

第1章 2019年プーチン政治の現状と課題

下斗米 伸夫

はじめに

2018年3月に再選されたウラジーミル・プーチンはロシア連邦憲法上最後となる2024年までの大統領に5月に就任した。その後の2018年を通じた政治を特徴づける要因としていえることは、内政面ではウクライナ併合後の8割を超えた「愛国的」高揚が終わり、年金問題の急浮上もあって大統領や政府の支持率が低下、正確にはクリミア以前の支持率に戻ったことであろう。年末恒例の新年メッセージで大統領は、ロシアを「誰も助けてくれない」と国内での結束を促した。対外面ではクリミア危機などで自ら引き金を引いたグローバル秩序にたいするチャレンジがいまや世界規模での混沌状況をまねく中、政権最終段階の仕上げをどうするかが問われている。事実2月20日の年次大統領教書では経済的停滞のなかで少子化対策など社会面、内政重視のトーンとなった。本論集はこのプーチン政権の現段階を、内政、外交、とくにアジア・シフトと日ロ関係の転換という文脈に即して議論する。

1. プーチン内政の現状

(1) プーチン大統領を取り囲む現況

2018年3月18日におこなわれた大統領選挙でウラジーミル・プーチン大統領は、共産党のパーベル・グルジーニン、自由民主党のウラジーミル・ジリノフスキー、独立系のクセーニャ・ソプチャクラを相手として予測どおり圧勝した。プーチンの支持率は76パーセントであって、アントン・ヴァイノ大統領府長官、セルゲイ・キリエンコ第一副長官などクレムリンが意図した人口全体の7割の動員と同数の支持、つまり有権者の半数の動員はほぼ達成された。体制外野党と呼ばれたアレクセイ・ナヴァリヌイは立候補できなかった。

5月7日の就任式以後は永年のパートナーであるドミトリー・メドベージェフ首相を含む新政府の組閣が行われた。セルゲイ・ショイグ国防相、セルゲイ・ラブロフ外相など安全保障関係者は多く留任、また経済担当の第一副首相には財相兼務でリベラル系のアントン・シルアノフがなった。マクシム・オレシキンの様な若手テクノクラートも台頭した。11名の副首相の中にタカ派のドミトリー・ロゴジンの名がなかったことは注目された。国家安全保障会議でも書記であるニコライ・パトルシェフや連邦保安庁長官のアレクサンドル・ボルトニコフらが留任している。総じていえば金融など経済ブロックは穏健リベラル系、そして外交・安全保障部門ではシロビキ系がプーチン体制を支えるという政権の構図はこれまでと大きくは変わらない。大幅な財政カットや官僚削減の提言で一部には首相説もあった元財相のアレクセイ・クドリンは会計検査院議長になり、また中銀総裁はエリビラ・ナビウリナが留任した。

プーチン大統領は2017年末の国民対話や3月の大統領教書演説などで「柔軟な政治体制とデジタル経済」を掲げたが、5月の2024年までの大統領指令では、人口の増加、平均寿命の伸長など高齢化対策、貧困半減と5大経済大国入りを目指した。もっともその実

現は容易ではない。原油価格低下を見据えた輸入代替による製造業や農業の振興も課題となっている。デジタル経済担当はマクシム・アキモフ、農業担当副首相には農業省や農業党関係のアレクセイ・ゴルデーエフが就任、農相はニコライ・パトルシェフ安保担当書記の息子のドミトリーがついた。東方シフト政策で重点となった極東担当副首相はユーリー・トルトネフが留任したが、極東担当相はアルタイ州知事だったアレクサンドル・コズロフにかわった。

6月から7月にかけてロシアで行われたFIFAワールドカップ・サッカーは外国人など300万人の動員を簡素化されたビザの発効などで誘引、開かれたロシアを外国のサッカーファンに印象づけようとした。最終日の閉会式にはフランスのマクロン大統領などが参加した。ほぼ同時に行われたヘルシンキでの米ロ首脳会談では、最後の段階でトランプ大統領が、マスコミの質問にロシア重視を不用意に発言、事実上失敗し欧米との和解からは遠かった。

他方、目標としている「柔軟な政治体制」の模索は容易ではない。みずから作り上げた高度に集権的な決定作成メカニズムが皮肉にもこれをさまたげている。それどころか選挙公約になかった年金問題を政府が組上に上げたことが、高齢層や労働組合を中心とした世論の反発を夏に招いた。このこともあり9月の統一地方選挙では極東などを中心に4地方の知事選で与党系は敗北した。政権党「統一ロシア」党の支持も一年間で37%から28%以下(8月)に低下している¹⁾。

