

ポスト・プーチンのロシアの展望

平成31年3月



公益財団法人日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

はしがき

本報告書は、当研究所の平成 29～31 年度外務省外交・安全保障調査研究事業「安全保障政策のボトムアップレビュー」の一環として実施したロシア研究会「ポスト・プーチンのロシアの展望」の 2 年目の研究成果を取りまとめたものです。

2018 年 3 月の大統領選挙でプーチン大統領は再選を果たし、通算 4 期目となる新政権をスタートさせましたが、課題は山積していると言わざるをえません。対外関係に目を向ければ、2014 年のクリミア編入以来悪化した欧米諸国との関係改善の兆しは見られず、国内政治を見れば 6 月の年金制度改革案の発表以降、各地で反対運動が起こるなどプーチン体制に揺らぎが見られました。そうしたなか、プーチン大統領は「柔軟な政治体制」を目標に掲げ政治改革を志向しておりますが、皮肉にも自身がこれまでに築いてきた高度に集権的な意思決定メカニズムがその実現を困難にしています。プーチン体制の今後の展開に注目が集まっています。日本との関係では、昨年以來日ロ平和条約締結に向けての政府間の協議が重ねられております。平和条約交渉に関するロシア側のさまざまな発言が注目されていますが、ただ額面通りに受け止めるのではなく、そうした発言の背景に何があるのかを冷静に分析することも必要です。そのためにも、プーチン政権によって築き上げられてきた今日のロシアの政治・経済・社会の文脈を多面的に把握しなければなりません。

以上のような背景や問題関心を踏まえ、今年度の研究活動では政治・経済・安全保障の面からプーチン体制のロシアの全体像をとらえるとともに、ロシアの対外政策の方向性を検討することを試みました。本報告書には委員諸氏の専門的知見と議論の積み重ねが反映されております。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。今回の研究成果が、世界の戦略的課題に対応しつつ、領土問題を解決し包括的な関係発展を目指す我が国の対ロシア外交にとって有益な視座を与えるものとなることを期待します。最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、並びにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 31 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研究体制

- 主 査： 下斗米伸夫 法政大学法学部 教授
- 委 員： 小泉 悠 東京大学先端科学技術研究センター 特任助教
- 小林 昭菜 法政大学法学部 非常勤講師
- 金野 雄五 みずほ総合研究所 調査本部 欧米調査部
上席主任エコノミスト
- 原田 大輔 石油天然ガス・金属鉱物資源機構 調査部
企画調整部ロシアグループ 政府間協議チーム
担当調査役
- 堀内 賢志 静岡県立大学国際関係学部 准教授
- 溝口 修平 中京大学国際教養学部 准教授
- 山添 博史 防衛研究所地域研究部 主任研究官
- 委員兼幹事： 中山 泰則 日本国際問題研究所 所長代行
- 中川 周 日本国際問題研究所 研究調整部長
- 伏田 寛範 日本国際問題研究所 研究員
- 担当助手： 塚田 明子 日本国際問題研究所 研究助手

(敬称略)

目 次

第1章	2019年プーチン政治の現状と課題	下斗米 伸夫……………5
第2章	プーチン体制の個人主義化と保守化する中間層 —2018年大統領選挙と統一地方選挙の結果から—	溝口 修平……………13
第3章	プーチン大統領による国民の不満対策	小林 昭菜……………23
第4章	2018年ハバロフスク地方・沿海地方知事選挙について	堀内 賢志……………27
第5章	4期目プーチン政権下のロシア経済	金野 雄五……………41
第6章	加速するロシア北極圏での石油ガス開発の実情と 包含する課題	原田 大輔……………51
第7章	ロシアにとっての戦略的安定性問題	山添 博史……………69
第8章	軍事面から見た日露平和条約交渉 —「軍事の論理」と「政治の論理」の狭間で—	小泉 悠……………77
第9章	日露平和条約交渉の経緯と今後の展望	伏田 寛範……………85

各章の要旨

第1章 2019年プーチン政治の現状と課題（下斗米 伸夫）

憲法規定上最後の任期となった第4期プーチン政権は、国内では国民の「強い指導者」への飽きや「反エリートのポピュリズム」の高まり、対外的にはクリミア危機など自らが引き金を引いた国際秩序の揺らぎといった問題に直面している。こうした問題に対応するため、プーチンは「柔軟な政治体制」を築くことを目標に掲げているが、自らが作り上げた高度に集権的な決定作成メカニズムがこれを妨げている。外交面では米ロ対立の長期化が予想され対米関係は行き詰まり感がただよう。対中関係においては総じて良好な関係にあるものの、近年中国が表明した「氷のシルクロード」については安全保障上の懸念を隠さず、同時にベトナムやインドとの関係を深めることでバランスを取ろうとしている。日本はプーチン政権にとって著しい改善が期待できるアジアの新フロンティアであり、昨今の平和条約交渉の加速化はこうした文脈のなかでとらえることができる。

第2章 プーチン体制の個人主義化と保守化する中間層

—2018年大統領選挙と統一地方選挙の結果から—（溝口 修平）

今日のプーチン体制をどのように評価すべきか。2018年3月の大統領選挙でのプーチンの圧勝をもって盤石と見るべきか、それとも9月の統一地方選挙での与党統一ロシアの苦戦という結果から体制の不安定化が始まったと見るべきか。メドベージェフ政権期から統一ロシアの動員力が低下するなか、プーチン体制はプーチン個人の人気にますます依存するようになった。他方、国民の側では、ウクライナ危機後、都市部に住む中間層を中心に愛国主義が高まり保守化が進んでいる。従来、プーチン支持率は村落地域で高く都市部では低かったが、近年は経済的な不満の小さい都市部の中間層以上の階層がプーチンを支持するようになってきている。このような変化が昨年の両選挙の結果に反映されていると考えられる。

第3章 「プーチン大統領による国民の不満対策」（小林 昭菜）

プーチン政権は一見盤石に見えるが、2011年の下院選挙を前後して大規模な反政府デモが起こったように、常に国民から安定した支持を得てきたわけではない。国民の潜在的な不満が爆発した時の脅威を理解したプーチン政権は、国民の反政権的感情を政権寄りなものに転換すべく全ロシア国民戦線（ONF）とよばれる「草の根」組織を創設した。ONFは3期目政権以降、社会政策や教育科学政策の実施状況を監督したり汚職を告発したりする役割を与えられ、反政権派の一定の受け皿となってきた。2018年の大統領選挙ではプーチンはONFと一定の距離をとっていたが、ONFがプーチンにとって利用価値のある組織であることに違いは無く、大統領選挙後も引き続きONFは政権の支持基盤のひとつとして活動してゆくものと見られる。

第4章 2018年ハバロフスク地方・沿海地方知事選挙について（堀内 賢志）

近年、プーチン政権はロシア各地の首長を若手テクノクラートに交替させているが、2018年9月の統一地方選挙ではそうした方針に狂いが生じた。同年6月に発表された年金

制度改革案に対して国民の強い反発が起こり、与党統一ロシアは苦戦した。なかでもハバロフスク地方では現職与党候補が敗北し、沿海地方では不正疑惑のため再選挙となるなど注目を集めた。極東地域の与党系候補の苦戦の背景には、もともと反中央政府の機運が強いこと、地元住民は政権の最重要政策である「東方シフト」の恩恵を実感していないこと、現職首長はプーチンには忠実だが住民への配慮は不十分であったことなどがあつた。再選挙となった沿海地方知事選挙では政権側の異例の支援によって連邦中央の息のかかった人物を当選させることができたものの、公約を果たせない場合は再び反政権的気運が高まる恐れがあり、沿海地方の政治情勢は依然として予断を許さない。

第5章 4期目プーチン政権下のロシア経済（金野 雄五）

2018年5月、通算4期目をスタートさせたプーチン大統領令は、世界平均を上回る経済成長の持続的な実現など9つの目標を掲げ、13の国家プロジェクトの策定を政府に命じた。2016年9-12月期以降、ロシアの実質GDP成長率は8期連続でプラスを記録しているが、油価の回復にもかかわらず低成長が続いている。ロシアの財政・金融政策は基本的には引き締めたままであり、欧米諸国による経済制裁も低成長の要因となっている。そうしたなか、プーチン政権は13の国家プロジェクトを実施することを通じて、中長期的に投資率を引き上げてゆく方針を打ち立てているが、今後は民間投資をいかに増やしてゆくのが課題となっている。

第6章 加速するロシア北極圏での石油ガス開発の実情と包含する課題（原田 大輔）

ロシアの豊富な天然資源、なかでも石油や天然ガスは、ロシアの政治・経済・外交を支えてきた。他方、ロシアの石油や天然ガスの生産量は早晩減退を迎えることは明らかであり、新たなフロンティアとして北極の資源開発を進める必要性が高まっている。それゆえ、クリミア併合以降、欧米諸国は北極圏での資源開発に対し制裁を科すことによって中長期的なロシアの弱体化を狙っている一方、ロシア政府は最大級の優遇税制を適用し国内外企業の北極圏資源開発への参加を求めている。欧米の制裁が続くなか、ロシアは技術的な制約はあるものの自力で開発を進め一定の成果をあげつつあるが、ロシア政府による大規模な支援があつたのものであり、今後も同様に開発が進むのかは疑問も多い。

第7章 ロシアにとっての戦略的安定性問題（山添 博史）

2017年12月、トランプ政権は国家安全保障戦略を策定し、ロシアを既存秩序と米国の利益に対する修正主義勢力と位置づけ戦略的競争に応じる姿勢を示した。その後、2018年2月に発表された「核態勢見直し」では、ロシアの能力を問題視し、それに対抗できる態勢の整備を進めるとした。こうした米国の姿勢に対しロシアは反発するものの、一定の抑制をきかせている。ロシアは米国との長期的な競争・対立構造にあるとの認識の下、米国を挑発するのではなく慎重なアプローチをとり、戦略的安定性の問題を取り上げることで米国とは々非々で対話しようとしている。

第8章 軍事面から見た日露平和条約交渉

一「軍事の論理」と「政治の論理」の狭間で―（小泉 悠）

2018年秋以来、平和条約締結に向けての交渉が重ねられている。日本側が「日ソ共同宣言」を基礎として交渉をすすめるなど「妥協」を示しているのに対して、ロシア側は依然として強硬な姿勢をつらぬいている。ロシア側は、みずからの強硬な姿勢の背景として、「安全保障上の懸念」があることをしばしば指摘する。本章ではこうしたロシア側の「安全保障上の懸念」が軍事的な観点からどの程度妥当なものであるのかを検討し、その多くは軍事的な根拠に乏しいものであることが明らかにする。だが、ロシア側が交渉の道具として「安全保障上の懸念」を利用している以上、日本側はその「懸念」を一定程度無効化できるような「軍事の論理」を包含した「政治の論理」を提示しなければならないだろう。

第9章 日露平和条約交渉の経緯と今後の展望（伏田 寛範）

2018年秋以来、平和条約締結に向けた日露の交渉が繰り返されているが、そもそもなぜ日露間に領土問題が発生したのか、ソ連時代およびソ連崩壊後のロシアはこの問題にどのように向き合ってきたのかを整理し、今後の交渉のポイントは何かを指摘する。昨今の日露平和条約交渉においてロシア側の強硬な姿勢が目立つが、ロシア側の「要求」の多くは決して新しいものではなく、ソ連時代から続くものである。ロシア側の主張を全て受け入れることは難しいものの、部分的には今後の交渉のなかで妥協を見いだすことも可能かもしれない。だが、日露平和条約交渉は米露関係の影響も多分に受けることは避けられず、昨今の悪化した米露間の関係のもとで日露交渉を大きく前進させることは難しい。また、日露両国世論とも拙速な解決には否定的であることも今後の交渉の行方に影響を及ぼすだろう。

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ヤーニンあたりを「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、米中ロ間での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>

第2章 プーチン体制の個人主義化と保守化する中間層 —2018年大統領選挙と統一地方選挙の結果から—

溝口 修平

はじめに

2018年はプーチン政権にとって浮き沈みの大きな1年であった。3月に行われた大統領選挙では、プーチンが得票率75パーセントを超える圧勝で再選し、通算4期目となる任期をスタートさせた。しかし、長らく噂されていた年金制度改革の実施が6月に発表されると、プーチンの支持率は急降下し、9月の統一地方選挙では多くの地域で与党が苦戦する結果となった。

このような結果をどのように理解すべきだろうか。大統領選挙で圧勝したプーチン政権は安定していると言えるのか、それとも体制の不安定化が始まったとみなすべきだろうか。以下では、2018年3月の大統領選挙と9月の統一地方選挙の結果をもとに、どのような層が現在のプーチン体制を支持しているのかを検討する。結論を先取りすれば、本章が論じるのは以下の2点である。第一に、近年「統一ロシア」の動員力が低下しているために、プーチン体制はますますプーチン個人の人気に依存するようになってきている。そして第二に、プーチンが国民に支持される最大の理由は、外交や安全保障問題における功績にあるが、特に保守的な中間層がこのような愛国主義の担い手になっている。

1. 2018年大統領選挙におけるプーチンの圧勝

2018年3月18日に行われた大統領選挙は、大方の予想通り、プーチンの圧勝に終わった。この選挙の投票率は67.5パーセントで、プーチンは5600万票を超える票（全体の76.7パーセント）を獲得した。これは、前回2012年選挙の数値（投票率65.3パーセント、得票率63.6パーセント）を共に上回るものであった。2012年選挙の際には一時的に反政府運動が盛り上がり、政権の危機とも言われる事態を招いたため、今回の選挙はいかに圧勝するかがプーチンにとって大きな課題だった。そして、全体の結果を見る限りは、その目標はほぼ達成された。

(1) 圧勝の意味

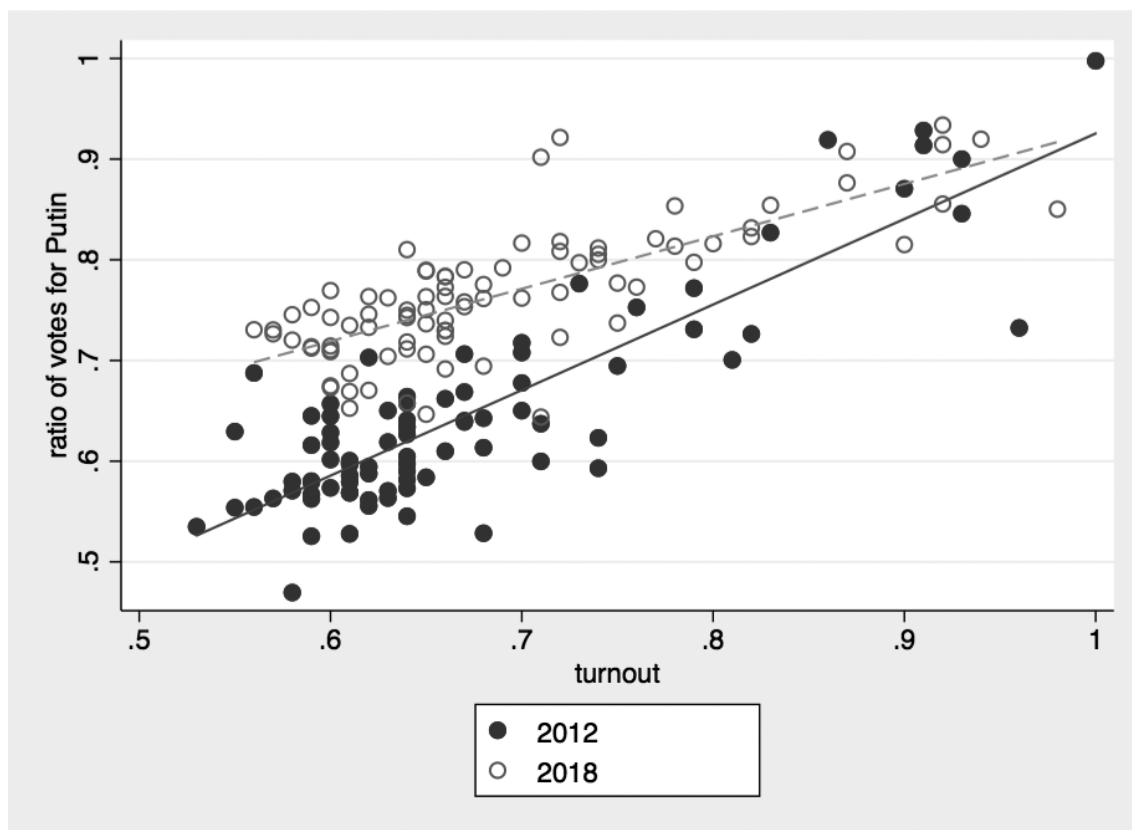
権威主義体制においては、たとえ複数の政党や候補者が参加する選挙が実施されていても、実態としては与党や現職政権に著しく有利であることが多い。現職政権がこのような操作をしつつも、形式的には競争的な選挙をわざわざ実施するのはなぜか。近年の比較政治学では、選挙で与党が圧勝することは3つの意味で権威主義体制の持続に寄与すると議論されている。第一に、選挙での圧勝はその体制が強固であることの証明となり、体制内の潜在的な敵対エリートの離反を未然に防ぐ「抑止シグナリング」効果を持つ。第二に、権威主義体制では市民の選好や要望に関する情報が不足しているが、選挙を実施することで政権の支持・不支持に関する情報を収集することができる。そして第三に、選挙を通じて独裁者は体制エリートの能力評価や人材選抜を行なうことができる¹。このようなことから、権威主義体制においても形式的には競争選挙が実施されることが多い。

今回のロシアの大統領選挙でも、選挙に圧勝することで体制の盤石化を図ろうというプーチン政権の意図を見てとれる。2011年下院選挙から2012年大統領選挙にかけて、体制の長期化への不満が高まり、モスクワなどの大都市部を中心に市民の抗議運動が盛り上がった。しかし、2014年3月にロシアがクリミアを併合すると、プーチンに対する支持率は一気に回復した。2016年の下院選挙でも、与党「統一ロシア」は全体の4分の3を超える議席を獲得して圧勝した。そして、今回の大統領選挙を迎えるにあたり、プーチン政権は投票率・得票率ともに70パーセントを超えることを目標に選挙運動を展開した。つまり、ただ勝利するだけでなく、高い得票率で勝利することによって、体制の盤石さを国内外にアピールしようとしたのである。

また、得票率だけでなく、投票率の高さを求めたことにも理由がある。まず、投票率の低さは、国民の体制に対する潜在的不満や政治的無関心の表れと捉えられ、選挙の正当性を低下させる。実際、前述のとおり2016年下院選挙で与党は圧勝したが、投票率は約48パーセントとこれまでの選挙で最低であり、ここに国民の潜在的不満が表れている²。さらに、ロシアでは投票率と得票率が相関する傾向が強いという事情もある。いわゆる「行政的資源」を利用して体制側が有権者の動員を行う場合、動員された有権者は現職候補や与党に票を投じる。そのため、積極的に動員がなされ、投票率の高い地域では、プーチンの得票率も高まると予想される。

投票率とプーチン得票率の相関関係は、実際の選挙結果を見てみるとよく分かる。図1

図1 2012年、2018年大統領選挙の地域別結果



出典：中央選挙委員会 (<http://www.cikrf.ru>) のデータに基づき筆者作成

は、2012年と2018年の2度の大統領選挙について、各連邦構成主体における投票率（横軸）とプーチンの得票率（縦軸）をプロットしたものである。どちらの選挙でも、投票率が高い地域ではプーチンの得票率も高く、両者は正の相関関係にある。特に、2012年選挙では非常に強い相関関係にある（相関係数は2012年が0.86、2018年は0.76）。このような結果を踏まえ、2018年大統領選挙では投票率を上げることがプーチンの得票率を伸ばすことに繋がると考えられたのである。

(2) 「想定外」の圧勝

冒頭で述べたとおり、今回の大統領選挙におけるプーチンの得票率は76.7パーセントを記録した。この数値はこれまでロシアで行われた大統領選挙の中で最高であり、第2位となったパヴェル・グルディニン（ロシア連邦共産党）に65パーセントもの差をつける文句なしの圧勝であった。その一方で、投票率は目標の70パーセントに届かず、この点ではクレムリンの意図したとおりではなかった。中央選挙委員会は、国民に選挙を周知するために7億ルーブル（約11億円）を費やしただけでなく³、有権者登録をした地域以外での投票も認めるという措置をとって、投票率の上昇に努めた⁴。このように、投票率上昇のために多大な努力がなされたことを考えると、前回選挙から2パーセントほどしか投票率が上がらなかったことは期待外れの結果であった。しかし、別の見方をすれば、投票率とプーチン得票率強い相関関係にあった2012年選挙とは違い、2018年には投票率がそれほど高くない地域でもプーチンは多くの票を獲得したことになる。

それでは、どのような地域でプーチンは票を伸ばしたのだろうか。2度の大統領選挙における投票率とプーチン得票率の変化を比較してみると、確かに投票率の上昇がプーチンの得票率上昇を伴う場合もある⁵。しかし、前回選挙と比べてプーチンの得票率上昇が大きかった連邦構成主体は、むしろ前回と投票率がほとんど変わらないケースの方が多い（表1参照）。特に注目に値するのはモスクワ市である。モスクワ市の投票率は2012年が58.3パーセント、2018年が59.9パーセントとほとんど変化がなかった。一方、プーチンの得票率は47パーセントから70.9パーセントへと23.9ポイントも上昇した。2018年選挙におけるプーチンの獲得票数は、2012年選挙から約960万票増加したが⁶、そのうちモスクワで約

表1 プーチン得票率の増加が大きい連邦構成主体

連邦構成主体	得票率の変化	投票率の変化
オリョール州	23.9%	4.1%
モスクワ市	23.9%	1.6%
カリーニングラード州	23.8%	3.0%
クルスク州	20.6%	0.4%
ベルゴロド州	20.4%	-1.1%
ウラジーミル州	20.2%	11.9%
リペツク州	19.8%	6.5%

出典：中央選挙委員会（<http://www.cikrf.ru>）のデータに基づき筆者作成

120万票（増加分全体の12.5パーセント）をかせいだことになる。モスクワは2012年選挙においてプーチンの得票率がもっとも低い連邦構成主体であり、反プーチン運動ももっとも活発だった。それに対し、2018年の得票率は前回より大幅に伸び、全国平均に近づいた。ロシア最大の都市であるモスクワで得票率が上昇したことは、当然プーチンの圧勝に大きく貢献した。

プーチン圧勝の最大の要因はクリミア併合以降の愛国主義の高まりが4年を経てもなお継続していることであろう⁷。「クリミア・コンセンサス」と言われるように、2014年3月のクリミア併合はロシア国民の圧倒的支持を受け、当時低下していたプーチンの支持率を一気に回復させた。その後、ロシアは欧米諸国から経済制裁を受けただけでなく、原油価格やルーブルの下落により経済状況は悪化した。その影響もあり、近年ではしばしば政府の政策やメドヴェージェフ首相の汚職問題などに対する抗議デモが起きており、首相や政府に対する支持率は低下している。一方で、こうした国民の不満はプーチンには直接向かわず、彼個人の支持率は高い水準を保っていた。もっとも、後述するように、政府が年金制度改革に着手したことは、この状況に変化をもたらしつつある。

また、プーチンに対抗できる野党候補が不在であったことも、プーチン圧勝の一因となった。2012年選挙では、全体で第3位となったミハイル・プロホロフがモスクワで20.5パーセント、サンクト・ペテルブルクで15.5パーセントを獲得し、大都市圏での政権批判票の受け皿となった。しかし今回の選挙では、プーチン批判の急先鋒であるアレクセイ・ナヴァリヌイは執行猶予中を理由に立候補資格を認められず、選挙に出馬できなかった。さらに、いわゆるリベラル派勢力は統一候補を擁立できず、グリゴリー・ヤブリンスキー、ボリス・チトフ、クセニヤ・ソプチャクという3名が並び立つことになった。このように野党候補が分裂したことも、大都市圏でプーチンが支持を回復し、大統領選挙に圧勝する一因となった⁸。同時に、プーチン再選を望まない有権者は、選挙に行かないという選択をする人が多かったと考えられる。投票率が上昇せずにプーチンの得票率だけが上がったという事実は、クリミア併合以降の高支持率が続く一方で、プーチンを支持しない人々が依然として一定の割合で存在することも示している。

(3) 中間層の保守化

一度はプーチンに批判的になったモスクワやサンクト・ペテルブルクなどの大都市圏の人々が、再びプーチンに投票するようになったのはなぜだろうか。別の言い方をすれば、愛国主義が大都市においてより強く働き、プーチンの得票率を引き上げたのはなぜだろうか。2018年大統領選挙において、国民はプーチンのどのような面を評価したのだろうか。

ロシア国民がプーチン政権の業績としてもっとも評価しているのは、外交や安全保障に関わる政策である。レヴァダ・センターが2018年大統領選挙直後に実施した世論調査によれば、ロシア人は「大国としての地位復活」や「北カフカス情勢の安定」といった面をプーチン政権の功績として評価した。反対に、主に経済問題が政権の課題として挙げられている（表2）。上述のとおり、ロシアでもっとも裕福なモスクワ市でプーチンの得票率が大きく回復したことを考えると、モスクワのいわゆる「中間層」は相対的に現状への経済的不満が小さく、愛国主義の担い手としてプーチン体制を支持していると考えられる。実際、教育水準が高く、コンピュータスキルを持ち、企業家や専門家であるような「中核的中间層」

表2 プーチン政権への評価

功績		課題	
大国としての地位復活	47%	普通の人々への所得再分配	45%
北カフカス情勢の安定	38%	改革過程で失った資産の普通の人々への返還	39%
分離主義の克服	27%	賃金、年金等の上昇	32%
賃金、年金等の上昇	24%	経済危機の克服	27%

出典：レヴァダ・センター (<https://www.levada.ru/2018/05/07/vladimir-putin-6/>)

は、改革よりも安定を志向する人の割合が高いことが指摘されている⁹。

中間層の保守的傾向は別の研究でも指摘されている。デニス・ヴォルコフとアンドレイ・コレスニコフの研究によると、大半のロシア人が現在のロシアには改革が必要だと考えているが、その中で急激な改革を望む人々（42パーセント）と穏健で漸進的な改革を望む人々（41パーセント）の数はほぼ同数である。前者は、年齢が55歳以上、生活水準が低く、高等教育を受けておらず、人口10万人以下の地域に居住するなどの特徴を有し、現状に不満を持つ人々である。それに対し、後者は、高学歴で比較的裕福であり、改革が必要だとは考えているが、現状の急激な変化によって自分たちの生活が脅かされることは望んでいないため、プーチンや現在の政治秩序を支持する人々である。モスクワ市民の多くは後者にあてはまり、たとえりべラルな価値観の持ち主でも、国家による経済統制を支持する傾向が強い¹⁰。つまり、現在のロシア社会では、生活水準が低く現状に強い不満のある人々が大きな変革を望んでいるのに対し、教育水準や所得水準が高い中間層以上の人々は概して保守的である。

ただし、中間層といっても必ずしも同じ政治的志向性を持つわけではない。そもそも、既存研究では誰が中間層なのかが定まっておらず、この点はさらなる精査が必要である。しかし、最近の研究が指摘するのは、中間層の中でも公的セクターに就労する人々がより保守的であるということである。そして、国家による経済統制の強化が進んだことによってそうした人々の割合は増加しており、それに伴い「国家親和的・国家依存的」な人々の割合も増加している¹¹。

さらに、こうした中間層の保守化傾向は特にウクライナ危機後に顕著な現象である。ウクライナ危機以前、特に反政府運動が盛んであった時期には、教育水準や所得水準が高い人々ほど、そして、村落地域よりも都市部に居住する人々ほど、プーチンの支持率が低かったが、ウクライナ危機後にはそうした社会的地位の高い層が、プーチンを支持するようになっていく¹²。2018年の大統領選挙はそのような傾向を強く示す結果となった。

2. 統一地方選挙における与党「統一ロシア」の苦戦

(1) 統一地方選挙の結果

圧勝した3月の大統領選挙とは異なり、2018年9月9日の統一地方選挙は接戦となる地域も多く、与党「統一ロシア」は苦戦を強いられた。地方議会選挙では、16地域のうちハ

カシヤ共和国、イルクーツク州、ウリヤノフスク州という3地域で共産党が比例区1位を獲得した。また、地方首長選挙では、22地域のうちハバロフスク地方、沿海地方、ウラジーミル州、ハカシヤ共和国という4地域で決選投票にまでもつれた。そして、ハバロフスクの決選投票では、自由民主党の下院議員セルゲイ・フルガルが、「統一ロシア」の現職候補であるヴァチェスラフ・シュポルトを大差で破り、ウラジーミルとハカシヤでも野党候補が当選した。

沿海地方では、選挙委員会が決選投票における不正を認めて再選挙が行われるという異例の事態となった。この選挙では、開票作業の終了直前まで、共産党のアンドレイ・イシチェンコ候補が優勢と報じられていたが、最終的に発表された結果では現職知事代行で「統一ロシア」のアンドレイ・タラセンコ候補が勝利した。そのため、ウラジヴォストークなどで抗議運動が起こり、共産党も勝利を「盗まれた」と抗議していた。選挙委員会は、両陣営に深刻な不正があったと判断したものの、選挙結果の無効化と再選挙実施を決定した。

12月に行われることになった再選挙に向けて、クレムリンは極東での経験が豊富で、プーチンの信頼も厚いサハリン州知事のオレグ・コジェミャコを知事代行に任命し、選挙に出馬させた。コジェミャコは、2008年からアムール州知事を務め、2015年3月にサハリン州知事になったが、この時も収賄容疑で逮捕された前知事の後任として鞍替えをした人物である。再選挙の事態を重くみたクレムリンは、このような実績を持つコジェミャコを候補に据えることで事態の收拾を図った。さらに、コジェミャコは、「統一ロシア」の推薦候補ではなく、無所属として出馬するという戦術をとった¹³。

一方、イシチェンコは共産党の推薦を受けられず、無所属候補としての出馬も手続き上の不備で認められなかったため、再選挙には出馬できなかった。共産党がイシチェンコを擁立しなかった公式の説明は、決選投票で勝利したはずの彼は知事に就任すべきであり、再選挙という選挙委員会の決定を容認できないというものだったが、コジェミャコのライバルとなるイシチェンコの出馬を止めることに、共産党とクレムリンが合意したためだという報道もある¹⁴。

いずれにせよ、事実上の対抗馬がいない状態で、コジェミャコはクレムリンの期待どおり61.9パーセントの得票率で当選した¹⁵。クレムリンは、プーチンに近いコジェミャコを立候補させることで、なんとか面目を保ったが、統一地方選挙は全体として政権に対する不満の高まりと「統一ロシア」の弱体化が露呈する結果となった。

(2) 「統一ロシア」の動員力低下

このように統一地方選挙で与党が苦戦したのは、メドヴェージェフ首相も認めたように、年金受給開始年齢引き上げの方針を政府が決定したことが大きい。年金制度改革の必要性は長らく指摘されてきたが、2018年6月にメドヴェージェフ首相は年金受給年齢を2019年から段階的に男性60歳から65歳に、女性55歳から63歳に引き上げる改革案を提示した（その後女性については60歳から受給開始とされた）。しかし、この改革案は国民から強い反発を招いた。特に、この案が実現すると、男性は受給開始年齢が平均寿命とほぼ同じになるし、経済水準の低い極東やシベリア地域では、平均寿命はさらに低いいため、そもそも年金を受け取れない可能性が高くなる。そのため、各地で抗議デモが起こり、ウクライナ危機後高い水準を維持してきたプーチンの支持率も低下する事態となっている。

また、近年の「統一ロシア」の動員力低下もいっそう顕著になっている。プーチンも2012年の大統領選挙ごろから「統一ロシア」から距離を置くようになっており、2018年の大統領選挙も無所属で出馬した。上述したコジェミャコも同様である。その契機は、2008年から2012年のメドヴェージェフ大統領期にさかのぼる。この時期に与党に対する支持が低下したのは、メドヴェージェフが長期政権を築いていた地方知事の更迭を盛んに行った結果、地方の政治マシンが弱体化したことが原因であった¹⁶。そして、2011年下院選挙から翌年の大統領選挙にかけて、広範な反政府運動が起こり、体制は危機に直面したのである。その結果、体制の支持基盤は周縁地域の有権者に偏るようになり、大都市の先進的な有権者を失うことになった¹⁷。

そうした状況はウクライナ危機後に一時的に脱したが、2015年末から2016年にかけて再び「統一ロシア」に対する支持は低下していった。確かに2016年下院選挙では「統一ロシア」は全体の4分の3を超える議席を獲得したが、それは小選挙区で225議席のうち203議席を獲得できたことが大きい。比例区の得票率は54.2パーセントと2011年選挙から5ポイントほど増えたに過ぎず、投票率が低下したために、統一ロシアに投票した有権者の数は、400万人近く減った。世論調査で「統一ロシア」を支持する人の割合も、2016年下院選挙前で39パーセント、2017年末には36-37パーセント、そして、年金改革発表後の2018年8月には28パーセントにまで低下した。経済状況の悪化に不満を持つ人は徐々に増加しており、年金制度改革はその不満が噴出する大きなきっかけとなった。ただし、大都市圏で反政府運動が盛り上がった2011年から12年の頃と違い、現在は「統一ロシア」からの離反は経済水準の低い周縁地域で起きている点に特徴がある¹⁸。

