

ポスト・プーチンのロシアの展望

令和2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 3 か年にわたる研究成果を取りまとめたものです。

本研究プロジェクトを終えようとする現在、プーチン体制の今後に大きな影響をもたらしうる変革が行われようとしています。2020 年 1 月 15 日、プーチン大統領は年次教書演説の中で憲法改正を提起しました。その後の議会での改正法案の審議の中で、大統領任期を 2 期に限るなどといった大統領権限の一部見直し、上下両院の権限の強化、憲法裁判所の役割の拡大、大統領の諮問機関である国家評議会の憲法への明記、など三権のバランスにかかわる重大な改正が盛り込まれてゆきました。また、現職大統領には上記の任期制限を適用しないといった特例も盛り込まれ、プーチン大統領の 4 期目の任期満了を迎える 2024 年以後を見据えた動きが急展開しております。その他にも、今後のロシアの外交政策や国際関係にも影響しうる、国家主権の強化を目的としたロシア憲法の国際法に対する優越性、クリミア併合の恒久化を念頭に置いた領土割譲の禁止といった規定なども憲法改正法に盛り込まれました。こうした規定が北方領土問題を抱えるわが国との関係においても影響を及ぼさないとは限りません。今回の憲法改正は、プーチン体制の今後のあり様に重大な変化をもたらすだけでなく、日ロ関係の今後にも多大なる影響を及ぼしうるという点で注目すべき出来事であり、多面的かつ冷静に分析することが必要でしょう。

以上のような問題関心を踏まえ、本研究会では政治・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、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。

令和 2 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	神奈川大学 特別招聘教授
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	多摩大学経営情報学部 専任講師
	金野 雄五	みずほ総研 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	法政大学法学部 教授
	山添 博史	防衛研究所地域研究部 主任研究官
	中山 泰則	日本国際問題研究所 所長代行
	中野 大輔	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
	塚田 明子	日本国際問題研究所 研究助手

(敬称略、五十音順)

目 次

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
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……………7
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……………19
第 3 章	4 期目プーチン政権下のロシア経済	金野 雄五……………27
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……………37
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……………51
第 6 章	ロシアの対中軍事協力関係の展望	山添 博史……………71
第 7 章	ロシアの GPS スプーフィング能力	小泉 悠……………79
終 章	ポスト・プーチンのロシアの展望	下斗米 伸夫……………91
政策提言		……………101

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¹。

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²。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振り返り、(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うるのかを検討する。

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、日ロ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。日ロ関係については、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。その一端には米ロ関係の極端な悪化がある。また、中ロ関係が準軍事同盟的な性格を持ち始めたことも、日ロ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）
- ² <https://ria.ru/20200115/1563468858.html?in=t>

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

はじめに

ウラジーミル・プーチン大統領が2024年に任期満了を迎えた後に、誰がロシアの大統領になり、その政治体制がどのような変化を遂げるのか。この問題は、ロシア国内ではもちろんのこと、国際的にも注目されている。プーチンは2000年に大統領に就任して以来、これまで約20年間実権を握り続けてきたし、また、この体制がその間比較的安定していたこともあり、ポスト・プーチンの時代がどのようなものになるのか予測することは困難である。特に、2014年のクリミア併合以降体制がプーチン個人への依存傾向を強めているために¹、彼が大統領を退任すると、ロシアの政治が混乱するのではないかと考えられている。つまり、プーチン時代が長く続き安定していたからこそ、ポスト・プーチン時代の不確実性が高まっているのである。

したがって、ロシアの統治エリートにとっては、現在の体制をいかに持続させるかが大きな課題であると言えよう。そのために、これまでもいくつかの方法が示唆されてきた。一つの可能性として長らく議論の俎上に載ってきたのが、憲法を改正して大統領の任期制限を撤廃し、プーチン時代をできるだけ引き延ばすというやり方である。後述するように、こうした方法は他の旧ソ連諸国で頻繁に行われてきたこともあり、ロシアでもその可能性はさまざまところで言及されてきた。別の方法としては、カザフスタンのヌルスルタン・ナザルバエフのように、大統領を退任しつつ、政治的実権をもち続けるという「院政」モデルが考えられる。現在のロシアは、この2つの道のどちらが選択されるのか不透明な状況にある。プーチンはこれまで2024年以降自分が大統領を務めることはないと言明し、2020年1月15日の教書演説では大幅な憲法改正を提案したことで、「院政」への移行が進むと思われた²。しかし、憲法改正法案の審議過程で、通算2期までとされる予定の大統領任期について、大統領経験者のこれまでの任期はカウントしないという修正案が提起され、プーチンも条件付きでこれを容認した。その結果、2024年以降もプーチンが大統領にとどまる可能性が出てきたのである。この憲法改正法案は上下両院及び連邦構成主体議会で可決され、プーチンが3月14日に署名した。また、4月22日には国民投票が行われることになっている³。

このように、ポスト・プーチン時代のロシアを見据える上で、今回の憲法改正の動きは重要な意味をもっている。そこで、本稿ではこの憲法改正がロシアの権力構造をどのように変化し得るのかを検討する。ただし、本稿執筆時点では、その結果や影響がどのようなになるかは明らかでない。そこで、第1節では旧ソ連諸国を中心とする諸外国の例を、第2節ではロシアにおけるこれまでの憲法改正を検討し、それらと比較しつつ、今回のプーチンの憲法改正提案がどのような意味をもつかを整理することにする。

1. 旧ソ連諸国の大統領の任期延長

ロシアも含め旧ソ連諸国⁴の政治は恩顧主義の影響が強く、執政制度に大統領制や半大統領制を採用しているため、大統領に権力が集中する傾向がみられる⁵。そして、大統領制

は任期が固定されているため、現職大統領が任期満了となり権力継承が生じる際には、政治エリートの凝集性が低下し、政治体制が不安定化しやすいという共通点ももつ。大統領の任期満了は、国内に広がるパトロン・クライアント関係が刷新されるフォーカル・ポイントとなる一方で、現職大統領が既定の任期を超えて権力を維持し続けようとする試みもしばしば行われてきた⁶。

旧ソ連諸国において就任時に定められた任期を延長した大統領はこれまでに8名いる。表1に記したように、自身の在任中には任期延長を行わなかったプーチンを含めた9名の平均在任期間は約20年（245ヶ月）である⁷。また、アゼルバイジャンでは、前大統領のヘイダル・アリエフから息子のイルハム・アリエフへと政権が継承され、ロシアでも2008年から2012年までのいわゆる「タンデム政権」期も実質的な権力者はプーチンであったことを考えると、これらの体制の持続期間は実際にはさらに長いと言える。このなかで実質的な政権交代を経験したのは、2005年のチューリップ革命で辞任したクルグズスタンのアスカル・アカエフのみである。その他の者は、所定の任期を延長しながら長期政権を築いてきた。

反対に、そのような任期延長や円滑な権力移行に成功しなかった国では、パトロン・クライアント関係の再編が生じ、カラー革命のような政治変動を経験することになった。ウクライナでは、2004年のオレンジ革命以降いずれの選挙でも現職大統領が敗北し、憲法改正による大統領権限の変化が繰り返された。また、ジョージアやアルメニアでは、議院内閣制に移行し、現職大統領が首相に鞍替えすることで権力維持を図ろうとしたが、いずれの試みも失敗に終わった。

このように、どの旧ソ連諸国においても権力継承は非常に重要な問題となっている。現職大統領の権力を維持しようという試みが行われてきたという点では、安定的な権威主義体制であれ、旧ソ連諸国のなかでは比較的「民主的」とされる国であれ、同様である。

表1 旧ソ連諸国の長期政権

大統領	国名	在任期間	退任理由
カリモフ	ウズベキスタン	1990.3.24 - 2016.9.2	死去
ナザルバエフ	カザフスタン	1990.4.24 - 2019.3.19	自主的辞任
ニヤゾフ	トルクメニスタン	1990.10.27 - 2006.12.21	死去
アカエフ	クルグズスタン	1990.10.27 - 2005.4.11	チューリップ革命
ルカシェンコ	ベラルーシ	1994.7.20 -	
ラフモノフ（ラフモン）	タジキスタン	1994.11.16 -	
プーチン	ロシア	2000.1.1 - 2008.5.7 2012.5.7 -	任期満了
アリエフ、イルハム	アゼルバイジャン	2003.10.31 -	
ベルディムハメドフ	トルクメニスタン	2006.12.21 -	

出典：Archigos のデータセットを修正し筆者が作成

もっとも、大統領の任期延長という問題は必ずしも旧ソ連諸国に限定されるものではな

い。アレクサンダー・バトゥーロの研究によれば、1960年から2009年まで、就任時に任期制限のあった大統領は全世界で209名おり、そのうち約3割にあたる60名があらかじめ定められた任期を超えて大統領にとどまった⁸。特に、冷戦終結後に民主化に対する要請が国際的に高まったことによって、大統領制を採用する国の多くが憲法で任期制限を規定するようになり、その分だけその規定を超えて大統領が留任する例も多くなっている⁹。このように、大統領の任期延長というのはそれほど珍しい現象ではないし、特に旧ソ連諸国ではそうである。

こうした例と比べると、ロシアの動きはこれまで慎重であったと言えよう。周知のとおり、プーチンは高い支持率を長期にわたり維持してきたため、大統領の任期制限に関する憲法規定を修正または撤廃して彼の留任を求める声は常にあった。それにもかかわらず、今回の憲法改正までそのような行動は取られてこなかった。では、ロシアにおいて大統領の任期の問題や憲法改正の問題は、これまでどのように捉えられてきたのだろうか。

2. ロシアにおける憲法改正¹⁰

(1) 憲法改正の手続き

1993年に制定されたロシア憲法は、当初は改正が困難な硬性憲法であると言われてきた¹¹。後述するように、憲法改正法案がしばしば議会に提出されてきたが、憲法制定から15年間はそれが成立することは一度もなかった。しかし、近年の状況は大きく変わっている。本節では、まずロシアにおける憲法改正の手続きを簡潔にまとめ、その後に憲法改正をめぐるこれまでの経緯について述べる。

ロシア憲法の改正手続きは、大きく3つに区別される。第1に、「改正 (peresmotr)」と呼ばれるもので、第1章「憲法体制の基礎」、第2章「人および市民の権利ならびに自由」、第9章「憲法修正および憲法の改正」の条項を改正する場合がこれにあたる。この場合、憲法改正提案を連邦議会上下両院の議員総数の5分の3以上が支持した場合、憲法議会が設置され、そこで憲法を改正しないと決定されるか、新しい憲法草案が起草される。つまり、ここでの「憲法改正」は実質的に新憲法の制定である。そして、新憲法草案は、この会議の全構成員の3分の2以上で採択されるか、全人民投票に付される。後者の場合、有権者の過半数がこれに参加し、賛成票が過半数であると、新憲法は採択される(第135条)。

第2に、主要な政治制度について定められている第3章から第8章までの改正で、これは憲法上は「修正」(popravka)と呼ばれる。この場合、法案の採択には下院の3分の2以上、上院の4分の3以上の賛成が必要であり、その後、全連邦構成主体の3分の2以上の立法機関で承認を得る必要がある(第136条)。

第3に、連邦構成主体の名称が列挙されている第65条の「変更 (izmenenie)」である。ここに含まれるのは、連邦への編入・離脱、連邦構成主体の統廃合、連邦構成主体の名称変更である。前二者の場合には、連邦の憲法的法律¹²によって憲法第65条が改正される(第137条第1項)。名称変更については、必要な手続きが憲法には記されていないが(同第2項)、憲法裁判所は、この点に関する憲法改正は、大統領令によってなされるという憲法解釈を示した¹³。実際にこれらの規定の下で、これまで連邦構成主体の名称変更や統廃合が行われてきた。また、2014年のクリミア共和国とセヴァストポリ市の編入もこの「変更」

にあたる。このように、ロシアにおける憲法改正としては、第65条の改正がこれまで最も多く行われてきた。

(2) タブーとしての憲法改正

ロシアにおける憲法改正には以上のような3区分があるが、以下では2つ目の「修正」について述べることにする。その理由は、第1に、「改正」はこれまで一度も行われたことがない。第2に、「変更」はこれまで最も頻繁に行われてきたが、その要件（特に連邦構成主体の名称変更）は他よりも緩いため、それらを通常立法とは異なる政治システムの大きな変化とみなすことは適当ではない。そのため、以下では「憲法修正」の歴史について検討するが、「憲法修正」という用語は一般的ではないため、以下本文中では特段の断りがない限り、基本的に憲法改正という用語を使用する。

ロシアにおける憲法改正の経験をみてみると、これまでにいくつかの段階を経てきたことがわかる(表2参照)。すなわち、(1)憲法改正を求める声が強かったが一度も成立しなかった時期(1994-1999)、(2)憲法改正に対する要求が弱まり、提出された法案がいずれも否決された時期(2000-2007)、(3)政権主導で憲法改正が行われるようになった時期(2008-)である。

表2 連邦議会下院に提出された憲法改正法案の数

大統領	法案数	成立
エリツィン (1994-1999)	25	0
プーチン (2000-2008)	7	0
メドヴェージェフ (2008-2012)	2	2
プーチン (2012-)	4	2
合計	37	4

(出典) ロシア連邦連邦議会下院ウェブサイト <<http://www.duma.gov.ru/>> のデータより筆者作成。

1990年代は、ボリス・エリツィン大統領の統治能力に疑問が投げかけられた時期であった。そのため、共産党を中心とする野党が大統領と議会の権限区分の見直しを求め、憲法改正法案をたびたび議会に提出した。これに対しエリツィンは、主に国内の政治的不安定化を理由に一貫して憲法改正に反対した。当時エリツィンは議会に安定した支持基盤をもたなかったが、政党システムが破片化していたために、野党側の調整も十分ではなく、改正に必要な特別多数を獲得することは困難であった。そのため、結果としてはこれらの憲法改正法案はいずれも否決された。

プーチン政権成立以降、ロシアの政治状況はエリツィン時代とは異なり安定した。2001年に成立した「統一ロシア」は結党以来下院で過半数を維持し続けており、中央集権化により連邦構成主体に対する中央政府の優位も確立していった。そのようななかで、上述のような憲法改正圧力も弱まり、議会に提出される憲法改正法案の数も減少した。しかし、第1次プーチン政権期(2000-2008年)に憲法改正法案がまったく提出されなかったわけではない。この時期はプーチンの高支持率を背景に、大統領任期を7年に延長するという

法案が提出されるなど、2008年に満了するプーチン大統領の任期を延長しようとする憲法改正が提案された¹⁴。しかし、プーチン自身は、憲法改正が「権力の危機」や「危険な国家的対立」につながるという立場に立って憲法改正に反対しており、2008年大統領選挙への出馬も否定し、「連続2期」までとされる憲法規定どおり大統領を退任した¹⁵。以上のことから分かるように、憲法制定以降の15年間は、政治状況には大きな変化があったものの、エリツィンとプーチンは共に憲法を維持することが政治的安定をもたらすと主張した。

(3) タブーではなくなった憲法改正

これに対し、ドミトリー・メドヴェージェフ大統領、プーチン首相というタンデム体制が成立した2008年以降は、政権側の主導によって憲法改正が行われるようになった。2008年末に行われた最初の憲法改正は、下院に政府の年次活動報告を公聴する権限を付与するもの（第103条、第114条の改正）と、大統領と下院議員の任期をそれぞれ6年と5年に延長するもの（第81条、第96条の改正）であった。さらに、2014年には最高仲裁裁判所を廃止し、検察官の任免に対する大統領の権限を拡大する憲法改正と、上院に大統領が任命する議員の枠を新たに設ける憲法改正が行われた。これらはいずれも憲法の「修正」(popravka)にあたるものであり、総じて大統領の権限を拡大するものであった。

これらの憲法改正の目的としては、「政治的安定」や「統治の効率化」が挙げられた。すなわち、プーチンがこれまで憲法改正に反対する理由として指摘してきたことが、そのまま憲法改正を正当化する理由として利用されたのである。また、これらの憲法改正は大幅な「憲法改革」ではなく、「既存制度の政治的・法的本質を変えるものではない」とされていた点も共通する。いずれにせよ、2008年以降は政権が憲法改正を主導するようになり、もはやそれはロシアではタブーではなくなったのである。

