

ロシアの北極政策 —ロシアが北極を戦略的に重視する理由—

兵頭 慎治

はじめに

2007年8月2日、ロシアの北極遠征隊は2隻の深海潜水艇で深度4,300メートルの北極点の海底に史上初めて到達し、海底にチタニウム製のロシア国旗を設置するとともに、大規模な海底地質・資源調査を行った。ロシアは2013年中に、国連海洋法条約(UNCLOS)に基づいて国連の大陸棚限界委員会(CLCS)に対して大陸棚延伸の再申請を行う予定であり¹、ロシアが北極点の海底に国旗を設置した目的の1つは、自国の大陸棚が北極点下まで続いていることを示し、CLCSへの再申請に向けて科学的データを集めるためであった²。これを契機として、北極圏の権益確保という観点から、ロシアは北極地域を戦略的に重視する姿勢を明らかにするとともに、北極問題に関して長期的な国家戦略を策定する動きを見せている。こうした状況を踏まえて、本稿は、北極海最大の沿岸国であるロシアが戦略的に重視し始めている北極問題について、ロシアにとって北極地域が持つ戦略的な意味を確認し³、2008年頃から策定されている北極に関する国家文書の内容を整理することで、ロシアの北極政策の概要を明らかにするとともに、北極問題がロシアの戦略環境や東アジアの安全保障に及ぼす影響について考察する。

1 イタリアス通信(2013年4月11日)<<http://www.itar-tass.com/c323/703268.html>> 2013年9月2日アクセス。

2 2013年8月16日、ロシア政府は、北極海に加えて、オホーツク海に関しても、大陸棚の延伸申請を国連に対して行った。UNCLOSによれば、200海里の排他的経済水域(EEZ)を越える海底でも、国連のCLCSが、その国の陸地からの自然な延長であると認めれば、同国にその地下資源の開発権が与えられる。ロシアの海底探査は、CLCSへの再申請に向け、ロモノソフ海嶺がロシアの領土と地質的に連続していることについての科学的データを収集するためであった。

3 先行研究としては、Märta Carlsson & Niklas Granholm, *Russia and the Arctic-Analysis and Discussion of Russian Strategies*, FOI, March 2013.

1 ロシアにとっての北極地域

(1) ロシア北極地域の概要

地理的にみると、北緯 66 度 33 分以北の北極圏 (Arctic Region)⁴に占めるロシアの領土および人口は、北極沿岸諸国の中で最大である。北極海に面する島々や沿岸地域など、ロシア領土の約 5 分の 1 にあたる 300 万平方キロメートルが北極圏内に位置しており、北極圏の 3 大都市はいずれもロシアのムルマンスク (325,100 人)、ノリリスク (135,000 人)、ヴォルクタ (85,000 人) である⁵。これ以外にも、北極海に面した広大な沿岸を有するロシアでは、北極海沿岸に戦略上の拠点、資源開発上の拠点、古くからの少数民族の定住地がいくつか存在する。特に、オビ川、エニセイ川、レナ川、インジギルカ川の河口域には港湾があり、北極海航路を通じて物資の供給を受けるとともに、河川舟運の起終点となっている⁶。北極圏に位置する連邦構成主体は、ムルマンスク州、カレリア共和国、アルハンゲリスク州、コミ共和国、ヤマロ・ネネツ自治管区、クラスノヤルスク地方、エヴェンキ自治管区、サハ共和国、チュコト自治管区であり、ロシアの北極地域⁷にはロシア人口の約 1% に及ぶ約 150 万人が生活している⁸。

4 「北極圏」とは、国際海事機関や生態学等の専門分野によりその定義が異なるが、地理学的には北緯 66 度 33 分 39 秒以北の地域を指し、この地域では冬至に太陽が昇らない極夜となり、夏至には太陽が沈まない白夜となる。北極圏に国土をもつ国家は、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、ロシア、米国、カナダ、デンマーク (グリーンランド)、アイスランドの 8 カ国であり、いずれも北極評議会 (AC) の加盟国である。

5 ノルウェーのトロムソ (62,000 人)、フィンランドのロヴァニエミ (58,000 人) などがこの後に続くが、厳しい気象条件のため北極圏の都市は限られている。

6 『日本北極海会議報告書』(海洋政策研究財団、2012 年 3 月) 9 頁。

7 本稿では、北極圏に位置するロシアの国土と海洋部分を「ロシアの北極地域」と呼ぶ。

8 他の北極沿岸国も含めた北極圏全体の居住者数は約 400 万人である。

図1 北極圏の地図



(出所) Arctic News

(http://arctic-news.blogspot.jp/2012/09/storm-enters-arctic-region.html) より作成。

ソ連時代を通じて、ロシアでは北極地域に関する探査や研究が盛んである。北極に関する世界最古の学術調査機関である「ロシア連邦国立学術センター・北極南極学術調査研究所」が天然資源・環境省隷下の連邦気象・環境監視庁に附置されており、1920年の設立以来、長年にわたり自然科学分野における北極研究を行っている⁹。同研究所は、北極・南極におけるロシア観測基地の維持・運営にあたっており、極地観測船「アカデミック・フョードロフ号」を所有している。また、ロシア科学アカデミー傘下の北極研究セ

9 ロシア連邦国立学術センター・北極南極学術調査研究所 <http://www.aari.nw.ru/index_en.html> 2013年2月15日アクセス。

ンターも、ロシアにおける北極研究の中心的な存在となっている。ロシア国内にはこうした北極関連の研究機関が 111 機関存在し、北極沿岸国の中では最多となっている¹⁰。

ロシアはソ連時代から、シベリア地方や極東地方の高緯度地帯にある豊富な鉱物資源やエネルギー資源を開発するため、北極海に面するいくつかの都市の経済活動を維持するために、冬季でも北極海を航行できる原子力砕氷船の製造に関心を寄せてきた。1957 年に世界初の原子力砕氷船「レーニン」が建造されて以降、ソ連時代を通じて、北氷洋専属としてロシアは 10 隻の原子力砕氷船を建造している。そのうちの多くは老朽化しているものの、現時点では 3 隻が活動中である¹¹。ロシア政府は、2020 年までにさらに 3 隻の原子力砕氷船と 6 隻の電気推進砕氷船を建造し、そのために 2014 年までに 380 億ルーブル (約 900 億円) を支出する計画を明らかにしている¹²。

