

中国海警法と拡大する国内論理

防衛研究所教育部長 一等海佐
山本勝也

今年二月に施行された中国の海警法。

中国海警の制度的・歴史的ルーツを紐解きながら、中国の国内論理が貫かれる海警法の問題点と、国際社会の対応を考える。

二〇二二年二月一日、中国では「海警法」が施行された。

それ以前から尖閣諸島周辺海域に頻繁に出没していた中国海警の船舶であるが、海警法の施行によって何が変わり、今後どのような様相が生じうるのか、また日本をはじめ国際社会はこの中国の態様にどのように対応していかなければならないのであろうか。本稿はこれらの問いに対する一つの仮説である。

中国海警とは何か

中国海警の正式名称は「人民武装警察（武警）隊海警部隊」であり、武警の一部門である。武警は人民解放軍、民兵部隊と並ぶ中華人民共和国の武装力量の一つであり、武

やまもと かつや 防衛大学校卒業、中国国防大学研修、政策研究大学院大学修了。護衛艦しらゆき艦長、在中国日本大使館防衛駐在官、海上自衛隊幹部学校主任研究開発官、統合幕僚監部防衛交流班長、米海軍大学校連絡官兼教授などを歴任。二〇一〇年より現職。共著に *China's Maritime Gray Zone Operations* など。

装力量は *armed forces* と英訳されている。日本語ではこれを軍隊または軍勢力と訳すことが適当であろう。この人民解放軍、武警および民兵の三種類の軍勢力は、二〇二〇年に改正された「国防法」によって等しく併記され、人民解放軍は防衛作戦と非戦争的軍事行動を主たる任務に、武警は突発的な社会性事件・テロ活動への対応や海上維権執法、災害救援、防衛作戦などを、民兵は後方において戦争に備えつつ非戦争的軍事行動や防衛作戦をそれぞれの任務として役割分担されている。あえてわかりやすく表現すれば、防衛作戦とは戦争・武力紛争であり、非戦争的軍事行動とは武力紛争に至らない軍事活動である。つまり人民解放軍は「外なる敵」から、武警は「内なる敵」から中国共

産党が指導する中華人民共和国体制を守る軍事力であり、民兵はそれら人民解放軍や武警を支援する軍事力であると
言えよう。

中国海警のあゆみ

今では武警の一部隊である海警であるが、つい最近までは全く異なる属性を有していた。

二〇一三年以前、尖閣諸島周辺海域に出没していた中国政府の公船は、「中国海監」や「中国漁政」などである。いずれも国土資源部国家海洋局や農業部漁政局など、中国の中央行政機関である國務院に所属し、それぞれ法執行や資源調査、漁業取り締りなどを行う行政機関の船舶であった。一方でその頃「中国海警 (China Coast Guard)」を名乗り、武警と公安部の双方からの指導を受けていた「公安边防海警総隊」は、一〇〇〇トンに満たない小規模艦艇によってもっぱら大陸沿岸一二海里の領海内において、密漁や密輸の取り締まりを主たる任務としていた。

これらの組織は一三年に国土資源部の管理下に、行政機関として国家海洋局、執行部隊として中国海警局 (China Coast Guard) の二枚看板を掲げた海上法執行機関として統合された。その後、一八年に中国海警局は武警に移管、

武警海警部隊として再編され、二〇年以降に行われた国防法および武警法の改正と海警法の制定により、名実ともに武警の一部隊、中国の三大軍事力の一翼として国際社会の注目を集めるようになった。

ところで、我が国の一部には海警が軍隊としての地位を明らかにしたことについて批判する向きがあるが、国際社会では海上法執行を担う組織が軍隊・軍事力であることのみをもって問題とされることはない。

我が国の場合、海上保安庁は軍隊ではない法執行機関とされる。防衛力と警察力を明確に分離した日本モデルは、大航海時代から続く海洋の歴史から見れば、最も先進的で洗練された役割分担の姿と言えなくもない。しかし、国際社会では国家の規模や周辺環境、その国が歩んできた歴史によって、海軍力と海上法執行力の役割分担はそれぞれ異なり一様ではない。米国の沿岸警備隊は、陸海空軍や海兵隊および宇宙軍とともに合衆国軍隊を構成する軍種の一つであり、英国では海軍が海上警察の任務を担っている。沿岸警備隊が海上防衛力をも担当している国もある。我が国も「海上警備行動」が下令されれば、自衛隊が海上保安庁に代わって法執行活動を行う場合もある。したがって、中国が軍隊に海上法執行の任務を与えたとしても不思議では