3. おわりに

本稿では、2018年の大統領選挙と統一地方選挙の分析を通じて、プーチン体制の現状を考察した。本稿が明らかにしたことは、以下の2点である。第一に、ロシアでは近年プーチンの個人主義化が進行しており、そうした傾向は2018年の選挙結果からも明らかである。メドヴェージェフ大統領時代に始まった「統一ロシア」の動員力低下は、ウクライナ危機による政権の支持率回復でいったん収まったが、2015年末ごろから再び進行している。特に、政府が国民に不評な年金制度改革を発表したことで、同党は統一地方選挙で苦戦する結果となった。そのため、現在のロシアはますますプーチン個人の人気に依存する傾向が強まっている。

第二に、個人主義化するプーチン体制を支持する層に変化が生じている。ロシア国民がプーチンを支持する最大の理由は、外交・安全保障分野での功績にあり、そこには、しばしば指摘されるように、ウクライナ危機後の愛国主義の高まりを見てとれる。そして、その愛国主義の担い手になっているのが、モスクワなど都市部に住む中間層以上の人々、特に公的セクターで就労する人々である。かつては、プーチンの支持率は村落地域で高く都市部で低かったが、ウクライナ危機後はそのような状況に変化が生じ、経済的な不満の小さい中間層以上の階層がプーチンを支持する割合が高まっている。もちろん、依然として選挙においてプーチンの得票率が高いのは、投票率の高い（つまり、強い動員がかけられている）北カフカスの民族共和国などが多いが、これらの地域は概して経済水準が低く、体制に対する潜在的な不満を抱えていると考えられる。一方、保守化した都市部の中間層

は、プーチン体制の打倒よりも現状維持を望む傾向が強まっている。政治学では伝統的に中間層の拡大が民主化を促すと考えられてきたが、現在のロシアではむしろ中間層が権威主義体制を支える傾向が強まっているのである。

[付記] 本研究は JSPS 科研費 JP17K13681 の助成を受けたものです。

一注一

- 1 Beatriz Magaloni, *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; 久保慶一「権威主義体制における議会と選挙の役割」『アジア経済』54巻4号、2013年、2-10頁; 大串敦「重層的マシン政治からポピュリスト体制への変容か—ロシアにおける権威主義体制の成立と変容」川中豪編『後退する民主主義、強化される権威主義—最良の政治制度とは何か—』ミネルヴァ書房、2018年、159-188頁。
- 2 溝口修平「ウクライナ危機とロシアの変容」中京大学社会科学研究所ロシア研究部会編『ロシアの現在—社会的・文化的諸相』成文堂、2017年、55-77頁。
- 3 *Vedomosti*, 15 February 2018 (<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/02/15/751020-yavka-vibori>).
- 4 Eugene Huskey “Putin Wins! Engineering an Election without Surprises,” *Russian Analytical Digest*, No.217, 2018, p.5.
- 5 たとえば、カバルダ・バルカル共和国では投票率が約19パーセント(73.1パーセント→91.8パーセント)、プーチンの得票率は約16パーセント(77.6パーセント→93.4パーセント)上昇した。
- 6 2012年大統領選挙が実施されていないクリミア共和国とセヴァストポリ市を除く。この両地域を加えれば約1082万票増加したことになる。
- 7 クリミア編入手続きがとられた3月18日に投票日が設定されたことも、国民の愛国主義に訴えて票を獲得しようという政権の意図が垣間見える。
- 8 *Vedomosti*, 20 March 2018 (<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/03/20/754254-moskva-progolosovala>).
- 9 Vladimir Petukhov, “Politicheskie i sotsial’nye peremeny v strane i ikh vospriiatie srednim klassom,” M. K. Gorshkov and N. E. Tikhonova (eds.) *Srednii klass v sovremennoi Rossii 10 let spustia*, Moscow: Institut sotsiologii Rossiiskoi akademii nauk, 2014, p. 187.
- 10 Denis Volkov, Andrei Koresnikov, *My zhdem peremen: Est’ li v Rossii massovyi spros na izmeneniia?*, Moscow: Moskovskii Tsentri Karnegi, 2017. (https://carnegieendowment.org/files/CP_Kolesnikov_Volkov_web_Rus1.pdf) また、この研究は、一般的な認識とは違い、若者がもっとも保守的であることも指摘している。
- 11 溝端佐登史「ロシアにおける近代化の背景」溝端佐登史編『ロシア近代化の政治経済学』文理閣、2013年、35-36頁; Thomas F. Remington, “The Russian Middle Class as Policy Objective,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 27, No. 2, 2011, pp. 97-120; Evgeny Gontmakher and Cameron Ross, “The Middle Class and Democratization in Russia,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 67, No. 2, 2015, pp. 269-284.
- 12 雲和宏「ロシアにおける主観的厚生と政治的姿勢」『ロシア・東欧研究』第45号、2016年、32-46頁。
- 13 沿海地方の選挙法では無所属候補の出馬が認められていなかったが、再選挙の決定後に法改正がなされた。*TASS*, 28 September 2018 (<https://tass.ru/politika/5614573>).
- 14 *Gazeta.ru*, 16 December 2018 (https://www.gazeta.ru/politics/2018/12/16_a_12097045.shtml); *Daily Storm*, 20 November 2018 (<https://dailystorm.ru/vlast/lovushka-srabotala-pomeshat-ishchenko-proyti-registratsiyu-mogut-dvoynye-podpisi>).
- 15 ただし、この再選挙でも不正があった可能性が指摘されている。*Vedomosti*, 17 December 2018 (https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/12/17/789532-kak#_).
- 16 Ora John Reuter, “Regional Patron and Hegemonic Party Electoral Performance in Russia,” *Post-Soviet Affairs*, Vol.29, No.2, 2013, pp.101-135.; 大串敦「支配政党の構築の限界と失敗—ロシアとウクライナ」『アジア経済』54巻、4号、2013年、146-167頁。
- 17 Vladimir Gel'man, “Cracks in the Wall: Challenges to Electoral Authoritarianism in Russia,” *Problems of Post-*

Communism, Vol. 60, No. 2, 2013, pp. 3–10.

- ¹⁸ Denis Volkov, “Politicheskii schet: kak vybory 9 sentiabria zafiksirovali novuiu real’nost’,” 11 September 2018 (<https://www.rbc.ru/opinions/politics/11/09/2018/5b9791ed9a794758ab60117e>)

第3章 プーチン大統領による国民の不満対策

小林 昭菜

はじめに

露大統領選挙が終了して約1年が経つ。2018年3月の大統領選挙に勝利したウラジーミル・プーチンの任期は、これで2024年までとなった。しかしながら、プーチン政権は国民から安定して支持を得られてきたわけではない。2012年3月の大統領選挙前後より、ロシアでは3000人を超える大規模な反政権デモが繰り返し発生し、それに国民が積極的に参加している様子が見受けられている¹。この背景には、国民の政治に対する意識の変化、2009年以降公の場に反政権活動家として登場してきたアレクセイ・ナヴァリヌイ²（2011年抗議デモ当時は35歳）の存在と彼のイニシアチブがあったことを指摘できるが、プーチンは2011年後半、ソ連崩壊混乱期以降初めてとなる既述のような大規模な国民の政権に対する抗議デモを通して、ロシア国民の持つ政権への潜在的な不満と、それが「些細な」きっかけで「爆発」した時の「脅威」を理解した。しかしプーチンは彼らの潜在的な不満の蓄積を軽視していたわけではなく、第4代露大統領に選出される前から（実際には2011年12月の下院選挙前から）、この「脅威」に対抗すべく、国民の反政権的感情を政権寄りかまたは政権参加型へ向かわせるための「草の根」対策に乗り出していた。その対策を「請け負」った機関が、プーチンが創設した全ロシア国民戦線と呼ばれる社会政治団体である。本稿は最近のプーチン政権下における全ロシア国民戦線の活動について考察する。

1. 全ロシア国民戦線（ONF）

全ロシア国民戦線（以下ONF）は、ウラジーミル・プーチン（当時首相）のイニシアチブにより創設された官製の社会政治団体である³。ONFのサイトによれば、同団体の創設の提案は2011年5月6日（同年12月に予定されていた下院選挙の約半年前にあたる）に、ヴォルゴグラードで開催された「統一ロシア」党の地域総会でプーチンより発表され、2013年6月に団体が正式に登録、設立された。ONFは、青年、女性、教員らの組織や、ロシア独立労働組合連盟、ロシア年金連合、国立医療議会の他、経済界産業界の「ビジネス・ロシア」、「オポーラ・ロシア」といったいわゆる「国民の代表」らで構成され、プーチンの政権運営に積極的に協力する方針を打ち出した。ONFは青年層、労働者層、年金生活者層に至るまでの幅広い団体、連盟、連合をメンバーに取り込んでいる。つまり、それまでプーチンを公式的に支えていた与党「統一ロシア」党と異なる、政党の枠を超えた国民によるプーチンのための新しい支援集団として位置づけられるものである。この背景には、「プーチンの政党」としての機能をそれまで果たしてきた「統一ロシア」党の力不足と、同党の国民からの支持率低下が寄与していることは留意すべき点である⁴。「統一ロシア」党にとっては「手柄」を取られた存在であるとも言えるが、本来与党がしなければならないような「5月の大統領令⁵」の執行状況の管理や監視、官僚の汚職問題の追及といった活動を、最近プーチンはONFの「アクチビスト」と呼ばれるメンバーに任せている。つまり、プーチンはONFを通して与党のリーダーではない「国民のリーダー」としての様相をアピールし、ONFは大統領の「名義」を借りて国民の不満を解決する政治的社会的活動を行い、政権の

運営をプーチンに有利な方向へ導く役目を任されているのである。

ONF は本部をモスクワに置き、幹部には政権内のプーチンに近い人物を採用して⁶、プーチンの目が行き届く状態を作っている。ONF の実際の活動を支える「アクチビスト」は、ロシア 85 全ての連邦構成主体にある支部に配置、所属しており、その支部では各々実行委員長、共同代表らを含む 4 名～5 名からなるスタッフが常時活動を取り仕切っている。

2. 最近の ONF の活動－2018 年大統領選挙に至るまで－

ONF は、その活動方針に、「アクチビスト」たちによる「5 月の大統領令」の執行状況の監視と汚職との闘いを重要な活動として位置づけ、既にその影響力を及ぼしてきている。例えば、国政に関しては、ONF は 2011 年 12 月の露国家院選挙において 600 人中 150 人の ONF 公認候補者を擁立させ 80 人を当選させた⁷。2016 年 9 月の国家院選挙では 90 人以上の ONF 公認候補や ONF の方針賛同者が議員となった⁸。彼らの所属先は与党だけに及ばず野党も含まれており、党派を越えた「プーチンの種子」として活動している。ONF は国政への関与だけでなく、地方政治レベルでも活動し、中央政府の手におえない首長や知事の汚職、不正を告発して彼らの「暴走」を止める役割を果たしてもいる⁹。このような官僚の汚職や不正をなくすための活動は、ナヴァリヌイの発信する政権不満を ONF が先に代弁することにもなり、結果ナヴァリヌイのような存在を無力化する作用をもたらすことが可能となり、プーチンにも好都合と言えよう。2017 年 12 月、プーチンは ONF 総会に参加し、ONF の活発で実りのある仕事ぶりを評価していた¹⁰。ONF は、政治的社会的問題を「国民の声」として代弁し、大統領の指示に従って適宜解決していくことが可能な構造を持つ団体であり、「5 月の大統領令」の遂行進度の遅さを公に指摘できるまでに成長している¹¹。

ONF は 2018 年 3 月に実施された露大統領選挙へ向けて、2017 年 6 月の時点でプーチンが立候補を表明すれば全面的に協力すると発信していた¹²。しかしながら、ONF による早い段階からの熱烈さとは反対に、プーチンの出馬は勿体付けたようにギリギリのタイミングで発表された。それだけでなく、プーチンは大統領選への出馬表明の場を ONF の総会ではない場所を選択した。まず 2017 年 12 月上旬にモスクワで開かれた若者ボランティアの会合に出席し、「近いうちに出馬を判断する」と発言して若者との緊密な連携をアピールし「感触」を探ったのち、ニジニノヴゴロドの大手自動車 GAZ 工場の式典に参加して、無所属での大統領選への立候補を表明したのである。

更に ONF の期待とは反対に、プーチンの選挙対策本部は、出馬表明からやや遅れて 2018 年 1 月 10 日に開設、その共同代表は若手女性の代表から児童教育センター「シリウス」のセンター長エレナ・シュメレワ、医学界で著名な国立小児血液腫瘍協会会長アレクサンドル・ルミャンツェフ、大手自動車工場カマズ会長セルゲイ・コゴギンが選ばれた¹³。プーチンはそれまで社会的政治的にプーチンを支えてきた ONF に大統領選挙における「花を持たせる」ことを避けたのである。選挙キャンペーンで ONF に与えられたのは「裏方作業」であった。大統領選挙への出馬資格を満たすためには、規定により各地方 7 万 5000 人以下からなる国民 30 万人以上の署名を集めなければならなかったが、プーチンは選挙対策本部の開設から 10 日ほどで 30 万人を大きく上回る 1,611,123 人の署名を集め¹⁴、ONF はこの署名集めに積極的に関わることで存在感を発揮した。

3. 2018年露大統領選挙キャンペーンにおけるONFの立ち位置と今後の展望

ONFは2012年に創設されて以降、国政（国家院選挙）や地方政治に対し大いに積極的な態度を示してその成果を出してきたことは既に述べた。しかしながら、大統領選挙キャンペーンでONFはイニシアチブを取ったわけではなかった。当然ながら、プーチンの選挙対策本部には、ONFだけでなく「統一ロシア」党の議員も参加していた¹⁵。プーチンが出馬を表明した後、ONFは選挙キャンペーンのイニシアチブを取ることを望むと発言をしていたものの¹⁶、彼らの願望とは反対にプーチンの選挙対策本部のリーダーシップは、子供への教育を重んじる女性リーダー、子供の生命を救う医者、産業界のリーダーの3人が選ばれた。選挙対策本部の運営に関しても、署名集めはONFがリーダーシップを取ったのではなく、「統一ロシア」党とONFがそれぞれ役割を分割して業務に当たった。この背景には、ONFと「統一ロシア」党との間の選挙運営をめぐる対立があったことが示唆できるのであるが（例えば、ONFと「統一ロシア」党の両方が、片方の力でのみプーチンのための署名集めが可能と発言していた¹⁷）、出自の異なるONFでもなく与党議員でもないリーダーを選挙対策本部に据えるという手法を選択したプーチンの思惑には、次のようなものがあったと考えられる。

プーチンが政権内の派閥やエリート間の対立を嫌うことはよく知られている。特に選挙キャンペーンのイニシアチブはその対立の原因を作るものであることは容易に想像できよう。エリートを使いこなす「バランス」でもあるプーチンは、得票率70%以上を目指した勝利への道程において、より幅広い層（できれば国民全体）からの支持をアピールでき、且つそれぞれの層との調和が取れる（他から不満の出にくい）者をキャンペーンのリーダーに据える手法を取ったと考えられる。この路線にONFが外された背景には、①ONFへの依存がもたらす「他者」との対立を考慮したこと、②ONF以外からも支持された国民のリーダーとしての存在をよりアピールする必要があったこと、③ONFの支持率がそれほど高いものではなかったこと¹⁸、④その時々状況を見極めて利用しうる団体や人物を適宜決定するシステムをプーチンが導入していること、の4点が考えられる。

しかしながら依然としてONFがプーチンにとって利用価値のある団体である点は変わりなく、プーチンは大統領に当選後も継続してONF中央本部の会議に出席し、ONFの構造が国と国民とをつなぐ重要なものである点を強調しONFの必要性に言及している¹⁹。最近（2018年11月）、ONFは人事刷新を行った。選挙対策本部の共同議長を務めたセルゲイ・コゴギン、エレナ・シュメレワを含む、産業、教育、医療、愛国教育の専門家や行政改革に携わる5人を新たに中央本部の共同議長に採用しONF新体制をつくり発進し始めている²⁰。新しい共同議長となったシュメレワは、若者の成長と地域発展を、コゴギンは経済発展と労働の生産性に言及している。プーチンは今後ONFに代わるより有力な構造か団体が出てこない限り、2018年5月に更新された「大統領令」の監視を中心に大統領任期の2024年までを一区切りとして、ロシア全土をプーチン「名義」で管理し政治的社会的問題の解決を目指す団体であるONFを「保持」していくものと思われる。しかし、ONFの活動はプーチンを支援する「統一ロシア」党の担う役割との「線引き」を引き続き曖昧にさせる可能性を孕んでいる。ポストプーチンを見据えた場合、与党内の人材育成を意識し、プーチンの「一人勝ち」で2024年を終わらせないことも必要であり、その活動には慎重さが求められるはずである。（最近ONFは活動の脱政治化を目指し社会活動に専念するとい

う発言も見受けられている²¹⁾。

— 注 —

- 1 例えば、2011年12月のロシア下院選挙の後、選挙に不正があったとロシア国民が抗議し、ソ連邦崩壊以降最大規模の抗議デモへと発展した。これらの抗議デモは翌2012年3月の大統領選挙へも「飛び火」し、2万人以上がモスクワの中心地に集結し大統領選挙の不正を抗議した。また最近（2018年）では、年金受給者年齢引上げに反対する大規模な抗議デモがロシア全土で発生している。
- 2 1976年モスクワ州生まれ、弁護士の資格を持つ。
- 3 日本国際問題研究所研究員伏田寛範による「全ロシア国民戦線」に関する詳しい説明は以下を参照。
http://www.jiia.or.jp/keyword/201105/30-Fushita_Hironori.html
- 4 例えば、レヴァダセンターの調査結果によると、2009年4月には60%あった「統一ロシア」党の支持率は2010年4月には56%まで低下していた。また、全ロシア世論調査センターの最近の発表によれば、「統一ロシア」党の支持率は2019年1月2日時点で32.7%まで低下している。
- 5 プーチンが2012年5月に大統領に就任した際に発表された11の大統領令。社会政策、教育科学、住居や公共サービスの改善等を含む。2020年までに遂行することが定められていた。
- 6 現国家院議長で大統領府第一副長官を歴任したヴァチェスラフ・ヴォロジンはONF創設時から幹部メンバー、その他国家院副議長のオリガ・ティモフェエヴァ、プーチンの選挙事務所長を務めたスタニスラフ・ゴヴォルヒン（2018年6月14日死去）は、2013年よりONF幹部。
- 7 Риа Новости, 21 мая 2015 г., Кавполит, 2 декабря 2015г.
- 8 Ведомости, 29 сентября 2016 г.
- 9 例えば、サハリン州知事ホロシャビンの異常な浪費についての告発、チェリャビンスク州知事の汚職の告発にはONFが関わっている。ウドムルト共和国は、首長代行にアレクサンドル・ブレチャロフが首長（2013年よりONF幹部）に選出されている。
- 10 クレムリン公式サイトより。<http://kremlin.ru/events/president/news/56410>
- 11 例えば、ONFは2018年6月、「5月の大統領令」は78%しか遂行されていないと発言し、政府と緊密に協力することを提案。Ведомости, 1 июня 2018г.
- 12 Известия, 26 июня 2017г.
- 13 現ONF中央本部メンバーで2012年のプーチンの選挙対策本部の業務に関わったイヴァン・モフハチュクによれば、3人の共同代表を置くプランはONFをモデルとしていると言う。РБК, 10 января 2019г.
- 14 ТАСС, 22 января 2018г.
- 15 「統一ロシア」党からはアレクサンドル・ボリソフ（党中央執行委員会委員長）とナタリヤ・オルロワ（金融経済支援管理室長）ら他3人が参加している。Известия, 11 января 2018г.
- 16 ТАСС, 19 декабря 2018г.
- 17 例えば、アレクセイ・アニシモフONF執行委員会委員長は、全国に10万人のアクチビストが在籍し定期的にコンタクトを取っている。ONF主導のプロジェクトには100万人が関わっているため、署名集めは十分に可能と発言。ボリソフ「統一ロシア」党中央委員会委員長は、全国に党員220万人と党の支持者70万人を以てして署名収集は十分可能と発言している。Известия, 1 января 2018г.
- 18 2018年6月1日のデータでは国民の53%がONFを信頼していると回答。Комсомольская правда, 01 июня 2018г. プーチンは大統領選で得票率70%以上を目指していたため、ONF依存を避けたとみられる。
- 19 Регнум, 29 ноября 2018г.
- 20 ONF公式サイトより。<https://onf.ru/2018/11/29/centralnyy-shtab-onf-izbral-sopredsedateley/>
- 21 Известия, 1 января 2018г.

第4章 2018年ハバロフスク地方・沿海地方知事選挙について

堀内 賢志

はじめに

ロシアでは、各連邦構成主体における首長の刷新が進んでいる。2017年には20の連邦構成主体で、2018年には15の連邦構成主体で、首長の辞任とプーチン大統領による首長「代行」の任命があった。この「代行」たちが9月の統一地方選挙で当選し、正式に首長となるという形で、その配置が進められている。これはおおよそ、2018年5月に始まる第2次プーチン政権第2期において各地で経済発展・国民生活向上を担う若手テクノクラートを配置していくという意図があるとみられている¹。

ところが、2018年9月の統一地方選挙では、こうした方針が立ち行かなくなる可能性が生じることとなった。すなわち、同年6月に年金受給年齢引き上げを含む年金制度改革案が発表されたことが、プーチン政権に対する国民の強い反発をもたらし、これが統一地方選での与党「統一ロシア」の候補の苦戦につながったのである。中でも、沿海地方、ハバロフスク地方、ハカス共和国、ウラジーミル州での首長選挙では、現職の与党候補が過半数を獲得できず、第二回投票にもつれ込んだ。ハバロフスク地方、ウラジーミル州では、最終的に現職が敗北して自由民主党の候補が勝利し、ハカス共和国では現職が立候補を取り下げ共産党の候補が勝利することとなった。沿海地方では、第二回投票で現職が僅差で勝利する結果となったものの、大規模な選挙不正が指摘され選挙が不成立となり、12月に再選挙を行うという事態となった。

上記の連邦構成主体のうち、沿海地方、ハバロフスク地方は極東地域の経済・産業の要であり、プーチン政権が進める「東方シフト」と極東地域開発において中心的な位置を占める地域である。沿海地方のアンドレイ・タラセンコ前知事代行、ハバロフスク地方のヴァチェスラフ・シポルト前知事は、この極東地域開発の諸事業の実現に尽力し、連邦中央と良好な関係を築いていた。特に沿海地方は、「ウラジオストク自由港」や多くの先進開発区（以下「TOR」）といったいわゆる新型特区が重点的に配置され、「東方シフト」の拠点となっている。シンクタンク「ミンチェンコ・センター」が2017年12月に発表した「知事の政治的安定性レーティング」において、両知事は極東地域の首長たちの中では上位にランキングされていた²。そこにおける両知事の「安定性」の最大の要因は、「プーチンらエリート・グループ内での支持」であった（表1を参照）。

この両地方の知事選において現職が直面した困難の一つは、こうしたプーチン政権との近さによって、逆に年金制度改革案に端を発する政権への反発の影響をより直接的に受けたことだと考えられる。さらにそれは、プーチン政権の地方統治に対する打撃となっただけでなく、「東方シフト」の推進に対してもきわめて否定的な影響を与えうるものであった。それだけに、12月の沿海地方知事選の再選挙においては、連邦中央は強力な支援を行うことになる。本稿では、この二つの地方における知事選挙の経緯と結果をたどり、その背景を分析する。

表1：「知事の政治的安定性レーティング」（2017年12月、極東連邦管区のみ）

順位		加点要素						減点要素		
		プーチンらエリート・グループ内での支持(最大10)	大プロジェクトを管理する立場にある(最大5)	エリート・グループからの経済的関心の低さ(最大3)	残りの任期の長さ(最大3)	独自のポジショニングを有している(最大3)	政治的マネジメントの質(最大3)	連邦レベルでの対立の有無(最大3)	地域レベルでの対立の有無(最大3)	政権内での逮捕・刑事訴追(最大3)
1	タラセンコ知事代行(沿海地方)	5	4	1	3	2	2	0	0	-1
2	コズロフ知事(アムール州)	3	4	2	2	2	2	-1	-1	0
3	シポルト知事(ハバロフスク地方)	6	2	2	0	2	2	0	-1	-1
4	ボリソフ知事(サハ共和国)	4	3	2	1	2	1	0	-2	0
5	コジェミャコ知事(サハリン州)	4	5	1	2	3	1	-3	-1	-1
6	イリユーヒン知事(カムチャツカ地方)	2	1	3	2	1	2	0	-1	0
7	レヴィンタリ知事(ユダヤ自治州)	3	0	3	2	1	1	0	0	0
8	コピン知事(チュコト自治管区)	1	1	3	0	2	2	0	0	0
9	ベチヨスイ知事(マガダン州)	3	2	3	0	1	1	0	-1	0

出典：Рейтинг Политической устойчивости губернаторов Госсовет 2.0, Минченко Консалтинг
http://www.minchenko.ru/netcat_files/userfiles/2/Dokumenty/Gossovet_2.0_dekabr_20171.pdf

1. 2018年9月ハバロフスク地方知事選挙

(1) シポルト、フルガルの経歴

2018年9月のハバロフスク地方知事選挙に、与党統一ロシアの候補として出馬した現職のシポルト知事は、9年以上にわたり同地方知事を務めてきた64歳のベテランであった。シポルトはハバロフスク地方コムソモリスク・ナ・アムール市に生まれ、同市を支える軍需企業「コムソモリスク・ナ・アムール航空機生産合同」に技師として長年勤務した。1999年からは8年間にわたり連邦議会下院議員を務めている。2009年、ソ連末期から長くハバロフスク地方知事を務めたヴィクトル・イシャーエフが極東連邦管区大統領全権代表に転任した後を継いで、ハバロフスク地方知事に就任した。ハバロフスク地方行政府は、極東地域の連邦構成主体の中では安定した政策実施能力を有しており、シポルトもTORをはじめとする極東地域開発の諸事業を積極的に推進し、トルトネフ極東連邦管区大統領全権代表との関係も良好であった。

シポルトの対抗馬となった自由民主党のセルゲイ・フルガル下院議員は、1970年アムール州生まれの48歳であった。地元の病院で内科医・神経科医として勤務した後、企業での勤務を経て、2005年にハバロフスク地方議会議員となり、自由民主党会派に所属した。同党のハバロフスク地方支部コーディネーターとなり、2007年からは連邦議会下院議員に選出された。医師としての経歴もあり、下院では保健委員会を率いた。フルガルは前回2013年のハバロフスク地方知事選挙にも出馬しており、この時はシポルト知事(63.92%)に次

ぐ得票（19.14%）ではあったものの、大差をつけられて敗北している。ただし、ハバロフスク地方における自由民主党への支持は根強く、2000年代以降の下院選比例区では、2011年下院選を除き、共産党を上回る票を獲得して第二党となっている。

(2) 第一回投票（9月9日）

知事選前の7月9日～14日、ハバロフスク地方で知事選に関する世論調査が行われた。「次の日曜に知事選があったら誰に投票するか」という問いに対し、「答えるのは困難」との回答が45%であったものの、シポルトへの投票は34%にのぼり、第二位のフルガル（15%）に対しダブルスコア以上の差をつけていた³。しかし、実際の9月の知事選の第一回投票では、フルガル、シポルトともに35%余りの得票で並び、僅差でフルガルが上回るという結果となった（表3）

表2：2014～2018年の経済社会指標（前年同期比）

年	地域	工業生産	固定資本投資	失業者数	消費者物価	名目賃金	実質賃金	人口 (1月1日付)
2014	ロシア全体	101.7	97.3	94.0	111.4	109.2	101.3	100.2
	極東連邦管区	105.3	94.8	97.9	110.7	108.7	101.4	99.6
	ハバロフスク地方	100.5	76.2	103.9	111.8	107.1	99.9	99.8
	沿海地方	105.0	107.0	96.2	112.0	108.7	101.3	99.6
2015	ロシア全体	96.6	91.6	107.4	112.9	104.8	90.7	101.8
	極東連邦管区	101.0	96.6	96.5	112.0	105.5	92.1	99.7
	ハバロフスク地方	100.4	74.9	88.8	113.1	104.6	89.8	99.9
	沿海地方	87.7	78.7	100.7	111.9	104.2	90.2	99.7
2016	ロシア全体	101.1	99.1	99.5	105.4	107.8	100.7	100.2
	極東連邦管区	101.0	97.1	92.9	105.4	106.8	99.7	99.7
	ハバロフスク地方	102.4	93.8	94.0	106.1	106.1	98.5	99.7
	沿海地方	95.9	82.8	85.6	104.9	106.8	100.3	99.8
2017	ロシア全体	101.0	104.4	93.5	102.5	107.3	103.5	100.2
	極東連邦管区	102.2	117.1	96.0	102.1	106.3	102.9	99.8
	ハバロフスク地方	120.0	95.3	97.4	102.6	107.0	103.4	99.9
	沿海地方	116.7	94.7	89.6	101.8	106.1	103.0	99.7
2018	ロシア全体	102.9	104.3	92.2	104.3	109.9	106.8	100.1
	極東連邦管区	104.4	102.6	94.3	103.8	110.6	107.7	99.7
	ハバロフスク地方	99.5	102.4	76.6	104.0	111.0	107.5	99.6
	沿海地方	97.9	101.7	99.3	104.2	110.7	107.7	99.5

出典：Социально-экономическое положение Дальневосточного федерального округа, Федеральная служба государственной статистики

表3：ハバロフスク地方知事選挙第一回投票（2018年9月9日）投票率36.09%

1	セルゲイ・フルガル（自由民主党）	連邦議会下院議員	126,693票（35.81%）
2	ヴァチェスラフ・シポルト（統一ロシア）	ハバロフスク地方知事	126,018票（35.62%）
3	アナスタシヤ・サラマハ（共産党）	自営業	55,695票（15.74%）
4	イーゴリ・グルホフ（公正ロシア）	出版物流通代理店「エクスプレス」代表取締役	19,426票（5.49%）
5	アンドレイ・ベトロフ（緑の党）	「アリファトルグ」支配人	13,487票（3.81%）
	無効票		12,429票（3.51%）

知事選を前にした8月、シポルトはハバロフスク地方住民に向けた包括的な演説を行っている⁴。ここでシポルトが真っ先に触れたのは、プーチン大統領が提示した経済社会発展の方向性に基づいてハバロフスク地方の戦略を構築するということであった。現在の経済・社会危機も、将来のためのコストであるとし、TORや自由港など新型特区のインフラへの投資が未来への投資になると訴えた。一方、年金制度改革に対しては、「必要性は理解するが多くの疑問もある」とし、特に女性の受給年齢の引き下げや改革の実施延期を提案するよう下院議員に対して命じたことや、生活困窮者などへの支援や医療その他の社会的サービスの必要性について触れたが、結局のところ、プーチン大統領が示した年金制度改革の修正案に対し「完全に立場を同じくする」と強調した。シポルトは、あくまでプーチンへの忠誠を示しながら、プーチンが進める極東地域開発の方向性に基づいて同地方の発展を考えていくという立場を示したのである。一方のフルガルは、年金受給年齢の引き上げによって、特に男性の多くが年金受給まで生き延びることができなくなる一方、その経済的効果は疑わしいとして強く批判し、現行の受給年齢の維持を訴えた⁵。

シポルトの知事在職は9年以上にわたり、住民は彼に大きな不満を持っていたわけではないものの、経済・社会の停滞もあり、リーダー刷新の機運は醸成されていた。また、TORをはじめとする極東地域開発事業は、ハバロフスク地方において必ずしも地元に見え恩恵をもたらしていない。表2に、ここ5年の経済社会指標（前年同期比）を示したが、極東地域開発の重点地域であるはずのハバロフスク地方や沿海地方は、ロシア全体、あるいは極東地域全体と比較しても、決して良い結果を見せてはいない。特に固定資本投資においてはむしろこの両地方の停滞は際立っている。人口動態を見ても、極東地域全体と同様、両地方の人口は減少し続けている。シポルトの地元コムソモリスク・ナ・アムール市は最初にTORが設置された地域の一つであり、また同市を対象とした社会経済発展長期計画が策定されるなど、シポルトは同市を極東地域開発政策における重点地域に位置づけることに成功した。それにもかかわらず、同市におけるシポルトの得票率（32.49%）は、ハバロフスク地方全体での得票率（35.62%）を下回った。識者は、シポルトが住民やメディアと率直な対話を行うことができず、年金制度改革に対しても曖昧な態度をとり住民の反発を買ったことがマイナス要因の一つになったと指摘している⁶。シポルトはあくまでプーチンに対して忠実であり続け、連邦レベルの政策の実現に注力する一方、そうした住民レベルの問題への配慮と説明は十分ではなかったのである。

(3) 第二回投票（9月23日）

第一回投票ではシポルトとフルガルの得票率は僅差で並んでいた。しかし、2週間後に行われた第二回投票では、シポルトの得票は27.97%に留まる一方、フルガルの得票は69.57%に達し、大差でフルガルの圧勝となった（表4）。投票率は、第一回投票の36.09%から、第二回投票では47.49%へと上昇した。得票数を見ると、シポルトの票がほとんど増えていないのに対し、フルガルの票は2.5倍以上に増大している。

