

習近平政権による国家機構改革の海洋ガバナンスへの影響に関する研究

倉持 一*

要 旨

二期目を迎えた習近平政権は、一帯一路構想などを掲げ、党指導の強化を図っている。そうした中、2018年3月の全人代決定により、5年ぶりに大規模な国家機構改革が行われた。現在、同決定に基づき必要な法律の整備などが進んでいる。本稿は、その中でも海洋ガバナンスへの影響を考察した。今回の改革により、海上法執行機関である中国海警局は、それまでの行政機関である国家海洋局から、準軍事組織である中国人民武装警察部隊の隷下へと移行された。これにより、中国海警局は、人民解放軍海軍と同様に中央軍事委員会による統一した指揮のもとで活動することになった。しかし、本稿の考察によれば、同改革は同時に、海洋ガバナンスに関する意思決定と指揮は中央外事工作委員会の専権事項と定めており、海洋ガバナンスに関しては、2つの委員会の権限が重複することになった。また、海洋調査に関しても、行政機関である生態環境部と準軍事組織である中国海警局の双方で重複している。こうした権限重複は、中国の海洋ガバナンスの不透明さを助長させており、地域の海洋安全保障に悪影響を及ぼす懸念がある。

キーワード：中国、国家機構改革、海洋ガバナンス、国家海洋局、中国海警局

1. はじめに

2012年に中国共産党（以下、「党」と略す）中央委員会総書記に、2013年に中華人民共和国（以下、「中国」と略す）国家主席に就任した習近平は、これまで、中華民族の偉大なる復興を旗印に、一帯一路構想を打ち出すなど、世界第2位の経済大国に成長した自国のアドバンテージを活かした国家運営を図っている。右肩上がりが続いてきた経済成長が鈍化するのではないかと懸念はあるものの、これまでのところ習近平政権に目立った失策は見当たらず、政権二期目となった現在でも、手強い国家運営を続けているといった印象を受ける。また、国内情勢を見ても、彼の巧みな政治手腕によって政敵は概ね排除されており、現在、習近平に目立ったライバルは存在しない。2016年10月に習近平が「核心」に列挙されたことは、その象徴であろう。こうした状況を鑑みれば、習近平政権は比較的安定した状態を維持しているといえる。

習近平政権は、この安定状態を確固たるものとするべく、「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」との政治理念を示し、それは、2017年10月の第19回党大

会の決定により、党の最高規範である党規約の行動指針に盛り込まれた。この方針の主旨は、つまるところ党指導体制の徹底的な強化にある。習近平は、同大会の冒頭に行った報告において、政治、経済、外交、軍事など、あらゆる分野における党の領導の確固たる守護と、党の指導の徹底的かつ全面的な実行を訴えたことにも、同方針の主旨が見て取れる。これは党の核心である習近平の要求であると同時に、党規約上の要求であることから、中国では国全体が党指導強化の渦中にあり、これまでも様々な具体化の方策が打ち出されている。

その一環として、2018年3月17日の第13期全国人民代表大会（以下、「全人代」と略す）第1回大会で、「国务院機構改革案」が可決されたほか、同月21日には、中国共産党中央委員会第19回三中全会で可決された「深化党和国家机构改革方案（共産党および国家機関の改革深化案）」が公布された。これにより、国家海洋局や中国海警局といった、同国の海洋ガバナンスを掌る重要機関の組織改編が行われることとなった。

以上のような背景のもと、本稿は、習近平政権の党指導強化策によって生じている海洋ガバナンスへの影響に着目する。海洋ガバナンス研究にも様々な切り口が存在するが、本稿は、国家海洋局をはじめとする海洋行政機関の制度的・組織的な側面から検証を行い、国家機構改

* 笹川平和財団客員研究員

革による影響などを把握しながら、最終的には海洋安全保障面への影響を考察する。それにより、中国が改革後も構造的に抱えている海洋ガバナンスの諸問題を改めて浮き彫りにすると同時に、現在、一見すると安定しているように見える、東シナ海、南シナ海情勢の今後の行く末にも一定の見通しを示すことが可能となるだろう。

2. 2018年の国家機構改革以前の 中国の海洋ガバナンス

まずは、本稿における「海洋ガバナンス」の定義を述べる。海洋ガバナンスの定義には諸説あるが、本稿においては「海洋の管理を目指す法秩序の構築、並びに海洋の総合的管理および持続可能な開発に関する政策・行動計画の策定・実施の二つを基盤とした概念」とし、その対象としては、一般的に海洋政策の主たる対象とされる「海洋環境保全」、「海洋産業振興」および「海洋安全保障」の3つに基づくものと定義したい¹⁾。

では、中国における海洋ガバナンスはいかなる展開を遂げてきたのだろうか。ここで、簡単にはあるが、1960年代から2018年の国家機構改革前までの間における中国の海洋ガバナンスの変遷を、制度的・組織的な動向を中心に順を追って検証していきたい。

中国の海洋ガバナンスの中心的存在であったのが、1964年7月に設立された国家海洋局（以下、機構改革前の組織であることを強調するため「旧国家海洋局」と称す）である。同局は、海洋活動を強化し、我が国の海洋事業のさらなる発展を促し、国防建設と国民経済建設のニーズを満たすため、國務院直属の機関として誕生した。ただし、旧国家海洋局の責務は限定されており、科学調査研究の方針の策定や具体的な年度計画の立案は科学技術委員会が受け持ち、また、政治工作、組織編成、海上行動などの主要任務は海軍の指揮に基づくこととされていた。旧国家海洋局の初代局長は海軍南海艦隊副司令官が宛てられ、同局は海軍の影響の下でスタートしたと言えよう²⁾。

1966年に文化大革命が始まったこともあり、1970年6月、旧国家海洋局は國務院直属の機関という位置づけは変わらぬまま、海軍から直接指揮を受けることになった。この体制変更には、文化大革命だけではなく東シナ海の状況変化も影響していると考えられる。というのも、1968年末には、国連アジア極東経済委員会（ECAFE）が尖閣諸島周辺海域の海底油田の存在を指摘し、また、1970年6月には台湾政府が尖閣諸島の領有権主張を開

