統合キャンペーニングをデザインして構築することを示している²³。まず、既存のキャンペーンと統合キャンペーニングの定義を確認する。キャンペーンの定義は、与えられた時間と空間の中で戦略的・作戦的目標を達成することを目的とした関連する一連の主要な複数の作戦のことである²⁴。他方の統

¹⁹ Paul Sharre, “Losing the Peace is Still Losing,” *War on the Rocks*, October 17, 2016, <https://warontherocks.com/2016/10/losing-the-peace-is-still-losing/>.

²⁰ Phillip Lohaus, “A New Blueprint for Competing Below the Threshold: the Joint Concept for Integrated Campaigning,” *War on the Rocks*, May 23, 2018, <https://warontherocks.com/2018/05/a-new-blueprint-for-competing-below-the-threshold-the-joint-concept-for-integrated-campaigning/>.

²¹ 長谷川『『平和と戦争』二分法的世界観への挑戦』22-24頁。

²² JCS, *JCIC*, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 6.

²⁴ JCS, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, November 2021, p. 29.

合キャンペーンの定義は、統合軍と組織間パートナーが²⁵、政策目標の達成と維持を可能にするため、複数の領域に亘って十分な範囲、規模、同時性、継続期間において軍事活動を統合し、非軍事活動を調整(align)するよう努力することである²⁶。

なぜキャンペーンではなく、キャンペーンなのだろうか。その理由について JCIC は、競争の性質がしばしば恒久的なものであるから名詞としてのキャンペーンよりも動詞としてのキャンペーンとして強調すると説明している²⁷。たしかに競争が恒久的であれば連続的に考えていく必要があるから動詞で表現することは理解できる。その他に2つの定義を比較すると、統合キャンペーンでは、動作の主語として統合軍及び組織間パートナーが設定されており、作戦そのものよりも活動を行う際の統合や調整に重点が置かれているようにも見える。さらに JCIC は、軍事力だけでは政治的目標を達成するには不十分であるが、国力を統合するには手段が限られると述べている²⁸。このことから、定義に限らず統合の必要性及びその実施に課題があることが考えられる。JCC での統合キャンペーンに関する記述は、戦略的競争において統合軍が単独で行動すべきものでも行動できるものでもないことが理解の前提になるとしている²⁹。以上を踏まえると、統合キャンペーンという複合語は、統合軍と組織間パートナーとの関係、すなわち統合に主眼があることを示唆している。

次に統合軍と組織間パートナーとの関係に関する議論を分析する。その議論は、JCIC から始まったものではない。1996年10月、統合参謀本部は、『統合作戦の際の省庁間連携』(*Interagency Coordination During Joint Operations*) という二分冊の統合ドクトリンを発行した³⁰。当時のシャリカシヴィリ(John Shalikashvili) 統合参謀本部議長は、前言において初版であると述べているように、同文書は、統合軍による公式の組織間パートナーに関する取り組みを説明したものとして最初のものだと言えるであろう³¹。また彼は、統合軍の指揮官たちが、しばしば省庁間連携が最大の課題

²⁵ 米国の他省庁・州・地方・部族組織から外国治安組織、非政府組織、民間団体、外国国民・集団まで広範に定義している。JCS, *JCIC*, p. 33.

²⁶ *Ibid.*, p. 6.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ JCS, *JCIC*, p. 4.

²⁹ JCS, *JCC*, p. 23.

³⁰ JCS, *Interagency Coordination During Joint Operations Vol I*, October 9, 1996; JCS, *Interagency Coordination During Joint Operations Vol II*, October 9, 1996.

³¹ JCS, *Interagency Coordination During Joint Operations Vol I*, p. 2.