第一回投票の後、シポルトはフルガルに対し、自身の下で第一副知事に就任してもらおうという提案を持ちかけていた。この取り引きは成功すると見られていた。というのも、フルガルが下院議員として再選された2016年の下院選でも、シポルトとフルガルとの間で取り引きがあったと見られていたからである。この下院選でフルガルは、シポルトの地元コ

表4：ハバロフスク地方知事選挙第二回投票（2018年9月23日）投票率47.49%

1	セルゲイ・フルガル（自由民主党）	325,566 票（69.57%）
2	ヴァチャエスラフ・シポルト（統一ロシア）	130,873 票（27.97%）
	無効票	11,530 票（2.46%）

ムソモリスク・ナ・アムーレの選挙区から出馬したが、その際、同選挙区では「統一ロシア」の対抗馬の擁立が見送られていた。この2018年知事選におけるシポルトの提案に対しても、フルガルはこれを受け入れる姿勢を見せていた⁷。しかし、第二回投票の3日前に自由民主党党首のウラジーミル・ジリノフスキーはこの合意を撤回すると言明し、フルガルも選挙運動を継続する意思を示した。こうして、出来レースと見られていた選挙はにわかに活性化され、フルガルは、シポルトの長期政権に飽き、年金制度改革に反発していた住民の票を取り込むことに成功した⁸。ちなみに、ウラジーミル州知事選でも自由民主党のウラジーミル・シピャーギンが現職のスヴェトラナ・オルロワとともに第二回投票に残り、やはり同州議会副議長のポストを提示されていたが、ジリノフスキーはこの提案も同じく投票の3日前に拒絶し、最終的にシピャーギンが勝利することとなった⁹。

選挙キャンペーン中、両陣営は互いに選挙違反を非難し合った。自由民主党は、この知事選では暴力・恫喝・ネガティブキャンペーン・票の水増しといった違反が横行し、同党の監視員や職員が投票の行われている建物に入れないといった事態もあったと非難した¹⁰。中央選挙委員会のエラ・パンフィーロワ議長は、調査結果次第では選挙結果の取り消しもありうると警告したが、結局、大きな違反は無かったとして選挙結果を承認した¹¹。

2. 2018年9月沿海地方知事選挙

(1) タラセンコ、イシチェンコと第一回投票

2018年9月の沿海地方知事選挙に与党「統一ロシア」の候補として出馬したタラセンコは、その約1年前の2017年10月に同地方知事代行に任命された。ウラジオストク生まれではあるが、モスクワをはじめとする極東地域外で、ロスアトムやロシア農業銀行、連邦水利庁など、様々な国家機関、政府系企業でのキャリアを積んできた人物である。港湾を管理する国営企業「ロスモルポルト」の社長を2013年9月から務めていたことで、極東地域の主要港湾が集中する沿海地方の知事候補として白羽の矢が立ったとみられる。なお、タラセンコの知事代行任命には、運輸・建設企業グループ「スンマ」を率いていたジヤブジン・マゴメドフの支持があったと言われるが、マゴメドフはプーチン政権内の権力闘争の中、2018年3月に横領の疑いで逮捕されている。

このようにタラセンコは実質的に連邦中央から送り込まれた「ヴァリヤグ」として沿海地方知事代行の座に就き、連邦中央に忠実なテクノクラート知事としてプーチン政権の政策に基づいて活動していた。それだけに、プーチン政権によって発表された年金制度改革案における受給年齢引き上げに関しても、住民の支払い能力が向上していること、北部住民の優遇措置は維持されることなどを挙げ、「我々は我慢し、待つことができる」と住民に支持を訴えていた¹²。一方でタラセンコも、他の候補者たちとの公開討論に欠席するなど、住民へのアピールや対話の姿勢に欠けていたことが指摘されている¹³。

一方、タラセンコに対する有力な対抗馬となったのが、共産党推薦のアンドレイ・イシチェンコであった。イシチェンコは建設会社「アヴロラ・ストロイ」を率いるかたわら、2016年から沿海地方議会議員を務めていた。ウラジオストクで「功労建設者」の称号を授与された人物を大叔父に持ち、社会団体「戦争の子供たち」の議長として第二次世界大戦の世代の老人たちに恩典を与える法案を作成し、また悪徳建設会社の被害者や孤児の支援といった社会活動を行っていた人物である¹⁴。年金制度改革案に対して、共産党はウラジオストクで反対集会を繰り返し組織し、イシチェンコもそこで反対の声を上げた¹⁵。

ロシア政治文化研究センターが8月26日～28日に沿海地方で行った世論調査では、「明日知事選があったら誰に投票するか」という問いに対し、タラセンコが31%でトップ、イシチェンコと年金生活者党推薦のユリヤ・トルマチョワが15%で続き、態度を決めていない者が14%であった¹⁶。実際の9月9日の知事選では、タラセンコが46.56%、イシチェンコが24.63%と、ともに得票率を伸ばす形となったものの、タラセンコの票も過半数に届くことなく、決戦投票にもつれ込むこととなった(表5)。

表5：沿海地方知事選挙第一回投票（2018年9月9日）投票率30.24%

1	アンドレイ・タラセンコ（統一ロシア）	沿海地方知事代行	206,300票（46.56%）
2	アンドレイ・イシチェンコ（共産党）	沿海地方議会議員、建設会社社長	109,129票（24.63%）
3	ユリヤ・トルマチョワ（年金生活者党）	沿海地方議会議員、弁護士	47,832票（10.80%）
4	アンドレイ・アンドレイチェンコ（自由民主党）	連邦議会下院議員	41,066票（9.27%）
5	アレクセイ・コジツキー（公正ロシア）	沿海地方議会議員	21,416票（4.83%）
	無効票		17,306票（3.91%）

(2) 第二回投票

第一回投票におけるタラセンコの票は、過半数には届かなかったとはいえ、2位のイシチェンコにはダブルスコアの差をつけていた。しかし、第二回投票では投票率が上がると同時にタラセンコへの反対票がイシチェンコに集約され、イシチェンコの票が大幅に上積みされることとなった(表6)。とりわけウラジオストク市とそれに近接するアルチョム市、ナホトカ市、ウスリースク市において、投票率が大幅に上がっている。

表6：沿海地方知事選挙第二回投票（2018年9月16日）投票率35.43%（不成立）

1	アンドレイ・タラセンコ（統一ロシア）	253,200票（49.55%）
2	アンドレイ・イシチェンコ（共産党）	245,550票（48.06%）
	無効票	12,198票（2.39%）

沿海地方、とりわけウラジオストクをはじめとする同地方の中心地は、以前から連邦中央に対する独立的・反抗的な機運が強く、連邦議会下院選挙での与党の得票率は一貫して全国平均を下回った。ウラジオストクはもともと漁業部門をはじめとする非集権的産業や日本の中古自動車輸入などのインフォーマル・セクターが地方経済の相当部分を占めており、連邦中央の統制が困難な構造があった。2009年に連邦中央が打ち出した中古車関税引き上げに対しては、ウラジオストクでこれに反対する大規模デモが繰り返し発生した。年

金制度改革への反発を背景としつつ、知事選が第二回投票にもつれこみ、連邦中央から送り込まれた「ヴァリヤグ」を自分たちの手で追い出すことのできる可能性が生まれたことで、住民の反連邦中央の機運に火がつけられることとなった。イシチェンコを沿海地方議会議員として選出した第一選挙区は、まさにウラジオストクの中心地にあるペルヴォマイスキー地区の選挙区であった。共産党やイシチェンコが有する弱者救済と地元愛のイメージは、こうした反連邦中央的な機運を動員する上で効果的であった。

他方で、沿海地方は連邦中央の進める「東方シフト」の中心地であるが、住民にとってその政策の恩恵は実感として乏しい。すでに見たように、この5年の沿海地方の経済・社会指標の数値は、ロシア全体はもとより極東地域内においても良いものではなく、特に固定資本投資のここ最近の落ち込みは激しい（表2）。極東地域では結局のところ民間投資の役割はいまだ小さく、固定資本投資の大部分は国家財政からの投資である。2012年のウラジオストク APEC の開催に向けて沿海地方には国家財政からの大規模投資が行われたが、それが無くなれば落ち込むこととなり、一方で、新型特区の制度が作られたものの、民間投資がそれに代わる役割を果たせていないということになる。ここでも、極東地域開発が住民における年金制度改革への反発を打ち消し、タラセンコのイメージを向上させる効果を持つことは難しかった¹⁷。他方、タラセンコの選対は元非常事態相のウラジーミル・プーチンによって率いられたが、そのタラセンコ選対スタッフが、ある面ではまだ通じたはずのプーチンの権威を効果的に利用することができず、「非プロフェッショナリズム」を露呈したことが指摘されている¹⁸。

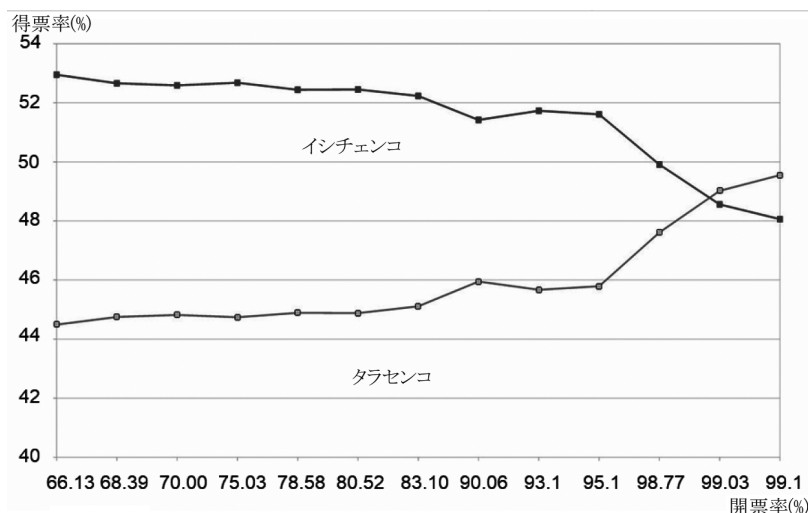
(3) 第二回投票における選挙違反の指摘と選挙の不成立

表6にある第二回投票の結果を見れば、僅差でタラセンコが勝利したことになっている。しかし、これについては様々な大規模な選挙違反があったことが指摘されており、実質的にイシチェンコが勝利していた可能性が高い。

この第二回投票の開票における得票率の推移を見ると、開票率がおおよそ95%の時点までイシチェンコが一貫してリードしていたが、ここから急に両者の差が縮まっていき、開票率おおよそ99%の時点で逆転するという、きわめて不自然な推移がみられる（図1）。選挙監視を行った社会団体「ゴーロス」によれば、各投票所で作成された集計結果のプロトコルの写しと、その後選挙委員会で発表された集計結果とが大きく異なるケースが多数見つかった¹⁹。特にウスリースク市の21投票所では、イシチェンコの票が約1000票減っている一方、タラセンコの票は2万票以上増えており、アルチョム市の6投票所、ナホトカ市の7投票所でも相違が見られた（表7）。また、ゴーロスが指摘するように、ウスリースクではタラセンコの得票率が90%前後から100%にまで達する投票所が多くある一方、隣接する投票所では30%前後しかないという、きわめて不自然な投票結果も見られる。

さらに、投票所の結果の集計が行われていたウラジオストク市ソヴェツキー地区の地域選挙委員会において、共産党の選挙監視員たちが、委員会の職員による集計結果の改竄が行われていること指摘したが、その時、火事の通報があったとして消防隊と非常事態省の職員が委員会のビルに現れ、監視員たちに避難退去を求めた。共産党の監視員たちは退去を拒否したが立ち入りを拒まれ、ビルは施錠されてしまった。この様子は撮影され、Youtubeで配信された²⁰。翌日、この消防隊の作業の中で紛失した文書があったとして、同

図1：沿海地方知事選挙第二回投票（9月16日）における
イシチェンコとタラセンコの得票率の推移



出典：VL.RU <<https://www.news.vl.ru/vlad/2018/09/17/173764/>>

地区の13の投票所の投票結果が無効とされた²¹。

第二回投票におけるこうした諸々の疑惑を受け、中央選挙委員会のパンフィーロワ議長は、知事選の結果自体を無効とし、12月半ばまでに再選挙を実施するよう沿海地方選挙委員会に勧告した。同議長は、ウスリースク市やアルチョム市で投票率が最終盤で急激に増えたことなど不自然な点があったことを認めたものの、同議長が選挙無効を勧告した根拠としたのは、両候補の票が僅差だったため、上述したソヴェツキー地区の13の投票所の2万4500票の投票結果が無効となった以上、他の投票所での票を再集計したとしても投票結果を適切に反映させることはできないということだった²²。この勧告を受け、9月20日、沿海地方選挙委員会は知事選の結果を無効とする決定を行った²³。タラセンコはこの再選挙への不出馬を表明した。

3. コジェミャコの沿海知事代行就任と2018年12月沿海地方知事再選挙

(1) コジェミャコの沿海知事代行への就任

こうして9月の知事選の結果が無効とされ、12月に再選挙が実施されることが決定された後、9月26日にプーチン大統領は、サハリン州知事のオレーグ・コジェミャコを解任し、沿海地方知事代行に任命する決定を行った。28日、コジェミャコは沿海地方知事再選挙に無所属で出馬することを表明した。

コジェミャコは1962年、沿海地方南部のチェルニゴフカ村に生まれ、1989年に沿海地方で協同組合（後に食料品生産合同「プリモールスコエ」）を設立する形で事業を始めている。その後、沿海地方の主要産業である漁業に進出し、1995年に漁業会社「プレオブラジェンスカヤ・トロール船団基地」の取締役会副議長、1998年に議長となっている。2001年には沿海地方議会議員となり、翌年、同地方議会代表の上院議員となった。コジェミャコは、1990年代に沿海地方知事を務め同地方で強い影響力を持ったエヴゲーニー・ナズド

表7:「ゴーロス」が明らかにしたタラセンコ、イシチェンコの票の改竄

ウスリースク市				
投票所	イシチェンコ		タラセンコ	
	改竄前	改竄後	改竄前	改竄後
No. 2801	161	59	668	1900
No. 2805	71	44	173	453
No. 2812	17	91	794	1619
No. 2818	239	456	579	1879
No. 2819	361	361	515	1815
No. 2820	220	96	159	980
No. 2826	210	210	677	1677
No. 2828	91	91	271	1283
No. 2829	565	274	677	1861
No. 2834	190	113	81	958
No. 2838	233	233	500	1900
No. 2844	201	35	324	909
No. 2845	76	76	256	1356
No. 2846	219	219	247	1347
No. 2847	290	290	431	1831
No. 2850	208	53	170	1000
No. 2854	190	90	536	1900
No. 2858	124	124	134	634
No. 2862	194	194	233	1233
No. 2863	281	68	218	1392
No. 2867	81	55	464	1100
計	4222	3232	8107	29027

アルチョム市				
投票所	イシチェンコ		タラセンコ	
	改竄前	改竄後	改竄前	改竄後
No. 303	373	373	353	853
No. 304	284	284	733	1433
No. 318	199	199	358	758
No. 328	332	332	357	757
No. 347	269	269	328	828
No. 354	210	210	689	1189
計	1667	1667	2818	5818

ナホトカ市				
投票所	イシチェンコ		タラセンコ	
	改竄前	改竄後	改竄前	改竄後
No. 1904	484	484	811	1811
No. 1915	68	34	76	180
No. 1923	238	238	482	1482
No. 1926	229	152	152	229
No. 1944	200	200	142	942
No. 1966	266	266	205	1205
No. 1968	380	380	205	1305
計	1865	1754	2073	7154

出典: “Переписанные протоколы Приморья (Обновляется),” Движение «Голос» <<https://www.golosinfo.org/ru/articles/142886>>

ラチェンコと強い結びつきがあったとされ、上院議員就任の際は当時のセルゲイ・ダリキン知事の反対にあったものの、ナズドラチェンコ派の議員の支持により実現したとされる²⁴。2004年にはセルゲイ・ミロノフ上院議長の顧問となり、翌2005年には極東地域に戻りコリヤーク自治管区副知事・知事を務めた。北方への物資輸送と燃料確保に尽力し、また同自治管区とカムチャッカ州との合併を実現するなどの手腕を発揮した。2007年からはモスクワで大統領府長官顧問などを務め、翌2008年には再び極東地域に戻りアムール州知事を6年半務めた。アムール州は頻繁に知事が交代する不安定な地方であったが、コジェミャコ知事は自身の支持基盤を形成し、安定した統治を実現した。2015年には汚職事件で解任されたアレクサンドル・ホロシャービン知事の後任としてサハリン州知事に転任していた。

このように沿海地方で政治・経済的なキャリアを積んだコジェミャコは、漁業部門を含む同地方の状況を熟知する人物であり、また沿海地方住民に対して「地元出身者」としての自己をアピールすることができた。一方で、コジェミャコは連邦中央とのコネクションを有すると同時に、極東地域各地で知事として危機の収拾にあたりながら行政経験を積んだ実績もあり、プーチンにもその手腕が高く評価されていた。沿海地方の混乱を収拾し、連邦中央の政策方針の下で同地を治めていくという意味では、適任と言える人事であった。

(2) 沿海地方知事再選挙に向けた選挙キャンペーン

コジェミャコは選挙キャンペーンにおいて年金改革等の問題に触れることなく、ポピュリスト的政策を連発し、さらに連邦中央がきわめて異例と言える体制でコジェミャコを強力にバックアップした。コジェミャコの選対を監督したのは大統領国家評議会活動支援局のアレクサンドル・ハリチェフ局長であり、プーチン政権の下で活動しているほとんどすべての政治コンサルティング会社がコジェミャコの選挙キャンペーンに協力したという²⁵。

11月にはドミートリー・メドベージェフ首相がウラジオストクを訪れてコジェミャコと会談を行った。医療設備の購入、アヴァンガルド・スタジアムの改修などに連邦財政から6億6千万ルーブルを拠出すると同時に、同地方の諸問題の解決のために予備基金から8億5千万ルーブルの補助金を拠出することを約束し、また極東地域とロシア他地域を結ぶ航空料金への補助プログラムの拡大などを約束した²⁶。さらにこの時コジェミャコはメドベージェフに対し、2017年から国内乗用車に搭載が義務付けられている緊急通報システム「エラ・グロナス」を輸入車について免除するよう要請した。先に触れたように、ウラジオストクは1990年代から日本からの中古自動車輸入が盛んな地域である。このコジェミャコの要請を受け、極東地域住民を対象に中古車へのエラ・グロナス搭載義務は1年間免除されることとなった²⁷。この他、開発対外経済銀行のイーゴリ・シュワロフ総裁、「ロスネフチ」のイーゴリ・セーチン会長、連邦保健省のヴェロニカ・スクヴォルツォワ大臣、連邦スポーツ省のパーヴェル・コロプコフ大臣など、有力な政府系企業のトップや連邦政府の閣僚が続々と沿海地方入りし、様々な支援を約束した。

とりわけ注目されたのは、極東連邦管区の首都の地位をハバロフスクからウラジオストクに移転するという決定であった。ハバロフスクとウラジオストクは極東地域における二大都市であるが、行政上の中心地はソ連時代からハバロフスクにあった。ただし、2012年のAPEC開催や2015年からの東方経済フォーラムの開催、「ウラジオストク自由港」やTORの設置など、近年の極東地域開発における中心地は事実上ウラジオストクとなってお

り、ハバロフスクからウラジオストクへ極東連邦管区の首都を公式に移転する案は以前から狙上に上っていた。とはいえこの決定は、コジェミャコからの提案を受け、再選挙3日前の12月13日の大統領令で決定されるという、コジェミャコ再選を効果的に後押しする形で演出された²⁸。

コジェミャコ自身も、タラセンコとは対照的に、沿海地方各地の地方自治体をくまなく回り、各地のエリートや有権者との関係構築に尽力した。とりわけ9月の知事選でタラセンコの得票率が低かったスパスク・ダーリニー市やスパスク地区には、重点的に訪問すると同時に地方財政を投じ、また同市で強い影響力を有する元ウラジオストク市長のイーゴリ・プシカリョフらとの協力関係を築いた²⁹。さらに、沿海地方の地方自治体の首長を議会による選出から公選制へと戻すことや、街の整備、給料・健康保険の引き上げなどを約束すると同時に、連邦中央を批判し、「地元利益の擁護者」としての自己を演出するなど、地元を訴えるキャンペーンを繰り返した。

(3) イシチェンコの出馬断念

もう一つこの再選挙において重要であったのは、9月の知事選でタラセンコと競り合った共産党のイシチェンコが、12月の再選挙に出馬できなかったことである。

共産党は、10月27日の沿海地方党大会でイシチェンコの推薦を決定する予定だったが、従来から同党が地方党大会を開催してきた郵便労働者クラブの所有者である「ロシア郵便」の地方局長が、直前になって会場の貸し出しを拒否してきたという。同党は地方党大会を11月3日に延期し、党沿海地方委員会で開催することを決定したが、イシチェンコの推薦に必要な自治体議員の署名集めのための期間が短縮されることとなった³⁰。結局11月3日の地方党大会では、この自治体議員の署名集めが不可能であるとして、12月の再選挙には党の候補を出さないことが決定されてしまう³¹。

党による推薦の可能性を失ったイシチェンコは、無所属での出馬を目指し、規定に従って住民および自治体議員の署名を集めた。しかし、140名の自治体議員の署名が必要となる、沿海地方選挙委員会はイシチェンコの集めた147名の署名のうち13を無効と判断し、イシチェンコの候補者登録を拒否した³²。

ロシア政治文化研究センターは、10月18～20日に沿海地方住民を対象に「明日知事選があったらだれに投票するか」との世論調査を行っており、そこではイシチェンコとする回答が30%、コジェミャコが22%となっていた³³。この後、連邦中央からの様々な支援などコジェミャコを後押しする諸要因があったとはいえ、イシチェンコが出馬していればやはり再選挙でもコジェミャコの有効な対抗馬となったとみられている。ちなみに、コジェミャコは選挙キャンペーンの中で、1945年以前に生まれた住民に住宅・公共料金半額など優遇措置を与える「戦争の子供たち」法案を地方議会に提出しているが、上述したように、これは元々はイシチェンコが進めていた法案であった³⁴。

(4) 選挙結果

コジェミャコの地方行政における実績と「地元の人物」としてのイメージ、地元エリートや住民と向き合う姿勢とポピュリスト的政策、そうしたイメージを強力に演出し、財政その他の大盤振る舞いを行った連邦中央の支援の成果もあり、再選挙においてコジェミャ

コは第一回投票で6割を超える得票率で当選した(表8)。9月の選挙における様々な選挙違反の疑いが住民の疑念を高めたにもかかわらず、投票率はアップしている。この結果を見れば、風向きを変えることには成功したことになる。

表8：沿海地方知事選再選挙(2018年12月16日)投票率46.35%

1	オレーグ・コジェミャコ(無所属)	沿海地方知事代行	420,730票(61.88%)
2	アンドレイ・アンドレイチェンコ(自由民主党)	連邦議会下院議員	171,061票(25.16%)
3	アレクセイ・チムチェンコ(成長党)	会計・税務コンサルティング「チーム・グループ」総裁	35,126票(5.17%)
4	ローザ・チェメリス(ロシアの女性)	ウラジオストク市議会議員	25,854票(3.80%)
	無効票		27,095票(3.99%)

連邦中央がここまで強力な支援を行った背景には、「東方シフト」においてウラジオストクがアジア太平洋への玄関口と位置付けられ、極東地域開発の中心となっているという沿海地方の戦略的重要性があり、一方で同地方が連邦中央の統制のききにくい構造を有していることもあり、連邦中央の息のかかった人物を知事としておく必要性があった。同時に、年金制度改革による政権批判の高まりが、各地方選挙での苦戦、そして沿海地方では深刻な選挙違反と、負のイメージが拡大する流れとなっている中で、この流れを転換してこれ以後の選挙への悪影響を食い止めなければならなかった。

他方、この再選挙の投票結果についても、大規模な操作があった可能性が指摘されている。また、コジェミャコ以外の各候補の選挙キャンペーンも連邦中央に近い選挙コンサルタントが行っていたといわれる。さらに、イシチェンコが選挙から排除された不透明な経緯もさることながら、連邦中央がこれに関して共産党、そしてイシチェンコとも内々に話をつけていたという見方もある³⁵。結局のところ、9月の選挙の選挙不正も不明確なまま幕引きされており、今回の沿海地方知事選挙には様々な疑惑が残されることとなった。

おわりに

9月のハバロフスク地方、沿海地方知事選において、両現職は、あくまでプーチンへの忠誠を示し、年金制度改革案に基本的に賛成する姿勢を示すと同時に、プーチン政権が進める東方シフト、極東地域開発政策の方向性に従って地元の発展を考えていくという姿勢を強調し、一方で地元住民との対話姿勢には欠けていた。これは、年金制度改革とプーチンへの反発の高まり、極東地域開発が地元生活にもたらしている恩恵の乏しさを考慮すれば、選挙キャンペーンのやり方としては失敗であった。これについては、両地方において、連邦中央から送られた選対スタッフが地元におけるプーチンへの反発や現職の不人気などを軽視していたという責任が指摘されているが、そもそもこれまでにないプーチン政権への逆風という状況の中では、現職与党候補の選挙戦略の構築自体が困難であったともいえる。両地方の対抗馬の候補は、いずれも社会政策に重点を置いた実績を有する人物であり、年金制度改革案には明確に反対の声を上げた。

さらに両地方ともに顕著だったのは、第二回投票では第一回投票よりも投票率が上がっており、対抗馬が大幅に票を積み上げたことである。これは、対抗馬自身の魅力というよりも、現職を追い出して政権への反発を示す可能性が住民の元に生まれたことが、彼らの

票の積み上げにつながったことを意味すると考えられる。とりわけ、ハバロフスク（およびウラジーミル州）におけるジリノフスキーの戦術は鮮やかであった。

コジェミヤコの選挙キャンペーンは、こうした9月知事選の反省点を踏まえたものとなった。遠隔地の自治体を含め、地元エリートおよび住民に積極的に向き合い、ポピュリスト的政策を連発する一方、無所属として出馬し、連邦中央を批判して、地元の代表者、地元利益の擁護者であることをアピールした。連邦中央は、沿海地方の戦略的重要性と扱いにくさ、今後の選挙や政権運営への悪影響を考慮し、異例の態勢でバックアップした。今後連邦中央が他地方で同様の支援を行うことは困難と言われている。

フルガル知事就任後のハバロフスク地方では、混乱が続いている。新知事はシポルト時代の幹部の大部分を残したものの、部局や幹部ポストの統廃合、権限移管などを様々な形で行い、これに反発した地方政府幹部が次々と辞任した³⁶。ハバロフスク地方議会は、ハバロフスク地方憲章を改正して、地方政府幹部の任命を議会の同意人事とすることを目論み、これにフルガル知事が反発するという形で、議会と知事の対立が続いている³⁷。一方、地方政府幹部にはイシャーエフ元知事に近い人々が就任しており、フルガルの勝利の裏には同地方での影響力回復を目論むイシャーエフの存在があったともみられている³⁸。

沿海地方知事選の再選挙はコジェミヤコの圧勝に終わったとはいえ、選挙違反や選挙の操作をめぐる様々な疑惑が不透明なまま幕引きされており、コジェミヤコと連邦中央の支援の約束が失望に変われば、住民の不信と反発が再び高まる恐れもある。9月末にコジェミヤコが沿海地方知事代行に就任した直後、ウラジオストク市のヴェルケエンコ市長が、市の繁栄を求めて闘うモチベーションを失ったと表明し辞任した。ヴェルケエンコは2017年12月にウラジオストク市長に就任したばかりであり、10か月程度で辞任したことになる³⁹。コジェミヤコは選挙キャンペーン中には地方自治体首長の公選制復活を約束していたが、その関連法案の審議は遅れ、ヴェルケエンコの後任のウラジオストク市長は結局従来通り議会が選出することになった。共産党のアナトーリー・ドルガチョフ沿海地方議会議員は、ウラジオストク市長を公選で選んだ場合、住民の反政権的機運が再び高まり、コジェミヤコに都合の良い候補を勝たせることが困難になる可能性があるため、法案の審議を意図的に遅らせ、より結果を操作しやすい議会での選出にしたのだと指摘している⁴⁰。沿海地方の情勢は依然として波乱含みであるといえよう。

— 注 —

- 1 堀内賢志「大統領選挙を前にした沿海地方・ウラジオストクにおけるリーダーシップの転換」『ポスト・プーチンのロシアの展望 中間報告書』日本国際問題研究所、2018年3月
- 2 *Рейтинг Политической устойчивости губернаторов Госсовет 2.0*, Минченко Консалтинг, 21 декабря 2017 г. <http://www.minchenko.ru/netcat_files/userfiles/2/Dokumenty/Gossovet_2.0_dekabr_20171.pdf>
- 3 *Ежедневные Новости Владивостока*, 20 июля 2018 г. <<https://novostivl.ru/post/66348/>>
- 4 “Обращение Губернатора В.И. Шпорта 'Хабаровский край - образ будущего'”, Официальный сайт Хабаровского края и Правительства Хабаровского края <<https://www.khabkrai.ru/events/important/171061>>
- 5 *AmurMedia*, 17 июля 2018 г. <<https://amurmedia.ru/news/712199/>>
- 6 *Губерния онлайн*, 24 сентября 2018 г. <<http://www.gubernia.com/news/politics/khabarovskiy-politolog-vyacheslav-shport-tak-i-ne-smog-vystroit-dialog-s-lyudmi/>>

- 7 *Коммерсантъ*, 18 сентября 2018 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/3744715>>
- 8 *РБК*, 23 сентября 2018 г. <<https://www.rbc.ru/politics/23/09/2018/5ba79f5b9a794754285256c7>>
- 9 *РБК*, 20 сентября 2018 г. <<https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5ba362019a7947fc8a356b25>>
- 10 *Интерфакс*, 23 сентября 2018 г. <<https://www.interfax.ru/russia/630291>>
- 11 *Тасс*, 23 сентября 2018 г. <<https://tass.ru/politika/5595173>>; *Тасс*, 23 сентября 2018 г. <<https://tass.ru/politika/5595397>>
- 12 *Восток-Медиа*, 15 июля 2018. <<https://vostokmedia.com/news/politics/15-07-2018/my-mozhem-podozhdat-andrey-tarassenko-podderzhal-pensionnyu-reformu>>
- 13 *PrimaMedia*, 13 августа 2018 г. <<https://primamedia.ru/news/722290/>>
- 14 *VL.ru*, 23 июня 2018 г. <<https://www.newsvl.ru/vlad/2018/06/23/171317/>>
- 15 “28 июля во Владивостоке прошел митинг против повышения пенсионного возраста,” Приморское краевое отделение КПРФ, 28 июля 2018 г. <<http://www.pkokprf.ru/news/view/31555>>; “Во Владивостоке состоялся массовый митинг протеста,” Коммунистическая Партия Российской Федерации, 2 сентября 2018 г. <<https://kprf.ru/actions/kprf/178554.html>>
- 16 “Приморский край перед выборами губернатора. По материалам мониторингового опроса,” Центр исследований политической культуры России, 3 сентября 2018 г. <<http://cipkr.ru/2018/09/03/primorskij-kraj-perehd-vyborami-gubernatora-po-materialam-monitoringovogo-oprosa/>>
- 17 Наталья Зубаревич, “Политэкономия проигрыша в Приморье. Откажется ли центр от варягов-технократов,” Московский Центр Карнеги, 26 сентября 2018 г. <<https://carnegie.ru/commentary/77340>>
- 18 *Regnum*, 18 сентября 2018 г. <<https://regnum.ru/news/2483794.html>>
- 19 “Переписанные протоколы Приморья (Обновляется),” Движение «Голос» <<https://www.golosinfo.org/ru/articles/142886>>
- 20 *VL.ru*, 17 сентября 2018 г. <<https://www.newsvl.ru/vlad/2018/09/17/173764/>>
- 21 *VL.ru*, 18 сентября 2018 г. <<https://www.newsvl.ru/vlad/2018/09/18/173806/>>
- 22 *Тасс*, 19 сентября 2018 г. <<https://tass.ru/politika/5581578>>
- 23 *Интерфакс*, 20 сентября 2018 г. <<https://www.interfax.ru/russia/629931>>
- 24 *Коммерсантъ*, 30 сентября 2004 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/510814>>
- 25 Андрей Перцов, “Приморский волнорез. Во что обойдется Кремлю победа Кожемяко в Приморье,” Московский Центр Карнеги, 17 декабря 2018 г. <<https://carnegie.ru/commentary/77978>>
- 26 *PrimaMedia*, 16 ноября 2018 г. <<https://primamedia.ru/news/760288/>>
- 27 *Российская Газета*, 21 ноября 2018 г. <<https://rg.ru/2018/11/21/reg-dfo/kozhemiako-dobilsia-dlia-primorcev-otmeny-obiazatelnoj-ustanovki-era-glonass.html>>
- 28 Указ Президента РФ от 13.12.2018 N 716 “О внесении изменения в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N 849” <<http://kremlin.ru/acts/news/59396>>
- 29 *Коммерсантъ*, 18 декабря 2018 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/3834119>>
- 30 *Коммерсантъ*, 26 октября 2018 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/3780823>>
- 31 *Коммерсантъ*, 3 октября 2018 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/3791621>>
- 32 *Интерфакс*, 20 ноября 2018 г. <<https://www.interfax.ru/russia/638644>>
- 33 “Приморский край: Массовые настроения после старта повторных выборов губернатора. Очередной опрос ЦИПКР от 18-20 октября 2018 года,” Центр исследований политической культуры России, 23 октября 2018 г. <<http://cipkr.ru/2018/10/23/12741/>>
- 34 *VL.ru*, 16 октября 2018 г. <<https://www.newsvl.ru/vlad/2018/10/16/174644/>>
- 35 Андрей Перцов, “Приморский волнорез. Во что обойдется Кремлю победа Кожемяко в Приморье,” Московский Центр Карнеги, 17 декабря 2018 г. <<https://carnegie.ru/commentary/77978>>
- 36 *Regnum*, 9 октября 2018 г. <<https://regnum.ru/news/2496930.html>>; *AmurMedia*, 12 января 2019 г. <<https://amurmedia.ru/news/778732/?from=29>>
- 37 *AmurMedia*, 15 января 2019 г. <<https://amurmedia.ru/news/777879/>>
- 38 *Амурпресс*, 27 февраля 2019 г. <<http://amurpress.ru/politics/14359/>>
- 39 *Коммерсантъ*, 2 октября 2018 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/3758771>>
- 40 *Коммерсантъ*, 12 февраля 2019 г. <<https://www.kommersant.ru/doc/3881304>>

