

## 第1章 プーチン政治—2016年の総括と2017年の課題・展望

下斗米 伸夫

2016年はグローバル政治が予想外の乱気流に巻き込まれ、大転換を迫られた時期であった。6月の英国のEUからの離脱、つまりBrexitの国民投票に続いて、11月9日の米国大統領選挙では多くの専門家の予想を覆し、アメリカ第一主義を掲げ、一種の孤立主義・保護主義を主張するドナルド・トランプ候補が勝利し、2017年1月20日から米国新大統領となることが決まった。

そのように変貌するグローバル政治にあってロシアとの関係は、欧米の変化の最重要な論点ともなった。中でも米国では対ロ強硬策を説いてきたクリントン候補が、予想を覆して敗北し、プーチン・ロシアとの関係改善を一貫して訴えてきたトランプ候補が勝利したからである。このことはロシア側にとっても想定外ではあったものの、全般的に好ましい変化と映った。もっともトランプ新政権とプーチン政権との関係は依然として不透明でもある。

いうまでもなく2014年春のウクライナ危機と続くG7諸国によるロシア制裁こそこの間の東西関係が悪化した重要な徴表であった。遠因となったのは1996年米国のクリントン政権が追求したNATO東方拡大であったが、このことがロシアの安全保障への意識を刺激し、プーチン政権を生み出す一因ともなっていた。それでもプーチン政権と欧米との関係は9・11事件以降「反テロ」面での政策協調という側面もあったが、とくにイラク戦争後は次第に悪化、2007年のプーチン大統領が米国の一極主義を批判したミュンヘン演説で顕在化した。

なかでも2004年のウクライナでのオレンジ革命や2008年のジョージア紛争など、ロシアが最優先の外交領域とみなす旧ソ連地域で米国が関与の度合いを強めたことにロシアは警戒心を深めた。とりわけ2014年2月のマイダン革命によるヤヌコビッチ政権への「カラー革命」に対し、3月までにはクリミア併合で対抗、公然たる対立関係が現出してきた。

このことはロシア政府の政策的基盤を揺るがし、2014年末以降はG7による経済制裁と原油安、そしてルーブリ安という経済後退を経験してきた。もっともプーチン政権はこの危機を利用、国内での「愛国的世論」の動員と調達に一定程度は成功し、経済面でも輸入代替戦略を進めた。G8から除名されたロシアは、こういった欧米からの圧力に対してG20や上海協力機構諸国、なによりユーラシア経済同盟諸国などとの連携でかわすという戦略もとってきた。超大国化しつつある中国との戦略的パートナーシップがより深まった。

また特に2014年ウクライナ危機以降は「新冷戦」といわれるほど米ロ関係は最悪の状態となってきた。西側ではオバマ政権との関係が極度に悪化することを懸念する独仏などはミンスク合意でウクライナ危機の緩和を求めてきたが、今や支持率が一桁のポロシェンコ大統領の限定された政治能力など、ウクライナ政治自体の迷走と、最大のパートナーであるロシアとの関係悪化、国内経済の悪化とも相まって、ロシアは兄弟国ウクライナとの改善には成功していない。

もっとも2016年にはサンクトペテルブルクの経済フォーラムで「大ユーラシア・パートナーシップ」を提唱してインドや中国だけでなく欧州との関係改善に乗り出すなど、ある程度ロシアは欧米との関係改善を模索していた。この傾向はトランプ候補の当選確定後は加速され、プーチン大統領は新トランプ米大統領との早期の首脳会談を呼び掛けている。これを裏付けるようにロシアは「ロシア連邦の外交概念」を12月までに改定、また大統領教書で、トランプ新政権登場を見据えた政策基調に切り替えつつあるものと思われる。もっとも米国の新大統領選挙をめぐるプーチン政権がサイバー面で関与したことが、オバマ大統領ら米国政府の公文書で確認されたことなど、米ロ関係の緩和の展望は一義的とはいえず、トランプ政権登場後も東西間での緊張が続くことは考えられよう。

問題はこの予測不可能で見通しも不明な変化が、ロシアの政治と経済の在り方にどう影響するかである。これが2017年の米ロ関係、特にプーチン政権との和解を模索しているようにもみえるトランプ新共和党政権との関係にどう表れてくるか、はたしてこれがロシアと欧米との和解に至るかであろう。