の一つであると述べていることを指摘していることから考え合わせると、JCIC 発行の四半世紀近く前からこの課題は存在していることが見て取ることができる³²。

さらに JCIC の指摘する国力統合の課題に繋がるものとしては、省庁間の努力の統合 (Unity of Effort) が考えられる。省庁間連携ドクトリンは、哲学的、運用的相違が省庁間を隔てたとしても、努力は調整されなければならないとする一方で、その直後の文は、協力の空気が究極的には努力の統合に寄与するといったあいまいな表現を行い³³、課題の困難さを示唆するものとなっている。

なお、このドクトリンは二分冊で表紙を含めて合計 369 頁に及ぶが、同時期に発行されており、軍隊内の努力の統合である『統合作戦の計画に関するドクトリン』(*Doctrine for Planning Joint Operations*) は 104 頁に過ぎない³⁴。

JCIC の時代に下っても課題は観測できる。米国議会調査局 (Congressional Research Service) の情報戦 (Information Warfare) に関する報告によれば、2018 年 3 月の時点で国力 (DIME: Diplomacy, Information, Military, Economy) の I は誰の責任かと項立てされ、国防省、国務省及び情報組織の取り組みや法的権限に伴う問題などが議論されている³⁵。そして 2023 年 12 月に更新された報告に至っても同じ問題提示がなされていることから³⁶、国力の内の 1 つではあるが課題は解決していないと見ることができる。

以上を考慮すると統合キャンペーンは競争連続体の中でアクターとの関係を認識しながら、統合軍と組織間パートナーが協力・連携して、軍事的活動と非軍事的活動を調整し、政治的目標を達成しようとする概念であると考えられる。一方で、組織間パートナーに含まれる他国のアクター以前に米国政府内でも努力を統合することに課題があるということがわかった。したがって、次節ではどのように競争しようとしているのかという視

³² JCS, *Interagency Coordination During Joint Operations Vol I*, p. 2.

³³ *Ibid.*, pp. I-2-I-3.

³⁴ JCS, *Doctrine for Planning Joint Operations*, April 13, 1995.

³⁵ Catherine A. Theohary, “Information Warfare: Issues for Congress,”

Congressional Research Service, March 5, 2018, pp. 7-8,

<https://sgp.fas.org/crs/natsec/R45142.pdf> .

³⁶ Catherine A. Theohary, “Defense Primer: Operations in the Information Environment,” Congressional Research Service, December 14, 2023, p. 1,

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10771> .

点に加え、統合軍が組織間パートナーとの関係や国力の統合をどのように考えていくのかについても注目してJCCを中心に競争概念を分析する。

2 競争コンセプトの示す競争に関する概念

(1) 競争コンセプトの示す競争への取り組み

まず、JCCの枠組みについて分析する。JCCは、同盟国、戦略的パートナー及び潜在的な敵対性のない国際アクターとの通常のそして平和的な競争については、コンセプトの範囲外としている³⁷。つまり、競争連続体における協カスペクトラムとまた協カスペクトラムに近い競争は範囲外である。またコンセプトは、開示版と不開示版がある。開示版は、戦略的競争への対処の文脈を記述し、統合ドクトリンの短期的な変更への指針である³⁸。不開示版は、特定の敵対者に対する戦略的競争について記述し、統合戦闘コンセプトとともに紛争スペクトラムを含めて統合軍の開発とデザインを行うものである³⁹。JCICには、不開示版の作成といった現実のアクターに対処するための議論はなかった。したがってJCICの概念論から具体化を進めつつあることが示唆される。

次に取り組み方を分析する。問題点として、敵対者は、米国の戦争の方法の弱点を突いて、国政術(*statecraft*)や経済力だけでなく、破壊工作、威圧、偽情報、欺瞞など、無数の方法と手段を通じて戦略的目標を達成することを目指していることを指摘している⁴⁰。端的には、戦わずして勝つこと(*win without fighting*)を意図する一方で、戦って勝つ(*fight and win*)軍事力の構築も図っていると指摘している⁴¹。そして、非正規戦に関する秘密文書を引用して、統合軍は戦略的競争へのアプローチを変えなければ戦わずして負ける(*lose without fighting*)と述べている⁴²。その参考として2019年に競争連続体について記した統合ドクトリンノートにも目を向けると、恒久的な競争は勝つか負けるかではなく、勝っている(*winning*)か負けている(*losing*)か明確ではない過程の中にいる状態だと記述している⁴³。

³⁷ JCS, *JCC*, p. 1.