第5章 4期目プーチン政権下のロシア経済

金野 雄五

はじめに

2018年3月の選挙でプーチン大統領が再選され、同大統領の通算4期目の任期が始まった。就任日の2018年5月7日、プーチン大統領は大統領令を公布し、世界平均を上回る経済成長の持続的な実現等、9つの目標を掲げると共に、これらの目標の達成に向けて、インフラ整備や人口動態等に関する13の国家プロジェクトの策定を政府に命じた。

本稿は、プーチン大統領が掲げる目標、および同大統領の命令により策定された国家プロジェクトを概観すると共に、プーチン政権がこれらの国家プロジェクトを進めていく際のいわば初期条件にあたる、ロシア経済、およびロシア経済を取り巻く外部環境として重要性を増している欧米諸国の対ロ制裁の現状を把握することを目的としている。

本稿の構成は以下の通りである。第1節では、マクロ経済指標に基づいて、2018年のロシア経済の動向を概観する。第2節では、金融・財政政策の動向を概観する。第3節では、欧米諸国による対ロ制裁の動向について、2018年に米国が発動した2つの追加制裁を中心にまとめる。第4節では、ロシア経済が今後、成長率を高めていくための課題を整理した上で、プーチン大統領が掲げる9つの目標と13の国家プロジェクトの概要をまとめ、経済成長の観点から簡単な考察を行う。

1. 2018年のマクロ経済実績

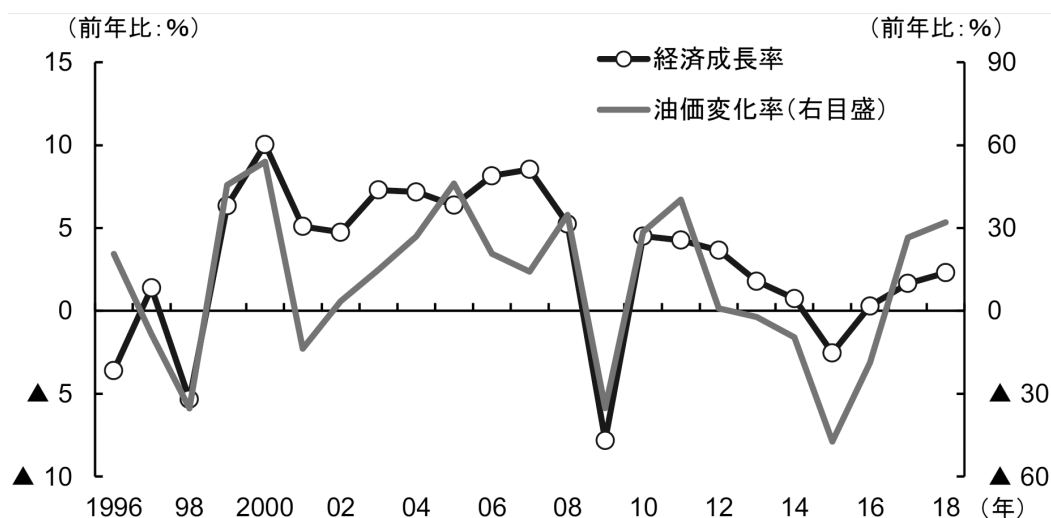
ロシアの2018年7-9月期の実質GDP成長率は前年比+1.5%と、2016年9-12月期以降、低調ながら8期連続でプラス圏で推移した。2018年通年の経済成長率は、前年の成長率(+1.6%)を上回る+2.3%となったが¹、過去のロシアの経済成長率と原油価格の上昇率との強い相関に照らしてみると(図表1)、2018年の経済成長率は原油価格の上昇率に比して低かったと言える²。これには、後述する欧米諸国による経済制裁や、ロシア政府による財政緊縮策等が影響したと考えられる。

成長率の需要項目別内訳の推移をみると、2018年の経済成長は、輸出と個人消費の増加によるところが大きい(図表2)。

輸出については、2018年1-10月の通関統計により、小麦(前年比+50%)、天然ガス(同+7%)、鋼管(同+31.5%)、銅(同+16.1%)、アルミニウム(同+5.4%)等、主に石油以外の原材料品目で輸出数量の増加が確認できる(Rosstat, 2018)³。

個人消費については、2017年1-3月期から前年比増加が続いている。個人消費の増加の背景には、2016年後半以降、インフレ率の低下に伴い実質賃金の増加基調が定着したことがある(図表3)。ただし、個人消費の増加率は、常に実質賃金の増加率を下回って推移しており、これには消費者マインドの回復の遅れが影響している可能性がある。なお、実質賃金は、2018年1月に前年比で急増した後、同年後半にかけて次第に増加率が低下している。2018年1月の実質賃金の急増は、同月に実施された最低賃金の引き上げに伴う名目賃金の急増によるところが大きい。一方、その後の実質賃金の増加率の低下は、名目賃金の増加率の低下に加え、2018年4月以降のルーブルの下落により、それまで縮小傾向にあった消

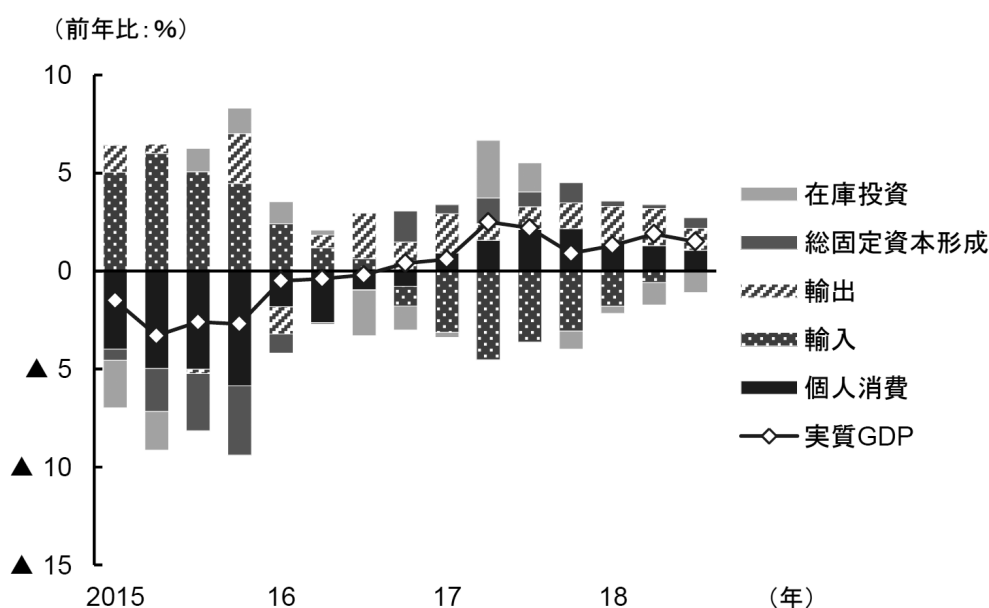
図表 1. ロシアの経済成長率と原油価格の変化率



(注) 原油価格は Urals。

(資料) Rosstat、Datastream、Minfin より、みずほ総合研究所作成

図表 2. 経済成長率の需要項目別寄与度

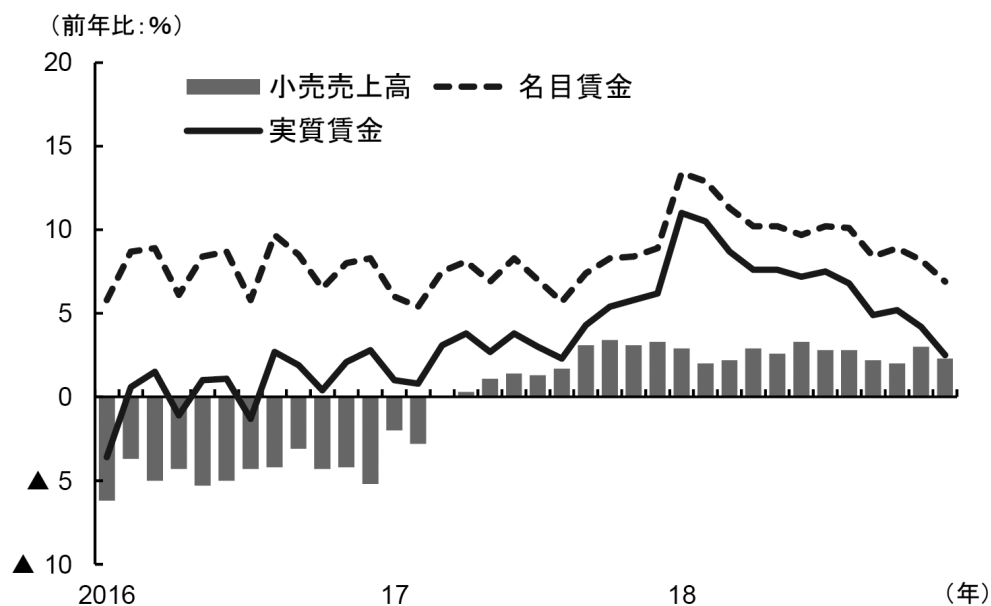


(資料) Rosstat より、みずほ総合研究所作成

費者物価指数 (CPI) 上昇率が再び拡大に転じたことも影響している。

投資 (総固定資本形成) については、個人消費と同様、2017年1-3月期から前年比増加に転じており、2017年には前年比+5.5%という、ロシアとしては高い増加率となったが、2018年に入ると増加率は低下した。この背景としては、①2017年の投資の増加は、ケルチ海峡の橋梁や中国向けガス輸出パイプライン (シベリアの力) 等、政府主導の大規模なインフラ建設プロジェクトの本格化という一時的な要因によるものであったが、2018年にはこの要因が剥落したこと、②2018年4月以降のルーブルの下落により、資本財の輸入価格が上昇したこと、③ロシア中銀による金融引き締め政策が2018年も継続されたこと、等

図表 3. 小売売上高と賃金の推移



が考えられる。

2. 金融・財政政策の動向

(1) 金融政策

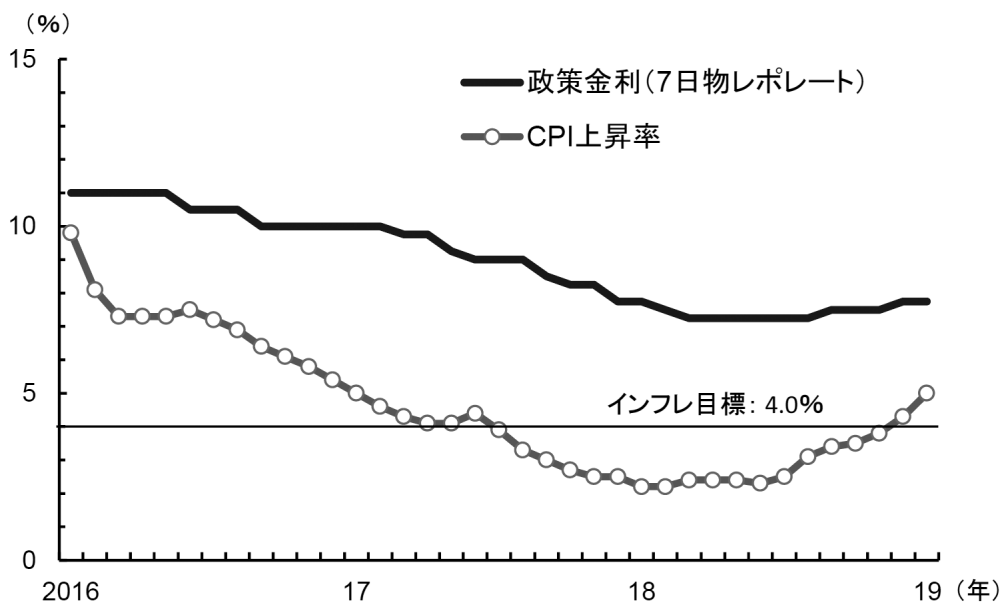
金融政策に関して、ロシア中銀は、2018年から金融緩和に転じるという当初の方針に反して、金融引き締め策の継続を余儀なくされている。

ロシア中銀は、2017年末時点のCPI上昇率を前年比+4.0%以下に抑えるという目標を2015年から掲げ、このインフレ目標の達成に向けて、引き締め気味の金融政策スタンスを維持してきた。こうしたロシア中銀の金融引き締め策と、2016年の原油価格の上昇を背景とするルーブル相場の安定・強含みにより、2017年末時点のCPI上昇率は+2.5%にまで低下した。インフレ目標の達成を受けて、ロシア中銀は2018年から金融緩和に転じる意向を表明し、実際、2018年2月と3月には0.25%Ptずつの利下げを実施した。しかし、2018年4月の米国の追加制裁に起因するルーブル急落を受けて、ロシア中銀はその後3回の金融政策決定会合において政策金利を据え置き、さらに同年9月と12月の会合では、0.25%Ptずつの利上げを実施した(図表4・5)⁴。今後の金融緩和の可能性について、ロシア中銀は、「予想されるインフレ率とインフレ期待の推移から、金融緩和の条件が整うのは2019年末から2020年初にかけて」になるとの見解を示している(CBR, 2018, p. 58)。

(2) 財政政策

財政政策については、2017年に開始された財政緊縮策が2018年も継続されたとみられる。2018年の連邦予算(当初予算)では、予測原油価格43.8ドル/バレルに基づき、歳入は152,578億ルーブル(GDP比15.7%)、歳出は165,292億ルーブル(同17.0%)、収

図表 4. 政策金利と CPI 上昇率の推移



(資料) CBR より、みずほ総合研究所作成

図表 5. 原油価格とルーブル相場の推移



(注) 原油価格はブレント。

(資料) Bloomberg より、みずほ総合研究所作成

支は 12,714 億ルーブル (同 1.3%) の赤字と見込まれていた。しかし、実際の原油価格 (70.01 ドル/バレル) が当初の予測を大きく上回ったことから、2018 年 11 月 29 日付連邦法 No.458 により予算の修正が行われ、歳入については +36,898 億ルーブル (当初予算比 +24.2%) の上方修正が行われた一方、歳出は +2,796 億ルーブル (同 +1.7%) の増額に留まった。この結果、財政収支は当初予算の GDP 比 1.3% の赤字から、修正予算では同 2.1% の黒字へと修正された (図表 6)。

「2019-21年の3カ年連邦予算」（2018年11月29日付連邦法No.459）は、原油価格が緩やかに下落するとの予測に基づきつつ⁵、財政黒字を維持する内容となっていることから、2017年に開始された財政緊縮路線は、基本的に2019年以降も継続されると考えられる。同3カ年予算の特徴をまとめると次の通りである。

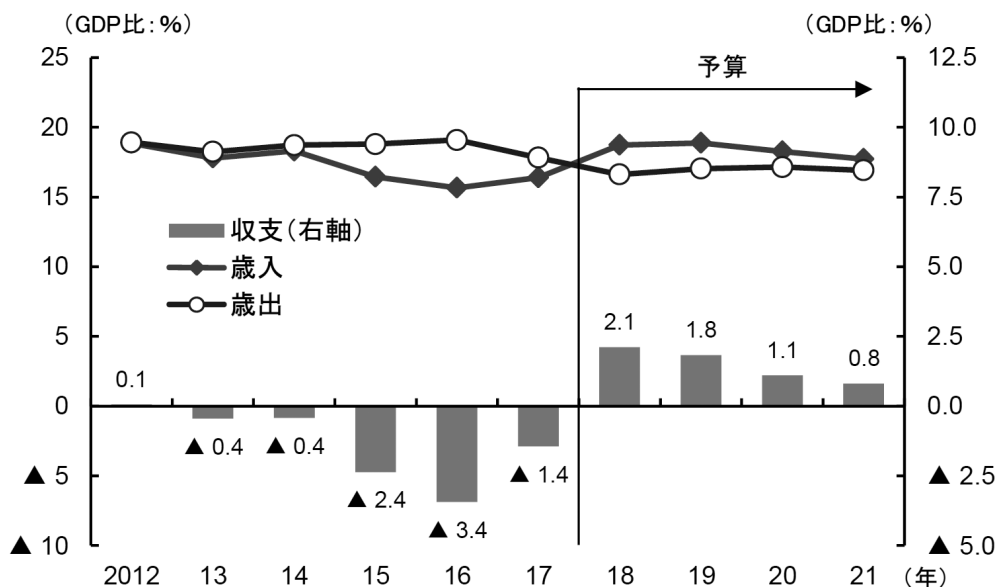
歳入面では、原油価格の下落による石油ガス収入の減少を、2019年初からのVAT増税（18→20%）等による非石油ガス収入の増加によって補うことが予定されている（図表7）。

歳出面では、財政基本法の修正（2018年11月付連邦法No.456）により、歳出総額の上限を、追加石油ガス収入⁶を除く歳入額に、政府債務利払費および5,850億ルーブル⁷を加えた金額とする規定が導入された（財政基本法第199条第3項）。この規定の導入により、2019-21年については、仮に原油価格が基礎原油価格で推移した場合でも、財政収支（構造的収支）の赤字幅はGDP比1.4%に抑えられると見込まれている。また、同じく財政基本法の修正により、「発展基金」という概念が新たに導入された。同基金は、国家プロジェクトへの財政支出を保障するために設けられた歳出枠のようなものと考えられる。同基金の金額は、2019-2024年の6年間で合計3.5兆ルーブルであるとされ、各年の金額は、各年の連邦予算法によって定められる（財政基本法第179-5条）⁸。

歳出の費目別内訳については、社会政策費と国防・安全保障費を抑制する一方で、教育・保健分野への支出を増加させることが予定されている（図表8）。社会政策費の抑制は、2019年からの年金制度改革（受給開始年齢の引き上げ）の開始によって可能になったものであると考えられる。

なお、追加石油ガス収入については、2017年以降、その全額が国民福祉基金に繰り入れられており、この措置は2019年以降も継続実施される。追加石油ガス収入を除く財政収支（構造的収支）の赤字は、前述の通り2019-21年の3年間を通じてGDP比1.4%に抑えられ、これらは基本的にルーブル建て国債の発行によってファイナンスされる予定である。

図表6. 連邦財政の推移



(注) 2018年は、同年11月29日付連邦法No.458による修正予算。

(資料) ロシア連邦国庫庁、Rosstat等より、みずほ総合研究所作成

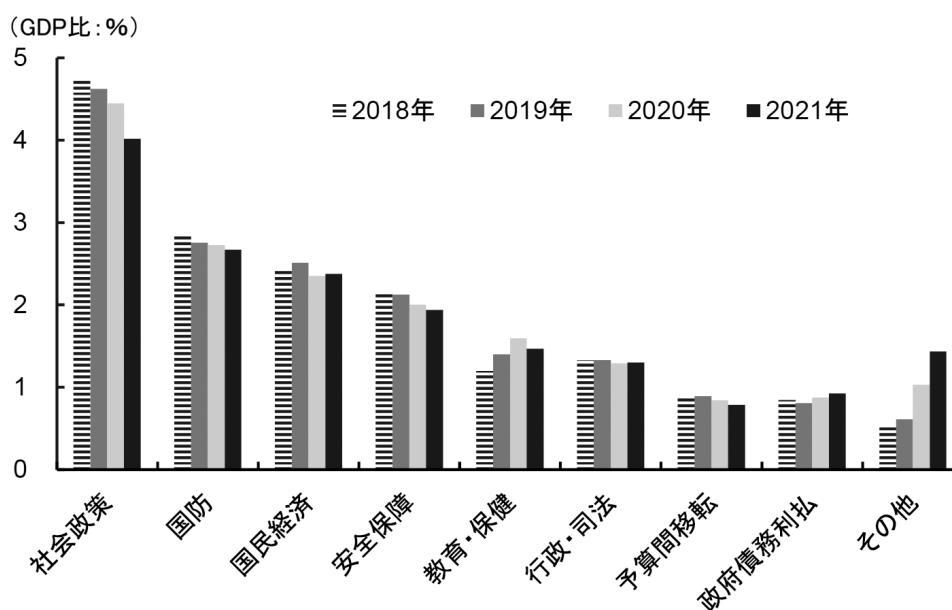
図表 7. 「2019-21 年の 3 カ年連邦予算」の概要

(GDP 比：%)	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年
歳入	17.4	18.9	18.3	17.7
石油ガス収入	7.4	7.8	7.2	6.8
基礎石油ガス収入	4.6	4.7	4.7	4.5
追加石油ガス収入	2.8	3.2	2.5	2.2
非石油ガス収入	10.0	11.0	11.1	10.9
VAT 増収	--	0.5	0.6	0.6
歳出	16.5	17.0	17.2	16.9
政府債務利払	0.8	0.8	0.9	0.9
収支	0.5	1.8	1.1	0.8
構造的収支	▲ 1.9	▲ 1.4	▲ 1.4	▲ 1.4

(注) 2018 年は、2018 年 7 月 3 日付連邦法 No.193 による修正予算。

(資料) Minfin (2018) より、みずほ総合研究所作成

図表 8. 連邦予算の歳出費目別の内訳



(注) 2018 年は、2018 年 7 月 3 日付連邦法 No.193 による修正予算。

(資料) Minfin (2018) より、みずほ総合研究所作成

3. 米国による追加制裁の発動

2018 年には、米国が 4 月 6 日と 8 月 8 日の 2 度にわたり対ロ追加制裁の発動を発表し、いずれも制裁発表後にルーブルの対米ドル相場が 10% 近く急落する事態が生じた。

4 月の追加制裁は、米財務省外国資産管理室 (OFAC) がロシアのオリガーク (新興寡占資本家) 7 名と、それらに関連する 12 企業を SDN 対象者に指定したというものである⁹⁾。SDN 対象者に対する制裁の内容は、次の 4 点にまとめられる。第 1 に、SDN 対象者 (個人)

の米国への入国は禁止される。第2に、米国内に存在するSDN対象者（団体・個人）のすべての資産は凍結される。第3に、米国人（米国企業の外国支店を含む）は、後述するジェネラル・ライセンス（GL：General License）によって認められる取引を除き、資金・物品・サービスの提供および受け取り等、SDN指定者との事実上すべての取引が禁じられる。第4に、日本企業等の非米国人については、SDN対象者への米ドル建て送金が禁止されるほか、SDN対象者のために「意図的に大規模な取引を容易にする行為」を行ったと米国財務省が認定した場合に、米国による罰則の対象となる可能性がある。

追加制裁の発表日と同日付のGLにより、SDNに指定されたロシア企業12社が関与する取引および活動で、2018年4月6日よりも前の時点で有効であった業務、契約、その他の合意（物品・サービス・技術の米国への輸入を含む）の維持または縮小に必要なものについては、2018年6月5日まで実施可能であるとされた。その後、RUSAL、GAZ、EN+、EuroSibEnergoの4社については、当該取引の実施可能期限が順次延長され、さらに、4社のうちGAZを除く3社については、デリバスカによる持ち株比率削減の確約を受けて、2018年12月19日にOFACが30日以内にSDN指定を解除する意向を米議会に通知し、2019年1月27日に実際にSDN指定を解除した。

一方、8月の追加制裁は、米國務省が、3月に英国で起きたロシア元情報機関員の暗殺未遂事件においてロシア政府が化学兵器を使用したと断定し、経済制裁の発動を決定したものである。米國務省による対ロ制裁は、1991年制定の「生物化学兵器法」に基づいて2段階に分けて発動される。第1段階は、8月27日から発動されており、武器および米国の安全保障に関わる物品や技術のロシアへの輸出が禁止されたほか、米国政府によるロシアへの援助や信用供与が禁止された。第2段階は、第1段階の制裁の発動から3カ月以内に、ロシア政府が化学兵器の使用停止の確約や、国連などによる査察の受け入れを表明しない場合に発動されるものであり、制裁の内容としては、米国の金融機関によるロシア政府に対する与信（ロシア国債の購入を含む）の禁止、さらなる輸出および輸入の制限、外交関係の縮小、政府系航空会社（アエロフロート・ロシア航空）の米国発着の禁止などの措置が講じられる可能性がある¹⁰。

4. プーチン大統領の成長戦略

中長期的な視点から見た場合、ロシア経済の成長率を高めていく上で最大の課題となっているのが、投資率（総固定資本形成の対GDP比）の引き上げであることについて疑う余地は少ない。投資は、GDPの需要面の構成要素であるだけでなく、将来的な生産能力拡充の源泉でもあるためである。実際、BRICs4カ国の経済成長率と投資率の推移をみると、4カ国の中で投資率が相対的に低いロシアとブラジルでは、経済成長率も相対的に低いことが確認できる。特にロシアでは、今後、中長期的に労働可能年齢人口（男性：16-59歳、女性：16-54歳）の減少が見込まれることから、経済成長率を高めていく上で、投資率を引き上げることの重要性はとりわけ大きい。

プーチン大統領が掲げる目標と、政府によって策定された国家プロジェクトの概要をまとめたのが図表9である。プーチン大統領が掲げる目標は、世界平均を上回る経済成長による世界5位以内の経済大国化等、9項目から成っており、これらの目標の達成に向けて、インフラ整備や人口動態等に関する13の国家プロジェクトが策定されたわけである。そし

て、これら13の国家プロジェクトに対しては、2019-24年の6年間で、連邦財政から合計13兆ルーブルが支出される予定となっている¹¹。それでは、国家プロジェクトに対して予定されている13兆ルーブルの連邦財政支出は、投資率や経済成長率を引き上げていく上で、果たして十分な金額と言えるのだろうか。

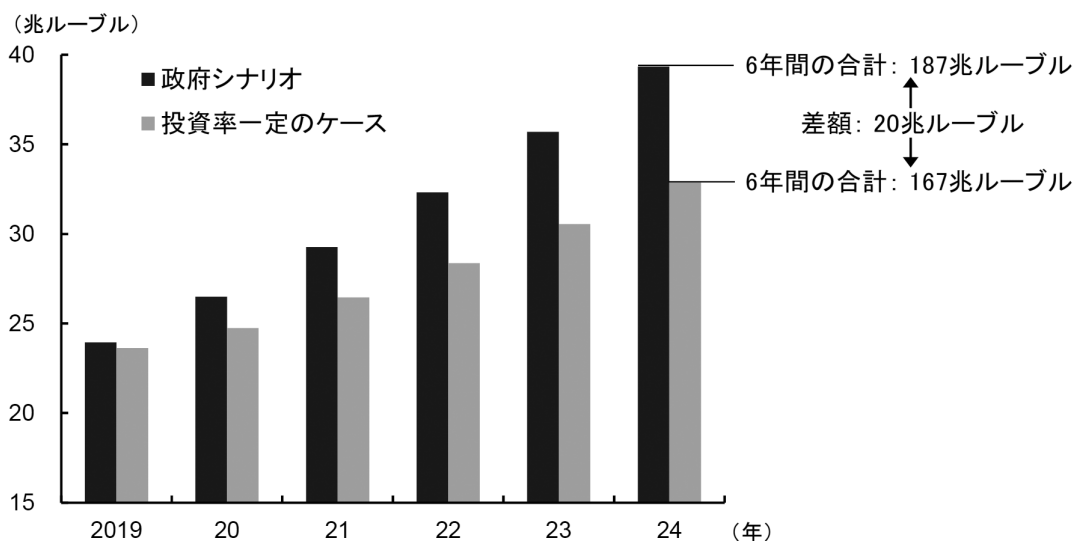
ロシア政府は、13の国家プロジェクトの実施等により、投資率は2017年の22.3%から、2024年には27%程度にまで上昇し、経済成長率は2021年以降、3.0%を超えるとのシナリオを描いている(Minecon, 2018)。同シナリオから計算される2019-24年の投資(総固定資本形成)額は、合計187兆ルーブルに達する(図表10)。一方、投資率が2017年の水準(22.3%)で推移し続けた場合の投資額は、6年間の合計で167兆ルーブルと計算される。つまり、ロシア政府のシナリオでは、投資率の上昇により、追加的に20兆ルーブルの投資が行われることが見込まれている。この金額は、13の国家プロジェクトへの連邦財政支出予定額(13兆ルーブル)を大きく上回るものであり、仮に13兆ルーブルの全額が新規投資に向けられたとしてもなお7兆ルーブルの投資が不足する計算となる。この投資の不足分を補い得るのは、民間投資に他ならない。民間投資を増やすための方策に関する議論は、今後本格化

図表9. プーチン大統領の9つの目標と13の国家プロジェクト

プーチン大統領の9つの目標							
①人口の増加、②平均寿命の伸長、③実質所得と年金額の増額、④貧困率の半減、 ⑤住居環境の改善、⑥技術発展の加速化、⑦経済・社会分野へのデジタル技術導入の加速化、 ⑧世界5位以内の経済大国化、⑨製造業分野等における高生産性・輸出志向部門の創出							
13の国家プロジェクト							
連邦財政支出(単位:10億ルーブル)	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2019-24年
基幹インフラ近代化・拡張総合計画	323.2	343.0	408.6	684.7	710.2	634.1	3,103.8
人口動態	512.0	522.2	528.8	474.5	451.6	417.8	2,906.8
保健	159.8	299.1	238.8	256.1	172.2	210.5	1,336.5
デジタル経済	107.9	128.7	177.9	258.3	217.0	218.9	1,108.7
国際協業・輸出	82.5	70.4	119.6	186.3	229.8	202.2	890.9
住宅・都市環境	105.3	105.3	108.4	172.8	172.4	212.0	876.2
教育	103.2	117.6	127.7	116.6	116.1	120.4	701.4
エコロジー	49.6	77.8	113.7	136.8	143.0	114.6	635.7
安全かつ高品質な自動車道路	129.7	104.3	137.4	23.9	23.2	22.5	440.9
科学	35.2	41.4	53.5	80.4	97.9	91.4	399.7
中小企業活動・個人企業イニシアチブ支援	57.3	32.5	46.8	94.9	91.4	72.6	395.4
文化	12.7	13.6	16.7	19.9	21.0	16.1	100.0
労働生産性・雇用支援	7.1	6.9	6.9	7.4	7.1	8.3	43.7
合計	1,685.5	1,862.7	2,084.8	2,512.5	2,452.8	2,341.3	13,032.0
[備考] GDP比(%)	1.6	1.7	1.8	2.0	1.8	1.6	1.7

(資料) President of Russia (2018)、Minfin (2018) より、みずほ総合研究所作成

図表 10. 投資額の推移（政府シナリオと投資率一定のケースの比較）



(注) 名目 GDP は Minecon (2018) のベースシナリオによる予測値。投資率は、「投資率一定のケース」では、2017 年の総固定資本形成比率（総固定資本形成／名目 GDP）である 22.3% を、「政府シナリオ」では、Minecon (2018) のベースシナリオによる固定資本投資比率（固定資本投資／名目 GDP）に 5.0%Pt を加えた数値を用いた。この 5.0%Pt は、2017 年の（総固定資本形成－固定資本投資）／名目 GDP による計算値である。（資料） Minecon (2018)、Rosstat より、みずほ総合研究所作成

していくものと予想される。

参考文献

- 金野雄五 (2018) 「米国の対露追加制裁とその影響：懸念されるアルミニウム輸出の減少と利下げの遅れ」『みずほインサイト』6月15日 [<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu180615.pdf>].
- みずほ総合研究所 (2018) 『みずほ新興国クォーター』9月号 [<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eq/eq201809.pdf>].
- Minecon (ロシア経済発展省) (2018) Prognoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda [<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/201801101>].
- Minfin (ロシア財務省) (2018) Osnovnye napravleniia biudzhethnoi, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2019 god i na planovyi period 2020 i 2021 godov [https://www.minfin.ru/ru/?id_65=124752&page_id=1&popup=Y&area_id=65].
- President of Russia (ロシア大統領府) (2018) Ukaz “O natsional'nykh tseliakh i strategicheskikh zadachakh razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda” [<http://www.kremlin.ru/events/president/news/57425>].
- Rosstat (ロシア国家統計局) (2018) Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii, January-November [http://www.gks.ru/bgd/regl/b18_01/Main.htm].
- CBR (ロシア中央銀行) (2018) Osnovnye napravleniia edinoi gosudarstvennoi denezhno-kreditnoi politiki na 2019 god i period 2020 i 2021 godov [[http://cbr.ru/Content/Document/File/48125/on_2019\(2020-2021\).pdf](http://cbr.ru/Content/Document/File/48125/on_2019(2020-2021).pdf)].

