

南シナ海における中国の強制外交

－ 海上法執行機関を活用した強制外交の限界 －

中山 信孝

本文は、1等海佐 中山 信孝が第72期海上自衛隊幹部学校幹部高級課程の特別研究で執筆し、最優秀論文として英国海軍から第1海軍卿賞を受賞したものである。

今回の受賞は、中国の海上法執行機関を活用した強制外交を分析した研究において、時宜に適したテーマ選定、明快な論理展開が高く評価された。

(英国第1海軍卿賞：平成25年12月に英国第1海軍卿兼海軍参謀長のジョージ・ザンベラス海軍大將が本校を訪問された際、「海上自衛隊と英海軍の友好の証として、海上自衛隊幹部学校において執筆された優秀な論文に対して賞を授与したい」との提案により設立され、今回で3回目となる。)



英国第1海軍卿賞授賞式（平成29年6月21日、駐日英国大使館）

はじめに

一般に、海上の軍力は海軍とされる。海軍は「軍事」、「外交」、「警察活動」の3つの機能を持つ¹。海軍の「外交」機能を象徴する「砲艦外交」

¹ Ken Booth, *NAVIES AND FOREIGN POLICY*, Croom Helm Ltd, 1977, p.15.

という言葉は、帝国主義が横溢する19世紀を通じて一般的になった²。これは「外交」の中でも、敵が既に起こしつつあるか起こしてしまった行動を変更させる試みである「強制外交」の手段としては、陸軍よりも海軍の方が有効であると海洋大国が認識したためである³。

活発な海洋進出を図る中国の対外姿勢を分析した村井は、「領土問題や海洋資源問題を解決するために、より効果的な外交手段として、軍事力を使って圧力をかける政策を選択する可能性が大きくなる」、「中国では平時体制のまま実行する小戦争は、平和な時に行う「強制外交」の一形態」としており⁴、今日も中国は、強制外交の手段として海上の軍事力を重視していると言える。

一方で、中国の海上の軍事力は多様化してきている。2016年7月12日、常設仲裁裁判所は南シナ海を巡る中国の主張に対し、国際法に基づく判断を示した⁵。同時に裁判所は、セカンド・トーマス礁（スプラトリー諸島の中の一礁）に関しては、フィリピンの海兵隊と中国の海軍及び海上法執行機関のにらみ合いが軍事活動にあたるため、(フィリピンの申し立てを判断する)管轄権を有しないと示した⁶。ここで中国の海上法執行機関による活動も「軍事活動にあたる」とされたように⁷、近年、中国は海洋における主権や権益の擁護における海上法執行機関の役割を重視しており⁸、強制外交の担い手となる中国の海上の軍事力には、海軍だけではなく海上法執行機関も含まれると言える。

中国の海上の軍事力の多様化は先行研究でも示されている。西海は、軍

² ポール・G・ローレン、ゴードン・A・クレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍事力と現代外交 現代における外交的課題』木村修三他、有斐閣、1997年、235-239頁。

³ 同上、238-239頁。

⁴ 村井友秀「中国は敵が弱ければ戦う国—「強制外交」の一形態・小戦争の可能性」、『外交』Vol.29、時事通信社、2015年1月、80頁。

⁵ PCA CaseNo2013-19, *IN THE MATTER OF THE SOUTH CHINA SEA ARBITRATION -before- AN ARBITRAL TRIBUNAL CONSITITUTED UNDER ANNEX VII TO THE 1982 UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA -between- THE REPUBLIC OF THE PHIPPINES -and- THE PEOPER'S REPUBLIC OF CHINA*, 12 July 2016, www.pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Award.pdf.

⁶ 国連海洋法条約第298条は、海洋境界画定紛争について強制的な紛争解決手続きの適用除外を認めており、中国はこれに基づいて2006年に適用除外を宣言した。

⁷ PCA Press Release, "Aggravation of Dispute," *The South China Sea Arbitration (The Republic of the Philippines V. The People's Republic of China)*, 12 July 2016, p.2, www.pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-20160712-Press-Release-No-11-English.pdf.

⁸ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、36頁。

と海上法執行機関が共同で演習や海洋権益を巡る対応に当たっている事例を取り上げ、本来区別が必要な機能が分化されないまま「軍保一体化」が進行していると指摘し⁹、毛利は、2013年の海上法執行機関の整理統合を、より統制された方法で効果的に海洋権益を守ろうとする中国政府の意思の現れとする¹⁰。さらにエリクソン（Andrew S. Erickson）は、海軍や海上法執行機関と協働して中国の立場を擁護・促進する海上民兵に着目し、砲艦外交のイメージを惹きさせずに目標を追求していると指摘する¹¹。

中国の海上の軍事力の多様化は、2012年の中国とフィリピンが対峙したスカボロー礁事件や、2014年の中国によるパラセル諸島沖の石油採掘の際の中越衝突事件にも現れている。この2つの事件は、中国が海上法執行機関等を活用した強制外交を行ったケースと考えられ、類似点も多い。中国は、現場に展開した船舶等の質と量で相手国を圧倒した。相手国は、国際社会に被害を訴え、反中デモが発生した。中国には、国際会議等で国際的な批判を受ける恐れがあり、相手国には、対中輸出の規制や投資環境悪化等の経済的な懸念があった。

しかし、これらの多くの類似点の存在にもかかわらず、前者は中国によるスカボロー礁の実効支配確立、後者は中国の早期撤収という正反対の結果となった。

その要因を、例えばルトワック（Edward N. Luttwak）は、後者の事件では、ベトナムが、中国国境に侵入してゲリラ活動を行うことを黙示したためとする¹²。しかしながら本稿では、現場海域への中国軍の追加的展開が、前者では示唆され、後者では示唆されなかったという点に着目する。

本稿は、多様化する中国の海上の軍事力のうち海上法執行機関に焦点を絞り、中国の強制外交に海上法執行機関を活用する手法の限界を明らかにするため、上記の2つの事件にジョージ（Alexander L. George）の強制外交理論を当てはめ、強制外交の成否の要因を分析する。

そのため、まず第1節では、中国海上法執行機関の活動に関する先行研

⁹ 西海重和「中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究 ―同活動の特徴、問題点及び背景にある海洋認識等―」博士論文、日本大学大学院総合社会情報研究科、2014年度、92頁。

¹⁰ 毛利亜樹「海洋に向かう中国 ―多元化の中の統制―」『East Asia 東亜』2013年6月号、2013年、36頁。

¹¹ Andrew S. Erickson and Conor M. Kennedy, “Irregular Forces at Sea: Not “Merely Fishermen” – Shedding Light on China’s Maritime Militia,” *CIMSEC*, November 2, 2015, www.cimsec.org/new-cimsec-series-on-irregular-forces-at-sea-not-merely-fishermen-shedding-light-on-chinas-maritime-militia/19624.

