

## 中国海洋政策における海上法執行機関の研究

—その役割、特徴及び問題点—

西海 重和

日本大学大学院総合社会情報研究科

### The Study of the Law enforcement agencies in China's Maritime policy

— The role, characteristic and problem —

NISHIUMI Shigekazu

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

China has acquired marine rights and interests using maritime laws, law enforcement, and the military. Moving forward, China will likely place greater emphasis on maritime laws and law enforcement, so as to avoid unexpected military collisions. However, with too many maritime law enforcement agencies and forces, China is unable to operate its ships, patrol vessels and so on effectively for a comprehensive maritime strategy. Besides, the laws that give legal discretion to maritime law enforcement, that is to say, China's maritime laws have given maritime enforcement agencies stronger authority than international maritime treaties such as the United Nations Convention on the Law of the Sea - for example, vis-a-vis marine scientific investigations by foreign governmental vessels, illegal operations of foreign fishing boats and so on. Furthermore, Chinese maritime laws prescribe that the disputed exclusive economic zone (EEZ) belongs to as China. Thus Chinese maritime enforcement forces have captured foreign fishing boats and excluded even foreign governmental vessels from the disputed EEZ. Other critical issues include the fact that as role allotment between maritime law enforcement agencies and the military is ambiguous, Chinese maritime law enforcement is misunderstood as being part of the Chinese naval development. For these reasons, it is hard to restrain collisions in the disputed EEZ and elsewhere.

---

#### はじめに

中国による海洋権益拡大の動きは、活発さを増しており、人民解放軍の海軍の軍艦による目的不明の通航、漁民保護を名目にした漁業監視船の徘徊、中国政関保有船舶による資源探査か科学調査か区別できない活動等が、係争海域や他国の排他的経済水域に近い公海等で常態化し、問題となっている。今後、中国は、海洋権益拡大のため、海上法整備とその法執行、軍の3つの手段を用いるであろうが、軍事的緊張や超大国の介入を回避する観点から、法整備と海上法執行の重要性が増すことは間違いない。

しかし、中国の海上法執行機関の役割、特徴及び問題点について分析し、まとめた先行研究は少ない。最も詳細な研究が、米国海軍大学の中国海洋研究所の報告書『五つの龍が海を荒らす』<sup>1</sup>（以下『五つの龍』という。）であり、リチャード・サトマイヤーのレポート『中国における安全とリスクマネージメ

---

<sup>1</sup> Lyle J. Goldstein, "Five Dragons Stirring Up the Sea; Challenge and Opportunity in China's Improving Maritime Enforcement Capabilities," China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College, 2010

ント』<sup>2</sup>である。中国では、上海社会科学院法学研究所の金永明が研究しており、その概要は『中国の海洋政策と法制に関する研究』<sup>3</sup>で日本語に翻訳されているが、海上法執行機関と海洋政策官庁の紹介にとどまっている。日本では、防衛省防衛研究所が『中国安全保障レポート 2011』<sup>4</sup>で取り上げたが、その情報ソースは前掲の『五つの龍』である。

重要な点は、軍事・安全保障の視点からの指摘が多く、海上法執行機関の役割、特徴、軍事機能との違いに着目した論文ではない。日本の防衛研究所の報告も、日本の海上保安庁の役割、機能を踏まえた分析、意見ではない。日本の海上法執行の問題については、『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究』<sup>5</sup>の第1～第3号に編纂された各論文で研究・分析されているが、中国の海上法執行については断片的で、この分野は未着手の問題とよ。い。

このため、本稿では、中国の海上法執行の機能・役割、同機関の行動原理、活動海域、根拠法等を、日本の海上保安庁との比較も交えてまとめた上で、その問題点について明らかにしたい。

その際、中国の海上法執行機関<sup><補注></sup>は分散して非効率、艦船等戦力はまだ不足といった表面的な問題でなく、中国の海上法執行の根拠法令と国際法との整合性、法執行と海軍との明確な役割の区分、武器使用その他強制措置の基準・行動原理の整合性がどうなっており、海上法執行機関の分散がこれらの問題にどう影響しているかなど、中国の海上法執行及び同機関の本質的な問題点を明らかにしたい。

その一環で、先行研究が取り組んでいない最近の動向も追跡し、一元的な海上法執行機関、即ち中国版海上保安庁の創設や、海洋政策の総合調整組織、

中国版「総合政策海洋本部」の創設が、中国の海上法執行と海洋政策が抱える本質的な問題の解決に資するものであるのか否かも明らかにする。

## 1. 海洋政策における海上法執行機関の役割

### 1.1 海上法執行機関創設の歴史的経緯と背景

中国の海洋政策における海上法執行の役割を理解するため、まず中国の海洋政策と海上法執行の歴史を確認する。中国の海洋政策の歴史は、中国の経済発展と国際情勢の変化、人民解放軍の実力の変化と関わりがある。経済発展が遅れ、軍の近代化も遅れていた改革開放前までは、中国の海洋戦略も本土での防衛を基本とする大陸性国家の考え方が支配的<sup>6</sup>で、中国の海洋政策は、人民解放軍海軍の沿海警備に限定されていた。しかし、改革開放後の急速な経済発展とそれを支えるための資源輸送路の確保、資源獲得の重要性に連動する形で、中国の海洋政策は、沿海から近海へ、さらに遠洋へと対象が拡大していった<sup>7</sup>。ちょうどこの1980年代に、中国で劉華清が副参謀総長に就任し、海軍の近代化と外洋海軍の建設を進めたことにより、中国の安全保障と平時の海洋政策は中国の遠海まで広げられた<sup>8</sup>。この1990年代に入るまでの間、中国の海洋政策は、一貫して軍の方針との協調の下で進められ、1990年代後半になるまで海上法執行の概念や法執行機関は無かった。1964年の国家海洋局の設置要綱には、「国防建設のために奉仕し、国民経済建設のために奉仕する」と軍との緊密な連携・調整が明記されており<sup>9</sup>、同時期、国家海洋局に海上法執行機能は無かった。

一方、1980年代から1990年代に至る時期は、国連海洋法条約の制定、海洋自由の時代から海洋分割・沿岸国管理の時代への転換期でもあった。中国は1973年から始まった国連第三期海洋法会議に参画し、そこで排他的経済水域の重要性と沿岸国によ

<sup>2</sup> Richard Suttmeier, "China, Safety, and the Management of Risks," Asia Policy 6, The National Bureau of Asian Research, 2008