— 注 —

¹ 2018 年の実質 GDP 成長率 (+2.3%:1 次速報値) は、同年 1-3 月期から 7-9 月期までの前年比成長率 (1

- 次速報値)の平均である+1.5%を大きく上回ったが、これは、10-12月期の成長率の上昇によるものではなく、7-9月期までの成長率の上方修正によるものであったとみられている。ただし、現時点において、10-12月期の成長率(1次速報値)および7-9月期までの成長率の改定値(2次速報値)はいずれも未発表であるため、詳細な分析はできない。
- 2 原油価格(Urals:年平均)は、2017年の53.03ドル/バレルから2018年には70.01ドル/バレルに上昇し、上昇率は+32%となった。なお、2017年についても、原油価格の上昇率が+27%と高かった割には、経済成長率は+1.6%と低かった。
 - 3 ロシア最大の輸出品目である原油の2018年1-10月期の輸出数量は、前年比▲0.1%とほぼ横ばいで推移している。これは、OPEC等との減産合意の影響によるものとみられる。
 - 4 2018年9月と12月の利上げについては、2019年初からのVAT税率引き上げ(18→20%)による物価上昇を抑制するという、予防的な意味合いもある。
 - 5 「2019-21年の3カ年連邦予算」における予測原油価格は、2019年:63.4ドル/バレル、2020年:59.7ドル/バレル、2021年:57.9ドル/バレル。
 - 6 追加石油ガス収入は、実際の原油価格が基礎原油価格を上回った場合に生じる追加的な石油ガス収入を意味する。ここで、基礎原油価格とは、2017年に40ドル/バレルとし、翌年以降、年率2%を乗じた価格であり、基礎石油ガス収入は、基礎原油価格から計算される石油ガス収入である。
 - 7 厳密には、5,850億ルーブルという金額は2019-23年に適用され、2024年については5,750億ルーブルという金額が適用される。これらの2019-24年の合計額は、後述する「発展基金」の合計額と一致することから、財政基本法の修正の目的は、基本的に、連邦財政の構造的収支の赤字を、政府債務利払費および「発展基金」への支出の合計額に抑えることにあると考えられる。
 - 8 「2019-21年の3カ年連邦予算」では、発展基金の金額について、2019年:4,369億ルーブル、2020年:5,828億ルーブル、2021年:6,129億ルーブルと規定されている(2018年11月付連邦法No.456第6条第6項)。
 - 9 2018年4月の追加制裁の詳細は、金野(2018)参照。
 - 10 2018年8月の追加制裁の詳細は、みずほ総合研究所(2018, p. 24)参照。なお、米務省による第2段階の制裁は、現時点で未発動となっている。
 - 11 13の国家プロジェクトに対する連邦財政からの支出が、「2019-21年の3カ年連邦予算」においてどのように規定されているかは不明である。また、発展基金との関係も不明である。

第6章 加速するロシア北極圏での石油ガス開発の実情と包含する課題

原田 大輔

1. はじめに

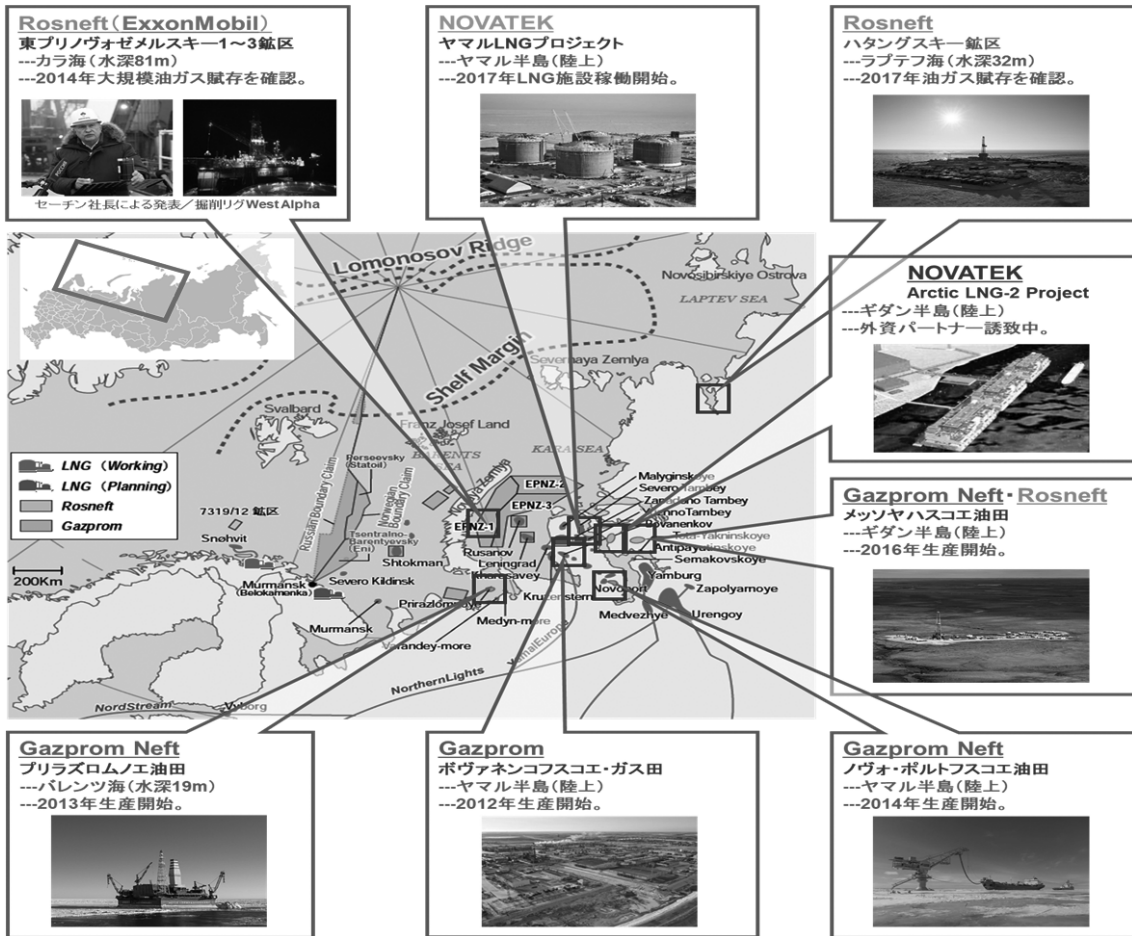
2014年3月、ロシアによるクリミア併合に対して欧米は対露制裁を発動し、同年7月及び9月には石油産業について将来的に石油生産ポテンシャルが見込まれる具体的三分野、つまり、ロシア領内における大水深、北極海及びシェール層開発について、探鉱・開発関連物品の禁輸、さらに役務の禁止に拡大されてきた。

対露制裁においてこれら三分野を欧米がターゲットとしたことが、図らずもロシアにそのような分野での巨大な炭化水素ポテンシャルがあることを世界に喧伝する結果となった。既に2008年には米国地質調査所が、北極圏には全世界の未発見資源量のうち、石油については13%、天然ガスについては30%が賦存し、ロシアが北極沿岸五カ国の中で総面積、海水条件、資源ポテンシャルの点で最も恵まれているとの調査結果を発表しているが¹、実際、21世紀に入ってからの原油価格上昇とリーマン・ショック後の油価水準回復を受けて、ロシアの石油会社もその利潤を投入し、そのポテンシャルを裏付けるような成果を上げてきているのは確かだ。具体的には、Gazpromによるボヴァネンコフスコエ・ガス田（ヤマル半島／陸上／2012年生産開始）²、Gazprom Neftによるプリラズロムノエ油田（バレンツ海／水深19m／2013年生産開始）³及びノヴォ・ポルトフスコエ油田（ヤマル半島／陸上／2014年生産開始）⁴、Rosneft及びExxonMobil（2014年9月の欧米制裁発動後撤退）による東プリノヴォゼメルスキー1～3鉱区（カラ海／水深40～350m／2014年大規模油ガス賦存を確認）⁵、Gazprom Neft及びRosneftによるメツソヤハスコエ油田（ギダン半島／陸上／2016年東メツソヤハスコエ油田から生産開始）⁶、Rosneftによるハタングスキー鉱区（ラプテフ海／水深32m／2017年大偏距水平坑井技術による陸上からの試掘井掘削により油ガス賦存を確認）⁷、NOVATEKによるヤマルLNGプロジェクト（ヤマル半島／陸上／2017年LNG施設稼働開始）⁸及びアルクチクLNG-2プロジェクト（ギダン半島／陸上／2023年LNG施設稼働開始予定）⁹の推進である（図1）。

しかし、順調に進んできたように見えるこれら北極開発もロシアが技術を有する陸上油ガス田や浅海開発に限定される。2008年に制定された大陸棚開発をロシア国営石油ガス企業に独占させることを目的とした戦略外資規制法により、Rosneft及びGazpromはポテンシャルの高い北極海鉱区を独占することに成功したが¹⁰、その後の欧米制裁を受けて、現在ほぼ全てのプロジェクトが凍結されているのが実際である。実際、活発に推進され、北極海航路の活用と共に北極からの新たなエネルギーフローとして巷間を賑わすヤマルLNGやアルクチクLNG-2プロジェクトだが、在来型油ガス田で生産コストは安くとも、北極圏という遠隔地にあり、開発コストが高いことは否めない事実である。

北極海における上流開発にはBBL当たり70ドルは必要という認識が一般的であり、ロシア政府はこれらフロンティア開発に対して優遇税制を設けることで石油企業の参入を促しているが、それは裏を返せば優遇税制が無くなれば立ち行かなくなるプロジェクトを抱えているということに他ならない。さらに環境保全に対する対策も必要である。例えば、

図1 北極圏で立ち上がるロシアの石油ガスプロジェクト



(出典) 筆者取り纏め

2010年に発生したメキシコ湾暴噴事故のような事態に対して、北極海という極限の環境では技術的な対応策をどの企業も持ち得ていないのが実情であり、そのことはプロジェクト推進において新たな技術開発の他、保険・補償に対して更なる資金投下が必要であることを意味する。

地球上における炭化水素ポテンシャルの最後のリポートであるこの地域の開発は石油会社にとって魅力的であるのは確かだが、欧米制裁による制限をはじめ、現時点ではその開発はロシア政府による支援無くしては進められないのが実際であり、純粋な経済性だけでは計れないリスク、フロンティアであるが故に乗り越えなければならない様々な課題を包含している。

2. 北極石油開発を対象とする欧米制裁の発動と終わりなき米国の追加制裁

2014年3月、ロシアによるクリミア併合、そしてウクライナ東部の紛争鎮静化を目指し、欧米はロシアに制裁を課し、今に至る。当初、個人・企業に対する入国制限、資産凍結であったが、7月に発生したウクライナ上空でのマレーシア航空機撃墜事件を受け、ロシアの経済活動の根幹である石油産業をターゲットとした制裁に先鋭化した。具体的には「将来的石油生産ポテンシャルのある」分野、すなわち大水深（500フィート（米）／152m（EU）

以深)、北極海(米)・北極圏(EU)、そしてシェール層開発に必要な資機材について7月から実質的禁輸措置が実施された。これまで述べてきた通り、減退する可能性の高いロシアの原油埋蔵量に対してロシアが期待を寄せているのが現在の主力生産地域と分布が重なるバジェノフ層におけるシェール層開発や地球上に残された最後の資源ポテンシャルを有する北極海であり、欧米制裁は外資の技術なくしては開発が進まないエリアを狙うことを目的とした制裁となるはずだった。また、将来的な石油ポテンシャルをターゲットとし、天然ガスを対象外とした背景には、実際の原油・天然ガスの禁輸措置を行う場合にはその受益者となる欧州諸国が損害を蒙ることに対する配慮があったと考えられている。

同年9月には更に踏み込んだ制裁として資機材の禁輸を役務(サービス)にまで拡大した。この欧米によるロシアへの更なる圧力のトリガーとなった出来事として、RosneftとExxonMobilが2011年に合意した戦略的協力協定に基づき、8月からカラ海で掘削開始という発表を行ったことが挙げられる。欧米としては制裁の抜け道(バックフィル)を許さないことを示すために制裁に役務を含めることでExxonMobilを同プロジェクトから撤退させることを目的としたものだった。実際、制裁発動(9月12日)から2週間の猶予が与えられ、ExxonMobilは撤退を余儀なくされたが、同プロジェクトでは猶予期間内で掘削を完了するべく作業が続けられた。結果、Rosneftは2週間の猶予期間が終わるや否やセーテン社長による単独会見を開催し、大規模油ガス田の発見を発表し、奇しくも制裁発動直後に北極海の有望なポテンシャルが判明することとなった¹¹⁾。

その後、米国とEUの制裁の足並みが乱れる。ロシアに圧力をかけ、クリミア併合の解消を目指すのが制裁の目的だが、特に全会一致で更なる制裁(もしくは解除)を決定するEUは、実効性が見えず、対露制裁によるビジネス界の反発もあり、更なる制裁の追加に消極的となっている。それは同年の12月に米国が「ウクライナ自由支援法」を制定し、外

図2 石油ガス産業をターゲットとする欧米の対露制裁 (2014年3月クリミア併合を受けた措置)



(出典) 米国政府(國務省及び財務省)及び欧州連合による制裁規定から筆者取り纏め

国企業をも米国制裁の対象とすることができるようになった一方で、EUは既存制裁の対象個人・企業の拡大に留まったことにも現れている。その後、2015年2月に独仏露宇4者による「ミンスク合意Ⅱ」が結ばれるも、結果が出ないまま、米国はRosneft、Gazpromの子会社を特定（2015年7月、2016年9月）、GazpromとShellが資産スワップに合意したガス田・南キリンスキー鉱床を輸出規制対象に加えてきた（2015年8月／以降、石油だけでなくガスも対象となる）が、EUは既存制裁の継続を続けるのみとなっている。

追加制裁（対象個人・企業の拡大）を継続する米国は、2017年7月、2014年5月にExxonMobilが米国制裁対象リストであるSDN（特定国籍指定者）に登録されたセーチン社長とビジネスを行ったこと（契約等8文書を締結）に対して制裁金（2百万ドル）を科す処分を決定した¹²。これは2014年に始まった米国の対露制裁において違反した米国企業が特定され、具体的な罰金を科した初めての例となり、米国の制裁が形骸化したものではないことを示す出来事となった一方、その流れ玉は米国企業という身内に当たるという対露制裁の皮肉な結果を示すことにもなった。

また、8月には「制裁による米国敵性国家対抗法」（H.R.3364 / Countering America's Adversaries Through Sanctions Act）にトランプ大統領が署名し、これまで米国人だけに適用されてきた分野別制裁（大水深、北極海、シェール層開発の禁止）が外国人に対しても対象となった（二次制裁）。さらにRosneftのような国営企業が保有する鉱区への参画に際して外資に必要とされる同国営企業の子会社（鉱区ライセンスホルダー）への出資が、国営企業の民営化促進と見做される場合やロシアからのエネルギー輸出パイプラインへの資金・技術供与に対しても制裁を課すものである¹³。

ロシアによるクリミア併合が解消される実現性が極めて低い現状において、制裁は長期化するという見方が趨勢だが、今年実施されるウクライナ大統領選挙が制裁解除に向けた鍵を握るかもしれない。上述のミンスク合意Ⅱではウクライナ東部地域の紛争鎮静化の条件として、東部二州（ルガンスク及びドネツク）に対して自治権を付与することが定められている。憲法改正が必要となるこの手続きについてウクライナ大統領選を通じて信任を問い、最終的に自治権を付与することができる場合には一部制裁解除という動きも出てくるだろう。しかし、この条件は他ウクライナ東部諸州も自治権を獲得したいという欲求を呼び覚まし、混乱を引き起こすトリガーともなり得ることに留意が必要である。

制裁を強化し続けてきた米国だが、2018年12月には2014年の対露制裁発動から初めて制裁対象（SDN：特定国籍指定者）3企業の解除という措置を打ち出したことは特記に値する（執筆時点）。対象は同年4月にSDN指定となった寡占資本家オレグ・デリパスカ傘下の投資会社En+及び世界第二位のアルミ生産企業Rusal、電力会社EuroSibEnergOの3社であり、その世界経済への影響に鑑み、前英国エネルギー気候変動大臣のグレゴリー・バーカー卿を代表とする制裁解除の請願が行われ、対象企業に対するデリパスカの支配構造を排除する方策を検討し、米国政府（財務省）との間で文書締結、実行に移したことを評価した結果として、財務省から議会に対して解除勧告が出されたものである¹⁴。デリパスカの保有する3社に対する制裁が解除された理由＝支配権の排除を明確化しており、今後制裁が解除される条件と方法の可能性も示すものでもある。民主・共和両党の反対議員による差し止め動議が出され、勧告期限の30日を経過したが、最終的に1月27日、財務省（外国資産管理室：OFAC）は制裁リストからの除外を発表している¹⁵。

3. 原油価格は北極資源開発のバロメータ

北極資源開発といっても、そのプロジェクトが陸上にあるのかオフショアなのか、既存パイプラインインフラに近いのか全くない僻地にある鉱区なのか、資機材輸送のための河川・海岸・湾に近接なのかどうかで、プロジェクト成立のハードルは全く異なる。陸上プロジェクトで既存パイプラインインフラに近ければコストは抑制され、到達するにも道路工事から始まり、重機の持ち込みが制限される場合や開発ウィンドウが海水条件によって限られるオフショアのようにプロジェクト期間も変動リスクを持つ場合には莫大な資本投下が必要となる。

2017年3月、アルハンゲリスクで開催された国際北極フォーラムでノヴァク・エネルギー大臣は「エネルギー省の試算によれば、北極海における生産コストは70～100USDのレンジになる。しかし、重要なことは、生産コストは固定された価値ではなく、技術進歩や需要といった多くの要因によって、大きく変わるもの。北極開発が産業レベルで進み、(開発のための) サービスセンターやインフラ、技術革新が実現されれば、価格は下がるだろう」と述べている¹⁶。さらに、図3はIEAによる原油のソース別生産コストと可採埋蔵量の相関関係を示したもので、北極資源開発の幅をBBL当たり40ドルから100ドル程度の幅(平均70ドル)で表している。これが、上記の陸上プロジェクトからオフショアプロジェクトの幅と考えることができるだろう。

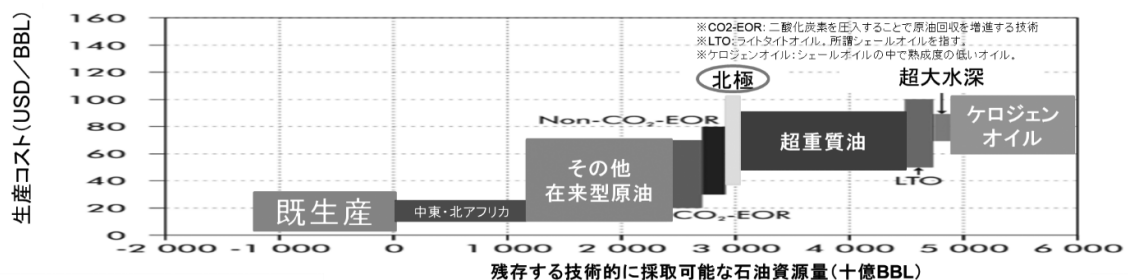
すなわち原油価格を北極資源開発のバロメータとして捉え、現在の油価レベル(執筆時点ではWTIが50ドル前半、ブレントが60ドル前半で推移)や今後の価格見通しを見ることで、北極における上流プロジェクトが問題なく進むかどうかを推察することができる。

また、ロシアでは次章で詳しく述べる通り、欧米メジャー等がロシア国営石油会社のファームアウトに応じて、北極海での上流開発事業に参画してきた。そのタイミングを油価と共にプロットしたものが図4だが、それら外資も70ドル以上、100ドルレベルの高油価の際に参画の決定を行っていることも、北極資源開発に必要な油価レベルを実際に示すものと言えるだろう。

4. 注目される北極海資源の背後で：油価と政治が開発を左右

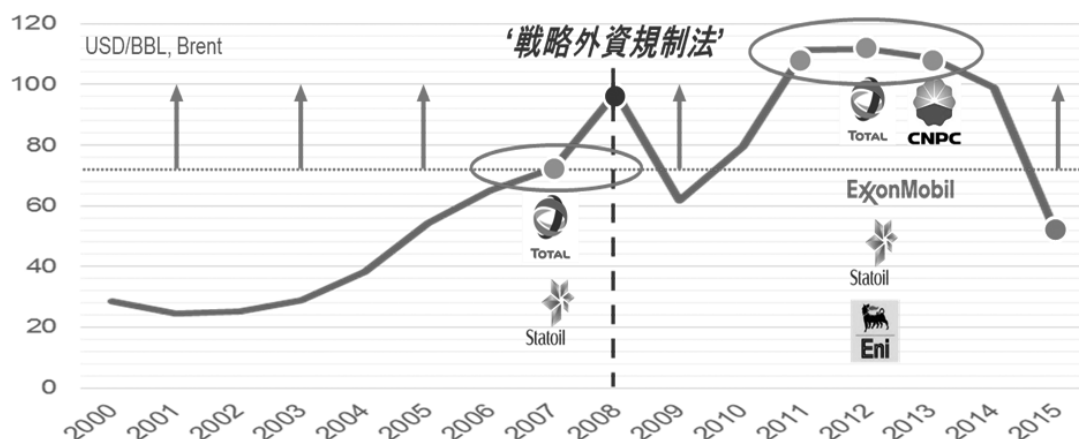
ロシア政府は油価が史上最高値を付けた2008年に戦略外資規制法を成立させ、北極海を含む大陸棚の開発を国営石油ガス会社(主にRosneftおよびGazprom)に限定・囲い込みを画策した。結果、大陸棚開発の知見を持ち、ロシアのフロンティアポテンシャルを有望

図3 IEAによる原油の生産コストと可採埋蔵量の相関関係



(出典) IEA 資料に筆者加筆

図4 原油価格の推移と外資メジャーがロシア北極海開発に参画したタイミング



(出典) 筆者取り纏め

視するメジャー各社は、これら国営企業との共同事業を興している。冒頭の Gazprom Neft によるバレンツ海での原油生産開始や Rosneft によるカラ海での試掘成功、そして北極海全般での新たな鉱区付与等、2008 年の戦略外資規制法が成立して以降、ロシアにおける北極海開発についてのメディア露出が多くなっているのは確かだ。しかし、その実際を読み解くと北極開発は油価と政治によって左右されている実情も見えてくる。

例えば、Rosneft は 2011 年に入り急速にカラ海での外資メジャーとの協力事業を模索し始め、2011 年 1 月には BP と（追って TNK-BP のロシア側株主である TNK 側と BP が、Rosneft と BP との共同事業は株主間協定に違反することを理由に株主訴訟問題に至り不成立に¹⁷⁾、同年 8 月には破談になった BP との協力内容を引き継いだ ExxonMobil と、翌年 4 月にはイタリア ENI とバレンツ海および黒海探鉱で提携し、さらに 5 月にはノルウェー Statoil とバレンツ海およびオホーツク海での共同事業に合意した。プーチン大統領が当期就任（2012 年～2018 年）する直前に矢継ぎ早にこれら欧米メジャー 3 社と北極海において共同事業を進める協定に調印したことは今も同社ウェブサイトのトップセールスとして大々的に掲げられている¹⁸⁾。では性急とも言えるほど Rosneft が意欲的に大陸棚開発へ乗り出した理由は何か。その背景には、実はプーチン大統領が大統領第一期（再選時：2004 年～2008 年）の終盤に大統領として署名した前述の戦略外資規制法の改正とそれに伴う関連法制の改正¹⁹⁾ が大きく影響していると考えられる。2008 年は原油価格が上昇し、同年 7 月には WTI 原油先物価格が瞬間的に史上最高の BBL 当たり 147 ドルをつけた。

石油会社はポテンシャルのある鉱区の獲得に我先に乗り出し、最も有望と言われてきた大陸棚については国営石油会社 Rosneft および Gazprom のロビー活動と資源を囲い込むロシア政府の思惑が一致し、同法改正にて事実上大陸棚開発を行える企業を両社に限定することに成功する。しかし、同年 9 月にリーマン・ショックが発生し、2009 年 1 月には原油価格は一時的ながら 30 ドル前半まで急落してしまった結果、開発技術を有さない両社は北極海大陸棚開発どころではなくなった。そして時は経ち、2012 年 5 月プーチン首相が大統領として復活する。Gazprom は同法改正前からバレンツ海・シュトックマン・ガス田開発を進めており、まがりなりにも大陸棚開発に取り掛かっていたが、Rosneft は法改正後の 5

図5 注目される北極資源の背後で：油価と政治が開発を左右

年	油価	外資	対象プロジェクト	ロシア企業	備考	
2007	72	TOTAL Statoil	Arctic, Shtokman field in Barents Sea	Gazprom	Politically decided between Russia and France. Inevitable Statoil's experience	
2008	97	「戦略外資規制法」制定（ブーチン大統領／第二期）→ポテンシャルの高い大陸棚開発を国営石油ガス企業（Gazprom及びRosneft）に独占させるもの。				
2009	62	特段動きなし：「リーマン・ショック」の影響と油価下落。				
2010	80	特段動きなし：「リーマン・ショック」の影響と油価下落。				
2011	111	「EU第三次エネルギーパッケージ」採択→エネルギー貿易（ガス・電力）における生産者・輸送者の分離を義務づけるもの（独占企業体Gazpromをターゲット）。				
		BP	Arctic development	Rosneft	Cancelled by shareholders of TNK. Exxonmobil took over the role. Consequently, Rosneft purchased TNK-BP and BP became 20% shareholder of Rosneft.	×
		TOTAL	Yamal LNG Project	NOVATEK	Politically reflected by Sarkozy's visits, decided to firm in 20%.	◎
2012	112	ブーチン大統領再登板（第三期）				
		ExxonMobil	Arctic development	Rosneft	In 2014, wild-cat drilled under the Sanction, confirming potentials of gas and oil.	-
		Statoil	Arctic, Okhotsk development Shale formation in Caucasus	Rosneft	In 2016, wild-cat in Okhotsk resulted dry.	×
			WITHDRAWAL, Shtokman	Gazprom	In response to the suspension by Gazprom.	×
		ENI	Arctic, Black Sea	Rosneft	In 2018, wild-cat in Black Sea is under planning.	×
2013	109	CNPC	Yamal LNG Project	NOVATEK	Politically and strategically, decided to firm in 20%.	◎
2014	99	「ウクライナ政変」及び「ロシアによるクリミア併合」→対露欧米制裁スタート				
2015	52	TOTAL	WITHDRAWAL, Arctic, Shtokman field in Barents Sea	Gazprom	In response to the suspension by Gazprom and influence of the Sanctions	×
		Silk Road Fund	Yamal LNG Project	NOVATEK	Politically, decided to firm in 9.9%.	◎
2016	44	特段動きなし：油価下落。				
2017	52	特段動きなし：油価低迷。				
2018	70p	TOTAL	Arctic LNG-2 Project	NOVATEK	Yamal LNG started operation and dispatch first LNG cargo.	◎
					Decide to firm in 10% (opt. +5%)	◎

（出典）筆者取り纏め

年間、何もして来なかったに等しい。折角両社に大陸棚開発を独占させたのにこの5年間何もして来なかった Rosneft に対してどのような「お仕置き」が下るのか、恐れた Rosneft 幹部は2012年5月のブーチン大統領再就任に至る直前、矢継ぎ早に欧米メジャーとの開発に合意し、形だけでも取り掛かっているというスタンスを作り出したと読むことも可能だ。

天然ガスプロジェクトを推進する Gazprom の状況はどうか。北極圏という厳しい環境下での LNG プロジェクトとしてはバレンツ海にてノルウェー Equinor（旧名 Statoil）が進めるスノーヴィット（白雪姫）LNG プロジェクトという前例があるが²⁰、同プロジェクトでさえ、1984年に発見された同ガス田の開発が始まったのが2001年、その後2007年に生産を開始するも、トラブルが続き現在も当初予定されていた総容量の7割程度しか稼働しておらず、最近まで技術的な問題への対応を迫られてきたと言われている²¹。Gazprom はスノーヴィット LNG プロジェクトの知見を活かすべくノルウェー Statoil をフランス TOTAL とともにパートナーに迎え、2008年からシュトックマン・ガス田開発を進めてきたが、米国シェールガス革命の余波と欧州需要の減少、技術的課題から、現在はほぼ無期延期という状況に追い込まれている状況にある（図5の通り、2012年 Statoil が、2015年 TOTAL が撤退を決定している）。

このように見てくると、現在順調に進んでいるのは冒頭触れた陸上油ガス田開発（ボヴァネンコフスコエ・ガス田、ノヴォ・ポルトフスコエ油田、メツソヤハスコエ油田、ヤマル LNG プロジェクトの供給ソースである南タンベイスコエガス田及びアルクチク LNG-2 プロジェクトの供給ソースであるウトレニエガス田）及び浅海油田（プリラズロムノエ油田）に限定される。その中でも、2017年の LNG プラントの完成と稼働開始を大々的に祝ったヤマル LNG、そして2019年に FID（最終投資決定）を控えるアルクチク LNG-2 は群を抜いて巷間を賑わしているが、これらプロジェクトはロシア政府によりかつてない程の優遇税制を適用されて推進される補助金プロジェクトであり、油価低迷時や免税というゲタを

脱げば経済合理性を見出すことは難しい。

5. ロシアが身を切りながら進める北極資源開発

ロシアが北極資源開発に対して与えている最大の優遇税制とはどのようなものか。図6はロシアにおける上流開発で適用される現在の主税（資源抽出税、輸出税及び法人税）について、通常課税とフロンティア地域であるヤマロ・ネネツ自治管区（ヤマル半島及びギダン半島も含まれる）に適用されている優遇税制の現状を比較したものである。

このようにLNGプロジェクト及びその天然ガス生産に伴って生産されるコンデンセートについては生産開始から一定量（250BCM）・一定期間（12年間）に達するまでは低減された法人税しかかからず²²、投資額が大きくともその期間で十分にコスト回収の可能性が高いスキームが提供されている。そもそも優遇税制自体は難易度の高い地域で産油ガス国が外資誘致と開発促進のために導入することが一般的ではある。しかし、そのようなプロジェクトはこれら優遇税制が終了または剥奪された場合には経済性が見込めず、そのプロジェクトの将来性に政府が深く関与することを意味する。ロシアはG8の中で唯一原油価格を政府財政指標に取り入れている国であり、原油価格の上下が国の歳入を左右する。結果、石油ガス産業からの税収確保は極めて重要であり、原油価格下落時には同産業への締め付けが強くなる。そのような場合には税制改革が断行される傾向があり、朝令暮改の税制として外資だけでなくロシア企業にとっても大きなリスクとして認識されている。このような優遇税制政策を政府保証と見るか、一時的な措置と見るかによってヤマルLNGプロジェクトやアルクチク LNG-2 プロジェクトの評価は大きく変わってくる。

また、なぜロシアがここまで身を切る形でフロンティア地域に最大限の優遇税制を付与し開発を誘引しようとしているのだろうか。そこにはロシアが直面している深刻な課題がある。まず、原油については今後5年以内にピークを迎え、減退していく見通しであるという課題であり、二つ目に天然ガスについては、生産は堅調な増加が見通されているが、西シベリアの既存生産地域が減退を迎える中で、今後難易度の高い地域への移行が控えており、生産コストの上昇も見込まれること、さらに1990年をピークに市場シェアの縮小に歯止めがかからないという現実である。

図7では上段に原油生産量（左図）と世界供給に対するシェア、そして右図ではIEAに

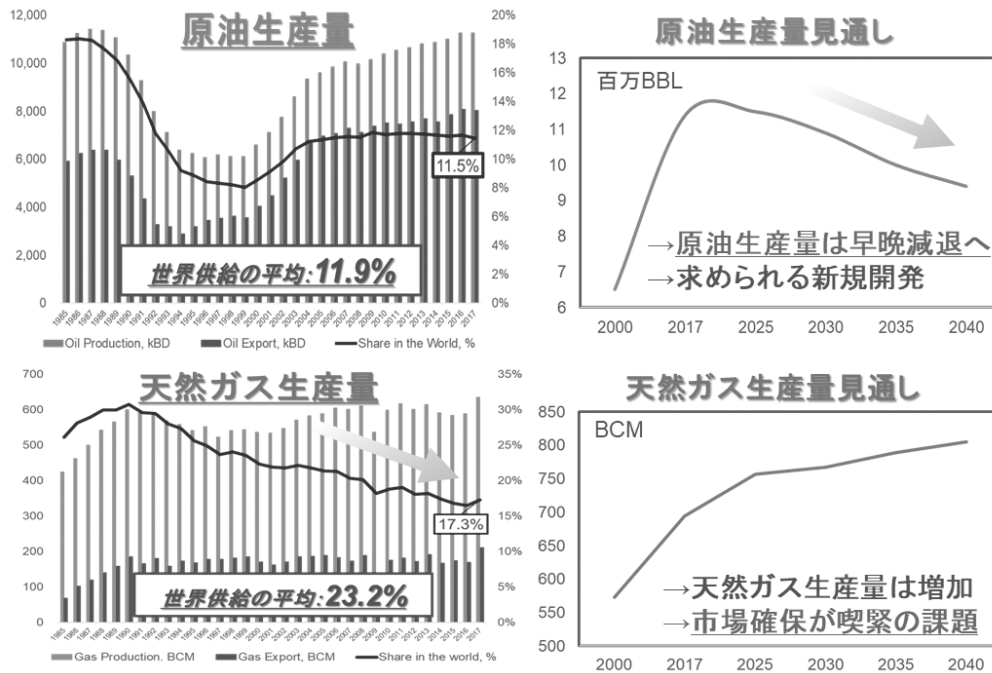
図6 ロシア政府がフロンティア開発で適用する優遇税制策

石油関連税	原油プロジェクト		コンデンセートプロジェクト		天然ガス(LNG)プロジェクト	
	通常	ヤマロ・ネネツ自治管区	通常	ヤマロ・ネネツ自治管区	通常	ヤマロ・ネネツ自治管区
資源抽出税		A		B	課税	B
輸出税	課税	課税	課税	C		C
法人税 20%				D	課税	D