始し始めたからである。こうした状況を受けて人民日報は、1970年末ころより、中国が東シナ海の大陸棚に主権を有している旨を主張し始めた。旧国家海洋局、そして同局を直接指揮することになる海軍にとって、海洋権益の絶対守護が一段と重要な使命となったであろうことは想像に難くない。

その後、文化大革命の修了や中国国内での海洋環境の保護の重要性の高まりなどの社会的変化もあり、旧国家海洋局は、1980年10月に海軍の指揮を離れ、国家科学技術委員会³⁾の隷下に戻された。これ以後、旧国家海洋局は、再び國務院直属機関として活動することとなり、従来の主任務であった海洋権益の保護だけではなく、海洋環境問題や海洋資源問題も取り扱う、総合的な海洋ガバナンスを掌る機関となった。そして、1983年3月に海洋環境保護法が制定されたことで、旧国家海洋局所属の公船は、自国管轄海域の海洋調査や環境保護の名目で、海上パトロールを開始した⁴⁾。これが、現在まで東シナ海や南シナ海で脈々と続く、中国公船による活動の礎となっている。とはいえ、旧国家海洋局は依然としてあくまで「局」クラスの機関であり、日本の省にあたる「部」ではなかったことから、同局の位置づけは、今段階でもさほど高まらなかったと言える。

中国の海洋ガバナンスに大きな影響を与えたと考えられるのが、国連海洋法条約（以下、「UNCLOS」と称す）の発効であろう。UNCLOSは1994年に発効し、中国も1996年5月にこれを批准した。それと同時に中国政府は、「中華人民共和国の領海基線に関する声明」を発し、中国大陸部およびパラセル諸島（西沙諸島）に係る領海基線を宣言した。これにより、旧国家海洋局の責務の地理的範囲がより明確化された。同局は、UNCLOS批准直前の同年4月に「中国海洋21世紀議程」と題する文書を発出したが、その中では、①現時点では、海洋の大規模な開発は少数の先進国に限られている、②UNCLOSを利用し、海洋開発を、中国を含む大多数の国家のものとするべき、③200海里内の管轄海域は徐々に国土化していく、④公海と国際海底は国際的な共同管理に向かう、⑤海洋覇権を打倒し、海洋の持続的利用を進める、ことなどが主張されている⁵⁾。つまり中国は、それまで一部の先進国によって独占されてきた海洋の経済開発に対し、UNCLOSによって制度化された領海や排他的経済水域（以下、「EEZ」と略す）に付随する諸権利を確立していくことで、現状打破を試みようと考えていたことになる。その意味で、この時期の旧国家海洋局の視線の

中心軸は、海洋資源や商業航路の確保といった海洋の経済的側面にあったと言える。その一環として、中国政府は、すでに1992年に制定していた領海法に加え、1998年6月には「排他的経済水域及び大陸棚法」を制定し、UNCLOSに準拠する形で自国管轄海域に対する主張を法的に確定させた。

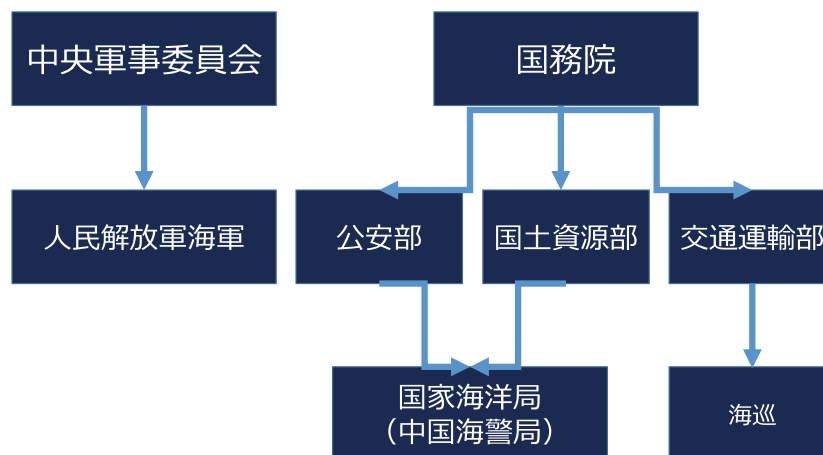
この時期から、海洋の経済的側面の重視という中国の海洋ガバナンスの基本姿勢は維持されつつも、法整備に伴って明確になった領海やEEZの適正な管理に必要な実行力ある部隊の整備がスタートした。1998年10月には、旧国家海洋局内に中国海監総隊が設立され、海上法執行部隊の一つとして活動することが認可された⁶⁾。これ以後、中国海監総隊は、領海やEEZにおいて積極的な海上パトロールを実施することになるが、それが徐々に性質を変え、準軍事的なものへと移行していった。例えば、2003年には中国海監総隊は「金盾2003」と称する特別活動を実施し諸外国の船舶の行動の監視を強化したほか、同年9月には中国周辺海域での米海軍の活動を調査・分析し、旧国家海洋局を通じて人民解放軍海軍や外交部などに報告している⁷⁾。

こうして海上法執行部隊というよりも準軍事的な機関という色合いが濃くなった旧国家海洋局はさらに活動を活発化させ、東シナ海、南シナ海、黄海といった中国管轄海域の全域に積極的に公船を展開させた。それに伴い、人民解放軍海軍との連携を強めることが要求され、2006年には人民解放軍海軍が旧国家海洋局の活動を全面的に支援することが正式に決定された⁸⁾。こうして海軍の後押しを得た旧国家海洋局は、それまで以上に強硬な姿勢を打ち出し、特に南シナ海の実効支配を強めていく。その波が東シナ海にも波及していく中、2010年9月に尖

