

戦略的思考の活用について

真部 朗

序言

戦略的思考は、我が国では、企業経営の分野等でよく論じられていますが、実際には、必ずしも広く活用されているわけではないように思われます。しかしながら、これは、組織において十全に活用される場合には、極めて効果的な思考様式と言えます。本稿では、その概念、活用条件及び効用について述べた上で、日本の安全保障における活用の現状等について論じたいと思います。

戦略的思考の概念

戦略的思考については、様々に論じられていますが、確立した定義は存在していないように見受けられます。このため、まず、本稿における定義を示しておきます。すなわち、戦略的思考とは、戦略環境を認識し、戦略目標を定め、戦略を立てるという思考様式のことです。念のため付け加えれば、この定義は、著しく特殊なものではありません。例えば、兼原信克元内閣官房副長官補は、著書である「安全保障戦略」において、「問題の認識、目的の設定、方法の考案という三者を組み合わせて論理にして、共同体構成員でシェアする。それが戦略的思考である。」としています。

「戦略」という言葉を使う理由は、対象とする事象を大局的に把握することがこの思考様式の特徴だからです。戦略環境について言えば、環境を構成する要素は無数にありますが、その中から重要なものだけを取り上げて当該環境の全体像を把握することが「戦略環境を認識」することになります。

戦略的思考を構成する 3 要素は、相互に関連しています。戦略目標は、無制限に定められるわけではなく、あくまで戦略環境の制約の範囲内にあります。平たく言えば、非現実的な目標は立てられないということです。逆に、戦略環境中の重要な要素の特定は、戦略目標を主たる基準として行われます。さらに、戦略は、戦略目標を達成するための手段であり、戦略目標と同様に戦略環境の制約を受けます。

戦略的思考は、一定の時間の経過を前提とする概念です。戦略という手段によって戦略目標が達成されることから、そこには、必然的に一定の時間が想定されることになります。言い換えれば、達成時間を想定していない目標は、戦略目標ではありません。例えば、企業の経営哲学や経営理念は、この意味で、永続的な目標であっても、戦略目標ではありません。戦略目標に関する理解促進のために、これに類似した別の概念を紹介すれば、英語に「end state」という概念があります。日本語には相当する概念はなく、直訳的に「最終状態」と訳されています。この訳語は、間違いではありませんが、「end state」の半面だけを訳出しています。この概念は、一連の化学変化の最終状態を指すような場合に用いられ

ますが、軍事用語として、軍事作戦によって達成すべき最終的な目標（状態）を指すような場合にも用いられます。この後者の場合が戦略目標とほぼ同義と言えます。

戦略目標は、必ずしも新規に企画・設定されるわけではありません。解決すべき具体的な課題又は問題が既に認識されている場合には、その解決が戦略目標となり得ます。例えば、ある企業が、ライバル企業の新製品から自らの製品の市場シェアを守ることを戦略目標とすることがあり得ます。その場合には、戦略環境として同種製品の市場構造や自社の製品開発力等を分析・評価した上で、戦略として対抗製品の新規開発や販売網の強化等を立案することとなり得るでしょう。

戦略的思考は、大局的、俯瞰的であることが特徴と述べましたが、その思考の成果物が一般的、抽象的というわけではありません。むしろ、思考の成果物は、十分な具体性を持たなければなりません。さもなければ、それは行動の指針になり得ず、実用には向かないこととなります。

戦略的思考の最大の特徴は、他の要素と関連させつつも、戦略目標を独立した構成要素としていることです。やや意外かもしれませんが、我々は、常日頃、戦略目標を意識して物事を考えることはしていません。このことは、政府の戦略的な政策文書についても該当します。

例えば、「宇宙基本計画」（令和 2 年 8 月 30 日 閣議決定）においては、「1. 宇宙政策を巡る環境認識」、「2. 我が国の宇宙政策の目標」、「3. 宇宙政策の推進に当たっての基本スタンス」といった構成がとられており、一見すると、模範的な戦略的思考の成果物のように見えます。しかしながら、「我が国の宇宙政策の目標」として、例えば、「宇宙状況把握能力の向上や機能保証の強化を図るとともに、（中略）宇宙空間の持続的かつ安定的な利用を確保する」ことが挙げられていますが、「強化を図る」や「利用を確保する」だけでは、政策の方向性は示されている一方、それが達成されたか否かの判定は困難であり、戦略目標としては不完全です。他の目標についても、「能力を強化する」、「取り組みを強化する」といった表現に止まっており、同様の評価が当てはまります。戦略的思考の観点からは、宇宙基本計画は、不完全な戦略目標を有する計画と言えます。

