

ロシアのエネルギー安全保障観 — 国家政策文書の分析を通じて —

防衛研究所 地域研究部 米欧ロシア研究室長 兵頭慎治

要旨

資源大国であるロシアは、自らの安全保障問題において「エネルギー」をどのように位置付けているのであろうか。そもそも、ロシアの国家政策において「エネルギー安全保障」という政策概念は存在するのであろうか。また、一般的によく言われるように、ロシアはエネルギーを政治的な道具として利用しようとしているのであろうか。以上の問題意識に基づき、本稿は、主として、ロシアの国家政策文書の分析を通じて、ロシアのエネルギー安全保障観について明らかにする。

2006年1月に発生したウクライナへのガス供給停止問題を受けて、国際社会においてロシアは資源供給国としての信頼性が問われることとなった。これを契機として、ロシアは「エネルギー安全保障」を政策概念として捉え、2006年のサンクトペテルブルクG8サミットにおいて、「世界のエネルギー安全保障」と題する政策文書を策定する。その後、2008年に策定された「ロシア連邦の対外政策概念」において「エネルギー安全保障」をロシア外交の中で初めて位置付けるとともに、資源供給国としての信頼性を確保することがロシアの対外政策上の重要課題であるとの認識が示された。

さらに、2009年5月に承認された「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」においては、国家の発展を通じてロシアの安全を確保するという新しい安全保障観の下、ロシアの国家安全保障にとってエネルギー問題の重要性が高く位置付けられるようになった。このように、国力に直接影響を与えるという意味において、エネルギーはロシアの安全保障を規定する重要な要素であり、持続的な経済成長を維持するためには過度な資源依存が危険であると認識するようにもなった。ロシアにおいては、政策概念としてのエネルギー安全保障は最近生まれたものであり、未だ成熟していないが、経済成長がロシアの安全保障上の優先課題である以上、今後ともこの概念は強化されていくであろう。

はじめに

資源大国であるロシアは、自らの安全保障問題において「エネルギー」をどのように位置付けているのであろうか。そもそも、ロシアの国家政策において「エネルギー安全保障」という政策概念は存在するのであろうか。また、一般的によく言われるように、ロシアはエネルギーを政治的な道具として利用しようとしているのであろうか。以上の問題意識に基づき、本稿は、主として、ロシアの国家政策文書の分析を通じて、ロシアのエネルギー安全保障観について明らかにする。なお、ロシアの場合、表向きに掲げる政策と実際に実施される政策との間に乖離があることが多いが、本稿は、あくまでも表向きに掲げる国家安全保障政策において、エネルギー問題がどのように取り扱われているのかについて整理することを目的とする。

「エネルギー安全保障」という概念を考察するにあたり、ロシアの「安全保障」という概念はどのようなものか触れておきたい。ロシア語には「安全 (security)」に相当する単語がなく、「危険ではない状態 (bezopasnost¹)」という表現しかない。「security」に比べて「bezopasnost¹」の

方が積極的な概念であり、ロシア人にとっては「security」という心安らかな積極概念は存在しないとされる。たとえ何らかの方法で「安全 (security)」が確保されたとしても、いつそれが壊れるかもしれないと常に怯える気持ちが根底にあり、それがロシア独自の「過剰防衛思想」につながっていると指摘されている¹。このようにロシアの安全保障観は、他国と比べて、積極的かつ広義であることに留意しておく必要がある。

1. 「ロシア連邦の国家安全保障概念」(1997年、2000年)

ロシアにおける全ての国家政策の基盤となるのが、憲法で規定された「ロシア連邦の国家安全保障概念」と呼ばれる文書である。「国家安全保障概念」とは、見通し得る将来において、広義の国家安全保障問題に関してロシアの公式見解を体系化したものであり、中長期的な視点に立ってロシアの国家安全保障問題について論じた公式文書である。

ソ連解体後、新生ロシアの国家安全保障にとって何が脅威なのかについて6年余に及ぶ議論をとりまとめて、1997年12月17日に当時のボリス・エリツィン大統領が史上初め

