

中央アジアに関する提言

2003年3月

日本国際問題研究所

はじめに

本提言は、平成14年度外務省委託研究として当研究所で開催された「中央アジアをめぐる新たな国際情勢の展開」研究会（注）の過程で作成されたものである。本提言は、まず中央アジア諸国、我が国の対中央アジア諸国外交及び9.11後の中央アジアを巡る現状についてポジショニングを行い、それをベクトルの始点として今後の政策に反映させるようにすることを念頭に置いて取り纏めたものである。なお、本提言作成に際しては極めて活発な議論が展開されたことを付記しておく。

（注）研究会メンバー名

松井 弘明	大東文化大学教授（主査）
岩下 明裕	北海道大学スラブ研究センター助教授
斎藤 元秀	杏林大学教授
宮田 律	静岡県立大学助教授
湯浅 剛	防衛研究所研究員
笠井 達彦	日本国際問題研究所主任研究員

当研究会による中央アジアのポジショニング

- 中央アジアは様々な国の集合体であり、一枚岩的な存在ではない。（参考1）
- 関係国は様々な考え方（重要性の視点、経済的視点、勢力範囲拡大の視点）により種々の影響力拡大の努力を行ってきている。（参考2）
- 我が国として過去11年間シルクロード外交を進めてきた。（参考3）
- 9.11後、アフガンを中心とする国際テロとの闘いのプロセスにおいて、米国の軍展開等により同地域の世界平和における重要性は格段に高まっており、中央アジアの重要性は当面続くと予想される。（参考4）

提 言

1. 総 論

(1) 中央アジア諸国の平和な国造りの計画 / 青写真策定に協力

9.11事件で国際社会が得た教訓は、国益に関係ないということで先進国が途上国を放置すれば、そこがテロ組織等の温床になりうるということである。特に、中央アジア地域は麻薬取引、

武器密輸の拠点になっており、これらが世界の社会不安、紛争拡大の要因になっていることを考えれば、この地域の健全な発展のために援助することは先進国にとっても重要である。最大の問題は貧困であろう。農業の育成、企業の発展、そのための障害の除去等各国の実情にあった産業の育成に手助けをし、雇用の増大を図るとともに、麻薬の栽培、取引を厳しく取り締まるべきで、同時にインフラの整備も当然必要である。我が国を含めて先進国が率先して行うべき支援は、中央アジア諸国それぞれが平和な国造りを秩序立って行うための計画 / 青写真を描く上でのものである。

(2) 民主化促進を支援

中央アジアでは多くの国で権威主義的抑圧体制がとられており、そのことが国民の反発を呼び、反政府運動、ひいてはイスラム過激派の勢力を増大させる要因ともなっている。各国はイスラム過激派の浸透を畏れて抑圧体制をとっている側面もある。また、各国が抑圧体制を正当化するためにイスラム過激派の存在をことさらに宣伝しているとの側面もあるようである。

社会の安定のためには民主化が欠かせず、民主化を促進するような支援が適当である。さらに、9.11事件以降はイスラム過激派対策は重要で、イスラム過激派の浸透を各国政府がばらばらにその対策をとることは効果が薄いので、我が国を含めた先進国は協力してイスラム過激派の活動を抑制する方策を考えるべきであろう。安定が確立されれば、各国の民主化を強く要求することもできる。

当面考えられる具体的措置としては、イスラム過激派の活動資金となるような不正資金送金を停止するための努力、麻薬撲滅等であろう。同時に、一般のイスラムの宗教活動については、これを排除する必要はなく、国民の自由と精神的向上に資するものについては温かく見守り、必要かつ適切な場合は、これを支援していくべきであろう。また、教育支援も民主化促進のために有効と考える。

なお、民主化のための具体的措置を策定 / 実行することは難しく、今後更に研究することが必要である。

(3) 中央アジア諸国間の相互信頼を促進

安全保障面では、中央アジア諸国間の相互信頼が欠如している。既存のCIS安保体制や上海協力機構がこの面で上手く機能しているかどうかは疑問である。中央アジア諸国間の信頼醸成措置を先進国が支援することも一考に値する。ただし、この部分の主要なアクターは、現在軍