¹² エドワード・ルトワック『中国4.0』奥山真司、文春新書、2016年、48-61頁。

究及び強制外交理論を整理し、強制外交理論と中国海上法執行機関の係争海域における活動の適合性を確認する。第2節では、強制外交で海上法執行機関が重視され始めた時期、背景等について述べ、第3節で、中国の海上法執行機関を活用した強制外交の2つのケースを分析する。

そして、中国の強制外交に海上法執行機関を活用する手法は、最終的には軍の追加的展開の示唆が必要となること、そして、軍事衝突や対中批判を招くことなく影響圏拡大を志向する中国にとって¹³、逆説的な手法になることを導く。

1 先行研究及び強制外交理論

(1) 中国の海上法執行機関に係る先行研究

近年、中国の海上法執行機関に関する研究は増加している。

越智及び四元は、2013年7月の中国海上法執行機関の整理統合について分析し¹⁴、小谷は、南シナ海における紛争事例を中心に、軍や海上法執行機関の活動及び外交当局の対外的対応等について分析した¹⁵。

西海は、中国海上法執行機関の活動が、中国国内法に規定がない、一般の法執行の範囲を超えた運用がなされているとし¹⁶、中国の、海洋権益の獲得・確保のために行う法執行活動(強硬措置を含む)、巡航警備、法令整備、目的不明の調査や徘徊、軍事的行動、一方的な資源開発や漁業操業、外交的威嚇や報復等を「海洋権益確保活動」と定義した¹⁷。

そして、中国海上法執行機関による活動が、経済的利益が大きく、政権の正統性維持に関わる海洋権益である場合には、通常の法執行を超え、国際法からも逸脱した強硬措置、挑発措置、特殊な調査活動等があることを確認した¹⁸。

また、同活動の基本方針は、共産党、軍、政府の中枢によって意思決定されているが、中国海上法執行機関が係争海域で積極的に活動して危機を

¹³ Patrick M. Cronin, Dr. Ely Ratner, Elbridge Colby, Zachary M. Hosford and Alexander Sullivan, "Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia," *Center for a New American Security*, March 2014, p.6.

¹⁴ 越智均、四元吾朗「中国海上法執行機関の動向について 中国海警局成立後の海警事情を中心として」『海保大研究報告』第59巻第2号、2015年3月。

¹⁵ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出および「海洋権益」維持活動について」『リファレンス』754号、国立国会図書館、2013年11月。

¹⁶ 西海重和「中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究」、159頁。

¹⁷ 同上、9頁。

¹⁸ 同上、159頁。

創出してしまおう等、実行段階で激化し易い要因は、官僚制特有の予算・組織の肥大化欲求と、大陸棚の海域を紛争国側に大きく食い込ませた形の法整備等であるとした¹⁹。

毛利は、国連海洋法条約等の国際法と、それを担保する中国国内法の関係を踏まえ、中国は、自国に有利な国内法を、法執行活動により他国に受け入れさせる「法による権力政治」を実施しているとした²⁰。

また毛利は、中国の海洋進出に係る対外政策の転換期についても分析した。2000年代後半ごろには、南シナ海と東シナ海で、中国海軍や海上法執行機関がときに妨害や威嚇を行うようになっていたことが一部の政府関係者や識者の間で注目されていたとし²¹、2009年7月に開かれた第11回在外使節会議に焦点をあて²²、この時期が、中国の海洋進出に係る外交政策の転換期であることを明らかにした²³。

(2) 強制外交理論

係争海域における中国海上法執行機関の活動が強制外交に該当することを明らかにするため、まず、強制外交に係る理論枠組を整理する。

強制外交 (coercive diplomacy) は、ジョージが構築した危機管理の理論的枠組みである²⁴。この理論は、強制理論の権威であるシェリング

(Thomas Schelling) の「強要 (compellence)」の啓発を受けたものである。しかしジョージは、強要には相手の抵抗を許すことなく権益の放棄を強硬に強要する脅迫戦略が包摂されているが²⁵、それとは異なり、強制外交は軍事力の赤裸々な行使を伴わないものとする²⁶。本稿は、赤裸々な力を行使しうる伝統的な軍事力ではなく、海上法執行機関に焦点を当てているため、ジョージの強制外交理論を援用し、論を進める。

¹⁹ 同上、159-162頁。

²⁰ 毛利亜樹「法による権力政治 現代海洋法秩序の展開と中国」『中国外交の問題領域別分析研究会』、日本国際問題研究所、2011年。

²¹ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31頁。

²² 高原明夫「尖閣沖漁船拿捕事件と今後の日米中関係」『日本記者クラブ研究会「日米中」②』、2010年10月22日、4頁、www.jnpc.or.jp/files/2010/10/b0cd1e08c067c4abc748c385415a10081.pdf。

²³ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、32頁。

²⁴ 土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り』第2版、有斐閣、2014年、251頁。

²⁵ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*, US Institute of Peace Press, 1991, pp.4-7.

