

ロシア極東・シベリア地域開発と 日本の経済安全保障

平成26年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の平成 25 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「ロシア極東・シベリア地域開発と日本の経済安全保障」の成果として取りまとめたものです。

2012 年 5 月に 3 期目をスタートさせたプーチン政権は、最重要政策課題の一つに極東・シベリア地域の開発を掲げました。21 世紀に入り、国際政治や世界経済の重心がアジア太平洋地域へと移りつつあるなか、ロシアもまたヨーロッパとアジアにまたがる大国としてこの地域に積極的に関与してゆこうとしています。ダイナミックに発展するアジア太平洋地域の成長ポテンシャルを取り込み、地域大国としてのプレゼンスを確保してゆくためにも、極東・シベリア地域の開発は不可欠であるとロシアの指導部は考え、「東方重視政策」を展開し始めています。

このようなロシアの「東方シフト」は、わが国にとっても大きなインパクトをもたらすであろうことは疑いようがありません。経済面では多くの日系企業が「最後のフロンティア」というべき極東ロシアに進出するようになり、政治面でもさまざまなレベルでの会談が開催されるようになるなど日ロ両国の急接近が見られます。とはいえ、ロシアの「東方重視政策」には不透明な部分が多く、その全体像を捉え切れていないことも事実です。極東・シベリア地域開発計画についても、その実現可能性を疑問視する向きは多く、日本としてどの程度関与してゆくことができるのか図りかねているきらいがあります。

そこで本研究事業は、政治・経済・安全保障といったさまざまな角度からロシアの「東方重視政策」の全体像を明らかにするとともに、わが国の経済および外交へのインパクトを検証することに重点をおき、ロシアとの包括的な戦略的關係を構築してゆく上での課題と政策提言を提示することを目的としました。本報告書には、委員諸氏による専門的知見と 1 年間にわたる議論の積み重ねが反映されています。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、このような研究成果は、わが国の対ロシア外交にとって有益な提言となるものと確信しています。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 26 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 野上 義二

研究体制

主査： 下斗米 伸夫 法政大学教授

副主査： 杉本 侃 環日本海経済研究所（ERINA）副所長

委員： 石郷岡 建 ジャーナリスト／麗澤大学非常勤講師

酒井 明司 三菱商事株式会社 天然ガス事業本部・ロシア事業部シニアアドバイザー

畔蒜 泰助 東京財団研究員

堀江 典生 富山大学極東地域研究センター教授

兵頭 慎治 防衛研究所 地域研究部米欧ロシア研究室長

小泉 直美 防衛大学校准教授

小澤 治子 新潟国際情報大学教授

委員兼幹事：飯島 俊郎 日本国際問題研究所副所長

伏田 寛範 日本国際問題研究所研究員

担当助手： 増田 智子 日本国際問題研究所研究助手

（敬称略、五十音順）

目 次

エグゼクティブ・サマリー	1
第1章 ロシアの「東方シフト」を考える	
	下斗米 伸夫9
第2章 ロシア極東地域の政治・経済情勢と対外経済関係 —極東政策の歴史的考察を中心に—	
	杉本 侃21
第3章 プーチン大統領のアジア東方戦略についての考察	
	石郷岡 建33
第4章 ロシア・極東からのエネルギー資源輸出	
	酒井 明司45
第5章 プーチン・ロシアの東方シフトと日ロエネルギー協力の行方	
	畔蒜 泰助59
第6章 アムール州にみるロシア極東農業と外国人労働者問題	
	堀江 典生71
第7章 ロシアにとっての北極 —極東・シベリア開発へのインプリケーション—	
	兵頭 慎治83
第8章 ロシアの脅威認識における米国と中国	
	小泉 直美93
第9章 21世紀の日ロ関係 —現状と展望—	
	小澤 治子103

エグゼクティブ・サマリー

第1章 ロシアの「東方シフト」を考える（下斗米 伸夫）

2013 年 12 月の教書演説でプーチン大統領は、ロシアの外交政策のベクトルをアジア太平洋地域にシフトさせることを訴え、シベリア極東地域の開発が国家的プロジェクトであることを宣言した。プーチンの「東方」重視政策の背景には、世界経済と政治の重心が大西洋からアジア太平洋へとシフトしつつあるという基本的認識がある。さらに言えば、アジア太平洋地域において、ロシアの主力輸出品であるエネルギー資源への需要が著しく高まっていること、また、対中関係への不安や朝鮮半島問題などといった地政学的リスクが存在していることがロシアに「東方」を重視せざるをえなくさせている。

エネルギー資源を梃子に外交を展開するロシアにとって、アジアは新たなフロンティアであり、シベリア極東地域は文字通り、ロシアの政治的経済的パワーを生み出す源となっている。こうしてプーチン政権は、東方シフトと極東シベリア地域の開発とを結びつけ、新機軸となる政策を相次いで打ち出した。極東開発省が新設され、「ロシア極東とバイカル地域の社会経済発展」国家計画が採択されたのはその一例である。とはいえ、極東開発政策をめぐっては大統領・政府・地域間で温度差があり、いまだ渾然としている。

こうしたロシアの「東方シフト」は、東日本大震災以降、新たなエネルギー供給源を模索する日本の政治経済の動向と軌を一にしている。日ロ両国は多くの利害の一致あるいは近接点をみるようになり、昨年 11 月の外務・防衛閣僚協議（2+2）の開催に象徴されるように、両国関係は戦略的なパートナーシップへと格上げされるようになった。その背景には、プーチン・ロシアの政治外交的な優先順位の変化があり、また、わが国周辺の地政学的・経済地理学的な文脈の変化がある。ロシアの「東方シフト」は日本外交へのインパクトという面でも無視しえない。北東アジア地域において政治的不安定さが増すなか、日ロ両国は関係をいっそう緊密化してゆく必要があるだろう。

第2章 ロシア極東地域の政治・経済情勢と対外経済関係

－極東政策の歴史的考察を中心に－（杉本 侃）

本章は、ロシアの極東政策と対アジア太平洋地域経済政策の歴史的な流れについて概観する。今日の極東政策の政策的源流は、ゴルバチョフ時代にまで遡ることができる。ゴルバチョフのウラヂヴォストーク演説を機に、2 つの極東開発プログラムが策定されたが、現実問題を直視しない画餅であり、中央政府の支持を得られず立ち消えになった。ソ連時代の極東開発プログラムは失敗に終わったことを受けて、ソ連崩壊直後の 1992～1993 年頃、

極東地域では中央政府に依存することなく独自に経済運営を営もうとするようになった。しかし、こうした試みも自地域の潜在性を過大に評価し、外国企業が積極的に進出してくるという幻想に依拠したものであり、失敗に終わった。そうしたなか、極東域内の結束を図る動きが現れ、1996年の極東ザバイカル発展プログラムの策定につながった。このプログラムの政策アイディアの一部は、現在の極東政策に継承されている。

プーチン政権の極東政策について言えば、第1期政権が発足した直後は極東やアジア太平洋地域の優先順位は低く、年次教書をはじめ主要な大統領の文書でこれらの地域が言及されることはほとんどなかった。極東政策が本格化するのは、2000年代半ば以降である。ロシア政府を極東重視の姿勢へと切り替えさせた背景には、①欧州へのエネルギー輸出が頭打ちとなる一方で、アジア諸国でのエネルギー需要が増大していること、②ソ連崩壊後、ロシアはバルト海や黒海の港湾を失っており、東部諸地域の港湾の重要性が認識されるようになったこと、③中央地域からの経営資源の供給が減少したことにより、格差が拡大したこと（経済成長の鈍化、市場環境整備の遅れと競争力低下、人口減といった問題が相互に絡み合っている）、④隣国からの人口圧力が顕著となっていること、などが挙げられる。

2012年5月に極東開発省が新たに設置され、翌年3月には新たに「2025年までの極東バイカル地域社会経済発展国家プログラム」が策定された。1996年に極東ザバイカル発展プログラムが策定されて以来、17年目にしてようやく連邦レベルでの極東開発計画が実行されようとしている。

第3章 プーチン大統領のアジア東方戦略についての考察（石郷岡 建）

3期目を迎えたプーチン政権は極東開発を国家の重要課題の一つに位置づけているが、プーチン自身の個人的な経歴からは極東やシベリアとの接点は見えてこない。ただし、プーチンの思想の核には西欧普遍主義に対抗するロシア土着の保守主義による反抗的精神が宿っており、そうした考え方がロシアの独自性の強調や東方重視の姿勢に反映されていると考えられる。

プーチンがいつ極東開発に関心をもつようになったのかは必ずしも定かではないが、大統領就任直後の2000年夏にブラゴヴェーシエンスクを訪問したことをきっかけに、シベリア極東開発を「中国脅威問題」に絡めて、東アジア戦略の一環に位置づけスタートさせたと考えられる。プーチンにとってシベリア極東地域の開発は、単に後進地域の経済振興を意味しているのではなく、ロシアの領土保全という意味でも優先すべきものであり、将来の国家の形をも左右しうる重大な政策なのである。

しかし、ロシアの大多数の人々は、プーチンのようにシベリア極東開発とロシアの国家

的戦略・地政学的意味を深く結びつけて考えているわけではない。シベリア極東地域を失うことは大国としてのロシアの地位の喪失につながると漠然と理解しているだけに過ぎず、彼らに同地域の開発への自発的な参加を期待するのは難しい。また、性別、年齢、居住地、社会階層などの違いによって、シベリア極東地域への関心の温度差が見られ、社会調査によると、プーチンの支持層である地方住民は、大統領の地政学的戦略をあまり理解せず、逆にプーチン批判の先頭に立つ都市住民の方が大統領の地政学論に反応している結果が出ている。

シベリア極東開発についてロシア国内で十分な理解が得られているとはいえないが、プーチンのシベリア極東開発への意欲はますます高まっている。昨年末の大統領教書演説や全国記者会見からうかがい知れるのは、シベリア極東開発は経済推進だけでなく、外交・地政学的戦略論につながる政府主導の巨大プロジェクトであり、コストや利潤は必ずしも重視しないという政権の意志である。この壮大なシベリア極東開発計画に日本はどれだけコミットするのかという問題は、21世紀を見通した東アジア戦略論として議論されなければならない。

第4章 ロシア・極東からのエネルギー資源輸出（酒井 明司）

ロシアの太平洋岸から輸出される資源は、海上輸送距離だけを見れば日本にとって最も近い存在であり、シーレーン問題を回避することができるといった利点を持ちうる。ロシアからの対日・対アジア諸国向けエネルギー資源輸出の見通しについて、天然ガス、原油、石炭・電力を中心に概観する。

東日本大震災以降、日本の天然ガス需要は増大し、必要な量をいかに安価に確保するのかという問題に直面するようになった。ロシアはそうした日本の現在のニーズに応えることができるのかというと、容易ではないように思われる。ロシアからのガス輸出が計画通りに実行されると見通すことは難しいためである。現在、ロシアではアジア市場向けガス輸出計画が3件同時に進められようとしているが、経済性の面で不明瞭な要素がいくつか存在し、計画に必要とされるガスの量を確保できないのではないかという懸念があるのだ。さらに、シェールガス革命に伴い、アジア市場においても、従来の石油価格と連動した LNG 価格を見直すべきだとの考えが広まるなか、ロシアのガス輸出計画の採算性に疑念が生じるようになっている。

日本の原油輸入量は 1994 年をピークに低下し続けており、人口減少・少子高齢化が進むなかで増加する見込みはない。それでも、中東諸国に過度に依存している現状を是正するという観点から、ロシアからの輸入を増やすことに意味を見いだせる。とはいえ、ロシ

アの大陸部からの原油輸出は、日本側が期待するほど大きくは増加しないのではないかと
いう危惧を抱かせる。中国への大規模原油輸出のために、太平洋地域に向けて十分な量の
原油を輸出することができないのではないかと懸念がある。東シベリアで十分な量の
原油が生産できなければ、西シベリア産の原油を回さざるをえなくなり、輸送コストが追
加的にかかることになる。また、VSTO 経由での原油輸送・販売は現在の高い国際原油価
格に支えられているが、国際石油価格が低下した際、採算割れする恐れさえある。

日本の石炭輸入は一貫して増加しているが、ロシアからの石炭輸入が注目されるほどに
は至っていない。これは、ロシア産石炭が長い輸送距離のため十分な価格競争力を持って
いない、ロシア国内での輸送手段が隘路となって石炭の生産や輸出を簡単には増やせない、
豪州から安定して購入することができる（輸送上のリスクがないことも含む）、といったた
めである。また、電力については、1990 年代後半から対日電力輸出案が出始め、2000 年代
初めにはサハリンからの海底送電計画が練られていた。だが、日本の送電体制が対外電力
輸入にはなじまず、計画は進展していない。東日本大震災以降、ロシア側ではエネルギー
省を中心にサハリンでの石炭火力発電所計画と対日電力輸出計画が検討されているが、
膨大な距離の送電線の建設や発電コストの引き下げといった問題が解決されない限り、計
画の実現は厳しいとみるべきだろう。

第5章 プーチン・ロシアの東方シフトと日ロエネルギー協力の行方（畔蒜 泰助）

近年、ロシアは欧州の天然ガス市場で苦戦を強いられるようになり、アジア太平洋市場
への販路開拓が喫緊の課題となっている。2007 年に発表された「東方ガス化プログラム」
は、東アジア市場でのロシア産天然ガス販売の道を拓き、輸出先の多様化を推進するもの
として注目されている。また、同プログラムは、国家安全保障上の脆弱性が認められる極
東地域の開発を促すという戦略的課題とも密接に結びつけられており、ロシアの内政・外
交を分析する上で、極めて重要な文書となっている。

この「東方ガス化プログラム」の遂行コーディネーターであるガスプロム社は、極東地
域で LNG の新規・増設プロジェクトを実施しようとしているが、十分な天然ガス供給源
を確保できておらず、東アジアへの天然ガス市場の多角化という喫緊の課題を達成するの
に非常に時間がかかっている。こうしたなか、政府は LNG 輸出の自由化を議論するよう
になった。LNG 輸出自由化を主導したのは、独立系ガス会社ノヴァテック社と石油会社ロ
スネフチ社であった。ノヴァテック社はヤマル LNG プロジェクトを、ロスネフチ社は極
東 LNG プロジェクトを推進している。

こうして、東アジアの天然ガス市場の獲得に向け、ガスプロム社（サハリン - 2LNG、

ウラジオストック LNG)、ノヴァテック社（ヤマル LNG）、ロスネフチ社（極東 LNG）の 3 社がそれぞれ競合する関係にある。ロシア国内での利害調整が十分になされず、これらのプロジェクトのうちどれが優先されるのかが明確にされていない現状では、日本企業が具体的なコミットメントを約束して計画に参画するのは難しい。今の日本には明らかに高コストが見込まれるプロジェクトにコミットメントする余地はないことを踏まえれば、日ロのエネルギー協力の進展は、双方にとって受け入れ可能なガス価格が実現できるプロジェクトを準備できるかどうかにかかっている。

第6章 アムール州にみるロシア極東農業と外国人労働者問題（堀江 典生）

近年、ロシア極東地域への農業投資、農業開発協力に関心が集まっている。ロシア政府は、農作地はあるが人口の少ないこの地域に外国投資を呼び込んで、地域経済発展の一助にしたいと考えている。ただし、極東地域は中国との協力を期待を寄せつつも、いざ投資を呼び込もうとするとある種のブレーキがかかる。特にアムール州では国境を接する中国からの農業投資に対する受け止め方は複雑である。実際、アムール州は、農業労働力を外国人、特に中国人に依存していると言われるなか、2013 年に中国人農業労働者への外国人労働許可割当をゼロにする思い切った方針を打ち出した。

中国人労働力依存の著しいアムール州において、上記のように中国人への労働許可割当をゼロにした場合、本当に農業が維持できるのだろうかという疑問が生じる。そこで、職業別労働許可割当に着目し分析を試みる。すると、単純労働者の割当が全くないばかりか、林業を除く農業部門だけの労働許可割当数は、2011 年で 111 名しかなかった。これは、同年の沿海地方の農業全体の外国人労働許可割当が 6630 人であることを考えると、非常に少ない。

アムール州農業において中国人労働力需要がないわけではない。季節労働の性格の強い農業においては、その隣接性を生かし、面倒な労働許可手続きを経ず、ビザの裏書きのない資格外活動が横行している可能性が高いと考えられる。ただ、中国人労働者自身が資格外活動を選択しているというよりは、受入企業側の論理として資格外労働をさせている可能性が高い。また、太平洋への出口として良好な港を持つ沿海地方やハバロフスク地方とは異なり、アムール州は中国にしか国際的な出口を持たず、貿易、労働力を中国に依存するしかないが、そのことが逆説的に中国人に対する労働許可割当申請を控えさせている可能性も否定できない。90 年代にハバロフスク地方が対中国強硬派のイシャーフ知事を擁したように、現在のアムール州も中国に依存せざるをえないがゆえに、対中脅威を訴えなければならないジレンマを抱えている。

しかし、中国人農業労働力に代わる労働力としてビザ免除国である中央アジア諸国から労働者を積極的に誘致できるかと言えば、これもまた難しい。欧ロ部での移民問題への関心は、中央アジア・カフカス移民に集中している。中国人労働者を中央アジア労働者に代えたところで、地域の外国人労働者の重要性とそれに付随して生まれる外国人問題は変わらない。

日本が、ロシア極東地域農業開発に関わる場合、アムール州の抱えるジレンマを十分に考慮に入れるべきであろう。中国人農業労働者に依存せざるをえない労働力供給、地域住民の雇用に結びつかない中国人ビジネスの閉鎖性、中国人労働力に任せることで荒れてしまった農地、アムール州の抱えるこれらの問題に解を提供してこそ、日本の役割が評価される。省力化、現地住民への貢献、安全性、これこそ私たちがロシアに携えていくキーワードとなる。

第7章 ロシアにとっての北極

－極東・シベリア開発へのインプリケーション（兵頭 慎治）

近く、ロシアは国連海洋法条約（UNCLOS）に基づいて国連の大陸棚限界委員会（CLCS）に対して北極海における大陸棚延伸の再申請を行う予定である。2007年8月にロシアが北極点の海底に国旗を設置した目的の一つは、自国の大陸棚が北極点下まで続いていることを示すためであった。これを契機として、北極圏の国益確保という観点から、北極に関して長期的な国家戦略を策定すると共に、北極圏内で軍事プレゼンスを高めるなど、北極を戦略的に重視する姿勢を明らかにしている。

ロシアの北極政策に関する国家文書の中で注目されるのは、北極圏と極東地域を並立して表現していることである。これは、ロシアが戦略的に重視する北極地域と、極東地域が北極海航路によって結ばれ、ロシアが両地域を戦略的に一体化された一つのシアター（戦域）と見なし始めていることを意味する。また、ロシアの資源開発のかなりの部分を北極地域が占めていることから、極東・シベリア開発と北極開発を切り離して議論することはできない。さらに、将来的に通年航行が期待される北極海航路が、極東・シベリア開発に与える影響についても考察を開始すべきである。北極海航路が実用化されれば、シーレーン確保の観点から、将来的にオホーツク海や北極海での日ロ間の海洋安全保障協力も予想される。

2013年6月の日ロ首脳会談で、プーチン大統領が、同年5月に承認された北極評議会（AC）への日本のオブザーバー入りをロシアが支持したことを明らかにした。北極圏内に位置するヤマル半島のLNG開発プロジェクトをはじめとする北極の資源開発や、ロシアが管理

を進めている北極海航路の整備において、ロシア側は日本に対して一定の協力を期待している。このように、日ロ協力の新たな分野として、今後、北極問題が注目されていくであろう。日本が協力すべきロシアの極東・シベリア開発を論じる際には、極東・シベリア地域のみを切り取るのではなく、北極地域も視野に入れる必要がある。

第8章 ロシアの脅威認識における米国と中国（小泉 直美）

中国の軍拡や外国上の自己主張の強化が問題視されている。ロシアはこれをどう見ているのであろうか。ロシアの国家文書の中で脅威（2010年版では軍事的危険性）として語られるのは、米国 NATO の行動が主で、中国への言及と思われるものはない。しかし、そのこと自体が、ロシアの中国との微妙な関係を象徴しているのかもしれない。なぜなら、相手は 4000km 以上にも及ぶ国境を接し、しかも複雑な歴史関係を持ってきた、成長顕著な強国だからである。

他方で、米国をこれほどまで敵視しているのはなぜだろうか。オバマ政権は前ブッシュ政権の下でこじれた対ロ関係を改善すべく、再三にわたって働きかけをしてきた。しかし、米国ミサイル防衛（MD）システムの欧州配備をめぐる、ロシアの態度はかたくななままである。それでも、遠い脅威より近い脅威を危険視して、いわゆる脅威の均衡から、米国との関係改善に動くのであろうか。同時に、北東アジアで、同じ論理から、ロシアの日本への接近があるのであろうか。以上の点をロシアの脅威認識の中身を整理することで考察した。

脅威では、相手の能力と意志が問題になる。そこで米国と中国の脅威に関しても、それぞれの能力と意志をロシアがどのように見ているかを分析することになる。ブーチン政権が最も力を入れている核戦力整備に注目し、ロシアが誰に向けて、どのような努力をしているのか、という点を分析した。また、相手の意志に関しては、米中それぞれの様々な外交場面で、ロシアが何に不満を感じ、強く反応してきたのかを考察した。分析からは、以下の結論が導かれた。

ロシアの核兵器政策上の言動を見ると、ロシアが脅威として考えているのは依然、米国だと言える。米国は一方的にロシアとの戦略的安定の枠組を壊そうとしている、とロシアは考えている。これに対応するロシアにはかなりの焦りがあるように見える。さらに、ロシアは米国のこうした軍事力を背景にした「主権侵害」の動きに大きな脅威を感じている。

他方、歴史的に見ても、地政学的に見ても、ロシアには中国を恐れる理由が十分にある。中国との経済格差が広がっているうえに、中国が軍事力を増強しているのであれば、ロシアとしてはこれを潜在的脅威として、穏便な対応を図るのは当然ともいえる。しかし、ロ

シアが政治的に中国を脅威と見なしているかどうかは別のことである。ロシアと中国とは共通利害が多い。脅威認識も共有している。長い国境を接する2国が対立するのは双方にとって得策ではない。当面、中国とは政治的強調が可能である。ただし、今後のロ中関係の性格は、ロシアの軍事力整備や極東開発の成否によって変質する可能性もある。

第9章 21世紀の日ロ関係 ―現状と展望― (小澤 治子)

2000年以降の日ロ関係について政治外交関係を中心に経緯を振り返りつつ、両国関係が今日抱える問題点について考察する。そして、今後の日ロ関係のあり方について

第1期プーチン政権は、何らかの法的措置に基づき日ロ間の領土問題を解決に導く意図を持っていたと考えられる。2000年9月、プーチン大統領が訪日し、日ソ共同宣言の有効性を口頭で認めた。また、2001年3月の森首相の訪ロ時にはイルクーツク声明が発表され、同宣言の有効性が文書によっても確認された。2003年1月には小泉首相が訪ロし、両国関係を包括的に発展させることを目的とする「日ロ行動計画」が発表された。2005年11月にプーチン大統領は再び訪日し「日ロ行動計画」が順調に進められていることが確認されたが、領土問題や平和条約締結交渉について共同声明が発表されることはなかった。

2008年5月にプーチンに代わってメドヴェージェフが大統領に就任したが、日本の政局は、頻繁な首相の交替や政権交代などできわめて不安定であった。ロシアにとっては対日政策の軸を定めることが困難であった。日ロ関係は目立った進展がなかったばかりか、むしろ2010年のメドヴェージェフ大統領の国後島訪問を機に、両国関係は停滞していった。そうしたなか起きた東日本大震災は日ロ関係の動きに大きな影響を与え、両国間関係の中でエネルギー問題の占める位置づけは特に重要になっていった。

2012年に大統領に復帰したプーチンは、折に触れて、日本との領土問題解決に向けて道筋をつけたいという意欲を示している。翌2013年3月に公表されたロシア政府の「対外政策の概念」では、さらに踏み込んで領土問題解決と平和条約締結に向けた努力の必要性が訴えられている。領土問題を放置せず、日本との間で何らかの法的決着をつけたい考えが明示された。その後、2013年4月に安倍首相の訪ロが実現し、「双方に受け入れ可能」な形で領土問題を解決しようとする日ロ双方の意志が表明され、また経済協力の枠組み作りや、安全保障、防衛分野における協力の拡大についても言及されている。こうした合意に基づき、同年11月には外務・防衛閣僚級会議が開催された。

日ロ関係の最大の問題は、領土問題を解決し平和条約を締結することができるのか、ということである。

第1章 ロシアの「東方シフト」を考える

下斗米 伸夫

はじめに

2012年5月に再任されたウラジーミル・プーチン大統領は極東・シベリアをめぐる経済開発や安全保障での新しい東方重視政策を展開し始めた。就任直後7日の大統領令「長期の国民経済政策について」では「シベリアと極東」の発展について指示し、これに基づいてロシア政府は新たに極東発展省を設置し、前ハバロフスク州知事で極東管区の大統領全権代表であったヴィクトル・イシャエフを大臣として任命した。また2013年3月には「ロシア極東とバイカル地域の社会経済発展」という国家計画を採択、2018年までの大規模な投資計画を明らかにした。もっとも2013年8月同省の活動結果に不満であったプーチン大統領はイシャエフを更迭、その後人事も秋には大幅に交代している。ドミトリー・メドベージェフ首相もまた12月に「2018年までの極東バイカル地域の社会経済発展計画」を承認した¹。本章ではこのプーチン大統領の「東方シフト」戦略、あるいはアジア重視の「脱欧入亜」といわれる外交・安全保障政策での新機軸について考える。

なおここでロシアの極東地域とは、2000年につくられた極東管区に加わるサハ（ヤクート）共和国、ハバロフスク地方、沿海地方、およびカムチャツカの3地方、そしてアムール州、マガダン州、サハリンの3州、そしてユダヤ人自治州、チュコトカ自治管区という9主体からなる。その面積は日本の16倍となるが、人口は630万人、ロシア連邦の5%である。これに対し極東・シベリア開発と一括されることもあるシベリア地域だが西シベリアまで包摂すると広すぎる。このため極東に近接するシベリア管区のうちバイカル地方、特にザバイカル地方、アムール州、イルクーツク州という3主体が「極東・バイカル」地域として分類されることが多い²。2013年12月の大統領教書演説では、特に極東・シベリア地域に東シベリアのクラスノヤルスク地方、ハカシヤ共和国を含めた地域を経済特区に指定し、やや広域な地域を重点的な「東方シフト」の対象地域としている³。

本稿ではこれら地域も念頭に置きながらプーチンの東方戦略を考察する。内容的には第1に、ロシア政治での東方重視の系譜を辿り、第2にプーチン政治における「東方シフト」の現代的位相を考える。その上で第3に、その安全保障を含む現在の含意を考察、第4として、日本外交への含意を最後で考察する。

1. ロシアの「東方シフト」

2013年12月の教書演説でプーチン大統領はシベリア極東の台頭が「21世紀全体を通じての国家的プロジェクト」であり、それがアジア太平洋のビジネス・センターに匹敵する中心となるべきことを訴えた。ロシアのアジア太平洋への「方向転換」は経済に新しい可能性を与えるだけでなく、「積極的な外交政策の実施」への手段をも提供する、こう訴えてアジア太平洋への「東方重視」政策をいっそう明確化した。このようなプーチン外交のアジアへの東方シフトは2012年9月のウラジオストクでのアジア太平洋経済協力会議（APEC）以降ますます顕著なロシア外交の特徴ともなっている。なぜロシア外交のベクトルがこのようにアジア太平洋地域という東側を志向してきたのか、そのような政策が日本の外交にとって有する含意や機会について分析することも含め考察される。

（1）「東」の戦略的位置

ヨーロッパとアジアに跨がる大国であるロシアにとってアジア太平洋地域、つまり「東側」の位置は、歴史的には欧米のような「西側」と比較すると主要とはいえなかったものの、戦略的にはしばしば重要な位置を占めてきた。この東西の地政学的な相関関係は、19世紀には「西欧派」と「スラブ派」のように世界観的な対立にまで至った。なかでもクリミア戦争の敗北後、アレクサンドル・ゴルチャコフ外相は当時の中国や日本といった東方政策に関心を示した。日露戦争以降の展開が示しているように、20世紀ロシアにとって「東方」は単に戦略論的「第2戦線」的な重要性とか、東西バランスといったレベルを超え、ロシアの歴史的運命やアイデンティティーにもかかわった。このこともあってロシア革命後にはニコライ・トルベツコイなど亡命ロシア人の間でロシア国家のアイデンティティーを「東方」に求める「ユーラシア主義」といった潮流が生まれ、この東方重視の流れはソ連崩壊後に再評価されることになった。

現実政治の世界でも1930年代のスターリン時代には満州国建設など東側からの脅威に対抗し、米国との国交回復を図るとともにソ連極東での軍備を増強した。冷戦期にはこの関係が一転、米国がソ連にとってのアジア太平洋でも主敵となったが、1960年代から80年代までの中ソ対立期には中華人民共和国もまたソ連にとって「東」からの危機の源泉ともなってきた。実際の資源配分という観点からみると、極東に対する資源投入が最も精力的に行われたのは満州事変後のスターリン期であった。しかしそれ以降ソ連ではブレジネフ期にシベリア開発などの試みが行われたものの、中央の目標に対し現実に投入される資源は時を経るにつれ漸減していった。とりわけソ連崩壊後の1990年代には極東・シベリアでの分離主義も高まるなか、連邦中央から地域開発に与える資源はほとんどない状態だった。

(2) プーチンと「東方」重視政策

しかし 21 世紀になってこのような考え方に変化が生じている。なかでもプーチン政権は極東・東シベリア地域、そしてアジア太平洋地域への関心を新たに提起している。このような志向は単なる重点的な地域政策という枠を超え、ロシアがアジア太平洋国家でもあり、極東が積極的にアジア太平洋への窓となるというプロジェクトへとなっている。その背景には世界経済と政治の中心が「大西洋」から「アジア太平洋」へとシフトしてきたという基本的な認識の変化がある。

そういった意味でプーチン大統領はアジア太平洋地域がロシアにとって与える重要性を最初に理解した指導者となった。なかでも彼の政治課題を最初に示した 1999 年 12 月 30 日の「ミレニアム」論文ではロシアの経済規模が中国のその 5 分の 1 にすぎないと指摘、台頭するアジア太平洋、特に中国に注目し、対中正常化に精力を注いだ。2001 年には江沢民政権と戦略的なパートナーを目指す善隣友好条約を締結、また 2004 年 11 月には 4300 キロの国境線を画定し、難問だったアムールの島を折半で決めることで戦略的な中ロ和解の頂点となった。同時に、プーチン大統領は国際デビューとなった 2000 年の沖縄サミット直前に、ソ連期を通じて初めて最高首脳として朝鮮民主主義人民共和国訪問を行うなど、プーチン外交での東へのベクトルは高まった。

プーチン政権の東方シフトはロシアの経済・貿易構造の変化とも関係している。ロシアは 2011 年の連邦予算のほぼ半分 (49.8%) を石油・ガス関連産業から賄ってきたように、いうまでもなくエネルギー資源輸出経済となっている。しかもその輸出の半分はヨーロッパ市場向けであった。しかし 2007 年のウクライナをめぐるガス紛争と 2008 年のリーマン・ショックとにより、ロシアの西側市場への販売には限界がみえた。なかでも約 2 割のエネルギーを海外に依拠してきた米国では自給が可能となるシェールガス革命が起きた。ロシアの欧米という西側重視の輸出政策は深刻な再検討を求められた。

この結果 2006-07 年前後からロシアの最大の輸出産品である石油ガスの販路を成長著しいアジア太平洋へ方向転換するという顕著な変化が生じた。東シベリア・太平洋石油パイプライン (ESPO) の建設が始まったのは 2006 年であったが、このパイプラインは 2012 年末にナホトカ郊外まで開通、太平洋向け石油輸出が可能となった。また 2009 年頃からサハリンの LNG ガス輸出も始まった。2007 年に採択された「東方ガス計画」のように、中国やアジア志向のガス田開発とパイプラインを通じてのアジア太平洋への輸出に重点が移ってきた。

(3) シベリア・極東開発とアジア重視政策の連携

とりわけプーチンはこのような東方シフトを東シベリア・極東の地域開発と結び付けたことが特徴である。土地、エネルギーや水など巨大な資源がありながらほとんど未開拓であったこのフロンティア開拓に関心を示した。とりわけ 2006 年 12 月の安全保障会議において、プーチン政権は極東の人口がソ連崩壊後毎年 1% ずつ減少し今や 620 万人になったことに注目、この傾向を覆すための大規模な極東開発の戦略的決定を採択した。また同様にアジア太平洋でのロシアのプレゼンスを確保するため、APEC だけでなく、東アジア・サミット、ASEAN 地域フォーラム、アジア欧州会合 (ASEM) といった主要機構にロシアが参加することを志向、このため 2012 年 9 月に APEC 会議をウラジオストクで開催するなど、アジア太平洋への関心をいっそう深化させた。これらの目標のため 6000 億ルーブリ以上という巨額の資金を投入した。2012 年 12 月の大統領教書も「21 世紀のロシアの発展ベクトルが東である」と宣言、アジア太平洋地域の発展のなかでロシアの比重を高めるための方策を採るよう要請した。経済的特典を付与するなど内政との連関を強化すると同時に、太平洋地域でのダイナミックな外交を展開することを示した。このなかには対日関係を複雑化した 2007 年から 15 年までの「クリル経済発展計画」も含まれていた。

しかし世界市場にこれら資源を輸出するためにはパイプラインや鉄道を通じて数千キロにわたる輸送コストがかかる。純経済的合理性のみからいえば、多くの経済専門家も指摘するように東シベリア・極東開発はそのままではコスト高となって割に合合わない。したがってその政策展開には純粋な経済的合理性を超えた次元もまた存在する。

2. 「東方重視」の戦略的背景

東シベリア・極東地域の開発の目的は、資源開発と輸出志向と同時に、戦略的思考や安全保障など他の理由に求めざるを得ない。そのような要因としては、1) 世界経済の軸がアジアに移り、ロシアにとっての新市場となったこと、2) 東アジア政治のリスク、特にロシアからいえば対中関係への不安、朝鮮半島での危機などといった地政学的要因、が挙げられる。

(1) アジア太平洋の時代

現代ロシアの東方シフト外交は、こうして国内での東シベリアや極東の開発と不可分に絡んでいる。とりわけ東シベリアや極東での豊富な燃料エネルギーをソフト・パワーとして戦略的に展開しているプーチン政権は、その新たな販路としてのアジア太平洋地域に注目している。アジア新興国経済がロシアのエネルギー輸出にとって新たなフロンティアと

なった。2009 年はロシア極東がアジア市場へ初めて LNG ガスを輸出し、そして ESPO を稼働したという意味で、「入皿」の画期となった。

なかでも世界経済の 55% (2010 年) を超える比重をもつにいたったアジア太平洋地域の重要性については多言を要しない。特にリーマン・ショック後の経済的落ち込みが激しいヨーロッパに対し、アジア経済のダイナミックな成長をロシアは重要視している。2012 年のロシア大統領教書や大統領の 5 月指示、さらには 2013 年 2 月の「ロシア連邦の外交概念」など外交、安全保障の重要文書、さらには各種シンクタンクの政策文書が共通に指摘しているところである。たとえば「外交概念」は、世界の政治経済の重点が漸次移行しているアジア太平洋でのロシアのプレゼンスを拡大することはますます重要性が増している」と指摘、この傾向を利用してシベリア・極東経済を立ち上げると同時に、アジア太平洋での安全保障のアーキテクチャーを集团的な基盤の上に作ることを主張している (75 項)。