(2) 天然資源

経済面に関して言えば、ロシアの北極地域は、ロシアの国民総生産 (GDP) の 11%、輸出総額の 22% を占めており、ロシアの経済活動に一定の役割を果たしている¹³。北極海沿岸における主要な経済・産業圏としては、不凍港ゆえに海軍拠点でもあるバレンツ海に面するムルマンスク、世界最大級のニッケル鉱山が稼働するエニセイ川河口に位置するノリリスク¹⁴、17 世紀末にピョートル大帝によって海軍基地として開発された白海に面したアルハンゲリスクなどがある。

北極海底には、金、銀、鉄、亜鉛、スズ、ニッケル、ダイヤモンドなどの鉱物資源をはじめ、石油・天然ガスにおいては世界の未確認埋蔵量の約 4 分の 1 が手付かずの状態にあると指摘されており、周辺諸国との間で資源の領有権をめぐる論争が生じている。ロシアは、北極海大陸棚 (面積 450 万平方キロメートル) の約 6 割にあたる 270 万平方キロメートルを領有しており、米国 (アラスカ)、カナダ、ノルウェー、デンマーク (グリーンランド) などの他の沿岸国に比べて圧倒的な広さを有している。また、氷象条件では、アラスカ沖、カナダ沖、グリーンランド沖と比較して、ロシア・ノルウェー側の

10 『日本北極海会議報告書』(海洋政策研究財団、2012 年 3 月) 31 頁。

11 同上、89 頁。

12 産経新聞、2011 年 9 月 23 日 <<http://sankei.jp.msn.com/world/news/110923/erp11092320510009-n2.htm>> 2012 年 12 月 15 日アクセス。

13 エフゲニー・ルキヤノフ (Evgenii Luk'ianov) ロシア連邦安全保障会議副書記による「北極 2013 - 変化する北極圏における地政学と海洋資源」と題する演説 (ノルウェー・トロムソ、2013 年 1 月 21 日)、the Arctic Frontiers のウェブサイト <http://www.arctic-frontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=289&Itemid=516>。

14 ニッケル資源の約 85%、銅資源の 60%、プラチナ資源の 95% がノリリスク地域に集まっており、生産物の積み出しや機材・物資の搬送は、結氷期も含めて北極海航路が通年で利用されている。

バレンツ海ではメキシコ湾流が流入して冬季でも結氷しないため、石油や天然ガスの資源開発が行われている。また、地球温暖化による北極海の融氷により、その他の地域でも資源開発が可能な地域が拡大している。

ロシアが保有する天然資源の多くがロシアの北極地域に集中しており、天然ガスは 93%、石油は 75%、銅は 90%、金は 66%、ダイヤモンドとコバルトは 100%が、またロシア全体の水産資源や森林資源の約半分がこの地域で産出されている。北極圏の資源ポテンシャルとしては、ティマン＝ペチョラの北方延長にバレンツ海、西シベリアの北方延長にカラ海があり、複数の巨大ガス田が発見され、未発見埋蔵量を含む天然ガス資源量はロシア全体の 30%に達する。両地域ではエネルギー資源開発プロジェクトが進行しているほか、シュトック・マンやヤマル半島のガス田の開発構想などがある¹⁵。北極地域におけるこうした資源は、戦略的な重要性を持つとともに、ロシアの経済成長や経済構造の近代化にとって主要な役割を果たしている。そのため、ロシアはこの地域がロシアの国益上、戦略的に重要であるとみなしている¹⁶。

そこで、ロシアは、シベリアの大陸棚が北極点まで続いているとの立場から、大陸棚領有権のさらなる拡大を主張しており、前述したように 2007 年 8 月に北極点から 4,300m 下の海底にロシア国旗を設置した。UNCLOS は、200 海里までの大陸棚に対する沿岸国の主権的権利を認めており、自国の大陸棚の縁辺部が 200 海里を超えて広がっている場合は、「国連大陸棚の限界に関する委員会」の検討を経れば、350 海里まで海底資源の主権的権利を行使することができる。ロシアは既に 2001 年に同委員会に対して大陸棚の延長を申請し、その主張を裏付ける資料を提出したが、同委員会はその資料が不十分であるとして再提出を求めた。そこで、ロシアは、追加的に北極点を含む海底、海底下の調査を繰り返し、2009 年に同委員会に対して資料を再提出するとともに、2013 年には自国の大陸棚が北極点まで延伸しているとする正式な要求を提示する予定である¹⁷。その主張する大陸棚の延伸範囲は北極点を含み、ロモノソフ海嶺からチュコト海台に至る総面

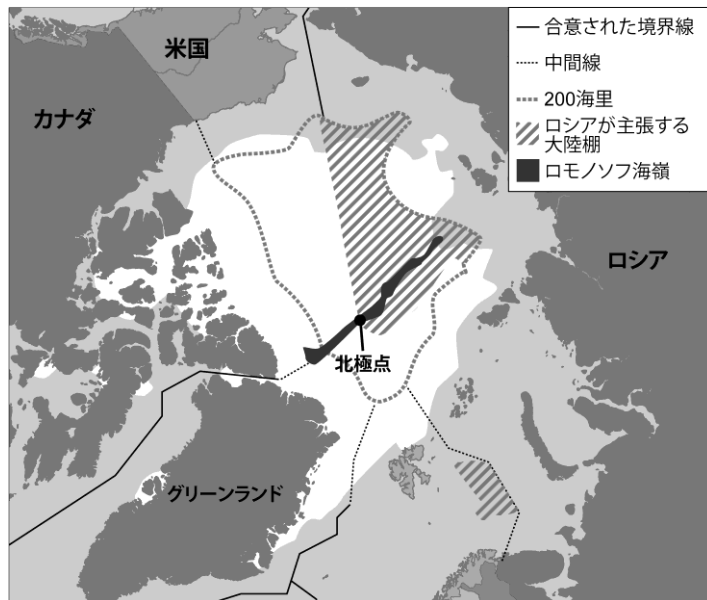
15 詳しくは、本村眞澄「ロシア北極海の資源ポテンシャルとシュトックマン・ガス田の開発」『石油・天然ガスレビュー』（石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2007.11 Vol.41 No.6）。

