

Lena Jonson,

Vladimir Putin and Central Asia: The Shaping of Russian Foreign Policy.

London and New York: I. B. Tauris, 2004,
xii + 256 pp.

湯 浅 剛

主題と概要

著者ヨンソンは、スウェーデン国際問題研究所を拠点として、現代中央アジア政治研究を専攻している研究者で、ソ連解体後の同地域の国際関係、特にロシアの対中央アジア政策の分析について多くの業績がある^(注1)。また、政務官としてタジキスタン駐留 OSCE ミッションに勤務した経験を持つ。本書は、研究と実務の両面で培ってきた著者の現代中央アジア情勢認識のひとつの集成である。なお、本書において「中央アジア」とは、かつてのトルケスタン、すなわち現在のクルグズスタン、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンの4カ国にまたがる地域を指している（この地域区分の意義について、後ほどコメントしたい）。

ソ連解体後に独立したこれらの国々に対し、プーチン政権下のロシアがどのような政策を採ってきたのか。本書はこの疑問にひとつの答えを見出そうとする試みである。特に本書が目指しているのは、1999年後半期と2001年9月以降の2つの時点である。前者は、北カフカースにおいてイスラーム過激主義の活動が激化するなか、プーチンが首相となり、チェチェン問題について武力により收拾を図る姿勢を明確にした時期である。また、クルグズスタンのバトケン地区においては日本人地質学者が過激派勢力の人質となった事件も発生した（1999年9月）。2001年は、いうまでもなく、米国における同時多発テロ事件にともなってアフガニスタンにおけるター

リバーン政権ならびにアル・カーイダ掃討作戦が展開され、ユーラシア中央部の安全保障環境が大きく変化した時期である。この2つの時期の政策変化の実態と原因、いわば「何が変わったのか」、「なぜ変わったのか」について分析することが本書の主題となっている。

本書は計部からなる。序論（第1章）で、問題の所在と分析枠組みについて整理し、第部「背景」では、ロシアによる1860年代以降の中央アジア獲得と1990年代の喪失の経緯が対比して論じられている。帝政期の対中央アジア拡張政策を推進した政治家であるゴルチャコフ（1856年から82年まで帝国外相）に着目していることは、本書の特徴のひとつといえる。本書によれば、中央アジア侵攻にみられたゴルチャコフの侵略的外交政策とは、クリミア戦争によって失った帝国西部の権益を、帝国東部で奪回しようとするものであった。また、クリミア戦争でロシアと対立したイギリスが、次第にインドを拠点としてアジアにおける拡張政策をするようになり、この北上を食い止めることもロシアの中央アジア侵攻の目的のひとつであった。この政策には帝国の威信喪失を補うという効果があったが、過剰な領域拡大とその管理という負担が結果としてロシアにのしかかった（第2章）。

他方、喪失の時代であった1990年代、エリツィン政権は当初、対中央アジア政策についての明確な理解を持たなかった。しかし、1996年にプリマコフが外相となり、現実主義・実利主義的な対CIS諸国政策が導入された。彼はロシアが使える外交資源の限界を把握しながらも、大国としての地位を保つことを目指した。タジキスタン内戦への介入や和平交渉に象徴されるように、ロシアは中央アジアの秩序安定にむけた積極的な政策を採るようになった。しかし、プリマコフもゴルチャコフと同様のジレンマを抱えていた。それは、内政改革に重点を置いて拡張主義的な外交を慎むのか、あるいは外交を重視し対外的な関与を積極的に行うのか、ということであった（第3章）。

第部「プーチンと中央アジア」では、1999年と2001年の政策変化が章を分けて論じられている。前

者の転機、いわば「政策の窓」となったのは、本書によれば、前述のバトケンでの日本人入質事件であった。1999年初めごろから CIS 全体の問題としてテロに焦点が当てられるようになっていたが、ロシアは、この事件を「国際テロリズム」と規定することにより、中央アジアへの関心の程度を特に安全保障の面で強めるようになった（第4章，pp.64-65）。この時期は、ウズベキスタンが CIS の下の集団安全保障条約を脱退するなど、中央アジアでのロシアの影響力が減退していた時期でもあったが、プーチン政権は CIS や上海ファイヴのようなロシア主導の多国間協力を進め、巻き返しをはかった。他方で、プリマコフ時代同様、プーチンも関与政策と限定的能力との間の格差を甘受しなげらなかつた。さらに、ロシア離れを進めていたウズベキスタンとの「戦略的パートナーシップ」をいかに構築するか、アフガニスタン・ターリバーン政権の勢力拡大に対する中央アジア諸国の個別の政策にいかに対応するか、といった課題に迫られていたロシアは、プリマコフ時代以上に中央アジア各国との2国間関係を重視した（pp.75-78）。

