

# 中国海警局（武警海警総隊）と海上保安庁

## —海洋権益維持と海上法執行をめぐる若干の比較—

はじめに

- 1 「海洋分割」競争とコースト・ガード
- 2 法的性格の異同点
- 3 組織と任務の異同点
- 4 装備の異同点と逆転した勢力

おわりに



竹田 純一  
(笹川平和財団客員研究員)

### はじめに

日中関係は2018年10月、安倍首相と習近平国家主席が北京で会談し「競争よりも協調」を目指すことで一致、融和モードに転じた。だが、沖縄県の尖閣諸島海域に来る中国海警局公船（以下、海警船）は引いていない。海上保安庁の集計<sup>1</sup>によると、会談翌月の11月は接続水域への入域日数19日のべ72隻、うち領海侵入1日のべ4隻。12月は入域8日のべ12隻、侵入ゼロ。だが年明け2019年1月は入域19日のべ70隻、侵入3日のべ12隻。2月は入域16日のべ54隻、侵入3日のべ12隻。2012年9月以降の“常態化”レベルにほぼ戻った。あたかも政経関係改善と領有権主張は別という図式だ。

中国海警局は、“海洋強国”を目指す習近平指導部の肝いりで2013年に発足。「海上の“維権執法”（権益維持・法執行）任務にあたる」とされ、国務院（政府）の部門だった。だが5年後になる2018年7月には、中国

1 海上保安庁公式サイト「尖閣諸島周辺海域における中国公船等の動向と我が国の対処」<https://www.kaiho.mlit.go.jp/mission/senkaku/senkaku.html>（なお、以下に脚注に付したウェブサイトはいずれも2019年2月28日にアクセスを確認している）。

人民武装警察部隊（以下、武警部隊または武警）に丸ごと編入され「武警海警総隊」になった。中国海警局の対外名称は維持する。

武警は、従来は中央軍事委員会（以下、中央軍委）と国務院の二重指導下にあった。だが2018年元旦から、武警は党中央と中央軍委が統一集中する指導下に置かれ、国務院の編制に残らないことになった。つまり中国海警局は、武警の一部として中央軍委の一元的な指揮統制を受ける「準軍隊」へと法的地位が変わった。まさに中国海警局は第2海軍ではないのか？と警戒される所以だ。

武警海警総隊への改編は、“先移交、後整編”（まず移管、あとで整頓再編）のプロセスを進めると党中央の決定が明示している。習政権は“依法治国”（法に依拠して国を治める）や“依法治軍”（同、軍を治める）を標榜しているが、まさに中国式「法の支配」だ。「国防法」や「人民武装警察法」などの関連条文の改定を含め組織の編制や任務遂行の体制はまだ明らかにされていない。暫定的な“改革期間”（過渡期）は続くと思われる。そもそも今回、海警局を武警部隊に編入する目的や理由の明確な説明も聞かれない。

ただ正式には未発表だが、2019年2月の“春節”（旧正月）休暇前には、海軍少将から転じた王仲才武警少将が武警海警総隊の司令員に就任していることが確認された。海警局が軍の影響下に入ったことを人事が物語っている。

中国は猛スピードで海警船を大量に新造してきた。1,000トン以上の大型船の数は既に海上保安庁の巡視船の2倍以上。「世界最大のコースト・ガードになった」（米国防総省2018年版「中国軍事安全保障発展動向」報告<sup>2</sup>）。大型化に加え、76mm砲も搭載するなど重武装化も目立つ。“維権執法”の運用体制の行方にも影響してくるだろう。

他方、同じ2018年。海上保安庁は創設70周年を数えた。いうまでもなく国土交通省（旧運輸省）の外庁である。戦後復興、高度成長、新海洋秩序、周辺海域の緊張…日本の海をめぐる内外情勢は激変してきた。だが情勢に対応して任務の重点は変動してきたが、海上警察力、海上法

2 Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018, <http://www.ustaiwandefense.com/tdnswp/wp-content/uploads/2018/08/2018-Military-and-Security-Developments-Involving-the-People's-Republic-of-China.pdf>

執行機関としての法的地位は一貫して変わらない。領海主権と海洋権益の保全、海上の秩序と安全を確保してきた。

海洋権益をめぐる情勢分析への一助として、本稿では、中国海警局の武警部隊への編入をめぐる動向を中心に整理し、日中両国の海上法執行機関の法的性格や任務遂行体制の異同点について若干の比較を試みたい。