16 ルキヤノフ安全保障会議副書記による「北極 2013 - 変化する北極圏における地政学と海洋資源」と題する演説（ノルウェー・トロムソ、2013 年 1 月 21 日）、the Arctic Frontiers のウェブサイト <http://www.arctic-frontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=289&Itemid=516>。

17 『東アジア戦略概観 2011』（防衛研究所、2011 年 3 月）63 頁。

積 120 万平方キロメートルに及ぶ¹⁸。他方、カナダとデンマークも同様の申請を行う意向であり、北極海の大陸棚の領有権をめぐる関係国の間で意見の相違が見られる。

図2 北極海でロシアが主張する大陸棚



（出所）BBC News（2007/8/01）<<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6941426.stm>>より作成。

（3）北極海航路

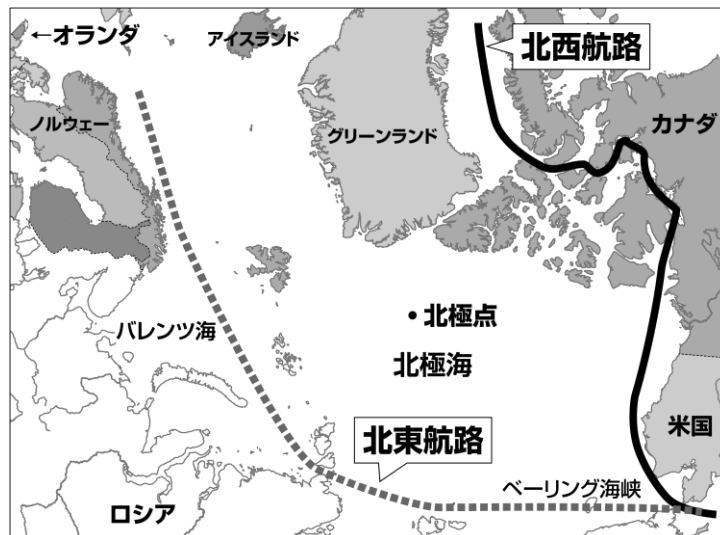
このように、ロシアは無尽蔵の天然資源が眠る北極地域における資源獲得を目指しているが、ロシアが北極地域を戦略的に重視し始めているもう1つの理由として、地球温暖化に伴う永久海水の縮小により北極海航路が誕生していることが指摘される。

北極海航路には2つのルートがあり、ロシア沿岸を通う「北東航路」とカナダ沿岸を通る「北西航路」である。そのうち、より現実的なルートは「北東航路」であることから、一般的に「北極海航路」は「北東航路」を指すことが多く、またロシアでは国内法

18 大陸棚延伸に関しては、極を頂点として、2本の経度線と1本の緯度線により囲まれた地表上の球面三角形内の全域にわたる陸地および島嶼に対する主権が一定国に帰属するという「セクター理論」が存在する。ソ連時代の領土獲得のために採用したこの理論を、現在のロシアも北極問題において適用している。詳しくは、丹下博也「北極へのセクター理論の適用について」『海上保安大学校研究報告』（海上保安大学校、第55巻第1号、2010年）を参照されたい。

に基づいて「北東航路」を「北極海航路」と呼称しているため¹⁹、以下、本稿も「北東航路」を「北極海航路」と称す。また、近年の急激な北極海の海水減退により、北極点付近を通過する「北極中央航路」の可能性も指摘されており、後述するように、中国の砕氷船「雪龍」は2012年夏にロシア以外の国としては初めて「北極中央航路」の航行に成功した。

図3 北極海航路



(出所) 各種資料より作成。

北極海航路に関しては、毎年11月から4月までの半年間は海水で覆われ、航行可能期間が夏場の一時的に限られているが、北極海の海水範囲が急速に縮小しているため、年間の航行可能期間が拡大し、将来的には通年航行が可能になると見られている。これにより、欧州と東アジアを結ぶ航路の距離がスエズ運河経由の3分の2に短縮され、しかも大きなチョークポイントや海賊問題なども存在しないことから、将来的に世界の物流が大きく変わる「海運革命」が生じるとの指摘もある²⁰。欧州とアジア間を結ぶ北極海航路は、既存のスエズ運河ルートに比べて、距離として約40%、輸送日数も大幅に短縮されるほか、ホルムズ、マラッカ海峡のような大きなチョークポイント（狭隘海峡）がなく、燃料や温室効果ガスの削減なども期待されている。

2011年には北極海航路により、34件の航海が実施され、82万トンの貨物が同ルート

19 『日本北極海会議報告書』（海洋政策研究財団、2012年3月）83頁。

20 『日本北極海会議報告書』（海洋政策研究財団、2012年3月）82～98頁。

により輸送された。そのうち、68.2 万トン (15 隻) が液体バルク、11 万トン (3 隻) ドライバルク、2.75 万トン (4 隻) が冷凍サケであった²¹。また、2011 年からは、カムチャツカ発ムルマンスク向けの冷凍サケと韓国発フランス向けのジェット燃料といった、アジアから欧州への「西向きルート」による貨物輸送も開始された。2011 年の北極海航路の貨物輸送量は合計約 200 万トンであるが、ロシア政府は 2020 年には 5500～6000 万トンで増加すると見込んでいる。

