

第4章

中国の海洋戦略と海上法執行機関 —— 発展戦略から強国戦略へ

増田雅之

はじめに—— 利害が錯綜する海洋空間

2013年7月末、中国共産党（以下、党と略す）中央政治局は「海洋強国の建設」をテーマとする集団学習を開いた。この場で、習近平・党総書記は「わが国は陸の大国であると同時に海洋大国でもあり、広範な海洋戦略利益を有する」として、これまでの海洋事業の成果を基礎に「海洋強国の建設を着実に推進しなければならない」と強調した¹。この発言からも示唆されるように、海洋は中国にとって多様な利害が錯綜する舞台といってよい。第1に、領土主権という伝統的な安全保障問題のほとんどが海洋に存在している。南シナ海には大小200を超える島・岩礁・砂州・暗礁などが存在しており、それらの領有権をめぐる中国は複数の東南アジア諸国と係争関係にある。また、東シナ海においても、中国は尖閣諸島を「固有の領土」と主張して日本との間で領有権問題が存在するとの立場をとっている。第2に、中国の経済発展にとっての海洋の重要性である。中国経済はそのグローバル化に伴い、海上輸送への依存が高まっており、中国が輸出入する貨物量や石油輸入の90%が海上交通路を利用しているとされ²、海上交通路の安全確保は中国経済にとって決定的な重要性を有している。さらに、原油などの重要資源の対外依存を深めている中国は、新たな「資源基地」として海洋の開発と利用を重視しており、中国が持続的な経済発展を実現する上で海洋の重要性は大きい。

¹ 「進一步関心海洋認識海洋経略海洋 推動海洋強国建設不断取得新成就」『人民日報』2013年8月1日。

² 「中国進口石油90% 依賴海上運輸」『光明日報』2010年5月14日および苗迎春「中国海外經濟利益的維護与拓展」『紅旗文摘』2011年第8期、24頁。

これらに加えて、軍事的な側面からも中国による海洋重視の姿勢は明らかである。1990年代後半以降、米軍に対する接近拒否を目指した軍事力の構築を中国は進め、海・空・ミサイル戦力の増強を急速に進めてきた。なかでも、海軍装備の近代化が進展しており、中国の国防白書である『2008年中国の国防』によれば、中国海軍は「近海において海上戦役を遂行する総合的な作戦能力と核反撃能力の増強」を図ってきたという³。2006年末、中央軍事委員会主席でもあった胡錦濤・党総書記は「中国海軍は積極的に準備し、米国の海上と水中における優勢に対抗しなければならない」と語り、具体的には海軍の航空作戦能力と遠海への戦力投射能力の向上を中国海軍に求めたとされる⁴。さらに、2007年の第17回党全国代表大会（17全大会）の開催期間中にも、胡錦濤は「近海総合作戦能力を向上させると同時に、徐々に遠海防衛型に転換し、遠海機動作戦能力を向上させ、国家の領海と海洋権益を守り、日々発展する海洋産業、海上運輸およびエネルギー資源の戦略ルートの安全を保護する」よう指示したのである⁵。

本章では、海洋戦略をめぐる中国の公的な議論や政策動向の変遷を確認したうえで、海洋安全保障をめぐる中国の政策動向に出現している近年のトレンドを明らかにするものである。

「海洋発展」戦略

第12次5カ年計画

海洋空間の多義的な重要性にも拘らず、中国はこれまで海洋に関する統一的な戦略を提示してこなかった。1990年代後半以降、全国人民代表大会（全人代）や全国政治協商会議（全国政協）において、海洋戦略の策定を求める提案や建議が多くなされてきたが、それらが具体的な戦略策定の動きとして表面化することは長らくなかった。海洋戦略を策定する動きが表面化したのは、2011年3月に第12次

³ 中華人民共和国國務院新聞弁公室「2008年中国的国防」『人民日報』2009年1月21日。

⁴ 「中国会是明天的超級軍事大国嗎？」『國際展望』2007年第24期、12頁。

⁵ 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2010』（ぎょうせい、2010年）116頁。

5カ年計画(2011～2015年)が公表された際であった。すなわち、この5カ年計画は「海洋経済の発展推進」の章を新たに設け、「海洋発展戦略を策定・実施し、海洋開発、コントロール、総合的な管理にかかる能力を向上させる」との方針を明確に打ち出したのであった⁶。

第12次5カ年計画の言及で特徴的なことは海洋発展戦略(傍点筆者)と記されているように、とくに経済発展の文脈での海洋空間の重要性への認識が示されたことである。とりわけ、中国はエネルギー確保のため、海洋における資源の開発と利用を追求しており、同計画でも「海洋開発」の重要性が強調された。中国のエネルギー全体の対外依存率は10%程度であるが⁷、原油などの重要資源の対外依存が高まっている。原油の対外依存率は、2004年に40%を超え、2009年には中国政府が危険水域とみなしていた50%を超えた⁸。さらに、2012年のそれは58.7%になった⁹。こうした状況は、国際資源市場の変動が中国の経済発展に与える影響がますます大きくなっていることを示しており、中国の経済発展におけるエネルギー・リスクは増大傾向にある¹⁰。