<sup>3</sup> 金永明「第3章 海洋事務を管理する機構と職権」『平成17年度 中国の海洋政策と法制に関する研究』、海洋政策研究財団、2006年

<sup>4</sup> 防衛省防衛研究所「海洋に向かう中国」『中国安全保障レポート 2011』、2012年、p5-11

<sup>5</sup> 財団法人 海上保安協会『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、2008-2010年

<sup>6</sup> 平松茂雄『中国はいかにして国境を書き換えてきたか』、勁草書房、2011年、P111-115

<sup>7</sup> 防衛省防衛研究所、前掲レポート、p8-9

<sup>8</sup> 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』、勁草書房、2002年、P39-57 及び「海洋・海軍・新技術革命—訪海軍司令員劉華清」『眺望』第33期、1984年

<sup>9</sup> 金永明、前掲論文、p41

る天然資源に対する主権、海洋環境と科学研究に対する規制・管理を主張した<sup>10</sup>。これを機に1980年代後半以降、中国は国連海洋法条約に合わせて国内法の整備に着手し、海軍、国連海洋法条約と中国が整備した国内法を手段に、海洋政略を進めていくようになった。しかし、1990年代まで国際法及び国内法に基づく中国の海洋進出の主役は海軍であり、国家海洋局は、補完機能を果たすのみであった。西沙諸島、南沙諸島への進出も海軍が中心であった。

しかしながら、各国における国連海洋法条約の批准と国内法整備、海洋権益に対する意識の高揚を受け、中国は、次第に海軍の力の行使による海洋進出では、各国の警戒や超大国米国の介入を招き、周辺国との摩擦、衝突も起きかねないと考え、2000年頃より、南シナ海、東シナ海において関係国とルール化や調整を行うようになってきた。中国国内においても、海洋関連の国内法整備が進み、輻輳していた海洋関連官庁も1998年の機構改革で統合と機能強化が図られるようになった<sup>11</sup>。こうした過程で、中国においても海洋法令の整備と海上法執行機関の整備の必要性が認識されるようになってきたといえる。

## 1.2 各海上法執行機関の役割と特徴

以上のような経過をたどって創設・発展してきたのが、中国の海上法執行機関であるが、前掲の『五つの龍』は、その特徴と問題点として、中国の海上法執行機関が5つもある分散型であり、軍事力と商業力との間に位置して海洋における法と秩序の維持を司る力、即ち「海上ガバナンス」はまだ弱いと強調している。特に、中国の海上法執行能力は、①戦力量がまだ不足し、②沿岸警備能力が低く、③複数の組織に分かれ、それぞれの役割が不明確、特に、行政警察権は重複していると結論付けている<sup>12</sup>。

また、中国の海上法執行機関が分散し、海上ガバナンスが弱い理由として、サトマイヤーは、『中国における安全とリスクマネジメント』において、

「近代化と安全性との間には強い関係がある」、「中国の海上ガバナンスの未熟は、現代化のプロセスに起因している。」と述べている<sup>13</sup>。

それでは、中国の海上法執行機関がどう分散しているか、海上ガバナンスが弱い又は確立されていないのか、その実態からみてみよう。

### 1.2.1 国家海洋局及び海監総隊

国家海洋局は、国土資源部の外局（日本の行政法に照らせば、局より格上の庁）であり、人員8千人を数える。所掌事務は、①領海・大陸棚・排他的経済水域等に係る法令や政策立案等、②海域利用の監督・許認可等、③汚染物排出規制や海洋自然保護区など海洋環境保護制度の制定、④海洋の科学調査活動の監督、周辺国との海域境界画定のための島嶼の帰属の解決策の提案、自国に属する資源権益の保護、⑤海洋観測・海洋災害予報等、⑥海洋調査船「中国海監」の法執行活動の監督管理、違法活動の取り締まり等幅広く、平時の海洋政策の中心である<sup>14</sup>。また、活動海域も中国の大陸棚延長の海域と大変広いが、行政警察権はあっても司法警察権が無いという課題を抱えている。日本で言えば、資源エネルギー庁と気象庁、海上保安庁の警備救難部の一部等に当たる。

国家海洋局は、設置時から軍との関係が深い。1964年、海軍、中国科学院、中央气象局等を統括して国務院に設置したのも、軍総参謀部の指示に基づいている<sup>15</sup>。また、1982年には、国務院が「海洋調査活動は海軍との関係を特に緊密にして、海軍との関係・協力を強化しなければならない」と国家海洋局に指示している。歴代局長の経歴は不明で名目的存在の可能性もある。海軍との背後関係も不明である。

国家海洋局には、法執行の実力組織として「海監総隊」が1999年より設置されている。執行権限は、中国の管轄海域を巡航監視し、海洋権益の侵犯、海域の違法な利用、海洋環境と資源の損害、海上秩序の擾乱等の違反行為を取り締まることである。保有

<sup>10</sup> 「凌青副団長在海洋法會議第二委員會會議上發言、支持第三世界國家建立二百海裡海和專屬經濟區主張」『人民日報』、1974年8月8日

<sup>11</sup> 国家海洋局『中国海洋發展報告2010』、2010年

<sup>12</sup> Lyle J. Goldstein, op. cit, p2-4

<sup>13</sup> Richard Suttmeier, op. cit, p133-134

<sup>14</sup> 金永明、前掲論文、p41-44、及び Lyle J. Goldstein, op. cit, p18-21

<sup>15</sup> 『当代中国的海洋事業』、北京・中国社会科学出版社、1985年、p473

艦船数は海洋調査・監視船が260隻であるが、新造により急速に増加している。国家海洋局は、1,000トン以上の大中型船艇が少なく(20隻強)、広大な排他的経済水域や大陸棚の監視、大陸棚延長の調査には不十分であるとして増強を図っている<sup>16</sup>。「海監」による監視は、東シナ海で4隻の船舶と4機の航空機により毎日実施され、南シナ海でも定期的な実施されている。執行能力は、当初海軍の老朽船が多かったため低かったが、新造船は、米国の軍事監視船艇並みのセンサーと電子戦技術を持ち、海洋監視衛星もある等海軍に近い実力を有している。

### 1.2.2 漁業局及び漁政漁港監督管理局

漁業局は、農業部の下に属し、1000人強の規模である。所掌業務は、①漁業の資源保護等の研究、②中国の漁業権益の擁護、紛争処理、③遠洋漁業の開発、④水産物加工等の指導、⑤二国間・多国間の漁業協定の実施監督、漁船・漁港の監督管理等である<sup>17</sup>。日本の水産庁等他国の同様の機関と異なる最大の特徴は、「漁政」と呼ばれる規模・装備の過剰な漁業監視船・要員を有し、自国漁船の取締だけでなく、他国の漁船の拿捕等も辞さない姿勢で、各国と緊張関係にあることである。なお、漁業局についても、行政警察権はあるが、司法警察権は無い<sup>18</sup>。