ロシアのプーチン政権は、内政面では、いわば市場経済支持の経済ブロックと、他方で安全保障だけでなく、エネルギー分野などにも関与を深めてきたシロビキ（法治機関の担当者）とのバランスによって統治体制を安定化させてきた。同時に国際政治面でも次第にG7に代表される欧米主導の秩序に対し、いわば異議申し立て的立場を強めてきた。

これらの事情もあって、2006年末以降アジア・シフトを強めてきたロシアは、特に中国との関係改善を急いできた。2014年以降は中ロ関係はほとんど準同盟的なレベルにまで達しているかに見える。もっとも拡大する中ロ関係の懸隔、非対称さにはプーチン政権も懸念を示し、G7メンバーである日本の安倍政権との首脳会談など日ロ間のバランス関係をとるなど改善にも取り組んできた。なかでも2016年12月には11年ぶりとなったプーチン大統領訪日による山口・東京首脳会談が開催され、共同経済活動の国際条約（約束）締結など平和条約締結に向けた関係改善へと進んでいる。

本章では、こういった多様な位相を持つプーチン・ロシアの政治、とりわけ内外政策の変容を、2017年政治の展望とも絡ませながら展開したい。内容的には、1) プーチン内政

の成果と変容、2) シリア・ウクライナなどを含めた東西関係の変容、そして、3) アジア政策、特に対日関係の転換、といった角度から解明する。

## 1. プーチン内政の成果と変容

世界を動かす政治家ランキングで4年連続で一位となったプーチンの2016年度の政治と政策とについて、年度末の有力誌『エキスパート』誌は、リーマン・ショック以降の8年にもみられなかった肯定的傾向が生じ、ロシアは回復基調に乗った、「後退よ、さようなら」と高く評価している。なかでも11月の米国選挙でそれまでのロシアへの制裁を批判してきたトランプ候補が勝利したことは大きな転換となったと評価された。経済面でも成長が、貿易、建設部門で伸長し、また国際政治面でもシリアでのアレッポ奪還などの「成功」、そしてOPECとの協調による石油価格の反転やロスネフチの民営化の成功といった肯定的成果が見られる、という。したがって2016年までの特に2年ほどの否定的傾向は克服され、2017年は高揚の年となるとまで主張されている<sup>1</sup>。

ロシア・エリート間での「主権」と愛国を代表するこの雑誌の年頭評価に、もちろん異論がないわけでない。エネルギー価格の低下に伴う国家財政の緊縮、そして欧米諸国との関係悪化が依然として深刻となっている。米国でも議会がトランプ新大統領とおなじスタンスかは疑念が残る。それでもウクライナ危機以降の「新冷戦」とも評されている米ロ関係の極度の緊張にある種の転換、ないしは一定の緊張緩和が現れていることは、2016年12月に公表された大統領教書や「ロシア連邦の外交概念」といった公文書でも感得される。

なかでも内政面ではプーチン大統領は9月の議会選挙を乗り切った。もっとも投票率が約48%と過半数をきったことは、国民の間でプーチン的「愛国」的世論の動員に対する「あき」がみられるという評価もある。それにしても「統一ロシア党」は3分の2という下院議会の圧倒的支持を獲得、投票率でも54%を維持した。他方共産党や公正ロシアなど野党は支持を減らした。その下院議会では新議長ビャチャスラフ・ボロジンが内政担当の大統領府第一副長官から横滑り、大統領府の保守的影響が議会でも強まっている。もっともプーチン大統領は年度末の国民対話では、一部政治学者の大統領選挙の前倒しや憲法改正といった予測もあったものの、2018年3月に予定される大統領選挙については明言をさけた<sup>2</sup>。

それでも「次の」プーチン体制を予感させる動きは始まっているといえよう。第一は、9月下院議員選挙前後から顕著となっている「幹部の交代」、反腐敗キャンペーンである。なかでもこれまでプーチン政治を特徴づけた、リベラル経済部門と法治機関（シロビキ）と

