



日本記者クラブ

記者ゼミ 第5回

アジア・中国編⑤

中国の海洋戦略とその課題

防衛省防衛研究所主任研究官

増田 雅之 氏

2013年9月12日

©公益社団法人 日本記者クラブ

司会：吉田克二・特別企画委員 尖閣が国有化されてちょうど1年たちました。この間、尖閣周辺の日本の領海に中国の公船が侵入を繰り返しております。中国は南シナ海にもせり出し、あちこちでトラブルが起きています。

きょうは増田さんに、そもそも中国はこの海洋になぜせり出してくるのか、どういう意図を持っているのか、安全保障、軍事の面だけではなくて、資源とかシーレーンの問題を含めて話していただきます。当座のニュースの焦点より、少し手前の話かもしれません。

増田さんは防衛省・自衛隊の出身ではなく、中国を中心とする安全保障の研究者です。『中国安全保障レポート』という防衛省が出しているすぐれたレポートの執筆陣の中心メンバーでもあります。それでは、増田さんにお話をいただきます。

中国国内に高まる主権侵害の危機感

増田雅之・防衛研究所主任研究官 防衛研究所で中国研究を担当しております。防衛研究所では2011年以降、『中国安全保障レポート』を刊行しております。現在も、2013年版の執筆を進めています。

『中国安全保障レポート』では、はからずも尖閣諸島などの問題をめぐって海洋への進出を強める中国、これをどう評価していくのかということが、結果として研究の中心課題になってまいりました。

研究方法は基本的にオープンソースを用いることを基礎にしており、生の動態情報を必ずしもフォローをしているわけではありません。あくまで中国の言説あるいは表に出ている行動を見ながら何が言えるのかということを中心に、この数年間まとめてまいりました。本日は、そうした成果も踏まえながら、中国の海洋戦略について話をさせていただきたいと思えます。

中国にとって海洋の重要性が増していることは言うまでもありませんが、こういった文脈で重要性が増しているのかは、極めて複合的です。

第一に、主権をめぐる問題が決定的に重要な点です。主権をめぐる問題は、ある意味、中国の建国以来、常にあったわけですが、その中に南シナ海問題も含まれます。しかし、70年代に中国が東南アジア諸国と国交を正常化したり結んだりしたときに、南シナ海、特にスプラトリー等の領有権問題は多少問題になりましたが、あまり大きくならなかった。

当時、鄧小平は、主権がわれわれにある、この一点に関して譲歩はあり得ない、と述べたのですが、同時に、情勢の安定が同等に重要であって、主権問題で対立があるからといって国家間関係の構築を妨げることはない、という言い方をし、その結果として共同開発論を提示した。それが70年代半ばから後半にかけてのことでした。

この70年代後半以降、とりわけ南シナ海の間

題では、さまざまなフリクションが西沙、南沙をめぐって起こってはきましたが、基本的には紛争や論争の棚上げ、共同開発というラインは継続されてきました。共同開発といっても、本当にそれをした事例はほとんどないわけで、外交的なスローガンとして対立点を拡大・表面化させないことを意味してきたわけです。

しかし、この数年、これが大きく変わりつつあるように思われます。主権が侵されているという危機感が中国国内で急速に高まっています。いつのタイミングからなのかはなかなかわからないわけですが、特にこういった議論が出てくるようになったのは、2000年代後半、とりわけ2008年、2009年以降のことです。

1つにはグローバルな金融危機が起こって、アメリカの衰退が議論され、その延長線上にG2というような中国の台頭をめぐる議論が、自信を深めた形で、中国国内でも国際社会でも出てきた。いろんな面で足りないところはありますが、米国にキャッチアップする中国の動向を踏まえた形で、これまでは受け身の対応であったものを、より主導的に問題解決を図っていくべきではないのかという議論が中国国内で一気に高まったのが、特に2009年に入ってからのことです。

遠海、深海の資源確保が国家目標

南シナ海がなぜ議論の焦点となったのかというと、2つ目の経済の問題、特に資源の問題に関連します。中国は共同開発論を提示していたわけですが、気がついてみれば、例えばスプラトリー周辺で領有権を主張している他の国々、マレーシア、ブルネイ、その他の国々がオイルリグをつくって開発を一方的に始めているではないか。中国は共同開発論を主張しているが、彼らが単独開発をし、共同開発の精神に背いている、こういう議論が高まった。

従来であれば、中国の国力はまだ足りない、アメリカも気にしないとイケない。しかし、これからはもう少し受け身ではない対応が必要、とりわけ南沙（スプラトリー）では中国は主権を主張しているわけですから、主権の実行としての資源開発を実行に移すべき、という議論が高まりました。

単に主権問題だけではなく、実際に資源をめぐる南シナ海の重要性が高まっている。中国のエネルギー事情がこれにかかわってきます。

中国のエネルギー全体の対外依存度は大して高くはありません。国内で、まだ石炭への依存度が高いとか、一部で天然ガス田が見つかっているということもあり、全体としてみれば、10数パーセントの対外依存度にすぎない。

しかし、原油や天然ガス等の重要資源の対外依存度が急速に高まっています。原油は、2009年に対外依存度が50%を初めて超えました。中国政府は、2002～03年ぐらいから50%を危険水域と設定し、なるべくそこに至らないようにコントロールしようとしてきた。しかし、2009年に50%

を超え、昨年の対外依存度は 58.7%に達した。間もなく 60%というところまで来てしまったわけです。

原油に比べて天然ガスの対外依存度はそう高くはないが、2012年の段階で約 29%の対外依存度がある。これもどんどん拡大する見通しで、昨年の天然ガスの輸入量は、前年 2011 年比で 31%増加した。一方で国内の生産量は 6.5%の増加で、天然ガスの必要性、重要性は今後高まってくるのに、国内の生産がそこまで増えていない。

そうした中で、エネルギー面でのリスクという問題が、中国政府、特に国家発展・改革委員会は議論するようになりました。このリスクをどう緩和していくのか。輸入元の多元化や多様化を図っていくことも 1つの手段ですが、これはなかなか難しい。産地によって原油の質がそれぞれ異なる。それぞれの質に合わせた形で精製施設をつくらないといけないため、やみくもに多元化すればいいという話ではないわけです。日本に比べるとやみくもという感じがしますが、中国国内の議論でも、あくまでも安定供給できるところを探しているのであって、多元化という議論はそこまで大きくなっていない。

