

## 日本による中央アジア地域支援の展望 -安倍首相中央アジア訪問に寄せて-

### 本稿の要旨

2015年10月、安倍首相は中央アジア5カ国を訪問する。日本の首相がこの地域を訪問するのは小泉首相が2006年にカザフスタンとウズベキスタンを訪ねて以来9年ぶりとなる。日本は、ソ連崩壊直後から中央アジア支援を開始し、1997年にユーラシア外交を提唱、9・11を挟んで2004年から「中央アジア+日本」対話を開始している。中国の「一帯一路」政策等、昨今の国際情勢の変化から日本の対中央アジア外交は第4段階に入りつつある。本稿では、これまでの対中央アジア外交、中央アジア諸国の開発の現状、中央アジア諸国を巡る国際関係を俯瞰し、今後の展望の視点を概説する。我々は、安倍首相の訪問が中央アジア外交を見直す契機となり、日本による中央アジア地域との関係が一層強固なものになっていくことを期待する。そのために、日本は「中央アジア+日本」対話を軸に、ユーラシア地域全体の繁栄と安定という広域的な利益をも見据え、中央アジア諸国に対するハード及びソフト面での支援を継続し質の高い成長を後押しし、同地域における多様なアクターと補完・連携関係を強化する必要がある。

### 2015年の安倍首相の中央アジア諸国訪問

2015年は、9月の国連総会で「持続可能な開発目標(SDGs)」が採択され、今後15年間の世界の開発目標が決定する大事な年です。その一方、ユーラシア大陸の真ん中に位置する中央アジア諸国と日本との関係にとっても重要な年になると我々は考えます。1991年に旧ソビエト社会主義共和国連邦(以下「旧ソ連」)から独立した5カ国(ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス共和国、タジキスタン、トルクメニスタン)は、10月下旬に安倍首相の訪問を控えています。日本の首相による同地域の訪問は2006年の小泉首相以来、9年ぶりとなります。小泉首相の中央アジア訪問は歴史的に同地域の中心であるウズベキスタンとカザフスタンの2カ国のみであったことを考えると、安倍首相が5カ国を同時に歴訪するという意味で史上初であり、中央アジア諸国と日本との関係を深化させる機会になるという点で重要な意味を持つ訪問となります。

日本は中央アジア諸国の独立直後(1992-1997年)から政府開発援助(ODA)供与開始に伴う同地域への関与開始時期、次に、橋本首相時代に開始されたシルクロード外交(1997年-2001年)期を経て、2004年、川口順子外務大臣(当時)により「中央アジア+日本」対話の枠組みが開始され、同地域との新たな関係を構築し、今日に至っています。また、新保守主義に影響を受けた第一次安倍内閣時の2006年には麻生外相が民主主義や人権の尊重などを価値として共有する国家との関係を強化しようという外交方針、つまり「価値の外交」である「自由と繁栄の弧(the arc of freedom and prosperity)」を唱え、基本理念である価値観外交を継承しつつ、日本は「中央アジア+日本」対話を基軸に同地域への協力を続けてきています。

このような日本による中央アジア外交の経緯を概観し、この 2015 年 10 月の安倍総理による中央アジア諸国歴訪は、日本による中央アジアへの関与を外交戦略的に見直す絶好の機会となります。2015 年 7 月にはインドのモディ首相が中央アジア 5 カ国を歴訪し「21世紀のシルクロード」を提唱、一方、中国はアジアインフラ投資銀行(AIIB)の設立とともに、中国を起点に中央アジア地域などを經由して欧州に向けて陸路や海路でインフラ整備を進め、巨大な経済圏を構築する「新シルクロード(一帯一路)構想」を提唱し同地域への関与を一層深めようとしている段階にあります。

