

上海協力機構 (SCO) の動向

村上 美智子

海外投融資情報財団 調査部
 上席研究員

中国の主導で設立されたユーラシア地域の安全保障機構である上海協力機構 (SCO: Shanghai Cooperation Organization) は、2017年6月にインドとパキスタンが正式に加盟し、2001年の発足後初めての拡大となった。イランの正式加盟も協議されており、こうした地域的拡大に伴う変化に加え、2017年10月の共産党大会において党規約に盛り込まれ中国の経済・外交政策の柱となった「一帯一路」との関係も注目される。

1. SCOの概要

SCOは、ソ連崩壊後、隣国が増えた中国と旧ソ連4カ国 (カザフスタン、キルギス、ロシア、およびタジキスタン) が国境画定を目的に開催していた多国首脳会議 (上海ファイブ) を淵源とする。国境画定作業の終了を受け、2001年6月に上海で開催された第5回首脳会議において、新たにウズベキスタンを加えた6カ国により、「テロリズム・分離主義・過激主義の取り締まりに関する上海協定」の調印と、それら3つの脅威への共同対処を目的とする常設の地域安全保障機構としてSCOを創設することが合意・宣言された。

翌2002年6月のSCO第2回首脳会議では、SCO憲章に調印 (03年9月発効) し、設立目的として、i) 加盟国間相互の信頼、友好、善隣の強化、ii) 地域の平和、安全、安定の維持・強化、iii) 民主的、公正、かつ合理的な政治・経済の新国際秩序の構築、iv) テロリズム、分離主義、過激主義への共同対処、国境を越える犯罪活動や不法移民への対処、v) 政治、貿易、経済、防衛、法の執行、環境保護、文化、科学技術、教育、エネルギー、運輸、金融などの分野での効果的な地域協力の推進などが示された。

組織機構では、常設機関として北京に事務局を、ウズベキスタンのタシケントに地域対テロ機構 (RATS: Regional Anti-Terrorist Structure) を設けている。最高意思決定機関として、国家元首 (首脳) 会議を年一回加盟国の首都などにおいて開催するほか、政府首脳 (首相) 会議や外相会議をはじめとする関係各省庁大臣・長官ごとの会議を開催している。さらに、国家調整官理事会が業務の運営や調整を担っている。

2017年6月の第17回首脳会議において、インドとパキスタンの正式加盟が承認され、正式加盟国は8カ国に拡大した (図表1)。その結果、SCOがカバーする地理的範囲は世界全体の25.2%、人口および経済規模

図表1 SCO正式加盟国の概要 (2017年12月末時点)

		中国	ロシア	カザフスタン	ウズベキスタン	キルギス	タジキスタン	インド	パキスタン
面積	万km ²	960.0	1,709.8	272.5	44.9	20.0	14.3	328.7	79.6
人口	万人	138,271	14,344	1,780	3,181	602	865	129,900	19,540
名目GDP	億ドル	112,321	12,832	1,337	668	66	69	22,638	2,789
購買力平価GDP	億ドル	212,862	38,622	4,743	2,056	215	260	87,006	9,863
一人当たりGDP (名目)	ドル	8,123	8,946	8,585	2,133	1,073	800	1,742	1,441
一人当たりGDP (PPP)	ドル	15,395	26,926	26,072	6,561	3,520	3,007	6,694	5,095
外貨準備高	億ドル	30,298	3,175	199	247	18	1	3,411	197
国防費	億ドル	2,152	692	11	NA	2	1	559	101
一人当たり	ドル	155.7	483.1	61.7	NA	34.2	11.3	42.1	52.1
対GDP比	%	1.9	5.3	0.9	NA	3.2	1.2	2.5	3.4

注：インドの国土面積はパキスタン、中国との係争地を含む。タジキスタンの国防費は2015年、それ以外は2016年 (GDPは推計を含む)。
 出所：UNSTATS、Demographic Yearbook 2015、IMF、ADB、SIPRI。

はそれぞれ41.8%、20.2%となった。SCOへは、議決権を有しない準加盟国（オブザーバー）や対話パートナーも参加している。ちなみに、印パ両国は、05年以降、準加盟国であった。現在、準加盟国は、アフガニスタン、ベラルーシ、イラン、モンゴルの4カ国で、このうちイランは正式加盟が協議されている。対話パートナーは、アルメニア、アゼルバイジャン、カンボジア、ネパール、スリランカ、トルコの6カ国である。