閣諸島周辺海域で中国漁船と、これを違法操業だとして取締中の日本の海上保安庁の巡視船とが衝突する事件が発生した。詳細は紙幅の関係もあり省略するが、これに対し中国政府は、中国海監総隊のほか、漁政、海警の公船を大量に尖閣諸島周辺海域に派遣することで、日本政府に圧力をかけるという手法をとった。この結果、海洋主権の徹底的な守護が中国にとって重要な政治テーマとなり、それは同時に、旧国家海洋局の役割や能力の強化の必要性の認識へとつながったと考えられる。

こうして、2013年3月、第12回全国人民代表大会において国家機構改革が可決され、旧国家海洋局を含む中国の海洋ガバナンス関連組織が改編されることになった。まず、海洋ガバナンスの最高意思決定機関として中央海洋権益保護工作指導小組が設置された。指導小組は、中国の統治システムにおいて外交や経済といった重要な政治テーマに関する意思決定を行うべく設けられた組織であり、今回の新たな指導小組の設置は、習近平政権にとって海洋問題が相当高度な意思決定の必要性を伴うものと位置づけられたことを示している。そして、海上法執行部隊の再編が行われた。これがいわゆる「五龍」の再編である。五龍とは、それまで国务院内の各組織に分散していた5つの海洋関連部署の総称である。具体的には、「海監（旧国家海洋局中国海監総隊）」、「海警（公安部边防管理局边防海警部隊）」、「漁政（農業部漁業局）」、「海関（海関総署緝私局）」、「海巡（交通運輸部・海事局）」を指す。

この改編により、国土資源部の下に再編された国家海洋局がぶら下がり、対外的には「中国海警局（以下、2018年の国家機構改革によって誕生した新組織の中国海警局と区別するため「旧中国海警局」と称す）」の名



図表1 2013年3月以降の中国の海洋ガバナンスの基本構図¹²⁾

義で法執行を行い、かつ、公安部の業務指導を受ける⁹⁾こととなった。つまり、中国の海洋ガバナンスの中心を担う国家海洋局は、①設立当初の科学技術委員会と海軍との指揮の時代、②文化大革命時代の海軍統一指揮の時代、③1980年代の国家科学技術委員会隷下の時代、④1998年以降の中国海監総隊の時代、⑤2013年以降の旧中国海警局の時代という、大まかに分けて5つの時代を経てきたことになる。

なお、2013年の五龍再編を軸とする国家機構改革では、海巡は国家海洋局に編入されることなく、従来どおり、交通運輸部隷下にとどまることとされた。なぜ、海巡のみが旧中国海警局への組織統合に含まれなかったのか。この理由については、「海巡と他4機関の違いは、海巡は基本的に国際海事機関（IMO）で定められた航海法規、海事規則などの国際法に基づき行動が求められていることである。国際法に縛られる海巡は中国の国内法を根拠に行動する旧中国海警局¹⁰⁾の足枷になりかねないため排除されたと言われている¹¹⁾」との指摘がある。いずれにせよ、2013年3月以降、中国の海洋ガバナンスは中国海警局と海巡という「二龍」体制によって推進されることになった。

結果として組織規模を拡大させた中国海警局は、装備面でも充実化を図っていく。例えば、旧中国海警局は、2014年中に1,000トン級巡視船を13隻新造し南海海区を中心に配備した¹³⁾が、中国国内で撮影されたと思われる同型船「海警3104」の画像を見ると、赤色に塗られた高圧放水銃と緑色のカバーに覆われた機関砲と見られる装備が確認できる。

この他、旧中国海警局は1,000トン級を上回る大型船も多数新造・配備しており、2014年以降だけでも、1万2,000トン級の「海警2901」と「海警3901」、5,000トン級の「海警2506」、4,000トン級の「海警2401」、3,000トン級の「海警2337」などを東シナ海の尖閣諸島周辺海域に派遣し、以後、常態的に日本の領海や接続水域への侵入を繰り返すようになった。

以上のとおり、中国の海洋ガバナンスの中心を担ってきた旧国家海洋局は、時代とともに組織改編を繰り返したが、2015年の国家機構改革を経て、海上法執行部隊を集約し国土資源部隷下でありながら公安部の業務指導を受けることになり、従前以上に力を増した。大型公船の配備も急ピッチで進め、東シナ海や南シナ海などでの活動を活発化させたことは、中国の海洋ガバナンスの焦点が、当初の海洋資源に加えて海洋主権へと拡大されたこ

とを示していると考えられる。こうした組織改編によって環境変化に柔軟に適合させていくという中国の政策スタイルは現在も変わっておらず、それは2018年3月の国家機構改革にも表れている。次で、2018年3月の国家機構改革による海洋ガバナンスの変化を検証したい。

3. 2018年の国家機構改革後の中国の海洋ガバナンス

先程述べたように、習近平政権は、中国共産党の指導体制強化を積極的に推進している。しかし、中国の憲法の前文は、中国共産党の指導の正統性やその堅持を規定しており、実質的には、そもそも中国共産党は超憲法的存在である¹⁴⁾。この特別な党指導体制をさらに確固なものとするべく、習近平政権は、2018年3月の全人代において、5年ぶりとなる国家機構改革に踏み切った。それは軍改革を含む大規模なもので、半年以上経った同年9月の本稿執筆時点でも、その全体像は明らかにはなっておらず、関連法規も整備途中である。その中でもここでは、海洋ガバナンスに関する部分を中心に取り上げ、検証する。

まず、今回の国家機構改革によって、海洋ガバナンスの最高意思決定機関が改編されたので、この点を確認したい。従来、中国の海洋ガバナンスを掌っていたのは、中央海洋權益保護工作指導小組であった。同小組は、2012年後半に設立され、外交部、国土資源部、公安部、人民解放軍などの海洋權益に関する組織の幹部によって構成されていた¹⁵⁾。ただし、上述したとおり、前回2013年の国家機構改革により、同小組はそのまま存続したものの、それまで分散していた海洋權益に関する業務は旧国家海洋局に集約されることになった。以後、同局は、対外的には「中国海警局（本稿でいう旧中国海警局）」の名義を使用して海上權益保護や法執行活動を行うことになり、あわせて、公安部の業務指導を受けることとなった。その結果、同小組の主要な機能も、実質的には、海洋ガバナンスの中心的な役割を担う旧国家海洋局、すなわち旧中国海警局に対する指揮命令へと集約されたと考えられる。