中央アジア地域の情勢の変化は、9・11以降のアフガニスタン侵攻に始まり、国際社会は、近年もウクライナ危機、アラブの春・IS 台頭等、中央アジア地域にとっても無縁ではない出来事を数多く経験してきました。中でも地理的にアフガニスタンの北部に位置する中央アジア地域(トルクメニスタン、ウズベキスタン、タジキスタンの南部国境がアフガニスタンと接している)は、周辺国としてアフガニスタンにおける安全保障上の問題と切っても切り離せない関係にあります。

本稿では、中央アジア諸国と日本のこれまでの関係、中央アジア地域における開発の現状、国際社会によるこれまでの中央アジア地域への支援をレビューし、今後の同地域の経済・社会発展のために日本がどのように関与していくべきかを検討します。

## 中央アジア地域の開発の現状

独立後 24 年を経過した中央アジア地域を振り返ると、中央アジア諸国は共通して旧ソ連時代の遺産である共産主義・計画経済から市場経済・民主主義への移行を国家運営の中心に掲げ、旧ソ連時代にモスクワの支配下にあった歴史からの脱却を目指し、欧米、トルコ、インド、中国、そして日本や韓国等と新しい国際関係を構築する時代を経験してきました。特にロシア、中国、米国といった大国との関係では常に変化が見られたといえます。近年は、地理的にロシアと中国にはさまれたユーラシア大陸の内陸国として、また石油、天然ガス、ウラン等の資源を抱える資源国として、近年、エネルギー安定化及びエネルギー資源多様化のために注目を浴びる存在となっています。

中央アジア地域の経済開発の度合いについては、資源国と非資源国間で開発の進展に対象的な違いが見られます。資源国であるカザフスタン(一人あたり GDP12,276 ドル)とトルクメニスタン(1 人あたり GDP9,031 ドル)は既に上位中所得国となっており、ウズベキスタン(1 人あたり GDP2,037 ドル)、キルギス共和国(1 人あたり GDP1,269 ドル)、タジキスタン(1 人あたり GDP1,099 ドル)が低位中所得国となっており低開発の状態が続いています。今後も、資源国と非資源国間の経済格差は広がっていくことが予想されます。

更に同地域では、上流国のキルギス共和国とタジキスタンと下流国のカザフスタンとウズベキスタンの間で常に抱えてきた問題が存在します。上流国と下流国間で電力・水資源をめぐる争いが絶えず続いています。特に、近年はタジキスタンの世界一堤高が高いロゲン水力発電所の建設計画があり、これに反対するウズベキスタンとタジキスタン間での対立が顕著となっています。タジキスタンの水力発電所建設に敏感なウズベキスタンが電力供給停止、鉄道輸送路封鎖による建築資材の輸送の妨害といった措

置をとっており、一定の緊張関係が継続しています。北部アフガニスタンに隣接するタジキスタンは、アフガニスタン復興へ向けての電力供給源として期待されており、同国での水力発電所建設には数多くの外資が参入し、水資源問題は中央アジア地域を超えた国際政治的文脈を持ちつつあります。2012年9月には、ウズベキスタンのカリモフ大統領が、「(水資源問題が中央アジア地域において)戦争を引き起こす可能性がある」と公式の場で発言するに至っています。このような状況から、隣り合う国ながらタシケントとドゥシャンベを結ぶ航空航路が運行されていない状況が続いているのです。

資源国においては、資源による国家収入増を背景に国内産業の強化に務めていますが、農業に依存した経済からの脱却が完全に出来てはおりません。ウズベキスタンは豊富な石油や天然ガス、鉱物資源を有することや、外資との合弁会社設立による自動車産業の強化等を背景に工業化を推進してきてはいるものの、依然、経済の主体は農業に依存している状況が続いています。

