



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

中国の海洋進出と海上民兵組織
地域研究部 アジア・アフリカ研究室

八塚 正晃

NIDS コメンタリー

第 53 号 2016 年 7 月 15 日

積極化する中国の海洋進出

中国は現在、経済力と軍事力を背景に積極的な海洋進出を進めている。中国政府は、軍事的なエスカレーションを招かない低烈度の威嚇を繰り返しつつ実効支配の強化を図っており、こうした中国の行動は、「サラミ戦略」や「漸進的拡大（creeping expansion）」等と呼ばれており、周辺国との間で摩擦を生起している。

こうした中国の海洋政策において存在感を高めているのが、海上民兵組織（Maritime Militia）である。習近平は 2013 年 4 月、党・国家・軍の最高位に就いた直後に、海南省潭門の海上民兵組織を訪問した。この 3 か月後の 7 月、南シナ海を管轄する三沙市で新たに海上民兵組織が結成された他、南シナ海の係争海域において海上民兵組織の関与が疑われる衝突事案が近年多く発生している。このように海上民兵組織の存在感が増している一方で、同組織の構造や運用の実態は依然として謎に包まれたままである。

本稿では、海上民兵の組織構造、法執行機関や軍機関との関係性を分析することを通じて、中国の海洋政策において海上民兵組織がどのような役割を担い、いかなる問題を生じうるか、そして、その政策的な対応として何が求められるかについて検討を試みる。

複雑な構造を持つ海上民兵組織

そもそも海上民兵とはいかなる組織か。まず確認すべきは指揮命令系統である。組織であるからには単なる漁民の寄せ集めではなく、そこには指揮命令系統が存在するはずである。

中国の「民兵工作条例」によれば、「民兵は、中

国共産党が指導する生産から離れない群衆武装組織であり、中華人民共和国の武装力の構成部分であり、中国人民解放軍の助手であり予備力」（第 2 条）と規定される。また第 5 条では、「民兵工作は、国务院、中央軍事委員会の指導の下、中国人民解放軍の総参謀部（注：軍改革以降は国防動員部）が主管する」、「省軍区、軍分区、県の人民武装部（注：県レベル以下の基層政府に置かれる民兵の動員を担当する行政機関）が各地域の軍事指揮機関であり、その地域の民兵工作に責任を持つ」とされている。「民兵」といった場合、ゲリラ、パルチザン、義勇軍、私兵、軍閥と幅広く武装組織と解釈されうるが、以上の規定から分かる通り、中国の民兵は、人民解放軍の補助機関として、政府と軍の双方から指揮命令を受ける公式の武装組織である。

また海上民兵組織の内部には、中国共産党の指導を伝達するために党組織が設置されている。例えば、温州乐清市では、中国共産党員である同市衛生局の幹部が同地域の海上民兵救護分隊の共産党小組長を兼任しており、その分隊党小組には 4 名の党員が所属している。これは、共産党や政府の関係者が海上民兵組織の幹部に就くことで、党・軍・海警等の法執行機関からの指揮を、党組織を通じて末端の漁民まで伝達する狙いがあると考えられる。つまり、海上民兵組織は、軍と政府の双方指揮命令を受けると同時に、内部でそれを伝達する党組織を有する組織である。

さらに、上からの指導を組織的に各漁船に伝達するために、機能別に複数の指揮系統を持つ。海上民兵組織は、組織の中で、偵察分隊、応急分隊、海上支援分隊といった具合に機能別の分隊に分かれ、それぞれに役割が割り振られている。また、ある軍閥

係者は、各組織に営（分隊）→連→排→班（上級単位は 3～5 下級単位で構成。班は船 1 隻）といった具合に重層的な単位を設置することを提案している。

なお、海上民兵組織に加入する中国の漁民の多くは、各地域の漁業関連企業（漁業、食品加工、造船、港湾建設等）によって雇用されている。したがって、こうした企業が漁民を管理（リクルート、動員、漁船等の装備・補償の提供）する母体となっている可能性が高い。このような複雑な組織構造のために、海上民兵組織は、単なる漁民の寄せ集めではなく、漁業食品加工業者、造船業者、港湾建設業者、更には医療関係者や地方政府、中国共産党の関係者など様々な背景を持つ人材で構成されている。

以上を踏まえると、海上民兵組織とは、普段は漁業関連産業に従事するが、必要に応じて組織的に軍や政府の指揮を受けつつ、多様な海洋権益保護活動に携わる準軍事組織ということができる。