¹ 乾一字『力の信奉者ロシア その思想と戦略』JCA出版、2011年、3ページ。

て同文書を承認した。1997年版「安保概念」には、「国家安全保障概念とは、保有する資力および能力を考慮し、政治、経済、社会、軍事、技術、環境、情報、その他の内外の脅威から個人、社会、国家の安全を保障する分野における目標および国家戦略に対する公式見解の総体を表す政治文書であり、国家政策の最重要の方向と諸原則がまとめられており、ロシア連邦の国家安全保障分野における具体的な施策や組織文書を策定するための基礎となるものである」と規定されている。この「安保概念」で示された方針に基づいて、軍事分野においては「軍事ドクトリン」、外交分野においては「対外政策概念」、情報分野においては「情報安全保障ドクトリン」などが策定されており、ロシアの国家戦略の土台を築いている。このように、「国家安全保障」とは、全ての政策領域を包含した最高位の政策概念であり、日本人が一般的にイメージする「軍事を中核とした安全保障」とは異なる。ロシアにおける「エネルギー安全保障」を考える場合、まずはロシアにおける「安全保障」という概念が広義であることを確認しておく必要がある。

新生ロシアになり、北大西洋条約機構（NATO）や米国に軍事力のみで対峙するという発想から、外交、経済、社会、科学技術などを総合して安全保障を確保するという発想へ転換したため、国家安全保障という概念が導入され、「国家安全保障概念」と題する国家文書が安全保障会議主導で策定されることとなった²。そのため、旧来の「軍事ドクトリン」は、「国家安全保障概念」の軍事部分を具現化したものに位置付けが変化したため、政権側の政治的な意向が軍事戦略文書に反映されることとなった。

エリツィンからプーチンへの政権交代のプロセスが進行する中、2000年1月10日、当時のプーチン大統領代行は、制定からわずか3年余りの「安保概念」を改定した。その主な理由は、ロシアを取り巻く戦略環境の変化、特に米国の単独行動主義の高まりである。具体的には、NATOの東方拡大、NATOによる旧ユーゴスラビアへの空爆、米国によるミサイル防衛（MD）計画の推進であった。

1997年と2000年版の「国家安全保障概念」においては、「エネルギー安全保障」に関する直接的な表現は確認されず、この時点においては政策概念としての「エネルギー安全保障」は存在していなかったと考えられる³。ロシアの国内総生産（GDP）は、ソ連解体時の1991年を100とすると、

1998年の金融危機の際には60.5まで落ち込んだ。その後の原油価格の高騰によりロシア経済は成長基調となり、2008年のGDPは117.8まで上昇し、ソ連解体直後の2倍となる。ロシアがエネルギーを国家発展の重要な要素であると認識し、安全保障上、エネルギー問題を意識するようになるのは、ロシアが経済成長軌道に乗り始めた2000年以降である。つまり、安全保障の基本要件となる国力の回復は、資源価格の上下と連動しているのである。

2. サンクトペテルブルクG8サミットにおける「世界のエネルギー安全保障」（2006年）

資源供給国の立場から、ロシアがエネルギー安全保障問題を国際的に提唱するようになったのは、2006年にロシアがサンクトペテルブルクで開催したG8サミットである。議長であるプーチン大統領は、主要議題としてエネルギー安全保障を提示し、議長総括に加えて、「世界のエネルギー安全保障」と題する政策文書を策定した。この文章は、議長国であるロシアのイニシアティブで作成されたものであり、当時のロシア政府の意向が反映されたものである。同文書は政治宣言と行動計画の二部構成となっており、概要は以下のとおりである。

「世界のエネルギー安全保障」（骨子）

I. 政治宣言

- ・エネルギーは先進国及び開発途上国における生活の質及び機会の向上のために不可欠。
- ・我々は、高値かつ不安定な石油価格、増大するエネルギー需要、輸入依存の増大、莫大な投資の必要性、環境保護及び気候変動への対処の必要性、重要なエネルギー・インフラの脆弱性、政治的不安定や自然災害その他の脅威といった重大かつ相互に関連した課題に取り組まなければならない。生産国・消費国・通過国の相互依存が増大する中、世界のエネルギー安全保障を強化するため、すべての関係者間の強固な連携が必要。透明性があり、効率的かつ競争的な市場の発展が目的達成の最善の方法であることに意見の一致をみた。
- ・開発途上国におけるエネルギーへのアクセス向上なしに世界のエネルギー安全保障も国連ミレニアム開発目標（MDGs）も十分には達成し得ない。
- ・公正かつ競争的な市場原理に基づく対応は、潜在的

² 拙稿「プーチン政権における『国家安全保障概念』の改訂をめぐる動き：『国家安全保障概念』から『国家安全保障戦略』へ」研究報告集『ロシア外交の現在Ⅱ』北海道大学スラブ研究センター、2006年5月、1～11ページ、および拙稿「ロシア連邦－安全保障会議」『NSC 国家安全保障会議－危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』彩流社、2009年7月、136～172ページ。