漁政の係争海域での監視活動と強硬な法執行の背景には、海洋環境保護と漁業管理の失敗がある。10年以上前から、乱獲と海洋汚染で沿岸漁業は深刻な状態に陥り、南シナ海も乱獲で魚種と漁獲量が激減した。このため、漁業監視が強化され、1999年から2004年までに8,000隻の漁船が解撤された<sup>19</sup>。一方で漁業局は、遠洋漁業に力を入れ、遠洋漁船隊は2006年には2,000隻にのぼり、35の国の排他的経済水域で操業している。その方針は、「仮に中国で食糧問題を解決すべき事態となった場合、先ず外洋の資源取得を目指す<sup>20</sup>」というものである。こうして漁業局は、中国漁民の監督・保護を理由に、係争海域での

活動を活発化し、自国だけでなく他国の漁船も取り締まるという強硬な方針をとるようになった。南シナ海では、2009年夏に、漁政が違法外国漁船に対するパトロールを開始し、1999年以降、国際協調姿勢が取られてきた<sup>21</sup>南シナ海関係国と中国との間で緊張が高まっている<sup>22</sup>。

### 1.2.3 辺防総隊及び海警

海警は、公安部の人民武装警察に属する辺防総隊に置かれた法執行機関で、他の海上法執行機関にはない司法警察権を持っている。人員は約1万人、中国の海上法執行機関の全人員の4分の1に当たる。寧波に教育機関(辺防海警学校)があり、海洋における軍事機能と警察機能の区分整理のあり方も研究している。海警の所掌事務は沿岸域での犯罪取り締まりで、排他的経済水域や大陸棚、他国との係争海域での取り締まりは対象ではない。装備も、高速艇と小型巡視船、機銃等の小火器が中心で、近海・遠洋で司法警察権を行使する能力はない<sup>23</sup>。但し、近年は、9.11同時多発テロや2008年のインドのムンバイにおけるテロを踏まえ、海上テロに対する備えにも重点を置き始めていることから、将来、日本の海上保安庁のように遠洋まで海上法執行を行使するようになる可能性はある。しかし、現在の海警は、中国海洋政策における中心的な法執行機関ではない。

### 1.2.4 国家海事局及び捜索救助・交通管制部門

国家海事局は、交通運輸部に属し、所掌事務は、①入港する船舶検査(外国籍船舶に対する寄港国の監督も含む<sup>24</sup>)、②海上事故調査、③船舶からの汚染防止、④船員・水先案内人の免許付与等、⑤海上交通管制、航路測量、航行援助装置の整備、捜索・救難、⑥国際海事条約の国内法化・履行等であり、日本の国土交通省海事局と海上保安庁の水路部と警備

<sup>21</sup> 南シナ海では、1999年、中国とASEANと信頼醸成のため、軍事での意見交換、合同軍事演習の関係国への自発的な事前通報、海洋環境保護、科学調査、航行、越境犯罪取締り等での協力に向けて話し合い、衝突を避け、相互理解を深めることが合意されていた。

<sup>22</sup> 海洋安全保障情報(2010.8/16)。

<sup>23</sup> Lyle J. Goldstein, op. cit, p5-9

<sup>24</sup> ポート・ステート・コントロール(PSC)。

<sup>16</sup> 防衛省防衛研究所、前掲レポート、p7

<sup>17</sup> 金永明、前掲論文、p44

<sup>18</sup> Lyle J. Goldstein, op. cit, p14-18

<sup>19</sup> 漁船隊「ゼロ増大計画」という漁船スクラップ計画。

<sup>20</sup> 寧波の辺防海警学校

救難部の一部という限定的な範囲でしかない<sup>25</sup>。

救難・捜索や交通管制が主たる任務のため、海事局の保有船艇が非武装である。法執行要員は辺防総隊の2倍の2万人の人員を擁し、海上法執行機関の全人員の約4割に当たる。基本は非武装だが、近年は装備強化を進めている。懸念されるのは、非武装の救難・測量組織にしては、艦船等の規模・装備が明らかに過剰な点である。最新の大型巡視船は、排水量3000トン級、巡航速度18ノットで6000海里航行可能、監視設備とヘリコプター搭載<sup>26</sup>と、規模・能力とも救援・測量に求められる能力を超えている一方、今後の運用方針は不明である。

### 1.2.5 税関総局

税関総局は、密輸阻止と港湾取締が海上法執行機能である<sup>27</sup>。執行のため、212隻と多数の高速艇を保有しているが、正確な実態は把握できていない。

### 1.3 日本等の海上法執行機関との比較

それでは、日本等他国の海上法執行機関と比べた場合、中国の海上法執行や執行機関は、どのような問題があるといえるか。表1に整理してみた。

日本の場合も、海上法執行の根拠法令や関連政策を所管する関係省庁は、中国と同様、分散している。例えば、海底資源探査や許認可は、経済産業省資源エネルギー庁、漁業協定の実施の監督は水産庁、税関は財務省関税局にといった具合である。しかし、海上法執行機関及びその装備・要員は海上保安庁に一元化されており、分散していない。上記業務の他、海上交通管制、警備救難も含め、海上法執行については、海上保安庁が関係省庁による根拠法令の有権解釈、又は政策判断を踏まえて行っている。一元的な組織であるから、警告や退去命令、武器使用基準に至るまで運用方針にバラツキは無い。

また、活動海域についても重複や制約はない。活動海域は、海上保安庁法（庁法）第5条12号において巡視警戒事務が「沿岸水域における」と限定されているのみで、それ以外の海上保安庁の任について

は、いずれも「海上において」、「海上における」とあるのみで活動海域に制約はない<sup>28</sup>。従って、インドネシア危機での在留邦人救出（日本から遠く離れた海域で、かつ「戦争状態の危険な海域」での活動）、ソマリア沖での海賊対処行動（同様の活動）<sup>29</sup>、プルトニウム輸送の護衛、南氷洋での調査捕鯨船の護衛といったことまで担っている。さらに、有事法制において、自衛隊とともに準軍事的組織として国民の保護を担うこととなっている。米国のコーストガード（沿岸警備隊）、韓国も多少の違いはあるが、実行組織が分散せず、有事においては準軍事組織としての機能も担っている点は同じである。