そして今回、2018年3月に行われた国家機構改革により、中央海洋權益保護工作指導小組の機能は、中央外事工作指導小組を委員会に昇格させる形で誕生した中央外事工作委員会に引き継がれることになった¹⁶⁾。委員会の構成員は不明であるが、現在、海洋權益に関する意思決定は、従来の「小組」よりも格上でトップレベルの意思決定機関である「委員会」において、統一した審議や

決定が行われていると考えられる。

このように意思決定機関の改編の決定は、2018年3月に示されたが、それよりも前に、海洋ガバナンスの実行部隊である旧中国海警局の改編の兆しは現れていた。それは、中国人民武装警察部隊（以下「武警」と略す）の指揮命令系統の変更である。

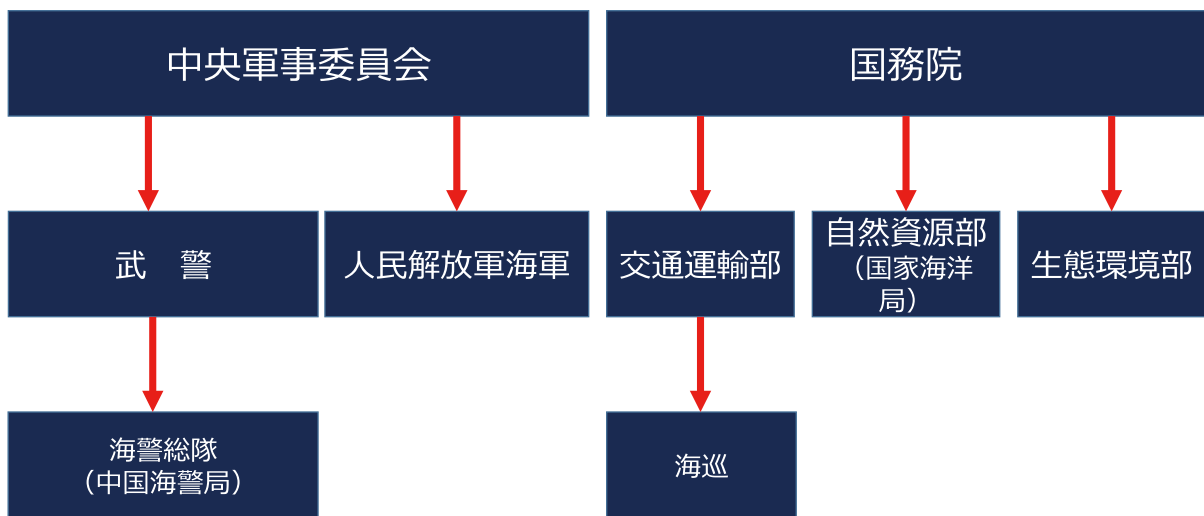
2018年1月1日午前零時をもって、武警は、党中央及び中央軍事委員会の集中統一指導のもとで、従来の「國務院+中央軍事委員会⇒武警⇒各部隊」から、「中央軍事委員会⇒武警⇒各部隊」へと、指揮命令体制が変更された¹⁷⁾。これに合わせ、武警の授与旗が新たなデザインのものへと変更された。このデザインに関し、国防部報道官は、同月に行われた記者会見の席上、「旗の下半分にある深緑色の3本線のうち、2本目が海上權益維持のための法執行を示している」と説明した¹⁸⁾。これにより、中央軍事委員会の指揮命令下に入った武警が新たに海上法執行を一つの主要任務とすることが明らかにされると同時に、旧中国海警局が今後武警に組込まれることが示唆された。

そして2018年6月19日、武警の王寧司令官は、新たな中国海警局が履行する海上での權益維持と法執行の職権の決定草案について、中央軍事委員会から依託されて説明を行った¹⁹⁾。それによれば、党中央が批准した「深化党和国家机构改革方案」などの関連規定に則り、旧中国海警局は同年7月1日付で武警に編入されることになった。具体的には、武警は新たに旧中国海警局の受け皿となる武警海警総隊を創設し、同隊は対外的に「中国海警局」と呼ばれる。つまり、旧中国海警局は旧国家海洋局の対外的別称であったが、新しい中国海警局は武警

海警総隊の対外的別称ということになる。新旧両組織が同一の組織名称を使用するため紛らわしいが、両組織は全く異なる存在である点には注意が必要である。組織の正式名称と通称とを使い分ける意味や理由については判然としないが、武警海警総隊の名称は中央軍事委員会の指揮下の武警の一部であることを明確にし、他方、中国海警局の名称は、同部隊が従来どおり中国唯一の海上警察たる海上法執行機関であることを、英名の「China Coast Guard」とともに明確にする意図があるのではないかと。

この中国海警局の武警への編入が大きく報じられる一方で、同時に実施された武警内部の組織改編については、日本であまり注目されていない。実際には、武警は中国海警局を国家海洋局から受け入れると同時に、多くの部隊を外部の別組織に移管している。今回の国家機構改革では、いわゆる「スクラップ・アンド・ビルド」の方式が採用されたのだ。

具体的には、従来、武警は、①武警水電部隊（水力発電・水利施設の建設・管理）、②武警森林部隊（森林火災への対処、関連する防災や救援任務）、③公安消防部隊（一般的な消防、防災、救援任務）、④公安辺防部隊（国境地域の治安維持、出入国の管理）、⑤公安警護部隊（党と国家の指導者や、省級の指導者、来訪した外国要人の警護）、⑥武警黄金部隊（国家黄金戦略備蓄計画に基づく金鉱脈などの地質調査や生産任務）、⑦武警交通部隊（必要な交通網の建設と維持・管理）、⑧武警内衛部隊（国家安全の維持、突発事案への対処、災害救援活動）という8つの大隊で構成されていた²⁰⁾。それが、今般の改編により、①から⑥の6つの部隊は武警から切り離され、