A	資源抽出税: ヤマロ・ネネツ自治管区等のフロンティア開発地域において、2012年1月から、原油プロジェクトにおいて、生産量がある一定の量または期間に達するまで免税。	D	法人税: 天然ガス及びコンデンセートプロジェクトについては生産量がある一定の量または期間に達するまで減税。
B	資源抽出税: 2010年10月からLNG及びコンデンセート輸出については、生産量がある一定の量または期間に達するまで免税。	E	ヤマルLNGプロジェクトでは国が保有するサベツ港の建設・運営費は政府負担。国際空港の建設も同様に政府負担。
C	輸出税: LNG輸出については期間制限なく免税。ヤマル半島を中心にコンデンセートの輸出についても同様に免税。	F	国民福祉基金(次世代のための再生不能な天然資源収入を維持・増加)の優先活用。

(出典) ロシア税法典等から筆者取り纏め

図7 ロシアの原油天然ガス生産量：実績と見通し

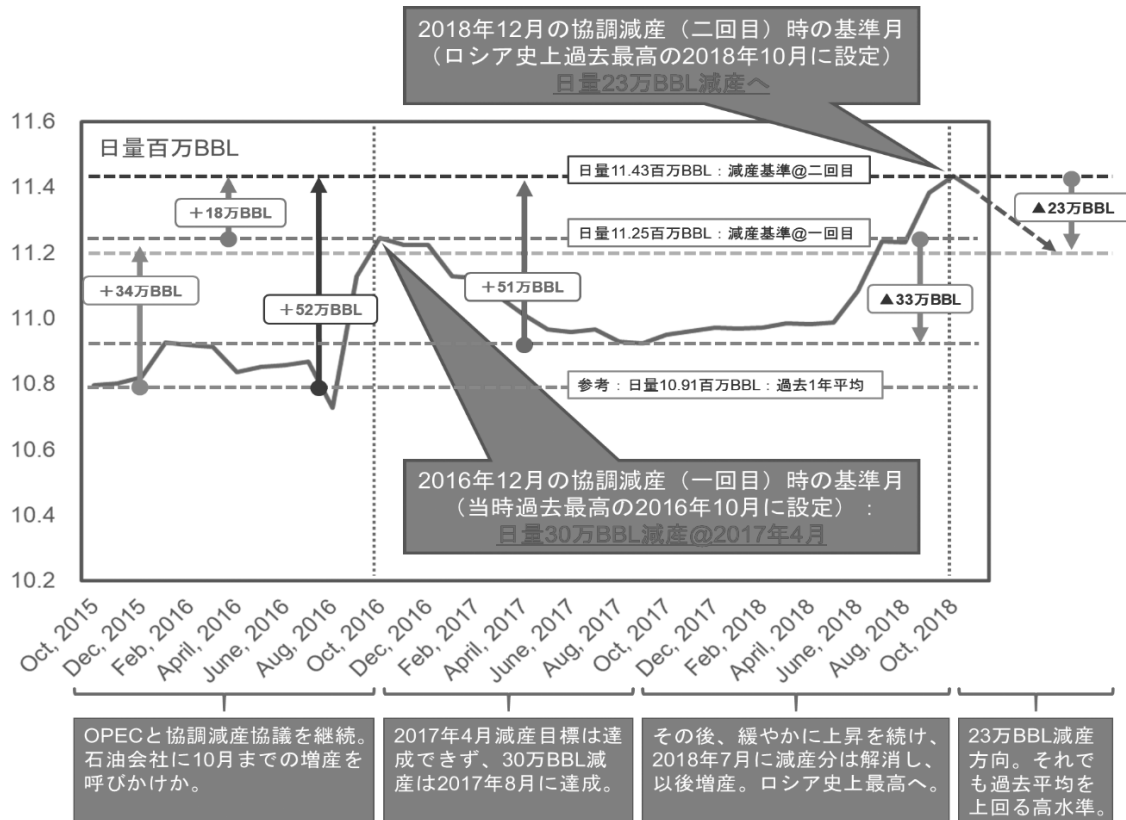


(出典) BP 統計及び IEA 資料から筆者取り纏め

よる 2040 年までの生産見通しを示した。下段は同様に天然ガスの統計をプロットしたものである。この中で目を引くのは二つの減少曲線である。まず、右上の原油の生産見通しを見ると正に 2018 年～2019 年をピークとして、減退が始まり、2040 年には 10% 以上減少することが予想されている。これはこのままでは新規開発が既存生産量をカバーできず、原油生産量補完のために北極海やシェール層開発といったロシアに残されたポテンシャル・フロンティア開発が急務であることを示している。また、左下の減少曲線はロシアの天然ガスの世界における供給シェアの推移を表しており、1990 年の 31% をピークに減少傾向が続き、過去平均でも 23% あったシェアが足元では 17% まで落ち込んでいる。この背景には、主要供給先であるドル箱の欧州市場に対し、北海、北アフリカ及び中東といった地域からの新規天然ガス供給が加わり競争が激化していることが挙げられる。さらに中央アジアからも追加供給が、今後米国产シェールガスの LNG 輸入も見込まれることから、競争は更に厳しくなるだろう。このような中、ロシアはヤマル LNG 及びアルクチック LNG-2 プロジェクトをはじめとするフロンティア地域の上流開発に優遇税制を適用することで、原油開発プロジェクトを推進（これら LNG プロジェクトからも相応の液分（コンデンセート）生産が見込まれる）し、更に欧州市場に対してパイプラインだけでなく、ロシアのパイプラインインフラの届かない国（英国、フランス、スペイン等）を中心に LNG 販売による市場拡大を進めていくという意図がある。

なお、蛇足ながら、2016 年から OPEC との協調減産が報道上でもクローズアップされてきた。しかし、余り注目されていないが、ロシアは減産を表明しながら、巧みにその基準点を高い時点で設定することでソ連解体後の最高レベルの生産量を達成しているのが実際である。元々、ロシアは一国一営石油ガス会社ではなく、複数の垂直統合型石油ガス会

図8 ロシアの原油生産量の推移と OPEC 協調合意のタイミング



(出典) エネルギー省統計から筆者取り纏め

社による、一部独占も認めている特殊な石油ガス産業構造を有しており、政府による生産調整は関連税の増減を通して行われるもので、その効果にもタイムラグが生じるものだ。また、これら企業は株式上場しており、政府の一存で減産命令を出しても株価に影響が出ることや、冬季においては生産停止により井戸が凍結してしまい、生産再開にメンテナンスが必要となる特殊な事情もあることから、おいそれと従うわけにもいかない。そのような事情を抱えるロシアが、どのように OPEC との協調減産を実現しているのかを示したのが図8である。2016年12月の第一回協調減産合意の際には2016年10月にその基準生産量を設定しているが、同8月から2カ月で急に日量34万BBLも生産量が急増していることが分かる。同合意では日量30万BBLの減産であったので、実際は差し引き4万BBLの増産となっていた。その後、2017年8月までに自然減もあり日量33万BBLまで減産したが、その後、2018年10月までに日量51万BBLまで増産し、ソ連時代を含め史上最高の生産量(日量11.43百万BBL)を記録した。第二回合意ではこの最高点を基準生産量として設定し、ここから23万BBL減産することに合意しており、言い換えれば、ロシアは減産するものの、実際は2016年来の最高生産水準を維持することができる合意内容となっていることが分かる。

6. 躍進する NOVATEK : その背景

ヤマル LNG プロジェクトの推進と実現によって有名となった NOVATEK は、モスクワ

南東 1000km にある原油パイプライン要衝の地でもあるサマラ州を基盤に 90 年代に設立された会社を母体とし、ミヘルソン社長の手腕の下、当時未開発だった西シベリア北方（ヤマロ・ネネツ自治管区）のガス資産を中心に油ガス田を買収しながら、資源価格高騰も追い風に発展してきた民間企業である。また、これらガス資産から生産されるガスを Gazprom に国内価格（国際価格の 3 分の 1 程度）で供給し²³、現在も Gazprom とも資本関係を有し、法律で決められた範囲で Gazprom の領分を侵害せず、むしろサポートする形で成長してきたことも特徴として挙げられるだろう。

大きな転機が訪れるのは、プーチン大統領（政府）とのコネクションが生まれる 2005 年から 2006 年、ロシア政府が同社を欧州市場の確保という戦略ツールとして活用できると判断したことが大きい。2005 年、同社は IPO を実施し、プーチン大統領（サンクト派として大統領を支える政商チムチェンコが大株主に）との接点が生まれる。これは、現在の欧米対露制裁の原因であるクリミア併合の遠因となる 2006 年ウクライナ供給途絶問題直前であることも注目に値する。90 年代から欧州連合ではエネルギー委員会を中心に自由市場の拡大による低廉安価なエネルギーの確保を進めてきた。その柱は競争原理の促進、インフラへの第三者アクセス（パイプライン、電力網）であり、従って、上流・中流（パイプライン）を独占する Gazprom が欧州連合の中のこの流れの中で障害となるのは自然の流れだった。更に政治的にも特に NATO の東方拡大問題、旧東欧諸国での嫌露感の熾りから、天然ガス供給者としてのロシア離れ・Gazprom 外しが加速していく。それを決定付けたのが、2006 年、2009 年のウクライナ供給途絶問題（2005 年に新政権であるユーシェンコ大統領が当選し、ロシアとの関係が悪化していく政治問題を背景に、ウクライナがロシアと合意したガス売買契約を遵守せず、支払いを停滞させ、ガスを抜き取るという商業問題とロシアは欧州に対してガスを止めたわけではないのにもかかわらず、欧米からは弱者ウクライナをいじめるロシアという構図での外交問題に発展。これが、親露で次期政権を執ったヤヌコーヴィッチ大統領による欧州連合との 2013 年の連合協定破棄とロシアからの財政支援受け入れへの舵切りに繋がり、2014 年 2 月のウクライナ政変（ヤヌコーヴィッチ大統領失脚）とロシアによるクリミア併合、そして、欧米制裁発動へと繋がっていく）が発生し、欧州は 2011 年には所謂「第三次エネルギーパッケージ（生産者及び輸送者の分離を義務づけるものであり、つまり、暗に独占企業体である Gazprom を対象とするもの）」を採択した²⁴。これを受けて、ロシアが対欧州政策として、現在も進めているのが、以下の 3 点であり、NOVATEK と同社が推進するヤマル LNG プロジェクトやアルクチック LNG-2 プロジェクトはその重要な戦略ツールを担っていることが分かる。

- ① 見かけ上の独占の解消：Gazprom が独占するガス輸出（06 年ガス輸出法〈N117-Φ3〉にて統一供給システムを有するもの（パイプラインを所有する =Gazprom）だけが輸出できると規定²⁵）に競争相手を入れることで、見掛け上、独占状態を解消⇒第二位のガス生産企業 NOVATEK に白羽の矢が当たる（LNG 輸出の自由化／この他、Rosneft、Gazprom Export にも輸出権を付与²⁶）。
- ② 見かけ上の独占の解消：Gazprom が保有する統一供給システム（パイプライン）への第三者のアクセスを形上認める。実際は Gazprom がエージェント契約を結び、

図9 NOVATEK 発展の系譜

年	NOVATEK ミヘルソン社長動向 	チムチェンコ氏動向 	ロシア政府  
1955年	ダゲスタン共和国生まれ	52年アルメニア共和国生まれ	
1994年	西シベリア北方からヤマルにかけての油ガス田資産買収を継続。	95年フィンランドにて石油取引会社設立（サンクト時代のプーチンと接点の可能性）	
1997年		Gunvor を設立	
2000年		NOVAfininvest 設立	プーチン大統領就任
2002年			最初のヤマル開発計画策定
2003年	NOVATEK へ改称		
2005年	IPO 実施。この時点でミヘルソンが 35.5% を保有	NOVATEK 株式買収開始。ミヘルソンとの関係構築	Nord Stream 建設合意
2006年	<u>19.4% を Gazprom が買収</u>		ウクライナ供給問題
2007年	油価高騰を受け、成長。ヤマル半島・ギダン半島の資産を継続・優先買収 Purneftegasgeologiya Tarkosaleneftegas Khancheyneftegas Yurkharovneftegas、他	投資会社 Volga Group 設立	『包括的ヤマル半島開発計画』始動 South Stream 建設合意
2008年		この時点で NOVATEK の 23.5% を保有	
2009年			ウクライナ供給問題 ヤマル LNG プロジェクト 始動を発表
2010年	この時点でミヘルソンが 27.2% を保有。Gazprom からガスケミ Sibur 買収に合意（75 億 USD）		『ヤマル半島における LNG 事業開発総合計画』に大統領署名
欧州による第三次エネルギーパッケージを採択			
2011年	<u>TOTAL が Gazprom 保有分最大 19.4% 買収に合意（65 億 USD）</u> ヤマル LNG にも 20% 参画		Nord Stream 稼働開始
2013年	ヤマル LNG の FID 発表		Nabucco 計画キャンセル
2014年	<u>米国制裁（SSI）に NOVATEK が指定</u>	<u>米国制裁（SDN）に指定</u>	South Stream キャンセル ⇒ Turk Stream へ変更
2017年	ヤマル稼働開始		

(出典) 筆者取り纏め

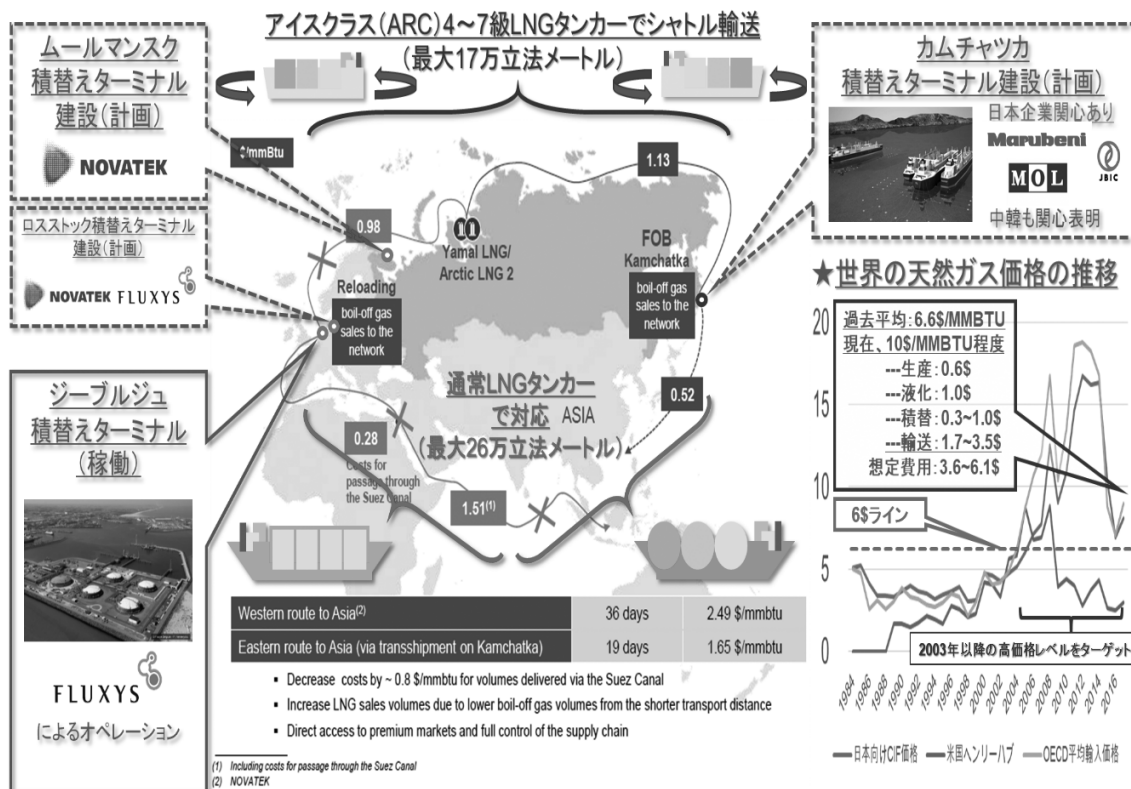
タリフを徴収する形。なお、この点は Rosneft をはじめ石油会社からもパイプライン開放に今なお強い圧力がある。

- ③ 欧州諸国の足並みを崩すため、ロシア企業に欧州企業（ビジネスを中心とした親露の独、伊、仏）との資本・戦略提携を進めさせる。NOVATEK については Gazprombank が株式を保有していたが、その一部をベースにフランス TOTAL に売却し、最終的に 19.4%(役員 2 名を派遣)を TOTAL が保有。Gazprom にもドイツ E.ON、イタリア ENI がマイノリティシェアで参画。

7. 北極海航路活用の特徴

NOVATEK がヤマル LNG 及びアルクチク LNG-2 プロジェクトにおいて、当初夏季のウィンドウを活用した輸出ルートとして検討し、現在は砕氷機能付き LNG タンカー（アイスクラス / ARC4 ~ 7）の就航により通年の活用を前提としている北極海航路は、ヤマル半島・ギダン半島からカラ海、ラプテフ海、東シベリア海及びチュクチ海を経てベーリング海峡に至るもので北東航路とも呼ばれる。NOVATEK は、船体が重く、通常 LNG タンカーに比べて経済性の劣る砕氷機能付き LNG タンカーの使用を最適化するべく、ヤマル LNG プロジェクトで活用されているベルギーのジープルジュ LNG ターミナルでの通常 LNG タンカーへの積み替えスキームを、今後、カムチャツカ、ムールマンスク及びドイツのロスストックにて積み替えターミナル建設と共に実現していく考えだ。

図 10 NOVATEK が提案する北極海からの新たな LNG 輸送スキーム



(出典) Fluxys ウェブサイト、NOVATEK によるプレゼンテーション及び BP 統計 2018 より筆者取り纏め

北極海航路は温暖化による海水条件の改善に伴い、活用が急速に増加しているのは確かだが、これまではヤマル LNG プロジェクト建設とモジュール輸送による「特需」があったのも確かだろう。図 11 は北極海航路の輸送実績を隻数及び輸送トン数で示し、スエズ運河との比較を示したものだが、北極海航路が注目を集め始めた 10 年前から増加傾向を示し、2012 年には世界で初めて同航路を経て、LNG 船が九州電力へ LNG を搬送するという Gazprom によるイベントも行われたものの²⁷、2013 年をピークに急減していき、その後、ヤマル LNG 特需によって航路の活用が微増してきた。また、スエズ運河の運航実績と比べれば、正に蟻と象という状況であることが分かる。この背景には欧亜間での物資海上輸送を想定した場合、スエズ運河ではアジア・中東の各需要地で物資を中継・積み出すことが可能であるため、更にビジネスの選択肢が広がる一方、北極海航路ではそのような需要地・人口集中地はなく、資源の積み出し又は欧亜間で夏の気象条件の良い時にスエズ運河より早く輸送したいという特殊な非定期物資に限られてしまうという事情があると推察される。また、カーゴ単位で様々なものを輸送できる物資と異なり、原油・コンデンセート・LNG といった資源輸送ではそれ専用のタンカーを使用しなければならない。従って、その輸送も一方通行・片道は空輸送となり、他物資を搬送できるスエズ運河経由の物流ルートに比べ、限定的にならざるを得ないというのが北極海航路の実際であろう。

2017 年 11 月にヤマル LNG プロジェクトが稼働を開始し、12 月から LNG のデリバリーが開始され 1 年が経過した。市場関係者はその間どのようなスキームで輸送が行われるのか、夏季航行のウィンドウはどれくらい開いているのか、輸送コストはどの程度かかるのか、所謂北極海航路におけるパイロットプロジェクトとして同事業の動向を見守ってきた。現時点では、公開されている情報も限られているため、断定的なことは限られているが、北極海航路の輸送については次のような課題も包含されていると言えるだろう。

- ① 欧州向け及びアジア向け（北東航路）では欧州向けの方が運用リスク低く魅力的か。温暖化により氷の面積が縮小する傾向にある結果、夏季の輸送期間が長くなりつつあり、原子力砕氷船及びディーゼル砕氷船の稼働領域も増加している。また、砕氷機能付き LNG タンカーの就航も増えていく。他方、冬季の厚氷は依然変わらず、水深によって喫水の制限が生じることに留意が必要であり、船舶の喫水が 11 メートルより深い場合には更に北極寄りのルートを取る必要があることから、更に航行

図 11 スエズ運河と北極海航路（NSR）の運用実績比較

隻数	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
スエズ運河	17993	17800	17224	16596	17148	17483	16833	17550
北極海航路	4	41	46	71	31	18	19	27
スエズ運河=1。北極海航路=	0.022%	0.230%	0.267%	0.428%	0.181%	0.103%	0.113%	0.154%

トン数(1000t)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
スエズ運河	846389	928964	928473	915469	962745	998654	974184	1041573
北極海航路	111	821	1812	1864	452	40	215	514
スエズ運河=1。北極海航路=	0.013%	0.088%	0.195%	0.204%	0.047%	0.004%	0.022%	0.049%

(出典) NSR Information Office 及び Suez Canal Authority 筆者取り纏め

期間が制限される。また、ヤマル LNG プロジェクトからのカーゴの大半が過去 1 年で欧州向けとなっていることも、運用面でのアジア向けデリバリーの難しさを裏付けている可能性がある。

② 新たな輸送スキームの実現性と輸送コスト設定。

図 10 右下の天然ガス価格推移に関するグラフでは、ヤマル LNG プロジェクトからの LNG 生産・積み替え・輸送に係る費用を最大 6 ドル／百万 BTU 程度と試算した。北極海航路の輸送コストでは砕氷機能付き LNG タンカーの航行速度を 20 ノット（約時速 40km）から氷で閉ざされる場合の 5 ノット（10km）と季節間と海水条件で幅があることから 20 ノットの場合を NOVATEK の前提としている 1.7 ドル、通年ではその倍の 3.5 ドル程度と仮定しているが、現在のアジア太平洋市場の価格が 10 ドル程度で推移していることを考えれば、同プロジェクトに優遇税制が適用されれば十分にペイするレンジにあると言えるだろう。他方、この価格は気象によって大きく左右されることも明らかである。今後夏季のウィンドウが狭まり、極圏が寒冷化し海水条件が悪化する場合には、輸送コストは倍増する可能性もあるかもしれない。また、それを吸収できる価格をアジア太平洋市場が提示してくれれば良いが、例えば、過去の 30 年程度の価格も勘案した場合、その平均は 7 ドルを切り、結果、経済性は厳しいということになる。気象条件と今後 20 年後の LNG 価格がどのような価格帯で推移しているかという当事者がコントロールできない事象をいかにプロジェクトの経済性に反映・評価するかという課題が明らかになりつつある。

8. おわりに

これまで北極圏における炭化水素ポテンシャルは高いこと、そして、流水の後退と海水条件の変化により資源へのアクセス及び生産物の搬出が容易になりつつある状況を示してきた。また、2014 年 9 月の Rosneft 及び ExxonMobil によるカラ海試掘井の成功はガスリッチと考えられてきた同地域について原油及びコンデンセートの賦存ポテンシャルを期待させるものであり、原油生産量が早晩減退を迎えるロシアにとっては、北極資源開発は将来の生産量（国の財政）を補完する最重要フロンティアとして極めて重要なテーマとなっている。上述の通り、最大級の優遇税制を適用し、ロシアが身を切る形でロシア企業及び外資の誘致を進めている背景がここにあり、外資メジャーにとっても巨大な埋蔵量が期待でき、他地域では得難い大幅なリプレースメントを実現できる魅力もある。さらに現在ロシアに課されている欧米制裁が「将来的石油生産ポテンシャル（大水深・北極海・シェール層）」をターゲットとした理由もまたここにある。オフショア開発において技術を有さないロシアは、自ら技術を有する陸上（ヤマル LNG プロジェクト・アルクチック LNG-2 プロジェクト）及び浅海にて上流開発を進めており、既にその成果が上がりつつある。また、長い石油産業の歴史を持ち、基礎科学レベルの高いロシアに、欧米制裁が西側技術に頼らず独自に開発する能力を醸成する機会を与えているとの見方もある。

他方で、厳しい環境条件による制約とインフラの欠如、砕氷船によるサポートが必要な北極海航路の活用というコスト増加要因により、プロジェクトの実現には高油価（70USD

以上) という条件 (現在の油価 (50USD ~ 60USD) では難しい)、政府の優遇税制、海洋鉞区・LNG プロジェクトでは外資の技術が不可欠というのが実際であり、自然環境保護と事故防止のための厳しいリスクマネジメント、コンプライアンス対応も参画企業には求められていくだろう。

また、温暖化によって夏季の航行ウィンドウが広がりつつあることから新たなルートとして期待が高まる北極海航路だが、通年航行が保証されないリスクと海氷条件によって航行日数が流動するリスクを有し、欧亜を結ぶルートとしては消費地が限定されるためスエズ航路の魅力に劣後することから、現在の状況を前提とすればその活用は、ロシアからのエネルギー資源輸出 (片道は空輸送)、そして、欧亜を直接航行し日数短縮を優先する案件がメインとなると考えられる。

一注一

- 1 米国地質調査所ウェブサイト：<https://pubs.usgs.gov/pp/1824/a/pp1824a.pdf>
- 2 Gazprom 社ウェブサイト：<http://www.gazprom.com/about/production/projects/deposits/bm/>
- 3 Gazprom Neft 社ウェブサイト：<http://www.gazprom-neft.com/company/business/exploration-and-production/new-projects/prirazlomnoe/>
- 4 Gazprom Neft 社ウェブサイト：<http://www.gazprom-neft.com/company/business/exploration-and-production/new-projects/new-port/>
- 5 Rosneft 社ウェブサイト：https://www.rosneft.com/business/Upstream/exploration/Prospective_projects/arctic_seas/
- 6 Gazprom Neft 社ウェブサイト：<https://www.gazprom-neft.com/company/business/exploration-and-production/new-projects/messoyaha/>
- 7 Rosneft 社ウェブサイト：<https://www.rosneft.com/press/releases/item/186079/>
- 8 NOVATEK 社ウェブサイト：<http://www.novatek.ru/en/business/yamal-lng/>
- 9 TOTAL 社 ウェブ サ イ ト：<https://www.total.com/en/media/news/press-releases/russia-total-expands-partnership-novatek-througharctic-lug-2-project>
- 10 拙稿「欧米制裁下、ロシア北極圏で進む石油ガス開発の現状 (P47)」(2017年) https://oilgas-info.jogmec.go.jp/_res/projects/default_project/_project_/pdf/8/8011/201709_043a.pdf
- 11 Rosneft 社ウェブサイト：https://www.rosneft.com/press/gallery/Rosneft_Discovered_a_New_Hydrocarbon_Fie/
- 12 ExxonMobil 社ウェブサイト：<https://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/other/2014/kara-sea-fact-sheet.pdf>
- 13 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170720.aspx>
https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170720_exxonmobil.pdf
- 14 拙稿「欧米制裁下、ロシア北極圏で進む石油ガス開発の現状 (P71 ~ 72)」(2017年) https://oilgas-info.jogmec.go.jp/_res/projects/default_project/_project_/pdf/8/8011/201709_043a.pdf
- 15 米国財務省ウェブサイト：<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm577>
- 16 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnnew19.pdf>
- 17 露エネルギー省ウェブサイト：<https://minenergo.gov.ru/node/7554>
- 18 本村真澄著「ロシア：BP-Rosneft の戦略的提携を巡る AAR (TNK-BP 株主) との紛争」(2011年) https://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/4/4379/1105_out_j_BP_Rosneft_AAR_dispute.pdf
- 19 Rosneft 社ウェブサイト：<https://www.rosneft.com/business/Upstream/icoorp/>
- 19 連邦法 57-FZ「ロシア連邦個別法令の変更、および連邦法『国防の保障と国家の安全に戦略的意義を持つ企業への外国投資の手順について』の採択によるロシア連邦法令の個別条項の効力失効承認について」(2008年4月29日付)
- 20 Equinor 社 ウェブ サ イ ト：<https://www.equinor.com/en/what-we-do/norwegian-continental-shelf-platforms/snohvit.html>
- 21 Equinor は同プロジェクトの技術的問題を解決し、フルキャパシティである年間生産量である 410 万 t

を達成させる 'Snøhvit Improvement Project' を実施している。

- 22 上流税制ではこの他資産税（税率2.2%）、水利用税、土地利用税等の課税があるが、主要三税（資源抽出税、輸出税及び法人税）に比べれば少なく、資産税についても同自治管区では免税となっている。
- 23 2017年の年次報告書によれば、2017年の欧州向け天然ガス価格は200.2USD／千CM、国内向け価格は3808.3RUB／千CM。2017年の平均為替が1USD=58.3RUBだとすると、国内価格は65.3USD／千CMとなる。
- 24 EU委員会ウェブサイト：<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/markets-and-consumers/market-legislation>
- 25 連邦法N 117-ФЗ：РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН ОБ ЭКСПОРТЕ ГАЗА（ガス輸出法／2006年7月5日）
- 26 連邦法N 1277-p（LNG輸出承認対象プロジェクト／2014年7月14日）
- 27 Gazprom社ウェブサイト：<http://www.gazprom.com/press/news/2012/december/article150603/>
日本経済新聞：「九電、北極海経由でLNG調達 輸送距離を短縮」（2012年12月6日付け）<http://www.nikkei.com/article/DGXNZO49215740V01C12A2LX0000/>

第7章 ロシアにとっての戦略的安定性問題

山添 博史

プーチン政権の第4期が始まり、次の政権に向けての準備を考えざるを得ないなか、政権はまず長期成長を目指す社会経済問題を中心とした政策を打ち出し、年金改革にも着手した。しかし戦略環境として重大な米露関係は、なお多岐にわたる問題を抱えており、2018年にもその対立構造が深まる傾向にあった。米トランプ大統領は、ロシアのプーチン大統領との対話・ディールによって中東問題や核軍備問題を取り扱おうと考えてきており、首脳会談にもなお積極的であるが、米国としてはロシアに厳しい姿勢を強めている。そのような中でロシアも米国との対話の課題として重視する戦略的安定性の問題について、ここで2018年の主な事象を取り扱うことにする。

1. 米国におけるロシア戦略問題の先鋭化と「核態勢見直し」(NPR)

トランプ政権は、2017年12月に国家安全保障戦略(NSS)を策定し、ロシアおよび中国を既存秩序と米国の利益に対する修正主義勢力と見なして戦略的競争に応じる姿勢を示した¹。これに基づく文書として、2018年1月の国防省による国家防衛戦略(NDS)も中国やロシアとの長期的な戦略的競争が資源配分上の優先事項とした²。また2月2日の「核態勢見直し」(NPR)2018年版も中国やロシアの能力を問題視し、それぞれに対抗できる態勢の整備を進める構えを示した³。

このNPRに対してロシア外務省が2月3日にコメントを発表し、米国の反ロシア感情による敵対的な内容と批判した⁴。そこには大きく3つのポイントが浮かび上がる。第1は核兵器使用の敷居の論点である。NPRは、ロシアが地域紛争において「ディエスカレーションのためのエスカレーション」、すなわち核兵器の使用ないしその脅しによって相手がそれ以上のエスカレーションを思いとどまるといふ考え方を持つと見なしている(8頁)。米国が限定された戦場で有効な反撃をすることができず、もし高出力の核兵器を米国が用いるならばロシアの大規模反撃が予想されるので実行できないという状況なら、ロシアが戦場を限定したまま事態を有利に運んでしまうという懸念である。そこでNPRは、ロシアに対して多種のオプションを保持して柔軟に使用できるようにするため(31頁)、既存の潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)の弾頭を低出力のものに改修し、さらに長期的には水上発射巡航ミサイル(SLCM)を開発すべきと論じている(54～55頁)。

これに対しロシア外務省のコメントは、まず「ディエスカレーションのためのエスカレーション」というドクトリンはロシアに存在しないと述べ、「ロシア連邦軍事ドクトリン」において核兵器の使用は核を含む大量破壊兵器が使用されたとき、および通常兵器侵攻でロシアの生存が脅かされたときに限定していることを挙げている。米国がそのようなロシアの核兵器使用を封じるのであれば、それはロシアが生存のために防衛する権利を否定するに等しいと非難する。続いて外務省コメントは、米国による低出力核兵器オプションの増加計画が、米国の核兵器使用の可能性を高めると批判し、ロシアも安全保障のための手段をとらざるを得ないと述べている。このような応酬は、2月17日のミュンヘン安全保障会議の核問題のセッションにおいて、米国のジョン・サリヴァン 국무副長官とロシアのセル

