

プーチン大統領訪日における民間経済合意とその意義

静岡県立大学国際関係学部
准教授 堀内賢志

はじめに

プーチン大統領は、2016年12月15、16日の二日間にわたり日本に滞在した。安倍首相との約95分にわたる一対一の会談や、約800名が参加した日露ビジネス対話など、重要な諸会談が行われた。北方領土問題に関しては、具体的な進展は全く無かった。その一方、北方領土での共同経済活動実施の合意、民間案件68件を含む80件の経済協力文書の締結など、これまでにない性質を持つ訪日となったことも確かである。本稿では、まず現在のロシアの戦略的な優先課題について、産業の「近代化」と極東地域開発を中心に論じ、その上で、プーチン大統領訪日の際に結ばれた民間経済合意文書の概要とその意義を論じる。最後に、これを含めた今回の諸合意が、北方領土問題の解決において有する意義について論じる。

1 ロシアの戦略的課題：近代化と極東地域開発

(1) 産業の「近代化」

ロシアの国土は日本の45倍あり、また原油・天然ガスをはじめ豊かな天然資源を有する。それらはロシアの国力の源泉となる一方、発展を妨げる要因ともなっている。すなわち、ロシアは連邦財政の約半分を石油・天然ガス輸出の歳入が占める、著しい資源依存体質となっている。このため、国家の経済・財政が不安定な国際市況に振り回され、また為替レートが押し上げられて国内製造業の成長が阻害されている。また、国土が広大であり大半が寒冷であることは、多大な輸送、エネルギー等のコストを強いる。

このため、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を通じて、安定的かつ持続的な経済発展を促すことが課題となってきた。メドベージェフ大統領の下、優先的発展分野として①エネルギー効率・省エネ、②原子力技術、③通信、ナビゲーションシステム等の宇宙技術、④医療・製薬、⑤戦略的コンピューター技術及びソフトウェアの5つが選ばれ、2010年にはこれらの分野の研究・開発と商用化のための拠点として、「ロシア版シリコンバレー」とも呼ばれるイノベーションセンター「スコルコヴォ」が創設された。2011年12月、プーチンの大統領復帰を前に承認された「2020年までのイノベーション発展戦略」でも、この方針は改めて強調された。エネルギー資源産業の発展に

立脚しつつ、国際協力とキャッチアップを利用して非資源部門の産業育成を図り、また特にロシアが比較優位を持つ航空宇宙技術、複合材料、ナノテクの開発・応用、バイオ医療技術、ソフトウェア、原子力・水素エネルギーなどの分野で主導的な地位を占めることが目指されている。

（２）ロシア極東地域開発

先述のとおり、寒冷かつ広大な領土と豊富な天然資源は、国力の源泉であると同時に安定的な発展の阻害要因となってきたが、極東地域にはその矛盾が集約されている。ロシアの国土は欧州とアジアにまたがるが、人口の 7 割以上は国土の 1/4 程度に過ぎないウラル山脈以西の欧州部にある。逆に、日本にも隣接する極東地域は国土の 1/3 を占めるが、人口はソ連末期のピーク時でも 800 万人程度（ロシア全体の 5.4%）、ソ連崩壊後の経済停滞と国家支援減少により約 620 万人（4.2%）まで落ち込んだ。南部の一部を除けば大半が極寒で輸送・エネルギーインフラが未発達であり、地域の社会生活や産業に高いコストを強いている。

他方、極東地域は天然資源に恵まれ、特に未開拓の原油・天然ガスが豊富にあるとみられている。現在のロシアの原油・天然ガス生産の中心である西シベリア地域の資源が枯渇しつつあるため、今後その生産を、西シベリア北方の北極圏や、極東地域、東シベリア地域の新規鉱区にシフトすることが目指されている。同時にその輸出を、欧州市場からアジア太平洋市場へとシフトしていく方針である。東シベリア・極東地域、及びヤマル半島など北極圏の油田・ガス田から輸出するためのパイプライン、LNG 基地、あるいは北極海航路の整備などが進んでいる。こうした未開発の鉱区の開発や輸送インフラ整備のため、諸外国からの技術・資本の導入が重要となる。