³⁸ 本稿が分析するJCCは開示版である。

³⁹ JCS, *JCC*, p. 4.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁴² *Ibid.*, p. 6; 当該秘密文書は以下のとおり示されているが、一般には開示されておらず、本稿執筆において参照できていない。;"2019 Joint Irregular Warfare Assessment," December 5, 2019, pp. 4-6.

⁴³ JCS, *Joint Doctrine Note 1-19 Competition Continuum*, June 3, 2019, p. 7.

このドクトリンノートまでは、先述のキャンペーンからキャンペーニングにした理由と同じく、競争の長期性、恒久性にとまって語法を変えていたということだと考えられるが、JCIC の概念論から特定の国を想定した具体論の構築を図り始めたことで脅威が明確になり表現にも変化が出たものと考ええる。

表現に変化はあるものの、統合軍は競争連続体の認識を崩したわけではない。JCC では、国際的なアクターの間で両立しない戦略的利益や目標を巡る恒久的な争いがある一方で、利益が並立する場合は協力もするという見方をしなければならないと述べている⁴⁴。このことは、既述の JCIC が例示した米中間関係は競争するだけでなく、海賊対処等では協力しているとする議論と同様であると考ええる。このように JCC は、競争連続体を確認した後に、既述したとおり、戦略的競争は管理すべき恒久的状態のことであり、解決すべき問題ではないと強調している⁴⁵。

また JCC は、問題点を特定した後に解決策として「競争空間の形成」(Shape the Competitive Space)、「競争的マインドセットの拡張」及び「統合キャンペーニングの推進」の 3 点を挙げた⁴⁶。この解決策は、最終的に統合競争戦略 (Integrated Competitive Strategy) の立案へと繋がるのである⁴⁷。統合競争戦略の立案過程は 5 段階あるが、このうち 3 段階で競争空間を分解した競争小空間 (Competitive Sub-Area) が取り扱われている⁴⁸。

この競争空間を中心に統合競争戦略を立案する過程の考え方が重要だと考えるので考察を深める。この際、「はじめに」で述べた目標態勢から変化した戦略的競争結果及び戦略術も立案過程に含まれることからこれらを分析する。なお、競争的マインドセットの拡張は、既述した競争連続体や競争の性質に関する理解を進めることであると考えられるため⁴⁹、これ以上の分析は行わない。統合キャンペーニングの推進は、組織間パートナーとの関係に関するものであり、第 3 節の議論に包摂する。

まず競争空間とは、アクターが競争する場 (field of play) のことを指す。JCC ではこれを管理できる地理、陸・海・空などの領域、テーマ、認知と

⁴⁴ JCS, *JCC*, p. 7.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. ix.

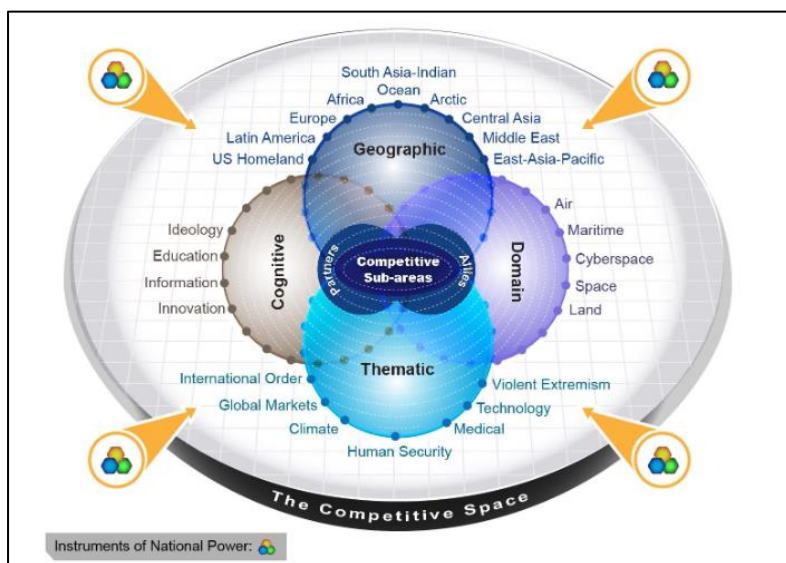
⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, p. 42, Figure 5.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 20.

