

## 新発足 中国海警局とは何か — “整合”の進展度と今後の行方—



竹田 純一  
(海洋政策研究財団客員研究員)

はじめに

- 1 海洋権益重視と巡航の強化
- 2 中国海警局への“四合一”
- 3 “整合”の現状と将来方向

おわりに

はじめに

海洋権益の主張を強める中国は、2013年3月の全国人民代表大会（全人代）で国务院から提出された機構改革案を採択して海上法執行体制を調整した。中国海警局の新設である。「現在の国家海洋局の中国海監、公安部の<sup>へんぼう</sup>辺防海警、農業部の中国漁政、海関総署の海上<sup>しゅうし</sup>緝私警察の隊列と職責を“整合”し、国家海洋局を再編して国土資源部が管理する。国家海洋局は中国海警局の名義で維権執法を展開し、公安部の業務指導を受ける」<sup>1</sup>としたのである。

その中国海警局は2013年7月22日、北京市復興門外の国家海洋局ビルに並列で看板を掲げ、正式に出帆した<sup>2</sup>。わが国の尖閣諸島周辺海域に“巡航”（パトロール）として来航する中国海監と中国漁政の船は、船体を新デザインに塗り直し、舷側に改めて中国海警 China Coast Guard と表示、ブリッジ前面やファンネル（煙突）に新マークをつけている。

今回の“整合”は、“五龍治海”と批判された海上法執行組織の乱立による弊害を是正し、統合運用による効率化と“維権”（権益維持）能力の強化が主目的とされている。ただ“五龍”のうち交通運輸部の中国海

事局は“整合”対象ではなく、今回は“四合一”である<sup>3</sup>。また中国の国内報道や現地での見聞を総合すると、海監・漁政・辺防海警・緝私警察の各組織自体は存続していることが確認できる。中国語でも“整合”は、文字どおり整えて合わせる、つまり整理統合の意味だが、ストレートには単一組織に一体化されていないように見える。

各公船は中国海警と化粧直しされても、新造船も含め、管財上は依然として各組織に帰属していると中国国内で報道されている。要員の制服もそれぞれ従来のままで所属が変わってないことを示唆している。海監と漁政は、中央直轄の“国家隊”とその“垂直指導”を受ける地方政府所属の“地方隊”の2層構造になっている。だが“地方隊”の海監と漁政のパトロール船艇は一部の大型船を除くと新造分も含め従来の塗装のままである。一方、辺防海警の船艇はスピード艇まで含め多くが新しい中国海警局デザインに塗り直されたのが目撃されている。“整合”の進展は「まだら模様」であり、目指す方向が見えにくい。

さらに、中国海警局と「警」の字が加わった執法船艇は、要員が辺防海警や緝私警察なりに司法警察権（中国では一般に“刑事執法権”という）を持つのか。機関砲などの武器を搭載するのか。武装する場合、使用基準やプロセスは何か。人民警察法の規定が準用されるのか、別に新法令が整備されるのか。こうした疑問に答える明文の規定は何も公表がない。

海上法執行体制の“整合”は国際潮流に沿う対応と言える。統制の規範化や手順の標準化により不測の事態が起きないように制御が期待できるとの見方がある。一方で、権益拡大の“尖兵”役になるのではとの警戒感もある。得られる情報は極めて少ないが、中国海警局の設立経緯と発足後の現況を概観しつつ、今後の方向性を考えてみたい。

なお本稿では、部・局・庁・総隊・支隊など中国語の組織名をそのまま記述するが、海監は海洋監察、漁政は漁業行政、辺防は国境警備、緝私は密輸摘発、海関は税関の意味である。また“維権”（権益維持）、“維護”（維持擁護）、“執法”（法執行）、“巡航”（パトロール）など中国式の用語もそのまま使う場合があることをお断りしておく。

1 新華社 2013年3月10日電「国务院将重新组建海洋局」。

2 中国中央電視台網 2013年7月22日「“中国海警局”和“国家海洋局”今晨同時掛牌」。  
<http://news.cntv.cn/2013/07/22/ARTI1374443966779671.shtml>, accessed Feb. 28, 2014.

