

第2章 経済低迷下で続くプーチン政権の対外強硬路線

伊藤 庄一

はじめに

ウクライナ問題やシリア問題をめぐるロシアと欧米の対立が膠着状態に陥ったまま、西側の対ロ経済制裁が続いている。ロシア経済が低迷する中、プーチン（Vladimir Putin）大統領は西側に対する「持久戦」の構えを崩さない一方、ロシアは、日本や米国を含む国際社会が南シナ海問題等をめぐって警戒心を強める中国との関係強化を図りつつある。そのような国際環境下、日本は対ロ関係の強化に努めているが、米国ではトランプ（Donald Trump）新大統領が対中強硬路線を示す一方で、ロシアとの関係改善の意思を表している。

本稿では、まずロシアが置かれた経済状況を押さえる。第二に欧米との関係、第三に中国との関係の現況を概観し、最後に日本の対ロ外交にとってのインプリケーションを導出する。

1. 経済の失速

2016年6月に開催された第20回サンクトペテルブルク経済フォーラムの際、プーチン（Vladimir Putin）大統領はロシア経済にとり「最も喫緊の課題は解決済み」であると述べたが、同年のロシア経済は前年以来のマイナス成長を脱することが出来なかった。2016年のロシアのGDP成長率は前年比0.2%減少（速報値）し¹、国民の可処分所得については同5.9%減となった²。同年12月1日、プーチン大統領は連邦議会での年次教書演説の中で、国民が経済的に困難に耐え、西側からの圧力にも拘らず、愛国心を維持していることを称えた³。

IMFは2017年と2018年のGDP成長率が各々1.1%、1.2%と僅少なながらようやくプラスに転じると予測するが⁴、その正否はやはり原油価格の動向が握るといっても過言でない。2018年3月の大統領選挙に向けて、社会保障費の増額やインフラ投資等を含む経済刺激策を強化したいプーチン大統領にとり、財政赤字（2016年は前年の対GDP比2.4%から3.6%に悪化の見込み）の補填を図る必要がある。ところが石油輸出額の増大を通じた税収の拡大を期待したくても、2016年のロシアの原油輸出量は前年比4%増となったにもかかわらず、原油価格下落のため、輸出総額は18%減となった⁵。

2016年12月、OPECと非OPEC主要産油国（ロシアを含む）が15年ぶりに合意した原油の生産調整（世界の消費量の約2%弱となる合計日量180万バレル削減）の決定後、原

油価格は50ドル台/バレルに持ち直した（2017年3月脱稿時点）が、ロシアの財政均衡に必要な原油価格（現時点で69ドル/バレル）との間にはかなりの差がある⁶。他方、今後例えば原油価格が60ドル/バレル位で一定期間推移したとしても、米国のシェールオイル生産にとり追い風となり、改めて国際原油価格の下押し材料となろう。国内経済状況の悪化が続けば、その分国民の不満も増幅されよう。そのような展開になれば、プーチン政権が愛国心を煽るために、さらに欧米との対決姿勢を強める可能性も想定し得る。

2. 欧米との関係

(1) 深まる相互不信

ウクライナ情勢に関しては、2016年9月で「ミンスク合意」が成立してから2年が経過したが、ウクライナ政府と親ロシア派武装勢力（同国東部ドンバス地域のドネツク州とルガンスク州を拠点）の関係は、散発的な武力衝突を含め、膠着状態が現在も続いている。

ドイツとフランスは、ポロシェンコ（Petro Poroshenko）ウクライナ大統領に対し、これら東部二州の自治権の拡大を含め、「ミンスク合意」の早期履行を迫る一方、ロシアに対しても同合意の達成に向けて当事国の一つとして親ロシア派勢力に対する影響力を行使するよう求めてきた。だが、モスクワの親ロシア派勢力に対する強い影響力は、ロシア国内外において「公然の秘密」でありながらも⁷、ロシア側は未だに認めようとせず、ミンスク合意の達成はあくまでもウクライナ政府の意思の問題であるとの姿勢を崩していない⁸。2016年11月にミンスクで開催された、ドイツ、フランス、ロシア、ウクライナ4カ国外相会談においても、新たな進展は見出されぬまま、当事国間の主張は従来通りの平行線を辿った。

