

1990年代における中露国境地域間協力とロシア極東の地方政府

——中央・地方関係の観点から——

Jul. 2005

堀内 賢志
COE-CAS CR

はじめに

ロシアと中国は、4000 キロを越える長大な国境を接した大国同士としてある。こうした長大な国境を接しているという条件は、国境の地域間における豊かな交流の可能性をもたらすものであると同時に、そのまま深刻な地政学的不安定要因ともなる。事実、ソ連と中国が深刻なイデオロギー対立に陥っていた 1969 年には、国境の川に浮かぶ小島の領有をめぐる武力衝突が起これ、それは中ソの全面戦争という危機を予感させるものとさえなったのである。ゴルバチョフ政権誕生後の 1989 年に両国は国交正常化を達成し、この敵対関係に終止符が打たれることとなるが、この国交正常化は、国境線と国境のソ連軍の撤退の問題に関するゴルバチョフ政権の譲歩によって初めて可能となった。

とはいえ、このゴルバチョフの譲歩が意図していたものは、単なる地政学的な不安定要因の解消にとどまるものではなかった。すなわち、それを基礎として、この長大な中露国境を、厳しい「対立の国境」から、豊かな「交流の国境」へ転換させるというビジョンを含んでいたのである。1986 年の「ウラジオストク演説」¹⁾は、そうした中国への譲歩を言明し、ソ連のアジア太平洋政策の転換を示したものであったが、この演説の前半では、東アジア諸国に近接したロシア極東地域の開発の問題が詳細に論じられている。そこでゴルバチョフは、同地域が経済的に停滞した地域であることを指摘した上で、「沿海地方、極東地域を高度に発展した国民経済コンプレックスに変えなければならない」と訴え、その開発の方向性について詳細な指摘をしているが、その中で、「極東の経済発展の輸出志向の可能性をフルに活用すべきである。…沿岸貿易も国境貿易も活性化し、生産協同組合、合併企業を含めた進歩的な対外経済交流形態を開発し、専門化された輸出基地を作るためには、極東でも根本的な転換と新しい取り組み方が必要である」と輸出指向型開発の方向性を打ち出している。その上で、この演説の後半ではアジア太平洋地域の「進歩の絶大な潜在力」、「全世界的影響力」を高く評価すると同時に、この地域の各国との関係改善の意欲を持っていることを示した。特に、長い国境を接する中国については、その国境が「平和と友好の地帯」となるべきだとし、「歴史的に形成されたソ中両国経済の相互補完性は、国境地域を含め、経済交流を拡大する大きな可能性を与えている」と指摘して、国境をはさんだ地域の経済協力を推進する意欲を示し、国境線の問題に関する譲歩を示したのである。

ゴルバチョフが指摘したように、国境をはさんだロシア極東地域と中国東北部との間には経済的補完性が存在し、交流がもたらす潜在的なメリットは大きい。ロシア極東地域は、ガス・石油・石炭などのエネルギーから森林資源、非鉄金属など、豊富な天然資源を保有しており、ソ連時代にはこうした一次産品の国内向け供給地として機能してきた。その一方、同地域は消費財などを自給できない構造にある。また、広大な土地に人口が少なく、特にソ連崩壊後に人口流出が進んだこともあって（表 1）、深刻な労働力不足の状態にある。これに対し、国境をはさんだ中国東北部には安価な消費財が豊富に存在し、また多くの余剰労働力が存在する²⁾。1980 年代には経済的に全く停滞した地域としてあったロシア極東地域にとって、近接するアジア太平洋諸国との経済関係の強化は、同地域の経済の活性化のために不可欠な課題として自覚されるようになった。

事実、80 年代に中ソの国家間関係が改善されるに従って、両国の国境地域間の経済交流は着実に増大した。とりわけ 1991 年末のソ連崩壊ともなう自由化の中で、それは一気に拡大し、目覚ましい活況を呈していた。また、1991 年 10 月には国連開発計画（UNDP）がロシア・中国・北朝鮮の三国の国境が接する地帯に「第二の香港」を建設するという「図們江開発計画」を発表するなど、厳しい軍事対立の地であった中露国境の協力・交流が大きな期待を集めていた。ソ連邦の崩壊を受けて成立した新たなロシア連邦政府は、その成立直後の一時的な「冷却期間」の後、1992 年末

から対中国関係の緊密化させてゆくこととなるが、そこにおいても、国境線の画定、あるいは国境の軍事力削減や信頼醸成を中露関係の基礎としつつ、こうした国境貿易など地域間交流・協力の拡大が両国の関係緊密化を下支えするものとして認識されていた。

ところが、実際に中国と国境を接するロシア極東地域の地方においては、特に 1993 年頃から、中国との経済交流、経済協力を否定的な風潮が形成されていった。その直接のきっかけとなったのは、長らく対外的な交流から閉ざされ、また人口密度が非常に低いこの地に、大量の中国人の商人や労働者が流入してきたことによって、ロシア極東住民の間に中国に対する脅威感が高まったことである。ソ連崩壊後のロシア極東地域の経済的、社会的な落ち込み、あるいは歴史的な経緯なども相まって、それは「中国による静かな侵略」として捉えられるようになった。おりしも、ソ連末期に締結された「中ソ東部国境協定」が、それまでソ連が実効支配してきた国境河川の島々や土地の一部を中国に引き渡すものであったことが明らかになった。それがこうした中国脅威論と相まって事態を紛糾させ、ついには国境地域の地方知事がこの協定の「破棄」要求を示唆する事態にさえなった。中央政府にとっては、両国の関係を下支えするはずの国境地域間の交流が、「脅威論」の高揚をもたらし、さらには両国の関係の最も重要な基盤である国境協定をも揺るがす事態となったのである。

中露の国境交流がロシア極東地域にもたらしたこうした軋轢や中露国境画定問題については、すでに多くの先行研究が存在するが、本稿では、特にロシア中央政府の対極東地域政策、およびロシアにおける中央・地方関係のあり方に注目し、これらを主たる説明要因としながら、この問題にアプローチしてみたい。

以下、まず第一章では、中露国境をめぐる両国間関係の歴史的経緯を概観し、さらに 1992 年末以降の中露国家間関係の緊密化のなかで国境地域間の経済交流がそれを下支えするものとして位置づけられたことを確認する。第二章では、主として 90 年代前半のロシア極東の国境地域の地方における状況を論じる。1 では、ソ連崩壊前後にロシア極東に成立し、地方政府主導で地方経済の再編と国際化に向けた経済政策を実施しようとした地方政権の試みとその挫折について論じる。2 では、中国脅威論の高揚の中で、より保護主義的な性格を強めた地方政府が国境画定問題を係争化させた経緯を確認し、これを中央・地方関係の文脈から分析する。

第三章では、1990 年代半ば以降、こうした国境における緊張関係を改善し、地域政策や中央・地方関係のあり方を改善しようとする試みが見られたことをみてゆく。1 では、特に国境画定問題の解決に向けて、中央がロシア極東の開発計画を策定すると同時に、同地域の地方政府との関係を制度化しようとする試みが見られたことを中心に見てゆく。2 では、1997 年 11 月に国境画定問題が一定の解決に達し、さらに中国との国境交流のための制度的整備が進む中で、地方政府の態度にも一定の変化が見られたこと、そして、1998 年 8 月に成立したプリマコフ政権において、中央の地域政策と中央地方関係の転換が試みられたことを見てゆく。

本稿での分析対象となる時期は基本的に 1990 年代であるが、これは、ソ連末期にエリツィンに率いられたロシア共和国政府がソ連邦政府と対立を深め、さらにその中でロシア共和国内の地方政府もその自律性を高めた時期から、エリツィン政権が終焉するまでの期間としてとりあげられている。また、本稿が対象とする地方政府は、ハバロフスク地方と沿海地方である。この二地方は、ロシア極東地域の中では経済・産業の集積地としてあり、中央に対する政治的影響力も大きい地方である。

第一章 中央レベルにおける中露関係の進展と国境地域間協力の位置づけ

1 ロシア極東地域と中露国境——歴史的経緯

19世紀から20世紀初めまでのロシア極東地域は、文字通りアジアとヨーロッパとが交わる地であった。そもそも、初めて中露の国境を定めた1689年のネルチンスク条約によれば、現在のロシア極東地域のかかなりの部分は中国領だった。19世紀半ばにロシア帝国は圧倒的な軍事力を背景にして清朝との間で愛琿条約（1858年）、北京条約（1860年）を結び、これによってほぼ現在と同じ中露国境が形成された。1910年には、正式に登録されているだけでも11万5000人の中国人がおり、実際には15万人が暮らしていると見られた。これは、当時の全人口の10~12%を占めており、この地域を開発するにあたって中国人労働力の貢献は大きかった。また、沿海地方の首都ウラジオストクは中国人、日本人、朝鮮人が混在する国際的交易都市として栄えていた。ロシア革命後の1926年でも、10万人の中国人がロシアに住み、そのうち7割がロシア極東地域に住んでいた³。

こうした状況が大きく転換したのは1930年代であった。1930年代初頭、日本による中国東北部の占領という状況下で、ソ連は国境における防衛強化のため、現在の中露東部国境（ロシア・中国・モンゴルの三国国境の接点から日本海に至る約4300キロの国境線）の大部分を隔てるアムール川とウスリー川に浮かぶほとんど全ての島をソ連の統治下においた⁴。また、1937年には多くの中国人が国外追放され、朝鮮人も中央アジアへと強制移住を余儀なくされた。以後、ロシア極東地域では中国人や朝鮮人、日本人はほとんど姿を消すこととなった。

中ソの対立が深まりつつあった1964年、中国側の要求により国境交渉が始められた⁵。中国側は、特に河川の国境線を国際慣行どおり主要航路の中心線とすることを要求した。ソ連側は当時これを受け入れる用意はあったが、ハバロフスク市近郊に浮かぶ大ウスリースキー島の領有権や、国境河川の航行権等の問題で合意がなされず、交渉は打ち切れ、その後1969年に、この国境河川に浮かぶダマンスキー島で軍事衝突が起こったのである。しかし、この衝突から約半年後に国境交渉が再開され、それが1978年まで両国の唯一の外交チャネルとして断続的に開かれたことは、両国にとってこの国境問題がいかに重要な問題として認識されていたかを示している。

こうした状況を決定的に転換させたのが、先述の「ウラジオストク演説」であった。ここで、国境のアムール川について「公式に国境は主要航路を通ることになる」として国境線に関する中ソ間の長年の対立について初めて公式に譲歩を示すとともに、中蒙国境のソ連軍の撤退やアフガニスタンからのソ連軍の部分的撤退など、中国がソ連との国交正常化を妨げるものとして挙げていた諸問題で譲歩が示されることとなった。この演説の二年後の1989年、中ソ国交の正常化が実現する。さらに、1991年には「中ソ東部国境協定」が締結され、中国側の要求どおり河川の国境は主要航路の中心線を通ることを原則として、4300キロにわたる中露東部国境の国境線に関して合意がなされることとなった。

