

本文献紹介に示された見解は、航空自衛隊幹部学校航空研究センターにおける研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省または航空自衛隊の見解を表すものではありません。

2020年12月11日

文献紹介 002

Phillip C. Saunders

Beyond Borders: PLA Command and Control of Overseas Operations

(仮訳：国境を越えて：中国人民解放軍の海外活動における指揮統制)
Air University International for National Strategic Studies (INSS)

防衛戦略研究室 浜畑 英寛

1 はじめに

論文の著者は、今回の中国の軍改革が、人民解放軍が情報化戦争に勝利し、中国共産党に忠誠を誓う軍を維持し、強化するという習近平氏の野望に基づくものであるとしている。また、同改革の背景には、中国共産党が軍運用の実権を支配し、各軍には能力構築の役割を担わせようとしたことがある。同改革は、かつてない規模の組織改編であり、改革により、新たな統合指揮統制メカニズムが確立し、人民解放軍の作戦に重要な影響を与えるようになった。

論文は、中国が国外活動のための軍事能力を強化する理由、人民解放軍の国外活動の種類、国外活動における指揮統制上の問題点、新編された戦区の問題点、各軍における問題点、将来の人民解放軍の遠洋作戦における問題点といった内容について言及している。

2 中国が国外活動のための軍事能力を強化する理由

なぜ、中国は国外で活動するための軍事能力を強化するのかという点について、著者は、4つの理由を挙げている。

第一に、中国の貿易と投資が拡大し、中国国外における同国の経済的利益が増大したことである。中国は2004年頃から軍に中国経済の発展を守る任務を与えており、海上交通路防衛、民間人保護、中国にとって重要な国・地域の安定化等が含まれる。

第二に、中国指導部が、中国にとって未解決となっている領土問題に対して

自国の主張を非常に強めていることがある。台湾、尖閣諸島、南シナ海等の問題で、中国指導部は国内強硬派に配慮することが必要であり、習近平氏は「自国領土は一寸たりとも失わない」と述べている¹。

第三に、人民解放軍各軍が、長距離兵器の開発と遠征能力の強化で競争していることがある。海軍は近海・遠洋の防衛任務とともに空母開発が求められ、空軍は新たな戦略爆撃機や攻撃的作戦が求められている。陸軍は通常作戦地域外での戦力展開・維持能力が求められ、ロケット軍では長距離通常ミサイルシステムと並んで DF-21D 対艦弾道ミサイル (ASBM) のような兵器開発が求められている。

第四に、中国が地域の安定化や人道支援等、国際社会の利益のために人民解放軍の能力を使おうとしていることがある。これまでも国連 PKO 活動²やアデン湾での海賊対処活動等に携わってきた。これは、他国に人民解放軍の能力が脅威に映らない効果もあり、外交政策の目的を果たすことにも役立っている。

著者によれば、これらの理由から、中国は海外における人民解放軍の活動を積極的に進めているが、指揮統制の部分では、新たに国レベル、戦区レベルの統合指揮メカニズムが確立し、名目上、人民解放軍の陸・海・空・ロケット軍は作戦指揮の役割からは外れている。

3 著者による国外活動の 4 類型

次に人民解放軍の国外活動の種類を見ていく。著者は、国外活動を大きく 4 つに分類している。それらは国境不測事態対応 (border contingencies)、近海作戦・不測事態対応 (near seas operations and contingencies)、戦区プラス不測事態対応 (theater plus contingencies)、遠洋作戦・不測事態対応 (far seas operations and contingencies) の 4 つである。

「国境不測事態対応」は、中国と陸上国境を接している国々との紛争を想定している。各戦区司令部は各地域の責任で、不測事態のための計画立案と訓練を行う。「近海作戦・不測事態対応」は、南シナ海、東シナ海、黄海で行われる。南部、東部、北部戦区司令部が、それぞれの海域で責任を持ち、近海作戦を実施する。「戦区プラス不測事態対応」は、地理的責任から主に 1 つの戦区司令部が対応するが、当該戦区司令部に必要な装備がない場合、地域外から支援作戦がプラスされる。同対応は台湾での不測事態が想定しており、複数の戦

