

中国の海上民兵と国際法*

目次

はじめに

1 中国の海上民兵

- (1) 組織、設備及び訓練
- (2) 平時軍事力の想定に関わる海上民兵の使用
- (3) 海上戦における民兵の使用

2 情報収集のための漁船の使用

3 海戦法規における漁船の法的地位

- (1) 海戦法規における漁船の法的地位
- (2) 区別の原則
- (3) 慣習法の輪郭

4 中国の海上民兵が引き起こす諸問題



ジェームズ・クラスカ
(米海軍大学校教授)



マイケル・モンティ
(米海軍大学校研究助手)

はじめに

中国は、人民解放軍海軍 (People's Liberation Army Navy, PLAN) を支えるため、漁船を海上民兵 (maritime militia) として組織した分散型のネットワークを展開している。海上民兵が配備されているのは、将来何らかの紛争が発生した時に「海上人民戦争」(people's war at sea) を遂行するためである¹。この戦略は、沿岸の漁船が敵国の海軍に組み込まれていない限り、これを拿捕あるいは攻撃から保護することを規定した海戦法規

*本論文において述べられた考え及び意見は著者らのものであり、必ずしも米国政府、米海軍省、又は米海軍大学校のものではない。

1 Alexander Huang, *The PLA Navy at War: 1949-1999*, in MARK A. RYAN, DAVID MICHAEL FINKELSTEIN & MICHAEL A. McDEVITT, CHINESE WARFIGHTING: THE PLA EXPERIENCE SINCE 1949, 266 (2003).

の抜け穴を突いたものである。また海上民兵は、不正規の海軍となり多大の出費を要することなく PLAN の軍事力を増強するので、敵対国に作戦上、法律上、及び政治上の課題を惹起している。

中国の巨大に編成された海上民兵ネットワークは、戦闘空間を複雑化にして、敵対国の意思決定プロセスを阻害して政治的ジレンマを課すことになり、海上における危機や戦争が発生したときに、敵対国が中国に対する行動を慎重にさせることになる。さらに、この問題は、法的にも重要な意味合い (implications) を含んでいる。本稿は「海上民兵は、海戦法規において長年守られてきた軍艦と民間船舶との区別が消滅するリスクをもたらしている」と結論している。海戦法規は、軍艦が敵対国の軍事力を支援している民間の漁船と交戦することを認めている。しかし海上民兵に関しては、合法的な漁船と、補助的な海軍力 (auxiliary naval force) として PLAN に組み込まれている漁船とを区別することが、實際上、不可能になる可能性がある。戦闘における決定的な役割を担っているか否かにかかわらず、戦域に海上民兵が存在することが、敵対国に対して法的及び作戦上の煩わしいジレンマを課すことになる。

海上民兵は、中国の大国化に伴って浮上してきた。インド政府と米国政府は、PLAN の急速な増強に対して、地域的な懸念を高めている。近い将来、中国は世界第2の海軍力を有すると見られるため、国際法上、補助的な民兵の軍事力に含まれる意味合いを明らかにすることが特に重要になっている。中国が海軍力を増強するために正統性を欠いた取り組みを行っているため、400年間にわたって積み上げられた海戦法規の慣習、そして各締約国の国家実行 (State practice) が形骸化される可能性がある。

1 中国の海上民兵

中国は、世界最大の民間漁船及びトロール船²の船団を展開し、その多くの乗組員と船舶が形成する海上民兵が、東シナ海及び南シナ海における地政学上の主張を促進するために使用されている。混成の民間

2 1 FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION, WORLD REVIEW OF FISHERIES AND AQUACULTURE 2014, at 36, available at <http://www.fao.org/3/a-i3720e/i3720e01.pdf> (last visited June 16, 2015).

海上戦力 (civilian-naval forces) が非公式の警察及び補助的軍事力として PLAN に組み込まれ、平時においては日本、ベトナム及びフィリピンに対する強制的な海洋外交を支える役割を担っている。これらの船舶は、南シナ海で季節的な漁業禁止を強要しているほか、同海域における人工施設の建設等により中国海警 (Chinese Coast Guard) を支えている。海上民兵は、何らかの海上紛争が発生した時に中国の軍事力を増強することを意図したものであり、このような海上民兵の利用 (utility) が海戦法規に深刻な意味合いを加えている。

