
ロシアの「東方シフト」と 日ロ経済協力の展望

堀内 賢志
Horiuchi Kenji

はじめに

2012年5月のプーチンの大統領復帰、いわゆる「プーチンⅡ」の開始に伴い、ロシアの「東方シフト」(povorot na vostok)^①が注目されるようになった。対欧米に偏重した従来の対外関係のあり方を改め、東方で接するアジア諸国との関係を強化すると同時に、アジア太平洋に近接する極東地域の開発を強化するものであり、国際政治、経済、安全保障、エネルギー等にまたがる戦略としてある。「プーチンⅡ」開始とともに「極東開発省」が創設されたことは、それを象徴するものとなった。東方シフトは、ロシアによるクリミア併合と欧米の対ロシア制裁のなかでいっそう顕著となる。そうしたなか、2016年から日ロが急接近し、同年末のプーチン大統領来日の際には大規模な民間経済合意が結ばれている。

本稿では、ロシアの東方シフトの内実と極東地域開発の現状を踏まえて、日ロ経済関係の展望を論じる。まず、東方シフトを、ソ連末期にまでさかのぼることのできる長期的な戦略としてとらえ、その展開について論じる。次に、極東開発省を中心とするロシアの極東開発体制とその政策を論じる。最後に、ロシアの東方シフトにおける日本の位置づけを検討したうえで、2016年末のプーチン来日以降結ばれた日ロの諸経済合意の意義を論じ、それを踏まえて今後の日ロ経済関係を展望する。

1 ロシア外交における東方シフト

(1) 東方シフトの始まり

現在の東方シフトにつながる考え方は、すでに1986年にゴルバチョフ＝ソ連共産党書記長(当時)がウラジオストクで行なった演説に現われている。そこでは、極東地域開発を通じたアジア太平洋経済圏への参入という方針や、当時閉鎖都市だったウラジオストクを開放してアジア太平洋の国際センターにする意向が示された。ソ連崩壊後の1990年代には、欧米に対してロシアの自律性と勢力圏を維持・強化するためのアジアとの関係強化という方針が現われ、それはプリマコフ外相(のち首相)の下で「世界の多極化」を追求する「全方位外交」に結実した^②。

2000年に大統領となったプーチンは、こうしたゴルバチョフ、プリマコフの問題意識を共有しつつ、より戦略的に東方政策を打ち出したのだと言える。就任2ヵ月後、極東地域の中ロ国境の都市ブラゴベシチェンスクでの会議で、極東地域の停滞と人口流出への危機感を表

明し、また中国人移民への警戒感を暗に示しつつ、極東地域開発の強化を打ち出した。同年11月にプーチンにより承認された「APEC（アジア太平洋経済協力会議）フォーラムにおけるロシア参加のコンセプト」には、APEC諸国との政治・経済関係を対欧州の水準に引き上げ、「わが国の政治・経済思考と社会的意識における過剰な欧米志向からの実質的な離脱の実現」、「APEC地域におけるロシアの政治・外交的プレゼンスの強化」を目指す方針が示されている^④。2003年発表のエネルギー戦略では、極東・東シベリア地域の石油・天然ガス開発強化とアジア太平洋向け輸出拡大の方針が盛り込まれ、資源開発・輸出の東方シフトが打ち出された。

東方シフトに関連する外交的な動きとして、プーチンはやはり早い段階から、地域諸国・地域制度との関係強化・制度化を進めた。「中露善隣友好協力条約」の締結と中ロ国境問題の解決、北朝鮮との関係の再構築と6者協議への参加、APECへの関与強化などは、この地域において希薄だったロシアの存在感を強化するものとなった。日本との領土問題でも、就任当初から踏み込んだ姿勢を示した。

極東地域開発の取り組みは、財政が潤沢化する2000年代後半に本格化する。2007年に連邦プログラム「2013年までの極東ザバイカル地域経済社会発展」が承認され、連邦財政の大規模支出を通じた輸送・電力インフラ整備や2012年APEC開催に向けたウラジオストク開発が始まった。同プログラムの目的は「アジア太平洋地域におけるロシアの地政学的利益と安全保障」の確保、ウラジオストク開発の目的は「アジア太平洋地域におけるロシアの政治的・経済的影響力のセンター」の形成とされ、対外戦略と一体の地域開発であることが示されている。

(2) 「プーチンⅡ」における東方シフト

以上の方針はメドベージェフ政権にも受け継がれたが、2012年のプーチンの大統領復帰の前に改めて鮮明に打ち出される。この時期、米国が「アジア回帰」を打ち出す一方、中東の「アラブの春」やロシア各地の反プーチンデモの高揚により対欧米関係は緊張し、また欧州の景気低迷とエネルギー需要の伸び悩みにより現実に欧米依存脱却の必要性が高まっていた。さらに、この状況を奇貨としてアジアへの外交的重心の移動を推し進めようとする思惑も感じられた。

