

ロシア連邦制と開発政策 ——東シベリア・太平洋パイプラインのルート決定過程を中心に——

長谷 直哉

はじめに

「東シベリア・太平洋原油パイプライン」(以下、「東シベリアパイプライン」)の敷設は、ロシアの連邦政府が東シベリア・極東地域でのエネルギー開発に積極的に関与し始めたことを象徴する事業である。その計画決定の帰結は、ロシア東部地域において、トランスネフチがパイプラインを敷設・運営し、主としてロスネフチ、スルグートネフチガス、ガスプロムの三社が油田開発を行う態勢の確立として表出された。そして、これらの結果はロシア東部地域におけるユコスの敗北にもなつて現れたものである。したがって表面的には、中国向けの原油パイプライン構想を推進していたユコスを国家アクターが排除し、将来のエネルギー基地である東シベリア・極東地域の開発事業を彼らが独占することに成功したと解釈することができよう。しかしながら、このパイプラインのルート決定過程において重要なことは、ルートの決定それ自体ではなく、その過程の中で、地域アクターが主導してロシア東部地域におけるエネルギー開発戦略を具体化したことにある。彼らはパイプラインの敷設によってエネルギーを介したアジア・太平洋地域市場へのアクセスと東部地域におけるエネルギー開発が促進されることを望んでいた。そしてその結果として、地域アクターの要求を満たせないパイプライン構想を掲げたユコスが追い込まれていったのである。2006年9月に最終決定されたルートは、アジア・太平洋地域市場へのアクセス、そして東シベリア・極東での油田開発という長期戦略目標に最も適していた。この二つの目標は2003年に策定された長期エネルギー戦略である、「2020年までのロシア・エネルギー戦略」に盛り込まれていた事項である。これに対してユコス案はウラルや西シベリア地域の既存の油田地帯からの原油をエネルギー需要の伸びが著しい中国1カ国のみに供給する、短期的かつ現実的な戦略に基づくものであった。また、トランスネフチによる当初案は太平洋沿岸にまでパイプラインを延長することで市場アクセスの選択肢を拡げたが、東シベリア・極東の新規油田地帯から離れたルートを採用しており、油田開発とパイプライン計画をリンクさせる戦略を明確に打ち出せてはいなかった。

連邦政府は中国に限定されない、アジア・太平洋地域との関係強化を重視してトランスネフチにユコス案への対案を作成させた。この行動はプーチンの新興財閥への不信と、ユコスが中国との関係を深めることによってロシア東部地域開発において主導権を握ることへの強い警戒という、きわめて政治的な動機に基づいていた。実際に、連邦政府はパイプライン問題をトランスネフチに委任し、そのルート決定や地域的なエネルギー開発戦略についてはあいまいな態度をとり続けてきた。これに対して東シベリア・極東地域の構成主体政府はより経済的な動機に基づいてこの決定過程に関わった。構成主体政府は地域的な政策ネットワークを介して、連邦政府が基本方針として提示していたアジア・太平洋地域との経済関係の強化、そしてロシア東部地域におけるエネルギー開発促進という二つの目

標を具体化させていった。この点において連邦政府は明らかにリーダーシップを欠いていた。さらに政府系の石油・ガス企業はその構成主体の行動を支持し、協力を惜しまなかった。既存油田の生産能力への不安、東部地域の油田への期待、そしてユコスへの対抗のために、東シベリア・極東地域での権益確保はそれらの企業にとって戦略的に重要な意味をもっていた。現在の構成主体政府は経済発展のためにモスクワ資本の大企業を誘致することに躊躇が無い。地域企業の利益を優先して保護主義的な方針をとる構成主体が少なくなかったエリツィン政権期とは、明らかに異なる現象である。連邦政府によるユコスへの政治的圧力を利用して、構成主体は経済発展の足がかりを、石油・ガス企業はロシア東部地域への事業拡大の契機を、それぞれ得ようと試み、成功したのであった。その結果を象徴するものが、「東シベリアパイプライン」の最終決定ルートなのである。したがって本稿では、①連邦政府と構成主体政府の目標の相違、②構成主体政府とエネルギー企業との協力関係の構築、③構成主体政府間における政策調整の試み、に注目して「東シベリアパイプライン」のルート決定過程を分析する。そしてロシアにおけるエネルギー政策の集権化を支えている構造とアクターを明らかにしたい。