2 ソ連崩壊後の中露関係の進展と国境間・地域間交流の位置づけ

ソ連崩壊に伴って、新たな中露関係は一時的な「冷却期間」を置くこととなる。すなわち、1991年末にソ連邦が崩壊した直後のロシア連邦の外交方針は、「大西洋主義」と呼ばれた親欧米外交であった。それは、市場経済化や欧米諸国との協力に対する強い期待を反映したものであり、その中では中国をはじめとする東アジア諸国との関係は、実質的に二の次におかれていた。しかし、市場経済化を目指す改革が大きな経済的、社会的混乱をもたらし、また欧米諸国の支援に対する幻滅が広がる中で、「大西洋主義」外交に対する批判は強まっていった。1992年10月、エリツィン大統領は外務省での演説で、欧米諸国の支援に「失望」を表明しつつ、東欧・アジア・アフリカ・中近東・ラテンアメリカなどとの関係強化を訴えた⁶。これを期に、ロシア外交は「大西洋主義」から「ユーラシア主義」へと転換し、その中で対中国関係は、関係の安定化を必要とする地政学的な不安定要因としても、また国際戦略上のパートナーとしても、特に重視された。この二ヵ月後、1992年12月にエリツィンは中国を訪問し、ソ連崩壊後初の中露首脳会談が実現した。このエリツィン訪中は、その後の中露関係の緊密化の起点をなすものとして、重要な意義を持っている。

ここで調印された「ロシアと中国の相互関係の基礎に関する共同宣言」では、両国の社会制度や思想的な相違を認めつつ、「互いに友好国」であり、善隣友好関係を発展させていくことを確認し、さらに、軍事・司法・貿易・投資・科学技術・環境保護・文化・組織犯罪の取り締まりなどの諸分野で協力を進めていくことを宣言している。その中で、国境画定問題については「未解決の国境地域に関する交渉を継続し、国境問題の公正かつ合理的な解決を求める」とし、また国境の軍事力について「両国間の正常な善隣関係に対応した最低水準にまで削減する」と宣言されたのに加え、相互信頼、相互理解を進める一環として「中央・地方レベルにおける立法・司法・行政の各機関の間、および社会組織間の交流を拡大するために必要な措置を講じる」ことに触れられ、また貿易関係の発展の中でも「国境地域を含む地域間の直接交易」のために「好ましい条件を創出する」ことがうたわれるなど、国境地域における交流、協力の発展を推進し、これを両国間関係発展の下支えとしようとする発想が見られる。

さらにエリツィンは、この訪中の際の李鵬首相との会談で、両国の経済関係拡大のための10点のポイントを挙げているが、この中には、国境の地域間協力に関する以下のような3点のポイントが含まれている。

- ・「国境の法的地位の改善と、関税を含む国境インフラの発展」
- ・「二カ国間の国境協力、地域間協力。しかしロシアの地方はそれ自身が条約を結ぶことはない。ロシアは単一であり不可分である。」
- ・「ロシアは図們江開発計画により積極的に参加する。沿海地方はそうした大きな仕事を処理できないので、ロシアが参加することになる。しかし沿海地方はイニチアチブをとらなければならない。自由経済特区のネットワークが中露国境につくられるべきである。」⁷

ここでも、国境の地域間協力は中露の経済関係強化の主要な要素として位置づけられている。同時に、地方にそのイニチアチブを与えることに対しては警戒感が示されているが、これは、後で述べるように、当時のロシア連邦が地方の自律性の増大によってその一体性の危機に晒されていたことが背景にある。

ちょうどこの時期、中露国境の交流は激増していた。国境貿易は、1983年にソ連の外国貿易公団「ダリイントルグ」（極東貿易事務所）と中国の黒龍江省・内蒙古自治区との間で、バーター取り引きの形で開始されていた。特に1988年には、中ソ間の地方政府や企業の間で直接経済貿易活動が可能となり、またバーター貿易だけではなく、合弁や労務提供、工事請負など多様な経済協力関係が結べるようになったことに加え、同年の「ビザ協定」によって、短期の公務滞在にはビザが不要となったことに促され、国境貿易は大きく拡大した。しかし、それがさらに一気に拡大したのはソ連崩壊後の自由化の中であつた。ロシアと長い国境を接する黒龍江省の対ロシア貿易は、1991年の8億5000万ドルから92年には17億4000ドル、93年には18億9000ドルとなった。中国におけるロシアとの主要な国境通過地である黒河・綏芬河における出入国者数は、ソ連邦崩壊を挟んだ91年から92年にかけて、黒河で2倍以上、綏芬河では4.3倍に激増している（表3）。

さらに、国連開発計画（UNDP）は1991年10月、「図們江開発計画」を発表していた。これは、ロシア・中国・北朝鮮の三国の国境が接する図們江流域一帯を中心に、20年間で300億ドルを投資し、この地に「第二の香港」を建設しようという壮大なものであり、大きな国際的注目を浴びた計画であつた⁸。ロシアでは沿海地方の一部がその開発対象地域となつていた。こうした国境の地域間協力の進展が、国家間関係の緊密化を下支えするものとして捉えられていたのである。

この92年12月のエリツィン訪中以後、中央政府レベルにおける中露関係は、着実に緊密化の度合いを増していった。その後、NATOの東方拡大、欧米におけるチェチェン問題への非難の高まり、ボスニア問題へのNATOの関与など、欧米との対立点が拡大していく中で、ロシアにとって、国際的な影響力を増しつつあつた中国との関係は、米の一極支配への反対、チェチェン・台湾を内政の問題とするという点で利害が一致したこともあり、より有用で、組みやすいものであつた。1994年の江沢民訪露の際の共同声明では、両国の関係は「建設的パートナーシップ」という、より広範な共同行動と相互協力を行う関係へと深化を遂げ、さらに1996年4月のエリツィン訪中時には中露関係は「戦略的パートナーシップ」という言葉で定義され、両国の関係はより政治的・戦略的な色彩を強めていった。

第二章 1990年代前半のロシア極東地域

1 ソ連崩壊前後における地方政府主導の経済戦略の試みとその挫折

（1）地方政府の自律性の高まりと地方主導の経済戦略

ソ連時代のロシア極東地域は、国内向けの資源および軍需品の供給地として、国家による大規模な経済・社会への投資によって発展してきた。しかし、広大で人口が少ないことに加え、インフラの整備が進んでおらず、技術や設備の水準も低いため、資源採取に特化した産業形態は、開発フロンティアの拡大に伴ってコストが上昇してしまうというジレンマを抱えていた。このためロシア極東地域の工業生産は、中央の大規模な投資がスタートした60年代にはソ連全体を上回る成長率を見せたが、1970年代には伸び悩み、ソ連末期の80年代には全く停滞していた。ソ連末期に顕著となった中央財政の悪化、あるいは軍需発注の減少等の要因は、この地域の経済状況を一層悪化させた。

こうした中、資源採取に特化し、中央財政に依存した経済体質を転換させるべきだという考えが、すでに80年代の

半ばにロシア極東地域の学者たちの中で確立されていた。新たな戦略として提起されたのは、資源採取産業をはじめとする同地域の主要産業の近代化を進めるとともに、これを効果的に補完する製造業を発展させることを通じて、同地域の製品の付加価値を高め、輸出を振興することによって、地域独自の財政基盤を強化することであった⁹。

「ウラジオストク演説」で示された方向性は、こうした戦略と軌を一にしていた。「ウラジオストク演説」から1年後の1987年7月、「2000年までの極東経済地域、プリヤート自治共和国およびチタ州の生産力総合発展長期計画」が、ソ連邦国家計画委員会や関連省庁、地域の各党機関等の策定を通じて具体化された。これは、中央政府が15年間にわたって2000億ルーブルを投資し、ロシア極東に眠る豊富な資源を有効に利用し、アジア太平洋地域の国際経済に積極的に参加することを通じて、経済構造の効率的な再編を促し、2000年までに工業生産高を2.4~2.5倍、輸出を3倍、中でも機械輸出を15倍にするという、大規模な開発計画であった。しかし、この計画は当初から学者や地方政府関係者からその非現実性が指摘されており、とりわけソ連末期の財政難の中ではこうした巨額の資金を調達することは困難であった。実際、同計画はほとんど実現されないまま棚上げされてしまい、こうした中央主導の経済計画は地元における信頼を失った。その後、ソ連末期における国際化と地方自立に向けた趨勢が高まる中、地方政府主導の経済戦略が各地で試みられることとなる。

ソ連末期に中央集権的な行政システム、経済システムが解体される中、地方政府は独自の利害を追求する自律的な主体としての性格を強めていった。こうした状況の中、ロシアの多くの地方政府で、学者出身の人物が地方経済運営に関するリーダーシップを握り、彼らによって地方主導の経済戦略が試みられるようになった。当時のソ連邦政府とロシア共和国政府との対立が激化する中で、共和国政府のリーダーとなったエリツィンは、こうした地方の戦略を積極的に支持した。

1990年4月にロシア科学アカデミー海洋研究所副所長から沿海地方執行委員会議長(知事)となったウラジーミル・クズネツォフの戦略は、その典型であった。彼は日本海に面したウラジオストク、ナホトカといった良港を擁する沿海地方の特性を生かし、積極的な対外戦略を推し進めた。1990年11月には、当時の「経済特区ブーム」の中、ナホトカが自由経済特区として承認された。さらにクズネツォフ知事は、国連工業開発機関(UNIDO)の支援の下、このナホトカを含むウラジオストクを中心とした沿海地方南部一体を自由経済特区とし、加工経済地域として開発するという野心的な「大ウラジオストク構想」を立案した。同構想もロシア共和国政府の支持を得て、1992年にはエリツィン大統領の承認を得られるはずだった¹⁰。クズネツォフ知事は、日本やアメリカ、韓国、オーストラリアなどに積極的に出向き、この計画の実現に向けて奔走した。1992年1月には、軍港として外部からの立ち入りが厳しく制限されてきたウラジオストクが開放された。

ハバロフスク地方では、1991年8月、造船技術者から同地方政府計画経済局長になっていたヴィクトル・イシャエフが知事となり、彼の下で、ロシア科学アカデミー極東支部経済研究所所長のパーヴェル・ミナキルが第一副知事に任命された。ミナキルはエコノミストとしての立場から、沿海地方のような一地方単位の開発計画でなく、ロシア極東地域全体としての経済再編と開発を志向し、先の「2000年までの極東経済地域、プリヤート自治共和国およびチタ州の生産力総合発展長期計画」が挫折した後、ロシア極東地域の学者や経済管理者の主導で策定され、1991年5月に採択されたロシア極東地域の開発計画「極東経済地域およびザバイカルにおける危機打開並びに2000年までの社会・経済開発促進のコンセプト」を中心となって作成した。また、1992年2月にはハバロフスク地方政府の財政基盤強化を目指し、自由経済特区構想を含む諸プロジェクトが立ち上げられている¹¹。

国境を接した中国との地域間協力に関しても、当初の両地方は積極的だった。先述のように国境貿易が活況を呈する中、ハバロフスク地方は、1992年1月に黒龍江省との間で経済貿易協力協定を結び、さらに同年12月には遼寧省との間に長期協力協定を結んだ¹²。沿海地方でも、立ち入りが厳しく制限されていた中露国境のハサン地区・ハンカ地区・レソザヴォツク地区が1991年5月に開放され¹³、1992年6月にはクズネツォフ知事が黒龍江省を訪問し、沿海地方も黒龍江省との間で協力協定を締結した¹⁴。クズネツォフ知事がこの訪中からの帰国後の記者会見で語った「沿海地方と黒龍江省との国境は米国とカナダの国境のようになるだろう」¹⁵という言葉は、中露国境の経済交流の展望に関する当時の楽観的な雰囲気を表したものといえよう。

