

## 序章 ポスト・プーチン時代を見据え動き出した 2020 年のロシア

伏田 寛範

### 1. 研究会概要

3 期目プーチン政権の任期満了を 1 年後に控えた 2017（平成 29）年 4 月、当研究所は「ポスト・プーチンのロシアの展望」と題する研究会を組織し、以来、3 か年にわたる調査研究活動を行ってきた。2000 年より 20 年間にわたって権力の座にあるプーチン大統領によって築き上げられてきた今日のロシアの政治体制（「プーチンのロシア」）とその内外政策の方向性を明らかにし、さらにはその政治的展望を総合的に分析することを課題としてきた。この課題に取り組むため、下斗米伸夫（法政大学名誉教授・神奈川大学特別招聘教授）を主査とし、以下、溝口修平（法政大学法学部教授）、堀内賢志（静岡県立大学国際関係学部准教授）、原田大輔（石油天然ガス・金属鉱物資源機構）、小林昭菜（多摩大学専任講師）、金野雄五（みずほ総研上席主任エコノミスト）、山添博史（防衛研究所主任研究官）、小泉悠（東京大学先端科学技術研究センター特任助教）、伏田寛範（日本国際問題研究所研究員）といった中堅・若手研究者を中心に内政・外交・安全保障の専門家からなる調査チームを組織した。本報告書は 3 か年にわたる調査研究活動の最終報告書である。

### 2. ポスト・プーチン時代を見据え動き出した 2020 年のロシア

2018 年 3 月の大統領選挙で圧勝したプーチン大統領は、同年 5 月に通算 4 期目となる新政権を発足させた。憲法の規定により大統領の連続 3 選が禁止されていることから、この 4 期目はプーチンにとって最後の任期であり、6 年の任期を満了する 2024 年をもって大統領を退任することが既定路線とみられてきた。4 期目政権はその発足時からおのずと任期満了を迎える 2024 年以後を見据えたものとならざるを得ず、いつどのような形でプーチン後に向けての動きが現れるのかが、国内外のロシア・ウォッチャーの関心の的となっていた。実際、4 期目をスタートさせた 2018 年以降、年金改革をきっかけとする支持率の急落や、欧米との対峙も辞さない「強い指導者」像が国民の間で飽きられつつあるといった世論調査結果を受け、プーチン政権の中でも一定の改革の必要性が議論されるようになっており、体制変革の萌芽はすでに現れつつあったといえるだろう<sup>1</sup>。

そうした中、2020 年に入りポスト・プーチンに向けての動きは加速する。2020 年 1 月 15 日、プーチン大統領は議会教書演説で、憲法改正の必要性を訴え、その数時間後、メドベージェフ内閣は総辞職した。新たな首相には長年連邦税務局長官を務めたミシュースチンが就任し、新閣僚人事は 4 期目プーチン政権の目玉政策である「ナショナルプロジェクト」の遂行を強く意識した布陣となった。この意味において、ミシュースチン自身はプーチンから与えられた課題をこなすための「技術的な」首相であって、プーチンの後継者とはみなせないだろうとの見方がロシア・マスコミでは主流のようだ<sup>2</sup>。ポスト・プーチンのロシアのあり方を規定することになるという点で、より多くの注目を集めているのがプーチンの改憲イニシアチブである。その内容は多岐にわたるが、ここではポスト・プーチンのロシアの政治体制に影響をもたらさうるものに絞って取り上げよう。

ひとつ目は、大統領の諮問機関として設置された国家評議会を憲法の中に明記すること

により、国家評議会の役割と地位を明確化することである。国家評議会は内外政策の基本方針を定めることになる。二つ目は議会の権限の強化である。首相の任命にあたって、これまでは議会は大統領から提示された候補者に同意するのみであったが、改憲後は、議会は首相候補を承認し、首相が提示した副首相以下閣僚（国防・治安・司法・外交関係以外の閣僚）の人事についても承認することになる。大統領は議会によって承認された閣僚候補を任命することになる。三つ目は大統領の再選規定の変更である。これまで大統領任期は「連続 2 期まで」とされたが、プーチンは「連続」を削除し「2 期まで」とすることを提案した。これらの改正を行うことによって、2024 年に迎える第 4 期目の任期満了後のプーチンの身の振り方として、(1) 国家評議会議長となり院政を敷く、(2) 2008～12 年の時のように首相に返り咲く、(3) 下院議長となる、といったオプションがあると見られていた。