プーチンが大統領選を前に発表した論文「ロシアと変わりゆく世界」は、東方シフトを鮮明に示すものとなった^④。同論文は、前半の大部分が欧米への非難で占められる一方、地域別に論じた後半の最初には「アジア太平洋地域の役割の向上」という節が置かれ、しかもその大半で中国の重要性を訴えている。「中国の経済発展は決して脅威ではない」「『中国の風』をわが国の経済の『帆』に受けるチャンス」「ロシアは繁栄し安定した中国を必要としており、中国のほうも強い繁栄したロシアを必要としていると確信する」。こうした中国志向の強さは、欧米への対抗上中国を持ち上げた面もあるだろうが、国境問題の解決や首脳会談の積み重ねを通じて中ロ関係が一定の強固な安定性をもつに至ったことも意味するであろう。カーネギー財団モスクワ・センターのドミトリー・トレニンによれば、中ロ首脳は基本的利害や世界観の共有に基づいて強い協力の基盤を築いており、中ロが根本的な不信と相互脅威

の関係にありその連携には限界があるという見方はもはや誤りなのだという⁽⁵⁾。

プーチンは大統領就任後、2012年12月の年次教書演説で「21世紀におけるロシアの発展のベクトルは、東に向けた発展である。シベリアと極東はわれわれの巨大なポテンシャルだ」「これは世界でもっともエネルギーでダイナミックに発展しつつある地域であるアジア太平洋地域において価値ある地位を占めるチャンスだ」と語った⁽⁶⁾。プーチンのブレインである高等経済学院のセルゲイ・カラガノフらは、内外の著名な学者・専門家を招きプーチンらも参加して年次開催されている「バルダイ・クラブ」において、ロシアがグローバル大国になるために東方シフトが必要であると説くペーパーを2012年以来毎年発表している。そこでは首都機能の一部をウラジオストクに移転することさえ提案されている⁽⁷⁾。

こうしたアジア志向と中国志向は、ウクライナ危機のなかでいっそう顕著となる。2014年3月のロシアのクリミア併合が欧米の強い非難を招く一方、中国は中立的立場を維持した。5月、プーチンはアジア相互協力信頼醸成措置会議（CICA）サミットのため上海を訪問する。東方シフトという言葉がロシアのエリートの間で常用語になったのは、これ以降のことなのだという⁽⁸⁾。この際、ガスプロム社と中国石油天然気集団（CNPC）が約4000億ドルの長期天然ガス供給契約を締結したことは大きな話題となった。プーチンは「今、ロ中協力は包括的パートナーシップと戦略的相互関係の新しい段階へと踏み出した。それは何世紀にもわたるその歴史のなかで最良のものとなったと言っても間違いではない」とその意義を誇示した⁽⁹⁾。この契約により、東シベリアから中国へのガスパイプライン「シベリアの力」の建設が本格化し、さらに従来ロシアが外資の参入を制限してきた戦略的な石油・ガス田の開発にも中国の参入が促された。中国人民銀行とロシア中央銀行による通貨スワップ協定の締結、両国間貿易の人民元・香港ドルでの決済、ロシアがカザフスタンなど旧ソ連諸国と結成している「ユーラシア経済連合」と中国の「一带一路」構想の連携など、中ロの緊密化が喧伝された。

とはいえ、こうした東方シフトの高揚は、国際的孤立の回避、欧米への反感、中国との協力への過剰な期待といった要因に促された面が大きい。制裁によりドル調達に困難をきたしたロシア企業が中国通貨での決済を求め、また欧米企業からの技術・資金調達が困難となったエネルギー企業が中国企業の参入を求めたのも必然であった。他方、中国企業はルーブル急落と停滞のなかにあるロシアとの協力には必ずしも積極的ではない。折しも中国経済が減速し、その姿勢はより厳しくなった⁽¹⁰⁾。エネルギー協力でも、中国経済の減速に伴う資源需要の減少や原油価格下落により中国側の姿勢は硬化し、油田権益やパイプライン建設の交渉は膠着した。

こうしたなか、2014年12月のプーチンのインド訪問、2015年12月のモディ＝インド首相の訪ロを通じて、インドとの間でエネルギー協力や国際舞台での連携などが合意された。プーチンは東南アジア諸国連合（ASEAN）とユーラシア経済連合、上海協力機構（SCO）の連携構想にも言及するようになり、2016年7—8月にはロシア・ASEAN間でインフラ建設やエネルギー、石油・天然ガス、兵器輸出などの推進が合意された。そして2016年には、日ロが急速に接近する。こうしたインド、ASEAN、日本との関係強化について、ロシアメディアでは、東方シフトが現実には中国への依存となっていることへの懸念とあわせ、アジアでの対