いった小空間 (Sub-area) に区分する⁵⁰。JCC では図 1 のとおり例示されているが、これで全てではないと説明されている⁵¹。くわえて戦略的成功につながる小空間をターゲットとして競争戦略を開発するとしている⁵²。このことから、競争する場を特定して、そこで戦略的成功に向けて活動しようとしていることが分かる。また、競争空間の形成とは、影響、優位性を最適化し、敵対者の武力紛争に関する軍事的準備を複雑化し、究極的には戦略的結果を米国、同盟国及びパートナー国にとって優位なものにするように行うものと説明されている⁵³。

図 1 : 競争空間



(出所) JCS, *JCC*, February 10, 2023, p. 13, Figure 1 を転載。

この競争空間という用語は、2018年に発行された『国家防衛戦略の要旨』 (*Summary of National Defense Strategy*) に取り上げられている。同戦略は、戦略的アプローチの中で、米国は競争者に対して、我が有利で彼が強点を欠くところで主動性を得るために競争空間を拡大することができる

⁵⁰ JCS, *Joint Concept for Competing*, p. 12.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid., p. 21.

⁵³ Ibid.

としている⁵⁴。これは先述した競争する場としての競争空間と整合的である。ただし、その空間は明示的ではなく、軍事力、同盟及びパートナー国、技術的イノベーション及び文化であると読み取れる⁵⁵。一方でJCICにおける競争空間の記述は、平和と戦争の間にあつて、中国やロシアなどが目標を達成しようとしている空間としての議論に留まっており⁵⁶、理論的な繋がりが希薄である。

また形成という用語は、平和－戦争二元論という世界観からの変化の影響、競争連続体という概念が導入されるまでの経緯との関連がある。形成は、2017年に作戦計画ドクトリンが変更されるまでは、作戦段階区分において、「形成(フェイズ0)」と呼ばれ、敵対国を抑止し、友好国との関係を強化するような他国、他省庁を含む通常そして恒常的な活動のことを指していた⁵⁷。競争連続体であれば、競争又は協力スペクトラムに当たる活動であることがわかる。同変更に際し、統合参謀本部のタウンゼント(Steve Townsend)は、その背景を解説する論考を発表した⁵⁸。その中でタウンゼントは、旧ドクトリンが、作戦レベルまでしかカバーしていなかったところ、大統領や国防長官への戦略レベルでの助言をする必要性が認められたことを説明した⁵⁹。その理由として、武力紛争以外の複雑、不確かで変化する環境、協力から競争、必要であれば武力紛争において、国益を保護し、国家目標を達成するために助言が必要であることを挙げている⁶⁰。つまりJCICの発行される前年には、競争連続体という定義付けはないものの、協力、武力紛争以外の競争から武力紛争という情勢の捉え方が存在したことを示している。そして、戦略レベルでは段階を区分すると議論の障害にな

⁵⁴ U. S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America Sharpening the American Military's Competitive Edge*, January 19, 2018, p. 4.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ JCS, *JCIC*, p. 2.

⁵⁷ JCS, *Joint Operation Planning*, August 11, 2011, pp. xxiii-xxiv.

⁵⁸ Steve Townsend, "Joint Publication 5-0, Joint Planning," *Joint Forces Quarterly*, October 2017, pp. 122-123, https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-87/jfq-87_122-123_Townsend.pdf?ver=2017-09-28-093043-247.