²⁶ ポール・G・ローレン、ゴートン・A・グレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍事力と現代外交』、235頁。

ジョージは強制外交を「自らの行動を変更することで利益が最もうまく達成でき、脅かされているような懲罰を避けることができ、武力の行使やその拡大の前に停止したり減速したりする機会を得られると、敵に信じさせようとする試み」と定義した²⁷。そして「本質的に防衛的にも攻撃的にもなりうる」ものであり、「防衛的強制はしばしば抑止が破たんした際にとられ」、他方「攻撃的強制は、既に所有しているものを放棄するよう威嚇する試みである」とする²⁸。

表 1-1 ジョージによる強制外交の類型

		威嚇の型
強制外交	防衛的	(抑止破綻時に) 敵を説得
	攻撃的	相手に権益放棄するように威嚇
(参考) 脅迫戦略	攻撃的	相手に権益放棄を強要

(ジョージ他『軍事力と現代外交』をもとに筆者作成)

強制外交により対象国を説得する担保は、経済制裁等の非軍事的な手段を実際的に行使する場合もあれば、懲罰的な武力行使をほのめかす場合もあり²⁹、強制の概念は軍事力と密接に関係している。強制における軍事力の役割は3つに区分できる³⁰。

表 1-2 強制で軍事力が果たす役割は何か？

強制は、武力行使前のもの	ジョージ、Gross Stein
強制は、軍事力のみによる	Pape
強制は、外交と軍事力による	シェリング、Thies

(出所：Bratton, “WHEN IS COERCION SUCCESSFUL?,” p.103. Table 2)

強制外交の概念が含まれるのは、ジョージ等の「強制は、武力行使前のもの」と、シェリング(Thomas Schelling)等の「強制は、外交と軍事力による」の2つである³¹。前者は、相手国の説得に失敗した後の本格的な

²⁷ 同上、235頁。

²⁸ 同上、235頁。

²⁹ Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, pp.5-6.

³⁰ Patrick C. Bratton, “WHEN IS COERCION SUCCESSFUL? And Why Can’t We Agree on It?,” *NAVAL WAR COLLEGE REVIEW*, Vol.58, No.3, 2005, p.102.

³¹ 佐藤まどか「フォークランド紛争における強制外交 不十分な強制力と事態のエ

武力行使の前の段階で、限定的に軍事力が使用されるというもので、国益を守るという自己の決心と、必要時には、更なる軍事力を投入する固い決心を示すために軍事力が使用されるものである³²。後者における軍事力は、かなり強力な武力の行使も含まれる。既に受けたダメージよりも、これから受けるダメージの方が大きいと相手に思わせる役割があり、脅迫の強度を段階的に相手に理解させる手段となる³³。

次項に示すとおり、これらの強制外交理論は、中国の係争海域における活動を分析する枠組として適していると考えられる。

(3) 強制外交理論と中国海上法執行機関の係争海域における活動

先行研究は、中国は、南シナ海・島嶼部の全域が固有の領土・領海であるという「領有意識」に基づき領有権や海域管轄権を主張しており、資源の埋蔵が有望との国連の報告が出て周辺国による開発が始まると、「領有意識」に他国による不法占拠という被害者の意識が加わり、さらに、陸地の領土意識に慣れた軍部の関与増大によって、陸地領土の領有意識のような強固な「海域の管轄意識」が形成された、とする³⁴。

この意識を背景に、中国国内では、近年の海洋における周辺国との対立を、自国の主権や権益の侵害ととらえる傾向が強まり、海防という安全保障政策の実行過程の中で、協調的な外交方針を具体化することは容易ではなくなっている³⁵。そのため、南シナ海では他国が領有権を主張している島嶼を放棄するよう威嚇する必要が生じていると考えられる。

この威嚇は、強制外交の理論枠組の「攻撃的な強制外交」の類型に当てはまる。また、海上法執行機関によって相手に一定のダメージを与えた上で、更に軍を投入する可能性を示唆し、脅迫の強度を段階的に相手に理解させる様相は、強制で軍事力が果たす役割に適合する。

これらのことから、中国の海上法執行機関の係争海域における活動は、まさに強制外交に適合すると評価できる。

スカラーション『海幹校戦略研究』第4巻第2号(通巻第8号)、2014年12月、104-105頁。

³² Patrick C. Bratton, “WHEN IS COERCION SUCCESSFUL?,” p.102.

³³ Ibid., p103.

³⁴ 西海重和「中国の法執行機関等による海洋権益確保活動の研究」、59頁。

³⁵ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、36頁。

2 中国の海洋進出の経緯

(1) 海洋進出と海上法執行機関

中国が、海洋の経済的・軍事的重要性を認識し、それに積極的に対応するようになった時期は、「中ソ対立」により、対外貿易先がソ連からシーレーンを経る西側諸国へ切り替えられた1960年代に入ってからである³⁶。

1979年の中越紛争時には、ソ連海軍太平洋艦隊が、ベトナムのカムラン湾を基地化して、東シナ海と南シナ海に展開して中国海軍の動きを封じた。中国はこの脅威を受け、徐々に、毛沢東の「敵を深く誘い入れて包圍殲滅する」戦略から、近海で防御する戦略へと転換を図ることとなる³⁷。

1982年、劉華清(Liu Huaqing)が海軍司令員に就任し、中国海軍は外洋海軍へと発展した³⁸。劉華清は、「大陸周辺の海域を守る」ことを掲げて、海軍建設の必要性を強調するとともに、「近海防御」戦略を説き³⁹、強力に海軍を初めとする軍の体制強化に取り組んだ。1990年代までの中国の海洋進出の主役は海軍だった⁴⁰。

一方では、1992年の「領海及び接続区域法」策定、1996年の国連海洋法条約批准、1998年の「専管水域経済特区及び大陸棚法」策定等の法整備が進み、次第に、海洋権益に対する中国国内の意識が高まった。また、2003年から2005年にかけて、インドネシア海域で操業中の中国漁船が、インドネシア海軍に拿捕され中国人船員が死傷する事件が相次ぎ、海上法執行機関の能力や活動が不十分との批判を招き、漁民保護を求める声が高まった⁴¹。このため、海上法執行機関を増強する必要が生じたと考えられる。

現在、中国は、海上法執行機関を海軍よりも明らかに早いペースで拡張させており⁴²、2000年頃から海上法執行機関のアセット数の増勢、船体の大型化を図り⁴³、2005年頃からそのプレゼンスと配備が増加し始めた⁴⁴。

³⁶ 平松茂雄『中国の戦略的海洋進出』頸草書房、2002年、4頁。

³⁷ 同上、29頁。

³⁸ 同上、41頁。

³⁹ 毛利亜樹「「伝統」と軍事現代化の狭間 ―草創期の人民解放軍海軍1950～1960年」『関西学院大学総合政策学部リサーチプロジェクト講座 日米関係史研究の最前線』、2014年、275頁。

⁴⁰ 西海重和「中国海洋政策における海上法執行機関の研究」『日本大学大学院総合社会情報研究科紀要』第13号、2013年2月、241頁。

⁴¹ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2011』、7-8頁。

⁴² James Holmes and Toshi Yoshihara, "Small-Stick Diplomacy in the South China Sea," *The National Interest*, April 23, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/small-stick-diplomacy-the-south-china-sea-0831>.