1. 連邦政府によるエネルギー政策の再編とユコスへの牽制

アジア・太平洋方面への原油および天然ガスの輸送計画については、1990年代後半から連邦の経済関連省庁や構成主体政府、エネルギー資源関連の研究所などにより、様々な構想が提起されてきたが、当時の連邦政府の求心力は弱く、提起された諸構想を統合し、具体化するには至らなかった。一方、当時すでに西シベリアの原油をイルクーツク州のアンガルスクから鉄道輸送で中国へと供給していたユコスはトランスネフチとともに、1999年2月にCNPCと中国向け原油パイプラインの事業化調査について協定を結んだ。当初、アンガルスクから大慶へと向けたルートと、アンガルスクからモンゴルを経由して北京へと接続するルートの2案が検討されていたが、第三国を経由するルートにCNPC側が難色を示した結果、いわゆるユコス案である、アンガルスク-大慶ルートが2000年には有望視されることとなった。そしてユコス案は2001年7月17日に中ロ政府間で合意に至り、中ロ双方において政府レベルで承認された。プーチン政権が資源・エネルギー政策策定のための態勢を整え始めるのはこの時期である。ユコス案が政府承認される1ヶ月前の6月16日に閣僚人事の異動が行われ、エネルギー相(当時)に国家警備局長であったI. ユスフォフが、そして天然資源相には運輸省副大臣であったV. アルチューホフが任命された。大臣就任後、ユスフォフは資源開発戦略の策定を、そしてアルチューホフは地下資源法の改正を目的として行動することとなる。さらにパイプライン問題について、プーチンはユコス案が政府承認された日に、アジア・太平洋地域での市場開拓を目的とした原油輸送のための新指針を策定する作業をトランスネフチに委任していた。そして連邦政府はロシア東部地域での資源開発を促す方針を明確にし始めていく。2000年11月23日の連邦政府閣議において「2020年までのロシア・エネルギー戦略」の基本方針が決定された。その後2001年1月22日に、連邦政府はエネルギー省(当時)から提起された「エネルギー効率化経済——2002年から2005年、および2010年までの展望」(以下、「エネルギー効率化経済」プログラム)についての連邦特別プログラムの策定を指示した。プログラムの政策

目標としては、原油やガスなどの資源開発、燃料・エネルギー産業への投資誘致の二点が重視されている。そしてサブプログラムの一つである「燃料・エネルギー産業の効率性」では、ロシア東部地域における原油パイプライン開発に関する戦略と見通しについて述べられている。それまで漠然とした構想に過ぎなかったアジア・太平洋地域とシベリア・極東地域との資源を介した経済的関係の強化が連邦政府レベルで目標とされたことの意義は大きい。

2. 構成主体政府とエネルギー企業の利害の一致

2002年1月に、トランスネフチはアンガルスクを起点とし、沿海地方ハサン地区のペレヴォズナヤ港を終点として日本海へと繋がる原油パイプライン計画をユコス案への対案として経済発展貿易省およびエネルギー省に提示し、了承を受けた。これ以降、トランスネフチは自社案の実現に向けて積極的に行動することとなるが、この案の策定に関しては経済合理性の観点から不可解な点が多く、事業の経済性よりも構想それ自体が重視された可能性が高い。トランスネフチ案の策定には連邦政府が深く関与していたことが窺える。2001年6月29日には、パイプラインの管理および計画の省庁間調整を担っていた。V. フリスチェンコがトランスネフチの取締役会役員に選任され、1年後の2002年6月には会長となった。さらに、2002年6月にトランスネフチ社長のS. ヴァインシュトック自身が、太平洋向けルートの方策の前提として2001年7月のプーチンによる指示があったことを認めている。しかしながら、連邦政府の関与だけでは解釈できない問題も残る。特に終点の港湾になぜナホトカ湾ではなく、ペレヴォズナヤ湾を選択したのかについては説明が困難である。後に沿海地方の海運業者や環境保護団体から批判を受けることになるが、ペレヴォズナヤ湾沿岸は他の極東地域の港湾沿岸に比べて遠浅で、原油を輸送する大型タンカーの入港には不向きである上に、港には石油関連設備が存在しなかった。また原油の供給先の確保に関する戦略も明確ではなかった。これらの疑問点を説明するためには、ロスネフチと沿海地方政府の行動を考慮する必要がある。