(2) シベリア開発の国内要因と中国の含意

特に経済的にはロシアを遙かにしのぐ超大国と化した対中関係への不安もまたロシアの東方重視政策の背景となっている。軍事的な意味での中ロ戦略関係について論じることには紙幅の関係も出来ないが、ロシアの対中武器輸出などもほぼ 2006 年前後を頂点に次第に低減していることはよく指摘されている。

とりわけ重要なのがロシアにとっての中国市場の拡大と同時に、経済安全保障の観点である。つまりロシア極東の資源開発もそのまま放置すれば中国の「燃料基地」に化すのではないかという危険もまた存在する。実際プーチン政権初期の最初の重要な内政的事件となったミハイル・ホドルコフスキー事件も、単なる民間企業への国家的介入とか、政治志向をもつオリガルヒへの牽制といった意味だけでなく、ホドルコフスキー率いるユーコス社が中国への民間パイプラインを通じたエネルギー輸出問題と関連していたことを指摘することは無意味ではないだろう。この紛争を通じて石油エネルギーやその運搬手段など戦略資源の国家管理を主張したのがプーチンであり、エネルギー開発をめぐる市場的計算を超えた戦略的思考を重視したのがブレーンであるサンクトペテルブルク鉱山大学のウラジーミル・リトビネンコらであった。こうして中国の大慶へ民間パイプラインを促進しようとしたユーコス社やこれを支持した当時のミハイル・カシヤノフ内閣は後退し、プーチンを先頭とするシロビキ系エリートの台頭へと至った。

シロビキとは KGB や軍など強力 (力、つまりシーラ) 官庁のエリートで燃料 (ロシア語でシリヨ) 戦略資源を管理することを図った権力エリートを指しているが、彼らはこの論争でアジアへの国有パイプラインでの輸出を決めた。2004 年 5 月にはシロビキ系のミハ

イル・フラトコフ内閣が成立、以降プーチン政権はアジア太平洋パイプラインなど国営のトランスネフチ社を通じたアジアへの市場拡大へと舵を切った。2009年に第1段階である中国ルートが完成、続いて2012年末には極東クジミノ港ルートも完成した。ここには中国市場にのみ依拠しないというプーチンのバランス感覚がある。

このようにロシアのエネルギー輸出問題には政治と経済とが常に絡み合う。つまり東シベリア、極東アジア開発への転轍は、同時にどのようなパートナーとともにこの地域を開発を模索するかという問題とも関係している。実際にロシア政府の研究機関、高等経済院のヤロスラフ・クジミノフ学長、経済学者マウラリベラル派の学者がプーチンⅡ政権成立時に提示した「戦略 2020」（2012）などには、東への志向が市場志向と親欧米外交と関係していると主張する。中国の現代化はロシアにとって脅威となるという考えからシベリア開発のモデルを「韓国、日本、米国」に求めるのが改革派の潮流である⁴。極東開発をめぐるウラジスラフ・イノゼムツェフら改革派学者だけでなく、反政府系のニコライ・ルシコフなどリベラル反対派の政治家も中国への慎重さを求めている。

もっとも対中問題では科学アカデミー「極東研」など親中系の保守派の学者集団がある。保守派ではないが、かつて安全保障担当書記であったアンドレイ・ココーシンも中国との関連で極東シベリア開発を主張する論客である⁵。またプーチン・ブレインでも政治学者セルゲイ・カラガノフらは中国とのバランスをとりつつウラジオストクを第2の都にすべしといった主張を通じて、アジア太平洋のインターフェースとしての極東開発を主張している。とりわけプーチン大統領の国際顧問会議であるバルダイ・クラブは、『大洋をめざしてーロシアのアジアへの突破』1（2012）、2号（2013）を通じてロシアのアジア太平洋進出を目指す方針を積極的に提起している⁶。

（3）極東重視の政策履行

このようにプーチン政権は東方シフトに応じてアジア極東に力点を移してきた。2006年末のアジア・シフトへの決定が当時の政府ではなく、安全保障会議（ニコライ・パトルーシェフ書記）でなされたのは象徴的である。パトルーシェフ自身も北極圏航路に関心が深い⁷。2012年5月に発足したメドベージェフ内閣もまたこの極東重視の政策を履行するため新たに極東発展省を新設し、ハバロフスク州前知事から極東管区の大統領代表であったV・イシャーエフを代表兼務で初代の極東発展相に任命したことは既述した。同省は政府計画を監督する権限をもち、首都とハバロフスクに拠点を置いた。また対外経済銀行にバイカル・アムール鉄道（BAM）やシベリアといった鉄道の現代化やインフラ整備、チャヤンダなどガス開発の優先的投資計画を提示した。さらには9月のウラジオストク・サミッ

トでも政権の東方シフトを明確にした。

もっとも中央政界に基盤が乏しかったイシャーエフが、プーチン政権の志向をどこまで理解していたかは疑わしい。とりわけ東シベリアや極東に重要な既得権益をもつエネルギー部門や交通、軍需産業の権限に同省はほとんど切り込めなかった。このため極東発展計画は地域の要求を総花的に寄せ集めたものであるとも批判された。

実際にプーチンⅡ政権のもとで政治指導部のコミットと実際の経済的成果とを比較すると依然として経済的効果はいまだ進捗しているとはいいがたい。プーチン政権が1年余で2013年8月にイシャーエフ極東相を解任した直接の理由は不明であるが、実際この1年間の経済の停滞、いな極東諸州などでの経済などのパラメーターは悪化、とりわけ東シベリア・極東で顕著となった。2012年9月からの1年間での全国の入収入減は1.3%であった。なかでも入収入減がワースト10のうち、極東・東シベリアの8地域（ユダヤ人自治州、トゥワ共和国、マガダン州、ハバロフスク地方、ブリヤート共和国、アムール州、アルタイ共和国、カムチャトカ州）も占めているのは極東重視を掲げた当局にとって危機的であった⁸。これらに2013年夏の極東での水害が重なってイシャーエフ担当相の交代に結び付いたと考えられよう。

さらに極東開発をめぐるのはプーチン大統領とメドベージェフ首相との間に明確な温度差や接近法をめぐる対立があることも知られている。国家的なコミットなくして極東開発はないというプーチンらは2012年大統領選挙の最中、セルゲイ・ショイグ非常事態相を通じて極東開発公社構想を提起した。この公社（Goskorporatsia）は、ソチ五輪や軍需産業などプーチン政権の経済政策の目玉でもあるが、国家の市場経済への介入であるとしてアルカジー・ドゥボルコビッチ副首相らリベラル経済学者が批判していた。実際メドベージェフ首相らも極東発展省設立1州年の5月、極東開発では同省と投資基金で十分であると公社方式に否定的見解を示した⁹。もっともその後彼は極東での国家的コミットの必要、開発公社方式には原則的な反対論者のメドベージェフ首相なども極東ではこれに傾かざるを得なかった¹⁰。

こうして2013年8月末に極東に来たプーチン大統領は、イシャーエフの代わりにそれまで大統領補佐官であったユーリ・トルトネフを副首相兼務で極東担当の大統領代表とした。またプーチン直系の「全ロシア国民戦線」、「実業ロシア」共同議長だったアレクサンドル・ガルシカを極東担当相に任命した。トルトネフはもともと石油関連の教育を受け、共産党青年組織から市長、そして州知事を経て、プーチン時代は天然資源エネルギー相、そして2012年からは大統領補佐官であった。またガルシカ新極東発展相は若手企業人として大統領や政府で財政などの委員会に多く関与し、先の改革派の「戦略2020」にも参加し

てきた経緯がある。

新たに政府の極東発展社会経済問題委員会の委員長となったメドベージェフ首相は 10 月 24 日の極東コムソモールスク=ナ=アムールでの多くの閣僚が関与した政府会議で極東開発のコンセプトを輸出志向に転換することを主張した。この会議では連邦政府機関の権限が極東発展相に移されたことで同省の権限は大幅に拡大した。ガルシカ新大臣はアジア市場への極東からの輸出が 2%になれば、年間 6%の成長が可能となり地域総生産高の倍増が可能になると、競争力ある経済特区創設など輸出指向経済への転換を訴えた。マスコミはこの会議を指して極東発展省に地域発展の全権を与えるものと、トルトネフ大統領代表の勝利と評した¹¹。

このような一連の人事は、プーチンが極東開発に多様な人材を登用、競合させることでアジア太平洋に参加する極東開発への刺激とする意図とみることができる。他方極東への国家的コミットを軽視してきたメドベージェフ首相への厳しい批判の表われとみることもしできる。それでも 2013 年 12 月の大統領教書もその後の人事政策もメドベージェフ首相の交代まではすすめなかった。また第 1 副首相からロスネフチ社会長となったセーチンなど産業界、またマガダン生まれで極東と縁の深いイーゴリ・シュワロフ副首相などの影響もまた強まっている。国家が極東開発にコミットするという意味での極東開発公社構想の生みの親であるショイグ国防相も極東開発に個人的意欲を示しており、プーチン政権の極東政策はまだ渾然とした側面もある¹²。ちなみに議会レベルで極東、特に対日政策に影響力を持っているのは現在国家院議長であるセルゲイ・ナルイシキンであり 10 回以上日ロ文化フォーラムを通じて日本を訪問した。議会では対日議連のミハイル・スリペンチューク議員はアルタイ共和国出のエネルギー部門出身である。反対派ではウラジーミル・ルジコフ議員も同共和国出で、農業食糧問題に造詣が深く、シンガポールでのバルダイ会議に参加した。

3. ロシアの安全保障とアジア極東—安全保障：軍事・エネルギー、そして食糧

冷戦後ロシアの安全保障概念は、総じて言えば冷戦期のイデオロギー的かつ軍事優先的な狭義の概念から、気候変動、経済やエネルギーなどを包含した広義のそれに変わった。日本でいう総合的安全保障という概念に近いが、人口や民族問題など国内的脅威が対米・対中など対外的脅威よりも重視された。2009 年の国家安全保障概念や 2013 年 2 月のロシア連邦の外交概念などの公文書にもこの伝統は踏まえられている。

ロシアの狭義安全保障との関連での中国問題は、前節で指摘したので繰り返さない。しかし中国との関係はエネルギーから、食糧や人口など広義の安全保障とも絡み、いずれに

しても対中関係はロシアにとって包括的な問題となっていることは言うまでもない。

ロシアのソフト・パワーとして特に 21 世紀に注目を浴びたのは石油・ガスといったエネルギー資源だった (Shevtsova, 2004)。ヨーロッパのほうでロシアのエネルギー戦略に対して安全保障の関連を問題視した。ウクライナとのエネルギー価格をめぐってロシアは政治を絡ませるという批判があった。この懸念は 2013 年 11 月のウクライナ=EU 関係でも繰り返され、結局ウクライナのヤヌコビッチ政権はロシアからの安価なガス価格を理由として EU との連合協定を諦め、親ロシア的立場に舵を切った¹³。もっともウクライナがロシアの呼びかける関税同盟に参加するかは問題であろう。他方ヨーロッパの経済危機とともに西側市場へのロシアの関心は減った。シェールガス革命もあって 2020 年頃に自給可能となった米国へはエネルギー輸出という方途ももはや絶望的となっている。勢いロシアのエネルギー外交の標的はアジア太平洋へと向かう。

他方経済成長著しいアジア、つまり「東」では 3・11 の東日本大震災以降、中東の政治的不安定とも絡んでロシアのエネルギーの魅力が増している。震災直後当時のプーチン首相・セーチン連邦副首相が対日ガス支援を訴えた。そうでなくとも世界の LNG の半分は日本と韓国とが消費する。北朝鮮をめぐるロシアのガス・パイプライン構想は実力者張成沢の粛清や処刑など金正恩体制の不安定もあって棚上げとなっている¹⁴。しかし中国、韓国、日本などにロシアは積極的である。

この点で注目できるのは 2013 年 2 月、今や世界最大のエネルギー会社となったロスネフチ社のセーチンが事務局長を務める大統領燃料エネルギー委員会がガス輸出でのガスプロム社の独占を廃したことである。このこともあってロシアは 2013 年末現在で、ウラジオストクのガスプロム社による LNG ガス工場、同じくロスネフチ社のサハリンの工場、そしてヤマルネネツ半島でのノバテク社による各 LNG 工場建設が進行中である。これらの企画はいずれも 1) エネルギー安全保障と極東、2) アジア太平洋という新しい問題構成を提供する。

この文脈で日ロ協力の大きな可能性があるのは、北極海航路の創設とルート確定における協力である。ヤマルネネツでの LNG 企画には中国の石油ガス公団 CNPC 社と並んで日本の日揮が関係している。数年前から日本企業は北極海ルートを利用する見通しに立って、大規模な調査を実施している。北極海ルートが通常のものとして使えるようになれば、全長 2 万 3000 キロのスエズ運河、インド洋経由による日本から欧州への航路を縮めることができる。この企画には、欧米市場の不調を抱えているノルウェーなども大きな関心をもっている。調査プロジェクトはノルウェーや日本、中国、韓国、シンガポールを加えた大型国際コンソーシアムとなり、2013 年 12 月にシンガポールで創立記念シンポジウムが開催

された¹⁵。もっとも気候変動の予測は難しく、砕氷船を必要とする冬期の輸送コストは高くつくことから即座に転換が生じるかは問題だが、将来はこれにインドなども加盟する可能性がある。

また同様、サハリンと日本とのガス・パイプライン敷設の可能性は10年以上にわたって検討されてきた。安価なエネルギーを必要とし、その源泉を中東以外に多角化することが求められるフクシマ後の日本にとって、同地は近接で、しかもLNGによる輸送より安価であることもあって可及的速やかな展開は望ましくもあろう。また同様に極東ウラジオストクと新潟とのパイプライン敷設も可能性があるろう。電力輸出もまたこのような可能性が検討されている有力企画である。交通インフラという意味では日ロ協力で航空路の開設も検討されよう。サハ（ヤクート）からウラジオストクを経て新潟に向かうルートなども可能性がある¹⁶。

食糧安全保障との関連は、2012年ウラジオストクAPEC首脳会談で出された新課題でもある¹⁷。ロシアのシベリア・極東は世界の水資源、耕地面積などに恵まれ、気候変動や地球温暖化の影響もあって世界の食糧庫となる可能性がある。たとえばアムール州での寒冷地農業協力がすすんでいる¹⁸。東シベリアのアルタイ共和国はやや交通手段に難があるが、穀類生産では耕地面積は極東南部だけでなくアルタイなども有望である。漁業資源もまた日本などの市場に開かれている。中国やアジア太平洋地域が重要な輸出先となる。このように食糧、エネルギー、人口などの安全保障問題が、狭義の軍事面での安全保障とも絡みながら展開される。

4. 日ロ関係への含意

2012年からのロシアの上述の発展は、とりわけ東日本大震災以降の新しい方向を模索する日本での政治経済の動向と軌を一にし始めている。とりわけフクシマ原発事故後のエネルギーへの新しい模索のなかでロシアの東方シフトは多くの利害の一致、ないしは近接点がみられる。ロシア側外交評議会の対日関係の報告書も指摘しているように、領土問題を省くと日ロ関係には大きな意見の相違がなくなってきた¹⁹。アベノミクスなどの新経済政策からみても日本の省エネ技術や医療、食糧など、またハイテクなどが展望ある。さらには、またロシアの観光面でも可能性が広がる。

なかでも日ロ関係での戦略的な変化を象徴するのは2013年11月初め東京で開催された2+2の外交、防衛担当閣僚会議の制度化であろう。東京で日ロ間の外務・防衛閣僚協議（つまり2プラス2）が開かれたのは、今年4月の安倍総理とプーチン大統領とのモスクワ首脳会談で合意されたからであるが、ラブロフ外相とショイグ国防相、日本側からカウンタ

ーパートである岸田文雄・小野寺玉典両大臣が出席した。この「2 プラス 2」というフォーマットは、日本ではまだ米国やオーストラリアの2ヵ国ほどしか、ロシアもまた英国、米国、フランスなど5国としかやってこなかった。「戦略的パートナーシップ」を象徴する外交安保レベルの会議体が定例化されるようになったこと自体、日ロ関係の文脈が大きく変容したことを象徴する。

背景にあるのはプーチン・ロシアの政治外交的な優先順位の変化である。その前の2007年には第1次安倍内閣で日ロ戦略対話が初めて開かれた。そのときの谷内正太郎次官が安倍第2期内閣で制度化され、12月に発足した日本版国家安全保障会議（NSC）の新局長となることにも注目したい。ロシアはこのような日ロの安保対話の重要性を自覚し、2012年10月には安全保障会議のニコライ・パトルシェフ書記を野田政権に送って戦略対話が開始されていた。2+2の制度化によって日ロ関係は文字どおり戦略的なパートナーシップへと関係が格上げされてきた。このような戦略的協力の背景に、日本海からオホーツク海を経て北極圏へ至るルートが将来の北極経由の石油、ガスなど交通の要衝となる地経学的変化もみて取れよう。

2013年4月の安倍=プーチン会談以降日本政府は、4度の首脳会談が示しているように日ロ関係改善への積極的な取り組みを示している。平和条約問題も次官級での交渉が加速された。また内閣官房には世耕弘成官房副長官を中心とする対ロ政策の調整機関が作られたが、これは民主党政権以前にはなかった制度である。

その他、日ロが戦略レベルで取り組むべき課題として浮上している最大の地域課題は朝鮮半島危機をめぐる問題もある。2006年の北朝鮮による核実験強行以降、6者協議は朝鮮半島核問題解決の枠組みとして機能停止に陥っている。ロシアの朝鮮半島縦断ガス・パイプラインも2013年秋の段階で棚上げ状態である。とりわけ2011年12月の金正日国防委員長死去と三男の金正恩第1書記就任による継承を経てますます不透明感が増している。いまだに不安定な金正恩指導部周辺には、先軍政治の継続を掲げる軍部とこれに消極的な金一族との関係など不透明な確執があり、とりわけ経済政策を巡る対立も激化してきた。こうしたなかで2013年12月に金正日の実妹金慶喜の夫張成沢の粛清・処刑が生じた。彼は対中関係改善と改革路線に積極的であったといわれ、したがって彼に変わった朝鮮人民軍政治部の崔竜海など軍内部の保守派の影響力も強まり、核問題での朝鮮半島の不安定さもいっそう増している。日ロ関係改善はこの面でもいっそうの緊密化という課題がある。

－ 注 －

- ¹ <http://vostokmedia.com/n183332.html>
- ² 2011 年 11 月 対外経済銀行が「極東バイカル地域発展基金」を作って 2015 年までに 700 億ルーブルの投資を決めたのが転機となった。もっとも 2013 年 10 月に政府は極東、ブリヤート、ザバイカル、イルクーツク社会経済発展国家委員会を廃止した。
- ³ <http://eng.kremlin.ru/news/6402>
- ⁴ <http://strategy2020.rian.ru/>
- ⁵ <http://russian.people.com.cn/31519/7808891.html>
- ⁶ Toward the Great Ocean,2012;Toward the Great Ocean-2,2013.これはバルダイ・クラブの報告書である。
- ⁷ <http://www.rg.ru/2011/08/08/patrushev.html>
- ⁸ 住民の収入減が顕著な地域ワースト 10（2012 年と 13 年 8 月対比）
- | | |
|----------|------|
| サマラ州 | 85.8 |
| ユダヤ人自治州 | 86.4 |
| トゥワ共和国 | 88.3 |
| マガダン州 | 90.8 |
| ケメロボ州 | 90.8 |
| ハバロフスク州 | 93 |
| ブリヤート共和国 | 93.2 |
| アムール州 | 93.3 |
| アルタイ共和国 | 94 |
| カムチャトカ州 | 94.4 |
- （出典「独立新聞」2013 年 11 月 12 日）
- ⁹ <http://vostokmedia.com/n168873.html>
- ¹⁰ Nezavisimaya gazeta,22 Okt.,2013
- ¹¹ Kommersant,25 Okt.,2013
- ¹² <http://amurmedia.ru/news/khabkrai/21.10.2013/309990> ;
- ¹³ 『朝日新聞』2013 年 12 月 17 日。
- ¹⁴ 『信濃毎日新聞』2013 年 12 月 14 日拙稿
- ¹⁵ Toward the Great Ocean-2,2013. 『山形新聞』2013 年 12 月 24 日拙稿
- ¹⁶ アファナシエフ大使との筆者のインタビュー, 2013 年 12 月 4 日（ロシア大使館）
- ¹⁷ Toward the Great Ocean-2,2013.p.12.
- ¹⁸ 『朝日新聞』2013 年 4 月 28 日
- ¹⁹ ロシア外交評議会『現代日ロ関係とその発展の展望』2012 年 9 月（露文）

第2章 ロシア極東地域の政治・経済情勢と対外経済関係 —極東政策の歴史的考察を中心に—

杉本 侃

はじめに

極東地域を所管する副首相が誕生した。筆者がかかる提案をしたのは1997年4月であったので、実に16年が経過して実現したことになる。

1996年4月に「極東ザバイカル地域経済社会発展連邦プログラム」が発表された。ソ連時代の極東は、ヒト・モノ・カネなど地域経営に不可欠な要素の多くを中央に依存していたので、独力で生きていける基盤に乏しく、市場原理が導入され経済性が重視されるようになると中央からの支援も途絶えて社会も経済も疲弊の一途をたどった。

「1996年プログラム」はかかる状況からの脱却を目指して極東が中央政府に要請したことを受けて連邦政府が承認したものであり、当時の地域開発計画ではロシア唯一の大統領プログラムでもあった。

筆者はこの文書の特徴、即ち市場経済体制に移行したロシアで、特定の地域に対して中央政府の関与が復活する動きが期待されたことから、詳細に分析して『ロシア研究』¹に紹介し、そのなかで実現に当たったの提言を行った。「1996年プログラム」は「極東ザバイカル地域復興開発基金」の設置を予定するなど、その後のプログラム策定など極東政策に受け継がれた独創的な発想が盛り込まれてもいる。

極東発展プログラムはその後2度にわたって更新されたが、アジア太平洋経済協力（APEC）会議関連など一部の事業を除き、いずれも期待された成果は得られていないというのが一般的な評価だと思われる。

2013年3月には「対象期間を2025年までとするプログラム」が新たに発表されたが、これも策定と承認の過程でさまざまな問題が指摘された上、極東では全権代表と開発相が更迭されたことから、実現には紆余曲折を予見する向きがある。

極東地域は我が国の対ロシア政策において重要な位置付けにある。当調査事業ではその認識の上に立ってロシアの東進政策や極東の対外経済関係を考察するが、今年度は中間報告として、ロシアの極東政策と対アジア太平洋経済政策の歴史的流れを中心に分析した。

1. ロシア生誕前後の極東地域の位置付け²

(1) ゴルバチョフ時代の極東政策

まずゴルバチョフ書記長の極東・アジア政策に遡る。1986年7月28日にヴラヂヴォストークで行った演説が新生ロシアの極東政策に直接的に影響を及ぼしているからである。ゴルバチョフはハバロフスクとヴラヂヴォストークを訪問し、両市で演説した。前者は内政ならびに国内改革を中心としたものであったことに比べ、後者の重点はアジア外交に置かれていた。

ヴラヂヴォストーク演説の斬新さは国内外の注目を集めた。この演説がそれ以前のソ連の政策と異なる主な点は、①ソ連は米国と共にアジア太平洋地域に属する国であり、当地域における協力の基礎を築く協議に加わる用意があると表明したこと、②日本を世界経済で重要な役割を果たしている注目すべき国であると評価したこと、③ソ連極東地域をその地理上・資源上の利点によってアジア太平洋地域との経済協力を推進する可能性を有しており、国際的に広汎な展望を持つ地域として位置付けた点、などにある。

ゴルバチョフは、この演説のなかで、極東地域を「自給自足体制の確立を今後の発展の基本方針とし、その実現のためにアジア太平洋諸国との貿易拡大の可能性を十分に活用することが必要」であることを強調している。1988年9月にはクラスノヤルスクで極東地域の開発政策を確認する演説を行っている。

この2つの演説では、経済特区（自由経済区）の設置や外資導入の奨励および外国貿易上の特惠制度の導入など同地域の特殊性を認識し、地域の持つ可能性を広汎に活用した極東の発展に関する具体的な措置が検討されていることが明らかにされた。

(2) 2つの極東開発プログラム

ゴルバチョフが提案した措置は、ロシアになってから策定された地域開発政策に反映されるが、ここではソ連時代末期に策定された2つの極東開発計画に敷衍する。

最初は1987年7月にソ連共産党政治局が承認し、同年8月末に党中央委員会とソ連邦閣僚会議が採択した「2000年に至る極東地域、ブリヤート自治共和国およびチタ州の生産力長期発展総合プログラム」であり、2つ目は極東経済協力協会³が1991年5月末に採択した「2000年に至る極東ザバイカル地域の社会経済危機脱出・発展構想」である。

しかしながら、ゴルバチョフ期の極東政策は期待とは裏腹の虚脱症状を極東に残した。

このプログラムは2つとも実現に向けて動き出すことが無かったからである。前者は発表された直後から地に足が着いていない画餅と批判された。関係省庁との調整も充分には行われていなかったとも評された。後者は地域の学者や研究者が策定したが、中央政府の

支持が得られないまま立ち消えとなった。

中央依存が強かった極東では分離自立と求心依存の2つの考え方がないまぜになっており、極東政策が中央の指導で実行されるという当初の強い期待感が消えたことで、自立への指向が急速に高まっていった。それと同時に極東経済協力協会に対する期待も弱まり、各地域が独自に中央と折衝して優遇条件を得ようと試み始めた。

各地域が自己の裁量で経済活動を営もうとする動きを加速した要因は2つある。

ひとつはサハリン-2プロジェクトの契約交渉である。1986年に発足したこの事業の外資との交渉が本格化したのは1991-92年であるが、自地域が有する資源を背景としたサハリン州の経済自立の動きが他州に波及したことである。2つ目は1991年のロシア大統領選である。エリツィン候補は地方遊説で地方・企業の裁量権の拡大を行く先々で公約し、大統領になってからその公約が仇になりロシアを混乱させる一因にもなった。

各地域は独自でモスクワと折衝して有利な条件を勝ち取ろうと奔走し始めた。自地域が持つ潜在性を過大に評価し、外国企業が莫大な資本を携えて大量に進出してくると言う幻想を抱く地方もあった。

現実には西側はゴルバチョフの自由化政策やエリツィンの市場経済化を評価し、米国や日本の企業は挙げて極東に押し寄せた。極東は自地域の魅力を過信し、それが幻想であることに気付くのに時間は要らなかった。市場経済の下で西側企業と信頼関係を築いたロシアの企業家は皆無に等しく、進出した企業のほとんどは失意のうちに撤退した。

極東地域に経済性が認められる事業が簡単に成立するほど地域の潜在力は高くなかったし、中央政府が各地に付与した特惠条件⁴が機能することも無かった。そもそも地域政策そのものが存在していなかったし、外資導入や優遇措置についても一貫した方針は存在していなかった。

各地が独力で試みた動きに諦めが出て極東の目が覚め、域内結束を図る動きが再燃したのは1992-93年頃である。極東経済協力協会が大統領令⁵によって「極東ザバイカル地域経済協力協会」と改称したのは1991年11月、旧党官僚の協会支配が終焉し時代に即した新しい体制が敷かれたのが1993年後半であり、協会本来の機能である広域連携に向けて動き出した。

(3) 1996年の極東ザバイカル発展プログラム

「1996-2005年を対象期間とする極東ザバイカル地域経済社会発展連邦プログラム」は中央省庁、極東ザバイカル地域経済協力協会、地方行政府および学術機関などが策定に当たり、1996年4月15日にロシア政府の承認を受け、その後大統領プログラムのステータ

スを獲得した。

結果として、計画目標の達成度はかなり低いとされるが、現在の極東政策に継承された構想や考え方が幾つかあるので、筆者の当時の提言も含めて概述する。

(a) プログラムの管理機構

「1996年プログラム」については実施に関する政府委員会（委員長は副首相）が1997年に設置された。最近の事例では2006年12月に極東ザバイカル社会経済発展国家委員会⁶の設置が大統領によって決定された。

前者ではプログラムの運営機関として、理事会と事務局からなる幹部会が設置され、理事会は連邦政府と極東ザバイカル地域の連邦構成体の代表によって構成され、事務総長には経済省次官が就任した。中央と地方の代表が連携する構造である。

他方で、最近の例では極東開発省の大臣と4人の副大臣が新任された（定員は5人）。大臣は経済人であるが中央から派遣され、4人の副大臣は企業人や官僚などであるが、いずれも極東に深い因縁はないようである。

大統領全権代表も中央から下ってきた官僚なので、現在の極東ザバイカル地域を広域に所管する責任者に極東出身者は皆無であり、「1996年プログラム」では極東ザバイカル地域の連邦構成主体の代表者が運営に関与してきたことに比べると、地域の主体性は薄くなり、中央主導が強まったといえる。

(b) 極東ザバイカル地域復興開発基金

「1996年プログラム」は「極東ザバイカル地域復興開発基金」の設置を予定した。この基金はプログラム運営機構の一部として存在する訳ではないが、基金理事長にはプログラム事務総長が就任するとされたので不可分の関係と見られる。

「1996年プログラム」の実施資金は、連邦政府がその20－30%を負担し、残りは地方政府および内外からの投融資とされ、復興開発基金はその確保を図る役割を担うとされた。

1996年以降に策定された地域開発プログラムでは復興開発基金のような金融メカニズムは予定されなかったが、2011年11月に極東バイカル地域開発基金が設立登記され、プログラムが予定する事業の幾つかについて政府からの拠出を得たり国内外の企業・金融機関からの資金を確保したりする機能を果たしている。

(4) 筆者の提言

「1996年プログラム」が発表された時、再び中央が主導する開発計画としてロシアのみならず日本でも大きな反響を呼んだ。日本ロシア経済委員会では要約版を和訳すると共に、日ロ経済会議にプログラム作成責任者を招いて詳細を聞くなど、全容の把握に努めると共に、日本が果たせる役割を検討した。

筆者は「はじめに」に触れた通り詳細に分析し、同時に、プログラムの実現に向けた提言を含めて『ロシア研究』に寄稿した。ここではその一部を紹介する。

(a) 極東専任副首相設置の必要性

「1996年プログラム」が大統領プログラムとしてのステータスを与えられ、アジア太平洋経済圏への参入⁷が最大の課題のひとつとされることを考慮すると、責任者は大統領側近、例えば副首相クラスを専任とし、同時にアジア太平洋諸国との協力問題をも兼管することが良いのではないかと考え、その旨を提言した。

副首相であれば関係省庁に対して指示することもできるし、ロシアがアジアの一員であると主張するなら、それを明示する本気の対応が必要とも考えた。

2013年になって大統領極東全権代表に副首相が任命された。全権代表は社会経済プログラムの実施が主務ではないが、極東専任の副首相が誕生した意味は大きい。

(b) 諮問機関の設置

極東の発展はアジア太平洋諸国との協力が大きな前提とされており、プログラムの実施に当たっても外国資金の誘致が不可欠とされたことを考慮し、外国の政府・民間の考え方が反映される仕組みが必要と思量し、プログラムの運営機関に諮問機関（顧問グループ）を設置することを考えた。

2010年4月にヴィクトル・イシヤーエフ全権代表は「投資誘致評議会」の設置を決めた⁸。日本を含む6カ国・国際機関の14名からなる構成で、会議は2回の開催にとどまっており成果については寡聞であるが、外国の声を聞く場ができたことは評価されて良い。

(c) 「極東ザバイカル地域復興開発基金」に審査機構を設置する案

この基金は、前述の如く、政府資金を取り扱うだけでなく、国内外の資金を調達してプログラムに投入する機能を持つので、海外の利益代表を含む協議・審査機関を設置する必要があると考えた。

現在の極東バイカル地域開発基金にそのような組織は存在しない。ただし同基金と親会社を一にするロシア直接投資基金には「国際諮問評議会」があり、日本を含む海外の12金融機関の代表がメンバーになっている。

極東バイカル地域開発基金は今のところ海外では国際協力銀行（JBIC）が唯一の協力協定締結者であるが、協力する金融機関が増え具体的な投融資案件の検討が始まると、調整や審査のための組織が必要になるかも知れない。

2. 新生ロシアの極東政策

（1）第1期プーチン政権とアジア・極東の位置付け

1999年12月31日に大統領代行に任命され、その直前の12月29日に「千年紀の境目のロシア」と題する報告を発表したが、極東を含む地域政策にもアジア太平洋諸国との関係にも一言も触れていない。国際関係では世界経済システムへの仲間入りとWTO加盟を果たす願望は述べられている。

2000年1月10日には「国家安全保障の概念」に関する大統領令が出され、対外経済問題ではロシア経済が世界の仲間入りをするための良い条件を作り出すこと、将来的にロシアが幅広く世界経済に参入し国際的な経済・金融機関との協力が拡大することが課題とされたものの、アジア太平洋地域との関係に言及はなかった。

3月6日には「有権者に対する公開書簡」を出すが、そこでも極東地域やアジア太平洋については敷衍されなかった。

この中間報告が対象とする地域が大統領の文書に初めて登場したのは「ロシア連邦の外交(対外関係)の概念」(2000年6月28日)である。APECやASEAN地域フォーラム(ARF)、上海協力機構(SCO)に積極的に参加する必要性が、シベリア極東地域の経済高揚に不可欠との視点で述べられた。

2000年7月8日に発表された「年次教書」には極東を含む地域政策について全く触れていない。2002年以降の年次教書では欧州や米国との関係の優先性が述べられた。

年次教書が極東に触れたのは2005年4月25日が初めてであり、北カフカース問題に続いて、「戦略的に重要な地域である極東の輸送、通信および電力インフラストラクチャーの発展に国家資源を集中して、この地をロシアと隣国との協力における支柱にしなければならない」とされた。

（2）ロシアにとってのアジア太平洋諸国の意義

プーチン大統領はアジア太平洋地域を自国産品の売り先であり、投資誘致の相手国とし

てプラグマティックに位置付けている節がある。前述「対外関係の概念」も同様である。

ロシアは日本の強力な後押し⁹によって 1998 年に APEC に正式に加盟するが、会議には 1997 年から出席した。プーチン大統領は 1999 年には大統領の代理として、また 2000 年には大統領として APEC 首脳会議に参加した。

2000 年 11 月に 2 つの文書が公表されている。ひとつは APEC 前に発表された「ロシア：新たな東方の見通し」であり、2 つ目はビジネス・サミットで大統領が報告した「ビジネスとグローバリゼーション」である。

ひとつ目の文書は、「私たちは第一にどのような具体的なプロジェクトをアジア太平洋地域のパートナーに提案できるかを考えている。エネルギー分野や環境、大陸棚開発から輸送の発展や具体的な投資プロジェクトに至る協力の可能性が開けている」として、10 項目ほどに及ぶロシア側の関心事項を羅列している。ロシアの対外政策では近年アジア太平洋地域への方向転換が生じているとして、大統領就任後の半年の間に中国、北朝鮮および日本を公式訪問したことを述べている。

2 つ目の文書では、プーチン大統領はロシアは WTO 加盟の準備を進めており、外国投資誘致に向けて魅力を高める努力をしていると説明し、APEC におけるロシアのビジネスの関心として輸出入品目を列挙した。締め括りに、ロシアの政治的な安定と経済の活性化が実務協力の広汎な可能性を開いていると述べた。

アジア諸国とのビジネスへの関心の高さが窺われる 2 つの文書である。

(3) ASEAN との関係¹⁰

ロシアが ASEAN の完全な対話国 (full dialogue partner) になったのは 1996 年 7 月である。協力に関する共同宣言は 2003 年 6 月 (アジア太平洋地域の平和、安全ならびに繁栄に関する) と 2004 年 7 月 (国際テロリズムとの闘いでの協力について) に発出され、2004 年 11 月にロシアは 1976 年の友好協力条約に加盟したが、双方の関係が大きく動いたのは 2005 年 12 月である。同月 10 日から 13 日にかけてプーチン大統領他政府首脳がクアラルンプールを訪れた。

