

## 第4章 プーチン新政権の経済政策

伏田 寛範

### はじめに

2012年5月7日、プーチン（Vladimir Putin）は3たび大統領に就任した。しかし、就任式当日もモスクワ市内では反プーチンデモが組織され、警官隊との衝突や拘束者が相次ぐなど、プーチン新政権の政権運営は容易ではないことが国内外に印象付けられた。

一連の反プーチン、反政府デモは、2011年12月のロシア下院選挙に不正があったとの訴えからスタートした。デモはモスクワをはじめとする大都市を中心にロシア各地で繰り広げられ、やがてそれは反政府、反プーチンを訴えるものへと変わり、2012年3月の大統領選挙を前にますます盛んになっていった。こうしたかつてない「逆風」が吹くなか、3度目の大統領就任を目指すプーチンはみずからの選挙綱領となる論文を新聞各紙に次々と寄稿した。

2012年1月16日に第一弾となる論文「ロシアは立ち向かうべき挑戦に注力する」が『イズベスチヤ』に掲載され、ロシアを取り巻く現状認識と今後の政策の全体像が示された。翌週23日には民族問題を扱った第二弾の論文「ロシア—民族問題」が『独立新聞』に掲載された。そして第三弾として「経済面での課題について」と題する論文が30日付けの『ベドモスチ』紙上にて発表された。その後も、ロシアにおける民主主義のあり方や社会政策、外交・安全保障政策についての論文が公表され、合計7篇の論文が発表された<sup>1)</sup>。

これら7篇の論文は、「プーチンには明確なビジョンがない」といった反プーチン派の批判のみならず、「ロシアの将来はどうなるのか」といった漠然とした不安を抱える人々の声にもこたえようとするものだといえる。そして、ここで示された新政権の政策方針は、就任式当日に署名された一連の大統領令<sup>2)</sup>によって具体化され実現されようとしている。以下、本稿ではプーチン新政権の経済政策の基本方針について整理する。

### 1. プーチンの選挙綱領にみる新政権の課題

第一弾となった論文「ロシアは立ち向かうべき挑戦に注力する」は、続いて発表された各論文の総論という位置づけとなっている。本論文は、プーチンを次期大統領候補者に推挙した2011年11月の「統一ロシア」党大会で採択された「プログラム2012—2018」をもとに、有権者から寄せられた声を取り入れて執筆したものとされる<sup>3)</sup>。

「プログラム 2012-2018」では、ソ連崩壊後の混乱からロシアがいかに立ち直り、2008～2009年の経済危機を乗り切ったのかとメドヴェージェフ（Dmitry Medvedev）とのタンデム政権の実績が強調される一方で、汚職問題や経済の効率性の低さ、ビジネス環境の悪さといった積年の課題が未解決のままでも述べられる。そして、こうした課題の解決には政治意識の高いいわゆる中間層の育成と健全な市民社会の形成が不可欠であると、人々の物質面の充足と精神面での健全な成長を促す政策の必要性が訴えられている。

このように「プログラム」で示された問題意識を受け継ぎ、論文「ロシアは立ち向かうべき挑戦に注力する」では、より詳細に具体的な数字を挙げつつ論点整理を行なっている。とくに人的資本の質の向上を重視し、高等教育や貧困問題、社会保障の問題にかなりの紙幅を割いている。論文の内容それ自体は「プログラム」と大きく異なるところはないが、社会の安定的な発展こそが第一に求めるべきものであり、安定は必ずしも停滞を意味しないと訴える箇所や、一部のエリートに見られる極端な改革志向を強く非難する箇所が加わり、プーチンの政治観が強くにじみ出ている。そうした持論を述べる一方で、真の民主主義を確立するためには政治過程の刷新と広範囲の対話が必要とも指摘し、下院選挙後の抗議デモに一定の配慮を見せている。

2012年1月末に発表された第三論文「経済面での課題について」では、そのタイトルの通り、現在ロシアの直面している様々な問題と取り組むべき課題について述べられている。

いわく、ソ連崩壊後、ロシアは世界経済の一員となったが、それは主として天然資源のおかげであった。資源にますます依存するなかで製造業はほぼ壊滅し、ロシア経済は昨今の世界経済危機のような外的なショックに大きく左右されるようになってしまった。現在のような資源依存の経済構造に将来性はない。ロシア経済の危機的な状況から抜け出すためには経済構造の刷新と多様化が不可欠であり、とりもなおさず技術のキャッチアップが必要である。