の並存という構図に加え、あたらしいテクノクラートの若手が大統領府などで台頭し始めた。大統領府長官としてプーチンの盟友だったセルゲイ・イワノフが身を引き、かわって44歳で東京勤務経験のある元外交官アントン・ヴァイノにかわった。祖父がエストニア共産党第一書記だったヴァイノが後継者になる可能性は低い、有力なプーチン系テクノクラートの台頭とみなせよう。内政担当の第一副長官には、元首相でロスアトム社のセルゲイ・キリエンコとなった。

第二は、シロビキ再編成である。元下院議長セルゲイ・ナルイシキンがシロビキ系治安機関の再編成を担当することになった。これは治家やジャーナリストの殺害に関与した疑いのあるチェチェン共和国のラムザン・カディオフの「半主権的」な動きを封じ、より効率ある再編成を促すものである。旧内務省軍などをベースに2016年4月に創設された国家親衛隊（ビクトル・ゾロトフ長官）がこのことを促している。また知事クラスにも若手シロビキ系の登用も見られ、なかでもトゥーラ州知事となった44歳のアレクセイ・デューミンが注目を浴びている。彼は大統領警護を勤め、2014年の2月にはヤヌコビッチ大統領へのロシア側救出責任者といわれ、その後ショイグ国防大臣のもとで次官から現職となった。

第三に、リベラル派のクドリン前財相(現顧問)や、保守派のセルゲイ・グラジエフらとの交代説が絶えないドミトリー・メドベージェフ首相であるが、議会選挙をこなし依然として地位を保持していることは注目できよう。その配下の副首相レベルでもウクライナ危機後も大きな人事異動は見られない。農相になったアレクサンドル・トカチョフはもとソチ五輪を担当したクラスノダール知事で、今やルーブリ安もあって輸出能力を高めている農業などルーブリ安の状況下での輸入代替戦略のホープともいえよう。

反腐敗キャンペーンと関係しては、サハリン州知事やウラジオストク市長クラスを含めた摘発が続いているが、前経済発展相で、日本のロシア担当相に任命された世耕大臣のカウンターパートとなったウリュカエフが10月に逮捕されたことは、彼が日ロ関係担当と目されていたこととも相まって大きな驚きとなった。彼は同じく日ロ関係に深く絡むオレグ・セーチン・ロスネフチ社社長のバシネフチの民営化をめぐる収賄で逮捕された。彼は、エリツィン時代の民営化のイデオログだったガイダール副首相の関係者であって、したがって経済のリベラル・ブロックの代表格であるアルカジー・ドボルコビッチ副首相、シルアノフ財務相などメドベージェフ首相らリベラル派に対する警告ととらえる論者もいた。

もっともウリュカエフの後継に若手の改革派マクシム・オレシキンが任命されたことは、依然として経済部門はリベラル派主導であることを示している。彼は34歳の高等経済院出身の若手官僚だが、市場改革派のクドリン、シルアノフらが保守派のグラジエフに対して影響を持っている。プーチンはかならずしもこの問題ではロスネフチ社長、セーチンのよ

うなシロビキにのみ与したわけではないのである。

このようなロシア内政の変容とトランプ政権の登場で、米国共和党政権とのデタントへの多少の期待からか、12月までにまとめられた大統領教書、そして「ロシア連邦の外交概念」はまだ宣言的性格ではあるものの、西側への協調的なトーンに変わり始めていることに注意が向けられている。この「概念」はプーチン外交戦略の行動綱領とでもいうべき性格を帯びるが、これまで同様に欧米諸国の世界政治と経済での影響力の低下、また一部の国が内政に関与していることへの否定的見解を指摘している。またロシアが正教国家として「ロシア世界」に関与することにも触れている。米ロ関係の緊張と核戦争の脅威についても強調されている。

他方、ウクライナ危機以前の2013年2月版との対比で言えることは、第一に、ヨーロッパでの英蘭といった国への関心が低下し、代わってドイツ、イタリア、フランスといった国家への関心が増えたこと、CIS諸国ではミンスク合意の関係もあってベラルーシの比重が増えたこと、またアジアでは中国の重要性はもちろんであるが、日本とモンゴルの重要性に論及されている。第二に、グローバル化の影響として「極端なイデオロギー」が国際テロ、イスラム主義の形で拡散する脅威、それがISのような国家の形を取り始めていることにも触れている。人権の形で正統政権を打倒することへの批判にも触れている。北極海についても重視されている<sup>3</sup>。