⁴³ 1,000トン級以上の船舶数は1998年は7隻だったが、2013年には44隻となり

中国は、国家海洋局が指揮・管理する中国海監総隊（海監）、公安部の指揮下にある公安辺防海警総隊（海警）、交通運輸部の直轄部門である中国海事局（海巡）、農業部漁業局（漁政）、海関総署密輸取締警察（海関）の5つの機関を持ち、主に海監と漁政の公船が東シナ海や南シナ海の海域で海洋権益の擁護活動を実施してきた⁴⁵。2013年7月22日には、表2-1に示すように、4つの機関の法執行隊（海監、海警、漁政及び海関）と職責を取り込んだ形で国家海洋局を改編し、中国海警局の下に、海上における権益保全のための法執行を一元化した⁴⁶。

表2-1 中国海上法執行機関の一元化

～2013			2013.7.22～	
国家海洋局	海監	⇒	国家海洋局	中国海警局
公安部公安辺防海警総隊	海警			
農業部漁業局	漁政			
海関総署密輸取締警察	海関			
交通運輸部中国海事局	海巡		交通運輸部中国海事局	海巡

（越智、四元「中国海上法執行機関の動向について」をもとに筆者作成）

(2) 南シナ海における進出

南シナ海には、スプラトリー諸島（中国名：南沙群島）、パラセル諸島（中国名：西沙群島）、プラタス諸島（中国名：東沙群島）、マックレスフィールド岩礁群（中国名：中沙群島）からなる無数の島嶼等が存在している⁴⁷。

現在、中国、台湾及びベトナムはその全てについて、フィリピンはスプラトリー諸島及びマックレスフィールド岩礁群の一部について、マレーシア及びブルネイはスプラトリー諸島の一部について領有権を主張しており⁴⁸、南シナ海における領有権を巡る関係諸国の主張の対立は今日まで解

（竹田純一「新発足 中国海警局とな何か―“整合”の進展度と今後の行方―」『島嶼研究ジャーナル』第3巻2号、2014年4月、92-101頁。）、2016年には120隻となり（首相官邸「海上保安体制強化に関する関係閣僚会議 議事録」2016年12月21日。）、2019年には135隻となる見込み（『読売新聞』2016年9月20日）。

⁴⁴ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31頁。

⁴⁵ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2011』、7頁。

⁴⁶ 越智均、四元吾朗「中国海上法執行機関の動向について」、123頁。

⁴⁷ 飯田将史「中国の東南アジアにおける安全保障協力―その実態と意図―」『中国研究論叢』第12号、2012年9月、34頁。

⁴⁸ 佐藤考一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」『境界研究』No.6(2016)、2016年、22頁、<http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/>

決には至っていない。

中国は、1951年の外交声明で南シナ海の島嶼の領有を主張し⁴⁹、1950年代の仏軍撤退後に、パラセル諸島の半分を占拠した。米軍が南ベトナムから撤退した後の1974年1月には、南ベトナム軍を攻撃してパラセル諸島の全域を支配した⁵⁰。

同時期の1970年代には、南シナ海海底の油田等の鉱物資源が発見され、フィリピン、ベトナム、マレーシア等が領有権を主張し始めたが⁵¹、中国は1988年3月にスプラトリー諸島でベトナム軍を攻撃し、ジョンソン南礁（中国名：赤瓜礁）を含むいくつかの島嶼を占拠した⁵²。

1992年の「領海及び接続区域法」には、スプラトリー諸島を中国の領土と明記し⁵³、同年7月には、ベトナムが領有権を主張するガベン礁（中国名：南薰礁）に軍を上陸させた。

中国の南シナ海における強硬な進出を懸念した東南アジア諸国連合（ASEAN）は、同年7月末の第25回ASEAN外相会議で「南シナ海に関するASEAN宣言」を採択し、国際行動規範の確立を提唱したが、中国は取り合わず、米軍がフィリピンから撤退した約2年後の1995年2月には、フィリピンが領有権を主張していたミスチーフ礁（中国名：美濟礁）に建造物を構築して占拠した⁵⁴。これらの問題は東南アジアにおける中国に対する脅威感の源泉となってきた⁵⁵。

ところが、1990年代末頃から、中国は南シナ海問題での強硬な姿勢を転換し始め、次第に対話を重視する柔軟な姿勢を見せるようになった。2002年10月には、ASEANとの間で、領有権争いの平和的解決を目指す「南シナ海における関係諸国行動宣言」に調印し、2005年には中国、フィリピン及びベトナムによる、共同での地震波探査が合意された。ASEANとの安全保障面を含む関係の進展を通じて、中国が対抗よりも協調を重視する規

2115/6116/1/02Sato.pdf。

⁴⁹ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出」、28頁。なお当該記述は、「対日平和条約米英草案とサンフランシスコ会議に関する周恩来外交部長の声明（1951.8.15）」『日中関係基本資料集（1949年—1997年）』霞山会、1998年、21頁を参照。

⁵⁰ 『読売新聞』2016年7月13日。

⁵¹ 「東・南シナ海、対立の構図6つのポイントで解説」『日経：Visual Data』、2015年11月26日、<https://vdata.nikkei.com/prj2/as-map/>。

⁵² 『読売新聞』2016年7月13日。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出」、30-31頁。

⁵⁵ 飯田将史「中国の東南アジアにおける安全保障協力」、34頁。

範を受容したかに見られ、領有権争いが収束する方向に向かうことが期待された⁵⁶。

しかし、中国は2009年頃から、再び非協調的で強硬な対応を採るようになった⁵⁷。背景として、2008年の世界金融危機を各国に先駆けて克服したことによって、共産党上層部から民衆レベルまで自尊心が高揚し、それを背にした人民解放軍等の挑発的言動による党中央への圧力が、外交路線の転換を促したと指摘されている⁵⁸。

この頃には、南シナ海と東シナ海で、中国海軍や海上法執行機関が、ときに妨害や威嚇を行うようになり⁵⁹、漁政や海監といった海上法執行機関によるパトロールが活性化し、東南アジア諸国の漁船の拿捕や探査ケーブル切断等の海洋調査妨害行為が頻発した⁶⁰。これらの行為は各国の警戒を招き、2010年7月のASEAN地域フォーラム(ARF)では、クリントン(Hillary Clinton)米国務長官が、南シナ海における航行の自由は米国の国益であると発言する等、米国やASEAN諸国から強い反発を受けた⁶¹。