またいわく、今日かつてないほど技術の重要性が高まっており、各国で様々な分野で先端コア技術の獲得競争が起きている。ロシアもそうした技術の獲得に力を注ぐべきであり、医薬品、ハイテク化学製品、複合素材、航空機産業、IT、ナノテク、原子力、宇宙といった分野を優先的に発展させる必要がある。先端分野を発展させることによって産業構造を多様化させ、安定した経済成長路線へと導くことができる。

このような認識に立ちプーチンは取り組むべき課題として以下の項目を挙げる。①新技術の獲得やイノベーションの推進に不可欠な人的資本の強化（具体的には高等教育制度の改革や研究機関の強化、高学歴者にふさわしい職の創出など）、②民間のイニシアティブを

生かせるような環境の整備（税制改革、法制度改革など）、③インフラの整備（官民パートナーシップの積極的活用）、④資本流出の防止と長期資金の呼び込み（オフショア規制、年金基金の整備など）、⑤生産性の向上、⑥汚職の撲滅、などである。

プーチンはまた、伝統的な経済政策だけではロシア経済の刷新はできないとし、みずからの大統領二期目に取り組んだ国営公社（国家コーポレーション）<sup>4</sup>の設立や資源部門への国家管理の強化が正しかったことを主張する。前者については、知識集約型産業の崩壊を食い止め研究開発能力を維持し、世界と競争できる企業を作るために必要な措置であり、現在も道半ばであるという。後者については、資源輸出から得られる莫大な収入を国外に流出させることなく国民の福祉のために活用し、さらには戦略的に重要な産業を外国の影響下に置かれないためにも必要であったとする。

これらの措置のうち、とくに国営公社の設立については当初から「国家資本主義の拡大」といった批判がなされたが、プーチンは公社の多くが民間資本の（埋没費用の大きさから）参入していない分野で設立されており、民間ビジネスの妨げとなっていないと述べ、批判を退けている。ただし、公社の効率化は必要だとし、今後、株式会社化と政府保有株の売却（海外投資家への売却も含む）を進めてゆくという。

## 2. プーチン新政権の経済政策

大統領就任式の行われた 2012 年 5 月 7 日、選挙公約とも言うべき一連のプーチン論文の内容を政策化する大統領令が発布された（それぞれの大統領令名については注 2 を参照）。1 節にみた第三論文に掲げられた経済政策の基本方針は、2012 年 5 月 7 日付大統領令 No.596「長期国家経済政策について」により法制化され、さらに 2012 年 12 月末には「産業発展および競争力向上」国家プログラムとそれに付属する 17 のサブ・プログラム<sup>5</sup>が採択されるなど具体化されていった。本節ではこれら政策文書を主な手がかりとして、プーチン新政権の経済政策について整理しよう。

大統領令「長期国家経済政策について」は、①2020 年までに生産性の高い雇用を 2500 万人分創出する、②GDP に対する投資規模を 2015 年までに 25%にし、2018 年までには 27%に引き上げる、③GDP に占めるハイテク製品の生産高を 2018 年までに 2011 年水準の 1.3 倍に引き上げる、④労働生産性を 2018 年までに 2011 年水準の 1.5 倍にする、⑤世界銀行のビジネス環境ランキングにおけるロシアの順位を、2011 年の 120 位から 2015 年には 50 位まで、2018 年には 20 位まで引き上げる、といった具体的な目標を掲げる。

こうした目標を実現するために政府は、（ア）社会・経済発展のための戦略的計画を策

定する、(イ) 連邦予算のうち非石油ガス歳入や予備基金・国民福祉基金（石油ガスによる歳入をプールして形成）の具体的な活用方法を策定する、(ウ) オフショア企業を利用した課税逃れへの対策を強化する、(エ) 戦略的分野（資源産業や国防産業）に該当しない国有企業の民営化や国有資産の売却を促進する（2016年までを目処とする）、(オ) 国家規制の緩和と諸手続きの簡素化を進める、(カ) 経済の近代化とイノベーションを推進するための国家プログラムを策定する、(キ) シベリアおよび極東における社会・経済発展のための方策を立てる、といった課題に取り組むことが定められた。