¹ 2018 年 6 月、習近平氏は、北京で行われた当時のマティス米国防長官との会談で「祖先が残した領土は一寸たりとも失うことはできない。他人のものは少しもいらぬ」と強調した。
(2018 年 6 月 28 日付 産経新聞)

² 中国は 2020 年 10 月末現在、中東・アフリカ等で行われている 9 つの国連 PKO に 2,548 人を派遣している。(国連ホームページ)

区司令部によって作戦が行われる。「遠洋作戦・不測事態対応」は、海上交通路の防衛等、第1列島線を越えて戦区の責任地域外に対応するものとみられる。その他、人民解放軍はインド太平洋地域の内外で、軍事外交³、平和維持、人道支援、自国民救出等、戦争以外の作戦を実施している。

4 国外活動における指揮統制上の問題点

このように、人民解放軍は、様々な種類の国外活動を実施しているが、以下では人民解放軍の国外活動における指揮統制について見ていく。著者によれば、今回の軍改革では、統合作戦における人民解放軍の能力を強化するために、人民解放軍内部の任務分担を新たにした。それは、中央軍事委員会は総合的な指導・統制・管理を実施し、戦区は作戦、各軍は能力構築をそれぞれ担当するというものである。その結果、原則として作戦は、中央軍事委員会・連合参謀部（JSD:Joint Staff Department）の下で国レベルの統合指揮統制メカニズムを用いるか、あるいは戦区レベルの統合指揮統制メカニズムを用いて実施される。

しかし、著者は、実際は作戦の種類によって指揮する組織が異なる場合があることを指摘する。中央軍事委員会は核兵器とそれ以外の戦略兵器を統制しており、連合参謀部及び連合作戦指揮センター（Joint Operation Command Center）⁴を通じてその権限を行使している。また、中国の部隊が参加する国連PKO活動等、一部の海外活動は、連合参謀部・海外活動事務所（Overseas Operations Office）の監督下で行われている。中国のアデン湾における海賊対処活動等、その他の作戦は、従来通り海軍本部によって統制されている。他方、各軍は、中央軍事委員会・国際軍事協力事務所（Office of International Military Cooperation）の監督の下、外国軍隊との共同演習の計画・実行を行っている。ロケット軍と戦略支援部隊は、他の軍種とは異なり、独自に作戦と戦力構築の両方を行っている。

5 新編された戦区の問題点

今回の軍改革では、党中央軍事委員会の指導の下、作戦指揮を担当する「五

³ 防衛研究所の山口信治氏によれば、人民解放軍の用語辞典『中国人民解放軍軍語』は、軍事外交を、国家あるいは国家集団が軍事および関連領域において進める外交活動。軍事人員の往来、軍事協議、軍縮協議、軍事援助、軍事情報協力、軍事技術協力、国際平和維持活動、軍事同盟活動などが含まれる。国家外交の重要な構成部分である、と定義づけている。（山口信治「大国化する中国の『軍事外交』」笹川平和財団 民間防衛外交研究事業 国別事例調査報告書シリーズ5（2019年4月））

⁴ 連合参謀部は中央軍事委員会傘下であり、連合作戦指揮センターは、戦区統合同司令部の機能を持つものとして各戦区に置かれている。（岩田高明「一带一路」と人民解放軍海軍 水交會 平成30年12月）

大戦区」が新編された。戦区による作戦の指揮は、人民解放軍の新たな統合指揮統制において中心的役割を果たすが、そこには問題点も多い。以下では、軍改革後の指揮統制に関する問題点を見ていく。それぞれの戦区は、平時は計画立案、共同訓練を実施し、有事は作戦指揮等、個別の不測事態に対応する責任を負っているが、著者によれば、戦区の指揮官たちがどの程度の権限を保有しているかは不明確である。

著者によれば、七大軍区から五大戦区への転換は、先述の国境不測事態対応と近海作戦のための責任を明らかにすることには役立っているが、それぞれの戦区が国境を越えてどこまでの範囲の責任を負うか、どの戦区指揮官が支援作戦の指揮を執るかは明確になっていない。台湾で不測事態が発生した場合、人民解放軍海軍は、西太平洋まで範囲を広げて作戦を行うだろう。この時、海軍作戦を統制するのは東部戦区か、海軍本部か、連合参謀部かが明らかになっていない。朝鮮半島で紛争が起こった場合でも、異なる戦区においてどのように陸海軍を調整するかという問題が発生するだろう。

