

提言

日米両政府によるウォーゲーミングの定例化

笹川平和財団特別研究員 阿久津博康

笹川平和財団上席研究員 小原凡司

提言の背景

- プーチン大統領のウクライナ侵攻に際してバイデン大統領が早々に「派兵しない」と宣言したことが、欧州および台湾等において、米国がプーチン大統領の核の恫喝に屈したという印象につながり、米国の拡大抑止(拡大核抑止を含む)に対する不信感を引き上げた。
- 日本にとっても、中国が台湾武力侵攻を決心した場合、米国が中国の核の恫喝に対抗して、どの段階でどの程度介入するのかを理解しておくことは、米国の拡大抑止に対する信頼につながる。抑止は認識の問題である。日本、台湾、そして中国が米国の軍事介入を信じれば、米国の拡大抑止は担保される。
- 北朝鮮は核兵器の増強を継続しており、日本はすでに北朝鮮の核弾頭搭載ミサイルの射程圏内にある。中国が台湾武力侵攻を実行しようとするれば、米国の対応を分散させるために、北朝鮮に軍事的陽動を要求する可能性もある。
- 中国も北朝鮮も軍事力等を用いて国家目標を達成しようとする際、米国の軍事介入を避けるために、核の恫喝を含む各種影響工作・認知戦によって米国の同盟国に対する拡大抑止の信頼性低下を図ると考えられる。
- 現段階で日本は、協議以外に、米国の拡大抑止を担保するための政策決定レベルにおける具体的方策を持たない。
- 核の恫喝に対抗し得る米国の拡大抑止の信頼性向上および安定化、各事象あるいは段階における米国の具体的行動に対する理解、同盟調整メカニズム(ACM)中の「閣僚レベルを含む二国間の上位レベル」および「同盟調整グループ(ACG)の局長級」等を用いた日米政権間の協議のルーティン化等が喫緊の課題となっている。
- 台湾有事における先島諸島に居住者に対する国民保護活動などが可視化されておらず、沖縄県民の不安および不信につながっている。

情勢認識

- 2019年1月2日の『台湾同胞に告げる書』40周年記念大会におけるスピーチにおいて習近平主席が「(台湾を念頭において)領土の統一は中華民族の偉大な復興の必然の要求である」と述べ、2022年8月に公表された『台湾問題と新時代中国の統一事業(いわゆる台湾白書)』の中にも同様の表現の項目が立てられていることから、中国は台湾統一の最終期限を2049年としていることが理解できる。しかし、それは2049年まで台湾統一を待つという意味ではない。中国国内の状況、台湾の状況、さらには米中関係の推移によって、台湾武力侵攻を決心する時期は流動的である。
- 中国の台湾武力侵攻の決心に影響する大きな要因は米国が軍事介入するかどうかである。中国は米国と「通常兵力で均衡し、相互確証破壊を担保する」ために、軍備増強を継続している。米国を抑止し、米国が軍事介入しづらい状況を創出しようとしているのだと言える。また中国は、プーチン大統領のウクライナ侵略から、使用できる核(低出力核)の使用を含めて核戦争へのエスカレーションを仄めかせば、米国は侵略戦争の開始を阻止できないという教訓を得ており、核の恫喝によって米国の軍事介入を阻止しようとすると考えられる。米国の軍事介入をいかに担保するか、さらに、いかに米国の軍事介入を中国に信じさせ米国の拡大抑止を担保するかが、日本や台湾にとって死活的に重要になっているのである。
- 2006年に北朝鮮が初の核実験を実施して以降、日米間で米国の核使用の手順等を説明する審議官級協議が開始され、2010年から定期的に日米拡大抑止協議が開催されるようになり、地域の安全保障情勢、日米同盟の防衛態勢、核およびミサイル防衛政策並びに軍備管理について意見交換がなされるとともに、日米同盟の抑止力を強化する方策について率直な議論が行われ、相互理解を深めるための重要な機会となっている。
- 実際に日本に対する核攻撃の危機が生じた場合に備え、拡大抑止について具体的なイメージを把握し、これを有効に機能させるためには、やはり具体的な個別のシナリオを描き、その中で危機の展開および対応等についてイメージおよび手順について認識を共有するとともに、かかる手順について習熟し、必要に応じてそれを修正できる能力を備えておくことが必要である。
- 中国が台湾に武力侵攻する際にはハイブリッド戦を用いると考えられることから、日本政府がどの事象をもって事態認定してどのような行動をとるかといった問題意識を含め、政府が政策決定および行動をとるための手順を繰り返し演練し、現行枠組みおよび政策の課題を抽出し、解決策を模索する必要がある。日本が意思決定する際には米国の意図と行動の理解は不可欠であるため、日米両政府が種々の事象についてどのような枠組みで協議するのか、どのような手順でその枠組みを動かすのか、どのような内容を協議するのか等について、両国の政権が繰り返し演練する必要がある。日米両政府が繰り返し演練することによって、各事象において日米がとる行動をシェイプすることができ、ひいては米国の拡大抑止を担保することにつながる。