それでも、宇宙基本計画は、戦略的思考の成果物にかなり近い政策文書と言えますが、逆に、ほとんどそれと無縁のものもあります。「新型コロナウイルス感染症対策の基本方針」（令和 2 年 3 月 28 日（令和 3 年 9 月 9 日変更））がその例です。この文書には、戦略目標のみならず戦略環境認識も見当たりません。その大部分は、これまで政府が行ってきた措置の経緯と行っている対策の列挙から成っています。病気の治療に例えれば、対症療法に終始していると言えるでしょう。新型コロナウイルスについては、発見当初においては事実関係に不明な点が多く、戦略環境分析が困難であり、これに関連して戦略目標も立てにくい状況にあったと考えられます。しかしながら、発見から 2 年近く経ち、ある程度科学的、経験的知見が蓄積されてきたと見られることから、この問題についても戦略的思考を活用し得るようになってきているように思われます。いずれにせよ、このような文書を基本と

して行われる限り、政府の対応は、必然的に、良く言えば臨機応変、悪く言えば場当たりのようになるでしょう。

この文書の基礎にあると考えられる思考様式は、「状況認識」と「対応」から構成される「反応的思考」とでも言うべきものです。戦略的思考との主な違いは、戦略性を欠いていることと明確な目標設定がないことにあります。反応的思考においては、目標は、状況認識又は対応と混然一体となって直感的に取り扱われていると言ってもよいでしょう。我々が問題解決に日常的に使用する思考様式の大半は、これに当たります。

組織における戦略的思考の活用条件

戦略的思考は、個人の思考の整理に有効ですが、組織において活用される場合に最も効果を発揮します。ただし、そのためには、いくつかの条件が必要です。

第一の条件は、当然のことながら、組織の構成員が戦略的思考を身に着けているか、または、少なくとも理解していることです。例えば、組織のトップが一人だけ実践していても、部下がそれを理解していなければ、ワンマンの思いつきで組織が動かされていると受け止められるだけで、戦略的思考が組織的に活用されているとは言えません。もっとも、組織の構成員全員が戦略的思考を身に着けている必要はなく、組織の管理・運営に当たる指導層が会得していれば十分です。オーストラリア国防省付属の国防大学は、将官級への昇進を前にした大佐級の職員を対象に、戦略的思考を教えるための教育研修課程を設けていました。これは、同国防省が、戦略的思考は将官級以上が身に着けるべき技能と考えていたことを示しています。

第二は、「議論の文化」です。議論の文化とは、会議において、参加者が、最善の結論を見出すことを共通の目的として、自由かつ平等に意見を交換する習慣のことです。日本では、一般に、この文化は未発達です。このため、日本では、会議の多くは、結論が事前に決まっており、それを確認又は承認する場です。そのような会議では、議論はあったとしても、いわゆるガス抜きにすぎません。また、結論が事前に決まっていない会議では、しばしば、少なからぬ参加者が内心に異議を残したまま、その場の空気に流されて結論が出てしまいます。会議において戦略的思考を十全に活かすためには、会議の参加者各人が、自由かつ平等な立場で意見を交わす環境が確保されなければなりません。参加者が戦略的思考の持ち主だというだけでは、いわば資源が眠っている状態と言えるでしょう。

第三は、会議における議長（司会者）の高い力量です。戦略目標に関する議論は、戦略的思考に基づく議論の中で最も重要かつ困難なものです。それは、しばしば議論の参加者の価値観の相違を露にするからです。そのような場合には、議論を収束させることは容易でなくなります。これを避けるためには、一般的、抽象的な目標で妥協することが考えられます。しかしながら、それは、難しい議論をひとまず終結させることができるという意味では賢明ですが、参加者間の同床異夢は残り、戦略についても一致できる範囲に限られることとなります。そのような事態をどれだけ回避できるかは、戦略目標の具体化に努め