2012年12月末に採択された「産業発展および競争力向上」国家プログラムは、上記の大統領令「長期国家経済政策」で指示された鉱工業、航空機産業、造船業、エレクトロニクス産業、農業および農産物加工業といった分野の近代化を推進させるための方策として策定された。このプログラムは、新産業のためのイノベーション基盤を築き、規制緩和を実施することで、ロシア経済の競争力を強化させることを狙ったもので、そのための基本方針として、民間資本による投資を活性化させることと国家の経済への介入を段階的に縮小させることが掲げられている。そして、民間投資を活性化させるために、設備更新と研究開発を促進し、高付加価値製品の輸出を拡大させ、国内外の市場でロシア企業が対等な条件で競争できるように制度を整えることを課題に据えている。2020年までに総額約3兆5137億ルーブルがこのプログラムにしたがって投入されることが計画され、そのうち2282億ルーブルが連邦予算から、2075億ルーブルが予算外基金から支出され、残りはプログラムに参加する各法人の支出となる。

このプログラムの特色のひとつに軍需産業に対する期待の大きさを指摘することができるだろう。軍需産業はロシアでは数少ない高度技術を有する産業部門の一つであり、設備更新や高度技能労働者の雇用創出を積極的に進めることで、その研究開発および生産能力をロシア経済全体のイノベーションの源泉に変えてゆくという。本プログラムに付属する軍需産業の発展のためのサブ・プログラムでは、2020年までに軍需産業での生産高を2010年水準の2.88倍に、労働生産性を2.91倍に引き当てることを目指し、ロシア経済の多角化と競争力強化につなげることが目指されている。なお、軍需産業の発展のためのサブ・プログラムに対しては、2020年までに約398億ルーブルが国家予算から割り当てられる。

プーチンの軍需産業重視の姿勢はこれまでの発言等にもたびたび表れている。例えば、4月11日の政府活動報告においてプーチンは、今後ロシアはハイテク産業の育成に努めてゆかなければならないが、その際の梃子となるのが国防発注であり、向う10年間で約23兆ルーブルの国防関連支出を計画している、といった内容の発言をした。大口の発注を通じて、軍需企業や各研究機関の近代化を推し進め、ロシア経済のイノベーション基盤を支

えてゆくという。こうした国防発注を梃子にした産業ハイテク化を目指すプーチンの政策を、一種の「軍事ケインズ主義」と評する者もいる<sup>6</sup>。

### 3. 「東方シフト」と極東シベリア開発

極東シベリア開発は新政権の目玉政策として位置づけられている。大統領選挙前に発表した論文「ロシアと変わりゆく世界」のなかでプーチンは、世界の政治経済においてアジア太平洋地域の重要性が高まっていることを指摘し、ロシアが真にアジア太平洋国家となるためには極東シベリア地域の（経済的）浮揚が欠かせないことを訴える。また、極東シベリア地域の発展にはアジア太平洋地域のダイナミズムを取り込むことが不可欠であることも指摘する。そして、前節で紹介した大統領令「長期国家経済政策について」では極東シベリア地域の社会・経済を発展させてゆかねばならないと政府に指示を出している。

だが、極東シベリア地域の開発を推進するというアイディアはプーチンの専売特許ではない。極東地方の発展を促しアジア太平洋地域に積極的に関与しようとする考えはソ連時代からの「伝統」である<sup>7</sup>。例えばゴルバチョフ（M. Gorbachev）は、ウラジオストク演説（1987年）やクラスノヤルスク演説（1988年）に見られるように、極東地域の開発を進めてゆくこととアジア太平洋諸国との関係を強化してゆくことの重要性を強く訴えていた。また、ソ連崩壊後のエリツィン（B. Yeltsin）政権においては、極東地域の開発を推進するための連邦特別プログラムが策定された。ただし、こうした「極東重視」政策は宣言としての意味しか持っていなかった。1990年代の政治経済の混乱により連邦政府には十分な資金がなく、プログラムは予算的な裏づけが不十分であったからだ。