を駐留させている米国となろう。

(4) 経済的繁栄のための市場経済化のための知識を集結

経済的繁栄は、中央アジア諸国がそれぞれ安定するための重要な要素である。また、これら諸国が市場経済化の過程で先進各国と同様の経済社会要素を共有できるようになることは大きなプラスとなる。抑圧的政治体制の過程でとられている反市場経済的政策は一時的／短期的には存続し得ても、長期的には存続し得ない。このことを中央アジア各国政府に認識させ、市場経済化へと一歩ずつ歩むことが必要である。改革のスピードや社会保障等のセーフティネットには各国の政策の差があつてしかるべきであるが、進むべき市場経済化の方向性については見誤るべきではない。ソ連邦崩壊より10年が経過した現在、同じ出発点を有しているという意味でロシアの例を参考にしつつ日本を含めた先進国がOECD・IMF・世銀等とともに旧ソ連諸国の市場経済化の教科書的なものを作り（ロシアの例が万能というわけではないが、一つの参考にはなる）、これを中央アジア諸国の市場経済化の指針にするとのアイデアも一考に値する。また、WTOについては、現在キルギスがメンバー国となり、他の諸国もWTO加盟検討中／交渉中であるが、この加盟にあたっては、既にWTOメンバーとなっているキルギスは別問題として、他の中央アジア諸国については、現在加盟交渉が行われているロシアと同等のレベルとすることが、ユーラシア経済同盟（旧CIS関税同盟）等との関連で適当であろう。

また、中央アジア地域全体にまたがるホリゾンタルな問題（輸送網、エネルギー・パイプライン、電力網、域内水資源配分、環境保全問題）の関係国間の解決を先進国や国際機関がバックアップすることも一考に値する。

2 . 日本政府がとるべき視点

(1) 総論

中央アジアは日本外交のフロンティアとして我が国の対アジア外交を敷衍させることができる地域、あるいは日本のプレゼンスを拡大していける地域である。

その際、日本にとっての中央アジア全体の重要性をよく見極め、ロシア、中国、中東（アフガンを含む）の平和と安定のための中央アジアの活用というマクロ的な視点と、中央アジア諸国が様々であることを認識しつつ中央アジア各国への外交というミクロ的な視点の両者をよく検討すべきである。

(2) 我が国より中央アジア諸国へのODAを活用

我が国外交の重要なインストルメントであるODAについては、中央アジア諸国ではこれまで成果をあげているも、今後はプロジェクトの選定・実施において長期的戦略及び戦術を十分に練るべきである。その際には、上述と同様に、中央アジア全体のマクロ的な視点と各国別のミクロ的な視点を重なり合わせるべきで、同時に、民主化に資する支援（特に政治体制のあり方、国民の意思の反映の仕方、選挙制度、報道のあり方）、市場経済化に資する支援（特に法制度整備等のソフト面）、当該国民のニーズに基づくものとすべきである。

また、貧困に加えて中央アジア各国間の経済格差や同一国内における経済格差もイスラム過激派の温床となっているとの状況を考えれば、地域格差を広げるような支援は慎むべきであろう。援助が腐敗の温床とならないように慎重に対処すべきである。

各国別に行うことで効率が悪くなるプロジェクトには慎重に対応し、地域共通のホリゾンタルな事業についても、それがより効果的と判断されれば柔軟に対応すべきである。なお、現在、「中央アジア協力機構」といった地域調和、繁栄等をはかる機構が設立されているが、果たしてこれが今後実際に機能するかどうか、有意義かどうかについて見極めた上で、適当と判断されれば、これを通じた支援とすることも考慮すべきであろう。

政府ベースでは対応できない支援案件については、シルバー・ヴォランティア、NGO、NPO等の活力を活かすべきであろう。

以上のためには政策当局によるそのような戦略／戦術の策定、並びに、支援実施当局との緊密な意見調整が必要である。また、支援実施後には、一案件毎に、当該案件の評価（妥当であったか、初期目的の達成度等）を行うべきである。

(3) 協力関係の強化と人材育成は重要

我が国との良好な協力関係を築くとの努力は更に確固たるものにするよう努めるべきである。この観点では、人材育成（国費留学生、日本語教師派遣、JICA専門家派遣、青年海外協力隊、JICA研修生、NGO、NPO、私大等の広範な参画）を進めるべきであろう。