そのような政策基調の変容の一つの背景にあるのは、ロシア経済がエネルギー依存から容易に脱し得ないし、石油価格が2016-30年にいたる期間もはや、10年前の1バレル100ドルを超した高価格で推移した時期とは異なり、石油価格が1バレル40ドルから60ドル水準で今後とも推移するという見通しである(2016年バルダイ会議におけるクドリン前財相発言など)。ロシアはエネルギー市場では、米国のシェールガス革命以降、価格形成に定める役割は減じているもののOPEC諸国との協調というシナリオが依然として有効である。なかでも12月の国営ロスネフチ社の株式の2割近くをカタールとスイスの投資会社が落札したことは、ロシアと産油国カタールとの天然ガスをめぐる政策協調が重要となっていることを物語る。

それでももはや21世紀に入ってから10年のようなエネルギーの高値安定は、「新常態」ともいわれるほど高成長が望めなくなってきた中国経済の行き先なども絡み、短中期的に戻ることはないものと思われる。この傾向を象徴するかのよう、カーネギー・モスクワのモヴチャンもまた、2017-19年の三年間の予算を論じたなかで、同様のロシア経済・財政の見通しを指摘している。このこともあって、ロシアの軍事費は米国の6分の1以下、2017年も400億ドル、つまり、サウジアラビア以下、日独の水準にとどまるという<sup>4</sup>。

このようにロシアが軍縮や西側との一定の協調に向かっていることにはウクライナ危機後の経済的必然性もある。それまでの2020年にいたる軍事近代化の綱領は、クリミア後の苦境もあってやや削減方向に向かっている、とロシアの戦略専門家のアレクセイ・アルバートフが、英国の軍事経済専門家のジュリアン・クーパー同様に指摘している。クーパーは、2010年にメドヴェージェフ大統領のもとで推進されだした、2020年までに7割を近代兵器で装備するという野心的な軍近代化がウクライナ危機後の財政状況もあって、2025年まで先送りされる、と論じた<sup>5</sup>。実際2017年の予算に占める軍事支出は4000億ルーブリ削減され、2兆8000億ルーブリになった。

もっとも「ロシアは軍拡に向かわない」と言いながら50発の新型ミサイルの配備も行うという課題は両立しがたく、依然として反ロシア的傾向の強い米議会などの様子見の姿勢である。もしトランプ政権との合意ができないと、国際政治専門家アレクセイ・アルバートフも指摘するが、核戦略近代化の「2020年戦略」もまた2025年計画に至る可能性があり、そうすると2026年まで軍拡が続く懸念が依然としてあろう。

## 2. シリア・ウクライナなどでの東西関係の変容

この間、ロシアのG7など西側諸国との関係は日本との関係をのぞくと悪化した。11月米国大統領選挙をめぐるロシアのサイバー関与など、オバマ政権は公式にプーチン大統領とロシア政府の関与を批判した。プーチンがトランプ候補の当選を実際画策したかは、これらの報道でも、確実な証拠が提示されることはなく「疑惑」が報道させるだけで、真実は判然とはしない<sup>6</sup>。それでもオバマ大統領に続いてトランプ次期大統領もロシア政府のサイバー戦での関与を確認しており、事態は新米国政権の方向とも絡んで懸念が深まっている。

もっとも問題は米国内部でのロシアをめぐる論争にあるかと思われる。とりわけロシアとの関係改善を公言していたトランプ新大統領が当選後、新国務長官に対ロ・ビジネスに20年以上従事したエクソン・モービルのR・ティラーソンを指名したことは米国政権がそれまでの対ロ政策の見直しを図るあらわれと思われる。米国の政治学者ニコライ・ペトロはこの人事を冷戦後の東西関係の最大の人事とまで評価するが、たしかにサハリン1で生産物分与法を実現し、またメキシコ湾でロスネフチ社の事業展開を仲介してきたことなど対ロ・ビジネスで手腕を持つ同氏の国務長官起用はトランプ政権の並々ならぬ対ロ方針転換を示している。公聴会ではウクライナの併合を批判するが、対ISでの協力を指摘、またこれまでの国務長官経験者が彼の起用を支持するなど、トランプ政権のタフだがビジネス

