

## 海警局を軍事組織に組み込んだ中国

### 複雑・巧妙化する「グレーゾーンの戦い」への備えが急務

樋口 譲次

#### ○ロシアと中国による「ハイブリッド攻撃」／「グレーゾーンの戦い」の脅威

ユーラシア大陸の東西で、「力による現状変更」の動きが進行している。

東は、中国による東シナ海・南シナ海での海洋進出の先鋭化であり、西はロシアによるクリミア半島併合と東部ウクライナに対する軍事介入、そして冷戦以降で最大となっているロシア国境沿いでの軍備増強と活動の活発化である。いずれも領土的野心があからさまで、厳重な警戒が必要である。

時期を同じくして二つの事態が進行しているのは、決して偶然ではない。背後に、日米欧と比較して「異質な国家」である中国とロシアの特性がうかがえる。

両国は、有史以来、皇帝による強権支配（専制君主制）が続き、これまでに民主主義を経験したことがない。またともに、共産主義革命によって国家を転覆させ、共産党一党独裁に移行した歴史があり、その理論や手法は今でも体制維持や対外活動の基底となっている。そのうえ、中国は、「孫子の『兵法』」の忠実な実践者でもある。

それらを背景として、両国があたかも連動するかのよう展開しているのが、いわゆる「ハイブリッド攻撃」であり、「グレーゾーンの戦い」である。

NATO/EU では、2014 年、ロシアがクリミア半島併合とウクライナ東部への軍事介入に際して行った、特殊部隊や民兵の展開と宣伝戦などを組み合わせた新たな戦い方（戦法）を「ハイブリッド攻撃」と呼んでいる。

この新戦法は、「影の攻撃」などとも呼ばれ、大規模な正規軍を国境付近に集結させて圧力をかけながら、標識を付けない特殊部隊や民兵を送り込んで官庁などの要所を占拠し、プロパガンダやフェイクニュースによる世論操作・選挙介入、発電所など生活インフラへのサイバー攻撃、対象国内の反体制派支援、経済的脅迫などを組み合わせつつ、場合によっては住民投票を敢行して一方的に独立を宣言させ、当該領土を併合し、あるいは地域の不安定化を図るもので、その後の軍事力展開を容易にしようと狙ったものである。

このような戦法は、中国も「三戦」と呼ばれる「輿（世）論戦」、「心理戦」および「法律戦」に「歴史戦」などを絡めながら予て追求しているもので、「サラミスライス戦術」や「キャベツ戦術」として知られる闘争形態であり、それが及ぼす事態を、わが国では「グレーゾーン事態」と呼んでいる。

日本周辺では、尖閣諸島への中国公船等による不法行動に見られるように、今後、核戦力や正規軍の圧力を背景に、「グレーゾーンの戦い」を駆使して国境を越えて見えない形

で浸透する様々な戦法が、侵攻目的達成の有効な手段として多用されるようになるのではなかろうか。

軍隊の攻撃には軍隊で対抗できる。しかしハイブリッド攻撃あるいはグレーゾーンの戦いは、平時と有事、国際問題（国際法）と国内問題（国内法）、治安（警察）行動と軍事行動、テロリズムとゲリラ・コマンド攻撃などの中間のあいまいな領域で行われるため、攻撃の有無の判断や攻撃者の特定がしづらく、そのため、反撃が難しいなどの特徴がある。

これまで正規軍の侵略を主に想定してきた日本にとっては、対応の体制が整っていない事態の間隙を衝いた攻撃であり、警察（海上保安庁）や情報・公安機関、自治体など民生面のみの対応では困難で、また、軍事的にどこまで対応できるのか不明確な部分もあり、法制や戦略・戦術面での対応策はこれからの大きな課題である。

### ○海警局を軍事組織に組み込んだ中国—複雑・巧妙化するグレーゾーンの戦い—

以上述べたグレーゾーンの戦いに、中国は、さらに難題を投げかけた。

というのも、中国は、尖閣諸島の周辺海域で領海侵入を繰り返している中国海警局を 7 月 1 日付で、中国人民解放軍（中国軍）と同様に、中国の最高軍事機関である中央軍事委員会（主席・習近平国家主席）の統轄下にある武装警察部隊（武警）の指揮下に入れると発表したからである。

海警局はこれまで公安省や国家海洋局の傘下であり、公船の乗組員は事実上の「公務員」だったが、組織改編後は軍人に準じる「武装警察官」に統一されることになる。

中国国防省の報道官は 6 月 29 日の記者会見で、「海警の基本任務の属性は変わらない」と説明し、海上法執行機関である「海警局」の看板は下ろさず、日本など周辺国を刺激する軍の色彩は極力抑制しようと躍起である。

しかし、その言い訳は通用しない。今後、中国海警局と中国海軍の連携による活動の活発化や、武装強化につながる恐れがあり、グレーゾーンの戦いに拍車がかかると予測するのは、当然のことと言えよう。