(4) 日本国民への啓発・広報を進める

同時に、上記のような方向で進めるということで日本国民の理解を得るべく、積極的な広報・啓蒙活動を行うべきである。

(5) 政治対話（総理訪問まで含める）を論理的に構築すべき

政治対話の重要性については、97年7月の橋本総理提唱の「対シルクロード外交」にも指摘されているが、再度、当該地域の情勢認識、我が国にとっての重要性と位置づけ並びに将来の展望等をきちんと検討した上で、これまで行われた政治対話を整理し、重要なもの、重要でないもの等を精査し、今後の戦略をきちんと論理構成した上で、最終的には総理訪問まで視野に入れた政治対話についての戦略を練るべきと考える。

我が国総理がこの地域を訪問する場合、上記の中央アジアの位置づけと重要性をきちんと整理した上でのドクトリン或いは「声明」（かつて福田総理（当時）がアジアについて行ったような「ドクトリン」）を公表することは検討に値する。なお、過去にこの地域で傷を有さない日本としては、野心のない政治対話を行うことで、日本に対してより大きな信頼を勝ちとれる可能性があり、それが日本にとっての真の国益ともなるう。

(6) その他周辺諸国との関係を検討すべき

アフガニスタン情勢が不安定な間は中央アジア情勢に種々のマイナスの影響を与え続けるであろう。その意味で、2003年1月の小泉総理訪露の際にとりまとめられた日露行動計画に記載されている国際テロ問題への協力、タジキスタン・アフガニスタン国境地域におけるアフガニスタンからの麻薬流出を阻止するための協力は有意義である。また、アフガニスタン・中央アジアを含めた地域全体が、自分で、この地域の平和と安定を考えるよう政策を誘導すべきで、中央アジア諸国をもアフガニスタン復興計画に積極的に関与させるべきであろう。特に、アフガニスタン復興という機会にアフガニスタンや中央アジア諸国を含めてこの地域全体についてグローバル・スタンダードの民主主義に基づく政治・市場経済型の社会・経済制度を確立するのは重要である。中央アジア諸国間の相互信頼だけでなく、周辺の国々を含めた相互信頼や経済協力の促進なども考えられる。中央アジア諸国のエネルギーの経路として可能性があるイラン、パキスタン、トルコを含めて協力関係の推進なども視野に入れることも考慮に値する。日本がイラン政策を中央アジアと絡めてどう構築していくかを考えるのも意味がある。

参考1 中央アジアについての基本認識

- 中央アジア諸国はカザフスタン、ウズベキスタン、キルギス、トルクメニスタン、タジキスタンの5ヶ国。ユーラシア大陸の中心にあり、北はロシア、南はイラン、アフガニスタン及びカシミール地方をはさんでインド、パキスタン、東は中国新疆ウイグル自治区に囲まれた地域で、カスピ海はあるも実質的には内陸国。
- 国によって程度の差はあるも、おしなべて自らをアジアの国（人）であると認識。ただし、カザフ（人）はロシア／欧州への親近感がより強い。概して穏健なイスラム教徒であるが、ウズベキスタンのフェルガナ盆地のイスラム教徒は原理主義的な思想を有する者が多く、これにより99年のキルギスにおける日本人誘拐事件が起こった如く、過激的な行動も見られる。また、旧ソ連の一部であったとの理由からロシア人人口も多い。
- 中央アジア諸国はソ連時代は、スターリンの肅正と農業強制集団化、環境汚染（セミパラチンスク、アラル海等）の負の遺産を抱え、91年のソ連崩壊後も、内戦（タジキスタン）、イスラム原理主義者との対立（特に、ウズベキスタンでは政権によるイスラム原理主義者への抑圧とそれに対する反発）等不安定な国内政治が続いた。現在内政面では各国とも大統領の権威主義的な統治により落ち着きをみせているが、他方、民主化という意味では、一部を除き、独裁的な体制により進んでいない。市場経済化については、WTOにも加盟し、比較的に自由化の進んだキルギスから統制経済に近いウズベキスタンまで様々である。
- 中央アジア諸国は、（ ）「地域としてまとまろうとする動き」（CIS、自由貿易圏、関税同盟等）と（ ）各国が利益を追求する課程で「隣国と離反する動き」（水、エネルギー、通行料、関税問題等、或いはリーダーシップを巡る問題）の両方向のベクトルがあり、ともすれば後者が優勢となる傾向が看取される。なお、安全保障の観点から見れば、5カ国がバランスよく発展し、地域全体として外部世界に対処していくことが地域の安定につながるが、元来、それぞれ歴史、民族、資源の賦与状況は千差万別であり（カスピ海周辺はエネルギー資源が豊富）また、上述の通り、ソ連崩壊後の民主化、市場経済移行の方向性及び現時点での到達レベルは様々であり、地域としてまとまることもなかなか困難との事情もある。