外関係を多角化する必要性から論じられた⁽¹¹⁾。中ロの首脳レベルで利害が一致したとしても、現場レベルでは先のような、さまざまな利害の不一致がある。ロシアにとって安全保障面でも経済・エネルギー面でも中国への依存はやはりリスクをはらむ。欧米に対し東方シフトでバランスをとろうとするロシアは、アジアでは中国に対して、インド、ASEAN、日本などとの関係や多国間組織への関与によりバランスをとることを強いられている。

そもそも東方シフトという政策方針については、欧米との対立、制裁によって煽られた面だけに目を奪われるべきではない。シュワロフ第1副首相は、東方シフトを欧米の制裁への対応としてとらえる見方を明確に否定し、それは先の連邦プログラムの実施が本格化した2008年から続けられているロシアの基本政策なのだと語っている⁽¹²⁾。そうした着実な、長期的取り組みとしてとらえるべきである。

2 極東地域開発の体制と政策

(1) 極東地域開発の体制

東方シフトの重要な要素としてあるのが極東地域の開発である。ソ連末期の1991年に806万人であった同地域の人口は、それ以降現在まで減り続け、2017年には618万人にまで減少している。極東地域の急速な発展を実現し、この傾向に歯止めをかけると同時にアジア太平洋経済圏への参入を果たすことが求められている。それはまた、アジアにおけるロシアの政治的・経済的プレゼンスを強めることで欧米依存から脱するという戦略につながる。

「プーチンⅡ」とともに創設された極東開発省の初代大臣には、ソ連末期より長くハバロフスク地方知事を務めたビクトル・イシャーエフが、極東連邦管区大統領全権代表と兼務するかたちで就任した。しかしイシャーエフは2013年8月末に解任され、以後、ユーリー・トルトネフ極東連邦管区大統領全権代表兼副首相とアンドレイ・ガルシカ極東開発相に極東開発が委ねられている。

トルトネフ、ガルシカ就任後の極東地域開発の体制は、次のようなものとなっている。連邦レベルにはメドベージェフ首相を議長とする「極東バイカル地域社会経済発展問題政府委員会」がある。その実務を担う下位機関として、トルトネフを議長とし、ガルシカ大臣や極東地域の連邦構成主体が参加する「極東バイカル地域投資プロジェクト実施問題小委員会」が設置されている。この小委員会が極東地域政策に関する事実上の決定機関となっている。プーチン大統領も、トルトネフやガルシカから報告を受けるとともに大統領指令などを通じて地域政策に指示を与える。すなわち、東方シフトの戦略的思考を共有するプーチン、メドベージェフらが上位でコントロールすると同時に、政策の策定・実施は極東地域の現場でトルトネフ、ガルシカが責任をもつ体制となっている。トルトネフは、上記の小委員会を率いるとともに、副首相として国家レベルの政策決定に関与し、同時に全権代表として地域政策の実施に向け極東地域の連邦機関や連邦構成主体を統率する。ガルシカを長とする極東開発省は、現場での政策策定と実施に従事する。民間のコンサルティング会社経営を経て38歳で極東開発相となったガルシカをはじめとして、極東開発省の幹部たちは多くが30—40代であり、外資を含む民間ビジネスでの勤務や投資誘致に携わった経験をもつ。さらに極東開発省

に関しては、極東地域開発のプログラム策定だけでなく、他省庁や資源・インフラ関係の政府系企業が管轄するプログラムの策定においても、極東地域に関する部分では同省の同意が必要になるなど、その権限は強化されつつある。同省は、極東地域開発の領域において、他省庁や連邦構成主体、政府系企業に影響力を行使する強い権限をもつようになっている。

東方シフトが強化されるなか、極東地域開発体制は政権内においてこうした一種の特権的地位を有するに至った。そうした体制の下、ウラジオストクでは2012年のAPECに続き、2015年からプーチン大統領らロシア政府幹部やアジア太平洋を中心とする諸外国の政治・ビジネスの代表者を招いて開催される「東方経済フォーラム」の年次開催が始まり、極東開発自体も内外に向けてロシアの国家的事業として位置づけられるようになってきている。

(2) 極東開発省の政策

トルトネフ、ガルシカは、極東地域開発の任に就いた後、次のような開発方針を打ち出した⁽¹³⁾。極東地域の急速な発展を実現するため、世界の成長センターであると同時に極東地域に地理的に近接したアジア太平洋向けの輸出、特に、未加工の天然資源輸出ではない、付加価値の高い生産物の輸出を志向した産業育成を目指す。そのために民間資本、外国資本を誘致する制度、特にアジア太平洋で競争力をもつ特区制度を整備する。さらに、これらの産業に供給する労働力を確保し、極東地域の人口減を食い止めるための施策がもうひとつの柱となる。こうした政策自体は目新しくはないが、ビジネス経験を有する若いスタッフにより、効率性・採算性と民間資本の役割を重視した政策が現実に次々と導入・実施されていることが重要である。そうした政策は、潤沢な国家財政をつぎ込むことがもはや困難であることから極めて重要となる。