そのため、技術開発による資源効率性の向上や資源輸入先の多元化とともに、資源の探査や開発の促進が中国の重要な政策課題となっている。中国国内で産出される原油の23%、天然ガスの29%が海洋からのものとされ、海洋はエネルギー資源の「戦略的基地」として注目されている¹¹。しかし、海洋における中国の原油探査成功率は世界平均の30%を下回って、10%程度にとどまっているとされ、海洋資源開発に必要な技術や装備の開発と取得が第12期5カ年計画期の喫緊の課題とされた¹²。海洋での資源開発についていえば、中国は東シナ海で日本に先行し

⁶ 「中華人民共和国国民経済和社会発展第十二個五年規劃綱要」『人民日報』2011年3月17日。

⁷ 「2015年我能源対外依存度將超15%」『中国能源報』2011年1月24日。

⁸ 環文「我国力降能源対外依賴度」『中国礦業報』2005年8月2日および『中国能源報』2011年1月24日、前掲記事。

⁹ 「理性看待『石油対外依存度』」『國際商報』2013年8月27日。

¹⁰ 「原油対外依存度過高 能源安全受威脅」『中国産経新聞』2011年8月22日。

¹¹ 「海洋開発、缺少国家戦略」『第一財經日報』2011年8月3日。

¹² 「海工裝備千億美元蛋糕待分」『上海証券報』2011年8月19日。

で資源開発を進めてきた一方で、南シナ海では中国は大陸に近い北部海域を除いて、原油や天然ガスの開発に着手すらできてこなかった。そのため、南シナ海での資源開発によってエネルギー・リスクの解消を求める声も強まった¹³。こうした文脈で原油や天然ガスなどの海洋資源の開発と利用の促進を目指すことが第12次5カ年計画に盛り込まれたと考えられる。

もちろん、中国のエネルギー・リスクは従来から存在しており、中国指導部や政府部門はリスク軽減のための海洋の開発と利用を促進する意向を第12次5カ年計画以前から示してきた。例えば、第11次5カ年計画（2006～2010年）の初年度である2006年1月に開催された全国科学技術大会において、胡錦濤総書記は「宇宙と海洋に関する科学技術を加速して発展させなければならず、宇宙と海洋の資源を平和的に利用していく」と言及していた¹⁴。また、同年2月に公表された国家中長期科学技術発展計画では、中国においてエネルギーの需給ギャップが拡大していることへの危機感が示されたうえで、それへの対応策として海洋における資源探査技術の向上を目指す方針が明記された¹⁵。

全国科学技術大会と中長期計画を踏まえて、国家海洋局、科学技術部、国防科学技術工業委員会、国家自然科学基金委員会は中国の海洋関連部門や専門家を招集し、8カ月をかけて海洋技術計画綱要を作成した¹⁶。この海洋技術計画綱要では深海底の開発技術や資源の探査・開発技術の向上が重点任務のひとつに設定された。また、海洋資源の探査・開発の範囲について、同綱要は「近海を中心とする」とする一方、長期的には「深海底、大洋及び地球全域に拡大する」と明記した。加えて、2008年2月には国家発展改革委員会と国家海洋局が共同で起草した国家海洋事業発展計画綱要を国務院が承認し、2010年までの中国の海洋事

¹³ 「中国加速開発南海油气 越南等国已動手 20 多年」『華夏時報』2011年4月17日。

¹⁴ 「発展海洋科技 建設海洋強国」『中国海洋報』2006年11月24日。

¹⁵ 中華人民共和国国務院「国家中長期科学和技术発展規畫綱要（2006～2020年）」（中華人民共和国中央人民政府ホームページ、http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm、2013年12月29日アクセス）。

¹⁶ 「発展海洋科技 建設海洋強国」『中国海洋報』2006年11月24日。

業の発展目標と指導方針が示された¹⁷。

第12次5カ年計画において、海洋発展戦略を策定する方針が示された背景には、こうした中国政府の取り組みの延長戦上にあるとともに、海洋にかかる技術開発が進展したこともあるといつてよい¹⁸。海洋資源探査についていえば、例えば、2011年7月には「初めての自主設計」とされる有人潜水調査船・蛟龍号が太平洋において水深5,188メートルの潜水に成功し、海水、海底生物およびマンガン団塊を採取した¹⁹。科学技術部の万鋼部長は、水深5,000メートルを超える深海での調査成功を「我が国の海洋科学技術発展の新たな里程標」と高く評価した上で、中国は「深海のハイテク技術の研究開発を継続して強化し、中国がさらに深く更に遠い海洋へ進出するための科学技術面での支えを提供していく」と深海探査への強い意志を示した²⁰。先述したように、深海底の資源探査・開発は2006年の時点では長期的な目標とされていたが、わずか5年後に蛟龍号による深海探査が成功したことは中国の海洋開発にかかる技術開発が中国政府の想定よりも進展したことを示唆している。2012年6月には、蛟龍号の設計深度である水深7,000メートルでの海洋調査が成功し²¹、理論上は全世界の99.8%の深海での調査が可能となったとされる²²。