ライクな対ロ対話と改善方針は揺るがないものと思われる<sup>7</sup>。

なかでもそのような危機を顕在化させたウクライナ危機に関しては、2015年2月のメルケル政権など独仏が仲介したミンスク合意Ⅱが、欧米とロシアとの重要な和解への道標となった。ヨーロッパの各首脳はウクライナ危機によって本格的米ロ代理戦争が起きかねないことを懸念していた。この後同年9月にはプーチンは国連総会で演説、欧米との協調を求めた。実はシリアへのロシアの2015年秋からの介入は欧米との「反テロ」協調という文脈から主として出てきたものであった。

この文脈で2016年には米ロ関係の直接的な関係改善を期待するミンスクⅢへの期待もあったが、しかしオバマ政権とプーチン政権との関係は2016年を通じて改善することなく、ウクライナでは停滞し、ミンスク合意の多くは履行されなかった。2016年後半にEUの連帯を重視するメルケル政権も、欧州との連帯を強調、むしろ制裁強化にむかった。このもとでウクライナ国内での危機と混迷は深化し、民族右派の跳梁も強まっている。

もっとも2014年「マイダン革命」のユーフォリアが完全に終わった今、ウクライナではロシアとの関係修復といった現実主義がエリート間でも強まっている。ソ連末期のウクライナ共産党官僚から初代大統領となってきたレオニード・クラフチュクは独立25年目の2016年9月、ウクライナは1954年フルシチョフ第一書記によってクリミアを押しつけられたのだと発言、一部で注目されている。フルシチョフは、ウクライナ共産党第一書記にたいし、クリミアには水も食糧もないからこれをウクライナに併合し、ウクライナがクリミアを領有するよう押しつけたのが真相だ、と国外向けに語った。ウクライナとロシアの和解への動きとも理解できる。

年末にかけてウクライナの有力なオリガルフでマイダン革命の立役者のビクトル・ピンチューク（クチマ大統領の娘婿）もまた2016年末にはウクライナの中立、クリミア問題棚上げとドンバスの放棄の可能性について論究しているのもその論拠といえる<sup>8</sup>。ピンチュークは主としてウクライナと欧米との対話をヤルタ＝ヨーロッパ戦略（YES）を通じて行ってきた人物だけに、ロシアとの関係改善の動きはキエフ、そして米国の有力なウクライナ学者にもこうした論調が生じている。

なによりも、ミンスク合意の立役者、キッシンジャー・アソシエイトに関与した代表的な論客で、トランプ政権でのロシア大使とも目されるロシア専門家トーマス・グラハムがいる。彼は、ロシアへのG7の制裁がウクライナ問題解決には至らなかったことを踏まえた制裁の段階的緩和、ウクライナの中立、NATO加盟論の停止、そしてクリミア問題も最終的には解決すべきことを訴えるべきと主張している<sup>9</sup>。クリミアについては5－10年の単位で、1) ロシア側の賠償、2) 再度の国民投票などによるロシア支配の法的正当化、まで

踏み込んでいる。こう見てくるとトランプ新政権下ではウクライナ問題解決が重要であることを示しており、米ロ関係の特別の枠を作ることに踏み込んでいる。

シリア問題については、昨年秋からのロシアの関与は、「反テロ」での米国務省のケリー長官との関係改善による「統一戦線」の試みにもかかわらず、オバマ政権全体との関与には成功しなかった。この点はオバマ政権が当初からシリアのアサド政権打倒を第一の目標とした時点で懐胎していた。その結果強化された IS 勢力であるが、両極分解した政治社会で「穏健反対派」をめざした米国の政策が非現実的であった。