ゲイ・キスリャク上院外交委員会第一副委員長（前駐米大使）との間でも行われた。

米国の専門家の間でも「ディエスカレーションのためのエスカレーション」という考え方をロシアが実際に持っているのか疑問が呈されている⁵。確かにロシアは明確にはしていないが、NPRはロシアが軍事演習や声明において核使用の敷居を下げていることを示しているにとらえ、そのような核使用に対して米国が対抗手段を欠いているという誤解を与えないように、必要な手段を保持するべきとしている（54頁）。

第2の点は、軍縮条約義務の履行に関する主張である。ロシア外務省コメントは、ロシアは中距離核戦力（INF）条約、オープンスカイ条約、信頼・安全醸成措置に関するウィーン文書やブダペスト・メモランダムを遵守していると主張している。欧州通常戦力（CFE）条約については、北大西洋条約機構（NATO）加盟国が適合化条約を批准しないために履行停止したと述べる。そしてロシアは1991年～92年の合意により戦術核兵器を削減したのに、米国はヨーロッパで増強しようとしていると非難する。2017年10月にソチで開かれたヴァルダイ会議で、プーチン大統領が諸外国のロシア専門家を前に強調したのも、米国による軍縮条約不履行という主張であった。

第3の論点は、戦略的安定性である。ロシア外務省コメントは、軍縮の継続には、米国によるミサイル防衛システムや迅速なグローバル打撃（PGS）などの戦略的問題の解決が必要と述べている。そして米国に、偽善的な声明を行うのではなく、戦略的安定性の分野での諸問題解決のためロシアと協力するよう促している。この10年ほどロシアは、米国と同盟国のミサイル防衛システムが米露間の戦略的安定性を損なっていると主張しており、2016年6月には中国と並んでミサイル防衛に反対するため、グローバルな戦略的安定性の強化に関する共同声明を発表している。米国の専門家にも、米露間で戦略的安定性の概念が異なっているという問題認識がある⁶。

そのほかにロシアの当局に近いところの反応も見られた。ロシア軍の機関紙『赤星』は週明けの2月5日に、モスクワ国際関係大学（MGIMO）の専門家ウラジーミル・コジン教授の見解を掲載しており、米国が先に核攻撃に着手できる危険性を指摘している⁷。ロステク社のセルゲイ・チェメゾフ社長は、ウラジーミル・プーチン大統領に近い実力者として軍事技術産業の多くを取り扱っている。彼は『ワシントン・ポスト』のインタビューに対し、ロシアが米国への対抗を強いられて新たな軍拡競争と衝突の危険をもたらすと警告した⁸。

2月17日、ミュンヘン安全保障会議の場でセルゲイ・ラヴロフ外相が発したメッセージは、西側が閉鎖的な組織をつくってロシアを敵視し排除してきたのでヨーロッパが分断されたと非難し、プーチン大統領による拡大ユーラシア構想という開放的な協力枠組みに欧州連合（EU）も参加すべきと呼びかけるというものであった⁹。この場でNPRの議論を最大限に展開しなかったということは、新たなNPRがロシアの唯一最大の懸念ではなかったとも言えよう。

2. ロシアが留意する戦略的安定性

それでは、ロシアは戦略的安定性についてどのような問題意識を持っているのであろうか。それが表れている最近の例として、2018年3月1日のプーチン大統領による教書演説をとりあげる¹⁰。これは、2017年末に行われるべきものが大統領選挙投票日の3月18日

の直前になるまで延期されたもので、社会・経済の長期的発展という目標について大枠を述べたのち、後半で国防と外交の論点を取り扱った。

プーチン大統領は、シリア作戦や新型装備品の配備の成果を述べ、続いてロシアの戦略的兵器は、米国のみ사일防衛計画に対してロシアを守るために整備してきているものだと説明した。1972年締結の弾道弾迎撃ミ사일制限条約（ABM条約）は、相手から反撃で飛来するミ사일への防衛が制約されていれば先制攻撃の誘因が低くなるため、戦略的安定性を高めることに寄与していたと評価する。しかし2002年に米国が条約から脱退したため、この基礎は失われた。大統領はこの背景として、ロシアが弱い時期に米国が一方的にものごとを決められる立場を確立しようとしていたと述べた。ロシアは戦略的安定性の問題を米国に提起し続け、その成果の一部が2010年締結の新戦略兵器削減条約（新START¹¹）で、米露間で戦略的攻撃兵器の量を削減することに成功した。しかし米国はミ사일防衛の開発を進め配備範囲を広げているので、ロシアが何もしなければ米国はロシアの核戦力を無効化する能力を手に入れるとの懸念を示した。そしてNATOの東方拡大に伴い、ルーマニア、ポーランドにミ사일防衛システムの配備が進行し、日本と韓国でも配備されることになっていると指摘した。プーチン大統領は、この問題に対抗できる兵器をロシアが開発してきたと述べ、大陸間弾道ミ사일「サルマート」など新たに開発が進んでいる6種類の兵器のビデオ映像を流した。そして、これらの新たな攻撃能力を帯びた兵器は他者を脅かすものではなく、戦略的安定性を高めて平和の維持に貢献するもので、一方的な優位を得ようとする他国の試みを防止するものだと位置づけた。

そのうえでプーチン大統領は、米国で更新されたNPRが核兵器使用の敷居を下げることに懸念を示した。「ロシア連邦軍事ドクトリン」では、ロシアや同盟国への大量破壊兵器による攻撃、あるいは国家の存続を脅かすような通常兵器による攻撃に対し、ロシアは核兵器を使用すると記載されている。大統領はこれに言及し、ロシアや同盟国へのいかなる規模の核兵器使用もロシアへの核攻撃と見なし、速やかに報復し重大な結果をもたらすと宣言した。

上記のような教書演説において、プーチン大統領は国民向けにも軍事大国としての実力をアピールし、拍手喝采を受けたわけであるが、支持率を高めるために対外危機をあおるというほどでもなかった。2014年に支持率を急上昇させたクリミア半島の編入もそれほど強調しておらず、ウクライナやナチズムにも目立った言及はなかった。このときに明確にしていなかった年金制度改革には5月の政権発足後に着手し、痛みを伴う改革を断行したが、2018年を通じて「軍事的冒険主義」と呼ばれるようなものには慎重であった。軍事力の誇示は政策の最優先課題ではなく、予算措置上も国防支出は以前に比べれば抑制する傾向にある。

ここから読み取れる基調は、トランプ大統領の米国とも長期的な競争・対立構造にあるとの認識のもと、挑発ではなく慎重なアプローチをとり、長らくロシアが不満を表明してきた戦略的安定性の問題を中心に据えるというものである。新型装備品はその一環としてミ사일防衛を突破する手段であり、また米NPRの問題も不安定性をもたらす論点の一つとして扱っている。教書演説は、米国が低出力核兵器のオプションを増やそうとするのに対してロシアが低出力核兵器で対抗するというのでもなく、2015年3月にプーチン大統領が述べたようにクリミア半島などの危機で核兵器を使用すると解釈されるようなシグナル

を發したのでもなかった。「ロシア連邦軍事ドクトリン」の核兵器適用の文言を引いたものの、その反撃というのは核兵器の使用に対するものであり、通常兵器による攻撃に対しても核兵器を用いる余地を強調することはなかった。

また戦略的安定性の問題は、米国トランプ政権と是々非々で対話しうる重要アジェンダとしての意義もある。トランプ大統領は就任後間もない2017年2月にプーチン大統領との電話会談で、オバマ政権が2010年に締結した新START条約がロシアに有利で米国を縛りすぎるものであるとして非難し、より適正な軍備管理合意を追求する意向を述べたと報じられている¹²。しかし直ちに新STARTの枠組みを崩すように動いたのではなく、2018年2月には米露両国が核弾頭配備数1,550未満であることを文書で表明して新STARTの履行を果たし、7月16日のヘルシンキ首脳会談の主要議題にも上ることになった¹³。

トランプ大統領とプーチン大統領は、多国間会議に際して首脳会談を行った例があったが、特に設定して二国間首脳会談に赴いたのはヘルシンキが初めてだった。フィンランドはロシアに対して決して中立ではないものの、サウリ・ニーニスト大統領がEUの統一姿勢を保ちつつプーチン大統領と対話することに取り組んでおり、米露対話の重要な場を設定する役割を果たした。欧米諸国ではトランプ大統領について、ロシアよりもNATO加盟国を非難して同盟を弱めている、ウクライナ問題で安易な取引をしてロシアに対する経済制裁の解除に動くかもしれない、といった懸念が出ていた¹⁴。しかし首脳会談後の記者発表では、ウクライナ問題などの劇的な「ディール」が出てきたわけではなく、両首脳は各種問題における立場の相違に言及しつつも、核軍縮での協議を共通の関心事とした¹⁵。

このヘルシンキ首脳会談は、米露両首脳の重要な対話の機会として、諸問題を直接話し合っただけで問題解決の端緒を探るといった基礎的な成果はあったと考えられるが、具体的な関係改善は難しく、また悪化の事象も進んだ。3月に英国で発生した、元ロシア保安機関職員毒殺未遂事件（スクリパリ事件）がロシア当局によるものとの疑惑を受け、欧米諸国等がロシアの外交官を追放するなどロシアへの非難を高めていたが、8月8日には米務省がこの件を理由とした新たな対露制裁を導入した¹⁶。9月12日にはトランプ大統領も2016年の大統領選挙への干渉を理由とした対露制裁を導入する大統領令を發した¹⁷。

そのような中、10月20日にトランプ大統領が、中距離核戦力全廃条約（INF条約）から離脱すると發言した¹⁸。INF条約は米ソ間で1987年に締結され、射程距離500kmから5,500kmまでの地上配備型ミサイルを全廃するものだった。しかし2013年に米国でロシアがこれに該当するミサイルを開発しているとの指摘が現れ、2014年には米務省の軍縮文書で公式にこの問題を指摘し、2017年3月には米議会における証言でSSC-8と称するミサイルがすでに配備段階に至ったとの發言が出た。ロシアは海上發射のカリブル巡航ミサイルを合法に開発・配備し、2015年にシリアの反政府勢力への長距離精密誘導攻撃を実施しているが、ロシアの地理的環境と脅威認識を考えれば陸上發射で同等の性能のミサイルを配備する動機が米国より強いとの指摘もある¹⁹。米国はロシアに対し、INF条約の遵守を求めてきたが、ロシアは違反していることを否認し、開発・配備している地上發射ミサイルの射程は500から5,500kmに該当しないと主張してきた。米国では、ロシアが遵守していない条約に米国だけが縛られて、欧州以外の地域でも必要な種類のミサイルが開発・保持できないとの議論があり、トランプ大統領のINF条約離脱の動きもこれを受けてのことであった。中国のDF-26ミサイルは4,000km程度の射程距離を持つとされ、これと同等のミサイルを米国

が持てないことで不利になっているとの見解があり、ジョン・ボルトン国家安全保障担当大統領補佐官も中国は米国が INF 条約に縛られ続けることを望んでいると発言している²⁰。

ロシアは直ちに、米国の INF 条約離脱の動きに反発したが、それを政権内で主導してきたと見られるボルトン補佐官が 10 月 22 日にモスクワを訪問すると、カウンターパートであるニコライ・パトルシェフ安全保障会議書記のみならず、プーチン大統領ら各種要人が、歓待するかのようにボルトン補佐官を迎え入れ、会談した。ロシアはかつて、米露 2 カ国だけが縛られる INF 条約の締約国を増やして戦力の均衡を向上させるべきと主張しており、これには中国のミサイル戦力に対する不均衡がロシアの問題意識であるとの指摘もなされてきた。ボルトン補佐官も中国の戦力の問題についてロシアと話す意向を示している²¹。INF 条約が消失することについて、米露双方の軍縮専門家は危険な不均衡に陥ると懸念を表明しているが、米露両国とも中国のミサイル戦力との不均衡のために INF 条約を廃止する動機があったとの指摘もある。

10 月 28 日にはセルゲイ・ラヴロフ外相が、包括的な戦略的均衡をもたらすような合意に向けた協議を進めると発言しており、ロシアとしては米国の一方的な意思表示に対して不満は表明するとしても、戦略的安定性のための対話を断絶するという姿勢をとらなかった。

3. ウクライナ問題の影響

しかし対話継続の傾向も、またも頓挫することになった。11 月 25 日にロシア国境警備隊がウクライナ艦艇をクリミア半島に近いケルチ海峡付近で拿捕する事件が発生した。トランプ大統領は 11 月末にブエノスアイレスにおける G20 サミットの場でプーチン大統領と会談することにしており、しばらくは予定通り実施する姿勢を示していたが、直前に中止した。

米国トランプ政権としても、ロシアと対話するにはそもそも国内外の反対論の根拠になる難問が多い。「ロシアゲート」疑惑は国内の大論争であり、英国でのスクリパリ事件もロシアへの制裁を強める結果をもたらした。しかしそれでもヘルシンキでの首脳会談は 7 月に実施され、そこでウクライナ問題についても協議が行われたと見られている。トランプ政権も 2014 年に先鋭化したウクライナ問題が欧州安全保障や米露関係を根本的に悪化させている重大案件と認識し、早期にウクライナ問題担当大使を設置してプーチン大統領の側近であるウラジスラフ・スルコフ補佐官（アブハジア、南オセチア、ウクライナ担当）との協議に着手した。

しかし 2018 年 11 月のケルチ海峡事件は、直後には重大なエスカレーションをもたらす危険が懸念されていた。ウクライナ東部紛争において 2015 年 1 月に戦闘が激しくなり、エスカレーションの危険が高まったと危機感を抱いたドイツのアンゲラ・メルケル首相とフランスのフランソワ・オランド大統領がモスクワを急遽訪問して再度のミンスク和平合意（いわゆるミンスク 2）をもたらすよう尽力したという前例があった。トランプ大統領としても、ケルチ海峡事件の直後にプーチン大統領と首脳会談を行うには国内外の障害が多すぎると判断したと考えられる。

とはいえ、ロシアも拿捕事件そのものでは立場を譲らないながらも、エスカレーションは起こさないよう抑制を試みていたと思われ、事態はウクライナ東部紛争の激化やロシア・

米国の危険な軍事的行動にもつながらなかった。プーチン大統領は各国首脳に向けた新年メッセージの中で、トランプ大統領とは戦略的安定性をめぐって協議を続けたい旨を記している²²。ロシアも米国も、危険な対立は避けつつ、必要な対話の機会を探ろうとしている。

おわりに

2019年2月には米国が、ロシアのINF条約遵守の動きが見られないとして条約離脱を正式に通告し、ロシアのプーチン大統領も義務履行を停止すると表明した。このように冷戦時代の最後に成立したINF条約という形での軍縮の時代は終焉を迎えた。しかし、1980年代の欧州でのミサイル戦力の危険性とは異なる状況にある現代において、米国にもロシアにもINF条約体制の廃棄ないし変更を主張してきた人々はおり、INF条約の終わりが必ずしも危険な無軍縮時代の再来を意味するわけでもない。とはいえ、11月のケルチ海峡事件は急激なエスカレーションを回避したものの、ウクライナ問題そのものは長期的に解決困難な問題の源泉であるのみならず、ウクライナ東部紛争のエスカレーションの危機も指摘されており、そのような中で米露の間での核兵器問題を中心とした相互誤解（ロシアのいわゆる「ディエスカレーションのためのエスカレーション戦術」をめぐる論争など）が不安定性をもたらしている²³。今後も米露双方が危険な対立を回避しつつも、米露間の戦略級の核戦力や戦術レベルの核戦力を含めた協議の試みを続けるであろう。

— 注 —

- 1 White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017.
- 2 U.S. Department of Defense, *2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Summary, January 2018.
- 3 U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review 2018*, February 2018. <https://www.defense.gov/News/Special-Reports/0218_npr/>
- 4 “Comment by the Information and Press Department on the new US Nuclear Posture Review,” Foreign Ministry of Russian Federation, February 3, 2018. <http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3054726?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB>
- 5 Kristin Ven Bruusgaard, “The Russian Rogue in the New Nuclear Posture Review,” in Policy Roundtable: The Trump Administration’s Nuclear Posture Review, Texas National Security Review website, February 13, 2018. <<https://tnsr.org/roundtable/policy-roundtable-trump-administrations-nuclear-posture-review/>>; Olga Oliker and Andrey Baklitskiy, “The Nuclear Posture Review and Russian ‘De-Escalation:’ A Dangerous Solution To A Nonexistent Problem,” War on the Rocks website, February 20, 2018. <<https://warontherocks.com/2018/02/nuclear-posture-review-russian-de-escalation-dangerous-solution-nonexistent-problem/>>
- 6 Brad Roberts, “Strategic Stability under Obama and Trump,” *Survival*, vol. 59, no. 4, August-September 2017; Sergey Rogov and Sharon Squassoni, “Strategic Stability in the Twenty-first Century,” in Andrey Kortunov and Olga Oliker eds., *A Roadmap for U.S.-Russia Relations* (Rowman & Littlefield, August 2017).
- 7 “S iadernoi dubinkoi napereves,” [核の棍棒による優越] *Krasnaia Zvezda*, February 5, 2018.
- 8 “Putin ally warns of arms race as Russia considers response to U.S. nuclear stance,” *Washington Post*, February 11, 2018.
- 9 Foreign Ministry of Russian Federation, February 17, 2018, <http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3081301?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=en_GB>
- 10 President of Russia, March 1, 2018, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>>

- 11 ロシア語では СНВ-III と表現される。正式名称は以下。 Договор между Российской Федерацией и Соединёнными Штатами Америки о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений
- 12 “Exclusive: In call with Putin, Trump denounced Obama-era nuclear arms treaty – sources,” Reuters, February 10, 2017, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-putin/exclusive-in-call-with-putin-trump-denounced-obama-era-nuclear-arms-treaty-sources-idUSKBN15O2A5>>, accessed on March 1, 2019.
- 13 “Big Weapons, Big Meeting: Could Trump, Putin Agree On New Arms Control Deal?” RFE/RL, July 14, 2018, <<https://www.rferl.org/a/big-weapons-big-meeting-could-trump-putin-agree-on-new-arms-control-deal-29365115.html>>, accessed on March 1, 2019.
- 14 Edward Fishman and Mark Simakovsky, “Playing with Fire in Helsinki: How Trump’s Summit with Putin could Split the Transatlantic Alliance,” War on the Rocks, July 11, 2018, <<https://warontherocks.com/2018/07/playing-with-fire-in-helsinki-how-trumps-summit-with-putin-could-split-the-transatlantic-alliance/>>, accessed on March 1, 2019; Carol R. Saivetz, “Setting Expectations for the Helsinki Summit,” Lawfare, July 15, 2018, <<https://www.lawfareblog.com/setting-expectations-helsinki-summit>>, accessed on March 1, 2019.
- 15 “News conference following talks between the presidents of Russia and the United States,” President of Russia, July 16, 2018, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/58017>>, accessed on March 1, 2019.
- 16 U.S. Department of State, “Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia,” August 8, 2018, <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/285043.htm>>, accessed on March 1, 2019.
- 17 “Trump signs order to enable sanctions for U.S. election meddling,” Reuters, September 13, 2018, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-cyber-election/trump-signs-order-to-enable-sanctions-for-u-s-election-meddling-idUSKCN1LS2NA>>, accessed on March 1, 2019.
- 18 “Trump says US will withdraw from nuclear arms treaty with Russia,” *Guardian*, October 21, 2018, <<https://www.theguardian.com/world/2018/oct/20/trump-us-nuclear-arms-treaty-russia>>
- 19 Douglas Barrie, “Allegation, Counter-Allegation and the INF Treaty,” *Survival*, August-September 2017.
- 20 “Trump’s missile treaty pullout could escalate tension with China,” Reuters, October 23, 2018, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear-china/trumps-missile-treaty-pullout-could-escalate-tension-with-china-idUSKCN1MX0E7>>, accessed on March 1, 2019.
- 21 “Trump adviser says wants U.S.-Russia strategic talks on Chinese threat,” Reuters, October 26, 2018, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-bolton-china/trump-adviser-says-wants-u-s-russia-strategic-talks-on-chinese-threat-idUSKCN1N01TI>>, accessed on March 1, 2019.
- 22 Prezident Rossii, “Pozdravlenie glavam gosudarstv i pravitel'stv zarubezhnykh stran s Novym godom,” December 30, 2018, <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/59625>>, accessed on March 1, 2019.
- 23 Dmitri Trenin, “Russian Views of US Nuclear Modernization,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 75, No. 1, 2019, pp. 14-18.

第8章 軍事面から見た日露平和条約交渉 「軍事の論理」と「政治の論理」の狭間で

小泉 悠

はじめに

この数年、北方領土を巡る日露関係が重要な局面を迎えている。2016年12月のプーチン大統領の訪日は、事前に盛り上がった日本側の期待感に反して目立った成果につながらなかったものの、2018年9月にロシア極東のウラジオストクで開催された東方経済フォーラムではプーチン大統領が突如として「年内にいかなる前提条件も設けずに平和条約を結ぼう」との提案を行った。当初、安倍首相を含めた日本政府はこの提案に否定的な態度を示したものの、同年11月にシンガポールで行われた日露首脳会談後、安倍首相は「日ソ共同宣言を基礎として平和条約交渉を加速させることでプーチン大統領と合意した」ことを明らかにした。

1956年の日ソ共同宣言が国後島と択捉島については言及せず、歯舞群島と色丹島を平和条約締結後に引き渡すとしていたのに対し、1993年の東京宣言やこれ以降の諸声明においては、北方四島全てに関して帰属を確定することを「前提条件」としていたことを考えれば、日本政府が一転してロシア側の提案を受け入れたとも取れる発言であった。この結果、歯舞・色丹両島の引き渡しを以て領土問題の解決が図られるのではないかという「二島」論が大きく注目されるようになったのである。

しかし、日本側がこのような妥協を示しても尚、交渉の見通しは容易ではない。既に広く報じられているように、安倍首相の発言を受けたプーチン大統領は、日ソ共同宣言では「引き渡しの根拠や、どちらの主権になるのかは明記されておらず、引き渡しの用意があると述べているに過ぎない」として「真剣な検討が必要だ」と発言している。日ソ共同宣言の文言解釈を巡ってロシア側が最大限の条件闘争を行う姿勢であることは明らかであろう。2019年1月に実施された日露外相会談でも、ロシア側は北方領土が「第二次世界大戦の結果としてロシア領になった」という従来原則的な立場を繰り返した上、「北方領土」という呼称を用いることは受け入れられないと述べるなど、依然として強硬な姿勢を崩していない。

日本側が妥協を示しているにも関わらず、ロシアが姿勢を軟化させない理由としては、安全保障上の理由が指摘されることが多い。ロシアは返還後の北方領土に米軍基地が設置される可能性等を懸念しており、それゆえに北方領土を主権込みで日本に引き渡すことはできないというものである。詳しくは後述するが、プーチン大統領をはじめとするロシア側もこの点を再三指摘しており、対する日本側もロシア側の懸念を払拭すべく説明を行っていると言われる。

そこで本稿では、安全保障（特に古典的な軍事安全保障）を切り口として、日露平和条約交渉の今後について展望してみたい。つまり、ロシアがいう安全保障上の懸念とは具体的にはいかなるものであり、それがロシアの対日政策上、どの程度のウエイトを占めているのか――言い換えるならば、ロシアが抱く安全保障上の懸念を払拭ないし軽減することができれば、北方領土交渉が前進するという見通しを描きうるのかどうか本稿のテーマである。

1. 「安全保障上の懸念」とは何か

以上について考察する上では、まず、ロシア側が北方領土に関して提起している安全保障上の懸念とはそもそも何なのか、を検討することから始めるのが適当であろう。とはいえ、過去に遡ってこうした言説の全てを検討するだけの時間的余裕はないため、ここでは近年におけるプーチン大統領の発言を検討材料とする。主なものは次のとおりである。

- 日本テレビとの会見（2016年12月）¹
 - ・日本には同盟上の義務がある
 - ・日本はどこまで自由で、どのくらいまで踏み出す用意があるのかを見極めなければならぬ
- 東京における記者会見での発言（2016年12月）²
 - ・ウラジオストクとその北には大規模な海軍基地があり、太平洋への出口である
 - ・日米の特別な関係と日米安保条約の枠内における条約上の義務を考慮すれば、この点について何が起こるか分からない
- サンクトペテルブルグにおけるマスコミ代表者との会見（2017年6月）³
 - ・アラスカや韓国など、アジア太平洋地域で米国のミサイル防衛（MD）システムが強化されており、ロシアにとっての安全保障上の脅威である
 - ・我々は脅威を除去せねばならず、島（北方領土）はそのために好適な位置にある
 - ・返還後の北方領土には米軍基地が設置される可能性が排除できない
 - ・これは日米間の合意の帰結であり、公開されていないが、我々はその内容を全て知っている
- モスクワにおけるマスコミ代表者との会見（2018年12月）⁴
 - ・沖縄では米軍基地移設に対する反対運動が広がっているが、その声が日本の政策に反映されていない
 - ・この問題について、日本にどこまで主権があるのか分からない
 - ・日露が平和条約を締結した後に何が起こるか分からない。これに対する答えなくして具体的な解決策を取ることはできない
 - ・米国のMDシステムは戦略核戦力の一部であり、防衛的な性格であると理解することはできない

2016年から2018年までに行われた一連の発言から明らかなように、プーチン大統領は返還後の北方領土に米軍基地が設置される可能性に対して度々懸念を表明している。ロシアのパトルシェフ国家安全保障会議書記も、2016年11月に訪露した日本の谷内国家安全保障局長に対して、米軍基地設置の可能性に関する質問を行ったという報道がある⁵。これに米国のMD計画に対する不信感⁶や海軍の太平洋に対するアクセスが制約される可能性への危惧が加わったのがロシア側の提起する主要な懸念ということになる。

加えて興味深いのは、日本の主権に関する疑念が度々表明されていることである。プーチン大統領は、北方領土における米軍基地設置を日本が拒否できるのかを繰り返し疑問視し、2018年12月のマスコミ代表者との記者会見では「日本にどこまで主権があるのか分からない」とまで述べている。プーチン大統領は2017年、「ドイツは主権国家ではない」

と述べたことがあるが⁷、ロシアの秩序観においては安全保障を他国に依存する国は、安全保障を提供する大国（上位者）によって主権を制限されているという理解が根強い⁸。このような秩序観からするならば、日本が安全保障の基軸を日米安全保障条約に置いている限り、返還後の北方領土に米軍基地やMDシステムを含む戦闘部隊が展開する可能性は排除できないということに（ロシアの論理では）なろう。

しかも、プーチン大統領は、そのような密約が日米間に実際に存在しており、その内容を知っていると主張している。これは日本の外務省が作成した日米地位協定についての解説書「日米地位協定の考え方」を指すものと思われる。同文書は1973年に作成され、1983年に増補された機密文書であるが、琉球新報社がこの増補版を入手して2004年に出版した⁹。この文書では、日米地位協定第2条（施設・区域の提供と返還）第1項に関して、「我が国は施設・区域の提供に関する米側の個々のすべてに要求に応じる義務を有してはいない」としつつ、「関係地域の地方的特殊事情（例えば、適当な土地の欠如、環境保全のための特別な要請の存在、その他施設・区域の提供が当該地域に与える社会・経済的影響、日本側の財政負担との関係）により、現実に提供が困難な（中略）事情が存在しない場合にも我が国が米側の提供要求に同意しないことは安保条約において想定されていないと考えるべきである」と述べられている。さらにこの一文には、「このような考え方からすれば、例えば北方領土の返還の条件として『返還後の北方領土には施設・区域を設けない』との法的義務をあらかじめ一般的に日本側が負うようなことをソ連側と約することは、安保条約・地位協定上問題があるということになる」との注が付されている。ロシア側からすれば、北方領土の返還が米軍基地の設置を排除できない証拠、あるいはそのように主張する上での根拠ということになろう。

このようなロシア側の不信感に対して、日本側は、在日米軍はロシアに対して敵対的な存在ではないとの説明を繰り返しているほか¹⁰、在日米軍のマルティネス司令官も「現在、これらの島に戦力を置く可能性はない」と2019年1月に発言している¹¹。しかし、ロシア国営テレビのニュース番組「ベスチ・ニエジェーリ」はこのマルティネス司令官の発言を「ロシアが現時点では、アラスカにロシア軍を配備する計画はないと言っているようなもの」と一蹴するなど¹²、ロシアの不信感を払拭するには至っていない。

2. 北方領土の軍事的価値

では、以上のようなロシア側の不信感は、純粋に軍事的な観点から見てどのように解釈されるべきであろうか。特に北方領土への米軍基地展開の可能性は、ロシアの安全保障にどのような影響を及ぼすのであろうか。

この点については、そもそも北方領土駐留ロシア軍がどのような状況にあり、それらがロシアの軍事的構想の中でどのような位置付けにあるのかを考察する必要がある。

現在、ロシア軍東部軍管区は陸軍第68軍団（司令部：サハリン）の隷下に第18機関銃砲兵師団（18PulAD）を擁し、同師団を北方領土に展開させている。18PulADの司令部及び主力は択捉島の瀬石温泉（ロシア名：ガリヤーチエ・クリュチー）に置かれ、この他に国後島にも1個連隊を基幹とする部隊が駐留する。冷戦期には色丹島にも1個連隊が設置されていたが、ソ連崩壊後に撤退した。また、択捉島に以前から海軍の地对艦ミサイル部隊と航空宇宙軍のヘリコプター部隊がロシア本土から分遣されていたが、前者は2016年に

新型の3K55 バスチオン移動式地対艦ミサイル（射程300km）に装備更新された他、2018年夏頃にはSu-35S 戦闘機とSu-25 攻撃機少数が展開したことが衛星画像で確認できる¹³。北方領土の戦闘機部隊は1993年に撤退しており、25年ぶりの戦闘機配備ということになる。一方、国後島には海軍及び航空宇宙軍は配備されていなかったが、択捉島にバスチオンが配備されたのと同時期に3K60 バール地対艦ミサイル（射程130km）が配備された。老朽化した軍事インフラの代替や、新たに配備された兵器の格納施設の建設が進んでいることも公開情報や衛星画像から確認できる。

これらの北方領土駐留部隊は、北方領土を構成する島々自体を防衛する任務を負っていることももちろんながら、より広範な軍事戦略上の意義を有している。すなわち、北方領土を含めたクリル列島（北方領土と千島列島を併せたロシア側の地理的概念）の内側に広がるオホーツク海の防衛である。

オホーツク海はカムチャッカ半島に配備された弾道ミサイル原潜（SSBN）のパトロール海域とされており、北極海をパトロール海域とする北方艦隊のSSBN部隊と並んでロシアの核抑止力（特に第二撃能力）を担う存在である。ロシア海軍を構成する他の艦隊（バルト艦隊、黒海艦隊、カスピ小艦隊）にはSSBNは配備されていないことから、太平洋艦隊の戦略的意義は極めて高い。この意味では、北方領土駐留ロシア軍は島そのものを防衛するだけでなく、これを通じてオホーツク海全体を防衛する任務を帯びていると考えることができよう。

実際、第二次世界大戦において北方領土を占領したソ連軍は、1950年代に戦闘機部隊を除く大部分を一度撤退させている。ソ連軍が北方領土に地上部隊を再配備したのは1978年のことであるが、このタイミングはカムチャッカ半島にSSBNが配備されたのとほぼ同時期であり、核戦略とのリンクは明らかである。それゆえに冷戦期のオホーツク海は北極海と並んでソ連の「核要塞」（SSBNのパトロール海域周辺を自国の兵力によって固める態勢をいう）とも呼ばれたが、ロシアの軍事評論家アレクサンドル・ゴリツによれば、ロシアが正式に「核要塞」戦略を採用したのはソ連崩壊後の1992年のことであった¹⁴。この主張が正しければ、冷戦期に西側が観察していたソ連の「要塞」戦略はさほど明確なコンセプトではなく、むしろ冷戦後に採用されたものであったことになる。

ただ、「核要塞」のコンセプトがどの時点で採用されたものであるにせよ、ソ連崩壊後のロシアが見舞われた深刻な財政難は、このようなコンセプトを実現する能力を著しく制約した。クリル列島に配備された兵力の大部分や太平洋艦隊のSSBN部隊は長らく装備更新されることなく老朽化するに任された上、北方領土では反乱¹⁵、犯罪¹⁶、食糧不足¹⁷など、士気及び規律の低下を窺わせるニュースが度々報じられている。また、プーチン大統領は、2003年に軍部からカムチャッカ半島の原潜基地閉鎖を打診されたことを2012年の国防政策論文で明らかにしており¹⁸、オホーツク海の「核要塞」は放棄寸前の状況であったと言えよう。

しかし、2000年代後半以降、こうした状況には変化が生じ始める。2007年にスタートした「2015年までの国家軍備プログラム（GPV-2015）」や、その後継計画として策定された「2020年までの国家軍備プログラム（GPV-2020）」、「2027年までの国家軍備プログラム（GPV-2027）」によってロシア軍の装備近代化は大きく伸び始め、北方艦隊及び太平洋艦隊では新型の955型（ボレイ級）SSBNの配備が開始された。これに加えて2014年以降に