日本に関しては、2011 年夏、三光汽船の保有するチャーター船が、8 日間かけてロシアのムルマンスクから中国京唐まで鉄鉱石を輸送した。本航路の航海総日数は 22 日で、これをスエズ経由航海の 42 日に比べると所要日数が半減するとともに、ロシアの砕氷船によるエスコートも東シベリア海でのわずか 1 日のみであった²²。航路の安全を確保するには磁気嵐への対応や、避難港や修繕港の充実などの課題もあるが、利用国による砕氷船の先導によるコンボイも可能であるという。北極海水の融解により、今後、北極海航路の利用実績は増大するものと予想される。

北極海航路は、ロシアの排他的経済水域 (EEZ) を通過しているため、国連海洋法条約を根拠として、通航船の事前申請、通航船の構造要求、航路管制、砕氷船によるエスコート義務などを規定したロシアの氷海運行規則に従うことが求められている。そこで、ロシアにとって北極海航路は、新たな国内交通路であるのに加え、ロシアの EEZ 内を航行する外国船舶に対してロシア砕氷船のエスコートを義務付けて、その費用を徴収していることから、経済効果が大きいと期待されている。2012 年 7 月末にウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) 大統領は、2013 年 2 月に北極海航路行政府を設置する旨を定めた「北極海航路の商用利用の管理に関する連邦法」に署名し、北極海航路の管理体制の確立を急いでいる²³。

2 ロシアの北極政策を規定する国家文書

(1) 「2020 年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」

北極点の海底に国旗を設置した翌年にあたる 2008 年 9 月 13 日、「北極におけるロシア連邦の国家利益の擁護」と題する安全保障会議が、セルゲイ・ナルイシキン (Sergei Naryshkin) 大統領府長官 (当時) ら安全保障会議の常任メンバーらが参加して、国境警

21 『日本北極海会議報告書』(海洋政策研究財団、2012 年 3 月) 90 頁。

22 日本船主協会 <http://www.jsanet.or.jp/opinion/2011/opinion_201112.html> 2013 年 2 月 18 日アクセス。

23 『ロシア通信』(JSN、2012 年 10 月 2 日)。

備隊が駐留する最北端の地であるフランツ・ヨーゼフ群島で開催された²⁴。安全保障会議が、クレムリン以外の場所で行われることは異例であり、ロシアが北極問題を戦略的に重視する姿勢が表れている。さらに、その直後にあたる同年9月18日、当時のドミトリー・メドヴェージェフ（Dmitrii Medvedev）大統領が「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」と題する国家文書を承認した²⁵。ロシアは2001年6月14日に、ロシアの北極政策を体系的に記した「北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」という文書を作成しているが、その文書が7年ぶりに大幅に改訂された。AC加盟国間では、各国の北極政策とその実現メカニズムを策定して公開することが合意されており、今回の改訂もその一環である²⁶。

これは、北極圏で見込まれるロシアの国益、長期目標、主要課題、北極圏におけるロシアの国家政策を実現させるための戦略的優先順位を示した公的文書である。その中で、北極地域におけるロシアの主要な国益として、以下の4点が規定されている²⁷。

- ①国家の社会・経済発展の課題を解決するために、北極地域を戦略的な資源基地として利用する。
- ②平和と協力のもととして北極地域を維持する。
- ③北極地域の独自の生態系を保持する。
- ④北極地域における唯一の国家の輸送路として北東航路を利用する。

さらに、北極海航路の利用確保、北極圏でのロシアの国益保護と安全保障確保のための沿岸警備システムの構築、北極圏における国境警備インフラの早急な整備、国境警備機関の警備力強化等が記されている²⁸。特に軍事分野においては、ロシア軍および他の準軍隊（特に国境警備隊）により、北極地域の様々な軍事状況下において軍事安全保障を確保する能力を持つ合同軍を設置することが明記されている。翌2009年3月の安全保

24 ロシア連邦安全保障会議 <<http://www.scrf.gov.ru/news/>> 2012年10月11日アクセス。

25 「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」、ロシア連邦安全保障会議 <<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>> 2012年12月10日アクセス。

26 ルキヤノフ安全保障会議副書記による「北極2013 - 変化する北極圏における地政学と海洋資源」と題する演説（ノルウェー・トロムソ、2013年1月21日）、the Arctic Frontiersのウェブサイト <http://www.arctic-frontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=289&Itemid=516>。

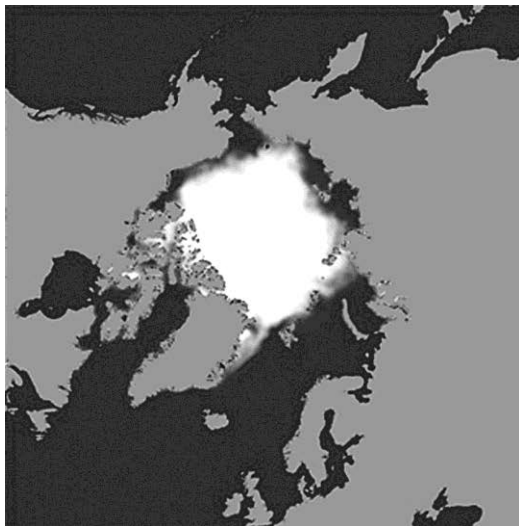
27 「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」、ロシア連邦安全保障会議 <<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>> 2013年2月10日アクセス。

28 石原敬浩「北極海の戦略的意義と中国の関与」『海幹校戦略研究』（海上自衛隊幹部学校、2011年5月（1-1））57頁。

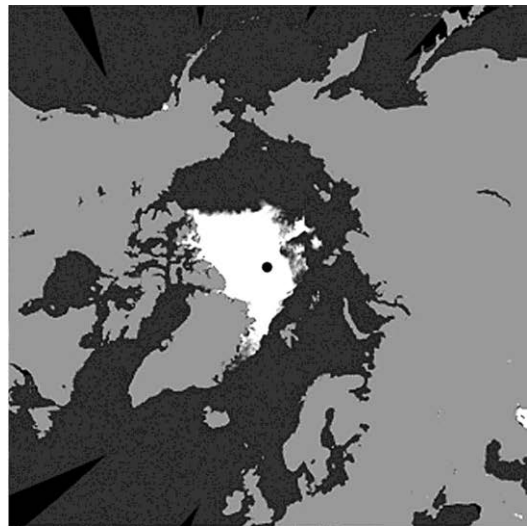
障会議では、2020 年までに北極を戦略的資源基地にする方針が承認されるとともに、同年 4 月にはプーチン首相（当時）自らがフランツ・ヨーゼフ群島を視察した²⁹。

