

中国の海洋政策

— “海洋強国” 目標への軌跡と今後—



竹田 純一
(外交・安全保障ジャーナリスト)

はじめに

- 1 萌芽と曲折の時期
- 2 改革開放へのシフトと法制整備
- 3 海洋への傾斜拡大と権益主張の強化
- 4 海洋発展戦略と“海洋強国”の提起

おわりに

はじめに

海洋をめぐる中国の最近の動きを国際社会は「海洋進出の拡大」という表現でとらえる。中国自らは“海洋強国”の建設というようになった。一党独裁の頂点に立つ中国共産党は、2012年秋の第18回大会での政治報告で胡錦濤総書記(当時)が「海洋資源の開発能力を高め、海洋経済を発展させ、海洋生態環境を保護し、国家の海洋権益を断固として守り、海洋強国を建設する¹⁾」と強調した。この報告を花道に胡氏は党の最高指導ポスト(総書記・中央軍委主席)を習近平氏に譲った。2013年春の全国人民代表大会で、多分に形式的な国家主席のポストも習氏にバトンを渡した。だが“海洋強国”の建設は、中長期の戦略目標に定位された。

では中国がいう“海洋強国”とは何を意味するのか。国家海洋局の劉賜貴局長は「海洋強国の建設は、中華民族の永続発展と世界強国に向けて不可避の道である。海洋強国とは、海洋の開発・利用・保護・管理制御に強大な総合力をもつ国を指す²⁾」と説明した。

1 「胡錦濤在中国共产党第十八次全国代表大会上的報告」、第八章(一)。

http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665_9.htm, accessed Feb. 28, 2013.

2 「劉賜貴：十八大報告首提“海洋強国”具有重要的現實和戰略意義」、『中国海洋報』2012年11月12日。<http://epaper.oceanol.com/shtml/zghyb/20121112/82325.shtml>, accessed Feb. 28, 2013.

この海洋戦略を具現する手段が海洋政策になる。政府の海洋白書「中国海洋発展報告(2012)」は、戦略と政策の関係、対象範囲を次のように説明する。

「海洋政策は、国家が海洋の戦略・方針・発展規劃・渉外関係のため制定する行動準則で、国家の意思と利益を体現する基本政策である。海洋の開発利用に関係する政策を包括し、海域使用・海島開発保護・海洋環境生態保護・海洋科学技術・海洋産業・宣伝教育・人材育成などの政策である。このうち海洋産業は交通運輸・旅行観光・漁業・石油ガス開発・エンジニアリング設備製造などを含む³⁾。」

中国の「政策」概念は、議会制民主主義国とは異なるが、対象範囲は大同小異である。海洋政策の主務部門は国家海洋局だが、全面的な権限をもつわけではない。中国の断片的報道をもとにした筆者の推計では、党と政府の少なくとも30以上の多岐にわたる部門が、さまざまな局面で海洋政策に関与する。全部で11ある沿海地区の省(遼寧・河北・山東・江蘇・浙江・福建・広東・海南)・直轄市(天津・上海)・自治区(広西)レベル以下の動きもある。

海洋政策を担う国家機構は、2013年3月の全国人民代表大会(全人代)で国务院の機構改革の提案が採択され、次の2点について一定の調整がなされた⁴⁾。

第1に、海洋問題の統合的な規劃と総合的な協調を強化するため、ハイレベルの調整機構として「国家海洋委員会」を設立して、中長期的な国家海洋発展戦略の制定の研究と海洋の重大事項を統一し調整する。同委の実務は国家海洋局が行う。

第2に、海上での統一した法令執行のため、海監(国家海洋局)・海警(公安部)・漁政(農業部)・緝私(海関総署=税関の海上密輸摘発部門)を整理統合し、国家海洋局が「中国海警局」の名義で海上の“維権執法”(権益維持と法令執行)を行い、公安部から業務指導を受ける。

建国以来60年余りの中国の海洋政策は、最初からトータルかつ直線

3 国家海洋局海洋発展戦略研究所課題組『中国海洋発展報告(2012)』(海洋出版社)261ページ。

4 「授權發布：国务院機構改革和職能轉變方案」。http://news.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/10/c_114968104.htm, accessed March 13, 2013.

