



NPI

Nakasone Peace Institute

【報告書】

海洋安全保障研究委員会研究報告

ロシアによるウクライナ侵略戦争の教訓に学ぶ

“グレーゾーンにおけるハイブリッド戦に有効に対処し、

本格的軍事侵攻から国民を守る13の緊急提言”

2022年9月

海洋安全保障研究委員会

中曽根平和研究所
Nakasone Peace Institute

1 はじめに

海洋安全保障研究委員会においては、2020年度以降、グレーゾーン事態における「ハイブリッドな戦い」について、主として尖閣問題を対象に研究を重ね、日本がこれに適切に対処するためには、いわゆる「領域警備」に関する法的な枠組みを明確にするとともに、政府関係機関が一体となってハイブリッド脅威評価・対策の体制を整備することの必要性を提言してきた。

そのような中で、ロシアがウクライナを侵略するという事態が生じた。これまでハイブリッド戦に関する研究を積み重ねてきた本研究会としては、2021年以降ロシアがウクライナに対して行ってきたグレーゾーンにおけるハイブリッド戦が、現在進行している本格的軍事侵攻に至った過程の中に、数多くの教訓事項が隠されているという認識を有している。

このような視点から現時点までの経過を追ってみると、今後日本周辺において生じ得る安全保障上の危機に備える上で、看過できない貴重な教訓が数多く見出される。本年末に安全保障関連 3 文書の改訂を控える中、この教訓を反映することが重要であると判断し、当研究会としてこの緊急提言をまとめることとした。

2 ハイブリッド戦とは

(1) 本提言におけるハイブリッド戦の定義

令和4年版防衛白書において「いわゆる『ハイブリッド戦』は、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした手法」であると記述されているように¹、一般的にハイブリッド戦という用語は、軍事以外も含む戦いの手法として、非常に幅広い意味で用いられている。他方、学術的な用語としてハイブリッド戦を用いる場合には、本格的軍事侵攻に至らない、いわゆるグレーゾーンにおいて用いられる戦いの手法のみを指す場合も多い²。

本提言においては、純粹な平時でも有事でもないグレーゾーンにおいて、それが本格的軍事侵攻に至らないよう意図的に、軍事・非軍事の多様な手法を組み合わせる行

¹ 防衛省『令和4年版防衛白書』、1頁。

² この点に関して詳しく論じた文献としては、志田淳二郎『ハイブリッド戦争の時代－狙われる民主主義』（並木書房、2021年）、13～62頁。

われる戦いを「ハイブリッド戦」と定義する。

他方、物理的な軍事的破壊を主とする本格的軍事作戦で、サイバー攻撃等軍事・非軍事の多様な手法が併用される場合は、「多領域（マルチドメイン）作戦」という用語を用いて、両者を明確に区別する。

後述するように、この両者を明確に区別することは、今次のロシアによるウクライナ侵略の性格を理解し、そこからの確な教訓を得る上でのカギとなるからである。

それでは、ハイブリッド戦で用いられる多様な手法には、いったいどのような手段が含まれるのか。

第1には社会・経済的手段が挙げられる。「情報戦」として言及されることが多い世論誘導・影響工作・メディア工作など心理的手段の他、貿易・投資・エネルギー供給などの経済的手段が含まれる。

第2は技術的手段であり、軍事・非軍事の両面で、サイバー・電磁波・無人機・宇宙などの分野の最先端技術が含まれる。

そして第3は武装手段であり、民間軍事会社、義勇兵、偽装漁民などが偽装した武装勢力として国家組織としての身分や企図を隠して用いられる他、正規軍の活動やミサイル発射が演習などの名目で心理的恫喝のために用いられる。

ハイブリッド戦の大きな特徴は、本格的軍事侵攻のように、物理的に敵軍隊の大規模破壊や敵地の大規模占領に及ぶことなく、上に挙げたような**軍事・非軍事の各種手段を総合的に運用することで、対象国の国民世論や国際世論に影響を与え、最終的に対象国指導者等の意思に影響を及ぼすことにある。すなわち多様な手段を駆使した「認知領域」の戦いであるという点が、決定的な特徴である。**

(2) ロシア及び中国におけるハイブリッド戦の考え方

ハイブリッド戦という概念が世界に広まる大きなきっかけとなったのが、2014年にウクライナで起きたロシアによるクリミア併合とドンバス内戦である。この際ロシアは、正規軍の身分を隠した偽装武装勢力と隠密裏の親ロ工作員を用いるとともに、サイバー・電磁波等の手段を駆使して、本格的軍事侵攻に訴えることなく、クリミアを併合し、ドンバス地方に親ロ「民族共和国」を打ち立てるという目的を達成した。その背景には、前年にゲラシモフ参謀長が提唱し、研究者からゲラシモフ・ドクトリンと呼ばれることになったハイブリッド戦の考え方があったと言われている³。

これに先立つこと15年、1999年に中国において二人の空軍大佐が『超限戦』と題する本を出版し、現代においては「戦争に運用できる手段をすべて兵器とみなす」と

³ 廣瀬陽子『ハイブリッド戦争ーロシアの新しい国家戦略』（講談社現代新書、2021年）、35～37頁。

主張した⁴。その手段の中には、金融・貿易など経済的なものから、メディア・イデオロギーなど心理的なものまで、およそ考え得るあらゆる分野が含まれている。中国政府は、その4年後の2003年に公式に「三戦（輿論戦、心理戦、法律戦）」という考え方を採用するとともに⁵、2016年には宇宙戦・サイバー戦・情報戦などを専門とする戦略支援部隊を創設し⁶、ハイブリッド戦及びマルチドメイン作戦の能力向上に邁進している。このようにロシア及び中国によるハイブリッド戦の脅威が高まる中、今回のウクライナ侵略が生じた。