EUはロシアに対する経済制裁に関し、一部の域内国から異論が出ているものの、これまでのところ米国同様、「ミンスク合意」の完全履行を制裁解除の前提条件とする方針を維持している。同年12月、EUは2017年7月まで対ロ経済制裁の再延長を決定した。

2015年9月に開始したロシアのシリア空爆が、ISIS（イスラム国）の制圧という当初の表向きの見解とは裏腹に、反アサド勢力を事実上無差別にテロリストと片づけつつ、非戦闘員をも含む形で対象を拡大したことは、欧米の対ロ不信をさらに増幅することになった。

2016年9月の米ロ外相会談の際、シリアの一時停戦を図るという大枠で一旦は合意が成立したものの、同合意は内容が明らかになることもないまま有名無実化した。また、同年10月には独仏首脳がシリア北部アレッポに対するロシアの空爆を非難し、ウクライナ問題とは別に、シリア問題に関して新たな対ロ経済制裁を科す可能性を協議するに至っている⁹。

2016年7月、NATO首脳会議（於ワルシャワ）がロシアの脅威を念頭に4,000人規模の多国籍部隊を新設し、バルト三国及びポーランドに配備することを決定したが、ロシアは

西側に対する警戒感を一層強めている。同年11月末にプーチン大統領が署名し公表された新たな「ロシアの外交戦略文書」の中では、NATO及びEUの地政学的な拡大がロシアと西側諸国との間に深刻な危機をもたらしていると明記され、米国及びその同盟国がロシアの「封じ込め」を企てているとの認識が示された¹⁰。

(2) トランプ米国新政権の誕生

2016年11月の米国大統領選挙で、対ロ宥和路線の必要性を訴えるトランプ（Donald Trump）共和党候補が勝利したことを受け、当初ロシアでは米国の対ロ政策が軟化する可能性への期待感が高まった。仮にヒラリー・クリントン民主党候補が勝利していれば、対ロ政策は基本的にオバマ政権時代の踏襲もしくはさらに強硬な対ロ外交を展開する可能性が強いと見られていたからだ。ところが新政権が発足して間もない現時点において、もはやそうした楽観的な見方はロシア側においても事実上立ち消えになっている。

同年12月、CIA（中央情報局）やFBI（連邦捜査局）、国土安全保障省を含む米国連邦諸機関は、ロシアがプーチン大統領の指揮下で米国大統領選挙への介入を狙って過去二年間にわたりサイバー攻撃を仕掛けていたとの報告を発表した¹¹。それを受ける形で、政権交代間近のオバマ大統領は、対抗措置としてロシアの情報機関及びその他政府関係者35名の米国からの国外追放を含む対ロ制裁追加措置を発表した¹²。これに対し、ロシアは報復措置を保留にし、トランプ新政権による異なる対応に期待を示す形とした一方、ペスコフ（Dmitry Peskov）大統領報道官は、米国による追加制裁措置に関し、「すでにどん底にある米ロ関係を完全に破壊、もしくは新大統領の外交政策プランを損なう」ものだとコメントしている¹³。

新国防長官に指名されたマティス（Jame Mattis）元中央軍司令官は、上院本会議での承認（2017年1月20日）に先立つ同軍事委員会指名承認公聴会において、ロシアとの新たな関係を構築する必要性それ自体には支持を表明したものの、米国の国益にとりロシアが最大の脅威の一つであることを指摘し、両国が協力できる分野が減りつつあるとの見解を明らかにした¹⁴。

新国務長官に指名されたティラーソン（Rex Tillerson）前エクソンモービルCEO（最高経営責任者）については、前職時代に長年ロシア関連ビジネスの中心人物であり、オバマ前政権時代には対ロ経済制裁に異を唱えていたことから、当初、共和党の一部からさえも適性を疑問視する声が出た。しかし、ティラーソン氏は、上院本会議での承認議決（同年2月1日）に先立ち行われた上院外交委員会公聴会の席上、現在のロシアが世界に危険を及ぼしていることを認めた上で、対ロ経済制裁を維持する意向があるかとの質問に対しては、「どうせやるのであればもっと効果的な方法でやる必要がある」と回答している¹⁵。テ

イラーソン氏だからこそ、ロシアの行動様式やロシア相手の交渉術を熟知しているものと評価する声もある。いずれにしても、同氏がビジネス世界で培った経験をどこまで対外交の舞台上で生かせるのか現時点では未知数である。