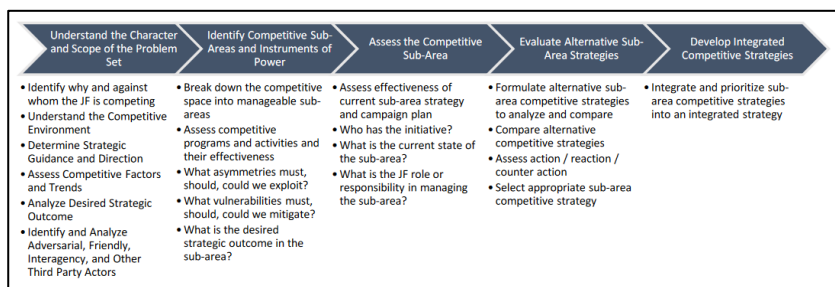
⁵⁹ Ibid., p. 122.

⁶⁰ Ibid., pp. 122-123.

るため、形成を含めて 6 段階に設定されていた 6 フェイズモデル⁶¹を廃止することになったと説明した⁶²。以後、2017 年版のドクトリンから作戦レベルでの段階を区分する概念は残るも、形成段階は消されている⁶³。以上から旧ドクトリンでフェイズ 0 にあたる競争スペクトラムでの考え方を示す JCC において、形成という用語が再び使用されるようになったと考えられる。

次に統合競争戦略の立案過程に議論を移す。その過程は図 2 のとおり示されている。

図 2：統合競争戦略の立案過程



(出所) JCS, *JCC*, February 10, 2023, p. 42, Figure 5 を転載。

従来概念からの新規性をもとにこの立案過程を要約すると、最初の段階で目標態勢と異なる戦略的競争結果を分析し、次の 2 つの段階で競争小空間を特定、評価し、4 つ目の段階で代替小空間に関する戦略を査定して、最終段階において、各小空間戦略の統合と優先順位付けを行うこととなる。そして統合競争戦略の開発、評価、見直しに戦略術を適用するとある⁶⁴。戦

⁶¹ 各段階は、「形成 (フェイズ 0)」、「抑止 (フェイズ I)」、「主動の確保 (フェイズ II)」、「制圧 (フェイズ III)」、「安定化 (フェイズ IV)」、「文民当局への権限移譲 (フェイズ V)」の 6 つで構成され、フェイズ V の後はフェイズ 0 に戻るものとされていた。JCS, *Joint Operation Planning*, August 11, 2011, pp. III-41-III-44; 菊池茂雄は、米陸軍のマルチドメイン作戦コンセプトを分析する論考の中で、平和一戦争二元論的認識を持つ 6 フェイズモデルの問題点とこのモデルが作り出された経緯を分析している。菊池茂雄「米陸軍・マルチドメイン作戦 (MDO) コンセプトー「21 世紀の諸兵科連合」と新たな戦い方の模索」『防衛研究所紀要』第 22 巻第 1 号、2019 年 11 月、29-34 頁。

⁶² Townsend, “Joint Publication 5-0, Joint Planning,” p. 123.

⁶³ JCS, *Joint Publication 5-0 Joint Planning*, June 16, 2017.

⁶⁴ JCS, *JCC*, p. 42.

略的競争結果とは、目標態勢が意味する最終的で永続的なものではなく、国際関係における通過点に過ぎないとしている⁶⁵。戦略的競争の長期性を考えると目標とするものが不変であるとは考えづらいことから、この点は自然であると考え。さらに戦略的競争結果は、望ましいか受容できるもの及び望ましくなく受容できない結果を特定することで戦略を開発する基礎となり、戦略的競争で成功することにも繋がるとしている⁶⁶。また JCIC でも、目標態勢ではなく、戦略的競争結果が用語として使用され、持続的で受容可能な戦略的競争結果を達成することを随所で論じている⁶⁷。