エネルギー・リスクをどういう形で下げていくのかというと、やはり中国で原油や天然ガスの開発を進めていく。どこにあるのかというと、南シナ海です。南シナ海に実際どの程度の原油の埋蔵量があるのかは、データとしてはよくわからないところですが、中国国内の議論をみても、南シナ海は「第二の湾岸」という言い方がされていて、極めて有望な場所だと思われています。中国の持続的な経済発展を遂げるためにも、資源が南シナ海にあることが重要になってくる。実際、中国もこの数年、新しい装備を導入して、資源開発をスタートさせているところです。

「海洋石油 981」というオイルリグが昨年 5 月から香港の南東 320 km で運用開始して、すでに一部オイルが出つつあるという報道もありますが、水深 1,500m のところから採り始めたところです。これがうまくいけば、このオイルリグ「海洋石油 981」はスプラトリーにも投入される見通しです。中国はこれまで係争を抱えている地域での単独開発は控えてきましたが、共同開発を否定はしないし、単独開発いま議論されています。

エネルギー源だけではなくて、希少資源の確保にも中国は乗り出している。最近の報道では、蛟龍という潜水艇が西太平洋の北側で、希少資源とか生物資源の採取に成功した。これは有人の潜水艇ですが、数年前 3,000m ぐらいで活動を始めて、その後、5,000m、6,000m、7,000m と一気に作業の場所を深めていった。

中国はいま、遠海、そして深海に出ていく、そこで資源を確保していくことを国家目標として掲げている。その焦点が南シナ海にあるのです。

もう 1 つは、仮に資源の輸入先をいくら多元化しても、海上交通路は南シナ海を通らざるを得な

い。マラッカ海峡を通るか、ほかのルートを通るかは別として、南シナ海の中を通っていく。海上交通路をいかに安定させるのかということが中国にとって決定的に大事になります。

日本や他の地域諸国にすれば、海上交通路の安定はグローバルなパワーとしてのアメリカの軍事力に支えられてきた。中国もその結果を享受してきたことは間違いないが、アメリカの軍事力を政治的に信用できない。もしアメリカとの間で何か対立が起これば遮断されるかもしれない、こういう恐怖が論理上、彼らの中にある。したがって、中国海軍としても、この海上交通路の安定にかかわる能力の構築をいま目指している。

中国の遠洋での航海技術は高まってきております。例えば 2009 年 1 月以降は、ソマリア・アデン湾沖での国連の海賊対処活動をやっておりますが、こうした活動を通じた遠洋航海の技術の高まりもありまして、実際に中国がシーレーンの安全・安定に軍事的にかかわれるという議論もいま中国で起きています。

遠洋海軍化と第一列島線内への対応

中国にとって 3 つ目の海洋の重要性は、軍事。戦争シナリオです。そうした古典的な軍事の側面からも海は極めて重要になってきているのだらうと思います。

“中国のマハン”と呼ばれている劉華清が 80 年代半ば、列島線の議論をし、空母の建造計画を打ち出していたことが、彼の回顧録から明らかになりました。ただし、当時、劉華清の頭の中には、資源の問題が極めて大きかった。国連海洋法条約が 90 年代前半に発効しますが、70 年代から交渉、議論が続いていて、沿岸国の EEZ への管轄権が、経済、資源について認められるという大きな方向性が出てきていた。それを確保し、守っていくためには、やはり軍事力が必要だ、という議論が、当時、劉華清の議論の中心にはありました。

もう 1 つの重要性、いまは大分変わっていると思いますが、当時は核の時代でした。旧ソ連、さらにはアメリカの原子力潜水艦、すなわち核戦力はどこで運用されるか、それは海だと劉華清は言っていたと思います。そうした伝統的な軍事面での海の重要性は 80 年代後半からかなり議論されていました。ただし、当時は、能力がない中で注目せよという話であって、中国の海軍の近代化が進んでくるのは 2000 年代に入ってからだろうと思います。

95~96 年の第三次台湾海峡危機の際には、アメリカの 2 個空母機動軍の介入を招いて、中国はそれに対応できないという問題が起こった。当時は、水上艦艇も能力の高いものはほとんどなかったし、ミサイル能力もほとんどなかった。第三次台湾海峡危機を受けて、中国は海軍だけではなく、海をどう軍事的に利用するのかということを念頭に、水上艦艇の整備や潜水艦の増強を図り、ようやく最近空母的なものも出してきたと

ころです。

もう1つは、海軍が大きくなり、能力が高まってくれば、どこで訓練をするのか。東シナ海のあの狭い海域でやる場所はほとんどない。当然、太平洋の広い海で軍事的な能力を確認したい、確認せざるを得ない。したがって、能力の拡大は、意図の問題は別として、必然的に遠海に出ていくという方向性に進まざるを得ない。

さらには、第三次台湾海峡危機の反省、悔しさから、アメリカの介入をどう避けていくのか、遠くで止めていくのかということも中国軍は考えます。1つに潜水艦等をより遠くで運用するなどして中国の軍事的なプレゼンスを示して、アメリカの介入のコストを上げる。さらにはアメリカの水上艦艇や空母に対する攻撃能力、ミサイルを整備する。いわゆるA2ADの問題がある。いずれにせよ、重点は海に置かれることとなります。

ただし、中国海軍が完全に遠洋海軍化したのかということ、できていないことも事実です。中国海軍の戦闘能力ではなくて、最近、尖閣も含めて話題になっている海上法執行機関の能力の限定がその背景にあるわけです。

中国の海軍が大きくなり、外に出ていく、これは大きなトレンドです。中国海軍の法律ハンドブックを読んでも、本当は外に出ていきたい。ただ、紛争を抱えている南シナ海や尖閣も含めて、そこで対応すべき法執行機関の能力が十分でない。法執行の能力が極めて限定的であるから、中国の当時の国家海洋局の海監や農業部の漁政がやっている法執行活動を支援することも中国海軍の任務とせざるを得ない。ガイドブックの中にそういう文言がありました。