多様な役割を担う海上民兵組織

それでは海上民兵組織はいかなる役割を担うのか。近年、人民解放軍の当局者が海上民兵の組織化について様々な提案をしている。彼らの提案通りに海上民兵組織が運用されているとは考えにくい、少なくともそこから組織が担いうる役割を推測することはできる。

ある軍当局者は、海上民兵組織の活動を以下のように大きく 3 つに分けて提案する。

①人民解放軍に対する支援：(a)陽動も含めた情報作戦への参加、(b)軍用物資の輸送、(c)軍への医療・装備メンテナンス支援、(d)防衛作戦への協力

②法執行機関に対する協力：(e)係争海域での操業を通じた海洋権益保護活動、(f)他国の科学調査船、偵察船、漁船に対する妨害行為及び情報収集

③独自の海洋権益保護活動：(g)日常的な漁業生産活動及び係争海域における不審船に対する監視活動と情報収集、(h)戦時における海洋権益保護任務

以上の特徴として、まず指摘できることは、政

府・軍の双方に協力する多様な任務が想定されていることである。ただし、実際のオペレーションでは様々な機関が参加するため、指揮系統や協力体制はかなり複雑になる。例えば、他の軍当局者は、海上民兵組織が各活動で他機関といかに協力するかについて次のように提案している。

海上民兵組織が、①独立して海上情報調査や偵察警戒を遂行する場合、省军区系統が指揮する、②応急救援に参加する場合、海上搜索機構（海警を指すと思われる）或いは地方政府が主導し、省军区系統も参加する、③海洋権益維持活動を遂行する場合、地方の党委員会、政府の指導の下、省军区系統が地方の関係部門と共に組織的に指揮する、④海上の法執行に協力する場合、地方の党委員会、政府の統一的な指導の下、海警部門が指揮し、省军区系統が協力する、⑤海軍の行動の支援保障を行う場合、海軍が統一的に指揮し、省军区系統が協力する。

もちろん海上民兵組織は、現在も制度化の途上にあり、各地方によって組織構造や協力体制にバラつきがあるだろうし、想定通りの役割をそのまま担うと見るべきではない。だが他方で、地方政府及び軍機関は、海上民兵組織がこうした役割を担えるために多様な能力支援を積極的に実施しており、増強の一途を辿っている事実にも留意する必要がある。例えば、中国政府は既に 4 万隻以上の中国漁船に対して北斗衛星測位システム端末を提供しており、また、海南省及び三沙市は南シナ海島嶼に海上民兵の哨所を設置する等、海上民兵組織と海警等の法執行機関、海軍との情報共有体制が強化されている。

さらに、地方政府は、海上民兵組織に対して、船舶補修費や燃料費、更には離島移住費の提供を通じて、遠洋におけるプレゼンス拡大を図っている。例えば、香港紙『信報』によれば、海南省三沙市は 2014 年 8 月、280 万元を漁民が島に居住して事業に従事する補助政策に投入し、パラセル諸島に 180 日以上居住する者に対しては一日当たり「居住手当」として 35～45 元、また、スプラトリー諸島の場合、150 日を満たしていれば一日当たり 80 元を供与することを決定したとされる。2015 年の都市私営企業で

働く農・林・牧・漁業労働者の1日当たりの平均賃金が約80元であること（中国国家统计局の推計を基に算出）を踏まえると、こうした居住手当は漁民にとって副収入として一定のインセンティブとなるだろう。

海軍との関係では、休漁期間を中心に実弾演習を含め、救難、偵察、後方支援等の様々な演習・訓練が定期的実施されており、海上民兵組織に対する指揮命令体制が強化されている。

海上民兵組織の運用をめぐる諸問題

こうした政府・軍からの人材、装備、資金、訓練の提供により、今後も海上民兵組織のプレゼンスは増大すると考えられるが、同組織の運用に伴う諸問題にも目を向ける必要がある。

