

2023年12月11日

陸地国界法にみる中国の国内論理 (中国・台湾研究会コメンタリーNo. 1)

筑波大学 人文社会系 助教
毛利亜樹

2020年6月にインド北部のラダック地区ガルワン渓谷でインド軍と中国軍が衝突して以来、両国の冷たい関係が続いている。中国側には、インドが国界・国境地域問題を取り上げて中印二国間に加えグローバル・レベルでの協力も停滞させているとの不満がある¹。しかしインド側からみれば、中国は実効支配線(Line of Actual Control:LAC)の尊重や武力行使を制限した1993年協定、そしてLAC地域の軍事分野の信頼醸成措置を定めた1996年協定に違反して国境地域の平和と平穏を妨げ続けていると見える²。この文脈でインド人有識者は、2021年10月に中国で成立した「中華人民共和国陸地国界法」(以下、陸地国界法)を習近平政権が攻撃的な外交や軍事政策を正当化するために国内法を整備する法律戦(lawfare)の例と理解し、インドを攻撃していると論じている³。果たして、陸上国境紛争で強硬姿勢をとるために中国は陸地国界法を制定したのだろうか。本コメンタリーは、陸地国界法の制定に至った中国国内の論理を探る。

「中華人民共和国陸地国界法」の制定

まず陸地国界法の前提となる中国の地理概念を整理しよう。陸地国界は中国の領土と隣国を区分するとされる(第3条)ため、国境線に相当する。また、中国の国界に隣接する内側の一定範囲は辺境とされる(第3条)。つまり国界は線であり、辺境は国界に隣接する内側の面(中国領)である⁴。日本語にも国界と辺境という言葉はあるが、本稿は中国における定義を前提に議論するため、「国界」と「辺境」という中国語をそのまま使用する。

陸地国界法には、隣国との協議によって国境線(国界)を定めるとしつつも(第16条)、自らに望ましい方法で国界と辺境を守り、管理するという全体的な基調がある。同法は、中央軍事委員会の領導する人民解放軍(以下、軍)と人民武装警察部隊(以下、武警)が国界と辺境を防衛し、管制すると定める(第7条)。さらに、辺境に住む人々への公共サービスの提供やインフラ建設による生活水準の向上(第10条)、そして国境地域での都市建設(第43条)の条項により、国家の社会経済活動による国界と辺境の防衛管理を規定している。

南アジアを専門とする中国人有識者は、陸地国界法の効果は国界の中国側に限られるので、同法の焦点は国内法による国界紛争の解決にはないと説明する⁵。しかし、中国とインドの間で事実上の国境線として機能している実効支配線(Line of Actual Control:LAC)の理解が双方で食い違う現状において、インド側が「国界の中国側」という認識を中国と共有しているとは考えられない。したがって、社会経済活動による辺境の防衛と管理を正当化する陸地国界法は、国境地帯で中国軍と対峙し続け、ブータン領内でも中国が進める村落建設⁶に神経を尖らせているインドを刺激せざるを得ない。

その一方で陸地国界法は特定紛争対応のために制定されたのではなく、中国の陸上国境安全のための一般問題を扱っている⁷ことも確かである。2021年4月26日の全国人民代表大会(全人代)外事委员会主任の張業遂による陸地国界法の草案説明によれば、9つの省が14もの隣国と接する中国には、約2.2万kmにもわたる陸地国界線を上層部で系統的に整備する(中国語原文:頂層設計)ための法的枠組みが必要であった⁸。しかし、元全人代外事委員会法案室副鑑査委員である周衛国によれば、国界並びに辺境における防衛、出入国管理、沿海地域と河川等領土の一部たる水域の管理、辺境における居住、滞在、通行等の活動の管理を扱う国内法の制定作業は1979年から4度法制化に失敗してきたという⁹。つまり、14もの隣国と接する中国の地理、そして陸地国界線を規定する