また、世界4位(約6万6千km<sup>2</sup>。九州のおよそ1.5倍)の湖であったアラル海の、灌漑農業による流入河川(アムダリア川とシルダリア川の2河川)からの過度な灌漑用の取水によって流入量が減少し引き起こした枯渇と、乾燥地域特有の地下の塩類による土壌塩性化による流域の健康被害も大きな問題となっております。カザフスタン側の「小アラル」は世界銀行の融資を受けて、水源の確保に成功した一方、ウズベキスタン側では、年々枯渇が進み、2014年にはアラル海の大部分をしめる「大アラル」が初めてほぼ完全に干上がるという事態に陥りました。地球温暖化の影響で、アラル海の水源であるタジキスタンの山岳地帯の氷河は今世紀中ごろには消滅すると見られる一方、アラル海水系流域に居住する人口は増加し続けており、水ストレスが高まることが予想されます。ただし、ウズベキスタン側では、天然ガスが埋蔵されており、外資を呼び込みガス開発が進んでおり、アラル海海底だった地域(ウズテュルト)では現在、韓国企業によってガス田開発が行われています。「20世紀最大の環境破壊」と言われるアラル海問題は、環境と経済という両立しにくい問題とどう向き合うかを広く人類に問うているといえます。

資源国の中でも一番経済発展が著しいカザフスタンは、ODAを供与する側にもなろうとしており、カザフスタン政府の援助実施機関の設立に向けても前進しています。2014年12月にKAZAID設立の法案が国会で承認されており、今後支援を実施する側になっていきます。現在、組織の立ち上げのため国連開発計画(UNDP)や独立行政法人国際協力機構(JICA)が援助機関としてのノウハウを技術援助している段階にあり、「カザフスタン2050」のビジョンに則り世界先進30カ国入りを目指すカザフスタンは新たな段階に入ろうとしています。ただし、カザフスタンのような中所得国は、国家の経済は発展しているにもかかわらず、都市部と農村部では、経済成長の恩恵が平等に再分配されておらず、貧富の格差が益々広がっており、必ずしも市民の生活が一律に向上しているとはいえない傾向にあります。

同地域での経済開発の進展が遅れているのは非資源国のタジキスタンとキルギス共和国です。特に、キルギス共和国は2005年と2010年に2度の市民革命を経験しており、国の統治能力(ガバナンス)に不安要素もはらんでおり、脆弱性の高い国となっています。タジキスタンは独立後90年代に内戦を経験しており、国家建設のスタートに遅れを取ったこと、また大統領による強権的な国家運営の影響とアルミニウム精錬を除いて工業は発展しておらず、綿花栽培を中心とする農業中心経済により、開発の道筋に兆しが見えてこない状況にあります。タジキスタンでは今年に入り警察幹部のIS合流や、現職の国防

次官が率いた武装勢力による政府機関襲撃事件(事件直後、次官は免職)などの事件が起こっており、同国の安定化は隣国アフガニスタン情勢とも関連して一層重要となります。

他方、近年の中央アジア地域は、強固な経済政策によりリーマンショック後でも高い経済成長を維持(7-8%)してきました。ただし、ウクライナ危機後の経済制裁等の影響でルーブル安が続いており、ロシア経済と密接に繋がっている中央アジア地域の経済に与える影響は小さくありません。特に国家 GDP の約 4 割がロシア等に出稼ぎに出ている出稼ぎ移民からの海外送金に頼るタジキスタンでは、ルーブル安の影響を大きく受けています。近年、ロシアでは移民労働者にロシア語の語学試験の受験を課す動きもあるなど、出稼ぎ移民は受け入れ国であるロシアの態度に左右され、不安定な立場に置かれている。タジキスタンやキルギス共和国にとって、安定的な国家経済基盤の確立が必要であるといえます。