2. SCOの特徴

地域安全保障機構として指摘すべきSCOの特徴は、第一に、中国の主導による初めての地域協力機構であり、第二に、米国に対する集団的けん制という役割を果たしてきたこと、第三に、（軍事演習に関係するなどの例があるものの本来は）軍事同盟ではないこと、そして最後に、経済協力を含むこと（ただしSCO自らの資金力は不十分）である。

中国にとってユーラシア地域の戦略的重要性は、新疆ウイグル自治区の分離独立運動の沈静化に、国境を接し民族を同じくする（チュルク系ムスリム）中央アジア諸国との良好な関係が不可欠という点にある。また、1999年にエネルギー純輸入国に転じた中国にとって、中央アジアは陸路での石油ガス調達ルートであるほか、長期的に輸出市場としての期待がある。

米国のけん制を象徴するものとしては、2005年7月の第5回首脳会議において、ブッシュ米大統領（当時）が「悪の枢軸」と非難したイランを、インド、パキスタンとともに準加盟国としたほか、米国を中心とするアフガニスタンの対テロ作戦のための有志連合国軍について、中央アジアからの撤退期限を示すよう求めたことなどがある。同年には、米国による準加盟国の申請を却下している。

第三の特徴について、SCOは安全保障上の3つの脅威（テロリズム、分離主義、過激主義）を規定しているが、予算の制約のため常設軍事組織を設置することはできず、RATSによる対話の枠組みを用いて情報交換や対テロ合同軍事演習（「平和の使命」）を行っている。直近の合同軍事演習は、2016年10月にタジキスタンで行われ、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、タジキスタンが参加、中国およびロシアはオブザーバーとして参加した。今回は18年にロシアで予定されている。安全保障に関する協力分野は、麻薬や武器、爆発物等の違法販売、不法移民および人身売買、資金洗浄や経済犯罪などに拡大しており、近年はサイ

バーセキュリティにも注力している。15年10月、次いで17年12月に、RATSは、^{あもい}厦門においてネットテロ対策合同訓練を主催した。

経済協力については、SCO憲章に、加盟国が互いに対等なパートナーとして協力し、包括的かつ均衡のとれた経済発展や生活水準の向上の実現を目指すとし、協力分野として、財、サービス、資本、および技術の輸出入について段階的に自由化を進められるように貿易・投資環境の整備を進めることや、運輸・通信といったインフラの整備および能力拡大、エネルギーシステムの開発をあげている。

2003年9月に多国間経済貿易協力20カ年計画に合意し、自由貿易圏の創設を長期目標に、貿易・投資の環境整備を進めることになった。05年10月には各国の開発銀行6行で構成する銀行協会（Interbank Consortium）が、翌06年6月には実業界関係者によるビジネス委員会が創設された。

その後2008年にリーマンショックを契機に世界金融危機が発生すると、09年6月の第9回首脳会議において胡錦濤（当時）国家主席は、経済の安定回復や進行中のインフラプロジェクトの支援を目的に、SCO加盟中央アジア諸国に対する100億ドルのローン供与を発表した。次いで12年6月に北京で開催された第12回首脳会議では、さらに100億ドルのローン供与を発表するとともに、SCO開発銀行の設立や、輸送インフラの統一化（鉄道路線の軌間など）、高速道路・高速鉄道網、通信ネットワークの整備、石油ガス共通輸送システムの構築を呼びかけた。

このように中国は開発銀行や自由貿易圏の創設といった経済協力の深化・拡大を提唱していたが、ロシアは中央アジアにおける中国の経済的影響力の拡大を警戒していた。中央アジア諸国も、経済援助や投資資金の供給源、資源の輸出先、さらにロシアのバランスサーとして、中国に期待はあるものの、貿易自由化によって国内市場が中国製品に席卷される事態は回避したかった。経済協力の推進を意図する中国に対し、ロシアの関心は中央アジアへの政治的影響力の維持や安全保障協力にあったとされている。SCOは全会一致を原則とするため、中国が提唱するそれらの構想は進展しなかった。その間、中国は、SCOをもっぱら二国間協力のプラットフォームとして活用してきた。

ロシアは、SCOがエネルギー輸出大国のロシア、カザフスタンと世界最大のエネルギー需要国である中国を含むことから、経済協力として2006年にエネルギー・クラブの創設を提唱したが、今のところ実現していない。

3. インドのSCO正式加盟とその目的

インドの正式加盟については、伝統的友好国のロシアが積極的であった。中国は、インドとの間で未画定陸国境の問題を抱えていることもあり、インドとカシミールの帰属問題を主因に敵対関係にある一方で、自国と「全天候型（国際情勢がどうあろうと揺るがない）友好関係」にあるパキスタンの同時加盟を条件に、インドの正式加盟を容認したとされる。パキスタンは、インドと係争中のカシミールで中国と暫定国境協定を締結し、同国から核技術を含む軍事・科学技術の移転や経済援助を受けてきた。