ロスネフチは1998年の経済危機の時期には民営化が検討されるまでに経営が悪化するが、サハリン州での国際プロジェクトを多く抱える子会社のサハリンモルネフチェガス社長のS. ボグダンチコフがロスネフチ社長に就任して以降、極東での事業を中心に勢力を伸ばしていた。したがって、ロスネフチにとってユコスのロシア東部への進出が懸念材料であったことは想像に難くない。またユコスの社長であったM. ホドルコフスキーは2001年5月頃からPS法に批判的な立場をとり始めていたといわれている。サハリン・プロジェクトを通じて外国企業との関係が深いロスネフチの立場からすれば、到底受け入れられる意見ではなかった。このような状況を受けて、ロスネフチはアジア・太平洋地域の市場へのアクセスを確保しようとするトランスネフチの計画に接近することとなった。

では、このロスネフチの参加は港湾の選択にどのように影響していたのであろうか。理由の一つとしては、ナホトカ湾の利用権をめぐるアリヤンス・グループとの競争があげられる。同グループは1990年代から極東地域での石油関連事業に深く関与していた。第二に、沿海地方政府の変化も重要である。長く沿海地方政府の首長を務めてきたナズドラチェンコに代わって、2001年6月25日にS. ダリキンが知事に就任した。地域企業の保護を

優先してきたナズドラチェンコとは異なり、ダリキンはモスクワを拠点とする企業グループの投資を推奨する立場をとった。またハサン地区など、経済発展の遅れている地域の開発にも強い関心を示していた。そして沿海地方政府はトランスネフチ案における港湾選択において、この二社の競合を利用して行動した。沿海地方政府の石油ガス施設建設部門担当者によれば、後にトランスネフチは沿海地方議会にペレヴォズナヤ選定に関する調査資料を提出しているが、そこで比較対照となっていた港湾と検討条件、および調査結果は、沿海地方政府が作成した資料について担当者が明らかにした内容と酷似していた。沿海地方政府はペレヴォズナヤ湾を終点とするためにトランスネフチ案を誘導する行動をとっていたのである。この後、ダリキンはトランスネフチ案を支持する態度を鮮明にし、ユコスへの批判を強めていった。またロスネフチにとっても沿海地方の既得権者との競合を避け、沿海地方に資源の輸出拠点を得られることには大きな意義があった。

3. 地域レベルでの政策ネットワークの形成

現政権の発足以降、経済発展および開発面での成果を重視する姿勢が鮮明になっていた。連邦レベルで行われていた長期的な発展戦略の策定とその実施を構成主体レベルにも拡大しようとしていたのである。例えばシベリア地域では、構成主体間協力組織である「シベリア協定」(Сибирское соглашение) とシベリア連邦管区との間で定期的に経済発展に関する共同会議が開催されていた。特にエネルギー資源の戦略的な利用が重視されている。一方でこうした連邦政府-構成主体政府間関係の枠組みだけではなく、構成主体による提案に基づいた、より門戸の広い経済フォーラムも企画された。ロシア東部地域において重要なフォーラムは「バイカル経済フォーラム」である。第一回会議は2000年9月に行われ、構成主体政府や連邦政府関係者だけではなく、シンクタンクの研究者や中国やモンゴルなど近隣の政府関係者も参加していた。第一回会議ではシベリア・極東地域経済のアジア・太平洋地域市場への統合が重要な議題となっており、関心の高さが窺える。さらに構成主体独自の経済発展戦略も打ち出されることとなった。その後も、ロシア東部地域とアジア・太平洋地域との経済関係強化というアイデアがこのフォーラムの中で強化されていくのであった。以上のように、シベリア・極東地域の構成主体は強く経済発展を志向するとともに、地域経済とアジア・太平洋地域市場との関係強化を目指していた。経済発展への意欲が連邦政府のみならず構成主体政府においても高まる状況の中で、パイプラインの通過する構成主体に対して、トランスネフチ案が2002年4月に正式に提示されることになった。そしてトランスネフチは4月中に構成主体の承認を取り付けることに成功した。アジア・太平洋地域との経済関係強化を目指していたシベリア・極東地域の構成主体にとってこのパイプライン計画への参加は大きな意義を持っていたと言えよう。2002年6月には、ヴァインシュトック自ら「アンガルスケーペレヴォズナヤ」案を正式に発表し、計画が一般に知られるところとなった。