- これらを可能にする手法・ツールとして、ウォーゲーミングが極めて有用であるが、既存の対話の枠組みにはそうしたツールは欠如している。
- ウォーゲーミングの手法については既に欧米を中心に多様な研究がなされており、適切なゲーム・デザインおよび手法を用いて、拡大抑止、政策決定・履行の時期等に関する日米間の意思の擦り合わせ、さらには同盟調整メカニズムのハイレベル会合等を通じた諸調整の効率化を錬磨しておく必要がある。
- 日本の安全保障政策に関しても、例えば、ウォーゲーミングを用いて、国民保護法に基づく保護活動に係る情報共有および手順の検証、装備品開発のための必要機能・要求性能の分析等を行い、計画策定・改善等の適切化・効率化を図る必要がある。
- 本提言の狙いは、こうした問題意識の下、日米同盟の抑止力の信頼性および機能の強化にむけたウォーゲーミングの必要性および望ましい在り方について、将来の制度化を意識しつつ、今後の政策立案に資することにある。
- なお、本提言の採用により期待される主な効果は、次の通りである。
 - ◇ 情勢認識の齟齬を発見し、共通認識を確保することができる。
 - ◇ 既存の態勢のさらなる問題点または課題が抽出できる。
 - ◇ 必要な協力分野・項目に関し共通認識を得ることがきる。
 - ◇ 具体的行動(COA またはさらに進んで SOP)に関し共通認識を得ることができ、共通の SOP 作成を含む共同作戦策定に向けた準備に関する共通理解を得ることができる。

全体提言

閣僚を含む日本政府・日米両政府が各種レベル・デザインのウォーゲーミングを繰り返し実施すべきであり、それを実現するための基盤を構築すべきである。

個別提言

提言1 拡大抑止(拡大核抑止を含む)に関するウォーゲーミングの枠組みを構築すべきである。

日米両政府がウォーゲーミングを繰り返し実施することにより、同盟調整メカニズム(ACM)中の「閣僚レベルを含む二国間の上位レベル」および「同盟調整グループ(ACG)の局長級」会合等の招集手順・議題設定等を演練し、課題を抽出し、改善策を検討し、改善策の検証を行い、ルーティン化できるとともに、日米両政府の意思決定過程を両政府間で可視化でき、日本にとっては米国の拡大抑止に対する信頼の向上につながる。

ウォーゲーミングを構想および実施するに当たり、これらを可能にする枠組みが必要である。第一段階として、日本側でウォーゲーミング構想委員会を設置し、そこで拡大抑止に関するウォーゲーミングについて構想および具体的計画の策定することが必要である。また、同委員会の設置については、本提言が想定しているウォーゲーミングが、拡大核抑止という高度な政治的判断を含む、政策決定に係るものであることに鑑み、特に内閣府(国家安全保障会議)の主導により推進されるべきである。

提言2 ウォーゲーミングに関する研究体制を構築すべきである。

上記の構想委員会において、実施すべきウォーゲーミングについて適切な手法を選択・構想し、適切なシナリオを作成するための研究体制を整備することが必要である。ウォーゲーミングの手法については、欧米の専門的コミュニティにおいて、長年の研究の蓄積に加え、新技術の導入の他、新型コロナウイルス感染症による対面式実施を克服するためのオンライン実施法についても進展がある。よって、ウォーゲーミングの構想に当たり、適切な手法を選択・構想するには、手法等に関する内外の動向を注視し、これを活用する研究体制の構築が必要である。また、拡大核抑止に関連するシナリオには多様なものが想定されるため、個別のシナリオや検証項目に合わせ、実施の頻度も高める必要がある。構想委員会および研究体制の構築(提言1および2)にはこの点にも配慮されるべきである。

提言3 ウォーゲーミング専門家を育成すべきである。

提言3に関連し、欧米のウォーゲーミングの専門的水準に達する人材が必要である。そうした人材なくして、適切な研究体制の構築はできない。米国が起案した米国主導による拡大核抑止を主題とするウォーゲーミングのプログラムにのみ依存していたのでは、日本側の問題意識に応じた実施は困難である。欧米の主要大学・学会ではウォーゲーミングまたは関連分野で博士号や資格認定証を授与する程にまで専門性は高まっている。また、ウォーゲーミングに専門

