

中国の海洋権益をめぐる問題が、周辺諸国と軋轢を生んでいる。日本ばかりか、フィリピン、ベトナムなどとも領有権問題を抱えているのだ。

では、中国政府の海洋問題の姿勢はどのようなものか。筆者の青山は、強硬、協調、関与の三つの要素が見られると指摘する。そして、こうした錯綜した状況にあるのは、省庁や地方によって海洋権益をめぐる主張やスタンスが異なっているからだというのが、こうした状況に変化はみられることになるか、どうか。(編者)

青山瑠妙

### 第7章 海洋主権——多面体・中国が生み出す不協和音

- (8) 私の見解は単なる推測ではなく、既得権益集団の政策決定過程における影響力の増大を扱った以下の論文も見られる。Erica S. Downs, "Business Interest Groups in Chinese Politics: The Case of the Oil Companies," Cheng Li, ed., *China's Changing Political Landscape Prospects for Democracy*, Brookings Institution Press, 2008, pp. 121-37. など参照
- (9) RP・1102, p. 8
- (10) *Ibid.*, p. 9
- (11) 『旬刊中国内外動向』二〇〇九年一月二〇日、四一八頁。
- (12) 時事通信ウェブサイト、二〇一二年一月二日。
- (13) 『人民日報』二〇一〇年二月五日。
- (14) 『多維新聞』二〇一〇年二月二日、二〇頁、二月九日、二二頁、および関係者筋の話。
- (15) ある北京駐在記者からの情報。
- (16) *Wall Street Journal*, 2011.1.16.
- (17) *New York Times*, Beijing, 2011.1.23.

## はじめに

二〇一三年、中国は急速な経済成長を遂げている。二〇一〇年の中国のGDPは五兆ドルに達し、日本を追い抜いて米国に次いで世界二位に躍り出た。他方、経済成長で自信をつけた中国は強硬的な対外姿勢に転じているとも言われている。そして、こうした強硬な姿勢は海洋問題において特に顕著にみられる。

南シナ海の領有権をめぐる、中国、ベトナム、フィリピンなど関係国間の非難合戦が一九九〇年代以降続いているが、二〇一〇年になると中国の海洋政策に対する注目が一気に高まった。また東シナ海では、二〇一〇年九月に尖閣諸島海域で操業していた中国漁船が海上保安庁の巡視船に体当たりする事件が生じた。その後、中国はレアアースの対日輸出を停止させ、軍事管理区域に侵入した日本人社員を拘束するなど、強硬な対日姿勢を見せた。

こうした強引にも見える中国の海洋行動に対する懸念が近年高まっているが、なぜ中国がこのような海洋戦略をとっているのかという問題については必ずしも一致した見解が得られていない。中国の海洋政策に対する理解が異なれば、むしろのこと、異なる対中政策が導き出される。こうした意味で、海洋秩序の形成に際して成長する中国がどのような政策を採択しているかに対する理解はアジア地域の平和と安定をなす重要な問題である。

そこで、本章は、中国国内の視点から、これまで採用された政策や国内動向を析出し、今後の中国の政策の方向性を論じることとしたい。具体的には、第1節において海洋主権をめぐる対立が頻発する理由を探り、本章が採用するアプローチを説明する。第2節から第6節までは海洋主権にかかわる要素別に、外交政策、国内法の整備と執行、地方政府、海洋ナショナルリズムの順に論じていく。最後に海洋主権に関する中国の政策プロセスとその特徴を総括することとする。

## 1 海洋主権問題と中国の対外姿勢

中国は一万八〇〇〇キロあまりの海岸線を有し、約三〇〇万平方キロメートルの領海を主張している。そのうちの半分(約一五〇万平方キロメートル)は隣国と争議中である。

南シナ海の領有権をめぐる、中国はベトナムと、一九七四年一月にパラセル諸島(中国名:西沙諸島、Paracel Islands)、一九八八年三月にスプラトリー(中国名:南沙)の赤瓜礁(Johnson South Reef)で交戦した。一九九五年のミスチーフ事件(Mischief Reef)で中国とフィリピンの間で南シナ海領有権をめぐる緊張が高まった。その後、中国と関係国との対立は一時沈静化した。二〇〇七年以降の領有権問題をめぐり関係が再びぎくしゃくするようになった。

二〇〇七年以降海洋主権問題をめぐり対立が頻発するようになった大きな要因には、主に以下の二つがあげられる。

まずは、「海の憲法」と称されている『国連海洋法条約』(UNCLOS)である。一九九四年に発効

政策が明確に転じたのではないかと懸念が近年広がっているが、こうした中国の政策は、二〇〇九年春ごろに行われた対外政策の見直しによるものだと一般的に解釈されている。そして、拡張主義的な海洋政策に対する厳しい国際批判に直面した中国は、二〇一〇年二月『人民日報』に掲載された戴秉国「和平的な発展の道を堅持する」という文章の公表を契機に、火消しに奔走し、「堅持船光養晦、積極有所作為（能力を隠し、力を蓄える方針を堅持し、積極的に役割を果たす）」という政策に修正した。確かに二〇一〇年の中国漁船と海上保安庁の巡視船の衝突事件以降、東シナ海や南シナ海における中国の動向はしばらく沈静化の傾向を示したが、二〇一一年三月ごろから海洋問題をめぐる周辺国との摩擦は再び顕在化した。二〇一一年一月、フレイビンがリク・ベンク（Red Bank, 中国名：礼楽灘）をターゲットにしたイギリス社の調査船は中国の巡視船による妨害を受けたという（Storey, 2011）。二〇一一年五月、スプラトリー（南沙、Spratly）のエイミー・ダグラス（Amy Douglas Reef, 中国名：安塘礁）で中国が建造物の新設を始めたことが発覚した。こうした行為は二〇一一年に中国が署名した「南シナ海における関係国の行動宣言（The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea: DOC）<sup>(2)</sup>」に著しく反するものと非難されている。そして六月に南シナ海で作業中のベトナム船が中国漁船に資源探査用クレーンを切断される事件が発生し、中越の非難合戦が過熱した。