ロシアは、欧米に対する立場を強化し、また発展するアジア市場との結びつきを強めるためにも、アジア太平洋諸国との関係強化を必要としている。このため、アジア太平洋に隣接する極東地域の停滞と人口流出を食い止めることが重要となる。このように、極東地域開発はエネルギー戦略や対外政治・経済戦略とも結びつく国家的優先課題となっている。

極東地域に雇用を創出し好適な居住環境を整備して人口減少を食い止め、また持続的、自立的な発展を促すための開発が目指されている。このため、極東地域開発においても「資源依存からの脱却」が課題となる。原油・天然ガスの精製や加工など、付加価値の高い産業の創出が促され、また雇用創出・輸入代替・輸出につながる製造業や農業などの非資源産業の育成が進められている。ウラジオストクに自動車産業が起こされ、また航空機生産や造船など、ソ連時代からある軍需企業をベースにした民需生産も支援されている。極東地域南部

には広大な農業適地と豊かな水資源があることから、農畜産業の振興にも力が入れられている。さらに、住民生活のための社会インフラが整備されつつある。こうした地域産業・社会の維持・発展のための不可欠なのが、輸送インフラやエネルギーインフラの整備・増強であり、地域の内外を結ぶ鉄道、港湾、道路、航空インフラの整備、輸送能力とサービスの強化が進められている。こうした輸送能力の向上により、国際貨物の取り扱いを増やすことも意図されている。

広大で人口の少ない極東地域にこうしたインフラを整備することは、多大な資金を要する。このため、極東地域開発が本格化したのは、原油価格が高騰し、ロシアの国家財政が潤沢となった 2000 年代半ば以降である。2006 年 8 月、北方領土を含む地域を対象にした連邦プログラム「2007～2015 年のクリル諸島社会経済発展」が承認され、本土やサハリン島との輸送、教育・医療・通信・エネルギー施設整備、水産業・観光業の育成・発展などに 180 億ルーブル（約 540 億円）が計上され、うち約 8 割が連邦予算からの拠出とされた。さらに、2007 年 11 月に連邦プログラム「2013 年までの極東ザバイカル地域経済社会発展」が承認された。2012 年のアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議開催を念頭においたウラジオストクの再開発や地域の輸送・エネルギーインフラの整備などに 5660 億ルーブル（約 2 兆 6000 万円）が計上され、約 75%が連邦からの拠出とされた。両プログラムの予算はその後大幅に増大された。

2012 年のプーチンの大統領復帰に伴い「極東開発省」が創設されるなど、極東地域開発は改めて強化されたが、一方で、ロシアの経済成長は鈍化傾向に入り、国家財政からの大規模拠出による開発は困難となった。このため現在の極東開発では、国家財政を効率的に利用しつつ、外資を含む民間投資を誘致するための積極的な施策が導入されている。その目玉政策が、「先進発展区」及び「ウラジオストク自由港」という、極東地域に特化した新たな経済特区である。「先進発展区」は、従来のロシアの経済特区よりさらに踏み込んだ税制等の優遇措置を進出企業に認め、また諸々の煩雑な行政手続きを一括化・簡素化する措置がとられており、これまでに 14 の区域が承認されている。「ウラジオストク自由港」は、「先進発展区」と同様の優遇措置や規制緩和を導入すると同時に、空港や港湾、陸上で隣接する中国との国境通過点など、外国との人・モノの通過点において、出入国や通関のサービスを向上する特別体制が導入されている。この「自由港」制度は、極東地域の他の区域でも実施することが決定されている。