中国の南シナ海における岩礁の埋め立て～人工島化～軍事基地化を進めた、サラミスライス戦術やキャベツ戦術の動きを見れば、上記指摘は一目瞭然である。

サラミソーセージを丸ごと 1 本盗むとすぐ発覚するが、少しずつスライスして盗むと分かりにくい。そのように、漁民（民間人を装った海上民兵＝中国軍 / **Armed Forces** の一部）を使って他国の領土領域を少しずつ侵食しつつ——それは、関係国による対応措置のための敷居が高い——その範囲を拡大して最後には全てをかすめ取って支配する「巧妙な侵略政策・侵略行動」が、いわゆるサラミスライス戦術で、孫子以来の中国の常套手段である。

この際、軍事機関の指揮の下で、平時あるいはグレーゾーンにおいて民間人を装った海上民兵が重要な役割を果たし、その保護を理由として海警局が出動するのが、その特徴である。

また、キャベツ戦術とは、海上民兵をもって占拠した岩礁を、漁船（海上民兵）、海警局

などの政府公船、海軍艦艇をもって重層的に包囲して領有権を争う国等によるアクセスを拒否する。その中で、国有企業の作業船等を使い、異常な規模・スピードで埋め立て・人工島化を強行し、軍事拠点化してしまうのである。

この度の組織改編は、中央軍事委員会の指揮の下、中国海軍、海警局そして海上民兵が一体となって海洋侵出を行う、より統一的な運用態勢が出来上がったことを意味しよう。そして、軍の指揮下に置かれた海警局は、表向きは海上法執行機関（公船）としての外形を保ったまま、状況に応じ軍事組織の一つとして果敢に行動することになる。

そのように、ダブルスタンダード（二重基準）を都合よく使い分けながら、軍事作戦に巧妙にコミットして「力による現状変更」を進める可能性があり、中国によるグレーゾーンの戦いを一段と複雑にし、また強力にする条件が整ったと見ておかなければならない。

### ○日本の国境離島における防衛警備の強化が急務

日本にとっての問題の本質は、わが国領域の防衛警備の強化、特に国境離島をいかに守るかということに他ならない。

本来、国境離島を守るためには、防衛機能と警察機能の二つが同時に必要であり、そのため、列国の多くは、その役割を軍隊あるいは国境警備隊という準軍事組織に担わせている。国境地帯に軍隊を配備すると、隣接国との間で不要な猜疑心や緊張を招く恐れがあり、それを考慮する必要がある国では、後者を選択している場合が多い。

日本の場合、例えば尖閣諸島周辺海域を第一義的に警備しているのは、国内法の法執行機関としての海上保安庁の船艇等である。この際、自衛隊は、「海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合」、つまり海上保安庁の能力や規模をもっては対処できないと判断された場合、内閣総理大臣の承認を得て「海上における警備行動」が発令され、海上保安庁の法執行を支援する、警察的行動が認められている。

これが、国境離島を守る現行法制のもとでの日本の体制である。平時からの防衛機能の配備が欠落しているのは明らかであり、その機能を強化する方向でなければ、問題の本質的な解決にはならない。

そこで、防衛機能強化のための基本オプションを三つ提示してみたい。

第一は、海上保安庁の組織規模や装備を強化し、準軍事組織に制度変更することである。しかし、同庁は、あくまで海面上、すなわち二次元の能力に限定され、今日の領域警備に求められる三次元の対応能力は保有していない。結局、空域は航空自衛隊に、海中は海上自衛隊に頼らざるを得ない。

第二は、自衛隊に領域警備の任務を付与することである。

新しい任務を付与するからには自衛隊の増勢が必要になるが、自衛隊は固有の基本機能をもって三次元（立体的）にわたり、一体的にその任務を遂行することができる。この際、警察機能は、あくまで海上保安庁が担任し、両者が密接に連携して活動することとする。また、自衛隊の任務遂行における武器の使用等については、無用のエスカレーションを避

けるため、予め武器使用規定 (Rules for Use of Force / Weapons) あるいは交戦規定 (Rules of Engagement : ROE) を明示して政府の対処方針を現場に徹底することが重要である。

第三は、上記二つのオプション、すなわち海上保安庁の強化と自衛隊に対する領域警備任務の付与を同時に行うものである。この際、海上保安庁と海上自衛隊の役割分担を明確にする必要があるが、平・有事を通じて両組織を統一的に運用すれば、東西・南北に約 3000 km ずつ長い国土と世界第 6 位の排他的経済水域 (EEZ) 面積をもつ日本の広大な管轄エリアを実効的にカバーするとともに、中国に対抗する能力を確保できる最も有力な対策となる。