2017年1月28日、プーチン大統領はトランプ大統領と電話会談を行った。両者は、ISIS掃討やシリア問題等を協議し、米ロ関係の改善を目指すという基本的方向性で一致したと伝えられる¹⁶。ところが、その直後からトランプ政権が対ロ関係の改善に向けて動き出すことを困難化し得る事態が続いている。

同年1月末以降、親ロシア派武装勢力の拠点であるウクライナ東部のドンバス地域では、ウクライナ政府軍との戦闘が再燃化しつつあるが、2月3日にはヘイリー（Nikki Haley）米国国連大使がウクライナ情勢を巡るロシアの好戦的な姿勢を非難した上で、米国の対ロ経済制裁の解除は依然としてクリミアの返還が条件であることを明言した¹⁷。他方、プーチン大統領は、ウクライナのドネツク州及びルガンスク州で親ロシア分離派が発給する身分証明書を事実上のパスポートとしてロシアが承認する大統領令に署名した¹⁸。

同年2月13日、フリン（Michael Flynn）大統領国家安全保障担当補佐官（当時）が2016年末にオバマ前政権が対ロ追加制裁を発表した日にキスリャク（Nikki Kislyak）駐米ロシア大使と電話連絡を取り合っていた内容に関し、ペンス（Michael Pence）副大統領に虚偽報告を行ったことを理由として辞任に追い込まれた。尚、フリン前大統領補佐官は、トランプ新政権内で最も対ロ宥和路線を目指す人物とも評されていた。

米国議会では民主党だけでなく、上下院で過半数を占める共和党内部にも、ウクライナ問題やシリア問題等の扱いを含め、対ロ強硬路線を支持する声が根強い。同年2月8日には、米国連邦議会上院において、大統領が対ロ制裁を解除する際には議会の事前審査を義務付ける法案が超党派の支持により提出された¹⁹。

2016年の米国大統領選挙戦中にトランプ陣営の関係者がロシア政府関係者と接触していた背景に関し様々な憶測や疑惑が噴出しており、メディア報道も過熱化していることは、トランプ新政権がロシアとの早期の関係改善を図る上での足枷となろう。

3. 中ロ関係の現在

ウクライナ危機の発生後、ロシアはこれまで以上に中国との関係強化を急ぎ、その成果を国際社会に発信することに躍起になっている²⁰。東アジアにおいては、中ロ両国は共に、米国によるTHAAD（高高度防衛ミサイル）の韓国配備に反対している。南シナ海における中国と周辺諸国との対立に関しては、ロシアは領有権問題への不介入を表明して基本的に中立の立場をとり ASEAN 諸国との関係強化にも布石を打つ一方、域外国が介入すべき

問題ではないとして暗に米国を非難することで中国側に与している。2016年12月に国連安全保障理事会がシリアのアレppoにおける7日間の停戦を求める決議を行った際には、中国はロシアに同調し拒否権を発動した。この先、両国の利害の一致はどのような形で、どの程度増大していくのか、世界の注目が集まっている。

かつてロシアと中国の関係においては、2000年代前半頃まで、政治面での関係に比べ経済面での関係が相対的に弱い点を克服する必要性が首脳レベルで繰り返し確認されたが、2000年代後半以降は経済面での関係が徐々に強化されるようになった。その最大の要因は、ロシアの対中原油輸出量の急増である。中口間の総貿易額は、2013年に887億ドル(対2005年比約6倍増)と過去最高値に達したが、ロシアの対中輸出に占める原油の割合は5割超を占めた²¹。同貿易額は、原油価格の下落等を背景に、2015年に対前年比28%減と縮小した後、2016年時点で661億ドル(同4%増)となったが、両国は2020年までに2,000億ドルまで増大させる目標を掲げている²²。今後もロシアの対中貿易の規模は、原油の輸出量・額によって大きく左右されることになろうが、2016年時点で約5,300万トン(106万バレル/日)に達した対中原油輸出量を、近い将来にどの程度まで嵩上げが可能であるのか、開発コストが非常に高い東シベリアの油田開発の行方も含め未知数が多い。