（3）東方シフトと「中国依存」の回避

ロシアと欧米の関係は、プーチンの大統領復帰前から陰悪化し、ウクライナ危機の深刻化に伴って一層悪化した。こうした中、産業の近代化や極東地域開

発という課題の実現はより困難となっている。米国やEUの制裁により資源開発関連の資材輸出や金融取引などが制限され、技術導入や資金調達が困難となった。ルーブル切り下げ、原油価格下落、ロシア経済の危機の悪化により、国家財政は悪化し、企業は輸入が困難となり、外国資本は資源産業をはじめとするロシア企業との協力を消極的となった。アジア太平洋諸国との関係強化は以前から重要課題だったが、以上の事態は、非欧米諸国との協力強化の必要性をより高めた。ロシアで「東方シフト」が叫ばれるようになったのは、こうした背景がある。

そうした中、特に中国との関係強化が急速に進んだ。「欧米一極支配」に対抗する国際政治上の連携においても、エネルギー協力や極東地域開発での協力においても、アジアの大国である中国は自ずと最重要パートナーとなる。中国とは領土問題も解決し、首脳会談が重ねられ、ロシアにとっての最大の貿易相手国ともなった。ウクライナ問題に伴う欧米との関係悪化の中、ロシアは中国と大規模な天然ガス長期供給契約を結び、さらにその後、ロシア国内の原油・天然ガス開発への中国企業の参加、中国人民銀行とロシア中銀の通貨スワップ協定など、欧米との協力の代替が進んだ。

一方で、ロシアは中国への依存にも警戒する。中国は1960年代に軍事衝突も経験した、今なおロシアの最大の脅威でもあり、国力が逆転した現在では、従属的な「格下のパートナー」に陥る危険性がある。ロシア経済の悪化や原油価格下落により、中国とのエネルギー協力や金融協力も実際は思うように進んでいない。こうして、「中国依存」回避のためインドやASEAN、日本との関係強化が求められることになる。

ロシアでアジア外交が語られるとき、日本への言及は、中国やインドと比べると多くはない。ロシアにとって対日関係は、領土問題が未解決であるだけでなく、その外交が米国との同盟に規定されていることが問題となる。また、アジアの新興国と比較すれば、長期的に衰退と人口減少の傾向にあると見られている。とはいえ、新規鉱区の開発、ハイテク化・省エネなどを通じたロシア産業の近代化、極東地域開発など、ロシアの重要課題を進める上で日本との協力の余地は極めて大きい。ただし、日露の貿易額は中露の1/3程度、ロシアの対外貿易の4.6%程度に過ぎず、その貿易構造も、ロシアからの原油・天然ガス輸出、日本からの自動車輸出に偏り、いまだその潜在的な可能性は生かされていない。

2 民間経済合意の概要とその意義

以上を踏まえ、プーチン大統領訪日の際に結ばれた民間経済合意の概要を見ていきたい。周知のように、2016年5月、ソチでの首脳会談で安倍首相は、8つの分野で日露協力を進めていく提案を行った。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。第二回東方経済フォーラムでの安倍首相によるプーチン大統領訪日招請を経て、8項目の協力の具体化が進められた。11月3日に世耕経済産業相がウリュカエフ経済発展相らと会談した際には、具体化する案件は30程度とされたが、最終的に結ばれた成果文書は、民間案件68件を含む全80件、日本側の投融資総額が3000億円にのぼる規模となった。もっとも、ここには以前からすでに進められていた案件がかなり含まれていることには留意する必要がある。それでも、これらが日露首脳の下での合意文書となったことは相応の意義を持つ。

以下、8分野について、順番は前後するが、両国にとって喫緊の重要性を持つ「エネルギー」分野から見てみたい。重要な合意としては、三井物産、三菱商事が結んだ「アークティック LNG2」プロジェクトへの参加がある。北極圏ではヤマル半島で LNG プロジェクトが進んでいるが、本プロジェクトは、隣接するギダン半島における新規プロジェクトである。また、石油天然ガス・金属鉱物資源機構 (JOGMEC)、丸紅、国際石油開発帝石株式会社 (INPEX) は、サハリン島南西海域における天然ガスの共同探査や生産協力の合意を結んだ。この海域の資源は未開発だが、「サハリン 2」と並ぶ大規模な石油・天然ガス開発事業となる可能性もあるという。さらに、東シベリアですでに油田開発の実績がある JOGMEC とイルクーツク石油会社 (INK) は、隣接地域に開発を拡大する合意を結んだ。これに加え、ロシアの政府系天然ガス企業「ガスプロム」に、三井住友銀行とみずほ銀行が米国の J P モルガン・チェースとともに大規模融資を行う合意もある。欧米の制裁に加え、原油価格の下落により外資が資源開発に消極化していた中、これらはロシアにとって重要な意義を持つ。