### 国際社会による中央アジア地域支援

国際社会は中央アジア 5 カ国の独立後、ODA による支援を中心に関与を拡大してきており、開発援助の動向を見ると、近年同地域で大きな役割を果たしているのは、世界銀行(WB)とアジア開発銀行(ADB)といった国際金融機関(IFIs)です。独立直後は欧州連合(EU)や欧州開発復興銀行(EBRD)の活動が目立つ時期もありましたが、現在ではアジア開発銀行(ADB)による中央アジア地域経済協力(CAREC: Central Asia Regional Economic Cooperation)によるエネルギー及び運輸交通分野を中心した整備枠組みをプラットフォームとして、各援助機関がその枠組みに沿った形で支援を続けてきています。近年は、同地域に対する開発援助のアクターが増え続けており、イスラム金融による融資がイスラム開発銀行やクウェート基金等により行われています。また、アジアインフラ投資銀行(AIIB)の創設加盟国に 4 カ国(ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス共和国、タジキスタン)が含まれており、更に BRICs 銀行の設立も控えていることから、同地域に関与する開発援助アクターは更に増えていくことになり、援助機関同士の連携がこれまで以上に重要になっていきます。

二国間援助では、独立後から米国(USAID 等)、ドイツ(GIZ 及び KfW)、日本(JICA(旧 OECF・JBIC を含む)/JBIC(旧日本輸出入銀行))、最近では韓国(KOICA 及び EDCF)やトルコ(TICA)が支援を実施しています。中国は中国輸出入銀行等による借款による支援で経済インフラ、社会セクター(教育、医療)、灌漑等様々な分野で支援を実施しています。日本は中央アジア諸国の独立直後から、ODA による有償資金協力(円借款)を活用し、経済インフラである電力・運輸交通分野を中心に支援をしてきました。特筆すべき例としては、ウズベキスタンでは、近年、ソ連時代の老朽化したインフラの更新や効率化に高いニーズがあり、電力セクターでは、「タリマルジャン火力発電所近代化事業」(WB/ADB/JICA による協調融資)や「ナボイ火力発電所近代化事業(ナボイ II)」を、運輸交通セクターでは、「タングザール・クムクルガン鉄道新線建設事業」(JICA)、「カルシ・テルメズ鉄道電化事業」(ADB/JICA による協調融資)などの事業を展開しています。

日本は円借款によるハード面での支援だけでなく、ソフト面でも多大な貢献を行ってきました。技術協力予算により、留学生受入れによる将来を担う若手人材の育成とともに、政府職員の能力向上のため研修員受け入れ事業を行い、これまで 5 カ国から約 7200 人(2013 年 12 月末時点)を JICA による技術

協力制度で日本に受け入れています。また JICA による留学生支援無償(ウズベキスタン、キルギス共和国、タジキスタンが対象)により約 420 人(2014 年 12 月末時点)が日本の大学院で受け入れられました。また、日本センターがウズベキスタン、カザフスタン、キルギス共和国の各首都に開設され、民間セクター人材開発のプログラムを提供しています。さらに、日本から法整備、民間セクター、農業・灌漑、防災分野等で多くの日本人専門家が現地へ派遣されてきました。

日本は UNDP 等の国際機関とも連携し、同地域の ODA を実施しています。域内協力が重視される中、日本は UNDP と連携し、クロスボーダーの取り組みとして、アフガニスタンとタジキスタン国境地帯のコミュニティ開発による貧困削減・生計向上プロジェクトや国境管理強化のためのプロジェクトを展開しています。キルギス共和国では防災プロジェクトを実施し、「中央アジア+日本」対話の枠組みと連携して、中央アジア諸国が域内の防災分野の協力推進するための地域内フォーラムの形成支援を行ってきました。また、UNDP は日本政府が多くの資金を拠出する人間の安全保障基金からの支援でウズベキスタンにおけるアラル海環境問題の影響を受けたカラカルパクスタン自治共和国におけるコミュニティ開発も支援してきています。