3 ロシアによるウクライナ侵略の教訓

(1) 2021～2022年のウクライナ侵略におけるハイブリッド戦と本格的軍事侵略

ロシアによるウクライナ侵略が泥沼のような20世紀型戦争に陥っている現状を見て、結局外交や「情報戦」で戦争を抑止することはできず、「力には力」で対抗するしかないとの結論を導く論評も見られる⁷。しかし、2021年夏ころから現在に至る1年間の経過を丹念に追ってみると、「力には力」という状況に陥る前のグレーゾーンにおけるハイブリッド戦の段階にも多くの教訓が潜んでいるというのが、本研究会の立場である。

プーチン大統領は、現状のような泥沼の戦争を起こそうとして侵略を始めたわけではないと思われる。軍事侵攻直前の2月15日に英王立防衛安全保障研究所（RUSI）が発表した特別報告によれば、2021年7月にロシアの連邦保安庁（FSB）にウクライナを担任する200人規模の部署が突如創設され、ウクライナでの親口派擁立のための政治工作が開始されたとされている⁸。

その後、コンピューター・ハッキングによって反口派の住所を特定するとともに、エネルギー価格のつり上げによって国民間に不安を醸成する工作も行われていた。軍事侵攻に至るまでには、数次によるサイバー攻撃が行われ、ウクライナ政府・軍・金融機関等で障害が発生するとともに、侵攻当日には通信やGPSに対しても大規模な妨

⁴ 喬良、王湘穗『超限戦—21世紀の「新しい戦争」』劉琦訳（角川新書、2020年）。

⁵ 防衛省『令和元年版防衛白書』、59頁。

⁶ 渡部悦和『中国人民解放軍の全貌—習近平 野望実現の切り札』（扶桑社新書、2018年）、191～213頁。

⁷ 例えば、岩田清文「ウクライナ戦争に日本は覚醒せよ」（国家基本問題研究所HP、2022年6月7日）など。

⁸ Jack Watling, Nick Reynolds “The Plot to Destroy Ukraine” *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies Special Report*, 15 February 2022, p. 9.

害がかけられていた⁹。

このような中、キーウ近郊のアントノフ空港に降着した空挺部隊が、ゼレンスキー政権要人を含むキーウ市内の反口派を拘束すると同時に、親口派による政権樹立を画策していたと見られる¹⁰。これが成功していれば、プーチン大統領が狙っていたとされる「3日間での勝利」となったであろう。

それでは、そのようなロシアによるハイブリッド戦は、なぜ失敗したのか。その答えを端的に言えば、米英両国等に支援されたウクライナが、ロシアのハイブリッド戦に対し先手を打ち効果的に対処できたということである。

ロシア側の各種の動きを察知した米バイデン政権は、2021年11月、ホワイトハウスに国防省、国務省、エネルギー省、財務省などの担当者からなるタイガー・チームを発足させた¹¹。このチームはロシアによるウクライナへの様々な攻撃を想定して、欧州各国などと連携した外交、経済、軍事など幅広い対策を検討するのが任務であった。この頃から米国は、ロシアの様々な「偽旗作戦」に対して、本来なら機密の情報を次々と開示してロシアの先手を打つという情報開示作戦を開始した。

また、同じ頃、米サイバー軍の部隊とともに米国の民間企業技術者がウクライナに送り込まれ、予想されるロシアのサイバー攻撃に対する対策を講じている¹²。12月には米英両国の情報機関と軍特殊部隊の混成チームがウクライナに派遣され、ウクライナ政府要人の身辺警護、ウクライナ国内の心理戦、国外からの武器搬入の準備を開始したとも報じられている¹³。

もともと米英両国をはじめとする欧米各国は、2014年のクリミア併合以来、ウクライナに各種の軍事支援を行うとともに、サイバー防衛能力を向上させるための大規模な支援を行う等、ハイブリッド戦に対するウクライナの強靱性を高めるための支援を積極的に行ってきたが、2021年夏以降のロシア側の動きを見て、そのペースを一段と高めていた。それが功を奏す形で、ウクライナはロシアとのハイブリッド戦に効果的に対処することができたと見るのが妥当ではないかと思われる。

それではそのハイブリッド戦で、最大19万人と言われるロシア軍侵攻兵力は、どの

⁹ 松原実穂子「『第五の主戦場』サイバー攻撃応酬の脅威」『外交』Vol. 72 (2022年3/4月号)、32～33頁。

¹⁰ 「ロシア軍部隊が侵攻当日にキーウに降下、ゼレンスキー氏ら銃を手に暗殺危機しのぐ…米誌」『読売新聞オンライン』、2022年5月1日。

¹¹ 「米大統領直轄チーム、対口機密を異例開示、侵攻抑止狙う」『日本経済新聞電子版』、2022年2月16日。

¹² 山田敏弘「ウクライナ侵攻の裏にある『見えない戦争』サイバー工作」『JIJI.COM』、2022年4月21日。

¹³ 「英米が大統領脱出準備 亡命政権樹立を支援—ウクライナ」『JIJI.COM』、2022年3月8日。

ような役割を果たしたのであろうか。2月24日の侵攻開始時、全正面に分散した兵力が、一斉に国境を越えて道路上を主要都市に向けて突進する姿は、およそ合理的な軍事作戦とは思えないものであった。その結果、ベラルーシ国境からキーウに向かった3万人とも言われる大部隊は、60km以上にもわたって道路上に密集して停止したまま10日間以上も動けないという醜態を曝すことになった¹⁴。軍の各部隊が予めまとめた作戦計画を立てていればこのようなことは起こり得ない。