的に発展してきたわけではない。時期の区分と仕分けは難しいが、その歩みはざっくりと、建国直後の萌芽と曲折の時期、改革開放へのシフトで市場原理の導入と法制整備を進めたポスト文革の時期、海洋依存の拡大と海洋権益の主張強化の時期、海洋発展戦略と“海洋強国”を目指す現在、と整理できるであろう。その軌跡を概観して今後の行方を展望してみよう。

1 萌芽と曲折の時期

毛沢東 (1893 - 1976) は、1949 年 10 月 1 日、天安門の楼上から中華人民共和国の成立を宣言した。だが国内は“百業待興”(万事が興隆を待つ)や“白手起家”(ゼロから起業)の状態だった。官製の“正史”にあたる『当代中国の海洋事業』は、初期の海洋政策(というよりも直轄・直営事業)として、社会主義集団化と計画経済の初歩的なスタートを中心に、以下の各分野の動きを重点的に紹介している⁵。

海洋漁業(国营漁業公司や漁業公社の設立)、海岸製塩(塩田の国営化)、海岸湿地の干拓(国营農場の造成)、海運(国民党資本の招商局接收、ポーランドと合作の遠洋商船公司設立)、造船(大連と上海での貨物船建造)、港湾(天津塘沽新港や広東省湛江新港の建設拡張)、教育(上海水産学院などの大学の開設)、科学研究(中国科学院青島海洋生物研究室の設置)などである。これらに加えて海軍の組織建設も進み⁶、「海洋力」の基礎が徐々に形成された。

(1) 領海 12 カイリ宣言

中国は 1958 年 9 月、「領海に関する政府声明」⁷を発表した。「領海の幅員を直線基線から 12 カイリとし、大陸と沿海の島嶼、公海を隔てた台湾と周辺の各島、澎湖列島、東沙群島(筆者注: 英語名プラタス諸島、以下同じ)、西沙群島(パラセル諸島)、中沙群島(マックレスフィールド諸島)、南沙群島(スプラトリー諸島)、その他の中国所属の島嶼を含む一切の領土に適用する」とした。ただ尖閣諸島(中国名: 釣魚島、台湾名: 釣魚台)は

自国領とは明示的に主張しなかった。

改めて読み返すと、声明の第 2 項は「東引島、高登島、馬祖列島、白犬列島、烏坵島、大小金門島、大担島、二担島、東嵎島を含め基線内の島嶼は、全て中国の内海の島嶼」としていた。ここに列举されたのは国民党政府軍(台湾)が福建省沖に維持する島々である。実は声明の発表は、中国人民解放军が金門島を砲撃した「第 2 次台湾海峡危機」のさなかだった。戦略上の力点は蒋介石(1987 - 1975)政権との闘争にあり、アメリカ海軍(第 7 艦隊)が沿岸に接近し介入するのを牽制する必要がある。この宣言は、同年の第 1 次国連海洋法会議(ジュネーブ)で「狭い領海・広い公海」にかわる「広い領海」をめざしていた途上国側の主張と軌を一にしていたが、海洋正面での中国の最優先課題は安全保障にあった。

(2) 国家海洋局の設立

だが将来の海洋政策への胎動も起きていた。国際的な気象学者の竺可桢(1890 - 1974)らの提唱で、1956 年に国务院の科学規劃委員会(国家科委)に海洋組が新設された。物理・深海遠洋・水文気象・化学・生物・地質地形・観測機器の 7 個の専門小組が設置された。1958 年から渤海・黄海・東シナ海で、翌年に南シナ海で海洋総合調査がスタートした。ただ実務は海軍が代行した。

建国 10 周年の 1959 年には、山東海洋学院(現在の中国海洋大学、青島)、中国科学院の海洋研究所(青島)と南海研究所(広州)、水路部にあたる海軍の司令部航海保障部の海洋研究所(海軍第 4 研究所、青島)なども新たに立ち上げられた。

その延長線上で、「国家海洋局」が国务院直属として 1964 年 7 月 22 日に新設された。総参謀部の同意で海軍の海洋研究所と海洋調査大隊、国家科委の海洋組弁公室が移管された。1965 年には北海(青島)・東海(浙江省寧波のち上海)・南海(広州)の 3 分局が設立された。この配置は海軍の 3 艦隊とぴたりと重なっている。海洋局は沿海部の海洋站(ステーション)を管轄して潮汐予報や沿海の天気・波浪予報を始めた。海軍からの移籍艦をベースに自前の調査船隊を保有し、第 1 機械工業部などと共同で観測機器も開発した。国家海洋局は「国务院が付託した職責に基づき

5 当代中国叢書『当代中国の海洋事業』(社会科学出版社 1985 年) 12 - 16 ページ。

6 李俊亭・楊金河主編『中国武装力量通覧 1949 - 1989』(人民出版社 1990 年) 22 - 23 ページ。組織建設の面では、1950 年 4 月に海軍、1955 年 10 月に東海艦隊・南海艦隊、1960 年 5 月に北海艦隊にそれぞれ領導機關(司令部・政治部・後勤部・装備技術部など)が設立された。