3. ポスト・プーチン時代を見据えた憲法改正

(1) 改正の背景

2018年大統領選挙でプーチンが勝利し、通算4期目の任期をスタートさせて以来、冒頭で記したように、2024年のプーチンの任期満了に伴う問題が頻繁に議論されるようになった。プーチン自身は2024年以降に大統領にとどまることに否定的な見解を表明していたが、憲法改正をめぐる議論は再び活発になった。

そのなかでも注目されるのが、ヴァレリー・ゾリキン憲法裁判所長官とヴァチェスラフ・ヴォロージン下院議長がそれぞれ発表した憲法改正に関する論文である¹⁶。この2つの論文はその趣旨や内容で異なる部分も多いが、憲法改正に関する部分ではいくつかの共通点がある。第1に、両者は、憲法はロシアの国内情勢の安定、領域的一体性の保持、社会統合などの機能を果たしてきたものの、現行の憲法は変化する情勢に対応できていない面があると主張する。第2に、そのなかで特に「人の尊厳ある生活」や「自由な発展」を保障するという憲法第7条の規定が十分に実現されていないとしている。ゾリキンは、体制転換後の私有化による格差の拡大によって、社会全体で公正さへの信頼が損なわれているとも述べている。経済の停滞が続く状況への危機意識が、憲法という観点からも指摘されているのである。第3に、両者は現行憲法にはいくつかの欠点があると主張している。そし

て、両者が共に挙げているのが、三権の均衡抑制のバランスが欠如し、執政権に権力が偏っているという点である。後述するように、ヴォロージンはその点について具体的な憲法改正案を提案した。第4に、憲法改正は必要であるものの、ラディカルな変化は不安定化を招くため避けるべきであるという点である。その意味で、両論文は従来の路線との継続性のなかでの憲法改正を主張したのである。

ヴォロージン論文では、以上のような認識のもと、立法権力を強化するような憲法改正が提案されている。例えば、2008年の憲法改正によって、下院は政府の年次報告を聴取することになったが、これをさらに敷衍して、個別の閣僚の活動評価を行う権限を下院に与えるなど、その規定をより詳細にすることが提案された。また、現行の手続きでは、首相は下院の同意のもとで大統領が任命し、副首相やその他閣僚も首相の提案のもとで大統領が任命することになっているが、これらに対して下院が協議に加わるような改正も提案された。

このように、ゾリキンとヴォロージンは、憲法第7条が保障している社会的公正が現在には十分に達成されていないことを指摘し、その状況を是正するためには執政府への権力の偏在を修正するような憲法改正が必要であると主張した。立法府と司法府の高位者からこのような意見が出されたことは、実際になんらかの形で憲法改正が行われることをうかがわせるものであった。

(2) 2020年大統領教書演説と憲法改正法案

冒頭で述べたとおり、2020年の年頭に行われた教書演説で、プーチンは大幅な憲法改正を提案した。憲法改正に関する議論は以前より活発になっていたとは言え、このことは驚きをもって受け止められた。まず、任期満了までまだ4年を残した段階でこのような提案がされることは、ほとんど予想されていなかった。また、演説からわずか5日で法案が議会に提出されたことも、驚くべきことであった。そのことが意味するのは、教書演説での発表に先立ち、水面下で準備が入念に進められていたということであるとともに、プーチンは教書演説では憲法改正について国民的議論を呼びかけたが、実際にはできるだけ早く憲法改正を実現したいと考えているということである。2008年に任期満了を迎えたときも、プーチンは後継者や自らの身の振り方について情報を直前まで伏せてきたが、今回も憲法改正に関して自らは事前にほとんど言及せず、発表とともに急速に事態を動かしている。

さて、改正のポイントについて、教書演説のなかでプーチンは7つに分けて説明している。教書演説では言及されなかったが法案に盛り込まれたポイントもいくつかあるが、大半はこの説明に則ったものである。そこで、教書演説で言及された順序に沿ってその内容をまとめてみよう¹⁷。

第1に、ロシア憲法の国際法に対する優位性という点である。プーチンは、ロシアが国内的にも国際的にも危機を克服し、主権国家としての立場を回復してきたことを強調し、市民の社会的権利や国民経済を外圧から保護するためには、主権を維持することが不可欠であると主張した。そして、ロシア憲法と矛盾するような国際組織の決定や国際条約の規定は国内では適用されないとする規定が、法案には盛り込まれている（第79条。以下、カッコ内の数字はすべて憲法改正法案での改正条項を指す）。さらに法案審議の過程では、日本の報道でも取り上げられている「領土割譲の禁止」に関する規定に加え、ロシアが「ソ連

の法的継承国」であり、「国家的統一が歴史的に形成された」ものであり、子どもに「愛国心、公民意識、年長者に対する敬意を育成することを促進する」など、愛国主義的な規定が追加された（67, 68）。

第2に、外国籍や外国への永住許可をもつ者、海外に資産を有する者は、国家機関の主要ポストにつくことができないとされた（71, 77, 78, 95, 97, 110, 119）。ただし、大統領候補者については、ロシア連邦に編入された国の国籍をかつてもっていたり、そのような国や地域に永住していた人には適用されないという規定が、憲法改正法案には含まれている。これは、クリミア出身者の立候補を可能にするための措置であると考えられる。他方、大統領選挙に立候補するための要件として、これまで10年以上であったロシアへの居住歴が25年以上となっている。

さらに、「連続2期をこえて大統領職を務めることはできない」という規定から、「連続」という言葉も削除されている（81）。これにより、プーチンのように3期以上大統領職を務めることは禁止されることになる。ただし、冒頭で述べたとおり、この規定は大統領経験者のこれまでの任期には適用されないという修正案が下院第2読会で追加された。つまり、プーチンが（そしてメドヴェージェフも）2024年以降2期12年、2036年まで大統領を務めることが可能になった。プーチンは、2020年3月10日に下院で行った演説で、4月22日の国民投票でこの憲法改正が支持され、憲法裁判所によってこの規定が憲法の原則に反していないと判断されれば、このような任期のリセットは可能であるという考えを表明した¹⁸。大統領の任期に関する問題は、教書演説では扱いが小さかったが、最終的に重要な意味を持つ大きな変更となった。

第3に、国全体で高い生活水準と平等の機会を提供するという目標を達成するために、国家機関（連邦中央と連邦構成主体）と地方自治体の権限のあり方を明確にすべきだとされた。プーチンは教書演説のなかで、両者の分断により教育や医療などの点で問題が生じているため、地方自治体の権限は強化されるべきだと述べた。法案では、国家機関と地方自治体が統一の公的な権力システムを形成することなどが定められている（132, 133）。さらに、最低保障賃金が経済活動を行う人々の最低生活費の水準を下回らないこと、また、年金システムは国民皆年金、公平性、世代間扶養という原則の元に形成されるという規定も加えられた（75）。社会経済的問題への対処というのは、プーチンが教書演説で長い時間を割いて言及した部分であるし、前述の2論文でも指摘されていた点である。このことは、社会経済的問題は現在最も危惧すべき問題であり、それへの対応が政権を維持する上で不可欠だという認識が強まっていることを示唆している。

第4に、地域ごとの多様性を考慮するために、連邦レベルの意思決定における知事の役割を増加させること、そして、すべての知事が参加している国家評議会の地位と役割を憲法で定めることが提案された。法案では、知事の役割については特段の変更はなく、国家評議会についてのみ新たな規定が加えられた。それによると、国家評議会は「国家権力諸機関の一致した機能や相互作用の確保、ロシア連邦の内外政策の基本的方向性や社会経済的発展の優先的な方向性の決定」のために組織されることになった（83）。2000年の創設以来、あまり注目を集めることのなかった国家評議会の地位を憲法に定めるということは、当初プーチンが「院政」を行うために国家評議会議長のポストに移るのではないかという憶測を呼び、注目を集めた。

第5に、執政府と立法府との権力区分の変更である。前述のように、執政府への権力の偏りについてもヴォロージン論文ですでに指摘されていた。改正の提案は、まず、首相をはじめとする閣僚の任命手続きに関するものである。現行の規定では、首相は下院の同意のもとで大統領が任命し、その首相の提案に基づいて大統領が副首相と大臣を任命するという手続きをとる。これに対し法案では、首相をはじめとする閣僚候補は、下院が承認した上で大統領が任命するとされている。そして、この手続きでは、大統領は下院が承認した候補を拒否することはできない¹⁹ (83, 111, 112)。現行規定では、下院が大統領の提案した首相候補を3度拒否した場合には、大統領は下院を解散することができるし、その他の閣僚の任命について議会は関与できない。このような大統領優位な制度設計を改めることは、プーチン自身が言うように、「政治システムの非常に大きな変更」であり、この憲法改正が実現されれば、大統領と議会の権力バランスは大きく変化することになる。

しかし、第6に、プーチンは、ロシアが強い大統領制共和国であることには変わらないと強調した。閣僚の実質的な任命権限が下院に移されるものの、国防、安全保障、内務、法務、外交、緊急事態の予防、自然災害の結果の解消、社会的安全という分野を管轄する連邦執行権力機関の長は、上院との協議ののちに大統領が任命するとされた。また、上院では7名以下の終身議員（大統領経験者になる）を含む30名以下の議員を大統領が任命することになった。従来この枠は上院議員全体の10%未満（最大17名）だったので、その枠がほぼ倍増することになった（95）。

第7に、司法制度に関する改正である。法案では、まず、憲法裁判所の地位や役割についての規定が追加され、憲法裁判所裁判官の数は現状の19名から11名に変更される（後者の点は教書演説では何も触れられなかった）。次に、憲法裁判所と最高裁判所の裁判官は、裁判官の名誉と尊厳を傷つけた場合や、連邦の憲法的法律で定められた場合には、大統領の提案により上院が解任することができる²⁰ (102)。他方で、連邦議会で可決された法案と連邦構成主体の議会で可決された法案について、大統領の要請に基づいてその合憲性を明らかにするという規定も設けられている（107, 108, 125）。前者は司法府の権力を執政府と行政府に対して相対的に弱めるものであり、後者は反対に立法府に対する大統領と司法府の抑制を強めるものである。こうした制度改革が、全体としてどのような効果をもつかは現時点では定かではないが、従来の力関係を大きく変更するものであることは間違いない。

(3) 法案の評価

以上のように、プーチン大統領が議会に提出した憲法改正法案は、これまでの憲法改正とは異なり、広範囲にわたる大規模な改正である。憲法改正の必要性を主張したゾリキンやヴォロージンも、その大幅な改正に反対していたことを考えると、今回の憲法改正法案の独自性は際立っており、法案が成立すればロシアの権力構造は大きく変わることになる。

内容面で最も注目されるのは、大統領と議会のパワー・バランスの変更である。憲法が改正されれば、首相や閣僚の任命に対する大統領の権限は相対的に弱まり、代わりに下院の権限が強化される。大統領が議会や司法に対する権限を強めている面もあり、司法府も含めた三権のバランスが実際にどうなるかは定かではないが、今回の憲法改正の目的は、大統領が強い体制から、突出した権力が生じにくい体制への移行であるという点は確かである。

ある。国家評議會を強化したり、大統領任期を2期までに制限したりすることも、同様の狙いをもつものと考えられる。このように、プーチンの大統領退任後に突出した権力者が生じないようにするということは、プーチンが退任後も実質的な権力を保持する「院政」に移行するための準備であると考えられた。これはプーチン自身の保身の意味を持つのと同時に、カラー革命のような大規模な政治変動が生じることを未然に防いで、現在の体制を持続させるという意味で体制内エリートを満足させるものとも言える。しかし、法案審議途中で「任期のリセット」に関する条項が追加されたことで、「院政」に移行するのか、それともこのままプーチンが大統領にとどまるのかは不透明になった。最初から大統領にとどまるつもりならば、なぜ大統領権限を縮小するのか、また、「院政」となる場合にはそれが暫定的で次期大統領へのスムーズな権力移行のためなのか、それとも中長期的な権力保持を想定しているのかなども明らかでない。プーチンがどのポストに就くとしても、現状と比べると彼の憲法上の権限は小さくなるため、その状態を長期間維持するには困難を伴うことになるだろう。

この他に注目すべきなのは、「主権」や「国民の生活の質の向上」などの問題が憲法改正法案に盛り込まれている点である。前者については、憲法の国際条約に対する優位、外国籍や外国の永住権をもつ者の国家機構の主要ポストからの排除、領土割譲の禁止、愛国教育などの点に現れており、後者については最低保障賃金や年金に関する規定の改正が当たる。この2つは、プーチン政権の成果としてこれまで政権が再三強調してきた点であり、実際に国民がこの政権をこれまで支持してきた理由でもある。権力の移行には直接的に関係ないものの、これらの点を強調することは体制を維持する上で不可欠になっており、大規模な憲法改正を正当化するための手段として盛り込まれたと考えられる。

ただし、そこには今回の憲法改正にまつわる政権の強引さをみてとれる。すなわち、主権、国民の自由、社会権などの問題は本来であれば第1章（憲法体制の原則）や第2章（人および市民の権利ならびに自由）で扱われるべき問題であるが、その部分についての改正は行われず、改正はすべて第3章から第8章までとされる予定である。たとえば、上述のように、憲法改正法案は第79条を改正して、ロシア憲法に矛盾する国際条約は国内で適用されないとしている。しかし、第15条では「国際法の一般原則および規範、ならびにロシア連邦の国際条約は、ロシア連邦の法体系を構成する一部となる。法律に定められた規則と異なることがロシア連邦の国際条約によって定められた場合には、国際条約の規則が適用される」と記されており、両者は矛盾する可能性が高い。さらに、最低保障賃金や年金の問題、地方自治の問題も、第1章や第2章を改正せずに、第3章から第8章の改正だけで済ませると、やはり同様の問題が生じかねない。

そこには憲法改正にかかわる手続き的な問題があるのだろう。前節で述べたように、第1章、第2章または第9章を改正する場合には、憲法議會を発足して新憲法草案を一から作成する必要がある。しかし、これまでそのような例は一度もなく、関連する法律の整備も行われていない。それに対し、今回のように憲法改正が第3章から第8章にとどまる場合には、「修正」の手続きが取られることになり、連邦議會および連邦構成主体の議會での採択となる。そして、実際に現在はより短期間で実現できる後者の手続きに則って審議が進められている。

このような強引さに対する反発を懸念してか、プーチンは憲法改正の正統性を国民から

調達する必要があるとも考えている。彼は教書演説で国民による投票の必要性に言及し、憲法改正法案でも、この法律は「全ロシア投票（obshcherossiiskoe golosovanie）」を経て施行されるとされている²¹。時間をかけて憲法改正を議論することは避けつつも、投票によって一応の正統性を確保したいという政権側の思惑の表れであろう。

憲法改正の正統性という点について言えば、政権の従来からの論理と新しい論理が併存しているという点も今回の憲法改正の特徴である。すなわち、一方では憲法はロシアの独立と主権を保障するために強固で安定したものでなければならない、という論理がこれまでどおり用いられている。他方で、憲法は有機的で柔軟で、ロシア社会の発展に迅速に対応できるものでなければならないという論理によっても、今回の憲法改正は正当化されている。プーチン自身もそれを「矛盾した課題」と呼んでいるが、「安定」のための憲法改正という論理はこれまでもよくみられたものであったのに対し、今回は状況の変化に応じた「柔軟性」を憲法がもつ必要があるという考え方が新たに打ち出された。こうした論理は、ヴォロージンやゾリキンの論文でもみられたものであったし、2018年以降に出てきた新しい傾向である。

おわりに

本稿では、2020年1月15日の教書演説においてプーチンが提案した大幅な憲法改正について、諸外国の経験やロシアのこれまでの憲法改正のあり方と比較することで、その意義に接近することを試みた。本稿執筆時点でプーチンが2024年までに大統領を退任するか否かという最大の問題が依然不透明であるが、今回の憲法改正が実現すればロシアの権力構造のあり方に大きな変化をもたらすのは間違いない。本稿の内容を簡単にまとめると、以下のようになる。

第一に、旧ソ連諸国をはじめとして多くの大統領制国家において、大統領の多選禁止規定の修正や任期のリセットは行われてきた。それに対してプーチンはそのような手法を採用してこなかったし、今回の憲法改正を提案した時点でも2024年以降に大統領で居続けることを否定していた。しかし、審議過程で大統領経験者の任期のリセットが法案に盛り込まれたことで、プーチンが2036年まで大統領にとどまる可能性が出てきた。