海洋における石油資源の開発についても、新たな装備が投入された。例えば、2011年5月に水深3,000mでの作業が可能な半潜水式のオイル・リグ「海洋石油981」が完成した。完成後、海洋石油981は2カ月にわたる海上での試験航行を実施し、同年12月には使用が可能な状態となった。2012年1月から2月にかけて

¹⁷ 「国務院批復『国家海洋事業発展規劃綱要』」（中華人民共和国国家發展和改革委員会ホームページ、http://www.sdpc.gov.cn/zjgx/t20080229_195306.htm、2013年12月31日アクセス）。

¹⁸ 例えば、2012年9月に国務院から地方政府や国務院関連部門に配布された全国海洋經濟發展第12次5カ年計画では、「科学技術を導きとして、新たな發展を生み出す」とされており、技術開発だけではなく、具体的な成果に結び付けようとする思考が顕著であった。「国務院關於印發全國海洋經濟發展『十二五』規劃的通告」国發〔2012〕50号（2012年9月16日）。

¹⁹ 「4次突破5000米下潜 『蛟龍』号带回深海的秘密」『光明日報』2011年8月19日。

²⁰ 「『蛟龍』号完成海試任務凱旋」『中国國土資源報』2011年8月19日。

²¹ “Jiaolong Brings Back 11 New Species from 7,000-meter Dive,” *Xinhua*, July 17, 2012.

²² 「蛟龍号载人潜水器7000米級海試圓滿成功」『新華社』2012年6月30日。

て、東シナ海で海洋石油 981 による敷設試験が実施された後、同年 5 月には香港の南東 320 キロメートルの南シナ海で原油の掘削を開始した。このオイル・リグは中国が開発に着手できていないスプラトリー（南沙）海域に投入される予定とされ、海軍軍事学術研究所の李傑研究員はスプラトリー海域において中国が資源開発に着手できていないという「非主導的な局面」を「徹底的に変える」ことに海洋石油 981 の意義を見出した。さらに、李研究員は中国の対外政策方針にも言及した。すなわち、中国はこれまで係争海域での資源の共同開発を主張してきたが、海洋石油 981 が運用可能な状態になったことを受けて、「単独開発と共同開発を相互結合させる」との方針に中国は転換すべきと彼は主張したのである²³。

海上法執行機関

海洋発展戦略にかかる第 12 次 5 年計画のいまひとつの特徴は、海洋資源の開発と利用の促進を下支えする総合的な管理強化との方針が打ち出されたことであり、海上法執行を強化する意思がさらに明確化された。中国では、もともと国家海洋局が指揮・管理する中国海監総隊（海監）、公安部指揮下の公安辺防海警総隊（海警）、交通運輸部の直属部門である中国海事局（海巡）、農業部漁業局（漁政）、海関総署密輸取締警察（海関）という 5 つの機関が海上法執行にあたってきた。英語名称で「China Coast Guard」の看板を掲げてきたのは海警であるが、小型の 218 型巡視艇（130 トン）や HP1500-2 型高速巡視艇・海豹がその主要装備で、沿岸でのパトロールや突発事件への対処が主要な任務であった²⁴。また、海巡は遠海巡視船として海巡 31（3,790 トン）や海巡 11（3,249 トン）を有しており、2011 年 6 月には大型海巡船としては初めて海巡 31 が西沙諸島や南沙諸島を経由してシンガポールを訪問した²⁵。ただし、海巡が保有する巡視船のほとんどは国内

²³ 李傑「南海——豈容他国肆意妄為！」『現代艦船』2011 年第 8 期、54 頁。

²⁴ 陳光文「中国海上警備力量」『兵器知識』2009 年第 5 期、50～51 頁。

²⁵ 「中国海事巡視船海巡 31 号訪問新加坡」『新華網』2011 年 6 月 19 日 (http://www.bjd.com.cn/10jsxw/201106/19/t20110619_767358.html, 2013 年 12 月 30 日アクセス)。なお、2013 年 4 月には海巡 01（5,418 トン）が上海海事局（東海海巡執法総隊）に配備された。「中国海事第一艦『海巡 01』入役」『新華毎日電訊』2013 年 4 月 17 日。

河川用や小型船であった。

領海や接続水域とともに排他的経済水域 (EEZ) という広い海域での海洋権益の擁護を任務とするのは、1998年10月に成立した海監とされてきた²⁶。しかし成立当初、海監の保有船舶は海軍から移管されたものですでに老朽化が激しく、航空機の数も少なかったため、海監の法執行能力は限定的であった²⁷。そのため、第10次5カ年計画期(2001～2005年)には近海やEEZで活動可能な海監83(3,980トン)、海監51(1,690トン)、海監27(1,200トン)や海監46(1,101トン)とともに、5機の航空機が建造され、各海監総隊に投入された²⁸。第11次5カ年計画期も艦船や航空機が継続して投入されるとともに、パトロール海域を拡大すべく船舶と航空機による協同訓練が実施されるようになった²⁹。また2006年には東シナ海、2007年には黄海と南シナ海それぞれで定期パトロールを開始するなど³⁰、海監は活動範囲を拡大させた。海監は第12次5カ年計画期に36隻の中・大型の巡視船を新たに投入することを明らかにした³¹。