180 した国連海洋法条約では、二カ国の領海に加え、領海の基線から二〇〇カイリまでの排他的経済水域（EEZ）が新たに設定された。この新たに設定されたEEZは新しい国際海洋秩序の形成をめぐる綱引きの幕開けを告げた。実際、一九九〇年代後半以降アジア諸国の間で漁民の拿捕や釈放が繰り返され、排他的経済水域の境界をめぐる対立が先鋭化している。さらに国連大陸棚限界委員会への申請文書提出期限年（二〇〇九年五月二日）の翌二〇一〇年において、海洋問題に関する中国政策をめぐって議論が一層白熱化した。

第二に、アメリカのアジアソフトが問題をさらに複雑化させている。二〇一一年一月にヒラリー・クリントン国務長官は『対外政策（Foreign Policy）』誌で「アメリカの太平洋世紀」と題する署名記事を発表し、アジア太平洋の大国（Pacific Power）としてのアメリカを宣言した。同一月、オバマ大統領がオーストラリアを訪問し、オーストラリア北部のダーウインに二五〇〇人規模の米海兵隊の駐留計画を明らかにした。イラクからの米軍撤収後を見据えたアジア太平洋地域への戦略的な軍事ソフトに合わせ、経済分野では二〇〇八年に参加を決めた環太平洋経済連携協定（TPP）への関与を本格化させた。むしろ、アメリカ対外戦略の今後の行方に関してはまだまだ慎重に見極める必要があるが、アメリカの対外戦略に占めるアジアの比重が高まることは、アジアの地域秩序形成に「米中」の地域大国間の権力争いが影を落とすようになっただけを意味する。

二〇〇七年以降海洋領有権をめぐる対立が高まるようになったことを意味する。アジア政策の変化に加えて、中国の政策変化も重要な一因となっている。海洋問題をめぐる中国の

冷戦終結直後、中国はとりわけASEAN諸国との関係構築に積極的に取り組んできた。海洋分野において、中国は二〇〇二年一月に「南シナ海行動宣言(DAC)」に調印し、二〇〇三年八月に中国・ASEAN首脳会議において「平和と繁栄のための戦略的パートナーシップに関する共同声明」が出され、中国は域外国として初めて「東南アジア友好協力条約(TAC)」への加盟を果たした。二〇〇四年六月三日に中国とベトナムの間で中国として初めて海の国境協定が結ばれた。

二〇〇三年ごろから、中国は係争中の海域では共同開発の方向を積極的に探ろうとした。二〇〇三年一月に、中国はフィリピンの国家石油会社と「南シナ海の協議地域における共同海洋地震三月十四日に、中国はベトナム、フィリピンの石油会社と「南シナ海の協議地域における共同海洋地震工作取り決め」を締結し、同二〇〇五年七月四日にベトナム・フィリピンと南シナ海における共同探査

2 海洋主権と外交政策

〇七:五〇六(七頁)。海洋政策に関しては正式かつ統一した中央の決定はまだ出されておらず、いわば「討議はするが決定せず」(Kong 2009: 793)といった状態が続いている。そして現在領海問題を所管する機関は表1のように、合わせて一〇万人以上を有する五つの組織であり、「五つの龍が海を制する」と称されている。縦割体制をとっているこれらの機関は、お互いに協調体制が取れていないため、二〇〇八年七月に國務院が國家海洋局に海洋事務の国内調整の権限を与えたが(劉明二〇〇八:二頁)、海洋政策における縦割行政の現状を委えるまでには至っていない。

表1 領海問題を管轄する官庁

機構	所管機構	主な責務
国家海洋局 (中国海監総隊)	国土資源部	環境保護、海洋調査、排他的経済水域の権利にかかわる管理・監督
海事局	交通運輸部	船舶の出入国、海上救難などをを含む海上の交通管理・監督
漁政局	農業部	漁業、漁場の管理
税関(税関総局)		密輸管理など
公安部(边防) (海上警察(边防総隊))		海上犯罪の取り締まり

二〇一二年四月はじめにフィリピンの海洋監視船がスカボロー礁(Scarborough Shoal、中国名:黄岩島)付近で操業中の中国漁民を逮捕しようとしたことから、中国とフィリピンの監視船が対峙するまで対立がエスカレートした。また、中国は経済手段を用いてフィリピンに圧力をかけようとした。四月下旬、中国はフィリピン産バナナの検疫を厳格化し、五月にはフィリピンへの渡航を控える勧告を出した。

東シナ海でも、二〇一一年八月に中国の巡視船が尖閣諸島近くの日本が主張する領海内に侵入する事件が起き、また尖閣諸島周辺での海洋調査が行われた。

こうした中国の海洋政策をどのように理解するのかという問題に答えるために、本章は海洋主権をケースに、競合する多様な利益を持つ様々なアクターが中国の海洋政策形成に果たせる役割を考慮に入れて論述したい。