その折に、初の双方の首脳会談が開催され ASEAN–Russia Joint Declaration on Progressive and Comprehensive Partnership が発出されると共に、経済と開発の分野での政府間協力協定が調印され、2005–15 年の期間の協力発展に関する総合行動プログラムが作成された。

ロシアが ASEAN との間で現在有している主な協力の枠組みは次の通りである。

政治問題協議のための外務次官会議、経済問題に関する高官協議、エネルギーに関する高官協議、共同協力委員会、共同計画・調整委員会、貿易・経済協力ワーキンググループ、

科学技術協力ワーキンググループ、テロリズム・国際犯罪対策共同ワーキンググループ、各種の分野別対話、宇宙での協力、文化問題専門家会合、エネルギー協力作業プログラム、観光協議、対話国財政基金への参加、商工会議所間の協力協定、ビジネス協議会他

3. プーチン大統領の極東政策の系譜

(1) 東方指向の必然性

極東地域は石油・天然ガスなどの天然資源を豊富に有しながら、開発はおろか探査すら充分に進んでいなかった。他方で、エネルギー資源は外貨（ソ連時代には交換可能通貨）の最大（7割以上）の稼ぎ頭であり、新たな輸出資源の供給地として東部シベリア・極東地域に期待がかけられた。

そこで1991年末のロシア生誕前夜にシベリア極東地域のエネルギー資源開発に係る2つの計画が発表された。

ひとつはソ連閣僚会議が中心となって作成した「東部シベリアおよびサハ共和国（ヤクーチア）の鉱床をベースとするロシアの石油ガス産業の形成コンセプト」（通称「Vostok Plan」）であり、2つ目はソ連邦地質省、ガスピロム、石油産業省、連邦科学アカデミーがコンソーシアムを組んで作成した「ヤクートおよびサハリンの天然ガスならびに東部シベリア・極東地域の鉱物資源の開発コンセプト」である。

前者については日本でもプレゼンテーションが行われ協力の可能性が打診されたものの、いずれの計画も実現に向けて動き出すことはなかった。ただエネルギー分野においても東方に目が転じられたことは、事実として認識できる。

他方で、ロシアとして東方に注目せざるを得なかった客観的な理由は他にもあった。以下に例示するが、ソ連邦解体によって加速された事柄もある。

- ・ 欧州（西方）の限界：ロシア（ソ連）は伝統的に欧州との関係が深い。エネルギー輸出を含む貿易でもほぼ半分が欧州が相手であった。しかしながら欧州経済に著しく伸びる見込みは薄く、エネルギー需要にも伸びが期待できない一方で、カスピ海沿岸諸国などが供給国として名乗りを上げ競争が激化している。
- ・ 欧州の対ロ依存軽減志向：欧州側としてもロシアに対するエネルギー依存を軽減する方針を打ち出し、国内対策を取ると共に供給ソースの多様化に向けて動き出した。
- ・ ソ連邦崩壊によるバルト海・黒海の港湾の喪失：東部諸地域の港湾の重要性が認識された。
- ・ 旧共和国経由の輸出の政治・経済的障害：ウクライナやベラルーシの例に見られる。（西側ではロシアを非難する公正を欠く報道が多い）

- ・ 急成長するアジア市場：限界の欧州とは異なり、アジアでは著しい経済成長が続いていてエネルギー需要も拡大の一途にあり、有望な市場として重要性が認識された。
- ・ 極東における現実的な危機：中央からの経営資源の供給減、人口の減少、経済成長の鈍化、市場インフラストラクチャーが未整備など低い市場競争力、加えて隣国からの人口圧力などが指摘されている。

（２）東進政策の流れ

ここではロシア、主としてプーチン大統領の東進政策を振り返ることとする（主要事項）。

- ・ 1992 年 1 月 ：ヴラヂヴォストーク市の外国人・外国船舶に対する開放¹¹
- ・ 1996 年 4 月 ：「1996 年－2005 年の極東ザバイカル地域経済社会発展連邦プログラム」
- ・ 1996 年 7 月 ：ASEAN 対話国
- ・ 1998 年 5 月 ：G8 正式メンバー¹²
- ・ 1998 年 11 月 ：APEC 加盟（会議参加は 1997 年 11 月から）
- ・ 2000 年 5 月 ：大統領管区設置・全権代表任命¹³
- ・ 2002 年 3 月 ：上記「極東ザバイカル発展プログラム」の対象期間を 2010 年に延長
- ・ 2002 年 8 月 ：プーチン大統領極東訪問（ヴラヂヴォストーク演説）
- ・ 2002 年 11 月 ：安保会議（極東の安全保障問題がテーマ）
- ・ 2003 年 8 月 ：「2020 年に至るエネルギー戦略」
- ・ 2004 年 12 月 ：ESPO 原油パイプライン建設決定
- ・ 2005 年 12 月 ：ロシア・ASEAN 首脳会談にプーチン大統領が出席（前出参照）
- ・ 2006 年 11 月 ：ハノイ APEC 首脳会議で 2012 年ヴラヂヴォストーク開催立候補
- ・ 2006 年 12 月 ：安保会議（極東の安全保障問題がテーマ。2002 年の安保会議で極東開発について指示した事柄が実行されていなかったため、改めて極東総合開発計画策定を指示し、また極東ザバイカル社会経済発展国家委員会の設置を決定）
- ・ 2007 年 9 月 ：「Vostok ガスプログラム」
：シドニー APEC 首脳会議で 2012 年ヴラヂヴォストーク開催確認
- ・ 2007 年 11 月 ：「2013 年に至る極東ザバイカル地域経済社会発展連邦プログラム」
（2006 年 12 月の安保会議の決定を受けて）
- ・ 2009 年 7 月 ：SKV 天然ガスパイプライン着工
- ・ 2009 年 11 月 ：「2030 年に至るエネルギー戦略」

- ・ 2009 年 12 月：「2025 年に至る極東バイカル¹⁴地域社会経済発展戦略」
：ESPO 原油パイプライン完成・輸出開始
- ・ 2011 年 11 月：「極東バイカル地域開発基金」登記
- ・ 2012 年 1 月：東部シベリア極東開発特殊公社構想浮上
- ・ 2012 年 5 月：極東開発省新設
- ・ 2012 年 8 月：WTO 加盟
- ・ 2012 年 9 月：ヴラヂヴォストーク APEC 首脳会議
- ・ 2012 年 11 月：国家評議会で極東問題を審議
- ・ 2013 年 3 月：「2025 年までの極東バイカル地域社会経済発展国家プログラム¹⁵」
- ・ 2013 年 8 月：イシャーエフ極東全権代表・極東開発相解任
：ユーリ・トルートネフ副首相・極東全権代表任命
- ・ 2013 年 9 月：アレクサンドル・ガルーシュカ極東開発相任命
- ・ 2013 年 10 月：全権代表・開発相新任後初の極東社会経済発展政府委員会開催¹⁶

以上（2013 年 12 月 26 日）

－ 注 －

¹ 第 24 号、1997 年 4 月。

² この項目は、杉本侃「極東の総合的な発展を目的とした広域アプローチの形成およびその実現に向けた課題」日本国際問題研究所『ロシア研究』第 24 号（1997 年 4 月）を基に執筆した。

³ 1990 年に極東 7 地域の地方執行委員会委員長および地方議会議長を構成員として設立されたもので、主な目的は域内経済発展に共通な課題を調整し、必要な要求を中央に提起することにあった。

⁴ エリツィン大統領が無原則に地域と結んだ権限分割協定は、1994 年 2 月 15 日のタタールスタン共和国との 1 件を嚆矢に全体で 42 を数えた。プーチン大統領は「千年紀の境目のロシア」で 1990 年代の教訓のひとつとして「経済・社会分野での統一的国家調整システム」の必要性を強調し、同年および 2001 年の年次教書において連邦・地方の関係に秩序を確立することを訴えた。2002 年の年次教書では、これらの協定の多くは「紙の上」だけであり実態は伴っていなかったことが報告された。

⁵ 1991 年 11 月 11 日付大統領令 No.194。

⁶ 発足は 2007 年 2 月 23 日（政府決定 No.127）で、正式の呼称は「極東、ブリヤート共和国、ザバイカル州およびイルクーツク州の社会経済発展問題国家委員会」である。なおこの国家委員会は 2013 年 10 月 19 日に廃止されたが、同年 9 月 17 日に極東社会経済発展政府委員会（首相が委員長）が発足した（同日付政府決定 No.810）。国家委廃止の理由は公表されていないが、極東開発省や政府委の設置と無縁ではないとされる。

⁷ 一般的に「統合」という表現が使われることが多い。「統合」には強い結束力がイメージされ易いが、ロシアがいう интеграция にはもっと軽い意味が多く、この場合も拘束力の強い「アジア太平洋」を指していないので、筆者は「参入」「仲間入り」と訳す。

⁸ 2010 年 4 月 13 日付全権代表通達 No.21。

⁹ Rossijskaya Gazeta（2000.11.14.）。

¹⁰ この項は、ASEAN およびロシア外務省の公式ホームページ他の公表情報による。

¹¹ 1991 年 9 月 20 日付大統領令 No.123。

¹² 1991 年から枠外参加、1994 年から政治討議参加、1997 年からほぼ全日程に参加。

¹³ 2000 年 5 月 13 日付大統領令 No.849。

¹⁴ イルクーツク州は、ドミートリー・メーゼンツェフ知事の時（2009年6月－2012年5月）、極東ザバイカル地域経済協力協会への加盟を申請した。連邦プログラムの対象地域に入ると、プログラムで予定されるプロジェクトに連邦予算が付されることが主な理由とされる。協会への加盟は決まっていないが、これ以降の計画にはイルクーツク州を含めたため「ザ」が付されなくなった。「ザ」を付すと「中央からみてバイカル湖以遠」に同州は入らない。

¹⁵ 2013年3月29日付政府通達 No.466-r。

¹⁶ 10月24日に開催されたこの会議には政府委委員長のドミートリー・メドヴェージェフ首相や極東開発相のガラーシュカも出席した。同日付コメルサント紙によると、主な論点は①東部開発公社の設立、②極東投資誘致・輸出支援庁の設置、③極東人材開発庁の設置、④新型特別経済地域の開設、⑤優先開発輸出ゾーンの設置などである。

第3章 プーチン大統領のアジア東方戦略についての考察¹

石郷岡 建

昨年、ロシア大統領（3 期目）に復帰したウラジーミル・プーチン氏にとって、シベリア極東開発は国家重要課題のひとつとして位置付けられている。プーチン大統領は、ロシア経済が下降傾向にあるなかで、さまざまな批判や障害がありながらも、断固として「シベリア極東の大改革」の夢を追い続け、一步も引かないという状況にある。なぜ、大統領はシベリア極東にこだわるのか、その思惑と思想的背景を探ってみたい。

1. プーチンとシベリア極東開発の接点はどこか？

なぜ、プーチン大統領はシベリア極東を必要とするのか？ その背景は何か？ プーチン氏はロシアのサンクトペテルブルグの生まれで、レニングラード大学法学部卒業後、国家保安委員会（KGB）に就職し、東ドイツのドレスデンに赴任、諜報活動に従事した。東欧社会主義圏の崩壊、東ドイツの崩壊を目撃したあと、サンクトペテルブルグに戻り、KGBから離脱した。当時、有力大統領候補と目されていた民主派のアナトーリー・サブチャク市長の下で副市長を務め、対外経済関係を担当した。サブチャク市長が市長選挙に敗れると下野し、その後、エリツィン大統領の目にとまり、大統領府へ呼ばれた。大統領府副長官、連邦保安局（KGB の後進組織）長官へと出世階段を上り、1999 年 8 月、首相に抜擢され、その年の大晦日、エリツィン大統領から後継者の指名を受けた。翌 2000 年 3 月大統領選挙に勝利し、同 5 月ロシアの大統領に就任した。

この経歴をみる限り、どこでシベリア極東とぶつかりあうのか、はつきりみえてこない。サンクトペテルブルグは、ピョートル大帝時代に西欧近代化を進めるために建設された人工都市で、「西洋への窓」とも呼ばれた。ロシア内陸部のモスクワと比べれば、解放的でリベラルな進取の精神に充ち溢れ、ロシアでは最も西欧的な都市といわれる。プーチン氏も、この自由な都市に育ち、西欧的文化・精神の洗礼を受けた可能性が強い。シベリア極東というアジア的雰囲気は感じられない。

諜報機関員として、サンクトペテルブルグから東ドイツへ赴任したプーチン氏は、西欧文化やその考え方に直接触れ、大きな影響を受けたと思われる。西欧理解は普通のロシア人よりは十分に進んでいると思われる。しかし、それが、逆に、西欧とロシアの考え方の違いを痛感し、ロシアへと回帰していったという可能性はあるかもしれない。特に、東欧社会主義圏の崩壊にショックを受け、西欧とロシアの根本的な差を見出したということは

十分にあり得る。

最近、話題となっているのが、プーチン氏はロシア正教会の異端の分離教徒（古儀式派）の流れを汲む家系ではないかとの仮説である。古儀式派というのは、17世紀に起きたロシア正教の典礼改革（ニコン総主教の改革）に反対し、主流派ロシア正教から分離し、抑圧・弾圧を受けた人々で、ロシアの伝統的な儀式を重要視する。ニコン総主教の教義を反ロシアと糾弾した異端派グループで、背景に反西欧・親ロシア主義の考え方があったとされる。プーチン氏は、この古儀式派の家系の流れを引き、ロシア伝統主義的な考え方を引き継いでいるのではないかとの疑問である。

ユーラシア主義地政学論を展開しているアレクサンドル・ドゥーギン・モスクワ大学教授などがプーチン氏の古儀式派の家系の可能性を指摘する²。ちなみに、プーチン氏はドゥーギン氏の地政学論からの影響を受けているともされるが、はっきりした確証はない。また、プーチン氏が古儀式派であるとの証拠も出ていない。しかし、プーチン氏の思想の核には、西欧普遍主義に対抗するロシア土着の保守主義の反抗的精神が宿っており、西欧世界に反発し、欧州でもない、アジアでもない、ロシアという独自の存在を主張している。

プーチン氏の経歴のなかで、唯一、アジア的なものといえるのは、少年時代に熱中したといわれる格闘技で、当初はサンボと呼ばれるロシア格闘技を学び、のちに柔道に転向し、黒帯の有段者になっている。柔道に含まれる日本的な武道精神には大きく影響され、今でも敬服していると自ら語っている。そのせいか、プーチン氏の二女のカテリーナはサンクトペテルブルグ大学（旧レニングラード大学）東洋語学部に入學し、日本語および日本史を学んだとされ、日本への関心は非常に強い。経歴では現れてこないアジアへの理解・傾斜は、個人生活のレベルでは見え隠れするといってもいいかもしれない。

2. プーチンは、いつシベリア極東開発に関心をもったのか？

モスクワ・カーネギーセンターのドミートリー・トレニン所長は、自著『THE END OF EURASIA』のなかで、プーチン氏は、大統領就任後間もない2000年7月、アムール河沿いの中国と国境を接するブラゴヴェーシェンスクの町を訪問した際に、シベリア極東問題を認識したと主張する³。

何をもって、プーチン氏がシベリア極東開発に関心をもったのか、詳しくは説明されていない。ただ、プーチン氏はアムール河の国境警備所を視察したとされ、アムール川を挟んで、ソ連時代の影を引きずり、暗く沈滞ムードにあるロシア側のブラゴヴェーシェンスクの町と、ビルが林立し目覚ましい発展をみせる中国側の黒河（ヘイホー）の町の対照的な光景を目撃し、強いショックを受けた可能性は強い。

プーチン氏は、この日、アムール州ブラゴヴェーシェンスクの町で、極東シベリア関係者を集めた集会を開き、次のような発言をしている。

「われわれが必要な措置をとらないと、シベリア極東地域は、中国語、朝鮮語、日本語を話し始めるだろう」

ブラゴヴェーシェンスクの町に日本人が溢れ、日本語が話されるという光景は想像しがたい。同様に朝鮮語もありえないのではないかと思う。問題は中国語で、シベリア極東地域に中国人が溢れ出てくるという光景の方が分かりやすい。プーチン氏は、シベリア極東地域に中国人が溢れ、ロシアの国家性が揺らぎ、シベリア極東地域がロシアから離れるとの危機を感じ、その感情を素直に表明したとみられる。

トレーニン氏は、このプーチン氏の発言をとらえ、ロシアの最高指導者として、事実上、初めて“中国脅威論”を展開し、シベリア極東の領土保全の危機を訴え、アジア東方戦略を開始したとの分析に帰結したと思われる。

10年後の2010年夏、プーチン氏（当時は首相）は再びアムール州を訪れている。ハバロフスクからチタまでのハイウェイ（約2000キロ）の完成に伴う記念ドライブを4日間にわたって繰り広げた。このドライブの途中、同行記者から次のような質問を受けている。

「20年前、アムール河の対岸には（中国の）小さな村しかありませんでした。現在は400万人の町（黒河）となりました。おかげでブラゴヴェーシェンスクの町では、中国人の姿の方が多くなっています。中国の経済拡張を止めることはできるのでしょうか？」⁴

これに対し、プーチン氏は、「中国の経済拡張は脅威ではない」と説明しながら、「われわれもそれなりの行動をせねばならないし、この地域を発展させねばならない。これまで、あまりにも不十分な注意しか払われてこなかった」と答えている。

10年前の「この地域は中国語が話される地域になる」という警告は現実味を増していることを示しており、プーチン氏のシベリア極東への熱意の裏には強大化する中国の影が色濃く覆っているといえるかもしれない。

実は、プーチン氏の2000年7月のブラゴヴェーシェンスク訪問は、大統領になって初めての外国訪問のなかに組み込まれていた。北京（中露首脳会談）→平壤（朝露首脳会談）→ブラゴヴェーシェンスク→日本（沖縄サミット、G8主要国首脳会議）のコースで、東北アジア3カ国を歴訪したのだった。G8サミット参加のついでに、東北アジア地域を回ったとも考えられるが、中国では江沢民主席、北朝鮮では金正日総書記と相次いで会談した。

特に、金正日総書記との首脳会談は、同総書記の外国首脳との初めての会談となり、大きな注目を浴びた。歴史的には、ゴルバチョフ＝エリツィン時代に悪化した露朝関係の改善が含まれ、ロシアの北朝鮮外交の再始動を意味していた。プーチン氏の東北アジア歴訪

の旅は華々しい外交デビューとなり、ロシアは東北アジアに大きな関心を寄せているとの印象を与える結果にもなった。

外交訪問の日程や儀典は短期間でできるものではなく、その原案は外務省を中心に数ヵ月前から準備され、用意されていた可能性が強い。つまり、ブラゴヴェーシェンスク訪問は時間をかけて練られた可能性が強く、「この地域は中国語、韓国語、日本語が話し始められる」との大統領の発言も、突発的な発言ではなく、何らかの意図があったと考えるべきかもしれない。プーチン氏はシベリア極東開発および“中国脅威問題”を、ブラゴヴェーシェンスク訪問で気付いたのではなく、それ以前に、すでに考えていた可能性があるということで、大統領就任とともに、温めていた東アジア戦略をスタートさせたということになるかもしれない。

ただ、プーチン氏の略歴を見る限り、シベリアや極東、あるいは中国問題を担当し、大きな仕事をしたという形跡はない。また、シベリア極東の詳しい状況を知っていたとも思えない。実は、プーチン氏は、エリツィン大統領から後継者指名を受ける5ヵ月前、首相に指名され、翌月（1999年9月）ニュージーランドで開かれたアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会議に出席し、江沢民主席と会談をしている。エリツィン大統領の健康状態がよくなく、代理出席を命じられたということになっている。プーチン氏にとっては、初めての国家的な外交活動だった。当時の一部マスコミからは「なぜ、俺がいなくなっちゃならないのだ」と、プーチン氏が文句を言ったとのうわさ情報が流れ、プーチン首相はアジアに関心がないのではないかとの憶測も流れた。真相は不明だが、当時の状況は、プーチン氏が野心的なアジア東方外交を抱いていたという印象にはない。それでも APEC 会議および江沢民主席との会談で、何らかの啓発を受けたかもしれない。

いずれにせよ、エリツィン大統領から首相に命じられた 1999 年 8 月から大統領選挙に当選する 2000 年 3 月の約半年間、プーチン氏は行政府のトップとして、ロシア全体を俯瞰し、シベリア極東問題も真剣に考えざるを得なくなったのかもしれない。そして、少年期を含め、長期間にわたって、漠然とながらも、シベリア極東を理解していた過去の記憶が持ち上がり、大きく立ち上がってきたのかもしれない。多分、プーチン氏にとって、シベリア極東問題とはロシア国家の将来を考える問題だったはずである。

3. プーチンは、なぜシベリア極東開発に関心を持ったのか？

プーチン氏がシベリア極東に関心を持った必然性について、トレニン氏は、ソ連崩壊後のロシアが置かれた地政学的状況を分析しながら、次のように説明する。

トレニン氏は、フランスの英雄ナポレオンの『国家の運命はその地理で決まる』との

言葉を引用し、「国家領域もしくは国家空間は、(国家もしくは人々の) アイデンティティという根源的問題と親密な関係にある。ロシアもしくはロシア人にとっては、領土空間の持つ意味は大きい」と書いた⁵。

さらに、「1710 万平方キロメートルの領土を持つソ連崩壊後のロシアは、それでも米国とカナダをあわせたほどの大きさがあり、バルト海南部海岸（カリーニングラード）からベーリング海峡まで時差 11 時間帯に領土が広がる地理的な超大国であり続ける。ロシアの指導者および社会にとって、彼らの国が大国でないという姿を見るのは不可能なことであり、また、地理的なサイズと、現在の取るに足らない経済貿易規模、世界の国々の中で社会的な地域の低さなどの落差を見るのは、まさに堪え難いことなのである」⁶と、ソ連崩壊後にロシアの人々が味わった悲哀と大国国家への特別な感情とメンタリティーを説明する。

さらに、トレニン氏は歴史的にシベリア極東地域が大国としてのロシアが存在するための重要な地位を占めていたとし、18 世紀の半ばの啓蒙主義者で、ロシア初の大学（現モスクワ大学）の創始者であるミハイル・ロモノーソフの『ロシアはシベリアのおかげで成長するかもしれない』⁷との言葉も紹介する。

また、「もし、ロシアが国家の失敗もしくは外国勢力の拡大あるいは支配により、極東地域を失うならば、ロシアは非常に違った国になるだろう」⁸とし、「ロシア・アジア地域がロシア連邦に再統合され、と同時に、アジア太平洋地域にも統合される方法を見出さない限り、ロシアはウラル以東のロシア領土 1300 万平方キロ（ロシア領土の 4 分 3）を失うことになるかもしれない。そして、広大な土地と豊かな資源領域は厳しい国際競争の対象になるだろう」⁹と指摘し、「このことは 2000 年 7 月のプーチンのブラゴヴェーシェンスクの訪問の際に認識された」と付け加えている。

トレニン氏は、ソ連崩壊後、旧ソ連共和国が独立し、分離していくなかで、ロシア連邦も求心力を失い、国家・国土が拡散する傾向にあり、シベリア極東地域をロシア連邦にきちんと引き付ける必要があるとし、さらに、繁栄を始めたアジア太平洋地域にもロシア国家は統合すべきで、さもないとシベリア極東の広大な地域はロシア国家から落ちこぼれていくと説明したことになる。

プーチン氏が、シベリア極東の地政学的意味をブラゴヴェーシェンスクの町で悟ったかどうかは別として、トレニン氏の説明は、多分、プーチン氏の考え方、感情を十分に説明できると思われる。差があるとする、プーチン氏は KGB 時代に培った現実主義的考え方を捨てておらず、ロシアが大国になることを目指しながらも、現実は大国の地位にないということをはっきりと認識している。具体的には、中国とロシアを比較した場合、経済的には大きな格差が生じており、ロシアはもはや中国に追いぬかれ、追いかける立場に

変わった。米ソ（米露）の二大対決の時代は終わり、現在は米中対立もしくは米中拮抗時代への移行期であると理解し、ロシアが米中と並ぶ超大国の地位にあるとの幻想はもはや持っていないということになる¹⁰。

ロシア国家およびロシア人が思い描いている大国意識の説明が、どれほど客観的なもので、どれほど歴史的普遍性があるのか、疑問がないわけではない。植民地帝国だった英仏などの旧欧州列強が今でも昔の大国意識を引きずっているのかとの問いの答えは、イエスでもあり、ノーでもあり、多分、大きな疑問符が付く。同様に、ロシアもこれからも大国意識を持ち続けるのかどうか、必ずしも、回答が出ているわけではない。

逆にいえば、ロシアがさらに分裂し、国家の形を変える可能性もある。シベリア極東のロシア離れによるロシア国家縮小の可能性がないとは言い切れない。ヨーロッパでもない、アジアでもない、独自のロシアの存在（ユーラシア主義）を求めるプーチン氏にとって、中国の発展は脅威であり、シベリア極東の危機的状況に対しては何らかの対策をとらねばならない。国家主義者のプーチンは、最悪のケースを考えて、必死になっているといえる。

4. ロシアの人々はシベリア極東開発および“中国の脅威”を、どう思っているのか？

ロシアの大多数の人々は、プーチン大統領の考え方とは違って、シベリア極東開発とロシアの国家的戦略・地政学的意味を深く結び付けて考えているわけではない。ただ、「シベリア極東地域を失うと大国としてのロシアの地位はなくなる」との漠然とした理解はある。このため、シベリア極東開発に賛成かと問われると、「賛成だし、必要だ」と大多数が回答する。さらに、シベリア極東開発に政府の大規模支援は必要かと問われると、「必要だ」と回答することが多い。しかし、シベリア極東開発に自発的に参加するかとなると、必ずしも、「参加する」とは答えない。

全ロシア世論調査研究センターの2009年の調査¹¹によると、「シベリア極東地域は恒常的な居住地域とし、人々が普通の生活を送り、働ける地域にすべきか？ それとも、普段は、人々はロシア西部もしくは南部に居住し、時折、仕事に出かける一時的労働地域にすべきか？」との質問に、70%の人々が「シベリア極東地域は恒常的な居住地域にすべきだ」と回答し、「一時的労働地域にすべき」と答えた人は21%しかいなかった。特に、シベリア、極東地域では「恒常的な居住地域にすべき」と答えた人は、それぞれ80、84%にも及んだ。また、「ロシア東部地域への中央政府の支援は必要か？」との質問には、「必要」と答えた人は67%と過半数を超え、「地域の自立に任せるべきだ」との回答は22%だった。

その一方で、「シベリア極東地域で高い賃金と住居の確保を条件に建設・資源関連の仕事を要請されたら参加するか？」との質問に、「無条件で行く」と答えた人は20%しかい

ない。「どちらかというに行く」と答えた人は26%で、双方合わせた肯定的な回答は46%で過半数を下回った。「行かない」と否定的な回答をした人は合わせて44%。肯定と否定の回答はほぼ拮抗する。肯定回答は、低学歴者、男性、農村居住者に多く、否定回答は高学歴者、女性、大都市居住者に目立っている。

同センターはシベリア極東開発について、大規模な世論調査を2012年にも実施している¹²。投資関係者、行政関係者、社会組織関係者、学生、欧州地域居住者、シベリア極東地域居住者の数グループに分けて、詳細なデータを集めた。その結果は、2009年調査と同じような結果が出ており、シベリア極東地域の経済発展の潜在的能力を高く評価する声が多く、また、中央政府の支援はすべきだとの声が多いが、実際に、シベリア極東開発の事業に参加するのとなると、躊躇するという人が多い。特にシベリア極東地域以外の人々にとっては、シベリア極東は身近な問題とは考えられず、積極的関与はしないとの態度が目立った。ロシア欧州地域の人々がシベリア極東と同じ連帯感や同じ帰属意識を持っているのかというと、極めて微妙である。そして、約7割の欧州地域住民はシベリア極東開発に楽観的見通しを持っていない。

興味深いのはシベリア極東地域の学生アンケートで、シベリア極東地域の発展可能性については67%が「可能性があり、発展させる必要がある」と答え、89%が外国のパートナーとの協力に肯定的態度を見せた。特に、パートナーとして、日本をトップに挙げた人は53%と過半数を超え、次いで、中国が46%で第2位だった。その一方で、学生の4人に1人はシベリア極東地域から出ていくことを考えており、6%の人は「外国へ行く」と答えている。

実は、学生以外のシベリア極東地域の人々のアンケート調査でも、3人に1人(39%)が他の地域への移住を考えている。その理由は①賃金が低い②将来への見通しへの疑問③住居入手の可能性の欠如——などだった。人口減少が激しいシベリア極東地域では人々の外部流出が大きな問題になっているが、世論調査を見る限り、問題は解決していないことがみて取れる。ただし、43%の人々は「世紀の建設計画」のような大プロジェクトが始まるならば、移住を踏みとどまるかもしれないと回答し、15%は好条件が示されれば、踏みとどまってもよいと答えている。

ちなみに、「シベリア極東開発に外国のパートナーを求める場合、どの国か？」との一般国民のアンケート結果では、日本をトップに挙げるのは高学歴、若者、都市居住者で、中国をトップに挙げるのは低学歴、高年齢、農村、地方政府関係者、投資関係者が多く、日中を理解する層の間に大きな開きがあった。

ロシアの人々の間で、社会階層によって、日中への理解が異なるという構図は、“中国

は脅威か？”という議論でも、同じような結果が出る。高学歴、都市生活者は“中国脅威論”に賛成、もしくは脅威論の議論に関心を持ち、積極的に参加する。一方、低学歴、地方関係者はシベリア極東の地政学的意味というような問題を理解せず、中国を“脅威”とは考えていない。中国脅威論の議論にも関心がない。プーチン大統領の支持層である地方では、大統領の地政学的戦略論をあまり理解せず、逆に、プーチン政権批判の先頭に立っている都市住民の方が大統領の地政学論に反応しているという結果である。

親欧米系の世論調査機関のレヴァダ・センターが中国の脅威度を調べた「他の国への中国の影響力拡大志向（つまり、中国の拡張主義）について」のアンケートによると¹³、1998年と2013年の間の比較では、「中国の脅威はない」との回答は17%から3%へと激減し、逆に「中国の脅威は非常に大きい」との回答が13%から31%へと3倍増になっている。

その一方で、「ロシアの同盟国もしくは友人は誰ですか？」との質問¹⁴に、中国は必ず上位5カ国のリストに入っている。2005年から2013年まで毎年アンケートが実施されているが、2005年の順位は①ベラルーシ②ドイツ③カザフスタン④ウクライナ⑤中国だったのが、2013年には①ベラルーシ②カザフスタン③中国④ウクライナ⑤ドイツと変わっている。ドイツ、ウクライナが下降するなかで、中国の順位は上がっている。中国は脅威だと答える人が多くなる一方で、中国が同盟国もしくは友人だと思っている人々が堅固に存在することを示す。矛盾した結果ともいえるが、ロシア内部の社会階層によって受け取り方が違うのと、同じ社会主義国であった連帯感が古い世代を中心に残っており、中国躍進に脅威を感じながらも、中国は友人だとする仲間認識はまだ残っていると分析できるかもしれない。そして、ロシア社会は欧州からアジア（中国）へと関心が移りつつあるといえる。

プーチン氏の対中国観も、シベリア極東を放置すれば、躍進する中国経済、膨張する中国の巨大人口、増強を進める中国軍などに呑み込まれるとの危機意識をもちながらも、中国と敵対関係に入るという攻撃的国家戦略観ではない。それどころか、中国と対抗する力は、経済的にも軍事的にも、もはや、ロシアにはない。中露の貿易高は2010年に600億ドルを突破し、中国がドイツを追い抜き、ロシアにとって最大の貿易相手国になっている。強大化する中国経済に呑み込まれず、しかし、その利害を共有しなければ、ロシアの発展はないというのがプーチン氏の理解だろう。シベリア極東開発の背景には“中国の脅威”が存在する。しかし、中国と敵対関係に入るという選択ではなく、中国を含む東北アジアの繁栄を共有し、しかも、中国をなだめすかしながら、中国の暴走を抑え、シベリア極東の発展を推し進めるということだと思われる。

5. シベリア極東開発は国家の優先的戦略的目標だ

毎年1回行われる大統領教書演説は、2013年度は12月12日に行われた。約1時間20分の演説のなかで、プーチン大統領は政治・経済・外交社会・軍事・社会問題など幅広いテーマを説明しながら、ロシア政府の国家目標を説明した¹⁵。

そのなかで、シベリア極東開発を、特別に取り上げ、発展計画を詳しく説明した。ちなみに、大統領の演説のなかでは、シベリア極東以外の地域は触れられなかった。大統領がシベリア極東地域を特別な眼で見ていることは明らかだった。そして、シベリア極東開発に関する大統領演説の核心は次の発言だろう。

「国家および民間資源は戦略目標の発展、達成のために使わなければならない。その例として、シベリア極東地域の発展向上がある。これは21世紀全般にわたるわれわれの国家優先事項だ。解決しなければならない課題は、これまでにない大規模なもので、つまり、われわれのアプローチは月並みのものではあってはならない」

プーチン大統領はシベリア極東開発の困難さを説明しながら、通常的发展計画では目標が達成できないと説明した。さらに、極東地域への税軽減措置や進出企業への免税措置を説明し、メドヴェージェフ首相自らが直接監督・指揮をするように指示した。そして、大統領は次のように結んだ。

「ロシアの太平洋地域への展開、わが国の東部地域全域でのダイナミックな発展は経済の新しい可能性や新しい地平線を広げるばかりでなく、活発な外交政策を実施する新たな道具になることを信じて疑わない」

大統領の演説を聞く限り、シベリア極東地域の開発は単なる遅れた地域の経済振興ではなく、ロシアという国家にとって、21世紀を乗り切る戦略目標であり、新たな外交政策の基礎になるとの説明である。

1週間後の12月19日、プーチン大統領は年1回の恒例となっている全国記者会見を行った¹⁶。約1300人の内外記者団を相手に4時間以上の長時間にわたって、あらゆる質問に答えた。結果的に52人の記者からの73の質問を受けた。そのやり取りは全国にテレビ同時中継された。プーチン大統領は会見のなかで、約10回にわたり、シベリア極東に言及し、シベリア鉄道からガス・パイプラインまでの大規模計画を説明した。

北極圏の石油ガス生産地域として有名なヤマル地域の記者から、シベリア極北地帯を東西に横断する「北方緯度鉄道」(オプスカヤ～イガルカ間約700キロ)の建設計画について、「現在の経済状況を考えれば、このような巨大プロジェクトは凍結すべきではないか」と問われると、「運輸インフラの発展は無条件にわれわれの優先プロジェクトのひとつだ。それを望まない者は、何も達成できないか、もしくは、よく言われるように、大きなプロジ

エクトの前で、恐怖のあまりに立ちすくむだけのどちらかだ。巨大プロジェクトは必要だ。特にインフラに関するプロジェクトは必要だ」と答えている。

さらに、北極海に面したヤマル半島東岸のサベッタ港建設計画についても、北極航路の開発により、欧米とアジアを結ぶ拠点港になると説明し、港の開発はシベリア鉄道の輸送負担の軽減につながり、新しいルートによるロシア商品（石油・液化ガス）の世界市場への玄関口になる可能性があると言った。ロシア政府は同港開発を全面的支援すると約束した。そして、北極開発・北極航路の開拓はシベリアのみならず、極東地域の発展にもつながる国家的な広域事業だと説明した。