1999年の政策転換の特徴のひとつは、それが次第に強まっていた米国の対中央アジア関与政策へ対抗するという性格を強く帯びていたことであった。しかし、2001年では、この対抗姿勢は薄まり、ロシアは中央アジアで一層強まった欧米の軍事的プレゼンスを容認した。本書は、同年9月24日のプーチン声明に象徴されるこの政策転換を、米国に対する妥協として描いている。1999年以来、対 CIS 諸国政策の軸に据えられていたテロ対策という点で、ロシアは米国との共通の利益を見出したものの、米口間の対テロ協力は実質的に進展しなかつた（第5章，pp.116-117）。ロシアは、「対テロ戦争」をめぐる自国の政策を正当化するためにも、米国との協調を必要としていたのである。

第部「ロシアの対外政策ファクター」（第6章～第7章）では、これまで論じてきた2つの時期の政策転換について、特にロシア国内と中央アジア内部の要因に注目し議論を進める。第7章は、中央アジア各国の政治変動について、「世俗・政治」、「宗

教・政治」、「エスノ民族」の3つの領域に分類して論じている。結論である第部（第8章「対外政策の形成」）では、「何が変わったのか」、「なぜ変わったのか」という課題に立ち返り、本書を通じて論じた変化の諸要因について、その相関性や重要性を整理している。

政策転換の解釈をめぐって

「何が変わったのか」、「なぜ変わったのか」という課題に答えるための分析枠組みは、序章で提示され、結論部の第8章でそれに基づく整理を行っている。

「何が変わったのか」について、著者はその要素を(1)中央アジアにおける特定の課題・懸念が国益に直結するものである、というロシアの認識の変化、(2)これらの課題に対するロシアの施策の変化、(3)中央アジアへの関与のあり方について、欧米諸国に対するロシアのアプローチや、ロシア自身が自国の役割についてどのようなイメージを持っているのかを含めた、全体的な政策の方向性の変化、に分類した（pp.10-13）。ある特定の課題の位置づけの変化に注目していることから、上記3点は、いずれも B・ブザンなどが提唱した「安全保障問題化」（securitization）概念を意識したものであるといえる〔Buzan, Waever and Wilde 1998〕^{注2}。「安全保障問題化」を重視する分析では、ある国や組織の安全を考察するさい、その国や組織に対して実際に何かしらの脅威が存在するかどうかよりも、それらの国や組織の外交・安全保障政策をつかさどる人々が何を脅威と認識するか、に力点を置く。本書の主たる分析対象は、国家やそのなかで外交・安全保障政策に携わる諸主体の脅威認識や対策の変化である。

また、「なぜ変わったのか」の要因を、著者は次の3つに分類する。すなわち、(1)外的なもの（米国をはじめとする主要国との関係やロシアにとっての中央アジア情勢）、(2)内的なもの（チェチェンを含む国内治安情勢、外交政策の形成過程、政策や情勢に対する政権としての認識やイデオロギー概念、

およびエリートの姿勢)、(3)歴史的・文化的背景(19世紀以降のロシア帝国の中央アジア拡張など)、である(pp.13-14)。これらの分析は全編にわたっているが、(1)については主として第 部および第 部第 7 章で、(2)については第 6 章で、(3)については第 部で詳論されている。これらのうちいずれの要因が最も重要であるかについて、本書は次の 4 つの解釈を提示している。

第 1 の解釈は、外的要因としての国際的な諸条件、さらにはロシアを取り巻く国際社会の構造が最も重要であるとする考え方である。本書ではこれを「国際構造解釈」(the international structure explanation)と呼ぶ。この解釈では、プーチンの政策転換は、中央アジア国際システムの長期的な構造条件の変化に対する反応となる。ただし、この解釈に従う限り、2001年の転換は、1999年のそれと比べ、ロシアの後退姿勢はより強くなったものと理解されてしまう(pp.172-173)。国際社会で低下するロシアの地位が対外政策の再検討を迫ったという説明は、一面では納得できるものの、ロシアの主体的な戦略を理解しようとする姿勢に欠けている。

第 2 の解釈は、ロシアを自立した単一の主体として捉え、国家にとって対外政策は、国際環境に影響を及ぼすための手段であるとする考え方である。これは第 1 の解釈と異なり内的要因を重視し、また国家を一定の合理的な主体であると捉えている。本書ではこの解釈を「手段的解釈」(the instrumental explanation)と呼ぶ。これに従えば、1999年、2001年の政策転換は、ともにゴルバチョフ政権期以来のロシアの後退を食い止め、国際的立場を高めるための手段であった、ということになる(pp.173-175)。