国際的な批判にもかかわらず、中国は海洋進出を続け、2012年6月には、西沙、南沙、中沙の3諸島とその周辺海域を管轄する三沙市を設置し⁶²、2012年11月の党第18回全国代表大会報告では、断固として国家海洋権益を守り、海洋強国を建設することが提起された⁶³。フィリピンは、中国が主張する「9段線」は国連海洋法条約に違反するなどとして、2013年1月に仲裁裁判所に提訴したが、ファイアリー・クロス礁(中国名:永暑礁)を始めとする7つの岩礁の埋め立てや、大規模な軍事演習実施等、2016年7月の仲裁裁判判決を経ても、中国の活発な進出活動は継続している。これらの様相を表2-2に整理した。

⁵⁶ 同上、28-35頁。

⁵⁷ 同上、37頁。

⁵⁸ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、32頁；清水美和「中国外交の09年転換とその背景」『中国・インドの台頭と東アジアの変容 第5回研究会(2011年9月8日開催)報告内容要約』IDE-JETRO、2011年9月、www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/1109_shimizu.html。

⁵⁹ 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31頁。

⁶⁰ 小谷俊介「南シナ海における中国の海洋進出」、35-36頁。

⁶¹ 清水美和「菅政権が見逃した中国「強気の中の脆さ」」『中央公論』2010年11月号、www.chuokoron.jp/2010/12/post_43_3.html。

⁶² 『読売新聞』2016年7月13日。

⁶³ 「党大会報告で提起された「海洋強国」、その重要な意義」『人民日報 人民網日本語版』Nov 12 2012、<http://j.people.com.cn/95952/8014987.html>。

表 2-2 中国の南シナ海における進出（太枠内が本稿の対象）

進出時期	1950年代～ 2001年	2002年～ 2009年	2009年後半～
進出様相	積極的な進出	対話重視の姿勢	積極的な進出
進出方法	軍による占拠等	ルール化、調整	海上法執行機関等を活用した威嚇
理論枠組	武力の 実際の行使	—	強制外交

(筆者作成)

中国の南シナ海における進出は、「力の空白」が生じた機会を捉え、軍が主体となり「平時体制のまま実行する小戦争⁶⁴」として、武力を実際に行使した時期（1950年代～2001年）、融和姿勢に転じた時期（2002年～2009年）、海洋進出を再開し、海上法執行機関等を積極的に活用し始めた時期（2009年後半～）に区分できる。

(3) 海上法執行機関の活用に係る2つの転換期

海洋進出の様相や先行研究を踏まえると、中国の海上法執行機関の活用については、管轄海域における海上法執行機関の有用性を認識するようになった1つ目の転換期と、2009年後半頃からの積極的な海洋進出において、係争海域での海上法執行機関の有用性を認識するようになった2つ目の転換期があることがわかる。

1つ目の転換期は、2001年4月の米中軍用機衝突事件に象徴される、米中の海上での軍事行動に関する認識の相違の表面化である。

中国は次第に、軍の軍事力による対処だけでは、米国の介入や各国の警戒を招き、周辺国との摩擦や衝突が起きかねないと考え、周辺海域において、関係国とルール化や調整を行うようになってきた⁶⁵。

2001年頃には、軍事的な事故や衝突を回避するため、中国のハイレベルで「中米間での海洋権益をめぐる闘争の先鋭化と権益擁護をめぐる情勢が厳しくなったことに鑑みて、(海上法執行機関である)海監が海軍にかわって、中国の管轄海域で軍事測量活動を行う米国軍艦に対応する」ことが決定され、江沢民（Jiang Zemin）は、海上法執行活動に関して「海洋権益

⁶⁴ 村井友秀「中国は敵が弱ければ戦う国」、80頁。

⁶⁵ 西海重和「中国海洋政策における海上法執行機関の研究」、241頁。

を擁護するという原則を堅持するとともに、事態の拡大を防止する」との要求を出したという⁶⁶。

これを受け、海上法執行機関や漁船という海軍以外の主体によって米国の軍事活動への妨害行為が行われるようになった⁶⁷。例えば、2009年3月の米海軍音響測定艦インペッカブルに対する妨害事案では、漁政の公船と漁船が米艦船への妨害の中心的な役割を果たしており、現場にいた中国海軍情報収集艦は、妨害行為には直接参加しなかった⁶⁸。

2つ目の転換期は、2010年のARFにおける対中非難に代表される国際社会からの反発である。

2009年後半、中国は、周辺海域に対する政策を、領有権問題を棚上げした協調路線から、国益優先の対外強硬路線へと舵を切った⁶⁹。2009年7月の第11回在外使節会議では、胡錦濤(Hu Jintao)が、協調的な外交姿勢を貫いた鄧小平(Deng Xiaoping)の「韜光養晦、有所作為」(能力を隠して力を蓄え、少しばかりのことにする、の意味)を、「堅持韜光養晦、積極有所作為」(能力を隠して力を蓄えることを堅持するが、より積極的に外交を展開する、の意味)に修正して新たな外交路線を示し⁷⁰、9月の党第17期中央委員会第4回全体会議では、国内および国際情勢の重大な変化を受け、中国共産党を維持・発展させることはこれまで以上に困難になってきているとの認識を示した⁷¹。そして、中国海軍や海上法執行機関が、ときに妨害や威嚇を行う等⁷²、南シナ海問題を巡っても、再び非協動的で強硬な対応を採るようになっていた。

しかし、中国は、これらの強圧的な海洋政策が、東南アジア諸国を互いに結束させて米国に接近させるという、不都合な国際環境を醸成してしまった失敗を認識した。そして海洋への主張を、海上法執行機関の船舶を係争海域に送り自国の領海を管轄しているのだという形をとり、砲艦外交を

⁶⁶ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2013』、31頁。なお当該レポートは、郁志栄・中国海洋発展研究センター研究員の研究を参照。

⁶⁷ 同上、31頁。

⁶⁸ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2013』、32頁。

⁶⁹ 葉秋蘭「中国とフィリピンのスカボロー礁事件から考察する日本の安全保障の変遷」『問題と研究』第42巻3号、国立政治大学国際関係研究中心、2013年9月、173-174頁。