第二に、ロシアにおけるこれまでの憲法改正の経緯をみると、徐々に政権が権力維持のためにそれを利用する度合いが高まってきたことがわかる。ロシアでは少なくとも2008年までは憲法改正は国家を不安定化させる「タブー」であるという認識が強かった。しかし、現在ではそのような認識はもはやない。大統領と下院議員の任期を変更するなど、当初の憲法改正はごくわずかにとどまるものであったが、改正の度合いは徐々に大きくなっていき、今回の大規模改正案に至っている。この憲法改正が成立すれば、ロシアの政治体制は「超大統領制」と呼ばれる大統領が強い体制から、制度上は突出した権力が生まれにくい体制へと変わることになる。そのような体制においてプーチンがどのような地位につくのが、今後重要なポイントとなる。

第三に、権力構造の大きな変化というだけでなく、憲法改正を正当化する論理にも変化が生じているという点に、今回の憲法改正法案の新規性をみてとれる。憲法には「安定性」だけでなく「柔軟性」が必要であるという論理は、これまでのロシアではみられなかったものである。また、愛国主義的内容や国民生活の保障に対する国家の役割を強調する改正

も目立つ。大規模な憲法改正を正当化する論理を政権が捻出している様子がそこからみてとれる。

以上のような特徴をもつ今回の憲法改正が、(ポスト・)プーチン時代を見据えて現在の体制を維持するためのものであるという点は論を俟たないであろう。紙幅の関係で本稿では論ずることはできなかったが、人事面での変化とともに、これからポスト・プーチン時代に向けた動きは本格化していくことになる。

(2020年3月13日脱稿)

— 注 —

- 1 溝口修平「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」平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業『ポスト・プーチンのロシアの展望』13-21頁、2019年。
- 2 Vladimir Putin “Poslanie Prezidenta Federal’nomu Sobraniuu” 15 January 2020 (<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>)
- 3 “Putin: Golosovanie po Konstitutsii nuzhno provesti po samym vysokim standartam,” *Rossiiskaia gazeta*, 6 March 2020 (<https://rg.ru/2020/03/06/putin-golosovanie-po-konstitucii-nuzhno-provesti-po-samym-vysokim-standartam.html>).
- 4 本稿では、特段の説明がない限り「旧ソ連諸国」と記した場合にはバルト諸国を除くものとする。
- 5 現在、モルドヴァ、アルメニア、ジョージア（グルジア）の3ヶ国は議院内閣制になっている。
- 6 Henry E. Hale, *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2015.
- 7 現職者については、2020年1月31日までを在任期間として計算している。
- 8 Alexander Baturo, *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014.
- 9 Tom Ginsburg, Zachary Elkins, and James Melton, “Do Executive Term Limits Cause Constitutional Crisis?” in Tom Ginsburg ed. *Comparative Constitutional Design*, New York: Cambridge University Press, 2012, pp.350–79.
- 10 本節の内容について、詳細は溝口修平「ロシアにおける1993年憲法体制の成立と変容—憲法改正なき変容から憲法改正を伴う変容へ」『レヴァイアサン』第60号、79-99頁、2017年を参照。
- 11 Andrew Roberts, “The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe,” *Constitutional Political Economy*, Vol.20, No. 2 (June 2009) pp.99–117.
- 12 連邦の憲法的法律は、下院の3分の2以上、上院の4分の3以上の賛成で採択され、これに対し大統領は拒否権をもたない。
- 13 *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No.49, 4 December 1995, St.4868.
- 14 憲法を改正せずにプーチンが3期目を務めることを可能にするような法案も議会で提出された。“Tretii v zakone” *polit.ru*, 24 June 2005. (<https://www.polit.ru/article/2005/06/24/third/>)
- 15 Iurii Chernega and Gleb Cherkasov, “Nadzakonnyi akt. Dmitrii Medvedev reshilcia na pravku Konstitutsii. *Kommersant*, 6 November 2008 (<https://www.kommersant.ru/doc/1052651>).
- 16 Valerii Zor'kin, “Bukva i dukh Konstitutsii” *Rossiiskaia gazeta*, 9 October 2018 (<https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>); Viacheslav Volodin, “Zhivaia Konstitutsiia razvitiia,” *Parlamentskaia gazeta*, 17 July 2019 (<https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>)
- 17 Zakonoproekt No. 885214-7 Zakon Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii “O sovershenstvovanii regulirovaniia otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti” (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>)
- 18 任期のリセットという方法は、他の旧ソ連諸国ではこれまでに何度も行われてきた手法である。
- 19 ただし、大統領は首相や閣僚の罷免権を有する。
- 20 この規定は、裁判官が罷免されないと記されている憲法第121条と矛盾しないのかやや疑問が残る。
- 21 ペスコフ大統領報道官は当初、投票によってこの法案が成立するわけではないが、大きな改革である

ことを考慮して、大統領は市民にこの問題を問うべきだと考えたと説明していた。Aleksii Poplavskii, “Izmenit’ Konstitutsiiu: kogda proidet obshcherossiiskoe golosovanie,” gazeta.ru, 20 January 2020 (https://www.gazeta.ru/politics/2020/01/20_a_12918554.shtml).

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

はじめに

ロシアのプーチン政権は、複数の課題を抱えながら進行している。その課題とは、外交面では近隣諸国のウクライナやシリアの問題、米国との関係、そしてクリミア併合以降続くヨーロッパ西側諸国との関係にはじまり、内政面では年金改革、人口減少、平均寿命の引き上げ、出生率の減少、フルシチョフ時代に建てられた住宅（フルシチョフカ）修繕問題、地方と都心との格差や貧困問題などである。後者の諸問題は、振り返ってみると、2000年初頭のプーチン大統領第一期目から現在まで置かれ続けている課題である。内政が抱える課題は、しばしば反政府抗議デモの形でロシア社会に現れるようになってきている。例えば、これまで抗議デモの根底にあった政権批判は、官僚の汚職や政権の不正に対してであったが、近年は国民の生活苦、貧困に対する不満が抗議デモとして発生（年金改革反対デモ、ごみ収集料金徴収反対デモなど）、またはこれらに関わる抗議集会の発生の可能性を排除できない社会状況となっている¹。2018年6月17日、アレクセイ・クドリン元財務相はロシアの第1チャンネルテレビの中で「（ロシアの）貧困レベルが上昇し続けた場合、『社会的爆発』が起ころう」と発言している²。

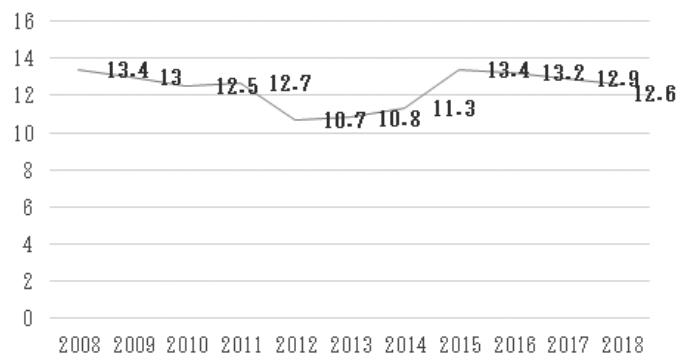
2020年1月4日、プーチン大統領は連邦議会にて、実質所得の停滞、最低賃金で生活する国民を減らすことに言及した。大統領は昨年10月にも貧困問題に触れ、「貧困は経済発展を妨げる要因の一つであり、貧困層の国民は自身の健康の十分な管理や、良い教育を受ける余裕がないために国の発展が損なわれている」と述べていた³。

実際プーチンの貧困問題への言及は最近始まったわけではない。第二期大統領任期終了前の2008年2月8日、ロシアが抱える諸問題について言及した際、2020年までに平均寿命の引き上げ、出生率上昇と人口の増加、住宅問題の解決、貧困のない社会を目指し中間層を全体の60%へ引き上げると発言していた⁴。その後メドヴェージェフ政権期へ入ったロシア政府では、同年11月17日にプーチン首相の名で「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」を発令していた⁵。今年2020年はこの発展戦略の期限を迎える年に当たるが、本稿は貧困問題から見た発展戦略の評価とロシアの貧困の今後の展望について考察する。

1. 貧困のない社会を目指した「社会経済発展のコンセプト」

「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⁶」（以下「戦略2020」）では、貧困が連鎖することを指摘している。「戦略2020」では貧困率を半減させることを目指していたが、実際表1の通り、ロシアの貧困率は改善がみられていない。2019年12月25日のヴェドモスチ紙によれば、人口層の中で最も深刻な貧困グループは、60歳以上（38%）、次いで31～40歳（34%）、18～30歳（27%）、51～60歳（11%）の順となっている⁷。このヴェドモスチ紙の報道で注視しなければならないのは、労働人口層の中で重要なポジションを占める31～40歳の深刻な貧困である。

表1 貧困率
(露統計局のデータを基に筆者作成)



2008年2月8日のプーチン演説を具体化させた11月17日付の「戦略2020」は、2012年に修正版が「戦略2020－新成長モデル、新社会政策⁸⁾」となって発表されている。これは世界的金融危機のあおりを受け、2008年版の見直しが必要になったためであった。リーマンショックが発生しなければ、2012年までに「戦略2020」の基本文書を作成し、実践に移る予定であったが序盤から失速した。「新戦略2020」(2012年3月13日)では、全6部25章からなるロシアの新しい成長モデル・新しい社会政策が提示された。以後10年間の経済発展に必要な改革優先事項として、教育、国民のヘルスケア、年金制度、労働市場、住宅政策、税制度、貧困の削減、といった経済社会政策の課題を明記した⁹⁾。

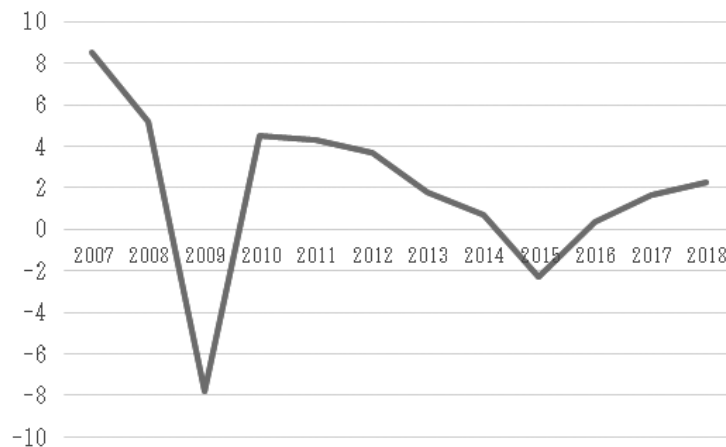
そもそもプーチン大統領は2008年2月の演説で、これまでのロシアを経済危機、社会腐敗、犯罪の増加が広がる「貧しいロシア」、国内は統一感のない「パッチワークのような領域」であったと説明していた。そして自らが大統領になった後、ロシアが「絶対的な強い国として戻ってきた」ことをアピールし¹⁰⁾、「戦略2020」の中でロシア国民の幸福、国家安全保障、経済のダイナミックな発展、世界市場におけるロシアの地位の強化を持続可能な方法で確保するため、国の長期的な社会経済発展が必要であると強調していた(2008年11月)。

しかしながら表1の通りロシア社会の貧困問題はまだ解決の糸口が見えていない。2008年版の「戦略2020」でも提示されていたが¹¹⁾、内政面の課題解決としてロシア政府はまず人口問題への挺入れを目指した。2015年までに1億4300万人以上の人口の安定化、平均寿命の75歳までの引き上げを目指していた。さらに、国民の健康管理、教育、労働市場の問題、そして住宅インフラの整備を課題にあげ、社会制度改革、年金改革の必要を取り上げた。住居問題は、貧困の主要なテーマであるが、「戦略2020」は、住宅市場における様々な人口層のニーズに対応した持続可能な成長を目指すこと、貧困層の国民への住宅支援を目指すとした。教育水準が貧困とリンクしやすい青少年への政策では、国の革新的な発展のため、青少年の社会化の成功と効果的な自己実現、青少年の潜在能力の開発を政府がバックアップしていくとした。具体的には、社会における青少年の生活の問題全般に関わる情報システムと社会教育プログラムの開発(健康、スポーツ、教育、住宅、余暇、労働、キャリア、社会生活、家族、国際関係、他国における青少年の生活など)を行うというものであった。年金問題では、年金支給額の引き上げと財政バランスの確保、年金が最低生活水準を満たすことを目指した。(年金問題については、受給年齢引き上げなどの政府の改革案が2018年に既に提示されているため、年金生活者の貧困問題は本稿では割愛する。)

2. 失速が約束された「戦略2020」

「戦略2020」の計画通りに進行すれば、ロシアは2020年までに年間平均6.4～6.5%以上の経済成長を長期的に持続できる状態になっているはずであったが、表2の通り、リーマンショックの影響で2009年に大きくGDP成長率が急落、以後回復傾向にあるものの、目標値には程遠い状態にある。現在露財務省の予測では、2020～24年までのGDPの安定的成長は3.1%ほどであるという¹²。このような経済成長の鈍化の影響のしわ寄せが、「戦略2020」の運営、ロシア社会の貧困層に行き着くことは容易に想像できる。

表2 ロシアのGDP成長率の推移
(world bankのデータを基に筆者作成)

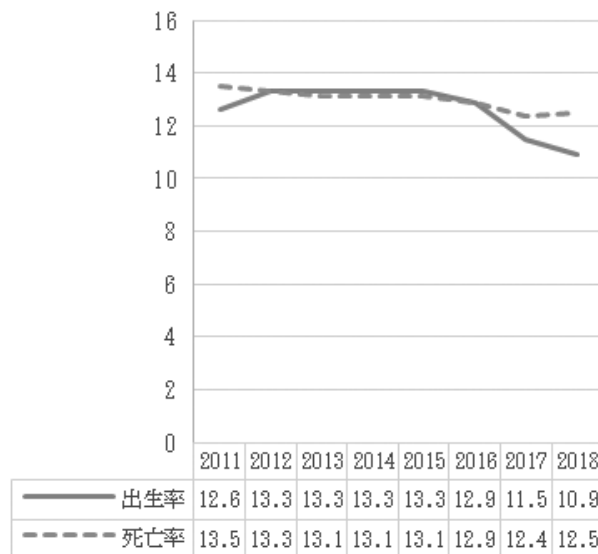


3. 「戦略2020」の貧困改革は失敗に終わったのか

「戦略2020」は、貧困を2007年数値の13.4%から6.7%へ減らし、国民の中間層を人口の半分以上に増やすことを目指していた。RBKの2019年の調査によれば、現金収入が最低生活費を下回る人口の割合は、2008年から2012年にかけて一時的に減少したが、その後再び増加、2016年末までに13%台へ逆戻りし、2019年第2四半期は横ばいの12.7%を記録していた¹³。貧困層の縮小は「5月の大統領令」の中でも示されているが、タチアナ・ゴリコワ副首相はこれが最も困難な課題の一つであると言及している¹⁴。表1が示す通り、「戦略2020」が発表されてからも貧困率はほぼ横ばいで推移し続けており、現在でも国民の1860万人が貧困層にいられている¹⁵。「戦略2020」に従えば、ロシアは2020年までに世界GDPの第5位となり、平均給与額は月2700ドル以上となると宣言されていた¹⁶。しかし現在の平均給与額はわずかその四分の一の665ドル（税引き前、2019年）とされている¹⁷。物価の上昇も貧困層縮小の足かせとなっている。レヴァダセンターの世論調査では、ロシア国民の42%が「国が誤った道を進んでいる」と感じており、ロシア政府に対する主な不満は物価の上昇と所得の減少であると回答している¹⁸。2019年7月29日のインターファクス通信では、最低生活費の上昇を指摘している。例えば、2018年第1四半期と2019年第1四半期との比較では、ロシアの最低生活費は7.2%も増加している¹⁹。さらには、平均的給与を得ている国民でさえ、公共料金の支払額の増加、ローンの返済、複数の税金支払い額の増加の影響から、従来の消費行動を抑えるようになってきているという。MKの2020年1月5日の報道によれば、現在の快適な生活水準を維持できている国民でさえ、後1、