法の欠如は従来から存在してきたので、これらは陸地国界法制定の決定的な要因ではない。それでは、なぜ陸地国界法は習近平政権の下で成立したのだろうか。

国家安全保障の領導體制整備

陸地国界法が習近平政権のもとで成立したのは、習近平政権が国家安全保障の領導體制を整備しているからである。2014年4月15日、中央国家安全委員会が中国共産党中央の国家安全保障に関する決定と議事協調機構として設立された¹⁰際の講話で、習近平は政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核といった11分野の安全保障を含む、「総体国家安全観」という国家安全保障の基本方向を示した¹¹。ここで習近平は中国共産党政権と社会主義体制の安全を守ることを最重要目標と位置付け¹²、それを実現すべく、様々な関連事項の法制化による安全保障のガバナンス強化を進めてきた¹³。中国共産党結党から100周年となった2022年の党中央の決議にも、党は中央国家安全委員会を創設し「集中統一の、高い効率、高い権威のある国家安全保障体制」の建設を着実に進めたと述べられている¹⁴。

陸地国界法も習近平政権による国家安全保障関連の法制化の一環である。前出の周衛国によれば、中央国家安全委員会弁公室が取りまとめた「国家安全立法規劃(2014-2020年)」において、全国人民代表大会外事委員会が陸地国界法の起草をリードすることが決定された。2015年6月には、党中央の批准を経て、陸地国界法は全国人民代表大会常務委員会の立法計画の優先事項に位置付けられた¹⁵。

注目されるのは、習近平が対外関係も体制の安全保障問題と捉えて党の領導を強調してきたことだ。政権発足初期の2014年、早くも習近平は中国の対外工作の重点とは「総体国家安全観」の着実な実現による国家の長期的な安定であると明言していた¹⁶。そして、2018年の中央外事工作会議において、習は党中央の権威と党の対外工作に対する領導を強調し、対外工作に関わる組織に党中央の対外方針と戦略配置の着実な実施を求めた¹⁷。これに対し、2023年1月に共産党で外交を統括する中央外事工作委員会弁公室主任に就任した王毅は、常に習近平外交思想を忠実に実践することを強調し¹⁸、習近平に忠誠を誓っている。つまり、少なくとも国内の言説をみる限り、習近平政権の構想する対外関係とは、相手国と構築する関係というより、むしろ党中央の方針の実現である。

国内ガバナンスを対外関係に延長する思考様式は、国家安全保障の法整備にも反映されている¹⁹。2020年12月末になされた陸地国界法の草案説明でも、国内法治と対外関係の法治(「涉外法治」)の調整統一により国家の主権、安全、発展利益をさらに良く護持すると強調した²⁰、同年11月の中央全面依法治国工作会議における習近平講話を引用した²¹。

2020年11月の習近平講話に示されている「国内法を通じ望ましい対外関係を構築する」という考え方は、一見、習近平政権が攻撃的な外交や軍事政策を正当化するために国内法を整備する法律戦を展開しているとの指摘を裏付けているように見える。しかし、中国共産党政権と社会主義体制の安全を守ることが習近平政権の最重要目標であることに立ち帰れば、攻撃的な外交や軍事政策はその戦術として理解できる。つまり、習近平政権期の国家安全保障の領導體制整備を導く決定的な独立変数は、外交や軍事といった対外関係の戦略的考慮ではなく、体制の安全という国内政治である可能性は高い。陸地国界法の制定も、国内政治とりわけ国境地帯の防衛体制(「辺防体制」)における習近平への権限集中の観点から理解する必要がある²²。