3 “四合一”は、2013年夏に中国海監東海総隊の郁志榮元副総隊長が上海で、筆者との交流の際に使った文学的な表現である。

## 1 海洋権益重視と巡航の強化

2014年の全人代。3月5日の開幕冒頭、李克強首相は政府活動報告で、海洋政策について次のように述べた。「海洋は我々の貴重な藍色国土である。陸と海を統一的に計画し、全面的な海洋戦略の実施を堅持し、海洋経済を発展させ、海洋環境を保護する。断固として国家の海洋権益を維持擁護し、海洋強国の建設に大いに力を入れる」<sup>4</sup>。

李首相の発言は特に新政策を示したものではない。習近平指導部の海洋戦略を集約して再確認したものである。中国が「海洋権益の維持擁護」や「海洋強国の建設」を国家の戦略目標として明確に定位したのは、習近平体制が確立した2012年秋の中国共産党第18回大会からである<sup>5</sup>。中国の有力紙の報道によると、2012年下半年に当時はまだ国家副主席だった習近平が、国土資源部、外交部、公安部、農業部、軍を含むメンバーによる中央海洋権益工作指導小組弁公室を目立たない形で立ち上げ、まもなく18回党大会が「海洋強国の建設」の概念を正式に提起したとされる<sup>6</sup>。

半年後の2013年7月30日、習総書記は党中央政治局の集団学習でその「海洋強国」について次のように強調した。「海洋強国の建設という展開は、持続的かつ健全に経済を発展させ、国家の主権・安全・発展利益を維持擁護し、小康社会を実現し、ひいては中華民族の偉大な復興を実現する上で重大で深遠な意義がある。一歩進み、海洋に関心を寄せ、海洋を認識し、海洋を経略せねばならない。(中略)我々は平和発展の道を堅持するが、正当な権益は決して放棄できず、ましてや国家の核心的利益を犠牲にはできない」<sup>7</sup>。

そもそも中国が海洋権益の重要性に覚醒し、海上法執行の組織と装備の整備に注力するようになったのは、経済成長の配当が広がった1990年代後半からである。組織と装備の強化を背景に、東シナ海と南シナ海

の管轄を主張する海域で“維権執法巡航”と称するパトロールの頻度と烈度を上げてきたのは2007年前後からこの5年余りのことである<sup>8</sup>。今回の“整合”の意味と今後の方向を読み解くため、やや復習にはなるが、まず“五龍”の整備状況を再点検しておこう。

最初是中国海監(中国の英訳名はCMS: China Marine Surveillance)。中国海監総隊(正庁級)の正式設置は1998年。2008年に国務院は、中国海監の主な職責を、管轄海域の定期維権巡航の実施、違法活動摘発、外国と関わる海洋科学調査・海洋施設建造・海底工程の監督などと規定した<sup>9</sup>。執法の準拠法令は第1表と第2表のとおり。維権巡航執法は、このとき初めて職責に盛り込まれたが、実際、管轄する全海域を定期的にカバーする体制が確立したのは2007年とされている<sup>10</sup>。一応のパトロール船隊がようやく整ったのを反映していた。

中国の断片的報道を総合すると、一定の航続力、自給力、衛星通信設備、採証能力などを備え外洋パトロールができる近代的な海監船は、まず1,000トン級の第1期分3隻が1995年までに新造された。第10次5か年計画期(2001—05年)に第2期分として3,000トン級1隻、1,500トン級1隻、1,000トン級4隻が竣工した。第11次5か年計画期の第3期分では2011年までに3,000トン級1隻、1,500トン級2隻、1,000トン級4隻が交付された。3,000トン級海監83と海監50は、ヘリコプターの搭載が可能で“海監旗艦”とも俗称された。船隊の大型化建設は急速前進だった。

海監“国家隊”は第3表のように、海区総隊(北海・東海・南海)3個の下に支隊10個、航空支隊3個などがある。“地方隊”は第4表の沿海地区11の省・直轄市・自治区とその下の各級政府の海洋関係部門に、総隊11個、支隊81個(総隊直属19個、地区級市52個、自然保護区10個)、

4 中国政府網 2014年3月5日「李克強總理政府工作報告(文字实录)」。http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-03/05/content\_2629550.htm, accessed March 5, 2014.