その目玉政策となる新型特区として、「先進開発区」(以下「TOR」)が2015年3月から、また「ウラジオストク自由港」(以下「自由港」)が10月から始まっている⁽¹⁴⁾。税・社会保険の優遇措置および規制緩和は従来のロシアの経済特区よりもさらに踏み込んだものとなっており、またその管理・運営主体が極東地域の現場にあることが重要である。省の傘下には、新型特区の管理主体として「極東開発公社」、そして極東地域への民間投資誘致に向けた広報やコンサルティング業務などを行なう「極東投資誘致・輸出支援エージェンシー」が設置された。これに加え、2011年11月に開発対外経済銀行の子会社として設立された「極東バイカル地域開発基金」が極東開発省の施策と連動した活動をするようになってきている。

TORは2017年8月までに18の地区に設置されたが、その多くは極東地域南部の産業集積地に近く、シベリア鉄道、バム鉄道といった幹線鉄道につながり、また中国や日本海に向けた国際的なアクセスが可能な地域である。TORごとに誘致企業分野は工業、農業、石油化学などに限定されている。一方、「自由港」は、ウラジオストクやナホトカを含む沿海地方南部の広い地域を特区として指定するものとなっている。特区としての優遇措置に加え、海港・空港や中国との国境通過点での出入国審査や通関等の簡素化・サービス向上が図られ、また簡易に取得できる8日間有効の「電子ビザ」が導入された。自由港の地域は、極東地域の重要な港湾が集中すると同時に、シベリア鉄道をはじめとする鉄道・道路によって国内の他地域や中国・北朝鮮とを結ぶ国際的・国内的な物流のハブである。こうした輸送インフラの整

備を通じて、地域の産業発展と輸出を促進し、また国際的なトランジット貨物の取り扱いを増加させることに狙いがある。広大な極東地域の開発においては、輸送や電力等のインフラ整備が不可欠だが、以上の特区はそうした条件が比較的整った地域にあり、効率性、実効性が重視されていると言える。

他方、TORはよりインフラ・産業の未発達な極東地域北部にも設置されており、これは観光や天然資源採掘・加工など、各地の産業資源を利用した発展を促すものや、地元住民のための食品・生活物資などの生産を支援するものが多い。また、北極海航路で利用する港湾地区の発展を促すものも含まれる。自由港制度も、極東地域北部の4つの港湾地区にも適用されることになったが、ここにも北極海航路と結びついた港が含まれている。

これらの特区制度とは別に、民間企業が極東バイカル地域で行なう個別の投資プロジェクトから、財政的・行政的支援を行なうものを選定する制度がある。この選定にあたっては、連邦の財政支出に対する民間投資の割合、税収、創出される付加価値の大きさなどの採算性が厳密に問われる。これまで選定されたプロジェクトは、石炭や金など、極東地域が保有する資源の開発に関するものと、上記の新型特区に関連したものが多くを占める。

人口政策に関しては、極東開発省が作成した「2025年までの極東人口政策のコンセプト」が、2017年6月に政府承認されている⁽¹⁵⁾。618万人にまで減った極東地域の人口を、2020年までに620万人のレベルに安定させ、2025年までに650万人にまで増やすという目標が掲げられた。この目標に向け、地域における出生率向上、死亡率低下と寿命の伸長、人口流出抑制、定住者誘致と地域社会への適応・統合などを柱として、そのためのサービス拡充や居住・生活環境の改善などの取り組みが挙げられている。人口問題は国家レベルの重要課題でもあるが、とりわけ極東地域では喫緊の問題である。

(3) 極東開発省の問題

こうした極東開発省の政策は、他方で政権内に軋轢をもたらしてもいる。そもそも極東地域開発のようにコストが大きく成果が不明確な事業に対しては、政権内にも消極的な意見が少なくない。しかも、特定の地域を管轄する連邦省という形態は、必然的に部門別の既存省庁との間に権限・管轄領域をめぐる対立をもたらす。トルトネフ、ガルシカらは、彼らが提案した諸政策が当初、ほとんどの他省庁から否定的な反応を得たことを明らかにしている。東方シフトの戦略に基づくプーチンのイニシアチブに支えられることで積極的な政策が実現されているが、逆に言えばそれは「プーチン頼み」という不安定性を抱えていることを意味する。ガルシカ大臣の就任後、極東開発省により国家プログラム「極東バイカル地域経済社会発展」の新バージョンが策定され、2016年8月に政府承認されたが、これはわずか7ヵ月後の2017年3月に改訂され、2016—17年度予算が大幅に削減された。その背景には、極東開発省の仕事に対する他省庁の低い評価と、同省の根回し不足があるという⁽¹⁶⁾。