とはいえ、ここには深刻な問題が含まれていた。エリツィンをリーダーとするソ連末期のロシア共和国政府は、確かに地方主導の国際化戦略を積極的に支持した。しかし、それはゴルバチョフをリーダーとするソ連邦政府との対抗という政治的考慮からなされたものであり、客観的な視点からの地域経済・社会の発展という考慮を欠いていた。例えば、諸地方に経済特区の設置を許可した1990年9月のロシア共和国最高会議決定の際には、市場経済への移行を果たすこの時期に性急に経済特区を導入するのは賢明ではない、あるいは天然資源が売り尽くされてしまうといった異論があったにもかかわらず、エリツィンは、市場経済の経験を蓄積し、地域の経済危機を克服するために経済特区の設置が必要なのだと強く主張し、こうした異論を押し切り、半ば強引に採択してしまった¹⁶。実際、ロシアの経済特区は、経済学的な観点からは多くが非効率的であり、むしろレントシーキングの温床となる面が強いことが指摘されている¹⁷。すなわち、これは客観的合理性をもった地域経済再編の施策ではなく、政治的支持獲得のための譲歩という性格が強いものだった。地方に対するこうした対処の仕方は、後に見るように、ロシア連邦成立後の中央の行動においても繰り返されることになる。

ソ連崩壊後のロシア連邦政府は、1992年初頭から急進的な市場経済化の改革を開始する中で、市場経済への移行に際して各地域に同一の環境を確保するという理由から、一転して経済特区のような地方レベルの特恵措置をを次々に廃止していった。ここにおいて、「大ウラジオストク構想」をはじめとする諸々の地方レベルの国際プロジェクトも事実上棚上げにされることとなる。

(2) 「学者政権」の挫折と保護主義的な「実務家政権」への転換

このように、1992年初頭の価格自由化に始まる急進的な市場経済化の改革は、各地域の固有の条件を考慮した産業育成という観点からは全く転換し、各地域に均質な条件を課するものだった。これはロシア全体に激しいインフレと生産の全般的低下をもたらしたが、とりわけロシア極東地域にとっては輸送コストやエネルギーコストの高騰というかたちで大きな打撃を与えた。

ミナキルは、この急進的な市場経済化の改革が始まる直前の1991年を、「この〔ロシア極東〕地域の経済発展のターニングポイントであった」としている。すなわち、「〔ロシア極東経済の〕状況の正確な理解を進展させ、経済を安定化するための最後のチャンスが捨て去られてしまったのがその時であった。一時的に、比較的よい財政状態がもたらされたことで、ある種の幸福な状態があったのだが、それは、その裏で進んでいた地域経済の移行の序章でしかなかった。すなわち、不十分ではあれ国家に支援された生産と消費に特徴づけられた経済から、競争力のない生産と低い輸出ポテンシャル——国内他地域への移出も輸出と考えて——および高いレベルの輸入依存という特徴を持った経済への移行が起こったのである」¹⁸。

ソ連崩壊の後に中露国境貿易が一気に拡大したのは、こうした状況下であった。すなわち、この急進的改革がもたらしたハイパーインフレの中で、生産の縮小と消費財不足が深刻化し、「競争力のない生産と低い輸出ポテンシャル…および高いレベルの輸入依存」という状況に陥ったことから、安価な消費財が豊富に存在し、長い国境を接しアクセスが容易であり、また前近代的な担ぎ屋貿易やバーター貿易が可能である中国への、過剰な依存が強いられることとなった。こうした歪んだ「国際化」が「中国脅威論」の台頭をもたらしたのだといえる。こうした担ぎ屋貿易やバーター貿易が、かなりの程度この時期のロシア極東地域の住民の生活を助けたことは間違いない。しかし、ロシア極東経済構造の転換を促し、同地域の生産物の国際競争力を高めるという課題が何ら果たされず、逆に市場経済化の改革の中でロシア極東地域の産業が縮小し、経済・社会的危機が深まっていく状況の中、こうした前近代的なバーター取引や「担ぎ屋」貿易に過剰に依存することになったことは、長い国境を接し、しかも国境管理が杜撰なだけにアクセスが容易であった中国から、ロシア極東地域におけるこうした膨大な需要に引き寄せられるかたちで、短期的な利益を目論む商人たちや質の悪い商品、さらには密輸その他の犯罪までもが大量に流入する事態を招いた。これが、中国に対するロシア極東住民の不信感を高め、またロシア極東住民の対外的脆弱性の意識を強めることとなった。

こうした状況は、「国際化」を目指す経済戦略に対しては逆風となる。1993年春、沿海地方とハバロフスク地方の「学者政権」は共に終焉を迎えた。沿海地方のクズネツォフ知事は「大ウラジオストク構想」に対する中央の支持を失い、また、地元議会からは、地元経済・社会の危機が深まる中で知事が重要な政策を議会の相談もなしに独断で行っており、また外国への頻繁な出張のため、議会での重要な問題の討議に欠席することが多いといった批判が相次いだ。議会側は地元鉱山会社社長のエヴゲーニー・ナズドラチェンコを知事に就任させるよう画策した。1993年5月、エリツィンはこれを受け入れ、クズネツォフを解任し、ナズドラチェンコを知事に任命した¹⁹。ハバロフスク地方でも、1993年3月に、同地方の経済運営を担ってきた第一副知事のミナキルが辞任した。

これら「学者政権」が終焉した後、両地方の政権は、自由主義的な改革と国際化に対して明確に否定的な態度を持ち、様々なかたちで中央からの財政支援を引き出そうとする、保護主義的な「実務家政権」としての性格を強めた。沿海地方でクズネツォフに替わって知事となったナズドラチェンコは、私有化に際して外部からの株の取得を阻止する目的で沿海地方のエリートたちによって設立された組織「パクト」の一員であり、明確に保護主義的な志向を持った人物だった²⁰。就任半年前のインタビューにおいて、ナズドラチェンコは次のように語っている。「今日では企業家たちはすでに、いかにロシアを復興させるか、いかに市場に商品を満たしてそれによってインフレを阻止するかということだけでなく、どうにかして、頻繁に現行の法に反することさえして、いかにライセンスを獲得し外国に資源を売り渡すか——実際にはそれらの資源は国内市場で必要とされているのに——を考えているのだ」「我々は一時的に、近代的な形でコントロールされ制御された経済管理のシステムへ戻る必要がある。…国家における強固な行政・立法権力を確立し、断固とした犯罪排斥キャンペーンを始める必要がある…」²¹。

ハバロフスク地方でも、第一副知事のミナキルが辞任した後のイシャーエフ知事のトーンは、国家の一体性の重視と保護主義的な色彩を強めていった。「地方リーダーとしては、スタヴローポリヤクラスノダールよりアメリカやカナダから穀物を運んだほうが得だろう。ずっと安いし品質もいい。しかしロシアの市民として、それは私の良心がとがめる。我々は外国の生産者を繁栄させるのではなく、貧しいロシアの農民から買い、彼らに生活の可能性を与えるだろう」²²。

ミナキルは、ハバロフスク地方第一副知事を辞任した際の地元紙のインタビューで次のように述べている。「率直に言って、私は、去年の秋から、控えめに言えば、政府の中において私が状況に対して行使できる影響力のレベルは急速

に低下したと感じていた…要するに、実務管理的な業務のメカニズムが次々に含まれていき、権力構造における決定の採択に関して、かつての手続きが復活していったのだということを私は理解した。…こうした状況において、経済問題における何らかの政治的リーダーシップはますます要求されなくなっていったのである」²³。

急激な改革の中で従来の経済システムが崩壊し、生産の低下に歯止めがかからず、住民の生活自体が危機に瀕していた状況下で、こうした地元経済や住民の生活に直接的な責任を持つ地方政府にとって、将来的な展望を持った改革や経済政策の推進が人心を集める余地はなく、当座の危機への対応が先決となった。そして、市場化や国際化を目指した改革が強いる政治的、経済的コストの大きさが明らかになる中で、地方政府リーダーの役割は、国家支援の確保という方向に向けられることとなる。地域住民の中では、これまで手厚い支援を提供してきた国家から一転「放置」され、経済的、社会的混乱と対外的脅威に晒されることになったという意識が高まり、さらに、地方政治・経済エリートの間でも対外開放の中で自らの権益が奪われるという意識が強まっていた。こうした中で、地方政府のリーダーとしてロシア極東の住民や政治・経済エリートから求められたのは、地元利益の擁護と国家との一体性の回復を実現し、地元政治・経済エリートの権益を守り、中央に対するロビーイング能力に長けた人物であった。「学者政権」から保護主義的な「実務家政権」への転換は、こうした状況を背景としていた。

2 国境地域における対中国関係の緊張の高まり

(1) 中国脅威論の高揚と国境問題の係争化

先述のように、ロシア極東経済構造の転換を促し、同地域の生産物の国際競争力を高めるという課題が何ら果たされないまま、生産の縮小と消費財不足の深刻化に促される形で、国際化を長い国境を接した中国との、前近代的な担ぎ屋貿易やバスター貿易への過剰な依存が強いられたことは、「中国脅威論」の重要な要因となった。そもそも 1930 年代のスターリンの政策によって中国人をはじめとするアジア系住民がほとんど姿を消していたこの地に、突如大量の中国人商人や労働者が流入したこと自体、ロシア極東の住民にとっては大きな心理的衝撃であり、国境をはさんだ両地域における巨大な人口格差それ自体が脅威であった。それが短期的な利益を目論む商人たちや粗悪品の流入、犯罪の流入を伴ったことで、この脅威感は増幅された。さらに、著しい経済発展を遂げる中国との経済力の格差の拡大が、ロシア極東住民の対外的脆弱性の意識を強めることとなった。ロシア極東における失業率の高まりもあり、中国人がロシア人の就業機会を奪っているという感情も広まった。さらに、1960 年代の中ソ対立の記憶も生々しく、また、すでに見たように、もともとロシア極東地域の多くの部分が 1858 年の愛琿条約以前は中国の領土であり、中国でこの地が「ロシア帝国主義によって不法に占領された領土」であるといった主張が存在することもあり、「中国政府が中国人を極東に大量流入させることによってこの地を静かに占領しようとしている」という見解がメディアをにぎわせ、ロシア極東住民の意識に植え付けられるようになった²⁴。

「中国による静かな膨張」という脅威感は、メディアや住民だけでなく、中央や地方の政治家たちにも共有された。例えば 1994 年 4 月のハバロフスク地方議会での公聴会では、ハバロフスク地方副知事は次のように中国人への不満を表明した。「中国人たちは合弁企業において、ロシアのアムール川沿岸地域の経済を発展させるということに関心を持っていない。彼らはブローカーとして活動することを好む。また、共同生産事業への中国の資本は外資全体のたった 10%に過ぎない。たいていの場合、中国人ビジネスマンは合弁企業を 100%中国資本で設立しようとする。彼らは不

動産を奪い取り、自分のものにしてしまおうとする。外国人に関する法的基礎が不完全なため、中国人は極東をわが家のように扱っている」。さらに、連邦防諜局ハバロフスク地方支部局長は「中国はロシアの東部地域に向かって『静かな拡大』を行っている」「中国人は科学技術、特に軍事関係の技術をつかもうとしている。連邦諜報局は中国政府が特に兵器の買い入れを促していると考えている」という懸念さえ表明している²⁵。

国境管理体制が未整備であっただけに、ロシア極東に入国した中国人の数を特定することは困難であったが、メディアでは明らかに実際よりもデフォルメされて伝えられた。例えば、『イズベスチヤ』のような中央紙や『ウラジオストック』といった地方紙において、ロシア極東には 200 万人の中国人がいると繰り返し語られ、脅威が煽られていた。しかし、ミナキルの試算によれば、中国人の大量流入が問題化した 1992～93 年の時期において、ロシア極東に滞在していた中国人の数は 5 万人から 8 万人程度を超えるものではなかった²⁶。また、1992 年から 95 年までの間で、沿海地方における契約労働者の総数は、年間 6000～8000 人程度であった。これは同地方の労働力の総数の 0.6% 以下であり、地方の雇用状況に深刻な影響を与えることはあり得なかった²⁷。

