

## ロシア極東地域開発における中露国境地域間協力の位置づけ

堀内賢志（早稲田大学）

### はじめに

長らく経済停滞と人口流出が続いてきたロシア極東地域（以下「極東地域」<sup>1)</sup>）では、近年、連邦政府の積極的な支援を通じた大規模な開発が行われている。2007年11月に承認された「2013年までの極東ザバイカル地域発展プログラム」（以下「極東ザバイカルプログラム」）<sup>2)</sup>に基づき、2012年9月にAPEC首脳会議が開催されるウラジオストクの大規模な再開発が行われているほか、沿海地方をはじめとする極東・東シベリア地域で、輸送インフラ、エネルギーインフラの建設を中心とした開発が進められている。また、2009年12月には「2025年までの極東バイカル長期発展戦略」（以下「極東バイカル戦略」）<sup>3)</sup>が承認され、この地域の開発に長期的に国家が関与していく姿勢とその方向性が表明されている。一方、「2013年までの極東ザバイカルプログラム」が承認された同じ2007年、中国では、ロシア極東地域に隣接する中国東北地域の開発方針を策定した「東北地区振興計画」が発表された。ロシア極東地域と中国東北部は経済的に深い関係にあることから、両プログラムの取り組みを有効に調整することを目的として、「ロシア極東・東シベリアと中国東北の協力プログラム（2009-2018年）」（以下「中露地域間協力プログラム」）<sup>4)</sup>が策定され、2009年9月に両国首脳によって合意された。

しかし、ロシア、とりわけ極東では、中国という存在は常に深刻な脅威であった。経済停滞が続き、元々少なかった人口のさらなる減少が止まらない同地域に対し、対岸の中国東北部では高い経済成長が続き、巨大な人口圧力が存在する。極東地域経済は、貿易・投資・労働力の面で中国なしでは立ち行かない状態となっており、ロシアでは1990年代以来、「中国による極東地域の事実上の侵略が進んでいる」といった議論が常になされてきた。このため、中露地域間協力プログラムに対しても、メディアや識者、政治家の間で「ロシアの『中国化』を促進するもの」という強い疑念が表明された。後に触れるように、そもそも連邦政府による極東開発自体がこうした中国の脅威に対抗する必要性から進められている面を強く持っており、また、上記の中露地域間協力プログラムのあり方自体も、現在進められている極東開発の方向性とも矛盾するのではないかという批判がある。だとすれば、現在の連邦政府主導の極東地域開発の中で、この中露地域間協力プログラムがどのように位置づけられるのかという問題が生ずる。

本稿では、まず上記の諸プログラムの内容と進捗状況を紹介し、それらの開発がどのような方向性を持ったものであるかを明らかにする。そして、現在のロシア極東開発の方向性において、中露地域間協力プログラムがどのように位置づけられるのか、ロシア政府が

この両地域間の協力関係をどのように考えているのかを検討する。最後に、そうした開発のあり方が極東地域の住民、そして中露地域間の共生においてどのような意味を持つのかを考察したい。

## 1. 極東地域開発の概要

### 1.1 「2013 年までの極東ザバイカル地域発展プログラム」の策定と実施<sup>5</sup>

現在の極東地域開発の指針となっている 2013 年までの極東ザバイカルプログラムは、2007 年 11 月の政府決定で正式承認された。このプログラムは、元々1996 年に策定されたものが 2002 年に改訂され、これがさらに 2007 年に二度目の改訂を経ることとなったものであり、「再改訂版」となる。最初の 2 つのバージョンでは、プログラムの予算の 7～8 割が民間企業によって負担されることが想定されていたが、現実には大半の施策が実施されず、極東地域の復興にはほとんど寄与するところがなかった。これに対して再改訂版は、プログラムの予算の約 75%が連邦政府の財政によって負担されるものとなっている。これによって、プログラムには連邦政府の戦略的な意図に基づく統一性が貫かれ、プログラムの執行可能性が大きく高まることとなった。

1996 年のオリジナルのプログラムでは、プログラムの目的は「極東ザバイカル地域の新しい経済への適応を阻害する要因を極力取り除くこと、および、経済危機から脱し、将来に向けての発展を促進するための条件を構築しながら、発展の前提条件を整備すること」とされていた<sup>6</sup>。これに対し、現在執行されている再改訂版のプログラムでは、その目的が「ロシア連邦の戦略地政学的利益および安全保障を考慮して、極東ザバイカル地域経済の優先的領域の発展のための必要なインフラと望ましい投資環境を形成すること」にあるとされている。すなわち、対外戦略上の観点を含めたより戦略的な展望をもつものとなっており、それは APEC という国際的な会議の実施とリンクしていることが象徴している。こうした目的とも合致する形で、再改訂版の当初の予算の大部分は、極東地域の発展の阻害要因となってきた輸送部門とエネルギー部門のインフラ整備に充てられ、また、2012 年の APEC 開催を念頭に置いたサブプログラム「アジア太平洋地域における国際協力のセンターとしてのウラジオストク市開発」に予算の約 26%が充てられていた。2008 年の金融危機に伴う連邦財政の悪化に伴ってこのプログラムの予算も削減されるという予測もあったが、実際には、その後の予算の修正の中で全体の予算額は大幅に増大しており、とりわけウラジオストク開発に多くの予算が追加された。

プログラムの目玉であるウラジオストク開発は、2012 年 APEC 首脳会議の開発に合わせ、ウラジオストクを中心とする沿海地方に、商業・金融部門、輸送・ロジスティック部門、産業部門、学術・教育部門の一大センターを建設することを目的とする。APEC 開催地と