5 “海洋強国”の内容は、本誌第2巻2号、拙稿「中国の海洋政策—海洋強国目標への軌跡と今後—」も参照されたい。

6 『南方都市报』2013年4月4日「中国海警局誕生 “不只是統一服装的問題”」。

7 人民網 2013年7月31日「習近平：進一步関心海洋認識海洋経略海洋推動海洋強国建設不断取得新成就」。http://politics.people.com.cn/n/2013/0731/c70731-22399503.html, accessed Feb. 28, 2014.

8 新華社『瞭望新聞週刊』2007年第21期「『藍盾』海洋維権」は、「中国海監は、2006年に東シナ海、2007年に黄海と南シナ海で定期巡航を開始した」と記述していた。また中国新聞社 2010年12月23日電「中国將強化漁政執法管理 維持国家海洋権益」は、「同年12月の全国漁業工作会議で、南シナ海で漁政船が漁船に随伴する制度を整備し、東シナ海で特に尖閣諸島周辺海域でのパトロールと漁業保護活動を常態化させることを確認した」と伝えていた。

9 国務院弁公庁「關於印發国家海洋局主要職責内設機構和人員編制規定的通知」国弁發[2008]63号。

10 国家海洋局海洋發展戰略研究所課題組『中国海洋發展報告(2012)』(海洋出版社)、342頁。

第1表 海上執法（全般）の準拠法令

区 分	名 称
海洋に関する総合的法令	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全人代常務委 国連海洋法条約批准に関する決定</li> <li>・中華人民共和国政府 領海に関する声明</li> <li>・中華人民共和国政府 領海基線に関する声明</li> <li>・中華人民共和国 領海及び接続海域法</li> <li>・中華人民共和国 經濟專管水域と大陸棚法</li> <li>・中華人民共和国 物權法</li> <li>・中華人民共和国 土地管理法</li> <li>・中華人民共和国 漁業法</li> <li>・中華人民共和国 鈹産資源法</li> <li>・中華人民共和国 海上交通安全法</li> <li>・中華人民共和国 野生動物保護法</li> <li>・中華人民共和国 海洋環境保護法</li> <li>・中華人民共和国 環境影響評價法</li> <li>・中華人民共和国 海洋工程環境汚染防止条例</li> <li>・中華人民共和国 海洋投棄管理条例</li> <li>・中華人民共和国 海洋石油探査開發環境保護管理条例</li> <li>・中華人民共和国 自然保護区条例</li> </ul>

出所：『中国海洋發展報告（2013）』p. 263の表 14-1を筆者が整理（一部の法令名は便宜上、日本語式の表現に置き換えている。）

第2表 海上執法（専門分野）の根拠法令

中国海監	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中華人民共和国 海域使用管理法</li> <li>・中華人民共和国 海島法</li> <li>・中華人民共和国 海域使用權管理規定</li> <li>・中華人民共和国 涉外海洋科学研究管理規定</li> <li>・海底電纜管 敷設管理／保護規定</li> </ul>
中国漁政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中華人民共和国 漁業法 実施規則</li> <li>・專管經濟水域漁政巡航管理規定</li> <li>・農業行政処罰手続規定</li> <li>・中華人民共和国 管轄海域外国人外国船舶活動管理暫定弁法</li> </ul>
公安边防海警	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中華人民共和国 刑法／刑事訴訟法</li> <li>・中華人民共和国 人民警察法</li> <li>・中華人民共和国 治安管理处罰法</li> <li>・公安機關海上執法工作規定</li> </ul>
海関緝私警察	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中華人民共和国 海関法</li> <li>・中華人民共和国 刑法／刑事訴訟法</li> <li>・海関行政処罰實施条例</li> <li>・中華人民共和国 知的財産權海関保護条例</li> <li>・輸出入禁止／制限物品表</li> </ul>
中国海事	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中華人民共和国 船舶登記条例</li> <li>・中華人民共和国 船舶搭載危險物安全監督管理条例</li> <li>・中華人民共和国 船舶証書管理規則</li> <li>・中華人民共和国 船舶安全検査規則</li> <li>・國際海運危險貨物規則</li> </ul>