しかし、この時期ロシア極東の住民やメディア、さらには地方政府や治安機関まで、一種の「パニック状態」に陥っていた。1994 年から一般旅行者のビザなし訪問が撤回されるなどの制度的改変もあり、同年の対中貿易額は、沿海地方では前年比 4 分の 1 に、ハバロフスク地方では 8 分の 1 近くにまで落ち込んだ（表 2）。さらにハバロフスク地方、沿海地方、アムール州では「イノストラニェツ（「外国人」の意）」と呼ばれた、地方の治安機関による不法滞在外国人の掃討作戦が実施され、5000～6000 人の不法入国者が強制送還された²⁸。

この「中国脅威論」と相まって係争化したのが、中露国境画定問題であった²⁹。現在の中露国境の大部分は、中露とモンゴルの三国の国境の接点から日本海へと至る、いわゆる「東部国境」であるが、先に触れたように、この東部国境の国境に関しては、1991 年 5 月に締結された「中ソ東部国境協定」で、その原則が合意された。同協定は翌 1992 年 2 月にロシア連邦最高会議で批准され、両国の代表から構成される「国境画定委員会」により、具体的な国境画定作業を 1997 年末までに行うこととされた。

しかし、この協定の取り決めに対する否定的見解が、1993 年半ばごろからロシア極東地域において浮上することとなった。同協定は、かねてから中国側が要求していたとおり、河川の国境を主要航路で引き、これに応じて島の帰属も決定される（第 5 条）という原則がとられた。このため、当然これまでソ連が実効支配してきたアムール川、ウスリー川に浮かぶ島々の多くが中国側に引き渡されることとなる。また、1964 年の中ソ間の国境協議の際にも問題となった、ハバロフスク市近郊の大ウスリースキー島、タラバロフ島の二島を含む三島については「交渉を続ける」（第 3 条）とされた。これらの島はハバロフスクの中心街の目の前にあり、ハバロフスク市民はここに菜園などをもち、日常的に行き来している島であるため、これらが中国領となれば、ハバロフスク市民に与える心理的なインパクトは非常に大きい。さらに、「軍艦までを含む様々な舟がウスリー川からハバロフスク近辺を通ってアムール川に（あるいはその逆に）通行できる」（第 8 条）といった条文もあり、これもハバロフスクとしては非常に脅威と感ずる。ハバロフスク地方知事イシャーエフは、同協定が「不公正であり、ロシアの利益を侵害している」とし、中央政府に対してこの二島の領有堅持と船舶航行の管理強化を主張した³⁰。

一方、日本海に面した沿海地方でも、凶們江河口付近のロシア側の 1,600 ヘクタールの土地が協定によって中国領となることが明らかになり、これに対して沿海地方のナズドラチェンコ知事は、「一平方メートルたりとも誰にも渡さない」と強硬な態度を鮮明にした³¹。沿海地方の主張は、ここにある沼や湖が付近の住民の飲料水確保の場所であるため

その水質汚染が懸念されるということや、ここが1938年の張鼓峰事件で戦死したソ連兵の共同墓地のある神聖な場所であることに加え、中国がこの土地を獲得すればここに港がつけられ、これによって沿海地方が持つウラジオストク港やナホトカ港の価値が低下してしまうということであった³²。またこの地は、先述の「図們江開発計画」で開発の対象となった土地でもあったが、ナズドラチェンコ知事は、同様の理由でこの図們江計画についても反対の姿勢をとった。ナズドラチェンコ知事の反対姿勢はより強硬かつ過剰であった。地元メディアを使って問題を広くアピールし、また1995年2月には、連邦議会に東部国境協定の「破棄」に関する議案を提出するよう沿海地方議会に求めるという意向を表明するなど、より強硬な言動が見られた。

(2) 地方政府の対応の背景：中央地方関係からの視点

国境画定問題を中心とした地方レベルにおける対中国関係の緊張は、もちろん中国に対する社会の脅威感に基づいた自然発生的な反応という側面もあるが、同時に、地方政府リーダーのレベルにおいては、政治的な思惑から争点化されたものでもあり、とりわけ沿海地方の反応についてはその傾向が強いことは、様々な識者の指摘しているところである³³。ここでは、こうした知事たちの行動の背景にある、中央・地方関係のあり方と地域政策の欠陥という問題を改めて論じておきたい。

先述のように、ソ連末期の党＝国家による行政命令システムが崩壊する中で、各地方は独自の利益を追求する自律的なアクターとしての性格を強め、他方、中央政府の地方に対する統制力は著しく低下した。ソ連崩壊後のロシア連邦政府は、各地方への大統領全権代表の配置、あるいは行政長官(知事)の任命制を通じて地方への統制力回復を狙ったが、これらは各地方の権力構造の抵抗に遭い、あるいはこれに同化し、中央の統制機構としては機能しなかった。逆に、地方に設置された連邦機関、特に司法、税務、治安等の機関が、実質的に地方政府のリーダーたちの影響力の下に置かれた。連邦の法に矛盾する法令が各地方で乱発されることも多かった。このため、各地方政府は事実上中央の命令を無視することができ、おのおの個別的に状況に対応していた。

ソ連崩壊後チェチェンやタタールスタンなどの地方がロシアの連邦システムに従属することを拒否する姿勢を見せるといった状況の中で、中央政府はロシア連邦自体の崩壊の危機に晒されていた。このため、地方に本格的な政策的自律性を与えることには否定的である一方、地方からの財政支援その他の要求に対してはおのずと妥協的となった。その際、中央政府は、強力な地方連合が形成されることを避けるため、各地方との個別的な取引の中で財政や権限を個々に譲り渡してゆくことで地方からの支持を調達しようとする手法をとった。こうして、各地方はおのおのが中央に対するロビーイングの主体となり、個別的な利益を獲得しようとする傾向を強めた。

他方、ソ連時代には各地方経済は厳格な計画経済と垂直的な経済官僚制の命令系統に従属し、また、多くの場合、各都市が単一の産業に特化する形で国家大の分業体制を構成していたため、各地方は経済的に自立できる基盤を持っていなかった。同時に、垂直的な経済官僚制を通じた計画経済システムが突然解体し、これに代わる市場的關係に基づく新たな取引関係を形成することは簡単なことではなかった³⁴。しかも、その生産物は多くの場合、時代遅れ、あるいは高コストであるため、国際市場での競争力を持たなかった。

この、個々の地方の経済的な非自立性と、それに相反する政治的自律性の強さ、個別的な利益追求傾向の強さとのギャップは、資源配分の非合理性を強める結果となる。すなわち、中央は地方に対し、一貫性ある地域政策を策定し、実行しようとするより、政治的な思惑に基づく個別的な譲歩を重ねたため、地域政策の実効性、合理性が損なわれる傾向

があった。ソ連末期におけるエリツインの行動に、この傾向がすでに見られることは、先述の通りである。地方のほうは、市場での競争に向けた地元経済構造の転換のコストが大きいと、より安易な、中央との交渉を通じた様々な支援獲得を目指すレント追求的な行動に頼る傾向を強めた。特に、地方知事は、地元における権力基盤の強化のため、あるいは中央に対する立場を強化するため、地元住民や地元エリートへの支持への依存を深め、ポピュリスティックな政策に傾斜しがちになった。責任の所在の曖昧さ、連邦中央の地方に対する監視・統制能力の低下のために、地方の財政運営は無責任なものになりがちであり、地方政府が得たりソースは、長期的な視野を持った改革の推進よりも、価格統制などのポピュリスティックな政策への投入、あるいは地元エリート間での不正な再配分などを通じて、地元における権力基盤を強化することに使われがちであった。

こうした特徴は、ロシア極東地域の場合、特に顕著である。同地域は、市場経済に対応するための政治的、経済的コストが特に大きく、また戦略的にも重要な地域であることから、ロシア国内でも特に中央からの財政支援の割合が大きく、元からこうした国家支援を当てにできるからである。ロシア極東地域の知事たちは、様々なリスクの大きい対外協力よりも、政治的取引を利用した国家支援の獲得に傾斜しがちであった。こうした文脈において、中国脅威論や国境画定問題への反対運動は、知事たちにとっては、中央に対する立場を強化する手段として、あるいは中央との交渉材料として有用であったし、また地元においては、住民に対し「地元利益の擁護者」であることをアピールし、地元政治・経済エリートの支配構造を外国資本から守り、また様々な経済・社会問題から住民の目を逸らす手段としても有用であった。

ロシア極東地域開発という課題に対する中央の無策は、こうした状況を悪化させたといつてよい。すなわち、ソ連期の1987年に採択された「2000年までの極東経済地域、プリヤート自治共和国およびチタ州の生産力総合発展長期計画」が放棄されて以来、中央はロシア極東地域の復興のための実効性を持った戦略的な政策を策定し、これを実行するという課題を怠っていた。中央による各地域への対応は、各地域経済のもつ固有の条件、固有の問題への対応という観点から希薄な自由主義的政策を実施する一方、個々の地方政府のロビーイングに対する政治的譲歩として諸々の財政支援や権限分与を譲り渡すという矛盾したかたちをとっていた。それは、同地域経済の断片化を促し、各地方政府の非協調的でエゴイスティックな行動を促す結果となる。これについて、ミナキルは次のように書いている。

「[1992年からの改革における]ネガティブな側面として、連関の切断からくる極東の経済生活における統一性の解体が起こっていった。それによって、諸地方政府は独力で自らの問題を解決しようとするようになった。この傾向が生じた理由は複合的なものである。1991年の11月から12月にかけて、新しい行政体が大統領令によって各地方に形成された。したがって、これらの政府の長は大統領令によって任命される。彼らの機能と権限は過去の地方における共産党第一書記が保持していたそれとパラレルなものである。これが、すべての地方行政政府長たちが中央とバイラテラルな取引をしながら隣接諸地方に対しては「強硬路線」の政策を実行していた、その第一の理由である。第二の理由は、2000年までの極東経済地域経済発展長期計画国家計画を実施しないと中央政府が決定したことである。この計画が前提としていたのは、地方間の統一性ということだ。1992年以来、各地方の領域は中央との関係において自立的となつていったのである。」³⁵

ソ連時代の経済システムの中で、ロシア極東地域は地域間・地方間の経済連関によって繋がれた統一体としてあり、一地方単位で問題が解決するものではなかった。そのため、国際化・市場経済化に対応した同地域の構造転換は、この統

一性の下に戦略的に策定し実行されなければならなかった。それがない以上、国際化、市場経済化に対応した地方経済の再編は困難であり、ますます中央へのロビーイングを強化しながらその財政に依存するというかたちにならざるをえなかった。

(3) ナズドラチェンコ知事のプラグマチズム

とはいえ、長期的に見れば、中国をはじめとする近隣諸国との経済協力が地元経済の発展にとって不可欠であることも明らかであり、とりわけ国境問題が知事たちにとって「建前」的な性格を持っていたとすれば、知事たちの対応は両義的なものとならざるをえない。これは、例えば次のような沿海地方のナズドラチェンコ知事の図們江計画に対する態度に見ることができる。