とはいえ、「エネルギー分野」の諸合意のうち、原油・天然ガスの開発と日本による輸入そのものを目的とした案件はごく一部に過ぎない。例えば、これまで「サハリン 2」で協力してきた三井物産、三菱商事、ガスプロムが結んだ「戦略的協業の覚書」は、プラント建設や鋼管・鉄鋼製品などの資機材の調達での協力、さらには化学品の取引や資産交換といった、エネルギー以外の領域への協力拡大を念頭に置いたものである。国際協力銀行 (JBIC) がヤマル LNG プロジェクトに関して結んだ合意も、日本企業によるプラント輸出を支援するものである。製油所の操業に関する技術協力センター新設の協力覚書もある。

さらに、「エネルギー分野」の諸合意には、省エネ・環境協力の案件が多く含まれる。天然ガスを利用した高効率で環境負荷の小さいガスタービン発電設備の利用、風力発電の利用、エネルギー効率改善に向けた調査などの諸合意が結ばれた。これらの事業は、効率的な電力供給が困難な極東地域北部におけるエ

エネルギー事情の改善も意図されている。

すなわち、主として極東地域を対象に、石油・天然ガス開発のみならず、石油精製のような資源の付加価値化や、省エネ、北方でのエネルギーインフラ整備など、ロシアにとっての重要課題に対応した事業や、現地住民の生活条件の向上につながる事業、また日本企業の対ロシアビジネス支援につながる事業が挙げられている。

他の分野における協力も同様の性格を持つ。やはり住民の生活環境の向上に関わる①「健康寿命の伸長」の分野では、ロシアにおいて関心の高い予防医療に一つの焦点が当てられた。携帯型感染症診断システムの実用化の研究や患者の相互受け入れ、ロシア極東ハバロフスクの病院における予防医療の協力が合意された。三井物産と富士フィルムはロシア製薬大手と提携し、成長市場であるロシアの医薬品、医療機器などの分野に進出する。他方、ロシアのバイオ医薬品の技術を日本に導入する事業もある。

②「快適・清潔で住みやすく、活動しやすい都市作り」の分野の事業も、住民生活に直結する。「アジア太平洋に向けたロシアの窓」として、APEC や東方経済フォーラムも開催されたウラジオストクに関して都市開発のマスタープランを作成する事業や、極東地域に隣接するブリヤート共和国において日本の先進的技術を利用し、廃棄物の埋め立て処理に伴う環境負荷を軽減する廃棄物処理技術のあり方を提案する事業がある。

⑤「産業多様化・生産性向上」の分野には、製造業やガス化学の領域で日本の技術を導入する事業が含まれている。同時に、この分野で極めて重要なのは、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・保険上の仕組みである。JBIC は、2013 年にロシア直接投資基金と設立した「日露投資プラットフォーム」を基礎にして、日本企業の対ロシアビジネス支援に向けて案件の発掘・選定および同基金との共同投資を行う枠組みを創設する。JBIC はまた、ロシア開発対外経済銀行、ガस्पロムバンク、ガस्पロムとも協力覚書を結んでおり、今回の諸合意では資金供給面で重要な役割を担っている。また日本貿易保険（NEXI）は、三井住友銀行や JBIC などと協力し、ロシアの日系企業の活動や日本企業の対ロシア輸出を支援するクレジットライン及び再保険を、ロシアの銀行や輸出保険機関を通じて提供する枠組みを創設する。