このことは、プーチン大統領が、軍による国境越えの突進を、FSB等の情報機関が主導するハイブリッド戦の一部をなす軍事的恫喝手段として考えていたからだと考えられる。それであれば、3日程度の短期で作戦が終了すると考えていたとしても納得できる。緒戦において、第一線のロシア兵の多くが「戦争に行くとは思っていなかった」と証言しているのも、これを裏付けるものであろう¹⁵。ハイブリッド戦の恫喝手段として実際に国境を越えて投入された軍の部隊は、ハイブリッド戦に失敗した後、退却命令がない以上、そのまま戦い続けるしかない。2月末の侵攻から3月いっぱいロシア軍の混乱した戦いぶりは、それを表していたのだと考えれば辻褃が合う。

ロシア軍にとってそれは耐えられないことだったろう。だからこそ、3月末にはキーウ正面から撤退が命じられ、4月9日にドボルニコフ南部軍管区司令官がウクライナ作戦全般を指揮する司令官に任命されて、本来軍が行う形での軍事作戦が開始されたのである¹⁶。すなわち、部隊が相互に連携して面的にウクライナ南東部の占領地域を広げていくという作戦である。それが現在まで続いている。

このようにこれまでの経過を全体として眺めてみると、当初のハイブリッド戦はFSB等の情報機関が主導し、軍はこれを支援する立場だったと考えられる。これが失敗したことで、軍の中に全般を指揮する司令官がおかれ軍主導で軍事侵攻作戦を行うことになったのであろう。3月下旬にFSBの当該部門の局長が拘束され、150人の職員が追放されたという報道も、これを裏付けるものだと考えられる¹⁷。8月末現在、この軍事作戦も行き詰っているようであり、今後プーチン大統領が作戦方針を再び刷新することもあり得よう。

また日本も含め欧米等各国が行っているロシアへの経済制裁が、今後どの程度効果を及ぼすのかも、この戦争の帰趨を左右する大きな要因であるが、その見通しは現時

¹⁴ 「なぜロシア軍の全長64kmの車列は動きを止めたのか、ウクライナ首都近郊」『BBC News Japan』、2022年3月4日。

¹⁵ 「ロシア兵『ママ苦しいよ』動画には『演習と言われ…』情報戦が激化」『朝日新聞デジタル』、2022年3月4日。

¹⁶ 「ロシアが司令官任命 態勢立て直し」『朝日新聞デジタル』、2022年4月10日。

¹⁷ 藤谷昌敏「ロシア・スパイ帝国の終焉か—連邦保安庁FSBの凋落」(日本戦略フォーラムHP、2022年4月18日)。

点では未だ不明である。

(2) これまでの侵略経緯から得られる教訓

戦略面から戦術面と得られる教訓は各種あるが、ここではハイブリッド戦と本格的軍事侵攻の関係という切り口で抽出した。

教訓①：ハイブリッド戦の各種手段を無効化することの重要性

今回の侵略において、プーチン大統領率いるロシアが、思惑通りのハイブリッド戦を成功させていた場合、軍事侵攻3日後にはウクライナに親口政権が樹立され、ゼレンスキー大統領は生き延びたとしても、亡命政権として国外から政治的にロシアに対抗するしかなかったであろう。

したがって、ウクライナが米英両国等の支援を得て、これを許さずハイブリッド戦に効果的に対応できた意義は非常に大きいと言える。今後ハイブリッド戦を仕掛けようとしている国は、ロシアの失敗とウクライナの成功の原因について徹底的な研究を行い、より巧妙な手段を用いてくると考えられることから、それを防ぐ側もハイブリッド戦の各種手段を無効化するための対策を講じていく必要がある。

教訓②：「武力による威嚇」破綻の帰結とそれを防ぐことの意義

ロシアがハイブリッド戦に失敗したにもかかわらず侵略を停止して態勢を立て直すことができなかつたのは、軍事的な威嚇手段として19万人にも上る大規模な兵力を国境沿いに展開するとともに、その兵力を実際に国境を越えて侵攻させた点にある。

最大限の威嚇効果を狙ったことだろうが、その結果引き起こされた混乱下での戦闘は、プーチン大統領にとっても誤算であったと考えられる。「武力による威嚇」は、相手が威嚇にひるまなかつた場合、そのまま引き下がってしまえば将来同様のことがあった際に威嚇の信ぴょう性を失うことになり、無理をしてでも武力行使に踏み切る方向に圧力が働くと思われる。