2013 年末に行われた大統領教書演説と全国向け記者会見の双方を分析すると、プーチン大統領のシベリア極東開発への意欲は並大抵なものではなく、ますます拍車がかかっている雰囲気にある。そして、シベリア極東開発を進めるのは政府主導の巨大プロジェクトであり、21 世紀を見通した戦略計画である。コストや利潤は必ずしも、重視はしていない。さらに、シベリア極東開発は経済推進だけではなく、外交・地政学的戦略論につなげるといふ国家意志がみて取れる。ある意味では、プーチン政権後期の重大目標にさえなりつつある。

この壮大なプーチン大統領のシベリア極東開発に、日本はどれだけコミットするのか、それは戦術論ではなく、21 世紀を見通し、中国の位置を考えながらの東アジア戦略論になるはずである。

－ 注 －

¹ 本稿は、「ロシア極東・シベリア地域開発と日本の経済安全保障」の研究会（2013 年 8 月 2 日）で報告した「プーチンのアジア戦略」の続編で、補足資料となる。

また、以下の文献を発展・補足したものとなっている。

①石郷岡 建『ヴラジミール・プーチン——現実主義者の対中・対日戦略』（東洋書店、2013 年）

②石郷岡 建「プーチン大統領のロシア東方戦略」『アジア時報』480 号（2012 年 10 月 1 日）

² アレクサンドル・ドゥーギン教授は 2011 年 9 月 15 日、日露学術報道専門家会議代表団との会見のなかで、プーチン家の古儀式派の可能性を指摘し、プーチン氏の思想的背景には、古儀式派流のユーラシア主義もしくはロシア的伝統主義への傾斜があると示唆した。

³ Dmitri Trenin, *THE END OF EURASIA*, (Carnegie Moscow Center, 2001), pp144

⁴ プーチン大統領の記者会見：<<http://premier.gov.ru/events/pressconferences/11964>>

⁵ Dmitri Trenin, *THE END OF EURASIA*, (Carnegie Moscow Center, 2001), p19

⁶ Dmitri Trenin, *THE END OF EURASIA*, (Carnegie Moscow Center, 2001), pp20-21

⁷ Dmitri Trenin, *THE END OF EURASIA*, (Carnegie Moscow Center, 2001), pp143

⁸ Dmitri Trenin, *THE END OF EURASIA*, (Carnegie Moscow Center, 2001), pp29

⁹ Dmitri Trenin, *THE END OF EURASIA*, (Carnegie Moscow Center, 2001), pp143

¹⁰ プーチン大統領は、2012 年 1 月 16 日付けのイズヴェスチヤ紙に、「われわれが答えなければならない挑戦に対し、ロシアは（全精力を）集中する」と題した論文を投稿し、「ソ連崩壊後に組み立てられた“唯一の極”現象を含む（世界）システムの終焉は明らかだ。現在、これまでの唯一の“力の極”は地球規模の安定を維持する能力がすでになく、新しい影響力の中心はまだその用意がない」と主張した。国名を明らかにしてはいないが、力を失った“極（米国）”と、まだグローバルな力行使する用意の

ない“極（中国）”を対比させ、現在の世界の混乱状況を説明している。そして、この米中のせめぎ合いの時代のなかで、ソ連崩壊後のロシアを、世界的に影響力を持つ“極”としては描いていない。明らかに、ロシアは超大国の地位を降りているという扱いである。

¹¹ 全ロシア世論調査研究センター：

<<http://wciom.ru/index.php?id=515&uid=12643>>

¹² 全ロシア世論調査研究センター『連邦地域の社会状況評価』（同センター、2012年6月）

¹³ レヴァダ・センター：

<<http://www.levada.ru/11-07-2013/ustanovki-rossiyan-i-ugrozy-strane>>

¹⁴ 同：

<<http://www.levada.ru/18-06-2013/vneshnepoliticheskie-vragi-i-druzya-rossii>>

¹⁵ ロシア大統領府ホームページ<<http://news.kremlin.ru/news/19825>>

¹⁶ ロシア大統領府ホームページ<<http://news.kremlin.ru/news/10742>>

第4章 ロシア・極東からのエネルギー資源輸出

酒井 明司

ロシアの極東方面からの、エネルギー資源の輸出状況を取りまとめれば、表の通りとなる。

表 ロシア極東地域からのエネルギー資源輸出

	石炭	石油	ガス	電力
ソ連時代	実績あり	製品：実績あり 原油：実績なし	実績なし	モンゴル向けに 実績あり
現状	実績あり 2012 年 4800 万 t	実績あり 2012 年 原油約 4300 万 t 重油 560 万 t 軽油 270 万 t	実績あり 2012 年 LNG 約 1000 万 t	実績あり 中国、モンゴル向 け、だが、極少
ロ側の期待値	東シベリア開発 輸出増強	付加価値拡大	LNG 輸出拡大 対中輸出	石炭発電電から の対日輸出
日本のニーズ	小ー中	原油：大 製品：小ー中	大	小
競合先	豪州、インドネシ ア、他	中東	豪州、米国、カナ ダ、東アフリカ	
問題点	国内鉄道輸送 ＝能力、運賃 輸出港湾能力 品質＝N ₂ （窒素ガ ス）含有 企業規模	国内輸送コスト ＝超長距離輸送 国内（極東地域） 需要とのバランス	ガス価格算定式 対日パイプライ ン構想 （北極海航路）	ロ側の価格 日本国内の対応す るインフラ不足

（諸統計より筆者作成）

エネルギー資源のアジア地域向けの輸出は、旧ソ連時代から行われていた。だが、当時
は、石炭と石油製品が中心で、その規模も 1990 年代前半にはソ連崩壊のあおりを受けて、

数億ドル程度に縮小する。その後、1990年代の末からサハリンに投資した外資による原油の輸出が始まり、2000年代に入ると、東シベリア・極東の地域開発がプーチン政権の下で国策として推進され始め、エネルギー資源の開発と輸送・輸出がその牽引役を担うことになった。2012年で原油・石油製品だけでも極東・ザバイカルからの輸出の40%を占める¹。

ロシアの太平洋岸から輸出される資源は、海上輸送距離だけを見れば日本にとって最も近い存在であり、これまでの資源輸入でのシーレーン問題を回避することも可能にする。本稿では、そうした利点を持つはずのロシアからの対日・対アジア諸国向けのエネルギー資源輸出とその見通しを概観する。紙幅の関係上、天然ガス（以下、本稿ではガス）と石油を中心に述べ、石炭・電力には多少触れる程度にとどめたい。

1. ガス

諸エネルギー資源のなかでもガスが脚光を浴びているのは、日本が今それを最も必要としているからに他ならない。3.11以降、日本のエネルギー体系のあるべき姿（安全性・環境・経済性・安全保障）を巡って多くの議論が交わされ、2014年1月には新たな「エネルギー基本計画」が閣議決定される予定である。だが、将来的な日本のエネルギー・ミックスやそれを事実上左右するであろう原子力発電所の稼働再開の、具体的数値や予定の決定は先送りされるようだ。そうであれば、当面の電力確保や環境への配慮から、ガス発電を限度一杯まで維持していかなければならない。

こうした状況下で、日本のLNG輸入は2010年で7056万tであったものが2011年から大きく増加し、2012年での輸入量は8731万tに達した。2006年から2010年の5年間で約1000万tの増加をたどった流れが、2年間でその2倍弱の増加を見たことになる。

2012年での輸入先は、カタール19%、マレーシア18%、豪州17%と、これら3カ国で輸入全体の過半を占め、これにロシアの9%、インドネシア7%が続く。目立つのはカタールのシェアの増大で、2010-12年での輸入増加の約半分が、このカタールからの輸入増で賄われている。

そして、今日の問題は、量的な面だけではなく、いかにそれを安価に確保するかに移ってきている。2012年で日本がLNG輸入に支払った対価は総額6兆円に上り、輸入総額の8.5%を占め²、これが貿易収支での赤字を強いる最大級の要因とも指摘されている。価格引き下げのために、従来の原油価格に連動したLNGの価格算定式（Price Formula）から、より低価格が得られる米国HH（Henry Hub）や欧州のハブ価格にリンクさせた算定式への変更、あるいはそうした新たな算定式を受け入れる新たなLNGの売り手の発掘が求められるようになってきた。

では、こうした日本の現在のニーズをロシアは満たせるのか、であるが、以下に見るようにそれがそう簡単ではない状況に彼らは置かれているようだ。

サハリンで外資が 1990 年代から既に原油とガスの生産を目指して動いていたのに対して、ロシア企業が東シベリア・極東に目を向け始めたのは 2000 年代に入ってからだった。2003 年にガスプロムがこの地域でのガスの生産・輸送を担うとともに、その調整役にも政府から任ぜられ、2007 年には当時の燃料電力省（現在のエネルギー省）が省令の形でいわゆる「東方プログラム」³を決定し、これに従ってガスプロムは新たな開発・生産・輸送での計画を策定していくことになった。

だが、計画の策定は、主たる向け先を中国とそれ以外の国々の何れにするのか（その結果としての、パイプライン・ガスか LNG かの選択問題）、経済的にその選択を左右する、国内ガス源の開発とそこからのガスの輸送のコスト、それに開発・生産で外資を入れるかどうか、といった連立方程式への解を求めるに等しい作業で、これは難易度が甚だ高かった⁴。

さらに、東シベリア・極東の開発という国策や、対アジア・太平洋地域に向かったロシアの経済外交という課題も加わり、話はますます複雑なものになっていく。

時間をかけた結果、2009 年にガスプロムによるヴラジヴォストーク近郊での LNG 生産基地建設計画（Vladivostok LNG）が、その具体化に向けた動きを始め、また同社の中国へのパイプライン・ガス輸出計画に伴う対中交渉が再始動した⁵。

このガスプロムの緩慢ともいえる動きに対して、2013 年には別のロシア企業による新たな LNG 生産計画がアジア市場に向かって動き出していた。ひとつは、ノヴァテックによるヤマール LNG（Yamal LNG）であり、今ひとつはロスネフチがエクソンモービルと実現を図ろうとし始めた極東 LNG（Far East LNG）計画である。

ヤマール LNG はロシア極北のヤマール半島西部での LNG 生産計画⁶で、2009 年にロシア最大の石油トレーダーであるグンヴォール社・社長で、プーチンとも近いとされるゲンナジー・チムチェンコが登場することで急速に進展し始めた。そして、2008 年に顕在化した米国産シェールガス革命が、アジア市場での LNG 価格の高水準を浮き彫りにし出すと、ヤマール LNG も北極海航路を利用するという野心的な計画の下に、その販売先をアジアに求めることになる。

極東 LNG は、2013 年 3 月に TNK-BP の買収を完了し、ロシアのみならず世界でも公開企業としては最大の原油生産規模を持つようになったロスネフチの、ガス分野での事業拡大計画のなかに位置付けられた⁷。立地の面から、当然狙う市場はアジア・太平洋地域であり、それをヤマール LNG と同じく、LNG のアジア市場への魅力が吸引している。

このように、現在では中国に向けたパイプライン・ガスの輸出計画と、既に輸出を行っているサハリン-2に加えて新たなアジアに向けた LNG 輸出計画が3件も同時にロシアで出現している。

しかし、これらが全て予定通り実現するのか、となると、現状では主に経済性の面で不明瞭な要素がいくつか存在する。ガスプロムが計画する対中パイプライン・ガス輸出とヴラジヴォストーク LNG では、東シベリアのガス田がガスの消費地から遠く離れていることと、サハリンでの自社単独のガス生産だけでは、計画に必要とされるガスの量を確保できない惧れが問題になる。

東シベリア・極東でのガス生産計画は、チャヤンダ（埋蔵量 1.2 兆 m^3 ）とコヴィクタ（同 1.5 兆 m^3 ）の2大ガス田を中心に進められている。そして、これらのガス田から中国との国境までの輸送距離は約 2000–3000km に及び、ヴラジヴォストークまでなら、それがさらに 1500km 前後も延びる。

また、ヘリウムの分離や、ガスへの付加価値という意味での加工（化学品の生産）が義務付けられていることでの投資金額は増加する。ロシア政府は、生産予定のガスに含まれるヘリウムを戦略物資と見ており、ガスからのこの分離生産が要求される。このために、分離設備のみならず、ヘリウム専用の輸送や貯蔵の設備を建設せねばならない。ガス加工は、資源のみの輸出というロシアの従来の交易パターンからの脱却のみならず、東シベリア・極東での地場産業振興がその目指す目的とされている⁸。ガスと石油をそのまま輸出するだけでは、これらの地域は単なる輸送路に過ぎなくなり、地場の経済振興には建設時の特需以外での貢献が少なくなることから、加工産業を無理矢理にでも生み出す必要が出てくる。

投資コストが膨れ上がることは、ガスの生産開始時期にも影響を及ぼす。ガスプロムの現在の計画では、チャヤンダでの生産開始は 2017 年、コヴィクタはその後の運開とみられるが⁹、そこから対中国境までのパイプライン（Sila Sibiri＝「シベリアの力」）の建設は、対中販売価格合意を受けて開始されることになっており、その価格合意はまだなされていない¹⁰。つまりは、この合意が遅れば、生産開始時期もそれに引きずられることになる。

高コストと生産開始時期の不確定要素を考慮して、ガスプロムはヴラジヴォストーク LNG のガス源を現在ではサハリン-3¹¹に求めざるを得なくなっている。このサハリン-3でのガス生産はガスプロムによって既に一部が始まっているが、ヴラジヴォストーク LNG の最初の2系列での生産に必要とされるガス（140 億–150 億 m^3 ）が 2018 年までに生産できるのかについて、ガスプロムからの明確な対外発信はまだない。

ここからのガスは、LNG 生産のみならず、沿海州やハバロフスク州といったガス田を持

たない地域へも供給されねばならないが、それらの地域でのガスの需要予測も曖昧な点を残していることから、話が余計に難しくなる¹²。

ガス源問題で悩むガスプロムに比べれば、ロスネフチの極東 LNG は同社が出資するサハリン-1 からのガス¹³を当てにできることで、数段有利な位置に付けているように見える。とはいえ、LNG 生産をどこで行うかがまだ最終的には決まっておらず、またどこに決まろうと、自前でサハリン-1 からのガス輸送パイプラインを建設したのでは、当面の予定生産量が少ないため、その経済性が大きく低下しかねない。このため、現在有力候補地とされるサハリン南部に決まることを前提に、サハリン-2 が建設して使用している既存パイプラインの共用を要求している。しかし、ガスプロムやサハリン-2 の他の出資企業がこれに同意するのかは不明である。

逆にガスプロムは以前から、サハリン-1 のガスを同社に国内で売り渡すよう求めてきているが、エクソンモービルを先頭とするサハリン-1 側にはこれに応じる気配はない。2013 年4月にプーチン大統領は、「サハリン-1 のガスを自社の LNG 計画以外に使用することも考えよ」との趣旨と解される発言をロスネフチ社長イーゴリ・セチンに行った¹⁴。しかし、その後この問題に関し同大統領は公式には何も発言しておらず、依然として同じ考えでいるのか、あるいは極東 LNG の推進を容認するようになったのかは窺い知れない。換言すれば、極東 LNG の命運は、全てプーチン大統領の判断次第ということになる。

ヤマール LNG も自前のガス田を持ち、ガス源問題からは解放されている。アジア市場を考えた場合のこの案件の問題は、その輸送距離とその途上の北極海という難所にある。計画に従えば、夏場はヤマール半島から北極海を東進し、ベーリング海峡を越えて、冬場はバレンツ海、地中海、スエズ運河、インド洋を経由してそれぞれアジアに輸送されることになっている。その冬場の輸送距離は1万3000—1万4000海里にも及び、北極海域では砕氷船の同伴を余儀なくされ、コスト面や輸送の安定性の面で他の LNG に対抗できるのか疑問なしとしない。

対中パイプライン・ガス輸出と LNG の新規3案件は、共通してガスの販売価格をどう設定するかという問題も抱えている。

これまで輸出を独占してきたガスプロムが経験しているガスの輸出価格とは、欧州に向けたパイプライン・ガス輸出での石油製品価格連動型と、サハリン-2 の LNG 輸出での原油価格連動型のみだった。そのためか、同社は石油（原油・製品）への価格リンクを主張し、対中輸出交渉でも、初めは欧州向け輸出価格をそのまま援用しようとした。しかし、中国はトルクメニスタンからのパイプライン・ガス輸入価格、そして低額に抑えきることができた一部の LNG 長期輸入価格の相場を既に知っており、自国内で設定されたガス価

格の水準を急激に引き上げることが不可能でもあったためにこれを受け入れなかった。2013 年に入って、ようやく中国石油天然気集団（CNPC）との間でシンガポールでの石油製品リンクに対して係数 13¹⁵で合意はしたものの、出発点となる基準価格をいくりに設定するかでまだもめているとメディアは伝えている。

ヤマール LNG では、CNPC に対する価格を JCC¹⁶リンクで係数 12.2 としたと報じられている。しかし、ヴラジヴォストーク LNG も極東 LNG も、具体的な販売価格となるとまだ白紙の状態にあるようだ。

2008 年より以前であれば、アジア市場での LNG 価格は原油リンクが通り相場だったから、これを前提に生産を計画する側もプロジェクトの収支を考えた。だが、米国のシェールガス革命が米国内のガス価格を大きく引き下げ始めると、欧州もアジアもガスの需要家が自分達の市場でのガス価格と米国国内の価格との差に注意を向け始めた。要は、石油価格に連動した従来の LNG 価格（欧州であれば、ロシア他からのパイプライン・ガスの輸入価格）は見直されるべき、との考え方が広まってきた訳である。

CNPC は石油製品や原油にリンクする価格を認めた、と報じられている¹⁷。だが、冒頭で述べたような日本や、韓国などのアジアの他の LNG 需要家がこれに追随するかは何とも言えない。そして、現状での石油製品・原油リンクの価格がもし受け入れられないのならば、生産コストで決して安くはならないヴラジヴォストーク LNG や極東 LNG が成り立つのか、という問題にもつながっていく。

3.11 以降は、ロシアからのガスの輸入に対する警戒論はさすがにトーンが下がったようだが、そうした警戒論が云々される以前に、上述のような諸問題をロシアの側はガスで抱えている。注意を向けるべきはそちらの方だろう。サハリン-2 でも、ガスの話が出てきてから生産開始までに 20 年近くの時間を要している。そこまでとは言わないものの、ともかくロシアとの案件はまとまるまでに甚だ時間がかかることは覚悟しておかねばならない¹⁸。

2. 原油

ロシアの極東からの原油輸出は、戦前のサハリン北部からの対日輸出を別とすれば、1999 年のサハリン-2（通年生産は 2008 年から）から始まる。これに 2006 年のサハリン-1 が続き、そして 2009 年末の東シベリア・太平洋原油パイプライン（VSTO）の部分運開に伴う中国向けと極東大陸部からの輸出（ESPO 原油）も開始された。2012 年でのこれらの総計は約 4300 万 t に達し、日本はそのうちの約 18% に当たる 760 万 t（ロ通関統計）を輸入している。日本の通関統計では、2012 年の対ロ原油輸入（974 万 kl）は原油輸入総量の 4.6% に当たる。

日本の原油輸入量（ほぼ需要量に等しい）は2012年で2.13億klとなり、これは直近のピークである1994年の輸入量から22.3%も下がっている。今後も人口減少・少子高齢化のなかで増加する見込みはない。それでも2億kl前後の原油を当面必要とすることになるならば、過度に偏った中東からの輸入の是正という面でロシアからの輸入を増やす意味は大きいだろう。

しかしながら、以下のようなロシア側の状況を見ると、少なくとも日本が買えるという形での大陸部からの原油輸出は、こちらが期待する程大きくは増加しないのではないかと、いう危惧を抱かせる。

まず、VSTO建設の経緯をさらってみると、その建設案は2000年代の初めに登場した。当時のトランスネフチの社長・バインシュトックがこれを強力に推進し、後にプーチン政権もこれに加勢している。2006年に建設が始まり、果たして輸送能力に対して十分な原油が東シベリアで生産できるのか、あるいは輸送タリフをどう設定するのか、等の諸問題が存在したが、2009年にタイシェットスコヴォロディノ間2694kmの第1期、そして2012年にスコヴォロディノコジミノ間2046kmの第2期が完成した¹⁹。

ガスと異なり、建設に進むことが比較的早くできたのは（それでも案が生まれてから着工まで6年を要しているが）、原油の場合は生産と輸送が分離されており、輸送を担当するトランスネフチが政府と組んで自らの方針を貫き易かったことも影響しているのだろう。

ロスネフチが極北のヴァンコール油田を当て（2009年生産開始、2012年で年産1830万t）、ここから大量の原油がVSTOへ流入する事で、これまでは輸送能力一杯の原油輸送が実現されている²⁰。

それだけではない。現在の輸送タリフや軽質のESPO原油がプレミアム付きで売れることで、ロシアの石油企業にとっては西シベリアから欧州方面に出荷するより高い収益を確保することが可能となっている²¹。このため、輸送能力は余るところか、どれだけ増設せねばならないのかが議論の対象になっている。

しかし、これはロシアの太平洋地域への原油輸出がそれだけ増えるということにはならないかもしれない。ロスネフチが中国への大規模原油輸出を始めるからだ²²。

ロスネフチは2004-05年にかけてのユーコス資産買収で多額の資金の調達に迫られ、中国への原油供給に対する前払い資金をこの支払いに充てている。そこから対中大型原油輸出が始まった²³。その後、2009年にはVSTO経由での国境越えパイプラインによる1500万t/年の輸出に合意し2011年からこれを開始、そして2018年から長期に亘り最大年間4910万tの輸出を、2013年3月にCNPCと合意した²⁴。

これだけではない。コジミノ方面に向かうロスネフチの原油量には、対中輸出分だけで

はなくヴラジヴォストーク近辺で同社が建設を予定している製油所・石油化学基地へ向かう分も加わりさらに膨れ上がる²⁵。

対中輸出とこの自社製油所・石油化学基地へ向かう原油を足し合わせると、2028年には8000万t近くとなり、カザフスタン経由やスコヴォロジノからの対中輸出量を除外しても、VSTOの太平洋岸への輸送能力（これまでの計画通り5000万t/年へ拡張したと仮定）に対して、4000万t近くが向け先の決まったロスネフチの原油輸送に取られてしまい、対中以外の輸出量は1000万t強と、現在よりもむしろ減ってしまう勘定になる²⁶。

このロスネフチの猛烈な対中輸出増強策に、輸送能力拡充を迫られたトランスネフチは抵抗している。事実上、生産企業1社のためだけの増設のコストをなぜトランスネフチが負担せねばならないのか、である。VSTOの建設開始の時とは異なり、生産と輸送が異なる企業に担われていることが、今度はトランスネフチにとって逆風になっている。

この問題はどこかでプーチン大統領の裁定が下ることになるだろうが、これを乗り越えてもシベリア原油の東方への輸送では幾つかの大きな問題が残されている。

ひとつは、今後どれだけの原油がVSTOに沿った東シベリアで生産可能なのか、である。政府はその生産促進のために、東シベリア・極東での原油生産に対する課税措置を緩和してきている。だが、それでも現在の予測では、2030年に2720万tという数値が出されており²⁷、これはVSTOが拡張されたとして、その能力（タイシェットースコヴォロジノ間/8000万t）の34%を満たすに過ぎない。

そうなれば、西シベリアで産出される原油を回さざるを得なくなる。その場合は輸送距離が5000kmを超えると共に、現在欧州・黒海方面に流れている原油の一部が削減される可能性も出てくる²⁸。

今ひとつは、輸送距離にかかわる輸送タリフの問題である。現在は欧州方面に輸送するより有利なタリフが設定されているが（注21参照）、実際の輸送距離を考えればこれは人為的な数値なのだろう。例えば西シベリア原油をVSTOでコジミノまで輸送する場合に、実際にどれだけの輸送コストがかかるのかは公表されていないが、一昔前にトランスネフチの社長はタイシェットーコジミノを念頭にトン当たり\$120と発言している。これが正しいならば、現在の公表タリフはRb.2081/t（約\$65/t）はコスト割れになっており、その逆鞘はトランスネフチの他のパイプラインの輸送タリフを引き上げる事で賄われている。これは、東方に原油を出荷していない石油企業も、その輸送費の一部を負担させられている結果になり、問題視され始めている。

輸送タリフの多寡は、ロシアでの石油企業に対する税制（特に既存の西シベリアでの原油生産に対して）のあり方にも影響される。輸送タリフを実際のコストに見合ったものと

するなら、それに相応する諸税の引き下げが必要となるだろう。

さらに大きな問題は、今の VSTO 経由での原油輸送・販売が 100 ドル/バレルを超える国際原油価格に支えられているという点である。もしこれが 80 ドルを下回る水準で推移していたなら、果たして VSTO 自体が最後まで建設されたのか、また建設されてもうまく機能したのかは甚だ疑問になる。パイプライン輸送よりコストがかかる鉄道輸送への依存は、経済面だけを考えるのなら論外だろう。

見た目には成功といえる VSTO 経由でのアジア・太平洋地域への原油輸出も、このようにさまざまな問題を抱えながら走っている。

3. 石炭・電力

<石炭>

日本の石炭輸入は過去ほぼ一貫して増加してきており、この点で原油と異なっている（2012 年輸入量 1 億 8515 万 t/財務省統計）。2012 年でのその輸入先は、豪州 63%、インドネシア 15%、などとなっており、豪州からの輸入が圧倒的に多い。2010-11 年にかけて生じたその豪州での大洪水の被害で産炭が停滞すると、1 国への依存度が過度に高いという問題への関心が若干は高まったようだった。しかし、豪州の国としての安定度や、日豪間の海上輸送でマラッカ海峡他の通過問題を抱えていないことの利点は、日本にとって大きい。

そのなかでロシアからの輸入は全体の 6%を占めている。そして、豪州への依存がさほど問題とされていない現状下では、供給源の多岐化を目指してロシアからの石炭輸入が大方の注目を浴びるという状況でもまだない。

2012 年のロシアの石炭産出量は 3.52 億 t で、その 37 %に当たる 1.3 億 t が輸出されている。生産の過半を西シベリアが占め、欧ロ地域での生産が減少する反面、東シベリア・極東での生産が増加している。この傾向にも支えられ、輸出の 3 分の 1 以上の 4833 万 t²⁹が極東の港湾経由となる。

2012 年 1 月にエネルギー省は「2030 年までのロシアの石炭工業発展長期プログラム」を承認した。それによれば、2030 年でのロシア全体での生産目標は 4.3 億 t、それまでの間に非効率な炭田からの 3.75 億 t の生産を停止し、新たに 5.05 億 t の開発・生産を行うとしている。また、そのなかで東シベリアの生産シェアは現在の 25.8%から 32%へ、同じく極東のそれは 9.7%から 15.2%へ拡大すると予想されている。

だが、ロシアの石炭産業が抱えるこれまでの問題が、輸送距離が長いことと、その輸送手段が隘路になって生産や輸出を簡単には増やせない点にあることにも留意しておかねば

ならない。また、ロシアの石炭産業はほぼ民営化されている。このため、石炭分野への国家政策の入り込む余地が、ガスや石油に比べて小さい。また、ガスや石油の分野に比べれば、分野全体や企業の規模は小さく³⁰、このことは、石炭の内陸輸送でその死命を制する輸送を独占するロシア鉄道（RZhD）に対して、生産分野が大きな発言権を持てずにいることも意味する。

鉄道輸送は、その量的な限界のみならず、輸送コストの面でロシアの太平洋岸への輸出を価格的にさほど競争力のあるものにはしていない。西シベリアからアジア・太平洋地域に向かって輸出される石炭の価格の50－60%は鉄道輸送費で占められるといわれる（この比率は石炭の輸出価格に左右されるが）。一方、その最終輸出価格は、豪州炭のそれをベンチマークとして決められており、いわば市場追随型となっている。このことから、市況が下がった際には鉄道運賃が石炭企業の収益を圧迫するとともに、輸出に際して他国産に比べて価格優位性を示すということもなくなってしまう³¹。

また、石炭の国際価格下落だけではなく、プーチン政権が推進する全国の「ガス化（Gasification）」政策の下で、石炭の国内市場も極東などで狭隘化することが、石炭企業の採算を悪化させる要因として働くことになる。

それでも輸送隘路解消への対策は採られ始めている。東に向かうシベリア鉄道と BAM（バイカルーアムール鉄道/第2シベリア鉄道）の拡張が、現在のロシア政府による東シベリア・極東開発で最大の目玉事業として取り上げられて、この計画に従えば、2013－17年の間に5620億ルーブルが投入され、輸送能力は総計で年間4000万t前後増強される見込みである³²。

鉄道だけではなく、石炭を積み出す極東の港湾能力も拡充が急がれ、民間企業による投資計画を足し合わせれば、積出能力で5000万t/年超にも上る。

<電力>

極東の電力供給は、極東電力（RAO ES Vostoka）³³が極東管区をほぼそのまま営業の守備範囲としており、その経営・財務力を補強するために、2012年に国営系のルスギドロ（ロシア水力）が支配株を買収（現在の持ち分は約75%）している³⁴。

これまでの極東での電力輸出の実績は中国とモンゴル共和国向けのみであり、大宗を占める中国向けは1990年代から始まり、国家电网公司への供給を増やすべくロシア内での送電能力増強が行われている。だが、過去に価格問題で2度送電の中断があり、規模的には2012年の実績で26.3億kWh（ロシアの電力輸出全体の20%、金額1億2868万ドル）でしかない。また、送電能力の増強も、東シベリアの水力発電を電源とする程の大規模なもの

ではなく、電力価格の低減の見通しは立っていない³⁵。

対日電力輸出案は 1990 年代後半から既に出始めており、2000 年代初めにはサハリンからの海底送電での計画が練られていた。しかし、日本の送電体制が対外電力輸入には馴染まず、話は流れている。

3.11 以降、日本の電力事情も大きく変わり始め、これを見てとって、ロシア側でもエネルギー省を中心に、サハリンでの石炭焚火力発電所建設と対日電力輸出とが結び付けられた案を検討している模様である。この背景には、アジアを高圧送電網で連結するという気宇壮大なロシアの描く将来像がある。

だが、日本の需要に合致するかどうかは、ロシアが輸出する電力価格がどこまで競争力のあるものなのかに依存するということになるだろう。石炭焚火力を電源とする前提ならば、水力や原子力発電並の低コストを期待することはまず無理である。他方で、安価な水力発電は、まだ極東地域には存在せず、既存の東シベリアの発電所からの対日輸出を考えるなら、膨大な距離の送電線の建設が必要となり、これもコスト面から現実的とは言えない。したがって問題はひとえに、ロシアがどこまで発送電コストを引き下げ、買い手側に魅力ある電力価格を設定できるのか次第、ということになる。

— 注 —

¹ http://www.zrpress.ru/markets/dalnij-vostok_07.05.2013_60786_vneshnjaja-torgovlja-vostochnykh-regionov-po-prezhnemu-opiraetsja-na-syrje.html

² 財務省統計

³ 2007 年 9 月 3 日燃料電力省令 340 号

⁴ かつ、ガスの生産でロシアがその重心を東部に移すという事態が到来すると予見されるような状況にはない。東シベリアと極東で原始埋蔵量は 60 兆 m³以上ともいわれるが、確認埋蔵量では 4 兆 m³強で (VIP Studio Стратегия комплексного освоения ресурсов и запасов газа Восточной Сибири и Дальнего Востока А.Г. Коржубаев, И.В. Филимонова, Л.В. Эдер (ИНГТ им. А.А.Трофимука СО РАН <http://www.vipstd.ru/journal/content/view/25/39/>) ロシア全体の 1 割にも満たない。

⁵ 本格的な対中ガス輸出交渉は 2006 年に始められたが、2008 年から事実上中断していた。これが再開された 2009 年には「2030 年までのロシア連邦共和国のエネルギー戦略」(2009 年 11 月 13 日政令 1715-р、[http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf)) が発表され、そのなかで、2022 年の東シベリア・極東でのガスの年産を 910 億—1220 億 m³、2030 年のそれを 1400 億—1520 億 m³と想定し、極東からの輸出は 2030 年でパイプライン・LNG を合わせ 660 億—740 億 m³が見込まれている。こうした予測数値は既に修正されねばならないものになってきているが、ヤマール LNG での 2009 年の動きなどから考えても、2008 年後半から 2009 年にかけてロシア政府がガスの輸出で大きな政策決定を行ったことが窺われ、「戦略」はそれを象徴するものでもあったのだろう。

⁶ ノヴァテックが保有する南タンベイ・ガス田からのガスを液化し、最終的には 3 系列で年間 1650 万 t の LNG を 2017 年から生産し始める。

⁷ 2013 年 1 月に構想が発表され、1 系列で年間 500 万 t の LNG を 2018 年から生産する計画。ガス源にはサハリン-1 が見込まれている。

⁸ アムール州ペロゴリスクにて、通過する 590 億 m³のガスからエタン他の C₂+留分を分離し、エタン/300 万 t、LPG/200 万 t、ヘリウム/6000 万 m³、乾性ガス(メタン)/480 億 m³を得、さらにエタンを加工して 2019—21 年でポリエチレン/250 万 t を生産する計画。分離以降は化学専業のシブールが担当する。この計画での問題は、それだけ大量のポリエチレンを販売できるだけの市場が存在するのか、また、安価な原料で生産される中東品に競合できるのか、の点。