出所：『中国海洋發展報告（2013）』p. 264の表 14-2を筆者が整理（一部の法令名は便宜上、日本語式の表現に置き換えている。）

第3表 中国海監（国家隊）

国家海洋局（北京） 中国海監総隊	北海分局（青島） 中国海監 北海総隊	第1～第3支隊 航空支隊 維權執法支隊
	東海分局（上海） 中国海監 東海総隊	第4～第5支隊 航空支隊 維權執法支隊
	南海分局（広州） 中国海監 南海総隊	第7～第10支隊 航空支隊 維權執法支隊

出所：各種情報から筆者が整理

第4表 地方政府（11）の海洋主管部門

遼寧省	遼寧省海洋漁業庁
河北省	河北省国土資源庁（海洋局）
天津市	天津市海洋局
山東省	山東省海洋漁業庁
江蘇省	江蘇省海洋漁業局
上海市	上海市水務局（海洋局）
浙江省	浙江省海洋漁業局
福建省	福建省海洋漁業庁
広東省	広東省海洋漁業局
広西壮族自治区	広西壮族自治区海洋局
大連市	大連市海洋漁業局
青島市	青島市海洋漁業局
寧波市	寧波市海洋漁業局
廈門市	廈門市海洋漁業局
深圳市	深圳市規劃国土資源委（海洋局）

出所：『海洋發展報告（2013）』pp. 239 - 240（注：大連以下5市は国家計画に単独計上され、計画単列市と位置付けられている。）

大隊 205 個（県／県級市）が整備された。2012 年時点で、執法人員は 8,000 人余り、うち国家隊 2,300 人とされた。船艇は合計 266 隻、うち 1,000 トン以上は 26 隻、残りは 1,000 トン以下で、鋼鉄船が 40 隻、200 隻は小型艇とされていた<sup>11)</sup>。

次に中国漁政（FLEC: Fisheries Law Enforcement Command）。対外任務は、經濟專管水域（EEZ）と 2 国間漁業協定に基づく共同水域内の監督検査

11 同上『中国海洋發展報告（2012）』、340 - 341 頁。

が主とされる。“国家隊”は第5表のとおりで、黄渤海・東海・南海の3つの漁政局に漁政総隊がある。1995年に各海区漁政検査大隊から名称変更された。1997年に南シナ海で一定

第5表 中国漁政 (国家隊)

農業部漁業局 (北京) 中国漁政指揮中心	黄渤海区漁政局 (煙台) 中国漁政黄渤海総隊
	東海区漁政局 (上海) 中国漁政東海総隊
	南海区漁政局 (広州) 中国漁政南海総隊

出所：筆者が整理

のパトロールを始めたという<sup>12</sup>。“地方隊”は海監と同様に、省級に総隊、地区級に支隊、県級に大隊がある。ただ福建省海洋漁業執法総隊など、地方では「海監＋漁政」の機構が海監と漁政両方の船を運用するスタイルが主流である<sup>13</sup>。業務上は“垂直指導”を受けるが、予算や人員は原則的に地方政府の負担であり、体制は全国画一ではない。

漁政船は、1998年から農業部が初めて1,000トン級4隻を建造した。漁政118 (黄渤海総隊)、漁政201・漁政202 (東海総隊)、漁政303 (南海総隊)である。2000年に全国を統制する漁政指揮センターを北京に設置した。2010年にヘリコプター搭載の漁政310 (南海総隊)を初配備した<sup>14</sup>。前後して海軍から2009年に潜水艦救難艦(4,600トン)が漁政311 (南海総隊)、2012年に大型測量艦(5,800トン)が漁政206 (東海総隊)に転籍した<sup>15</sup>。漁政船隊は航続日数や自給能力が増強された。地方隊の漁政船は最大500トン級までである。中国の報道写真からは、南海漁政局の指揮下の船艇は地方隊分も含めて多くが機関砲や機関銃で武装していることを識別できるが、その理由は明確にされていない。黄渤海と東海漁政局の船艇は、放水銃以外に武器の搭載は確認されていない。