だが、こうした大方の予想を裏切るようなイニシアチブが提起されることになる。2020 年 3 月 10 日、下院第二読会で与党統一ロシアのテレシコワ議員が、大統領の任期は 2 期までとするという規定に関して、現職大統領と元大統領については適用されないようにすべきだと提起し、改憲案に盛り込まれた。その翌日、改憲案は下院を通過し、同日上院も通過した。その後、3 月 13 日には全ての地方議会で改憲案が承認され、大統領の署名がなされたことにより憲法改正法は成立し、16 日には憲法裁の合憲判断も得た。こうして 4 番目のオプションとして、2024 年の大統領選挙に出馬し、引き続き大統領の座にとどまるという可能性が浮上してきたわけである。さらにその派生形として、最長 2036 年まで大統領職にとどまる（＝事実上の終身大統領となる）といったことも考えられるようになった。これら四つの選択肢のうち、プーチンがいずれを選択するかは現在の任期が満了する直前になるまで明かさないだろうが、2020 年 3 月以降の急展開は「ポスト・プーチンもプーチン」といわんばかりの状況を生み出しつつあるといえるだろう。

いずれにせよ、2020 年がポスト・プーチン時代を見据えた変革の年としてスタートを切ったことには違いなく、当研究企画「ポスト・プーチンのロシアの展望」は時宜を得たものとなった。本報告書に収められている諸論文は、各研究委員がそれぞれの専門的見地から「プーチンのロシア」を総括しつつ、今後の展望を示したものである。以下、各章の内容について簡単に紹介しておこう。

### 3. 各章の要約

#### 第 1 章 ポスト・プーチン時代のロシアと憲法改正（溝口 修平）

20 年に及ぶプーチン体制はロシア政治に長期的な安定をもたらした一方、プーチン個人への依存傾向を強めたため、ポスト・プーチン時代の不確実性が高まっている。ロシアの統治エリートにとって、現在の体制をいかに持続させるかが重要な課題となっている。2020 年 1 月 15 日の教書演説におけるプーチンの大幅な改憲提案は、ポスト・プーチン時代を展望する上で極めて重要な意味を持っている。今回の改憲が成立すれば、制度上は突出した権力が生まれにくい体制へと変わり、そのような体制においてプーチンがどのような地位に就くのが今後着目されるからである。また、改憲の経緯から、徐々に政権が現在の体制を維持するために改憲を利用していることも明らかとなっている。

## 第 2 章 プーチン政権の抱える内政課題—貧困問題の観点から— (小林 昭菜)

近年、プーチン政権の抱える様々な内政上の課題のうち、貧困問題に関心が集まるようになってきている。政権幹部は貧困問題が「社会的爆発」につながることを恐れている。プーチン大統領自身も繰り返し貧困問題について言及してきている。メドベージェフ政権期、当時首相であったプーチンは「2020 年までのロシア連邦の長期的な社会経済発展のコンセプト」(「戦略 2020」)を発令し、早くからこの問題に取り組んでいた。本章では、貧困問題から見た「戦略 2020」の評価とロシアの貧困の今後の展望について考察する。「戦略 2020」はリーマンショック等の影響を受けたこともあり、当初の目的を十分に果たすことができなかったが、今後は中間層の底上げを図っていくことが新たな課題として認識されるようになってきている。

## 第 3 章 4 期目プーチン政権下のロシア経済 (金野 雄五)

2018 年に通算 4 期目を迎えたプーチン政権は、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、これらの目標の達成のために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を打ち出した。だが、国家プロジェクトの進捗には遅れが見られ、結果、2018 年の低成長の一因となった。本章では、2019 年のロシアのマクロ経済および金融・財政政策の動向について考察し、国家プロジェクトの進捗状況を明らかにする。2019 年のマクロ経済実績 (+ 1.3%) は、ほぼ個人消費の成長によってのみ牽引された。金融政策については引き締め気味のスタンスから利下げに転じ、「中立的金利水準」の下限に近い水準にまで引き下げられた。一方、財政政策については 2017 年よりの緊縮路線が維持されている。中長期的に経済成長率を高める上で投資率を引き上げることは必須であり、プーチン政権は国家プロジェクトの実現に期待をかけている。だが、2019 年も国家プロジェクトの進捗は遅れが見られ、プーチン政権の成長戦略に早くも黄信号がともっている。

## 第 4 章 長期化する欧米による対露制裁—今後を占う注目すべき事象— (原田 大輔)

2020 年に発足したミシュースチン新内閣は、経済成長の促進と社会の安定を課題に掲げ、ロシアにとっての三重苦である原油安、ルーブル安、欧米制裁への対応を迫られている。石油ガス産業は 2014 年の欧米制裁の主要ターゲットのひとつであるが、近年の実績を見ると、皮肉にも制裁がロシア石油ガス産業を強化している様相を呈しているといえる。本稿では、これまでの欧米による対露制裁の概要を俯瞰し、ロシア石油ガス産業にどのような影響をもたらしたのかを確認した上で、今後の展望として、今後、どのような条件の下で制裁解除がなされるのかを検討する。