表1 日中の海洋政策・海上法執行機関の概要

	中 国		日 本	
	海洋政策 機関	海上法執行 機関（公船）	海洋政策 機関	海上法執 行機関
漁場調査 違法操業 取締り	漁業局（農 業部所属）	左同（漁政）  行政警察権	水産庁 （農水省）	海上保 安庁
資源探査 採掘の監 督実施	国家海洋 局（国土資 源部）	海監総隊（海 監） 行政警察権	資源エネ ルギー庁 （経産省）	
海上交通 規制 水路調査	国家海事 局	左同（海巡） 行政警察権	国交省・海 上保安庁	司法警 察権
EEZ・大陸 棚設定 海洋調査	国家海洋 局（国土資 源部）	海監総隊（海 監） 行政警察権	内閣官房 総合海洋 政策本部	行政警 察権
犯罪取締	辺防総隊 （公安部）	海警 司法警察権	海上保安 庁	

出所；金永明「海洋事務を管理する機構と職権」『平成17年度の海洋政策と法制に関する研究』海洋政策研究財団、2006年、を加工

## 2. 中国海上法執行の問題点

<sup>28</sup> 田中利幸「公海における執行に係るわが国刑事訴訟法の課題」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、財団法人 海上保安協会、2008年、p89-90の他、「海洋法条約と刑事法」『新海洋法条約の締結に伴う国内法制の研究第二号』、日本海洋協会、1983年、p175等

<sup>29</sup> ソマリア沖・アデン湾の海賊への対応では、警備行動発令で派遣された海上自衛隊の隊員が司法警察権を持たないため、司法警察権を持つ海上保安官が自衛隊艦船に乗船し、逮捕、捜査を実施。（森征人「海上警察機関と軍事機関の相関について」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、財団法人 海上保安協会、2008年、p107）

<sup>25</sup> 金永明、前掲論文、p42-43

<sup>26</sup> Lyle J. Goldstein, op. cit, p9-14

<sup>27</sup> 金永明、前掲論文、p44-p45

以上、中国海上法執行機関について、分散による非整合性と権限等の重複による非効率性は確認できたが、海上法執行の面でより本質的な問題点はないであろうか、次にそれを整理する。

## 2.1 根拠法規の問題

中国の海上法執行機関の問題点の一つは、法執行の根拠となる国内法が、沿岸国としての管轄権について、国連海洋法条約等の国際法の規定より強い権限を与えていることである。加えて、法執行機関が権限を行使できる範囲について、国内の根拠法が、海洋の境界画定や島嶼の帰属をめぐる国際紛争中であっても、国家(中国)としての意志を表すため、排他的経済水域等を相当有利な範囲まで自国のものと踏み込んで規定してしまっている点である。勿論、領土問題がある場合には、中国だけでなく、日本を含む他の国々でも同様の規定を法令に置くことはあるが、運用段階においては、解決までの間は紛争が起これないよう法執行の及ぶ範囲を限定するなど、自制的な運用方針をとるのが通例である<sup>30</sup>。しかし、中国の場合、そうした措置が取られていない。その結果、海洋境界の未確定の海域や島嶼領有に争いがある海域では、相手国と対立が生じやすく、さらに、軍艦や外国政府の保有する非商業的な役務に従事している船舶には、旗国以外の国、例えば沿岸国による管轄権の行使は及ばないことが国際的な慣習法となっている(「主権的免除」)<sup>31</sup>にもかかわらず、強硬措置をとって深刻な対立を招く危険性もある。

日本との係争海域を例にとってみよう。「中華人民共和国領海及び接続水域法」(1992年中華人民共和国主席令第55号)では、第2条第2項において、係争中の尖閣諸島は、南沙諸島及び台湾とともに自国領土として法令上明記されている<sup>32</sup>。これに対し、

日本は、国連海洋法条約の締結に伴って1996年に制定した「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」において、例外的に、「我が国の領海の基線と外国の領海の基線との間の距離が400海里未満の場合には、その中間線までの海域並びにその海底及びその下を我が国の排他的経済水域とする」と規定し、海洋境界が確定するまでの暫定的措置として中間線まで管轄権を行使することとしており、日中両国の海上法執行機関の船舶に最初から法執行の及ぶ海域に違いが生じている。一方、国連海洋法条約第74条第3項は「双方で境界が画定するまでの間は、暫定的な取極や最終的な合意を妨げないよう自制努力する」と規定しており、中国の海上法執行機関は、日本を含む海洋境界の係争国と紛争にならないよう、自制に努力するという国際法上の義務に反して、紛争の蓋然性を高めていることとなる。

また、中国に近い海域での海洋科学調査についても、中国の国内法は、国連海洋法条約の規定以上に、沿岸国の中国に大きな管轄権を与える法令を規定しており、これが中国の海上法執行機関から外国政府の保有船舶(公船)に対する、東シナ海や南シナ海の係争海域等での調査への警告、妨害行為に繋がっている。「中華人民共和国排他的経済水域及び大陸棚法」(1998年中華人民共和国主席令第6号)では、国際機関や外国組織による排他的経済水域における海洋科学研究さえ中国主管機関の許可制(同法第9条)とし、中国の法律の遵守を確保するため、臨検、逮捕、拘留等の措置をとることができる(同法第12条第1項)と規定しているが、これは、国連海洋法条約第58条及び第96条に定める「政府保有の公船には旗国以外の管轄権は及ばない」とした主権的免除を認めないものとなっている。さらに、「涉外海洋科学研究管理規定」(1996年中華人民共和国国务院令第199号)で、外国の調査船に対し、データの随時提供、定時通報を課すとともに、海監総隊に立入検査権限さえ付与している。その一方、中国の海上法執行機関に属する公船は、日本等周辺国と係争の

<sup>30</sup> 坂元茂樹「外国船舶による海洋調査の実施と執行措置」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、財団法人海上保安協会、2008年、p17

<sup>31</sup> 村田良平『海が日本の将来を決める』、成山堂書店、2006年、p335

<sup>32</sup> 森征人「東シナ海における外国公船への対応につい

て」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、財団法人海上保安協会、2010年、p46-47

ある排他的経済水域において侵犯や調査するという矛盾を繰り返しており、ここでも国際協調の精神から国際法が自制を求めていることに反している<sup>33</sup>。