また、軍改革により中央軍事委員会・連合参謀部下の国家レベルと、陸海空軍がそれぞれ任務付与された戦区レベルの両方で統合指揮体制が確立されたが、連合参謀部と戦区の関係が不明であるとともに、戦区指揮官がどのようにして中央軍事委員会の統制下にある核兵器や非核戦略兵器を使用するのかという問題も未解決である。戦略支援部隊（SSF: Strategic Support Unit）との関係にしても、同部隊は戦区に対して、宇宙、サイバー、電子戦、心理戦に関する戦略的支援を提供するとみられるが、支援実施のための計画立案メカニズムと作戦指揮との関係は明確になっていない。

さらに、連合参謀部が戦区指揮官に対して、ASBM、対宇宙兵器、攻撃的サイバー兵器、長距離精密爆撃等の戦略兵器支援を行うかも不明である。連合参謀部は戦区指揮官よりも上位の中央軍事委員会級のメンバーによって構成されるため、戦区に権限を与えない可能性がある。

このように、著者は、軍改革を経て確立された新たな統合指揮統制には不明な点や問題点が数多く見られることを指摘している。

6 各軍における問題点

ここからは、戦区を離れて、改革後の各軍の役割や問題点について見ていく。著者によれば、軍改革により、原則として各軍の本部から作戦機能が除去されたが、実際には全ての軍は、作戦指揮の責任を維持している。陸軍本部は国境と沿岸防衛の責任を維持し、海軍本部は、アデン湾での海賊対処活動を監督している。また、空軍本部は爆撃機、輸送機、航空作戦の中央統制を維持し、ロケット軍は戦略兵器の作戦上の統制を行っている。

海外活動における任務と装備に関しても、軍種間で競争が繰り広げられて

いる。近海・遠洋における作戦能力強化は海軍に止まらず、空軍、ロケット軍、陸軍でも同様の取り組みがなされており、長距離精密打撃の分野でも、海軍、空軍、ロケット軍全てが、同じような任務を遂行できるシステムを保有している。軍事予算の伸びが鈍化している環境下では、任務や装備をめぐる軍種間の競合が、作戦上の協力を阻害する可能性がある。

このような状況下、各軍が自軍の予算を最大化し、独立した能力を保有したいと望めば、統合作戦実施を目指す戦区指揮官との間に緊張が生まれる。今後、各軍が、偏狭な軍の思考を超えて、人民解放軍の統合作戦能力を最大限引き出すような取り組みができるか注目される。

7 将来の人民解放軍の遠洋作戦における問題点

これまで、人民解放軍の指揮統制における問題点、各軍における問題点等を見てきたが、ここからは、将来の人民解放軍の遠洋作戦における問題点と解決策を見ていく。著者は、今後、人民解放軍が中国国境を越えてより広い範囲で活動することが求められると見ており、次のような問題点を指摘している。

戦区は、改革前の軍区の時よりも、国境や近海での不測事態に対応できるようより良く装備されている。しかし、五大戦区の責任地域外で作戦を行わなければならない時、人民解放軍は現在のところ、常設あるいは特別の統合任務部隊メカニズムを確立していないとみられることから、敵対する国家等の脅威にさらされる可能性がある。今後、人民解放軍は新たな指揮統制メカニズムが必要になるだろう。

このような問題点に対し、著者は潜在的な 5 つの解決策があることを指摘する。それらは、①各軍の本部が引き続き遠洋作戦の指揮を執る、②戦区の責任範囲を拡大する、③新たに「グローバル・コマンド」を確立する、④連合参謀部の作戦指揮能力を強化する、⑤統合任務部隊設置メカニズムを確立する、の 5 つである。著者は、5 つの解決法に関して、次のように述べている。

①各軍の本部が遠洋作戦の指揮を執ることについては、最も抵抗が少ないだろう。海軍にいくらかの経験があり、作戦指揮に必要な通信機器も保有している。しかし、この解決方法は軍改革の論理に逆行しており、その他の軍が、将来の海外任務において海軍が支配的になることに抵抗する可能性がある。