次に冒頭にも触れた戦略術の観点で考察する。戦略術について JCC は、政策を実施し、国益を促進するために、目標、方法、手段を策定し、調整し、適用することとしている⁶⁸。他方、従来からある作戦術は、指揮官と幕僚の技術、知識、経験、創造性及び判断に基づく認知的アプローチで、戦略、キャンペーン及び作戦を立案するために、目標、方法、手段を統合しリスクを評価することで軍事力の用法を組織化するものであると説明されている⁶⁹。定義のみからでは、焦点が政策レベルかキャンペーン及び作戦レベルにありそうだということ以外は、相違点がはっきりしない。この点について、JCC は両者の関係を提示している。その関係とは、戦略術が政策的文脈と戦略ガイダンスを作戦術に提供し、作戦術が戦略の実行可能性と有用性を示すと提示している⁷⁰。また JCC は、戦略術が統合計画ドクトリンにおける1つのパラグラフ以外は説明されておらず⁷¹、統合ドクトリンにおいて戦略立案のための戦略術が説明されていない欠陥に対処する必要があることを訴えている⁷²。そこで戦略術を適用する過程、実践、メカニズムとして図2に示す立案過程を提示している⁷³。そこでは、何、なぜ、いつ、どこで及び誰と、を問うこととして⁷⁴、各段階でこれに基づく問いを多数設定することで、目標、方法、手段を徐々に絞り込む形となっている⁷⁵。目標、方法、手段が明示的に記述されないことから実務的に考えると分か

⁶⁵ JCS, *JCC*, p. 15.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ JCS, *JCIC*, p. 1, 2, 5, 13.

⁶⁸ JCS, *JCC*, p. 16.

⁶⁹ JCS, *Joint Publication 5-0 Joint Planning*, p. I-3.

⁷⁰ JCS, *JCC*, p. 16.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid., p. 34.

⁷³ Ibid., p. 42.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid., pp. 43-55.

りづらい。この点が、戦略術のエッセンスが上流であると説明されている理由になると考える⁷⁶。

3 競争コンセプトの組織間パートナーとの関係に関する考え方

JCCは、軍事的課題として統合軍がどのようにして組織間パートナーと協力し、米国政府の国益を増進し保護する努力を支援し、同時に侵攻を抑止し、敵対者の競争戦略に対抗し、武力紛争に対し準備するのかを挙げている⁷⁷。この支援、抑止、対抗及び準備の4つが、そのまま戦略的競争における統合軍の役割として改めて項立てされて議論されている⁷⁸。JCICでは、競争連続体の各スペクトラムで想定される政策目的を列挙した。その紛争スペクトラムでは打倒(Defeat)、拒否(Deny)及び劣化(Degrade)であり、競争スペクトラムでは改善(Improve)、対抗(Counter)及びコンテスト(Contest)、そして協力スペクトラムでは、選択的関与(Engage Selectively)、維持(Maintain)及び推進(Advance)である⁷⁹。このように政策目的を細分化した理由は、戦略的展望の中でのニュアンスの優先順位と変化を捉えることができるようにするためだと説明されている⁸⁰。改めてJCCのいう4つの役割を見てみると、抑止と準備は、平和一戦争二元論だった時代から変わらない役割である。そうすると支援と対抗だけが新たに整理された役割であるように考えられる。JCICでは積極的に政策目的の変化を捉えようとしていたのに対し、新たに認識された役割が支援と対抗に絞られたのはなぜだろうか。支援の項では、競争本来の戦略的性質を認識すると統合軍の役割は支援であるとしている⁸¹。準備の項では、抑止だけではもはや不十分で、統合軍は抑止とともに戦略的競争に関する態勢を示すとしていることから温度感にずれを感じる⁸²。また対抗の項では、抑止と準備戦略は必要だが不十分で、敵対者の競争戦略に対抗しなければならぬとしている一方⁸³、大統領又は国防長官に指示された場合に対抗することも記述されている⁸⁴。この意気込みのようなものと現実での条件設定といっ

⁷⁶ JCS, *JCC*, p.16.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁸ *Ibid.*, p.24.

⁷⁹ JCS, *JCIC*, pp. 8-9.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁸¹ JCS, *JCC*, p. 29.

⁸² *Ibid.*, p. 26.

⁸³ *Ibid.*, p. 27.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 28.