インドがSCOへの関与を拡大する目的は、中央アジアとの関係緊密化（Connectivity）にあるとされている。インドは、中央アジア諸国とは歴史的にも縁が深く、パキスタン、アフガニスタンを隔てた広義の隣国と位置づけ2012年6月に「コネクト・セントラル・アジア（Connect Central Asia）」政策を標榜している。00年に、ロシア、イランとの間で国際南北輸送回廊（INSTC：International North-South Transport Corridor）に合意し、ペルシャ湾～中央アジア～ロシアを経由するインド～欧州間の国際複合一貫輸送システムの構築を目指してきた。INSTCにはその後11カ国^{注1}が加わり、18年に、ムンバイから海路でイランのバンダル・アバス港を経由し、サンクトペテルブルグに向けた定期輸送が開始される見込みである。17年12月には、インドの資金援助により、バンダル・アバス港の東方に位置しより水深の深いチャーバーハール港が開港した。18年2月、インドは中央アジア～ペルシャ湾間の国際輸送回廊計画であるアシュガバット協定（Ashgabat Agreement）^{注2}への参加を果たしている。チャーバーハール港のINSTCへの連結や、INSTCとアシュガバット協定との連携も展望されている。

モディ首相は、準加盟国として参加した2016年6月のSCO第16回首脳会議において、インドは、貿易・投資、情報通信技術、宇宙技術、農業、健康医療、中小企業といった広範な分野で域内経済に貢献できると述べた。SCOの多国間対話への参加は、インドにとって中央アジアとの経済関係の緊密化に有益な機会ととらえられている。

注1：アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、オマーン、シリア、タジキスタン、トルコ、ウクライナ、およびオプザールとしてブルガリア。

注2：2011年4月に合意。インドを除く現加盟国はイラン、オマーン、トルクメニスタン、ウズベキスタン、カザフスタン、およびパキスタン。

4. 「一帯一路」とSCO加盟国の対応

中国は、2013年11月に中国から欧州に至る広域経済圏構想として「一帯一路」を提唱した。同構想は、中国西部から中央アジアを経て欧州に至る陸路の「シルクロード経済ベルト」（一帯）と、南シナ海、インド洋を経て欧州に至る海路の「21世紀海上シルクロード」（一路）から成り、沿線諸国との間でインフラ整備を推進するとともに、貿易・投資や、金融・人的交流などの拡大を図ろうというものである。沿線諸国を64カ国と想定する遠大な経済協力構想であるが、陸のシルクロードの重点国は中央アジアである。同構想は、SCOにおいて多国間協力が進展しない状況下、その対話メカニズムを活用しながら二国間協力を推進してきたことが策定の契機となったとされている。

構想実現に向け中国は2014年12月に、国家外貨管理局、国家開発銀行、輸出入銀行、および中国投資有限責任公司の出資による「シルクロード基金（資金規模400億ドル^{注3}）を創設し、次いで15年12月には、57カ国の参加による多国間開発金融機関としてアジア・インフラ投資銀行（AIIB）の設立を主導した（現参加国は84カ国）。インド、パキスタンを含むSCO全加盟国は、設立時からAIIBに参加している。また、カザフスタン、キルギス、およびタジキスタンのSCO加盟3カ国は、15年5月までに、各々の国家インフラ開発計画を「シルクロード経済ベルト」に組み込むことに合意している。

ロシアは、ユーラシア経済共同体（EurAsEC、2000年10月設立、15年1月にユーラシア経済連合（EEU：Eurasian Economic Union^{注4}）として発展的に解消）や安全保障条約機構（CSTO：Collective Security Treaty Organization^{注4}、02年10月設立）、ユーラシア開発銀行（Eurasian Development Bank、資本金70億ドル、06年1月カザフスタンと共同出資で設立）など、旧ソ連諸国の地域統合を主導してきた。14年のウクライナ問題発生以降は、中国との関係強化に積極的である。15年5月に、中ロ両国は、EEUと「シルクロード経済ベルト」との連携に関する共同宣言を発出した。16年6月には、プーチン大統領が、「一帯一路」を包み込む太平洋から大西洋に至る広大な地域のパートナーシップ構築を目指す「大ユーラシア構想（Greater Eurasia Project）」を提唱した。同構想については、「ユーラシア経済パートナーシップ」として、17年7月に中ロ両国による実現可能性共同調査に合意している。