また、現在の極東開発省の幹部たちは、極東地域とつながりのある経歴をもった者は少なく、必ずしも極東地域もしくはアジア太平洋における現実を考慮できていない面もある。新型特区への外資の参加はまだ多くはなく、それは主として外交的努力に支えられている。TORの現場からも、「極東開発公社」などが現場の問題に十分に対応できず、地元の地方政

府のほうが頼りになるという声が聞かれる。その意味では、地元での行政経験を有し、地元への発展へのモチベーションをより強くもつ地方政府の役割が重要でもある。

これに加え、管轄地域の問題もある。極東開発省の管轄地域は基本的に極東連邦管区の域内であるが、極東開発プログラムにはシベリア連邦管区に属するイルクーツク州、ブリヤート共和国、ザバイカル地方も含まれる。先のカラガノフらは、資源生産の中心地でもあるシベリア地域と極東地域とを一体で開発することを主張しており、こうした管轄地域のずれが政策の実効性を弱めていると批判している⁽¹⁷⁾。

3 東方シフトと日ロ経済協力

(1) ロシアの東方シフトにおける日本

ロシアの東方シフトにおけるパートナーとしてより頻繁に言及されるのは中国、そしてインドといった国々であり、一方、日本への言及は必ずしも多くはない。大市場である中国はもとより、インドや東南アジア諸国は今後の人口増と経済発展が見込め、エネルギー等の需要増大も期待される。これに対して日本は、経済的衰退と人口減少の傾向にあると認識されており、長期的な戦略のなかでは相対的に重要性が低くなりがちである⁽¹⁸⁾。政治的な面でも、ロシアにとって日本は組みやすい相手ではない。懸案である北方領土問題では、日本におけるリーダーシップの脆弱さゆえ、交渉が振り出しに戻ることが繰り返されてきた。何より、米国との同盟に深くコミットしている日本は米ロ関係のなかでも自律的なプレーヤーとなりにくい。ウクライナ問題が深刻化した際、日本が欧米の対ロシア制裁に加わったことは、プーチンⅡの開始と安倍晋三政権成立を機に膨らみかけていた領土交渉と日ロ経済協力の進展への期待を一気に萎えさせた。中国やインドばかりでなく、東南アジアの国々のなかにも欧米に対する自律性の高い国は多く、日本との付き合いにくさは際立つことになる。

他方で、ロシアにとって日本との協力は特別な重要性をもちうる。すでにみたように、ロシアは対中国依存を回避すべく、他のアジアの有力な国々との関係強化を求めており、日本との関係は重要である。実際、2016年からの日ロ関係強化の動きはロシアではそのような面から好意的に受け止められた。極東地域開発は、民間資本、外国資本の誘致を通じた産業育成、各種インフラ整備、輸出強化、人口減少の阻止などの課題に対応しようとしており、同地域に近接する日本は資本や技術、ノウハウの提供により貢献できる。同地域に限らず、ロシアは産業の「近代化」、すなわち資源採取に偏った産業構造を多角化し、とりわけ先進的な技術革新に基づく付加価値の高い産業を育成することで、資源市況に左右されない、安定的かつ持続的な経済発展を実現することを、長らく国家的な課題としてきた。省エネ、通信、宇宙技術、医療・製薬、ソフトウェア、複合材料、ナノテク、原子力・水素エネルギーといった分野がその重点分野となる。ここでも日本の技術、知識、資本は有用である。そして、以上の諸課題において日本はロシアと強く利害を共有できる。それにもかかわらず、日ロの貿易額は中ロの1/3程度、ロシアの対外貿易の4.6%程度にすぎず、政治的関係でも中ロの緊密さに遠く及ばない。他方、それは日ロ関係発展の潜在的可能性が大きいことをも意味する。

だからこそ、プーチンは大統領復帰に当たり東方シフトを打ち出すなかで、日本が対ロシ

ア制裁を導入するまでの時期には、領土問題の「引き分け」での解決の提案や日ロ外務・防衛閣僚会合の開始など、対日関係強化に向け積極的なアプローチを行っていた。対ロシア制裁によって関係が冷え込んだ時期にも、プーチンに近い政治家、企業家らがしばしば来日していた。