シンポジウム 中ロ国境地域：共生への期待と不安  
平成24年3月16日（金曜日） 第一セッション

なるルースキー島では、島にかかる橋や、APEC 終了後に「極東連邦大学」の施設となる会議場、ホテル、発電施設の建設が進んだ。またウラジオストク空港の改修、混雑の著しい市内道路の整備、市内の金角湾をわたる橋の建設、ウラジオストク空港、鉄道、港湾の整備に加え、上下水道や雨水管、ごみ処理施設、電気・ガス・暖房供給システム、劇場、スポーツ施設の建設・改修など、市内のインフラの一大整備が進められている。さらに東シベリア・太平洋（ESPO）パイプラインの建設に合わせ、パイプラインの終点となる沿海地方のコジミノ小湾に石油ターミナル建設が建設され、またサハリンからハバロフスクにつながる天然ガスパイプラインをウラジオストク近郊のフォーキノへと延伸させ、LNG 基地を建設するための工事も急遽進められた。これに加え、ウラジオストクにロシアの自動車メーカー Sollers の工場が建設され、またウラジオストクに隣接するボリショイ・カーメニには韓国「大宇造船海洋」との提携による造船所が、フォーキノには中国・シンガポール合弁企業「煙台ラッフルズ」との提携による造船所の建設が進められるなど、沿海地方の製造業の発展に向けた集中的な投資がなされた。このほか、極東ザバイカル地域の各地方で、発電所や送電線などのエネルギーインフラ、道路・鉄道などの輸送インフラの建設・整備が進められている。

特に沿海地方・ウラジオストク開発については、APEC という国家の威信のかかった会議の開催がかかる一方、極めて短い時間の中で様々な開発を進めなければならないだけに、集中的な政治的・経済的資源が投入された。上記のプログラム改訂による予算増額の大部分は沿海地方・ウラジオストク開発に関連したものであり、ルースキー島への橋の建設支出、「サハリン・ハバロフスク・ウラジオストク天然ガスパイプライン」建設支出の付加が大きな割合を占める。ルースキー島への橋の建設は、ロシアでは初めての、世界でも最大級の斜張橋を建設するものであり、技術的に困難が大きく、完成予定日が何度も先送りされたが、2012 年 2 月末現在では同年 6 月 30 日に完成予定とされている<sup>7</sup>。

今回のプログラムの実施体制が、連邦政府が主導する形で整備されたことも再改訂版プログラムの特徴であり、その執行可能性を高めた大きな要因である。連邦中央レベルの組織として、まず、極東地域開発全体に責任を持つ「極東・ブリヤートヤ共和国・イルクーツク州・チタ州の社会経済発展問題に関する国家委員会」が 2007 年 1 月に創設され、上記地域の社会経済発展プランの策定と実現を保障し、またその課題の解決に際して中央と連邦主体、地方自治体の諸政府の相互協力を保障することとなった。また、2007 年 12 月の大統領令で創設された「2012 年 APEC フォーラムにおけるロシアの議長国活動の準備・保障に関する組織委員会」が、2012 年のウラジオストクにおける APEC 開催の準備に責任を持っている。同委員会は、APEC 開催に向けた計画やコンセプトを策定し、その実施に向けて諸機関の活動の調整や状況の監督を行う権限を持つ。2008 年 9 月以来、上記国家委員会と APEC 開催組織委員会の議長には、シュワロフ第一副首相が就いている。

極東ザバイカルプログラムの実施、モニタリング、修正など全般にわたる責任と、各省庁の活動をコーディネートする諸々の重要な役割を託されているのが地域発展省である。

より直接的な管理主体としては、「地域発展省極東管理部」が、現地における建設作業の監督と諸組織間の調整の業務を行っている。同管理部は、以前は地域発展省傘下のロスストロイ（連邦建設住宅公営サービス庁）の極東管理部としてあったが、2009年11月に地域発展省自体の一部局に衣替えし、地域発展省がより直接的に統括する形態となっている。

こうして、極東地域開発は、メドベージェフ大統領、プーチン首相という国家リーダーや、シュワロフ第一副首相、バサルギン地域発展相をはじめとする連邦政府の閣僚が現地入りして直接視察し檄を飛ばす形で進められている。また、プログラム改訂に伴い民間企業の資金負担の割合が増大していることが示すように、政府と関係の深い諸々の大企業が、こうした政府首脳の政治的意思に引きずられる形で極東開発に動員されている。東シベリア・太平洋石油パイプラインの建設や、石油精製工場の建設、天然ガスパイプラインの建設等、沿海地方の他のプロジェクトに関しては、ロスネフチ、ガスプロム、トランスネフチといった、国家レベルのエネルギー関連企業が直接管理しており、またロスネフチに利権を持つセチン副首相などの幹部も沿海地方を訪れている。また、極東地域における連邦の政策の実施を保障する全般的な役割を担う機関としてある極東連邦管区大統領全権代表部も、現地においてプログラムの実施状況を管理・監督している。ウラジオストク開発については、元々かなりタイトな工期で進めなければならなかった上に技術的な問題や労働力不足なども生じ、工期の遅れや一部の建設計画の中止・変更も生じているが、プログラム全体としては、連邦政府による財政資源の集中や直接的な監督が行われていることもあり、おおむね予定通りの事業が進められているといえる。

ただし、一般住民の立場に立った場合、こうした開発は必ずしも恩恵のみを与えているわけではないようである。極東地域では、上記の諸プロジェクトに対する連邦財政からの投資が維持されたことにより、金融危機の中でも地方経済への打撃はロシアの中では比較的軽微だった。特に沿海地方では、連邦の投資による建設ラッシュのため、固定資本投資額は金融危機の発生時期を挟んだ2008年前半と2009年前半を比較すると2.5倍に増大しており、また支社の設立などが相次いだことにより税収の減少もなかった。また、ロシア政府の危機対策では、連邦・連邦構成主体政府で投資予算を削減する一方、社会面での支援に特に重点が置かれたこともあり、賃金・失業者などの指標は、産業の落ち込みほどには悪化していない。ウラジオストクでは、2009年1月から中古自動車への関税率が大幅に引き上げられ、同地の多くの住民が従事していた中古車ビジネスに打撃を与えられたことから、とりわけ失業率の増大が懸念されていたが、失業者は2009年7月にピークを迎えた後に減少に向かい、2010年秋までには金融危機発生時のレベルに戻っている<sup>8</sup>。しかし、その一方、極東地域全体でも、この沿海地方でも、人口の流出は続いている。大規模開発により、中央アジア各国や中国をはじめとする外国人労働者が流入する一方、地元住民の流出は止まっていないのである。