なかでも重点地域となった沿海地方やハバロフスク知事選挙では12月のやり直し選挙となった。沿海地方では与党は候補を差し替え、サハリン知事から沿海地方知事代行だったオレグ・コジェミャコ知事を12月によく当選させたが、与党のつまずきを象徴した。ハバロフスク地方でも10年近く現職だった統一ロシア党のテクノクラート、ビャチェスラフ・シュボルト知事が敗北、自民党系の議員だったセルゲイ・フルガルに交代した。このこともあってか、極東管区的全権代表は18年末にウラジオストクに拠点を移した。

リベラル系の戦略策定センターの政治学者ミハイル・ドミトリエフらによれば、いまや世論に転換が起きつつある。2019年からの政治発展シナリオとしては、1) 愛国的な統合、2) 夏の年金問題のような「反エリートのポピュリズム」、3) 国家の平和愛好的な外交、の三つの可能性が考えられるという²⁾。秋になされた世論動向調査では、これまでの「強い指導者」への飽きが目立つという。市民社会発展基金のコンスタンチン・コスチンやミンチェンコ・コンサルティングのエフゲニー・ミンチェンコも年金問題のような「反エリートの傾向」とか「反エリート反乱」の可能性が真剣な問題となるとみる³⁾。それでも9月に起きたウクライナとの海峡紛争では、対外高揚よりも、平和指向的な対外政策への支持の世論が顕著になった。また西側的な法の下での平等よりも、公正さを求める伝統的な価値観も目立つ⁴⁾。プーチン大統領への支持率はレバダ・センター等の調査によれば、2014年前後から17年までの8割を超えた支持から、18年半ばの年金問題での人気低下により、この半年ほどは66%程度に下がったまま安定している(7-12月)。ちなみにメドベージェフ首相はその半数の支持33%でこれまた安定している⁵⁾。

プーチン政治へのこのような世論状況を受けて、プーチンの政治体制に多少の改革も議論されている。この改革案の中心となっているのはグレフやクドリンなど体制内改革派である。大統領府などの権力中枢の「テクノクラシー化」の傾向を踏まえながら「市民のた

めの国家」(マリヤ・シクリャルク戦略策定研副所長)をめざしている、とクドリン系の学者はいう⁶。なかでも9月にクドリンは国家管理の改革を柱とする五つのテーゼで、経済の脱国家化などを柱とした議論を提起した。大統領の諮問機関である国家評議会は地方状況の調査をするセクションをもうけた。こうした政治改革の責任者キリエンコ第一副長官は、主導性や「自発性」の喚起を求めた⁷。プーチン大統領も年末の憲法25周年演説で、生きた基本法が国政の基本となるということを強調している。

(2) ロシア経済

このような一定の変化を求める潮流は、何よりもクリミア紛争後の制裁や、原油価格の低落でもたらされた低成長経済への危機感が背景にある。ロシア経済は2017年以降穏やかな回復期にある。今やロシアの経済規模は世界で10番程度、またその成長率も公式には2.3%と、新興経済国の中でも顕著とは言えない。中国やインドとの格差は拡大している。なかでもハイテクや人工知能といった第四次産業革命での革新は進捗していない。肝心のエネルギー部門でもいまや最大のエネルギー生産国となった米国が世界の市場価格形成に決定的となり、ロシアは、その分サウジアラビアやOPECとの協調を強めている。

デジタル経済への取り組みも、中国やインド経済の急成長との比較でも顕著とはいいがたい。人工知能や仮想通貨などについても指導層に関心はあるものの進捗しているとはいいがたい。脱エネルギーや輸入代替では、エネルギー価格の低落も手伝って農業部門で成功し、穀物輸出が今や軍需産業のそれを凌駕する傾向もある。19世紀と同様農業大国としての復活ともいえる。

ロシアの国際経済戦略として、特にプーチンが指向しているのは、脱ドル化であって、2018年にはすべての外貨準備の四分の一程度にあたる1010億のドル資産をユーロ、人民元、そして円に換えた⁸。これはロシアエリートの多極化に向けた戦略であるが、同時に欧米の経済制裁に対する対抗手段の意味もある。もっともそのことがルーブルを強化する成果に結びつくかは別問題であって、ロシアの石油代金の多くがドルに依存している以上東方シフトの鍵は、依然として極東連邦管区での人口増という課題である。新極東発展相のコズロフは2050年までに現行の620万人未満から650万人とその人口増を予測したが、実際その伸長規模は慎重でもある。極東での窓となるウラジオストクでの経済フォーラム(毎年九月開催)は、プーチン大統領の尽力で、2018年9月に習近平主席と安倍総理大臣などが参加するという豪華な経済フォーラムに転化し、一大国際行事となった。もっともそれが「シベリアの力」の完成等エネルギー案件だけでなく中国との関係改善にどの程度貢献するかが問われている。とりわけ米中貿易戦争が両超大国の経済と科学技術、そして政治面や軍事面でも覇権争いになるなか、ロシアの立ち位置は微妙な政治経済の立場を表している。またカーリーニングラードやウラジオストクのルスキー島にオフショアを作り、租税回避地を創る構想も、英国から追放されたオリガルの受け皿として始まった。