³ 1996年4月に安全保障会議経済専門家評議会において「エネルギー安全保障ドクトリン」と題する文書の草案が審議された後、1998年2月に安全保障会議経済安全保障省庁間委員会において同草案が承認されている。しかし、その後、大統領が承認する国家文書としては発効されなかった模様である。

な供給阻害行動の防止に資する。

・「気候変動、クリーン・エネルギー及び持続可能な開発のための行動計画」に関する対話を進め、その成果について2008年の日本サミットで報告を受けるとのコミットメントを再確認。

・G8首脳は、世界のエネルギー安全保障についての以下の原則にコミットする：

- (1)力強い世界の経済成長、効果的な市場アクセス、サプライチェーンの全ての段階における投資
- (2)開放的で、透明性があり、効率のかつ競争的な市場
- (3)透明性があり、公平、安定的かつ効果的な法規制の枠組
- (4)増大する相互依存、需要及び供給の安全保障についての利害関係者の展望に関する対話の強化
- (5)需要、供給、エネルギー源、市場、輸送路及び輸送手段の多様化
- (6)国内的及び国際的イニシアティブを通じた、省エネ及びエネルギー効率のための措置の推進
- (7)気候変動への取組みに資する、環境上適正なエネルギーの開発及び使用、クリーン・エネルギー技術の展開及び移転
- (8)腐敗抑制のための透明性及び良い統治の推進
- (9)協調的な緊急時対応
- (10)重要なエネルギー・インフラの保全
- (11)開発途上国の最貧困層のエネルギー課題への取組み

II. 行動計画

1. 世界のエネルギー市場の透明性、予見可能性及び安定性の向上
2. 投資環境の改善
3. エネルギー効率及び省エネルギーの向上
4. エネルギー・ミックスの多様化
5. 重要なエネルギー・インフラの保全
6. エネルギー貧困の削減
7. 気候変動及び持続可能な開発

(出所) 外務省ホームページ、<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/saintpetersburg06/01k.html>>、2012年3月23日アクセス。

ロシアが政策文書において「エネルギー安全保障」を全面に押し出すことも初めてであるが、G8のような国際会議において「世界のエネルギー安全保障」と題する政策文書を策定・採択することも初めてであった。この背景には、2006年初頭に発生したウクライナに対する天然ガスの供給停止問題を受けて、資源供給国としてのロシアの信頼性が問われ、G8サミットの場においてロシアが信頼性の回復

を諸外国にアピールする必要があったと言えよう。

3. 「ロシア連邦の対外政策概念」(2008年)

サンクトペテルブルクG8サミットを受けて、ロシアの国家政策文書においても、「エネルギー安全保障」に関する言及が見られるようになった。ロシアの外交政策の基本を定めた「ロシア連邦の対外政策概念」が2008年7月に策定されたが、この中で、ロシアの外交政策の中でエネルギー問題がはっきりと位置付けられるようになった。

同文書の「国際経済・環境協力」の項目では、「わが国の経済・エネルギー・食糧安全保障の必要性を考慮し、世界経済へのロシアの統合に際して最大の恩恵とリスクの最小化を目指す」と明記された⁴。また、2006年に発生したウクライナに対する天然ガスの供給停止問題を受けて、以下のような記述が挿入されている。

「エネルギー資源市場における責任あるパートナーとしての評判を裏付け、自国経済の持続的発展を保障し、また世界のエネルギー市場の均衡を助成することによって、エネルギー産業の潜在力の強化と近代化を引き続き進める。」

「主要エネルギー資源生産国との戦略的パートナーシップを強化する。2006年のG8サンクトペテルブルク・サミットの最終文書に明文化されたエネルギー安全保障の原則に基づき、またエネルギー資源供給の信頼性を保証する諸措置は需要の安定と中継輸送の信頼性を保障する措置によって一貫して補強されなければならないとの立場に立脚して、消費国及び中継国との対話を積極的に発展させる。」

このように、ロシアの対外政策において「エネルギー安全保障」が明確に位置付けられるようになったのは初めてであり、特に資源供給国としての信頼性を確保するとともに、資源供給国であるロシアと資源需要国、さらには中継輸送国との信頼関係の維持がロシアの対外政策上の重要課題であるとの認識が示された。

4. 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」(2009年)

2009年5月12日、メドヴェージェフ大統領は「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」⁵を承認した。これは、

⁴ ロシア外務省ホームページ<<http://www.mid.ru/bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/d48737161a0bc944c32574870048d8f710penDocument>>、2010年7月20日アクセス。

⁵ 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議ホームページ<<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>、2009年5月20日アクセス。Rossiiskaia gazeta, 19 May 2009.