以上、何れのオプションを選択する場合にも、次の 3 点を併せて施策することが重要である。

まず初めに、直ちに実行可能な関係諸機関の連携強化に着手することである。

韓国は、1996年9月に発生した北朝鮮の潜水艦による武装ゲリラと潜水艦乗組員の領海・領土侵入事案 (江陵事案) が発生したのを契機に、「統合防衛法」(1997年6月) を制定した。

「統合防衛法」は、国家が保有する防衛・警察機能を統合し、指揮体制を一元化して国家を守るための組織の設置、事態の区分、政府・自治体の権限などを規定している。本法令の下、①陸海空軍、②警察及び海洋警察、③ (軍と警察、海洋警察を除く) 国家機関および地方自治体、④郷土予備軍、⑤民防衛隊、⑥統合防衛協議会を置いている職場の6国防関連諸組織をすべて動員し、外敵の挑発、侵入などに一体的に対処できるような仕組みを整えている。

わが国は、早急に、現行法令に基づき、防衛出動・治安出動時に「海上保安庁の全部又は一部を防衛大臣が海上保安庁を統制下に入れることができる」(自衛隊法第 80 条) 体制の実効性を高めること基本に、海上自衛隊と海上保安庁の合同訓練を行うなど、有機的かつ一体的に共同行動がとれる体制を整えることが必要である。その上で、例えば、韓国の「統合防衛法」に類似する法制を整備し、領域警備に関係する諸機関の連携を強化する、国を挙げた警備体制の確立を急がなければならない。

第二は、外国船舶によるわが国領海内の無害でない通航に厳格に対処するよう、法令を整備することである。

わが国の「領海及び接続水域に関する法律」(「領海法」) には、外国船舶の無害通航に関する規定がない。その不備を補うため、「領海等における外国船舶の航行に関する法律」(「領海外国船舶航行法」、最終改正：平成 24 年 9 月 5 日) が制定された。

しかし、付与されている権限は、外国船舶が避難や人命救助などの正当な理由がなく日本領海内にとどまることを禁止し、不審船に対して海上保安庁が立ち入り検査を行い、違反行為があれば退去命令を出せることに限られている。また、法律の適用対象から、軍艦及び各国政府が所有し又は運航する船舶であって非商業的目的のみに使用されるものを除外しており、至って間の抜けた、緩やかな規定になっている。

例えば、ロシアは、民間船舶への対応はもちろんであるが、下記のように、軍艦（公船）に対しても明確かつ厳格な姿勢を打ち出している。

（ロシアの）領水・内水・接続水域法第 19 条は、領水（12 海里）、内水（河川、湖、港、入江、潟）、港湾でロシア連邦法に違反した外国軍艦に対する国境警備軍の対応を規定している。こうした軍艦に対しては、法令の順守を要求し、それに従わない場合、速やかに退去を要求するとしている。さらに、外国軍艦が、ロシアの軍艦、船舶、航空機、国民に対して武器を使用した場合には、国境法第 35 条に基づいて攻撃を撃退するための報復措置（自衛措置）を明確に規定している。（高井晋他 5 氏の共同執筆論文『諸外国の領域警備制度』、「防衛研究所紀要」第 3 巻第 2 号（2000 年 11 月））

このように、わが国も、外国の諸法規等を参考例として「領海法」等を改正し、自国の領海における外国船舶による無害通航とそうでない通航を明確に仕分け、外国船舶による情報収集や調査活動、中国のように公船をもって意図的に領海侵犯を繰り返す場合など、わが国の防衛あるいは安全保障に係わる無害でない通航に該当する場合の措置を、具体的かつ厳格に規定する必要がある。

第三は、海上・航空から陸上まで隙のない警備体制を確立することである。

わが国に対する脅威は、「9.11」のような空からの脅威、また北朝鮮による日本人拉致のような海を経由する脅威、そしてオウム真理教による地下鉄サリン事件のような国内から発する脅威などが起こり得る。

この場合、例えば、敵のゲリラ・コマンド部隊が、工作船舶（潜水艇を含む）等を利用してわが国の沿岸（領域）警備態勢をかい潜って上陸し、目標とする重要施設の破壊や民生の擾乱活動を行うなどの事態の生起を完全に食い止めることは困難である。

また、これらの脅威は、「テロ」なのか「ゲリラ・コマンド攻撃」なのか、当初から判別することは難しく、近年、手段や方法などにおいて一般の警察力をもっては対処できない事態が多くなっている。

そのため、ロシアは、準軍隊の一つである内務省国内軍のなかに重要国家施設・特別貨物警備部隊を保有し、日常的に、原子力エネルギー使用施設（核プラント、核物質または放射線物質を取り扱う組織）など、連邦政府が重要国家施設と規定した施設の警備任務を付与している。

わが国も、そのような事態に備え、ロシア等の例を参考として、平時から、陸上における原子力発電所等の重要施設を警備（防護）する制度を創設し、海上・航空から陸上まで隙のない警備体制を確立する必要がある。