同知事は、表向きには図們江計画に対する強硬な反対姿勢を貫く一方、同計画にウラジオストック港やナホトカ港など沿海地方南部の輸送システム全般の開発を含める代案を、1994年の段階で中央政府とUNDPに提出していた³⁶。ちょうどこの時期、図們江計画自体も大きく変更されつつあった。それまでは、中国、北朝鮮、ロシアの三国が共同で国際公社を設立し、また三国の接点の地にそれぞれの国が土地をリースし、開発を進める方針が進められてきたが、三国間の調整が困難であったことから、1994年7月にモスクワで行われた第四回図們江計画管理委員会においてこうした案は放棄され、現実的な事業から漸進的に開発を進めていくことが基本戦略となった³⁷。これ以後の図們江計画は、中国吉林省の琿春からロシアのザルビノ港へのルートと、同じく吉林省の図們・琿春から北朝鮮の羅津港へのルートとの、二つの輸送ルートを中心に、鉄道、道路、港湾を整備し、それに付随した形で加工産業等の建設を進めるというプランが中心となった。また、1994年2月頃から、吉林省の代表者がたびたび沿海地方を訪れ、ザルビノルートが見込める貨物量を提示し、沿海地方政府とザルビノ港の利用に関する交渉を進めていた³⁸。1994年7月には、日本の経団連の日本ロシア経済委員会が、ザルビノ開発を優先検討事業に取り上げ、また新潟県も同ルートに関する予備的なフィージビリティスタディーを行うなど、国際的な協力体制が見込めることにもなった。これら周辺諸国の関与が、ナズドラチェンコ知事の認識に影響を与えた面もあるだろう。

1995年の初めから3月ごろまでの時期は、ナズドラチェンコ自身が中国との協定の「破棄」を連邦議会に提案することを示唆するなど、中国との国境問題が緊張した時期であったが、その一方、4月はじめには、沿海地方代表団が吉林省を訪問し、琿春・クラスキノ間の国境の通行に関して合意している。その際、ハサン港を経由する輸送ルートの開発に関しても話し合わせ、中国側はハサンから中国国境までのロシア側の高速道路の建設に協力することを約束した³⁹。そして1995年6月、ナズドラチェンコみずから吉林省を訪問し、「沿海地方と吉林省の共同作業グループの国境会談の覚書」に署名、両地方政府間の交流と調整、ザルビノ港を利用した貨物輸送計画の推進などに関して合意し、以後沿海地方政府は図們江計画に積極的な姿勢へと転じた⁴⁰。7月には中央政府が沿海地方からの要請に応じて、ロシア政府令「UNDPの『図們江流域発展プログラム』のための草案の実現へのロシア連邦の参加について」によってザルビノルートの開発を承認した⁴¹。

ナズドラチェンコはこの直後の1995年8月、『ウラジオストック』紙に寄稿した論文の中で次のように述べている⁴²。沿海地方の経済は少しずつ健全化に向かってはいるが、それはいくつかの原料部門だけであり、「このように原料部門だけに方向付けられた地方経済は、外国の市場の景気に非常に依存している」「植民地的」なものである、といった危機感を表明しつつ、図們江計画に対する方針転換については次のように述べている。「…3年前、『図們江』計画が起こ

った。三国の結び目に、国際都市（新香港）をつくるという提言であった。土地は国際公社の長期賃貸に奪われてしまう。ここに鉄鋼、石油科学、その他エコロジー的に危険な産業を次々に建設するつもりだったのである。…当然、私たちは断固反対し、[我々の]『経済的保護主義』に対する数多くの非難を最後まで聞いてやっていたのだ。しかし三年経って、古い計画の設計者たちは、私たちの復興[の考え]に同意した。今年、新しい『図們江』計画が現れた。それは中国東北やモンゴルからウラジオストック・ナホトカ港へのトランジット貨物を引きつけることを可能にするものだ。ハサン地区での生産活動に関する、我々のエコロジー的規制も受け入れられた。つまり、固く、首尾一貫した国益の防衛、これこそ最も有益な政治なのだ。我々は尊重され始めているし、考慮され始めているのだ。これは利益をもたらす。ポジションを明け渡し、無限の譲歩をすることは、隷属へ道である」。沿海地方経済の脆弱性の認識と対外的脅威を表明しながらも、対中央、および対外的に影響力を行使しつつ、戦略的かつ慎重に対外協力を進めてゆくことで地元利益を確保するという、非常にプラグマチックな姿勢をここに見ることができる。

(4) ハバロフスク地方と沿海地方による対応の相違

また、特に国境画定問題については、沿海地方の強硬な姿勢が抜きん出ている。沿海地方のナズドラチェンコ知事は、メディアをフルに活用して問題を広くアピールし、この国境協定についても、「破棄」を要求するといった極端な言動が見られた。これに対して、ハバロフスクのイシャーエフ知事は、基本的に行政ルートを使ってフォーマルな形で要求する形をとっていた。イシャーエフは「私は国境協定の見直しが必要だと言う者も、中国の投資だけがロシア極東を救うと考えている者も、同様に理解できない」⁴³といった慎重な言い回しをとり、中国船がアムール川を航行するという問題については、これを許可制にする政令を地方で定めるかたちで対応するという立場をとった。

国境問題に対する、この両地方知事の態度の相違に関しては、両地方の対中依存度の相違という点からも説明できるが⁴⁴、これまで述べてきた中央・地方関係と、地方権力構造の相違からも一定の説明ができるであろう。すなわち、ハバロフスク地方は行政上、極東地域の中心地としての地位を持っており、またイシャーエフ知事は、極東地域の地方政府リーダーたちによって形成されたロビー団体である「極東ザバイカル地域間協会」の議長である。こうした条件を反映して、イシャーエフ知事のロビーイング方法は多くがフォーマルで制度的なものであり、また極東地域としての一体性を持って中央に圧力をかけ、要求していくものであった。

これに対して沿海地方のナズドラチェンコ知事は、中央との間で個別のかつインフォーマルなかたちで取引をする傾向が強く、また、メディアを使って問題を大きくアピールするとともに、モスクワでの人脈を使って影響力を行使する手法を多用した。沿海地方にとっては、行政ルートを使ったロビーイングでは、ハバロフスク地方の後塵を拝してしまう。中央にとっての沿海地方の重要性は、極東における産業的中心地であり、また、太平洋艦隊の基地であり物流の要でもあるウラジオストック港を擁する戦略上の要所としての意義から生ずる。

また、沿海地方は、ウラジオストックやナホトカといった日本海に面した良港を持つことから、カニ漁や中古自動車取引などを通じて多くのインフォーマルな富が流入する構造を持ち、これは同地方におけるマフィアの発達と関係している。これを反映して、同地方の政治状況は常に不安定であり、しばしば「専制的」といわれたナズドラチェンコ知事の支配は、実際には様々な形で挑戦を受けていた。これに対し、ハバロフスク地方にはそうしたうまみのある利益の源はなく、沿海地方とは対照的に、イシャーエフ知事の支配は極めて安定的であった。こうしたことから、ナズドラチェンコ知事の姿勢はよりポピュリストリックになる傾向が強く、国境問題等についても、メディアを使ってこれを強くアピ

ールし、地元利益の擁護者として地元世論、あるいは中央に強くアピールすることは、政治的に利用価値の大きいものだったのである。

第三章 国境地域における緊張緩和にむけた動き

1 国境画定問題解決に向けた中央の戦略的対応

(1) ロシア極東地域における反中央・反中国的風潮の改善に向けた試み

ロシア、中国の中央政府によって両国の関係を下支えするものとして期待された国境地域間協力は、以上のように中国脅威論の台頭を招き、さらには両国の関係の最も重要な基礎である国境画定問題にまでその矛先が波及する事態にさえなり、一方、活況を呈した国境貿易は急減した。沿海地方をはじめとするロシア極東の諸地方は、中央にとって厄介なアクターとなった。ソ連時代の中央からの手厚い保護を失ったロシア極東の社会では、反中央の風潮が高まり、分離主義を求める言論さえ高まっていた。こうして中央は、この国境の問題によりきめ細かく対応し、またロシア極東の経済的、社会的な危機的状况に対応し、経済的挺入れを強化するかたちで地域政策を実施する必要性に迫られることとなった。中露東部国境画定作業は1997年までに完了しなければならないことになっており、また1996年にはエリツィン再選のかかった大統領選が予定されていたことにも促され、特に1990年代半ば以降、中央のこうした対応は積極的なものとなっていった。

国境における混乱に対しては、国境管理の強化や国境における犯罪の取締りを強化すると同時に、国境貿易や中国人労働力の利用をより制度化していく努力が進められた⁴⁵。1993年には輸入関税の導入と移民管理制度が導入され、同年末には外国人労働者の雇用にライセンス制が導入された。また、先述のように1994年から一般の中国人によるビザなし訪問を廃止するなど、国境の管理は強化された。しかし、関税等の導入はむしろ「担ぎ屋」貿易を増大させたし、ビザなし交流の廃止後も、中国人たちは、ロシア人の担ぎ屋を雇ったり、あるいは団体旅行者として入国した後に滞在登録しないまま姿を消すなど、様々な方法で国境管理をすり抜けていた。中国側もこの問題に対応し、1995年には、中国で、中国の旅行業者にロシアへの渡航者を必ず中国に帰国させるよう義務付ける政令を出すなど対処を始めた。さらに1995年2月には「ロシア連邦国境警察と中華人民共和国公安部との間の協力に関する」協定が締結され、両国の国境警備隊との間で武器や麻薬、外貨などの不法な取引や国境侵犯に関して情報を交換し、これらに対する共同行動をとることができるよう制度化された⁴⁶。これ以降、こうした国境警備隊間の協力体制は着実に進展していった。

また、脱税や犯罪等の温床になりやすい「担ぎ屋」貿易やバーター取引への依存が国境貿易の混乱と急減の一因であると指摘されたことから、国境管理の強化という方向だけでなく、国境貿易自体をよりフォーマルなものに変えようとする方針がとられた。1994年のチェルノムィルジン訪中の際の中露共同声明では「国境と地域間の経済協力が中露の貿易経済関係の大きな構成要素であることが確認された。地域レベルにおける生産協力、投資協力、その他の取引関係を促進し、その法的基礎を改善するという希望が強調された」とうたわれた。特に、国境貿易をバーター取引からハードカレンシー決済にすることなどが話し合われ、「中露国境管理体制に関する政府間協定」が締結されている。この他、エネルギー協力や兵器輸出など、より高度な分野での協力が促されるようになっている。

しかし、担ぎ屋にしてもパーター取引にしても、ロシア極東地域に依然相当の需要がある以上、これを減少させることは困難であり、とりわけ担ぎ屋貿易は、様々な形で法や管理体制をくぐりぬけ、継続された。また、4000キロ以上もある国境を管理することはもとより困難であり、数々の取り締まりにもかかわらず不法入国者も後を絶たなかった。これは当然、犯罪の流入にもつながった。

他方、中央の地域政策も、1990年代半ば以降変化を見せていた。1996年6月3日付大統領令第803号によって「ロシア連邦の地域政策における基本的規定について」が承認され、中央の地域政策の方向性が包括的に定められることとなった。そこでは、ロシア連邦における地域政策の基本的目標として次のような点が挙げられている。①ロシアにおける連邦制の経済的、社会的、法的、組織的基礎の保障と単一の経済空間の創出、②諸地域の経済的能力に関わらず、憲法に規定された共通した最小限の社会水準と平等な社会保障を確保し、社会的市民権を保証する、③地域の社会的経済的発展の条件の平等化、④環境汚染の防止とその被害の解消、⑤特に重要な戦略的意味を持つ地域の優先的な開発、⑥地域の自然気候的特性の最大限の利用、⑦地方自治の保護、である。先述のように、それまでの中央の地域政策は、各地域が持つ固有の問題、固有の条件に対して実効的、戦略的に対応する視点を欠いており、一様にリベラルな改革を押し付ける傾向が強く、その一方で、経済的な合理性よりも政治的な支持獲得という思惑から、個々の地方に財政支援や権限分与を譲り渡すという、矛盾した性格を持っていた。しかし、地域間格差の一層の拡大、国家経済の断片化といった問題が深刻化したこともあり、地域ごとに対する戦略的な対応が重視されるようになった。