加えて、漁業資源の保護と利用を主たる任務としていた漁政もEEZを含む広い海域での法執行活動の強化に動いた。農業部は1994年から南シナ海での漁業保護活動を開始し、97年からは同海においてパトロールを開始した³²。しかし、漁政の船舶のほとんどは小型で装備も旧式で十分な漁業保護活動が実施できていたわけではなかった。例えば、2003～2005年にはインドネシア海域で操業中の中国漁船がインドネシア海軍に拿捕され、中国人船員が死傷する事件が相次いだこと

²⁶ 「中国海監総隊簡介」『海洋開発与管理』2000年第11期、30頁。

²⁷ 「迎接海洋新世紀」『人民日報』1999年1月16日。

²⁸ 「『中国海監27』船首航」『人民日報』2005年1月27日、「『中国海監83』入列南海分局」『南方日報』2005年8月26日、「世界頂級監船入列南海總隊」『廣州日報』2005年8月26日および「『中国海監51』船在滬交接並入列東海總隊」『中国海洋報』2005年11月25日。

²⁹ 「中国海監南海總隊實施首次船機協同訓練」『中国海洋報』2006年10月24日。

³⁰ 「『藍盾』海洋維權」『瞭望新聞週刊』2007年第21期、34～35頁。

³¹ “Maritime Surveillance Forces Will Expand to Meet Challenges,” *China Daily*, May 2, 2011.

³² 「中国漁政船編隊赴南沙巡航」『中国漁業報』2005年6月6日および「中国漁政 藍色国土的守護者」『中国漁業報』2011年2月21日。

は、中国の海上法執行機関の能力や活動が不十分なことを示すものであった。こうした状況を受けて、中国国内では漁民保護を求める声が高まり、漁政は能力強化を急いだ。2006年11月には、南シナ海における法執行活動を強化するため、中国海軍南海艦隊の潜水艦救難艇であった南救503が農業部南海区漁政局に移管され³³、これを改装した漁政311(4,450トン)が2009年3月に南シナ海西沙海域で漁業保護や航行保護の任務に就いた³⁴。さらに、2010年9月末には設計と建造に10年を費やしたヘリコプター搭載の漁業監視船である漁政310(2,580トン)が南海総隊に投入された。漁政310は夜間運用が可能なZ-9A型ヘリコプター2機を搭載できるほか、14.5ミリ連装機関銃も備えている³⁵。さらに、2010年9月に発生した尖閣諸島周辺海域における中国漁船衝突事件を受けて、漁政は漁政310を投入して東シナ海における法執行活動を実施させた³⁶。これは初めての海区を跨ぐ法執行活動となり³⁷、同年12月に開かれた全国漁業工作会議では、南シナ海で中国漁船の活動を漁業監視船が随伴して護衛する制度を整備することとともに、東シナ海ではとくに尖閣諸島周辺海域でパトロールと漁業保護活動を常態化させるとの方針が確認された³⁸。

しかし、少なくとも第12次5カ年計画の開始に際して、各海上法執行機関の動向が十分な連携の下にあったとは言い難い。既述の通り、中国には5つの海上法執行機関が存在していたほか、政府内の海洋関連部門は10を超えている。1998年の政府機構改革によって、海洋関連部門についてもそれぞれの役割の明確化が試みられた。しかし、機能や役割が重複する部分は多く、改革後もそれらを整理

³³ 「海軍無償調撥『南救503船』給農業部南海区漁政漁港監督管理局使用」2006年12月1日(農業部南海区漁政区ホームページ、http://www.moa.gov.cn/sydw/nhyzj/xwj/200612/t20061201_2111016.htm、2014年1月5日アクセス)。

³⁴ 「漁政巨艦首航西沙 侵漁船只望風而逃」『農業日報』2009年4月2日。

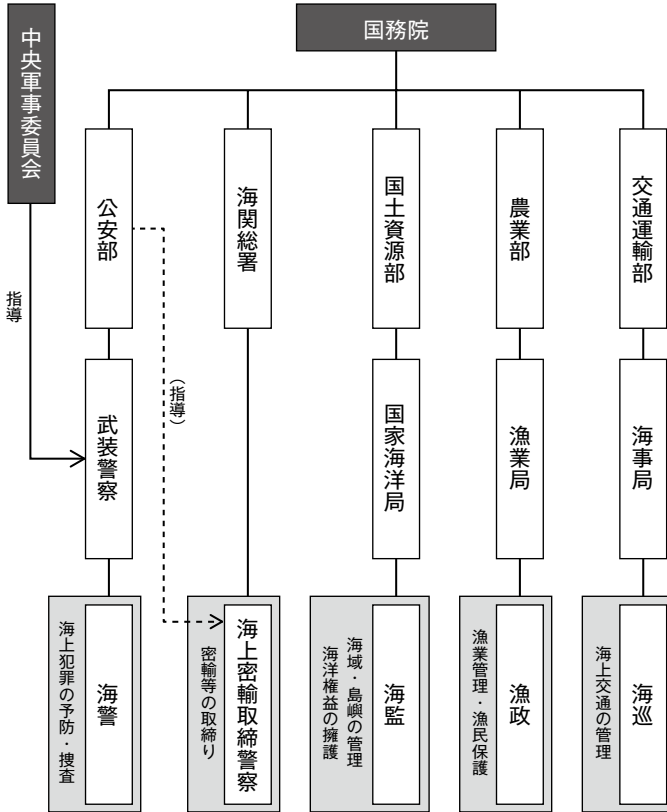
³⁵ 「中国最先進漁政執法船交投使用 配備直昇機」『中国新聞社』2010年9月29日および防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2011』(防衛省防衛研究所、2012年)8頁。