2年間しか現状を維持できそうにないとしている。しかも2020年の後半までに何らかの形で実質所得の減少傾向を食い止めることは困難であるとさえ予測している²⁰。これらのデータから、「戦略2020」が目指す貧困率の縮小は既にかかなり厳しい状況にあると言える。ゴリコワ副首相も指摘しているが、(実質「戦略2020」の貧困対策を引き継いでいる)「5月の大統領令」に従いあと4年間で(2024年まで)貧困率を半数に減らすことは、かなり難しい。しかしながら同氏によれば、現在ロシア政府主導で貧困を減らすための活動と「人口統計プロジェクト」とを同時に専門家と取り組んでいるという²¹。

表3 ロシアの出生率と死亡率の推移
(露国家統計局データより筆者作成)



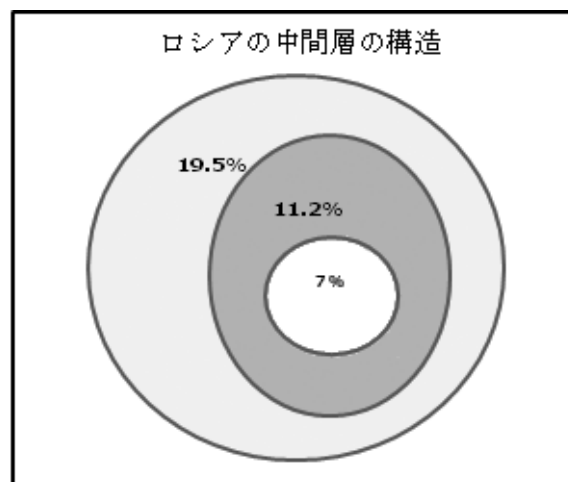
貧困問題と関連して、「戦略2020」でも指摘されていたロシアの人口問題について若干触れておきたい。プーチン大統領は最近2020年1月の年次教書演説においても、繰り返し人口問題に言及し、これが緊迫した状況であること、解決にはロシアの命運がかかっていることを強調した。「戦略2020」(2008年版、2012年版)で指摘されてきた通り、ロシアの人口問題はかねてから政権内の重要課題と位置づけられている。なぜなら1990年初頭の社会不安から出生率が大きく下がったロシアは、死亡者数が出生者数を上回る状況が長い間続いていた。2013年に連邦崩壊以降初めて出生率が死亡率を上回ったが(13.3:13.1)、最近再び死亡率が出生率を上回る状態となっている(表3)。

総人口数からも見てみたい。「戦略2020」が発表された2008年のロシアの総人口はおおよそ1億4200万人であった。(連邦崩壊前の人口(おおよそ1億4800万人)と比べると600万人減。)ところが、2020年1月の時点でロシアの総人口は1億4600万7451人に達している。「戦略2020」が目標としていた2015年までの人口1億4300万人以上という課題は、数字上から見ればクリアしたと言える。しかしながら楽観視はできない。2020年1月時点の人口は、2018年初頭の人口と比較して3万5622人減少している²²。表3が示す通り死亡率が出生率を上回る状況が改善されない限り、1億4300万人以上を維持し続けることは厳しい。それには国民のヘルスケア、医療制度や設備の整備、子供を持つ世帯への社会福祉制度の充実など取り組むべき課題が多い(母親基金の成果には賛否ある)。また人口問題は、

出生率、死亡率、総人口だけではない。人口の都市部への集中も課題の一つである。例えば、2019年のモスクワ人口は16万5000人増、サンクトペテルブルク・レニングラード州は3万7600人増であるが、一方で、サラトフ州、オムスク州、ケメロヴォ州、ヴォルゴグラード州、アルタイ地方ではそれぞれ1.5～2万人の人口減少に陥っている²³。地方の過疎化は貧困と無関係ではないようで、リアノーヴォスチ紙によれば、85連邦構成主体の中でサラトフ州の貧困レベルは第62位、オムスク州：第34位、ケメロヴォ州：第54位、ヴォルゴグラード州：第61位、アルタイ地方：第68位と低い数値を出している²⁴（2018年調べ）。

4. 中間層の現状

ロシア社会の貧困レベルが改善していない状況で、プーチンの目指す中間層を国民の約半数以上にするという目標は、2020年末までに到達できないことは容易に想像できるが、貧困対策は貧困層の底上げだけではない。現状の中間層を貧困層へ落とさないための努力も必要となる。ロシアの中間層の定義は複数ある（例えば貯金額、セカンドハウス所有、車や不動産の所有、投資、有料医療サービス利用経験、本業と副業を併せた所得が平均値より高い、自己認識など）。所得で中間層を区分けした場合、RBCは月平均で7万2700から12万1100ルーブルの所得がある層を中間層と指している²⁵。しかもこれに当てはまる層は、2019年時点で人口のわずか38.2%に過ぎないという²⁶。「戦略2020」が目標とする60%には全く届いていない。しかも厄介なことに中間層の人々は、子供の出生や定年退職によって世帯内の出費の増加や所得減少が発生し、中間層から離脱する可能性を孕んでいる。つまり、中間層は変動するのである。RBCは、安定して中間層レベルの生活を維持できるのは38.2%のうち7%（およそ300万人）のみで、7%の周辺に11.2%の中間層がいて、11.2%の周辺に19.5%の中間層がいると指摘している²⁷。これはロシアの中間層の中で三極化（中間層の上層、中層、下層の分化）が進行していることを指している。



2014年以降の経済制裁の影響で全国的に国民所得の減少傾向があることを考慮すると、中間層に位置付けられるロシア国民の中には、おそらく現在の生活レベルをギリギリ維持している者も多いと考えられる。露アルファ銀行によれば、2018年の中間層は人口の30%で（2019年は前年比8.2%増）、過去5年間で中間層は5分の1を消失したとしている²⁸。ロシア国立経済高等学院ナタリア・ティホノヴァ教授によれば、中間層の福祉環境は悪

化し、2014年以降の所得が減少した中間層の50.6%が実質購買力を失っているという²⁹。2000年以降のロシアの急激な経済成長は、中間層の消費支出で支えられていた部分があったが、彼らの購買力の消失は現在のロシア経済成長のブレーキとなっていると思われる。都市部への人口集中と中間層との関係も明らかとなっている。中間層の54.4%は人口が10万人以上の都市に居住し、モスクワには10人に1人の割合で中間層がいるという³⁰。中間層の半数以上が都市部に集中している実態は、資本や消費活動の都市部への集中をもたらす、ますます地方との格差を生む要因となっている。

5. 貧困対策の鍵を握る中間層への対策

これまで見てきた通り「戦略2020」で提示された貧困問題の解決は、2020年末までに目標達成どころか何らかの成果が見込めることも期待できそうにない。ロシア政府は、特に貧困率61%を占める労働人口の最も重要な18～40歳までの層への対策をどうするかという問題を抱えている。彼らの中には高等教育を受けた者もいるが³¹、専門を活かした職を得られず、仕事の質が低下し、社会に十分貢献できていない³²。彼らのような苦境にある者の自助努力には限界があり、政府のイニシアチブによる雇用の創出、労働市場環境の改善、質の良い職の斡旋など、彼らが「ワーキングプア」に陥らない社会構造の整備が急務である。

しかしながら、貧困層への対策よりもロシア政府が重視すべきなのは、中間層に位置する人々の安定化、固定化であろう。クドリン元財務相は、2013年に「中間層は若く、教育水準の高い、裕福な社会集団であり、社会全体に革新的な経験を伝える」存在であると発言し、中間層がいかにロシア社会にとって重要なグループであるかを指摘していた³³。中間層の人々の生活レベルの悪化、または今後は現状維持が出来そうにないという社会の「雰囲気」が長引けば、中間層による「社会的爆発」が発生する可能性は十分にありうるし、さらにこの「爆発」にもともと潜在的不満を抱える貧困層が便乗することも考えられる。過去の大規模抗議デモ（2011年）の苦い経験を持つプーチン政権は、このような事態を回避したいはずである。そのためには、経済の重要なエンジンであり、重要な社会グループである中間層の固定化、安定化、そして生活満足度の向上は必要不可欠な課題である。しかしながらMKによれば、ロシアの中間層は政府の目指す方向とは真逆の「絶滅危惧種」となりつつあるという³⁴。社会福祉の充実（例えば、子供を持つ世帯へのケア、医療サービスの充実など）、収入の安定化を図り、変動が危ぶまれる中間層の分極化、特に中層・下層の分化、離脱を早期に食い止める必要がある。「戦略2020」は今年で期限を迎えるが、2018年に大統領に再選したプーチンは、「5月の大統領令」の中で人口、貧困問題に言及し対策を引き続き指示している。（一方で、既に貧困をなくすことを目指した大統領令の実現はないとする指摘も出ている³⁵。）つまり「戦略2020」の中で指摘された貧困対策は、大統領任期の終わる2024年まで延長されたわけだが、ロシア経済の回復、所得の上昇といった複合的要因も当然必要となる対策であるものの、生活レベルに満足する中間層の安定的確保を確実にすることが、当面のロシア社会の貧困問題を緩和する鍵となるはずである。

— 注 —

- 1 例えば、2019年9月3日のインターファクス通信は、レヴァダセンターの調査でロシア国民の約3割が抗議活動に参加する可能性があること、国民の34%が社会経済に関連する要求を行う抗議活動に参加する可能性があり、回答者の27%が実際に抗議に参加する用意があると回答したこと、彼らの要求が特に生活水準の低下に対するものであることを指摘している。<https://www.interfax.ru/russia/674891>
- 2 <https://tass.ru/ekonomika/6558947>
- 3 <https://iz.ru/961255/2020-01-04/putin-podnimet-vopros-bednosti-v-poslanii-k-federalnomu-sobraniyu>
- 4 <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24825>
- 5 <http://government.ru/info/6217/>
- 6 「発展コンセプト」は、全八部で構成。第一部「長期的な社会経済発展のための戦略的ガイドライン」、第二部「革新的な開発の段階」、第三部「人々の潜在能力の発展」、第四部「経済機関の開発とマクロ経済の安定性の維持」、第五部「国家競争力の強化」、第六部「対外経済政策」、第七部「地域開発」、第八部「2020年までの革新的な開発の主要なマクロ経済パラメーター」である。
- 7 <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/12/26/819738-viglyadit-glubokaya>
- 8 <http://2020strategy.ru/documents/32710234.html>
- 9 第一部「新しい成長モデル」、第二部「マクロ経済、基本的成長条件」(第6章「年金制度改革」、第三部「新社会政策、人的資本の発展」(第8章「労働市場」、第12章「不平等の削減と貧困の克服」、第四部「インフラ、バランスの取れた開発、快適な生活環境」、第五部「能率的国家」、第六部「開発のアウトライン」
<https://www.hse.ru/strategy2020>
- 10 <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24825> 「発展コンセプト」の詳しい内容はクレムリンのサイトを参照。
- 11 内政面については「発展コンセプト」の第三部「人々の潜在能力の発展」第1項「人口統計政策及び国民の維持政策」、第2項「健康の発展」、第3項「体育及びスポーツの発展」、第4項「教育の発展」、第5項「文化とマスコミの発展」、第6項「労働市場の発展」、第7項「住宅入手の強化」、第8項「社会制度と社会政策の発展」、第9項「青少年政策」、第10項「年金制度の発展」、第11項「経済の環境保護及び人間生態学」を参照している。<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24825>
- 12 <https://tass.ru/ekonomika/6945652>
- 13 <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68>
- 14 「5月の大統領令の最も困難な課題は2024年までに貧困を半減させることである」<https://ria.ru/20180531/1521781739.html>
- 15 <https://gks.ru/folder/13723>
- 16 <https://rg.ru/2008/10/03/pravitelstvo.html>
- 17 <https://reconomica.ru/экономика/статистика/средняя-зарплата-в-рф-2019/>
- 18 https://www.znak.com/2019-09-03/levada_centra_30_rossiyan_dopuskayut_veroyatnost_politicheskikh_akciy_protesta
- 19 <https://www.interfax.ru/business/670823> (10,038 ルーブルから 10,758 ルーブルへ増加)
- 20 <https://www.mk.ru/economics/2020/01/05/putin-nachal-borbu-s-bednostyu-cto-eto-budet.html>
- 21 <https://www.rbc.ru/society/27/09/2018/5bacd4099a79470656ccc3d3> ゴリコワは、子供を持つ家庭への支援についても言及している。
- 22 <https://www.rbc.ru/economics/24/01/2020/5e2ac0d29a794776cb833825>
- 23 同上
- 24 <https://ria.ru/20190708/1556255263.html>
- 25 <https://www.rbc.ru/economics/18/06/2018/5b27bf829a794710796bbfe5>
- 26 <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95e0b99a79470a6a29a042>
- 27 同上。核となる中間層が7%であることは、2019年10月4日のRBCの他New Izvestiaも2019年11月7日に報じている。<https://newizv.ru/article/general/07-11-2019/tsifra-dnya-skolko-predstaviteley-srednego-klasa-zhivet-v-rossii>
- 28 <https://www.svoboda.org/a/30198761.html>
- 29 <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95e0b99a79470a6a29a042>
- 30 <https://www.svoboda.org/a/30198761.html>

- 31 ロシア国民の 60% は高等教育を受けている。<https://www.factograph.info/a/28864852.html>
- 32 ロシア国立経済高等学院ナタリア・ティホノヴァ教授によれば、失業者の中で高等教育を受けている人々は急増し、2000 年 13.3% から 2017 年には 20.6% へ増加しているという。<https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10907603>
- 33 <https://varlamov.ru/3017025.html>
- 34 <https://www.mk.ru/economics/2018/07/29/sredniy-klass-okazalsya-nishhim-pochemu-vlastyam-vygodny-bednyaki-i-oligarkhi.html>
- 35 同上。

第3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。これら13の国家プロジェクトは、2019年から6年間の予定で開始されたものの、進捗には遅れが生じ、それが同年の低成長の一因になったとみられる。

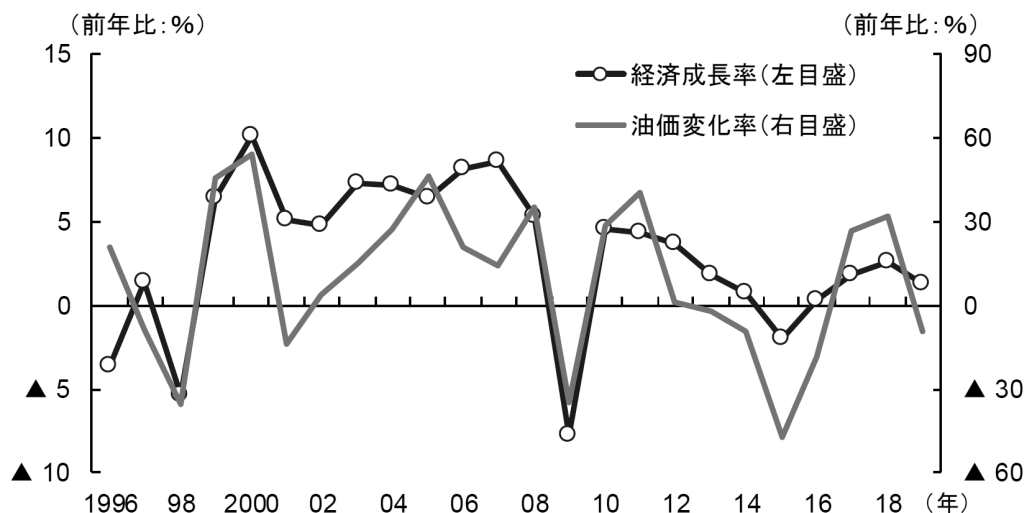
本稿は、プーチン大統領の4期目の任期2年目にあたる2019年を中心に、ロシアのマクロ経済および金融・財政政策の動向について考察するとともに、同年から開始された一連の国家プロジェクトの進捗状況を明らかにすることを目的としている。

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2019年の経済実績を概観する。第2節では、金融・財政政策の動向を整理する。第3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、2019年から開始された一連の国家プロジェクトについて、進捗状況を中心に検討する。

1. 2019年のマクロ経済実績

ロシアの2019年の経済成長率は、前年の成長率(+2.5%)を下回る+1.3%となった¹。一方、同年の原油価格(Urals:年平均)は63.6ドル/バレルとなり、2018年の70.0ドル/バレルから9.2%の下落となった(図表1)。過去のロシアの経済成長率と原油価格の相関関係に照らしてみると、2019年の経済成長率は、原油価格の下落率に比して概ね相応のものであったと言える²。