2010 年夏には、ロシア海運大手のソフコムフロートの大型タンカーが北極海航路の運航に成功したほか、ロシアとノルウェーがバレンツ海・北極海の海洋境界画定条約を締結して、両国が北極海における協力を前進させることで合意した³⁰。地球温暖化による北極海水の融解により、2012 年 9 月 16 日には北極海水の面積が観測史上最小の 349 万平方キロメートルにまで縮小したほか、資源開発技術の進歩により北極の資源開発の可能性が向上している。そのため、2011 年には、ロシア石油大手のロスネフチと米国エクソンモービルが北極海などの開発で業務提携を行った。このように、北極問題はロシアにとって戦略的に重要な問題と位置付けられているため、ロシアの国家安全保障政策の立案に携わる安全保障会議が管轄する問題となっている。

図 4 北極海の海水分布



1980 年代 9 月の最小時期の平均分布



2012 年 9 月 16 日

（出所）宇宙航空研究開発機構（JAXA）

<http://www.jaxa.jp/press/2012/09/20120920_arctic_sea_j.html>。

29 石原敬浩「北極海の戦略的意義と中国の関与」『海幹校戦略研究』（海上自衛隊幹部学校、2011 年 5 月（1-1））57 頁。

30 宮本善文「ノルウェーとロシアがバレンツ海の境界線問題に合意」（石油天然ガス・金属鉱物資源機構、2010 年 5 月 20 日）。

(2) 「2020 年までのロシア連邦国家安全保障戦略」

2009 年 5 月には、ロシアの中長期的な国家戦略を記した公的文書である「2020 年までのロシア連邦国家安全保障戦略」を表し、その中で「長期的展望での国際政治の関心は、近東、バレンツ海などの北極海域、カスピ海や中央アジアなどにおけるエネルギー資源供給源の確保に集中される」と明記され、さらに「資源をめぐる競争的状況下で発生する問題が軍事力を用いて解決される可能性は排除されず、ロシア連邦の境界とその同盟国の境界の近辺で、形成された力の均衡が損なわれる可能性がある」と記されている³¹。この記述から、将来的に北極地域において資源獲得競争が激化する可能性があるとしてロシアは考えていることが確認される。

また、同文書では、「ロシア連邦国境の安全確保に関する課題の解決は、(中略) 主にロシア連邦の北極圏、極東やカスピ海方面における国境警備の有効性の向上を通じて達成される」と記述されており、北極・極東地域の国境管理を強化する方針が示されている³²。軍事面におけるロシアの北極重視の姿勢は、ロシア海軍や国境警備隊の将来的な編成に影響を与える可能性があるほか、極東地域においても連邦保安庁 (FSB) に所属ロシア国境警備隊による国境管理は強化される傾向にあり、2006 年には日本漁船が銃撃されて死者が出たほか、2009 年 2 月にはナホトカ沖で中国漁船が撃沈されるという事件が発生している³³。

上記の中で注目されるのは、北極圏と極東地域を並立して表現していることである。これは、ロシアが重視する北極地域と極東地域が北極海航路によって結ばれ、ロシアが両地域を戦略的に一体化された一つの正面として見なし始めていることを意味している。例えば、プーチン大統領は、大統領就任式当日の 2012 年 5 月 7 日に公布した「軍および国防産業の近代化に関する大統領令」の中で北極と極東地域の海軍の増強を指示している³⁴。このように、北極問題の出現はロシアの安全保障観にも少なからぬ影響を及ぼし始めているといえよう³⁵。

(3) 「2020 年までのロシア連邦北極圏の発展と国家安全保障に関する戦略」

2013 年 2 月 20 日、プーチン大統領の指示に基づき、ロシア政府は「2020 年までのロ

31 「2020 年までのロシア連邦国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議<<http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html>>2012 年 12 月 10 日アクセス。

32 同上。

33 『東アジア戦略概観 2010』(防衛研究所、2010 年 3 月) 180 頁。

34 ロシア連邦大統領 <<http://eng.kremlin.ru/acts?since=07.05.2012&till=07.05.2012>>, 2012 年 5 月 7 日アクセス。

35 坂口賀朗「ロシアの軍改革と海軍強化の動向」『ブリーフィング・メモ』(防衛研究所、2013 年 1 月)。

シア連邦北極圏の発展と国家安全保障に関する戦略」と題する文書を公表した³⁶。これは、前述した「2020 年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」を具現化するために、社会、経済、科学技術、情報、国際協力、軍事など北極に関するあらゆる分野において、政府が取り組むべき具体的な政策課題や実現手段等について定めた文書である。計画は 2015 年までの第一段階と 2020 年までの第二段階に取り組むべき課題が列挙されており、この文書の実現状況について首相は毎年大統領に報告することが義務付けられている。これにより、ロシアの北極政策に関する 2020 年までの具体的なアクション・プランの策定が完了したことになる。ただし、予算措置がどの程度伴っているのか不明であることから、この文書に書かれた内容がどこまで実現されるかどうかは、慎重に見極めていく必要があるだろう。

文書の中で注目すべき点としては、化石燃料やウラン、チタン、クロム、マンガン等の鉱物資源、水生生物資源を有効利用し、その資源基盤を発展させることが掲げられ、エネルギー安全保障の確保、燃料エネルギー部門の持続的発展を目的として、北極圏鉱床予備基金の創設が指摘されている³⁷。