(1) 組織、設備及び訓練

中国の海上民兵を構成する約 20 万隻の漁船は、PLAN に正式に組み込まれているのではなく、南シナ海及び東シナ海における中国政府の戦略的な目的を促進するために、軍隊と連動して展開している。中国は、大規模な商業ベースの漁業セクターを擁しており、世界全体の漁業就労人口の 25% に相当する 1,400 万人が漁業に携わっている³。これらの漁民は、集団組織に配属され又は民間企業に所属して、海洋における中国の国益促進を目的に動員されるため、軍事訓練と政治教育を受けている⁴。

海上民兵の漁船は、通信システム及びレーダー等を含む高度な電子機器を装備しているので、PLAN の軍事機構を補完するとともに、中国海警等の他の機関との相互運用性を高めている。さらに海上民兵は、中国の戦艦に対し後方支援を提供している。例えば、2008 年 5 月、浙江省近海で弾薬と燃料を輸送して 2 隻の軍艦にこれを補給した⁵。また漁船の多くが航法衛星システムを備えており、船舶の位置を追尾して中継し、海洋情報を収集・伝達することができる⁶。これらの船舶は、平時には環礁や岩、自然島、新たに造成した人工島、海岸及び海上施設周辺の現場でプレゼンスを維持している⁷。さらにこれらの船舶は、南シナ海で悪名

高い人工島を造設するための材料を供給しており、1990 年代以後その総量は 265 万トンを超えている⁸。

海上民兵の訓練には、船舶の識別、軽火器の使用及び軍事組織 (military organization) が含まれる⁹。漁民は、海上で時には共産党幹部から政治思想を教え込まれ、民間防衛訓練を受けている。さらに一部の漁民は、領海をめぐる論争が生じている水域で、外国船舶と対決する訓練を受けている¹⁰。中国の領海主張を促進する国家の扇動的プロパガンダ (state agitprop) の一環として、海上民兵の漁船は、海軍の補完的な役割とは逆 (the tail wagging the dog) の火付け役となって、近隣諸国との紛争に中国を引きずり込む可能性がある。例えば、2010 年 9 月 8 日、尖閣諸島の近海で 1 隻の中国トロール漁船が日本の海上保安庁の巡視船 2 隻に衝突した¹¹。中国漁船の船長、詹其雄 (Zhan Quxiong) のほか 11 名の乗組員が海上保安庁によって勾留された。同乗組員は 2 週間後に釈放されたが、この事件によって日・中関係が大きく悪化した。ある北東アジアの外洋海軍の元司令長官は、昨年行われた会議で非公式に「中国の漁船は軍人を乗せて運航している」と語っている。この点は、現在領海をめぐる中国と対立しているある東南アジア国家の海軍を退役した高官によっても確認されている¹²。

経済が国家に統合されてナショナリズムの掛け声が高まるという急激な混淆が、中国の水産業界と中国共産党の双方に利益をもたらす効果的な主従関係 (patron-client relationship) を形成している。中国の漁民は、外国漁船との競争が増加し近海の漁獲量が減少する状況に直面して、生き残るための新たな手段として海上民兵を選択している。2012 年 6 月、海南省の国有企業の宝紗漁業公司 (Baosha Fishing Corporation) 董事長の賀建斌 (He Jianbin) は、政府が中国の漁船及び乗組員を PLAN のために民兵に転換することを奨励した。

3 *Id.* at 28.

4 Andrew S. Erickson & Connor M. Kennedy, *Meet the Chinese Maritime Militia Waging a "People's War at Sea,"* WALL STREET JOURNAL (Mar. 31, 2015), <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/03/31/meet-the-chinese-maritime-militia-waging-a-peoples-war-at-sea/>.

5 Edward Wong, *Chinese Civilian Boats Roil Disputed Waters,* NEW YORK TIMES, Oct. 5, 2010, at A6.

6 Erickson & Kennedy, *supra* note 4.

7 *Id.*

8 *Chinese Tanmen Militia Fought the Foreign Police,* XINHUA, (Apr. 30, 2014), <http://www.wenxuecity.com/news/2013/04/30/2368448.html> (Original in Chinese), rough translation available at <http://www.fixdlfile.com/news/000455.html>.