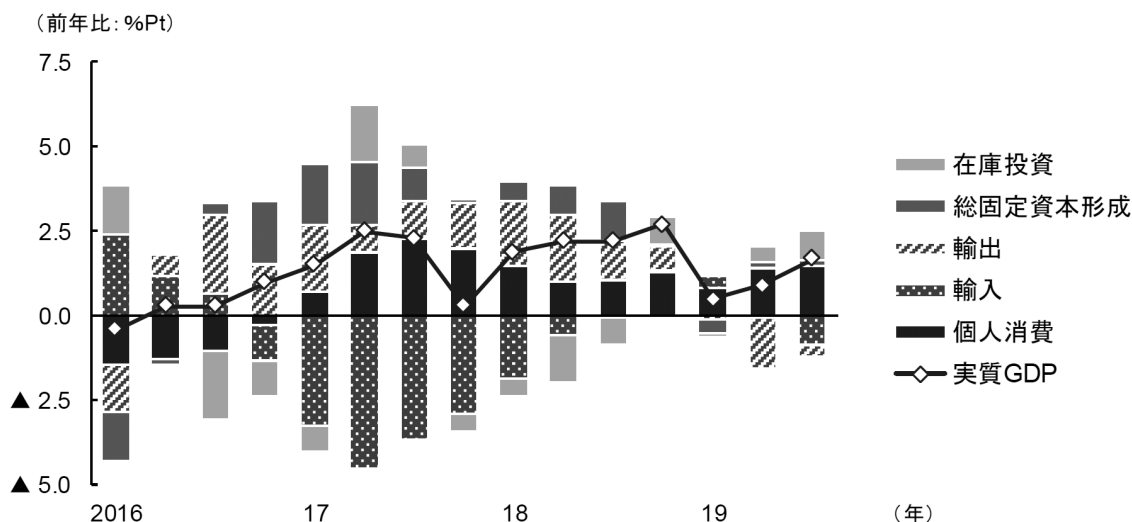
図表1. ロシアの経済成長率と原油価格の変化率



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

経済成長率の需要項目別内訳の推移をみると、2019年は、投資、輸出がともに不振であった中で、ほぼ個人消費の成長のみによって経済成長が牽引されたと言える（図表2）。

図表2. 経済成長率の支出項目別寄与度



（注）2019年10-12月期データは未発表。

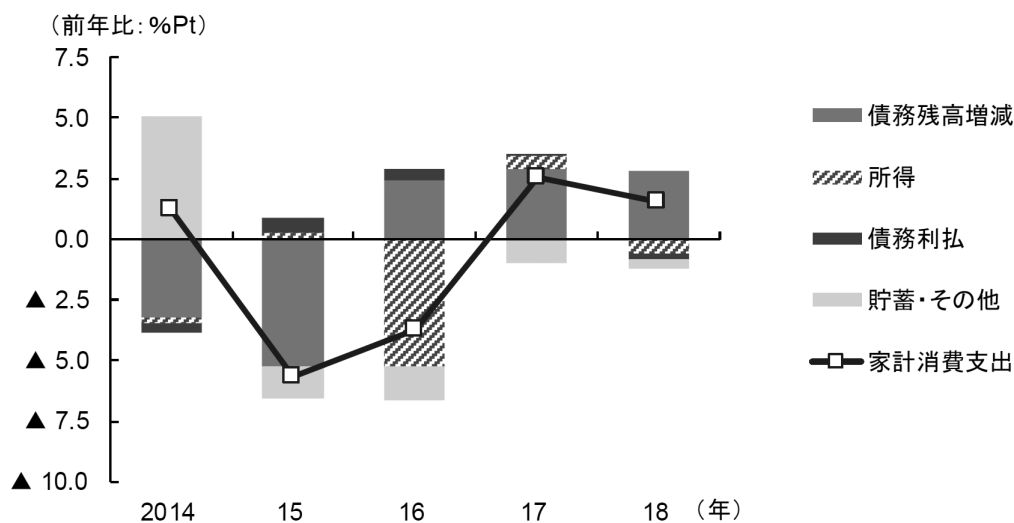
（出所）Rosstatより、みずほ総合研究所作成

2019年の個人消費（家計最終消費支出）は前年比+2.3%と、前年の同+3.3%を下回ったものの、その成長寄与度は成長率と同じ1.3%Ptに達し、需要項目の中で最大となった。個人消費の増加要因については、2017-18年と2019年とは異なっている可能性があることに注意する必要がある。ロシア統計庁による家計収支バランス統計(2013-18年)に基づいて、家計の消費支出の寄与度分解を行うと、2017-18年については、家計所得が伸び悩む中で、家計による金融機関からの借入れの増加が消費支出の伸びを支えていたことが示される（図表3）³。他方、2019年については、4-6月期以降、銀行の個人向け貸出残高の増勢が鈍化した一方で、家計の実質可処分所得は、インフレ率の低下を背景に増加傾向が顕著となったことから、同年の個人消費の増加は、実質可処分所得の増加によるところが大きかったと考えられる（図表4）。なお、2019年4-6月期以降、銀行の個人向け貸出残高の増勢が鈍化している背景としては、ロシア中銀が個人向けローンの過熱を抑制するための措置を2018年から段階的に講じてきたことが挙げられる⁴。

投資（総固定資本形成）は、2019年1-9月期に前年比▲0.1%、通年でも同+1.4%という低い伸び率に留まった⁵。2019年の投資の不振については、後述する国家プロジェクトの進捗の遅れが影響したとみられる。連邦予算における国家プロジェクト関連支出の大半は、従来の公共事業費等の再編によるものであるため、予算執行の遅れにより、政府による投資の伸びが大幅に鈍化する事態が生じたと考えられる。

輸出については、世界経済の減速を背景に、2019年の財・サービス輸出は実質ベースで前年比▲2.1%と減少した⁶。2019年1-10月期の通関統計によれば、ロシアの主要輸出品目のうち、小麦（前年比▲28.2%）、木材（同▲16.0%）、鉄鋼（同▲11.2%）、石油製品（同▲8.0%）、天然ガス（同▲2.4%）等の品目で輸出数量が減少したことが確認できる（Rosstat, 2019）⁷。

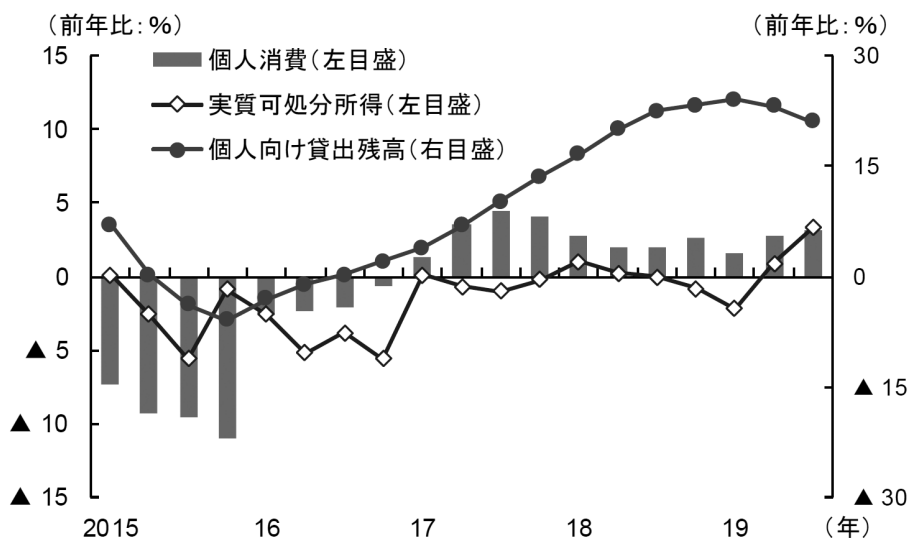
図表 3. 家計消費支出に対する所得・債務残高増減等の寄与度



(注) GDP 統計の家計最終消費支出デフレーターによって実質化した前年比増減率。

(出所) Rosstat より、みずほ総合研究所作成

図表 4. 個人消費、実質可処分所得、個人向け貸出残高の推移



(注) 個人消費は、GDP 統計の家計最終消費支出。個人向け貸出残高は、消費者ローン、自動車ローン、住宅担保ローンの残高合計。

(出所) Rosstat、CBR (2019b) より、みずほ総合研究所作成

2. 金融・財政政策の動向

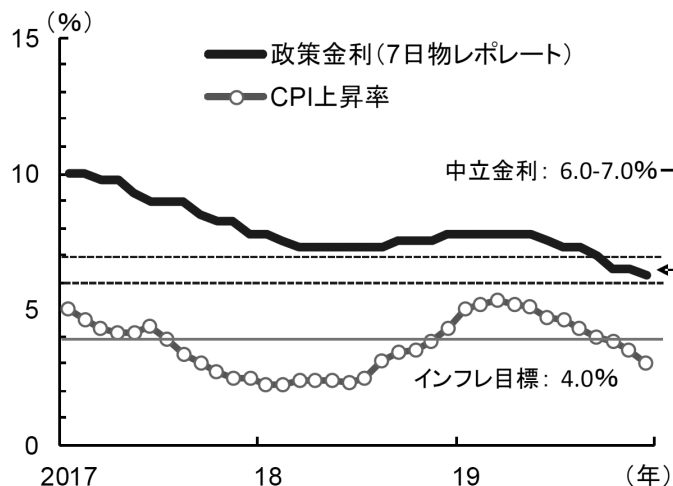
(1) 金融政策

ロシア中銀は、2015 年にインフレ目標（CPI 上昇率を前年比 +4.0% 以下に抑えるというもの）を導入して以降、引き締め気味の金融政策スタンスを維持してきた。しかし、2019 年 6 月 14 日の金融政策決定会合を皮切りに、ロシア中銀は 5 会合連続で利下げを決定し、その結果、政策金利はロシア中銀がかねてから「中立的金利水準」としてきた 6.0-7.0% の

下限に近い、6.25%にまで引き下げられた（図表5）。ロシア中銀は、2019年の一連の利下げ決定の理由として、CPI上昇率と経済成長率が、ともに当初の予測を下回ったことを挙げている。

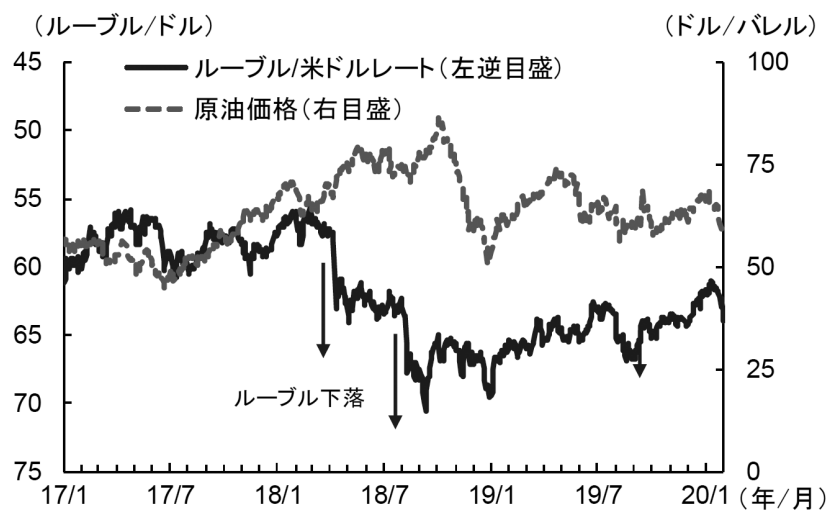
2018年には、米国による2度の追加制裁の発表（4月と8月）によって、ルーブルの対米ドル相場がそれぞれ10%近く急落し（図表6）、それを受けてロシア中銀は、利下げによる中立的金利水準への移行を一時断念し、逆に利上げを余儀なくされたという経緯がある⁸。この経緯に照らすと、2019年については、米国による追加制裁は発動されたものの⁹、制裁による為替レート下落の影響は軽微であったことから、ロシア中銀による中立的金利水準への移行が可能になったと見ることができる。

図表5. 政策金利とCPI上昇率の推移



（出所）CBR より、みずほ総合研究所作成

図表6. 原油価格とルーブル相場の推移



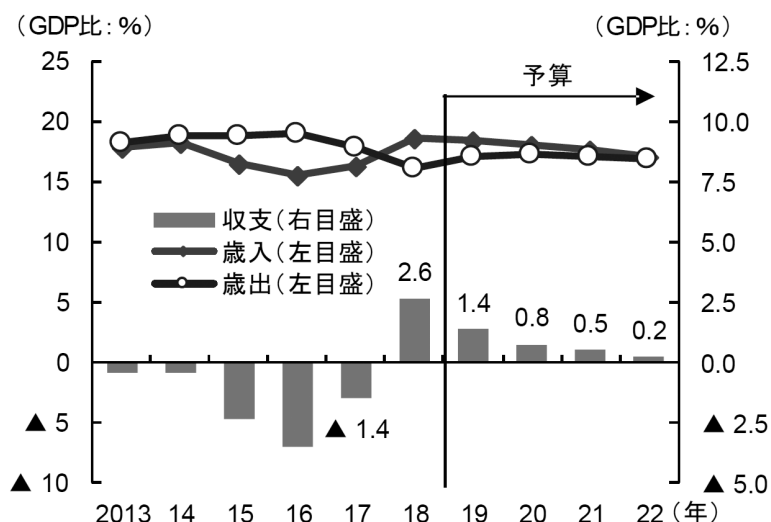
（注）原油価格はブレント。

（出所）Bloomberg より、みずほ総合研究所作成

(2) 財政政策

財政政策については、2017年に開始された緊縮路線が、基本的には2019年も維持されたとみられる。2019年の連邦予算（当初予算）では、予測原油価格63.4ドル／バレルに基づき、歳入は18兆372億ルーブル（GDP比18.9%）、歳出は16兆5292億ルーブル（同17.0%）、収支は+1兆9321億ルーブル（+同1.8%）の黒字と見込まれていた。しかしその後、予測原油価格の下方修正（63.4→62.2ドル／バレル）に伴い石油ガス収入の減少が見込まれた一方で、非石油ガス収入については、石油ガス収入の減少を上回る増収が見込まれるようになったことから、2019年12月2日付連邦法No.389により予算の修正が行われ、歳入総額は+9億ルーブル、歳出総額は+4522億ルーブル（当初予算比+2.5%）、それぞれ増額された。この結果、財政収支は当初予算のGDP比+1.8%から、修正予算では同+1.4%へと下方修正されたものの、財政黒字自体は維持された（図表7）。なお、上記の予算修正における歳出総額の増額は、基本的に非石油ガス収入の増加見込み額の範囲内でのみ会計年度途中の歳出総額の増額が可能であるとする財政基本法（第213条）の規定に基づくものとみられる。

図表7. 連邦財政の推移



（注）2019年は、同年12月2日付連邦法No.389による修正予算。

（出所）Roskazna、Rosstat、Minfinより、みずほ総合研究所作成

「2020-22年の3カ年連邦予算」（2019年12月2日付連邦法No.380）は、今後3年間、原油価格が緩やかに下落するとの予測に基づきつつ¹⁰、財政黒字を維持する内容となることから、2017年に開始された財政緊縮路線は、基本的に2020年以降も継続されるものとみられる。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、原油価格の緩やかな下落を背景に、追加石油ガス収入が2020年のGDP比2.1%から、2022年には同1.6%に減少する見通しとなっている¹¹。また、追加石油ガス収入の減少を主因として、歳入総額も2020年のGDP比18.1%から、2022年には同17.2%に減少すると見込まれている（図表8）。

歳出面では、2018年の財政基本法の修正（2018年11月28日付連邦法No.456による財

政基本法第199条第3項の修正)に基づいた歳出総額の決定が行われている。これは、歳出総額の上限を、追加石油ガス収入を除く歳入額に、政府債務利払費および5850億ルーブル¹²を加えた金額とする方式である。この方式に基づき、2020-22年の連邦予算では、歳出総額が歳出総額上限をわずかに下回る金額に設定されている。

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9)。社会政策費の抑制は、2019年に開始された年金制度改革(受給開始年齢の引き上げ)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2020年以降も継続実施される。前述の歳出総額の上限の導入により、追加石油ガス収入を除く財政収支(構造的収支)の赤字は、2020-22年の3年間を通じてGDP比1.4%以下に抑えられ、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8. 「2020-22年の3カ年連邦予算」の概要