また、軍事分野に関しては、北極圏における軍事的危険や脅威を予測するとともに、以下の目的に対処するため、十分な戦闘・動員態勢を確保することが規定されている。

- ①ロシア連邦又は同盟国に対する軍事的圧力や攻撃を抑止する
- ②EEZ や大陸棚を含む、北極圏におけるロシアの主権やロシアのあらゆる活動を無条件に確保する
- ③平時において内外の軍事的危険や脅威を中立化する
- ④軍事紛争時において攻撃を撃退し、ロシア連邦の利益に即した形で軍事行動を停止させる

北極地域の国防や国境管理にあたるロシア軍や国境警備隊などの軍事力に関しては、「2011 年～2020 年までの国家装備計画」に基づくように規定されており、ロシアの軍事力整備と北極政策がリンクすることが求められている。このことから、従来のように、軍事力整備の延長線上で北極における安全保障政策を規定するのではなく、この文書の名称の通り、北極圏の発展と国家安全保障を融合させて、総合的な北極戦略を立案して

36 「2020 年までのロシア連邦北極圏の発展と国家安全保障に関する戦略」ロシア政府 <<http://government.ru/news/432>> 2013 年 2 月 25 日アクセス。

37 同上。

いくという姿勢が明確となった。

3 北極問題がロシアの戦略環境に与える影響

(1) 軍事プレゼンスの強化

これらの国家戦略文書において規定された方針に従って、ロシアは北極地域における国益擁護の観点から、同地域において軍事的プレゼンスを高める動きを示している。ロシア政府は、テロリズム、密輸、不法移民、密漁などへの対処であると説明しているが、衛星やレーダー・システムなど国境の警備および防衛に関するインフラ整備にも力を入れている³⁸。例えば、2012年7月、ウラジーミル・チルキン（Vladimir Chirkin）地上軍総司令官は、北極圏での軍事活動の強化を目指して、2個北極旅団の編成が進められていることを明らかにしている。それらの配置場所は、ロシアの北極圏西部に位置するペチェンガ市およびカンダラクシャ市、あるいはヤマロ・ネネツ自治管区などが候補として検討され、また北極旅団は、迅速性、機動性に優れ、いかなる複雑な条件下でも任務遂行が可能な軽旅団になる点にも言及した³⁹。

また、ロシア海軍は2008年7月から北極海の常時警戒行動を開始するなど軍事的プレゼンスを強めており、「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」で規定されているように、将来的には海軍と国境警備隊を中心として編成される「北極特別部隊」を北極地域に常駐させることが検討されている⁴⁰。また、2008年には、5月にTu-95ベアH爆撃機が北極圏のアメリカ・カナダ領域に沿った定期的哨戒飛行を開始し、またロシア国防省は北極圏での国益防護のために行動戦闘態勢を整えるとともに潜水艦の行動も増大させる予定である。北極海における砕氷艦に関しては、ディーゼル砕氷艦の倍以上の砕氷能力を持つといわれる原子力砕氷艦を含めて、世界最多の18隻の海軍砕氷艦部隊を保持している⁴¹。

北極海の融氷は、軍事・安全保障の観点からもロシアにとって大きな問題である。冷戦時代、北極は米ソが直接向き合う戦略正面であるにもかかわらず、軍事展開が不能な

38 Katarzyna Zysk, "Russia's Arctic Strategy: Ambitions and Constraints", *Joint Force Quarterly*, issue 57, second quarter 2010, p.107.

39 *Krasnaya Zvezda*, July 18, 2012.

40 「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」、ロシア連邦安全保障会議 <<http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>> 2012年12月10日アクセス。

41 石原敬浩「北極海の戦略的意義と中国の関与」『海幹校戦略研究』（海上自衛隊幹部学校、2011年5月（1-1））57頁。

地域として軍事作戦上の対象地域とはならず、核ミサイルの発射・飛翔ルートでしかなかった。北極海航路が誕生すれば、海軍艦艇の活動範囲が広がり、陸上への軍事展開が可能な海域が誕生するため、ロシアのみならず北極海沿岸国にとっては新たな戦略正面が浮上することとなる。そこで、ロシアにとっては、西部（欧州）、南部（コーカサス、中央アジア）、東部（極東）に加えて、北部（北極）という第 4 の戦略正面が誕生することとなる⁴²。

日露戦争の際、ロシアのバルチック艦隊の主力はアフリカ南端を経由して東シナ海に到達したが、北極海航路が使用できていれば戦況が一変していたとして、北極海航路の戦略的重要性を強調する見解もロシアでみられる。北極海からの戦力投射が可能となれば、北極海が熾烈な制海権争いの場になり、従来のロシアの地政学理論や軍事戦略は大きな変更を迫られるとの予測もある⁴³。ニコライ・パトルシェフ（Nikolai Patrushev）安全保障会議書記は、2012 年 8 月、ロシアが大西洋と太平洋をつなぐ北極海の海岸線に沿って海軍および国境警備軍の艦艇が一時的に使用する基地を建設する考えであることを明らかにした。

（2）中国の北極進出

ロシアが安全保障面において中国の動きを警戒する新たな要因として、中国による北極進出の動きがある。2012 年 7 月 2 日、中国の極地観測船「雪龍」（Xuelong）が山東省青島を出港して第 5 次北極探査に出発した⁴⁴。中国極地研究所が保有する「雪龍」は、1993 年にウクライナから購入され、非原子力船としては世界最大級の砕氷船である。今回は、アイスランドまで往復するという最長航路となり、総航程 3 万 1000km、航行期間も約 3 カ月間に及んだ⁴⁵。2006 年に中国は、北極海沿岸 8 カ国で構成される政府間組織「北極評議会」へのオブザーバー申請を行ったほか、同評議会のメンバーであるアイスランドとの間で北極協力に関する 2 国間協定を締結している。「雪龍」の目的地レイキャビクから、アイスランドの海洋専門家が同船に乗り込み、中国側の北極観測に協力したもようである⁴⁶。今回は、調査用のいかりを北極海底に 50 日間沈めて海底探査を行ったほか、1 時間ごとの「雪龍」の現在地や水深・水温などの海洋データがウェブサイト上で公表された。