2000年に策定された「国家安全保障概念」を、名称を含めて9年ぶりに大きく改定したものである。タンデム体制発足後、メドヴェージェフ大統領が独自の政策路線を展開するのではないかとの見方もあったが、「安保戦略」の内容は、プーチンが大統領を退任する際に表明した「2020年までのロシアの発展戦略（通称プーチン・プラン⁶）」に依拠しており、「ロシアが多極世界における1極となる」という従来のプーチン路線が2020年まで継続されることが明らかとなった。旧文書は、2002年11月のモスクワ劇場占拠事件を受けて、プーチン大統領（当時）が改定を指示し、2005年に安全保障事務局が改定案を作成したものの、2009年まで最終承認が見送られてきた。

「安保概念」から「安保戦略」へと名称が変更された理由としては、単に概念的な文書に過ぎなかった旧文書の性格を改め、中長期的な内外政策の目標や戦略的な優先課題を盛り込むことで、ロシアの国家政策の基盤となる戦略文書の策定を目指したものと思われる。旧来の文書は綱領的かつ宣言的な内容が多くみられたが、新文書においては具体的な政策目標や、政策目標の進捗具合を測る7つの指標が列挙されるなど、政策実施面におけるフィージビリティが高まったと言えよう⁷。

「安保戦略」の冒頭部において、ロシアは20世紀末の政治的、社会的、経済的な危機を克服して、形成されつつある多極的な国際関係における重要な主体として競争力の強化と国益追求のための能力を回復したと述べられている⁸。さらに、「経済的成長と政治的影響力の新しい中心地が勢力を増した結果、本質的に新しい地政学的状況が生じつつある」と明記されており、米国の絶対的な影響力が減退し、中国やインドなどの新興国が台頭してきたことにより、既に多極世界が到来しているというのがロシアの基本的な戦略環境認識である⁹。

また、「ブロック対立から多元外交への転換、ロシアの資源能力とその実利的利用政策により、ロシアが国際舞台

においてその影響力を強化する可能性を拡大した」と記述されており、いわゆる「資源外交」に関する記述が見られる¹⁰。ウクライナとのガス紛争以来、ロシアが資源を政治利用して外交政策のツールとして用いているのではないかと議論があるが、実際の対外行動においてロシアが資源外交を行っているかどうかは別としても、ロシアの国家戦略文書においてこのような表現が存在することは事実である。また、「長期的な展望での国際政治の関心は、近東、バレンツ海、その他の北極水域、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ことになる」と記されており、国際政治上の今後の争点の1つが資源供給源の確保に関連しているとの認識が示されている¹¹。

ロシアの国益に関しては、①民主主義と市民社会の発展、国内経済の競争力向上、②ロシア連邦の憲法体制、領土一体性及び主権の揺るぎなさの確保、③多極世界の状況下で世界的大国へとロシアを変貌させること、の3つに集約される。特に、経済成長に関しては、中期的にGDP総額¹²において上位5カ国に加わることであり、経済成長を通じた国家安全保障は新たな資源供給の開発を通じて達成されることも明記されている。ロシアの安全保障観は、旧来の「脅威対処型」から「国家発展型」のアプローチに変化を見せしており、これは、ロシアが国力を回復させて強くなることが国家の安全を確保することにつながるという発想であり、ロシアの国家課題が「経済5強入り」であることと関係している。

「国家安全保障戦略」においては、以下のように、「エネルギー安全保障」に関する具体的な記述もみられる¹³。

- ・エネルギー安全保障は、長期的展望における経済分野での国家安全保障の主要な方向の1つ
- ・ユーラシア経済共同体を通じて、水・エネルギーに関する共同プロジェクトを実現

⁶ 「プーチン・プラン」とは、2007年12月の議会下院選挙における「統一ロシア」の選挙綱領、2008年2月8日に国家評議会拡大大会においてプーチン大統領（当時）が実施した「2020年までのロシアの発展戦略」と題する演説、2009年5月にメドヴェージェフ大統領が承認した「2020年までの国家安全保障戦略」等に見られる、プーチンが進めている2020年までの国家発展戦略を総称するロシア・メディアにおける表現である。「2020年までのロシアの発展戦略」ロシア連邦大統領ホームページ<http://president.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type682634_159528.shtml>2008年2月10日アクセス。