⑦「先端技術協力」分野では、これもロシアの優先分野である IT・情報・通信分野の協力が一つの焦点である。大容量記憶装置向けソフトウェアの開発、人工知能に基づく多言語文書処理ソリューションの領域で協力覚書が結ばれている。イノベーションセンター「スコルコヴォ」に進出していたパナソニックは、幅広いハイテク分野で協業する 2017 年のロードマップの覚書を「スコルコヴォ財団」と改めて結び、また日本の産業用ロボットメーカー大手のファナック

クもスコルコヴォに拠点を置くことを決めた。通信事業では、第5世代携帯電話やその先の無線通信技術などに関する研究協力の合意書が結ばれた。また、郵便事業において日本郵便がロシア郵便に対し効率的な区分・配達システムのノウハウを導入し、それに対応して東芝が小型小包処理装置の受注を受けるという覚書が結ばれた。農畜産分野の協力もここに含まれており、三井物産はロシアの食肉大手のロスアグロと資本・業務提携の覚書を結び、農林水産省とロシア科学基金は農水産業分野の研究への研究助成を共同で行う覚書を結んだ。またJOGMECは、電気自動車やハイブリッド車の普及により需要が増大しているリチウムについて、これを塩湖から回収する事業をロシア企業の技術を利用して行う覚書を結んだ。

技術革新の促進、あるいは雇用創出と地域経済の安定的な発展のために、中小企業の発展も重要である。③「中小企業交流・協力の抜本的拡大」の分野では、JETROとロシア中小企業発展公社が、互いの市場に参入した成功事例の共有、参入の支援、見本市・国際会議情報の交換を行うための覚書を結んだ。

以上の諸分野にすでに極東地域での事業が数多く含まれているが、⑥「極東の産業振興・輸出基地化」の分野には、上述したような協力のあり方が同地域における重要課題に即した形で集約されている。まず、極東開発省が進める「先進発展区」及び「ウラジオストク自由港」に関連した案件がある。JBICは、極東開発省傘下の「極東投資誘致・輸出支援庁」とともに、これらの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。同庁とはJETROも協力覚書を結んだ。先進発展区「ハバロフスク」での温室野菜の栽培の拡張、ウラジオストクの北方に位置する先進発展区「ミハイロフスキー」における鶏肉生産・輸出に向けた日本の技術・設備の導入も合意された。

温室栽培では、極東地域北部の厳寒の地ヤクーツクの住民に向けた温室野菜プロジェクト実施の覚書も結ばれた。やはり住民生活に直結した案件として、北海道の北斗病院による外来リハビリテーション事業、飯田グループホールディングスによる寒冷地仕様の住宅の供給がある。また、極東地域に豊富にある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の事業化調査、ナホトカにおける化学肥料プラント建設、木質ペレットの共同開発などがある。さらに、極東地域におけるインフラプロジェクトとして、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及び運営共同事業に関する覚書、極東地域における電力プロジェクト共同開発の覚書などが並ぶ。

⑧「人的交流の抜本的拡大」の分野では、JETROがサントペテルブルク国際経済フォーラムやウラジオストクの東方経済フォーラムなどの国際会議などを主催する「ロスコンGRESS」と日露間のビジネス促進の協力に関する覚書を

結んだほか、文化・芸術交流の取り組みや、大学間交流・学生交流の活性化に向けた「日露大学協会」の設立が合意された。

以上のように、これらの民間経済合意は、原油・天然ガス開発のみならず、医療・製薬や省エネ、IT・通信など、ロシア産業の近代化における優先的産業に対応したものが多く含まれている。極東地域は協力の中心的な地域となり、ここでも付加価値の高い非資源産業の育成や輸送・エネルギー・社会インフラの整備といった課題に対応し、また先進発展区やウラジオストク自由港での協力が盛り込まれている。医療や都市整備、極東地域北部のエネルギーインフラや農産物の供給など、住民生活の必要性に直結したものが多いため特徴である。同時に、日本企業の活動や輸出を支援するものともなっており、ウィンウィンの関係を築くことが意図されている。JBICをはじめとする金融機関がそうした日本企業の対ロシアビジネスをバックアップしていることも重要であり、それはリスクの高いロシア市場に躊躇する日本企業の進出を促す効果的な支援となる。欧米の制裁や財政不足に苦しみ、また中国依存を回避したいロシア側にとっても大きな意義を持つ。

