

中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究

— 同活動の特徴、問題点及び背景にある海洋認識等 —

日本大学大学院総合社会情報研究科
後期博士課程 西海 重和

1. 取り上げたテーマ

本研究は、中華人民共和国（以下、中国）の「海洋権益確保活動」を対象とする。「海洋権益確保活動」とは、自国の海洋権益の獲得・確保のために行う法令整備や法執行活動（強制措置を含む）、人民解放軍海運（以下、軍）や法執行機関による巡航警備、目的不明の海洋調査や徘徊、軍事的行動、一方的な資源開発や漁業操業、島嶼の埋立て・基地建設、外交的威嚇等である。その範囲は、中国が管轄権と領有権を主張して周辺国と係争中の南シナ海及び東シナ海とその島嶼、台湾等である。なお、本研究では、特に法執行機関による同活動を中心に取り上げる。

2. 先行研究で未解明の課題

(1) 中国の「海洋権益確保活動」が強硬で非妥協的な姿勢である背景について、先行研究は、①中華民国期における実効支配に向けた取組の中国による承継（「中華民国の承継国」の認識）、②外国から回収すべき固有の領土、海洋権益であるという「領有意識」、③領土・領海等の回収や国内統一を唯一実現できる正統な政権は共産党であるという「党及び国家の理念」の3つを挙げている。

しかし、こうした思考や理念等は、中国による自己正当化の論理や革命史観に依拠したものであり、歴史的事実、国際関係論から検証すると重大な問題点がある。具体的には、中華民国期の取組の中国による援用は、台湾の政権があることで中国が「中華民国の承継国」と断言できないことに加え、第二次世界大戦後の講和条約等から法的に有効でもない。また、歴史的事実からは、中国が「固有の領土」と認識していたとは言い難い事実がみられる。以上から、中国の「海洋権益確保活動」における強硬、非妥協的な姿勢については、本研究で真の背景を解明する必要性がある。

(2) 次に、中国の「海洋権益確保活動」の特徴と基本方針の意思決定プロセスについて、先行研究は、「中国は、国連海洋法条約が沿岸国の主権強化を目指していることを利用して、まず南シナ海、次いで東シナ海の領有や管轄権強化等の外交方針を表明し、次に自国に有利な国内海洋法制の整備を行い、さらに法執行機関を使って周辺国に中国のルールを受け入れを迫る『法による権力政治』を行っている。」と述べている。

しかし、実際には、中国の海洋法制の大半の規定は国際法から逸脱しているとは言えず、自国の海洋権益確保に有利な規定を設けるのは途上国でもみられる傾向であった。寧ろ問題であるのは、中国の法執行機関による「海洋権益確保活動」の中に、法や外交方針によらない強硬あるいは挑発的な「海洋権益確保活動」、例えば、他国と係争中の海域への侵入や外国公船への挑発行為、目的不明の海洋調査や徘徊、係争中の離島での埋立て、拠点建設等である。従って、本研究で、「海洋権益確保活動」の基本方針の意思決定プロセスと、その意思決定に影響を与えている権力機構やその他の勢力についても解明する必要がある。

(3) 「海洋権益確保活動」の基本方針の決定に影響を与えている主体について、先行研究は、軍が主導している決定しているとするか、国際法への対処方針の表明や法整備等を根拠に、党・政府の外交当局が決定しているとする、どちらかの結論が多い。

しかしながら、①党・政府の外交政策決定機関と軍との関係、調整が未解明であり、②紛争時に外交当局と軍・法執行機関とで暫くの間、対外対応方針が異なっていることの説明がつかず、③海洋に大きな経済的利益を有する国有企業、地域の海洋産業の関与の有無が未解明である（これらが対外政策の決定の新たな関与者となり、意思決定が多様化しているという先行研究の論説が、「海洋権益確保活動」でもあてはまるか否かの検証がなされていない。）。

(4) また、中国の「海洋權益確保活動」が激化し易い要因と、同活動で惹起される危機を回避・抑制する仕組み（危機管理体制）が構築されない要因について、先行研究は、法執行機関の乱立、海上衝突防止協定や緊急時の相互連絡システム等に取り組んでいないことを要因として挙げている。