ウラジオストクの調査機関である「極東コンサルティングセンター」は、ウラジオストク住民を対象に、極東地域から住民の流出が続く原因を訪ねた世論調査を行っている。こ

れによれば、最も多かった理由は「低い賃金」（58.3%）であり、以下、「職歴のための展望の欠如」（37.8%）、「物価高」（33.9%）と続いている<sup>9</sup>。沿海地方における建設ラッシュによって同地方にもたらされた雇用は基本的に期限付きの単純労働であり、出稼ぎ労働者を増大させはしても、地元住民にとって長期的なキャリアアップを伴った雇用をもたらすものではない。大規模建設は地元企業では請負が困難であることから、モスクワなど他地方の大企業が独占している。一方で、投資ラッシュに伴って物価は高騰し、賃金の上昇がそれに追いついていない。この調査結果は、そうした大規模開発の矛盾を端的に示しているといえよう。

## 1.2 「2025年までの極東バイカル地域長期発展戦略」の承認

再改訂版の極東ザバイカルプログラムの策定が進められる一方、連邦政府は各地域の長期的な発展の「戦略的計画」を策定する方針を打ち出し、極東地域に関しても、より長期的な発展の方向性を定めた文書の策定が進められた。これが「極東バイカル戦略」であり、2009年12月の政府命令によって承認された。この戦略では、極東ザバイカルプログラムで開発対象とされた連邦構成主体に加え、新たに東シベリアの主要な石油・天然ガス生産地であるイルクーツク州が加えられている。この文書は、極東ザバイカルプログラムのような予算的な裏付けを持って具体的な措置を挙げたものではなく、より大きな発展の方向性のアウトラインを示したものである。

「極東バイカル戦略」の「目的」は「発展した経済と快適な居住環境の形成、及び社会経済発展のロシア平均レベルを達成することを通じて、住民を定住させるという地政学的課題の達成」とされており、この戦略の持つ発展の方向性が、先に見た再改訂版の極東ザバイカルプログラムとはやや焦点を異にしているのがわかる。

同戦略の特徴は、第一に、この目的に示されているように、極東地域の人口不足、人口流出に対処すべく、いかに住民の定住を促すような条件を創出するかという問題意識が最前面に出ていることである。この戦略の策定にあたって2007年12月にハバロフスクで開催された国家委員会幹部会拡大会議では、極東開発を担う人々のための住宅や職場、十分な賃金などを保障する費用が極東ザバイカルプログラムに含まれておらず、住民の流出を食い止めるための生活環境の改善も急務としてあることが指摘されていた<sup>10</sup>。

第二に、天然資源の採掘に依存した同地域産業のあり方を、高い付加価値を伴う近代的な産業を育成することを通じて、より多角的で高度なものと変えていくという方向性が、特に強く打ち出されていることである。同戦略の「挑戦と脅威」と題された項では、冒頭で「明確な極東バイカル地域発展の国家戦略がなければ、この地域は単にアジア太平洋地域向けのエネルギー資源と原料供給地となる危険性が生まれる。アジアと欧州の経済的・空間的結びつきのシステムにおけるロシアの統合的ポテンシャルも実現しないだろう」と述べられている。これは、メドベージェフ大統領が近年打ち出している、ロシア経済の「近

代化」という方向性とも合致している。

第三に、各連邦構成主体に、地元の特性に合致した将来性のあるセクターへの「経済的特化」を促すことを通じて「先導的経済発展区域（зона опережающего экономического роста）」を形成し、それに基づいて住民の移住をさせるという考え方である。こうした「先導的経済発展区域」の形成というアプローチは近年の連邦政府の地域政策の一つの方向性であり、各連邦構成主体が国家への依存を減らし、自立的に発展し得るような産業基盤の形成を促す意図がある<sup>11</sup>。

これらの点は、すでに触れた、極東地域住民が住民流出の理由として考えている点とも合致しており、同戦略にはより住民目線に立った目的が掲げられたといえよう。

同戦略のシナリオに含まれるものとして、以下の点が挙げられている。①好適な居住環境を保障する、教育・医療・社会保障・文化・体育・住宅などにおける社会インフラの近代化。②地域発展を妨げるインフラの制約の克服と地域経済の急速な発展の条件の創出に向けたインフラ領域の近代化。③大規模な技術の更新と生産の近代化。④天然資源の加工、地理的な位置及び天然資源の優位性を最大限に利用する新しい経済セクターの発展。⑤所有権の保護、行政的な障壁などの投資家・企業家のリスクの低下、国家サービスの質の向上などのための制度を早急に整備する。⑥宇宙分野や航空・造船・エネルギー分野など、高度な科学技術プロジェクトにおける需要を満たすイノベーション的志向を持った企業の発展。⑦新たな製品の開発のイノベーション研究センターやテクノパーク、及び技術・マーケティング研究と結びついた教育・学術センターの創設と発展。

また、この戦略には、「中国東北部およびモンゴルとロシア連邦構成主体の国境協力ならびに他の北東アジア諸国との経済協力」という項がある。ここでも、地域発展の重要な方向性が「アジア太平洋地域で急速に発展する統合プロセスに価値ある参入を保障すること」にあるとされ、輸出品目が未加工の資源に偏っていることにより地域経済が国際市況に左右されやすい脆弱なものになっていることが指摘されている。そして、「同地域に国際標準のレベルの強い輸出志向高度技術生産と大きな研究センターを創る」、「生産される商品・サービスの競争力向上」、「輸出可能な国際レベルの商品のリストを拡大する」といった方向性が打ち出されている。

なお、2011年3月の政府命令により、同戦略の実現に関する措置計画という文書が承認された<sup>12</sup>。ここには、極東地域で実施されている他の様々な連邦特定目的プログラムや各領域の発展戦略を統合する形で2014年以降の新たな「極東バイカル地域社会経済発展プログラム」を策定することをはじめとして、69の策定すべき措置のリストが列挙されている。