(2) 「8項目」に基づく諸経済合意の意義

日ロ関係を再び活性化させるきっかけとなったのは、2016年5月の日ロ首脳会談で安倍首相が下記の8分野で日ロ協力を進めていく提案を行なったことである。①健康寿命の伸長、②快適・清潔で住みやすく活動しやすい都市作り、③中小企業交流・協力の抜本的拡大、④エネルギー、⑤ロシアの産業多様化・生産性向上、⑥極東地域の産業振興・輸出基地化、⑦先端技術協力、⑧人的交流の抜本的拡大、の各分野である。9月のウラジオストクでの第2回東方経済フォーラムでは、その進捗を毎年日ロ首脳がウラジオストクで確認していくことを提案した。これを受けて8項目の協力の具体化が進められ、12月のプーチン来日の際に締結された成果文書は民間案件68件を含む全80件、日本側の投融资総額が3000億円に上る規模となった。2017年4月の安倍首相訪ロの際には民間案件22件を含む29文書が、2017年9月の第3回東方経済フォーラムの際には民間案件48件を含む56文書が締結された。

これら合意文書の意義について簡単に触れたい。まず、両国にとって優先性をもつエネルギー資源協力は重要な位置を占める。この分野には、北極圏の新規液化天然ガス（LNG）プロジェクト「アークティック LNG2」やサハリン島南西海域の天然ガスの共同探査・生産協力への参加など、新規資源開発への日本の参加が含まれる。

しかし、こうした資源開発協力を目的とした案件は、合意全体のなかの一部にすぎない。焦点のひとつは、ロシア産業の近代化の諸課題に対応した協力である。上記のエネルギー分野の合意には省エネ・環境協力の案件が多く含まれる。「先端技術協力」には、ロシアの優先分野であるIT（情報・通信）分野の協力をはじめ、農畜産分野での協力、また郵便事業における効率的なシステム導入の協力などがある。「ロシアの産業多様化・生産性向上」には、部品生産などの製造業や、ガス化学、肥料といった化学工業の領域で日本の技術を導入する事業がある。技術革新の促進や雇用創出、地域経済の安定的な発展のためには、「中小企業交流・協力の抜本的拡大」での諸合意も重要である。

住民生活に直結したインフラ整備と産業振興も焦点のひとつである。「健康寿命の伸長」では、ロシアの人口問題に対応した予防医療が重視されており、極東のハバロフスクにおける予防医療・診断センターの設立に向けた協力合意などがある。日本企業がロシアの医薬品、医療機器などの分野に進出することも合意された。「快適・清潔で住みやすく活動しやすい都市作り」には、ウラジオストクにおける都市開発プランの作成や、シベリア・極東での環境負荷を軽減する廃棄物処理技術に関する協力などがある。

全体の多くの部分を占めるのが極東地域での事業である。「極東地域の産業振興・輸出基地化」の分野には、極東開発省が進める諸政策にかかわる協力が並ぶ。国際協力銀行（JBIC）は「極東投資誘致・輸出支援エージェンシー」とともに新型特区への日本企業の投資促進・拡大を目的とした合弁企業を設立する。新型特区での温室野菜栽培事業、鶏肉生産などは、

産業の多角化とともに住民生活向上にもつながる。やはり住民生活に直結した案件として、北海道の病院による外来リハビリテーション事業、寒冷地仕様の住宅の供給などもある。また、極東地域に豊富な天然資源の付加価値化につながる事業として、日本の先進的技術を利用したガス化学プロジェクト、化学肥料プラント建設などがある。ワニノ港の石炭輸出ターミナル建設、ハバロフスク空港新ターミナルの建設・運営、電力プロジェクト共同開発などのインフラ協力も並ぶ。

また極めて重要なのは、JBICや日本貿易保険（NEXI）などによって、日本企業の対ロシアビジネスを支援する諸々の投資・金融・保険等の制度が創られたことである。ソ連時代に結ばれた租税条約を全面的に改正する新たな日ロ租税条約も締結された。ロシア市場のリスクの高さに躊躇する日本企業は多いだけに、そのリスクを軽減するこうした制度は重要な意義をもっている。

以上の案件は基本的に、日本の優位性を生かしながらロシアの優先課題に対応した協力を促す事業である。それは、ロシアにとっての日本との協力のメリットを強め、東方シフトにおける日本の地位を高める可能性をもつ。同時に、資源の開発・輸入と自動車の輸出に偏っていた日ロ経済関係が多分野に拡大され、また中央・地方の政府、中小企業を含めた諸企業との実務的關係と人的ネットワークの構築、さらに住民レベルに至る信頼關係の構築につながる。極東開発省の関連組織やその他の政府機関との協力關係のなかで、日本側から経済特区の制度や社会インフラの整備、産業育成のためのプランなどの具体的な提案を行なうなど、ロシアの政策の実効性の向上に向けた協力を行なうことも可能であろう。

もちろん、これらの事業が現実にも結び将来的に持続していくかどうかは不透明である。ロシア産業の近代化や極東地域の開発といった課題は容易に実現できるものではない。欧米の対ロシア制裁が続き、かつてのような資源高も見込めないなかで、日本企業の姿勢も様子見という面が少なからずある。とはいえ、上述した諸合意の多くは、実際には2016年に日ロ関係が急速に緊密化する以前からビジネスベースで進められていたものである。すなわち民間レベルにおいてロシア市場への関心は存在しており、政治的、制度的なサポート次第ではその自立的な発展を促すことが可能であろう。