³⁶ 「出発地：広州 目的地：釣魚島海域——最先進漁政船首次前往釣魚島海域巡邏」『広州日報』2010年11月17日。

³⁷ 「中国漁政310船今日英雄凱旋」『南方日報』2010年12月6日。

³⁸ 「中国將強化漁政執法管理 維持国家海洋權益」『中国新聞社』2010年12月23日。

図1：再編前の中国の海上法執行体制（1999～2013年）



(出所) 国家海洋局海洋発展戦略研究所課題組「中国海洋発展報告 2013」(北京:海洋出版社、2013年) 261頁、
 「中華人民共和国海関法」『中国海関』2000年第8期、5頁および「中華人民共和国人民武装警察法」
 『解放軍報』2009年8月28日の記述から筆者作成。

するための「海洋基本法」の制定を求める提案が、全人代や全国政協でなされてきた³⁹。中国政府や人民解放軍においても、同様の検討がなされてきたとされるが、基本法の制定にかかる関連部門間の政策や利益の調整は容易ではなかった。例えば、海軍副司令員を務めた金矛・全人代代表によれば、2010年に人民解放軍において海洋基本法に関する調査研究が実施されたという。しかし部門間の利益調整は難しく、この調査研究は「適当な時期に立法する」との意見提示にとどまったというのである⁴⁰。

他方で、国家海洋局は海洋基本法の制定に積極的であった。国家海洋局海洋発展戦略研究所の年次報告『中国海洋発展報告2010』は、より統一された法制度の整備が不可欠として、憲法に海洋に関する規定を設けるとともに、海洋基本法を制定して、海洋にかかる各種の問題に統一的に取り組むことを提案した⁴¹。同局は、行政面でいえば、中国の海洋事務の総合的な政策調整機能を高めることを目指したといてよい。『中国海洋発展報告2010』によれば、1983年の政府機構改革によって、国家海洋局は国務院の直轄部門となった。さらに98年と2001年の機構改革によって国家海洋局の他の海洋部門に対する調整機能が強化されたという⁴²。しかし、この記述は必ずしも正鵠を射ていない。なぜなら、98年の機構改革によって、海洋を含む国土資源の統一管理を強化することを目的に国土資源部が設置され、国家海洋局はその一部門となった⁴³。その結果、国家海洋局長は副部長（副大臣）クラスとなり、ハイレベルの政策調整機能を果たすことは難しくなったと考えられるからである。

また、海上法執行の面でも、国家海洋局の傘下にある海監の権限は限定的であった。EEZを含む広い海域での法執行活動を活発に実施してきたのは、装備の充

³⁹ 「尽早制定中国海洋基本法」『深圳商報』2007年3月14日および「尽快制定海洋基本法」『天津日報』2007年3月15日。

⁴⁰ 「從『藍図』到『路線図』」『解放軍報』2011年3月10日。

⁴¹ 国家海洋局海洋発展戦略研究所課題組『中国海洋発展報告2010』（北京：海洋出版社、2010年）121頁。

⁴² 『中国海洋発展報告2010』、421～423頁。

⁴³ 「我国国土資源實現集中統一管理」『中国金属通報』1998年第8期、3～4頁。

実が比較的早かった海監であったが、海監は警察権を有してはいなかった。海上での警察権を有するのは公安部指揮下の海警と同部の指導も受ける海関（密輸取締警察）であったが、既述のように海警や海関は広い海域で法執行活動を実施してきたわけではなかった⁴⁴。EEZを含む海域での法執行活動が増加する状況下で、海監は警察権の行使の必要性を訴えていた。また、当時の海監関係者は統一された海上法執行機関を設置する必要性を指摘しつつ、それが実現されるまでは「重大な権益擁護任務」での他の海上法執行機関への政策協調権限と指揮権が海監に付与されるべきことも主張していたのである⁴⁵。しかし、当時の海警やその指揮部門であった公安部も海洋にかかる政策調整機能を含む権限と能力の強化を図っていたとされ⁴⁶、当時の国家海洋局と公安部との間での権限関係の調整は困難であったと考えられる。