「武力による威嚇」なのか「単なる軍事演習」なのかの判別はつきにくい、「武力による威嚇」と判断できる初期の段階で「武力による威嚇」は許さないという強いシグナルを国際社会一丸となって送る必要がある。そのためには軍事的動きと連動したサイバー攻撃等他のハイブリッド手段の動向を総合的に評価し「武力による威嚇」の意図を早期に察知すると同時にその脅威を国際社会が共有する必要がある。

教訓③：21世紀においても無視できない本格的軍事侵攻にどう備えるか

上記教訓②を念頭に置いた上で、なおハイブリッド戦による侵略を企図する国は、「武力による威嚇」に頼り過ぎない方策を取るか、あるいは逆に「威嚇」が功を奏さ

ない場合に実際の侵攻に踏み切っても効果的な本格的軍事侵攻に勝ち切るため、十分な軍事的準備を行うであろう。今回のロシアは、そのような準備が不十分であったと考えられるが、今後このロシアの教訓に学んだ国が、マルチドメイン作戦という観点も取り込んで、本格的軍事侵攻を勝ち切ることを考えてくる可能性は無視できない。

対応する側は、ハイブリッド戦とマルチドメイン作戦に対応できるよう、非軍事手段と軍事手段のバランスを考えて資源配分する必要がある。

同時に本格的軍事侵攻といっても、かつての「宣戦布告」のような明確な線引きはなされず事態が推移していくことにも十分に注意をする必要がある。

教訓④：引き続き存在する核による「安定・不安定のパラドックス」

今回のロシアによる侵略に対して、NATO が加盟国ではないウクライナに対し、相当規模の武器供与を含む軍事的支援を行いつつも、直接戦闘に関与しているとロシア側に言わせないよう細心の注意を払っているのは、これが米ロという核大国間の戦争になれば、核戦争へのエスカレートを制御できなくなる恐れがあるからだとされている。

すなわち、相互確証破壊による米ロ間の相互核抑止が成立しているという戦略的安定性が存在するが故に、通常戦力によるウクライナ侵略という局地的な不安定状態に NATO が直接的な介入ができないという「安定・不安定のパラドックス」が成立してしまっている¹⁸。この構図は今後世界の他の地域で生起する軍事紛争にも当てはまるものが予想され、関係国はこの点をよく理解した上で、相手にエスカレーション・コントロールの主導権を握られることがないよう、先手を打って外交、軍事両面の方策を講じていく必要がある。

4 東アジアの軍事環境への影響

(1) ロシア・中国・北朝鮮関係の変化

ロシアは今回のウクライナ侵略に全地上戦闘人員の 65%を投入したと言われており、投入された部隊の 25%以上が大規模な損耗を被って戦闘に耐えられない状態に陥ったとされている¹⁹。現在も続いている戦闘には、ロシア全土で募った志願者による部隊が送られているが、戦況は膠着したまま、なお戦闘が続いており、今後長きにわた

¹⁸ 増田雅之編著『ウクライナ戦争の衝撃』、(インターブックス、2022年)、138頁。

¹⁹ 「ロシア軍の25%、現時点で『戦闘に耐えられない状態』…露側の誤算続くと英分析」『読売新聞オンライン』、2022年4月26日。

って、ロシアが他地域に地上戦力を投入する余力はないと考えられる。

現在経済制裁は我慢比べの様相を呈しているものの、長期的にはロシアの経済の弱体化は避けられないと思われ、ロシア周辺の陸続きの諸国への影響力は低下すると考えるのが妥当であり、その分中国の影響力が増大するであろう。

北朝鮮は、これまでロシアと中国を秤にかけて、その間で自国に有利な支援等を得てきたが、今後は実質的な支援において中国に頼る度合いが高まっていかざるを得ないと思われる。

(2) より巧妙なハイブリッド戦を目指す中国

中国は尖閣諸島あるいは台湾や南シナ海において現状変更を狙っていると考えられるが、当初から軍事力の直接使用を前面に出すのではなく、まずは「武力による威嚇」も含んだハイブリッド戦の手法を用いて目的を達成しようとすると思われる。

中国としても、今回のウクライナ侵略においてロシアのハイブリッド戦がうまく機能せず、米英等の支援を得たウクライナがこれに効果的に対処した経緯を詳細に分析していると考えられる。この教訓を得た中国は、更に巧妙化したハイブリッド戦を仕掛けるとともに、それがうまくいかなかった際、マルチドメイン作戦を効果的に活用して本格的軍事作戦を勝ち切る方策についても研究を重ね、その方向で軍事力強化を図ると考えられる。

特に中国と台湾の関係については、ロシアがウクライナを自らの一部であると表明しつつ武力侵攻した点、ウクライナと NATO の接近をロシアが気にしたように台湾と米国の同盟的な接近を中国が気にしている点、ウクライナにおけるナショナリズムの高まりがロシアを手こずらせているように台湾アイデンティティの高まりが中国の夢の実現を困難にしている点などを考えると、中国がロシアのウクライナ侵攻から何を学び、台湾に対するアプローチにどのような変化をもたらすか、一層の注意を要する。

また尖閣問題が台湾問題と連動してエスカレートすることや、そうではない単独の事象として、中国が本格的軍事手段以外のハイブリッド手段で現状変更を企て、日本が武力攻撃未済として海警行動等で対応しなくてはならない事態になることにも注意が必要である。

(3) 冒険的挙動に出る可能性がある北朝鮮

今回の事例から、ウクライナが核を保有していれば侵略を防げたと、中小国の核兵器保有の有効性を、直ちに一般論として導き出すことは適切ではないであろう。しかし、北朝鮮は、これまで同様の理屈によって自国の核開発を正当化しようとしており、今後更にその主張を強める可能性がある。