中国はもはやモニシツクの社会ではなく、「多元的な政策形成、集権的政策決定」の特徴を呈している(青山二

一九九一年に初めて海洋工作に関する全国会議が開かれ、領海関連の法律制定が本格的に始動した。一九九二年二月五日、第七期全国人民代表大會常務委員会で『中華人民共和國領海及び接続水域に關陸の国境線に対する取り組みと対照的に、建国後長期にわたり領海に対する中国政府の意識は相対的に低かった。中国で領海画定、海洋立法と管理に対する意識が格段に上がったのは一九九〇年以降のことである。

### 3 海洋主権と国内法の整備

EANの間で、二〇一〇年末ごろから事務レベルで南シナ海における行動宣言の具現化に関する協議がスタートしており、Joint Working Group (JWG) も開催されている。また、二〇一一年一月に行われたASEANと中国の会合では、温家宝首相は海上実務協力の拡大を呼びかけ、中国・ASEAN海上協力基金を設立することを提案し、一〇〇億ドル(約七七〇〇億円)の借款供与を表明した。これまでの政策経緯から、中国は今後も伝統的、非伝統的安全保障分野における協力の強化を継続していくであろう。他方、前述のように、対話姿勢と同時進行で、二〇一一年三月ごろから海洋問題をめぐる中国と周辺国との間で摩擦が再び顕著化した。国家の主権と安全が外交目標として掲げられている限り、国連海洋法条約の影響を強く受ける今日において、海洋権益をめぐる中国と周辺国との摩擦回避は必ずしも容易でなくなっている。

こうした政策のプロセスから、協調と強硬を同時に持ち合わせていることは、現行の中国の海洋政策の大きな特徴の一つとみとれる。二〇一〇年のARFでの紛糾、尖閣諸島海域での中国漁船問題などの一連の出来事が発生した後、中国は対立を解消させるための話し合いにも参加している。中国とASEAN

の主権、安全、海洋権益の擁護」といった文言はもともと海軍や國家海洋局がポリシペーで使用していたものであるが、二〇〇六年以降外交にもその役割が求められるようになったことは大きな政策転換といえる。他方、国内で日増しに高まる海洋権益擁護の意見は外交姿勢に影響をもたらす、中国は二〇〇六年に「國家主権、安全、海洋権益の擁護」という重要性を強調するようになった(青山二〇一〇)。「國家安全保障分野の協力を拡大させることを呼び掛けた。温家宝提案後、中国はマッカ海の安全確保への支援を表明し、海賊対策に関する地域協力を積極的な姿勢を示している。

共同開発に加え、安全保障分野における協力の模索も続けられている。二〇〇六年五月九日に中国はフリピン、ベトナムと南沙諸島周辺海域の安全保障協力を強化することで合意した。その後、中国・ベトナム、中国・フリピンの間で紛争を悪化させない協議が継続している。二〇〇七年一月一日、温家宝首相はASEAN諸国に対し、軍事交流と協力の強化と制度化を提案し、軍による非伝統的安全保障分野の協力を拡大させることを呼び掛けた。温家宝提案後、中国はマッカ海の安全確保への支援を表明し、海賊対策に関する地域協力を積極的な姿勢を示している。

に合意した。黄海でも同様な動きが見られた。二〇〇五年一月六日に、中国は北朝鮮と黄海での共同開発に関する協定を結んだ(『東方早報』二〇〇五年二月六日)。協定内容については公にされていないが、「北黄盆地」である可能性が高いといわれている(青山二〇一〇)。

## 海洋主権をめぐる日中関係

「海洋行政管理年」にあたる二〇〇二年に、沈没した不審船を日本の海上自衛隊が引き揚げる事案が発生した。引き上げで中国政府が示した慎重な姿勢について、当時多くの日本メディアは、米国や在日米軍による問題関与への警戒、北朝鮮への配慮などと分析していたが、沈没現場は中国の排他的経済水域で、また前述した排他的経済水域に対する実効支配の強化という国内の動きが背景にあったため、事

応を折出したい。

主に日中、米中間で展開されている海洋主権をめぐる紛糾に焦点を当て、海洋主権問題での中国の対外スタンスを多岐にわたる事例を挙げて分析している。以下にエッセンスを抽出する。海洋主権をめぐる中国のケースもその例外ではない。

## 4 海洋法執行と海洋主権をめぐる国際的軋轢

国連海洋法条約には内容が不明確のところが多く、実効支配を強化する動きが海洋利害の対立をさらにエスカレートさせる場合も多くみられる。海洋主権をめぐる中国のケースもその例外ではない。以下にエッセンスを抽出する。海洋主権をめぐる中国のケースもその例外ではない。海上主権に対する意識が高まり、また国家の安全保障問題のなかでも議論されてきていることである。