図表4 2018年3月以降の中国の海洋ガバナンスの基本構図²¹⁾

それぞれ自然資源部など別組織に移管されたのである。これにより武警は、主力任務である武警内衛部隊と海警総隊（中国海警局）を中心に活動することになり、中央軍事委員会の統一した指揮命令系統への変更とあわせ、武警の役割の明確化、事態対処への迅速化、軍と武警のシームレスな連携などがこれまで以上に可能になったと考えられる。新たな中国海警局は、海上での権益維持と法執行活動を統一的に実行し、公安機関や関連する行政機関の法執行の職権を行使するとされ、先程の王司令官の説明によれば、海警部隊改革は、党中央と中央軍事委員会によって全面的に推進されているとのことである。

武警の中央軍事委員会の指揮下への移行や上述した王司令官の説明などを受け、日本でも、「中国海警、7月から武警指揮下 全人代が決定²²⁾」などと報じられ、行政機関である国家海洋局の下部組織であった旧中国海警局が準軍事組織と言える武警へと移管され、結果として中央軍事委員会の統一指揮下に入ることに衆目が集まった。

しかし、中国海警局の武警内部での位置づけに関しては、2017年12月に国防部の任国强報道官が、「武警部隊の根本的な職能と性質に変わりはなく、人民解放軍の序列の中には入らない」と述べている²³⁾。また、2018年5月に南シナ海のパラセル諸島（西沙諸島）周辺海域で実施された初の合同パトロールに関する報道では、「海軍の艦船、中国海警局の公船、地方自治体の法執行船」と明確に区別されており²⁴⁾、先程の国防報道官の発言を裏付ける内容となっている。こうした海軍（人民解放軍）と中国海警局（武警）とを明確に区別することは、2018年3月の「深化党和国家机构改革方案」において、軍改革の原則として「軍は軍、警は警、民は民（军是军、警是警、民是民）」という方針²⁵⁾が示されたことに基づいていると考えられる。

さらに指摘できるのは、武警に組込まれた中国海警局が、それだけで能力向上が図れるわけではないという点である。これまで武警には、外洋に展開できる大型船舶は配備されていなかった。したがって、海上での法執行活動に必要な海事法、漁業法、関連する国際条約などといった海洋法の専門知識と経験がある隊員も多くはないと推察される。実際、武警の王寧司令官は、2018年5月に開催された会合の席上、「武装警察の力は、“陸に強く、海と空に弱い。国内に強く、国外に弱い”という明確な問題がある」と指摘した上で、武警部隊の使命の拡大ともなって、新たな能力の建設を始めなければならないと述べている²⁶⁾。武警にとって今後の課題は、

不慣れな海洋での活動に関する指揮命令を適切かつ迅速に中国海警局に対して下していけるのかという点や、公船や隊員の充実と運用能力といったケイパビリティ面の量と質の向上であろう。しかしその改善は、容易ではないだろう。あくまでも、武警は海軍とは別の組織だからである。

上述したように、基本的には「軍と警との役割分担を明確にせよ」というのが党の方針である。それに加えて、近年、海軍は従来の東シナ海や南シナ海だけでなく、西太平洋やインド洋などにも活動範囲を拡大しており、負担も確実に増大している。そうした状況を総合的に鑑みれば、海軍の軍人を大量に武警内の中国海警に編入させることは容易ではないと考えられる。そして何より、仮に、海軍から中国海警への大規模な装備・兵力の移動がなされれば、それは中国自ら、中国海警と海軍とが実質的には同一の組織であることを認めてしまうことにつながる。これは、現在、中国が南シナ海戦略において採用しているとされる、いわゆる「キャベツ戦略（包心菜戦略）²⁷⁾」を否定することになる。同戦略の要諦は、海洋主権の係争相手国などに対して非軍事的な小さな行動を繰り返していくことで、警戒心を惹起させることなく自国の権益に既得権を確立していくことにある。このジレンマを習近平政権が解消することは簡単ではない。

以上の様々な点を鑑みれば、「中国海警局が軍の指揮下に入ったことで、中国は今後、東シナ海や南シナ海に海軍も展開して、今まで以上に強硬な姿勢に打って出てくるのではないかとまで考えるのは、やや早計であろう。現時点では、指揮命令系統が変更されたとはいえ中国海警局の海上警察という基本的性格は維持されており、海軍が展開してくるのはあくまで軍事的な場面に限定されている。それ以上に我々は、中国海警局が武警の主要任務の一つとなった海洋権益維持のための法執行活動を担う中核実行部隊として明確に位置づけられた点に着目し、警戒心を新たにすべきである。それは、この改革が、習近平政権にとって、海洋権益の維持が国家体制の維持と同程度に重要なテーマであることの表れだからだ。したがって、今後、習近平政権が東シナ海や南シナ海の海洋問題で日本を含む関係国に対して妥協することは、今までに増して考えにくい状況となっているといえるだろう。最後に、今回の国家機構改革によって明らかとなった中国の海洋ガバナンスの問題をもう一つ明らかにしたい。それは、海洋調査に関する任務の重複である。今回の国家機構改革により、旧国家海洋局の職責の大部

分と、国土資源部の職責、水利部や農業部の職責の一部、国家林業局、国家測量地理情報局の職責の一部などが整理・統合され、新たに自然資源部が設けられた。また、旧国家海洋局の海洋環境保護の職責は、新設された生態環境部に移行された。これにより、国土資源部、旧国家海洋局、国家測量地理情報局は廃止となった。新設された「自然資源部」は必要に応じて、対外的に「国家海洋局」の名称を使用するとされ、今後、二枚看板方式で組織運営がなされていくことになった。その理由は明らかにされていないが、同じく二枚看板方式となった中国海警局と似た理由であるとすれば、国家海洋局という名称を引き続き使用することで、唯一の海洋に特化した行政機関であることを強調したいのではないか。