ない。今回の海警再編については、米国を範としたとする中国の識者もいる。

戦時の防衛作戦も重要な任務

海警法の制定を機に海警の任務に注目が集まっているが、その任務は海上法執行のみに限定されたものではない。

海警法の上位法令である国防法や武警法には、武警の任務として「突発的な社会性事件・テロ活動」への対応や海上維権執法、災害救援、防衛作戦などが列挙されている。そこに海警を除外する規定はなく、単に武警が実施する海上維権執法は別の法律による旨が規定されているのみである。また、海警法においても防衛作戦などは関係法令および中央軍事委員会の命令によるものとされており、武警や海警から見れば、海警法の規定は複数の任務の一つにすぎず、上位法令で定められた防衛作戦なども当然に重要な任務である。そのため武警法では人民解放軍との統合訓練が平素から義務づけられている。換言すれば、中国海警は海上保安庁に相当する海上法執行に従事すると同時に、平素から人民解放軍と緊密に連携して軍隊としての能力や組織文化の醸成に努めているということなのであろう。こうした中国の努力も、米国の沿岸警備隊と海軍との関係に照ら

せば特段問題があるとは言えない。

もちろん、海警が法執行に従事するときには、彼らは軍人のマインドと組織文化を背景に活動していることを忘れてはならない。

海警法への疑念と課題

それでは、海警法の制定において国際社会が懸念する問題はどこにあるのか。それは国際公共財と呼ばれる海洋、すなわち領海といえども第三国に一定の権利が保障される、国際法が大いに関わる領域における活動を規定しているにもかかわらず、海警法が国際社会のルールをないがしろにした、中国の一方的な国内論理によって貫かれていることにある。

（１）「内なる敵に対する軍事力」が持つ組織文化

その第一は、海警が武警の一部門であることに起因する。前述の通り、武警は中国の三大軍事力の一つであるが、その任務はもっぱら「内なる敵」に対する軍事力である。二〇一八年の改編によって、中国の警察行政を主管する国務院公安部と軍事力の最高指導機関である中央軍事委員会との双方の指導を受けていた従前の体制から、国務院の指

導を離れた中央軍事委員会の統一的指導を受けることとなり、武警は「内なる敵に対する警察力」から「内なる敵に対する軍事力」であることをより明確にした。武警の主たる活動の舞台は、絶対的な主権下にある領土であり、その活動に国際社会の目は十分に届かない。彼らの組織文化に立って海警法を読めば、国内論理によって貫かれた規定も比較的容易に理解が可能であろう。

(2) 「管轄海域」は「海洋国土」

第二は、「管轄海域」なるあいまいな用語である。海警法では管轄海域の定義を明確にしていないが、従来からの中国の主張を見れば領海、接続水域、排他的経済水域や大陸棚のみならず、歴史的権利と主張する九段線の内側など、いわゆる第一列島線の内側のほとんど全てを指していると思われる。中国ではそれらの海域を「海洋国土」と総称し、あたかも領土と同等の権利を有しているかのような主張を中国国民に向けて展開している。さらに管轄海域の上空も中国の管轄下にあるとの主張は、一三年に東シナ海の大半に「東海防空識別区」を設定した際に、公海上空の飛行の自由を不当に侵害するような規則を設けた事案からも類推できる通り、一貫した中国の認識なのである。

その上、二〇年に改正した国防法では、軍事行動によって守るべきものとして、「国家主権」「統一」「領土」と並んで新たに「発展利益」が追加されたが、この発展利益の意味もまた、管轄海域と同様に曖昧模糊としている。恣意的解釈が可能な発展利益によつては、管轄海域はさらに際限なく拡張できることになる。

(3) 「維権執法」は単なる「法執行」ではない

第三は、管轄海域なる用語で示された海域で行使できるとされた「維権執法」が意味する活動である。

維権執法なる用語は、二〇〇二年に国家海洋局が初めて用いた新しい中国語であり、中国の警察や法執行活動を規定する「人民警察法」にその用語を見つけることはできず、改正されたばかりの武警法にすら、海警に関するわずか四回の記述以外に存在しない。つまり維権執法なる用語は、警察権や法執行活動において一般化された用語ではなく、海警のために生まれた新語である。

そもそも維権は「人権派弁護士」を意味する「維権律師」などに見られるように、「個人の権利や基本的人権を保護する」という文脈で、もっぱら一般大衆の用語であった。強いて言えば、中華人民共和国体制に反対する「内なる敵」

が用いてきた言葉であり、武警から見れば「敵性語」ともいえる用語である。海洋強国を目指す途上において、知らない間に体制側が用語の意味を換骨奪胎したようにも見えらる。