## 2.2 海上法執行の国際的正当性や外交との調整

このように、中国では、国連海洋法条約等の国際法とそれを担保した国内法とで大きな違いがあり、1990年代末に相次いで制定された国内法において、海洋境界未確定、領有の帰属未定の係争海域や島嶼での法執行を認めている。その結果、2001年以降、南シナ海では、海監、漁政、海警、海巡の活動が活発化し、インドネシアが拿捕した中国漁船を漁政船が解放し、トンキン湾では海警と漁政船がベトナム漁船を5隻拿捕する等、海上法執行機関による強制措置が2010年に発生し<sup>34</sup>、外交関係を損なっている。中国の外交の基本方針は、周辺国の警戒や超大国米国の介入を招かないことと考えられるが、海上法執行機関が、外交部と調整せずに、それぞれの国内根拠法と政策目的を優先して法執行を行うため、国際的な正当性を得られず、対立を招く恐れがある。さらに、軍の海上法執行機関に対する組織創設来の影響力と軍の拡張的な海洋戦略が、強硬な海上法執行によって国際対立を増幅させる問題がある。

中国外交部も、2009年3月、国境海洋事務局を設置し、①海洋の境界画定の外交、②海洋対外活動の指導を担うとしているが、海上法執行機関との情報共有、外交方針との調整での実効性はみられない。

## 2.3 海上法執行及び政策の総合調整機能の欠如

中国の海上法執行機関は5つであるが、根拠法や関連法を所管する海洋政策官庁は10以上あり、法令解釈の整合性、法執行の活動海域の重複、国内外の民間船・公船への対応の整合性が調整されていない。中国共産党要人や軍幹部も、海洋政策の総合調整、海上法執行機関の一元化の必要性を認識しているが、手法や組織論では対立があり、実現していない<sup>35</sup>。

例えば、国家海洋局は、「重大な権利保護任務」に関し、他の海上法執行機関に対する政策調整権限と指揮権、司法警察権の付与を主張しているが、1998年の機構改革で局長が国土資源部という部(日本の省)の一部門の長となり、副部长=副大臣級のため、ハイレベルの政策調整機能は果たせない。海警も権限と能力を強化し、漁業局は漁政、国家海事局は海巡で大型艦艇の建造を進め、それぞれ権限と資源配分で争っている構図となっている。

総合調整機能の欠如は、海上法執行機関の保有する船舶の効率的な運用でも大きな問題となっている。例えば、中国は大陸棚延長に必要な調査結果の国連の大陸棚限界委員会への審査申請(2009年5月まで)に間に合わなかった<sup>36</sup>が、その原因は、国家海洋局の海洋調査船と調査要員だけでは、広大な大陸棚を調査する能力には不足していたからである。しかし、海上法執行機関間の総合調整機能がないため、他の海上法執行機関の多くの船艇と船員を効率的に大陸棚の調査に回せず、調査結果の申請期限に間に合った。また、漁業の違法操業問題のように、海上法執行の対象となる問題で海洋政策官庁間の総合調整機能がないため、解決できないケースもある。例えば、中国漁民の東シナ海、南シナ海での境界未確定海域等での違法操業の解決には、根本原因である漁業資源の回復が重要であるが、中国沿岸域の海洋環境保護を所掌する国家海洋局と国家環境保護総局、農業部漁業局との連携不足で効果が出ておらず、汚濁と沿岸漁業資源の減少は深刻化している。沿岸域の海洋環境は依然として緊迫しており、海洋環境保護に取り組み始めたが、中国全体の海洋の汚濁面積は、2008年は14.2万km<sup>2</sup>、2004年は16.9万km<sup>2</sup>、2005年13.9万km<sup>2</sup>と横這いである<sup>37</sup>。このような連携の悪さでは、沿海の乱獲を防止しても、沿海の漁業資源の再生は期待できず、漁民の遠洋での違法操業、凶暴化は、今後も改善できない。

<sup>33</sup> 森征人、前掲論文、p47-49

<sup>34</sup> 防衛省防衛研究所、前掲レポート、p7-8 2010年に起こっている。

<sup>35</sup> 金矛海軍副司令員・全人代代表「海洋基本法の制定には、関連部門の政策・利益調整が難しい」

<sup>36</sup> 海洋政策研究財団「平成22年度大陸棚の延長に伴う調査研究報告書」、2011年、p54頁

<sup>37</sup> 翟国方・鈴木武「中国の沿岸海洋管理制度の現状及び課題」、国土技術政策総合研究所資料No.326、p2-3及び「2005年の中国海洋環境質量公報」国家海洋局、2006年による。

## 2.4 軍の影響と平時と有事のグレーゾーン

中国の海上法執行の活動範囲や組織については、従来から軍が深く関与しており、軍事機能から独立した機能として確立されていない。一方、海軍は、中国共産党による国家体制を海上において護ることを起源的任務として創設され、本格的な海洋進出までは、人民武装警察・辺防総隊と沿岸防護機能を互いに分け合っていた。しかし、その後、国家海洋局の海洋資源調査、漁業局の漁業監視、国家海事局の海難救助等、海上法執行業務が短期間で急速に拡大したため、海軍の起源的任務と拡大する海上法執行との整理が十分できなかった。特に海上の場合は、陸上と異なり外国と直接接することが多いだけに、軍事機能と警察機能の区別が難しいケースが多い。

しかし、両機能は、行動原理が異なるため、区別が必要不可欠である。例えば、海上法執行、即ち警察機能の場合、実力行使は、「警察比例の法則」に従って任意から強制へ段階的に移行するが、必要最小限度の実力行使である。しかし、軍事機能の場合は、最大限の武力を行使して敵を殲滅するのが行動原理である<sup>38</sup>。このため、海上法執行と軍の役割分担が整理されなければ、外国の民間船・公船への対応の内容が異なり、問題を大きくするおそれがある。また、海上法執行機関と軍の役割分担が曖昧であると、強制措置だけでなく、海洋科学調査、資源探査、航路調査等のための通航についても、軍の艦船や海上法執行機関の船舶双方が行うことで、各国の的確な対応を困難にし、海上法執行機関は軍の一部ではないかとの警戒を招き易い。

中国は海上法執行と軍事の区別に早急に取り組まなければ、今後、各国との対立を益々招くことになる。というのは、国境を越える犯罪やグローバルテロが安全保障上の重大な脅威とされる時代において、軍と海上法執行機関との共同場面は、沿岸・遠洋を問わず増えており、日本でもマラッカ海峡やソマリ

ア沖の海賊対策のように、軍や海上法執行機関が共同で地域の枠組みを越えて地球規模で海賊、違法活動団体の取締に当たるケースが生じている。従って、軍にとっても不測の衝突や国際的非難、過度の負担を避ける観点から、海上法執行機関の活動範囲の拡大と軍との役割分担を整理すべき時期に来ている。

## 2.5 装備強化や行動原理、調査等の透明性の問題

その他、中国の各海上法執行機関には、実力組織の装備・人員の増強についての規模や意図が明かされないことと、警告、様々な武器使用に至る行動基準、運用基準が全く不明であるという問題がある。