この点ではむしろロシアとトルコとが最接近し、密かに交渉を続けた結果として、シリア休戦への国連決議が出たことの方が、今後の反 IS 協調の重要性を示していると、ロシアの有力者は考える (A. マラシェンコ)<sup>10</sup>。トルコがイスラム勢力の区分と反 IS での支援を強めたからである。ロシアは反政府勢力と IS との区別成功し、シリア軍を反 IS に集中させる戦略を選んだ。オバマ政権はこの区別を曖昧にし、シリア正規軍と政府を敵とした結果、和平の問題でも後塵を拝した。今後米国の比重は低下していくと思われ、逆にトランプ新政権はロシアとの対 IS での協調をはかる可能性がきわめて高い。もっともロシアの軍事的支援でアレッポ奪還に政府軍は成功したものの、全国的な支配の確保に成功しなかったことは指摘しなければならない。分断化されモザイク化したシリア国家の中でアサド政府と軍との影響力は限定的であり、反 IS をめぐる対立はトルコでのクルドとの戦いと、反エルドワン勢力の関係とも相まって複雑に推移しよう。このことはトルコのロシア大使カルロフの年末の暗殺にも示されている。

### 3. アジア政策、特に対日関係の転換

ウクライナ危機を通じて、ロシアのアジア・シフトは一層強化された。もっともプーチンは「東方シフト」という、拡大するアジア市場に新しい活路を見出す新戦略をクリミア危機以前、正確には 2006 年 12 月の安全保障会議で提起した。2012 年秋のウラジオストクでの APEC 首脳会談や 2016 年からの同港の国際自由港化、同年 4 月に完成し、ソユーズ 2.1a を打ち上げたポストチヌィ宇宙基地の建設、世界経済のアジア・シフトに伴う石油ガスの東方シフトがポイントとなった。

なかでもますます超大国化している中国との戦略的パートナー関係を促進、2004 年秋にはアムール川の国境画定を行って国境問題を処理した。とりわけ 2014 年からのウクライナ危機後は、準同盟的關係を強化した。同年 5 月には「シベリアの力」など巨額なガス建設企画に合意し、翌 15 年には上海協力機構とユーラシア経済同盟の連携を強め、中国のいう



「一帯一路」構想との接点を拡大してきた。2016年には、上海協力機構とユーラシア経済同盟の関係を深め、6月にはさらにその勢いでヨーロッパとの関係拡大にも進めるという大ユーラシア・パートナーシップという構想も、内容は必ずしも判然とはしないものの、提起している。

もっとも「新常态」という最近の中国での標語が示すように、昨年あたりから中国の経済成長にかげりが見え、またエネルギーなどで中国は急がないこともあって、中ロ貿易は減少し始めた。2017年初めには中国の外貨準備高も3兆ドルと、最盛期から1兆ドル低落した。何より陸と海の「一帯一路」を通じて、とりわけヨーロッパとの関係拡大を深めたい中国と東進したいロシアとはベクトルが反対である。そのうえ「氷の一帯一路」と呼ばれる北極への中国の関与が安全保障上の懸念も増している。最近はロシアの有力メディアにも有力者の対中脅威論が出始めた。2016年6月にはプーチンの有力な支援文化人ニキータ・ミハルコフが対中警戒を示すテレビ講演を行い驚かせた<sup>11</sup>。

日本との関係では、日本のエネルギー安全保障とロシアのエネルギーの東方シフトとが諧調してきた。特に2011年3月の東日本大震災とフクシマ原発危機以降の日本のエネルギー事情が日ロ間での新しい関係を深めた。もちろんそれ以前から東シベリア太平洋パイプラインの開通とロシアの東方ガス計画の進展、サハリン LNG プロジェクトの輸出によって2010年頃から拡大し始めていた。そのこともあって今では2015年で石油、LNGガスともロシアの比重は約9パーセントにまで至っている。石油は今やサウジアラビアやUAEに続きロシアは第3位を占める。中東の現在の政治経済危機からして、日本が隣国とのエネルギー依存関係を2-3割まで高めるというヨーロッパの水準にしたとしても不思議ではない。

とりわけロシアにとって対日関係は、中国やインド、あるいは韓国との関係にはない魅力がある。科学技術では新素材、先端技術、AUやIoT、ロボットなど、ロシアでも話題の「第4次産業革命」への関心に見合う期待がある。こういう背景があっただけか、5月のソチにおける首脳会談で提案された安倍八項目がプーチン大統領の心をつかんだ。つまり(1)健康寿命の伸長、(2)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、ということで交流枠の拡大が進みはじめている。