9 Erickson & Kennedy, *supra* note 4.

10 *Id.*

11 Wong, *supra* note 5.

12 Authors personal off the record conversations with the individuals.

もし南シナ海に中国漁船 5,000 隻を動員し、漁民 10 万人を民兵に仕立てて武装させれば、我が国はこの海域ですべての国家を合わせたよりも強大な軍事力をもつことになる…毎年、漁業が暇になる 5 月～8 月に、漁民が漁業、生産及び軍事行動に熟練するための訓練を実施して予備海軍兵力とし南シナ海の問題解決のため使用すべきだ¹³。

さらに賀建斌は、南シナ海の北端に位置する海南省がこのような目的のために 23,000 隻を超える漁船を動員できることに言及している¹⁴。

(2) 平時の軍事力投入に関わる海上民兵の利用

巨大な海上民兵は、南シナ海の 90% を超える海域¹⁵ に対する中国の大胆な領海主張の守り手として、この海域における平時の軍事力投入について重要な位置を占めるようになった。中国政府にとって海上民兵は、領海主張をめぐってベトナム、フィリピン、マレーシア、インドネシア及びブルネイとの緊張が高まる中、表立った紛争リスクを伴わないで、海域における支配力を強制するための有効な非軍事的手段なのである。

中国は、東シナ海の尖閣諸島をめぐる論争でも、日本に対し同様な戦略を用いている。中国は、日本との戦争の可能性を低くしながらプレゼンスを維持するため、尖閣諸島周辺海域で政府の監視船の代わりに海上民兵の漁船を配置しているのである。例えば、2014 年 1～9 月に尖閣諸島周辺の日本の領海における中国政府の監視船は、前年の同期間の 17.6 隻から 7.1 隻に減少している¹⁶。これとは対照的に、日本の海上保安庁は、2014 年 1～9 月に中国漁船 208 隻に同海域からの退去を命じている¹⁷。この数字は、2013 年の同じ期間に比べて 2.4 倍、2011 年の同じ

13 Miles Yu, *Inside China: Armed Fishermen*, WASHINGTON TIMES (July 18, 2012), <http://www.washingtontimes.com/news/2012/jul/18/inside-china-armed-fishermen/?page=all>.

14 *Id.*

15 BUREAU OF OCEANS AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AND SCIENTIFIC AFFAIRS, U.S. DEPARTMENT OF STATE, CHINA: MARITIME CLAIMS IN THE SOUTH CHINA SEA (2014) (Limits in the Sea No. 145), available at <http://www.state.gov/documents/organization/234936.pdf>.

16 Hiroyuki Akita, *China's New Senkakus Tactic? Fleets of Fishermen*, ASIAN REVIEW, (Oct. 10, 2014), <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Chinas-new-Senkaku-tactic-Fleets-of-fishermen>.

17 *Id.*

期間に比べると 26 倍である¹⁸。中国は、尖閣諸島の近海で武力衝突を誘発する事件が起こる可能性を抑制しつつ同海域でのプレゼンスを維持する方法として、公船の代わりに漁船を使用しているのである。中国の漁船は、尖閣諸島の近海で、海軍艦船その他の公船を必要とせず日本への領海主張に異議を申し立てており、中国の利益に貢献している。日本もまた、中国の戦艦が尖閣諸島にきわめて近接した海域に出没するよりも、漁船の方が衝突のリスクが少ないことを認めており、その方が望ましいと考えている。日本はまた、中国が中国漁船を取り締まらないことを望んでいる。もし中国漁船を取り締まれば、中国海警の同海域への立ち入りが必要になり、その結果、同海域における中国公船のプレゼンスがある程度正当化されるからである。さらに東京は、北京が尖閣諸島領海に艦船を派遣することを望まないし、北京が中国漁船を巡視すれば、こうした公的活動が北京の領海主張を裏付けることになるので、これも望んでいない¹⁹。

北京の海上民兵は、東シナ海と南シナ海で圧力を保持する平時の役割に加えて、将来この海域で海上戦が起きた場合に主要な役割を果たすべく配備されているのである。

(3) 海上戦における民兵の使用

中国の海上民兵の深慮ある基礎は、文民と軍人を一体化する「人民戦争」(people's war) の概念にある。人民戦争のドクトリンは、2006 年に中国政府の国防白書に掲載されている²⁰。在北京中国大使館の前武官デニス・J・ブラスコ (Dennis J. Blasko) は、海上民兵は「今日の条件下」(under modern condition)²¹ における人民戦争の概念を拡大したものであると示唆し、次のように述べている。

中国は、膨大な数の軍人と文民を動員することにより、敵の情報収集と目的設定機能を混乱させ複雑化する「人海戦術」(flood the zone) を見込むことができる。圧倒的な人員の配備が軍事行動の主要な努力を

18 *Id.*

19 *Id.*

20 Wong, *supra* note 5.

21 *Id.*