

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るは大統領・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のみるようになり、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ふ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ェ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いう懸念がある。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エ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ぬ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。プ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。