存在（体現管轄）にある（『中国海洋報』二〇〇五年一月八日）。

いる全海域で定期巡航が実施された。巡航の目的は、無論「アレーセンズの誇示と実効支配の強化（顕示

二〇〇八年には「全海域巡航制度」が確立され、二〇〇九年から南沙、南海を含む中国が実効支配している

島のレベルに設立した。これに伴い、海監総隊が巡航する海域も二〇〇〇年代を通じて徐々に拡大した。

洋局の組織として設立された。海監総隊はその後同様の下位組織を中国の各沿海地域の省、地（市）、

他方、国内法や管理規定の執行強化も着々と進行している。一九九九年一月に中国海監総隊が国家海

七月十七日、現時点において中国政府がいずれかの申請を許可した形跡はない。

閣活動家の周文博などから尖閣諸島の借入申請が合わせて四件なされているが（『南方週末』二〇〇三年

た。この無人島管理規定によれば、個人は五〇年間を限度に無人島を借りることができる。現在中国尖

部、解放軍総参謀部の連名で「無人島保護と利用の管理規定」（二〇〇三年七月一日発効）が公布され

〇〇一年から中国政府は無人島の管理規定の制定作業を開始した。二〇〇三年六月、国家海洋局、民政

島である。一九八八年から一九九六年にかけて中国全土で行われた島嶼に関する調査結果に基づき、二

が、そのうち九四％は無人居島である。そして中国が主張している七つの領海の基点のうち、六六は無居

は喫の課題であった。面積五〇〇平方メートルを超える六五〇あまりの島嶼が中国に点在している

法律制定に続き、中国は国内法に関連した管理規定の整備に着手した。中でも島嶼に対する管理強化

する法律を公布した。

年に領海の基線に関する声明を初めて明確に発表し、一九九八年六月に排他的経済水域及び大陸棚に関

た領海基線の一部を宣言し、尖閣諸島（中国名：釣魚島）に対する所有権も明記した。中国は一九九六

する法律』が採択された。この法律は一九五八年の領海声明を踏まえつつ、南沙諸島の領海基線を含め

問題の拡大を抑制した。中国尖閣活動家による尖閣上陸事件後、日本は尖閣諸島への実効支配を強め、上陸阻止の警備体制を更に強化し、二〇〇五年二月九日には尖閣諸島での「魚釣島灯台」の管理を開始した。中国側も二〇〇六年から中国海監が東シナ海での定期巡航を開始した。二〇〇八年二月八日、中国が保有している最新鋭の海洋調査船（中国漁政三一〇）が初めて尖閣諸島の二カイリに入り、「海洋権益を擁護する活動」を行った。これに対して、日本は外交ルートを通じて強く抗議し、最新の巡視船や大型シット機による巡回警備を強化した。こうした体制のなか、中国の巡視船による尖閣の接近は難しく、空による監視しか方法がなくなつたとの認識が中国国内で一般的となつた（朱江二〇〇九）。

以上のように、日米同盟による抑止、実効支配の尊重、紛争拡大防止策の採用などの理由で（ツェリニ二〇一〇：一三三―一四一頁）、日中国交正常化以降の長い間、尖閣諸島問題の紛争拡大は日中国政府によって抑制されていた。しかし国連海洋法条約の発効により、日中国は排他的経済水域・大陸棚の重複により海洋主権をめぐる新たな火種を抱えるようになり、二〇〇〇年代を通じて、領海、排他的経済水域をめぐる日中間の攻防はエスカレートする様相を呈した。中国側の政策の変遷プロセスから見れば、東シナ海や尖閣問題に対する意識が高まるなか、国家海洋局主導のもとで二〇一〇年以降実効支

件当初から中国政府や国内世論はこの問題を海洋権益の視点で捉える傾向が強かった。外交部スポークスマン孔泉は引き上げに同意したことについて、日本が中国の管轄権を認めた点を強調したコメントを出し、『中国海洋報』には引き上げ問題は米中軍用機接触事件（二〇一〇年四月）以来の中国の海洋権益にかかわる重大事件と分析した記事が掲載された（『中国海洋報』二〇一〇年七月二日及び二〇一〇年一月二八日）。実際、二〇一〇年四月から一〇日あまりに渡り、中国海監総隊による空中からの監視、引き上げ日には海陸双方による監視が行われた。こうした活動は中国の海洋権益擁護の象徴的な行動であるという認識が中国国内で広く浸透していた。

この時点において日中国政府には引き上げによるナショナルリステイクな政治対立を回避する姿勢が見られたが、しかしその後、日中国は東シナ海ガス田問題をめぐり紛糾し、その対立が急速にエスカレートした。二〇一〇年七月日本はヌルウェアの調査船をチャーターし、地下構造に関する調査を行った。日本の海底調査に対する中国側の監視も強化された。二〇一〇年七月七日から二〇一〇年六月までの二カ月間に、中国海監総隊は一四六回の飛行、一八回の巡航を行ったという（『中国海洋報』二〇一〇年二月一四日）。

二〇一〇年三月七日に、中国の尖閣活動家七人が尖閣諸島に上陸する事件が起こった。沖縄県警はこの七人を出入国管理法違反の容疑で逮捕し、二日後に国外退去させた。東シナ海ガス田問題で紛糾するなか、両国政府はこの問題を低調に処理する自制を見せた。国外退去処分は甘すぎるという批判もあるが、日本政府が尖閣諸島をめぐり強硬な姿勢を示していることも世間には知られており、両国関係のさらなる悪化を

配の強化を図る監視や巡航が強化された。これに対し、日本は強く抗議するとともに、実効支配を強化する海洋政策を展開した。

海洋をめぐる日中間の緊張関係が続く中、「海洋法の問題に関する協議」の開催、漁業協定の締結、海洋調査活動の相互事前通報の枠組みに関する合意、東シナ海の白樺（中国名：春曉）、翌檜（中国名：竜井）ガス田の日中共同開発などからわかるように、日中両国は紛争問題のリスクマネジメントにおいて一定の成果も得られた。しかしながら、中国海軍の軍艦通行問題や、海上自衛隊護衛艦への異常接近事件も相次いで起きており、「平和と友好・協力の海」が実現するまでの道のりはまた遠い。