特に独裁者である金正恩に率いられた北朝鮮は、何をするかかわからないと敢えて思

わせることで、核兵器やミサイルの保有が国防上の意味を持つという状態を作り出そうとしており、今後もこの核開発路線に変更はなく、更なる強化が図られると思われる。

ロシアカードを失って中国への依存度が増したとしても、金正恩はあくまで自主性を重んじると考えられ、その結果としての冒険的挙動に引き続き注意が必要であろう。

(4) 弱体化しても核大国であり続けるロシア

陸軍力及び経済力の面で弱体化が避けられないロシアであるが、海軍戦力の損耗は軽微であり、核戦力は無傷で残っている。今後ロシアが国際的な影響力を行使しようとする上で、これらの力を最大限有効に活用しようとする可能性は高い。米ロの相互核抑止を最終的に担保しているのは、戦略原子力潜水艦（SSBN）搭載の戦略核ミサイル（SLBM）であり、ロシアはこれらをバレンツ海及びオホーツク海周辺に配備している²⁰。今後米ロ間で核戦力のバランスが問題となるような状況が生じた場合には、オホーツク海を巡っても緊張が高まる可能性があり、日本の防衛上もこの要素を見逃してはならないであろう。

また今後の中国の動きによっては、日米等がその対応に追われている状況を奇貨として、ロシアがこの地域における影響力を強化するため何らかの行動に出る可能性も否定できず、注意が必要である。

5 日本の安全保障強化に向けた提言

これまで述べてきたロシアによるウクライナ侵略の教訓及び東アジアの軍事環境への影響を受け、日本の安全保障をより万全なものとしていく方策として、当委員会は下記13項目を提案する。なお日本の安全保障を考える上では、台湾危機・朝鮮半島危機そして尖閣危機への対応について、それぞれ異なる点を踏まえた個別の検討も必要であるが、今回は全体を包含し、共通する部分を提言としてまとめた。

(1) グレーゾーンにおけるハイブリッド戦への対策強化のための方策

【提言1】 ハイブリッド戦への対策強化のための総合的な司令塔の確立

ハイブリッド戦の大きな特徴は、軍事・非軍事の多様な手段を総合的に組み合わせて、

²⁰ 防衛省『令和4年版防衛白書』、106頁。

相手国の国民の心理や国際世論に働きかけ、最終的に相手国指導者等の意思に影響を及ぼすことにある。したがって、これに適切に対応するためには、様々なハイブリッド手段の行使を早期に探知し、一貫した方針の下にそれぞれの無効化を図る必要がある。しかし、日本では、国家安全保障局は創設されたものの、未だハイブリッドな脅威を探知しリアルタイムで対処するための司令塔機能は未整備であり、米国をはじめとする各国と連携して対応する上でも支障をきたす。そこで最新の関連情報を集約して直ちに関係省庁等に指示を発出できる指揮組織及び常時状況把握が可能な指揮センターの整備を提言する。

【提言2】 ハイブリッド脅威分析センターの設立

上記で提案したのは政府としての司令塔機能であるが、ハイブリッド手段は多種多様であるとともに、時代とともに次々と新しい手段が生まれてくると考えられることから、既に定められた対策を実行する行政組織だけでこれに対応していくには限界がある。欧州には、NATO、EU 及びそれらの加盟国政府が共同で設立した欧州ハイブリッド脅威対策センターがあり、ハイブリッド脅威に関して政府間の情報交換・集約、官民の研究者による研究、政府機関等への訓練演習環境の提供を行っている²¹。速やかに本対策センターとの連携を開始するとともに、日本にも、これに準じたハイブリッド脅威分析センターを設立し、周辺諸国等と連携してこの地域におけるハイブリッド脅威に関する分析評価を行える体制を整えることを提言する。

【提言3】 「認知領域」の戦いに勝つための情報発信の態勢整備

ハイブリッド戦においては、偽情報拡散を用いた世論操作や各種の影響工作等の手段が多用され、それがサイバー攻撃や経済的手段による社会の混乱、軍事手段による心理的恫喝など他の手段の効果を助長して、最終的に相手国指導者等の意思に影響を及ぼすという「認知領域」での勝利が追求される。この戦いに勝つため、米国では国務省内にグローバル・エンゲージメント・センターが設置され、外国による偽情報拡散等を監視するとともに各省庁と連携して対策を取っている²²。イギリスにおいても同様の趣旨で内閣府内に国家安全保障通信ユニットが設置されている他、台湾においては各省庁にミーム・エンジニアリング・チームと呼ばれる偽情報対策チームが設置されて、偽情報の

²¹ The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Treats, <https://www.hybridcoe.fi/> (2022年9月13日閲覧)。

²² Global Engagement Center, <https://www.state.gov/bureaus-offices/under-secretary-for-public-diplomacy-and-public-affairs/global-engagement-center/> (2022年9月13日閲覧)。

発見後直ちに反論を発信する態勢が取られている²³。日本においては未だこのような対策が取られておらず、偽情報等を活用した攻撃に無防備であることから、国家安全保障局内に早急に対応部署を立ち上げ、国内外へのタイムリーな情報発信を可能にする等、組織的な対策を取ることができる態勢を整備することを提言する。