おわりに

東方シフトや極東開発は多分に「プーチン頼み」というリスクを有し、他方でコストの大きい極東地域開発には、ロシア政府内でも消極的な傾向が強くある。とはいえ、欧米との關係の緊張といった要素を拭い去れば、シュワロフの言うように、東方シフトはロシアの長期的な基本戦略としてある。極東地域開発とアジア太平洋經濟圏への参入という政策は、ゴルバチョフ期から提起されてきたものである。ロシアの地政学的条件や政治文化などの条件が容易に変化しないとすれば、そうした政策方針は多かれ少なかれ重要性を持ち続けるだろう。また、極東地域開発は確かに大きなコストを要するが、現在の極東開発省の政策は、連邦財政の大規模投資に依存したのではなく、民間資本の役割に基づき、極東地域でも一定の開発条件をもつ地域を中心に、採算性を重視して行なわれている。しかも、ガルシカ極東開発

相の構想でも、地域の状況を一朝一夕に変化させようとしているわけではなく、まずはパイロット的なプロジェクトを積み重ねていくことが念頭にある。知識・経験不足や諸々の政治的要因により合理性が失われる場合もあるが、基本的には無理のない開発を志向している。

日本企業のなかにもロシア進出の機運は存在しており、その進出を促すためには政府のコミットメントが不可欠である。投資・金融・保険上の制度整備に加え、現地情報の提供、人脈形成を促す制度の創出などを通じて企業のリスク低減を図り、また日本の知識、経験を生かしながらロシアの開発にコミットしていくことは有効であろう。極東地域開発においては地方政府も重要な役割を果たしており、そうした地方政府との協力も不可欠である。

ロシアの東方シフトも現在の日本の積極的な対ロ外交も、かなりの程度両国首脳の個人的なイニシアチブに依存している。その一方、領土問題の解決の目途もたっておらず、日ロの政治的関係の行方は不透明である。しかし、政治的な戦略関係がもたらした機会を利用しながら政治・経済・社会的な結びつきが多分野的、多レベル的に形成されれば、政治的要因に左右されず、逆に政治的関係をより安定的なものにする自立的な日ロ経済関係の基礎が形成されるだろう。

日本が大規模経済協力合意や北方四島における共同経済活動に踏み出したことに対しては、当然、領土問題で先に「切り札」を切ってしまったという批判がある。しかし、経済・エネルギー関係や中国や北朝鮮などを念頭に置いた外交・安保面において、日本にとってロシアの重要性は増しており、協力をブレーキをかけ続けることの不利益は増大している。また、アジアでも多角的な協力関係を築いているロシアにとっては、日本との協力が死活的に重要なわけでもない。領土問題のような国民レベルの関心の高い問題において、追い込まれるかたちで譲歩することも、国内政治上難しいであろう。ロシアと中国との国境問題、ノルウェーとの大陸棚境界画定問題の解決の背景には、協力を通じた共通利益と信頼醸成があった。もとより日本側は、積極的な対ロ協力を舵を切る一方、領土問題に関する立場では譲歩は一切していない。積極的な協力により共通利益を創出・拡大し、また国家間・国民間の相互理解・信頼醸成を進めるなかで、解決の鍵とタイミングを見出すのが、現実的かつ総体的なメリットの大きい戦略ではないかと思われる。

- (1) 文字どおりには「東方への旋回・方向転換」と訳すことができるが、ここではより理解しやすく日本で一般的に使用されている訳語として「東方シフト」という言葉をあてる。
- (2) エヴゲニー・プリマコフ（鈴木康雄訳）『クレムリンの5000日——プリマコフ政治外交秘録』、NTT出版、2002年、131-132ページ。
- (3) “Kontsepsiia Uchastiia Rossii v Forume,” “Aziatsko-Tikhoookeanskoe ekonomicheskoe sotrudnichestvo (ATES) (APEC フォーラムにおけるロシア参加のコンセプト),” Ministerstvo Ekonomicheskogo Razvitiia <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/6491d680409c512981b8e92c73e16b99/sm_takdge_o_kontseptcii_uchastiya_rossii_v_forume_ates.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=6491d680409c512981b8e92c73e16b99>.
- (4) Vladimir Putin, “Rossiia i meniaiushchiisia mir (ロシアと変わりゆく世界),” *Moskovskie novost'*, 27 February, 2012 <<http://www.mn.ru/politics/78738>>.
- (5) Dmitrii Trenin, “Ot Bol'shoi Evropy k Bol'shoi Azii? Kitaisko-rossiiskaia Antanta (大欧州から大アジア