#### 海洋主権をめぐる米中関係

国連海洋法条約において、排他的経済水域（EEZ）における他国の軍事活動や軍事情報収集活動についての規定は必ずしも明確ではない（坂本二〇〇六：九六頁）。アメリカは国連海洋法条約を批准しておらず、排他的経済水域における軍事活動（情報収集活動）は認められるべきだという立場をとっている。他方中国は、排他的経済水域における軍事情報収集活動を含めた海洋調査活動に関しては、事前に通告し、許可を得る必要があるとしている。この問題に関して、カンボジア、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、台湾、タイ、ベトナムも中国と同じ立場をとっている。

米中の立場の違いから、中国の排他的経済水域における米軍の活動をめぐって両国の対立は続いている。二〇一一年四月、中国海南島沖でアメリカ軍偵察機と中国軍戦闘機が空中で接触する事件が起きた。

二〇一一年九月六日、黄海の排他的経済水域に入った米海軍調査艦ホーライツァチが中国の哨戒機によって進路妨害を受け、二〇一三年五月にも黄海で同様な事件が起きた。

近年中国の排他的経済水域における米軍による情報収集活動が活発化し、二〇〇九年に入ってから米中の衝突が多発するようになった。二〇〇九年三月及び五月、中国黄海で情報収集活動を行っていた海軍調査艦ヒクトリアスは退去させようとする中国側の妨害行為を受けた。また南シナ海でも、二〇〇九年三月八日、中国船五隻が南シナ海の海南島南方約七〇カイリで調査活動中の米海軍調査艦インペールに接近し、海域から出ていくよう進路妨害し、米調査艦が放水で対抗するという事件が発生した。こうした問題が生じるたびに、中国はアメリカの偵察活動は国連海洋法条約違反だと批判し、アメリカは中国の危険行為に強く抗議するという非難合戦が続いている。

調査船のみならず、両国海軍同士の意図すべき事件も起きている。二〇〇六年一月、中国の宋級潜水艦が米空母キネイホークの近傍に浮上し、また、二〇〇九年六月には中国潜水艦が米海軍駆逐艦ジョアンクインの水中音響ソナーに衝突する事件があった。

対立を抑制するために、二〇〇九年一月に米中両国は海上における軍事安全の促進を含む七つの優先分野で軍事交流と協力を行うことで合意した<sup>4)</sup>。またオバマ大統領が訪中した際にこの問題においてアメリカは一定の譲歩を見せた。二〇〇九年一月に発表された米中共同声明において、米中双方は「国際法に従い、管轄権と利益を尊重する上で軍事安全と海上安全問題を適切に処理する」ことに同意した。この文言は中国の立場に配慮したものと理解できる。



しかし、アメリカの歩み寄りの姿勢は長く続かなかつた。二〇一〇年八月に開かれたA R Fで南シナ海における航行の自由をめぐり米中は激しく対立し、翌二〇一一年一月に胡錦濤国家主席が訪米した際に出された米中共同声明は二〇〇九年一月の共同声明から大きく後退した。二〇一一年声明には、七つの軍事交流分野の推進は明記されていたものの、「管轄権と利益を尊重する上で軍事安全と海上安全の問題を適切に処理する」という二〇〇九年の文言は盛り込まれなかつた。

### 5 海洋主権の擁護を押し進める地方政府

二〇一二年に開かれた第一六回党大会で江沢国民国家主席が行った報告のなかで「海洋開発」方針が盛り込まれていることは、海洋開発とその管理が重要な政策プロジェクトとなったことを意味する。更に、海洋意識の強化、海洋権益の擁護、海洋管理の問題は二〇〇六年三月の全人代で承認された第一次五年計画において言及され、二〇〇七年一月に胡錦濤が第一七回党大会で行った報告でも、「海洋産業の発展」の必要性が盛り込まれた。

海洋開発という中央政府の方針を受け、沿海地方政府も積極的に地方産業を国家政策の一環として組み入れることとする。海南省は中国最南端の省で、漁業、石油開発、観光などを積極的に推進しているが、省の政策は中国の西沙、南沙政策と密接に絡み合っている。

海南省は海洋政策が国家プロジェクトに組み込まれる前から、国家としての海洋政策策定の重要性を

二〇〇三年三月三日)。

國務院の「全国海洋发展规划纲要」(二〇〇三年)が出されてから、沿海の地方政府は各地域の海洋発展計画を制定するようになった。そこで、海南省は二〇〇三年から中央政府に同省を石油、天然ガス生産基地に認定してもらうよう働き掛けた(『今日海南』二〇〇三年第四期、一四頁。二〇〇六年三月、海南省政治協商会議の委員は連名で全国政治協商会議に「南シナ海海洋権益の強化と擁護に関する提言」を提出し、南シナ海における石油開発の重要性を強調し、石油とともに漁業と観光の三本柱で海南経済を振興させる必要性を論じた。二〇〇七年の三月には、海南省は引き続き西沙諸島の観光事業の実施や南シナ海でのガス田、天然ガス探査と開発などを求めた(『海南日報』二〇〇七年三月六日)。