辺防体制の再編

中華人民共和国の建国から、辺防体制では軍と国務院組織の公安が分業してきたが、幾度も改組を繰り返してきた²³。1960年代に中ソ、中蒙、チベット、海南、新疆の辺防は軍が、中朝・中越の辺防は公安の部隊が担うことになった。文化大革命期の1966年から辺境防衛と管理の全てが軍の任務とされた時期もあったが、改革開放以降は軍と公安の分業に戻された。以来、過去40年の中国では、軍の辺防部隊が防衛と強制的管理を、公安の辺防部隊が治安と出入境管理を担うという辺防体制をとってきた。公安の辺防部隊は、1980年に解放軍から人民公安辺防武装警察部隊として再編され、「反派遣(原文ママ)、反情報、反謀反、反心理戦、反国外逃亡」(「五反」)を担った²⁴。この辺防部隊は現役の武警部隊の一部でありながら組織的には国務院公安部に属し²⁵、中央軍事委員会と国務院の二重領導體制の下に置かれてきた。この40年続いた辺防体制を習近平政権は改編し

たのである。

2018年3月、中共中央は「党と国家機構改革を深化する方案」を発し、「軍は軍、警は警、民は民」の原則を掲げ、武警に属しながら国務院公安部が管理してきた公安辺防部隊を武警から切り離し、かつ現役軍人から退かせて行政職の人民警察に再編した²⁶。同時に、「方案」は武警に対する中央軍事委員会と国務院の二重領導を解消し、中央軍事委員会の傘下に置いた²⁷。定例記者会見において公安辺防、消防、警衛部隊を武警から切り離して現役を退かせる措置はどのような考慮に基づくのかを問われると、国防部スポークスマンの任国強は、全国武装力量に対する党の絶対領導の全面的な実行であり、武装警察部隊の現代化建設のための戦略的措置だと答えた²⁸。つまり、習近平政権のもとで、国務院傘下にある武警部隊の軍籍を無くし、かつ中央軍事委員会と国務院の二重領導を解消して中央軍事委員会のみが武警を領導する体制に変えることで、中央軍事委員会主席である習近平が全ての強制力を指揮する体制へ整理したと考えられる。

陸地国界法が定める領導体制も2018年になされた辺防体制の変更を反映している。第1に、武装力量の指揮では中央軍事委員会の領導が明記され(第7条)、国務院と中央軍事委員会の二重領導の体制をとっていない。第2に、辺防任務は軍と武警が地方の関係部門と協調して担うとされ(第7条)、2018年に武警現役から退かせた公安辺防部隊は関わらない。国務院公安部門は辺防に関わらないが、辺境地域の公安工作、指導、辺境公安機関の社会治安管理の強化を監督し、辺境の違法な犯罪活動を取り締まる(第6条)。

その一方で、陸地国界に関する工作の領導体制については「国家は陸地国界工作の統一的領導を実行する」(第5条)と、いくらか曖昧に表現された。前出の周衛国は第5条の陸地国界工作の領導体制は陸地国界法の困難であり重点であったと説明する。周によれば、制定すべきは辺防法なのか、それとも辺境管理法なのかという法執行主体間の争いが長らく存在し、陸地国界法を「定辺、防辺、管辺、用辺」(辺境を定め、防衛し、強制管理し、利用する)の4分野を規律する憲法的位置付けの法とすることが決まったのちも、「ある主管部門は領導体制の規定に自らを加えるよう希望していた」²⁹。この文面は「ある主管部門」はどの組織なのかを明示していないが、改革開放以来の40年間にわたって軍と国務院が辺防体制で分業してきたことに鑑みれば、2018年に辺防に関わる強制力に対する指揮権を失った国務院が、陸地国界の領導体制からも外されることに抵抗した可能性はある。党国家関係でいかなる葛藤があったにせよ、習近平は国界と辺境管理に関する最終的な意思決定権を国務院と共有することなく独占したようである。前出の周は、「国家は陸地国界工作に統一領導を行う」という陸地国界法第5条が、国界と辺境の管理に関わる工作に対する党の領導核心(習近平)の最終的權威を担保していることを示唆した³⁰。