執法船とは別区分の話になるが、フィリピン当局筋などの情報では、中国は1995年から実効支配する南シナ海のミスチーフ礁 (中国名：美濟礁)の施設工事や物資補給に、海軍南海艦隊の大型補給艦・輸送艦・給油艦・測量艦を一時的に漁政船に塗り替えて投入している。その画像 (漁

政13・21・22・25・26・28・29・88など)は、中国国内のインターネットでも確認できる。

3番目は辺防海警。第6表のとおり、沿海地区11の省・直轄市・自治区の辺防総隊に合計21個の海警支隊がある。営門には必ず向かって右に〇〇省公安辺防総隊海警支隊、左に中国人民武装警察部隊〇〇省辺防総隊海警支隊の表札を掛けている。これは辺防総隊が公安部 (辺防管理局=第4局、省レベルでは公安厅/公安局の辺防局)に隷属すると同時に、國務院と中央軍事委員会が二重指導する中国人民武装警察部隊の序列下にあることを示すものとされる。中国特有の組織論は難解だが、具体的には、海上 (内水・領海・接続水域・EEZ・大陸棚)の治安案件と刑事事件の処理に際し、海警支隊は地区 (市)級公安局に相応して人民警察法 (1995年)に定める逮捕や拘留などの職権を行使する。ただし兵役制で管理は軍事化され、武警部隊の制服に階級章もつけている。

第6表 辺防海警支隊の一覧

(所属)	(海警支隊)		
遼寧辺防総隊	海警1支隊 (大連)	海警2支隊 (丹東)	
河北辺防総隊	海警支隊 (秦皇島)		
天津辺防総隊	海警支隊 (天津)		
山東辺防総隊	海警1支隊 (威海)	海警2支隊 (青島)	
江蘇辺防総隊	海警支隊 (太倉)		
上海辺防総隊	海警支隊 (上海)		
浙江辺防総隊	海警1支隊 (台州)	海警2支隊 (寧波)	
福建辺防総隊	海警1支隊 (福州)	海警2支隊 (泉州)	海警3支隊 (廈門)
広東辺防総隊	海警1支隊 (広州)	海警2支隊 (汕頭)	海警3支隊 (湛江)
広西辺防総隊	海警1支隊 (北海)	海警2支隊 (防城港)	
海南辺防総隊	海警1支隊 (海口)	海警2支隊 (三亜)	海警3支隊 (三沙)

出所：各種資料から筆者が整理 (海南第3支隊は文昌市を後方基地とする。)

辺防海警は1951年に公安軍の一部として誕生し、複雑な変遷をへて1987年に海警支隊の名称が登場した。海洋活動の拡大に伴い、任務内容も変化してきた。2007年の公安部の規定<sup>16</sup>は、職責として海上犯罪の予防・捜査、国家安全と海域の治安の維持、海上重要目標の警備、救難

12 『中国漁業報』2011年2月21日「中国漁政 藍色国土の守護者」。

13 福建省海洋与漁業執法総隊ウェブサイトの記載による。http://www.fjofa.cn/zjzg/asp, accessed March 12, 2014.

14 中国新聞社2010年9月29日電「中国最先進漁政執法船投入使用 配備直昇機」。

15 『農業日報』2009年4月2日「漁政巨艦首航西沙 侵漁船只望風而逃」。

16 「公安機關海上執法規定」公通字[2007]63号。

などを列挙している。筆者の取材では、密航・密輸の摘発に加え、国家主権と海上権益の保護、海上テロ対策、海賊対策が重視されるようになったと聞く。船艇は「海警」や「公安辺防」と表示していたが、2006年に「中国海警 China Coast Guard」に統一された<sup>17</sup>。いわば中国版沿岸警備隊を初めて名乗ったのである。パトロール船艇は機関砲や機関銃を搭載している。ただ大中型は、1,000トン以上が3隻（新造1隻、江湖I型護衛艦から転籍2隻）、600トン級(618B型など)が約20隻にすぎない。コーストガードの看板に見合う装備ではなかった。辺防海警が対外パトロールに出るのは、ベトナムと共管するトンキン湾（中国名：北部湾）の漁業水域や韓国水域に近い黄渤海にとどまっている。