とりわけ、この「ロシア連邦の地域政策における基本的規定について」の中で「地域政策の実現の形態の中で特別な位置を占める」ものとして最も重視されていた政策手段が、いわゆる「地域社会経済発展連邦特定目的プログラム」であった。これは、1995～96年頃から本格的な策定・実施が始まり、2001年までに46のプログラムが採択されている。3年から5年、あるいは10年といった中長期的な期間で、地域の優先的課題の解決のため策定されるものであり、年毎の中央の予算法の中で各プログラムへの連邦予算の割当が規定されている。中央による地方への財政的支援の手段としては、中央の予算からの移転資金や補助金、ローンなどがあるが、こうした単なる財政の再配分や当座の問題への対処ではなく、国家レベルの中長期的展望に立った、より戦略的な地域政策の手段として、諸地域固有の問題の解決と市場経済に対応した地域経済の構造的な再編に向けられたのがこれらの地域発展プログラムであった⁴⁷。その多くは地方単位でのプログラムだが、次に触れる「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」のように、より大きな地域単位のものもある。

(2)「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」の策定と国境問題の解決に向けた試み

以上のように、混乱していた国境管理や国境貿易の問題は、少しずつ改善されていった。しかし、すでに述べたように、中国脅威論や国境問題に本格的に対処し、ロシア極東地域を国境の地域間協力という方向に促すためには、ロシア極東の経済的、社会的脆弱性の改善、復興という課題に取り組む必要がある。極東ザバイカル地域間協会の議長であるイシャーエフ知事は、かねてから、中央政府が責任を持ち、ロシア極東の各地方と協調関係を築きながら、ロシア極東地域の総合的な開発計画を策定し、実施するよう要求をしてきた。中央政府がこうした課題に積極的に対応する姿勢を見せたのは、1996年の春であった。

1996年4月のエリツィン訪中では、中露首脳による「中国とロシアの戦略的パートナーシップ」が宣言されることとなったが、この中国訪問の直前、エリツィンはハバロフスクに立ち寄っている。ここでエリツィンは、ハバロフスク

地方との間で、中央と同地方との関係を明文化した「権限分割条約」⁴⁸を締結し、同時に「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」を推進する大統領令を出し、これを責任もって進めていく旨を言明した。同計画は、「極東ザバイカル地域間協会」がロシア経済省と協力して作成したものであり、極東の社会・経済危機克服のための緊急措置や、構造改革、極東地域のアジア太平洋地域経済への参入といった課題が盛り込まれた、ロシア極東地域の長期的、総合的開発計画であった⁴⁹。またこの際エリツィンは東部国境画定問題について触れ、ハバロフスク近郊の二島の領有についてはこれを「堅持する」ことを確約する一方、沿海地方が堅持を訴えてきた領土については「憂慮は理解できる」としながらも「妥協」を示唆した⁵⁰。

沿海地方との間では権限分割条約は結ばれず、しかもこのハバロフスク訪問は、当初は沿海地方の首都ウラジオストクに立ち寄ってから訪中する予定を直前に変更したものであった。すなわちこれは一種の分断政策であり、中央政府とのよりフォーマルな関係を持ち、国境問題等に関してもより穏健な姿勢であったハバロフスク地方を中心にロシア極東地域と中央との関係を制度化し、その一方、中央に対してより強硬な態度をとる沿海地方のナズドラチェンコ知事を孤立させ、国境問題についての異論を押さえ込もうとするものであった。こうしてエリツィンはハバロフスクから中国に向かい、「戦略的パートナーシップ」という言葉をもって中国とロシアの親密な関係をアピールすることになるが、この言葉はエリツィンにとって、国際社会に向けてのアピールであるとともに、ロシア国内の反中国的なムードを抑え込む意図を持ったものでもあったと考えられる。

この後中央政府は、沿海地方のナズドラチェンコ知事の発言を抑え込み、その権力基盤を崩そうとする様々な手段を講じることになる。同年 8 月には、ナズドラチェンコが連邦予算を横領したという疑惑がメディアで大々的に報道され、またエリツィンが沿海地方のエネルギー危機に関してナズドラチェンコが職務を十分果たしていないと警告し、さらに、かつてナズドラチェンコによって排除されたチェレブコフ・元ウラジオストク市長の復帰が命じられるなどの動きがあった。これら一連の動きの裏には、チュバイス大統領府長官ら中央の一部の幹部による政治的な思惑が働いていたとされる⁵¹。さらに 1997 年 1 月には、ナズドラチェンコ知事に、国境問題を含む全ての中ロ関係に関する声明を外務省と調整するよう義務づける大統領令が出され⁵²、また 1997 年 6 月には沿海地方連邦保安局（旧 KGB）局長であるコンドラートフが、沿海地方大統領代表に任命され、同地方における中央からの財政の分配、輸出クウォータの決定、全てのハードカレンシーでの決済の監督など強大な権限が与えられるなど⁵³、ナズドラチェンコ知事への包囲網が築かれていった。

しかし、このような沿海地方への強硬な統制の動きは、他の地方政府の警戒を呼び起こした。ルシコフ・モスクワ市長ら有力な地方指導者たちが、沿海地方のケースは中央による地方統制強化の端緒であると主張し、ナズドラチェンコを擁護した⁵⁴。他方、先の「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」に対する中央政府の姿勢は、大統領選でエリツィン再選が果たされた後に、全く消極的なものとなっていった。同プログラムに要する資金のうち 20~30%は中央の予算から計上されるはずであったが、早くも 1996 年 9 月の段階で、当時中央省庁間で合意された 1997 年度予算案がその 4%しか計上していないことがわかり、プログラムの実施機構も全く未整備であったため、イシャーエフ知事はチェルノムイルジン首相に抗議の手紙を送っている⁵⁵。結局、実際に中央から送られた資金は、最初の二年間で、プログラムに規定された額のわずか 12.2%であった。これは当然イシャーエフ知事の反感を買った。同知事は国境問題に対する態度を硬化させ、1997 年 6 月のロシア政府の訪中団への参加を拒否する事態となった⁵⁶。

「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」は、中央が初めてロシア極東地域に対する戦略的で一貫性のある地

域政策を策定し、実施を始めたものとして大きな期待が寄せられていたが、実際には、各地方の要求を盛り込んだ総花的なものであり、中央の財政支援の額も非現実的であることが、当初から指摘されていた。結局のところ同プログラムも、大統領選や国境画定問題で当面の地方の政治的支持を得ようとした空手形でしかなかったのだといえる。

2 国境画定「完了」以後の展開

(1) 地方レベルの国境地域間協力の活発化

このように中露東部国境画定問題は、1997年末という期限を前に厳しい状況に陥ったが、1997年11月のエリツィン訪中の際に「中露東部国境の画定完了」が宣言されることで一応の解決を見た。結局、ハバロフスクが要求していた二島を含む、国境河川に浮かぶ三島の領有権の決定については棚上げとなり、引き続き協議が継続されることになった。また、沿海地方が主張していた図們江河口付近の領土については、直前に中国側が譲歩したこともあり、これをほぼ中露でほぼ半分ずつ分け合うというかたちで落ち着いた。この譲歩によってソ連兵の墓地やハサン湖などがロシア側へ残り、また中国がここに港を建設することは不可能になったとされ、沿海地方にとって一応受け入れ可能な形となった⁵⁷。中国側は、ロシア側の状況を見て、これ以上追い込むのは得策ではないと判断し、一定の妥協をしたようである⁵⁸。

この「東部国境画定完了」を機に、地方政府を主体とした中露国境の地域間協力のための制度的基盤が整備されていた。この1997年11月の中露共同声明では、「国境河川の島嶼・付近水域の共同利用の原則に関する協定」が締結された。これによって、この協定で中国側に引き渡された島々でも住民が引き続き経済活動を行うことができることとされた。国境の地域間協力に関して重要なのは、この際に「ロシア連邦構成主体行政府と中華人民共和国地方政府間の協力原則に関する協定」が締結されたことである。これによって、中露国境の地方政府が、国境地域間協力に関してより自律的に取り決めるのできる体制が作られることとなった。さらに、翌1998年1月には「中露国境地域間経済貿易協力調整委員会」が設立されている。これは、ロシア極東地域と中国東北部の地方政府の副知事によって構成される組織である。同委員会では、年一回の会合が開かれ、国境地域間協力を進展させるための具体的な課題や問題について話し合われ、地域間協力に関する協定の草案の策定するといった活動が行われるようになった。ロシア側では極東ザバイカル地域間協会にこの委員会の事務局が置かれている⁵⁹。

また、これを期に知事たちの対中協力に関する姿勢にも変化が見られるようになった。特に、これによって地元における国境問題が完全に解消された沿海地方のナズドラチェンコ知事は、1998年1月のインタビューで、かつてのように外国勢力への脅威には全く触れることなく、日本、中国、韓国、アメリカといったアジア太平洋諸国との関係がここ数年いかに高まっているかを示し、アジア太平洋諸国との関係強化に対する、これまでにない楽観的な姿勢を見せている⁶⁰。さらにこの時期から、沿海地方政府は、中国と日本を結ぶ物流の要として、ザルビノやポシエツトといった港を含むハサン地区を開発することに、より積極的な姿勢を見せることになる。1998年1月には、ハサン地区の社会・経済の発展に関する各省庁間の小委員会を設立や、2000年までのハサン地区開発プログラムの作成などが盛り込まれた「沿海地方ハサン地域発展振興のための方策について」という指示書が、ナズドラチェンコによって提出され、停滞していたザルビノ港開発と中国への輸送ルートの整備に向けた動きが急速に活発化した⁶¹。

結局のところ、国境画定問題は、地方知事にとって、政治的に利用できるものであったと同時に、その政策的な自由度を奪うものでもあったのだといえる。同時に、中央政府の方も、この問題をめぐる中央・地方間の対立に一定の決着

がつくことによって、地方に政策的な自由度を与える余裕を持つことができたのだと考えられる。このように、国境問題の解決が、中央と地方の行動を、地方政府を主体とする中国との国境地域間協力の方向に促すために、非常に重要な意味を持ったのである。

(2) ロシア金融危機以後の中央とロシア極東——プリマコフ政権下における協調関係の形成

1998年8月のロシア金融危機とそれに伴うプリマコフ政権の成立は、それまでの中央・地方関係のあり方に大きな転機をもたらした。金融危機の中、多くの地方で、全く独自に価格統制や食料品の域外持ち出し禁止などの自衛策がとられたことにより、「連邦の崩壊」が取りざたされた。これを期に、それまで中央の影響力に対する自律性を求めている諸地方政府が、より国家との一体性を志向しはじめた。沿海地方のナズドラチェンコ知事さえ、この危機に際して、連邦の「政治的・経済的・財政的統一」を唱えた⁶²。

翌9月に発足したプリマコフ政権が第一に掲げたのは、マクロ経済の安定を重視したそれまでのリベラリズム的な経済政策を、より実体経済の育成に重きを置いた政策へと転換させることであった。このような政策転換はロシア極東地域の指導者たちが一貫して求めてきたものであった。とりわけ農産物の輸送費用の引き下げ、農業部門の負債の再構成、燃料エネルギー部門のローン支払いの繰り延べといった危機回避のための諸措置は、ロシア極東地域の知事たちに高く評価された。