## 1 「海洋分割」競争とコースト・ガード

最初に少し広くアジアの主な海上保安組織の設立状況を概観しておきたい (下掲、第1表)。大半は組織の英語名をコースト・ガード CG : Coast Guard<sup>3</sup> とするが、日本と韓国以外は専門組織としての歴史は浅い。経緯は単一ではないが、ほとんどは国連海洋法条約 (UNCLOS) が1994年に発効し「海洋分割」競争が熾烈化した90年代後半以降にそれぞれの海軍から分離された。海上保安庁の英語名も2000年から、国際的に通用しやすい JCG : Japan Coast Guard に変更された<sup>4</sup>。

CGは白色の船体塗色からホワイト・フリートと呼ばれ、グレイ・フリートつまり軍艦と区別される。いきなり海軍が前面に出ると摩擦が軍事衝突にエスカレートしかねない。海上警察力を「安全装置」や「緩衝材」にしようという知恵だ。政府機関のCGだと、海軍どうしの場合に比べて国際的な交流や協力の拡大にも政治や外交面の制約が少ない。

第1表 アジアの主な海上保安組織

国 / 地域	設立年	組織名	略称
日本	1948	海上保安庁	JCG
韓国	1953	海洋警察庁	KCG
フィリピン	1998	沿岸警備隊 <sup>注1</sup>	PCG
台湾	2000	海岸巡防署	TCG
マレーシア	2005	海上法令執行庁	MMEA
中国	2013	海警局	CCG
ベトナム	2013	海上警察 <sup>注2</sup>	CSB
インドネシア	2014	海上保安機構 <sup>注3</sup>	BAKAMLA

注1) 1967年設立、98年海軍から独立

注2) 1998年設立、13年海軍から分離

注3) 2006年海上保安調整会議、14年改編

3 一般名詞としての Coast Guard を日本では沿岸警備隊、中国では海岸警衛隊と定訳している。  
4 変更前、海上保安庁は英語名として Japan Maritime Safety Agency を使っていた。

中国海警局も大筋ではこの国際潮流のなか2013年7月に発足した<sup>5</sup>。海を統治する“四龍”などと風刺されてきた国土資源部国家海洋局の中国海監、公安部边防管理局の辺防海警、農業部漁業局の中国漁政、海関総署緝私局の緝私警察 (海関は税関、緝私は密輸取締) の四部門の船艇を“整合” (統合) した。白色の船体デザインを統一し、中国海警 China Coast Guard の文字と新図案のエンブレムを掲げた。

組織統合案の全国人民代表大会 (全人代) への提出当時、中央編制弁公室の責任者は次のように説明していた。「これまで海監、辺防海警、漁政、緝私警察の職能は単一で、職責範囲外の違法行為を阻止できず、執法効果に影響してきた。各自が岸壁、船艇、通信、後方補給システムを備え、リソースを浪費してきた。各自が重複して書類作成や現場検査を行い、行政コストが高く効率が低かった…」<sup>6</sup>。

海警局の発足直後の2013年7月末、習近平総書記は党中央政治局の集団学習で次のように強調したと報道された。抜粋すると「海洋強国の建設は…中華民族の偉大な復興を実現する上で重大かつ深遠な意義がある。一步進み、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。…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、まして国家の核心的利益を犠牲にはできない」<sup>7</sup> という内容だ。

直接は言及していないが、発言時期から見て、海警局新編の目的が総合国力の伸張に見合った海洋権益の確保と維持にあることを指示したものと理解された。この時点では中国もコースト・ガード設置の国際潮流に外形的に触先を揃えた形だった。

## 2 法的性格の異同点

### (1) 海上保安庁——徹底した「軍警分離」

多言は要しないと思うが、海上保安庁は1948年5月1日の創設時から軍事色を徹底して排除してきた。徽章も、旧海軍を想起させる桜花を

5 中国海警局は《国务院机构改革和职能转变方案》(國務院の機構改革と職能轉變方案)で項目の(5)として提案され2013年3月14日の第14期全国人民代表大会第1次会議で批准された。

6 新華社2013年3月30日電「授權發布、中央編弁負責人就國務院機構改革和職能變換答人民日報、新華社記者問」。

7 人民日報2013年7月31日「習近平：進一步關心海洋認識海洋經略海洋推動海洋強國建設不斷取得新成就」。

避けて梅花、錨ではなくコンパスを組み合わせてデザインされた。コンパスは庁旗や巡視船のファンネル・マークにも採用されている。余談だが、巡視艇 (PC/CL) はもともと煙突がないが、近年は巡視船 (PL/PM/PS) でもウオーター・ジェット推進で煙突がない高速船が増えた。航空機は、固定翼機、ヘリコプターとも尾翼にコンパス・マークをつけている。

海上保安庁法 25 条が「この法律のいかなる規定も海上保安庁とその職員が軍隊として組織され、訓練され、軍隊の機能を営むことを認めるものと解釈してはならない」と「軍警分離」を明示していることは、かなりよく知られている。