第一に、海上民兵組織の指揮命令系統と組織化の度合いの問題である。中国政府が漁船の係争地域における操業を支援し、組織的な管理を強化することで実効支配の強化を図っていることは確実である。実際に、フィリピンと係争中であるスカボロー礁やインドネシアのナトゥナ諸島周辺の海域において操業する中国漁船の付近に、しばしば中国海警や海軍が控えていることが報道されている。ここで問題は、事態によって海上民兵組織が指揮を受ける機関が変わるため、対応を誤れば意図しない緊張状態を招きかねないことである。傾向として指摘できるのは、平時は海警や地方政府との協力が主であるが、危機の烈度が高まるほど海軍からの指揮が強まることである。他方で、海上民兵の組織化の問題も指摘しておかなければならない。2015年に発表された調査によれば、46%の海上民兵は民兵の身分に付随する政治待遇のみを求め、民兵としての職務・使命を理解せず、履行もしないとの結果が出ている。すなわち、海上民兵組織の行動について、すべて政府や軍からの指示として理解することも妥当ではない。以上から海上民兵組織は、平時には法執行機関、有事には軍機関との協力体制を強めるなど柔軟な指揮命令系統を持つ一方で、その指揮系統や組織化の度合いは緩いといえる。

第二の問題は、海上民兵組織の法的地位である。習近平は海南省潭門の海上民兵組織を訪問した際、彼らを「兵でもあり民である」と述べたそうだが、海上民兵組織は、こうした特殊な身分と一般漁船を圧倒する装備を利用して、係争海域で他国の漁民を威圧し、操業を委縮させることができる。この意味で、海上民兵に所属する漁船を一般漁船と対等な存在として捉えることはできない。だが、ここで問題となるのは、一般漁船と海上民兵をいかに区別するかという問題である。国際法に照らすと、民兵として行動する際に一般市民と区別することが求められ、中国の民兵は「民兵（MinBing）」を示す「MB」という標章の付いた軍服を着用して任務にあたる。しかし、民兵としての活動とは何を指すのか（例えば、係争地域での操業は民兵の職務に当たるか等）、また海上民兵が一般漁船に紛れている場合、外側からいかに瞬時に区別するか等、海上民兵の法的位置づけには多くの課題が存在する。

第三に、海上民兵組織が引き起こす軍事的エスカレーションの問題である。海上民兵組織は、法執行機関と軍の連携が難しい活動領域、すなわち平時と有事の隙間にあたるグレーゾーン領域において海上権益保護活動を担うことになるだろう。ここで問題は、中国側によって危機のエスカレーションが支配される可能性があることだ。中国政府は他国との軍事衝突を基本的に望んでいないものの、海上民兵組織の動員を通じて危機のエスカレーションをコントロールし、相手国に対する牽制、軍事衝突の回避、自国の実効支配の拡大を実現できると考えている可能性が高い。例えば、2009年の「インペッカブル事件」、2015年の「航行の自由作戦」の際には、中国側は、中国海軍ではなく、その付近にいた中国漁船によって米海軍のオペレーションを妨害したことが報道されている。これは中国側が、米軍の行動を妨害・牽制しつつも軍事的エスカレーションを回避するために海上民兵を運用した事例として理解できる。また仮に米軍以外の小国が相手であれば、海上民兵による過激な挑発を通じて相手国軍の軍

事行動を誘い、自らの軍事行動を正当化する等、主導的に軍事的な緊張を高めることも理論的には考える。実際に、中国が 1974 年 1 月にパラセル諸島をそれまで実効支配していたベトナムから奪取・占領した（いわゆる西沙海戦）際も、海上民兵と疑われる中国漁船が、軍事衝突の前から付近の海域で挑発的な行動を繰り返した他、戦時にも早期警戒や情報作戦への参加、軍の上陸作戦への支援等、重要な役割を担ったとされる。海上民兵組織は、こうした平時と有事の隙間を縫うような活動を通じて、他国に対して、対策判断に負荷を与え、迅速な対応を遅らせることが可能である。

求められる政策的対応

以上の問題を念頭に置いた場合、海上民兵組織の活動に対して、いかなる政策的な対応が考えられるか。これらの問題は海上民兵組織の不透明性や法的曖昧性に起因することを踏まえると、この不透明性を中国に解消させ、海上民兵組織の活動が難しい環境を整備することが求められる。

第一に、国際社会や中国との対話を通じて、海上民兵の法的地位を明確化し、海上民兵組織の恣意的な運用を牽制することである。海上民兵組織の法的曖昧性は、国際法と中国国内法のズレに起因する面もある。例えば、国際海洋法条約第 29 条では「『軍艦』とは、一の国の軍隊に属する船舶であって、当該国の国籍を有するそのような船舶であることを示す外部標識を掲げ、当該国の政府によって正式に任命されてその氏名が軍務に従事する者の適当な名簿又はこれに相当するものに記載されている士官の指揮の下にあり、かつ、正規の軍隊の規律に服する乗組員が配置されているものをいう」と規定されるが、海上民兵の船を「軍艦」と見做すべきかは、指揮及び乗組員の側面から曖昧さが残る。こうした法的な曖昧さは、中国側の海上民兵組織の恣意的な運用に幅を与えるものである。この対応として、東南アジア諸国や米国等との協議を通じて海上民兵組織の活動に対する国際的な注意を喚起するとともに、日中間の危機管理メカニズムに係る実務者協