しかし、これらの研究では、乱立された各法執行機関や官僚制特有の予算・組織の拡充を目指す行動と、「海洋權益確保活動」の激化との関連性が十分検証されていない。また、危機の拡大を回避する機能が不全である要因については、先行研究は、法執行機関同士や海上紛争拡大防止のための二国間協議が既に存在していることが踏まえられておらず、これらの協議が、何故危機抑制の枠組みを構築できないのか、解明されていない。このため、本研究で明らかにすることが必要である。

3. 研究課題

研究課題として、「中国の法執行機関による『海洋權益確保活動』が強硬で、非妥協的な姿勢である背景には、いかなる領有意識、理念、思想があるか、そして同活動の基本方針は、どのようなプロセスで意思決定され、それにはどのような権力機構や勢力が影響力を持っているのか。実行段階において、同活動が紛争激化を招きがちで、紛争抑止の機能が働かない要因は何か。」という課題を設定し、解明する。

4. 方法論

(1) 中国の「軍事・安全保障論」に偏った視座からの分析でなく、海上における「法執行理論」、即ち、「法執行と海洋權益確保との間接的關係」（法執行とは、警備が一義的任務ではなく、国内法令違反の国内外船舶を取り締まることが本来の任務であり、海洋權益はこの法執行をもって確認、担保されるという間接的關係にあること）、「比例原則」（強制措置の段階的強化）等の分析概念から、中国法執行機関の「海洋權益確保活動」の特徴と問題点を解明する。

(2) 中国の「海洋權益確保活動」が強硬で非妥協的である背景については、中国の特徴的な国際秩序観、海洋史観、革命思想の視座から、思考や理念的背景を解明していくと同時に、客観的な歴史考証、国際關係論の視座から、強硬な活動の背景にある南シナ海や東シナ海に対する強固な「領有意識」^註の形成過程、中華民国期における実効支配の取組の中国による承継の事実關係や妥当性を検証し、強硬姿勢の背景にある思考・理念とは別の要因、経済的要因、国際政治あるいは軍事的な要因を明らかにする必要がある（注；中国の強固な「領有意識」とは、南シナ海や東シナ海などを固有の領土・海域であり、かつ法的にも有効な領有権を持っているとしている認識をいう。）。

(3) 中国の「海洋權益確保活動」に係る研究の関心が、軍事・安全保障論や国際法学・法律論による特徴、問題点の解明から、複雑な官僚機構と意思決定の仕組みに移りつつあることを参考に、中国の政策意思決定は多元化しつつあるとの視点に立って、「海洋權益確保活動」の意思決定システムとこれに影響を与えている権力、非権力の新関与者（公式、非公式のアクター）を解明する。解明にあたっては、経済学や公共選択論から、海洋權益に関連する石油、重工業・軍需産業や漁業、水産装飾品加工業（サンゴ、海亀、シャコの高級水産装飾品）に着目し、軍・党官僚と石油・軍需産業の利益集團化（複合体）、地方政府と水産業の融合による陳情集團化がどの程度進み、どのような影響を与えているかを解明する。

(4) 「海洋權益確保活動」が激化し易い要因や危機回避の仕組みが構築されない要因については、「行政組織論」（「官僚制の理論」）を活用し、法執行機関と軍との關係、海洋での危機管理に対する軍内部の方針の形成過程、法執行機関の予算・組織の肥大化欲求等が要因となっていないか否かを解明する。

5. 本研究の結論

(1) 中国の法執行機関による「海洋權益確保活動」には、他の国々の法執行機関も行っている通常の法執行活動も多くみられるが、経済的利益が大きく、中国共産党政権の正統性維持に影響を与える海洋權益である場合には、①通常の法執行を超え、国際法からも逸脱した過度な規制や取締り（海洋境界未画定の海域での取締り、周辺国と管轄が重複する海域における外国船の科学調査への規制、妨害等）、②警察比例原則を無視した強制措置（外国船舶の拿捕や船員拘束等）への即時移行、③挑発的な行為

(軍の国際的申し合せに準拠した相手国公船への体当たりや異常接近、紛争拡大回避の意思を示す行動等)、④特殊な調査活動(事前通報の無い目的不明の調査や徘徊)等、特異な取締り、活動等のあることが確認された。

中国・韓国・台湾の公船による日本の領海・排他的経済水域内の調査推移(事前通報の無い特異調査を含む)