新たな国家海洋局の職責には、天然資源の開発利用と保護の監督、土地・自然・生態の合理的保護と有効利用のための規則の監督が規定された一方で、生態環境部は、主要な職責として生態環境のモニタリングと法執行活動に統一的な責任を持つこととなった。今後、生態環境部は、海洋環境のモニタリング、監督監視や法執行活動のための人員、船舶、航空機や十分な海洋調査能力を持たなければならないとされており²⁸⁾、所要の環境整備が行われると考えられる。この、海底資源など海洋に関する天然資源の開発利用に関する権限は国家海洋局が有し、開発利用の前提となる海洋調査の権限は生態環境部が有するという権限の分散は、果たして有効に働くのだろうか。両部が相当程度緊密に連携し、かつ、情報を共有しなければ、効果的な資源開発などは不可能だろう。

4. 考察

ここまで見てきたように、習近平政権は、中華民族の偉大なる復興という中国の夢を実現すべく、一帯一路に代表される様々な政治、外交、経済政策を打ち出すと同時に、その実効性を高め、また、担保すべく、党の指導体制をさらに強化している。そして、習近平政権は、胡錦濤前政権が2012年11月の中国共産党第18期全国代表大会において打ち出した「海洋強国建設」の路線²⁹⁾を継承し、また、これを強めている。海洋強国建設が具体的には何を指すのか。

習近平の主宰により2013年1月10日に開催された全国海洋工作会議では、2020年までに「海洋強国」を実現するため、①海洋関係のGDPを2010年実績から倍増する、②海洋技術革新能力の大幅な向上を図る、③海域・海島の資源利用の効率化・集約化を図る、④近海

生態環境の悪化防止を図る、⑤海洋に関する防災・減災能力の向上を図る、⑥海洋に関する業務・サービスの能力向上を図る、⑦国際海洋事務への関与拡大を図る、⑧海洋に対する国民意識の向上と海洋関係法体系の整備を図る、⑨自国の海洋権益と安全の維持を図る、⑩沿海地域における「海洋強省・強市・強県」の整備を図る、ことが目標に掲げられた³⁰⁾。現在、習近平政権は、この10項目の目標を達成すべく邁進している。その一環として2018年3月に行われたのが、今回の大規模な国家機構改革である。この文脈を理解した上で、これまでの議論で明らかになった問題点を考察していきたい。

一点目は、中国海警局の組織改編によって生じた問題である。2015年の国家機構改革で誕生した旧中国海警局は、それまで各機関に分散していた海上法執行部隊を集約し、また、公安部の業務指導を受けることで、法執行の権限と実効性を高めた。そして、今回の2018年の国家機構改革では、旧中国海警局を国家海洋局から武警へと移し、新たな中国海警局として衣替えを行った。これにより、中国海警局と人民解放軍海軍は、ともに中央軍事委員会の統一した意思決定のもとで活動することになった。純然たる平時でも有事でもない、いわゆる「グレーゾーン」の状態が、例えば東シナ海や南シナ海といった中国が主権を主張する海域で生じた際に、今まで以上に迅速かつ適切に対処することが可能になったと考えられる。これは、中国の立場にたてば正常な組織改編であろう。グレーゾーン状態への対処は、日本でも防衛白書で度々取り上げられるなど、海洋安全保障において重要なテーマである。自国が主権を主張している海域で相手国の公船などとの緊張が高まったときにどうするのか。平時から有事へのスムーズな移行はどうすればよいのか。これらの問題への中国なりの回答が、今回の中国海警局の武警への移管と武警への中央軍事委員会の統一指導という新体制なのだろう。

しかし、これには権限重複の問題がある。なぜなら、今回の国家機構改革により、中国の海洋ガバナンスに関する意思決定権限は、中央外事工作委員会に一元化されることになったが、同時に、中国海警局は武警の隷下となり結果として中央軍事委員会の指揮命令に従うこととなったからである。今回の国家機構改革に関する各種公式発表を精査しても、両委員会間の序列、優劣、調整などの記載は見当たらない。今回の国家機構改革で、武警はそれまでの公安部と中央軍事委員会との二重指導体制から、後者からの指導に一本化された。しかし同時に、

中央外事工作委員会が海洋ガバナンスの意思決定を独占的に有するとされた。この重複は意図的というよりも、両者の整合性を十分に解決せぬまま、今回の国家機構改革が実行に移されたのではないだろうか。

二点目は、海洋調査に関する権限の重複の問題である。今回の国家機構改革により、生態環境部が海洋調査の権限を有することとなった。しかし、先に見たように、中国海警局の主要任務の中にも、海上での犯罪取締りや治安の維持、海上密輸取締りのほかに、「海洋資源の開発と利用、海洋生態環境の保護、海洋漁業の管理などに関する法執行任務」が含まれており、結果として両組織の任務が重複している。この点に関連して注目すべき動きがある。2017年10月31日、国家海洋局の東シナ海を管轄する東海分局に、500トン級の近海沿岸環境監測船（近岸環境監測船）「海監201」が配備されたほか、同日現在、同型船が12隻建造中だと報じられた³¹⁾。本稿で取り上げたように、「海監」は、前回2013年の国家機構改革で廃止され旧中国海警局に統合され消滅したはずの組織名称である。今回の報道により、依然として海監が、少なくとも同船の配備時点では、国家海洋局内に何らかの形で継続していることが明らかとなった。