(GDP比：%)	2019年	2020年	2021年	2022年
歳入	18.4	18.1	17.7	17.2
石油ガス収入	n.a.	6.6	6.4	6.0
基礎石油ガス収入	n.a.	4.6	4.5	4.4
追加石油ガス収入	2.6	2.1	1.9	1.6
非石油ガス収入	n.a.	11.4	11.3	11.1
歳出	17.1	17.3	17.1	16.9
政府債務利払	0.8	0.8	0.9	0.9
収支	1.4	0.8	0.5	0.2
構造的収支	n.a.	▲1.3	▲1.3	▲1.4
歳出上限(計算値)	n.a.	17.3	17.1	16.9

(注) 2019年は、同年12月2日付連邦法No.389による修正予算。

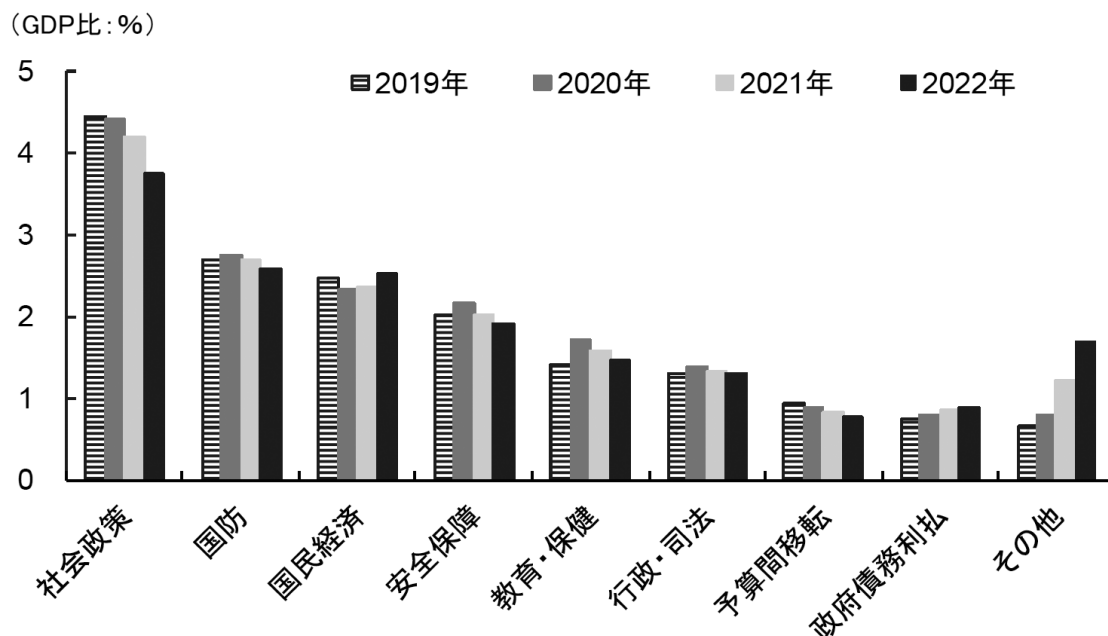
(出所) Minfin(2019)より、みずほ総合研究所作成

4. 国家プロジェクトの進捗状況

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の増加が期待できない状況であることから、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。

プーチン大統領が就任日の2018年5月7日に掲げた目標は、世界平均を上回る経済成長

図表 9. 連邦予算の歳出費目別の内訳



(注) 2019 年は、同年 7 月 18 日付連邦法 No.175 による修正予算。

(出所) Minfin (2019) より、みずほ総合研究所作成

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（図表 10）。ロシア政府は、これらの国家プロジェクトの実施等により、投資率は 2017 年の 21.3% 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）。インフラ整備等の国家プロジェクトの実施を通じて投資率を引き上げ、それによって経済成長率を高めていくというのがプーチン政権の成長戦略の核心であると考えられる。

図表 10. 国家プロジェクトの概要

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
人口動態	522.0	616.0	634.8	588.3	463.9	434.3	3,259.3
基幹インフラ近代化・拡張総合計画	347.8	337.2	391.9	675.4	692.3	610.5	3,055.1
保健	160.3	299.7	240.0	253.5	210.4	207.4	1,371.3
デジタル経済	100.7	124.2	177.9	258.0	233.4	198.6	1,092.8
国際協業・輸出	87.7	74.5	124.0	219.4	206.7	177.8	890.1
住宅・都市環境	105.3	105.2	108.4	189.1	193.1	190.0	891.1
教育	108.4	125.9	134.7	119.2	118.0	122.3	728.5
エコロジー	55.6	88.0	123.0	146.2	152.1	123.4	688.3
安全かつ高品質な自動車道路	142.3	104.3	137.4	23.9	23.2	22.4	453.5
科学	37.9	47.4	69.8	96.1	97.9	91.4	440.5

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
中小企業活動・個人企業イニシアチブ支援	60.6	38.5	51.3	95.4	93.6	74.9	414.3
文化	14.2	14.7	17.8	20.8	21.9	20.4	109.8
労働生産性・雇用支援	7.1	6.9	6.9	7.5	7.8	8.2	44.4
合計	1,750.0	1,982.7	2,217.8	2,692.9	2,514.3	2,281.7	13,439.4

（出所）Minfin（2019, 2020）より、みずほ総合研究所作成

しかし、実際には国家プロジェクトの進捗は遅れている。2019 年連邦予算における国家プロジェクト関連支出（1.75 兆ルーブル）の執行率は、9 月末時点で 53%、12 月末時点でも 91% に留まった（図表 11）。また、ロシア政府の見通しでは、2019 年の投資の増加率は +3.1%、投資率は 22.1% と見込まれていたが（Minecon, 2018）、実際の投資の増加率は +1.4%、投資率は 2017 年を下回る 21.2% に留まった。国家プロジェクトの実施を通じて世界 5 位以内の経済大国化を目指すプーチン政権の成長戦略は、開始 1 年目にして早くも目標の達成が危ぶまれる状況に直面していると言えるだろう。

図表 11. 国家プロジェクト関連支出の執行率（2019 年連邦予算）

（月末時点：％）	3 月	6 月	9 月	12 月
人口動態	19.2	41.4	65.5	95.5
基幹インフラ近代化・拡張総合計画	4.8	22.7	42.9	88.0
保健	44.1	54.5	67.5	98.0
デジタル経済	0.3	8.9	13.2	73.3
国際協業・輸出	19.0	34.5	41.8	89.1
住宅・都市環境	0.1	38.5	56.3	93.8
教育	3.2	28.0	58.3	91.1
エコロジー	2.2	11.9	22.6	66.4
安全かつ高品質な自動車道路	0.1	11.1	50.9	97.1
科学	20.1	43.3	64.6	99.2
中小企業活動・個人企業イニシアチブ支援	3.5	36.6	55.7	93.1
文化	10.8	27.9	64.6	98.6
労働生産性・雇用支援	0.0	17.8	39.1	87.3
合計	12.6	31.9	53.0	91.4

（出所）SPRF、Minfin（2020）より、みずほ総合研究所作成

参考文献

- 金野雄五（2019）「4 期目プーチン政権下のロシア経済」日本国際問題研究所『平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業：ポスト・プーチンのロシアの展望』pp. 41-50 [http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30_Russia/05-konno.pdf].
- CBR（ロシア中央銀行）[<https://www.cbr.ru/>].

- CBR (2019a) Add-ons to risk weights depending on DSTI ratio and EIR [http://www.cbr.ru/eng/press/pr/?file=01072019_112527eng2019-07-01t11_24_49.htm].
- CBR (2019b) Doklad o denezhno-kreditnoi politike, No. 4 [https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/25679/2019_04_ddcp.pdf].
- IMF (2019) World Economic Outlook Database, October [<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>].
- Minecon (ロシア経済発展省) (2019) Prognoz sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda, September [http://economy.gov.ru/material/directions/makroec/prognozy_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya/prognoz_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_rf_na_period_do_2024_goda_.html].
- Minfin (ロシア財務省) [<https://www.minfin.ru/>].
- Minfin (2019) Osnovnye napravleniia biudzhethnoi, nalogovoi i tamozhenno-tarifnoi politiki na 2020 god i na planovyi period 2021 i 2022 godov [https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=128344].
- Minfin (2020) Predvaritel'nye dannye ob ispolnenii raskhodov federal'nogo biudzheta na realizatsiiu natsional'nykh proektov na 1 ianvaria 2020 goda [https://www.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36929].
- Roskazna (ロシア連邦出納庁) [<http://www.roskazna.ru/>].
- Rosstat (ロシア国家統計庁) [<https://gks.ru/>].
- Rosstat (2019) Sotsial'no-ekonomicheskoe polozhenie Rossii, January-November [https://gks.ru/bgd/regl/b19_01/Main.htm].
- SPRF (ロシア会計検査院) [<http://www.ach.gov.ru/>].

— 注 —

- 1 ロシアの2019年の実質GDP成長率は、ロシア政府の見通し (Minecon, 2019) では+1.3%、ロシア中銀の見通し (CBR, 2019b) では+0.8-1.3%、IMFの見通し (IMF, 2019) では+1.1%と予測されていた。
- 2 2019年と同程度の原油価格の下落が生じた2014年を例にとると、2014年の原油価格は前年比▲9.6%、同年の経済成長率は+0.7%であった。
- 3 家計消費支出の寄与度分解は、恒等式:所得=支出+貯蓄、の組み替えによる。ただし、支出の内訳は、消費支出、債務利払、その他支出であり、貯蓄の内訳は、債務残高(減少)、現預金(増加)、その他貯蓄(増加)である。図表3では、その他支出、現預金(増加)、その他貯蓄(増加)の合計を「貯蓄・その他」と表示している。また、名目額の実質化に際しては、GDP統計の家計最終消費支出デフレーターを用いている。
- 4 ロシア中銀による個人向けローンの過熱抑制措置とは、具体的には消費者ローンのリスクウェイト係数の引き上げである。消費者ローンのリスクウェイト係数は、2018年5月1日、9月1日、2019年4月1日以降実施分について引き上げられた。なお、リスクウェイト係数は、従来は消費者ローンの貸出金利のレンジに応じて設定されてきたが、2019年10月1日以降実施分については、貸出金利と債務負担比率(ローンの借り手の月々の所得に占める、他の金融機関からの借り入れを含む全債務の返済予定額の比率)のレンジの組み合わせに応じて設定されるようになった (CBR, 2019a)。
- 5 2019年1-9月期はRosstatの四半期別GDP統計、通年は年次GDP統計による(いずれも2016年価格表示)。なお、2018年(通年)の総固定資本形成は、四半期別GDPに基づくと前年比+2.9%、年次GDP統計によると前年比+0.1%であり、両者は不整合である。
- 6 Rosstatの年次GDP統計(2016年価格表示)による。
- 7 2019年の輸出減少には、世界経済の減速に加え、ルーブルの実質的な増価による輸出競争力の低下も影響した可能性がある。ロシア中銀によると、2019年のルーブルの実質実効レートは、前年比+2.5%の上昇(増価)となった (CBR)。なお、2018年には、ルーブルの実質実効レートは前年比▲7.7%と下落(減価)し、輸出は前年比+5.5%と増加した。
- 8 2018年の米国による2度の追加制裁の発表については、金野(2019)参照。
- 9 2019年にも米国により2度の追加制裁が発表された。1つは、米務省が8月2日に発表した、化学兵器・生物兵器管理と戦争撲滅法(CBW法、1991年制定)に基づく対ロ制裁の第2弾であり、米金融機関

による外貨建てロシア国債の発行市場への参加禁止を主な内容とする。もう1つは、2020会計年度の米国国防権限法の成立に伴い12月20日に発動されたもので、ロシアのガス輸出パイプライン「ノルドストリーム2」および「トルコストリーム」の建設に対する外国企業による協力を禁止した措置である。

- ¹⁰ 「2020-22年の3カ年連邦予算」における予測原油価格は、2020年：57.0ドル／バレル、2021年：56.0ドル／バレル、2022年：55.0ドル／バレル（Minecon 2019）。
- ¹¹ 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。
- ¹² 厳密には、5850億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5750億ルーブルという金額が適用される。

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

1. はじめに

年明けのプーチン大統領年次教書演説、憲法改正に向けた動き、メドヴェージェフ内閣総辞職と、2020年のロシアは変革の年としてスタートを切っている。ミシュースチン新首相主導内閣の中心課題は停滞する経済成長の促進と社会の安定という内政改革を表明しており、ロシアにとって三重苦である現下の原油安、ルーブル安、そして欧米制裁にどう対応するかその手腕が問われることになる。他方、2014年、欧米制裁の主要ターゲットのひとつとなっているロシアの石油産業については、制裁によって特定分野（北極海・大水深・シェール層の各開発）に供給する物品・技術が禁輸となった。当時のロシアの同分野における対外依存度は53%であったが、制裁によってロシアは自国調達に舵を切り、その依存度が2019年には45%に低減し、2020年はさらに43%まで下がることが予想されている¹。すなわち欧米制裁が逆にロシア石油産業を強化しているという皮肉な事態が生じており、少なくとも石油ガス産業については、ロシアは制裁に順応しつつある。本稿は2014年の欧米による対露制裁の概要を俯瞰し、石油ガス産業を中心にこれまでどのような注目すべき出来事が発生したのか再確認することを目的とする。また、2024年のポスト・プーチンを見据え、どのような状況で制裁が終了するのか、又は今後長期化するのかについて検討する。

2. 欧米による対露制裁／これまでの経緯

2014年2月のウクライナ騒乱、3月のロシアによるクリミア併合を受け、その解消と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科し、丸6年が経過した。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）²、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。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開発や大きな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ものである。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、さら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を開始と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チェ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³。