したがって、海軍には2つの役割がある。1つが、外に出て、より自由な軍事活動をし、巨大な海軍力の構築を目指すこと。遠洋海軍化、ブルーウォーター・ネイビーになりたいというもの。もう1つは、中国のいわゆる第一列島線の中にある問題への対応です。とりわけスプラトリーとか、近年では尖閣といったところに、みずからの管轄権なり主権が及んでいることをアピールするためにも、基本的な対応は法執行機関でやらせたい。でも、十分ではない。ここに軍がどうサポートするのか。この2つの役割をいま中国の海軍は持っているのだと思います。

これは国連海洋法条約(UNCLOS)等の国際法への中国の解釈に関して矛盾を生み出すことにつながります。遠洋海軍化するのであれば、フリーダム・オブ・ナビゲーション(freedom of navigation)、軍事活動も含めて、より遠くの海で中国は自由に動きたい。そういうアメリカに近い解釈を、遠洋海軍化したい人たちは持っている。その一方で、自国に近いところの海や島を守るためには、アメリカの軍事偵察活動を拒否する論理を打ち出していかないといけない。自国のEEZでの外国の軍事活動は沿岸国の許可が要するというのが中国のUNCLOSの解釈の1つですが、

前者の解釈と矛盾するものです。

これは矛盾だと、中国海軍の法律ハンドブックの中に出てきます。発展方向を1つに絞っているのか、遠洋海軍だけでいいのかということ、まだ明確な回答は出ていないのだらうと思います。

「海洋強国」へ五龍を再編

2番目の点は、海洋の重要性が増した結果、どういう取り組みが中国国内に出てきているのか、それをめぐる中国政治がどうなっているのか、ということです。

中国はこれまで海洋戦略を明示的に提示したことは一度たりともありません。だから戦略はなかった、ということには必ずしもならないのですが、近年、海洋戦略を明示的な形で出すべきではないのかという議論が高まってきました。

背景の1つは、UNCLOSが発効し、これを中国が批准したこと。基本的には沿岸国の資源や経済活動に対するEEZの管轄権を認めるものですから、海洋にある経済的な資源のポテンシャルを生かしていく戦略をつくらないといけない、と中国の専門家は90年代初めから議論していました。当初、海洋戦略という議論をした人の多くは、海洋発展戦略という形で議論をしていたのであって、安全保障とか軍事を含む戦略の議論をしていたわけではありませんでした。

昨年11月の党大会で「海洋強国論」を、胡錦濤が提示しました。微妙なのは、この文言が出てきたチャプターは、外交でも国防でもないわけです。エコロジーのチャプターで出てきた。経済の延長にある概念かなとは思いますが、やはり強国という言葉は、軍事や政治、外交を含んだ概念として中国国内では一般的に捉えられています。

実際、昨年11月に党大会でこういう文言が出てきた後に、国家海洋局と外交部が共同のフォーラムを開いて、外交戦略の中で海洋強国をどう実現するのかという議論を行いました。外交や安全保障を含む概念として、海洋強国戦略を策定するとの指導部の意向が示された。

その結果、ポリティクス焦点になるのが、法執行機関の統合が進んだことです。従来、法執行機関としては5つの機関があり、五龍と呼ばれていました。

1つ目が、国家海洋局の傘下にある「海監」。2つ目が、日本の水産庁にあたる農業部漁政局の「漁政」。3つ目が、交通運輸部にある海事局、「海巡」という船を持っているところ。さらには公安部の傘下にある海の警察「海警」。そして税関部門の「海関」。この五つが法執行活動を海で実施してきた。五龍あったわけです。

2011年版の『中国安全保障レポート』でわれわれは、この五龍の間で権限の争いがあった、統合の議論は昔からあるけれども、そう簡単ではない、と書きました。予算と権限の争いがあったと

思われるのは、五龍の中でも国家海洋局と公安部の海警です。

中国で警察権限を持っているのは公安部で、そこに集中している。しかし、比較的遠いE E Z等で法執行活動をやってきたのは国家海洋局つまり海監です。船の数も圧倒的に多い。公安部の海警は、遠いところで活動できる船をほとんど持っていない。映画に出てくる香港の水上警察みたいなスピードボートを海警は持っていた。あくまで沿岸での法執行、逮捕権限を行使していたのが公安部でした。

実際に遠いところで活動しているのは国家海洋局の船であって、国家海洋局や海監の関係者からは、逮捕権限といいますか、司法警察権を付与してくれという議論が盛んにされておりました。一方で、逮捕権はあくまで警察に属するものだ、という議論を公安部系の人たちは常にやる。

国内政治的なパワーと、装備を含めた実態との間に乖離がある。権限の調整は政治的に行うとしても、どういう権限をお互いが持ち分擔するのかという法律が必要となるのではないかと思います。したがって、そう簡単に統合はしないという見通しを、11年版のレポートでは書いたわけです。

ところが、本年3月の全人代で、国家海洋局の再編案が提示されて、法執行部門五つのうち、四つが1つになるという計画が出され、6月に機構再編が実施された。なぜ急に進んだのかというと、たぶん尖閣諸島をめぐる情勢が関連しているのだらうと思います。ばらばらにやっていくのでは、資源の効率的な利用ができないことが1つにはあるでしょうし、中国の国家意思として海を守っていくところを明確にしようとしたのだらうと思います。

難しい新機関の権限調整

ただし、実態がどうなっているのかとなると、これはほとんどわかりません。

再編後の新国家海洋局は、海での法執行をする際に、国家海警局という名義でします。北京の長安街にある国家海洋局に行くと、向かって右側に「国家海洋局」の看板があって、左側に「中国海警局」という看板が出ています。同一組織ですが、法執行する場合には海警局の名前でしますよ、ということになった。2つの看板がかかりましたから、それぞれに局長なり政治委員なり、官僚機構の新しいポストができるわけです。このポストの取り方が複雑でよくわからない。

新しい国家海洋局の局長には、統合前の局長の劉賜貴がそのまま就任し、副部長には公安部副部長の孟宏偉がついた。一方、法執行の看板である海警局の局長には孟宏偉がつき、国家海洋局長の劉賜貴は、海警局では政治委員になった。