なお本態勢を支えるため細部以下の点を考慮する必要がある。

- ・ **国際社会への情報の発信の強靱化**

ロシアの軍事侵攻が開始され、ウクライナの首都が攻撃を受けている時にもウクライナは国際社会に情報を発信し続けられた。国家の危機において、国際社会へ正確な情報の発信が如何に重要であるかの事例である。

これを可能にするためには、世界のインターネット回線に接続できるように、サイバー攻撃あるいは物理的破壊による通信障害からの回復能力を保持し、継続的な情報の発信を確保することが重要である。

- ・ **独自の歴史観や法解釈による宣伝への対応**

ハイブリッド脅威を分析するためには、外交、情報、防衛、経済の専門家の結集は当然であるが、国際法、国内法、歴史的視点も重要である。特に今回の侵略戦争においてロシアは独自の歴史観に基づき、その物語（ナラティブ）を作成、国際社会に流布している。この様な問題にきちんとした反論ができるよう歴史、法的側面からも検討し、他の分野と総合した分析対応が求められる。

- ・ **SNS 等の分析ツールの整備**

国際世論に SNS（虚実を含め）が如何に影響を与えるかを改めて認識したところである。その分析のため、少なくとも SNS 等のビッグデータを整理、分析できる AI を利用したツールを整備する必要がある。

【提言4】サイバー・電磁波・無人機・宇宙等の先端技術分野への対応

サイバー・電磁波・無人機・宇宙等の先端技術手段は、軍事的に活用されるのみならず、国民の生活を支える各種インフラに直接影響を与える手段としても用いられる。日本においては、内閣官房に内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）が設置されているが、官民間で総合調整を行う組織に留まっており、国家として積極的なサイバー防衛のオペレーションを実施する態勢にはなっていない。

電磁波・無人機についてはそれぞれ総務省、国土交通省が主として規制に関する調整を行い、宇宙については内閣府宇宙開発戦略推進事務局が取りまとめを行っているが、

²³ 笹川平和財団安全保障研究グループ『「我が国のサイバー安全保障の確保」政策提言“外国からのディスインフォメーションに備えを！～サイバー空間の情報操作の脅威～”』（笹川平和財団、2022年）、19、33頁。

今後は安全保障の観点も踏まえてそれぞれの分野でハイブリッド戦対策に資することができる態勢を築く必要があろう。同盟国、友好国と軍事・非軍事の両面でこれら各分野における協力を有効に進めていくためにも、安全保障を視野に入れた各先端技術振興の体制を整備することを提言する。

またサイバー防衛能力の強化は喫緊の課題であり、細部以下の点を考慮する必要がある。

- ・ **国家としてのアクティブ・サイバー・ディフェンスの位置づけの明確化**

ハイブリッド戦に対応するためその核となるサイバー防衛に関して、積極的に攻撃元を監視し、それに応じて効果的な防御の対策をとるアクティブ・サイバー・ディフェンス（ACD）の概念を明確化し、国家として従来の受け身のサイバー防御だけでなく、サイバー防衛全体を体系的に実施できる体制を作る必要がある。同時に日米でのサイバー防衛に関する役割分担、窓口を明確にする必要がある。

- ・ **自衛隊のサイバー防衛能力の強化**

現在自衛隊のサイバー要員の養成が本格化しつつあるが、ACD等レベルの高いサイバー防衛要員の養成のためには自衛隊単独では限界があり、民間と連携した教育、研究機関を構築する必要がある。

また、サイバー領域と電磁領域は不可分であり、両者の領域を融合した対処の体制を構築する必要がある。

【提言5】 偽装した武装勢力に適切に対処できる体制の整備

ハイブリッド戦においては、国家の関与が不明確なように偽装された武装勢力を利用して既成事実化を図り、現状を変更する手法がしばしば用いられる。

また台湾危機・朝鮮半島危機において、邦人等の退避、あるいは避難民等の流入が考えられるが、その混乱に乗じて武装勢力が潜入し、特に在日米軍基地の破壊工作、重要インフラ等の破壊工作を行うことが考えられる。

日本としても警察や海上保安庁といった法執行機関と自衛隊が密接に連携して対応できる体制を築くとともに、そのような事態に日米間で密接に協力できる仕組みを平素から整備していくことが急務である。そのような体制を整えることに早急に着手することを提言する。

【提言6】 日米を中心とした東アジアにおける地域的連携・協力の推進

尖閣問題は日本に対して直接ハイブリッド戦が仕掛けられる可能性がある事例であるが、東アジアにおいて中国は台湾に対するのと同時に日米離反等を、北朝鮮は韓国に対するのと同時に日韓離反等を目的としたハイブリッド戦を仕掛ける（あるいは現在進行形の）可能性がある。これに対してどのように連携・協力していくかも日本の安全保

障上の大きな課題である。現状では日韓の政治状況もあって日米韓3国の連携は十分であるとは言えず、また日米台の連携は更に弱い。

米国と台湾は、人材育成の枠組み「グローバル協力訓練枠組み」(GCTF)を立ち上げ、地域の共通課題について台湾外交部と米国在台協会などがワークショップを主催して協力を強化しており、今はメディア・リテラシー、ネットワーク・セキュリティなど安全保障関連のテーマも取り上げられている²⁴。最近では日本台湾交流協会も、これと連携してワークショップを共催するに至っている²⁵。このように、日台間の非軍事面での様々な連携を強化するとともに、米国を核とした東アジアにおける地域的連携・協力体制の中で、ハイブリッド戦に対する強靱性を高めていくことを提言する。