極東開発が本格化してゆくのはプーチン政権（2000～2008年）以降である。プーチン／メドヴェージェフ政権はエリツィン時代の極東開発プログラムを再三にわたって改訂し、2007年1月には極東・ザバイカル発展国家委員会を創設した。また、2009年12月には政府によって「2025年までの極東およびバイカル地方社会経済発展戦略」が承認され、2011年11月には巨大投資プロジェクトを実現するための「極東およびバイカル地域発展基金」が創設されるなど、いよいよ極東開発に本腰を入れはじめたことがうかがえる。そうした一連の流れのなかで、2012年5月には極東発展省が新たに設置されるに至った。同省は極東開発にかかわる国家プログラムや優先投資プロジェクトの実施を調整する機関と位置づけられ、これまで地域発展省が極東地域で実施してきた諸活動を引き継ぐものと見られる。

極東発展省とは別に、現プーチン政権では極東シベリア地域の開発に特化した国営公社

(国家コーポレーション)の創設も検討されてきた。先に触れたプーチンの外交論文のコンセプトに従い、経済発展省が大統領直属の開発公社を設立する法案を作成した。この法案によると、公社はウラル山脈以東のシベリアおよび極東地域(面積にして国土の約6割)において、連邦法の規制に縛られずに鉱物や森林資源、土地を活用することができるようになり、税の大幅な優遇措置が受けられるようになるという。また、連邦機関および地方機関は公社の活動に介入できず、大統領と会計検査院のチェックのみを受けることになるという。

この開発公社の設立計画については政府内外で強い反対の声が上がった。政府内では財務省が財源確保の観点から強く反対した。また、一部の省庁(例えば、地域発展省や開発プログラムを策定する経済発展省)には自らの権限が公社に奪われることを嫌い、反対するものもあった。マスコミでは、公社が新たな汚職の源となる、強力な国営独占企業の誕生は民間企業の活動を圧迫する、「国内オフショア」を作ることはロシア国家の政治的・経済的な統一性を失わせることになる、といった批判が展開された<sup>8</sup>。

プーチン自身は公社の設立に積極的である。2012年11月、国家評議会(連邦中央と連邦構成主体(地方)との協議機関)の場において、プーチンは極東発展省の怠慢な仕事ぶりを批判し、同省の設置に伴い一旦は立ち消えになった開発公社の設立の再検討を含め、抜本的な対策をとる必要があることを指摘した。このプーチンによる叱責の後も極東発展省の活動はあまり改善されておらず、「極東及びバイカル地域における社会経済発展国家プログラム」の草案作成にあたっては他の省庁とのすり合わせを全くせず、財務・経済発展両省の反発を招くなど、不手際が目立っている<sup>9</sup>。そうしたなか、もともと開発公社の設立に肯定的であったプーチンが極東発展省への批判を強めており、同省自身の存続すら危ぶまれる状況にあるという。

だが、極東発展省が満足に機能しないことが明らかになったからといって、開発公社が簡単に設立できるかという話は別である。公社の設立には先に挙げたような政府内外の強い批判を乗り越える必要があるからだ。また、プロジェクトの主導権をめぐる閣僚たちの争い<sup>10</sup>を収め、関係省庁の対立を上手く調整しなくてはならない。APEC ウラジオストク会議が終了し巨大開発プロジェクトが一段落した今、次の取り組みの方向性がなかなか定まらないように見える。プロジェクトの実施主体をめぐる政府内部での迷走(極東発展省に任せるのか、それとも新たに開発公社を設立するのか)も、新政権の掲げる「東方シフト」の内容が定まってないゆえだと考えられる。

## おわりに

以上、プーチンの一連の論文から経済政策にかかわる箇所を検討したが、率直に言って、新鮮みに欠けるという印象は拭いきれない。第一論文、第三論文の内容はいずれも 2008 年 2 月に発表された「2020 年までのロシアの発展戦略（通称プーチン・プラン）」やメドヴェージェフの「近代化」政策<sup>11</sup>に掲げられた方針を踏襲するにとどまっている。プーチンが優先部門として列挙したものは、メドヴェージェフが挙げた近代化の優先部門に他ならない。いや、むしろメドヴェージェフが前任者プーチンの政策を受け継いだといった方が正確であり、本家本元に戻ったというべきだろう。