官僚機構上どちらが上か下か、ほとんどわかりません。国家海洋局は国土資源部の一部門です。

国土資源部は省で、トップは大臣クラスですが、国家海洋局長は、その副部長、副大臣扱いなのです。その一方で、孟宏偉は、公安部副部長のまま海警局の局長になった。公安部副部長は、中国の新聞に必ず正部長級と書いてある。つまり大臣クラスです。格から言うと国家海洋局の局長より孟宏偉のほうが上になるが、国家海洋局では局長の下にいる。したがって、どちらの権限が上にあるのか、下にあるのかがよくわからない。

さらには、国家海洋局が海警局の名前で法執行活動をするとき、それを指導するのは国土資源部ではなく、公安部とされている。公安部の影響力が法執行活動では極めて強いということになる。そして、国家海洋局長よりもランクが高い大臣扱いの公安部副部長が来ている。一応統合はしたが、きちんとした権限の整理がされていないのだらうと思います。お互い分け合うといいますか、行政機構は国家海洋局のものを使うが、法執行は公安部が押し込んでいる、という感じがしないでもない。

もう1つわかりにくい点は、五龍あって四龍を統合したが、海巡はそのまま残る。ここと、新しい国家海洋局との関係はどうなるのか。さらには、いま二龍になったが、将来的には一龍にするのかしないのかということもよくわからない。

中国の国家海洋局や旧海監の関係者の話を聞いてみると、この統合案は日本の海上保安庁をモデルにしたと言うのです。海上保安庁は五龍が1つになっているようにみえるが、海事部門は離れている。だから、日本のスタイルをモデルにした、まねたという評価の仕方もあるわけです。それもあって、私は若干違うのかなと思っています。

1つは、北海、東海、南海と、それぞれ地域のヘッドクォーターがあるわけですが、その所在地について海巡と他の機関が合わないのです。

例えば、中国海警局の東シナ海正面、東海総隊がどこにあるかという、海軍と同じで寧波にある。その一方で、海巡、交通運輸部の東海総隊はどこにあるか。これは上海なのです。

まだ確認はとれていないのですが、旧国家海洋局の南シナ海の総隊、南海総隊は広州にあったのですが、新しくなった海警の総隊は海南島・三亚につくることにどうやらなっているようです。交通運輸部の海巡は広州のままということで、現場のヘッドクォーターの位置がずれてくるということもあったのではないかと思います。

もう1つは、統合されたから、もう農業部とか関係ないのかという、これは十分関係があります。海上法執行は漁業とか、いろんなところにかかわってきます。法律を作成するとか、対外交渉をするといったときに、いままでは農業部が単独で、あるいは外交部と一緒にやればよかったのですが、国家海洋局がどうやら全てに顔を突っ込むことになったようです。国家海洋局の権限はある意味広がったのですが、その結果、いろんな部門

に対して影響力の矢印が広がって、調整が今後かなり難しくなってくるのだらうと思います。

連携を強める海軍と海上法執行機関

もう1つわからないところは、人民解放軍、とりわけ海軍がどういった形で海の安全保障にかかわるのか、この法執行機関にかかわってくるのかというところです。

法執行部門の能力は強化されていますが、まだまだ足りないという中国の認識ですから、海軍がこれをサポートするということは見えてきています。国家海洋局と海軍との仲のよさは明らかで、例えば2010年から、乗組員の初歩的な養成は海軍指揮学院が担当していますし、装備の提供あるいは共同開発もやってきたことをみれば、法執行機関への軍のサポートはかなり昔からあります。最近では、いっそう具体化しています。

ただ、どういうチェーン・オブ・コマンド(chain of command)、指揮権の中で動くのか、お互いが一緒に動くのか動かないのか、というところがよくわからない。

中国で海洋戦略をつくろうという動きは、経済の面をかなり重視した形で出てきた、資源、海上交通路といった話だった言いました。しかしながら、安全保障、とりわけ主権の問題が前面に出る中で、五龍が統合されていくことに見られるように、法執行部門を統合して、より強力なコーストガードをつくろうとする動きがいま表に出てきた。それとともに、解放軍の役割も、不透明ですが若干みえつつあるというところを、最後にお話ししたいと思います。

材料としては2つ挙げております。1つが白書の記述ぶりです。ことし4月に出台的国防白書は、これまでの幅広く書くタイプの白書とは違って、初めてテーマ別にしました。「中国の武装力の多様化運用」というタイトルがついていますが、中国国内のメディア、解放軍報を含む軍事メディアが注目したのは、「海洋権益の擁護」「海外利益の擁護」という節が立ったところでした。ここで書かれていたのが以下の4点です。

1つは、海軍と法執行機関との協調メカニズムが構築されているという文言が出ています。2つ目、「地方の各関係部門と協力して……」と書いた上で、衛星測位システムを構築した。3つ目が、権利擁護法執行訓練をし、対処能力を向上させた。そして4つ目が、公安辺防部隊という言い方をしています。

注目すべきなのは、これまでの国防白書の関連記述にくらべ、かなり踏み込んだ書きぶりになっていることです。

まず、海軍と法執行部門の協調メカニズムを構築したということです。海防は、海軍を中心として公安系統が云々、という記述はこれまでもありました。公安系統は武装していますから、ある意味部隊です。そうした記述から、法執行機関全般

と協力関係をつくっている、というところまで踏み込んだ言い方になっている。軍と法執行機関の何らかのメカニズムがすでに構築されていることを示唆しているのが1点目です。

2つ目は後に回します。

3つ目の権利擁護の法執行訓練は、昨年10月に東シナ海でやった「東海協作2012」を意味しています。上海をベースとする中国海軍と、当時の国家海洋局と農業部漁政局が船と航空機を出し合っただけでなく、合同訓練をやった。航空機は海監、昨年12月に尖閣上空の日本の領空に侵入したY-12です。

その訓練のシナリオはさまざまあったのですが、1つは戦時のシナリオ。戦争が起こったときには、軍の指揮下に法執行機関が入って、戦闘行動に参加する。例えば魚雷作戦がシナリオとして提示されておりました。これは他の国でも基本的には同じことなので、そうなのだろうねという感じはします。

もう1つは、例えば中国のEEZで違法な活動をしている敵の船、外国船に対してハラスメントをかけていく。これを軍と法執行機関が協力してやる。さらには、日本語で言う離島防衛みたいなシナリオも用意されていたようです。