42 坂口賀朗「ロシアの軍改革と海軍強化の動向」『ブリーフィング・メモ』（防衛研究所、2013 年 1 月）。

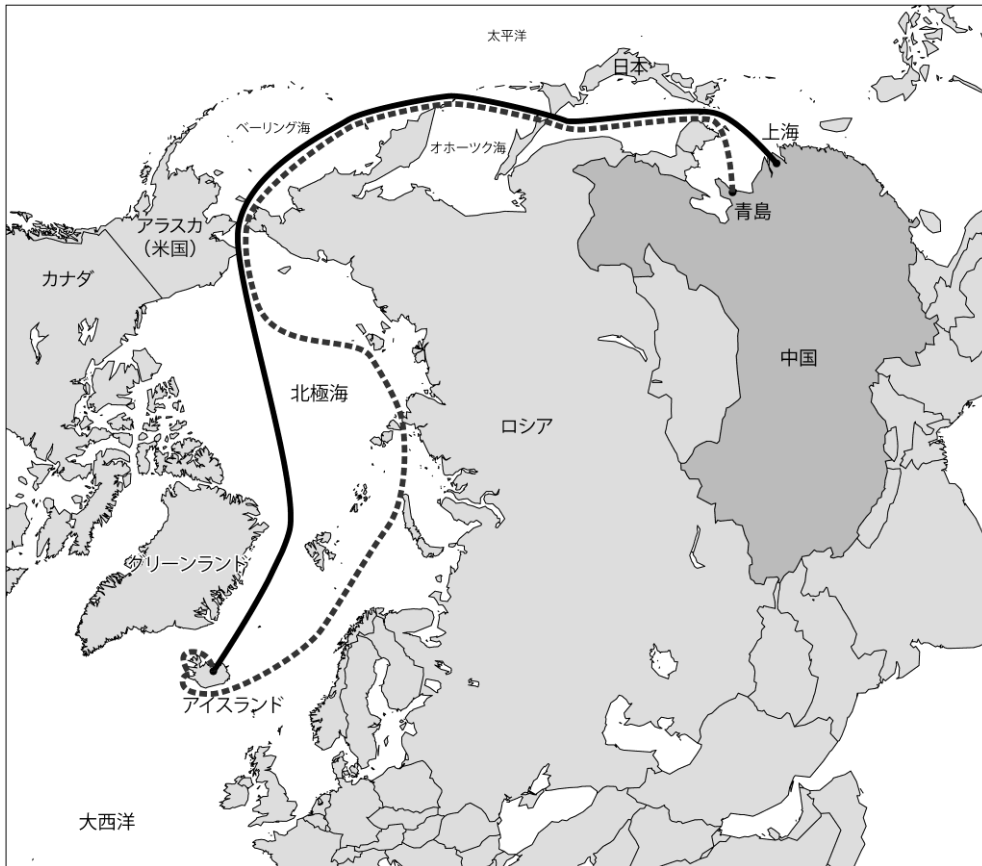
43 『日本北極海会議報告書』（海洋政策研究財団、2012 年 3 月）104～106 頁。

44 XUELONG online <<http://xuelong.chinare.cn/xuelong/index.php>>, accessed on December 3, 2012.

45 CHINARE 5 <<http://www.chinare5.com/news>>, accessed on December 3, 2012.

46 同上。

図5 中国第5次北極探査「雪龍」の予定航路



(注) 当初の予定航路であり、帰路は津軽海峡経由に変更されている。

(出所) CHINARE 5 <<http://www.chinare5.com/news>>より作成。

「雪龍」は、往路はロシアのEEZ内を通過する「ロシア沿岸ルート」で北極海を横断したが、2012年は北極海水の融解が予想以上に進んだため、復路は北極点付近を航行する「北極中央ルート」の航行に成功した。公海上の北極点付近を通る最短航路に成功したのは、ロシアを除いて中国が初めてである⁴⁷。通常、北極海航路は「ロシア沿岸ルート」が主流のため、ロシアは事前申請や砕氷船エスコートなどを課して、外国船舶の通航を事実上コントロールするが、中国は「北極中央ルート」を開拓することで、沿岸国ロシアの影響力を回避したい意向である⁴⁸。

「雪龍」が日本海から北極海に向かう場合、津軽海峡から太平洋に抜けるルートと宗

47 人民日報日本語版 <<http://j.people.com.cn/95952/7924794.html>>, accessed on December 4, 2012.

48 日本経済新聞 <http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2800H_T00C12A9EB2000/> 2012年11月5日アクセス。

谷海峡からオホーツク海経由でベーリング海に向かうルートがある。ロシアの安全保障専門家によると、2008年10月、史上初めて中国海軍の艦艇4隻が前者のルートを通じたのを契機に、ロシアは将来的な中国の北方海洋進出を意識するようになったといわれている。また1999年以降、「雪龍」が後者のルートを頻繁に使用するようになったため、オホーツク海を「ロシアの内海」とみなして軍事的な聖域化を掲げるロシア軍関係者の間に波紋が広がっている。極東地域で実施されるロシアの軍事演習には、軍改革の成果を検証するものに加え、中国の海洋進出を意識したと思われるものが見られるようになっている。「北極海への抜け道」に抵抗するかのようになり、2011年には東部軍管区が冷戦終焉後初めて大規模な軍事演習をオホーツク海で実施したほか、2012年6月28日から7月6日にかけて、太平洋艦隊に所属する艦艇60隻、航空機40機、約7,000人が参加して、オホーツク海で大規模な軍事演習が行われた。