「海洋強国」戦略

統合に向かう海上法執行機関

2012年11月に開かれた党第18回全国代表大会（18全大会）において、胡錦濤総書記は「海洋資源開発能力を向上させ、海洋経済を発展させ、海洋生態環境を保護し、国家の海洋権益を断固として守り、海洋強国を建設する」と言及した⁴⁷。18全大会における胡錦濤の言及は、海洋戦略のあり方をめぐる中国国内の議論に安全保障との重点を付与するものとなった。「海洋資源開発能力を向上させ、海洋経済を発展させ、海洋生態環境を保護し」との前段の言及は、海洋開発や海洋発展戦略にかかる従来の政策文書の延長線上にある。その一方で「国家の海洋権益を断固として守り」という後段の言及によって、海洋戦略のあり方をめぐる中

⁴⁴ 張軍社「喜看『九龍』帰一」『解放軍報』2013年7月23日。

⁴⁵ 林全玲、高中義「中国海監維權執法的形勢分析与策略思考」『太平洋学報』2009年第9期、84頁。

⁴⁶ 「『五路諸侯』競逐中国海上管理権」『南方週末』2010年9月25日。

⁴⁷ 胡錦濤「堅定不移沿着中国特色社会主義道路前進 為全面建成小康社会而奮闘」『人民日報』2012年11月18日。

国国内の議論に安全保障や軍事の色彩を付与したとあってよい。

例えば、呉勝利・海軍司令員は「海洋強国の建設」に言及しつつ、中国海軍は「国家の領土主権と海洋權益を擁護するという神聖な使命を断固として履行しなければならない」と述べた。また、国家海洋局の劉賜貴局長は「海洋強国の建設」との戦略目標が 18 全大会で提起された背景のひとつとして「海洋權益の擁護をめぐる闘争が日増しに大きくなっており、海洋空間をめぐる争奪が日々激しくなっている」ことを指摘するとともに、海洋強国の建設のために「我が国の管轄海域に対する定期的な權益擁護のためのパトロールや法執行活動を強化し、海監、軍、外交の三位一体の協調メカニズムを整備する」と言及したのである⁴⁸。

もちろん、胡錦濤による海洋強国論の提起によって、海洋をめぐる中国の取り組みにおいて安全保障や軍事的な側面だけが突出したというわけではない。そもそも 18 全大会での当該言及は、国防や外交ではなく「生態文明建設」のセクションでなされたものであり、劉賜貴局長も海洋強国の内容を、海洋に関する、認識、利用（開発）、生態環境、管理・コントロール、（周辺諸国との間の）友好協力関係との 5 点から説明している。

それでも、「海洋強国の建設」という言及が海洋安全保障をめぐる中国の政策動向に与えた影響は小さくない。そのひとつは、長らく困難とされてきた海上法執行機関の統合の動きが加速したことに現れている。2013 年 2 月に国家海洋局を視察した李克強副総理は、「海上法執行機関を科学的に統合しなければならず、総合的な法執行を強化しなければならない」と強調した⁴⁹。中国の最高指導部（政治局常務委員）が海上法執行機関の統合を明確に指示したのは、これまでの公開資料をみる限りこれが初めてとされる⁵⁰。

同年 3 月の第 12 期全人代第 1 回全体会議では、従来の国家海洋局およびその傘下の海監と海警、漁政、海関の組織と職責を統合し、新たな国家海洋局を組

⁴⁸ 劉賜貴「從新的歴史起点出發，為建設海洋強国而努力奮闘」『中国海洋發展報告 2013』（北京：海洋出版社、2013 年）2 頁。

⁴⁹ 「李克強慰問我國極地大洋科考隊員和海監工作人員」『人民日報』2013 年 2 月 9 日。

⁵⁰ 「中国海監海軍磋商執法合作」『東方早報』2013 年 2 月 21 日。

織するとともに、海洋にかかるハイレベルの政策調整機関として国家海洋委員会を設置する計画が承認された。また国家海洋局は、中国海警局の名義で海上での権益擁護活動と法執行活動を行うこととなった⁵¹。同年6月、国家海洋局の職責・機構・編成などの再編に関する国务院の通知が公布され、国家海洋局内に海警司が新設された。海警司には海警司令部と中国海警指揮センターが設置され、海上法執行に関する制度・措置の起案、各種規則の提案、海警部隊による海上法執行活動の統一指揮の調整、海警部隊の訓練などを担うことになった⁵²。こうして、従来複数の組織が併存していた中国の海上法執行機関は、交通運輸部傘下の海巡を除き、概ね統一された。

ただし、旧国家海洋局と公安部との間の権限関係が十分に調整されたのかは分からない。むしろ、新たな国家海洋局（中国海警局）は複雑な組織形態を有することになった。第1に帰属省庁との関係性である。海洋の管理と法執行に関する規定は、国家海洋局が起草し、国土資源部の審査を経た後、同部が公布することになった一方で、中国海警局の名義で行われる海上法執行活動は公安部による業務指導を受けることになっている⁵³。第2に権限関係である。国家海洋局局長と同局党組書記には、統合前の局長であった劉賜貴がそのまま就任し、国家海洋局副局長と同局党組副書記には、公安部副部長の孟宏偉が就いた。また、新設された中国海警局局長には孟宏偉が就任し、劉賜貴は同政治委員を務めることとなった。ここで問題となり得るのは、孟宏偉が公安部副部長を継続したまま新たな職位に就いたということである。公安部副部長は正部長級（大臣クラス）とされ、副部長級の国家海洋局局長よりも行政面では上位に位置づけられる⁵⁴。このように、新設された国家海洋局と中国海警局は、その帰属する上位機関や、権限の所在などに関して、不透明な点が少なくない。