いずれにしても、法執行機関と海軍がお互いに人員と装備を出し合っただけでなく、お互いの指揮命令システムを確認し、インターオペラビリティ(interoperability)を高める訓練をやったのです。それ以前にも、いろんな訓練はやってきました。しかし、シナリオがかなり高度化している。

従来のシナリオは、サーチ・アンド・レスキュー(search and rescue)。解釈の仕方はさまざまですが、アメリカの軍事関係者は、サーチ・アンド・レスキューでも、かなり尖閣とか南沙とかを意識しているのだらうと分析しています。法執行機関が前面に出て、ハラスメント活動をやった結果として、相手国と事故を起こして、中国側の乗組員が海に投げ出された、けがを負った、そこに海軍が助けに行くのがサーチ・アンド・レスキューではないのか。こういう分析をアメリカはしているわけです。

そういったこともあるかもしれませんが、今は単なるサーチ・アンド・レスキューではなくて、海軍と法執行機関が協力して、インターオペラビリティを高めようとしている。シナリオが極めて多様であるし、最近の南沙あるいはスカボロー、尖閣をにらんだ形での訓練活動に入ってきたのだらうと思います。

最後は、公安辺防部隊、警察権を持っているところが、EEZや大陸棚という遠い海域で管轄権を行使していると、白書は記述しています。もともと旧海警は、そうした装備をほとんど持っていなかったことは、すでにお話しました。にもかかわらず、管轄権を行使するのが公安の部隊であるという書きぶりがある。先ほどお話しした統合を念頭に置いた書きぶりが、すでに4月の段階で出ていたと

いうことです。

そして、先ほど申しあげた「東海協作 2012」がどうやら中国軍のかかわり方の 1 つのモデルとされていると思われます。

ことし 2 月に総参謀部作戦局が会議を開きました。この総参謀部の会議では、軍だけではなく、各法執行機関の責任者と部隊の責任者が呼ばれました。ここで副総参謀長が言ったのは、インターオペラビリティ、緊急時の合同対処能力を高めていくのが喫緊の課題であるということです。その初歩的な取り組みが 2012 年 10 月の「東海協作」にあるのであって、こうした活動を今後も強化していく、という宣言を、軍が一方的にやったわけではなくて、法執行機関や政府部門を集めた会議で確認をとったということです。今後、中国の新たに統合された法執行機関と軍とのオペレーションの面での協力関係は深まっていく可能性が高いということです。

性急に進出、戦略提示はこれから

中国の海洋戦略が、一体どういった形で最終的に提示されてくるのか、正直、まだわからないところがあります。

中国側の関係者が言っているのは、まず 1 つは、白書という形で今後出していく可能性がります。国防白書ではなくて、海洋白書をことし中には出そうとしているように伺っています。この起案をしているのが、新しく再編され、権限が強化された国家海洋局とで、同局がどういった内容の草案をつくるのかというところが 1 つ重要になってくる。

もう 1 つは、海洋部門を再編・統合したわけですが、統合案の中に国家海洋委員会をつくる、と言っております。ハイレベルの調整機関という言い方をしているのですが、具体的に何をするのか、だれがトップに立つのか、まだわかっていない。中国の専門家の中でも意見は分かれています。単に大きな方針を各部門にばらまく役回りなのか、常設機関としてももう少し突っ込んだ形で権限の調整まで図っていくのか、そこもまだ全くといっていいほど表には出てきていないということです。

もう 1 つ、皆様のご関心がある点を少し指摘しておきますと、昨年、香港メディア、あるいは西側メディアが中国の海洋権益に関して、党中央にリーディンググループ、すなわち「小組」をつくったという報道をしました。2012 年後半に習近平を組長とする「海洋権益工作領導小組」というものをつくったという報道でした。中国の公式メディアはいまだその真偽を確認していません。これが本当かどうかまだわからない。

仮にできたとしても、小組というのはいろんなタイプがあって、常設機関もありますし、アドホックにつくるものもある。例えば北京オリンピックのときには幾つか小組ができたのですが、それは北京五輪に限定した調整機関でした。これが本当に常設機関としてできているのか、いないのか、

仮にできていたとしたらどういうことなのか、まだ全くといっていいほどわかっていない。仮にあったとして、本当に習近平がついているのかどうか、全くわかりません。この小組の報道は、今後どう出てくるのか注目しておいたほうがいいのではないのかなという気がします。

いずれにしても、中国はいまかなり無理をして海洋戦略、海洋への取り組みを強化していることは事実だろうと思います。南シナ海、東シナ海での緊迫した情勢に対応できる体制を何とかつくりたいということで、これが表に出てきている。統合は、その象徴なのですが、国内の権限調整が明確な形でなお実現できてはいないと思います。したがって、実際に動ける体制にあるのかないのかということになると、まだ疑問符がたくさんつくところもあります。われわれとしては、過剰に反応することなく、例えば誰がその部門のトップにいるのかとか、そういう定点観測的なところをもう少し見てみないとわからないと思います。

ただ、警戒すべきところは、法執行機関の統合、政治的なプロセスはかなり難しいわけですが、それでも新しい海警局の北海、東海、南海、それぞれの地域ヘッドクォーターが多分もうある。東海に装備なり人員が集中的に振り向けられている可能性が高いということです。

いま尖閣周辺に来ている船は、ようやく塗り変わって「中国海警〇〇」と記されています。それが昔の海監、漁政の番号のどれなのかを皆さん確認されれば、必ずしも旧海監の東海総隊の船ではないものも、新しい海警の東海総隊には入ってきています。北から持ってきたものとか、南から持ってきたものが一部入って運用されているということです。さらには、旧海監、漁政がジョイントで船隊を組んでいる場面も幾つかみえてきています。中国の権限争いという政治的な面に注目すれば難しさはありますが、現場の動きという面では、かなり危機意識が高まって、一気に進んでいるということもあります。われわれが思う以上に、中国側の危機感は、とりわけ東シナ海正面で高まっていると言って良いと思います。

〈質疑応答〉

司会 ありがとうございます。海洋資源の問題などを含めて、幅広いお話をいただきました。質疑に入ります。

質問 中国の海洋進出の理由の 1 つにシーレーンの確保というお話が出ました。いまは南シナ海、マラッカを含めたインド洋に、米国の軍事力をバックとしたシーレーンが公共財としてあって、それに世界が乗っかっている。中国はそれがいつ遮断されるかという恐怖心を常に抱いているというお話でしたが、日本人からすると、アメリカがそこを急に締めるつもりもなく、十分航行の自由が確保されているから、わざわざ中国が絡