これらの協力が実を結ぶことになれば、石油・天然ガスと自動車の貿易に偏っていた日露経済関係は多分野に拡大され、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、さらには住民レベルに至る信頼関係の構築につながる。こうしたネットワークと信頼関係は、領土問題解決の土台となる可能性を持つだろう。

もちろん、こうした協力が実際に実を結び将来的に持続していくかどうかは不透明である。そもそもロシア産業の近代化や極東地域の開発は容易な課題ではない。欧米の対ロシア制裁が続き、資源価格もかつてのような高騰が見込めない中で、日本企業の姿勢も様子見という面が少なからずある。また、領土問題の解決にすぐに結びつくものでもない。しかし、少なくとも日本がロシアと多角的な協力を築いていこうとする意志を示す重要な一歩となったことは確かである。

3 プーチン大統領訪日と北方領土問題の解決

今回のプーチン大統領訪日に関して、日本では厳しい声が多い。領土問題には直接触れることすらできなかったにもかかわらず、大規模な経済協力合意を結び、また、ロシアの支配の容認にもつながりかねない北方領土での共同経済活動に踏み込んだ。領土問題の解決が置き去りにされるのではないかという懸念が生じるのは当然である。とはいえ、今回の諸合意は、相応の合理性を持つものと見ることもできる。

第一に、日本側は今回の諸合意において、領土問題に関する妥協は一切して

いない。従来の主張は不変であり、四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結する方針が堅持されている。

第二に、日本の元島民の平均年齢は 80 歳を超え、その数は減少しつつある。北方領土に近接した根室などでも経済・社会の停滞は深刻である。他方、ロシアは四島へのインフラ整備を強化し、人口の定着・増加に向けた取り組みを継続している。現状を維持すれば、北方領土でのロシアの支配は強化され、日本の存在感は低下していく傾向にある。そうした中、共同経済活動と自由往来の実施は、北方領土における日本の特別な地位と経済的な存在を強化する可能性を持つ。同時にそれらの措置は、高齢化する元島民により自由な里帰りを可能にするという人道的な面からも、また地域経済の活性化という面からも重要である。

第三に、日露関係は領土問題そのものだけで捉えることはできない。上記のような経済・エネルギー関係、あるいは中国や北朝鮮などを念頭に置いた外交・安保面においても、ロシアとの関係は重要性を増している。今回の会談では、まさにこれらの面で大きな前進があった。大規模経済合意は、日本側から領土交渉の「切り札」を先に切ってしまったという批判もある。しかし、ロシアにとっては日本以外にも有力な協力相手は存在しており、日本との協力が死活的な重要性を持つわけではない。むしろ、ロシアは日本が常に領土問題を最前面に出してきたことに嫌悪感を強めた。現在のような苦境の中でもロシアに欧米に対して譲歩する姿勢が無いことが示すように、領土問題のような国民レベルの関心の高い問題に関して、敵対的な雰囲気の中でロシア側を追い込んで譲歩を引き出すことは難しいのではないだろうか。積極的な協力の中で共通利益を生み出し、国家間・国民間の相互理解・信頼醸成を進めることを通じて積極的に領土問題解決の環境整備を進めるというアプローチは、総合的な日露関係の重要性の高まりから言ってもメリットは大きいであろう。

ロシアは中国との国境問題、ノルウェーとの大陸棚の境界の問題において、一定の妥協をして解決してきた。その背景には、国家間の信頼関係と、協力により生まれる共通利益があっただろう。さらにそこには、領土問題が残存することが国家間関係の最大の不安定要因となりうるという認識があったはずである。それゆえ、ロシアとの協力を進める一方で、北方領土問題における日本の立場の正当性を主張し続け、領土問題の解決がなければ日露関係が本質的に不安定であり続けることをロシア側に認識させることは重要である。そうした取り組みを継続する中で、解決のタイミングを見出すことが求められるであろう。