しかし、重工業への投資は環境汚染をもたらしながらも期待された経済成長を生み出さず、また中央

訴え、積極的に中央政府に働きかけていた。早くも一九八八年に海南省は「海を以て島を振興させる(以海興島)の「海洋大省」の構想を披露していた(『能源基地建设』一九九七年第三期、一七頁)。こうした構想を実現させる上で、海洋政策を國家の基礎政策の一つに盛り込み、中央政府からの財政援助を実現することが必要であった。二〇〇〇年の全人代会期中に、海南省代表杜碧蘭が元海軍副司令張序三などとともに、「海洋強國戰略」を提案し(『中国海洋報』二〇〇一年三月六日)、物議をかもした。そして二〇〇一年にマレーシア、ベトナム、フィリピンなどによる石油開発を警戒すべきだと声を上げ、南シナ海の開発を第一次五年計画に盛り込むよう主張した(『中国海洋報』二〇〇一年三月六日)。翌年、杜碧蘭は再度南沙諸島での漁業権、南シナ海での石油開発権を強く要望したという(『人民日報』二〇〇

政府からの財政出動もなかつたため、海南省は政策を転じ、二〇〇七年四月の省党大会で国際観光島の構想が正式に掲げられた(『新財経』二〇〇八年第三期 九三頁)。二〇〇八年には海南国際観光島のプロジェクトに関する様々な研究調査が行われ、二〇〇八年から二〇〇九年にかけて海南省政府や政治協商会議のメンバーが数回にわたり北京への陳情活動を行った。

二〇〇八年五月からフイリピンが南沙諸島の観光調査に着手したことを背景に、海南省の努力が功を奏して、二〇〇九年三月三日、賈慶林全国政治協商会議主席が政治協商会議の活動報告で、中央レベルの指導者として初めて「海南国際観光島」という名称を使用した。中央から一〇〇〇人余りからなる大型調査団が二〇〇九年六月に海南省に派遣され、一〇日間ほど観光産業に関する調査を行った。

二〇一〇年一月四日に、中国政府は「海南の国際観光島建設と発展に関する國務院の若干意見」を公布し、積極的かつ穏当に西沙開発を進めるとした。西沙諸島の観光開発に加えて、南沙海における石油・天然ガス、観光、漁業などの資源開発にさらに注力することにも言及している。これに対し、ベトナムは猛反発した。二〇一二年六月、ベトナムは海洋法を公表し、南沙、西沙両諸島における主権や排他的経済水域(EEZ)などを主張した。他方、中国も対抗して、西沙、中沙、南沙の島嶼や海域を管轄する三沙市を新設し、三沙市の市政府を西沙の永興島に設置した。

以上の経緯から理解できるように、海南省は国からの財政出動を引き出すため、まず海洋の重要性を訴え、海洋政策を国策に組み入れてもらうよう働き掛けた。ここで二つほど注目すべき点がある。

第一に、地方政府は中央政府に働きかける際に、外国の脅威を積極的に利用して、西沙における観光

や、南沙海における漁業、石油・天然ガス開発といったテリトリーナイスムを強調して打ち出す傾向がある。海南省の例では、中央政府に採択された政策に地方のそれまでの主張がそのまま組み入れられている。

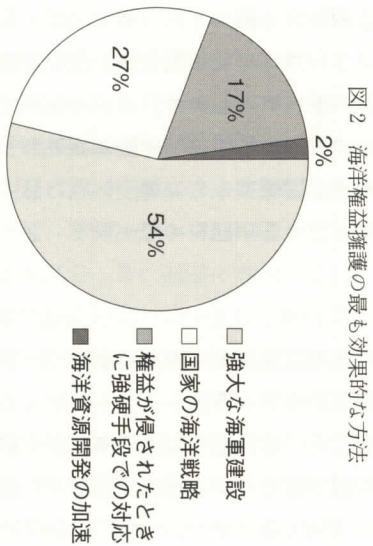
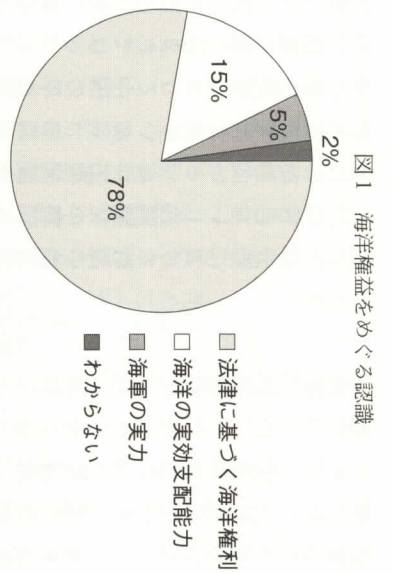
第二に、確かに西沙諸島の観光、南沙海における石油・天然ガス開発や漁業の注力といった項目は中央政策に組み込まれていたが、海南観光事業が急ピッチに進められているなか、西沙観光や南沙海の係争地域における中国の単独開発についてはいまだに国内省庁間で協議中と伝えられており、実際のところ実行されていない。海南省の観光事業プランからみてもその重点は西沙観光ではなく、三亜開発におかれている。海洋主権擁護を強く打ち出しながらも、海南省が本音として求めているのはむしろ石油の独自の共同開発の許認可権、漁業許認可権といった権限、並びに石油、天然ガス、漁業、観光といった分野における財源の地方移譲とみただけが妥当であろう。

## 6 海洋ナショナルリズム

海軍、国家海洋局、地方政府などの海洋関連組織はそれぞれの権益に基づいた海洋主権擁護論を主張しているが、一九九〇年代後半から、大衆レベルでも海洋ナショナルリズムが芽生え始めた。