4番目は緝私警察。海関総署（北京）・広東分署（広州）と全国41の直属海関に緝私局、その下の全国170海関に緝私分局がある。2000年に海関法の改正で新設された。これも中国特有で、海関総署緝私局は同時に公安部第14局であり、各緝私局と緝私分局も所在地の公安機関の密輸犯罪捜査局である。この2重の枠組みで刑事執法権を行使する。沿海地区の緝私局には海上緝私大隊があり、最多10隻程度のパトロール船艇をもつ。ただ武装はしてはいるが、主力は626型（200トン級）や小型高速艇で大型船はない。

最後に今回の“四合一”から外れた中国海事（MSA：Maritime Safety Administration）。対外的に中国海事局と称する交通運輸部海事局は、1998年に港務監督局と船舶検閲局を合併して誕生した。主任務は、海上の安全監督と船舶による汚染防止、船舶と海上施設（海上油田など）の検査、船員と水先案内人の資格審査、航海保障（灯台や無線標識など）の管理などである。直属海事局が14、地方海事局が28あり、内陸河川や湖も主管する。船艇は「海巡」と表示している。ヘリコプター搭載5,000トン級の海巡01（上海海事局）、3,000トン級の海巡11（山東海事局）と海巡31（広東海事局）、2,700トン級の海巡22（浙江海事局）、1,500トン級の海巡21（海南海事局）の大型船5隻が2005年以降に順次、就役した。他に中型（30～60メートル級）の海巡船が40隻前後、設標船・航路測量船・流出油回収船などの特殊船、多数の小型艇がある。

17 新華社2006年5月21日電「海警新外観標識船艇亮相浙江」。

各部門の船艇の概数を改めて整理すると第7表のとおりである。要約すると、海監・漁政は資源や環境と海洋権益の確保、辺防海警・緝私警察は海上の治安確保と犯罪摘発、海事は海上交通安全が任務の重点だった。実際の活動範囲は、辺防海警・緝私警察・海事は主に内水・領海・接続水域、海監・漁政はEEZと大陸棚も含む管轄海域の全体とされてきた。

第7表 整合前の“五龍”の保有船艇（概数）

	総隻数 (含む“地方隊”)	うち大型船 (1,000 t級以上)
中国海監（国家海洋局）	280	28
中国漁政（農業部漁業局）	140	8
辺防海警（公安部辺防管理局）	250	3
緝私警察（海関総署）	200	0
中国海巡（交通運輸部海事局）	800	5

出所：2013年1月時点の各種資料から筆者が整理（一部推計を含む）。

## 2 中国海警局への“四合一”

では焦点の“維権巡航”について、中国は守るべき海洋権益としてどのような内容を描いているのだろうか。『中国海洋発展報告（2013）』は、数年来の海洋維権の具体例として「黄岩島（スカボロー礁）と釣魚島（尖閣諸島）の巡航で国家の外交闘争と緊密に連携し、機敏な機動による海上戦術で段階的勝利を得たこと」、「中国の管轄海域での他国の不法な石油天然ガスの探査測量や軍事偵察活動を監視し、実際行動で政府の主張を宣示したこと」などを成果としてあげている<sup>18</sup>。つまり、東シナ海と南シナ海の島嶼領有権やEEZ・大陸棚の管轄権について、中国政府の政治的主張を現場で示し、EEZ内での経済的利益を確保すると同時に、軍事面で外国（米軍）のISR（情報収集・監視・偵察）活動を牽制排除することが、最大任務であることを示している。政治・経済・安全保障の複合目的である。

また同報告は、「維権巡航の執法方式としては、“宣示性措置”（拡声器放送や電光板表示などで相手船舶の国籍を確認したり、管轄する島嶼を周回巡視し

18 『中国海洋発展報告（2013）』、270 - 274頁。