インドは、「シルクロード経済ベルト」を構成する6大経済回廊のうち、「バングラデシュ・中国・インド・ミャンマー（BCIM）経済回廊」に参加を表明する一方、「中国・パキスタン経済回廊（CPEC）」には強く反発している。2017年5月に北京で開催された「一帯一路」サミットをボイコットするという強硬な対応で、CPECへの抗議の意を表した。

CPECは、パキスタン南部アラビア海沿岸の深水港グワダルの開発、同港～中国新疆ウイグル自治区カシュガル間の道路・鉄道網の整備、経済特区やエネルギー関連施設の建設を内容とし、直近の試算による投資予定額は620億ドルとされる。中国にとってはインド洋への陸路のアクセスを可能にする戦略プロジェクトであるが、インドにしてみると、同国が領有権を主張するパキスタン側カシミールでのインフラ開発を含むCPECは、中国が係争地の領有権をパキスタンに認めることにほかならず、容認するわけにはいかない。

注3：2017年5月に中国は1000億円の追加出資を表明した。

注4：いずれも現加盟国はロシア、アルメニア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタンの6カ国。

5. SCOの課題と展望

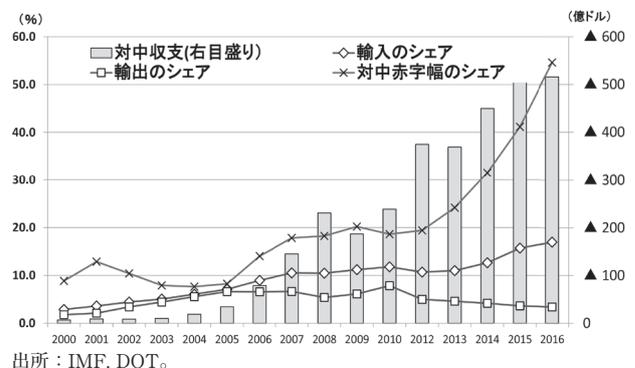
SCOでは、インドとパキスタンの新規加盟により、中国とインドの競争関係、インドとパキスタンの敵対関係が新たに持ち込まれることになり、合意形成がこれまで以上に困難になるとする向きが少なくない。

SCOとインドの間では、現状、テロの認識に大きな隔たりがある。テロへの対処というときに、RATSによる共同対処の暗示的な目的が国家の体制維持にあるのに対して、インドにとっての脅威は他国政府に支援された越境テロであり、テロへの対処で体制の安定を確保したいわけではない。RATSが対象とする組織は、パキスタン連邦直轄部族地域（FATA）を拠点とする東トルキスタン・イスラム運動（ETIM）やアルカイダなどを含むが、パキスタンに拠点があるとみられるラシュカレ・タイバ（LeT）やジャイシエ・モハンマド（JeM）、ハルカトゥル・ムジャヒディーン（HuM）、アフガン・タリバーン、ハッカーニ・ネットワーク（HQN）などは対象外である。中国はこれらの組織への対処に消極的で、JeMの最高指導者マウラナ・マスード・アズルールを国連としてテロリストに指定することを阻止するなどしている。

インドでは、このように中国と対立する問題も数多

くあり、その対外的な影響力の拡大に警戒感を強めているが、一方で、対中経済関係の重要度が急速に高まっている。中印貿易額は、2000年の22億ドルから16年には695億ドルに拡大（インドの対中貿易額）し、09年以降インドの最大貿易相手国は中国となっている。その貿易構造では、インドの対中輸入依存の突出が顕著となっている。インドでは、16年の対中輸入が輸入全体の17.0%を占めたほか、対中貿易赤字が516億ドルと、貿易赤字全体の54.6%を計上した（図表2）。一方、中国では、対インド貿易のシェアは高まっているものの、16年の輸出に占めるインドのシェアは2.8%にとどまり、対インド貿易黒字は貿易黒字全体の8.7%となっている。

図表2 インドの対中貿易の推移



SCOは2015年7月の第15回首脳会議において「2025年までの発展戦略（Development Strategy of the SCO until 2025）」を採択し、加盟国間で相互信頼の深化や安全保障上の課題への対処、経済的な関与の拡大を目指す方向を示した。印パ両国の加盟により、TAPI（トルキスタン～アフガニスタン～パキスタン～インド）やIPI（イラン～パキスタン～インド）といった国際ガス・パイプライン構想を後押しすることもできよう。また、印パ間の敵対関係は根深いものの、SCOの枠組みでさまざまなレベルの相互作用の機会を提供することができよう。今後、SCOは単なる「対話クラブ」に終わるのか、それとも「一帯一路」とシナジーを生みつつ、実効性のある地域協力機構として存在感を高めていくのか、その動向が注目される。