⁷⁰ 清水美和「中国外交の09年転換とその背景」。

⁷¹ 中華人民共和国中央人民政府「从党的十七届四中全会看党的建设」2009年9月19日、http://www.gov.cn/jrzq/2009-09/19/content_1421002.htm。

⁷² 毛利亜樹「海洋に向かう中国」、31頁。

しているという非難から逃れるようになった⁷³。防衛研究所は、この海上法執行機関の役割を重視する中国の姿勢は、実効支配の強化という中国の論理構築に寄与するだけでなく対立のエスカレーション回避を指向する中国指導部の意思としてとらえうる、と分析している⁷⁴。

この2つの転換期を経て、中国は、海上法執行機関の有用性を認識したと考えられる。2012年のスカボロー礁事件、2014年のパラセル諸島沖における中越衝突事件の、現場海域における活動主体は、中国海上法執行機関の公船だった。

3 中国の海上法執行機関を活用した強制外交の事例

(1) スカボロー礁事件

2012年4月8日、フィリピン海軍機がスカボロー礁(中国名:黄岩島。マックレスフィールド岩礁群の一礁)に停泊していた8隻の中国漁船を発見した。フィリピン海軍艦艇が10日に臨検を実施し、フィリピンの捕獲禁制品を確認した⁷⁵。翌11日、中国の海警の公船2隻が中国漁船とフィリピン海軍艦艇の間に割って入り中国漁船への近接を妨害した⁷⁶。

中国は11日、スカボロー礁の主権に言明してフィリピンの対応を非難し、漁政等の最新の武装をした公船を派出した。

フィリピンは同日、中国と外交による紛争解決に合意したとし、12日には海軍艦艇を撤収させ、沿岸警備隊の小型巡視船を派遣する一方で、16日からはパラワン島周辺海域で「バリカタン」米比合同軍事演習を、予定通り約2週間実施した⁷⁷。また、中国側の撤退を求める反中デモが発生した⁷⁸。

中国は4月22日、監視のため公船1隻を残して他船舶は撤収させたと公表し、状況改善への努力を主張したが、フィリピン側は中国側4隻とフィリピン側1隻が対峙している、と主張した⁷⁹。

5月に入り、中国は、フィリピンがスカボロー礁から公船を撤退させずに事態の拡大を図っていると非難し、公船の撤退と、中国漁船の操業及び

⁷³ James Holmes and Toshi Yoshihara, “Small-Stick Diplomacy in the South China Sea”.

⁷⁴ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、36頁。

⁷⁵ 同上、18頁。

⁷⁶ “Philippines and China in a Standoff at Sea,” *The New York Times*, April 12, 2012.

⁷⁷ 葉秋蘭「中国とフィリピンのスカボロー礁事件から考察」、165-167頁。

⁷⁸ 『読売新聞』、2012年5月11日。

⁷⁹ 葉秋蘭「中国とフィリピンのスカボロー礁事件から考察」、167頁。

中国による法執行を妨げないようにフィリピン側に要求した⁸⁰。また、フィリピン産バナナ等の輸入規制や中国国民によるフィリピン旅行の停止等の経済的圧力をかけた⁸¹。

そして、中国の内部では、軍の軍事力を背景にした圧力を強化してフィリピン側に譲歩を迫る方針が固まったようである⁸²。中国はフィリピン近傍の太平洋海域で海軍艦艇を行動させ、南海艦隊は軍事演習を実施した⁸³。

5月10日、新華社、『人民日報』及び『解放軍報』は相次いで、軍による対応を示唆する強い警告を発する論表を発表する。『解放軍報』は「黄岩島の主権を奪う試みに対しては、中国政府は容認せず、中国人民は容認せず、中国軍はなおさら容認しない」とした⁸⁴。

5月末のASEAN国防相会議(ADMM)の両国国防相の直接会談等により、フィリピン側の理解では、6月初旬に双方が現場から離れることで合意し⁸⁵、台風到来に伴いフィリピン公船は引き上げた。しかし6月26日には中国の監視船が引き続き哨戒活動を行っていることが確認されており⁸⁶、現在も、スカボロー礁は中国公船の常駐、中国漁船の自由操業等が行われ、中国の実効支配下にある。

この事件は、ミスチーフ礁をフィリピンから奪って占拠した1995年以来の、新たな島嶼の占拠となった。中国は、関係部門が協調した対応を取り、更なる軍事力の投入を示唆しつつも、軍を直接派遣することは避け、巧妙な形の外交政策を取った。

この事件についてホームズ(Jams Holmes)とヨシハラ(Toshi Yoshihara)は、フィリピンが、もし反抗的な姿勢を取れば中国海軍の艦艇、航空機、ミサイルといった「大きな棍棒」によって打ち負かされることを十分に理解している中で、中国が軍艦を全く関与させず、軽武装のあるいは非武装の非戦闘船舶を派遣することは極めて良いアイデアであるとし、中国海軍の「大きな棍棒」だけでなく、海上法執行機関といった「小さな棍棒」にも更なる注意を払わなくてはならないとした⁸⁷。

⁸⁰ 同上、19頁。

⁸¹ 庄司智孝「南シナ海問題をめぐる安全保障と経済の交錯 フィリピンの事例を中心に」『国際問題』No.634、日本国際問題研究所、2014年9月、38頁。

⁸² 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、19頁。

⁸³ 『読売新聞』2012年5月11日。

⁸⁴ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』、19-20頁。

⁸⁵ 庄司智孝「南シナ海問題をめぐる安全保障と経済の交錯」、38頁。

⁸⁶ “Chinese fishing boats back in shoal – DFA,” *INQUIRER.NET*, June 26, 2012, <https://globalnation.inquirer.net/41507/chinese-fishing-boats-back-in-shoal-dfa>.