議等で海上民兵の法的地位（海上民兵の職務、一般漁船との区別、乗組員や指揮命令系統、海上民兵の船を軍艦と見做すべきか等の論点）を確認する等を通じて、海上民兵組織を透明化するよう求め、恣意的な運用を牽制することが求められよう。

第二に、海上民兵組織が活動するグレーゾーン領域を埋めるための法執行機関に対する能力強化である。既に確認したように、海上民兵組織の運用を通じて中国側は軍事的エスカレーションを支配する可能性がある。これに対しては、エスカレーション管理の発想が求められる。海上民兵組織は軍からの指揮命令を受けているとはいえ、練度の高い軍事任務を担うことは考えられない。したがって、海上民兵組織に対しては、軍事的なエスカレーションを招くおそれのある自衛隊の出動ではなく、海上保安庁による警察権の行使で対処すべきである。だが、海上民兵組織は、活動範囲が広く、一般の漁船を圧倒する装備を持つ。このため、積極的に検討されるべきは、更なる海上保安庁の哨戒能力装備の増強や武器使用等の法的権限の拡大等、警察権の向上に対する諸策である。また、仮に海上自衛隊の艦船に対して海上民兵と見られる漁船からの挑発があったとしても、海上保安庁によって迅速に対処できるよう、海上自衛隊と海上保安庁間の情報共有や連絡体制を強化することも考えられる。同様の観点から、海上民兵組織の活動が活発な南シナ海においては、東南アジア諸国に対する巡視船の提供や合同演習を通じた能力構築支援等も効果的であろう。

（7 月 11 日脱稿）

<参考文献>

- ・ Andrew S. Erickson & Conor M. Kennedy, “China’s Maritime Militia,” CNA Corporation, 7th March, 2016, pp.1-28.
- ・ Andrew S. Erickson & Conor M. Kennedy, “China’s Maritime Militia What It Is and How to Deal With It,” *Foreign Affairs*, June 23, 2016.

- ・James Kraska & Michael Monti, “The Law of Naval Warfare and China’s Maritime Militia,” *International Law Studies* (Vol. 91, 2015), pp. 450-467.
- ・ “Fishing in Troubled Waters,” *South China Morning Post*, 29th, Jul, 2014.
- ・ 何志祥「適応海防安全形勢 建強海上民兵組織」『国防』(2015 年第 1 期)、48-50 頁。
- ・ 王治平・汪勇健「民兵参加海上維權鬭争的幾点思考」『国防』(2013 年第 6 期)、54-55 頁。
- ・ 徐海峰「適応新形勢 全面規範海上民兵建設」『国防』(2014 年第 2 期)、65-66 頁。
- ・ 楊建波「緊貼南海權益鬭争實際做好海上民兵政治工作」『政工学刊』(2015 年 3 月) 44-45 頁。
- ・ 周洪福「適応海洋強国要求 加強海上民兵建設」『国防』(2015 年第 6 期) 47-48 頁。
- ・ 『解放軍報』(2015 年 11 月 30 日付)。
- ・ 『信報』(2014 年 8 月 9/10 日付)、(2015 年 7 月 31 日付)。

- ・ 「2015 年各行業年平均工資出炉来看你達標了嗎？」『中国新聞網』(2016 年 5 月 14 日付)。
- ・ 「北斗系統發言人：現在漁民出海就放媽祖和北斗兩樣」『新華網』(2016 年 6 月 16 日付)。
- ・ 神保謙「安全保障法制：シームレスな安全保障体制は実現できるか」(キャノングローバル戦略研究所 HP)。
- ・ 山本勝也「防衛駐在官の見た中国(その 13) — 海上民兵と中国の漁民 —」(海上自衛隊幹部学校 HP)。

プロフィール

profile

地域研究部アジア・アフリカ研究室

教官・研究員

八塚 正晃

専門分野：中国政治史、中国外交・安全保障政策、東アジアの国際関係

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。

NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。

ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005 (内線 6584, 6522)

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>