しかし、筆者は関連する法規などを2018年9月時点で確認できていない。いずれにせよ、これら国家機構改革の前後に新造・配備となった海洋調査船が、今後どの組織に配属となるかに注目すべきであろう。「海監201」と同様に、他の海洋調査船も国家海洋局に配属され続けるのか、それとも武警の中国海警局に配属されるのか、あるいは、生態環境部に配属されるのか。これら3つの組織の基本的性格や指揮命令系統は全く異なる。今後、「海監201」のような海洋調査船が、海洋環境モニタリングのためと称し日本を含む周辺国の海域に積極的に投入される可能性は高い。その場合、もし、中国海警局に配属されたのであれば、同船の行動は、純粋な海洋環境モニタリングという学術活動ではなく、中央軍事委員会の指揮命令に基づく海洋主権や海洋権益の守護活動という意味合いが強まる。最大限の警戒が必要だろう。

以上の2つの権限重複の問題は、今回の国家機構改革によって新たに生じたものであり、中国の海洋ガバナンスの不透明さを助長させているといえるだろう。それだけでなく、国家海洋局や中国海警局は、新旧の性質の異なる組織が同一の名称を対外的に使用しており、他国にとって理解しづらい。相手と信頼関係を構築するためには、まずは自らを知ってもらうこと、理解してもらうこ

とが重要である。党の指導体制を強化する習近平政権が、何を意図してこのタイミングで中国海警局を武警に移管し中央軍事委員会の指揮下においたのか。無用な警戒感を持たれないためにも、中国には透明性の向上を求めたい。

もう一点、我が国の海洋安全保障に関係する、中国海警局の最近の動向の特徴点を挙げたい。それは、尖閣諸島周辺海域で活動する公船の多様化である。2018年9月18日午後9時すぎ、沖縄県の尖閣諸島の接続水域を、中国海警局の公船4隻が航行した。この4隻は「海警2308」「海警2501」「海警1401」「海警2302」であり、今回、「海警1401」がはじめて同海域で確認された。4000トン級の「海警1401」は、旧中国海警局時代に計画され、2014年6月に正式配備された大型船である。同船は、1万2,000海里の連続航海能力を有し、主に離島周辺海域のパトロールの任にあたっているとされる³²⁾。中国国内では、今回の活動は2018年に入って18回目となる尖閣諸島周辺海域での法執行パトロールであり、日本の海上保安庁の巡視船の妨害を受けるも、毅然たる態度で実行されたと報道されている³³⁾。

2018年に入り、旧中国海警局が武警に編入されて以降、「海警1401」だけでなく「海警1305」「海警1306」といった、渤海・黄海を管轄する北海分局に所属する大型船が尖閣諸島周辺海域で確認されるようになっていく。中国海警局には、旧中国海警局時代と同様に北海分局・東海分局・南海分局が設置されているが、改めて所属公船に船体番号を割り当てている様子はいかかろうか。上述した3隻も、従前に引き続き、北海分局の所属と考えられる。なぜ今回の国家機構改革後に中国海警局北海分局所属の大型船が、尖閣諸島沖に派遣され始めたのかについての明確な理由は不明である。しかし、中国海警局の尖閣諸島周辺海域への動員力の増大や多様化の顕現であることは間違いない。この変化についても、今後も追究していく必要があるだろう。

以上の点から言えることは、2018年10月に日本の総理大臣として約7年ぶりに安倍首相が中国を公式訪問するなど、近年、日中関係の改善が指摘されることが多くなっているが、尖閣諸島周辺海域における中国側公船の領海侵入などに収束の兆しが見られないということである。同訪問に際して、26日午後に行われた日中首脳会談では、海洋・安全保障問題に関しては、「東シナ海の問題については、安倍総理から日本側の問題意識を改めて伝えた上で、現場の状況の改善を求めた。また、引

き続き意思疎通を強化し、不測の事態の回避に努めることで一致した」との公式発表が行われた。しかし、中央軍事委員会による統一された意思決定のもとでの活動をスタートさせた中国海警局の行動に自制を強く求めるには、従来の国家海洋局という行政機関の一部であった旧中国海警局と現在の中国海警局とは、国家機構上での位置づけや意思決定プロセスが異なっているという事実をしっかりと認識した上で、中国側に注文をつける必要がある。軍の意志は軍によってしか変えられないという点にも留意が必要だろう。

5. おわりに

今回の国家機構改革における中国の海洋ガバナンスの変化の中心は、中国海警局を武警隷下に移行し中央軍事委員会による統一した指導の下におくというものであった。したがって、今後、中国海警局の活動に軍の影響力が加わることは否定できない。中国海警局と人民解放軍海軍との連携も深まっていくだろう。一方で、「軍は軍、警は警、民は民」の原則のもと、人民解放軍と武警との役割分担の明確化が求められることになった。この複雑性が中国の海洋ガバナンスの特徴であるが、基本的には、従来どおり、平時からグレーゾーンまでは中国海警局が、グレーゾーンから有事までは人民解放軍海軍が主担当となるだろう。筆者は、今回の改革は、任務分担の整理よりも、中央軍事委員会による統一した指揮を確立する意味合いの方が強いのではないかと考えている。

2018年9月17日から21日までの間、中国の浙江省杭州市において、中国海警局の主催による「第19回北太平洋海上保安フォーラム・サミット」が開催された。また、同会合に合わせて、中国海警局による海上法執行訓練が行われた。参加国（日本、米国、中国、ロシア、韓国、カナダ）の代表団は「海警33111」上で、容疑船への進路規制と移乗しての制圧訓練を参観した³⁴⁾。日本からは岩並秀一・海上保安庁長官も参加し、同会合最終日には、海洋の安全、治安、平和、安定に対してこの6カ国がこれまで以上に連携していく旨の共同宣言に署名した。

習近平政権は、こうした対外的融和策に中国海警局を上手に活用しながら、同時に公船配備などの能力向上を図り、東シナ海や南シナ海などで関係国に圧力をかけ続けるだろう。中央外事工作委員会と中央軍事委員会との権限重複の問題は残るが、少なくとも改革前よりは、人民解放軍海軍と中国海警局との間の連携などは進むはず