## 第 5 章 ロシア極東開発省の成果と課題—経済特区を中心に— (堀内 賢志)

2012 年に始まった第二次プーチン政権では「東に向けられた発展」が最重要課題と位置づけられ、極東地域の開発とアジア太平洋諸国との関係強化が図られている。極東開発政策を担う組織として極東開発省が設置され、外資誘致を通じた輸出志向の新産業を育成するという方針の下、経済特区を始め様々な制度が導入された。だが、これら一連の政策は立ち遅れた極東地域の経済状況を変えるには至っておらず、政府内だけでなく地元住民からも極東開発省を中心とする現在の開発体制への厳しい視線が向けられている。そうした

なか、極東開発政策は当初の経済的な効率性重視の構想から、「ポスト・プーチン期」を見据えたより広い社会政策的な意味合いを持たせたものへと移行しているが、これは総花的で戦略的・合理的の一貫性を欠くものとなりかねない懸念がある。

## 第 6 章 ロシアの対中軍事協力関係の展望 (山添 博史)

2020 年 1 月に憲法改革が本格化し、プーチン後を見据えた動きが現れている。次期政権が現政権の外交方針を根本的に変えることはなさそうだが、これまでの方針を再検討することはありうる。本章では、ロシアの対外政策の中でも重要な部分を占める対中関係、とりわけ軍事分野での協力に関して、今後の方向性を「共同戦線確立」、「一時的な連携の進展」、「対中対抗措置」、「対中協力消極化」の 4 つのシナリオから検討する。現状から判断すれば、極端な協力や対立を意味するシナリオ 1 と 3 の可能性は低く、シナリオ 2 の一定の積極化とシナリオ 4 の一定の消極化の可能性は考えうるものであり、また両者の混在もあり得る。対中関係に関してロシアには選択肢があり、中国との協力進展の速度や程度は変化しうるだろう。

## 第 7 章 ロシアの GPS スプーフィング能力 (小泉 悠)

今日、GPS 等の衛星 PNT 機能は軍事面においても幅広く利用されており、現代戦は衛星 PNT 機能を抜きにして成立しない。ロシアはこれまで衛星 PNT システムに対して妨害・欺瞞を実施してきたことが知られているが、本章ではその実態を検証することを通じて、ロシアの軍事戦略と今後の宇宙安全保障のあり方を検討する。ロシアの衛星 PNT システムへの妨害は、大統領の警護などの「平時の保安措置」、ウクライナやシリアでの限定戦争で行った「西側を直接の交戦相手としない軍事活動の支援」、「大規模戦争勃発時における宇宙優勢の獲得手段」を目的に行われる。ロシアは自国に対する大規模戦争が行われる蓋然性は低下したものの、軍事的危機は増加しているとの認識のもと、低コストかつ低強度の GPS スプーフィングなどの対宇宙作戦能力を追求していると考えられる。

## 終章 ポスト・プーチンのロシアの展望 (下斗米 伸夫)

本章では、20 年に及ぶプーチン政権のこれまでの成果と今後の政治改革の行方を内政、外交・安全保障政策の両面から検討し、日口関係の今後についても展望する。2020 年 1 月の大統領教書演説で憲法改正を提起したプーチンは、2024 年の任期満了をはるか前にして政治改革をスタートさせた。今回の憲法改正がポスト・プーチンをにらんだ動きなのか、それともプーチン権力の延命措置に過ぎないのかは議論が分かれるが、21 世紀ロシアの政治・経済の諸制度、換言すれば、権力と所有のあり方全体に変化をもたらし得るものとなることには違いない。また、プーチン体制の達成度をみる一つの指標ともなり得るだろう。主権強化をキーワードとするプーチンの外交・安全保障政策は、2014 年のクリミア併合を機に西欧批判と東方シフトと対中提携強化に転じた。2020 年に入り、ウクライナ問題での強硬派が解任されるなど、プーチンの地政学的変針の前兆となるかもしれない動きが現れている。日口関係については、両首脳の前任中に平和条約を締結するとの強い意志にもかかわらず、目立った進捗は見られない。その一端には米口関係の極端な悪化がある。また、中口関係が準軍事同盟的な性格を持ち始めたことも、日口関係を動かすことの妨げとなっ

ている。

— 注 —

- 1 下斗米伸夫「2019年プーチン政治の現状と課題」日本国際問題研究所『ポスト・プーチンのロシアの展望』（平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業ロシア研究会中間報告書）、2019年4月30日（[http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30\\_Russia/01-shimotomai.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30_Russia/01-shimotomai.pdf)）
- 2 <https://ria.ru/20200115/1563468858.html?in=t>