⁷ 7つの指標は以下の通り。①失業率、②十分位係数（所得格差の指標）、③消費者物価上昇率、④GDPに占める内外債務の比率、⑤GDPに占める保健、文化、教育、科学分野の支出、⑥兵器、軍用機材の年間の更新水準、⑦軍人、技師の確保水準。但し、具体的な目標数値までは明示されていない。

⁸ 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議、同ホームページ<<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>2009年5月20日アクセス。

⁹ 同上。

¹⁰ 同上。

¹¹ 同上。

¹² 購買力平価換算（PPPベース）による。

¹³ 同上。

- ・天然資源ポテンシャルの適切な再生産を通じて維持される環境保護と自然利用
- ・WTO原則に合致するエネルギー資源市場の形成に向けた多国間連携、省エネ技術の開発、代替エネルギーの利用は、エネルギー安全保障にとって必須
- ・エネルギーの安定供給、エネルギー資源の効率的利用、不足の予防、燃料備蓄、供給システムの安定確保が重要

このように、ロシアのエネルギー安全保障政策は、2009年に作成された「ロシア連邦の国家安全保障戦略」において、より具体的な政策課題として規定されていることが確認できるであろう。

おわりに

2006年1月に発生したウクライナへのガス供給停止問題を受けて、国際社会においてロシアは資源供給国としての信頼性が問われることとなった。これを契機として、ロシアは「エネルギー安全保障」を政策概念として捉え、2006年のサンクトペテルブルクG8サミットにおいて、「世界のエネルギー安全保障」と題する政策文書を策定する。その後、「ロシア連邦の対外政策概念」（2008年）において、ロシア外交の中で「エネルギー安全保障」を初めて位置付けるとともに、資源供給国としての信頼性を確保するとともに、

資源供給国と資源需要国、さらには中継輸送国との信頼関係の維持がロシアの対外政策上の重要課題であるとの認識が示された。

さらに、2009年5月に承認された「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」においては、国家の発展を通じてロシアの安全を確保するという新しい安全保障観の下、ロシアの国家安全保障にとってエネルギー問題の重要性が高く位置付けられるようになった。さらに、国力に直接影響を与えるという意味において、エネルギーはロシアの安全保障を規定する重要な要素であり、持続的な経済成長を維持するためには過度な資源依存が危険であると認識するようにもなった。政策概念としてのエネルギー安全保障は最近生まれたものであり、未だ成熟していないが、経済成長がロシアの安全保障上の優先課題である以上、この概念は強化されていくであろう。

本稿では、主として、国家政策文書において「エネルギー安全保障」がどのように位置付けられているのかについて考察した。今後、実際のロシアの対外行動において、この問題がどのように反映されているのかについて、個別の問題においてケース・スタディーを行うことが課題となろう。特に、ロシアの資源外交が実際の対外行動において確認されるのかどうかについては、慎重に見極めていく必要があるだろう。

Russia's Outlook on Energy Security: Via an analysis of national policy documents

HYODO, Shinji

Head, America, Europe and Russia Division,
Regional Studies Department,
The National Institute for Defense Studies

Summary

How has the resource colossus Russia positioned "energy" within its own security issues? To start with, do policy concepts for "energy security" within Russia's national policy exist? Or, as is often generally said, is Russia attempting to use energy as a political tool? Based on the awareness of the above issues, this paper, for the most part, via analysis of Russia's national policy documents, sheds light on Russia's outlook on energy security.

With the problem of the cutting-off of the gas supply to Ukraine which occurred in January 2006, Russia's reliability as a resource-supplying nation came to be questioned in international society. With this as a turning-point, Russia took "energy security" as a policy concept, and at the G8 Summit in Saint Petersburg in 2006 they formulated the policy document entitled "Global Energy Security". Subsequently, along with placing "energy security" within Russia's diplomacy for the first time in "The Foreign Policy Concept of the Russian Federation" formulated in 2008, the recognition was shown that the securing of reliability as a resource-supplying nation was a major issue in Russia's foreign policy.

Furthermore, in the "National Security Strategy of the Russian Federation up to 2020" approved in May 2009, under the new outlook on security of ensuring Russia's security via national development, the importance of energy issues has been ranked highly for Russia's national security. In this way, in the sense of directly influencing state power, they acknowledge that energy is a key factor governing Russia's security, and that in order to maintain sustained economic growth an excessive dependence on resources is a danger. In Russia, energy security as a policy concept is something that has come into being recently and has not yet matured, but, in addition to economic growth being a priority issue in Russia's security, this concept will henceforth continue to be strengthened.

[Translated by ERINA]