- ⁹ ガスプロムの Web サイトでは、生産開始予定年次は明示されていない。
- ¹⁰ 2013 年 6 月にガスプロム社長アレクセイ・ミレルは、2013 年末迄に中国と最終合意に達するとの見通しを述べたが、2013 年 12 月に至り、合意時期を 2014 年 1 月に修正している。わずか 1 ヶ月のみの延期ならば、ほぼ最終合意には達しているものの、その調印が CNPC 側の周永康に関わる騒動で遅れているだけという見方も成り立つ。
- ¹¹ サハリン-3 は、キリンスキー、アヤシスキー、東オドプチンスキー、ヴェニンスキーの 4 鉱区に分かれ、前 3 者をガスプロムが、最後をロスネフチ（SINOPEC との合弁）が鉱区開発権を保有している。そのなかのキリンスキーには、キリンスコエ、南キリンスコエ他のガス田が含まれている。
- ¹² 最近になり、サハリン-3 からのガスを対中輸出にも回すという案がガスプロム社内では始めている模様（2013 年 12 月 18 日付 Vedomosti 紙）。
- ¹³ サハリン-1 のガス生産量は、2010 年で 83 億 m³となっている（ロスネフチのデータ）。ほとんどが随伴ガスとみられ、その多くが油井への再注入に使われている。20 億－30 億 m³が極東大陸部へ輸送され、地場の発電所などへ販売されている。
- ¹⁴ 2013 年 4 月 12 日付 Kommersant Daily 紙、他。
- ¹⁵ 1973 年のインドネシアからの LNG 輸入価格決定の際に、原油価格 6 ドル/bi に対し、熱量等価を基準に LNG 価格を 0.99 ドル/MMBtu とすることで合意し、この原油価格連動で LNG 価格の 90%、残りの 10%を常数で規定することになった。即ち、 $LNG \text{ 価格} = 90\% \times \text{原油価格} \times (\$0.99/\$6) + 10\% \text{ (常数)}$
 $= \text{原油価格} \times 0.1485 \text{ (} \text{¢} 14.85 \text{)} + 10\% \text{ (常数)}$ であり、このなかの 14.85 という数値がその後の価格交渉でも「傾き」を示す係数として使われることになった。実際の契約での傾きが 14.85 を下回れば、これまでの相場に対してそれだけ安く売買が成立したということになる。
- ¹⁶ Japan Crude Cocktail の略。日本の原油輸入価格の平均値で、1990 年代から日本の LNG 輸入価格で使われ始め、現在もアジア諸国の LNG 輸入で値決めの際の主要指標になっている。
- ¹⁷ これは、それまでの中国の姿勢からみるとやや驚きではある。2011 年 6 月にモスクワで行われた交渉には、プーチン首相（当時）と胡錦濤国家主席（当時）の両巨頭まで参加したが、それでも価格条件で合意に達することができなかった。中国がガスの輸入に積極姿勢（譲歩の姿勢）を示すようになったとすれば、国内の大気汚染問題がわれわれの理解より遥かに深刻な問題となっていることが理由かも知れない。
- ¹⁸ LNG ではなく、パイプラインでロシアから日本へのガス輸出を行うという案もある。だが、現状ではガスプロムは、経済性を理由にこの案に否定的な姿勢を示している。
- ¹⁹ トランスネフチによれば、第 1 期の建設費は 3806 億ルーブル、第 2 期のそれは 2755 億ルーブルとされている。しかし、これとは異なる数値（それぞれ 3894 億ルーブル、3269 億ルーブル）とも報道されている（2012 年 12 月 25 日 Vedomosti 紙）。
- ²⁰ トランスネフチの予想では、2014 年でスコヴォロジノまでの原油輸送は 4610 万 t で、内訳は西シベリアからが 2510 万 t、東シベリアからが 2100 万 t となっている（2013 年 11 月 7 日 Vedomosti 紙）。
- ²¹ 東方への販売は石油企業のネットバックでの手取りで、西方へ出すより 35－40 ドル/t も有利と報じられる（2013 年 11 月 7 日 Vedomosti 紙）。2013 年 11 月での ESPO 原油の中東原油に対するプレミアムは 4.5 ドルを超えていた。また、トランスネフチ関係者は、VSTO のタリフは西方への輸送に比べ 17－23%有利、と述べている（2013 年 10 月 10 日 RusEnergy）。
- ²² 注 5 の「戦略」では、原油・石油製品輸出のアジア・太平洋に向かう比率は、2008 年の実績値である 8%から 2030 年には 22－25%へ増加すると予測している。
- ²³ 2005－10 年で 4840 万 t の原油を供給。見返りに中国はロスネフチへ 60 億ドルの融資を行う。
- ²⁴ 諸報道によれば、対中輸出原油量は以下のように増加する：
- 1) VSTO 経由での Pipeline による輸出：2013 年後半 80 万 t、14 年 200 万 t、15－17 年各年 500 万 t、18－37 年 1500 万 t（現在輸出している 1500 万 t にこの量が加わり、2018 年に 3000 万 t になる）
 - 2) 中国西部の製油所向け 700 万 t（将来的には 1000 万 t の可能性あり）を 14 年より 5－10 年間（カザフスタン経由。5－10 年でこの供給量が完結するのかは不明）。
 - 3) 天津精油所運開後 910 万 t の供給（恐らくコジミノ経由）
- これらを総計すれば、天津製油所が 2018 年までに開業していれば、その時点でロスネフチの対中原油輸出量は総計で最大 4910 万 t になる。
- ²⁵ 諸報道によれば、ロスネフチの極東製油所・石化基地は、2028 年までに工程 3 期分を終了させ、ポリエチレン/190 万 t、ポリプロピレン/120 万 t、モノエチレングリコール/80 万 t、石油製品/1850 万 t（ガソリン/150 万 t、航空用燃料/200 万 t、軽油/1200 万 t、他）を生産する計画。石油製品は極東を中心に国内向け供給が目的。この計画のための原料供給として、原油 2400 万 t と石化原料（詳細は不明だが、恐らくナフサや LPG）680 万 t が必要とされる。ロスネフチは社内で 3000 万 t の本件に対する原油供給を承認しているが、そのなかはこの石化原料分が含まれているのかどうかは不明。本件でも、製品販売で価格的に中東品などに競合できるのかどうか問題となる。

- ²⁶ この計算には、既存のロスネフチが所有する極東・バイカル地区での製油所向け原油供給は含まれていない。アンガルスク/920 万 t、コムソモールスク・ナ・アムール/800 万 t、アチンスク/740 万 t、と 3 製油所向けで総計 2460 万 t の供給が必要となる。さらに 2013 年 10 月にロスネフチは、Sinopec への供給（10 年間/総計 1 億 t）で覚書を交わしている（本契約にはまだ至っていない）。
- ²⁷ トランスネフチの予測数値で、2030 年までにタイシェットースコヴォロジノ間の輸送能力は 9170 万 t/年へ拡張されるとの想定（2013 年 11 月 7 日 Vedomosti 紙）。
- ²⁸ Rosstat の統計では、2013 年 1－10 月でロシアの原油輸出は 1.953 億 t、前年同期比で 1.5%の減少。この傾向が続くなら、VSTO 経由でのコジミノからの輸出が 600 万 t は増加する見込みゆえ、明らかに西方への輸出は減少ということになる。既にこの傾向の下で、西方への輸出ブランドの Urals の価格は Brent を上回ることもある。
- ²⁹ 2013 年 3 月 7 日 Kommersant Daily 紙。
- ³⁰ 2012 年の売上規模で見れば、ガスプロム/1533 億ドル、ルークオイル/1163 億ドル、ロスネフチ/675 億ドルに対して、石炭業界最大手の SUEK は 56 億ドルに過ぎない。
- ³¹ ロシアの自然独占問題研究所によれば、米国の鉄道タリフ全般は 2012 年にロシアのそれを 18.6%上回るが、石炭輸送では米国の方が 2.6%安くなる。それでもロシア鉄道の石炭輸送（貨物輸送全体の 41%）は 12 年で 790 億ルーブルの赤字。同年の同社 t/10km の輸送原価は 3.93 ルーブルだったが、石炭の国内輸送での運賃収入は 1.68 ルーブル、さらに輸出用石炭の場合は 1.35 ルーブルとなる（2013 年 10 月 11 日 Izvestija 紙）。
- ³² 2013 年 4 月 3 日 Vedomosti 紙、2013 年 7 月 26 日 RBK。
- ³³ 旧統一ロシア電力（RAO EES）の民営・分割化に伴い、2008 年 7 月に極東の旧地域電力 8 社を統合して発足した。総発電能力 882 万 kW、2011 年の発電量 276 億 kWh。対象地域はハバロフスク地方、沿海地方、サハ共和国、サハリン州、アムール州、ユダヤ自治州、マガダン州、カムチャツカ地方、チュクチ自治管区（総計でロシアの面積の 36%）。
- ³⁴ 極東電力の管轄外となるザバイカル、バイカルでは、イルクーツク州のイルクーツクエネルゴ、ブリヤート共和国・ザバイカリエ地方の TGK-14（第14地域電力）がそれぞれ電力供給を行う。前者は、2008年の RAO EES 分割・民営化に参加しなかった旧地域電力で、総発電能力は1290万 kW、その900万 kW 以上が水力となる。2012年の発電量605億 kWh、その80%が水力。現在の主要株主は、EvrosibEnergo（デリバスカの En+ Group）/50.19%、Inter RAO EES/40%。後者は、RAO EES 分割・民営化に伴い創設され、総発電能力64万 kW、2012年での発電実績は18億 kWh。株式の約84%を Energopromsbyt（ロシア鉄道/51%、ESN/49%の合弁企業）が保有。
- ³⁵ 2012 年の対中電力輸出統計から逆算すれば、輸出価格は約 4.9 セント/kWh で、この価格では、長距離高圧送電線の建設には簡単に踏み切れない。

第5章 プーチン・ロシアの東方シフトと日ロエネルギー協力の行方

畔蒜 泰助

ロシアは世界最大の天然ガス埋蔵量を有し、また、世界最大の天然ガス輸出国でもある。しかし、ロシア産天然ガス輸出の50%以上は欧州向けであり、北米における所謂シェールガス革命並びに欧州における経済危機を背景に、ここ数年、ロシアは欧州の天然ガス市場で苦戦を強いられている。それ故、ロシアはかつてないほど、アジア太平洋の天然ガス市場でより大きな役割を果たすべく、躍起となっている。今や、欧州天然ガス市場からアジア太平洋天然ガス市場への多角化がロシアにとって喫緊の課題となっている。¹

「東方ガス化プログラム」に内在する2つの課題

上記の課題との関連で言えば、2007年9月以来、ロシアは所謂「東方ガス化プログラム」を推進している。その正式名称は「中国並びにアジア太平洋諸国への潜在的な天然ガス輸出を考慮に入れた、東シベリアと極東における統合的なガス生産・輸送・供給システムの発展プログラム」であり、同年9月、連邦産業エネルギー省令に基づいて発効したもの。国営天然ガス企業ガスプロム（以下、ガスプロム社）が連邦政府によって同プログラムの遂行コーディネーターに任命された。²

ところで、2007年9月に「東方ガス化プログラム」が発表されるに至る2つの重要な出来事とその前年にあったと筆者はみている。ひとつは、2006年冒頭の所謂ウクライナとの“天然ガス戦争”の余波で、同年、ロシアによる東アジア市場での天然ガス販売への道を拓くであろう2つの天然ガス関連の契約にガスプロム社が調印したこと。もうひとつは、やはり2006年頃から、ロシア政府が極東開発問題を国家安全保障上の問題の一環として真剣に捉え始めたことだ。まずは、ひとつ目からみていこう。

2006年3月、ガスプロム社は中国国営石油会社（以下、CNPC社）との間で、2本のパイプラインを経由してロシア産ガスを中国に輸出する初めての契約に調印した。実は、ロシアがこの契約に示威的に調印したのは、2006年初頭のウクライナとの所謂“天然ガス戦争”の勃発を受けて、対ロエネルギー依存への批判がEU諸国内で高まったのに対するこれらEU諸国への一種の牽制行為なのでは、との説得力のある見解がある。³ 事実、ガスプロム社のアレクセイ・ミレル社長は当時、「EUがガスプロムの欧州市場におけるシェアを制限したいとプーチンが理解したことが、中国との天然ガス供給契約を締結する最後の決め手となった」と述べている。⁴

事実、ガスプロム社に天然ガス輸出に関する独占権を与える「天然ガス輸出に関する連邦法」が可決されたのは2006年7月のこと。⁵ この決定が下された背景には、ガスプロム社が欧州天然ガス市場で有利な立場を維持できるようにするとの狙いがあったのは間違いない。

興味深いことに、ガスプロム社がサハリン・エナジー投資会社（以下、サハリン・エナジー社）との間で、同社を株式50%+1株を74.5億米ドルで取得する基本合意書に調印したのもまた、2006年12月のことだった。⁶ サハリン・エナジー社によって運営されているサハリン-2 液化天然ガス（LNG）プラントはロシア国内でLNGを生産・輸出する現時点では唯一のプラントである。ところで、サハリン・エナジー社の株主達が同社の経営権をガスプロム社に譲渡する決定を下した理由のひとつは、同年7月、ガスプロム社に天然ガス輸出の独占権が与えられたことで、ガスプロム社のロシア政治における立場が強化されたことを考慮してのこととみるのが論理的であろう。

このように、2006年初頭に勃発したウクライナとの“天然ガス戦争”は、ロシアが東アジアの天然ガス市場に本格的に目を向け始める2つの大きな切っ掛けを与えた。「東方ガス化プログラム」は、まず、その延長線上に位置づけられる政策とみることができる。

また、前述のように、クレムリンが2006年頃から極東開発問題を国家安全保障問題の一環として真剣に捉え始めたことも、翌年の「東方ガス化プログラム」の発表に繋がったとみる。2006年12月、プーチン大統領（当時）が安全保障会議会合で「極東地域の現状はロシアの国家安全保障にとって脅威を与えている」との発言を行っているのがその証左だ。⁷

その文脈で筆者が注目しているのは、軍人出身で、2000年11月以来、極東連邦管区の大統領特別副代表の地位にあったユーリー・アヴェリヤノフが2006年5月、連邦安全保障会議書記補佐官に任命されている事実だ。⁸ 極東地域の現状に精通したアヴェリヤノフが国家安全保障会議書記の補佐官就任と同年末の上記プーチン発言には密接な関係があるとみるのはそれほど無理のない推測だろう。

なお、このアヴェリヤノフは、プーチン首相（当時）の大統領復帰が確定的となった2012年1月に、その補佐官から国家安全保障会議副書記、また、大統領就任後の2013年3月には、同第1副書記とより枢要なポストへと抜擢されている。⁹ この辺りにも、現プーチン政権の東方重視政策が反映されているのではないかと。

以上のように、その誕生の経緯から判断して、ロシアの「東方ガス化プログラム」には、欧州地域と比較して著しく弱い東アジア地域への天然ガス市場の多角化と、国家安全保障の観点からの極東地域の開発促進という2つの課題が内在していると言ってよいだろう。

ガスプロム社の天然ガス供給源問題

将来の中国の天然ガス市場に大きな潜在性があるのは疑いない。¹⁰ しかし、先ほど言及したガスプロム社と CNPC 社との間のパイプライン・ガス交渉を巡る最終合意は発表されていない。中国は非常にタフな交渉相手であり、依然として売買価格を巡って合意がなされていないのだ。¹¹

では、日本の天然ガス市場はどうだろうか？ 四方を海に囲まれた日本は、天然ガス輸入の 100% を LNG の形で行っている。福島原発事故の発生前年の 2010 年の日本の LNG 輸入量は約 7056 万 t だった。福島原発事故が発生した 2011 年には、その輸入量が約 8318 万 t へ、翌 2012 年には 8686 万 t へと大きく増加している。

では、福島原発事故前と後の日本への LNG 主要輸出国の変化をみてみよう（表-1）。これによれば、カタールのシェアが+6.8%と劇的に増加しているのがみて取れる。では、ロシアはどうか？ ロシアは 2009 年 3 月以来、ガスプロム社が経営権を有するサハリン・エナジー社が日本に LNG を供給している。¹² しかしながら、その福島原発事故前と後で、対日シェアは 0.8%と微増したに過ぎない。というのも、当時のロシアにはカタールと比較して、追加的に天然ガスを生産できる余地が限られていたからだ。

表-1

(2010)		(2012)	
1. Malaysia	19.8%	1. Austraria	19.6%
2. Australia	18.9%	2. Catar	17.6%
3. Indonesia	18.2%	3. Malaysia	16.4%
4. Catar	10.9%	4. Russia	9.6%
5. Russia	8.8%	5. Burnei	6.8%
		6. Indonesia	6.6%
		7. UAE	6.4%

2009 年 5 月、プーチン首相（当時）の訪日以来、ガスプロム社は、日本の資源エネルギー庁や極東ロシアガス事業調査株式会社¹³と連携して、ウラジオストックでの LNG プラントの新規建設プロジェクトを推進していることは周知の事実である。これはガスプロム社が東アジア地域で一から立ち上げ、実現を目指す最初の LNG プラントの建設プロジェクトである。

ガスプロム社の最新の発表によれば、同社は当初、500 万 t/年の LNG 生産からスタートし、最大 1500 万 t/年まで拡大する計画である。¹⁴ この新規プロジェクトに加えて、ガスプロム社が経営権を握るサハリン・エナジー社にも、サハリン-2 LNG プラントの生産能力を現状の 1040 万 t/年から 1540 万 t/年に拡大する計画がある。¹⁵

だが、現時点では、ガスプロム社によるこれら2つの新規または増設プロジェクトが実現する見込みはそれほど高くないと考えられている。というのも、ガスプロム社はこれらのプロジェクトを推進する上で、同様の問題、即ち、天然ガス供給源が確保できないという問題に直面しているからだ。

サハリン・エナジー社によるサハリン-2 LNG プラントの生産能力拡大プロジェクトを巡っては、サハリン-1 鉱区とサハリン-3 鉱区という2つの天然ガス供給源の候補がある。だが、それぞれが問題を抱えている。

まず、サハリン-1 鉱区は上記計画実現のために十分な天然ガスを生産する準備ができているが、同プロジェクトのオペレーターの Exxon-Neftegaz Limited の株主は、米エクソン・モービル社、日本官民連合体のサハリン石油ガス開発会社（以下、SODECO）、インド国営 ONGC Videsh 社、ロ国営石油会社ロスネフチ（以下、ロスネフチ社）の関連会社2社によって構成されており、ガスプロム社の支配下でない。¹⁶ 一方、サハリン-3 鉱区の主要部分はガスプロム社が支配しているが、まだ十分な量の天然ガスを生産する準備ができていない。

では、ガスプロム社によるウラジオストックでの新規 LNG プラント建設プロジェクトはどうか？ このプロジェクトを巡っては、サハリン-1 鉱区、サハリン-3 鉱区、サハ（ヤクーチア）共和国のチャヤンダ天然ガス鉱区という3つの候補がある。お気付きのことと思うが、ガスプロム社が推進している2つの新規または増設プロジェクトが共にサハリン-1 鉱区を天然ガス供給源候補に挙げている。確かにサハリン-1 鉱区はガスプロム社にとって最も信頼に足る天然ガス供給源のひとつになり得るし、実際、ガスプロム社はここ数年、同プロジェクトのオペレーターであるエクソン・モービル社との間で、サハリン-1 鉱区の天然ガス購入に関する交渉を行っているが、上手くいっていない。また、既に言及した通り、サハリン-3 鉱区はまだ十分な天然ガスを生産する準備が整っていない。サハ共和国のチャヤンダ鉱区もまた、ウラジオストックでの新規 LNG プラント建設プロジェクトのための天然ガス供給源になる可能性がある。そのためには、ガスプロム社はチャヤンダ鉱区とウラジオストックの間に 3200km の「シベリアの力」パイプラインを建設する必要がある。だが、「シベリアの力」パイプラインを建設するかどうかは、前述のロシアと中国の間のパイプライン・ガスの売買交渉の行方次第というのが現状である。¹⁷

LNG 輸出の自由化

以上のように、ガスプロム社は東アジアへの天然ガス市場の多角化という喫緊の課題を達成するのに非常に時間がかかっている。そんな状況のなか、2012 年秋頃、浮上してきた

のが 2006 年 7 月以来、ガスプロム社に与えられている天然ガス輸出の独占権の段階的自由化、具体的には LNG 輸出の自由化の議論だった。2012 年 9 月、まずこの動きを主導したのは、ロシア最大の独立系ガス会社ノヴァテック（以下、ノヴァテック社）であり、翌 2013 年 1 月、ロスネフチ社がこれに加わった。既に両社とも独自の新規 LNG プラント建設プロジェクトを立ち上げている。¹⁸

ノヴァテック社の共同社長の 1 人、ゲナディー・ティムチェンコは旧友として、ロスネフチ社のイーゴリ・セチン社長は側近として、プーチン大統領に一定の影響力を有している。この両社のロビイングの結果、2013 年 11 月 22 日、ロシア下院は LNG 輸出を自由化する法案を通過させ、その 8 日後、プーチン大統領もこれに署名をした。

2013 年 12 月 1 日付で発効した新たな法律の下、ロシア政府は、①2013 年 1 月 1 日時点で、LNG ターミナルの建設を計画しているライセンスも保有する企業、②領海内または黒海・アゾフ海を含む大陸棚のオフショア鉱区で開発を行っている国家が 50%以上の株式を保有する企業に LNG 輸出の権利を与えている。その結果、ガスプロム社に加えて、ノヴァテック社が主導するヤマル LNG とロスネフチ社に LNG 輸出の権利が与えられた。但し、ガスプロム社は欧州天然ガス市場におけるその地政学的な重要性を考慮し、パイプライン・ガスの輸出独占権は維持している。

ノヴァテック社のヤマル LNG プロジェクト

では、ここからはノヴァテック社とロスネフチ社がそれぞれ推進する新規 LNG プラント建設プロジェクトの概要を確認していこう。ノヴァテック社とその戦略パートナーである仏トタル社は共同でヤマル LNG プロジェクトを手掛けている。同プロジェクトは 1650 万 t/年の LNG 生産能力を有する LNG プラントの建設を計画している。これは 550 万 t/年の生産能力を有する生産系列を 3 段階に分けて建設し、それぞれ 2016 年、2017 年、2018 年末に稼動開始の予定である。ヤマル LNG プラント向けの天然ガス供給源としては、ヤマル半島北西部の南タンベイ鉱区が確定している。

2013 年 4 月、ヤマル LNG プロジェクトの実施母体で、ノヴァテック社が株式の 80%、トタル社が 20%を保有する株式会社 Yamal LNG（以下、Yamal LNG 社）が、仏エンジニアリング会社のテクニップと日本のエンジニアリング会社の日揮に対して LNG 統合施設のエンジニアリング・調達・供給・建設・試運転を実施する契約（EPC 契約）を与えた。

2013 年 6 月、ノヴァテック社と中国 CNPC 社はヤマル LNG プロジェクトの協力に関する枠組み協定を締結した。これは、CNPC 社が Yamal LNG 社の株式 20%をノヴァテック社から取得し、少なくとも 300 万 t/年の LNG 供給を受ける長期契約を締結すると共に、同プ

プロジェクトに対する中国の金融機関からの資金調達のアレンジを積極的に支援するとの内容を含むものである。¹⁹

さらに、2013年10月22日付ノヴァテック社のプレスリリースによると、ノヴァテック社とCNPC社は、仕向港着船渡し条件（DES）でのLNG供給の価格フォーマーミュラについては、JCC（Japan Crude Cocktail:日本全輸入原油平均価格）リンクのそれを使用することを明記した暫定協定にも調印。やはり、同リリースによれば、所有権の移行は必要な監督官庁の承認を受けるのを待って行われるが、2013年12月1日までに完了する見込みで、この契約が完了すれば、Yamal LNG社の株主構成は、ノヴァテック社が60%、トタル社とCNPC社が各20%を保有することになる。²⁰

また、Yamal LNG社はCNPC社に加え、同月、スペインのGas Natural Fenosaとの間でも、250万t/年のLNG供給に関する長期契約に調印している。

そして、2013年12月18日、ノヴァテック社は、Yamal LNG社の取締役会がヤマルLNGプロジェクトの最終投資判断（FID）を承認したと発表した。²¹ そして、翌2014年1月14日、ノヴァテック社はCNPC社にYamal LNG社の株式20%を売却する契約に正式調印したと発表した。これにより、Yamal LNG社の株主比率はノヴァテック社が60%、トタル社とCNPC社がそれぞれ20%となった。

ロスネフチ社の極東LNGプロジェクト

一方、ロスネフチ社が推進しているのは、極東地域における新規LNGプラントの建設プロジェクトである。ここで興味深いのは、ロスネフチ社がサハリン-1プロジェクトの株主の一員であり、サハリン-1プロジェクトのオペレーターであるエクソン・モービル社と組んで極東LNGプロジェクトの実現を目指しているという事実である。ロスネフチ社が同プロジェクトへの天然ガス供給源としてサハリン-1鉱区を想定しているのは言うまでもない。

2013年2月13日、ロスネフチ社とエクソン・モービル社はロシア極東での新たなLNGプロジェクトの可能性に関する共同研究を行うと発表した。²² LNGプラントの建設場所としては、現時点では、サハリン南西部のイリンスク港周辺が最有力である。ロスネフチ社の声明によると、極東LNGプラントは2018年に稼動開始を目指し、当初の生産能力は500万t/年になる。

2013年6月、ロスネフチ社は日本の丸紅、伊藤忠、そして国際エネルギートレーダーのヴィトル社との間で、それぞれ125万t/年、100万t/年、275万t/年のLNG供給に関する枠組み合意を締結したと発表している。

そして、2013年9月、エクソン・モービル社とロスネフチ社はロシア極東における LNG プラントに関する予備 FEED (Front End Engineering Design) ²³の契約を米 CB&I 社と Foster Wheeler 社に与えている。

日本企業参画の可能性

以上、東アジアの天然ガス市場の獲得を念頭に、ガスプロム社が推進するサハリン-2 LNG の拡大プロジェクトとウラジオストック LNG プロジェクト、ノヴァテック社が推進するヤマル LNG プロジェクト、ロスネフチ社が推進する極東 LNG プロジェクトを概観してきた。では、これらのプロジェクトに日本企業が参画する可能性について、どう考えたらいだろうか？

上記 4 プロジェクトのなかで、既に最終投資判断 (FID) が下されているなど、最も進捗しているのは、ノヴァテック社のヤマル LNG プロジェクトである。ノヴァテック社は保有する 60%の株式のうち、10%－1 株を仏トタル社、中国 CNPC 社に次ぐ第 3 のパートナーに譲渡する意向を示しており、2013 年 11 月 28 日付のロシア・ベードモスチ紙は、同権益を巡り、日本連合（三井物産と三菱商事）とインド連合（国営 ONGC 社ほか）が争っていると報じている。²⁴

ただ、筆者が複数の関係者からヒヤリングした限りでは、現時点では、LNG プラントの建設を受注した日揮以外に、ヤマル LNG プロジェクトに積極的な参画を目指す日本企業はないように思われる。²⁵

とすれば、今後の焦点は、ガスプロム社主導のサハリン-2 LNG の拡大プロジェクトとウラジオストック LNG プロジェクト、そしてロスネフチ社主導の極東 LNG プロジェクトの行方次第ということになるだろう。

ここで留意すべきは、前述の通り、ガスプロム社とロスネフチ社は共に自らが主導するプロジェクトへの天然ガス供給源候補としてサハリン-1 鉱区を念頭に置いており、2013 年 9 月末にサハリンで開催された「サハリン石油ガス会議」でのこと、ガスプロム社の「東方ガス化プログラム」の調整責任者のヴィクトル・ティモシロフがロスネフチ社の極東 LNG プロジェクトを公然と批判したのだ。

同氏によれば、既にたくさんのインフラストラクチャーが建設されており、さらに追加のそれを建設する必要はない。サハリン鉱区で生産される年間 80 億－100 億 m³の天然ガスは既に存在しているガスプロム社傘下のサハリン-2 LNG プラント向けに供給した方がずっと合理的であるというのだ。²⁶

とはいえ、サハリン-1 鉱区の天然ガスを巡っては、サハリン-1 プロジェクトのオペレー

ターである米エクソン・モービル社と連携して極東 LNG プロジェクトを立ち上げたロスネフチ社が有利な立場にあるのは言うまでもない。

ただし、ロスネフチ社にも弱点がない訳ではない。2013 年 12 月、ロスネフチ社は同社が検討している極東 LNG プロジェクトのために、サハリン-2 プロジェクトがサハリン北部から南部に敷設したガスパイプラインの利用を許可するようにロ連邦エネルギー省に提案した。ロスネフチ社は極東 LNG プロジェクトの総工費を 65 億－80 億米ドルと見積もっているが、この数字は、パートナーのエクソン・モービル社が 4 月に発表したガスパイプラインなどのインフラストラクチャー建設を含む総工費の見積もり額である 150 億米ドルと大きくかけ離れている。²⁷ ロスネフチ社の 65 億－80 億米ドルとの見積もりは、サハリン-2 プロジェクトが建設済みのガスパイプラインの活用を前提としたものとみて間違いないだろう。逆に言えば、既存のガスパイプラインの利用なしでは、その採算性が成り立たない可能性があるということだ。

ロ連邦エネルギー省はロスネフチ社の提案を検討すると述べたが、サハリン-2 プロジェクトのオペレーターであるガスプロム社幹部は、12 月 26 日、ロスネフチ社がサハリン-2 のガスパイプラインを利用することは認められないと述べている。²⁸ ここで興味深いのは、その僅か 3 日前の 12 月 23 日、サハリン-2 プロジェクトのオペレーターのガスプロム社が、パートナーのシェル社との間で、サハリンにおける LNG プラントの第 3 系列の増設計画について、設計段階に移行することで合意したと発表している事実だ。²⁹ ガスプロム社は、これら 2 つの発表によって、ロスネフチ社の攻勢に対して徹底抗戦する立場を明確にしたとみていいだろう。

ロスネフチ社がガスプロム社だけではなく、連邦エネルギー省にもサハリン-2 のガスパイプラインの利用許可に関する要請を行ったのは、その延長線上で、ガスプロム社との利害の対立が自社に有利な形で調整されることを期待してのことであろう。勿論、この種の高度な政治的判断が下せるのは、プーチン大統領以外にはあり得ない。

さて、ロスネフチ社のセチン社長が大統領府内の燃料エネルギー複合体委員会の事務局長（委員長はプーチン大統領）を兼任するなど、プーチン政権のエネルギーに一定の影響を有しているのは周知の事実である。前述した 2013 年 2 月 13 日のロスネフチ社とエクソン・モービル社による極東 LNG プラント建設検討の発表は、やはり同日に開催された燃料エネルギー複合体委員会会合で、LNG 輸出の自由化の可能性について、プーチン大統領が初めて公の場で言及した直後のことだった。この会合のお膳立てをしたのは、同委員会事務局長のセチンに他ならない。ガスプロム社のミレル社長はこの会合を欠席していたという。³⁰

かねてよりミレル社長の健康問題が取り沙汰されるなど、ノヴァテック社やロスネフチ社のガス分野での攻勢とあいまって、ガスプロム社はロシア国内での影響力を低下させているとの見方が有力である。ただ、同社もいたずらに手をこまねいている訳ではなく、例えば、昨年9月、ロ安全保障会議書記ニコライ・パトルシェフの息子アンドレイ・パトルシェフを子会社幹部に迎え入れている。³¹ そもそも「東方ガス化プロジェクト」には安全保障上の観点からの極東開発の推進という課題が内在していた事実を想起されたい。このタイミングでパトルシェフ安保会議書記の息子を子会社幹部に迎え入れたガスプロム社の判断の背景には、安保会議を通じて、プーチン大統領の政策判断に影響を与えようとの狙いがあるのではないか。

ちなみに、筆者が報道ベースで知る限り、2013年7月の時点で、ドミトリー・ペシュコフ大統領府副長官兼報道官が「アジア市場におけるロシア産 LNG のシェア拡大は重要な課題だが、優先事項は極東のガス化である。そのため、全ての得失をよく考える必要がある。例えば、ロスネフチ社の LNG 工場の資源供給源については、より深い検討が必要であり、まだ完全には明確ではない」と述べている。³² とすれば、ガスプロム社とロスネフチ社のどちらのプロジェクトを優先するか、まだプーチン大統領周辺のコンセンサスが出来上がっていないのではないか。

いずれにせよ、ロシア国内での利害調整が終わり、優先プロジェクトが明確になるまでは、日本企業としてもこれに具体的なコミットメントを約束することはできない。しかも、日本を含むアジア太平洋地域での LNG 市場の獲得を狙っているのはロシアだけではなく、米国やカナダ、豪州や東アフリカのモザンビークでも続々と新規の LNG プロジェクトが立ち上がっている。³³ それ故、ロシアが日本で新規のガス供給契約を締結できない可能性も十分にあり得るのだ。

2013年4月、安倍晋三首相が訪ロし、プーチン大統領との首脳会談を行った際、エネルギー協力関連で具体的な成果がみられなかった背景には、上記のような事情があったが、筆者が知る限り、その状況は、現時点でも本質的に変わっていない。

勿論、中国の台頭というアジア太平洋地域における大きな戦略変化を念頭においた地政学的な観点からの日ロ関係の強化という目的に照らし合わせれば、エネルギー分野での日ロ協力のさらなる深化が図れるに越したことはない。

その一方で、前述の通り、福島原発事故後、LNG 輸入量が劇的に増えたことで、2011年、日本は31年ぶりに貿易赤字に転落した。それ故、今後のエネルギー戦略には、単にガスの安定確保だけではなく、調達価格の低下に向けた取り組みも期待されている。³⁴ そんななかで、今の日本には明らかに高コストが見込まれるプロジェクトにコミットメントす

る余地は無いに等しい。とすれば、ガス分野でのさらなる協力案件が具体化するか否かは、日ロ双方にとって受入れ可能なガス価格が実現できるプロジェクトを日ロ双方が準備できるかにかかっている。

ロシアではプーチン大統領が大きな決定権を有しているという現実を鑑みると、事態を大きく動かす上で、首脳会談が果たす役割は極めて大きいと思われる。2014 年内だけでも、2 月の安倍首相の訪ロ、6 月の G8 サミット、そして、秋とも言われるプーチン大統領の訪日と、3 回の首脳会談が見込まれており、日ロエネルギー協力の面でも、今年が大きな山場となるのは間違いない。(了)

— 注 —

- ¹ 2012 年のロシア産天然ガスの全輸出量は 2000 億 m³ 超。その内、欧州諸国向けは約 1300 億 m³、CIS 諸国向けは 560 億 m³ と 90% 以上を占め、アジア太平洋諸国向けは液化天然ガス (LNG) の形で僅か 150 億 m³ に過ぎない。Конкуренты Газпром берут низкий старт. 2013/10/31, Инвесткафе.
- ² Eastern Gas Program. ガスプロム社ウェブサイト
(<http://www.gazprom.com/about/production/projects/east-program/2009/>)
- ³ これに関する議論の詳細は以下の論考を参照されたい。Working Paper: *The East-West maneuvering in Russia's energy policy — Could oil and gas exports to China endanger Europe's energy security*. Dr. Pavel K. Baev. Oslo-August 2008
- ⁴ EU meeting “persuaded Putin to sign Chinese gas deal”. 2006/04/29, Financial Times.
- ⁵ Газ для Европы в «одном окне». Газпром станет эксклюзивным продавцом российского сырья за рубежом. 2006/07/11, Российская Газета.
- ⁶ 翌 2007 年 4 月、正式契約後の各社の持ち株率は、ガスプロム社 50%+1 株、シェル子会社 27.5%、三井物産子会社 12.5%、三菱商事子会社 10% となった。ガスプロム社ウェブサイト
(<http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits/sakhalin2/>)
- ⁷ Вступительное слово на заседании Совета Безопасности. 2006/12/20, ロ大統領府ウェブサイト掲載
(<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/12/115648.shtml>)
- ⁸ Аверьянов, Юрий Тимофеевич. Википедия
(http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%8C%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%AE%D1%80%D0%B8%D0%B9_%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%84%D0%B5%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87)
- ⁹ 同上。
- ¹⁰ ロシアビジネス・スクール「スコルコヴォ」エネルギー・センターの試算によれば、2030 年に中国の天然ガス需要量は約 4300 億 m³ で、世界最大の天然ガス需要国となる。中国自身で 2500 億 m³/年の生産が可能。また、1250 億 m³/年の天然ガス輸入分は 2030 年まで既に契約済み。よって、まだ未契約でロシア各社が獲得を狙える天然ガス供給分は約 1000 億 m³ である。とはいえ、これは LNG 換算で約 7143 万 t/年で福島原発事故前の日本の LNG の年間輸入総量に相当する。Российскому газу не хватит спроса в Китае. 2013/07/24, Коммерсантъ.ru.
- ¹¹ 最新の報道によれば、ガスプロム社と中国 CNPC 社は中国国境引渡し価格 10—11 米ドル/100 万 Btu で合意に近づいている。Gazprom close to agreeing pricing deal on China gas supplies. 2013/01/05, Financial Times.
- ¹² 「ロシア サハリン 2 プロジェクトから LNG 出荷開始」2009 年 3 月 29 日付三菱商事プレスリリース
(<http://www.mitsubishicorp.com/jp/ja/pr/archive/2009/html/0000001156.html>)
- ¹³ 「ウラジオストックにおける LNG プロジェクトに関する MOU 締結」2013/ 6/ 24 付伊藤忠商事ニュースリリース (<http://www.itochu.co.jp/ja/news/2013/130624.html>)
- ¹⁴ Vladivostok-LNG project. ガスプロム社プレスリリース
(<http://www.gazprom.com/about/production/projects/vladivostok-lng/>)
- ¹⁵ Russia's Gazprom says ‘no need’ for Rosneft to build plan on Sakhalin. 2013/09/25, Platts.
- ¹⁶ その持ち株比率は、米エクソン・モービル社が 30%、SODECO が 30%、インド ONGC Videsh 社が 20%、ロスネフチ社傘下の Sakhalinmorneftegas-Shelf 社と RN-Astra 社がそれぞれ 11.5% と 8.5% となっている。