は対米関係の悪化によって核抑止力の意義が従来以上に高まり、これら新型SSBNを防衛するために北極及びオホーツク海の「核要塞」の再構築が重点課題となっていく¹⁹。具体的には、中国が南シナ海で展開しているのと同様の接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力の構築が両海域で進むようになったのであり、北方領土における前述の軍事力近代化も（純軍事的には）その一環として位置づけることができる。

3. ロシアの懸念を再検討する

このように、北方領土は核抑止という最上位の軍事戦略と密接な関連性を有する地域であり、これについてロシアが安全保障上の懸念を表明することには一定の軍事的合理性を認めなければならぬ。

ただし、このような懸念が対日交渉において実際にどの程度の影響を有するファクターであるのかは別途検討を要する。この点を、純軍事的側面、二国間交渉戦術としての側面、よりグローバルな側面に分けて検討してみよう。

純軍事的に言えば、北方領土の引き渡しは極めて好ましくないことは明らかであろう。それは有事にロシアの核抑止力を脆弱化させるものであり、特に国後・択捉両島の引き渡しは大きな危険性を孕む。現状で配備されているA2/ADアセットを放棄せねばならないばかりか、かなり大規模な日米の軍事的アセットの展開が可能となるためである。色丹島及び歯舞群島にはロシア軍が配備されておらず、地積の小ささから日米の大規模な軍事的アセットの展開も困難であるが、電波傍受施設や水中聴音システムの展開、上空における偵察機の飛行といった可能性を考慮すれば、軍事的にはロシア側が確保しておくに越したことはない。

ただし、以上は純軍事の論理であって、これをロシア側の示す政治的態度の根本原因であるとみなす理由はない。経済や外交といったその他のファクターを総合的に考慮してメリットが上回ると判断されれば、軍事の論理では好ましくない決定であっても採用するのが政治の論理である。2001年の米国同時多発テロ事件に際し、プーチン政権が中央アジアへの米軍展開を認めた事例や、サンクトペテルブルグから目と鼻の先にあるバルト三国のNATO加盟を認めた事例などは、ロシアにおいても時として政治の論理が軍事の論理を上書きしうることを示している。

したがって、ロシア側が軍事の論理を前面に押し立ててくることは、文字通りに解釈されるべきではない。ロシアの軍部が抱えている懸念には偽りが無いのであるとしても、そのような懸念がロシア側のレバレッジとして利用されている可能性は（立証することは困難であるが）常に留意されるべきである。

さらにロシア側の提起する懸念には、純軍事的な根拠の乏しいものもある。前述した、日韓のMD計画（日本のイージス・アショア計画及び韓国へのTHAAD配備）を北方領土と結びつける言説などはその典型であろう。すでに述べたように、オホーツク海は対米核抑止力の基盤としての意義を有するが、この場合、オホーツク海から発射される潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）は北回りの大圏航路を取るため、日本や、まして韓国のMDシステムは全く無力である。これはロシアの内陸部から発射される大陸間弾道ミサイル（ICBM）についても同様であって、日韓のMDがロシアの核抑止力を脅かすという議論は全く妥当しない。唯一考えられるシナリオは、MDシステムを搭載した日米のイージス艦

がオホーツク海や北太平洋に展開する場合であるが、ロシアの戦略核戦力は大規模かつ重層的なものであり、少数のイージス艦で無力化できるようなものではない²⁰。

第三に、よりグローバルな側面、言い換えるならば対米関係上の側面からも検討が必要とされる。ワルシャワ条約機構解体後に旧加盟国が NATO に加盟し、米軍基地が設置された歴史的経緯は、ロシア側にとって「裏切り」と映った。前世紀から続くこうしたロシアの対米不信を考えるならば、北方領土を巡る安全保障上の懸念は、単に日露二国間のそれに留まらず、よりグローバルな米露関係の影響を受けたものと考えられよう。この意味では、過去数年間の劇的な米露関係の悪化は日露交渉を強く制約する要因であると言える²¹。

おわりに

まとめるならば、北方領土に関してロシアが繰り返し表明してきた安全保障上の懸念とは、純軍事の論理、交渉上の打算、対米不信といったものが複雑に交錯する上に成り立っているものであり、これを解きほぐすことは容易ではない。

このうち純軍事の論理に関していえば、返還後の北方領土に日米側の何らかの兵力配備制限を設けること、査察や通告といった信頼醸成措置を実施することは一定の有効性を持つであろうし、実務上も不可能ではないと思われる。また、こうした措置はロシアが交渉戦術として持ち出す「安全保障上の懸念」を一定程度（あくまでも「一定程度」という但し書きを付した上であるが）無効化する働きも期待しうる。

他方で、ロシアの抜きがたい対米不信と、その米国によって「主権を制限された国」として日本を見なす態度とを転換することは、短期的にも長期的にも困難であろう。少なくとも、ロシアの安全保障上の懸念さえ緩和してやれば北方領土交渉が大きく進展するという幻想は抱くべきではないし、米国のコミットメントなしに日露間の実務的措置のみによってロシアの懸念を払拭することは望みがたいであろう。この意味では、8項目の経済協力と北方領土での共同経済活動を柱として安倍政権が掲げた「新しいアプローチ」は、本稿で述べたどのような意味においても安全保障に関する視点が欠けていたと言わざるを得ない。

また、本稿では詳しく扱わなかったが、「中国の脅威」を念頭にロシアとの連携を強化するという構想にも疑問符をつけざるを得ない。「中国の脅威に日露が共同対処することも念頭にある」という、自民党の河井克行総裁外交特別補佐の発言²²に見られるように、安倍政権の対露外交の背後には常に中国への脅威認識が存在してきた。これは、日本が感じているのと同様の対中脅威認識をロシアもまた感じている筈であるという前提に立つものであるが、ロシア側の言説を見る限り、このような前提は現実に妥当していない。例えば、ロシアが日米の対中包囲網に引き込まれることは中露の戦略的パートナーシップに基づく関係を破壊するものであって無益であるという、ヴィクトル・クジミンコフ（ロシア科学アカデミー極東研究所の日本専門家として知られる）の見解²³はその好例であろう。ロシアきっての中国専門家として知られるアレクサンドル・ガブーエフも日本の対露外交に中国ファクターが存在することを認めつつ、ロシアが北方領土を引き渡す意思は乏しいと指摘する²⁴。

もちろん、ロシアを対中包囲網の一員とするようなハード・balancingはもとより困難であることが予想され、安倍政権としてもこの点は認識している筈である。では、中露

の過度の接近を抑止するといった、ソフト・balancingはどうか。この点についても、見通しは暗いというのが筆者の見解である。現在のロシアにとって中国は二国間ベースで最大の経済的パートナーとなりつつあり、政治的にも権威主義的な統治体制の正統性という根本的な価値観を共有する関係となりつつある。軍事面では（つまり軍事の論理では）依然として中国に対する脅威認識は存在すると見られるが、2018年9月の「ヴォストーク2018」演習に中国を参加させたことに代表されるように、少なくとも表立って敵対的な関係を顕在化させない政治の論理がこれを上書きしている。

以上のような日露のすれ違いを乗り越えて北方領土問題を解決に導くことができるのか否かは、筆者の力量を超える問いであり、したがって本稿ではこの点について論じなかった。しかし、明らかなことは、ロシアの繰り返す「安全保障上の懸念」とはテクニカルな軍事的懸念をその一部に含みつつもイコールではないという点である。求められるのは軍事の論理を包含した政治の論理なのであり、このような観点を踏まえた上で今後の日露交渉が実りのある展開を迎えることを期待したい。

— 注 —

- 1 「訪日に先立ってプーチン大統領が日本テレビと読売新聞の取材に応じた」『大使館ニュース』2016年12月13日 <<https://tokyo.mid.ru/web/tokyo-ja/-/2016-12-13->>
- 2 *Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-японских переговоров*, 2016.12.16. <<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/53474>>
- 3 *Встреча с руководителями международных информационных агентств*, 2017.6.1. <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/54650>>
- 4 *Большая пресс-конференция Владимира Путина*, 2018.12.20. <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/59455>>
- 5 「訪日前、強硬姿勢でクギ プーチン氏」『朝日新聞』2016年12月14日
- 6 2017年6月のプーチン大統領の発言後、在日ロシア大使館武官室は自衛隊関係者や報道機関を招いた説明会を行い、MD計画がロシアの核抑止に及ぼす悪影響についてCGを用いた異例のプレゼンテーションを行った。
- 7 “Путин объяснил обидой слова Меркель о судьбе Европы,” *РБК*, 2017.6.2.
- 8 この点については以下の拙稿を参照。小泉悠「ロシアの秩序観 — 「主権」と「勢力圏」を手掛かりとして—」『国際安全保障』第45巻第4号（2018年3月）、32-47頁
- 9 『外務省機密文書 日米地位協定の考え方 増補版』琉球新報社、2004年、30-31頁。
- 10 テレビ朝日のインタビューに対する安倍首相の発言。「在日米軍「敵対的でない」と首相 ロシア大統領に説明」『時事通信』2019年1月1日
- 11 「北方領土に基地」否定『朝日新聞』2019年1月10日
- 12 「ロシア、安倍首相は「無神経」」『47NEWS』2019年1月15日
- 13 このうち、Su-35Sの展開についてはサハリンの地元紙によって報じられているが（“Истребители Су-35С заступили на боевое дежурство в аэропорту Ясный,” *SAKHALIN INFO*, 2018.8.3.）、Su-25については公開情報が見られない。また、同じく衛星画像による分析では、Su-25は冬を前に撤退したと見られるが、2019年春以降に再展開する可能性が高い。今後、配備が恒久的なものとなるか、あるいはより大規模な配備となるかどうか、飛行場の支援施設の整備状況が注目されよう。
- 14 Alexandr Golts, “The Arctic: A Clash of Interests or Clash of Ambitions,” Stephen J. Blank ed., *Russia in the Arctic*, Strategic Studies Institute, 2011, pp.53-54.
- 15 “Медведев бряцает словами,” *Свободная пресса*, 2011.2.16.
- 16 “На Курилах сослуживцы убили солдата лопатой,” *Газета*, 2006.2.22.
- 17 “Прокуратура проверяет информацию о голодающих солдатах на Курилах,” *РИА Новости*, 2013.2.6.

- 18 Владимир Путин, “Быть сильными: гарантии национальной безопасности для России,” *Российская газета*, 2012.2.20.
- 19 これについては地球温暖化によって「核要塞」を覆っていた氷の減少が顕著となったことも大きく影響している。詳しくは以下を参照。小泉悠「北極圏の軍事化をめぐるパラドックス - ロシアの核戦略を中心に -」川名晋史編『共振する国際政治学と地域研究：基地、紛争、秩序』勁草書房、2019年、85-102頁。
- 20 例えば元戦略ロケット軍司令官を務め、現在もロシア有数の核戦略家として知られるドヴォルキンらの試算によれば、米国の武装解除攻撃によってICBMの80%とSSBNの50%を壊滅させられ、報復攻撃が100発の迎撃ミサイルによる迎撃を受けたとしても、450発程度の戦略核弾頭を米本土に到達させることができるとされている。Владимир Пырьев, Владимир Дворкин, “Программа США/НАТО и стратегическая стабильность,” Алексей Арбатов, Владимир Дворкин ред., *Противоракетная оборона: Противостояние или сотрудничество?* Московский центр Карнеги, 2012, pp.173-191. ドヴォルキンはこの書籍に収録された別の単著論文において、上昇速度の遅い液体燃料型SLBMであれば将来型の迎撃ミサイルによる迎撃を受ける可能性があるとしているものの（Владимир Дворкин, “Перспектив противоракетного сотрудничества США/НАТО и России,” *ibid.*, pp.197-198.）、前述の955型が装備するSLBMは固体燃料型のR-30ブローラーであるから、やはり北方領土を巡るロシアの言説は該当しない。
- 21 旧ワルシャワ条約機構加盟諸国のNATO加盟と北方領土を対比する議論としては、鶴岡の以下の論考がある。鶴岡路人「返還後の北方領土への米軍駐留をめぐる論点——ドイツ統一とNATO拡大の事例から考える（1）」『国際情報ネットワーク分析IINA』2018年12月14日。<<https://www.spf.org/iina/articles/tsuruoka-europe-uspre1.html?fbclid=IwAR3hms1AWbojdpRYdI3wsg0Uy90dmM1spaMEEqTZAAtBgVzb398m7xilRw24>>
- 22 「日露平和条約交渉、中国の脅威念頭 自民総裁外交特別補佐・河井克行氏」『産経新聞』2019年1月9日
- 23 Виктор Кузьминков, “Японский клин,” *Известия*, 2019.1.11.
- 24 “Japan Objects to Russian Military Construction on Disputed Islands,” *Wall Street Journal*, 2018.12.18.

第9章 日ロ平和条約交渉の経緯と今後の展望*

伏田 寛範

はじめに

2018年9月12日、恒例となったウラジオストクでの東方経済フォーラムにおいてウラジーミル・プーチン大統領は驚きの提案をした。「一切の前提条件なしで、年内に平和条約を結ぼう」¹。このプーチン提案そのものを日本側が受け入れることはなかったが、昨年以來立て続けに行なわれている日ロ交渉のきっかけとなった。同年11月14日にはシンガポールで日ロ首脳会談が開催され、会談後、安倍首相は1956年に調印された「日ソ共同宣言」を基礎として平和条約交渉を加速化させることでプーチン大統領と合意したと発表した。その後も日ロ両首脳は3か月連続で会談を実施し、2019年1月22日、安倍首相・プーチン大統領にとっては25回目となる日ロ首脳会談が開催された。この会談後の共同記者会見において安倍首相とプーチン大統領は、領土問題については相互に受け入れ可能な解決を目指すことを強調し、経済分野を中心に日ロ間の協力関係を一層深めてゆく考えを示している。本稿ではこれまでの日ロ交渉を振り返りつつ、今後の交渉において争点となるであろうポイントをいくつか指摘したい。

1. 日ロ間の領土問題発生経緯

戦後70年以上も経つにもかかわらず、日本とロシアとの間で平和条約が締結されていない最大の理由は、両国間に横たわる領土問題が解決していないことにある。まずは日本とロシアとの間の領土問題が発生した経緯についてごく簡単に振り返っておこう。

日本とロシアとの間で領土問題が発生する原因となったのは第二次世界大戦末期のソ連の対日参戦である。ヨーロッパ戦線の帰趨が明らかになりつつあった1945年2月、アメリカ、イギリス、ソ連の3か国はヤルタ協定を結び、ソ連は日露戦争で失ったサハリン（樺太）の南半分と千島列島²を獲得することを条件に、ドイツ降伏後2～3カ月のうちに日本と開戦することを取り決めた。さらに同年7月には米英ソ3か国はポツダムで会談を行ない、米英中3か国（同年8月8日にソ連も参加）の連名によるポツダム宣言を発し、日本に降伏を勧告した。しかし、日本はポツダム宣言を黙殺したため、同年8月8日、ソ連は当時まだ有効であった日ソ中立条約を無視して対日宣戦を布告し、翌9日から満州や千島列島への侵攻を開始した。日本のポツダム宣言受諾後もソ連は攻撃を続け、8月28日から9月5日までの間に北方四島も含む千島列島を占領³し、翌1946年2月には自国領に「編入」した。こうして今日まで続く北方領土問題のきっかけが生じた。

2. 平和条約交渉の歩み（ソ連時代）

第二次世界大戦の戦後処理の過程で日ソ間の領土問題はさらに複雑なものとなった。ポツダム宣言では、戦後の日本の領土は本州、北海道、四国、九州と連合国が決める諸小島に限定されると定められたが、当の連合国（米英ソ）の間でどの島を日本領とするのかについて意見を一致させることができなかつたのである。1951年、冷戦のさなかに開催されたサンフランシスコ講和会議において、日本は朝鮮半島、台湾、澎湖諸島、千島列島、南

樺太、新南群島（南沙諸島）に対する一切の権利を放棄した。同会議の席上、アメリカ代表は歯舞群島は日本が放棄した千島列島には含まれないと主張したが、ソ連はこれに強く反発し、また自国の講和条約修正案が受け入れられなかったことを理由に、米英の主導によって作成された条約案への調印を拒否した。こうして日本が放棄した千島列島の範囲とそれがどこに引き渡されるかについてはあいまいとされてしまった⁴。

サンフランシスコ講和条約の締結により日本と連合国との戦争状態が終結し、西側諸国との国交が回復したが、同条約への調印を拒否したソ連をはじめとする社会主義国との国交回復は未解決のままとされ、個別に交渉してゆくこととなった。スターリンの死後の「米ソ雪解け」を背景に、日本政府はソ連との国交回復のための交渉に着手し、1956年10月に「日ソ共同宣言」に調印した。周知のとおり、同宣言では平和条約の締結後歯舞・色丹の2島を日本側に引き渡すことは明記されたが、択捉・国後の扱いについては何も言及されていない。それでもシベリア抑留者の早期帰還を望んだ日本政府はソ連との国交回復を優先した。こうして「日ソ共同宣言」の調印後、日本側は1855年の日魯通好条約以来、常に日本領であった択捉・国後もふくめた4島の返還を求めて、ソ連との平和条約交渉を進めることとなった。

他方、ソ連（ロシア）側は、1960年の日米安保条約の改定を日本による「日ソ共同宣言」の履行義務違反だと非難し、日本領土からの全外国軍隊の撤退なしに歯舞・色丹の引き渡しには応じられないと一方的に通告した。このソ連側の通告に対し、日本政府はすぐさま「日ソ共同宣言」は両国の立法府で批准された正式の国際文書であり、日ソ両国はその履行義務を負っていること、また、そもそも「日ソ共同宣言」が調印された時点でもアメリカ軍は駐留しており、ソ連側もそのことを認めていたと反論した⁵。こうした日本側の反論にもかかわらず、ソ連は1991年4月のゴルバチョフ大統領の訪日まで、日ソ間に領土問題は存在しないとの態度をとり続けた⁶。

3. 平和条約交渉の歩み—エリツィン政権時代（1992～2000年）

ソ連が崩壊した1991年の4月、ミハイル・ゴルバチョフ大統領の訪日にあわせて日ソ共同声明が発表された。同声明では北方四島の名前が具体的に示され、日ソ間に領土画定期間が存在することをソ連側が初めて文書で認めたという意味で日ソ交渉の大きな転換点となった。しかし、同年12月にソ連は崩壊し、平和条約締結交渉はソ連の後継国となったロシアに引き継がれることになった。

ソ連崩壊後の日ソ交渉の大前提となったのは、1993年10月のボリス・エリツィン大統領訪日時に署名された「東京宣言」である。「東京宣言」では、日ソ間の係争地は択捉・国後・歯舞・色丹の4島であることが明記され、法と正義に基づき北方四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結する方針が示された。日ソ共同宣言では言及されなかった択捉・国後についても領土交渉の対象となっていることをロシア側も認めたという点で、「東京宣言」は日本にとって大きな成果であった。なお、少し先取りして言えば、プーチン政権以降、日ソ平和条約交渉はこの「東京宣言」の扱いを巡って両国の激しい綱引きが繰り返されることになる。

ソ連の負の遺産を清算することを最優先に掲げていたエリツィン政権は、外交面では西側諸国との協調路線をとり、市場経済化などの改革への支援を取り付けようとした。アメ

リカに次ぐ経済大国であった日本からも支援を取り付けるためにも、日本との関係改善（ひいては平和条約の締結）が重視されるようになった。「東京宣言」後、日ロ両国の首脳はクラスノヤルスク（1997年11月）、川奈（1998年4月）、モスクワ（1998年11月）と会談を重ね、その都度、「東京宣言」で示された四島の帰属問題を解決し、平和条約を締結する方針を確認してきた⁷。

4. 平和条約交渉の歩み—プーチン政権時代（2000年～）

2000年9月、プーチン大統領が初来日した。その際、平和条約問題に関する両国首脳の声明が発表され、（1956年の「日ソ共同宣言」や1993年の「東京宣言」も含む）これまでの全ての諸合意に立脚して、四島の帰属の問題を解決することにより平和条約を策定するための交渉を継続することが確認された⁸。なお、この時プーチン自身は「日ソ共同宣言」の有効性を認める発言をしており、今日ロシア側の主張する「日ソ共同宣言」に基づき問題の解決を目指すべきだという議論の根拠となっている。また、ロシア側は「東京宣言」の有効性も明示的に認めてきた。たとえば、2001年3月のイルクーツクでの首脳会談では、1956年の「日ソ共同宣言」を交渉プロセスの出発点と位置付け、その法的有効性を文書で確認し、その上で「東京宣言」に基づいて四島の帰属の問題を解決して平和条約を締結することを再確認する声明が出され、2003年1月の小泉首相の訪口時に発表された「日ロ行動計画」においても「日ソ共同宣言」「東京宣言」「イルクーツク声明」の3文書が具体的に列挙され、これらが今後の平和条約交渉の基礎となることが明記されている。

他方、時間が下るにつれプーチン政権は「東京宣言」の有効性を明示的には認めようとはしない姿勢を見せだしている。先に挙げた2003年の小泉首相訪口以降、日ロ両国による声明等で「東京宣言」が明示されることはなくなった。たとえば、2013年の安倍首相の訪口時には、小泉政権時の「2003年の共同声明及び行動計画」に言及されているものの、「東京宣言」への直接的な言及はない⁹。さらに、2016年のプーチン大統領訪日時に発表されたプレス向け声明では、「択捉島、国後島、色丹島及び歯舞群島における日本とロシアによる共同経済活動に関する協議を開始することが、平和条約締結に向けた重要な一歩になり得る」¹⁰と日ロ双方が理解したと書かれるにとどまり、「東京宣言」やその有効性を認めた過去の文書への言及はなくなっている。

このように近年の日ロ両国による声明等を見ると、ロシア側が「東京宣言」の有効性を簡単には認めようとしていないとかがうことができるだろう。ロシア側からしてみれば、「東京宣言」はロシアの国力が圧倒的に弱かった時期に署名されたものであり、必要以上に日本に譲歩した内容になっていると見えているのだろう。「強いロシア」の再建をスローガンに掲げてきたプーチン政権にとってみれば、「弱いロシア」時代の負の遺産を是正したいという動機があるように思われる。2000年代半ば以降、急速な経済成長を背景に自国の国力に自信をつけたプーチン政権は、2007年の「ミュンヘン演説」¹¹にあらわされるように欧米に対し強硬な姿勢をとることが目立つようになってゆくが、対日政策においてもロシア側の「原則論」（たとえば、日本側が第二次世界大戦の結果、北方四島がソ連・ロシアの帰属に移ったことを受け入れることが日ロ平和条約交渉の出発点である、といったような言説）を声高に主張するようになっていったと言えるだろう。

5. 今後の日ロ平和条約交渉のポイント

ここ最近、ロシア側は日本側をけん制するような発言を繰り返している¹²。たとえば、2017年6月、プーチン大統領は、北方領土の「引き渡し」後に「米軍基地やミサイル防衛システムが設置されることは絶対に受け入れられない」と主張し、さらに2018年11月のシンガポールでの日ロ首脳会談の後には、日ソ共同宣言で明記された歯舞・色丹の2島の引き渡しの義務を認めつつも、引き渡した後の「島の主権が（日本とロシアの）どちらかになるかは書かれていない」と発言している¹³。ラブロフ外相も、先日の日ロ外相会談（2019年1月14日）において「ロシアの南クリル（北方領土のロシア側呼称）での主権を含め、日本側が第二次世界大戦の結果を認めることが（平和条約交渉の）第一歩だ」と述べている¹⁴。

こうした発言を踏まえると、ロシア側は平和条約交渉を進めるにあたって、①第二次世界大戦の結果、北方四島を含む千島列島の主権は日本からロシアに移ったという歴史認識を日本も共有すべきである、②平和条約締結後、引き渡されるのは歯舞・色丹の2島のみである。その際、引き渡しの様態（日本には施政権のみを認めるなど）については今後の検討課題である、③引き渡された後の島に米軍基地やミサイル防衛システムを配備してはならない、といった「条件」をつけてきていると理解することができる¹⁵。

このようなロシア側の「条件」は一見、強硬で厳しいもののように感じられるが、ソ連時代を通じてロシア側が主張してきたことの繰り返しであり、日本との対話を拒むものではないことを理解し、冷静に対応することが求められる。上記①～③について、簡単に触れておこう。

①については、戦後長らく領土問題が存在することを主張してきた日本側の論拠を根本から覆すもので、日本政府はとうてい認めることはできないだろう。ロシア側もそのことは十分に理解しているだろうが、ハードルを上げて交渉を有利に進めたいということなのであろう。②については、共同宣言の文言を素直に読めば、島の「引き渡し」の際には主権が日本側に移ると捉えるのが自然であり、ロシア側の言い分は無理筋に近いと言える。ただし、日本政府は1991年の「日ソ共同声明」以来、「北方領土の日本への帰属が確認されるのであれば、実際の返還の時期及び態様については、柔軟に対応する」との方針を堅持しており、プーチン大統領の指摘する島の「引き渡しの様態」については折り合える余地がなくはないのかもしれない。③については、近年ロシア側が繰り返し懸念を表明しているものである¹⁶。とりわけ、クリミア編入以降、米ロの対立が深刻化するなかで、ロシア側はこれまで以上に安全保障に敏感になっている。ソ連崩壊後、西側諸国がNATOを拡大しないと「約束した」にもかかわらず、その約束が反故にされ、NATOの東方拡大を阻止できなかったと受け止めているロシア¹⁷にとってみれば、歯舞・色丹両島に在日米軍が展開しないことを拘束力のある形で日本側が保証することが不可欠であると考えているのであろう。この点に関しロシア側の要求を日本がそのまま受け入れることは困難であろうが、今後、日ロ相互が信頼醸成してゆくなかで、ロシア側の懸念を解きほぐすことは可能となるかもしれない。同時に、米ロ関係およびロシアがくさびを打ち込みたいと考えている日米同盟のありよう¹⁸もまた、この問題の解決に影響を及ぼすことに留意する必要があるだろう。

おわりに

安倍首相とプーチン大統領は、日本とロシアの間に平和条約が締結されていないことはきわめて不自然な状態だと繰り返し訴えてきた¹⁹。とりわけ「戦後レジームからの脱却」を掲げる安倍政権にとってみれば、平和条約の締結（とそれに伴う国境の確定）は日ロ間の戦後を総決算するという意味で政権最重要の課題のひとつに位置づけられている。プーチン大統領にとってみても、日本との平和条約の締結は、クリミアの帰属をめぐる争うウクライナを除けば、隣国との国境問題を全て解決することにつながるという意味で歴史的な業績となりうる。また、G7の一員である日本との関係が改善することによって、言い方を変えれば、日本を突破口に今日袋小路に陥った西側との関係改善を進める可能性が開けるという意味でも大きな業績となりうる。こうした日ロ両首脳の政治的リーダーシップが近年の日ロ関係を牽引してきたと言えるだろう。

他方、前節でみたロシア側の「条件」に加え、日ロ両国の世論の動向²⁰次第で見通しは必ずしも楽観できない。ロシア側では11月のシンガポールでの日ロ首脳会談後、平和条約締結後の北方領土の引き渡しに反対する集会が相次いで開かれ²¹、日本側でも世論調査によれば、「2島だけの返還」や「領土問題が解決する前に平和条約を締結すること」には慎重な意見が多い²²。今後、日ロ両国政府は、領土問題の解決と不可分である平和条約を締結することにより、両国の関係がどのように変化し、また両国がどのように協力してゆくことになるのかの青写真を丁寧に説明してゆく必要があるだろう。

— 注 —

* 本稿は、日本国際問題研究所のHPに掲載された「日ロ平和条約交渉－これまでの経緯と今後の交渉のポイント」『国問研戦略コメント No.7』（http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=326）に加筆したものである。

¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/58537>

² 1855年の日魯通好条約により択捉島とウルップ島の間の日ロ間の国境線が引かれ、1875年の樺太千島交換条約により最北の占守島までが日本領となっていた。

³ 歯舞群島の占領は、日本の正式な降伏後である1945年9月5日に完了した。（原貴美恵「北方領土問題とサンフランシスコ体制」五百旗頭真・下斗米伸夫・A.V.トルクノフ・D.V.ストレリツォフ編『日ロ関係史－パラレル・ヒストリーの挑戦』東京大学出版会、2015年、625ページ）

⁴ 当初、米英共同（実際は米国主導）によって作成された対日講和条約草案は、日本の領土は厳格に規定され、個々の島々の帰属先も明記されていたが、実際に締結された条約では「条文は「シンプル」になり、諸々の問題が曖昧にされていた」。（原、前掲書、627～8ページ）

⁵ 1960年1月27日に出された対日覚書。抄訳は内閣府HP（<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryu/pdf/gaikou19.pdf>）で確認することができる。また、日本側の反論である「日本政府の対ソ覚書（抄）」も内閣府HP（<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryu/pdf/gaikou20.pdf>）で確認することができる。

⁶ 翌1961年9月に出された対日書簡のなかで、ソ連は（日ソ間の）領土問題は解決済みとの立場を表明した。その後もソ連は日ソ間に領土問題が存在しないと折に触れて主張してきた。たとえば、1981年1月20日、ソ連は「北方領土の日」の設定に関して口頭声明（<https://www8.cao.go.jp/hoppo/shiryu/pdf/gaikou26.pdf>）を発表し、そのなかでも「ソ日関係にはいかなる領土問題も存在しない」と主張した。

⁷ 「日ソ・日露間の平和条約締結交渉」外務省HP（https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/hoppo/hoppo_rekishi.html）

⁸ 同上。

⁹ この時に言及された「2003年の共同声明及び行動計画」において、日ロ関係を規定する主な外交文書

- として「東京宣言」が明記されているため、間接的にはロシア側も「東京宣言」の有効性を認めていると言うことはできる。「日ロ行動計画」の全文については、外務省 HP (https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/russia/kodo_0301.html) を参照されたい。
- 10 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000212165.pdf>
 - 11 <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>
 - 12 ロシアの著名な政治学者フョードル・ルキヤノフは、ロシア側の一連のけん制と受け取れる発言の背景には、日本の世論に北方領土問題での妥協はやむなしとの空気を作り出そうとする意図があると指摘している。Лукьянов Ф. (2019) Без спешки и резких поворотов, Российская газета, 22 января 2019 (<https://rg.ru/2019/01/22/lukianov-iaponiia-dlia-rossii-vazhna-kak-element-dolgosrochnogo-balansa-v-azii.html>)
 - 13 『東京新聞』2018年11月18日付 (<http://www.tokyo-np.co.jp/article/politics/list/201811/CK2018111802000132.html>)
 - 14 『毎日新聞』2019年1月14日付 (<https://mainichi.jp/articles/20190114/k00/00m/010/198000c>)
 - 15 ミハイル・ガルージン駐日ロシア大使も繰り返し同様の発言を行なっている。2019年2月13日付でインタファクス通信によるインタビュー (<https://www.interfax.ru/interview/650394>) や2019年2月18日に行なわれた北海道新聞東京懇話会での講演 (<https://www.hokkaido-np.co.jp/article/277980>) を参照されたい。
 - 16 小泉悠は、軍事的な観点からは返還後の北方領土に日本がミサイル防衛システムを配備する意味はほとんどないと指摘している。詳しくは本書第8章「軍事面から見た日露平和条約交渉—「軍事の論理」と「政治の論理」の狭間で」を参照されたい。
 - 17 このようなロシア側の受け止めについては、タス通信による NATO 拡大についての解説記事 (<https://tass.ru/info/4319661>) が参考になる。
 - 18 2019年3月15日付ロシア紙『コメルサント』が報じるところによると、ロシア産業企業家同盟(ПСИП)の総会に出席したプーチン大統領は非公式会談の場で、平和条約交渉のテンポが失われたと述べ、交渉を進めるためにはまず日本側が日米安保条約から離脱する必要があるとこれまで以上に踏み込んだ発言をした。(<https://www.kommersant.ru/doc/3909991>)
 - 19 2019年1月に開催されたダボス会議の場でも安倍首相は同様の発言をしており、ロシアでも広く伝えられている。(<https://www.kommersant.ru/doc/3861165>) また、2019年2月20日に行われた年次教書演説においてプーチン大統領は、日本との政治対話と経済協力を発展させ、平和条約締結のための日ロ双方が受け入れ可能な条件を一緒に見出す意向であることを表明している。(<http://kremlin.ru/events/president/news/59863>)
 - 20 2019年2月11～17日に全ロシア世論調査センターが北方四島の住民を対象に実施した調査によれば、回答者の96%が日本に南クリルの島々を引き渡してはならないと回答した。(<https://www.kommersant.ru/doc/3889053>) 他方、ロシア人の日本への好感度は高い。レヴァダセンターが2018年11月22～28日にかけて行なった世論調査によれば、日本を好意的に見る人は回答者の61%で、2017年12月時点の48%から大幅に上昇している。(<https://www.rbc.ru/newspaper/2018/11/30/5bffd8159a7947275a098fc7>)
 - 21 首都モスクワでも2019年1月の日ロ首脳会談を控え、数百人規模の反対集会が開かれた。(<https://this.kiji.is/459711437188383841>)
 - 22 日本経済新聞社による2018年11月23～25日にかけての世論調査では、「2島だけの返還」への賛成はわずか5%で、最も多かった回答は「2島をまず先に返還すべきだ」という意見であった。また、「領土問題が解決する前に平和条約を結ぶこと」に賛成は43%、反対は45%であった。『日本経済新聞』2018年11月26日付朝刊。