### 中央アジア諸国を巡る国際関係

大国との関係において、中央アジア地域においては、近年急速に中国による影響力が増しているという強い印象があるのは確かです。中国は上海ファイブ(ウズベキスタンを除く首脳会談)を前身とする上海協力機構(SCO、2001 年設立)という中央アジア諸国(中国、ロシア、ウズベキスタン、カザフスタン、タジキスタン、キルギス共和国)と多国間協力組織を設立し、当初の主な目的である中露国境線画定がなされた後はテロ対策機構の創設等から安全保障面での関係を強化しています。また、中国による中央アジア支援は間違いなく増加しており、特に国境を接するキルギス共和国とタジキスタンでは中国の無償援助や融資によって道路等のインフラ整備が大規模に行われているのはこれらの国に行けば一目瞭然です。また中国には、中央アジア地域と西側国境で繋がる新疆ウイグル地域を擁しており、同地域の分離独立運動の脅威があります。中央アジア地域の繁栄と安定は、中国の国内情勢にも影響を与えるリスクがあります。

ロシアは独立後、自国の経済停滞等の影響に加え、独立国家共同体(CIS)を通してのロシアによる中央アジア地域への影響が相対的に弱まりました。しかし、ロシアは、同地域に残るロシア系住民への関心、並びに、大国としての威厳を取り戻そうと、特にプーチン大統領の登場以降、関税同盟やユーラシア経済共同体(EurAsEC)を設立し、同地域との関係や影響力の維持に努めています。特にロシア系住民が北部に多く人口の 2 割強を占めるカザフスタン(2014 年の統計によると、人口約 1700 万人のうち、ロシア・スラブ系がおよそ 23%)は北の国境線 6467 キロをロシアの中部シベリア地方と接しており、さらに、電力システムや鉄道(シベリア鉄道は一部カザフスタンを通過する)が国境を越えて繋がっていることからロシアとの適切な距離を保ちつつ、関係を維持しています

欧米諸国は、独立直後の時期は、これらの国々の民主化や人権問題を重視した時期があり、2005 年 5 月のアンディジャン事件以降は特にウズベキスタンと欧米諸国との関係が冷却化しました。しかし、近

年は比較的対応を軟化させており、独立後の 10 年に比較すると、緩やかにロシアと中国の隙間を見て関係構築しているように見えます。

米国は、ウズベキスタンのハナバード空軍基地(2001-2005 年)とキルギス共和国のマナスに軍事基地(2001-2014 年)を租借していたが、ハナバード空軍基地はアンディジャン事件後の米・ウズベキスタン関係悪化に伴い 2005 年7月以降撤退、マナス空軍基地もアフガニスタン撤退に伴い 2014 年 7 月に閉鎖しており米国は中央アジア地域から撤退しています。他方、ロシアによる同地域への軍事プレゼンスはキルギス共和国のカント空軍基地への駐留やタジキスタンでの軍事基地使用を 2042 年まで延長したり、旧ソ連の国境線防衛とイスラム原理主義拡大への懸念などから拡大している。

アフガニスタン紛争以降、国際治安支援部隊(ISAF)の展開にあたり、アフガニスタンが中央アジア地域と接続するルートは、北部補給ネットワーク(NDN: Northern Distribution Network)として位置づけられ、国際治安支援部隊(ISAF)向け支援物資がウズベキスタンのテルメズからアフガニスタン北部へ輸送ルートの中心となっています。(ソ連のアフガニスタン侵攻と同じルート)。同ルートは日本の ODA による円借款案件である「タシグザール・クムクルガン鉄道新線建設事業」において、鉄道新線が建設され、山岳地であることから更に輸送力を増強するための電化プロジェクト(上述)が進捗しています。中央アジア地域はアフガニスタン周辺国の中でも最も安定した地域として今後も重要な役割を果たすことは明確です。そのために、同地域の経済的な安定と安全を維持することは国際社会にとって重要課題です。

#### **結び:今後の展望ー日本が中央アジアで果たす役割-**

わが国は単にエネルギー資源のような直接的な利益を追求するのではなく、中央アジア地域の発展と安定が、アフガニスタンひいてはユーラシア地域にもたらす利益という、より広い意味で得られる間接的な相互利益を追求し、積極的に中央アジア諸国を支援していく必要性があります。