年 度		H19	H20	H21	H22	H23	合 計
中国	注1	11	8	11	22	19	71件
	注2	1	2	1	3	8	15件
韓国	注1	5	1	1	6	0	13件
	注2	1	0	0	1	0	2件
台湾	注1	0	9	8	5	7	29件
	注2	0	6	6	4	0	16件

注1 日本の領海・排他的経済水域での調査実績数(海上保安庁確認)

注2 特異調査(事前申請無し)の調査、又は事前申請内容と明らかに異なる調査)の実績数 内数

注3 海上保安庁『海上保安レポート2012』p68の資料を一部加工した。

通常の法執行活動が一般的だが、以下の特徴がある。

本来の海上法執行活動	中国法執行機関による海洋権益確保活動
取締り・処分基準は一定で、政治介入は原則無し(特に行政法は、一定の公表。)	取締運用基準、強制措置の内容が、対外情勢や党・軍の方針で大きく変動。
執行措置の内容は、段階的に強化(「比例原則」は、武器使用基準にも適用。)	早くから強制措置をとることも有り(対外国漁船)、軍の運用基準(「模擬攻撃」)を利用。
係争海域では、中間線より相手国側での法執行を抑制(法律でも担保。)	中間線は否定。主権の主張のため、係争海域でも巡航(警備)や法執行を実施。
係争海域や外国の管轄海域で環境・科学調査、測量を行う場合、相手国に事前通知。	目的を明示せず、相手国への事前通知もせずに係争海域等で調査することがある。
管轄海域内でも、外国公船の調査等に対しては、主権的免除を尊重して警告のみ。	係争海域でも、相手国の主権的免除を否定。外国の公船は体当たりで排除。

(2) 海洋権益を巡り中国が非妥協的な姿勢と強硬な活動になる傾向がある背景については、「南シナ海や東シナ海及び台湾は中華世界の一部である」という伝統思想(中華的国際観)、「これらの海域、島嶼は、19世紀の西欧の衝撃以降、外国に奪われた領土、権益であり、これを回復すべきである」という固有の歴史観に支えられた強い「領有意識」、さらに、「これらの権益を外国から回収して国内統一を果たす唯一の正統な革命政権は共産党である」という「革命思想」(政権の正統性思想)が背景にあることが確認された。

その一方、そうした背景は「海洋権益確保活動」を正当化するための中国側の理念、思想であるため、歴史の客観的検証も行う必要がある。検証の結果、中国の「領有意識」は、中華民国期に、日本による台湾を経由した南シナ海・島嶼部の経済開発が進展し、経済的利益が増大してきたため、南シナ海全域に拡大されてきたものであり、1930年代まで、中華民国が南沙群島は中国の領域という認識を持っていなかった事実が確認された。加えて、第二次世界大戦直後の中華民国による南沙群島の実効支配はごく短い期間に過ぎず、中国に至っては南沙群島の占拠もしていない事実が確認された。従って、中国が、中華民国期の南シナ海での実効支配に向けた取組を援用し、南シナ海全域について固有の領有権を主張するのは、上記の歴史的事実、領有認識から問題があり、かつ、国際関係論からみても、中国は中華民国の承継国とは言い切れないため、妥当な主張でないことが確認された。中華民国や中国による南シナ海全域や東シナ海の領有権の主張は、第二次世界大戦後のサンフランシスコ講和条約やその後の条約等でも認められておらず、中国もそれを認識していることも確認された。さらに、東シナ海については、1960年代まで「領有認識」を持っていなかったが、1960年代末に資源埋蔵の可能性が出てきてから、台湾が領有権を主張し、中国がそれより10ヶ月遅れて領有権を主張する等、経済的価値の増大にともなって「領有意識」も拡大されてきたことが確認された。

以上から、中国の強硬姿勢の背景には、南シナ海、東シナ海の経済的価値(海洋権益)の増大が根底

にあり、それに伴って拡大・形成されてきた両海域に対する「領有意識」と、それを正当化・補強する思想として、外国に開発されている領土・海域を回復すべきという「天下回復」思想や、それを唯一回復できる「共産党の正統政権思想」のあることが分かった。