地方との関係の再構築という方針も、プリマコフ政権において重視されたものであった。地方知事の入閣が進められるとともに、内閣に幹部会(prezidium)が設置され、イシャーエフ知事ら各地域の地域間協会の議長がこれを構成することとなった⁶³。この内閣の組閣の際には、ナズドラチェンコ知事に対しても地方政策担当副首相への要請があったという⁶⁴。このような地方勢力取り込みの一方で、憲法や現行法に違反すると判断された知事を罷免できる法を採択する必要性を主張し⁶⁵、また知事公選を廃止し、大統領の推薦に従って地方議会が選出する形にする方針を打ち出すなど⁶⁶、地方政府への垂直的な統制力を強化する意向もプリマコフは示している。

プリマコフは1999年1月の「連邦関係の発展に関する全ロシア協議会」での演説において、ロシアの連邦制を根本的に改革するその方向性を明確に示した。ここでプリマコフは、連邦制とは『分権』ではなく、むしろ『統合』を意味するのだと語り、中央地方間の垂直的権力構造の構築の必要性や、中央・地方間の財政関係の客観化、地方における徴税の強化、さらには89ある地方政府の数の削減など、後にプーチン政権で進められる改革とも近い方向性がそこに見られた⁶⁷。

1998年11月にハバロフスクで行われた極東ザバイカル地域間協会の会議において、プリマコフは、「我々が極東地域を発展させなければ、ロシアは強大ではあり得ないし、今後大国としてあることもできない」と発言し、その一方、先述の極東ザバイカル長期発展プログラムに関しては、これに盛り込まれた予算は「非現実的」であり、中央にその資金はないと言明し、その資金に関しては地元の徴税を強化することで対処しよう知事たちに促した。その一方で、知事たちの当面の懸案事項である、公的部門における労働者への賃金の支払い、あるいは軍人への年金・手当の支払いといったことは、確実に履行するとしている⁶⁸。このようにプリマコフは、中央の財政難を率直に認め、中央政府が責任を取ることのできる範囲を明確にし、それ以外の領域については地方政府の自助努力や地方政府間の協力で対処しよう委ねている。しかし同時に、98年末にクアラルンプールで行われたAPEC会議にナズドラチェンコやイシャーエフを同行させ、ハバロフスクの軍需工場で製造している戦闘機の売り込みを後押しするなど、「自助努力」への支援を行

っている⁶⁹。

プリマコフの地方政策は、一方で地方政府に対する垂直的統制を強化する側面があるとはいえ、ナズドラチェンコ知事やイシャーエフ知事らは、プリマコフ政府に対してこれまでにない信頼を表明し、協調的な態度をとるようになっていった⁷⁰。例えば、1998年12月の『ウラジオストック』紙によるナズドラチェンコのインタビューでは、金融危機後の厳しい経済・社会状況にも関わらず、非常に楽観的な展望が語られている。すなわち、その適度な価格統制が、国内の経済連関の回復、沿海地方の生産物の市場競争力の改善をもたらし、また、企業への課税軽減といった措置が实体经济を回復させる。こうして99年の前半こそ財政赤字が増えるであろうが、後半からは生産、商品、サービス、雇用の増大が見られるだろうとの見通しを示している。その中でも、「新しい産業政策は主として輸出と輸入代替の支援を志向するものとなり、それが経済の実体部門に対する国家の影響力の強化することに関する一連の措置に含まれることとなる」として、国家の管理・支援を得た協調関係の中で対外経済戦略を進める環境が形成されたことへの大きな期待を見せている⁷¹。

プリマコフは1999年4月に解任され、同政権は短命に終わった。それは本格的な対アジア政策、ロシア極東地域政策を構築し、発足させるまでにはいたらなかったものの、实体经济の復興に力を入れる方針を打ち出し、地方との協調関係を築き、中央政府の責任の領域を明確にしなが、その範囲で地方における危機・懸案事項に的確に対応し、同時に、地方の自助努力の領域に対しても一定の支援を行ったことなどにおいて、評価されるべきであろう。さらに、中央・地方関係の再構築・制度化という方針を打ち出したことは、この後プーチン政権で開始される改革に向けた方向付けを行うことになったといえる。

おわりに

「はじめに」で触れたように、ゴルバチョフが「ウラジオストック演説」において示したのは、中国を初めとするアジア太平洋諸国との関係改善と貿易拡大といったことだけではなかった。その前提として、ロシア極東地域を「高度に発展した国民経済コンプレックスに変えなければならない」と訴え、同地域が持つ固有の条件、固有の問題を具体的に指摘し、輸出指向型工業化を含む開発の方向性を示していたのである。しかし、翌年策定された「2000年までの極東経済地域、プリヤート自治共和国およびチタ州の生産力総合発展長期計画」が放棄された後、中央は、長らくこうしたロシア極東地域の統一的かつ戦略的な地域政策に関して無関心であった。ソ連末期に諸々の「経済特区」をエリツィンが支持したことは、そうした地域開発に対する責任ある態度というものとは似て非なるものであり、経済的合理性を軽視した、当面の支持獲得のための政治的譲歩に過ぎなかった。こうした姿勢は、ある意味でロシア連邦成立後の中央の地方に対する姿勢の原型となったといえる。

1992年に始められた急進的市場経済化の改革は、いくつかの意味で、その後の国境地域における対中関係の緊張の遠因となった。すなわち、ハイパーインフレが地域間経済連関の断絶と深刻な消費財不足、生産の縮小を招き、対岸の中国との、バーター貿易のような前近代的な取引に過度に依存せざるをえなかったため、国境管理の未整備とも相まって、多くの粗悪品や犯罪の流入につながり、中国に対する不信感、脅威感を増幅させた。また、地元経済や住民の生活自体が危機に瀕するという状況の中で、国際化、市場経済化を志向した改革志向の「学者政権」がその力を発揮する余

地はなくなり、むしろ国際化、市場経済化に向けた地元経済の再編という課題を後回しにし、地元エリートの権益の擁護を重視し、中央へのロビーイングによって財政を調達しようとするような、保護主義的政権への転換を促すこととなったのである。

しかも、自律性を高めた地方政府に対して中央がとった対処の仕方は、各地方ごとの個別かつインフォーマルな取引に依存する傾向が強かった。このような関係の中では、地方政府リーダーたちの要求は、一層個別かつエゴイステイックになることが促された。こうした状況で、国境問題のような地方側の「大義」が主張できるような問題は、常に政治争点化されがちであった。地方は国家支援に頼ろうとする一方、国際化、市場経済化に向けた地元経済の再編へのモチベーションは強くないため、結果として地方経済の復興は遅れることとなる。そのため、対岸の中国との経済格差は拡大し、自らの脆弱性の認識は強まり、中国に対する脅威感は増大することとなる。

元来、ソ連時代の経済システムの中で、ロシア極東地域は地域間・地方間の経済連関によって繋がれた統一体としてあったのであり、そのため、国際化・市場経済化に対応した同地域の構造転換は、この統一性の下に戦略的に実施する必要があった。国境の地方におけるこうした対中脅威感を緩和し国境の地域間経済交流の促進するためにも、こうした統一かつ戦略的な計画を中央が政策として策定し実施する能力を持つことが必要であり、同時に、自律性を高めた各地方政府との間の協調関係を確保することが必要であった。

1996年4月からの展開は、国境画定作業の期限やエリツィン再選のかかった大統領選にも迫られ、こうした統一的、戦略的なロシア極東地域の開発計画を実施すると同時に、同地域の諸地方政府との関係を制度化する姿勢を中央が打ち出したということの意味した。すなわち、極東ザバイカル地域間協会の議長であるハバロフスク地方のイシャーエフ知事との間で権限分割条約を結ぶとともに、同協会の関与で作成された「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」に大統領としての承認を与え、他方で、国境問題その他についてよりインフォーマルかつ強硬なかたちで中央への反対姿勢を示していた沿海地方のナズドラチェンコ知事の発言を抑え込み、知事を排除することを画策したのである。しかし、中央はナズドラチェンコ知事の支配を覆すことができなかつたばかりか、「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」に対しても、事実上放棄するにいたつた。結局のところ同計画も、かつての「経済特区」に対するエリツィンの支持がそうであったように、地域の発展に対する責任ある姿勢というよりは、当面の支持獲得のための政治的譲歩に過ぎなかつた。この過程において、中央はこうした地域開発計画を実効的かつ戦略的なかたちで策定し実施する能力とリソースを欠いており、同時に、地方からの反対を抑える力も持たないことが、改めて示されたのだといえる。

国境協定に関していえば、そもそも1991年の協定締結に至る中ソ間の交渉は、中央政府の次官級の交渉であり、地方政府代表者の関与はなかつた。地方政府が関与できるようになったのは、原則が批准された後の確定作業においてのみであり、批准にあたって、少なくとも当の地方住民には地元の土地が削られることも知らされていなかつた。すなわち、協定の締結は、基本的に中央政府レベルでの国際政治上の認識と戦略のみに基づいたものだったといえる。しかしその一方で、国内ではそのような中央政府の独占的な決定を国家の決定として国内に強制しえた中央集権システムが解体し、中央の地方に対する統制力はきわめて弱くなったと同時に、むしろ協定を政治争点化させることが促されるような中央・地方関係のあり方が形成されることとなった。1997年11月の国境画定の「完了」直前の中国側の譲歩が、ロシア国内の状況からこれを追い込むのは得策でないとする中国側の判断によって引き出されたのだとすれば、むしろそうしたロシアの中央政府の「弱さ」が、国境画定作業に関する合意をもたらしたという、ある意味で皮肉な結末であったといえよう。

しかし、地方知事にとって国境問題が政治的な駆け引きの材料としての性格を持っていたことは、逆に言えば、そこには常に妥協が成立する余地があることを示している。国境協定の「破棄」要求を示唆する一方で、図們江計画を受け入れ可能な形で改訂するよう交渉し、吉林省と国境協力について交渉していたことは、そうしたプラグマチズムを示している。ナズドラチェンコは1996年4月のエリツィン訪中に同行しており、この帰国の際には「国境問題は91年協定によって基本的には解決した」との発言さえしていた⁷²。ここからも、国境問題が知事の政策的自由度を縛るものであったことがわかる。だからこそ、こうした「建前」から開放された1997年11月以降、ナズドラチェンコは中国との物流ルート整備に積極的な姿勢に転じたのである。

一方、中央政府の方も、1992年のエリツィン訪中の際には「ロシアは単一かつ不可分である」として、こうした地方政府レベルが自律的な国際戦略をとることを否定する姿勢をとっていたが、この1997年11月を期に、地方政府に国境地域間協力に関する自律的なイニシアチブがとれるよう、制度的整備を行うかたちへと変化したのである。こうして見れば、本来、中央・地方の戦略とモチベーション次第では、両者の間には対中国協力をめぐる協調の余地が十分にあり得ると考えることができる。

1998年8月に成立したプリマコフ政権における展開は、そうした中央・地方間の可能性を示唆するものであったといえる。ここで、中央ははじめてそれまでの自由主義的な経済政策から、産業育成的な方向へと転換させる姿勢を示し、また地方との協調の枠組みを形成するとともに、中央・地方関係を制度化する方向性を示した。そして、地方の方も、金融危機における混乱を目の当たりにして、中央との協調を求めるモチベーションをもったのである。この後、エリツィンに代わってロシア連邦大統領となるプーチンが、就任当初からこの中央・地方関係の改革に乗り出し、また、「アジア重視」の姿勢の下、棚上げにされた「極東ザバイカル経済社会長期発展プログラム」を、実行可能な形で改訂する作業に取り掛かることとなる。このプーチンの政策に関しては別項に譲ることとする。