(3) ウクライナ・クリミア問題

ロシアにとって、ウクライナ問題はクリミア併合の結果、ロシア内政と外交との接点となっている。2014年3月のクリミア併合により、ロシアはクリミアを自国領に併合して処理している。その結果として、ウクライナ自身の東西分裂、つまりよりカトリック的な西

部と東部寄りのロシア話者を中心とした対立が深刻化、またロシアは欧米諸国との間にますます大きな溝ができた。独仏などヨーロッパがロシアとの和解を図ろうとしたミンスク合意Ⅱも進捗しない状況が続く。

それどころか実際、9月に起きたケルチ海峡でのロシア当局によるウクライナ漁船の拿捕事件はポロシェンコ政権との関係改善に失敗した。またウクライナ正教会をめぐってロシア正教会と欧米寄りの正教会、とくにコンスタンチノーブル正教会総主教との分裂、対立が激化した。いずれも2019年3月大統領選を前に支持率低下になやむポロシェンコ政権がロシア批判を強めていることと関係していた。

前者は、2012年によくまとまったケルチ海峡をめぐるウクライナとロシアの国境問題が、ロシアのクリミア併合後はこのような拿捕事件として再燃したものに他ならない。とくにポロシェンコ政権が戒厳令を導入（11月解除）、漁船に海軍力まで随行させた文脈で起きた。後者はモスクワ総主教がこれまで3世紀にわたって人事権を持っていたウクライナ正教会について、ポロシェンコ・ウクライナ大統領が介入、トルコのコンスタンチノーブル総主教の管轄に入ることを依頼した。ウクライナには正教会が3宗派存在してきたが、中でも最大の「モスクワ」派のキエフ大主教の叙任権をモスクワからイスタンブールにある「コンスタンチノーブル総主教」に移そうとして、モスクワ総主教からの抵抗を受けた。10月には、後者が主張を認めてウクライナ正教会の自立、つまりロシア正教会からの「独立」を認めたかたちとなってより分裂状況は揺れた。

同時にベラルーシや中央アジアなど旧ソ連諸国とも統合どころか、断層が走っている。プーチン補佐官のウラジスラフ・スルコフはロシアがいまやヨーロッパでもアジアからも孤立していることを認めた論文を書いた。これにもなつてソ連へのノスタルジアというべき連邦崩壊を残念がる世論も一年間で66%とこの15年で最大となった⁹。中央アジアなどでは中国の「一帯一路」政策の結果として中国の経済進出が一層顕著となっているが、これがロシアの安全保障利益に抵触するレベルになる危険性も識者によって指摘されている。

(4) ポスト・プーチンの展望

こうして第4期という任期最後を迎えるプーチンであるが、今のところ2024年までのポスト・プーチンという本研究課題にこたえるような新しい将来展望は立っていない。もちろんプーチンが2008年と同様に、「技術的大統領」を、場合によっては任期前にたてる可能性もないわけではない。その場合、ショイグ国防相、ラブロフ外相、あるいは新しいモスクワ像を提起して最近評判の高いモスクワ市長ソビャーニンあたりを「技術的大統領」としてたてるといった可能性もある。またもうすこし実質的にはヴァイノ大統領府長官や、元プーチンの護衛であったアレクセイ・デューミン・トゥーラ州知事などといった若手世代のテクノクラートの「後継者」を模索する可能性もないわけでないだろう。

また欧米と対立が持続している段階で、一部オリガルフがプーチン体制との距離を保ち始めたことが、制裁と関連して指摘できる。年末恒例のクレムリンでの会合に一部オリガルフが欠席するか、夫人を代理出席させた¹⁰。それでも軍事外交から経済、年金まですべての決定が大統領とそのメカニズムに集中している権威主義的で集権的な政治体制は、意外な政治経済危機に強くない可能性があり、クドリンなど体制内改革派が求める改革の課