中国の国連海洋法条約の批准後、中国国内から海洋国土教育の重要性を指摘する声が浮上するようになった。一九九八年の全人代や政治協商会議に提出された議案の中には、海洋国土教育の強化に関する提案も含まれていた(『中國漁業經濟研究』一九九八年三月 一九頁)。そして、二〇〇〇年から国家海洋局

周年、二〇〇九年一月中華人民共和國設立六〇周年などの記念行事に合わせ海洋教育に関するイベントを行った。こうした中、二〇〇九年四月に新華社傘下の『国際先駆導報』が英語版『鳳凰ネット』、sina.com (新浪ネット)、tianya.com (天涯ネット) と共同で再度海洋意識調査を行った(『国際先駆導報』二〇〇九年四月一日)。図1で示したように、七八・一%の回答者にとって、海洋権益とは国際海洋法で保障されている海洋権益である。また海洋権益の擁護意識を有していると答えた人が六四%であるのに対し、四・二%の人は現在起きている海洋問題には全く無関心だと回答した。また、図2のように、中国の海洋権益を擁護するための最も有効な手段についての問いに対して、五四%の人が強大な海軍建設の必要性を上げているが、中国の海洋権益が侵害されたときに強硬な対抗手段で臨むべきだと選んだ人は一七%にとどまっている。海洋をめぐる中国と周辺国との軋轢が顕著になってからの二〇一二年四月に環球世論調査センターが行った世論調査でも、強硬な手段に訴えるべきだと主張する人々の割合は二八・六%にとどまっている。現状維持や他国との衝突を避けるべきだとする人が二一・八%を占める一方、半数近く(四六・二%)が実効支配の強化を支持している。



と答えている。また中国の海洋領土の大きさについても知らないと答えた学生が八六・二%に上った(姚涪ほか二〇〇六:一五二-一六頁)。

それ以降、国家海洋局は二〇〇五年七月の鄭和の遠洋航海六〇〇周年、二〇〇九年四月の海軍創設六

の主導のもとで、海洋認識を普及させる目的で様々な活動が行われるようになっていった。それでも一般大衆の海洋意識は薄かった。二〇〇五年一月から二月の間、広州で八五〇名の広州の大学生を対象とした海洋意識調査が行われた。調査によると、三八八%の大学生は東シナ海における日本と中国の領土紛争を知らない

段に出るべきだと主張する声も二割を切っている。

### おわりに 海洋秩序の近未来

国連海洋法条約の発効により、アジアにおける海洋秩序は新たな局面を迎えた。領海や排他的経済水域をめぐる各国の駆け引きが繰り返り広げられており、安全保障情勢の不安定さが露呈する事件が近年多発している。加えて、オバマ政権のアジア・太平洋地域への回帰が、問題をさらに複雑化させている。アジア地域において海洋主権をめぐる紛争が多発する背景は、さまざまな複雑な問題が絡んでいる。

そして海洋主権に関して、現時点で統一した中国の海洋政策は確立されていない。

強硬と協調の二つの姿勢が同時に存在していることは、海洋主権に対する中国の対外行動の大きな特徴となっている。これは縦割り体制を前提とした「分断化された権威主義体制」という政治システムによるところが大きい。明確に統一された中央政策がない状況のもとでは、予算編成、政策議論などの面で全人代（議会）の果たす役割は極めて限定的であるため、各官庁がそれぞれの管轄領域の政策形成に責任を負い、政策執行に携わっている。

本章で明らかにしたように、外交政策、海洋法執行政策、海軍の政策は異なるプロセスを経て今に至っており、しかも時として異なる方向性を有していた。外交に関しては、中国は一九九〇年代後半からアジア地域協力を積極的な姿勢を示すようになり、二〇一二年に至り、その協調姿勢を一段と明確化させた。さらに中国は二〇一四年には係争中の海域における共同開発を提唱し、それ以降共同開発の推進

に取り組み始めた。しかし二〇一六年になると、主権擁護の重要性が外交分野において強調されるようになった。こうした流れの中で、海洋法執行に責任を負う国家海洋局は一九九九年に海監総隊を設立し、二〇一二年から海洋主権にかかわる法律執行に本格的に取り組むようになった。他方、海軍の姿勢には変化が見られず、軍隊に対するシビリアンコントロールの問題は依然として懸念の種となっている。

沿岸部の地方政府も海洋主権擁護を強く主張している。海洋政策が国家戦略に組み込まれる以前の段階においては、海洋資源で地方経済を発展させようと考えている地方政府は、海洋政策を国家政策のレベルに格上げさせるよう精力的に働き掛けを行う。国家戦略と地方経済振興策が一致するようになると、地方政府は地方への財源と権限の移譲を求め、積極的に海洋政策の提案を行う。しかし中央の省庁と異なり、限られた権限と財源しか有していない地方政府が主導的に海洋政策を押し進めることは現段階において極めて難しい状況にある。

このように、各々の権益から海軍、国家海洋局、沿岸地方政府などは海洋主権の擁護を強く主張している。権益の実現のために、時としてはナシヨナリスティックな政策提言を唱える場合もある。しかし二〇一〇年代の世論調査からもわかるように、現在においては大衆レベルにおいて主権を超えた軍事力行使政策は支持されておらず、中国に強固な海洋ナシヨナリズムが存在しているとは一概に言えない。

中国の政策は決して一枚岩ではなく、省庁や地域によって主張が違っており、それぞれの政策の逡巡プロセスも異なっている。海洋問題について、今の中国には協調、関与、強硬の三つの姿勢が同時に存