(2) 東アジアにおける「武力による威嚇」抑制・抑止のための方策

【提言7】「武力による威嚇」を抑制する国際規範の強化

ウクライナ侵略においては、大規模な「武力による威嚇」が実際の武力侵攻に繋がったが、東アジアにおいても、台湾海峡や朝鮮半島を巡って、大規模な「武力による威嚇」が武力侵攻に発展する危険性は常に存在する。それを未然に防止するためには、「武力による威嚇」に当たる行為が国際秩序に対する挑戦であるという国際規範の実効性を高め、威嚇に当たる軍事的動向を早期に探知して警告を発することができる官民の監視能力を整備するとともに、そのような事態において当該国に有効な圧力をかけることができる外交的枠組みを築いていくことが重要である。この方向に向けて日本が米国及び域内各国に強く働きかけを行っていくことを提言する。

なお監視・警報能力等の強化の一環として以下の様な具体策も考えられる。

- ・ 商用の衛星を利用した海洋監視システムを QUAD で共同して構築、その情報をこのインド・太平洋諸国にサービス提供する。
- ・ 監視情報（事実関係）をリアルタイムで発信・共有できる通信インフラの抗堪性も重要であることから、太平洋地域における海底ケーブル等の障害に際して、当該地域の通信を大容量の衛星通信ネットワークで補完できる様な枠組みを構築する。

²⁴ “Global Cooperation and Training Framework (GCTF)”, American Institute in Taiwan, <https://www.ait.org.tw/global-cooperation-and-training-framework-gctf/> (2022年9月13日閲覧)。

²⁵ 公益財団法人日本台湾交流協会「グローバル協力訓練枠組み (GCTF: Global Cooperation and Training Framework)」, <https://www.koryu.or.jp/business/gctf/> (2022年9月13日閲覧)。

【提言8】 威嚇をエスカレーションさせない適切な抑止態勢の整備

「武力による威嚇」をできる限り抑制するとともに、武力行使を未然に防止するためには、国が持つあらゆる力を連携させて抑止を行うことが必要であるが、その中でも軍事的な抑止態勢を整備することは不可欠である。この際、軍事力のバランスという静的な抑止態勢のみならず、危機的な事態において外交力と軍事力を連携させ、「武力による威嚇」が武力侵攻に至らないように導く動的な抑止態勢が重要となる。

そのためには日米による軍事的優位の確保とエスカレーションを避ける慎重な軍事力運用のバランスが必要である。具体的には威嚇の事態に応じて、そのエスカレーションの抑止を考慮した日米共同訓練の柔軟な実施等について予めシミュレーションを実施しておくこと、また事態が進展する中において日米共同対処の基盤となる情勢判断の共通の物差しについて予め協議しておくことを提言する。

(3) 万一本格的軍事侵攻から国民を守るために強化すべき方策

【提言9】 マルチドメイン作戦に対応できる総合的な防衛力の整備

現状変更を企図する勢力は、今回のウクライナ侵略を仔細に観察し、ハイブリッド戦が本格的軍事侵攻に発展した場合にも、有効に作戦を行える方法を検討すると考えられ、その際には現在ロシアが有効に活用できていないマルチドメイン作戦を、どのように従来型の軍事作戦と融合させて効果を発揮するかが焦点となるであろう。日本としても、そのような事態に備えて、提言1～5で述べたようなハイブリッド戦対策を、軍事的な侵略に対応できる様に自衛隊の行動に総合的に融合させていくことが重要である。

例えばドローンについては、ウクライナ軍が偵察ドローンで得た情報を自動射撃管制システム「Arta」上のクラウドで即時共有し火力発揮の効率を格段に向上させるなど、新たな戦闘要領の創造につながるその有効性が注目されてきている²⁶。また民間人が撮った携帯端末データ等を軍事作戦にも活用できる民間ISRについてもその有効性が指摘されている。

新たな発想をもって研究開発を含めマルチドメイン作戦に対応できる総合的な防衛力の整備を提言する。

【提言10】 台湾海峡危機・朝鮮半島危機への対応の基本方針の確立

ウクライナへの侵略に対処するにあたっては、NATOが同盟組織として極めて重要な役割を果たしている。東アジアにおける危機を考えると、米国が米韓同盟及び台湾関係

²⁶ 「[ウクライナの教訓 侵略半年] <2> ドローン 戦場変えた」『読売新聞オンライン』、2022年8月24日。

法という形で危機に対処する準拠となる根拠を保持するとともに、危機に当たったの対処について国内で活発な議論を行っているのに対し、日本が台湾海峡危機及び朝鮮半島危機においてどのような役割を果たすのかについては、国内での議論は希薄なのではないか。

2015 年の平和安全法制によって存立危機事態が定められたが、これらの危機に際してこの事態が認定されるのか、された場合に自衛隊がどのような活動を行うのかについては不明な点が多い。特に台湾海峡危機においては台湾防衛のための行動（米軍への後方支援等から戦闘行動への参加まで幅がある）と日本防衛のための行動が併存する可能性があり、この際の日米共同のあり方や今後の防衛力整備のあり方にも大きく関わる問題であるので、早急に議論を開始することを提言する。