それぞれの構成主体はトランスネフチ案に賛意を示したが、これは一方的な関係の上になり立つものではなかった。そして、このパイプライン問題に対して、特に戦略的に行動してきた構成主体はサハ共和国であった。サハ共和国は1990年代からアジア・太平洋地域への資源輸出構想に積極的であった。しかしながら、サハは将来の資源供給基地として

期待されてはいたものの、ユコス案でもトランスネフチ案でも通過ルートには含まれていなかった。このため、領域内の油田地帯からパイプラインの幹線ルートへの原油供給を実現させるために積極的にロビー活動を行う必要があった。サハ共和国政府は同共和国南部にあるタラカン油田の開発権を利用してユコスやスルグートネフチガスとの関係を築く一方で、COPAH（ロシア科学アカデミーシベリア支部）と協力し、戦略策定とロビー活動を行った。サハ共和国政府が COPAH と正式に協力関係を結ぶのは 2000 年 6 月のことであるが、それ以前から科学アカデミーの学者がロビー活動に協力していた。COPAH との協定締結前の 2000 年の春には、ロシア科学アカデミーの副会長である N. ラヴェロフ、COPAH 所属の「石油・ガスおよび地学研究所」所長の A. コントロヴィッチ、そして当時の燃料・エネルギー省副大臣がロシア東部地域の石油・ガス資源をアジア・太平洋地域に輸出するための戦略を確立するようプーチンに対して提案を行っていた。そして、この提案に加わったラヴェロフは 2006 年 4 月のトムスク会議でプーチンにパイプラインのルート変更を助言した人物であり、またコントロヴィッチは後にサハ共和国政府の「代弁者」として、サハ共和国が東シベリア地域との協力の下、アジア・太平洋地域のエネルギー資源供給基地としての地位を確立できるよう訴え続ける人物である。原油輸送に関するサハの関心は、タラカン油田の問題に集中していた。同油田の権益は、サハ共和国政府が筆頭株主であるサハネフチェガスが、2001 年 4 月に入札によって取得した。そして、サハネフチェガスは 2001 年初頭の時点では唯一、アジア向けの原油パイプライン敷設を計画していたユコスをパートナーとして選んだ。

しかしながら、トランスネフチ案が発表されて以降、アジア向けパイプラインをめぐるユコスの優位性は次第に崩れていくこととなった。構成主体は長期的な経済発展が見込め、アジア・太平洋地域との経済関係を深められるトランスネフチ案への支持へと傾き始めていた。2002 年 12 月 2 日に北京で行われた中ロ首脳会談では、中国向けルートについての契約が成立すると予想されていたが、実際には事業化調査の実行を確認しあう程度にとどまった。事前に開催された安全保障会議では極東地域の利益を再考すべきとの見解を示していたという。2003 年 1 月 10 日に日ロ間で「日ロ行動計画」が調印され、日本政府がサハリンおよびシベリアでの資源開発やパイプライン敷設への支持と協力を明確にしたことによって、ユコス案が採用される可能性はかなり小さくなっていった。こうした状況の中、サハ共和国と関係の深いコントロヴィッチはユコス案以外の選択肢を考慮し始めていた。この時期、コントロヴィッチは東シベリアの原油を輸送するパイプラインの敷設は政府の責任において行うべきとの見解を明確にしている。また構成主体首長との協力の下、「2020 年までのロシア・エネルギー戦略」に東シベリアとサハでの資源開発促進など、地域レベルでの戦略を組み込ませることに成功していた。連邦政府は 2003 年 5 月初頭に、大慶向けの支線をもつ原油パイプラインをアンガルスクから敷設することを明らかにした。大慶ルートを支線とする原油パイプライン構想を連邦政府が公表したことは、非常に重要な変化であったといえよう。以上のように、トランスネフチ案の出現以降、ユコス案にとって不利な要素が次々と現れてきた。そして「ユコス事件」の始まりに伴い、ユコス案は実質的に葬り去られることとなった。ユコス案の実現が不可能になると、サハ共和国政府はタラカン油田開発における新しいパートナーとしてスルグートネフチガスを選んだ。2004 年 4 月にはユコスを含めた三者間でタラカン油田の開発権をスルグートネフチガスに売却