ちなみに海上における法執行にあたり、事態が海保の対応能力を超えていると判断される場合には、自衛隊法 82 条により防衛大臣は内閣総理大臣の承諾を得て自衛隊の部隊に必要な行動を命じることができる (海上警備行動)。その場合、自衛隊の部隊の活動は海保の任務を補完・代替する警察力行使であり、警察官職務執行法・海上保安庁法を準用して活動する (同法 93 条)。

また自衛隊法 80 条は、自衛隊の防衛出動 (76 条) や治安出動 (78 条) の際に特に必要な場合、内閣総理大臣は海保を防衛大臣の統制下に組み入れることができ、防衛大臣に海保を指揮させると定めている。ただその指揮は海保長官に対し行う (自衛隊法施行令 103 条)。いわば間接的な統制・指揮であり、海保の行動範囲や活動権限は通常時と変わらず、武器使用は警察官職務執行法に従う。

整理すると、海上警備行動の場合には、自衛隊 (主に海上自衛隊) が海保の任務を代替することがある。だが防衛出動や治安出動の場合でも、海保が自衛隊の任務を代替するわけではない。「軍警分離」は法令により厳格に規定されている。

なおアメリカ沿岸警備隊 USCG (財務省隷下、運輸省隷下と変遷後、現在は国土安全保障省の管理下) は、海上警察権を行使する連邦政府の法執行機関だが、合衆国法典 (United States Code) では同時に、陸・海・空軍・海兵隊に次ぐ 5 番目の軍種と示されている。宣戦布告に際し議会または大統領の命令がある場合は海軍の一部門になる。この点は、海保のモデルにはなっていない。

## (2) 中国海警局——武警海警総隊への転換

2013 年の中国海警局の発足は「国家海洋局の中国海監、公安部の辺防海警、農業部の中国漁政、海関総署の海上緝私警察の隊列と職責を整合し、国土資源部が管理する国家海洋局が中国海警局の名義で“維権”と“執法”を展開し、公安部の業務指導を受ける」と規定された (前掲注 5 のとおり)。

発足時のトップは、公安部副部長兼国家海洋局副局長の孟宏伟<sup>8</sup>が海警局長、国家海洋局長の劉賜貴<sup>9</sup>が海警局政治委員 (以下、政委) を兼務した。それぞれの副職とスタッフ部門の海警司令部兼中国海警指揮中心 (兼国家海洋局海警司)、海警政治部 (兼国家海洋局人事司)、海警後勤装備部 (兼国家海洋局財務装備司) には若干の武警将校も配置されたが、國務院 (政府) の機関としての法的地位は明確だった。

公安部と武警の関係は複雑なので少し補足する。“四龍”のうち辺防海警は沿海部 11 の省・市・自治区の公安辺防総隊の海警支隊を指す。現役の武警隊員 (兵士は兵役) が武警の制服を着用した。公安辺防部隊は、公安消防部隊、公安警衛部隊とともに公安現役部隊と総称され、公安部と武警の二重指導下にあった。そもそも武警は國務院と中央軍委の二重指導下にあった。主力は内衛部隊 (軍から転じた武警機動師 14 個を含む) だったが、関係省庁と武警の二重指導下で武警警種部隊と総称された武警交通部隊 (道路)、武警水電部隊 (ダム)、武警黄金部隊 (探鉱)、武警森林部隊 (山林防火) もあった<sup>10</sup>。

辺防海警の船艇はグレー塗装で「公安辺防」「海警」「China Police」などと表示していたが、2006 年に浙江省公安辺防総隊の海警支隊が船体を白く塗り替え「中国海警 China Coast Guard」を初めて名乗った<sup>11</sup>。当時の公安部の内部通達では、辺防海警の職責として「海上犯罪の予防・

8 階級は公安部で序列 2 位の副総警監。2016 年に国際刑事警察機構 INTERPOL の総裁に転じたが、2018 年に中国共産党の紀律検査部門に汚職容疑で摘発され失脚した。

9 2014 年に海南省に転じ、省長等をへて、省委書記兼省人大常務委主任。

10 現行 (2009 年公布施行) の人民武装警察法 (武警法) 第 2 条は「武警は、国家が賦与する安全保衛任務および防衛作戦、救助救援、国家経済建設への参加等の任務を担う。武警は国家の武装力の組成部分である」、第 3 条は「武警は國務院と中央軍委が領導し、統一領導と分級指揮を結合させた体制を実行する」と規定している。

11 新華社 2006 年 5 月 21 日電「海警新外觀標識亮相浙江」。