安倍総理は領土問題での新しい接近法を5月のソチ会談で「新しい発想に基づくアプローチ」というキーワードを出し、平和条約交渉の加速化の進展を図ってきた。2016年後半のウラジオストク東方経済フォーラムから、11月のリマでのAPECを踏まえ、年末の12月15-16日、山口と東京とで行われた安倍首相とプーチン大統領との日ロ首脳会談を通し

て次第に構想の輪郭が見えるようにも思われる。

その際両首脳は徹底して、16回となる両者間の合意を優先し、トップ・ダウンのやり方で対話の深化を図り、合意されたものだけを結果として降ろしてきたことは、今までになかった政策的合意形成のやり方として注目される。これまでの両外務省間の合意を積み上げるという方法には見られなかった特徴である。

その山口・東京の12月会談の結果は、以下のとおりまとめることができよう。

第一に、北方領土の4島での「特別な制度」のもとで共同経済活動を開始することが確認された。旧島民などの自由往来について拡大することでも意見の一致を見た。

第二に、2016年5月ソチで安倍首相が出した8項目提案の履行に関する両国の共同委員会が動き出した。この8項目、つまり都市、医療からエネルギーに至るまで、日ロがこれから平和条約の環境整備のために協力する委員会ができた。今回はさらに総額3000億円の協力案件が予定される。

第三に、朝鮮半島、米中関係など、国際・アジアでの環境の変化を「2プラス2（外相、防衛相）」の枠内で協議する安全保障対話が進むことになる。

プーチン氏みずから「平和条約がないことは時代錯誤だ」と東京の記者会見で述べたが、この会議の結果の評価をめぐっては意見が分かれる。筆者は、この平和条約につながる共同経済活動こそ交渉の重要なポイントであり、ここで共同経済活動から共同のガバナンスによる「新しいアプローチ」が出てきたことを高く評価する。ようやく人の交流から経済を経て、平和条約問題の解決へという筋道がぼんやりとはあるができた。

そうしたなかでも共同経済活動こそ、1956年の日ソ共同宣言が規定している「齒舞・色丹の引き渡し」と、日本側が要求してきた「北方領土=4島」要求という間をつなぐ「新しいアプローチ」の主眼だったといえよう。この10年ほどロシア側も強調した「相互受け入れ可能な」解決への一歩前進ともいえよう。もっともこの「共同経済活動」は決して新しい問題ではない。小渕内閣による1998年11月のモスクワ宣言でも共同経済委員会を作ることが決められていた。しかし実施する法体系、とりわけ主権問題で折り合いがつかなかった経緯がある。

この件について、プーチン氏は11月リマ会談で、ロシア側は基本的にはその主権の下で行いたい、いくつかの対案もあることを認めていた。論点は、この共同経済活動の対象であった。どの島でやるのか、「一か、二か、三か、それとも四か」とプーチンも言った。しかし今回の交渉で四島で行うことがはっきりしたことになる。プレス公表では4島を明記したが、いうまでもなく日本の要求に沿ったものである。

二つ目の論点は、安倍首相が述べた「特別な制度の下」での活動という表現である。16

日の報道発表では「国際約束」の下で、ロシア側では「国際条約」といった性格の文書をこれから二国間で作成されるという。安倍首相も、平和条約での相互の立場を害さないやり方で進めることで合意した。つまりは「独創的な」接近といえる。このように山口会談は平和条約の内容にまでは届かなかったものの、国際条約に基づく共同経済活動が実現することになれば、旧島民やビジネスマンの自由な往来と並んで膠着状態の領土交渉に風穴を開け、島での共存につながる信頼が高まろう。

このように北方領土で共同経済活動が動き出すことになると、これは共同管理、共同統治といった、より「主権」と「国境画定」をめぐる平和条約の中心的論議へと進むことも考えられる。ロシアは大統領外交の国であるが、その外交的優先順位について、2016年の11月末に新たに改訂された最新の「ロシア連邦の外交概念」は、その26条e項でロシア国家の国境を「国際法的に確定する活動を活発化する」と触れている。実は2004年に中国と、2010年にノルウェーとの国境画定をやった結果、2013年2月にプーチン期の前の外交概念を規定した時は、日本との国境画定しか課題としては残っていなかった。もっともその後のウクライナ紛争でクリミアとの国境という厄介な問題を持つことになった。その意味では日本との平和条約はロシアに裨益することが多く、共同経済活動次第で進展する可能性はあろう。