第 3 は、いわゆる「官僚政治モデル」に基づく理解である。国家の政策とは、国内におけるさまざまな利益集団の競合による結果として表出されるものであるという考え方である。これもまた内的要因の重視であるが、国家を単一の主体と捉えず、競合的主体を含めた国内の諸制度を視野に入れた解釈である。本書ではこれを「制度的競合解釈」(the institutional rivalry explanation)と呼ぶ。この解釈に従った場合、1999年の変化は説明できるが、2001年の

それは説明できなくなる。前者は、ロシアの政権内部において次第に安全保障セクターの発言力が強化されつつあった時期であり、国際テロが脅威視され、それへの対処が「安全保障問題化」されたのである。他方、2001年の場合について、この解釈は説得力に欠ける。対米協調政策を促すような、国内における諸主体の構成の変化はなかった。モスクワの政権内部の勢力分布にさしたる変化のないまま、政策転換は大統領周辺の極めて限られた範囲で決定されたのである(pp.175-176)。

第 4 の解釈は、国際社会における規範の受容や、行動のルールに関する国際的・制度的枠組みを重視したものである。これは第 1 の解釈と同じく外的要因を重視したものであるといえるが、国際構造を「軍事的パワー」といった実体的の集積のみからでなく、レジーム、規範、ルールといった目に見えない制度を含めた体系として捉えようとする。本書はこれを「社会化解釈」(the socialization explanation)と呼ぶ。この解釈であれば、2001年の転換についての説明が可能である。ロシアは、欧米の規範に沿った方針を採用することで、米国との反テロ共闘を探ろうとした。著者によれば、このような欧米の規範やルールに適う範囲で国益を追求する姿勢は、ゴルバチョフ以来一貫したロシアの政権の傾向であるという。プーチンの場合、中央アジアにおける米軍駐留を含め、それを承諾しなかった場合のコストを考え、長期的な利益からより望ましい選択をしたことになる。欧米諸国と協力することで、これらの国々との対等な国際社会への参画を狙って意思決定をしたのである。

以上 4 つの解釈は相互補完的であり、いずれかひとつの解釈が完全にロシア対外政策の変化を説明していることにはならない(pp.176-178)。著者によれば、これらの解釈の相互補完性は、2003年のイラク情勢へのロシアや中央アジア諸国の対応にも当てはまるという。「国際構造解釈」からすれば、中東や中央アジアにおける軍事バランスの変化が強調され、「手段的解釈」に従えば、ロシアのイラク情勢に対する消極的な姿勢は、国際テロとの戦いにおける米国との共闘を進めながらも、ロシアが米国に追従し

ない大国としての地位を追求していることによると考えられる。欧米間の不一致を、国際社会における自国の地位向上に利用したという点もまた、ゴルチャコフ外交になぞらえることのできる事例である。国内要因重視の「制度的競合解釈」であれば、プーチンはイラク問題について仏独と同調することで国内の批判を抑える一方、ロシアの石油企業が抱えるイラクでの既得権を重視した政策を採用したということになる。最後に「社会化解釈」に従えば、ロシアは国連中心主義という従来からの規範を擁護する一方で、米国と欧州諸国との間で食い違いを抱えながらも維持された「大西洋共同体」の一員としてふるまったと説明できる (pp.184-185)。

本書の意義とさらなる課題

以上のように、本書は流動的な中央アジアの国際情勢について、極めて洗練された整理を施した。ともすれば日々の変動に目を奪われがちになり、必ずしも体系的な見方がなされていない中央アジアの国際関係について、本書はロシアの政策分析という視点から、読者に複合的な解釈を提供した。

現代の情勢を、歴史的な事象と対比して描写していることも、本書の優れた点のひとつであるといえるだろう。ロシアの拡張主義的外交政策は、単に大国の強さのみよるのではなく、むしろ国際社会における地位の低下や均衡を見据えた、どちらかといえば国家の脆弱さに起因するものである。この点を本書は、前述のような分析枠組みと併せ、帝政時代のゴルチャコフ外交を、現代のプリマコフやプーチンのそれになぞらえることで、説得力のある筆致で明らかにした。ゴルチャコフは、世界で最初に「勢力圏」概念を用いた人物であるという [Bull 2002, 212]。この概念に象徴されるようなロシアの伝統的な外交・安全保障認識の継承が、欧米の介入の深化による規範の変化と併せて、現代の中央アジアの国際関係を考察するうえでの重要な要因であることを、本書は示唆している。