②戦区の責任範囲の拡大については、米軍のように各戦区に世界の全ての国と地域を割り当てることができる。これは、各戦区の責任を明確にし、徐々に各戦区の統合指揮統制及び通信の能力を拡大していくのに役立つ。しかし、戦区は比較的新しい組織である上、戦区間で全く同じ C4ISR 能力を持つ必要があることから、戦区間のつなぎ目でリスクが生じ、グローバルな作戦が困難である。

③戦区の責任範囲外で行われる遠洋作戦に対応するために、新たなグロー

バル・コマンドを確立することについては、仮に、北京を拠点としたならば、外交部、中国情報機関、各軍本部が統制する戦略空輸、戦略海上輸送能力等、各部門の協力が進むことが考えられる。しかし、グローバル・コマンドは、人員、装備、施設の観点から非常に多額の投資を必要とするだろう。

④連合参謀部の遠洋作戦における指揮能力を強化することについては、連合作戦指揮センターの規模と人員を大幅に拡充する必要があり、負担が過大になる可能性がある。また、連合作戦指揮センターが世界中に展開して戦術的指揮統制を行うことができるのかという疑問が残る。

⑤米軍の方式に倣い、新たに常設あるいは特別の統合任務部隊を設置できるようにすることについては、連合参謀部と連合作戦指揮センターが特別な統合任務部隊を必要に応じて設置・解体するという負担を軽減することができる。しかし、人民解放軍の将校たちは統合作戦に馴染みが薄いことから、どの程度の数の上級将校が効果的に統合任務部隊を指揮できるか等が明らかではない。

8 おわりに

著者によれば、軍の再編はほぼ完了したが、中央軍事委員会、戦区、各軍、戦略支援部隊、統合兵站支援部隊等の支援部門が、スムーズに機能するための改革は未だ進行中である。改革前と同じ指揮統制の形を取っている海軍のアデン湾での海賊対処任務も継続中である。著者は、統合された指揮を実施する人民解放軍について、責任範囲が重複する等、多くの問題点を指摘している。

近年、中国では、一帯一路構想等のプロジェクトが進むにつれて、増大する中国の利益を守るために、人民解放軍に対し、中国国境を越えて作戦することの政治的、経済的及び戦略的要求が高まっている。人民解放軍の次なる改編は、空母戦闘軍、強襲揚陸遠征部隊、長距離の輸送打撃能力、C4ISR、高度兵站支援、グローバルな作戦のための海外基地等、戦力投射能力の統合を伴うものになるだろう。

9 コメント

冒頭でも述べたように、現在中国が取り組んでいる軍改革は、かつて地方政府と結びつき強大な権力を保有していた軍区を党中央軍事委員会が指導する戦区に新編することで、中国共産党中央（政治エリート）が軍の実権を支配しようとしたことが背景にある。裏を返して言えば、党中央軍事委員会主席の習近平氏に軍の権限を集中しようとし、それに成功したとすることができる。

これにより、中国共産党の海外における権益拡大等に人民解放軍を投入し指揮統制が行えるようになり、同軍の活動には、中国共産党、言い換えれば習近平氏の意図が大きく反映される仕組みが作られた。

このような状況下、日本にとっては、尖閣諸島周辺での領海侵入や日本領空付近での活発な航空活動等、目が離せない行動が続いており、それが中国共産党の意図を反映したものとも見られ、人民解放軍の統合指揮体制が進んでいることを念頭に一層の注意を払わなければならないものと考えている。

また、海外に目を転じると、現在ジブチに拠点を置く人民解放軍は、中国の一带一路構想や海のシルクロードとも呼ばれる構想に基づき世界各地への拠点確保に動く可能性が指摘でき、今後、人民解放軍全体の活動基盤が世界的に広がりを見せ、それに対し、米国が安全保障上の懸念を高めることも考えられる。

人民解放軍の統合指揮体制において、不測事態、あるいは初動対処には戦区が対応し、紛争がエスカレートした場合には中央軍事委員会の連合参謀部が対応すると見られるが、両者の関係が不明確、戦区の責任範囲が不明確である等、人民解放軍が直面する課題も指摘されていた。しかし、人民解放軍の統合指揮体制は、かなり進んでいることが窺われ、今後は、人民解放軍の統合作戦に関する指揮統制の実態等、現在不明な分野の解明に努めていきたい。