## 2. 「ロシア極東・東シベリアと中国東北の協力プログラム」

## 2.1 プログラムの概要と中露の取り組み

他方、「極東ザバイカルプログラム」と、中国東北地域の開発の方向性を定める文書として作成された「東北地区振興計画」の取り組みを調和させるという目的から中露国境地域間プログラムが策定され、2009年9月に両国首脳により合意された<sup>13</sup>。同プログラムに記載されているように、このプログラム作成の主要な根拠となっているのは、2007年3月の胡錦濤訪露時に発表された共同声明における「中露地域間・国境間協力は両国間の商業・経済的関係の重要な構成部分であり、両国の隣接する地域の経済発展促進における重要なファクターである。それゆえ、ロシア極東および東シベリアの地区の発展戦略の実現と中国東北の古い産業基盤の復興のプロセスにおいて、調整の深化に関する共同の努力を積極化させ、この領域における協力計画の作成に着手しなければならない」という文言である<sup>14</sup>。この時すでに極東ザバイカルプログラム再改訂版と東北地区振興計画の策定が進められており、後者はこの年の8月に、前者は11月に正式承認されている。これ以後、とりわけ中国側が両プログラムを調整する必要性を主張するようになり、2008年洞爺湖サミットでのメドベージェフと胡錦濤の会談の際に再度中国側がこの件を提起し、以後、ロシアでも各省庁に対して具体的な内容の作成が指示されたという<sup>15</sup>。

プログラムの協力領域は、大きく以下の8項目に分けられている。

①国境通過点の整備と国境インフラの建設・改築。これについては16の国境通過点とそこにおける施策が具体的に挙げられており、国境通過の量・スピードの向上が目指されている。ここには、90年代から計画されながらロシア側の警戒感の強さから実現してこなかった、アムール川に架かる黒河・ブラゴベシチェンスク間の橋の建設が含まれている。

②輸送領域における協力。これも、両国間の物流の拡大をめざし、鉄道・道路・航空・港湾等に関するインフラ整備や制度的な調整の方向性が挙げられている。

③「協力地区」の発展。これについては、第1に、ロシアの3都市、中国の5都市における「科学技術協力地区」の創設に関する協力が挙げられている。第2に、国境のアムール川に浮かぶボリショイ・ウスリースキー島の開発と資源保護の領域における協力が挙げられており、両国の岸から島への橋をそれぞれ建設することや、国境通過点の設置の可能性を検討することが記されている。

④労働活動の領域における協力の強化。農業、畜産、および一括請負・下請けによる建設におけるプロジェクトに関して、政府間協定に基づいて協力を発展させることが記されている。

⑤観光領域における協力。新規観光ルートの形成や旅行者の安全・サービスの向上に関する協力などが挙げられている。

⑥重要な地域協力プロジェクト。これについては、付属文書に、極東バイカル地域および中国東北地域の各地方における205に及ぶ具体的な協力プロジェクトが列挙されている。

⑦人文領域における協力。文化・教育・学術・スポーツその他の分野での様々な共同事

業の方向性が列挙されている。

⑧環境保護の領域における地域間協力。両国の地方政府間における技術・情報の交換、共同事業の実施などの施策が挙げられている。

これらの取り組みの中で最も注目を集めているものの一つは、③に含まれるボリショイ・ウスリースキー島の開発であろう。長らくソ連・ロシアが実効支配を続けてきた同島とその西に位置するタラバロフ島（中国では二島を合わせて「黒瞎子島」と呼ぶ）は、1960年代に始まる中ソ・中露国境交渉における最大の障害となった島であった。2004年、タラバロフ島の全域とボリショイ・ウスリースキー島の西側を中国側に引き渡しこの係争領土の面積をほぼ半分にする形で国境線を引くことが合意され、これによって中露国境問題の完全な解決が実現した。この島を中露共同で開発しようというのが、この計画である。他のプロジェクトにも見られるが、このプロジェクトには、第一に両国国境間のヒト・モノの流れの促進という面がある。中露双方から島への橋の建設、道路の整備、国境通過点を建設することで、両地域間の物流能力は著しく向上する。国境通過点の建設はすでに合意されており、一日に 250 の車両貨物、50 のバス、1500 人の旅客の通過を見込んでいる。また、テクノパークの建設、商業・娯楽施設、観光施設の建設が進められることになった<sup>16</sup>。

黒竜江省は 2011 年 7 月、「黒瞎子島保護開発計画」を発表している。同計画では、島の約 75%が湿地自然保護区とされ、他の部分に観光・経済貿易区を建設することになっている。すでに 2010 年 7 月に島への橋の建設が始まっており、2012 年 10 月に完成が予定されている。さらに、関連施設の建設が急ピッチで進められ、2011 年 6 月からはすでに観光ツアーの受け入れが開始された。加えて、同島に近接する撫遠の空港の建設や道路・鉄道の建設・改修など、島を含むより広範な地域の開発が進められている<sup>17</sup>。

ロシア側ではハバロフスク地方が 2010 年 12 月 31 日の地方政府決定で「ボリショイ・ウスリースキー島複合的発展」プロジェクトのコンセプト（2010－2016 年）を承認した。コンセプトの目的は同島に観光レクリエーション複合体を建設することとされ、2020 年までに、年 150 万人の中国人観光客、最大で年 57 万 5 千人の国内観光客を動員し、観光収入を年 21 億ルーブルに増大させることを目指す。開発は、輸送インフラの建設、島のロシア領の西側の開発、島のロシア領の東側の開発、という三段階で進める。さらに、2015 年までに保養公園、ホテル、商業・娯楽・文化センター、親水公園、ビジネスセンター、馬術競技施設、東アジアビジネスセンター、ロジスティックセンター、住宅の建設が進められる。コンセプトの総予算は 193 億 6100 ルーブルであり、官民パートナーシップで建設を進めるとされている<sup>18</sup>。ロシア側からの橋の建設は 2011 年 10 月に始まっており、2013 年に完成させることになっている。

また、⑥の「重要な地域協力プロジェクト」は、両国の地域にとって重要な産業プロジェクトにおける協力を行い、貿易・投資における協力・連関を強め、互いの地域の発展を促進しようとするものであり、地域間協力における特別な意義を持つ。205 件のプロジェクトのうち 94 件がロシア側であり、木材加工や鉱物資源開発、食品産業、建材生産、国内消

費及び対中輸出向けの火力・水力発電などが多くを占める。一方、中国側の 111 件のプロジェクトは、化学工業、機械設備・輸送機械生産、金属生産などが多くを占める。中国側は、こうした生産のための原料・資材・エネルギーの調達としてロシアを利用したいと考えている。ロシア側も、先の「極東バイカル戦略」実現のためにも原料・資材・エネルギー生産の拡充が必要であることから、これらのための中国からの投資を望んでおり、またこの協力による対中輸出の一層の拡大を狙っている<sup>19</sup>。