性が求められる以上、数年で人事異動が行われる制度上の問題点を解消する上でも、欧米の水準に達する専門性を有する人材の育成は必要不可欠である。

提言4 地方自治体も参加するウォーゲーミングを実施し、実施および結果の一部を公開すべきである。

例えば、台湾有事における先島諸島を含む日本の南西諸島に居住する国民の保護活動について、政府と地方自治体(県、市、町)間の情報共有の手順および内容、島民の移動を含む国民保護活動における政府と地方自治体の連携等の演練および課題の抽出、改善、検証のためのウォーゲーミングは、政府および地上自治体が参加して実施すべきである。政府と地方自治体を実施するウォーゲーミングの一部を公開して政府が真摯に国民保護に取り組んでいる状況を知らせることができれば、政府の安全保障政策に懐疑的な沖縄県民の政府に対する信頼向上につながる。

提言5 多様な政策検討にウォーゲーミングを活用すべきである。

ウォーゲーミングは、大規模災害対処および経済安全保障等を含む、他の安全保障の課題の抽出・改善・検証にも適用することができる。例えば、台湾有事および尖閣を含む日本有事、朝鮮半島有事のような高烈度の事案の他、将来の技術革新の影響等に焦点を当てた長期展望型のウォーゲーミングを構想・実施することができる。特に効率性の観点から、政府内部でウォーゲーミングの能力を統合し、多様な分野で有効活用すべきである。

提言6 民間の研究・教育機関と協力すべきである。

政府機関内部の各種ウォーゲーミングは、技術的には民間に対して優勢性を維持できる場合がある一方、他方では発想・目的・主題設定等において限定性があり、所謂セカンド・オピニオンのような多様な可能性が生かされない場合が少なくない。多様なアプローチによる多様な政策的可能性の検討に資するためにも、民間の活動への配慮やその活用も積極的に推進すべきである。

本提案にかかるウォーゲーミングの例

例1:拡大核抑止をめぐる日米間の齟齬を明らかにするためのマトリクス・ゲーム(※)

- テーマ(1):台湾有事における中国の対日核恫喝
- テーマ(2):北朝鮮の対日核ミサイルへの対応
- 主要検討項目:米国の対同盟国再保障、米国の対日核拡大核抑止の確保に向けた日本の対応(意思決定)
- 形式:複数アクターによるマトリクス・ゲーム(多国間のダイナミックな相互作用における拡大抑止が機能するか、いかに機能できるかについて感覚を把握するのに有用)
- 想定アクター:テーマ(1)日本、米国、台湾、中国、ロシア、北朝鮮
テーマ(2)日本、米国、北朝鮮、韓国、中国、ロシア

※ マトリクス・ゲームとは、欧米の軍・政府で頻繁に活用されるウォーゲーミングの手法の1つであり、特定の主題や案件について比較的短期間かつ頻繁に感触取り、検証、または見通しを得たい場合に有用な形式である。日本では一部でしか導入されていないのが実情である。今後の普及および発展が期待される。

例2:セミナー・ゲームを通じた日米共同 SPO 構想のためのウォーゲーミング(1)

- テーマ:中国・北朝鮮のミサイルによる日本の EEZ 攻勢
- シナリオ:北朝鮮および中国の核搭載可能なミサイルによる飽和攻撃の切迫
- 主要検討項目:中国の弾道ミサイルの日本の EEZ 内着弾後に現出した新たな常態化および「ミサイル2正面」危機への対応、かかる危機が対日核の恫喝へと発展する場合の対応、特にミサイル防衛新体制構築前の危機への対応(意思決定)
- AAR および事後詳細検討会での日米共通 COA・SOP 試案の作成
- 想定アクター:日本、米国、北朝鮮、中国

例3:セミナー・ゲームを通じた日米共同 COA または SPO 構想のためのウォーゲーミング(2)

- テーマ:中国の尖閣諸島をめぐる対日核使用、ロシアの北方領土をめぐる対日核使用(「核の2正面」、または複合事態)
- シナリオ(1):米中関係安定化の中国の尖閣諸島をめぐる対日核使用の切迫
- シナリオ(2):ロシアの北方領土への核ミサイル配備が対日核使用恫喝へ発展
- AAR および事後詳細検討会での拡大核抑止に関する全面的再検討
- 想定アクター:日本、米国、中国、ロシア

おわりに:本提言の意義

もとより、本提言は拡大抑止をめぐる問題への回答を与えるものではなく、何等かの回答を得るための1つの手段の在り方を提示するとともに、かかる手段の多様なモデルの存在とその可能性を提示するものである。

これまでの北朝鮮および中国による核をめぐる我が国への脅威に加え、ロシアのベラルーシへの核兵器配備、ウクライナへの露骨な核使用の恫喝等の新たな事象を受け、拡大抑止の信頼性の維持、再保障をさらに強化するための新たな試みとして、本提案を提示する次第である。また、本提言が拡大抑止という重要な問題が我が国でより活発に議論されるための機会を提供できれば幸いである。