るべき議長（司会者）の手腕に大きく依存します。

組織における戦略的思考の効用

戦略的思考は、十全に活用されるならば、組織にとって極めて有益なツールとなります。その効用の第一は、戦略環境認識、戦略目標、戦略が関係者間で共有されることにより、関係者全員が、取り組むべき問題についての明確な理解の下、戦略の実行に邁進できることです。その結果、問題解決に向けて組織として一貫した行動が可能となります。また、目標達成に向けて最も効果的、効率的な人的、物的資源の利用が期待できます。逆に、反応的思考による場合には、組織の行動は、しばしば場当たりのとなり、迷走しているとの批判を受けやすくなります。

第二は、想定外の事態にも、適確な対応が期待できることです。戦略目標が明確に設定・共有されていれば、それに照らして想定外の事態に対処することができます。時間的な余裕がある場合には、戦略の追加又は見直しを行うべきですが、そうでない場合であってもとりあえずの対応を大過なく行い得ることは、戦略的思考の効用の一つと言えます。

第三の効用は、対外説明が容易になることです。戦略的思考をとる組織の行動は、論理が明快であり、部外者であっても容易に理解できます。もともと、この点を効用と認めない考え方もあり得るでしょう。戦略目標を明確にすれば、後日その誤りや未達成も明らかになりやすいという「問題」があるからです。後日の責任追及を避けるため、戦略目標を曖昧にしておく方が「賢明」であるというわけです。しかしながら、説明責任が強く求められる日本社会の現状に鑑みれば、やはり明快な説明によって積極的に世論の支持を求めていく方が適切な考え方だと言えるでしょう。

第四は、反応的思考の基礎となり得ることです。戦略的思考にはいくつかの効用が認められますが、それが常に有効であるとは言えません。戦略的思考は、一般的に、緊急事態当初においては、入手し得る情報が断片的、限定的であること等から、十分に機能しません。このため、少なくとも緊急事態の初期段階では、組織は、これに対処する個々人の反応的思考に依拠せざるを得ません。しかしながら、戦略的思考は、平常時に行われる緊急事態への対処訓練には寄与し得ると言えます。戦略的思考に基づく事態対処を、初期段階の対処を含め、繰り返し訓練することを通じて、関係者が現実の緊急事態に際して依拠することになる反応的思考における直感力を涵養することが期待できるからです。もちろん、訓練想定どおりの事態が生じた場合には、訓練時の戦略的思考がそのまま活用できることは言うまでもありません。

日本の安全保障における戦略的思考

日本の安全保障における戦略的思考の現状については、国家安全保障・防衛に関する基本的な政策文書を手掛かりとすることができると考えられます。戦略的思考がそこに反映されていれば、それが基本的な政策文書であるが故に、安全保障問題全般に戦略的思考が

活用されているであろうと推察できるからです。

日本の安全保障・防衛に関する基本的な政策文書としては、「国家安全保障戦略」（以下、「安全保障戦略」）及び「防衛計画の大綱」（以下、「大綱」）があります。なお、「中期防衛力整備計画」（以下、「中期防」）も閣議決定された重要文書ではありますが、専ら大綱に示された防衛力の水準を達成するための計画であり、大綱の付属文書的な性格のもので、安全保障戦略等と同列には論じられません。

まず、最上位文書である安全保障戦略の構成を見ると、「Ⅱ 国家安全保障の理念」中に「2 我が国の国益と国家安全保障の目標」があり、「Ⅲ 我が国を取り巻く安全保障環境と国家安全保障上の課題」及び「Ⅳ 我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ」が続いています。構成に関しては、安全保障戦略は、戦略的思考の成果物であると言ってよいでしょう。

しかしながら、安全保障戦略の目標に関する記述には、いくつかの重要な点に関して具体性を欠いているという問題があります。安全保障戦略は、「我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために、必要な抑止力を強化し、我が国に直接脅威が及ぶことを防止するとともに、万が一脅威が及ぶ場合には、これを排除し、かつ被害を最小化すること」を第一の目標としていますが、この記述からは、脅威の排除が具体的にどのような行われべきなのかがわかりません。とりわけ、国土を戦場としても「これを排除」するのか否かが不明なことには問題ありと言わざるを得ません。第二次世界大戦末期の本土決戦論を持ち出すまでもなく、侵攻してくる敵に対して国土を戦場としても戦うのか否かは、軍事的な問題以前に高度に政治的な問題です。国土や国民への影響の重大性に鑑みれば、安全保障の目標の問題としてきちんと取り扱う必要があると考えられます。また、この問題は、当然のことながら、防衛力整備や防衛態勢に少なからぬ影響を及ぼします。これが極めて難しい問題であることは確かですが、日本の安全保障に関する最上位文書において一切言及がなくてよい事とは思えません。