- ¹⁷ ガスプロム社経営幹部は、中国との天然ガス供給契約なしに、“シベリアの力”パイプラインの建設は無意味であると述べている。*Старт строительства газпровода «Сила Сибири» под вопросом.* 2013/07/02, RusEnergy.com.
- ¹⁸ 2012年11月の時点では、ロスネフチ社のイーゴリ・セチン社長はガスプロム社による天然ガス輸出の独占権の自由化に反対の立場を表明していた。*Газпром проиграл в монополию.* 2013/02/14, Коммерсантъ.ru.
- ¹⁹ *NOVATEK concludes framework agreement on CNPC's entrance into Yamal LNG.* 2013/06/21、ノヴァテック社のプレスリリース。
- ²⁰ *Conclusions of heads of agreement on LNG supply with CNPC.* 2013/10/22、ノヴァテック社のプレスリリース。
- ²¹ *Final investment decision made on Yamal LNG project.* 2013/12/18、ノヴァテック社のプレスリリース。
- ²² *Rosneft and ExxonMobil Expand Strategic Cooperation.* 2013/02/13、エクソン・モービル社のプレスリリース。
(<http://news.exxonmobil.com/press-release/rosneft-and-exxonmobil-expand-strategic-cooperation>)
- ²³ FEED (Front End Engineering Design)とは、概念設計・FSの後に行われる基本設計のことを意味する。EPC（設計・調達・工事）の前のこの段階で、設計を通して技術的課題や概略費用などを検討する。
- ²⁴ *Новатек может привлечь в проект «Ямал СПГ» еще двух партнеров.* 2013.11.28, Ведомости.
- ²⁵ ヤマル半島は北極海地域に位置している。同地域からのLNG輸送には北極海ルートを使用するが、同ルートは現時点では夏季の数ヵ月しか利用できない。また、かつてどの企業も未経験の極寒地での建設は相当難作業で、工期が大幅に遅れるリスクもあるという。
- ²⁶ *Газпром против строительства Роснефтью нового завода СПГ на Сахалине.* 2013/09/25, RusEnergy.com.
- ²⁷ *Минэнерго готово рассмотреть предложение Роснефти о доступе к трубу «Сахалина-2».* 2013/12/11, RusEnergy.com.
- ²⁸ *Газпром не пустит газ в Роснефти в трубу проекта «Сахалин-2».* 2013/12/26, Ведомости.
- ²⁹ *Газпром и Shell договорились о переходе на стадию проектирования по проекту третьей линии завода СПГ на Сахалине.* 2013/12/23, ガスプロム社プレスリリース
(<http://www.gazprom.ru/press/news/2013/december/article181242/>)
- ³⁰ *Российский шельф станет американским.* 2013/02/13, Коммерсантъ.ru. *Газпром проиграл в монополию.* 2013/02/13, Коммерсантъ.ru.
- ³¹ *Андрей Патрушев освоит «Сахалин-3».* 2013/09/27, Коммерсантъ.ru.
- ³² *Сахалин не вынесет двоих.* 2013/07/17, Коммерсантъ.ru.
- ³³ 『日本のLNG政策』、南 亮 資源エネルギー庁 石油・天然ガス課長が平成25年11月27日に一橋大学エネルギー研究会で行ったPPT資料より。
- ³⁴ 同上。

第6章 アムール州にみるロシア極東農業と外国人労働者問題

堀江 典生

はじめに

中ロ国境地域の活況は、中国東北地方とロシア極東地域との間の国境を通じた経済交流が質的にも量的にも充実し、両者の関係なしには両地域経済が成り立たないほどの強い交流になっていることを印象づけている。「2013 年までの極東ザバイカル地域社会発展プログラム」では国境地域協力が取り上げられており、ロシア極東地域が抱える様々な課題の解決に国境地域協力が効果的であることが謳われている。2009 年 12 月に採択された「2025 年までの極東バイカル地域社会経済発展戦略」もそれに沿うものであった。

そうしたなか、近年、ロシア極東地域への農業投資、農業開発協力に関心が集まっている。ロシア政府としても農作地はあっても人口過少で耕作されないロシア極東地域に外国投資を呼び込んで、地域経済発展の一助にしたいと目論んでいる。沿海地方では、すでに現代重工業など韓国系 11 社が農場を経営し農地総面積は約 7 万ヘクタールに及ぶという。大豆、トウモロコシなどの穀物生産を行っている模様である。アムール州でも北朝鮮がアムール州と共同で農業開発を行うという。わが国も、アムール州政府と北海道銀行が農業分野の協力に関する覚書を 2013 年に締結し、アムール州でのロシア農業者との共同栽培事業が本格化している。

ただし、中国からの農業投資となると、ロシア極東地域側の受け止め方は複雑である。中国企業のアムール州進出では化学肥料・農薬の大量投入により農地が傷んだり、アムール州の農業企業で雇われる中国人労働者が不法移民であったりすることが、頻繁にロシアで報道されている。ロシア極東地域は中国からの経済圧力と人口圧力を脅威とする中国脅威論が盛んに議論されてきた地域である。ロシア極東地域の農地活用において中国との協力を期待を寄せつつも、いざ中国からの投資を呼び込もうとするとある種のブレーキがかかる文脈がこの地域にはある。

アムール州では、農業労働力を外国人労働力、特に中国人労働力に依存していると言われているなか、2013 年に中国人農業労働者への外国人労働許可割当をゼロとする思い切った方針を打ち出した。アムール州は、太平洋への出口として良好な港をもつ沿海地方やハバロフスク地方とは異なり、中国にしか国際的な出口がない¹。それゆえ、中国国境地域と本来強い補完性を労働力においても貿易においてももつアムール州のこうした動きは、進展するロシア極東地域開発において、新たな中国脅威論の火種となる可能性をもつ。ただ

し、こうした中国人農業労働者の動向を伝える報道は、しっかりとした根拠に基づいたもののばかりとは限らず、農業部門に限った中国人農業労働者の就労実態について学術的な分析はまだまだ限られている。

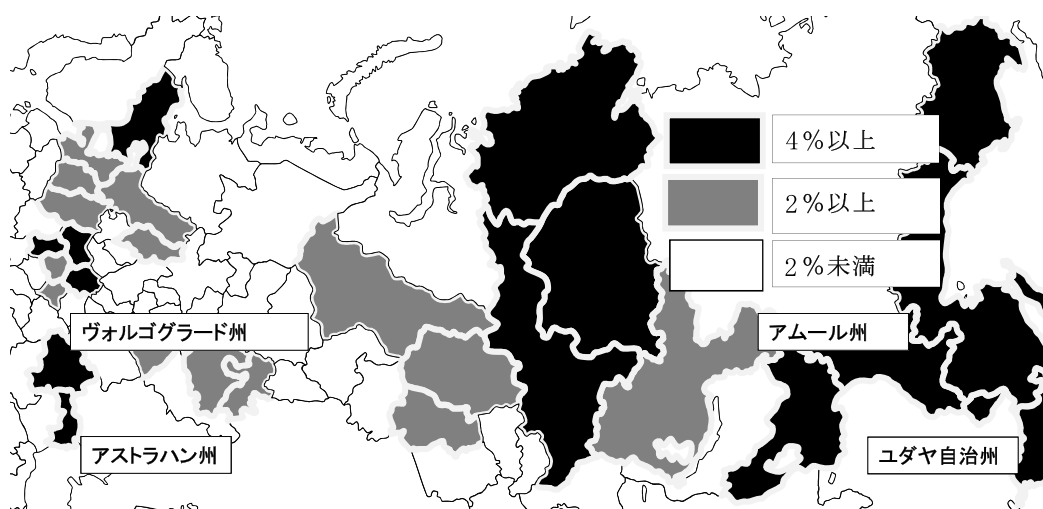
本稿では、ロシアの連邦移民庁データを使いロシア極東地域の中国人農業労働者への依存状況を明らかにするとともに、アムール州と沿海地方の労働許可割当職業別配分表などを利用しつつ、アムール州が中国人農業労働力誘致を拒む構造的理由を明らかにする。

1. ロシア極東地域農業における中国人労働力依存

一般に公表されている公式統計では、国別・産業別・地域別に外国人労働者数を分析することは難しい。例えば、連邦国家統計庁で発行されているロシア統計年鑑や『労働と雇用』で掲載されている外国人就労統計は粗すぎて連邦レベルの経済全体のおおまかな傾向しかつかめない²。これらのデータの出所は、連邦移民庁である。連邦移民庁では、正規外国人労働者に関するモニタリング調査の結果が2008年まで公表されていたが、2009年以降は断片的にしかデータは公表されなくなった。このモニタリング調査のデータでも、1) 連邦構成主体別の各経済分野の外国人労働者出身国構成まではわからない、2) 産業部門は建設、鉱工業、農林業（関連サービス業を含む）、運輸・通信、商業、その他と粗い分類で、農林業において農業と林業を分けて分析できない、などの問題がある。

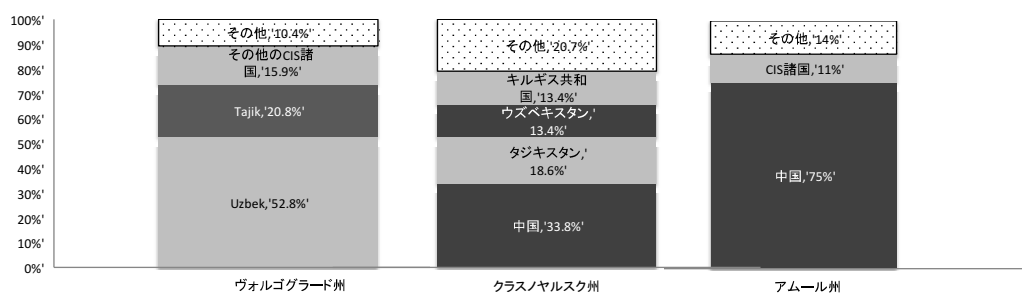
2008年のモニタリング調査データを活用して、連邦構成主体ごとの外国人農林業部門就労者数を連邦構成主体別農林業就労者数との比較で観察すると、ロシア極東地域の中国国境と接するアムール州、ユダヤ自治州、ハバロフスク地方、沿海地方のほかに、北西部のカレリア共和国、シベリアのクラスノヤルスク地方、そして南部のヴォルゴグラード州およびアストラハン州に外国人農林業就労者が集中していることがわかる（図1）。カレリア共和国は、フィンランドと国境を接する地域として林業の盛んな地域であるため、農業労働者というよりは林業労働者が中心であると考えられるから、本稿の分析からは排除する。北西部を除いたこれらの地域をアムール州、クラスノヤルスク州、ヴォルゴグラード州に代表させて、それぞれの連邦構成主体の外国人労働者出身国構成をみると（図2）、ヴォルゴグラード州では9割近くがCIS諸国、7割強がウズベキスタンおよびタジキスタンからの外国人労働者で占められており、アムール州では75%が中国人労働者、クラスノヤルスク州では中国人労働者と中央アジア労働者が同程度に棲み分けていることがわかる。ロシア極東地域、特にこの地域の農林業は、中国人労働力に著しく依存している状況がわかる。

図1 各連邦主体農林業就労者に占める農林業外国人労働者の比率（2008年、%）



出所) 連邦移民庁資料より筆者作成。

図2 南部・シベリア・極東地域3連邦主体の外国人労働者出身国構成（%、2008年）



出所) 連邦移民庁資料より筆者作成。

すでに述べたように、これらの図に示されているのは、農林業全体の外国人労働者数のデータによるものなので、農業だけを取り出して分析することは、2008年までのモニタリング調査のデータではできない。我々が入手した2009年の内務省資料では、逆に出身国別の各連邦構成主体別外国人労働者数のデータが入手できなくなったものの、ロシアで働く中国人労働者に関し農林業を「農業・狩猟・関連サービス活動」と「林業および関連サービス提供」とに分けてデータが示されている。このデータによれば、中国人農林業労働者のうち、約4分の3が農業に従事していることになる(表1)。少なくともロシア全体では、中国人の多くは林業よりも農業に多く従事していることはわかるものの、連邦構成主体ごとに産業構成も違うがゆえに、これをもってアムール州中国人農業労働者の支配的位置づけがわかるわけではない。このように、公式統計のみでは十分にアムール州中国人労働移民の状況を把握するのは限界があることがわかる。

表1 ロシアにおける中国人農林業従事者内訳（2009年）

	人数	%
中国人労働者総計	186,492	100
農林業従事者	39,022	20.9
内訳 農業・狩猟・関連サービス活動	29,699	農林業のうち 76.1
林業および関連サービス提供	9,323	23.9

出所）連邦移民庁資料より筆者作成

学術論文で断片的に記述されているロシア極東地域の中国人農業労働者の状況を追ってみよう。ロシア極東地域にはロシア帝政時代にも季節労働者だけでなく定住する中国人や長期滞在する中国人が数多くいて、定住および長期滞在中国人だけでも1916年時点で7万8000人いたとされている。ただ、この時期の極東地域の農夫の役割は、中国人というよりは朝鮮人が担っていたようである（Кабузан, 1985, p.134）。中ソ間では中ソ対立により国境貿易が禁止されていたために、労務輸出も原則禁止されていた。公式には対ソ労務輸出が再開されたのは、1988年2月からである。同年、黒竜江省黒河からの農民67名がソ連沿海地方で農業に従事したとの記録がある。ただし、大沼らの調査においても示されているように（大沼他、2000、p.175）、沿海地方では1970年代から中国人労働者、後に北朝鮮労働者が請負栽培をしており、沿海地方にはそもそも中朝口の国境地域である利点を生かして中国人労働者や北朝鮮労働者を農業に役立ててきた経緯があるようだ。農業に携わる中国人は、伝統的に沿海地方に多かった。大沼らの農民経営の90年代後半の調査でも、沿海地方と異なりアムール州やハバロフスク地方では農業の基幹労働に外国人労働力を組み入れる例はなかったとの報告もある（大沼他、2000、p.209）。

黒竜江省のマスメディアでは、シベリアや極東地域の各地方の農業部門の労働に関して賃金などさまざまな出稼ぎ情報が発行されている。ロシアの沿海地方と黒竜江省政府は、中国人農業労働者募集および職業訓練のセンターをロシア側に設立することについて合意文書を2007年に交わしている。しかし、ロシアの地元民は、低賃金と勤勉さを併せ持つ中国人労働者が労働市場で競争相手になることや、賃借した土地に中国人が定住することを恐れているとの見方もある（Ларин, 2009, p.218）。それでも、ロシア極東地域の農村に必要な労働力があるわけでもなく、特に収穫時期などにおいては人手不足そのものが深刻な問題になることから、中国人の農業労働者なしにはロシア極東の農業は維持できないというのが現実なのである。90年代に失業率の高かった時期でさえ、中国人出稼ぎ労働者が減

少するなか、沿海地方やアムール川流域の農村の集団農場や農民経営では地元住民を雇用せずに、休耕地を使って中国人に請負生産させていたという（Загребнов, 2008）。ウラジミール・ダツィシェンによれば、農業労働者としての中国人労働者は統計では捉えにくいという。ロシア人が何人かで農地を借用し、非正規に中国人を雇い入れているからだという（Дацышен, 2004, p.57）。また、1990年代末ではすでに、中国人農業労働者はロシアにおいて契約労働として働こうとせず、代わりに農地を借り上げて農作物の生産を行っており、野菜生産の約半分は中国人がそのようにして生産したものであるという（Shkurkin, 2002, p.89）。

このように、ロシア極東地域における農業において、中国人労働力の役割が重要となっていることが多くの文献で示唆されている。それにもかかわらず、現在、2013年にアムール州において農業における中国人労働者への労働許可割当をゼロにした場合、中国人労働力依存の著しい地域で本当に農業が維持できるのかという疑問が生じる。また、一般に不法就労者の実態は、検挙されて初めて明らかにされる数値であり、その実態はそもそも把握しにくい。それゆえ、アムール州の農業部門における中国人労働者問題は、限られた統計データや断片的な調査結果を除き、アムール州の中国人不法就労に関する報道に論拠を依存し、中国人労働者の不法な活動そのものだけがクローズアップされる傾向にあるといえる。なぜ、アムール州において、こうした不法就労が問題となり、ハバロフスク地方や沿海地方と異なり農業部門における中国人労働者の労働許可割当をゼロにするに至る決定がなされたかを冷静に捉え、こうした問題を生み出す構造的原因を把握するためには、近年のアムール州の外国人農業労働者の動向をより詳しく検討する必要がある。そこで、公表されている職業別労働許可数をもとに、二次的な接近方法で、この実態の把握を行う。

2. アムール州中国人農業労働力需要からみた矛盾

アムール州の2009年から2013年までのILO国際標準職業分類に対応する全ロシア職業分類（ОКЗ: Общероссийский классификатор занятий）でみた職業別労働許可割当数を見ると、「市場志向の熟練農林漁業職業従事者」は、2009年以来減少傾向にある（表2）。前節で論じたアムール州における中国人農業労働者依存は、2008年および2009年のデータを利用しているが、その時期、現在の3倍近くの熟練農林漁業職業従事者への労働許可割当があったということになる。一般に、中国人移民農業労働は、単純労働と思われがちであるが、少なくともアムール州の農業労働において、単純労働者にあてがわれた労働許可割当数は微々たるものであった。しかも、全ロシア職業分類の亜大分類94は、国際標準職業分類にはない亜大分類で、「すべての部門に共通の単純労働者」に区別されているものであ

る。全ロシア職業分類の亜大分類 92 に対応する「農林漁業および関連単純労働者」は、割り当てられていない。

表2 国際標準職業分類でみたアムール州職業別労働許可割当数（人）

年	2009	2010	2011	2012	2013
アムール州全職業	17,634	13,115	9,855	12,495	12,724
12 会社管理者	475	263	229	253	330
21 物理化学、数学、工学の専門職	105	98	71	49	51
31 物理化学、工学の準専門職	106	125	48	28	45
34 その他の準専門職	60	7	430	831	694
51 個人、保安サービス職業従事者	410	316	299	324	324
52 モデル、販売員、実演販売員	—	847	26	43	24
61 市場志向の熟練農林漁業職業従事者	3,955	2,813	1,666	1,784	1,404
71 採鉱、建築職従事者	6,466	4,291	3,656	5,736	6,492
72 金属、機械および関連職業従事者	980	727	508	682	527
74 その他の職人および関連職従事者	943	475	439	442	184
81 定置装置および関連操作員	1,151	886	892	767	707
82 機械操作員、組立工	512	193	197	168	165
83 運転手、移動プラント操作員	1,762	1,408	1,059	1,064	1,203
94 すべての産業部門に共通の単純労働者	45	2	22	37	36
その他	664	664	313	287	538

出所) 各年度保健社会発展省令で発表される外国人労働者職業・専門・資格別外国人労働許可交付割当ロシア連邦構成主体別表より筆者が作成。

注) 職業名に付された2桁の数字は、全ロシア職業分類に対応した亜大分類である。

国際標準職業分類でみた職業別労働許可割当数でみた場合でも、分類が粗く、農業労働と林業労働の区別はできていないし、さらには農業労働のなかでも、アムール州の重要な生産物である穀物関連の労働者なのか、野菜栽培に関連する労働者なのか、畜産に関する労働者なのかの区別ができない。保健社会発展省令で発表されたロシア連邦構成主体別の外国人労働者職業・専門・資格別外国人労働許可交付割当表では、全ロシア労働者職業・職員職務・賃金表分類（ОКПДТР: Общесоюзный классификатор профессий рабочих,

должностей служащих и тарифных разрядов)³による職業別の外国人労働許可割当数のデータを取ることができ、また同時に、それぞれの職業に全ロシア経済活動別部門分類（ОКВЭД: Общероссийский классификатор видов экономической деятельности）が記載されている。これらを手がかりに、アムール州企業が受け取った労働許可割当を職業および産業部門に基づいて分析することができる。労働許可割当は、外国人労働者本人が受け取るものであるが、企業ごとに事前に外国人労働者導入の申請をもとに地域の雇用状況を鑑みつつ発行されるものであり、特に中国を含めロシア入国にビザを必要とする国々からの外国人労働者の場合、入国前に労働許可割当を受け取れなければ、ビザそのものが出ないため、外国人労働者の供給面よりは需要面を表わしている。そして、全ロシア労働者職業・職員職務・賃金表分類（ОКПДТР）による職業別分析と全ロシア経済活動別部門分類（ОКВЭД）による産業部門区別は、ロシアの地域外国人労働者需要の質的な面を解き明かす道具となる。

そこで、労働許可割当を受けた企業別の全ロシア労働者職業・職員職務・賃金表分類（ОКПДТР）基準のアムール州労働許可割当に着目し、分析を試みた。すると、林業を除き農業部門だけの労働許可割当数は、2011年で111名しかなかった。アムール州において、中国人農業労働者の活動が非難されているのは、主に野菜栽培にかかわる部分である。その部分を特に着目するために、それぞれの職業に付されている全ロシア経済活動別部門分類（ОКВЭД）による産業部門区別を我が国の平成17年（2005年）産業連関表小分類に置き換え、野菜、穀物、畜産に区別して分析してみよう。

表3は、農業部門における圃場作目・野菜栽培員、米作者、単純労働者を取り上げて、沿海地方とアムール州を比較した表である。この表の単純労働者は、全ロシア経済活動別部門分類（ОКВЭД）で農業部門に区分されている労働許可割当における単純労働者である。前述のように、職業名としては「すべての部門に共通の単純労働者」に区別されているものであるが、ほぼ「荷役労働者」に対応している職業である。アムール州では、圃場作目・野菜栽培員は45名で、米作人、単純労働者は皆無だった。一方、沿海地方では、農業労働者全体のうち、圃場作目・野菜栽培員が労働割当数の5割強を占め、単純労働者も多く導入されているのがわかる。沿海地方の野菜生産高はアムール州の野菜生産高の約3倍（2011年現在）であることを考えても、農業、特に野菜栽培にかかわる外国人労働者活用の熱心さは対照的である。

表4は、2011年のアムール州の農業部門における外国人労働者割当111人分を野菜、穀物、畜産に区別したものである。圃場作目・野菜栽培員45名以外の労働許可割当がどのような部門と職業に割り振られているかがわかる。畜産従事者が35名、トラクター作業員が

30名、管理者1名が、圃場作目・野菜栽培員以外の職業となっており、単純労働者の割当がない。また、穀物関連労働者はほぼトラクター作業員であることがわかる。

表3 沿海地方とアムール州の農業労働者労働許可割当数比較

主体	職業名	外国人雇用 企業数	労働許可割 当数（人）	労働割当数の 農業全体比（%）
沿海地方 (2011)	①圃場作目・野菜栽培員	39	3,558	53.7
	②米作人	16	772	11.6
	③単純労働者	13	1,100	16.6
	農業労働者（①+②+③）	—	5,430	81.9
	農業全体	67	6,630	100
アムール州 (2011)	①圃場作目・野菜栽培員	3	45	40.5
	②米作人	0	0	0
	③単純労働者	0	0	0
	農業労働者（①+②+③）	—	45	40.5
	農業全体	15	111	100

出所) Приказ Роструда от 8 ноября 2011 г. Об утверждении уточненных сведений о рабочих местах, на которые предполагается привлечение иностранных работников в 2011 году
のデータをもとに筆者が作成。

表4 2011年アムール州農業部門外国人労働許可割当

会社名	OKPDTRコード (OKZコード)	外国人 労働者数	賃金 (ルーブル)	ISCO-88 (OKZ) 基準職業名	産業部門
アムール・パルチザン社 (コルホーズ)	27218 (1221)	1	9,000	農林漁業の生産、 操業部門の管理 者	農業・ 畜産全般
アムール・パルチザン社 (コルホーズ)	15415 (6111)	5	8,500	圃場作物、野菜栽 培員	野菜
フェルメル経営 "ニカ"	11949 (6121)	5	8,000	酪農、牧畜従事者	畜産
フェルメル経営 "ニカ"	19205 (8331)	4	8,000	モーター付き農 林業用プラント 操作員	穀物
自営業者 アブドゥジャパ ーロフ	11951 (6121)	5	8,000	酪農、牧畜従事者	野菜

(続き)

会社名	OKPDTRコード (OKZコード)	外国人 労働者数	賃金 (ルーブル)	ISCO-88 (OKZ) 基準職業名	産業部門
自営業者 アラケリヤン	19205 (8331)	10	8,500	モーター付き農 林業用プラント 操作員	穀物
自営業者 アラケリヤン	11949 (6121)	10	9,000	酪農、牧畜従事者	畜産
自営業者 ボンダレーフ	19203 (8331)	1	8,000	モーター付き農 林業用プラント 操作員	野菜
自営業者 ボンダレーフ	11949 (6121)	5	8,000	酪農、牧畜従事者	畜産
自営業者 ヴェン・シェン リ	11949 (6121)	10	8,000	酪農、牧畜従事者	畜産
自営業者 ククセンコ	15415 (6111)	30	12,000	圃場作物、野菜栽 培員	野菜
(有) アグロ オーヴォシ	15415 (6111)	10	7,600	圃場作物、野菜栽 培員	野菜
(有) アムールスカヤ・オ ッジア	19205 (8331)	5	13,000	モーター付き農 林業用プラント 操作員	穀物
(有) ヴォストーチニー・ ドラゴン	19205 (8331)	5	8,000	モーター付き農 林業用プラント 操作員	野菜
(有) TOM	19203 (8331)	5	9,100	モーター付き農 林業用プラント 操作員	穀物
合計	—	111	—		

出所) Приказ Роструда от 8 ноября 2011 г. Об утверждении уточненных сведений о рабочих местах, на которые предполагается привлечение иностранных работников в 2011 году
のデータをもとに筆者が作成。

注) 産業部門は、全ロシア経済活動別部門分類 (ОКВЭД) をもとに我が国の平成 17 年
(2005 年) 産業連関表小分類に置き換えたものである。

これまでの分析により、まず明らかになったことは、2011 年アムール州の農林業部門に
おける農業部門、特に中国人不法就労等が話題になっている野菜栽培においては、外国人
労働者の労働許可割当は、少なかったという事実である。アムール州の正規農林業外国人
労働者の多さは、農業ではなく林業によるものであったことがわかる。また、この割当数
を企業側の需要とみなすならば、なんらかの理由で労働許可割当を取得するインセンティ
ブが少ないか、意識的に企業側が控えているように推察できるということである。また、
労働許可割当をもつ外国人労働者を受け入れる企業数も少ない。これは、沿海地方との比較か

ら考えれば、アムール州に農業部門における外国人労働力の需要がそもそも少ないのではない。需要があるにもかかわらず、労働許可割当に反映されないところに、アムール州農業部門の中国人労働者問題のややこしさがある。

結論と展望

これまでに分析した事実から考えられるアムール州の外国人農業労働者問題は、アムール州農業は、中国国境との隣接性から、季節労働の性格の強い農業において数ヵ月に及ぶ労働許可取得手続きを行うよりも、労働許可取得手続きを無視したビザの裏書きのない資格外活動（観光ビザ等による就労）を選ぶ傾向が高い可能性があることにある。このデータと同年の報道には、アムール州で収穫シーズンに 200 企業での査察を行ったところ、400 件以上の違反が摘発されたとの報告がある⁴。

中国人などビザ非免除国からの労働者への労働許可は、入国前に企業側が準備しなければビザがおりない。つまりは、中国人労働者のインセンティブとして、資格外活動を行っているというよりは、受け入れる企業側の論理として資格外労働をさせている可能性が高い。また、ロシア極東地域において、ハバロフスク地方や沿海地方と異なりアムール州が中国にしか世界への窓口がなく、また、貿易、労働力を中国にしか依存できない環境にあり、だからこそ中国人農業労働者に神経をとがらせている地域であるがゆえに、中国人農業労働者に対する労働許可割当申請を企業が控えている可能性も否定できない。中国脅威論は 1990 年代のロシア極東地域において「本来強い補完性が存在する中国に対し、むしろその依存度を低下させようとする地方政府のモチベーションを強め」（堀内、2008、p.279）た。90 年代に対中国強硬派の知事だったヴィクトル・イシャーフを擁したハバロフスク地方において、いまでは中国人農業労働力がハバロフスク地方農業における不可欠な労働力として農業単純労働者も含め招致している。それとは逆に、現在のアムール州は中国との関係にしか依存できずにいるなかで、逆に対中脅威を警戒すべきものとしなければならないジレンマを抱えている⁵。

しかし、中国人農業労働力に代わる労働力として、ビザ免除国である中央アジア諸国からの外国人労働者を積極的に誘致できるかといえば、これもまた難しい。確かに、多くの外国人労働者が集中するモスクワなど欧州部大都市に比べ、移動コストは高いものの競争の少ない環境であるがゆえに、近年中央アジアからの労働者がロシア極東地域においても増加している。中国からの労働者の賃金は、中国側国境地帯が豊かになるにつれて上昇し、ロシアでの就労へのモチベーションを下げている。欧露部での移民問題の関心は、2013 年 11 月 4 日民族統一の日に行われた大規模な民族主義者および右翼団体の行進での外国人排

斥のスローガンに象徴されるように、中央アジア・カフカス移民に集中している。中国人労働者を中央アジア労働者に代えたところで、地域の外国人労働者の重要性とそれに付随して生まれる外国人問題は変わらない。

わが国が、ロシア極東地域開発にかかわる場合、特に農業開発にかかわる場合、アムール州の抱えるジレンマを十分に考慮に入れるべきであろう。中国人農業労働者に依存せざるをえない労働力供給、地域住民の雇用に結びつかない中国人ビジネスの閉鎖性、中国人労働力に任せることで荒れてしまった農地、アムール州の抱えるこれらの問題に解を提供してこそ、日本の役割が評価される。省力化、現地住民への貢献、安全性、これらこそ私たちがロシアに携えていくキーワードとなる。

参考文献

- 大沼盛男、佐々木洋、山村理人『ロシア極東の農業改革』、御茶の水書房、2000年。
- 堀内賢志『ロシア極東地域の国際協力と地方政府——中央・地方関係からの分析』、国際書院、2008年。
- 堀江典生「ロシアの職業と職務の変容：遺制としての旧ソ連型職業分類」『比較経済研究』第46巻第1号、2009年、pp.81-95。
- 堀江典生「ロシア企業の職務再設計：維持される旧ソ連型職務分類」『ロシア・東欧研究』（ロシア・東欧学会）第40号、2012年、pp. 65-78。
- 堀江典生・V.レイマー「アムール州に見る中ロ経済関係：強まる中国依存に活路はあるか？」『ERINA REPORT』No.102、2011年、pp. 14-25。
- Shkurkin, A., “Chinese in the Labour Market of the Russian Far East”, P. Nyiri and I. Saveliev (eds.), *Globalizing Chinese Migration: Trends in Europe and Asia*, Ashgate 2002.
- Дацышен, В.Г., “Гастарбайтеры на востоке России: Масштабы явления”, перспективы и проблемы, В.И. Дятлов (ред.), *Мост через Амур: Внешние миграции и мигранты в Сибири и на Дальнем Востоке*, Издательство «Ноталис» 2004.
- Загребнов, Е., *Экономическая организация китайской миграции на российский Дальний Восток после распада СССР*, Демоскоп Weekly No.315-316, 2008: <http://demoscope.ru/weekly/2008/0315/analit05.php>.
- Кабузан, В.М., *Дальневосточный край в XVII-начале XX вв. (1640-1917)*, Издательство «Наука», 1985.
- Ларин, А. Г., *Китайские мигранты в России*, Восточная книга, 2009.