在している。

第一に、マラッカ海峡の安全確保、海賊対策問題から見られるように、中国は伝統的、非伝統的安全保障分野における地域協力を依然として積極的な協調姿勢を示している。

第二に、中国は国際海事機構（IMO）などの国際機構に意欲的にかかわっており、国際秩序形成に積極的に関与しようとしている（Ei 2010）。

第三に、自国の海洋主権問題について実効支配を強化している。

縦割体制のもとで、今後もこの二つの政策は同時に押し進められると考えられる。

領有権をめぐる国家間の紛糾は妥協や譲歩が難しく、解決には相応の時間を要する。海洋問題をめぐ

る紛糾が今後さらに続く予測される状況において、各国間においてリスクマネジメントのメカニズム

構築が求められる。海洋における日中、米中の対立は、国連海洋法条約の解釈の違いに起因するところ

が大きいが、中国と日米との安全保障上の相互不信も色濃く反映されている。こうした観点から日中両

国並びに米中両国は早急に紛争回避のための行動指針を策定する必要もある。また、南シナ海行動宣言

の実効性を高めるための行動基準作りも必要不可欠である。

経済発展の持続している中国に大国としての責任が求められるのは必然であり、またこの分野におい

て中国が果たせる役割は決して小さくない。今後、中国に対する国際社会の関心は引き続き極めて高い

状況のまま継続していくことは間違いないだろう。

### 参考文献

- (1) 台湾政府の抗議文は <http://www.taiwanembassy.org/ct.asp?xItem=201095&ctNode=3591&mp=202> を参照。
- (2) 全文に関しては <http://www.aseansec.org/13163.htm> を参照。
- (3) [http://www.china.com.cn/international/zhuanti/wjbxjp/2007-11/21/content\\_9262940.htm](http://www.china.com.cn/international/zhuanti/wjbxjp/2007-11/21/content_9262940.htm)
- (4) [http://www.chinadaily.com.cn/zgzz/2009-10/28/content\\_8862728.htm](http://www.chinadaily.com.cn/zgzz/2009-10/28/content_8862728.htm)
- 青山瑠妙 (二〇〇七) 『現代中国の外交』慶応義塾大学出版会。
- 青山瑠妙 (二〇一〇) 『領土問題と中国の外交』『中国年鑑2011 特集：波立つ海洋・動き出す内陸』中国研究所。
- 青山瑠妙 (二〇一〇) 『中国の周辺外交』趙宏偉・青山瑠妙・益尾知佐子・三船恵美『中国外交の世界戦略：日・米・アジアとの攻防二〇年』明石書店。
- 戴中三十一 (二〇一〇) 『国家の運命』新潮社。
- ライラー・フレイヤエル (二〇一〇) 『日米中関係と尖閣諸島(釣魚島)』王緒思・ジェラルド・カーティス・国分良成編『日米中トライアングル——三方国協調への道』岩波書店。
- 坂本茂樹 (二〇〇六) 『排他的経済水域における軍事活動』栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』東信堂。
- 朱一江 (二〇〇九) 『近十幾年来日本在釣魚島做了什麼』『世界知識』六月。
- 戴秉国 (二〇一〇) 『堅持走和平發展道路』『人民日報』二〇一〇年二月三日。
- 江淮 (二〇〇九) 『領海基点——沿海国海上權利的起点』『世界知識』第三期。

- 李華・姚治・鐘曉燕・雷錫林・楊碧・王婉清（二〇〇六）「大学生海洋權益和海洋環境知識調查及分析」『海洋開發与管理』第六期。
- 劉明（二〇〇八）「我國海洋經濟安全形勢」『海洋開發与管理』第二期。
- 閻洪華・鐘飛騰（二〇〇九）「中國海外利益研究的歷程 現狀與前瞻」『外交評論』二〇〇九年第五期。

- Mingjiang Li, 2010, "China and Maritime Cooperation in East Asia: Recent Developments and Future Prospects," *Journal of Contemporary China*, 19 (64).
- Bo Kong, 2009, "China's Energy Decision-Making: Becoming more like the United States?," *Journal of Contemporary China*, 18 (62).
- Ian Storey, "China and the Philippines: Implications of the Reed Bank Incident," *China Brief*, Volume 11, Issue 8, May 6, 2011.
- Michael D. Swaine, "China's Assertive Behavior: Part One: On 'Core Interests,'" [http://carnegieendowment.org/files/CLM344MS\\_FINAL.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CLM344MS_FINAL.pdf)
- Frael M. Taylor, 2007-8, "Power Shifts and Escalation: Explaining China's Use of Force in Territorial Disputes," *International Security*, Vol. 32, No. 3.
- Robert Ross, "China's Aircraft Carrier: Chinese Naval Nationalism and Its Implication for the United States," *Policy Brief*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, October 2011.

## 第8章 対外援助——「内政不干渉」のレトリックを解読する

徐 顕 芬

海洋主権問題が近隣諸国との軋轢の原因になっているとすれば、独裁体制を敷くアフリカ諸国への援助は西側諸国との対立を生みだしている。中国のこうした姿勢を「国際秩序に対する大きな挑戦」と見る向きもあるが、中国政府は「内政不干渉」原則を盾に、従来の方針を変更しようとしていない。では、中国政府は今後も「内政不干渉」原則を変更しないだろうか。筆者の徐は、「転換」と「調整」という概念を用い、この問いに答えようとする。（編者）