天然ガスについては、将来的にロシアが中国市場に対しパイプラインで大規模な輸出を開始することになろうが、目下、中口間を結ぶパイプラインが未完成のまま。また、すでに拙稿で論じたとおり、中国側にしてみると、ガス調達ルートが多様化をすでに成功裡に進めていること等の背景を鑑みれば、敢えて対ロガス交渉を急ぐ理由は基本的に見当たらない²³。2014年5月のプーチン大統領訪中時に両国が合意し世界の注目を集めた、サハ共和国から中国東北地方に至る全長約4,000kmの天然ガスパイプライン(「シベリアの力-1」)に関しては、当時、2018年までの建設完工が謳われたが、2016年末時点で約700kmしかパイプラインの溶接が済んでいない²⁴。現時点で、2021年までの同パイプラインによる対中ガス輸出開始が目指されているが、2016年時点でガスプロムが投じた建設費用は当初予定額から17%減となった²⁵。

ロシアが東部地域(東シベリア及び極東)開発を進めるにあたっては、例えば重点分野の中に挙げられる油田・ガス田開発やその他関連インフラ設備の拡充を含め、中国からの大規模な投資と中国市場への販路拡大が必要不可欠である。しかしながら、実際には、ごく最近、特に欧米の対ロ経済制裁が始まるまで、ロシアはこの「物理的要件」に対し必ずしも本腰を入れて取り組んでこなかった²⁶。その背景の一つとして、経済的に立ち遅れたロシア側東部地域における中国の「過度な」経済進出が自国の地政学的利益を損なうという一種の被害妄想的な発想があったが、もはや「背に腹は代えられず」、ようやく現実に向き合うようになってきたという点が近年の中口関係の一側面である。

他方、ロシアが国家プロジェクトとしてアジア太平洋地域でのプレゼンス拡大を図る上で、今になって中国からの投資拡大を急ごうとしているのに対し、中国側には国策としてそこまで急ぐ必要性は見当たらない。それは、上述した石油・ガス分野に止まらず、経済協力分野全体について言えることである。例えば、2016年11月にメドベージェフ首相が李克強首相と第21回定例首相会談（於サンクトペテルブルク）を行った際、改めてロシア極東と中国地方の間の経済協力に関する中ロ政府間委員会の創設が発表されたが、2009年に中ロ首脳が調印した「ロシア極東・東シベリア地域と中国東北部の協力プログラム（2009-2018）」の時点で既に示されていた地域間協力の必要性の「精神論」こそ改めて確認しているとは言え、必ずしも中国側の対ロ投資熱が官民を問わず強まっているというわけではない。2015年の中国の対ロ直接投資額は5億6,000万ドル（前年の3分の1）であったが²⁷、これは中国の対外直接投資総額の僅か0.5%でしかなく²⁸、特に欧米の制裁下で資金調達に苦しむロシアの期待は裏切られる形となった。

むすび（日本にとっての政策インプリケーション）

欧米の対ロ経済制裁が続く中、日本のロシアへのアプローチ強化が国際社会の注目を集めている。ロシアが日本との関係強化を図る狙いは、長期的観点および地政学的発想に基づき、政治・経済・軍事のあらゆる面において台頭の著しい中国が自国に与え得る影響力を相殺することである。この点は、日本においても、中国の台頭を牽制するという発想からロシアとの関係強化の必要性を指摘する声が少なからずある点とも符合する。さらに、ロシア側には、対外戦略上の焦眉の課題として、未だ出口の見えない西側の経済制裁に対し、日本との関係強化によって、一つの風穴を開けるという狙いもある。

但し、改めて日本の留意事項として4点が挙げられよう。第一に、日本が如何なる対ロ政策を取ろうとも、究極的に、ロシアのアジア戦略の全体像において、日本が中国の重要性にとって代わる可能性は考えにくいという点だ。換言すれば、モスクワの対アジア戦略の要は、潜在的に地政学的脅威であり続ける中国に対する戦略をどう組み立てるか、そして次にその文脈で日本を含む周辺諸国をどう位置づけるか、という発想であって、思考順序が逆転することはない。

第二に、日本が対ロ関係を強化できたとしても、実質上、中国に対する有効な牽制手段となる青写真に乏しいことだ。その一方で、ロシアにとり政治・経済両面において中国の重要性が高まり続けている点は今後も事実上不変であるのと対照的に、中国は同じ程度にはロシアを必要としていない。