現在分かっているのは、漁業局が、今後5年以内に3,000トン級以上の3~5隻を建造・改造する計画を持っており、最大の漁業監視船は4,450トンというかなり大型となることである（これより大きい日本の巡視船は、世界最大の巡視船「しきしま」型、6,500トン、ヘリ2機搭載など数が少なく、同程度の規模まで含めても13隻が日本海含め各管区に配備されている）。また、国家海洋局は、3,336トンの最大級海洋調査船「海監50」を昨年進水させ、尖閣付近で海洋調査に参加させている。さらに、2020年までには、海洋調査・監視船を260隻から520隻に倍増させ、海監総隊の人員も9,000人から15,000人体制へ拡大することを、2011年6月に明かしているが、これだけで、日本の海上保安庁の1万2,000人、455隻を上回ることとなる<sup>39</sup>。以上から、現在は数が足りない大型巡視船も（表2参照）、国家海洋局と漁業局を中心に建造が進む見込みで<sup>40</sup>、2015年以降の早い時期に、日本の海上保安庁のレベルに到達する可能性が高い。法執行の行政需要以上の増強が進めば、海軍の軍拡と相俟って、各国の懸念を増大させ、益々不測の衝突等の事態を招きやすい。

もう一つの透明性の問題である中国の各海上法執行の運用基準については、急速な装備・人員の拡大に教育訓練が追い付かず、国際法と中国国内法の違いや強制措置の段階的な行使の原則（警察比例の法

<sup>38</sup> 海上保安庁警備救難部「海上警察権のあり方について（中間とりまとめ）」、海上保安庁、2011年、p4-5 及び 中野勝哉「軍事機能、警察機能及び危機管理の概念整理」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、財団法人 海上保安協会、2008年、p113-116

<sup>39</sup> Lyle J. Goldstein, op. cit, p5-20 より抜粋。

<sup>40</sup> 第12期5か年計画（2011年~2015年）で36隻の海上警備船艇の新造を計画。

則)、武器使用は相手方の抵抗の度合いに応じて対応する原則(比例原則)等を十分理解しないまま、警告、拿捕、威嚇射撃、武器使用等を行って国際問題となる衝突を招くおそれが高い。既に、2006年3月、春暁ガス田周辺において、資源調査・採掘等でなく、海事救難が本来業務のはずの国家海事局が、日本の海上保安庁に接近し、「安全水域」に関する警告を発したことがあった。また、漁業監視船が他国の漁船の拿捕を不明確な基準で行い、南シナ海の周辺各国の漁民の不安と不満を招いている。

表2 海洋法執行機関の実行部隊の能力比較(2009年)

	中国	韓国	日本	米国
海岸線(km)	18,000	11,542	30,000	160,550
大型(3,500トン～)巡視船	8隻	5隻	11隻	12隻
中型(1,500トン～)巡視船	19隻	9隻	37隻	32隻
小型(500トン～)巡視船	149隻	66隻	82隻	44隻

出所； 海上保安白書その他海上保安庁発表資料より作成。

## 2.6 問題の多い中国の海上法執行

以上、中国の海上法執行について、根拠法令の国際条約との整合性、法令の解釈と権限の行使、外交を含む総合調整機能、軍と法執行との明確な整理、装備や強制措置の運用基準の透明性等の面からまとめてみたが(表3)、問題点が多く、海上ガバナンスが弱いといより適切でないと言うべきであろう。

表3 中国海上法執行の問題点(他国との比較)

比較テーマ	中国	日本
法所管・執行機関	法所管5超、執行5	法所管5超、執行1
係争海域の帰属の規定と法執行方針	係争海域も全て自国執行も抑制無し。	係争海域は中間線まで自国。執行抑制的
総合調整機能	調整無し。各法執行機関が独自に行動。	調整機能あり。外交とも調整。
強制措置の発動基準	基準、方針含め不明	段階的な措置を遵守
軍と海上法執行との役割分担	有事、平時とも曖昧準軍事と誤解の恐れ	明確に分担。共同での対処の場合も整理
公船による科学調査等調査への対応	主権的免除を認めず(立入検査も有り)	主権的免除を尊重(事前通報で運用)

出所；森征人「東シナ海における外国公船への対応について」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究報告書』、財団法人海上保安協会、2010年などをもとに作成。

## 3. 海上法執行機関の問題に係る直近の動向

以上に挙げてきた中国の海上法執行及び同機関の各問題点については、同政府幹部、党及び軍の要人も認識しており、第12次5カ年計画の策定において、全国人民代表大会や全国政治協商会議での意見を踏まえ、経済、軍事、外交を総合した海洋戦略の策定、分散した海上法執行機関の効率化、能力向上が検討されている。そこで、海上法執行及び同機関の問題改善に向けた最近の動向について取り上げたい。

### 3.1 総合調整機関と一元的な法執行機関への動向

2012年3月6日、日本のメディアと会見した、海軍のシンクタンクである軍事科学院の世界軍事研究部元副部長で現在海軍幹部の羅援少将が、軍主体の統合海上保安機関の創設と中国海洋政策の総合調整・司令塔の組織の整備の構想を、中国政府に対し、全国政治協商会議(国政助言機関)の委員の立場で提案した内容を明らかにしている<sup>41</sup>。その内容は、表1の5つに分散した海上法執行機関とその実力組織を、軍主導で一元的な海上法執行部隊「海岸警備隊」に再編成し、「準軍事部隊」と位置付けた上で日本の海上保安庁と同程度の武装能力を持たせ、領海や排他的経済水域の海洋資源を保護するための監視活動を担わせるというものである。その理由として同氏は、「各部や局が、機能の似た船舶を重複して導入し、法執行にあたらせているために指揮命令系統が乱れている」ことを挙げるとともに、日本の海上保安庁程度の軽武装の実力組織とすることについては、海軍が周辺海域で監視活動にあたれば、不測の軍事衝突に発展しかねないことを理由に挙げた。

また、中国海洋政策の総合調整機能の強化・整備について、羅援少将は、国土資源部国家海洋局を部(日本の省)に格上げ総合調整機能を発揮させる案と、各部各局に分散した海洋部門を全て統合して国家海洋委員会を設置させる案の2案があることを明かした。その理由として、同氏は、「重複や内輪の消耗が多く、力を分散させており、効率的な政策運用の妨げとなっている」ことを挙げた。