同演習に参加するため、7月1、2日には艦艇26隻が続々と宗谷海峡を東航するなど、極東地域に所在するロシア軍がオホーツク海に集結した。直前になってロシア国防省は演習期間を1日延ばし、演習最終日の7月6日にサハリン東岸から最大200km離れた洋上標的に向けて対艦ミサイルを発射したが⁴⁹、これが「雪龍」が宗谷海峡からオホーツク海南部を通過するタイミングと重なったため⁵⁰、中国公船のオホーツク海立ち入りを牽制する意図があったのではないかとの見方も浮上した。「雪龍」は、帰路もオホーツク海を経由して9月末に上海に寄港する計画であったが、突如予定ルートを変更して津軽海峡経由で日本海に戻った⁵¹。2011年のオホーツク演習は、ロシアが定める「第2次世界大戦終結の日（いわゆる対日戦勝記念日）」の9月2日に開始されたが、2012年のオホーツク演習にはこうした「対日レトリック」は見られなかった。

さらに、2013年にはウラジオストクで実施された中露合同軍事演習の最終日にあたる7月12日、軍の最高司令官であるプーチン大統領がショイグ国防相に対して、翌13日から20日までロシア極東地域において緊急抜打ちの軍事演習を実施するよう指示した。極東地域に所在する東部軍管区と隣接する中部軍管区を合わせて、兵力16万人、戦車や装甲戦闘車両5,000両、艦艇70隻、航空機やヘリコプター130機が参加するという、ソ連解体後最大級の緊急演習となった⁵²。それまでソ連崩壊後最大級の極東演習と言われたのが、2010年6月から実施された2万人の兵力が参加する「ヴォストーク2010」であっ

49 航行警報、海上保安庁 <<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/TUHO/nmj.html>> 2012年7月10日アクセス。

50 XUELONG online <<http://xuelong.chinare.cn/xuelong/index.php>>, accessed on December 5, 2012.

51 同上。

52 ロシア国防省 <<http://structure.mil.ru/structure/okrug/east/news/more.htm?id=11801793@egNews>> 2013年7月22日アクセス。

た。

本演習が実施された同じタイミングで中露合同軍事演習に参加した中国艦艇5隻が、7月14日に宗谷海峡を越えて、史上初めてオホーツク海に進出した。また、中国艦艇と前後する形で、ロシア太平洋艦隊の艦艇計23隻が抜打ち演習に参加するため、7月13、14日の両日に宗谷海峡を通過してオホーツク海の演習海域に急行した⁵³。このため、今回の抜打ち演習が、中国軍艦による史上初のオホーツク海入りと関係しているのではないかとの見方がある。その後8月にも、オホーツク海を中心として艦船50隻、兵員5000名が参加する海軍演習が繰り返された⁵⁴。今回は、商用船初の北極海航行としてオランダに向かう中国貨物船が、宗谷海峡からオホーツク海に入るタイミングと重なったことから、上記の見方がさらに強まる結果となった。

オホーツク海は、冷戦時代の「潜水艦発射弾道ミサイル搭載原子力潜水艦の聖域」に加えて、「北極海への抜け道防止」という、新たな戦略的な価値が付与されつつある。中国の砕氷船や軍艦が、相次いで宗谷海峡を通過してオホーツク海から太平洋に抜けているが、もう一つの出入り口が北方領土付近となる。ロシア軍は、2012年から国後・択捉の両島の駐屯地を整備し、対艦ミサイルの配備を計画するなど、軍近代化を着実に進展させている。「オホーツク海の聖域化」の意義が強まれば、国後・択捉島の軍事的価値も相対的に高まることになるであろう⁵⁵。このように、北極海航路の出現は、ロシアの軍事政策や東アジアの軍事態勢に少なからぬ影響を及ぼし始めている。

おわりに

2008年9月、ロシア連邦安全保障会議は「2020年までの北極におけるロシア連邦の国家政策の基本」と題する国家文書を承認し、その中で北極地域を「最重要の戦略的資源基地」と位置付けるとともに、北極地域の防衛・警備に専従する「北極特別部隊」を将来的に創設する意向を明らかにした。こうした動きが、将来的にロシア海軍や国境警備隊の編成など、ロシアの軍事力整備のあり方に影響を与える可能性がある。

また、ロシアの北極政策に影響を与えつつある新たな要因として、北極海航路を利用した中国による北極進出の動きがある。このため、極東地域で実施されるロシアの軍事

53 防衛省統合幕僚監部 <<http://www.mod.go.jp/js/Press/press2013.htm>>。

54 ロシア国防省 <<http://structure.mil.ru/structure/okrug/east/news/more.htm?id=11825674@egNews>> 2013年9月2日アクセス。

55 小谷哲男「北極問題と東アジアの国際関係」『北極のガバナンスと日本の外交戦略』（日本国際問題研究所、2013年3月）84頁、<http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H24_Arctic/07-kotani.pdf>。

演習には中国の海洋進出を意識したと思われるものが見られるようになり、プーチン大統領も北極と極東地域における海軍強化に取り組む姿勢を示している。こうした状況を踏まえて、2020年までに調達予定のボレイ級弾道ミサイル搭載原子力潜水艦8隻のうち、1番艦ユーリー・ドルゴルキーは2013年に、また2番艦アレクサンドル・ネフスキーは2014年に海軍に編入され、2020年までの装備計画全体の支出予定額の23.4%が海軍強化のために配分される予定である⁵⁶。

北極政策に関する国家文書の中で注目されるのは、北極圏と極東地域を並立して表現していることである。これは、ロシアが戦略的に重視する北極地域と、極東地域が北極海航路によって結ばれ、ロシアが両地域を戦略的に一体化された1つのシアター（戦域）と見なし始めていることを意味する。このように、北極を戦略的に重視するロシアの姿勢は、ロシアが北極地域および極東地域を1つと見なして、その地域において海軍を増強する動きに結びついている。このことから、我が国周辺におけるロシア軍の動きを観察する際には、極東地域のみを切り取るのではなく、北極地域も視野に入れるとともに、北方への海洋進出を始めている中国の動向にも注目しておく必要がある。

（ひょうどうしんじ 地域研究部米欧ロシア研究室長）

56 Krasnaya Zvezda, August 1, 2012.