習近平政権下の様々な機構改革はしばしば国家の権限を犠牲にして習近平への権限集中を進めてきたといわれるが³¹、国界と辺境の防衛管理体制も同様だといえる。陸地国界法は、強制力に対する指揮権と外交と軍事における重要意思決定の權威を国務院と共有する体制を嫌った、習近平の選好に合わせた国家安全保障法制再編の一事例としての側面を持っている。したがって、陸地国界法は攻撃的な外交・軍事政策を法的に正当化するという対外関係の戦略的考慮というよりも、習近平への権力集中という国内政治を反映している。インドは中国内政に付き合わされていると考える方が、より現実に近いのではないだろうか。

¹ 胡仕勝「如何看待中国、檢驗印度大国心態」環球網、2023年2月9日。<https://m.huanqiu.com/article/4BcoKBSEDdP> (2023年11月22日閲覧)

² “Transcript of Special Briefing by External Affairs Minister on Meeting with Foreign Minister of China”, Ministry of External Affairs of India, March 25, 2022. <https://www.mea.gov.in/media-briefings.htm?dtl/35076/transcript+of+special+briefing+by+external+affairs+minister+on+meeting+with+foreign+minister+of+china+march+25+2022> (2023年11月22日閲覧)

³ サロシュ・バナ「歯止めが効かない中国」2022年7月13日。Indo-Pacific Defense Forum. <https://ipdefenseforum.com/ja/2022/07/歯止めが効かない-中国/> (2023年11月22日閲覧)

⁴ 本コメントリーでは触れないが、国界、辺境に関連する地理概念に、辺境よりも広い空間を指す「疆」がある。

⁵ 張家棟「別把中国陸地国界法理解歪了」中国南海研究院、2021年11月5日。<http://www.nanhai.org.cn/info->

detail/26/11615.html (2023年11月22日閲覧)

⁶ Robert Barnett, “China Is Building Entire Villages in Another Country’s Territory”, *Foreign Policy*, 2021.

<https://foreignpolicy.com/2021/05/07/china-bhutan-border-villages-security-forces/> (2023年11月22日閲覧)

⁷ Shuxian Luo (駱舒嫻), “China’s land border law: A preliminary assessment”, the Brookings Institution, November 4, 2021. <https://www.brookings.edu/articles/chinas-land-border-law-a-preliminary-assessment/> (2023年11月22日閲覧)

⁸ 全国人民代表大会「關於《中華人民共和國陸地國界法(草案)》的說明」。 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202110/t20211025_314318.html (2023年11月22日閲覧)

⁹ 1979年に「中華人民共和國境法」、1987年に「陸地國界と邊境管理條例」、1994年に「陸地邊境管理條例」、1999年に「中華人民共和國邊境管理法」が提案されたが、成立しなかったという。周衛國「我國《陸地國界法》制定和實施中的幾個重要問題」『邊界與海洋研究』第6卷第6期、2021年、18-35ページ。

¹⁰ 人民網「習近平任中央國家安全委員會主席」2014年1月24日。 <http://jhsjk.people.cn/article/24221911> (2023年12月11日閲覧)

¹¹ 中共中央黨史和文獻研究院編『習近平關於總體國家安全觀論述摘編』中央文獻出版社、2018年、5ページ。

¹² 人民網「習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路」2014年4月15日。

<http://jhsjk.people.cn/article/24899781> (2023年12月11日閲覧)

¹³ 松田康博「中國における「政治安全」と国内安全保障法制」日本國際問題研究所研究レポート、2021年5月6日。 <https://www.jiia.or.jp/research-report/post-102.html#sdendnote1anc> (2023年11月22日閲覧)

¹⁴ 中華人民共和國中央人民政府「中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議」2021年11月17日。 https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm ((2023年12月11日閲覧)

¹⁵ 周前掲「我國《陸地國界法》制定和實施中的幾個重要問題」、23ページ。

¹⁶ 人民網「中央外事工作會議在京舉行 習近平發表重要講話」2014年11月30日。

<http://jhsjk.people.cn/article/26119225> (2023年12月11日閲覧)