－ 注 －

- ¹ こうした地理的環境からくるアムール州の中国経済への依存については、堀江・レイマー（2011）を参照されたい。
- ² ちなみに、『労働と雇用』は 2011 年度版までが隔年で公表されており、2010 年までの統計しかカバーしていない。2013 年度版は 12 月 30 日発行予定で本稿執筆時にはまだ公表されていない。
- ³ このロシア独自の職業分類については、堀江（2009、2012）を参照されたい。
- ⁴ ロシア新聞ウェブサイト（<http://www.rg.ru/2011/10/04/reg-dfo/migranti-anons.html>）2013 年 12 月 12 日アクセス。
- ⁵ 2013 年から労働許可を持たない外国人労働者を雇用した雇用主への罰金は最大 80 万ルーブル（250 万円相当）となり、アムール州の畜産や野菜栽培農家に多い自営業者、フェルメル企業には負担が大きい。こうした法規制がありながらも農業に中国人を招き入れることをアムール州が拒んだことは、政治的演出であるように思われる。

第7章 ロシアにとっての北極 ー極東・シベリア開発へのインプリケーションー

兵頭 慎治

はじめに

近年、ロシアは北極への戦略的な関心を強めている。ロシアは国連海洋法条約(UNCLOS)に基づいて国連の大陸棚限界委員会(CLCS)に対して大陸棚延伸の再申請を行う予定であり、2007年8月にロシアが北極点の海底に国旗を設置した目的のひとつは、自国の大陸棚が北極点下まで続いていることを示すためであった。これを契機として、北極圏の権益確保という観点から、ロシアは北極を戦略的に重視する姿勢を明らかにするとともに、北極に関して長期的な国家戦略を策定している。

また、ロシアは北極圏における国益擁護の観点から、軍事プレゼンスを高める動きも示している。ロシア海軍は2008年7月から北極海の常時警戒行動を開始しており、将来的には海軍と国境警備隊を中心として編成される「北極特別部隊」の設置が予定されている。2013年9月16日には、ウラジーミル・プーチン(Vladimir Putin)大統領が1993年に閉鎖された北極圏内のノヴォシビルスク諸島にあるテムプ飛行場の再開を指示した¹。さらに、2013年8月には太平洋艦隊の歩兵部隊が史上初めて北極圏内に位置する極東地域のチュコト半島で上陸訓練を行ったほか²、9月には北方艦隊がソ連時代に核実験やミサイル発射を観測していた³北極海に面するフランツ・ヨーゼフ群島に上陸して海洋調査を行った⁴。

こうした動きを踏まえて、本稿は、ロシアの北極政策を整理することを通じて、北極海最大の沿岸国であるロシアにとって北極が戦略的にどのように位置付けられているのかについて明らかにするとともに、北極問題が極東・シベリア開発に与えるインプリケーションについて付言する。

1. ロシアにおける北極の位置付け

地理的にみると、北緯66度33分以北の北極圏(Arctic Region)⁵に占めるロシアの領土および人口は、北極沿岸諸国のなかで最大である。北極海に面する島々や沿岸地域など、ロシア領土の約5分の1にあたる300万平方キロメートルが北極圏内に位置しており、北極圏の3大都市はいずれもロシアのムルマンスク(32万5100人)、ノリリスク(13万5000人)、ヴォルクタ(8万5000人)である⁶。北極圏に位置する連邦構成主体は、ムルマンスク州、カレリア共和国、ネネツ自治管区、コミ共和国、ヤマロ・ネネツ自治管区、クラス

ノヤルスク地方、エヴェンキ自治管区、サハ共和国、チュクチ自治管区であり、ロシアの北極地域⁷にはロシア人口の約1%に及ぶ約150万人が生活している⁸。

ロシアはソ連時代から、シベリア地方や極東地方の高緯度地帯にある豊富な鉱物資源やエネルギー資源を開発するため、北極海に面するいくつかの都市の経済活動を維持する必要から、冬季でも北極海を航行できる原子力砕氷船の製造に関心を寄せてきた。1957年に世界初の原子力砕氷船「レーニン」が建造されて以降、ソ連時代を通じて、北氷洋専属としてロシアは10隻の原子力砕氷船を建造している。そのうちの多くは老朽化しているものの、現時点では3隻が活動中である⁹。ロシア政府は、2020年までにさらに3隻の原子力砕氷船と6隻のディーゼル型砕氷船を建造し、そのために2014年までに380億ルーブル(約900億円)を支出する計画を明らかにしている¹⁰。

経済面に関して言えば、ロシアの北極地域は、ロシアの国民総生産(GDP)の11%、輸出総額の22%を占めており、ロシアの経済活動に一定の役割を果たしている¹¹。北極海底には、金、銀、鉄、亜鉛、スズ、ニッケル、ダイヤモンドなどの鉱物資源をはじめ、石油・天然ガスにおいては世界の未確認埋蔵量の約4分の1が手付かずの状態にあると指摘されており、周辺諸国との間で資源の領有権をめぐる論争が生じている。ロシアは、北極海大陸棚(面積450万平方キロメートル)の約6割にあたる270万平方キロメートルを領有しており、米国(アラスカ)、カナダ、ノルウェー、デンマーク(グリーンランド)などの他の沿岸国に比べて圧倒的な広さを有している。

ロシアが保有する天然資源の多くがロシアの北極地域に集中しており、ロシア全体の水産資源や森林資源の約半分がこの地域で産出されている。北極圏の資源ポテンシャルとしては、ティマンペチョラの北方延長にバレンツ海、西シベリアの北方延長にカラ海があり、複数の巨大ガス田が発見され、未発見埋蔵量を含む天然ガス資源量はロシア全体の30%に達する。両地域ではエネルギー資源開発プロジェクトが進行しているほか、シュトックマンやヤマル半島のガス田の開発構想などがある¹²。北極地域におけるこうした資源は、戦略的な重要性をもつとともに、ロシアの経済成長や経済構造の近代化にとって主要な役割を果たしている。そのため、ロシアはこの地域がロシアの国益上、戦略的に重要であるとみなしている¹³。

そこで、ロシアは、シベリアの大陸棚が北極点まで続いているとの立場から、大陸棚領有権のさらなる拡大を主張しており、2007年8月に北極点から4300m下の海底にロシア国旗を設置した。UNCLOSは、200海里までの大陸棚に対する沿岸国の主権的権利を認めており、自国の大陸棚の縁辺部が200海里を超えて広がっている場合は、「国連大陸棚の限界に関する委員会」の検討を経れば、350海里まで海底資源の主権的権利を行使することが

できる。ロシアは既に 2001 年に同委員会に対して大陸棚の延長を申請し、その主張を裏付ける資料を提出したが、同委員会はその資料が不十分であるとして再提出を求めた。そこで、ロシアは、2009 年に同委員会に対して資料を再提出するとともに、近く自国の大陸棚が北極点まで延伸しているとする正式な要求を提示する予定である¹⁴。その主張する大陸棚の延伸範囲は北極点を含み、ロモノソフ海嶺からチュコト海台に至る総面積 120 万平方キロメートルに及ぶ¹⁵。

このように、ロシアは無尽蔵の天然資源が眠る北極地域における資源獲得を目指しているが、ロシアが北極地域を戦略的に重視し始めているもうひとつの理由として、地球温暖化に伴う永久海氷の縮小により北極海航路¹⁶が誕生していることが指摘される。北極海航路に関しては、毎年 11 月から 4 月までの半年間は海氷で覆われ、航行可能期間が夏場の一時期に限られているが、北極海の海氷範囲が急速に縮小しているため、年間の航行可能期間が拡大し、将来的には通年航行が可能になるとみられている。これにより、欧州と東アジアを結ぶ航路の距離がスエズ運河経由の 3 分の 2 に短縮され、しかも大きなチョークポイントや海賊問題なども存在しない¹⁷。2011 年の北極海航路の貨物輸送量は合計約 200 万 t であるが、ロシア政府は 2020 年には 5500 万—6000 万 t まで増加すると見込んでいる。

北極海航路は、ロシアの排他的経済水域（EEZ）を通過しているため、UNCLOS を根拠として、通航船の事前申請、通航船の構造要求、航路官制、砕氷船によるエスコート義務などを規定したロシアの氷海運行規則に従うことが求められている。そこで、ロシアにとって北極海航路は、新たな国内交通路であるのに加え、ロシアの EEZ 内を航行する外国船舶に対してロシア砕氷船のエスコートを義務付けて、その費用を徴収していることから、経済効果が大きいと期待されている。2012 年 7 月末にプーチン大統領は、2013 年 2 月に北極海航路行政府を設置する旨を定めた「北極海航路の商用利用の管理に関する連邦法」に署名し、北極海航路の管理体制の確立を急いでいる¹⁸。

2. 北極に関する国家政策

北極点の海底に国旗を設置した翌年にあたる 2008 年 9 月 13 日、「北極におけるロシア連邦の国家利益の擁護」と題する安全保障会議が、セルゲイ・ナリシキン (Sergei Naryshkin) 大統領府長官（当時）ら安全保障会議の常任メンバーらが参加して、国境警備隊が駐留する最北端の地であるフランツ・ヨーゼフ群島で開催された¹⁹。さらに、その直後にあたる同年 9 月 18 日、当時のドミトリー・メドヴェージェフ (Dmitrii Medvedev) 大統領が「2020 年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」と題する国家文書を承認した²⁰。ロシアは 2001 年 6 月 14 日に、ロシアの北極政策を体系的に記した「北極におけるロシア連邦

の国家政策の基本」という文書を作成しているが、その文書が7年ぶりに大幅に改訂された。これは、北極圏で見込まれるロシアの国益、長期目標、主要課題、北極圏におけるロシアの国家政策を実現させるための戦略的優先順位を示した公的文書である²¹。特に軍事分野においては、ロシア軍および国境警備隊により、北極地域のさまざまな軍事状況下において軍事安全保障を確保する能力を持つ合同軍を設置することが明記されている。翌2009年3月の安全保障会議では、2020年までに北極を戦略的資源基地にする方針が承認されるとともに、同年4月にはプーチン首相（当時）自らがフランツ・ヨーゼフ群島を視察した²²。

2010年夏には、ロシア海運大手のソフコムフロートの大型タンカーが北極海航路の運航に成功したほか、ロシアとノルウェーがバレンツ海・北極海の海洋境界画定条約を締結して、両国が北極海における協力を前進させることで合意した²³。地球温暖化による北極海氷の融解により、2012年9月には北極海氷の面積が観測史上最小の349万平方キロメートルにまで縮小したほか、資源開発技術の進歩により北極の資源開発の可能性が向上している。

2009年5月には、ロシアの中長期的な国家戦略を記した公的文書である「2020年までのロシア連邦国家安全保障戦略」を表わし、そのなかで「長期的展望での国際政治の関心は、近東、バレンツ海などの北極海域、カスピ海や中央アジアなどにおけるエネルギー資源供給源の確保に集中される」と明記され、さらに「資源をめぐる競争的状況下で発生する問題が軍事力を用いて解決される可能性は排除されず、ロシア連邦の境界とその同盟国の境界の近辺で、形成された力の均衡が損なわれる可能性がある」と記されている²⁴。この記述から、将来的に北極地域において資源獲得競争が激化する可能性があるとしてロシアは考えていることが確認される。また、同文書では、「ロシア連邦国境の安全確保に関する課題の解決は、（中略）主にロシア連邦の北極圏、極東やカスピ海方面における国境警備の有効性の向上を通じて達成される」と記述されており、北極・極東地域の国境管理を強化する方針が示されている²⁵。

2013年2月20日、プーチン大統領の指示に基づき、ロシア政府は「2020年までのロシア連邦北極圏の発展と国家安全保障に関する戦略」と題する文書を公表した²⁶。これは、前述した「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」を具現化するために、社会、経済、科学技術、情報、国際協力、軍事など北極に関するあらゆる分野において、政府が取り組むべき具体的な政策課題や実現手段等について定めた文書である²⁷。このなかで、軍事分野に関しては、北極圏における軍事的危険や脅威を予測するとともに、十分な戦闘・動員態勢を確保することが規定されている。北極地域の国防や国境管理にあたる

ロシア軍や国境警備隊などの軍事力に関しては、「2011－20 年までの国家装備計画」に基づくように規定されており、ロシアの軍事力整備と北極政策がリンクすることが求められている。このことから、従来のように、軍事力整備の延長線上で北極における安全保障政策を規定するのではなく、この文書の名称の通り、北極圏の発展と国家安全保障を融合させて、総合的な北極戦略を立案していくという姿勢が明確となった。

3. ロシアの安全保障に及ぼす影響

これらの国家戦略文書において規定された方針に従って、ロシアは北極地域における国益擁護の観点から、同地域において軍事的プレゼンスを高める動きを示している。ロシア政府は、テロリズム、密輸、不法移民、密漁などへの対処であると説明しているが、衛星やレーダー・システムなど国境の警備および防衛に関するインフラ整備にも力を入れている²⁸。例えば、2012 年 7 月、ウラジーミル・チルキン（Vladimir Chirkin）地上軍総司令官は、北極圏での軍事活動の強化を目指して、2 個北極旅団の編成が進められていることを明らかにしている。それらの配置場所は、ロシアの北極圏西部に位置するペチェンガ市およびカンダラクシャ市、あるいはヤマロ・ネネツ自治管区などが候補として検討され、また北極旅団は、迅速性、機動性に優れ、いかなる複雑な条件下でも任務遂行が可能な軽旅団になる点にも言及した²⁹。

また、ロシア海軍は 2008 年 7 月から北極海の常時警戒行動を開始するなど軍事的プレゼンスを強めており、「2020 年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」で規定されているように、将来的には海軍と国境警備隊を中心として編成される「北極特別部隊」を北極地域に常駐させることが検討されている³⁰。また、2008 年には、5 月に Tu-95 ベア H 爆撃機が北極圏のアメリカ・カナダ領域に沿った定期的哨戒飛行を開始し、またロシア国防省は北極圏での国益防護のために行動戦闘態勢を整えるとともに潜水艦の行動も増大させる予定である。北極海における砕氷艦に関しては、ディーゼル砕氷艦の倍以上の砕氷能力を持つといわれる原子力砕氷艦を含めて、世界最多の 18 隻の海軍砕氷艦部隊を保持している³¹。

北極海の融氷は、軍事・安全保障の観点からもロシアにとって大きな問題である。冷戦時代、北極は米ソが直接向き合う戦略正面であるにもかかわらず、軍事展開が不可能な地域として軍事作戦上の対象地域とはならず、核ミサイルの発射・飛翔ルートでしかなかった。北極海航路が誕生すれば、海軍艦艇の活動範囲が広がり、陸上への軍事展開が可能な海域が誕生するため、ロシアのみならず北極海沿岸国にとっては新たな戦略正面が浮上することとなる。そこで、ロシアにとっては、西部（欧州）、南部（コーカサス、中央アジア）、

東部（極東）に加えて、北部（北極）という第4の戦略正面が誕生することとなる³²。北極海からの戦力投射が可能となれば、北極海が熾烈な制海権争いの場になり、従来のロシアの地政学理論や軍事戦略は大きな変更を迫られるとの予測もある³³。ニコライ・パトルシェフ（Nikolai Patrushev）安全保障会議書記は、2012年8月、ロシアが大西洋と太平洋をつなぐ北極海の海岸線に沿って海軍および国境警備軍の艦艇が一時的に使用する基地を建設する考えであることを明らかにした。

ロシアが安全保障面において中国の動きを警戒する新たな要因として、中国による北極進出の動きがある。2012年7月2日、中国の極地観測船「雪龍」（Xuelong）が山東省青島を出港して第5次北極探査に出発した³⁴。今回は、アイスランドまで往復するという最長航路となり、総航程3万1000km、航行期間も約3ヵ月間に及んだ³⁵。「雪龍」は、往路はロシアのEEZ内を通過する「ロシア沿岸ルート」で北極海を横断したが、2012年は北極海水の融解が予想以上に進んだため、復路は北極点付近を航行する「北極中央ルート」の航行に成功した。公海上の北極点付近を通る最短航路に成功したのは、ロシアを除いて中国が初めてである³⁶。

また、極東地域で実施されるロシアの軍事演習には、中国の海洋進出を意識したと思われるものが見られるようになってきている。「北極海への抜け道」に抵抗するかのようになり、2011年には東部軍管区が冷戦終焉後初めて大規模な軍事演習をオホーツク海で実施したほか、2012年6月28日から7月6日にかけて、太平洋艦隊に所属する艦艇60隻、航空機40機、約7000人が参加して、オホーツク海で大規模な軍事演習が行われた。直前になってロシア国防省は演習期間を1日延ばし、演習最終日の7月6日にサハリン東岸から最大200km離れた洋上標的に向けて対艦ミサイルを発射したが³⁷、これが「雪龍」が宗谷海峡からオホーツク海南部を通過するタイミングと重なったため³⁸、中国公船のオホーツク海立ち入りを牽制する意図があったのではないかとの見方も浮上した。

さらに、2013年にはウラジオストクで実施された中ロ合同軍事演習の最終日にあたる7月12日、軍の最高司令官であるプーチン大統領がセルゲイ・ショイグ（Sergei Shoigu）国防相に対して、翌13日から20日までロシア極東地域において緊急抜打ちの軍事演習を実施するよう指示した。極東地域に所在する東部軍管区と隣接する中部軍管区を合わせて、兵力16万人、戦車や装甲戦闘車両5000両、艦艇70隻、航空機やヘリコプター130機が参加するという、ソ連解体後最大級の緊急演習となった³⁹。本演習が実施された同じタイミングで中ロ合同軍事演習に参加した中国艦艇5隻が、7月14日に宗谷海峡を越えて、史上初めてオホーツク海に進出し、中国艦艇と前後する形で、ロシア太平洋艦隊の艦艇計23隻が抜打ち演習に参加するため宗谷海峡を通過してオホーツク海の演習海域に急行した⁴⁰。

このため、今回の抜打ち演習が、中国軍艦による史上初のオホーツク海入りと関係しているのではないかとの見方がある。その後8月にも、オホーツク海を中心として艦船50隻、兵員5000名が参加する海軍演習が繰り返された⁴¹。今回は、商用船初の北極海航行としてオランダに向かう中国貨物船が、宗谷海峡からオホーツク海に入るタイミングと重なったことから、上記の見方がさらに強まる結果となった。

オホーツク海は、冷戦時代の「原子力潜水艦の聖域」に加えて、「北極海への抜け道防正」という、新たな戦略的な価値が付与されつつある。中国の砕氷船や軍艦が、相次いで宗谷海峡を通過してオホーツク海から太平洋に抜けているが、もうひとつの出入り口が北方領土付近となる。ロシア軍は、2012年から国後・択捉の両島の駐屯地を整備し、対艦ミサイルの配備を計画するなど、軍近代化を着実に進展させている。「オホーツク海の聖域化」の意義が強まれば、国後・択捉島の軍事的価値も相対的に高まることになるであろう⁴²。このように、北極海航路の出現は、ロシアの軍事政策や東アジアの軍事体制に少なからぬ影響を及ぼし始めている。

おわりに

本稿を結ぶにあたり、ロシアが進める極東・シベリア開発に北極問題がどのような影響を与える可能性があるのかについて言及したい。ロシアの北極政策に関する国家文書の中から注目されるのは、北極圏と極東地域を並立して表現していることである。これは、ロシアが戦略的に重視する北極地域と極東地域が北極海航路によって結ばれ、ロシアが両地域を戦略的に一体化されたひとつのシアター(戦域)とみなし始めていることを意味する。また、前述したように、ロシアの資源開発のかなりの部分を北極地域が占めていることから、極東・シベリア開発と北極開発を切り離して議論することは困難である。さらに、将来的に通年航行が期待される北極海航路が、極東・シベリア開発に与える影響についても考察を開始すべきである。北極海航路が実用化されれば、シーレーン確保の観点から、海上自衛隊とロシア太平洋艦隊が日本海で実施する搜索・救助訓練が、将来的にはオホーツク海や北極海に拡大することも予想される。

2013年6月17日に開かれた日ロ首脳会談で、プーチン大統領が、同年5月に承認された北極評議会(AC)への日本のオブザーバー入りをロシアが支持したことを明らかにした⁴³。北極圏内に位置するヤマル半島のLNG開発プロジェクトをはじめとする北極の資源開発や、ロシアが管理を進めている北極海航路の整備などにおいて、ロシア側は日本に対して一定の協力を期待している。日ロ協力の新たな分野として、今後、北極問題が注目されていくであろう。以上から、日本が協力すべきロシアの極東・シベリア開発を論じる際には、

極東・シベリア地域のみを切り取るのではなく、北極地域も視野に入れる必要がある。

(2013 年 12 月 26 日脱稿)

— 注 —

- ¹ ロシア連邦大統領ウェブサイト<<http://eng.kremlin.ru/transcripts/5993>>2013 年 11 月 12 日アクセス。
- ² KAM24 ウェブサイト<<http://www.kam24.ru/news/main/20130903/2942.html>>2013 年 11 月 15 日アクセス。
- ³ ロシアの声ウェブサイト<http://japanese.ru/r.r/2013_09_17/121454993/>2013 年 12 月 20 日アクセス。
- ⁴ ロシア国防省ウェブサイト
<<http://structure.mil.ru/structure/okruga/west/news/more.htm?id=11845373@egNews>>2013 年 12 月 20 日アクセス。
- ⁵ 「北極圏」とは、国際海事機関や生態学等の専門分野によりその定義が異なるが、地理学的には北緯 66 度 33 分 39 秒以北の地域を指し、この地域では冬至に太陽が昇らない極夜となり、夏至には太陽が沈まない白夜となる。北極圏に国土をもつ国家は、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、ロシア、米国、カナダ、デンマーク（グリーンランド）、アイスランドの 8 カ国であり、いずれも北極評議会（AC）の加盟国である。
- ⁶ ノルウェーのトロムソ（6 万 2000 人）、フィンランドのロヴァニエミ（5 万 8000 人）などがこの後に続くが、厳しい気象条件のため北極圏の都市は限られている。
- ⁷ 本稿では、北極圏に位置するロシアの国土と海洋部分を「ロシアの北極地域」と呼ぶ。
- ⁸ 他の北極沿岸国も含めた北極圏全体の居住者数は約 400 万人である。
- ⁹ 同上、89 頁。
- ¹⁰ 産経新聞、2011 年 9 月 23 日付。
<<http://sankei.jp.msn.com/world/news/110923/erp11092320510009-n2.htm>>2012 年 12 月 15 日アクセス。
- ¹¹ エフゲニー・ルキヤノフ（Evgenii Luk'ianov）ロシア連邦安全保障会議副書記による「北極 2013 - 変化する北極圏における地政学と海洋資源」と題する演説（ノルウェー・トロムソ、2013 年 1 月 21 日）、the Arctic Frontiers のウェブサイト。
<http://www.arctic-frontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=289&Itemid=516>。
- ¹² 詳しくは、本村真澄「ロシア北極海の資源ポテンシャルとシュトックマン・ガス田の開発」『石油・天然ガスレビュー』（石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2007.11 Vol.41 No.6）。
- ¹³ ルキヤノフ安全保障会議副書記による「北極 2013 - 変化する北極圏における地政学と海洋資源」と題する演説（ノルウェー・トロムソ、2013 年 1 月 21 日）、the Arctic Frontiers のウェブサイト。
<http://www.arctic-frontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=289&Itemid=516>。
- ¹⁴ 『東アジア戦略概観 2011』（防衛研究所、2011 年 3 月）63 頁。
- ¹⁵ 大陸棚延伸に関しては、極を頂点として、2 本の経度線と 1 本の緯度線により囲まれた地表上の球面三角形内の全域にわたる陸地および島嶼に対する主権が一定国に帰属するという「セクター理論」が存在する。ソ連時代の領土獲得のために採用したこの理論を、現在のロシアも北極問題において適用している。詳しくは、丹下博也「北極へのセクター理論の適用について」『海上保安大学校研究報告』（海上保安大学校、第 55 巻第 1 号、2010 年）を参照されたい。
- ¹⁶ 北極海航路には 2 つのルートがあり、ロシア沿岸を通う「北東航路」とカナダ沿岸を通る「北西航路」である。そのうち、より現実的なルートは「北東航路」であることから、一般的に「北極海航路」は「北東航路」を指すことが多く、またロシアでは国内法に基づいて「北東航路」を「北極海航路」と呼称している。
- ¹⁷ 『日本北極海会議報告書』（海洋政策研究財団、2012 年 3 月）82-98 頁。
- ¹⁸ 『ロシア通信』（JSN、2012 年 10 月 2 日）。
- ¹⁹ ロシア連邦安全保障会議<<http://www.scrf.gov.ru/news/>>2012 年 10 月 11 日アクセス。
- ²⁰ 「2020 年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」、ロシア連邦安全保障会議
<<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>>2012 年 12 月 10 日アクセス。
- ²¹ 石原敬浩「北極海の戦略的意義と中国の関与」『海幹校戦略研究』（海上自衛隊幹部学校、2011 年 5 月（1-1））57 頁。
- ²² 同上。
- ²³ 宮本善文「ノルウェーとロシアがバレンツ海の境界線問題に合意」（石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2010 年 5 月 20 日）。
- ²⁴ 「2020 年までのロシア連邦国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議
<<http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html>>2012 年 12 月 10 日アクセス。

- ²⁵ 同上。
- ²⁶ 「2020年までのロシア連邦北極圏の発展と国家安全保障に関する戦略」ロシア政府
<<http://government.ru/news/432>>2013年2月25日アクセス。
- ²⁷ 同上。
- ²⁸ Katarzyna Zysk, “Russia’s Arctic Strategy: Ambitions and Constrains”, *Joint Force Quarterly*, issue 57, second quarter 2010, p.107.
- ²⁹ *Krasnaya Zvezda*, 18 July 2012.
- ³⁰ 「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」、ロシア連邦安全保障会議
<<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>>2012年12月10日アクセス。
- ³¹ 石原敬浩「北極海の戦略的意義と中国の関与」『海幹校戦略研究』(海上自衛隊幹部学校、2011年5月(1-1)) 57頁。
- ³² 坂口賀朗「ロシアの軍改革と海軍強化の動向」『ブリーフィング・メモ』(防衛研究所、2013年1月)。
- ³³ 『日本北極海会議報告書』(海洋政策研究財団、2012年3月) 104-106頁。
- ³⁴ XUELONG online<<http://xuelong.chinare.cn/xuelong/index.php>>, accessed on December 3, 2012.
- ³⁵ CHINARE 5 <<http://www.chinare5.com/news>>, accessed on December 3, 2012.
- ³⁶ 人民日報日本語版<<http://j.people.com.cn/95952/7924794.html>>, accessed on December 4, 2012.
- ³⁷ 航行警報、海上保安庁<<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/TUHO/nmj.html>>2012年7月10日アクセス。
- ³⁸ XUELONG online<<http://xuelong.chinare.cn/xuelong/index.php>>, accessed on December 5, 2012.
- ³⁹ ロシア国防省
<<http://structure.mil.ru/structure/okruga/east/news/more.htm?id=11801793@egNews>>2013年7月22日アクセス。
- ⁴⁰ 防衛省統合幕僚幹部<<http://www.mod.go.jp/js/Press/press2013.htm>>。
- ⁴¹ ロシア国防省
<<http://structure.mil.ru/structure/okruga/east/news/more.htm?id=11825674@egNews>>2013年9月2日アクセス。
- ⁴² 小谷哲男「北極問題と東アジアの国際関係」『北極のガバナンスと日本の外交戦略』(日本国際問題研究所、2013年3月) 84頁、<http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_Arctic/07-kotani.pdf>。
- ⁴³ 2013年5月、ACのオブザーバー資格は、日本のほかに、中国、インド、イタリア、韓国、シンガポールの計6カ国に与えられた。

第8章 ロシアの脅威認識における米国と中国

小泉 直美

はじめに

中国の軍拡や外交上の自己主張の強化が問題視されている。ロシアはこれをどう見ているのであろうか。ロシアの国家文書のなかで脅威（2010年版では軍事的危険性）として語られるのは、米国・NATOの行動が主で、中国への言及と思われるものはない。しかし、そのこと自体が、ロシアの中国との微妙な関係を象徴しているのかもしれない。なぜなら、相手は4000km以上にも及ぶ国境を接し、しかも複雑な歴史関係を持ってきた、成長顕著な強国だからである。

他方で、米国をこれほどまで敵視しているのはなぜなのであろうか。オバマ政権は前ブッシュ政権の下でこじれた対ロ関係を改善すべく、再三にわたって働きかけをしてきた。しかし、米国ミサイル防衛（MD）システムの欧州配備をめぐる、ロシアの態度はかたくななままである。それでも、遠い脅威より近い脅威を危険視して、いわゆる脅威の均衡から、米国との関係改善に動くのであろうか。同時に、北東アジアで、同じ論理から、ロシアの日本への接近があるのであろうか。本稿では、以上の点をロシアの脅威認識の中味を整理することで考察してみることにしたい。

脅威では、相手の能力と意志が問題になる。相手がいかに強大であっても、こちらに危害を加えよう、あるいはこちらの利害を損なうような行動をとろう、という意志がなければ恐れる必要はない。そこで米国と中国の脅威に関しても、その能力と意志をロシアがどのように見ているかを分析することにしたい。

能力という場合、これは軍事力とは限らない。パワーにはほかに経済力やソフト・パワーも含まれる。比較が難しいソフト・パワーは措いておくとしても、米国や中国が、パワーの面でロシアを凌駕していることは明白である。GDPでいえば、中国は4倍強、米国は8倍である（世銀データ）。国防支出では米国はロシアの12倍弱、中国も1.7倍となっている（ミリタリー・バランス）。

だが、こうした問題は今に始まったことではない。ソ連崩壊でロシアのパワーは大きく落ち込んだ。この間、ロシアが唯一頼りにしたのが戦略核戦力の抑止力である¹。これは米国・NATOに対する抑止力でもあり、究極的には中国に対するものでもあった。現在の問題は技術革新により、この抑止力が劣化し始めているということである²。したがって、ここでは米中の能力そのものではなく、それらに対するロシアの対応力をロシア

自身がどのように考えているのか、言い換えるとロシアが脅威をかわすために誰に向けて、どのような努力をしているのか、という点に焦点を当ててみたい。なお紙幅の関係から、通常戦力に関する分析は別の機会に譲ることとする。

また、相手の意志に関しては、米中それぞれのさまざまな外交場面で、ロシアが何に不満を感じ、強く反応してきたのかを考察してみることにしたい。

1. ロシアの核抑止力整備

(1) 戦略核抑止力

まず、核抑止力整備のこれまでを簡単に振り返ることから始めたい。ソ連・ロシアは冷戦終結時、START I（1991年7月）、START II（1993年1月）に調印した。START Iはソ連の主力ミサイル SS18 の半減、START IIは SS18 も含めた MIRV 化 ICBM の全廃を謳っていた。MIRV 化 ICBM は一時に複数の弾頭を異なる標的に向けて打つことができるが、投射重量が重い分、固定式で敵の攻撃には脆弱にならざるを得ない。これをもって、米国は 70 年代後半、ソ連が実は相互確証破壊（MAD）に基づいた戦略的安定を受け入れてはいない、第 1 撃による先制攻撃を狙っているのではないかと疑った経緯がある³。しかし、START I、II 条約はその疑念を払拭する内容であった。

実際、90 年代、ロシアは限られた予算のなかで START II に基づいた戦力整備を行ってきた。すなわち単弾頭ミサイルの開発に傾注してきたのである。これまでミサイル 1 基で 6-10 発の核弾頭を運搬していたところ、1 発しか運搬できない。しかも予算不足で生産は予定通りには進まず、2000 年、プーチンが大統領に就任するころには、ロシアはミサイル不足に陥ったのである。

米国ブッシュ政権はこのようなロシアとの核軍縮レジームそのものを軽視した。もはや脅威はロシアではないという認識からであった。2001 年の 9.11 事件後の協調関係から、ロシアの顔を立てるようなモスクワ条約（2002 年調印）で、核軍縮レジームの命脈は辛うじて保たれた⁴。しかし他方で、ブッシュ大統領は ABM 条約（1972 年調印）から離脱し、グローバルなミサイル防衛システム（MD）の開発を本格化させる。2007 年には、グローバル・システムの一環としての MD システムを欧州に配備する話が具体化された。同時に、ブッシュ政権は通常兵器を精密、長距離攻撃力として利用することを検討し始めた（通常兵器による迅速なグローバル打撃、CPGS）。ブッシュに次いで 2009 年、政権についたオバマ大統領はロシアとの関係改善に動き、この結果、2010 年には新 START が調印されたが、米国のミサイル防衛の構築や CGPS の研究開発への取り組みに変化はなかった。

他方、中国は常任理事国中で唯一、核戦力を拡大している国である。それでもロシアは戦略核戦力では依然大きく中国を引き離している⁵。これがロシアの基本的な対中抑止力になる。しかし、地上発射の中距離核ミサイルに関して言えば、ソ連は1987年のINF条約でこれを全廃しているため、後述するように中国が一方的な優位を持っている。国境を挟んだ通常戦力においては中国が圧倒的優位を保持しているため、この点はロシアも心穏やかではいられまい。

それでは、ロシアは現在どのような対応策をとろうとしているのであろうか。まず防衛政策で何よりも優先されてきているのは攻撃戦略核戦力の強化である。米国がABM条約から離脱したため、START IIの発効はなくなった。ロシアはMIRV化ICBMの廃棄義務からは解放されたが、すでに大型ミサイルは老朽化している。何とかSTART Iの下で作られた米ロバランスを維持するために、これらのミサイルの就役期間を延ばす一方、遅れた単弾頭ミサイルの生産を急いだ。さらには単弾頭として開発されたミサイル、トーポリ M のMIRV化も開始した。

トーポリ M や、同じ設計局が作る潜水艦発射のミサイル、ブラヴァーにはMDによる迎撃を回避する工夫がなされている。トーポリ M はそもそもレーガン政権によって提唱された戦略ミサイル防衛（SDI）構想に対抗して研究が開始されたものだからである。2011年にはついに老朽化した大型ICBMの後継ミサイルが決定されたが、なんとそれはソ連時代と同じ液体燃料で敵の攻撃には脆弱なMIRV化ICBMであった。決め手は生産が低コストであることに加えて、MDに対する突破力であると主張された。

しかし、米国のMD開発の動きはもはや止めがたい。2013年3月、チャック・ヘーゲル米国防長官はMD兵器開発の最終フェーズ（ICBM対応）の開発を中止すると発表した。プーチンはこれを好意的に受け止める、としながらも、もはや米国によるMD配備は時間の問題だとの認識を示している⁶。

そこで、ロシアが力を入れ始めたのが防空・宇宙防衛部門である。米国がグローバルな戦略防衛システムの開発のみならずCPGSの開発で、防衛力のみならず攻撃力も手に入れる、すなわち武装解除的な第1撃能力を獲得すると、ロシアは考えているのだ。ロシアは2011年、ロシア軍3軍種3独立兵科のなかの宇宙部隊を改編して、航空宇宙防衛部隊（VKO）を創設した。2020年までの装備調達計画でも、3兆4000億ルーブル（全計画予算の17%）が配分され、高い優先順位が与えられている。その任務に「戦略パリティ、力の均衡が極めて大きくかかわっている」と考えられているからである⁷。

「我々は戦略抑止システムのバランスが崩れ、我が国の核戦力の効率が低下することは許すことができない。効率的なVKO、これは我が国の戦略抑止戦力の安定性を保証す

るものであり、航空宇宙攻撃手段から国家の領土を掩護するものである」⁸。これは、2013年6月、再選後のオバマ大統領が、ベルリンでロシアに対して戦術核兵器も含めた新しい核軍縮交渉を呼び掛けた同じ日に、プーチンが発言したものである。

具体的には、ミサイル攻撃の早期警戒、防空、弾道ミサイル防衛、宇宙の軍事利用対応、通信衛星の打ち上げや運用が任務とされている。同部隊の主力戦力はS-300、S-400という地対空ミサイルであるが、後継で2015年にその開発が完了すると言われるS-500はICBMにも対応可能な性能を持つと言われる。ロシアはソ連時代、米国SDIに対して同じものを作らずに「非対称対応」をすると決めた。実現可能性も定かではないものに投資するよりも、軍事費を減らしてペレストロイカを推進する、というのがゴルバチョフの考えであった⁹。現在も、戦略防衛分野でまで、米国と対等に競争する力はロシアではなく、プーチンも「非対称対応」で行くと言っている¹⁰。S-500は対米交渉に使うつもりかもしれない。

要するに、ロシアは対米戦略バランスの維持に最大限の努力を払っているということが言える。次に、より射程の短い非戦略核兵器の抑止力についてみてみたい。

（2）非戦略核抑止力

ロシアにとって戦術核兵器の重要度は高まっている。ロシアはいまだ配備用に2000発ほどの戦術核弾頭を有していると言われるが、オバマ大統領の新軍縮提案にも応じようとしていない。ただし、その老朽化は進んでいる。冷戦終結期に米ソ双方の大統領が戦術核について行った大統領核イニシアチブ(PNI)¹¹によって、ゴルバチョフはすべての地上配備の戦術核弾頭を廃棄し、海、空、防空軍配備の弾頭を中央保管庫（複数）に移動させることを約した。翌年、エリツィンは地上軍配備以外の戦術核弾頭の大幅削減の約束を上乗せさせた。その後、プーチン政権下では、「冷戦終結時に比べ、75%が破棄された」「すべての戦術核弾頭は中央保管庫（複数）にある」との断片情報のみが公表されてきた。

ドクトリン上では、ロシアは1993年に核の先制不使用宣言を撤回し、2000年には核の限定使用の意志を示している。2003年10月の国防省文書ではそれは地域戦争が大規模戦争にエスカレートするのを阻止する（デエスカレート）ため、とされた。しかし、2010年の軍事ドクトリンでは、核の使用は主権の存続がかかった場合、すなわち最終手段とするとしていた2000年より前の表現に戻っている。

こうみると、戦術核の用途は不透明で、軍事的用途が想定されているのか、政治的な取引材料としようとしているのかも不明である。また、欧州正面で使うつもりなのか、

極東正面での用途を考えているのかも不明である。たしかに極東では、論理的には中国が通常戦力の大幅優位を持っている以上、ロシアは戦術核で応じざるを得ないとも考えられる。しかし、取引材料としては手放せなくとも、実際には「使えない兵器」との認識はロシアでも強い。

短距離ミサイルに関して言えば、現在、高性能な新型ミサイル、イスカンドル E（射程 400km）が配備されつつある。2008 年の教書演説でメドベージェフ大統領（当時）は、米国 MD の欧州配備が現実のものになれば、対抗策として、イスカンドルをカーニングラードに配備するとした。その後、オバマ政権との協調が進んだが、結局、MD 交渉が暗礁に乗り上げた 11 年、メドベージェフは同じ発言を繰り返している。13 年 12 月 19 日の記者会見で、プーチンはまだカーニングラードには配備されてはいない、と発言したが、ロシアのこうした一連の発言には、同ミサイルの射程内に入るポーランドやリトアニアが強く反発している。

さらに、プーチンは 2013 年 9 月、ソ連が米国と 1987 年に締結した INF 全廃条約は誤りであったとの発言をした¹²。理由はロシアの周辺国が中距離ミサイルを含む攻撃兵器を近代化させているためだという。実際、INF（射程 500—5000km）のミサイルを保有する国は 19 カ国にも及ぶ。なかでも問題の中国は約 188 基も有している¹³。

しかし、短距離ミサイルのカーニングラード配備や移動式中距離ミサイルの新たな配備には反発が予想され、それらへの核弾頭装着はさらに物議を呼ぶことになる。現在のところ、これらはロシアにとって交渉の材料、あるいは将来への保険といった位置づけとも考えられる。

以上のように、ロシアは核抑止力の維持に相当の努力をしている。そしてそれは大半が米国に向けられたものである。米国が武装解除的な第 1 撃能力を獲得しようとしているという展望を前に、2013 年のプーチンの言動には焦りにも似たものが感じられる。プーチンの視野には中国への対応も入っているものと思われるが、中国もまた米国の動きを前にして、ロシアと同様、「対応を迫られている」側なのである。