このように本書は、現代中央アジア国際政治に関する優れた業績である。他方、必ずしも著者の意図

した議論が効果的になされていないと思われる点があったことも否めない。

例えば、本書はカザフスタンを除く4カ国、すなわち歴史的にトゥルケスタンと呼びならわされた土地を中央アジアと規定して論述しているが、このような地域区分は効果的であったといえるだろうか。それは、歴史的経緯から現代の事象を理解しようとする試みの一環であったのかもしれない。しかし、ソ連時代の経験や連邦解体後の地域協力のあり方を考えれば、カザフスタンを含めた5カ国をひとつの地域として捉えるのが、現代の中央アジア国際情勢分析では自然ではないだろうか。本書は分析対象である中央アジアを相対的に限られた領域として論じたが、これとは逆に、カザフスタンやアフガニスタン、さらには中国・新疆ウイグル自治区などを含め、より広域を分析対象とすることで、本書とは異なる知見が得られる可能性もあるのではないだろうか。例えば、本書と同様に歴史的背景を重視するのであれば、イリ事件 (1962年) やアフガニスタン侵攻 (1979年) など、ソ連時代を含めたロシアの対外政策について、本書の枠組みを参考にした研究を行ってみたらどうだろうか。

付言すれば、本書が注目するブザンたちの「安全保障問題化」概念も、地域区分の問題に突き当たる。ある問題を安全保障上の課題とする (= 安全保障問題化する) という認識の変化は、その主体の政策の変化につながる。この安全保障問題化は、時間的、地理的に連鎖する。イスラーム過激主義が一定の時間をかけて、ロシアや中央アジア諸国に共通の脅威として認識されるようになったのは、本書で論じられてきたとおりである。ブザンは、それぞれの国家安全保障が互いに切り離されて考えられないほど、主な安全保障上の懸念が密接につながっている国々のグループを「(地域)安全保障複合体」([Regional] Security Complex: RSC) と呼んだ [Buzan 1991, 190]。著者ヨンソンとの共編著で、R・アリソンはこの概念を援用し、カザフスタンを含めた中央アジアを「緩やかな RSC」と捉え、さらにはカザフスタンとロシアとの国境地域、新疆、北部アフガニスタンを含めた「拡大」中央アジア安全保障複合体の可

能性を示唆した [Allison and Jonson 2001, 5-10, 263-264]。さらに最近では、ブザンたちが改めて「安全保障問題化」とRSC概念を整理しなおす作業を行い、そこでは冷戦後のカザフスタンを含めた中央アジアは、旧ソ連全域に広がるRSCの一部である「中央アジア下位複合体」と位置づけられている [Buzan and Waever 2003, 423-429]。

あるいは本書は、これらの安全保障にかかわる地域区分の論争の一環として、いわば「縮小」中央アジア安全保障複合体を抽出した試みといえるかもしれない。そうであればなおさら、ロシアや米国のみではなく、例えば中国の視点からはこの「縮小」複合体がどう見えるのか、このような地域区分はアリソンやブザンによる地域の切り取りと比べていかなる点が優れているのか、さらに（カザフスタンを排除し）ウズベキスタンを中心とするトゥルケスタンの地域統合の可能性はどれだけあるのか、著者の意見を聞いてみたいところである。

当然、地域の線引きにばかり没頭しているだけでは議論は精緻なものとはならない。本書の成果を踏まえ、さらに発展した議論を導くためには、著者と同様、一定の地理的範囲の現象を追いかけ、それを体系的に理解する努力を積み重ねていくほか道はないのだろう。本書がこのような研究を志す者にとつての道標であることに、間違いはない。

（注1）主要業績として Jonson and Archer (1996), Jonson (1999) がある。

（注2）本書では、「安全保障問題化」概念を採用してロシア外交分析を行った、先行研究 [Lo 2002] も参考にしている。

文献リスト

- Allison, Roy and Lena Jonson eds. 2001. *Central Asian Security: The New International Context*. London: Royal Institute of International Affairs (RIIA)
- Bull, Hedley 2002. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 3rd ed., New York: Columbia University Press (邦訳は臼杵英一訳『国際社会論』岩波書店 2000年)
- Buzan, Barry 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed., Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry and Ole Waever 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynn Rienner Publishers.
- Jonson, Lena 1999. *Keeping the Peace in the CIS: The Evolution of Russian Policy*. London: RIIA.
- Jonson, Lena and Clive Archer eds. 1996. *Peace-keeping and the Role of Russia in Eurasia*. Boulder: Westview Press.
- Lo, Bobo 2002. *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion, and Mythmaking*. London: Palgrave.

(防衛研究所教官)