んできてトラブルになるようなことをしなくてもいいじゃないかという気がする。中国の恐怖の根源は何か。また、中国はどのような形で能力を構築し、グランドデザインを描いて関わっていくのか、伺いたい。

もう1つは、EEZで軍事行動ができないと言うこと自体が、国際的には認められない主張だと思うけれども、そういうことが国際的に通るのか通らないのか。世界はどう見ているのか、一般常識としてとんでもない考え方なのか。それとも、そこら辺はグレーなところで、何とも言えないのか、教えていただきたい。

海上交通路への関与は政治的な意図

増田 難しい質問をいただきました。まず2点目からお答えします。

EEZはあくまで経済的な水域であって、その限りにおいて管轄権は沿岸国にあります。アメリカが主張している航行の自由、軍事活動の自由も、必ずしもUNCLOS（国連海洋法条約）にあるからという形ではないわけです。これは慣習法の世界ですから、国際的な慣習が積み上がったところに依拠して、アメリカは主張している。それがUNCLOSなり、具体的な条約なり法律に一致すれば問題ないわけです。

アメリカの主張は、領海の外はすべて公の海、国際水域であるというものです。沿岸国の管轄権は経済のほかは及ばないから、軍事活動は自由だと言う。国際水域（international waters）とか言うわけです。ただ、国際水域という言葉は、UNCLOSの条文のどこにも出てこないと中国の専門家は指摘しています。われわれはどうしてもアメリカが言うから正しいと思うのですが、中国が言うとおりに、出てこないわけです。

中国の軍関係者、あるいは旧海監とか海の実務担当者は、それをアメリカにこの数年間指摘してきたわけです。国防総省や国務省は「インターナショナルウオーターズ」という言葉を使っていますが、太平洋軍関係者は、その言い方ではちょっと突っ込まれるかなというので使わなくなってきた。中国の解釈はかなり無理があるのは事実ですが、お互いはっきりしていないものは残っています。

さらには、沿岸国の管轄権が経済以外にも幅広く及ぶという解釈をとっている国は結構あるのです。マレーシアもそれに近い考え方を政府見解として出していると思います。韓国も近いのではないかも思われるところがあります。したがって、少数派の解釈であることは間違いないが、中国独自の解釈ではない。

多数派は、旧ソ連、アメリカ、それに乗ってきた日本。そういった海洋先進国が、海洋活動をやって、その実績、慣習から積み上がったものをルールとして決めてきた。後発国はそういう能力がなかったから、慣習の積み上げにほとんど参加しておらず、いま新たな慣習を作ろうとしている。

海洋先進国からは、ルールの上書きをするように見えますが、国際政治的には当然の動きをしているということだろうと思います。

条文にあるからどうこうというよりも、実際の慣習がどこまで積み上がっているのか、どういふ海洋活動でわれわれは権益を守ってきたのか、アメリカと中国ではかなり積み上げ方が違う。それを、国際法を援用しながらお互いが主張し合う。まさに政治のやりとりだろうと思います。

最初のご質問、アメリカがシーレーンの安定を維持してきたことは、中国もよくわかっていると思います。誰がこういう（恐怖の）議論をしているのかというと、1つは中国海軍です。軍関係者の議論がその中核にはある。悪く言えば予算獲得ですね。まさにポリティクスの側面があって、海軍が外に出ていって大きくなる、空母をつくる、潜水艦をつくる、さらには公共財を提供する、だからこういった装備開発の資金が必要だ、研究費が必要だ、ということを実証するがためのところはあると思います。

もう1つは、関わりと主張することによって、情報交換と情報共有をしたいのだと思います。アメリカが海上交通路の安定だということでプレゼンスを示している、そこで反中国的な情報収集をやっているとか、こんな訓練をやっているとか、そういったセンシティブ（sensitive）な活動について、中国側に通知してくれないかというようなことを多分考えている。具体的にこのゾーンはわれわれがやりますというレベルにはまだ能力的にも達していません。基本的には、中国を無視して実態が進まないということを確保する情報交換と共有を求めたい、それにはある程度中国が能力を持たないと相手にされない、という極めて政治的な意向だろうと思います。

質問 新しくできた海警が、東シナ海向けにすごい船を増強しているというお話ですが、中国は増強した船を使って東シナ海で何をしようとしているのでしょうか。

海上警備力が中国優位に傾く可能性

増田 つい最近、尖閣1周年で読売新聞が書いていましたが、中国の国家海洋局のホームページによれば、昨年、日本が国有化をやって以降、中国の言うパトロール活動、法執行を領海内で50何回繰り返したと出ていました。5~6日に1回ぐらいのペースで来ているが、それはあくまで領海、12海里の中に入った数です。中国の政府公船が日本の領海に入らないように、海保は接続水域の動きについても見張っている。読売は、海保の情報によれば中国側の船が接続水域に来ている数が、1年間で延べ千隻を超えたと書いているわけです。

中国だって、船の数は足りていない。かなり無理をしている。一番近い港が寧波あたりだと思いますが、上海の近郊から尖閣まで出てきて単純往

復するのであれば、500 トンクラスの船で対応が可能ですが、しかし、彼らはあくまで中国の主権が及んでいるとアピールすることが目的ですから、そこにしばらく滞在するわけです。そうすると燃料も食うから、いま中国が尖閣周辺海域に出している船は、1,000 トンクラス以上です。

その船の数は、東シナ海正面だけではなく、北、南、全部含めても、旧国家海洋局と漁政で、50 ちょっとだと思います。900 トンとかという船まで数えるのは大変なのでわかりませんが、それを加えると、さらに数は増えます。これらの政府公船の「常態化されたプレゼンス」によって、主権をアピールする、仮にその頻度を増やそうということになった場合に、いまの数で中国側は十分だとは思っていません。いまは尖閣があまりにもヒートアップしているの、そこに集中し、南シナ海はトーンダウンしているところはありますが、南シナ海にも回していかないといけないわけで、中国の船艇は足りていません。したがって、まず対応できる数を増やさないといけない。