参考2 各国の影響力拡大の努力

- 中央アジア諸国は、経済的観点からみれば、エネルギー資源と人口5千万人を有する市場。それなりの規模であるが、中央アジア全体の地理的広さとの比較において5千万という人口は特筆される程でもないとの議論もある。同時に、中央アジア諸国は、麻薬取引、武器密輸の拠点となっているとの負の側面もある。
- ロシアは同じ旧ソ連圏に属していたという歴史的かつ経済的連関により中央アジア諸国に対して、二国間及びCISや上海協力機構を通じて影響力の維持／拡大を図っている。特に、エネルギーを産するカザフスタンとトルクメニスタンに対するロシアの影響力拡大は顕著である。
- 中国は、地理的近接性により二国間及び上海協力機構を通じ影響力の拡大を図っている。
- 中国以外のアジア諸国のプレゼンスは日本、韓国及びADB程度。なお、日本はシルクロード外交（後述）により積極的な外交を展開している。
- 欧米諸国は、ソ連崩壊後の中央アジア諸国の民主化・市場経済化を支援すべく、それぞれ二国間及びIMF、EU、OSCE、IBRD、EBRD、WTO、OECD等の国際機関を通じ影響力を拡大している。就中、米国は、昨年9.11事件以降、ウズベキスタン、キルギスへの米軍の駐留をはじめとして一気にプレゼンスを拡大した。また、イスラム諸国、就中、トルコ及びイランは、中央アジア諸国における共産主義無き後の思想的真空状態を埋めるべく、また、自国の経済的利益増大の観点から、影響力拡大をはかっている。

参考3 日本の進める「対シルクロード外交」

(1) 日本政府は、ソ連崩壊に伴って生まれた（復活した）中央アジア5ヶ国と1992年に次々と外交関係を樹立し、この地域を、（ ）ユーラシア大陸の中心に位置し、北はロシアのスラブ世界、南をイスラム世界、東を中国等の東アジア圏と隣接した地政学上の重要な位置を占める地域で、各国の改革の成功と国内政治・経済情勢の安定は世界の安定に直結している、また、（ ）天然資源に恵まれ、高い経済的潜在力を有している地域との考えに基づき外交を展開した。

(2) 右考えは、更に、97年7月に橋本総理が提唱した「対シルクロード外交」として取り纏められ（なお、対シルクロード外交の地理的対象は中央アジア及びコーカサス諸国）その基本コンセプトとして、「我が国と

して、中央アジア及びコーカサス地域が、ロシア、中国、中東に接しているという地政学的重要性、石油、天然ガス等のエネルギー資源を有する経済的重要性、日本との歴史的、文化的な紐帯を有することに鑑み、同地域諸国に対する関係強化に積極的に努める。」が取り纏められ、その具体策として()信頼と相互理解の強化のための政治対話、()繁栄に協力するための経済協力や資源開発協力(重点分野は 民主化・市場経済化のための人材育成と制度作り、 経済インフラストラクチャーの整備、 保健・医療、教育等の社会セクターへの協力、 環境保全)()核不拡散や民主化、安定化による平和のための協力、との3本柱を設定の上外交を展開している。

(3) 上記の対シルクロード外交の基本コンセプトについては、当研究会においてその論理的妥当性につき様々な議論があった。以下は、当研究会での議論及びメール等でのやり取りを取り纏めたもの。人名等は明らかにせず。

肯定的意見

- 日本が「対シルクロード外交」を表明した1997年当時、中央アジアの地政学的重要性は議論されていた。中央アジア諸国は、アジアの国でありながら、日本との間で過去のしがらみのない稀な存在。親日的な国がこれだけまとまった形で存在している地域は他に例がない。いわば日本外交のフロンティアとしてとらえるべき地位。これらの諸国は、我が国が政治対話、文化交流、経済協力などを通じて関わりを深めることにより我が国に対する信頼を勝ち取る基盤を有している。
- 他方、日本政府が既に過去11年間にわたり中央アジア諸国及びコーカサス諸国に対して重点外交を展開してきたのもこれまた事実であり、その結果、もともと日本に対する評価が高く対日感情が良好であった中央アジア諸国では、国際場裡で一層の日本のイニシアチヴ/リーダーシップを期待し、日本との連帯の意思が感じられ、我が国のプレゼンスがしかるべき地位に達している。