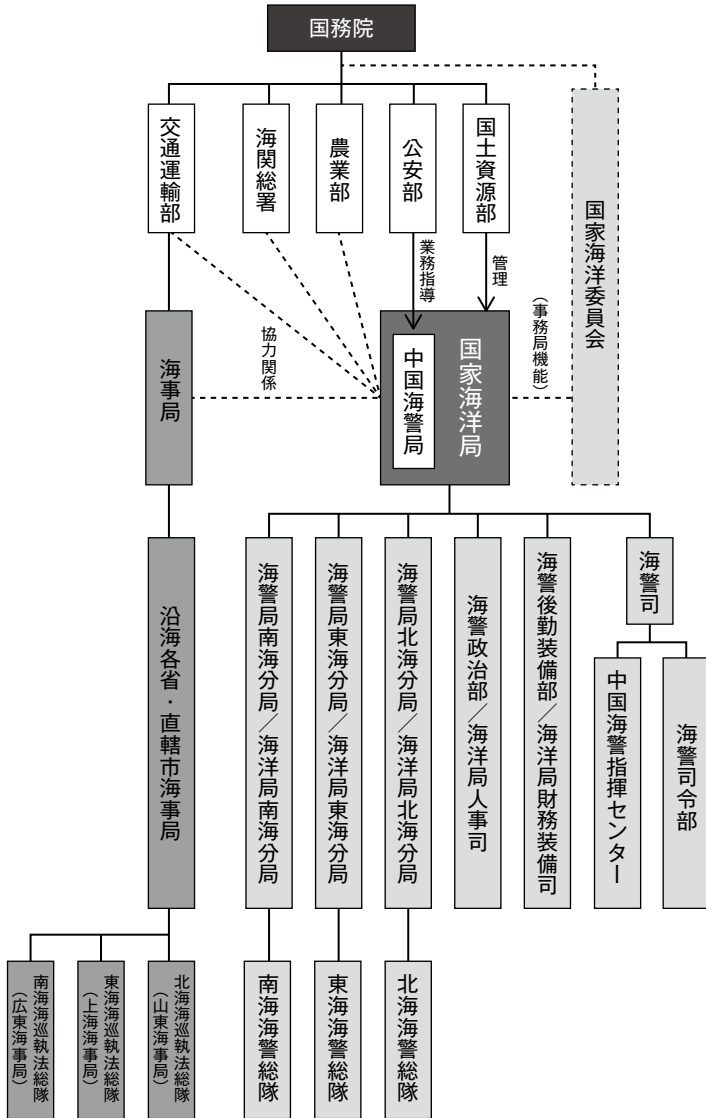
⁵¹ 「新一輪国务院機構改革將啓動」『人民日報』2013年3月11日。

⁵² 「国家海洋局主要職責内設機構和人員編制規定的通知」国発〔2013〕15号（2013年6月9日）および「『五龍治海』時代終結」『人民日報（海外版）』2013年7月26日。

⁵³ 『人民日報』2013年3月11日、前掲記事および「国家海洋局主要職責内設機構和人員編制規定的通知」。

⁵⁴ 「孟宏偉任国家海洋局副局長、中国海警局局長」『辺防警察報』2013年3月21日。

図 2：再編後の中国の海上法執行体制（2013 年～）



(注) 2014 年 1 月末時点で、国家海洋委員会が実際に設置されたとの公式報道はない。

(出所) 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2013』（防衛省防衛研究所、2014 年）13 頁を基に筆者作成。

海軍と海上法執行機関

「海洋強国の建設」との戦略目標の提示のいまひとつの影響は、人民解放軍と海上法執行機関との間の運用面での連携強化という方向性の確認にある。もちろん、これまでも連携強化を模索する動きがなかったわけではない⁵⁵。例えば、2008年5月には、海軍廈門水警区が主導して、廈門海事局、廈門海関、海上搜索救難センターなどととも、海上での搜索救難や負傷者の移送に関する合同訓練「鷺海2008」を実施した⁵⁶。翌年5月にも同じく海軍廈門水警区が中心となって、海軍部隊、廈門海事、廈門海関、海上搜索救難センター、消防などが合同でより本格的な空中・海面双方からの搜索救難演習「鷺海2009」が行われた⁵⁷。この演習には救難ヘリコプター、潜水艇、護衛艇、輸送船、タグボートなどが投入され、海上救難活動の際の任務区分や情報共有、指揮命令系統が確認された。