もう1つは、シナリオによって船のタイプは多分変わる。単に行くだけか、あるいは危険な水域に行き、したくないけれども、相手との衝突にもまあ対応できるような船か、あるいはヘリを乗せるのか。仮に彼らが持っているシナリオ、オペレーションのプランと合う船の数を数えると、多分もう少し減ってくる。やはりオペレーションに合った船をかき集めているところが多分あって、中国はまだ足りないと思っているのだらうと思います。

いま 50 数隻と言いましたが、日本の海上保安庁が現段階で持っている 1,000 トンクラス以上は 51 隻です。中国は 5 カ年計画ごとに増やしていく、さらには要員育成も同時にやるプランを大分前から出していますから、あと 2~3 年もすれば、80 とか 90 とかという数が出てくるはずですが、しかも、中国海警局という名義で統合されたわけですから、どういうタイプの船かは別として、オペレーションできる船の数、平時の海上警備力としては、中国優位に傾く可能性すらあると思います。

質問 2つ質問をします。海洋局のトップ人事の話に興味深く聞かせていただきましたが、そこで思い出したのは 10 年ぐらい前の外交部の人事です。中連部長の載秉国（タイヘイコク）が外交部の副部長に格下げされて、何か変だなあとと思ったら、その後、載秉国は外交部長を飛ばして、国務委員にジャンプしたわけです。あのときの外交部も混乱していたわけですが、今回の場合、海洋局は新設ですからちょっと違うのかもしれませんが、役所は、一部門が混乱するとそういうことが起きる、外交部の人事と、ある意味相似形なのかどうなのか、お聞かせ願いたい。

もう1つ、せっかく防衛研究所の方に来ていただいたので、しごく単純にお話を聞きたい。尖閣

をめぐっていま波高しとなっていますけれども、仮に尖閣周辺で軍事衝突が起きた場合、海上自衛隊と中国海軍が局地戦になる。その後全面戦争というのはちょっと考えにくいですから、大体どれぐらいの期間で、どういう決着がつくとお考えなのか、お聞かせください。

レーダー照射は言い訳できぬと認識

増田 2 番目の軍事衝突が起こればというお話ですが、中国指導部も解放軍も、そこにエスカレーションさせたくないというのは明らかです。いろんなアピールはしていますが、実際に部隊の動き、中国海軍の動きをみれば、ぶつからないように、あるいはあまり顔を出さないように、でも相手にメッセージが伝わるようにと、微妙な距離を選んでかなりコントロールされた動きをしています。距離というのは物理的な距離もそうですし、政治的などという意味でもそうです。

ただ、そう説明すると、1 月 30 日に起こったいわゆるレーダー照射の事案は何だったのか、こういう質問が出るだろうと思います。2 月 5 日に小野寺大臣が公表し、2 月 8 日に中国国防部が完全否定をする発表をしました。

完全否定の文言を読んでいると、日本が中国の顔に泥を塗り、国際的なイメージを下げようとしている、と言っています。何を意味しているかという、平時において火器管制レーダーを使用することは非常識なことだとは、中国の軍指導部自身もわかっているわけです。これを使ったということになると、いくらミスでしたといっても、とても言い訳が立たない。中国軍は大丈夫か、という話になってしまう。中国の軍指導部は、これはまずい、いくら何でも言い訳がきかないということで完全否定したのだらうと思います。

したがって、あの火器管制レーダーということまで、艦隊司令部とか上からの指示に基づいてやった事案では多分なかったらうと私は想像しています。だから、2 つ目の質問の、軍事衝突が起こる可能性はそんなに大きくはないとは思いますが。

数年前、2010 年ごろ、中国海軍の艦載ヘリが自衛隊の船に異常接近するという事案が 2 回起こりました。日本政府としても、あれは極めてプロフェッショナルでない、危険な行為だと、強い申し入れをして、それ以来、同様の事案は一度も起こっていない。その後起こったように記憶されている方もいらっしゃると思いますが、あれは国家海洋局です。だから、中国としても、まだ学習途上にはあると言いつつも、何とか事故、軍事衝突だけは回避しようと、かなり徹底してきた。現場でどういう感覚で伝わっているのかはまた別問題ですが、基本的にはコントロールされている。

それでもなお何か起こった場合に、という話だと思いますが、正直わかりません。どういう戦い方を中国が想定するのかによると思います。近代戦的な短期決戦、自衛隊が想定しているような戦

い方を中国が仕掛けるのであれば、単発的な軍事衝突で日本がそう簡単に負けるとはなかなか想像できません。中国もそれはわかっている。

非対称的な形が日本としても一番困る。中国がとことん法執行機関で対応した場合に、日本はどのように対応したら良いのか。下手すればフィリピンと同じ状態になる。おまえたちが軍事手段を使ったから、こういうことになってしまう。彼らの法執行機関に対して、どう抑止のメッセージを発するのかというのは、極めて難しい問題です。あまりお答えになっていないと思いますが、そういったところです。

一点目ですが、今回の国家海洋局イコール中国海警局というフォーマットはすごく難しいわけですね。

一番難しいのは、中国というのは人治の世界だとか言いつつも、こんなに巨大な官僚機構を統制するために、やはり制度化を進めてきて、かなり進んできたところもあります。軍にしろ法執行機関にしろ、何らかの実力を持った組織ですから、法律によって予測可能な管理をするという制度化はかなり重視されています。

今回の統合案、実際に国务院通知を見ますと、そういう法律面での起草権は全て旧国家海洋局が持つことになったわけです。草案は海洋局がつくって、上位の国土資源部の認可を経て、最終的に国土資源部の名前で公布する。法執行にかかわるルールをつくる時にも、基本的にそのラインだと思うのですが、そこに公安部がどうかかわるのか文言上担保されていないことで、旧海洋局と公安系統の人事ラインの間での対立が、今後起こってくる可能性はあるということです。

そうしたときに権限調整をするために必要なのは、やはり法律なのです。海洋基本法という議論がずうっとあると思うのですが、これはまだできていません。日本であれば、新しい組織をつくる時には組織設置法が要ると思うのですが、中国は要らないらしいのです。憲法から読み解ければ、全て通知でいけるというのが中国のスタイルということとのことで、今回も国务院通知で国家海洋局の再編を行った。ただ、権限をどう分けるかというのは、やはり法律が最終的に必要ですから、国家海洋基本法の立法がどこまで進むのか、というところにかかわってくるのだらうと思います。