ロシアでは、中国側のプロジェクトに対して、ロシア側のプロジェクトの進展が遅れていることが問題視された。ロシア側で「中露国境地域間プログラム」を管轄するのは地域発展省であるが、プロジェクトのモニタリングを行いその進展を促すための組織として、2011 年 5 月の大統領府令により「ロシア極東・東シベリアと中国東北の協力プログラム実現に関する作業グループ」が設置された。極東連邦管区全権代表のイシャーエフが議長となり、極東連邦管区とシベリア連邦管区の副全権代表、各連邦構成主体の首長、エネルギー省・運輸省の副大臣、ロシア観光局・産業貿易省・教育科学省の代表者などから構成される<sup>20</sup>。作業グループの第 1 回会合でイシャーエフは、その時点で実施されていなければいけないロシア側の 57 のプロジェクトのうち、実現段階にあるものが 12 しかないことを明らかにしている。イシャーエフは、ロシア側の投資環境が中国側よりも悪いことを指摘し、プロジェクトの実現のために設立される企業に対するコンペンセーションや税制上の免除・優遇措置を与えること、また、プログラムの一部を極東ザバイカルプログラムに組み入れることを主張している<sup>21</sup>。

## 2.2 ロシアにおけるプログラムへの警戒

この中露地域間協力プログラムについては、ロシア国内のメディアや識者、政治家の論調は批判的なものが多い。それは、国境問題の解決後も依然としてロシア国内に「中国脅威論」が根強く残っていることを意味しており、このプログラムもそうした文脈でとらえられている。

最も多く見られる批判は、先に触れたように、205 の「重要な地域協力プロジェクト」のうち、ロシア側で行われるものの多くが資源・原料生産に関する部門であり、それに対して中国側で行われるものはより付加価値の高い高度な産業であるという非対称性を指摘するものである。結局のところこのプログラムは、ロシアが中国の産業のための資源・原料供給地となるというこれまでの関係を固定化するものでしかないとされ、「ロシアは中国の『資源の付属物』(сырьевой придаток)になってしまう」という 90 年代から繰り返されてきた言い回しが、このプログラムに関しても頻繁に言及されている。そしてこうした協力のあり方は、「極東バイカル戦略」が示した、極東・東シベリア地域に高い付加価値を伴う近代的な産業を育成し、地域の産業の多角化・高度化を進めるという方向性とも矛盾するものではないかと批判される<sup>22</sup>。

これと関連して、このプログラムによってロシアにとって重要な極東・東シベリアの資源生産が中国に支配されてしまうという懸念が表明される。例えばザバイカル地方の諸プロジェクトは、同地方のほとんどすべての金属鉱物資源の生産に中国の進出を許すものであるという。元副首相のネムツォフは次のように警告する。「今後ロシアはグローバルな選択を迫られるだろう。中国人をシベリア・極東に入らせ、石油・ガス産業に入らせるのか、それとも自国のエネルギー主権を最後まで守り抜くのかということだ」、「問題は、中国からの投資は国家がコントロールする投資だということにある…これが意味するのは、時として政治的利益は経済的利益に優先するということだ。それゆえ、ロシア経済の基盤であるエネルギーが問題になるときは、慎重さを示すべきである」<sup>23</sup>。

こうした脅威は、プログラムの重要施策が、国境通過点や輸送システムの建設・改修による人・モノの流れの促進にあり、また「労働活動の領域」の協力が明記されていることなどと相まって、ロシアへの中国人の一層の流入と定住を促進するのではないかという懸念にもつながる。さらに、エコロジー上の問題も指摘される。「特に中国側による、無統制な森林伐採、見境のない密漁、そしてアムール川での一年中の魚の根絶。これらは、同地域の傷つきやすい自然に対する略奪的な態度のほんの若干の例である」<sup>24</sup>。

こうして、このプログラムも次のような観点でとらえられてしまう。「最初にはリソースの略奪が起こり、地域住民が押し出され、中国市民の恒常的な居住となる。これまでのところ中国の地図には北方での潜在的な国境はスタノヴォイ山脈に引かれている。じきにそれはユーラシア大陸の北の果てを通るかもしれない」<sup>25</sup>。

### 3. ロシア連邦政府の認識

#### 3.1 連邦政府における中国への警戒

それでは、連邦政府はこの中国との地域間協力を現在の極東開発の方向性の中でどのように位置づけているのだろうか。

まず、中国に対する脅威ということでは、それは連邦政府内でも共有されているはずであり、むしろそれこそが極東地域開発の動因であるということさえできる。そもそも、プーチンは大統領就任から2か月後の2000年7月、中露国境にあるアムール州ブラゴベシチェンスクを訪れて極東ザバイカル地域の発展に関する会議を行い、ここで、「真剣な努力が払われなければ、数十年後には現地の住民は日本語や中国語、朝鮮語を話すようになるであろう」という表現で、経済停滞と住民の流出が止まらない同地域の現状に危機感を表明した<sup>26</sup>。もちろん、ここで念頭に置かれているのは、対岸の中国との人口・経済力の格差である。現在に至る連邦政府の極東地域開発はこの会議から始まっているといってもよく、極東開発にプーチンを突き動かしたものがこうした危機感であったといえる。