近年では、2012年3月に海軍上海保障基地を基礎に新設された上海水警区を中心に、同年6月に警戒活動に関する合同実兵演習が行われた⁵⁸。この演習には海軍をはじめとする人民解放軍部隊だけではなく、上海市公安边防総隊、国家海洋局上海分局、上海海事局、東海区漁政局、東海救助局などの部門が参加して、早期警戒活動、海上警備活動、敵艦艇への攻撃、島嶼の陸上防衛、対魚雷戦闘といった作戦任務の演習が実施された。一連の演習において、東シナ海の中国のEEZ内で「敵」船が海洋調査を実施しているとのシナリオも設定され、「敵」船への警戒活動や妨害行為などの演習もフリゲート1隻、タグボート2隻、海監の監視船1隻と海監航空機1機が投入されて実施された。

さらに、10月には海上での権益擁護活動にかかる能力強化を図るべく、海軍東海艦隊と国家海洋局東海分局、漁政東海区が合同演習「東海協力2012」を浙江

⁵⁵ 人民解放軍と海上法執行機関等の政府部門との連携については、防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』（防衛省防衛研究所、2012年）28～37頁を参照されたい。

⁵⁶ 「軍地共建共享平安廈門」『廈門日報』2009年10月14日。

⁵⁷ 「『鷺海2009』軍警民海上救援演習举行」『解放軍報』2009年5月30日。

⁵⁸ 「水上精英，利劍出鞘——走近海軍東海艦隊上海水警区」『解放日報』2012年7月12日。

省舟山沖で実施した⁵⁹。この合同演習は海上法執行機関による法執行活動への海軍の援護をシナリオとするもので、外国船舶と海監船との間で衝突が発生した際の対応も訓練された⁶⁰。なお、この演習には11隻の艦船、8機の航空機と1,000名余の人員が参加し、近年では最大規模のもので、情報共有や相互運用性の向上が演習の重点課題であったとされる⁶¹。

18全大会後、こうした運用面での連携強化の試みに対して高い評価が与えられるようになってきている。人民解放軍総参謀部が2013年2月4日に開催した海上法執行機関などの政府部門との協調に関する座談会において、戚建国・副総参謀長は、上述の取り組みを「戦略的な協力」と表現し、それは「国家の核心的利益と建設発展の大局を決定するもの」と言及した⁶²。また、同月19日に開かれた海軍と国家海洋局の年次座談会では、丁一平・海軍副司令員と国家海洋局の劉賜貴局長はともに海上での権益擁護のために法執行面での協力を強化すべきことに言及した⁶³。さらに、4月に発表された白書『中国の武装力の多様化運用』は「海軍と海監部門や漁政部門は、何度も権益擁護や法執行の海上合同演習や訓練を実施し、軍と地方関連部門の海上での合同の権益擁護をめぐる鬭争の指揮連携や緊急対応措置能力は絶えず向上している」として、「東海協作2012」を例示したのである⁶⁴。こうした指導者等の発言や公式文献の記述振りからみれば、海軍と海上法執行機関合同での対処能力の向上を目指すという政策の方向性が明確化されていることが分かる。

⁵⁹ 「中国海軍亮劍 日越非休逞狂」『大公報』2012年10月22日および「我東海艦隊開赴東海將演練海上維權執法」（中国中央電視台13、2012年10月18日放送）。

⁶⁰ 「直擊『東海協作2012』軍地海上聯合維權演習」『新華網』2012年10月19日。

⁶¹ 「解放軍副総参謀長称国家領土一寸不能少」『京華時報』2013年2月5日。

⁶² 「中国加強海洋維權統籌協調」『東方早報』2013年2月5日。

⁶³ 「中国海監海軍磋商執法合作」『東方早報』2013年2月21日。

⁶⁴ 「中国武装力量的多様化運用」『解放軍報』2013年4月17日。

おわりに

海洋安全保障をめぐる中国の政策動向が急である。とくに、18 全大会で「海洋強国の建設」との戦略目標が提示されて以降、海洋安全保障をめぐる一体化とも言える動きが加速している。それはひとつに海上法執行機関の統合に向けた機構再編であり、いまひとつに人民解放軍とくに海軍と海上法執行機関との連携強化の動きである。前者について言えば、2013 年 6 月には交通運輸部直属の海巡を除く法執行機関を統合して国家海洋局を再編する通知が出された。この海上法執行機関の統合は資源の集中的な配分を可能にし、装備増強に繋がる可能性が高いという意味では、周辺諸国にとって無視できない影響があろう。さらに、旧海警を含み新設された中国海警局は、これまでの海監や漁政が有していなかった警察権を行使することができる⁶⁵。しかし、統合に伴う旧国家海洋局と公安部との間の権限関係が明確には整理されていない可能性もあり、海洋戦略、とくに海洋安全保障をめぐる政治力学は、各機関がこれまでそれぞれ有してきた人民解放軍や海軍との関係も鑑みれば、未だ流動的であるといつてよかよう。

⁶⁵ 郁志榮「中国特色海上執法呼之欲出」『環球時報』2013 年 3 月 11 日および和先琛「海洋管轄維權形勢与公安海上警務教育質量提高对策」『公安教育』2013 年第 8 期、66 頁。