する内容の協定が締結されていた。そして、2005年3月にはスルグートネフチガスがタラカン油田からイルクーツク州のウスチ・クトへとパイプラインを引き、太平洋向け原油パイプラインへ原油を供給する計画をトランスネフチに対して提案を行っている。バイカル湖沿岸を迂回する2006年4月の最終ルート案の雛形が既にこの時期に形成されつつあったのである。「東シベリアパイプライン」のルートは2004年12月にいったんトランスネフチ案が政府決定されるが、その後、始点の変更（アンガルスクからタイシェトへ）を経て2006年4月26日に環境への配慮との理由でプーチンはバイカル湖沿岸からパイプラインを遠ざけるよう指示した。そして同年9月にはサハが提唱した北部ルート案が採用されたのであった。

おわりに

このように、ユコス案とトランスネフチ案の対立においては、そのパイプラインの敷設から経済的恩恵を受けることになる構成主体の支持を得られるかどうかにかかっていた。連邦政府はエネルギー政策を再編して新興財閥主導の資源開発を押しとどめ、パイプライン問題についてはアジア・太平洋地域という中国に限定されない市場との関係強化を目指し、ユコスにトランスネフチを対抗させることで政治的に牽制しようとした。これらの動きを冷静に見定め、経済的利益を追求したのが構成主体政府である。彼らは連邦政府と新興財閥との関係に変化が生じたことを読み取るとその戦略を変更し、政府系企業との関係強化に舵を切る。アジア・太平洋地域との関係強化と東部開発の推進という二つの政策目標を管区との合同会議やバイカル経済フォーラムの場を介して構成主体間で共有し、科学アカデミーの協力も得ることによってそのアイデアを具体化させてきた。そしてロスネフチなどの企業も構成主体政府と協力することで自己の利益を増大させようとした。ユコスはこの力学の中で敗北を喫したのである。そしてロシア東部における資源開発の基軸、すなわち「東シベリアパイプライン」が形成されたのであった。エネルギー政策の集権化に伴い、天然資源開発に対する構成主体の政治的な決定権は減じつつあるが、その一方で構成主体は政府系企業との関係を深めることによって果実を得ようとしているのである。

資料・文献

文献

伊藤庄一「プーチン時代の中露関係——ロシア東部地域をめぐる2国間関係を中心に」『ロシア外交の現在 I』（21世紀 COE プログラム スラブ・ユーラシア学の構築 研究報告集第2号）北海道大学スラブ研究センター、2004年、62-105頁。

兼清賢介「シベリア原油パイプラインの意義と実現に向けての基本要件」『エネルギー経済』39巻1号、2004年、92-109頁。

本村真澄「ロシアからの新しい石油・天然ガスフローを展望する（その2）」『石油／天然ガスレビュー』36巻3号、2003年、43-61頁。

本村真澄『石油大国ロシアの復活』、アジア経済研究所、2005年。

Мухин А. Кремлёвские вертикали: Нефтегазовый контроль. М., 2006.

Barnes, Andrew, "Russia's New Business Groups and State Power," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 2 (2003), pp. 154-186.

Ivanov, Vladimir, "Russian Oil for North East Asia: Opportunities, Problems and

- Policies,” *ERINA Report*, Vol. 51 (2003), pp. 11–28.
- Tompson, William, “Putting Yukos in perspective,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 21, No. 2 (2005), pp. 159–181.
- Zubarevich, Natalia, “Big Business’s Role in Federal Reform,” in Peter Reddaway and Robert W. Orttung eds., *The Dynamics of Russian Politics: Putin’s Reform of Federal-Regional Relations*, Vol. 2 (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), pp. 215–240.