そうした認識は、ロシア政府が現在進めている極東地域開発の背景にも強く存在する。「2025 年まで戦略」は、2008 年の段階での草案が地域開発省ウェブサイトに掲載されていたが、この草案では、先に触れた「挑戦と脅威」の項の文言が、最終的に採択されたものとはかなり異なっており、そこでは特に、極東開発の背景にある認識として中国への脅威が次のようにきわめて率直に表明されていた。「予測に従えば、全アジア太平洋地域、そして何より中国が、長期的にみて急速なテンポで発展するだろう。もし 1990 年代初めまで、経済発展のレベルにおけるロシアの大きな優越性が、中国からの人口学的、経済的、地政学的な影響を相殺していたとすれば、90 年代半ばまでに状況は変わり始めた。」「極東バイカル地域の経済的密度（1 人当たり平均収入と当該地域の人口密度の積）の、中国の国境地域の対応する指標に対する低下は、ロシア連邦の経済的独立と一体性の直接的な脅威である。現在、中露国境に接しているロシア極東の領土の経済的密度のレベルは、中国側の省の密度の対応する指標の 5 分の 1 以下となっている…。」「極東地域とバイカル地域における国家の安全保障の潜在的脅威に対する現実的な反作用となりうるのは、その経済的ポテンシャルの急速な発展と、アジア太平洋地域におけるロシアの利益の実現、そして快適な居住環境の形成と移住システムの最適化による住民の定住化を志向した、この領土の複合的な社会経済的発展の特別な戦略だけである」。また、労働力不足と移民の必要性について論じた章においても、中国からの移民に関しては「ロシアと中国の人口学的ポテンシャルは大きな相違があるため、ロシアへの中国人の管理されない移民が複雑な地政学的結果を持つ可能性がある」と懸念が表明されている。このため、年間に 39 万 5 千人と想定されている移民の大部分はロシアの他地域や CIS 諸国からの移民とされ、中国人移民は 5 万人までに限定すべきとされていた<sup>27</sup>。草案に見られたこうした認識は、先に触れたプーチンの認識とも軌を一にするものであり、ロシア政府内において「極東バイカル戦略」がいかなる認識の下に策定されたかを明確に示すものと考えられる。

「中露国境地域間プログラム」の実現に関する作業グループの議長となったイシャーエフの発言からも、こうした警戒感が垣間見える。先述のように同作業グループの第 1 回会合で、ロシア側の 57 のプロジェクトのうち実現段階にあるものが 12 しかないことを明らかにしたが、その際、実現段階にあるプロジェクトが極東の資源基盤を利用したプロジェクトばかりであり、高い付加価値を伴った生産を見込んだプロジェクトが遅れていることに懸念を表明している。その上で、中露協力に関して次のような見解を語っている。「この状況について中国側を責めることはできない。彼らは自国の領土の経済を発展させようとしているのだから。我々の課題は、この協力において自国の利益を守ることだ。理解しなければいけないのは、中国が発展しなければ、我々は資源すらどこにも供給することができなくなるということだ。それゆえ、中国との関係を発展させることは全く重要である。しかし、我々の諸条件において、我々の領土に損害を与えることなしにということだ。両国が相互的な義務を負い、また経済的な妥当性を考慮する必要がある」<sup>28</sup>。ロシア側が、同プログラムの実現においていかに自国の利益を守る形で進めるかという点に心を砕いてい

ることを示している。

### 3.2 極東地域開発における中露国境地域間協力の位置づけ

近年のロシアの政策全般には、2008年の金融危機の経験が強く反映されているといわれる。連邦政府は、特にプーチンの大統領就任に伴い、自国の豊富な天然資源への政府のコントロールを強化し、これを十二分に利用した経済産業政策を推し進めた。国際資源価格の高騰が続いた時期においては、これはきわめて有効だった。

そうした政策の限界を連邦政府に痛感させたのが、2008年8月の世界金融危機であった。国際資源価格の下落により鉱工業生産やGDP成長率は大幅に下落し、2009年には10年ぶりの財政赤字が計上された。こうした中、メドベージェフ政権がロシア経済の「近代化」を打ち出す。すなわち、石油価格の高騰の中でロシアが資源輸出への依存を続け、こうした国際的な資源市況に大きく左右される脆弱な産業構造の改革を怠ってきたことを厳しく批判し、全産業の近代化と多角化を進めることを打ち出したのである。地域開発や中央・地方関係の改革といった地域政策も同様である。国際価格の上昇が続いた天然資源の輸出から得られる潤沢な財政があればこそ、極東ザバイカルプログラムのような連邦政府が財政的・政治的に主導的役割を果たす形での開発が可能になり、また、地方政府の抵抗を抑えてその政治的自律性を奪って集権化を進めていくことが可能となった。しかし、金融危機によって、こうした中央主導の地域政策から、各地方の自律性に基づき各地方経済の自立を促していくような地域政策のあり方へと転換していくことが求められた。すでに見たように、こうした資源依存の経済からの脱却と各地方の自立化という方針は、「2025年までの極東バイカル戦略」に強く反映されている。

他方、世界金融危機は、「中露国境地域間プログラム」の策定にも、別の形で重要な影響を与えた<sup>29</sup>。同プログラムの策定が進められていたのは、中露が金融危機の影響を深く受けていたまさにその時期であり、両国とも地理的近接性と強い補完性を持った両地域の経済関係をより強化することを望んだ。そうした当面存在する補完関係が、プログラムの性格を決定づけた面があると考えられる。実際、極東地域にとって中国との経済関係は、近年ますます重要になっている。極東バイカル地域を対象にした経済統計を見ると、とりわけ輸入ではここ数年中国の存在感は圧倒的なものとなっており、日用品や機械製品の輸入が増大している。輸出先としては中国は日本、韓国に次いで3位であるものの、金融危機の前後においても、木材や原油をはじめとする資源・原料輸出が堅調な伸びを示している。金融危機は、極東地域に中国との経済関係の重要性を再認識させた面があるだろう。

先のイシャーエフの発言が示すように、連邦政府も、中国に警戒を感じつつ、極東地域の発展のために中国との経済関係を強化するほかはないと考えているようである。『ヴェードモスチ』紙には、「ロシアには対処できない」と題され、識者たちによる不安と諦めを含んだような発言を集めた記事が掲載された。極東地域に技術がないわけではないが、現状

**シンポジウム 中ロ国境地域：共生への期待と不安**  
**平成24年3月16日（金曜日） 第一セッション**

では中国東北部の方が数倍安価な技術を利用できる。極東地域の人口の現状では、労働集約的な産業を発展させること中国の労働者を利用しなければ不可能である。当面はエネルギー産業や資源産業を発展させるしかなく、そのための投資源としても中国が最も有望だということになる<sup>30</sup>。