たものの乖離は何であろうか。それはJCCのリスクの項で述べられている。そこでは競争コンセプトを採用した場合のリスクとして、関係省庁や同盟パートナーは、政府の競争戦略やキャンペーンの一部で統合軍と調整することに対して、望まないかできないかもしれないと指摘している⁸⁵。さらに可能性を述べるだけでなく、組織間パートナーとの戦略開発やキャンペーンにおける現在の調整や関係は適当ではないとしていて、現状で課題があることを明示している⁸⁶。

では、それは組織間の感情的な問題なのかということ、それもあるかもしれないが、そうではない。既述の国力のI(情報)は誰の責任かという報告書では以下のとおりである。米国政府では情報ドクトリンや能力の多くは国防省にあり、資金も潤沢であることから情報戦は国防省に任せるべきであるという意見がある。一方で国防省による国内向けのプロパガンダは、合衆国法典で禁止されている。そして国務省のグローバル・エンゲージメント・センター(Global Engagement Center: GEC)が連邦政府の取り組みを指導し同期することと報告に記述されている⁸⁷。このように法律で定められた権限があり、たとえ国防省に資源が潤沢にあっても、ただそれを使えば済む問題ではない。JCCでは、官僚的、組織的、法的、文化的及び財政的な様々な問題があることを指摘している⁸⁸。より具体的な組織間パートナーの関係に関する記述としては、統合軍は戦略的競争で支援の役割だが、国防省以外では供給に限られるか単に不足する多くの能力を有しているとしている⁸⁹。

改めて歴史を振り返ると、平和一戦争二元論が限界を迎えたと認識され始めた時期に国力を統合するための議論がなされている。2008年、米国議会調査局は『国家安全保障のための米国政府の組織化：省庁間改革の議論に関する概要』(*Organizing the U.S. Government for National Security: Overview of the Interagency Reform Debates*)を発表した⁹⁰。この中の主要な議論を見ると、特定された問題点としては文民省庁の能力があまりに

⁸⁵ JCS, *JCC*, p. 40.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Catherine Theohary, "Operations in the Information Environment," p. 2.

⁸⁸ JCS, *JCC*, p. 40.

⁸⁹ Ibid., p. 24.

⁹⁰ Catherine Dale, Nina Serafino, Pat Towell, "Organizing the U.S. Government for National Security: Overview of the Interagency Reform Debates," CRS Report for Congress, April 18, 2008, https://www.everycrsreport.com/files/20080418_RL34455_329af0fb118366ac419efd93ce1170a21c8344d0.pdf.

限定的であること⁹¹、国防省の役割が大きすぎる⁹²、省庁間の調整と統合のメカニズムが不十分であることなどが挙げられている⁹³。これらは、JCICやJCCが認識してきた組織間パートナーとの関係に関する課題と変わるところがなく、したがって問題点も解決されていない。以上のように、JCCはどのように競争するかという戦略に関する議論をしつつも、その実行で必須となる組織間パートナーとの関係に大きな課題を抱えており、解決できていないことがわかる。

おわりに

本稿では、大国間競争が注目される時代に発表された米統合軍の競争に関するコンセプトの理解を試みた。そこでは、平和－戦争二元論を脱した競争連続体によってアクターとの関係や競争について理解しようとしていた。また、複雑で恒久的な様相を呈する競争連続体では、組織間パートナーとの協力を要する統合キャンペーンが必要とされた。統合キャンペーンでは、関連する一連の作戦であるキャンペーンの遂行そのものよりも、遂行で必須となる組織間パートナーとの協力や関係に課題があることが認識されていた。競争の要領については、競争する場である競争空間を細分化して競争小空間として特定し、競争の恒久性を反映した戦略的競争結果を定めて、これを達成するように戦略術を使って、競争戦略を蒸留していくことがわかった。そして統合キャンペーンで認識されていた組織間パートナーとの課題については、これを整理するべく統合軍の役割を定めたが、何とか競争しなければならないという思いと同時に組織間の能力差などに起因して、協力を得られないリスクを認識したものとなっていることがわかった。日本にとっては、強大な同盟国の軍隊が時代に合致する標題のコンセプトを発表し、その要領などに注目が行きがちなのであろうが、その背景には課題もあることを認識しておく必要があるだろう。

⁹¹ Catherine Dale et al., “Organizing the U.S. Government for National Security,” p. 7.

⁹² Ibid., p. 8.

⁹³ Ibid.