7 「中華人民共和国政府關於領海の声明」1958 年 9 月 4 日。

国防建設と国民経済建設に服する⁸」とされた。だがその実力は海洋科学調査の主管部局にすぎず、まだ政策官庁とはいえなかった。

(3) 文革の破壊と海洋調査

1966 年から中国は“10 年の動乱”とされる文化大革命に突入し、極左路線が全土を席捲した。例えば海洋漁業では、“増船就増産”（漁船を増やせば即、増産になる）というバランスを欠いたスローガンで底引き網機船を乱造し、“殲滅戦”（捕り尽くし）で資源を枯渇させたという。干拓地では、もっぱら“以糧為綱”（食糧生産を綱とする）の標語を掲げ、海面養殖、葦（紙パルプ原料）生産、防風林の植林など環境保全は無視される一方、主食の増産にも失敗した。

ただ海洋調査は手厚く庇護され、1969 年に国産調査船「実践」（3,167 トン）、1972 年にポーランドの貨物船を改造した「向陽紅 05」（13,650 トン）などが国家海洋局に配備された。「向陽紅 05」は 1980 年に中国が運搬ロケット（事実上の長距離弾道ミサイル）を南太平洋に初めて試射するのに先立って、1976 年から 4 次にわたり着水予定海域に進出して水文気象を調査した。国家海洋局は軍事戦略の発展とも密接不可分に成長してきたことを示している。

これとは別に地質部（現在の国土資源部）の系列にある第 1 海洋地質調査大隊（天津のち上海）は探査船「勘探 1」^{かんたん}などを使って渤海・黄海・東シナ海で、同第 2 大隊（広東省湛江）は南シナ海の珠江デルタ沖などで石油の物理探査を続けていた。

2 改革開放へのシフトと法制整備

鄧小平（1904 - 97）体制が 1977 年末に確立し、中国は改革開放に舵を切った。経済建設を最優先に海洋進出の基礎も固めた。東南正面の海洋に目を向ける余裕ができたのは、陸封を強いられた北西正面の中ソ対立の重圧が消えた要因が大きい。一貫して陸軍至上の“重陸軽海”が続いて沿岸防御だった海軍戦略も「近海防御」にシフトした⁹。

8 楊文鶴・陳伯鏞・王輝編著『二十世紀中国海洋要事』（時事出版社 2003 年）88 ページ。

9 『劉華清回憶錄』（解放軍出版社 2004 年）432 - 439 ページ。海軍司令員だった劉華清（1916 - 2011）は 1985 年 12 月 20 日に海軍首長・機関の図上演習総括会議で「近海防御」の海軍戦略を初めて正式に提起し、1986 年 1 月 25 日の海軍党委擴大會議で説明したとする。

時あたかも第 3 次国連海洋法会議での「国連海洋法条約」の成立（1982 年、中国が批准したのは 1996 年）により、排他的経済水域（EEZ）と大陸棚制度が導入された。37 万平方キロメートルだった中国主張の管轄海域は 300 万平方キロ（大陸国土 970 万平方キロの 3 分の 1）に拡大することになった。中国では“藍色国土”と期待を込めてはやし立てられた。

(1) 市場原理の導入

政治面で一党独裁を維持しながらの経済改革は「中国の特色をもつ社会主義市場経済」と表現される。例えば広義の海洋産業に含む造船部門は、政府の船舶工業管理局、第 9 工業管理総局、第 6 機械工業部と変遷してきたが、1982 年にいち早く国営の中国船舶工業総公司（CSSC）に改組された。各造船所も江南船舶工業公司（上海）などと急速前進で企業化された。競争原理をさらに強化すべく、CSSC は 1999 年に、上海・広州などの中国船舶工業集团公司（CSSC）と大連・武漢などの中国船舶重工工業集团公司（CSIS）の国有 2 社に分割された。

海運は 1961 年創立の中国遠洋運輸集团公司（COSCO）に加えて、中国海運集团総公司（CSCL）を 1997 年に新設、2 強体制になった。造船と海運は“国輪国造”（中国船は中国で建造）や“国貨国輪”（中国の貨物は中国船で輸送）という強力な国策もあって「世界の工場」として海外貿易に頼る経済成長を支え、その成長をバネにさらに躍進するという循環になった。

同時に国内の重点港は、コンテナ向けを主力にした港湾荷役設備、ヒンターランドの内陸と結ぶ集配送用の道路・鉄道・河川輸送のアクセスルートを整備した。港務監督や船舶検査などの管理体制も整えて 1983 年までに 25 港を対外開放した。

(2) 海洋石油ガスの開発と争奪

特筆すべき動きとしてこの時期に中国は、まずは外貨獲得の有力手段として、やがて自国のエネルギー源として海洋石油ガス田の開発に乗り出した。わが国の石油公団（当時）との合作で、1980 年に渤海湾で探査油井の掘削第 1 号をスタートさせた。国務院は外資を導入して開発を進めるために必要な条例¹⁰を 1982 年に公布した。圧倒的に不足していた

10 「中華人民共和國对外合作開採海洋石油資源条例」1982 年 1 月 30 日公布・施行。2011 年