すでに論じたように、「極東バイカル戦略」実現のためにも、「中露地域間協力プログラム」に含まれる原料・資材・エネルギー生産の拡充やインフラの整備は重要である。その意味で同戦略と「中露国境地域間プログラム」は補完性をもっており、矛盾するわけではない。ただし、逆に言えば、その補完性は少なくともロシア側の認識としては当面のものにすぎず、極東・東シベリア地域に高い付加価値を伴う近代的な産業を育成し、地域の産業の多角化・高度化を進めるという本来の目標とはやはり異なった方向性を持っている。ジューコフ副首相も、中露間の貿易について次のように発言している。「残念ながら、わが国の輸出における機械・設備の割合は大きくない。我々の理想は、高いレベルの加工を伴った製品の中国への輸出を高めることにある」<sup>31</sup>。連邦政府にとって現在の中露経済関係のあり方が続くことは、経済的にも、政治・安全保障的な意味でも望ましいものではない。このため、現状における中国との補完関係を利用しつつも、日本や韓国をはじめとするアジア太平洋諸国との多角的な関係強化を通じて、極東地域の対中依存の現状から脱却することを目指しているのだと考えられる。

#### **おわりに：中露国境地域住民の「共生」をめぐる**

最後に、極東地域の住民の立場からの極東開発と中国との協力関係について論じたい。極東地域は、そもそも歴史的に見れば、天然資源の開発の必要性や軍事上の理由により、賃金上の優遇措置などの国家の支援を通じて人為的に住民の移住が進められた。インフラの整備は遅れており、市場経済に対応する上でも困難に直面せざるを得ない地域である。このため、ソ連期のような国家による人為的な介入がなくなれば住民が流出していくのは当然であり、対岸の中国に大きな人口圧力があり、産業が発展しているのであれば、それが極東地域に進出していくこともまた当然のことである。すなわち、「中国の静かな侵略」「経済侵略」と言われるものが進むのはごく自然な現象であり、それゆえ極東地域の人々が中国に脅威を覚え、連邦政府の支援を切望することもまた当然である。「極東バイカル戦略」で示されているのは、中国の人口圧力と経済力に対抗できるよう、極東地域の産業を高度化し、人口の増加を目指すことであった。それは、極東住民の希望に沿ったものであるといえる。

逆に言えば、そうした連邦政府の関与が適切に行われるのであれば、極東地域住民の脅威感も減少し、中露国境地域間の「共生」もより容易になってゆくであろう。極東コンサルティングセンターが2010年5月にウラジオストクで行った世論調査では、日本、中国、

韓国、北朝鮮の4国の「どの国にシンパシーを感じるか」という質問に対し、中国は30.6%で、日本（40%）に次ぐ第2位であった（韓国は23.1%、北朝鮮は0.3%）<sup>32</sup>。また、やはりウラジオストクで2009年に行われた世論調査では、「今日、ロシアにとって中国はどのような存在か」という質問に対し、「商業的・経済的パートナー」（43.3%）という答えが圧倒的に多かった。それに続く答えが「経済的・政治的競争者」（18.1%）であり、「友好国家」（8.6%）や「戦略的パートナー」（11.7%）という答えの低さを考えると、必ずしも中国との友好・善隣関係を感じているわけではないようであるが、少なくとも経済的に重要なパートナーであるという認識が広まりつつあるようである。同センターのコメントによれば、こうしたイメージは綏芬河や琿春へのツアーの人気や沿海地方における中国製の日用品の人気を考えれば驚くことではなく、中国脅威論が根強く残ってはいるものの、中国へのイメージは改善傾向にある。そして、建設的な関係とポジティブな協力の経験の積み重ねが、ロシアにおける中国イメージを改善させていくだろうとしている<sup>33</sup>。こうした中国イメージの改善傾向には、このような中国との協力関係の深化とともに、近年の連邦政府による極東地域開発への関与の積極化も反映されているだろう。

とはいえ、「極東バイカル戦略」の本来の目的である、極東地域の産業の高度化・多角化と住民の定住の促進、地域の自立という課題が、本当に実現可能であるのかどうかの問題である。結局のところ、同地域は資源依存から脱却することができず、貿易も、労働力、資本も中国頼みとなるしかないという見方は強く、また、連邦政府が現在のような極東開発への関与をいつまでも続けていくことも困難であろう。他方、ロシアがこの戦略を目的通りに実行し、また日本、韓国を含めた多国間でその取り組みを支援することは、北東アジア地域レベルの「共生」のために有効と考えられよう。

付記：本稿は、平成21・23年度科学研究費補助金基盤研究B「ロシア極東再開発の潜在力と限界：中ロ経済相互依存関係から見る諸課題」（研究課題番号：21402019）及び平成21・25年度科学研究費補助金基盤研究C「「2013年までの極東ザバイカル地域開発プログラム」と北東アジア国際秩序の研究」（研究課題番号：21530157）の研究成果の一部である。

<sup>1</sup> 本稿では「極東地域」は、「極東連邦管区」が管轄する連邦構成主体であるサハ共和国、沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州、カムチャツカ地方、マガダン州、チュコト自治管区、サハリン州、ユダヤ自治州からなる地域を指す。また「極東ザバイカル地域」は上記「極東地域」にザバイカル地方、ブリヤート共和国を含んだ地域を指し、「極東バイカル地域」はこれにイルクーツク州を含む地域を指す。

<sup>2</sup> ロシア連邦特定目的プログラムウェブサイト

<<http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2007/136/>>

<sup>3</sup> ロシア連邦政府ウェブサイト

<[http://government.gov.ru/media/2010/1/20/27255/file/Prilozheniya\\_2094%20\(4\).rar](http://government.gov.ru/media/2010/1/20/27255/file/Prilozheniya_2094%20(4).rar)>

