



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

中国の北極白書：第三のシルクロード構想と中ロ協調の可能性

地域研究部アジア・アフリカ研究室

主任研究官

山口 信治

NIDS コメンタリー

第 69 号 2018 年 2 月 21 日

2018 年 1 月 26 日、中国は初めての北極白書（以下白書）を公表した。中国が北極に関心を持ち、活動を活発化させていることは、近年話題になっていたが、体系的に政策が説明されたことはこれまでなかった。ここでは中国の北極への関わりと、北極白書で示された政策方針を分析する。

要点

- ・北極白書は、北極における中国の位置づけ、利益、ガバナンスへの関与を大まかに示した文書である。その目的は、北極圏国、特にロシアに対して脅威を与えないことを再保証しつつ、中国の北極圏における権益とガバナンスへの参加を正当化することにある。

- ・中国の北極圏における利益は、資源と北極海航路を中心としたエネルギー安全保障が大きいと考えられるほか、潜在的には軍事的なものもあると考えられる。

- ・中国は北極における利益追求の政策的手段として、北極圏ガバナンスへの参加と氷上シルクロードを打ち出している。白書は、氷上シルクロードとして、北極政策と一帯一路構想を関連付けた。中国は北極圏における中ロ協調を目指しており、これが次第に進展しつつある。

北極圏と中国

地球温暖化により北極海の氷が溶け、北極海の航行が以前よりたやすくなったことから、北極の経済的・戦略的価値が高まっている。まず、北極圏は、エネルギー資源が豊富であり、22 パーセントの未

発見石油・天然ガスは北極海にあるとされている。また鉱物資源についてもウラン、レアアース、ダイヤモンド、金、ニッケルなどが豊富に埋蔵されている。次に、北極海の氷が縮小することで、新たな航路があらわれつつある。北極海航路が航行可能となれば、東アジアからヨーロッパまでの短距離ルートが出現する。例えば中国の上海からオランダのロッテルダム間の航海について、北極海ルートはマラッカ海峡・スエズ運河を通過するルートに比べて約 3000 海里短縮されるとされている（約 30%）。

こうした様々な利益があるために、北極は各国の利権闘争の場となっている。北極には南極条約のような個別の法的枠組みが存在しないため、国連海洋法条約が適用される。各国は自国の利益となるよう国連海洋法条約をうまく用いようとしており、例えばロシアは広範囲の領海と排他的経済水域（EEZ）を主張し、カナダも大きな範囲を自国の内水と主張しているのに対して、北極圏外の国家は北極海をできるだけ国際的水域として扱おうとする。

中国は、2000 年代後半より、北極の重要性を認識し、科学調査や企業の進出など様々な活動を展開してきた。特に 2014 年 11 月にオーストラリアを訪問中の習近平総書記は、停泊していた砕氷船「雪龍」を訪れ、中国を「極地強国」とすると述べたとされるが、筆者の調査では、この発言は一次資料で確認できない。ただし、これと前後して極地強国というスローガンが、国家海洋局などから頻繁に聞かれるようになってきたことは事実である。少なくとも北極や南極の重要性が党指導部レベルで認識されていると考えられる。

他方で、このように中国が北極における利益獲得を目指して活動を活発化させることに対して、ロシアをはじめとする北極圏国（カナダ、米国、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデン、ロシア）からの警戒が高まってきた。例えばロシアは、中国の北極海進出に警戒心を持っており、この問題が両国間の潜在的対立点と言われてきた。また 2017 年 4 月には中国企業がグリーンランドの旧海軍基地を買収しようとし、話が進んでいたもののデンマーク政府が安全保障上の理由から却下した。

今回の白書の主眼は、こうした警戒を和らげつつ、自国の北極圏への関与を正当化することにあつた。白書において、中国は自国を「北極のステークホルダーであり、近北極国家であり、陸上で北極圏に最も近い国家の一つである」と位置付けた。この表現は、自国は北極圏国ではないものの、北極との関係が深く、北極にかかわる資格があることを主張している。中国の北極政策の目標は、「北極を理解し、保護し、利用し、北極ガバナンスに参加する」ことであり、中国は「各国と国際社会の北極における共同利益を守り、北極の持続可能な発展を推進する」と説明されている。さらに白書は、北極圏国と圏外外国の「相互尊重」の重要性を説いている。すなわち、中国は「北極圏国の北極における主権、主権的権利（大陸棚の延長と排他的経済水域）、管轄権を尊重」する一方で、北極圏国も「北極圏域外国が法にのっとり活動する権利と自由を尊重」することが必要であるという。

北極圏における中国の利益

それでは、なぜ中国は北極圏における活動を重視しているのだろうか。中国は北極圏における活動にいかなる利益を見出しているのだろうか。

白書は、中国の北極における利益として以下の項目を挙げた：①科学調査、②生態環境と気候変動、③資源：北極海航路、石油・ガス、鉱工業、漁業、④観光。さらに白書は、これら利益の追求に当たって、北極圏国の権益に配慮しつつ、合法的にすすめ