また、ウクライナ侵略において明らかになったように、現代における本格的軍事戦争では、大量の弾薬やミサイルが消費される。特に台湾有事と同時に生起する可能性のある南西諸島防衛のためのミサイル、弾薬の確保、保管するための弾薬庫、そしてその輸送手段は喫緊の課題である。また日本周辺で紛争が起きた場合、白紙的には友好国等への弾薬支援のニーズが出てくる可能性もあり、考慮しておく必要がある。

今後この問題を解決していくために、同盟国・友好国間で防衛装備の相互運用性（インターオペラビリティ）を一層強化し、戦時には弾薬等を相互に支援できる仕組みを築いていく可能性について、速やかに検討を開始することも合わせて提言する。

【提言11】 米国による拡大核抑止の信頼性強化

ウクライナにおいて、安定・不安定のパラドックスが指摘されているが、同様の状況は日本及び日本周辺で軍事的危機が発生した際にも生起する。その中で日本の安全を確保するためには、米国による拡大核抑止の信頼性を高めていくことが不可欠である。このため具体的にどのような方策が有効であるのか、日米間で早急に協議を深めていくことを提言する。

【提言12】 日米間の指揮調整機能の拡充強化

軍事・非軍事の手段を含むマルチドメインの脅威に有効に対処していくためには、現在の外交・軍事を中心とした2+2の枠組みだけでは不十分である。日米双方が政府全体として両国の安全保障を協議、調整できる新しい調整メカニズムを構築し、それを実行する指揮統制機能を強化することを提言する。

【提言13】 国民保護及び関係国民を含めた幅広い文民保護への配慮

ウクライナにおいては、市民の中に大規模な死傷者が発生し大問題となっている。日本においては2004年に国民保護法が制定されて以来、武力攻撃事態等における国民保

護に関して、自治体が計画を作成した上で自衛隊等各機関と連携した訓練を実施する等の取り組みが行われているが、その内容は災害対策をもとに机上で検討されたものであり、必ずしも現代における戦争の実相が反映されていない可能性がある。

他方、自衛隊は、国際平和協力活動としても人道復興支援や避難民収容施設構築等の経験を積み重ねている。これまで国内外の活動の経験は別々に積み上げられてきたが、NATOが「文民保護ハンドブック」を作成して域内・域外を問わず文民保護のためのドクトリン形成を図っているように²⁷、日本においても世界で生起している戦争における文民保護の実態を体系的に捉え、より実効的な国民保護の対策を立てていくことを提言する。

この際、下記のような諸問題についても検討が必要である。

- ・ 重要影響事態及び存立危機事態における国民保護措置
- ・ 核兵器やミサイルによる攻撃を想定した避難用シェルターの整備
- ・ 紛争地からの邦人及び友好国国民等の輸送、収容
- ・ 紛争地からの大量避難民への対応
- ・ 文民保護に関する各国との知見の交換及び能力構築支援への反映

6 おわりに

ロシアによるウクライナ侵略のこれまでの経過からの教訓をもとに、年末の安全保障関連3文書改訂に向けて、早急に検討していかなくてはならない事項に絞って提言をまとめた。

3文書との関係では、グレーゾーンにおけるハイブリッド戦への対策強化のための各提言は、防衛省・自衛隊が所掌する狭義の「防衛」の枠に収まるものではないため、「国家安全保障戦略」に盛り込んだ上で、「防衛計画の大綱」や「中期防衛力整備計画」とは別に、その実行を具体的に担保するため相応の措置が取られることを期待したい。

本年8月4日の中国による日本EEZ内への弾道ミサイルの発射は、日本世論への揺さぶりであることは明確であり、この事象を単なるミサイル発射だけで捉えるのではなく、日米離反などを意図する中国によるハイブリッドの戦の一環として位置づけるべきである。中国による台湾に対するハイブリッド戦は、このようにかかなりの段階にまで進んでいるものと見るべきであり、日本として早急の対応が必要である。また同時に、中国

²⁷ NATO, *Protection of Civilians ACO Handbook*, 2021, <https://shape.nato.int/news-archive/2021/the-protection-of-civilians-allied-command-operations-handbook> (2022年9月13日閲覧)。

がこの様なハイブリッドな戦いでは対応できないと判断し軍事的手段に打って出た場合、日本としては台湾有事と日本有事が併存することも十分に考慮する必要がある。

国際安全保障環境が急激に変化する中で、日本の安全保障を万全にしていくためには、これら以外にも数多くの論点があり、当研究会では引き続き検討を重ねていく予定である。本提言は、あくまでも緊急にまとめたものではあるが、国内における安全保障議論の更なる活性化に向けて、多少なりともその役割を果たせれば幸甚に思う次第である。

海洋安全保障研究委員会

(委員長) 齋藤 隆	元統合幕僚長
福本 出	元海上自衛隊幹部学校長
徳地 秀士	中曽根平和研究所研究顧問、 平和・安全保障研究所理事長
平田 英俊	元航空自衛隊航空教育集団司令官
松村 五郎	元陸上自衛隊東北方面総監
中村 進	慶応義塾大学 SFC 研究所上席所員
佐藤 考一	桜美林大学教授
村上 政俊	皇學館大学准教授
川嶋 隆志	中曽根平和研主任研究員
上原 孝史	中曽根平和研主任研究員