<sup>4</sup> ロシア連邦地域発展省ウェブサイト

<<http://www.minregion.ru/upload/documents/2010/04/dv-kr-programm.doc>>

シンポジウム 中ロ国境地域：共生への期待と不安  
平成24年3月16日（金曜日） 第一セッション

- <sup>5</sup> 本項については、拙稿「ロシアにおける地域政策の転換と極東地域開発の進展—地域発展省のイニシアチブを中心に—」『ロシア・ユーラシア経済』2009年1月号、28～44頁を参照。
- <sup>6</sup> 『ロシア極東ザバイカル地域長期発展プログラム』（環日本海研究所訳）大蔵省印刷局、1997年、1頁。
- <sup>7</sup> *Независимая Газета*, 22 февраля, 2012г. <[http://www.ng.ru/regions/2012-02-22/1\\_sammit.html](http://www.ng.ru/regions/2012-02-22/1_sammit.html)>
- <sup>8</sup> 拙稿「ロシアにおける新たな地域政策と金融危機」『ロシア NIS 貿易調査月報』2010年8月号、18～33頁。
- <sup>9</sup> 極東コンサルティングセンターウェブサイト <[http://dkcenter.ru/express\\_opros/detail.php?id=1015](http://dkcenter.ru/express_opros/detail.php?id=1015)>
- <sup>10</sup> *Vostoknews*, 12 декабря 2007г. <<http://www.vostoknews.ru/?p=1&id=21727>>; *Тихоокеанская Звезда*, 13 декабря 2007г. <[http://toz.khv.ru/newspaper/perspektivy/odin\\_ostrov\\_dve\\_strany\\_/](http://toz.khv.ru/newspaper/perspektivy/odin_ostrov_dve_strany_/)>
- <sup>11</sup> 詳しくは拙稿「ロシアにおける新たな地域政策と金融危機」17～19頁。
- <sup>12</sup> *План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р* ロシア連邦政府ウェブサイト <<http://government.ru/media/2011/4/6/40337/file/553.doc>>
- <sup>13</sup> *Программа сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009-2018 годы)*
- <sup>14</sup> *Совместная декларация Российской Федерации и Китайской Народной Республики* Подписана Президентом России Владимиром Путиным и Председателем Китайской Народной Республики Ху Цзиньтао 26 марта 2007 года в Москве ロシア大統領ウェブサイト <[http://archive.kremlin.ru/interdocs/2007/03/26/2014\\_type72067\\_120789.shtml?type=72067](http://archive.kremlin.ru/interdocs/2007/03/26/2014_type72067_120789.shtml?type=72067)>
- <sup>15</sup> この経緯については次の論文を参照。М.В. Адександрова, "Программа сотрудничества смежных территорий России и Китая: история, факты, пути осуществления, *Китай в мировой и региональной политике. История и современность*, XV выпуск, Институт Дальнего Востока РАН, 2010г., стр.199. ロシア科学アカデミー極東研究所ウェブサイト <[http://www.ifes-ras.ru/attaches/books\\_\\_texts/Alexandrova.\\_Sotrudnichestvo\\_smezhnyh\\_territorii.pdf](http://www.ifes-ras.ru/attaches/books__texts/Alexandrova._Sotrudnichestvo_smezhnyh_territorii.pdf)>
- <sup>16</sup> *РИА Новости*, 27 августа, 2010г. <<http://ria.ru/politics/20100827/269364864.html>>; *Российская Газета*, 30 сентября, 2011г. <<http://www.rg.ru/2011/09/30/travin.html>>
- <sup>17</sup> 『中国新闻网』2011年7月15日 <<http://www.chinanews.com/cj/2011/07-15/3186167.shtml>>
- <sup>18</sup> ハバロフスク地方政府ウェブサイト <<http://gov.khabkrai.ru/invest2.nsf/AllNewsRus/9B83B02429449FBACA25781600133C44>>
- <sup>19</sup> D・イゾトフ『ロシア東部地域と中国東北部の協力プログラム』『ロシア NIS 調査月報』2010年12月号、88～97頁。
- <sup>20</sup> *Российская Газета*, 11 мая, 2011г. <<http://www.rg.ru/2011/05/11/reg-dvostok/ishaev-anons.html>>
- <sup>21</sup> *Российская Газета*, 13 сентября, 2011г. <<http://www.rg.ru/2011/09/13/reg-dvostok/gruppa.html>>
- <sup>22</sup> Адександрова, стр.200-203.
- <sup>23</sup> *Российский Бизнес*, 12 октября, 2009г. <<http://www.rb.ru/topstory/economics/2009/10/12/082808.html>>
- <sup>24</sup> *Независимая Газета*, 23 сентября, 2010г. <[http://www.ng.ru/regions/2010-09-23/5\\_china.html](http://www.ng.ru/regions/2010-09-23/5_china.html)>
- <sup>25</sup> Там же.
- <sup>26</sup> ロシア大統領ウェブサイト <<http://2002.kremlin.ru/events/50.html>>
- <sup>27</sup> 地域発展省ウェブサイト <<http://www.minregion.ru/WorkItems/ListNews.aspx?PageID=432>>
- <sup>28</sup> *Клуб Регионов*, 13 сентября, 2011г. <<http://oldclub-rf.ru/r27/news/24054/>>
- <sup>29</sup> Адександрова, стр.200.
- <sup>30</sup> *Ведомости*, 12 октября, ноября, 2009г. なお、2009年9月に中露国境地域間協力プログラムが両国首脳によって合意されるまさに直前の時期、ウラジオストク市政府がウラジオストク市の半分の地を中国に75年の期限で貸与することを決めたというニュースが流れ、話題となった(*Ежедневные Новости Владивостока*, 17 сентября, 2009г. <<http://novostivl.ru/msg/8416.htm>>)。これは、サンクトペテルブルクの研究機関であるレオンチェフ・センターが、ウラジオストク開発に関するレポートの中で一つの案として取り上げたものとされ、ウラジオストク市政府自身がそれを否定したが（ウラジオストク市政府ウェブサイト <[http://www.vlc.ru/news/press/2009/09/20090921\\_09.htm](http://www.vlc.ru/news/press/2009/09/20090921_09.htm)>）、ロシア側の不安、焦り、もしくは諦めを端的に示すニュースといえる。
- <sup>31</sup> *Ведомости*, 12 октября, ноября, 2009г.
- <sup>32</sup> 「極東コンサルティングセンター」ウェブサイト <[http://www.dkcenter.ru/express\\_opros/detail.php?id=595](http://www.dkcenter.ru/express_opros/detail.php?id=595)>
- <sup>33</sup> 「極東コンサルティングセンター」ウェブサイト <[http://dkcenter.ru/express\\_opros/detail.php?id=206](http://dkcenter.ru/express_opros/detail.php?id=206)>