ることを明記している。

ただし、白書は、あくまで中国の公式の北極政策を説明した文書であり、対外的な宣伝という意味合いが強い。白書に挙げられた利益は中国にとって重要であることは間違いないだろう。しかし白書には述べられていない戦略的利益があることは見逃せない。

第一に、資源・エネルギー安全保障である。中国の北極海航路及び資源に関する言及は、ほとんど経済的な利益（コスト減、所用日数減）についてしか述べていないものの、重要なのは戦略的なコンテキストである。

中国から見て、資源や海上交通から得られる利益が大きいことは言うまでもないが、同時にリスクも多い。北極海航路は、夏季しか使えず、また海氷が存在するために安全性に問題がある。さらにロシアの砕氷船支援を得るコストがかかるなど、課題は多い。それにもかかわらず、北極海航路を重視しているのは、いわゆるマラッカ・ジレンマを回避したいという中国の願望があるものと思われる。マラッカ・ジレンマとは、中国がエネルギーを中心とした物流を、マラッカ海峡を通るルートに大きく依存しているため、中国経済が発展するほど、マラッカ海峡が大きな弱点となっていくという状況を指す。中国はこうしたリスクの分散を大きな課題としてきた。北極海航路はこうした課題に対する一つの回答となることが期待されている。

第二に、核抑止である。核抑止と北極海の関わりに関する議論は、中国においてほとんど表に出ることがないが、中国から見て北極海の軍事的意義は核抑止にあると思われる。中国から米国に向けて大陸間弾道ミサイルを発射した場合、その軌道は北極海を通ることになる。米国はミサイル防衛システムとして、地上配備型ミッドコース防衛（GMD）システムをアラスカに配備しており、北極圏の重要性は明らかである。またそれ以上に、中国が戦略原潜を北極海に進出させることができれば、北極海における探知はほとんど困難であるため、確実な反撃能力を獲得することになる。これまで中国の晋級戦略原潜

が搭載する巨浪 2 の射程は、7000km と見積もられており、中国周辺海域から米国東海岸に届かなかった。2015 年 9 月にアラスカ沖ベーリング海に中国海軍艦艇が現れ、米国の領海を通過したことはこのような中国の関心の表れと見るができるかもしれない。

ただし、原子力潜水艦の北極海への進出がそれほど容易でないことも事実である。まず、北極海に進出するには宗谷海峡や津軽海峡など日本列島の海峡やベーリング海峡のようなチョークポイントを通らねばならない。また北極海の海底地形に関する情報の蓄積がなければ、潜水艦が活動することは難しいであろう。さらに軍事的展開を前面に押し出すことは、米国のみならずロシアの警戒を高めかねない。このため、現在のところ核抑止にかかわる戦略的利益は潜在的なものにとどまっている。

北極圏への関与の手段：

北極ガバナンスと氷上シルクロード

それでは、中国はこれら利益をいかにして追求しようとしているのだろうか。すでに述べたように、中国の方針は、できるだけ北極圏国に警戒を与えないことと、利益の追求を両立するというものであった。そのために、中国は①北極ガバナンスへの参加、②氷上シルクロードを促進しようとしている。

(1) 北極ガバナンス

北極圏国ではない中国にとって、北極のガバナンスを北極圏国だけで独占されるという事態は避けなければならない。このため、中国は、北極圏のガバナンスへの参加に利益と関心を持っている。

中国は 2013 年 5 月より、日本や韓国などと並んで北極評議会の正式オブザーバーとなった。北極評議会は、北極の問題を管理する国際組織であり、北極圏国と正式オブザーバー国、利益団体から構成されている。正式オブザーバーは議決権を持たず、作業部会に関与できる程度の権限しかないが、北極圏国との議論に参加でき、北極圏国を通じて決定に一定の影響を与える。

白書は、国連憲章や国連海洋法条約に基づき、積極的に北極のガバナンスにかかわり、北極におけるルールの設定や解釈・適用において建設的役割を果たすことを強調している。グローバルなレベルで、環境保全・気候変動などのルール制定に関与し、地域レベルで北極評議会において積極的役割を果たし、多国間・二国間レベルで各国との協力を進めることが示されている。

より具体的には、北極評議会の議長国との関係強化を進めている。2017 年習近平総書記はフィンランドに訪問した。フィンランドは現在北極評議会議長国（2017-2019）であり、両国は北極評議会の枠組みにおいて協力を深化させることで合意した。また次期議長国（2019-2021）のアイスランドとは、2013 年に自由貿易協定を結ぶなど、北極圏国の中でも早くから関係を構築してきた。