教育制度の改革や汚職の撲滅といった課題についても以前から言われてきたことの繰り返しである。人的資本の強化を重視し、各種社会政策の重要性についてかなり触れられているところが新しいといえるかもしれないが、これは 2008～2009 年の経済危機のロシア社会に及ぼした影響が深刻であったことの裏返しであろう。また、「東方シフト」や極東開発プロジェクトについても、必ずしもプーチンの新機軸というわけではないことは先に述べたとおりだ。

選挙キャンペーン中の一連のプーチン論文や大統領就任後に発布された大統領令からは、ロシアの置かれた政治的、経済的、社会的な状況や取り組むべき課題は 4 年前とほとんど変わっていないことが確認でき、政権側みずからがこの間目立った成果をあげることができなかったことを認めているとも読み取れる。プーチン論文にはメドヴェージェフ政権の 4 年間でさながら「失われた 4 年間」であったといわんばかりの指摘が並ぶ。

国営公社についてみてみよう。メドヴェージェフは大統領就任後の早い時期から国営公社のあり方に疑義を呈し、その迅速な改革に取り組もうとしたが、プーチンはむしろ積極的に公社を評価し、その改革には慎重である。そればかりか、極東開発については公社に主導権を握らせようとさえしている。メドヴェージェフ政権下で打ち出された突進的な改革方針（尻すぼみとなったが）を修正し、もとの国家主導の「プーチン・プラン」路線に戻るかのようである。

昨年末から相次いだデモの背景には、経済状況の悪化以外にも、プーチンのいう「安定」が達成された後のロシア社会がどのようになるのかがわからないという漠然とした不安の広がりがあることが指摘されている<sup>12</sup>。これまでプーチンは「安定」後のロシアをどのようにしたいのかを十分には語ってこなかった。大統領就任後矢継ぎ早に出された一連の大統領令は、そうした人々の不安に対するプーチンの「回答」とみなせるだろう。だが、その中身は必ずしもデモの担い手となった都市部の「中間層」の関心とは一致していない。

これまで見てきたとおり、プーチンの経済政策は、総じて経済における国家の役割を強

調し、国防発注の大幅な増額に見られるような積極的な産業政策の実施を柱とした再工業化政策である。こうした政策の主なターゲットとなるのは工業地域の中都市や企業城下町で働く人々であり、デモの担い手となった大都市の「中間層」ではない。こうしてプーチンの経済政策は当初から大都市「中間層」を「切り捨てる」かたちで推し進められ、彼ら「中間層」の不満は常にくすぶり続けることになる。

リスクはこれだけにとどまらない。近年の欧州経済の減速やシェールガスの開発などによりロシア産石油・ガスへの需要は減少すると予想されるなか、政権の企図どおりに巨額の投資を続けることは可能であろうか。これまでは資源価格の高止まりという恩恵を受け潤沢な財源が政府にはあったが、今後もそうした財源が確保できるとは限らない。財源不足の問題が生じれば再工業化政策は頓挫するばかりでなく、いざ経済危機が起きたときに救済策すら講じることができなくなる。そうなれば、再工業化政策のメインターゲットであり、政権を支え続けた工業地域の中都市や企業城下町の人々の心が政権から離れてゆくことになるだろう<sup>13</sup>。

今日のロシア経済は資源を通じて世界経済に組み込まれてしまっており、政府の歳入もまた多くを資源輸出による収益に頼るようになった。それゆえ、新政権の進める経済政策の実効性は世界経済の動向いかによるところが大きい。その意味で、資源に依存しながら資源離れ(再工業化)を目指すプーチンの経済政策はもとより矛盾を抱えたものであり、政策の目的を達成するのは容易ではないといえるだろう。

#### —注—

1 2月6日には「民主主義と国家の質」と題する論文が『コメルサント』紙にて発表された。この第4弾となる論文では、ロシアにおける民主主義の発展、地方自治や連邦制の問題、汚職や司法改革などについて述べられている。2月13日に『コムソモリスカヤ・プラウダ』紙に掲載された「公正の確立—ロシアにとっての社会政策」論文では。また、2月20日付の『ロシア新聞』では安全保障をテーマとした論文「強くならなければならない—ロシアにとっての安全保障」が、その翌週2月20日の『モスクワ・ニュース』では外交問題を扱った論文「ロシアと変わりゆく世界」が掲載された。これらの論文はプーチンの選挙対策サイト (<http://putin2012.ru/>) でも閲覧することができる。