表1：中露国境の地方の人口動態（単位：万人）

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ハバロフスク地方	162.3	161.0	159.7	157.7	156.1	154.6	153.5	152.3	150.6	149.6	162.3
沿海地方	230.7	229.9	228.5	227.1	225.3	223.4	221.4	219.4	217.2	215.5	230.7
黒龍江省	3608	3640	3672	3694	3728	3751	3773	3792	3689	3811	3813
吉林省	2532	2555	2574	2588	2610	2628	2644	2658	2728	2691	2699

出所：『ロシア統計年鑑』、『中国人口統計年鑑』

表2：ハバロフスク地方、沿海地方の対中貿易額（上段）、および各地方の全貿易額に占める対中貿易額の割合（下段）の推移（百万ドル/％）

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ハバロフスク (輸出)	80.6	161.4	31.1	32.7	496.6*	82.4*	632.9*	131.8	524.0	1402.1*	620.4*	876.9
	21.7	31.3	7.7	5.9	58.3	12.0	61.1	25.2	39.8	68.3	44.6	51.2
地方 (輸入)	33.7	230.1	22.4	45.9	49.2*	67.2*	52.2*	33.3	30.3	34.2*	71.5*	96.3
	26.8	64.4	17.2	15.9	19.9	23.2	27.8	22.1	21.5	20.4	32.2	33.1
沿海地方 (輸出)	106.8	187.3	59.0	43.7	111.0	185.6	159.0	160.6	284.0	195.0	284.2	366.0
	30.3	30.1	13.6	6.9	18.5	16.2	17.5	18.6	28.5	15.5	28.6	39.1
(輸入)	320.0	115.4	24.0	67.1	90.7	129.2	91.0	83.6	92.0	117.0	323.3	354.8
	55.1	48.7	15.4	11.0	14.4	14.8	16.8	22.7	24.5	22.4	40.0	36.8

注：*サービス貿易を除く

出所：『ロシア東欧貿易調査月報』2002年11月号、『ロシア東欧経済速報』2004年6月5日第1296号

表3：黒河、綏芬河の中露国境を通過した人・貨物の推移（人数／人：貨物／ト）

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
黒河	863	11,181	80,495	130,892	268,645	591,796	741,863	306,161	376,773	409,410	505,093	501,293	524,284
貨物	2,208	37,041	180,935	177,499	232,248	416,780	543,432	230,764	158,557	153,731	184,638	182,769	275,328
綏芬河	24,553	32,982	63,041	71,255	137,054	587,831	628,673	403,074	404,784	485,059	551,088	467,572	582,945
貨物	997,088	1,183,172	1,113,946	813,765	1,006,765	1,226,366	1,304,215	888,117	822,068	1,024,987	1,467,013	1,671,235	2,163,608

出所：黒河市人民政府ウェブページ(<http://www.heihe.gov.cn/bmkouan/keyunbiao.htm>)、

綏芬河市人民政府ウェブページ(<http://www.suifenhe.gov.cn/zwzc/tjzl/1987-2003.htm>)

- ¹ M.S.Gorbachev, *Izbrannye Rechi i Stat'i*, vol.4, Moskow, Izdatel'stvo Politicheskoi Literatury, 1987, pp.19-34.
- ² ロシアと最も長い国境を接する黒龍江省だけでも、ロシア極東地域で最も人口の多い沿海地方の18倍、ハバロフスク地方の25倍の人口がある。また人口密度でも、沿海地方が12.8人/km²、ハバロフスク地方が1.9人/km²であるのに対し、黒龍江省は81.3人/km²、吉林省は144人/km²と格段に高い。(以上は2002年のデータ)
- ³ Galina Vitkovskaya, Zhanna Zayonchkovskaya and Kathleen Newland, "Chinese Migration into Russia," Sherman W. Garnett, ed., *Rapprochement or Rivalry: Russia-China Relations in a Changing Asia* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000), pp.353-355.
- ⁴ *Nezevisimaia Gazeta*, 31 January, 1997.
- ⁵ 以下の経緯は、毛里和子『中国とソ連』岩波書店、1989年、88-96頁。
- ⁶ *Izvestia*, 27, October, 1992.
- ⁷ *Itar-Tass*, 18 December 1992.
- ⁸ 丁士晟『図們江開発構想：北東アジアの新しい経済拠点』創知社、1996年。
- ⁹ Pavel Minakir, "The Russian Far East: From a Colonial to a Borderland Economy," Steven Kotkin and David Wolff, eds., *Rediscovering Russia in Asia: Siberia and the Russian Far East*, M.E. Sharpe, 1995, p.174.
- ¹⁰ *Utro Rossii*, 14 February, 1992.
- ¹¹ *Sovetskii Sakhalin*, 6 February 1992
- ¹² *Tass*, 25 December, 1992
- ¹³ *Tass*, 5 April, 1991
- ¹⁴ *Interfax*, 1 July 1992
- ¹⁵ *ibid.*
- ¹⁶ *Tass*, 13 September, 1990.
- ¹⁷ V. Shekhovtsov, B. Shestakova and M. Gromov, "Sbovodnye ekonomicheskie zony: mirovoi opyt i perspektivy v Rossii," *Voprosy Ekonomiki*, №10, 2000, p.112.
- ¹⁸ Minakir, op. cit., p.176.
- ¹⁹ 以上の経緯は次の論考に詳しい。藤本和貴夫「現代ロシアにおける地方政治」『国際政治』第104号、1993年、136～150頁。
- ²⁰ *Rossiiskaya gazeta*, 28 September, 1994.
- ²¹ *Utro Rossii*, 17 October, 1992.
- ²² *Tikhookeanskaya zvezda*, 14 October 1994
- ²³ *Tikhookeanskaya zvezda*, 13 March 1993.
- ²⁴ Viktor Larin, "Yellow Peril' again?: The Chinese and the Russian Far East," Steven Kotkin and David Wolff, eds., op. cit., pp.290-301.
- ²⁵ *Priamurskie vedomosti*, 23 April, 1994.
- ²⁶ Pavel A. Minakir, "Chinese Immigration in the Far East: Regional, National, and International Dimensions," Jeremy R. Azrael, Emil A. Payin, Kevin F. McCarthy, and Georges Vernez, eds., *Cooperation and Conflict in the Former Soviet Union: Implications for Migration*(RAND, CF-130-CRES, Santa Monica, California, 1996), p.94.
- ²⁷ Viktor Larin, "Kitai i Dal'nii Vostok Rossii v 1990-e gody: problemy vzaimodeistvia na regional'nom urovne," G. Vitkovskii and D. Trenin, eds., *Perspektivy Dal'nevostochnogo regiona: mezhstranovye vzaimodeistvia*, Carnegie Center, Moskow, 1999, p.75.
- ²⁸ 本田良一『揺れる極東ロシア 国境を行く』北海道新聞社、1996年、60～61頁
- ²⁹ 中露国境画定問題の詳細な経緯については、次の諸研究を参照されたい。Viktor L. Larin, *Kitai i Dal'nii Vostok Rossii v pervoi polovine 90-kh: problemy regional'nogo vzaimodeistvia*, RAN. Dal'nevostochnyi otdelenie, 1998. ;岩下明裕「中露『戦略的パートナーシップ』と国境交渉」伊東孝之・林忠行編『ポスト冷戦時代のロシア外交』有信堂、141-190頁。
- ³⁰ *Izvestiya*, 17 May 1994.
- ³¹ *Komsomolskaya pravda*, 6 August, 1993.
- ³² B. I. Tokachenko, *Rossia - Kitai: Vostochnaia granitsa v dokumentakh I faktakh*, Izd-vo "Ussuri", 1999, p.290.
- ³³ 例えばLarin, "Kitai i Dal'nii Vostok Rossii v 1990-e gody..."を参照。
- ³⁴ Peter Kirkow, *Russia's Provinces: authoritarian transformation versus local autonomy?*, St.Martin's Press, INC., 1998, pp.23-28.
- ³⁵ Minakir, op.cit., p.179.
- ³⁶ 杉本侃「地域開発の実例—図們江開発の問題点と現実性—」『ロシア連邦極東地域研究』日本国際問題研究所、1996年、113～114頁。
- ³⁷ 環日本海経済研究所編『北東アジア 21世紀のフロンティア』毎日新聞社、1996年、191頁。
- ³⁸ この経緯については、坂田幹男「ロシア極東経済の現状とザルピノ開発」本田健吉、韓義泳、凌星光、坂田幹男、前掲書、250～251頁、あるいは辻久子「ザルピノ港開発プロジェクトの展望」『ERINA REPORT』 vol.15、24～25頁を参照。
- ³⁹ *Tass*, 3 April, 1995.
- ⁴⁰ *Finansovye Izvestiia*, No.94, 30 November, 1995.
- ⁴¹ *Rossiiskaya Gazeta*, 17 August, 1995.

-
- 42 *Vladivostok*, 24 August, 1995.
- 43 *Segodnia*, June 25, 1996.
- 44 岩下明裕「多様化する中口国境における経済と外交」大津定美編著『北東アジアにおける国際労働移動と地域経済開発』ミネルヴァ書房、2005年、385頁。
- 45 以下は、Vitkovskaya, Zayonchkovskaya and Newland, op.cit., pp.357-358.を参照。
- 46 *Itar-Tass*, 11 February, 1995.
- 47 V.S.Varlamov,A.I.Treivish, "Federal'nye Tselovye programmy razvitiia regionov Rossii i ikh rol'v smiagchenii mezhregional'noi asimmetrii," <http://ieie.nsc.ru/~taxis/varlamov.htm>
- 48 この「権限分割条約」は、1994年3月にタタールスタン共和国したのが最初であり、98年の半ばまでに89の地方のうち46との間で締結された。
- 49 環日本海研究所訳『ロシア極東ザバイカル地域長期発展プログラム』、大蔵省印刷局、1997年。
- 50 *Tikhookeanskaya Zvezda*,26 April,1996
- 51 *Nezavisimaya Gazeta*,October 3,1996.
- 52 *Nezavisimaya Gazeta*,February 8,19976.
- 53 *Nezavisimaya Gazeta*,June10,19971.
- 54 *Itar-Tass*,4 July,1997.
- 55 *Tikhookeanskaya zvezda*,24 September 1996
- 56 *Interfax*, 24 June, 1997.
- 57 *Nezavisimaya Gazeta*,November 26 1997.
- 58 *Literaturnaya Gazeta*, 4 February, 1998 No 5.
- 59 極東ザバイカル地域間協会ウェブページ(http://www.assoc.fareast.ru/fe.nsf/pages/fecon_atrconj_loc4.htm)
- 60 *NG-REGIONY*, No.1, 1998.
- 61 『ERINA BUSINESS NEWS』1999年3月号、環日本海研究所、1～3頁
- 62 *Itar-Tass*,10 September,1998.
- 63 *Rossiiskaya Gazeta*,2 October,1998.
- 64 *Vladivostok News*,25 September, 1998.
- 65 *Rossiiskaya Gazeta*, 30 September, 1998.
- 66 *Izvestiya*,23 February,1999.
- 67 *Rossiiskaya Gazeta*,27 Januray,1999.
- 68 *Vladivostok*,24 November,1998; *Itar-Tass*,19 November,1998.
- 69 *Tikhookeanskaya zvezda*,9 December,1998.
- 70 *Utro Rossii*,24 November,1998; *Tikhookeanskaya zvezda*,9 December,1998
- 71 *Vladivostok*, 29 December, 1998.
- 72 *Vladivostok*, 6 May, 1996.