<sup>41</sup> 2012年3月7日付、日本経済新聞、産経新聞、東京新聞など。

### 3.2 海上法執行機関一元化の狙いと問題点

今回の羅援少将の発言で注目されるのは、軍主導で一元的な海上法執行部隊に再編成する点、日本の海上保安庁と同程度の武装能力を持たせる点、排他的経済水域内の海洋資源を保護するための監視活動を担わせるという点である。羅援少将は、海軍シンクタンクである軍事科学院の世界軍事研究部元副部長であり、現在の中国の海洋戦略の指導的な理論家と考えられるため、日本、韓国、米国における海上保安組織と、各海軍との関係・役割分担について研究し、その長所短所にも知悉しているとみてよい。

日本の海上保安庁は、中国の各海上法執行機関及び実行組織の機能をほぼカバーしているだけでなく、プルトニウム輸送の護衛、南氷洋での調査捕鯨船の護衛、有事での在留邦人の救出、アデン湾の海賊からの日本船舶の護衛等、世界の海域で法執行や護衛、警備救難業務を行っている。さらに、有事法制において自衛隊とともに国民の安全保護のため、準軍事的な役割も担っていることを、羅援少将は当然知っている。羅援少将は、日本メディアとの会見で、一元的な海上法執行機関の実力組織の運用方針について、「平治は地方政府が管理するが、有事には軍の管理に置くことも可能とする」と述べていることから、おそらく中国版海上保安機関は、沿岸や排他的経済水域に活動範囲を限定せず、有事には軍の指揮下で、自国の海洋・安全保障戦略に沿う活動ができるよう改良することを目指していると推察される。

実際、中国では、これまで上記の研究が行われてきたことが米国海軍大学の中国海洋研究所の報告書『五つの龍』において明らかにされている。例えば、「米国を始めとして、諸国の沿岸警備隊は多かれ少なかれ国家の安全保障に組み込まれており、日本の海上保安庁も海軍任務を補完し得る」、「米国の沿岸警備隊は第五の軍隊であり、これまでも戦闘任務を与えられたことがある」、「沿岸警備隊類似の部隊を軍事戦闘場面に投入すべきであり、有事においては沿岸警備機能を持つ組織を海軍の指揮下に入れるべきである」といった意見や分析がされている。さらに、軍では「冷戦時代、人民解放軍海軍の任務は沿岸警備以上のものではなかったが、戦闘能力の増強

に伴い、しだいに沿岸警備機能の分化の必要性が唱えられ始めている」、「それにも拘わらず、海軍では海賊や搜索救難といった沿岸警備隊に属するような任務に関心を深めており、はっきりと分けてしまうことは現実的ではないとの意見も出されている」と述べており<sup>42</sup>、羅援少将の軍主導で一元化という発言は、こうした議論を踏まえてのものではないか。

### 3.3 海洋政策の総合調整組織の狙いと問題点

今回の羅援少将の発言の裏には、海軍中心の海洋権益確保が周辺国の反発や米国の介入を招くことを踏まえ、法整備と法執行、軍の3つのアセットで進めてきた海洋権益の確保を、より法整備・法執行中心で進めていこうという意図があるように推察される。その背景として、中国共産党・人民解放軍の幹部に、2000年代前半まで順調だった海洋権益確保の法整備が近年停滞する一方、日本等で海洋権益に係る法令整備や総合調整組織の整備が進んできたことへ警戒感があると思われる。実際、無人島管理の基本法「海島保護法」は昨年ようやく成立したが、海洋政策の基本法については、5つの海上法執行機関、10超の海洋政策官庁間の調整がつかず、制定されるメドが立っていないようである<sup>43</sup>。

こうした中、法令整備だけでなく、海洋政策の総合的調整組織の整備が、日本、韓国において進んでいること、両国の支援により、南シナ海周辺国で海上保安組織の創設・充実が近年進んでいることが、中国の政府、党、軍の幹部には既に報道等で伝わっている。それに加え、日本の場合は、総理と全閣僚からなる「総合海洋政策本部」が総理直属で設置され、海洋戦略や進捗の評価、新たな課題への対応について審議しており、同本部の決定は、閣議決定に相当する拘束力を各府省に対して持っていること、韓国も「国土海洋部」が総合調整機能を担っていることも中国は公表資料で承知している。さらに、中国は、日本の総合海洋政策本部にかかる政策立案を行う事務局が、国土交通省・海上保安庁、経済産業省、農林水産省、防衛省等各省からの出向者の集合

<sup>42</sup> Lyle J. Goldstein, op. cit, p22-23

<sup>43</sup> 防衛省防衛研究所、前掲レポート、p11-12

体であるため、強い政治的リーダーシップが無ければ、総花的な国家戦略や予算・要員の配分しか行われず、選択と集中による戦略的な海洋政策が実施されないという問題点も評論等で知っていよう。このため、羅援少将の会見にもあるように、中国は、総合海洋政策委員会を党や軍の中核メンバーで構成して、指導力を発揮する組織を考えているのである。

### 3.4 海上ガバナンスの確立と現代化との関係

中国の最近のこうした動向は、「先進国並みの適正な海上ガバナンスの確立」につながるものと期待できるだろうか。本稿で取り上げた問題点を踏まえると、以下のような中国の政治社会の現代化、国民意識の成熟が進まない限り、海上ガバナンスの確立は難しく、寧ろ政府公船の活動拡大を通じた海洋進出の支援強化にしかならないといわざるを得ない。

その理由の一つとして、富強<sup>44</sup>を一貫して目指してきた 20 世紀中国の政治の歴史的連続性が挙げられる。前出のサイマイヤー<sup>45</sup>も同様の指摘をしているが<sup>46</sup>、富強の実現は、中国共産党一党独裁という強権主義の正統性を支える要素の一つであり、海洋進出が富強の実現と結びつけられている限り、中国の海上法執行は確立されず、軍事的・経済的な勢力圏拡大のための一手段にしかならないだろう。

第二の理由として、中国における法令の近代化・国際化、法治主義の確立の遅れが挙げられる。国連海洋法条約等から逸脱した自国に有利な法令内容は、未だ着手の兆候すらない。三権分立が無く、強力な党国体制のもとでのこうした法令や法執行では、いくら総合調整機能を強化しても、関係国との紛争や国際的な批判は回避できないだろう。

第三の理由として、中国の社会の現代化及び国民意識の成熟化の遅れが挙げられる。中国の政府や国

民が、富強だけでなく、海洋鉱物資源の共同管理、海洋環境の保全、生物資源の持続可能な管理、密輸・海賊の防止等安全な海上経済活動の確保にも目を向けることが望ましいが、そうした議論のできる空間すら中国にはない。サトマイヤーは、その鍵として「政治の自由か」<sup>47</sup>や「教育」を挙げているが<sup>48</sup>、筆者は、ナショナリズムを鼓舞する教育の見直しと中間層への自由な言論空間の提供を挙げたい。