## 終わりに

ロシア内政は2017年、翌年3月に予定される大統領選挙もあり、より内政重視と福祉向上を優先せざるを得なくなっている。領土問題と言った問題の解決は先送りされる傾向があるのは否めない。

とりわけ米ロ関係は、依然としてより重要である。トランプ政権が起用する元エクソン・モービルCEOのレクス・ティラーソン新国務長官、そしてミンスク合意を促したグラハム新ロシア大使が就任すると、NATO東方拡大後の米ロ関係の隘路に新しい関係改善、特にウクライナ、対中関係を見据えた米ロ関係をもたらし、ロシアとの関係を質的に変える可能性があるだろう。もっとも米国議会と治安機関、世論のロシアに対する態度は厳しい。

このことが日本とロシアとの関係、特に領土問題にどう跳ね返るかは一義的ではありえないが、しかしオバマ政権が果たしえなかった米ロ関係のデタントに結び付くことも十分考えられ、このことが北東アジアでの新しい地政学的現実を作り出すことを想定することには無理がないといえよう。

—注—

- <sup>1</sup> Ekspert, No.1-2, 2017, str.13.
- <sup>2</sup> MK, Nov., 2016. ちなみにこの MGIMO の政治学者は決して周辺のな学者ではない。
- <sup>3</sup> National Interest, 4, Jan, 2017 その他。オリジナルは <http://kremlin.ru/acts/news/copy/53384>
- <sup>4</sup> <http://carnegie.ru/commentary/?fa=66454>
- <sup>5</sup> Julian Cooper, *Russia's State Armament Programme to 2020: A Qualitative Assessment of implementation 2011-15*, FOI, March 2016.
- <sup>6</sup> 米国の3機関が出した Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections は、プーチン大統領が直接指示して、クリントン候補の落選と米国の政治体制への信頼を傷つける目的を持ったとしているが、ほとんど証拠らしい証拠を出すことはなく、あたかも冷戦初期のパラノイアを思わせるほどである。そもそも Russia Today や Sputnik といったロシアの宣伝雑誌は米国では存在すら知られていない。「クレムリン・インサイダー」の自民党党首ジリノフスキーが「トランプが勝ったらシャンペーンを開ける」と言ったという類の話はまともに取り上げる方がおかしい。
- <sup>7</sup> <https://sputniknews.com/us/201612141048539350-us-tillerson-choice>
- <sup>8</sup> The Wall Street Journal, 29 December, 2016.
- <sup>9</sup> [http://r20.rs6.net/tn.jsp?f=001xgKz\\_zVtiJMUEkuZKbPOsyOikbH3xLNsGEC5rS-3yg639nr0\\_icfEuwMNFSzixX9y5pOele2Au2gJPJC7DZaY8Duv3aG4KxyS1WR5jOR1Jnj6CqjBPqgvvMknmKJ5Qv3dYqzvmDisAZcd19Bon9bwpj24b5fOIHPuG6aPt1VYdv55G-bDF7kX2ds9GpC1eO1eI9SQpNAfMvMHd-II9gn-NeiiqI3B7rQ1stu7d\\_lCtScHtLRPL1UZg==&c=&ch=](http://r20.rs6.net/tn.jsp?f=001xgKz_zVtiJMUEkuZKbPOsyOikbH3xLNsGEC5rS-3yg639nr0_icfEuwMNFSzixX9y5pOele2Au2gJPJC7DZaY8Duv3aG4KxyS1WR5jOR1Jnj6CqjBPqgvvMknmKJ5Qv3dYqzvmDisAZcd19Bon9bwpj24b5fOIHPuG6aPt1VYdv55G-bDF7kX2ds9GpC1eO1eI9SQpNAfMvMHd-II9gn-NeiiqI3B7rQ1stu7d_lCtScHtLRPL1UZg==&c=&ch=)
- <sup>10</sup> Gazeta.ru, 29, Dec., 2016
- <sup>11</sup> 筆者による 2016 年 9 月 16 日ハバロフスクでのインタビュー。