海警法は維権執法における基本任務の第一に、日本語であれば「海上安全保障の防衛」に相当する「海上安全の保衛」を挙げている。かつての中国では、彼ら自身が喫いていたように中国の漁民は公権力を意に介さない傍若無人な存在であった。しかし、ITの急速な進歩と「北斗」衛星航法通信システムによって中国籍の漁船や商船などの所在や行動が中国当局に厳格に管理されるようになった今日では、海警法における維権執法の対象は外国籍の船舶であると考えるのが自然であろう。このような中国の海上安全を害する「外なる敵」に対して、国防法などで規定した防衛作戦とは異なる概念として、「武器使用を含む必要なすべての措置」を講ずることを海警法では規定している。

防衛作戦とは異なる「維権執法」

国際公共財としての開かれた海洋や他国が領有する領域までも自国の領土と同一視して、中国の一方的な規則に従わない「外なる敵」を「内なる敵」に対する国内論理で

対応しようとするれば、当然そこに摩擦が生じ、エスカレーションすれば武力紛争に至る。

管轄海域内において、「外なる敵」への海上安全保障のための対応を、維権執法であるとして、既存の「外なる敵」への対応である防衛作戦とは別物とするのは、防衛作戦すなわち戦争に至らないグレーな事態の中で、「外なる敵」に勝利することを意図したものである。海警はすでに周辺諸国の多くの海上法執行能力、さらには一部の国の海軍力をも質量ともに凌駕する規模となっている。

管轄海域である第一列島線の内側において、中国海軍の支援を必要としない維権執法能力を海警が備えたあかつきには、第一列島線の内側から中国海軍の灰色の艦影は消えるかもしれない。このような状態は、一見すると中国が「第一列島線」内の緊張を和らげたかのようなイメージを醸し出すとともに、第一列島線の外側における「発展利益」のために防衛作戦を行う中国海軍の自由度を拡げることにもなる。これは中国が目指してきた近接阻止・領域拒否（A2/A D）戦略の一つのゴールでもあろう。

ミラーイメージを超えて

繰り返すべくもないが、管轄海域であれ維権執法であれ、

いずれも中国の国内論理に基づく一方的な概念であり、国際社会が既存のルールや価値観を曲げてそれらを許容しなければならぬものではない。質量ともに増強されつつあるとはいえ、我が国周辺海域などにおける海警の能力は、まだまだ海上保安庁のそれを大きく超えるものではない。海上保安庁は毅然かつ適切に対応しており、自衛隊が海上保安庁に代わって対応するなど、日本の対応を直ちに変更させる状況にもない。

また、許可を得て中国に入国しなければ観察・監視できない地上における武警の活動に比して、国際公共財である海洋における海警の活動は、関係国の努力によって観察・監視および国際社会への可視化が可能であり、我が国はそれを実践している。日本語の「海軍力」に相当する「海上武装力量」なる用語が草案の段階では明示されていたが、国際社会の懸念表明が功を奏したのか、公布された海警法から武装力量なるギラギラした用語は消えていた。

かつて中国が東海防空識別区を設定した際、国際ルールに著しく反する中国の要求に対して、国際社会は強く非難しそれを認めない行動をとった。その結果、中国が一方的に定めた規則は次第に空文化、死文化して今日に至る。当然、将来、国際社会がその対応を誤れば死文化した文言が

蘇生する恐れは消えていない。しかし、こうした国際社会の反応に対する中国の戦略的後退は、海警法への国際社会の対応についても模範となる前例を残している。

人は誰もがミラーイメージに陥りやすい。日本社会は各国の海上法執行機関を海上保安庁と同じだと誤解しがちであるが、実際には国によって千差万別である。軍人ではない海上保安官は法執行活動に当たり、海上における文民警察官の意識で活動しているが、海警は自身を軍隊であり軍人であるとの意識の下に行動している。組織文化が異なれば、自ずと危機における身の処し方は異なってくる。こうしたミラーイメージは、日本社会に限らず中国でも同様にある。中国の警察機関が対峙してきた一昔前の中国漁民は、当局への暴力的抵抗を厭わず、今でも民兵として武装訓練を受けている好戦的な存在である。外国の漁民もそれと同様にイメージしているに違いない。事実、南シナ海におけるベトナムなど周辺諸国の漁船や漁民に対する中国海警の対応は厳しい。

このようなイメージギャップは、往々にして想定外の不幸な摩擦を生じさせる。双方は、ミラーイメージを排して、相手の異質な点を理解しなければならない。その上でわれわれは毅然とした対応を冷静にとることが重要になる。●