¹⁷ 人民網「習近平在中央外事工作會議上強調 堅持以真時代中國特色社會主義外交思想為指導 努力開創中國特色大國外交新局面」2018年6月24日。 <http://jhsjk.people.cn/article/30079017> (2023年12月11日閲覧)

¹⁸ 中華人民共和國中央人民政府「王毅：學思踐悟習近平外交思想 堅守新時代外交指名擔當」2022年7月25日。 https://www.gov.cn/guowuyuan/2022-07/25/content_5702696.htm (2023年11月22日閲覧)

¹⁹ 最も新しい例に、2023年7月1日から施行されている「中華人民共和國對外關係法」が挙げられる。中華人民共和國中央人民政府「中華人民共和國對外關係法」2023年6月29日。

https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202306/content_6888929.htm (2023年12月11日閲覧)

²⁰ 中華人民共和國中央人民政府「習近平在中央全面依法治國工作會議上重要講話」2020年11月17日。

https://www.gov.cn/xinwen/2020-11/17/content_5562085.htm (2023年11月22日閲覧)

²¹ 全國人民代表大會前掲「關於《中華人民共和國陸地國界法(草案)》的說明」。

²² 習近平のエスノ・マイノリティ政策が陸地國界法の制定に影響したとの指摘もあるが、惜しくも中国内政の役割を掘り下げて説明していない。Luo (2021), “China’s land border law: A preliminary assessment”. <https://www.brookings.edu/articles/chinas-land-border-law-a-preliminary-assessment/> (2023年11月22日閲覧)

²³ 特に断りがない限り、この節の叙述は以下の文献に基づく。馬大正、譚洪安「中国边防体制六十年」『中国經營報』2017年1月16日。

²⁴ 周前掲「我國《陸地國界法》制定和實施中的幾個重要問題」、22-23ページ。

²⁵ 周前掲「我國《陸地國界法》制定和實施中的幾個重要問題」、22-23ページ。金鵬編『国防力量』軍事科學出版社、2003年、202ページ。

²⁶ 武警から切り離された公安边防部隊人員の地位は、軍人から行政職へと変更になった。これらの人々は地方で公安機関に属しつつ、その大部分は新設の国家移民管理局に隷属する人民警察(边防警察)として再編成された。中華人民共和國中央人民政府「中共中央印發《深化党和国家機構改革方案》」六-五十五。 https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1 (2023年11月22日閲覧)。許甘露「忠誠履行黨和人民賦予的職責使命奮力推動新時代移民管理工作高質量發展」中華人民共和國中央人民政府、 https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/30/content_5715078.htm (2023年12月11日閲覧)

²⁷ 「中華人民共和國人民武裝警察法」第2条。 http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202006/t20200620_306630.html (2023年11月22日閲覧)

²⁸ 西藏自治区公安厅「公安边防部隊等退出現役出何種考慮? 國防部回應」2019年6月11日。

http://gat.xizang.gov.cn/xwzx_3233/szyw_200/201906/t20190611_166071.html (2023年12月11日閲覧)

²⁹ 周前掲「我國《陸地國界法》制定和實施中的幾個重要問題」、31ページ。

³⁰ 周衛國によれば、「我が国の國界及び邊境の問題では、党中央が全國人民代表大會、國務院と中央軍事委員會

会という3つの法定権力実態が行使する権利を領導し、党の核心領導が陸地国界と辺境問題の外交、軍事そして行政管轄の重大問題を領導する。それだけでなく、我が国の武装力量は党の絶対領導を受ける」と述べる。「この中国の国情が法定権力実態を用いて領導体制に明確な規定をできないことを決定するので、陸地国界法の第5条は「国家は陸地国界工作に統一領導を行う」という法律上の言語によって陸地国界の領導体制を定めた」のだという。周前掲「我国《陸地国界法》制定和实施中的幾個重要問題」、32 ページ。

³¹ Joel Wuthnow, “Who Commands the Gun? Mobilization and Use of China’s Armed Police”, *The China Quarterly* (2023), 253, pp.74-89.