図1 時系列で見る石油ガス産業をターゲットとする欧米の対露制裁

2014年7月17日、マレーシア航空機撃墜事件後、先鋭化		
2014年7月 欧米制裁	石油開発技術に関する製品等の実質的禁輸措置・・・「将来的石油生産ポテンシャルのあるもの」に限定。 具体的には、 大水深(152m以深) 北極海(米)・北極圏(欧) シェール層開発 ※米国は対象会社を限定: Gazprom, Gazpromneft, LUKOIL, Surgutneftegas, Rosneft 欧州は規定なし。	金融制裁・・・融資期間制限 Rosneft, NOVATEK, Gazpromneft, Transneft Rosneft, Gazpromneft, Transneft
2014年9月 欧米制裁	石油開発技術に関する禁輸を義務に拡大・・・同様に、「将来的石油生産ポテンシャルのあるもの」に限定。 大水深(152m以深) 北極海(米)・北極圏(欧) シェール層開発 ※米国は対象会社を限定: Gazprom, Gazpromneft, LUKOIL, Surgutneftegas, Rosneft 欧州は規定なし。	
2014年12月 米国制裁	ウクライナ自由支援法施行・・・大統領による判断によって、外国企業にも制裁を科すもの。現時点で未発動(→2018年新制裁法で一部発動)。 外国企業も対象 大水深(152m以深) シェール層開発 GazpromがNATO加盟国に天然ガス供給を削減した場合には制裁を発動	
米追加制裁 2015年7月	制裁対象となるRosneft及びVEBの子会社を明確化。	2015年 2月・ミンスク合意Ⅱ(独仏露字) 2015年 9月 ロシアがシリア空爆開始 2015年10月 ロシア破壊活動の発生 2015年11月 バリ同時多発テロの発生 露仏がシリア空爆を強化/トルコが露空軍軍艦を襲撃 2016年 8月 ロシアがトルコに砲撃 2016年11月 米露大統領選挙(次期大統領はトランプ氏) 2017年 2月 フリン補佐解任 2017年 5月 トランプ大統領がシリア-FBI長官を解任 2017年 6月 上院で新制裁法を可決 2017年 7月 下院で同法を可決 大統領選 ロシアゲート 問題
米追加制裁 2015年8月	禁輸制裁対象に GazpromのS-3;南キリンスキー艦隊を含める	
米追加制裁 2016年9月	制裁対象となるGazpromの子会社を明確化。	
米追加制裁 2016年12月	制裁対象となるNOVATEKの子会社を明確化。	
米追加制裁 2017年6月	制裁対象となるTransneftの子会社を明確化。	
米制裁実施 2017年7月	ExxonMobilに制裁金(200万USD)を科す処分を決定。	
2017年8月 米国制裁	制裁による米国敵性国家 対抗法施行(対象:イラン・ロシア・北朝鮮等)	三分野(大水深、北極海、シェール層開発)を世界全域(米国人対象) ロシア領内三分野(同左)を外国人に拡大 輸出パイプラインの外国人関与規制 国営企業の民営化への外国人関与規制
米追加制裁 2018年1月	制裁対象となるSurgutneftegazの子会社を明確化。	
米追加制裁 2018年3月	SDN(特定指定国等)に連邦保安庁(FSB)及び連邦軍事情報総局(GRU)を追加(サイバー攻撃関連)。	
米追加制裁 2018年4月	SDNにオリガルヒ26名(オレグ・デリバスカ等)及びオリガルヒが保有する企業15社(世界第2位のアルミ生産企業Rusal)を含む。	
米追加制裁 2018年6月	対象個人・団体の拡大(サイバー攻撃関連)。	
米追加制裁 2018年8月	対象個人・団体の拡大(スクリハリ親子殺害未遂事件関連/1991年化学学生物兵器管理及び戦争廃絶法に基づく措置)。※第1弾/第2弾は2019年8月に実施。	
米追加制裁 2018年11月	対象個人・団体の拡大。11月24日までに8月の制裁措置の第2弾を実施予定だったが、現状未発動。	
米制裁解除 2019年1月	OFACがSDN対象企業(デリバスカ)の一部解除を実行。	
米追加制裁 2019年3月	対象個人・団体の拡大(アゾフ海でのロシア海軍によるウクライナ海軍艦艇拿捕に関連)。	
米制裁実施 2019年4月	Haverly Systemsに制裁金(7.5万USD)を科す処分を決定。	
米追加制裁 2019年8月	対象個人・団体の拡大(スクリハリ親子殺害未遂事件関連/1991年化学学生物兵器管理及び戦争廃絶法に基づく措置)。※第2弾/第1弾は2018年9月に実施。	
米追加制裁 2019年9月	イラン制裁の一環(原油輸出)で中国海洋石油(COCCO)の子会社をSDNに指定。その結果、同社のヤマルLNG向け砕氷タンカー船JNの一部に影響。	
米追加制裁 2019年9月	対象個人・団体の拡大(シリアでのロシア軍事行動に対する措置)。	
米追加制裁 2019年9月	対象個人・団体の拡大(2018年の中間選挙への介入を行ったとされるサイバー企業に対する措置)。	
米制裁実施 2019年12月	北極海(GazpromNeft・ブライズロム/エ油田)開発向けの機材輸出でロシア人、イタリア人及び米国人を逮捕。	
米追加制裁 2019年12月	対象個人・団体の拡大(大統領令13694号及びCAATSAに基づくサイバー企業に対する措置)。	
2019年12月 米国制裁	2020年国防授權法 (国防授權法は、次年度軍事予算増額のために必須なもの)	Nord Stream 2及びTurk Stream又はそれらの後継パイプライン事業の建設のために海底100フィート未満でパイプ敷設に従事する船舶、並びに、かかる船舶を販売し、リースし、若しくは提供し、又はかかる船舶の提供取引を促している外国の者
米制裁敗訴 2019年12月	2017年7月に最初の米国制裁法違反(SDN対象者との商取引の実行)の事例としてOFACがExxonMobilに対して制裁金200万ドルを科し、その後、ExxonMobilがOFACに対して制裁課金を無効とするようテキサス州北部地区連邦地方裁判所に訴えを起し、係争中だった事業について、30日付で同地方裁判所がExxonMobilの訴えを認め、OFACの同社に対する制裁課金は無効であるとの判決を下す。	
米追加制裁 2020年1月	対象個人・団体の拡大(米国財務省OFACが欧州及びカナダ両政府と共同でクリミア共和国の政府関係者等及び同共和国の鉄道運営企業を追加)。	
米制裁解除 2020年1月	OFACが、前年9月に制裁を課したCOSCO関連会社の内、COSCO Shipping Tanker (Dalian) Co., Ltd. の制裁(SDN)を解除。	

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

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2014年の12月に米国が「ウクライナ自由支援法」を制定し(大統領署名後、未発動の状態が続いていたが、後述のCAATSAで一部発動された)、外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

が個人・企業の拡大に留まったことにも表れている。その後、2015年2月にドイツ、フランス、ロシア、ウクライナ4者が見守る中、「ミンスク合意Ⅱ」が結ばれるも、結果が出ないまま現在に至っているが、米国はその間も Rosneft (2015年7月)、Gazprom (2016年9月)、NOVATEK (2016年12月)、Transneft (2017年6月)、そして、Surgutneftegaz (2018年1月) と、制裁対象企業の子会社をも特定する形で制裁を強化してきた。50%以上の株式を保有する子会社は実質グループ企業と見做されるという定義があるにもかかわらず、さらに子会社を特定した背景には制裁がクリミア併合解消やウクライナ東部地域鎮静化のためのロシア締め付けと譲歩引き出しという実質的成果を出さないまま、打つ手が限られていることを露呈する一方、制裁対象企業とはならない子会社を特定するという意味合いがあったとも推察される(例: 2015年11月にBPが20%、インド企業連合が29.9%買収した Rosneft の子会社である Taas Yuryakh Neftegazodobycha は Rosneft の子会社リストには入っていない)。

その後、米国はオバマ政権からトランプ政権に移行し、議会の反トランプ派によるロシアゲート問題(2016年の大統領選を巡ってトランプ大統領とその側近がロシアと共謀していたという可能性)への注目によってロシアと距離を置く姿勢を示す必要に迫られたトランプ大統領と議会の反露強硬派・超党派議員による追加制裁への拍車を受けて、2017年8月にさらに踏み込んだ制裁法「制裁による米国敵性国家対抗法」(H.R.3364 / Countering America's Adversaries Through Sanctions Act / CAATSA)を施行し、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、任意制裁ながら、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その対価が政府幹部を利する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・技術供与に対して制裁を科す内容となっている。

図2 欧米の対露制裁にリストされたロシア石油天然ガス企業一覧

	米国 	EU 
金融制裁 Financial	Rosneft, NOVATEK ---Directive 2@July2014 <OFAC> (融資制限/90日→60日超の償還期間) Gazpromneft, Transneft ---Directive 2@Sept2014 <OFAC> (融資制限/90日→60日超の償還期間) NOVATEKが保有する11の子会社 ---Directive2@Dec2016<OFAC> Transneftが保有する20の子会社 ---Directive2@Jun2017<OFAC>	Rosneft, Transneft, Gazpromneft ---COUNCIL REGULATION (EU) No 960/2014@Sept2014 (融資制限/30日超の償還期間) (発効日より後に発行された譲渡性のある有価証券等取扱い禁止)
技術制裁 (輸出規制) Sectoral	Rosneft, Gazpromneft, Gazprom, LUKOIL, Surgutneftegaz ---Directive 4@Sept2014 <OFAC> (大水深、北極海もしくはシェール層開発に関する製品・役務提供禁止) ---EAR@Sept2014 <BIS> (大水深、北極海もしくはシェール層開発に関する製品輸出にライセンス取得を課す) Rosneftが保有する15の子会社 ---EAR@July2015<BIS> Gazpromが保有する南キリンスキー鉱床 ---EAR@Aug2015<BIS> Gazpromが保有する51の子会社 ---EAR@Sept2016<BIS> Surgutneftegazが保有する12の子会社 ---Directive4@Jan2018<OFAC>	指定なし(=全ロシア企業が対象) ---COUNCIL REGULATION (EU) No 833/2014@July2014 (石油開発に必要な特定の製品の輸出にライセンス取得を課す) (大水深、北極海もしくはシェール層開発に関する製品・役務提供禁止) *OFAC: Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury (米国財務省外国資産管理室) *EAR: Export Administration Regulations (輸出管理規制) *BIS: Bureau of Industry and Security, United States Department of Commerce (米国商務省産業安全保障局)
UFSA ウクライナ 自由支援法 (一部発効)	外国企業及び外国金融機関 ---Public Law No: 113-272@18Dec2014 (ロシアにおける特定石油プロジェクト<大水深、北極海もしくはシェール層開発>に多大な投資を行ったものに対し罰則を科す) Gazprom (ウクライナ、ジョージア、モルドヴァまたはNATO加盟国へのガス供給を途絶させた場合に罰則を科す)	 グランドファーザー(既得権者除外)条項認めず 制裁対象会社の株式取得に制限なし  グランドファーザー(既得権者除外)条項認める 制裁対象会社の新規株式取得を禁止
CAATSA 制裁による 米国敵性国 家対抗法 (対象:イラン・ロシア・北朝鮮)	---米国人に対して、これまでロシア領内に限定禁止されてきた特定ロシア企業との大水深、北極海、シェール層開発について、新たな物品役務提供について 世界全域 で関与することを禁止。 --- 外国人も含め、ロシア領内 の大水深、北極海、シェール層開発を禁止(ウクライナ自由支援法の一部発効)。 --- 外国人も含め、ロシアからのエネルギー輸出パイプラインへの投資 (物品、役務、情報または支援の販売、貸与または提供)を制限。 --- 外国人も含め、ロシアの国営企業の民営化への関与を制限。 ---H.R. 3364@2Aug2017	

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

さらに、2019年終盤になり米国制裁ではさらに新たな制裁が発動された。12月20日にトランプ大統領が署名した2020年国防授權法に盛り込まれたロシア・ドイツ間ガスパイプラインである Nord Stream 2 及びロシア・トルコ間ガスパイプラインである Turk Stream に対する新たな制裁である（パイプ敷設会社を対象）。国防授權法は、次年度軍事予算措置のために不可欠で、必ず年内に成立する性格の法律であり、独露間のパイプラインという米国の国防という文脈では読み込めないものを抱き合わせて通過させた。今後同じ方法で毎年新たな制裁が盛り込まれる可能性も示唆している。同法発効により、9割方完成していた Nord Stream 2 は建設中断を与儀なくされており、今後当事者である独米間の交渉とロシア独自で残る区間の建設を行うことができるのかに注目が集まる。

他方、EU は、前述の通り、制裁解除・強化には全会一致が必要であり、反露派（東欧を中心）と親露派がまともらず、制裁の成果（ミンスク合意Ⅱの履行）が見えない現状では、既存制裁を延長するしかない状況が、2014年以降続いている。米国と比較すると、2014年に ExxonMobil がカラ海から撤退したのとは対照的に、制裁後も欧州企業によるロシアとの石油開発プロジェクトが続けられてきたことは興味深い。例えば、欧米の金融制裁・技術制裁対象である Rosneft と 2016年から2018年に行われた ENI による黒海開発（最終的に撤退）、2016年旧 Statoil（Equinor）によるマガダン鉞区での試掘井掘削（結果、ドライ）、2016年 BP による Rosneft 子会社である Yermakneftegaz への出資・資金提供は、それぞれ現在の欧米制裁に抵触する可能性がある案件だったはずだが、結果はどうであれ、実行されている⁴。この背景には、EU ではグランドファーザー条項を適用し、2014年の制裁施行前に合意された内容については制裁対象としないという原則があること、そして、欧州企業によるロシアでの活動について、それが制裁に抵触するかどうかの判断は各国に委ねられており、厳密に制裁に抵触するかどうか不確かな案件（例えば、マガダン鉞区のように鉞区内に大水深領海はあるが、掘削深度は大水深ではない場合など）については、欧州企業は自国政府からのお墨付きを得る形でロシアとの石油開発プロジェクトを推進してきたと考えられる。

3. 米国制裁発動からこれまでに発生した注目すべき7つの事象

（1）ガスプロジェクトにも制裁拡大（2015年8月南キリンスキー鉞床を制裁対象に）

冒頭の通り、欧米制裁は「石油生産ポテンシャル」を有する三分野（北極海（米）北極圏（欧）・シェール層・大水深）を対象としているが、その背景には既存原油生産や天然ガス生産を対象とした場合には、大顧客である欧州市場に大きな影響が出ることにに対する配慮があったと考えられる。しかし、2015年6月、Gazprom と Shell がサハリン-3鉞区で発見したガス田・南キリンスキー鉞床について資産スワップに合意したのを受け、米国政府は、その2カ月後にはその鉞床をガス田にもかかわらず、輸出規制対象に加えた⁵。その理由について米国政府は「相応の液分（コンデンセート）の生産が見込まれるため」と説明。通常天然ガス生産では地表で液化する天然ガス液（コンデンセート）の生産が見込まれるものであり、この米国の新解釈によって、今後北極海（米）や大水深で立ち上がる天然ガス・LNG プロジェクトも相応のコンデンセートの生産が見込まれる場合には米国の制裁対象となる可能性が出てきている。

(2) 最初の制裁抵触事例（2017年7月 ExxonMobil に対する罰金）

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 Rosneft・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（200万ドル：一文書当たり25万ドル）を科す処分を決定した⁶。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、具体的な罰金を科され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、既に ExxonMobil はロシアでの事業中止で2億ドルの損失を計上しているが、

**<参考>米国財務省外国資産管理室（OFAC）による
ExxonMobil への罰金適用の内容について⁷**

- ・ ExxonMobil に対してウクライナ関連制裁法違反のため、200万ドルの罰金を科す。
- ・ 具体的には、2014年5月14日～23日の間に同社が米国制裁対象として指定された SDN リストにある Rosneft・セーチン社長と8つの文書を署名したことによる対露制裁法違反。
 - ※ Rosneft 本体は SDN リストに入っていない。但し、分野別制裁 (SSI) リストには入っているとの注あり。
 - ※ セーチン社長は2014年4月28日に SDN リストに登録されている。
- ・ ExxonMobil はセーチン社長の Professional（職業的）なキャパシティと Personal（個人）のキャパシティの違いがあると抗弁しているが、財務省はその区別をしない。
 - ※ ExxonMobil は当時のホワイトハウス・財務省の説明を受け、SDN は Personal（個人）に対して行われているものであり、Rosneft 社の社長としてのキャパシティは対象とならないという論拠）
- ・ 更に、OFAC は2013年にミャンマー政府に対する SDN リスト対象者との同様の面談等についても、Professional（職業的）なキャパシティと Personal（個人）のキャパシティを区別しないことを FAQ（No285）で示している。
- ・ ExxonMobil の制裁法違反の自発的な開示が行われず、同制裁法違反は決して許されないものであることから、基礎民事罰金及び法廷最高民事罰金の合計である200万ドルを科すことを決定。
- ・ また、OFAC は次の ExxonMobil による問題点を指摘・懸念を表明（強い言葉で）。
 - ① 同社が対露制裁という警告を無視し、無謀にも米国制裁要件を無視してきたこと。
 - ② 同社幹部はセーチン社長が SDN リストの対象となった際の同氏の立場を認識していたこと。
 - ③ 同社は、ウクライナ危機に与するロシア政府の高官であるセーチン社長と取引を行う（engaging services）ことによりウクライナ制裁プログラムの目的に深刻な損害を与えていること。
 - ④ 同社は洗練された、経験豊富な石油ガス企業であり、米国経済制裁、輸出管理規制の対象となる製品、役務、技術の提供を全世界で行っていること。
- ・ 他方、OFAC は過去5年間違反を行っていない点には情状酌量の余地があると考えている。

さらに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。

他方、今回の罰金決定は即時決定し発表されたものではなく、ExxonMobil に対して制裁抵触に対する警告表明と弁明の遣り取りが2年以上前から財務省との間で行われていたことが分かっている。

<参考> OFAC 及び ExxonMobil 間の罰金確定に至るまでの遣り取り⁸

- ・ 2015 年 6 月 29 日：財務省 OFAC は ExxonMobil に対して Pre-penalty Notice を発出。
- 対象は今回と同じ 8 つの文書（SDN 対象者（セーチン）との LNG に関する合意及び 7 つの Deed の締結）。
- 200 万ドルの罰金の提示と ExxonMobil に対して制裁に違反していない論拠を書面で示す権利を忠告。
- ・ ExxonMobil は次の日付けで OFAC に対し、複数回に亘って情報提供・説明を実施。

年月日	内容（ExxonMobil →米国財務省）
2015 年 08 月 05 日：	書面回答
2016 年 09 月 26 日：	面談
2016 年 10 月 12 日：	追加資料提出
2017 年 03 月 29 日：	追加資料提出
2017 年 04 月 13 日：	面談
2017 年 04 月 17 日：	追加資料提出
2017 年 06 月 23 日：	レター①送付（財務省テロ金融情報担当次官宛）
2017 年 06 月 26 日：	レター②送付（財務省テロ金融情報担当次官宛）
2017 年 07 月 06 日：	追加資料提出
2017 年 07 月 14 日：	面談
2017 年 07 月 17 日：	追加資料提出