⁸⁷ James Holmes and Toshi Yoshihara, “Small-Stick Diplomacy in the South

(2) パラセル諸島沖における中越衝突事件

2014年5月2日、中国は、ベトナムと領有権を争っているパラセル諸島(中国が実効支配)近海に石油採掘装置を設置して、8月15日までの作業期間を発表し、採掘作業を開始した⁸⁸。佐藤は、中国は当初、ベトナムや国際社会の激しい反発は起こらないと見ていたことを、中国人研究者からヒアリングしている⁸⁹。

しかし、ベトナム側は、これを中国による支配の既成事実化の強化と捉え、激しい反発を示した⁹⁰。ベトナムは、採掘場所はベトナムの排他的経済水域及び大陸棚の内にあり、かつパラセル諸島に対する主権を有するため、中国側の行為を不法と表明した⁹¹。続けて中国側に中止を要求し、複数回の2国間協議を行った⁹²。また、ベトナムは、採掘海域に海上警察の警備艇と農業農村開発省漁業総局の監視船を派遣し、現場で中国側の船舶と対峙させ、採掘装置の撤去を要求して監視するなど、作業阻止を試みた⁹³。

中国は、海上法執行機関の監視船に加え海軍の艦艇も動員し、百数十隻の艦船を投入してベトナム監視船の抗議を実力で封じ込めた⁹⁴。

5月中旬には、ベトナム国内で反中デモが起こり、大規模な暴動に発展して在越中国人に死傷者が発生し、ベトナム人女性が抗議のため石油を被って自殺する事件も起きたが⁹⁵、中国は、ベトナム公船や漁船に対する衝突や放水等を続け、5月26日にはベトナム漁船1隻が沈没した⁹⁶。

ベトナムは、7月上旬までに3回の大規模な記者会見を実施し、この中で、中国側が海軍艦艇を含む約140隻の艦船を展開し、ベトナム側に故意の衝突や放水を実施し、ベトナム側に負傷者が発生したこと、その際、武装した中国海警船は武器のカバーを外し、ベトナムの船舶を威嚇している

China Sea”。

⁸⁸ 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国 一対立は新たな段階へ」『防衛研究所ニュース』通算189号、2014年7月、www.nids.go.jp/publication/briefing/pdf/2014/briefing_189.pdf。

⁸⁹ 佐藤考一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、27頁。

⁹⁰ 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国」。

⁹¹ Vietnam Ministry of Foreign Affairs “Remarks by Spokesman Le Hai Binh on 4th May 2014,” www.vietnambassya-algerie.org/vi/vnemb.vn/tinkhac/ns140506063837。

⁹² 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国」。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 飯田将史「南シナ海で既存秩序に挑戦 「霸道」中国の行方」『WEDGE Infinity』2014年10月14日、<http://wedge.ismedia.jp/articles/print/4302>。

⁹⁵ 佐藤考一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、32-33頁。

⁹⁶ “Chinese ship sinks Vietnamese fishing vessel,” *Vietnamplus*, May 26, 2014, <http://en.vietnamplus.vn/Chinese-ship-sinks-vietnamese-fishing-vessel/60909.vnp>。

ことを発表した⁹⁷。中国も記者会見で反論し、衝突はいずれもベトナム側からのものであり中国側は必要な対抗措置をとっているとした。また、ベトナムが指摘する海軍艦艇については「軍力は一切派遣していない」と否定し、不当性の払しょくに努めた⁹⁸。

5月31日の第13回アジア安全保障会議(シャングリラ・ダイアログ)で、ベトナムのタイン(Phung Quang Thanh)国防相は、ベトナム側は極めて自制的に行動しており、航空機もフリゲート艦も使っておらず、漁業監視部隊と海上警察と漁船だけを法執行部隊と協力させていることや、中国船舶との衝突は意識的に避けており、放水もしていないことを指摘した⁹⁹。

これに対して、中国の王冠中(Wang Guanzhong)副総参謀長は、武力を行使すると脅したり、挑発的な行動を取ったりしたことはない、と武力を背景とした圧力を否定した¹⁰⁰。

中国とベトナムの摩擦はますますエスカレートするよう思われたが、中国側は7月15日に突然、石油採掘装置を撤収させた。本事件は、中国にとって明らかな外交的失敗であった¹⁰¹。

佐藤はその要因として、アメリカの政治外交的な圧力とベトナムの対中関係の悪化に加え、中国が、8月に予定されていたARFを含む一連の国際会議で評判が悪化することや、ASEAN・中国経済関係への悪影響を懸念したためとするが¹⁰²、本稿は、中国が、スカボロー礁事件とは異なり軍の派遣を否定せざるをえなかったことも大きな要因であったと考える。

(3) 分析及び結論

東南アジア諸国は、軍の戦力・防空能力、海上法執行能力ともに中国に劣り¹⁰³、事態エスカレーションの各階層において中国側が優位に立つ。さらに、効果的な地域安全保障メカニズムもないため、東南アジア諸国は、常に中国による強制外交を懸念しなければならない状況にある¹⁰⁴。

⁹⁷ 佐藤考一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、29-30頁。

⁹⁸ 『読売新聞』2014年6月14日。

⁹⁹ 佐藤考一「2014年のパラセル諸島沖での中越衝突事件の分析」、34頁。

¹⁰⁰ 同上、35頁。

¹⁰¹ 同上、49頁。

¹⁰² 同上、39-41頁。

¹⁰³ 東南アジア各国は海上法執行機関の設置を進めている。フィリピンは1998年、台湾は2000年、マレーシアは2005年、ベトナムは2013年、インドネシアは2014年にそれぞれ設置した。(『読売新聞』平成28年10月9日。)

¹⁰⁴ Patrick M. Cronin, "The Challenge of responding to Maritime Coercion,"

中国による強制外交の様相を分析すると、まず、2つの事件で中国は、軍事衝突や対中批判を引き起こすことなく影響圏を拡大するため¹⁰⁵、初めに、エスカレーションラダーの下位レベルにある海上法執行機関等を使用し、相対的な能力が劣る相手国に、圧力や一定のダメージを与え、攻撃的な強制外交の足掛かりとしていることが指摘できる。

表 3-1 は、事件時の関係国の海上法執行機関の船舶数の比較である。

表 3-1 関係国の海上法執行機関の船舶数の比較

	2012年		2014年		
	中国	フィリピン	中国	ベトナム	(参考) 日本
主要船舶	PSO 10 PCO 25 計 35 隻	PCO 5 計 5 隻	PSO 22 PCO 58 計 80 隻	PSO 1 PCO 1+ 計 2+隻	PSOH 13 PSO 26 PCO 29 計 68 隻
その他	PB/PBF 375 隻	PCC/PB 45 隻	PB/PBF 504+隻	PCC/PB/ PBF 32 隻	PCC/PB/ PBF 296+隻