第三に、安倍政権が対ロ関係強化に向けて「前のめり状態」になっている点をロシアが

逆手利用し、同国内外に対して西側の経済制裁が無意味なものであると言わせる隙を与えてはならないことだ。2016年12月のプーチン大統領訪日時に、官民合わせて合計80件の経済協力文書が調印された。その多くは、覚書のレベルにとどまり、ロシア側の外資に対する投資環境の未整備等の問題を背景に実現性が疑問視されているが、それだけの数が積まれたという単純な事実だけでも、プーチン大統領にしてみれば、ロシア国内及び欧米に向けて、ウクライナ問題発生以来の「ロシアの正当性」という政治的メッセージを発する一助になったに等しい。欧米がロシアの力によるクリミアの非合法的併合を認めてこなかった背景には、ロシアによる悪しき前例を認めれば、今後の国際秩序の安定に負の影響を与えかねないからである。その意味では、日本にとっても中国の南シナ海や東シナ海での勢力拡張を横目に、ロシアの力による既存秩序の打破を認めない点で他のG7メンバーと共同歩調をとる必要がある、という基本路線を踏み外すことのメリットはない。

第四に、米ロ関係に関するトランプ大統領の個人的な志向は別問題としても、当初モスクワが米国新政権に抱いた二国間関係打開に向けた期待は水泡に帰す可能性が高くなってきた。現況では、近い将来に米ロ関係が一気に改善する見込みはむしろ小さくなりつつある点を、日本もしっかりと留意する必要がある。

—注—

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/update/01/>

² ロシア連邦国家統計庁、*Доклад Социально-экономическое положение России 2016 г*

³ <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>

⁴ *World Economic Outlook Update, January 2017.*

⁵ 尚、2016年時点で石油（原油＋石油製品）はロシアの総輸出額の42%を占めた。ロシア連邦関税局データ。

⁶ <http://www.news1.ru/economics/2016/11/30/154015/>

⁷ *Novaya gazeta, May 27, 2016.*

⁸ ウクライナ政府は同国東部地域にロシアが5,000～7,000人の正規兵を派遣しており、同地域とロシアの国境隣接地帯には55,000人から成るロシア軍部隊が集結したままであると非難しているが、ロシア政府は一切認めていない。

<http://www.rferl.org/a/ukraine-minsk-talks-no-breakthrough/28146693.html>

⁹ <https://euobserver.com/foreign/135577>

¹⁰ “The Illusion of a Restored Russian Superpower”, *Eurasia Daily Monitor*, Vol.13, Issue193; http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2016/12/29/joint-dhs-odni-fbi-statement-russian-malicious-cyber-activity>; https://www.washingtonpost.com/politics/clinton-blames-putins-personal-grudge-against-her-for-election-interference/2016/12/16/12f36250-c3be-11e6-8422-eac61c0ef74d_story.html?utm_term=.b0380a34bb6c

¹² <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/29/statement-president-actions-response-russian-malicious-cyber-activity>

- ¹³ <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2016-12-29/OIYO8I6KLVRA01>
- ¹⁴ http://www.armed-services.senate.gov/hearings/17-01-12-confirmation-hearing_-mattis
- ¹⁵ <http://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-hearing-011117>
- ¹⁶ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/28/readout-presidents-call-russian-president-vladimir-putin>; <http://kremlin.ru/events/president/news/53787>
- ¹⁷ <http://thehill.com/policy/international/russia/317680-russian-official-was-nikki-haley-reading-samantha-powers-speech>
- ¹⁸ <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-documents-idUSKBN15X0KR>
- ¹⁹ <http://thehill.com/blogs/floor-action/senate/318511-senators-move-to-limit-trump-on-russia-sanctions>
- ²⁰ 拙稿「袋小路に陥ったロシア外交」、『アジア太平洋地域における経済連携とロシアの東方シフトの検討』、日本国際問題研究所、2016年、13～15頁。
- ²¹ ロシア連邦関税局データ。
- ²² <http://kremlin.ru/supplement/5100>
- ²³ 拙稿「袋小路に陥ったロシア外交」、14頁。
- ²⁴ <http://tass.com/economy/933089>
- ²⁵ <http://kommersant.ru/doc/3135802>
- ²⁶ Shoichi Itoh and Andrew Kuchins, “The energy factor in Russia’s ‘Asia pivot’”, in Mike M. Mochizuki and Deepa M. Ollapally (eds.), *Energy Security in Asia and Eurasia* (London and New York, Routledge, 2017), pp.140-162.
- ²⁷ <http://www.russchinatrade.ru/ru/ru-cn-cooperation/investment>
- ²⁸ <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/06/28/647005-mladshii-brat>