- へ? : 中ロ協商),” *Moskovskii Tsentri Karnegi*, 13 May, 2015 <<http://carnegie.ru/publications/?fa=60066>>.
- (6) “Poslanie Prezidenta Federal’nomu Sobraniuu (連邦議会への大統領教書),” *Prezident Rossii*, 12 December, 2012 <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118>>.
- (7) Sergei Karaganov, et. al. eds., *K Velikomu okeanu, ili novaia globalizatsiia Rossii* (太平洋へ、もしくはロシアの新しいグローバルゼーション) (Moskva, July 2012) <http://vid-1.rian.ru/ig/valdai/Toward_great_ocean_rus.pdf>.
- (8) Aleksandr Gabuev, “Povorot v nikuda: itogi aziatskoi politiki Rossii v 2015 godu (どこへも方向転換できず：2015年におけるロシアのアジア政策の成果),” *Moskovskii Tsentri Karnegi*, 29 December, 2015 <<http://carnegie.ru/commentary/2015/12/29/ru-62369/ieo2>>.
- (9) “Interv’iu vedushchim SMI Kitaia (主要中国メディアによるインタビュー),” *Prezident Rossii*, 19 May, 2014 <<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21031>>.
- (10) Sergei Tsyplakov, “Eksport kapitala iz Kitaia kak politicheskaiia kampaniia (政治的キャンペーンとしての中国からの資本輸出),” *Nezavisimaia gazeta*, 15 June, 2015 <http://www.ng.ru/courier/2015-06-15/9_china.html>; Aleksandr Gabuev, “Rynok, gde ne zhdali: podderzhivaiut li kitaiskie banki sanktsii protiv Rossii (期待されていなかった市場：中国の銀行は対ロ制裁を支持しているのか),” *Forbes*, 22 June, 2015 <<http://www.forbes.ru/mneniya-column/konkurenciia/291797-rynok-gde-ne-zhdali-podderzhivayut-li-kitaiskie-banki-sanktsii-p>>.
- (11) Gevorg Mirzaian, “Indiiskaia al’ternativa (インドのオルターナティブ),” *Expert Online*, 26 December, 2015 <<http://expert.ru/2015/12/26/indijskaya-alternativa/>>; “Rossiia ishchet podderzhku na iugo-vostoke (ロシアは南東において支持を求める),” *Kommersant*, 27 July, 2016 <<http://kommersant.ru/doc/3047429>>; “Beccpornyie ostrava (論争の余地のない島々),” *Expert Online*, 7 May, 2016 <<http://expert.ru/2016/05/7/ramochno-soglasilis/>>.
- (12) Evgenii Beliakov, “Pervyi vitse-prem’er Igor’ Shuvalov: Razvitie Dal’nego Vostoka — eto ne otvet na sanktsii, a produmannaia politika (イーゴリ・シュワロフ第1副首相：極東開発は制裁への対応ではなく熟考された政策だ),” *Komsomol’skaia Pravda*, 4 September, 2015 <<http://www.kp.md/daily/26428/3300688/>>.
- (13) “Pravitel’stvennaia komissiiia po voprosam sotsial’no-ekonomicheskogo pazvitiia Dal’nego Vostoka (極東社会経済発展問題政府委員会),” *Pravitel’stvo Rossii*, 24 October 2013 <<http://government.ru/news/7718>>.
- (14) TORおよび自由港の制度については、齋藤大輔「ロシアの新しい極東政策」『ロシアNIS調査月報』2015年11月号、16-33ページ、に詳しい。
- (15) “Kontseptsiiia Demograficheskoi politiki Dal’nego Vostoka na period do 2025 goda (2025年までの極東人口政策のコンセプト),” *Pravitel’stvo Rossii* <static.government.ru/media/files/lcS1tqRUBHAPAQ3TtHvSmKSeQFMzZSv.pdf>.
- (16) “Net effektivnosti, net i deneg: Minvostok ne smog otstoiat’ sredstva na razvitie regiona (実効性もなく、金もない：極東開発省は地域発展の資金を守れなかった),” *PrimaMedia*, 18 November 2016 <<http://prima-media.ru/news/548538/>>.
- (17) S. A. Karaganov, et. al., *Povorot na Vostok. Razvitie Sibiri i Dal’nego Vostoka v usloviakh usileniia aziatskogo vektora vneshnei politiki Rossii* (東への旋回：ロシアの対外政策のアジア・ベクトルの強化という条件下におけるシベリア・極東の発展), *Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2016, pp. 202-219.
- (18) Karaganov, et. al. eds., “K Verikomu okeanu...,” op. cit., pp. 19-21.

ほりうち・けんじ 静岡県立大学准教授
<http://db.u-shizuoka-ken.ac.jp/show/prof666.html>
 khoriuchi@u-shizuoka-ken.ac.jp