2 11の大統領令が署名された。それぞれの大統領令のタイトルは次の通りである。「国家行政システム改善の基本的方向性について」「長期国家経済政策について」「教育・科学分野における国家政策を実現するための措置について」「国家社会政策実現のための方策

について」「人口政策の実現のための措置について」「市民に手ごろな住宅を保証し住宅・公営サービスの質を向上させるための措置について」「保健分野における国家政策の改善について」「民族間の調和の保証について」「軍の発展と国防産業の近代化の計画の実現について」「対外政策路線の実現について」

- 3 プーチン選挙対策サイト<<http://putin2012.ru/program>> 2013年3月2日アクセス
- 4 ロシア語では「国家コーポレーション」と呼ばれる。「国家コーポレーション」とは、狭義には、個別の社会的な課題を解決するため、ロシア連邦の特別法によって設立された非営利組織のことであり、広義には国益（公益）を推進するために連邦政府の主導で設立された一連の企業のことを指す。前者狭義の「国家コーポレーション」には防衛企業の集合体である「ロステフテクノロジー」や「ロスナノテク」が該当し、後者広義のほうには「統合航空機製造会社（OAK）」や「統合造船会社（OSK）」（両社とも公開株式会社形態をとる）も含まれる。
- 5 17のサブ・プログラムの対象とする分野は以下の通り。(1) 自動車産業、(2) 農業機械、食品加工機械産業、(3) 特殊機械、(4) 軽工業および手工業、(5) 国防産業、(6) 輸送機械産業、(7) 工作機械産業、(8) 重工業、(9) 重電、電力機械産業、(10) 冶金、(11) 林業・木材加工産業、(12) 技術規則、標準化、度量衡、(13) 化学工業、(14) 新素材、(15) レアメタル・レアアース、(16) 地下炭鉱の安全確保、(17) 国家プログラムの実現の保証。
- 6 服部倫卓「ロシア新政権の経済政策の焦点」『ロシア NIS 調査月報』一般社団法人ロシア NIS 貿易会、2012年6月号、111～113 ページ。
- 7 ロシア(ソ連)のアジア太平洋地域への参入については本報告書第9章も参照されたい。また、詳細については、小澤治子『ロシアの対外政策とアジア太平洋—脱イデオロギーの検証』有信堂、2000年を参照されたい。
- 8 以下のサイトを参照。  
Gazeta ru <<http://www.gazeta.ru/financial/2012/04/25/4562933.shtml>>,  
Kommersant <<http://www.kommersant.ru/doc/1912914>>,  
Expert <<http://expert.ru/2012/04/28/ne-tolko-syire/>>,  
Izvestia <<http://izvestia.ru/news/516727>> それぞれ 2013年3月2日アクセス
- 9 Izvestia <<http://izvestia.ru/news/545920>> 2013年3月2日アクセス
- 10 これを大統領と首相との間での主導権争いとする向きもある。齋藤大輔「ふらふらする極東開発」『ロシア NIS 調査月報』一般社団法人ロシア NIS 貿易会、2013年2月号、92 ページ。

- 11 メドヴェージェフの近代化政策については、横川和穂「ロシア・メドヴェージェフ政権の近代化政策」([http://www.jiia.or.jp/column/201010/07-Yokogawa\\_Kazuho.html](http://www.jiia.or.jp/column/201010/07-Yokogawa_Kazuho.html))を参照されたい。2013年3月2日アクセス。
- 12 ティモシー・コルトン「プーチンの政治システムへの亀裂？」(JIIA フォーラム報告)、2012年1月12日(<http://www2.jiia.or.jp/report/kouenkai/2012/120112j-colton.html>)、2013年3月2日アクセス。
- 13 これに類似する危機をすでに政権側は経験している。2009年、世界経済危機のあおりを受け操業停止に追い込まれた工場を抱えたピカリョヴォ市では大規模な労働争議が発生し、プーチン首相（当時）自らがその収拾にあたった。プーチンがじきじきに介入することによって事態を収めたことは、この一件を機に全国規模での騒動が起こるのを恐れた政権側の強い危機感を反映しているといえるだろう。