である。中国の海洋ガバナンスにこうした目に見えない変化が生じていることを認識した上で、我々は中国海警局の活動に注目していくべきである。

1) 主に以下を参照して定義した。

エリザベス・マン・ボルゲーゼ (2002) 「オーシャン・ガバナンスの法制面、機構・制度面、実施面の考察」『アジア太平洋地域における海上交通網を巡る諸問題』調査研究シリーズ』No.5, シップ・アンド・オーシャン財団。

高井晋, 秋元一峰 (1998) 「海上防衛力の意義と新たな役割—オーシャンピース・キーピングとの関連で—」『防衛研究所紀要』第1巻第1号, 106-129頁。

寺島紘士 (2016) 「海洋ガバナンスの課題と展望—海洋の秩序形成と持続可能な開発—」『政策オペニオン』第45号, 1-8頁。

2) 张志坚・刘俊林 (2000) 『中华人民共和国政府机构五十年 (1949-1999)』, 国家行政学院出版社。

3) 科学技術委員会が名称変更した組織である。

4) 国家海洋局編輯 (1986) 『中国海洋年鑑』, 海洋出版社。

5) 国家海洋局 (1996) 『中国海洋 21 世紀议程』, 海洋出版社。

6) 中国海監总队編 (2010) 『中国海監大事記 1983-2009』, 海洋出版社。

7) 同上

8) 同上

9) 「国务院将重新组建海洋局」, 新华网, 2013年3月10日付。

http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_124439142.htm

10) 原文は「中国海警局」である。

11) 森本敏・金田秀昭・杜進・山田吉彦・飯田将史 (2016) 『“海洋国家”中国にニッポンはどう立ち向かうか』, 日本実業出版社, 138頁。

12) 筆者作成。

13) 「七〇八所设计的我国最先进的 1000 吨级渔政船首制船交付使用」, 中国船舶工业集团公司, 2014年12月1日付。

http://www.cssc.net.cn/component_news/news_detail.php?id=18357

14) 石塚迅 (2010) 「第3章東アジア編 中国」稲正樹・孝忠延夫・國分典子編『アジアの憲法入門』, 日本評論社。

15) 彭美・師小涵・邢丹など (2013) 「中国海警局亮劍—中国海警局誕生 终结“五龙治海”—」, 『人民文摘』, 2013年第9期。

16) 「“深化党和国家機構改革方案”・十七」『中共中央印发《深化党和国家机构改方案》』, 新华网, 2018年3月21日付。

<http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/>

- c_1122570517.htm
- 17) 「中共中央決定調整武警部隊領導指揮體制」, 中國政府網, 2017年12月27日付。
http://www.gov.cn/zhengce/2017-12/27/content_5250896.htm
- 18) 「國防部新聞發言人吳謙就武警部隊旗幟寓意答問」, 國防部網, 2018年1月10日付。
http://www.mod.gov.cn/topnews/2018-01/10/content_4802151.htm
- 19) 「武警部隊司令員王寧在人大會上作《關於中國海警局履行海上維權執法職權的決定(草案)》的說明」, 引力資訊, 2018年6月20日付。
<http://www.g.com.cn/society/47048344/>
- 20) 越智均・四元吾朗(2010)「『中華人民共和國人民武裝警察法』について」, 『海保大研究報告 法文學系』第55卷第1号, 海上保安大学校, 207-225頁
- 21) 筆者作成。
- 22) 「中國海警7月から武警指揮下 全人代が決定」, 産経ニュース, 2018年6月23日付。
<https://www.sankei.com/world/news/180623/wor1806230034-n1.html>
- 23) 「國防部: 武警部隊根本職能屬性沒有發生變化」, 中國新聞網, 2017年12月28日付。
<http://www.chinanews.com/mil/2017/12-28/8411454.shtml>
- 24) 「南海軍警民聯合重磅出擊, 誓要維護祖國領土完整」, 搜狐, 2018年5月20日付。
http://www.sohu.com/a/232231147_630241
- 25) 「“深化黨和國家機構改革方案”・六」『中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》』, 新華網, 2018年3月21日付。
http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517_3.htm
- 26) 「武警部隊司令員王寧: 武警力量體系陸上強, 海空弱問題凸顯」, 澎湃新聞, 2018年5月15日付。
<http://news.sina.com.cn/o/2018-05-15/doc-ihapkuv2198908.shtml>
- 27) 「中國在南海採用“包心菜”戰略」, 鐵血網, 2013年6月4日付。
http://bbs.tiexue.net/post2_6787733_1.html
- 28) 「“深化黨和國家機構改革方案”・二十五」『中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》』, 新華網, 2018年3月21日付。
http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517_3.htm
- 29) 「堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告」『新華月報』2012年第23期。
- 30) 「建設海洋強國的內涵和目標(全國海洋工作會議2013年1月10日北京)」, 國家海洋局網站, 2013年1月10日付。
http://www.soa.gov.cn/xw/zxbd/2013/2013qgggzh/hyqg/201301t20130110_23630.html
- 31) 「“中國海監201”船入列東海分局」, 中國海洋報, 2017年11月10日付。
<http://www.oceanol.com/zhifa/201711/10/c70133.html>
- 32) 「“中國海警1401”船首次起航」, 人民網, 2014年06月13日付。
<http://military.people.com.cn/n/2014/0613/c1011-25145660.html>
 「“中國海警1401”船團島出發直擊黃渤海海冰冰情」, 南海研究論壇, 2018年2月4日付。
<http://www.nhjd.net/article-6080-1.html>
- 33) 「918當天我海警船進入釣魚島海域衛星照片顯示對峙現場」, 新浪軍事, 2018年9月22日付。
<https://mil.sina.cn/zgjg/2018-09-22/detail-ixeuwvr7032084.d.html>
- 34) 「『第19回北太平洋海上保安フォーラム・サミット』への参加について(結果概要)」, 海上保安庁プレスリリース, 2018年9月21日付。
 「“北太海警論壇”開展海上執法演練」, 中國海警公式微博, 2018年9月21日付配信。