疑問視する意見

- 中央アジア諸国がグローバルな視点で重要という議論が先行しているところ、日本にとっての重要性は論理的に解明されていない。
- 1997年の「対シルクロード外交」が掲げる3つの基本コンセプトのうち、第1の「中央アジアがロシア、中国、中東に接しているという地政学的重要性」は論理的に見て疑問。なぜならば、ロシア、中国、中東は我が国にとって外交面でも経済実利面でも安全保障面でも重要であるのは当然ながら、“それに隣接しているから中央アジアが重要”というの、他を納得させるには論拠が薄いのではないか。第2の「石油、天然ガス等のエネルギー資源を有する経済的重要性」というのも、まず、この地域でこれら資源を産するのはカザフスタンとトルクメニスタンなので、中央アジア諸国を一律に扱うことは無意味。次に、これらエネルギー資源を我が国に直接持ってくるというのは限られたケース。現実的には欧米とのスワップの場合が一番考えられるケースであろうが、スワップの結果として日本のエネルギーの供給元が多様化されるという意味で我が国のエネルギー安全保障上プラスとなるわけであるが、他方、スワップの結果として中東石油が日本に来ることとなった場合には、エネルギー安全保障面での改善はない。最近日本企業がカザフ石油を日本に輸入するとの件が報道されたが、日本が選択肢を拡大させたという意味で意義深いものの、当該石油は黒海を経由してボスポラス海峡を通るので脆弱性を有していることも認識すべき。

最近日本の石油会社や総合商社はカスピ海エネルギー資源開発プロジェクトに参加するケースが少しずつ増えているが、我が国企業が炭化水素資源の開発・分配に対する影響力のレベルを欧米企業(メジャー等)並に有しているとは考えられない。

以上により、我が国の「対シルクロード外交」の意味合いは、第3コンセプト「日本との歴史的、文化的な紐帯を有する」という情緒的な面が最大のものであったと考えるのが論理的である。

- 対シルクロード外交の3本柱では不十分。あの時期に我が国が中央アジアに関心を示したのは、新たな「グレート・ゲーム」に乗り出した米国・欧州諸国に後れをとらない(簡単に言えば、「バスに乗り遅れない)ためであったのではないか。
- 中央アジア地域の政治的・経済的・社会的情勢が近隣国であるロシア、中国、中東に影響を与えるとこの点は当然ながら、多くの国はそれ程ヴァルネラブルではないはず(アフガニスタン・タジキスタンを除く)。
- 中央アジア諸国が対ロシア・中国との牽制のためのカードとなり得るとの論点もあるが、使うためには相当強い政治的な意思が必要であり、戦後我が国がこのようなカードを外交戦略において使った例はない。

参考4 9.11事件と中央アジア

(1) 中央アジア諸国にとっては、9.11事件は、結果的に見れば、世界の耳目を集め、欧米軍駐留許可の代償として独裁体制を米国に認知せしめ、ウズベキスタンなどは国内治安対策を強化する格好の口実にもなったし、欧米軍駐留関連資金も得ることが出来たし、アフガニスタン復興プロセスに関与することで新規ビジネスも出る等、プラスの側面が大きかったものと思料。

(2) 9.11事件が我が国にとっての中央アジアの直接的な重要性を変化させたわけではないのであろうが、9.11事件をきっかけとして国際テロとの闘いのために米軍が中央アジアに駐留するということになったことは中央アジアのみならず世界にとって大きな出来事。右米軍の駐留は長期化する予感さえある。G8の一員として世界平和の安定に責任ある日本としても、国際テロとの闘いに無関係ではなく、自衛隊艦隊のインド洋派遣等も行われている。米軍の中央アジア長期駐留により今後起こり得る同地域の変化の予感すらある。アフガニスタン情勢が未だ世界の耳目を集める中、その前哨基地としての中央アジアの世界にとっての重要性が増しているように感じる。この重要性が一時的なものなのかどうかについては、現時点では判断し得ないものの、少なくとも、米軍の駐留が終了するまで、あるいは、アフガニスタン情勢が落ち着くまでは中央アジアの世界にとっての重要性も続くものと思われ、アフガニスタン情勢がなかなか落ち着かない現在、そして、米軍の駐留が長期化する可能性のある現在、そのような中央アジアの重要性は当面続くものと予想される。