(2) 氷上シルクロード

白書は、北極圏における国際的協力を「氷上シルクロード」として一帯一路の枠組みの下に進めていくことを強調した。すなわち北極圏国との協調のもとにインフラ建設を実施し、モノ・金・人の流れを促進しようとするのである。中国は、これを前面に押し出すことで、ロシアなどからの警戒や反発を和らげつつ、北極圏への進出を強化したいという願望があると思われる。

実際に、北極圏における中口の協力が動き出している。中口の協力関係は、2014 年のクリミア危機によってロシアが西側の経済制裁を受けて以降、エネルギー協力や米国のミサイル防衛システム反対における協力において進展してきた。北極圏に関しては、2015 年 12 月、李克強首相がロシアを訪問した際の共同コミュニケに、「北方航路の開発と利用で協力し、北極海航路研究をすすめる」という項目が盛り込まれた（外交部、2015 年 12 月 18 日）。ただしその後具体的な協力は、それほど目立った動きが見られなかった。

しかし、2017 年に入って、中口は北極圏における

協力について言及するようになった。

2017年7月にロシアを訪問した習近平総書記は、メドヴェージェフ首相との会談の際に、共同で氷上シルクロードを作ることを強調した（外交部 2017年7月4日）。また同年11月に北京において習近平総書記はメドヴェージェフ首相に対して、再び氷上シルクロードを作ることについて明言した（新華社 2017年11月1日）。

何よりも、プーチン大統領が北極圏における中ロ協力について言及するようになったことは注目に値する。ヤマル LNG（液化天然ガス）を視察したプーチン大統領は、記者会見において、北極圏は中ロ協力を進める重要領域であり、中国の北極海航路利用を促進することを明らかにした（Independent Barents Observer, Dec. 16, 2017）。ヤマル LNG プロジェクトは、総投資額 270 億ドル、当初の生産能力は年間 550 万トンで、2019 年の年初までに 1650 万トンまで拡大するという巨大プロジェクトであり、権益をノバテク（ロシア）が 50.1%、トタル（フランス）が 20%、中国石油天然ガス集団（中国）が 20%、シルクロード基金（中国）が 9.9%それぞれ保有する。天然ガスの運搬は北極海航路を用いる。

これに加えて、中国は様々なプロジェクトを進めようとしている。2017年6月27日、ガスプロム関連の掘削企業がムルマンスク沖で海底掘削を開始したが、この際使用したのは、中国の南海 8 号オイルリグであった。ロシアの政策として中国との協力を強める姿勢を示しているとの分析もある。また中国保利集団と中国遠洋海運集団は、アルハンゲリスクの港湾建設および内陸のソリカムスクからアルハンゲリスクを結ぶ鉄道建設に関心を示している。

中国はそのほかに北欧諸国との関係強化に取り組んでいる。まず、ノルウェーとの関係正常化である。中国は 2010 年の劉暁波氏に対するノーベル平和賞授与以来、冷却化していたノルウェーとの関係を 2016 年 12 月に正常化した。この正常化の背景に、北極における協力を取り付けたい中国側と、中国との経済関係を強化したいノルウェー側の思惑

の一致があったことは想像に難くない。正常化の際の声明は協力推進分野として北極における協力を盛り込んでいた。中国はノルウェー北部のキルケネスにおける港湾開発に関心を示しており、フィンランドが北極回廊（インフラ建設によりノルウェーのキルケネスからフィンランド、バルト三国のコネクティビティを高めるプロジェクト）との接合を模索している。

ただし、逆に警戒が高まっている場合もある。例えば、スウェーデンのリューセヒールでは中国政府と関わりの深い香港の企業家による港湾建設が進められようとしていたが、反対が高まったため中止となった。

おわりに

以上のように、中国の北極白書は、中国の北極海政策の方向性を大まかに示すものであった。最後に、それでは、中国が北極圏を重視しているのは明らかであるが、他の領域と比較してどれくらい重要であると認識されているのだろうか。言い換えれば、北極圏の優先順位はどのようなものであろうか。現時点でこれは高いものであるとは言えない。例えば北極圏は、中国にとって台湾海峡・南シナ海・東シナ海・インド洋ほど重要でないであろう。ただし対ロ協調や、核抑止といった意味で、今後さらに重要となる領域であると考えられるため、引き続き注視することが必要であろう。

参考文献

- Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Camilla T.N. Sørensen and Ekaterina Klimenko, “Emerging Chinese–Russian Cooperation in the Arctic: Possibilities and Constraints” SIPRI Policy Paper No. 46, June 2017.

兵頭慎治・神田英宜「北極問題に対する諸外国の取り組みー安全保障上のインプリケーション」『防衛研究所紀要』第 17 巻第 2 号、2015 年 2 月、59-95 頁。

プロフィール

profile

地域研究部

アジア・アフリカ研究室

主任研究官 山口 信治

専門分野：中国政治・安全保障、中国の
党軍関係、中国現代史

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>