司会 尖閣に関することで2つ質問があります。

1つは、領海を侵犯する船を含めて、尖閣周辺にやってくる中国の船を誰がコントロールしているのでしょうか。個々の船の運用は別として、全体として船を増強しろとか、抑えろとか、そういう方針を誰が示しているのでしょうか。ひところは、党中央の指導部はそんなによく知らなくて、現場に近いところのトップがやっているというような説も聞きましたが、最近の動きをみると、

北京の指導部の意向をより映しているようにも見えます。五龍が二龍になったということもかかわっていると思いますが、組織再編後は中国共産党の公安部の意向が強くなっているのでしょうか。

もう一点は、アメリカは尖閣をめぐって日本の立場をエンドース (endorse) しています。日米安保条約の適用の範囲だと言い、領有権についてコメントはしないけれども日本の言っているほうに肩入れしています。中国もそういうことをよく知っていますから、尖閣をめぐって日本を刺激することはアメリカをも刺激するとわかっているはずですね。そうすると、中国の尖閣に対するオペレーションは、日本だけではなくて、アメリカとの駆け引きを意識してやっているのでしょうか。それとも、尖閣に関する限り、中国は日本との関係を主に考えているのでしょうか。

米の反応と国内世論のせめぎ合い

増田 一点目の中国公船の動き、大きな方針を誰がコントロールしているのか。

尖閣問題は、日本の「国有化」という言葉で中国に伝わった。中国からみれば、尖閣に対する日本政府の直接のコントロールが強化されるイメージでしょうから、中国政府や党指導部は、当時野田政権がやった国有化の後には、何か個別の動きが起こると思っていたわけですね。いま公務員の常駐とかいう議論もありますが、人を置いたり船溜まりをつくったり、具体的な動きでフォローされると考えていた。

したがって、国有化は何としても回避しないといけないと思って、当時の政治局常務委員会の9人、ほぼ全てが同じ言葉で日本に対する反発を示した。基本的には、党中央の最高指導部が全体の政策をコントロールしているということです。その党の方針を前提にして全ての政府部門や解放軍の各部門が動くわけです。

具体的に船をどう動かすのかとなると、まだ実態を確認するものは何もないわけですが、基本的には国家海洋局の東海分局がオペレーションの指揮をして、尖閣周辺の公船とリアルタイムでつながっていると思われます。

2008年12月に、中国の政府公船として、当時の海監の船2隻が尖閣周辺の日本の領海に初めて入ったことがありました。当時、この事実は日本側で報道されて、中国に転電される形で、外交部の記者会見で質問が出た。そういう程度でした。中国政府というか、海洋部門は、センシティブな問題としてこれを国内的にはほとんどアピールしませんでした。さらに2008年というのは、日中間の戦略的互惠関係のある意味ピークの段階ですから、そう表に出ていなかった。

それが去年の国有化前後になると、当時こんなことをやっていたんだとアピールするルポみたいなものが、中国の雑誌とかに出てきました。それを読んでみると、2008年12月のオペレーショ

ンでは、船に対して直接、東海分局のトップが、いまこれをしる、中国の主権主張をこの言葉でしると、かなりリアルな感じで具体的に指示を出していたようです。基本的には海洋局、いまはイコール海警局ですが、東シナ海分局のヘッドクォーターで直接指揮をしているのではないのでしょうか。

昨年 の 国 有 化 後 の オペレーション の 指揮 を とったのは、北京の国家海洋局のトップ、つまり北京から直接やったのもあったと言われています。いまはもう「常態化」しているのです、北京というよりも、基本的には東シナ海正面のヘッドクォーターがこれを指揮しているという形だろうと思います。

2つ目、日米安保やアメリカの対応をどうみながら中国が尖閣問題で動いているのか。

解放軍の動きは尖閣についてかなりコントロールされていたはずだ、という話を先ほどしました。それを言う1つの理由は、昨年9月の国有化直前まで、軍機関紙『解放軍報』は尖閣についてコメンタリーを掲載したことはほとんどなかったということです。2010年の漁船衝突事件のときも、新華社のものを転電したり、外交部報道官の発言を紹介したりすることはあっても、解放軍報として、コラムあるいは社説の中で尖閣問題を論じることは一切なかった。

これが出てきたのは、昨年8月26日付のコラムです。このコラムが象徴的であったのは、アメリカの対応について論じたことです。日米安保5条の適用の問題、さらにはアメリカのサポートを背景にした「駐軍化」。日本がここに自衛隊の部隊なりを置くのかとか、そういう話を書いてある。

中国、特に解放軍にとって、どこが尖閣問題のボトムラインなのかとなると、2つある。1つは、軍事的な手段、ステップを日本側がとること、もう1つは、アメリカが本当に介入するかしないか。この2つは、中国の理解によれば、アメリカのサ

ポートがあるから日本は思い切った軍事的な手段をとるという理解でしょうから、リンクしているということです。

ただ、具体的に海軍を使う、使わないとか、目に見えるところに持っていかないと、ということではかなりコントロールはしている。基本的にはアメリカの過剰な反応を招かないようにしたいと、軍の動きをコントロールし、法執行機関を前線に立たせるということは、中国の中で共有されているのだらうと思います。

ただ、尖閣という問題になってしまうと、国内世論とか感情の話に容易につながりますので、日中関係の中で象徴的な動きをせざるを得ないことも事実です。

その1つの象徴が、昨年12月13日の海監のプロペラ機の日本領空への侵入。12月13日は南京入城の日で、そういうセンシティブな日に、あえて主権主張をするようなところをみると、基本的にはアメリカとの関係を変な方向に持っていかないと、エスカレーションさせないとコントロールするのですが、もう一方で、中国の主権主張を象徴的にやるのは、日中関係の論理が、とりわけ世論を念頭に置いて働いてくる。このせめぎ合いというところだろうと思います。

司会 ありがとうございます。恒例の揮毫を解説していただきたいのですけれども。

増田 「自我作古」。われよりいにしえをつくる、という福沢の言葉です。大学院のときに読んだ本で印象に残ったので、そのまま使っています。

司会 これで終わります。ありがとうございます。(拍手)

(文責・編集部)