日本は伝統 ODA 供与国(OECD-DAC 諸国)の中で唯一の「中央アジア+日本」対話という地域協力推進プラットフォームを有する国です。近年は地理的に同地域を取り囲む中国とロシアが SCO や関税同盟等により大きな影響力を行使していますが、中央アジアの人々の日本に対する期待は想像以上に大きいものです。日本は中央アジア各国との関係を強化してだけでなく、域内協力を促進するファシリテーター役としても活動することが期待されています。これまでの対話では、日本と中央アジア諸国のみという形式が中心でしたが、2015 年 3 月に東京にて開催された中央アジア・シンポジウムは米国やロシアの研究者も招いての開催でした。我々は様々なレベルで、このようにより幅広いステークホルダーを取り込むことで「中央アジア+日本」対話が有意義かつ一層発展していくことを期待します。

また、域内協力を推進する上では、これまで大きな成功を収めている ADB の CAREC の枠組みにも積極的に参加することを継続すべきと考えます。更に、防災や国境管理等の国境を越える課題については UNDP 等の国際機関とも効果的に連携して支援を継続する必要があります。

具体的に支援する内容は、国家経済の原動力となる産業開発への支援として、上位中所得国を中心に、エネルギー開発促進、電力、運輸交通分野の支援を継続することを提言します。特にトルクメニスタンでは、インド洋等へのガスルート多様化ニーズが高く、また、何れ訪れる対イラン経済制裁解除と、それに伴うトルクメニスタン・イランを経由した、中央アジアからペルシャ湾への物流路の開拓は、中央アジアにとどまらず、広くユーラシア全域に変化をもたらします。ハード面においては、安倍首相の「質の高いインフラ支援策」に合わせて、日本の高い技術力を生かした支援を実現すべく努力すべきである。これまでの支援でも日本製のエネルギー効率の高いガスタービンを発電所に導入したり、日本の技術をいかした鉄道橋梁の建設など十分な実績を有しています。

ハード面でも支援に加えて、ソフト面における支援もこれまでどおり支援する必要があります。それは、将来起こりうる政権交代と体制移行に備えて、新体制後の政府における統治能力を備えるために、将来の国づくりの人材育成はこれまで以上一層重要になります。また、同地域は旧ソ連時代に整備された教育システムやインフラにより、世界の他の途上国地域に比較しても、識字率が軒並み 90%を大きく超えるなど教育水準が割合高いものの、旧ソ連式の権威主義的な教育が中心であり、時代に合わせた教育を行えるような人材を育成するという観点から、日本が中央アジア諸国から留学生を受け入れることは、中長期的に見て、中央アジア諸国の発展に資すると考えられます。

自国が抱える諸問題と向き合うべく、旧ソ連の一部であった歴史的経緯から結びつきが強いロシアだけでなく広く海外により良い教育の場を求める、意欲の高い優秀な若者が、中央アジア諸国では数多く出現しています。若年者人口が増加していることもあり、体制移行後に将来のリーダーとなる人材を日本で育てることは、日本と中央アジア諸国の関係を強化する上でも重要な先行投資になり得ます。

10月の安倍首相による中央アジア諸国歴訪が、これまでの価値観外交を継承し、今後も中央アジア地域の「質の高い成長」支援を積極的に続けていくことが相互の利益に繋がり、今後も「中央アジア+日本」対話を通じて、同地域の支援と域内協力を国際社会の中でリードしていく責務が日本にはあると考えます。我々は安倍首相の歴訪が一過性で終わるのではなく、これが日本の中央アジア外交の第4段階期のはじまりとして転換期となり、同地域への関与がこれまで以上に強固なものになることを期待しています。

寄稿者：

#### **中央アジア・コーカサス開発研究会**

二瓶直樹(国連開発計画対外関係・アドボカシー局)

飯尾彰敏(元中央アジア地域有償資金協力専門家)

齋藤竜太(筑波大学大学院人文社会科学部研究科博士後期課程)