題は続くものと考えられる。

2. ロシアの外交と安全保障

冷戦終焉から30年、ロシアは2014年のウクライナ危機を契機に世界が多極化したという認識を深くしている。悪化する米中関係を含め新冷戦というよりも、英米を中心とする西側の指導力の低下、そしてインド・中国・ロシアなどユーラシア諸国の経済力の伸展を「多極化」という世界認識の中心に据えている。米国もまたおなじく「安全保障戦略」などの公式文書で中・露を修正主義勢力と多極化する世界として位置づけ、対決姿勢を隠さない。

オバマ前米国大統領が語った「パクス・アメリカーナの終焉」と、「米国第一」を掲げるトランプ政権の登場とは、ロシアを囲む世界認識の大きな変化を示している。とりわけブッシュ Jr 政権にみられた「大中东」構想の挫折が世界秩序を揺るがしている。同時に米国を原油生産でとうとう世界一位へとおしあげたシェール革命も、エネルギー依存のロシアの地位を脅かしている。他方ウクライナ危機以降、ロシアもまたヨーロッパ・キリスト教的アイデンティティの影響が弱化、その分東方シフトを深めている。その中には地球温暖化にともなう北極海の重要性があるが、その先にはベーリング海から太平洋への関心がある。

(1) 対米関係

2018年の米ロ関係の特徴は、期待された米ロ首脳会談が7月ヘルシンキでトランプ大統領との間で開催されたものの、最後トランプ大統領が記者会見のなかでロシア重視発言をし、かえって米国国内の世論を敵に回す結果となった。米国での「ロシア・ゲート」事件の不透明な調査結果もあって、年末のG20での米ロ首脳会談も不発に終わることになった。この結果、1) トランプ大統領時代は、米ロ関係の実質的進展は、仮にロシア・ゲート事件がなかったとしても期待薄となった。2) そのロシア・ゲート事件は、米国エリートの厳しい対ロ認識を示した。3) この原因と結果となったのが3月大統領教書演説で示した米国のINF条約離脱への対抗策であったが、実際に年末米国は正式にINF条約からの離脱を表明した。こうして世界の核兵器の9割を握る米ロ両国は、2021年のSTART条約失効で軍備管理軍縮交渉の行き詰まりを体感しつつある。他方そのINF条約撤廃は中国の中距離核兵器、北朝鮮などの進まない非核化など急速な核問題でも「多極化」する状況での対応とならざるを得ない。

プーチンは3月1日の年次教書演説の前半を核ミサイルなど対米戦略問題に充て、米中ロのあいだの戦略的安定問題を俎上に載せようとした。年末の次世代型超音速ミサイル・アバングルドの実験成功は、米中ロ間でますます激しくなる核ミサイルの高度化、とくに米国のミサイル防衛網への対抗を意図している。

(2) 対欧関係

米ロがその戦略的利益を争う領域には、そのほかにもNATOヨーロッパ正面、中近東、そして北極・東アジアなどがある。インド太平洋もそのような枠内に入りはじめたといえよう。

このうちウクライナ問題については国内部門で触れたのでこれ以上は触れない。NATO東方拡大に伴う東西関係は、11月にNATOがバルト海で大規模軍事演習を行ったことで一

層緊張を高めた。ロシアは米ロ関係の状況からしてしばらく動きが取れそうもない。2019年3月のウクライナ大統領選挙では現職のポロシェンコが敗北しそうだが、そのことはかえってロシアとウクライナの関係をもっと悪化させそうだ。

EUは難民問題や英国のBrexitなどでますます分裂の色を濃くしている。スクリパリ事件などで反ロシア的傾向を強めている、とみるロシアだが、Brexitの失敗で英国経済が崩壊に向かえばロシアも無傷ではいられない。また2021年で引退となるメルケル政権や、国内での抵抗運動に悩むマクロン政権の現状をみても、独仏を中心とする新たな安全保障の枠組みを制度化する余裕はなさそうである。五つ星運動などポピュリズムの潮流が権力中枢を握りしめたイタリア、あるいは強硬な反移民派のハンガリー、オルバーン政権など東欧でますます自己中心的迎合主義がはびこっている。

(3) 中東関係

中東は、米国の関与政策の自壊もあってロシアが得点を重ねた分野となった。プーチン大統領は2015年9月の国連総会で「ヤルタII」という名目で反テロ介入をシリアに対して行った。一種の米ロ協調ともいえるが、同時にロシアが旧ソ連以外の地域に冷戦後はじめて軍事介入した面も見逃せない。このこともあってIS（イスラム国家）は敗北したが、そのことは「アラブの春」以降の欧米の批判や反政府勢力の台頭で追い込まれていたアサド政権の復権を強めた。ロシアのこの面での盟友、シーア派のイランもまた協力した。アサド政権はこうして事実上内戦で勝利し、ロシアは中東で米国をしのぐ影響力を持った。2018年2月にはロシアが民間軍事組織を使って介入したが、これは敗北を喫したと言われる。それでもシリア撤兵まで願うトランプ政権の意向もあって、ロシアがシリア和平プロセスに関与するより立場は強まった。