2. 相手の意志

（1）なぜ米国は脅威なのか

次に「意志」について考えてみよう。まず米国である。2009 年承認の「国家安全保障戦略」では、ロシアにとっての軍事的脅威の初めに挙げられているのが NATO と米国である。対ロ和解に努力してきたオバマ大統領も、プーチン政権の半ば敵対的な態度に業を煮やして、「まるで冷戦時代に戻ったかのようだ」と述べた。時代錯誤にも見えるロシ

アの米国・NATO に向ける敵愾心はどこから来るのであろうか。

ひとつの答えを与えてくれるのが、ダニエル・ドュードニーとジョン・アイケンベリーの「冷戦講和の破綻」という論文である¹⁴。アイケンベリーらは冷戦終結にも、それ以前のナポレオン戦争や第1次、第2次世界大戦の後のように、講和のプロセス、講和の合意があったとする。冷戦終結時のそれは、一連の米ソ軍備管理交渉を経てもたらされた「相互脆弱性ゆえの相互抑制」に基づく和解であった。ロシアが歴史的に目にしてきたのは、西からの脅威に満ちた安保環境であった。ロシアはこれに対して常に「不信感、パラノイア、過剰防衛」で対応してきた。しかし、交渉の過程で、ロシアはドイツや東欧からの史上類をみない自発的な撤退を行った。ソ連は、西側がソ連の弱みに付け込まないという判断をしたためにこの撤退を行い（NATO はソ連にそう判断させることに成功した）、そしてその行動が今度はソ連が NATO を信頼しているというシグナルとなった。

しかし冷戦後の20年余り、ロシアが見てきたのは西側による、こうした合意の一方的反故であった。現実には起こったのは、NATO の東方拡大であり、米国の ABM 条約からの離脱であった。また、米国が旧ソ連地域で、ロシアを迂回する石油パイプラインを建設したり、同地域諸国の民主化を支援したことがロシアの猜疑心をあおった。さらには、米国等が持ち込んだネオ・リベラル型の改革がロシア国内の富の偏在を生み、社会を不安定なものにした。

冷戦後急速に米ロ間の力の差が顕著になったため、米国ではロシアは取るに足らない、冷戦に勝利したのはレーガンの軍拡圧力のおかげだったのだという認識が高まり、冷戦講和合意の意義が忘れ去られた。そして、ロシアの側には米国や NATO に対する再び強い不信感が残ったというわけである。

アイケンベリーらの言うように、ロシアは基本的に国際社会を協力よりも闘争の場として見るリアリストである。ポスト冷戦期のロシアの対米不信を「主権」という観点から見ることも可能である。ソ連崩壊を経て誕生したロシアは、国内に分離主義を抱えているため、主権国家としての安定を得るのも難しい。そこに米国特有のリベラリズムで東欧圏の NATO 取り込みやロシア周辺国の民主化支援をすれば、その結果はそれらの諸国がロシアから離反するという事ばかりではなく、ロシア国内の分離主義にも影響が及ぶ。あるいは、早急な民主化支援は逆にその地の不安定化だけを残し、それがロシア国内にも影響を与えることになる。「近年我々は、他国に対して進歩的かのような発展モデルを押し付けようとする試みが、実際はいかに退歩、蛮行、そして流血に変わってしまったかということを見てきた」と、プーチンは2013年12月12日、議会に対する教書

演説で述べている。

この観点からポスト冷戦期におけるロシアの個々の行動を見てみると、それらの意味も説明できるように思われる。1990年代、エリツィン政権が米国に反発したのは、旧ユーゴへのNATOによる軍事介入であった。特にコソボ紛争では、NATOが国連の裁可を得ないまま空爆に踏み切ったことにロシアは強く反発した。プーチン期に入り、2003年のイラク戦争でもロシアはブッシュ政権の有志連合による対応を批判した。同年末から始まる旧ソ連諸国でのカラー革命に米国が間接的な支援をしていたことにも反発した。イランの核開発にも宥和的な態度をとり、同国における原発建設を続け、同国への経済制裁の発動を牽制した。さらに、2010年末に始まった北アフリカや中東の「アラブの春」では、リビア空爆と結果としてのカダフィ政権の転覆にロシアは怒り、シリア内戦でもアサド政権への国際批判をかわす努力をした。

これらに一貫してみられるのは、主権の尊重へのこだわりと内政干渉への反発である。「人道目的によって正当化される一連の軍事紛争が数世紀にもわたって神聖化されてきた国家主権の原則を損ねている」¹⁵とプーチンは言う。西側にはすでに主権国家を超えた人間の安全保障や保護する責任といったことが議論されているが、これらに基づく他国への政治介入に、ロシアはむしろ「ロシアを弱めようとする」作威を感じとっているのである。そして、それを推進しているのは米国ということになる。

プーチンは以下のように言っている。「NATOや特に米国では、安保に対する独自の理解が形成されている。これは根本的に我々の理解とは違う。米国人は、自分たちは絶対的な非脆弱性を持つことができるという考えに取りつかれているが、これは技術的にも、地政学的にもユートピア的で非現実的である」。「安全の一体性・不可分性という原則を破れば……深刻な脅威を生むことになる」。

以上のように、ロシアは「アナーキーで自助が主である国際システム」で、「主権を持つ大国としての役割」を要求している¹⁶。ここには、小国の利益に対する十分な配慮はない¹⁷。代わりに、この役割を侵害する米国には強く反発するのである。他方、こうした敵対する世界には中央アジアやロシア極東で確実に経済的プレゼンスを高めている中国もいる。したがって、中国も、潜在的脅威としてロシアの視野に入ってきているのは確かである。

（2）なぜ中国とは当面協調できるのか

それでは、ロシアは中国の「意志」をどう見ているのであろうか。中国は潜在的脅威にとどまるのであろうか。

第1に、ロシアと中国には共通利害がある。まず、4000km以上にも及ぶ国境を接しているため、両国関係が悪化した場合、その防備にかかる費用は途方もない。これは歴史的に経験済みである。しかも、両国は国内の改革を急ぐためにも、安定した国境が必要である。中国が何らかの理由で、太平洋において自己主張を強めることが必要であるとしても、なおさら、背後の安定を望むはずである。

経済的にも中国はロシアを必要としている。確かに、二国間貿易関係で依存度が高いのはロシアの方である。貿易総額から見て、中国にとっての対ロ貿易額の割合は2.2%強にしか過ぎないのに対し、ロシアにとっての対中貿易額の割合は10.4%に及ぶ。しかし、中国のエネルギー輸入（石炭、原油）において、ロシアの存在は小さくはない。いずれも全輸入量の7%前後を占めている。しかも、ロシア・シベリアからの原油パイプラインは2011年に操業を開始したばかりである。

第2に国際社会においても共通利害を持ち、脅威認識を共有している。現在、ロ中は上海協力機構（SCO）のメンバーである。同機構はロ中2大国と旧ソ連4ヵ国からなっているが、大国2国の意向が強く反映されている。2国を結びつけているのは、共通利害であり、脅威認識の共有である。

2012年6月、北京で開催された第12回SCO首脳会議の場で採択された首脳宣言には、関係の基礎、脅威、共有外交課題が書かれている。その内容は以下のとおりである。

- 基礎：主権、独立、領土の一体性、社会体制の自主選択、内政不干渉
- 脅威：テロリズム、分離主義、過激主義、ドラッグ、国境を越えた組織犯罪
- 共通外交課題：米国MD反対、中東（イラン、シリア）の問題の解決、国連重視、アフガニスタンの安定

まさにこれはロシアの米国に対する脅威認識の裏返しである。中国は、米国との経済的「共通利害」を強めつつある（ロ中のそれよりはるかに強い）が、主権や領土の一体性を軽視して内政干渉をする、あるいは国内分離主義への軍事力使用を非難する米国を脅威と見る点では、ロシアと当面、十分に協調できるのである。特に米国や西側先進国が、民主主義という価値観を前に出して、国内の批判勢力や分離主義を抑圧するロ中の「非民主主義」的姿勢を批判する場合、両者の共闘意識は強まる。

第13回首脳会議（2013年9月）で採択された首脳宣言では、シリアを含めた中東、北アフリカの状況に関しては「国連安保理の裁可を受けない外部からの干渉（軍事的な

ものを含む) なしで、この地域の平和、安定、繁栄、進歩が達成されることに」賛成する、としている。また、イラン問題に関しても「この国に対して、軍事力の行使による威嚇や、個々の国家による一方的な制裁措置の発動は受け入れがたいと考える」。「対決シナリオによる事態の進展は、地域全体だけではなく、国際的な平和と安全そのものに重大で予測不能な結果を及ぼす危険をはらんでいる」としている¹⁸。代替案が示せない口中の態度に、欧米はいら立ちを隠せないが、前述のようにイスラム分離主義勢力を国内に抱える口中には、中東の不安定化は国内安保に直結するとの認識がある。

(3) 変化するのはいつか

では、ロシアの脅威認識が、米国から中国にシフトするのはどのような場合であろうか。ロシアが中国の「意志」を疑うに至るのにはさまざまな要因が考えられ、予測は困難であるが、まず、上記のような共通利害が色あせた場合である。それにはどちらか一方が民主化する、あるいは国内分離主義問題を平和裏に解決するなどした場合が想定されるが、いずれにしてもそれはかなり先の話になりそうである。

もうひとつの可能性は、本稿前半で指摘したように、口中の軍事力の格差が歴然とし始める、あるいは中国が中央アジアやロシア極東地方を自己の経済圏として組み込み、これら地域がモスクワではなく、北京の政治判断に従属するようになった(なりそうな)場合である。

ロシアは現在、これを防止すべくかなりの努力を傾注していると考えられるのである。

結論

以上の分析から以下の結論が導かれる。

- ・ ロシアの安全保障政策上の言動を見ると、ロシアが脅威として考えているのは依然、米国だと言える。米国は一方的にロシアとの戦略的安定の枠組みを壊そうとしている、とロシアは考えている。これに対応するロシアにはかなりの焦りがあるように見える。さらに、ロシアは米国のこうした軍事力を背景にした主権侵害の動きに大きな脅威を感じている。
- ・ 他方、歴史的に見ても、地政学的に見ても、ロシアには中国を恐れる理由は十分にある。中国との経済格差が広がっているうえに、中国が軍事力を増強しているのであれば、ロシアとしてはこれを潜在的脅威として、穏便な対応を図るのは当然ともいえる。
- ・ しかし、ロシアが政治的に中国を脅威と見ているかどうかは別のことである。ロシ

アと中国とは共通利害が多い。脅威認識も共有している。長い国境を接する2国が対立するのは双方にとって得策ではない。当面、中国とは政治的協調が可能である。

- ・ただし、今後のロ中関係の性格は、ロシアの軍事力整備や極東開発の成否によって変質する可能性もある。

－ 注 －

- ¹ Vladimir Putin, “Byt’ sil’nymi: garantii national, noi bezopasnosti dlya Rossii,” *Rossiiskaya Gazeta*, February 20, 2012, <<http://www.rg.ru/212/02/20/putin-armiya.html>>, accessed on February 21, 2012.
- ² プーチンは2013年7月の安全保障会議で「高度精密兵器は実際のところ、すでに戦略兵器に引けを取っていないし、結局のところグローバルな戦力バランスに影響を与えている」と発言している。
- ³ MADというのは、双方が相手の第1撃を受けたのちも、生き残った攻撃戦力で、相手を破壊できる状態をいう。
- ⁴ モスクワ条約はミサイルの廃棄も検証規定もない条約で、ロシアの安心できるものではなかった。
- ⁵ すべてがお互いに向けて配備されているわけではないが、単純比較をすれば、配備中のICBMの基数でロシアは中国の5倍、それらに搭載されている弾頭数でいえば17倍以上保有している。
- ⁶ 2010-2020年の国家装備調達計画遂行評価会議（2013-6-19）でのプーチンの発言、<<http://news.kreml.ru/18369>>, accessed on June 20, 2013.
- ⁷ ソチで行われた航空宇宙防衛システム発展に会する会議（2013-11-28）でのプーチンの発言、<<http://news.kremlin.ru/transcripts/19717>>, accessed on December 19, 2013.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ ただし、ゴルバチョフの意図とはかかわりなく、軍需産業の要求を基にSDI対応策に高額の予算が下りていたことも確かである。
- ¹⁰ Vladimir Putin, “Byt’ sil’nymi: garantii national, noi bezopasnosti dlya Rossii,” *Rossiiskaya Gazeta*, February 20, 2012, <<http://www.rg.ru/212/02/20/putin-armiya.html>>, accessed on February 21, 2012.
- ¹¹ 1991年9月、米国は陸海の戦術核の配備停止や解体を、91年10月にソ連は陸海空防衛軍の戦術核の配備停止、削減をそれぞれ一方的に宣言した。米国が空軍配備の戦術核を除外したため、ロシア側の空軍配備核に関する誓約には、米国が同様の行動をとった場合、との条件が付けられている。
- ¹² プーチンは2007年、米国MDの欧州配備問題をめぐって、INF条約からの離脱の可能性を2回示唆していた。
- ¹³ 配備数の増減は、これまで確認の取れなかった戦力が、ようやく確認できたから、という場合もあり、配備状況には不透明なことが多い。しかし以下の資料では、2011年と13年の中国のINF配備状況のデータを比べると、約76基（2011年）から約188基（2013年）と急増している。ただし、ロシア向けに配備されているとは限らない。Hans M.Kristensen and Robert S. Norris, “Chinese nuclear forces, 2011,” & “Chinese nuclear forces, 2013,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, p.85(2011) & p.80(2013).
- ¹⁴ Daniel Deudney and G. John Ikenberry, “The Unravelling of the Cold War Settlement,” *Survival*, December 2009-January 2010, pp.39-62.
- ¹⁵ V. V. Putin, “Rossiya i menyayushhiya mir,” *Moskovskie novosti*, February 27, 2012, <<http://premier.gov.ru/events/news/18252>> accessed on March 2, 2012.
- ¹⁶ Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, 2nd ed., Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham, 2012. ここからくるロシア・エリートの「選好」の不変性を、ジェフリー・マンコフは以下のように分析している。①主要な国際、地域安全組織で議席を確保する(他方で「同一価値観」を強調する西側支配の組織からは距離を置く)、②国際的な平和と安全に影響を与えるようなすべての決定には相談を受けるべき、③ロシアの国益を推進する限りで他の主要国とは柔軟に協力、④旧ソ連スペースでは特別な役割を維持する。
- ¹⁷ カーネギー・モスクワ・センターのドミトリー・トレニン氏は、ロシアは帝国を放棄して国民国家形成の長いプロセスの途上にあるとする。国民国家には、民主化等の近代化のプロセスで獲得すべき諸要素が必要だが、ロシアにはこのプロセスが欠如している。現プーチン政権もその改革を忘れ、ブレジネフ化している。この結果、ロシアのエリートは対外的に多分に「帝國的、ゼロサム的メンタリティー」を残している。これが東欧、旧ソ連地域への大国的態度や、そこに踏み込もうとする米国への反発となっているという。Domitri Trenin, *Post-Imperium: A Eurasian Story*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2011.
- ¹⁸ イランは2005年、SCOのオブザーバーとなっている。2009年、米国との対決姿勢を強めたイランは正式加盟を期待したが、国連制裁下にあるとの理由で不許可となっている。また、中国の対イラン支援には原油輸入という経済的要因もある。

第9章 21世紀の日ロ関係 ―現状と展望―

小澤 治子

はじめに

2013年4月28日から30日にかけて、安倍晋三首相はロシアを公式に訪問し、プーチン（Vladimir Putin）大統領と会談を行った。この会談を含めて日ロ両国間で2013年には合計4回の首脳会談が実現したことになる。そのようなことから2013年は日ロ関係が前進した年として注目されるべきであろう。しかし、同時に21世紀にはいつてからほぼ定期的に1年に3回程度の首脳会談が両国間で行われてきたことにも留意する必要がある。ロシアの国際社会への統合に伴い、主要国首脳会議（G8）、アジア太平洋経済協力機構（APEC）首脳会議、さらに国際連合などの場で継続的に会談が行われてきた。また日ロ経済関係や文化交流の進展についても特筆すべきものがある。もちろん両国の間には、未解決の領土問題、平和条約締結問題という大きな懸案が存在し、その解決の糸口は依然として見えてこないが、それでも今世紀にはいつて日ロ両国の関係が厚みを増してきたことは間違いないと言える。

本稿では、まず2000年以降の日ロ関係について主に政治外交関係を中心にその経緯を振り返る。その際、特に2012年5月、第2期目のプーチン政権が誕生してからの動向に留意していきたい。次に日ロ関係が今日抱える問題点について考察する。最後に日ロ関係の今後のあり方について若干の考察を試みたいと考える。

1. プーチン政権第1期からメドヴェージェフ政権期（2000年5月～2012年4月）

2000年9月、就任後間もないプーチン大統領は公式に日本を訪問し、森喜朗首相との会談において1956年に調印された日ソ共同宣言が有効であることを口頭で認めた。さらに翌年2001年3月、森首相がロシア（イルクーツク）を訪問し、プーチン大統領との会談の結果、イルクーツク声明が発表された。この声明は日ロ両首脳が平和条約締結交渉を継続することを表明しただけではなく、1956年の日ソ共同宣言が有効であることを確認したものである。日ソ共同宣言の有効性を文書によって確認したという事実から、第1期のプーチン政権が何らかの法的措置に基づき日ロ間の領土問題を解決に導く意図を持っていたと考えることができる。

2001年4月、森首相に代わって小泉純一郎政権が誕生する。小泉政権下、日ロ関係は一時停滞したが、2003年1月には小泉首相のロシア訪問によって「日ロ行動計画」が発表さ

れた。「日ロ行動計画」は、政治対話の深化、平和条約締結交渉の加速化、国際舞台における協力、貿易・経済分野における関係の発展、防衛・治安分野における関係の発展、文化・国民間交流の進展という6つの分野を挙げ、それぞれの分野で日ロ関係を進展させながら、領土問題を解決に導こうという内容であった。小泉首相はその後も国際会議の席上プーチン大統領と会談を重ね、意見交換を行った。そして2005年11月、プーチン大統領の公式の訪日を実現して日ロ首脳会談が行われた。しかし、両首脳は会談後の共同記者会見で、日ロ関係が「日ロ行動計画」に従って順調に進展していることを確認したものの、領土問題や平和条約締結交渉について共同声明が発表されることはなかったのである。その後2006年9月、小泉首相の退陣に伴い安倍政権（第1次）が誕生した。安倍首相も在任中の約1年間に3度にわたりプーチン大統領との首脳会談に臨んだが、2007年9月に退陣した。

2008年5月、プーチン大統領に代わってそれまで首相であったメドヴェージェフ(Dmitrii Medvedev)が大統領に就任し、2012年4月までその職を務めた。プーチンが首相に就任したことから2人の「2頭体制」が注目を集めた時期であったが、日本の政局の動向は不安定であった。2009年9月には衆議院選挙の結果、自民党から民主党への政権交代が起こった。メドヴェージェフ政権期に日本では5人の首相が政権を担当したことになる（自民党の福田、麻生。民主党の鳩山、菅、野田）。

メドヴェージェフ政権期において注目すべきと思われる動きを取り上げたい。まず2009年2月、麻生太郎首相（2008年9月就任）がサハリンの州都ユジノサハリンスクを訪れ、メドヴェージェフ大統領との会談に臨んだことである。サハリンのLNG（液化天然ガス）工場稼働式典に合わせて行われたこの首脳会談では、領土問題の解決に向けた具体的な成果はなかった。しかし、メドヴェージェフ大統領が「新たな独創的で型にはまらないアプローチ」を提案したという事実は、日ロ両国間でエネルギー資源をめぐる協力が大きな位置づけを占めつつあることを示唆するものであった。

2009年9月、民主党への政権交代によって鳩山由紀夫政権が誕生したが、短命に終わり、2010年6月には菅直人が首相に就任した。鳩山首相も菅首相もメドヴェージェフ大統領と数回、国際会議の場で会談を行ったが、特に目立った成果はなかった。むしろ菅政権下で日ロ関係は停滞する。2010年11月のメドヴェージェフ大統領の国後島訪問を菅首相が強く非難したことがロシア側の反発を生み、さらにそれが日本側の反発を強めるという悪循環が起こったのである。

2011年3月11日の東日本大震災は、日ロ関係の動きにも大きな影響をもたらした。震災直後にロシア側も他の諸国と同様に救援隊を日本に派遣し、物資の提供を呼びかけた。さらに原発事故により電力不足に陥った日本に対し、ロシア政府はLNGの供給増加を提

案した。震災の影響がどこまであったのかは定かではないが、以後日ロ両国間ではエネルギー資源をめぐる交渉が加速化していったのである。

メドヴェージェフ政権下の4年間の日本の政局は、頻繁な首相の交替や政権交代などできわめて不安定であった。その意味ではロシアにとっても対日政策の軸をどこに定め、また平和条約交渉をどのように進めていくかについて、見通しを立てることが困難であったと思われる。そのような状況下で、日ロ関係の中でエネルギー問題の占める位置づけが特に重要になっていったと言えよう。

2. プーチン政権第2期（2012年5月～）

プーチンは大統領に正式に就任する2012年5月以前に、内外政策の方向性を明らかにする論文を合計7本発表した。そのうちの1本が「ロシアと変化する世界」である¹。この論文はアジア太平洋諸国との関係強化の重要性について詳細に述べているが、日本についての言及はない。ただしプーチンは大統領に就任する以前からロシア内外の報道機関に対して日本との領土問題解決に向けて道筋をつけたいという意欲を明らかにし、「引き分け戦略」という表現を用いて対日関係改善の必要性を訴えた。

2013年3月、ロシア政府は新たな「対外政策の概念」を公表した。その中で日本との関係について次のように言及している。「ロシアは未解決の諸問題の解決に向けて、双方が受け入れ可能な方策について、今後とも話し合いを続ける意向である²」。確かにこの文書の中に領土問題や平和条約という文言はない。もちろん争点の島の名称について具体的に挙げられているわけでもない。一見すると当然のことを述べたように過ぎない文書であるが、しかし、ロシアの対外政策全般を扱った文書の中で、ここまで踏み込んで領土問題解決と平和条約締結に向けた努力の必要性を訴える表現は、これまでみられなかったのである。従来の「対外政策の概念」では、日本との関係には言及すらされないこともあった。あるいは「対日関係改善の必要性」が漠然と表明されるに過ぎなかった。そのように考えると、対外政策の方針を明らかにした公式の文書の中で、「未解決の諸問題の解決」や「双方受け入れ可能な方策」という文言が表れたことは、注目すべきである。つまりプーチン政権は領土問題を放置することはせず、日本との間で何らかの法的決着をつけたいと考えているのである。

2期目のプーチン政権が誕生してまもなく、2012年9月初旬、21カ国の参加によりウラジオストクで予定通りAPEC首脳会議が開催され、プーチン大統領は各国首脳との会談を行った。すでに退陣した菅政権に代わって2011年9月より政権を担当していた野田佳彦首相との会談において、プーチン大統領は日本との領土問題に決着をつけたいとの意向を明

らかにし、12月の野田首相のロシア訪問を要請した。またサミット開催に合わせ両首脳立会いの下、日ロ両政府による「ウラジオストク液化天然ガスプロジェクト」に関する覚書の調印式が行われ、ロシア側はアジア太平洋地域におけるロシアのエネルギー市場拡大の重要性と日ロ協力の意義を訴えた。

2012年12月の衆議院選挙の結果、民主党は敗北し、再び自民党の安倍政権が誕生した。そのため「野田首相による12月のロシア訪問」は幻に終わったが、2期目のプーチン政権成立を契機に、菅政権下で一時冷却化した日ロ関係の再構築を野田政権が試みていた可能性がある。一般にも広く報道されたように、野田政権は自民党の森元首相を特使としてロシアに派遣する計画を立てていた。これは2001年3月のイルクーツク声明をベースに日ロ関係再構築を日本政府が検討していたことを示唆するものである。APEC首脳会議に先立つ2012年7月、メドヴェージェフ首相の再度の国後島訪問にもかかわらず、予定通り日ロ外相会談は行われた。2012年10月には安全保障会議書記をはじめ、ロシア側からの要人の訪問が相次いでいたことも事実である。またロシアの新聞の中には、野田首相のロシアとの対話姿勢を評価して、日ロ両国の外交関係打開に期待を示す論調も表れていた³。

民主党政権期の日本外交については、ロシアとの関係にとどまらず別途改めて検証されるべきであろう。ただし、少なくとも日ロ関係については、プーチン大統領と野田首相の間で関係改善に向けた方策が検討されつつあった。もちろん日本の政権がどの程度安定しているかについて、ロシア側は冷静に観察していたと言えよう。2012年12月の再度の自民党への政権交代と安倍内閣の誕生後、2013年にはいって日ロ関係は目に見える形で進展していくが、その土台はすでに前年に築かれていたのである。

2013年4月末、安倍首相のロシア訪問による日ロ首脳会談の結果、共同声明が発表された。その中で特に次の箇所に注目する必要がある。「第2次世界大戦後67年を経て、日ロ平和条約が締結されていない状態は異常であるとの認識で一致。交渉において存在する立場の隔たりを克服して、双方に受け入れ可能な形で最終的に解決することにより平和条約を締結するとの決意を表明」した。また「両首脳の議論に付すため、平和条約問題の双方に受け入れ可能な解決策を作成する交渉を加速させるとの指示を、自国の外務省に共同で与えることで合意」した⁴。

ここで注目すべきは「双方に受け入れ可能」という文言が2度にわたって表れていることである。これは2013年3月に発表されたロシアの「対外政策の概念」の中の表現が日ロ共同声明に盛り込まれたものであり、「領土問題」という直接的な言及こそないが、領土問題を解決しようという双方の意志、とりわけロシア政府の意志を表している。さらに共同声明では、経済協力の枠組み作りについて、都市開発や農業支援などこれまでよりさらに

広範囲な分野について行っていくこと、エネルギー協力の拡大、また安全保障、防衛分野における協力の拡大について言及した。特に安全保障、治安分野については、日ロ両国間で外務・防衛閣僚級会議（2プラス2会議）の立ち上げについて合意されたのである。

上記の合意に基づき、2013年11月2日、両国初の外務・防衛閣僚級会議が東京で開催された。日本にとってこのような枠組みが作られているのはアメリカとオーストラリアのみであることを考えると、いかにロシアとの関係の緊密化が進展したかが明らかである。両国はアジア太平洋地域での安全保障の協力推進で一致し、海上自衛隊とロシア海軍の間でのテロ・海賊対策の共同訓練実施やサイバー安全保障協議の立ち上げ、定期化について合意したのである⁵。

以上のように2012年から13年にかけて日ロの外交関係は着実に前進してきた。しかし、さらに前進するために克服すべき課題は多い。以下、その問題点を検討する。

3. 21世紀の日ロ関係の問題点

日ロ関係の問題点の第1は、近い将来領土問題を解決して両国が平和条約を締結することは本当に可能か、ということであり、おそらくこれが最大の問題であろう。平和条約締結は日ロ両首脳の合意に従って「双方が受け入れ可能な解決策」を見出すことができるかどうかにかかっている。日ロ双方は2013年8月末に外務次官級会議を開催して平和条約問題の実質的交渉に入ったが、問題の性格上、詳細を窺い知ることはできない。では「双方が受け入れ可能な解決策」とはどのような内容であろうか。

私見では、1956年の日ソ共同宣言に基づきロシアが日本に歯舞諸島と色丹島を引き渡すこと、加えて日本側が要求している国後島と択捉島について何らかの妥協を日ロ双方が行うことであると考え。かつて日ロ外交の現場を経験し、両国関係についての有識者であるアレクサンドル・パノフ（Alexandr Panov）氏と東郷和彦氏が、基本的にはその趣旨に沿った内容の論文をロシア紙に共同で発表した⁶。しかし、その内容を日ロ両国の国民が真に納得して受け入れるかという、依然としてハードルが高いと言わなければならない。

加えて領土問題解決をめぐる交渉は、タイミングを逃してしまったのではないかと懸念もある。すでに述べたように、2005年11月のプーチン大統領訪日において領土問題や平和条約交渉について共同声明が発表されることはなかった。2003年1月の小泉首相のロシア訪問以降2005年にかけて、ロシア側は様々な形で領土交渉をめぐる対日アプローチを行ってきた。また日本国内でもこの問題についていろいろなレベルで意見交換が行われた。このようにロシア政府が2001年3月のイルクーツク声明を土台にして、日本側との何らかの接点を求めていた可能性を否定できない。ただし歯舞と色丹のみに具体的に言及し

たイルクーツク声明だけでは日本の要求を満たすことは不可能であるため、結局日ロ双方の接点はみつからず、2005年11月のプーチン大統領訪日の際にも共同声明を発表することができなかった可能性がある。

第1期プーチン政権下、2000年から2005年にかけて、ロシアは1956年の日ソ共同宣言に基づく平和条約締結と日ロ関係改善の可能性の有無を模索していた可能性がある。また両国関係の改善を前提に日本が主張する北方領土の開発に日本の参入を期待した可能性もある。しかし、それは実現にはいたらず、2006年8月、「千島諸島の社会経済発展計画」をロシア政府として承認し、2007年から2015年までの計画として実施されることになった。あくまでも状況証拠から言えることだが、2006年以降、ロシア政府は日本との間にある領土問題の解決をいったん断念して、日本の参入に依存しない千島の実行するようになったのである。

問題点の第2は、日本が今後ともロシア極東・シベリア開発において、ロシアにとって必要なまた魅力あるパートナーであり続けることができるかという点であろう。仮に日本が参加しない形でロシア極東・シベリア開発が行われるとすれば、たとえ領土問題が首尾よく解決されたとしても、それは日ロ関係の将来の発展を大きく限定してしまう。そこで日本が意識すべきは、中国と韓国の存在である。21世紀の初頭に経済・貿易・外交・安全保障など多岐にわたって関係が深まったロシアと中国の関係であるが、近年関係の深化ゆえの矛盾が大きくなっている。アジア太平洋地域において中国に対する貿易依存度が高いことは、ロシアが中国を警戒する要因になる。また中国からの労働者、移住者がロシア極東で増大した結果、ロシア側は「中国の脅威」を認識することになった。さらにロシアが中国に売却する天然ガス価格や武器供与をめぐる問題など、利害対立の要因は増大している。しかし、だからロシアは極東・シベリア開発において確実に日本の存在を必要としていると結論づけるのには、論理的に無理がある。

韓国の存在も注目すべきである。2013年11月中旬、プーチン大統領は韓国を訪問し、朴（パク・クネ）大統領と首脳会談を行った。その結果、ロ朝間の鉄道敷設に向けて韓国企業が出資すること、ロシアから韓国へのガスパイプライン計画を検討すること、さらに韓国・北朝鮮・ロシアの間での電力供給網の妥当性について協議することなど、両国間の幅広い協力が合意されたのである⁷。

もちろん日本には1970年代に極東・シベリア開発をソ連との間で実施し、日ソ経済関係を発展させた実績がある。特にエネルギー資源開発プロジェクトを冷戦期に実現させた意義は大きく、今日のサハリン・プロジェクトの進展は70年代から80年代にかけての関係者の努力が実を結んだものと言われている⁸。日本との経済関係において最も日本に期待

する分野はエネルギー関連の事業であるというロシアの有識者の指摘も頷ける⁹。しかし、エネルギー関連プロジェクトを真に成功に導くためには、日本とロシア双方によるさらなる努力が必要である。また2013年4月の首脳会談後の共同声明で明らかにされたように、ロシアの農業や都市開発などを日本が支援することも必要かつ有望な分野であろう。すなわちこれまでよりももっと広い分野で日本とロシアの経済協力を構築する必要がある。

問題点の第3は、国際舞台における中国の立場と行動が、日ロ関係の今後の動向にどのように影響するかということである。既述のように、日ロ両国間では2013年11月に初の外務・防衛閣僚級会議が開催された。安全保障の分野で日ロが踏み込んだ協力を行うようになった重要な要因として、中国の存在を日ロ双方が意識しているということは、ほぼ間違いない¹⁰。では中国の存在は日ロの領土問題、平和条約問題に果たしてどの程度影響を及ぼすものであろうか。ここではこの問題をめぐる日本における2つの見方をまとめておきたい。第1の見方。ロシアは中国を脅威と認識しているので、安全保障の領域を含めて日ロ協力を積極的にならざるを得ない。よって領土問題の解決において、日本はロシアに対して有利な立場にある。第2の見方。中国とロシアの関係には、協力の側面と対立の側面という2つの側面がある。よってロシアが中国の存在を脅威と認識しているからと言って、それが日本に有利な形で領土問題の解決につながることはない。

ロシアと中国の関係のみならず、日中関係の今後については注視する必要がある。中国を「敵」とみなして日ロが協力を進めることは、仮にそれによって日ロ間の領土問題解決と平和条約締結につながったとしても、東アジアの平和と安定を生み出すことにはならないと考える。

終わりに

日ロ関係の発展に向けて、両国が取り組むべき課題は多い。経済関係の発展や文化交流の促進をさらに進めなければならない。また人的交流を拡大させるためにも、2013年4月末の日ロ共同声明で示されたように、両国国民の短期渡航の査証（ビザ）を相互に撤廃することについて、日ロ両政府は努力する必要がある。

日ロ両国の関係を抜本的に発展させるためには、やはり領土問題の解決と平和条約の締結に向けてもっと努力する必要がある、それには日ロ両国民間の相互理解を一層深める必要がある。研究や教育に携わる者の役割も大きい。ソ連が解体した1991年に生まれた若者は、現在22歳である。日本でもロシアでもソ連を知らない、また冷戦期の日ソ関係を実感として味わっていない世代が今日大学で学んでいるのである。ロシアのアニメやチェブラーシカに興味のある日本の若者の多くにとって、領土問題は「どうでもよいこと」に過ぎ

ない。彼ら彼女らの無邪気な発想は時として参考になる半面、同時に歴史教育の必要性を実感させられる。ソ連を知らない日ロ両国の若者に対して日ソ関係の歴史における様々な側面、日本の問題点、ソ連の問題点を可能な限り、史実に基づいて伝えていく必要がある。日ロ両国民がそれぞれの持ち場で役割を果たしていくことを通じて、領土問題においても真に「双方が受け入れ可能な解決策」を見つけ出すことができるのではないだろうか。

－ 注 －

¹ V.Putin, 'Rossiya i Menyayusshiisya Mir', <Krasnaya Zvezda>, 29Febryary-6March 2012, pp.4-7.

² 'Kontseptsiya Vneshnei Politiki Rossiskoi Federatsii', <NG Dipkur'er>, 4March 2013, pp.13.

³ A.Fenenko, 'Strategiya Khikivake' <Nezavisimaya Gazeta>, 19March 2012, p.3.

⁴ 『日本経済新聞』2013年4月30日。

⁵ 「中国念頭 安保協力広く」『日本経済新聞』2013年11月3日。

⁶ A.Panov, K.Togo, 'Otsustvie Mirnogo Dogovora- Nenormal'naya Situatsiya', <Nezavisimaya Gazeta>, 18July 2013,p.3.

⁷ 「ロ朝結ぶ鉄道 韓国勢が出資」『日本経済新聞』2013年11月14日。

⁸ 白井久也「米ソ冷戦下の日ソ経済、貿易関係の新展開」、日ソ・日ロ経済交流史出版グループ編著『日ソ・日ロ経済交流史』東洋書店、2008年、79頁。

⁹ V.シヴィドコ (Vitaly Shvydko) 世界経済国際関係研究所アジア太平洋地域研究センター長 兼日本経済政治研究部門長の発言 (2013年12月12日、モスクワ)。

¹⁰ 「対中国、日本を見せ球に」『日本経済新聞』2013年10月24日。「中国念頭 安保協力広く」『日本経済新聞』2013年11月3日。