最後に補足すれば、中国の党や軍、政府の指導者は、周辺国における近年の海洋戦略や海上法執行の組織体制を研究するだけでなく、例えば、日本の海上保安庁の創設と軍との関係整理<sup>49</sup>、海上法執行の整備・確立の過程<sup>50</sup>など、もっと以前の海上法執行確立の過程にも関心を持つべきであろう。

### おわりに

今回の研究により、中国の海洋政策における海上

<sup>47</sup> Ibid., pp.141-143 サトマイヤーは、「中国が安全保障を確保でき、貧困から脱却できた後は、海洋ガバナンスや人間個人の価値といったセカンドプライオリティーに目を向けることができるだろうが、『政治の自由化』なくして、中国が“海洋ガバナンスや人間個人の価値の現代化”に進むことができるだろうか」と疑問を呈している。

<sup>48</sup> Ibid., pp.131 サトマイヤーは、「富と教育が中国に“次の現代化”を生じさせるなら、それによって安全の確保や環境管理といった面の政策が可能となるかもしれない」と述べている。

<sup>49</sup> 森征人「海上警察機関と軍事機関の相関について」『海洋権益の確保に係る国際紛争事例研究 海上保安体制調査研究委員会報告書』、財団法人 海上保安協会、2010年、p102-105 海上保安庁は、戦後、米国の沿岸警備隊をモデルに創設され、朝鮮戦争を機に海上自衛隊の前進となる海上警備隊、次いで保安庁に改組され、それまでの海上保安庁廃止法案が国会に提出されたが、軍事機能と警察機能が同一の組織であることが行政組織の常識に反し、海上法執行も軍に準ずる活動との誤解を与え、李ラインでの韓国官憲との摩擦を招くことから、1952年に海上保安庁は海上法執行機関として別組織で歩むこととなっている。

<sup>50</sup> 森征人、前掲論文、p105 その後、海上保安庁は、国内外の航海通商活動に対応した海上交通の安全確保、海難救助、海上における行政・刑事司法権のあり方、軍事機能との分離等の行政組織論といった論点が関係省庁間や国会で議論され、現在の姿となっている。

<sup>44</sup> 富強とは、近代化と強大化の同時追求を意味する。

<sup>45</sup> 調査会社ライトサイド・アドバイザーズのチーフ・マーケット・ストラテジスト

<sup>46</sup> Richard Suttmeier, op. cit, p133-143 「中国の海上ガバナンスは、中国が近代国家になるまでは向上しない。中国には、現代化することによって富や力が生まれるとの考え方があり、現代化すべき分野と認識されない限り、資金が振り向けられないからだ」と述べている。

法執行の本質的な問題点が明らかになったといえる。

中国の海上法執行機関は、乱立、分散しており、全体として執行能力が低く、措置発動要件の整合性がなく、重複業務もあり非効率という問題を抱えているが、それらは表面的な問題に過ぎない。

最近の動向から、中国が周辺国の反発や超大国米国の介入を回避するため、海洋権益確保の手段として用いてきた3つの手段、海上法整備、それに基づく海上法執行、海軍による積極的展開の組み合わせのうち、今後は、海上法整備と法執行に重心をシフトする意向を持っていることが再確認された。

次に、中国の海上法執行は、執行根拠である海上法が、国連海洋条約の規定を超えて係争中の島嶼や排他的経済水域も中国の領有や海域と規定していること、また、法執行権限も、国連海洋法条約の規定より強い管轄権の行使を自国の当局に認めていること、さらに、同条約が主権的免除を認めている外国政府の公船による海洋科学調査にも強い規制をかけていること等、国際ルールより強権的で紛争を起し易い問題点を持つことが確認された。これらこそ、中国の海上法執行や海洋政策のより本質的な問題であり、国際紛争の要因は改善されていない。これに海上法執行機関の分散と、各機関の権限争いが、他国への整合性のない強硬措置の発動と相俟って、国際紛争のリスクを一層高めている、つまり海上執行機関の分散割拠は問題をさらに悪化させる要因となっている、というのが、本稿の結論である。

その他、中国の海上法執行・同機関の問題点として、急速な装備の強化や武器使用等の運用方針が不透明であること、有事と平時における軍事機能と警察機能の役割分担が曖昧であること、さらには、それにもかかわらず、様々なケースを想定した対応策が十分議論された形跡がないこと等が明らかとなった。特に、中国では、各海上法執行機関の創設時から組織的發展まで一貫して軍の影響力が強く、海上法執行機関が、外国の漁船や調査船等に対し、増強された装備で不透明な運用基準のまま強硬措置をとれば、準軍事的措置ととられるおそれが高い。

他方、軍と法執行機関の役割分担が不明確なまま、軍艦と海上法執行機関の船舶が、沿岸国の管轄権の及ばない主権的免除の特例を活用して、海洋科学調

査か又は沿岸国の管轄権の及ぶのか分からない資源探査や航路調査等を常態化させることは、周辺国や米国の警戒や反発を招く危険性が高いことを本稿では度々指摘してきたところである。

こうした問題に対する中国側の最近の対応として、軍幹部や全人代で、海上法執行機関の一元化や総合的な海洋戦略策定・調整組織の創設の動きがあるが、前述の国際条約から逸脱や強硬な法令の問題、強硬措置や武器使用基準等運用や装備増強が不透明な問題、軍事機能との役割分担の問題が改善されないまま、軍主導で進められれば、衝突や紛争を招くリスクが改善されず、海上法執行機関と軍とが一体となって海洋権益の拡大を強硬に進めるのではないかと警戒されると結論付けられる。

中国の海上法執行・同機関の成熟、海洋ガバナンスの確立には、最終的には、党国体制下での富強中国の実現という歴史的連続性の問題や、三権分立や法治主義、シビリアン・コントロールの確立、国際法と関連国内法の整合化といった政治・行政の体制の現代化、改善が欠かせず、それらを支える国民の意識の成熟等も今後益々必要となるであろう。

#### <補注>

本稿では、海上法執行機関について、行政警察権や司法警察権を有し、執行職員がいれば「法執行機関」と表記している。但し、陸上と異なり、排他的経済水域等遠洋での法執行のためには、航海能力の高い大型の艦船、巡視船やヘリコプター等大がかりな装備が必要であるため、本稿では、そうした装備・専門の人員のいる「実力組織」とその実力組織が属する「海上法執行機関」とを時に分けて論じている。

(Received: December 31, 2012)

(Issued in internet Edition: February 8, 2013)