なかでもサウジアラビアは、世界最大の産油国となった米国がますます価格決定力を持ちエネルギー価格が値下がりすることに対抗して、対ロ関係を改善した。トルコのカシヨギ事件に関連してロシアはサウジアラビアのムハンマド皇太子を擁護する姿勢を示したが、このことはプーチンが関心を示すヤマル・ネネツでのLNGプロジェクト「北極2」に対しての投資を強めた。そのトルコのエルドアン政権もプーチン政権との関係は悪くない。イスラエルのネタニヤフ政権は、2019年5月の対独戦勝記念日とともに祝う関係である。つまり、中東では親米派も反米派とともにプーチン政権との関係改善を図っている。

(4) 対中関係

対中関係もロシアの関与がうまくいっている領域の一つであり、対米牽制もかねて、大きな重点が置かれている。もっとも中国が「一帯一路」でもって西側からの覇権変動を求めるとなるとロシアはその地位を懸念せざるをえなくなる。北極海ルートをめぐる「氷のシルクロード」が懸念材料となっている。その事情がロシアの安保上の懸念を脅かし、日ロ関係安定化への刺激となっている。ロシアは外貨準備での人民元の比重を昨年末高め、ドル離れ経済を進めようとしている。もっとも「一帯一路」政策、特に「氷のシルクロード」をめぐっては安全保障上の懸念を隠さない。このこともあってベトナムやインドとの関係を同時に深めている。

特に米欧との関係の悪化、そして中国やインドの台頭という地政学的な多極化は、核を

中心とする安全保障環境を難しい状況においている。特に11月のブエノスアイレスではインド、中国とロシアとの3国首脳会談をプーチン大統領の提唱で行い、形骸化したBRICSにかわるメカニズムができた。

もっとも北朝鮮との関係は、昨年6月のシンガポールでの米朝宣言に見られる米朝関係の進展を踏まえたラブロフ外相の平壤訪問などで、プーチン政権は金正恩委員長の訪口を要請したにもかかわらず、いまだに金の訪口は実現されてない。この点は中国の習近平政権が四度にわたる金正恩の訪中を実現していることと著しい対照となっている。

中でもプーチンが著しい改善を期待しているアジアの新フロンティアとなったのは、この1月22日で25回目を迎える日本の安倍政権との関係改善であろう。お互いの交流年であった2018年、安倍総理大臣は平和条約交渉の進展に意欲を燃やし、5月のサンクトペテルブルクでの経済フォーラムでの、北極海開発を軸とした日口新時代への期待を示した。お互い最後の任期が見えてきた9月には、プーチンは前提なき平和条約締結を東方経済フォーラムで、しかも習近平を間に挟んでやりとりしたが、安倍総理は11月のシンガポールで、1956年の日ソ共同宣言を交渉のベースとして扱うという、決定的転換を提起、11月末にはお互い両国外相を平和条約交渉の最高責任者とする交渉メカニズムを創出した。プーチンは2000年に56年共同宣言での平和条約を指示したが、こうして日口両者は18年かかって合意にこぎ着けたことになる。孤立主義に向かいかねないロシアにとっても日口関係は新しいフロンティアとなっているというべきであろう。2019年大統領教書は、はじめて年次教書のなかで日口間での平和条約の締結を経済協力とならんで挙げている。

— 注 —

- 1 <https://carnegie.ru/commentary/77925> 政治分析家タチアナ・スタノバヤの指摘
- 2 <https://news.rambler.ru/person/dmitriev-mihail/>
- 3 http://www.minchenko.ru/analitika/analitika_77.html その際、自民党や共産党はそのような反エリートの受け皿というよりは体制化している存在となっているといわれる。
- 4 <https://www.kommersant.ru/doc/3841709>
- 5 <http://www.levada.ru/en/ratings/>
- 6 <http://politcom.ru/22889.html>
- 7 https://www.gazeta.ru/tags/person/sergei_kirienko.shtml
- 8 Bloomberg, 18 Jan., 2019
- 9 <https://www.levada.ru/en/2019/01/14/the-collapse-of-the-ussr/print/>
- 10 <http://kremlin.ru/supplement/5380>、インターネット業界のカスペルスキーは夫人が代理出席した。アリファ銀行のミハイル・フリードマンが欠席した。かつて譴責されたシステマ社のウラジーミル・エフトシェンコフは参加している。
- 11 <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>