(THE MILITARY BALANCE¹⁰⁶をもとに筆者作成)

次に、中国による強制外交の成否の要因を分析する。ジョージは、強制外交を成功させる条件を7項目に整理し、そのうち、①自己の動機が相手よりも強いこと(動機の非対称性)、②相手に緊迫感のあること、③相手にエスカレーションへの恐怖があること、を特に重要な3条件とした¹⁰⁷。

この3条件を2つの事件に当てはめて分析すると、両事件ともに、両国内の状況から、関係国間の動機の非対称性(①)はあまりなく、ほぼ同等だったと考えられる。また、両事件ともに中国には事件直後の時期に予定されていたARF等の国際会議における非難、フィリピンには経済的圧力、ベトナムには対中デモ等の激化による海外からの対越投資の冷え込みといった懸念がそれぞれにあり¹⁰⁸、関係国の緊迫感のレベル(②)もほぼ同等だったと考えられる。

Center for a New American Security, September 2014, p.3.

¹⁰⁵ Ibid., p.5.

¹⁰⁶ *THE MILITARY BALANCE 2012*, IISS, Routledge Taylor & Francis Group, 2012, p.241, p.277.; *THE MILITARY BALANCE 2014*, IISS, Routledge Taylor & Francis Group, 2014, p.239, p.289.; 船舶の種別は次のとおり。PSO: Offshore Patrol Vessel over 1,500tonnes, PSOH: PSO with Hangar, PCO: Patrol Craft Offshore, PCC: Patrol Craft Coastal, PB: Patrol Boat, PBF: PB Fast.

¹⁰⁷ Alexander L. George, *Forceful Persuasion*, pp. 76-81. (本稿に示す3項目の邦訳は土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り』、253-254頁による。)

¹⁰⁸ 庄司智孝「ブリーフィング・メモ 南シナ海におけるベトナムと中国」。

ここで特に着目すべきは、フィリピンとベトナムのエスカレーションへの恐怖(③)である。

スカボロー礁事件では、中国は、軍の派遣を示唆することによって、フィリピン側に事態のエスカレーションへの恐怖を十分に与え、結果的に実効支配を確立し、強制外交を成功させた。

パラセル諸島沖の事件では、ベトナムが軍を派出せず自制的に対応し、また効果的なアピールにより被害を国際社会に訴えることで、中国は、武力を背景とした圧力強化のために行う、軍派遣の示唆が封じられた。そのため、ベトナムは、衝突や放水を超える事態となって更なるダメージを被る可能性は低いと捉えたと考えられる。

中国は、事態のエスカレーションへの恐怖をベトナム側に与えることができなかった。結果的に中国は海域から撤退し、中国による強制外交は失敗した。

表 3-2 中国の強制外交の事例

事 例	スカボロー礁	パラセル諸島沖
相手国	フィリピン	ベトナム
期 間	2012.4~.6	2014.5~.7
①動機の非対称性	両国とも同等	両国とも同等
②緊迫感	両国とも同等	両国とも同等
③エスカレーションへの恐怖	フィリピン側に高い恐怖	ベトナム側の恐怖は低かった
結 果	中国による実効支配	中国側の撤退

(筆者作成)

この2つの事件の分析から、中国の強制外交に海上法執行機関を活用する手法は、最終的には、軍の追加的展開の可能性を示唆する必要が生じ、海上法執行機関のみでは完結しない、という限界があることがわかる。

この限界は、中国にとって逆説となる。軍事衝突や対中批判を避けるための海上法執行機関の活用が、結局は、軍を展開せざるを得ない状況に追いやる可能性を生み、軍事衝突等が発生するリスクを高めることになるのである。

おわりに

海上法執行機関のみでは、事態エスカレーションへの恐怖を相手に与え

ることはできず、強制外交を成功させることはできない。

本稿では南シナ海に焦点を当てて分析したが、これは日本周辺海域においても参考になると考えられる。

日本は、海上保安庁によって尖閣諸島周辺海域における中国海上法執行機関の活動に対応しており、仮に中国軍が展開した場合には、自衛隊による対処の可能性を示唆している¹⁰⁹。スカボロー礁の事例を踏まえれば、中国に、軍を展開して事態をエスカレーションさせたとしても、日本側に恐怖を与えることはできないと認識させるだけの、防衛省・自衛隊の体制整備が必要不可欠であることは言うまでもない。

同時に、本稿で分析した2つの事件で、中国が、質量ともに勝る海上法執行機関を用いて、攻撃的な強制外交の足掛かりとしたことを踏まえれば、中国に領域保全に係る日本の意思を誤解させないためにも、まずは、海上保安庁の体制を万全とすることが重要である。

日本政府は、2016年12月、海上保安体制強化に関する関係閣僚会議を開催し、主に尖閣警備の強化を目的に、海上保安庁の2017年度予算を過去最大規模とし、大型巡視船の増強や職員増員等の方針を決定した¹¹⁰。今後は本方針に従い、定期的に体系的な能力分析・評価を実施し適時適切な見直しを行うとともに¹¹¹、所要の法的整備を検討していく必要があるだろう。

本稿は、中国の強制外交における海上法執行機関の働きに焦点を当てたため、大国の関与や外交、経済等の観点からの検討は不十分であり、中国による強制外交への、他の対抗手段等に係る分析は不足している。また、エリクソンが海上法執行機関と並び「より汚い任務」を担う存在と指摘する¹¹²、漁民を訓練して組織化した海上民兵の分析までには至らなかった。尖閣諸島周辺海域では、海上民兵の目撃情報もある¹¹³。中国の第3の海上の軍事力とされる海上民兵についても、今後、研究に取り入れていきたい。

¹⁰⁹ 菅官房長官は記者会見で、尖閣諸島領海に中国海軍軍艦が進入した場合、海自に海上警備行動を下令する可能性があるとし、方針を中国側に伝達したことを示唆した(『毎日新聞』2016年1月13日)。

¹¹⁰ 『読売新聞』2016年12月22日。

¹¹¹ 「海上保安体制強化に関する方針について」『海上保安体制強化に関する関係閣僚会議』2016年12月21日、3頁。

¹¹² Christopher P. Cavas, “China’s ‘Little Blue Men’ Take Navy’s Place in Disputes,” *Defense News*, November 2, 2015.

¹¹³ 『読売新聞』2016年10月12日。