第二及び第三の目標についても、同様の問題があります。安全保障戦略は、第二の目標として、「アジア太平洋地域の安全保障環境を改善し、我が国に対する直接的な脅威の発生を予防し、削減すること」を、また、第三の目標として、「グローバルな安全保障環境を改善し、平和で安定し、繁栄する国際社会を構築すること」を挙げています。「安全保障環境の改善」を目指すことに異論はありませんが、改善された安全保障環境がどのようなもので、現状とどう異なるのかについての説明が欠けています。このように目標を方向性のみで設定することは、戦略的思考としては不十分と言わざるを得ません。少なくとも、現下の安全保障環境において懸念を持たれている中国や脅威とされる北朝鮮が改善された安全保障環境下ではどのような存在であるべきかについては、説明が必要と考えられます。

もとより、国民世論が二つに割れるような問題に不用意に言及し、あるいは、露骨に他国の体制変更に言及するようなことは、政治的、外交的に賢明ではありません。しかしながら、政府部内で議論を重ね、その結果をぎりぎりの表現で政策文書に反映させることが

不可能とは思えません。また、米国等に例があるように、政策文書の非公開版を別途作成するという選択肢もあり得ます。いずれにせよ、戦略目標について、深く考えて議論することなく、当たり障りのない表現で事足りりとするのであれば、それは戦略的思考とは言えません。

また、大綱について言えば、安全保障戦略を踏まえ、「Ⅱ 我が国を取り巻く安全保障環境」の後に「Ⅲ 我が国の防衛の基本方針」中の「防衛の目標」に関する記述があり、この「防衛の目標」を達成するための手段として「1 我が国自身の防衛体制の強化」、「2 日米同盟の強化」及び「3 安全保障協力の強化」という項目が続いています。安全保障戦略と同様、その構成等は、戦略的思考を反映していると言えます。また、大綱で防衛力の水準を明らかにし、その達成のための計画として中期防を策定するという考え方は、戦略的思考そのものです。他方、「防衛の目標」は、多少の表現の違い等はあるものの、安全保障戦略の「国家安全保障の目標」と内容的にはほぼ同じであることから、安全保障戦略の下位文書という性質上目標についてより踏み込んだ表現をとりにくいという事情はあるにせよ、安全保障戦略と同様の問題ありと言わざるを得ません。

こうして見ると、戦略的思考は、日本の安全保障においては、活用されてはいるものの少なくとも一部で不十分であると言えそうです。

岸田総理大臣は、第205回国会における所信表明演説の中で、安全保障戦略や大綱の改定に取り組むことを明らかにしました。今後、その改定過程において、上述のような問題について十分に検討が加えられることを期待したいと思います。

結言

戦略的思考は、組織の指導層にとって必要不可欠の思考様式です。しかしながら、そのような認識は、当の指導層を含め、日本社会では共有されていません。特に、戦略目標の重要性についての認識は、著しく低いように思われます。戦略目標は、設定されない場合が多く、設定される場合であっても、深く突っ込んで議論されることはなく、方向性を示すものであればまだしも、大抵の場合、当たり障りがなく誰も異議を唱えないようなもので済まされています。

日本は、現在、経済力を始めとして相対的な国力低下に歯止めがかからない状況にあります。この苦境を脱するためには、政治、経済等多くの分野で卓越したリーダーシップが必要です。故飯田経夫教授が指摘したように日本が「ヒラの人の頑張り」、すなわち質の高いフォロワーの尽力に支えられているのだとすれば、これに卓越したリーダーシップが加われば、日本の国家・社会は世界最高水準のパフォーマンスを発揮できるでしょう。

戦略的思考は、卓越したリーダーシップの必要条件と断言してよいと思われれます。とりわけこれからリーダーを目指す人々が、戦略的思考を速やかに習得し、積極的に活用していくよう祈りたいと思います。