南シナ海と東シナ海の島嶼の領有・開発の進展と清、中華民国、中国及び台湾の対応（領有意識の動向）

南シナ海（主に東沙・西沙群島）	東シナ海尖閣諸島
1907年 日本人による探検・開発、領有化の動き活発化	1894年 日清戦争 古賀より開発許可申請 ←清朝より抗議なし
1909年 賠償と引き換えに清朝に返還（東沙群島の西澤島）	1895年 尖閣諸島の領土編入を閣議決定 ←清朝より抗議なし
1921年 孫文の広東軍政府、何瑞年に西沙群島の開発権を付与	1896年 古賀に開発許可あり。開発開始 ←清朝より抗議なし
1925年 何瑞年と日本の合弁で開発（～27年）	1919年 中華民国の長崎総領事が、中国漁民が尖閣諸島に漂流、救助された件で日本領と認める文書発出。
1928年 日本の西沙群島開発活発化（何と別の合弁）	1909年～日本人居住 尖閣諸島の開発が進むも、中華民国から抗議なし。
1933年 仏の南沙群島艦艇派遣に抗議、領有権主張 日本、仏と領有交渉、太平洋戦争末期に日本が南沙群島も含め占領・台湾総督府管轄下へ	1940年 古賀が事業撤退、無人島へ
1949年 中華民国が南シナ海群島を接収も、中華人民共和国の成立で、実効支配は部分的に。	1945年～米軍の統治下へ
1951年 サンフランシスコ平和条約、中国の領有権承継は無し	1951年 サンフランシスコ平和条約で米国の統治下が継続
1958年 中国が領海に関する声明、南シナ海の群島はいずれも領土で領海と声明。	1958年中国が領海に関する声明も、尖閣諸島無し
	1969年国連の委員会が石油資源の可能性を報告
	1971年台湾が領有権主張、遅れて中国も主張

出所 齊藤道彦『日本人のための尖閣諸島史』、浦野起央『分析・資料・文献 増補版 尖閣諸島・琉球・中国 日中国際関係史』、『南海群島国際紛争史』等より筆者作成。

(3) 一方、こうした「海洋権益確保活動」の強硬な方針は、国際紛争を惹起する危険性があるため、法執行機関単独では判断困難である。同活動の基本方針については、共産党、軍、政府の中枢（党中央政治局常務委員、党中央軍事委員、一部の国務委員）によって一体的に意思決定され、実施段階では、軍と国家海洋局によって対外的な対処方針、運用基準が決められ、実行されていることが判明してきた。その一方、共産党の党中央外事工作領導小組や政国務院（行政府）の外交部等、伝統的な対外政策決定機関は影響力が低下し、軍事外交の独立傾向が明らかになってきた。

さらに、党・軍の幹部発言や機関誌等から、同活動の強硬な方針の決定については、石油産業や造船、鉄鋼等軍需産業による海洋権益拡大の要請が影響を与えており、これらの業界と軍・官の利益集団化（軍官産複合体）が明らかになってきた。同様に、沿海部の地方においても、地方の党・議会の動向等から、高級水産装飾品（サンゴ、海亀、シャコ）の産業と経済成長を目指す地方の党・政府とが結託し、中央の決定に影響を与えている可能性（陳情集団化）が窺われた。こうした非公式アクターによる「海洋権益確保活動」の意思決定への関与は、最近の研究で指摘されている中国の政策、外交方針の決定の多元化と共通する特徴であると言える。

(4) 最後に、法執行機関による「海洋権益確保活動」が実行段階で激化し、紛争を招き易い要因については、①国家海洋局、漁業局等の法執行機関に官僚制特有の予算、組織の肥大化欲求がある一方、②予算配分では国内治安や陸上の国防より優先されていないことから、③周辺国と互いに主張する大陸棚が重なる係争海域において、衝突回避のため法執行を本来は抑制すべきところ、周辺国と重複する大陸棚の海域でも法執行を行う法整備や活動を行って危機を創出し、装備や人員、予算の拡充を求めている可能性が、幾つかの衝突事案で外交方針より強硬な姿勢をとり続けた事例等から、明らかになってきた。

また、中国の法執行機関において、紛争激化の抑止・防止の枠組みが構築されない要因については、①法執行機関創設時からの軍の強い影響があるため、法執行機関同士のみでの二国間、多国間協議では議論や調整ができないこと、その一方、②防衛当局同士の二国間協議においても、幹部の人事構成が陸軍偏重であり、海洋の危機管理意識も低いことから、海上連絡システムの協議等がしばしば中断されてきたことが判明した。このため、「海洋権益確保活動」に伴う危機回避や危機管理の枠組み構築について、中国が消極的であることが解明された。

各章の構成と結論までの論旨展開