このように2年前からのコレスポナントに加え、罰金が確定する7月までの3カ月間、ExxonMobil は頻繁に財務省と遣り取りを行っていた。4月は3月にフリン大統領補佐官が辞任し、5月にトランプ大統領がコミー FBI 長官を事実上解任する間に、ロシアゲート問題が燃え上がる過程に当たり、これらを受けても、財務省と ExxonMobil の主張（Professional と Personal の分けがあるのかないのか）について解決ができず（ExxonMobil が説得できず）、今回の財務省による制裁金決定に至ったということになる。また、この事象は制裁抵触となった場合でも、すぐに米国による罰則発動とはならず、弁明の機会が与えられ、その上で双方が妥結できない場合に罰則が適用されるということも示している点は、ロシアに参入しながら制裁リスクを懸念する外資にとって重要である。

(3) 最初の制裁解除事例（2019年1月デリパスカ傘下3企業のSDN対象解除）

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。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2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）との間でバインディング（法的拘束力を持つ）文書締結を、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⁹。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、今後制裁が科された場合でも解除される条件と方法（上述の通り、今回はスクリパリ親子毒殺未遂事件をはじめ、反露の色が濃い英国の著名人が仲立ちとなった点も興味深い）の可能性を示すものでもある。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日を経過したものの、最終的に1月27日、財務省は制裁リストからの除外を発表している¹⁰。

(4) 金融制裁における融資（Providing Financing）の定義が拡張

4月25日、米国財務省外国資産管理室（OFAC）は、米国企業の新たな制裁違反事例と、対象となった米国企業との間で制裁金支払いについて妥結したと発表した¹¹。同国の制裁違反事例として公表されているものは、2017年7月20日のExxonMobil（SDN対象であるセーチン社長との取引行為（8文書を締結）に対する罰則適用であり、200万ドルの罰金を課すもの。現在も係争中）に続くものだが、今回の事例は、分野別制裁（SSI）である金融制裁（対象企業に対する融資（Providing financing）期間の制限。2015年時点で「90日を超える融資」を禁止するものだったが、2017年8月の新制裁法（CAATSA）発動後、「60日超」に短縮）の違反として、その融資の概念が制裁対象企業であるRosneftに対する米国企業の売掛金の回収にも適用されるという点で極めて特殊な事例であるだけでなく、これまで融資を行う金融機関が対象と考えられてきた同金融制裁が、サービス・機器を提供・販売する一般企業にも適用されるという点で多大な影響を及ぼす事例となった。

事の発端はちょうど4年前の2015年8月19日に遡る。米国石油開発関連ソフトウェア企業Haverly Systems, Inc（テキサス州とカリフォルニア州に事務所を持つニュージャージー州の中小産業ソフトウェア・プログラミング企業¹²）は、Rosneftに提供したソフトウェアのライセンス及び保守サービスに関連して、Rosneftに請求書（2通）を発行。請求書には発行日から30～70日の支払期日が規定されており、Rosneftは支払いを実行するために同社に対して税務書類を要請。その後、税務書類の入手・遣り取りに数カ月を要した結果、RosneftからHaverly Systems, Incへの支払い（請求書1通分）は請求書発行から約9カ月後の2016年5月31日に実行された。また、残る請求書については金融機関が制裁を事由にRosneftからの送金を断るというアクシデントが生じたものの、最終的に2017年1月11日にHaverly Systems, Incへの支払いが実現した。しかし、OFACはこの売掛金の回収に要した期間をDirective 2（Rosneftを含む対象企業への60日超の融資を禁止する金融制裁を規定）違反であり、売掛金の期限内の遅延収集は禁止されているとHaverly Systems, Incに通知。

同社と協議・調停の結果、同社は罰金7万5375USD（当初 OFAC は最高民事罰金額として59万282USDを想定していたが、減額）を支払うことに合意したものである。

今回の違反認定は、米国による金融制裁における融資の概念に、Rosneft 等対象企業に対する売掛金の回収も含まれるという解釈を示唆するものである。これまでは融資の実行主体であった金融機関が対象と考えられてきたが、対象のロシア企業に制裁対象（いわゆる、将来的石油生産ポテンシャルを有する大水深・北極海・シェール層の開発）ではない、物品・役務を販売する企業もその対価回収に当たって、60日を超えて売掛金の資金回収ができなかった場合には、米国の金融制裁の違反罰則対象になるという事例となった。制裁対象ロシア企業が故意に支払いを遅らせる場面が生じた場合でも同様に米国制裁に抵触する可能性を示唆するものでもある。また、今回の件は氷山の一角であり、既に OFAC では「第2、第3の Haverly Systems」について調査が行われている可能性もあることから、今後の動向・OFAC の発表に注目が集まる。

（5）対イラン制裁からヤマル LNG プロジェクトへの LNG タンカー派遣会社へ跳弾

2019年9月25日に OFAC が発動した対イラン制裁の一環での同国産原油輸出に対する幫助への罰則として、中国遠洋海運（COSCO）の子会社2社（COSCO Shipping Tanker (Dalian) CO., LTD. 及び COSCO Shipping Tanker (Dalian) Seaman & Ship Management CO., LTD.）が新たに SDN 対象として指定された。同社はヤマル及びアルクチク砕氷 LNG タンカーを外資（2016年に合併）（カナダ：Teekay 及び日本：商船三井）と共に傭船していることから、それら JV の活動に影響を及ぼすこととなった¹³。問題は、この2社の内、COSCO Shipping Tanker (Dalian) CO., LTD. はヤマル LNG 向け砕氷 LNG タンカーを6隻供給しているカナダ Teekay との JV に対して、50%を出資する子会社 China LNG Shipping (Holdings) Limited を通じて、50%出資しており、OFAC 規則に従えば、SDN 対象企業が50%以上を出資するグループ企業は全て SDN と見做されることから、同社との米国人による取引が禁止となり、外国人も同社に対して material support を与えた場合には OFAC はその外国人も SDN 対象とすることができるという二次制裁を含んでいるという点だった。この米国制裁を受けて、カナダの Teekay 社が早速、10月2日に予定していた投資家説明会を事態精査のため延期すると発表¹⁴。なお、日本の商船三井が保有するヤマル LNG 向け砕氷 LNG タンカー3隻も中国遠洋海運（COSCO）との JV が運営するものだが、商船三井の COSCO 側パートナーは上記 SDN 対象企業2社のさらに親会社である China COSCO Shipping Corporation Limited が直接のパートナーとなっており、上記 SDN 企業との資本関係はなく、米国 OFAC も親会社との JV については今回の制裁対象ではないことを明言しており、商船三井と COSCO の保有する3隻については問題がないことが確認されている¹⁵。

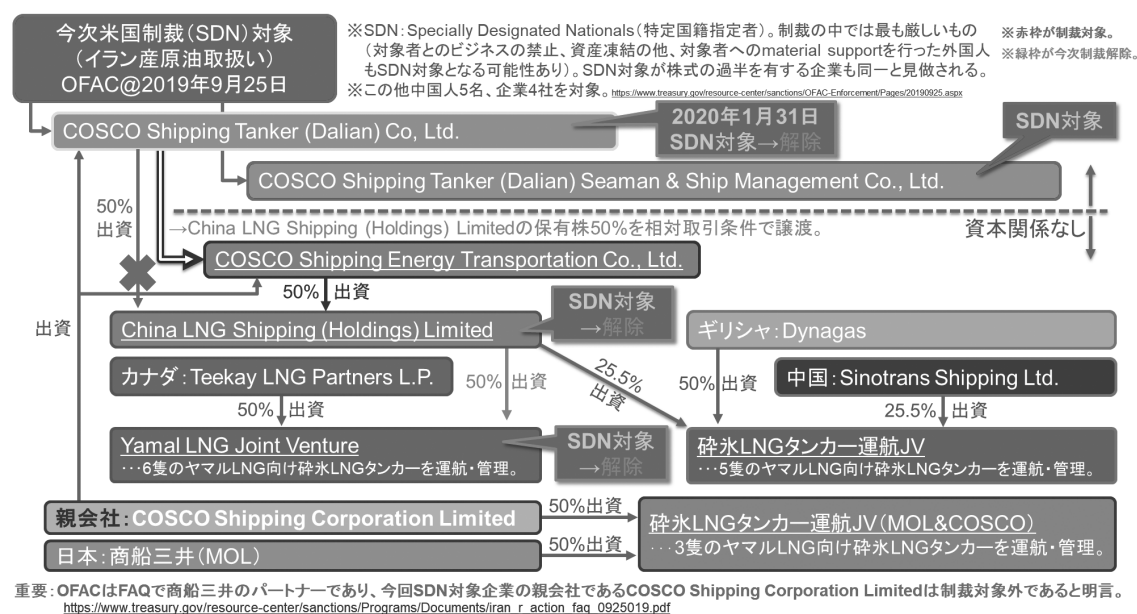
NOVATEK も同じタイミングでプレスリリースを出し、「Teekay と SDN 対象となった COSCO 子会社との LNG 輸送は今回の米国制裁対象内容とは関係のないこと」、「ヤマル LNG プロジェクトは顧客との義務を履行するべく、生産された LNG に対して必要十分なキャパシティを有している」と火消しに追われることになった¹⁶。

その後、1カ月が経とうとしている10月22日に、カナダの Teekay 社がプレスリリースを行い、COSCO 子会社が株式保有者再編を行い、同社と COSCO とのヤマル向け砕氷 LNG タンカーの JV は米国制裁対象とならないことを確保したことを発表する¹⁷。制裁解

除の方策としては、OFAC 規則では SDN 対象企業・個人が 50% 以上を実質保有する企業・個人も SDN 対象と見做すとしており、裏を返せば、50% 未満（50% - 1 株）にシェアを落とすことで、SDN 対象を回避することが可能という、今年 1 月にデリバスク関連企業が制裁解除された方法と同じ方法が採られたことが判明した。9 月 25 日のイラン制裁発動から 1 カ月の間、Teekay 及び COSCO は株式比率変更による対応と OFAC へのコンタクト・有効性の照会を行ってきたものと推察される。

その後、2020年1月31日に新たな動きがあった。OFACが制裁対象会社2社の内、COSCO Shipping Tanker (Dalian) CO., LTD. について制裁の解除を発表。この背景には同社が世界の原油海上輸送に占める重要性が明らかになり、OFACがエネルギー産業からの圧力を受けたことによる可能性があると言われている。

図3 SDN 対象となった COSCO2 社との出資関係



(出典) 報道情報及び各社公開情報から筆者取り纏め

(6) 制裁対象物品輸出容疑で初の逮捕者：Gazprom Neft へのタービン納入関連

2019年12月3日、米国司法省は、北極海鉦床開発向けの偽装輸出でロシア人、イタリア人及び米国人の逮捕者が出たことを発表¹⁸。主な罪状は、Gazprom Neft のバレンツ海・プリラズロムノエ油田開発向けガスタービンの不正輸出であり、逮捕者は、Oleg Vladislavovich Nikitin（ロシア法人 KS Engineering 代表）、Anton Cheremukhin（同社社員）、Gabriele Villone（イタリア法人 GVA International Oil and Gas Services 代表）、Bruno Caparini（同社社員）及び Dali Bagrou（米国法人 World Mining and Oil Supply 代表）と米国、イタリア及びロシア国籍の5名であった。5名は Gazprom Neft が開発するバレンツ海・プリラズロムノエ油田向けにジーメンス傘下の米国企業 Dresser-Rand 製のガスタービン Vectra 40G を1730万USDで米国内向けを装って購入し、ロシアへ転送する計画だったが、機材は発送後、欧州での通関時に、同機材が必要とされないはずのカザフスタンが最終仕向地となっていたため偽装が発覚。5名の容疑者は制裁法違反、書類偽造、資金洗浄等の罪により、20年

の刑期と 100 万 USD 以上の罰金を科される可能性がある（なお、逮捕者はいずれも罪を否認している）。

（7）ExxonMobil が OFAC との法廷闘争で勝利（テキサス州北部地区連邦地方裁）

2017 年 7 月に最初の米国制裁法違反（SDN 対象者との商取引の実行）の事例として OFAC が ExxonMobil に対して制裁金 200 万ドルを科し（上記（2）参照）、その後、ExxonMobil が OFAC に対して制裁課金を無効とするようテキサス州北部地区連邦地方裁判所に訴えを起し、係争中だった事案について、2019 年 12 月 31 日付で同地裁が ExxonMobil の訴えを認め、OFAC の同社に対する制裁課金は無効であるとの判決を下した¹⁹。テキサス州北部地裁は主要点として、以下の点を挙げている（ジェーン・J・ボイル裁判官）。

「政府は ExxonMobil とロスネフチが契約した際に、米国の制裁に違反したかどうかについて、あまりにも説明が不足していた（provided too little detail）。」

「米国政府による制裁発動と発表は、今回の ExxonMobil のような当該取引を誠意（acting in good faith）によりサスペンドする可能性はあるが、必ず禁止されるという確証を生み出さない。」

「政府は最終的に『SDN 対象者との取引は同者が SDN 対象となっていない企業を代表して行動している場合でも許可されない』というガイドラインを出したが、そのガイダンスは ExxonMobil とロスネフチの契約文書締結後に出されている。」

「確かに OFAC からのガイダンスがない状態で契約を進めた ExxonMobil の判断は危険であり、恐らく無分別である。しかし、このことが、（OFAC による）公正な説明という欠如を許容するものではない。」

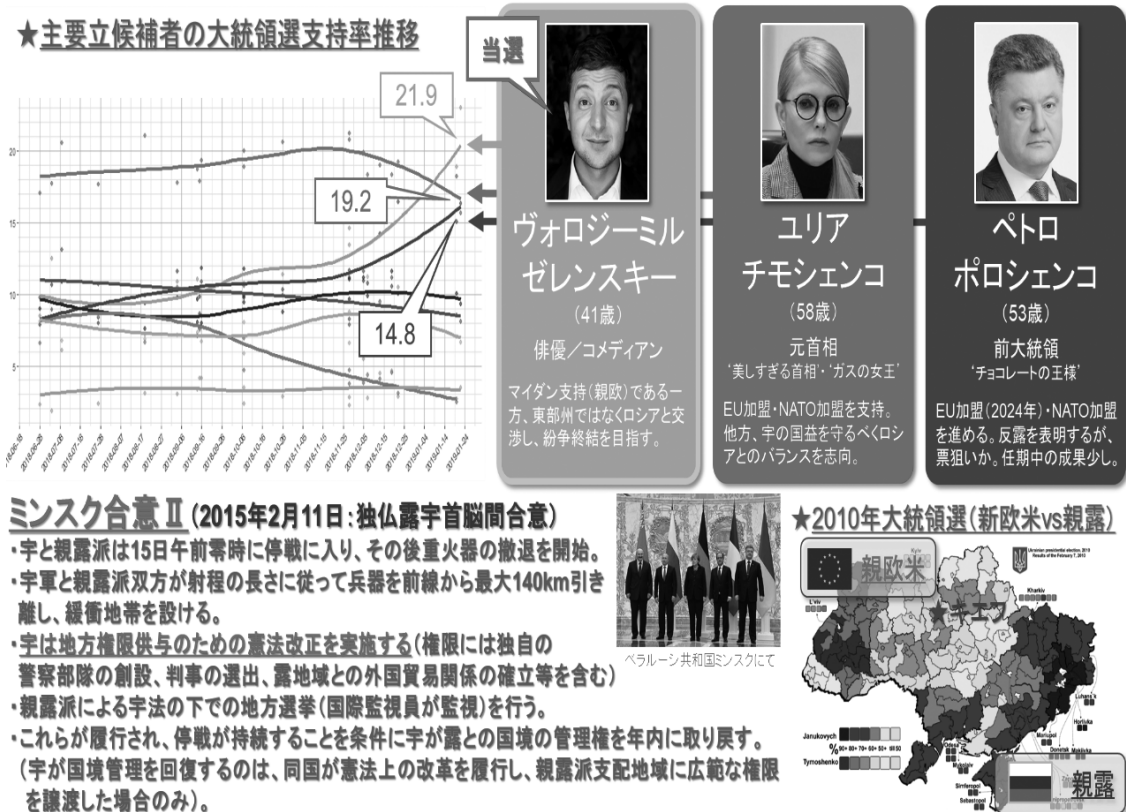
現時点では ExxonMobil は当該判決を確認しているに留めており、OFAC はコメントを出しておらず、今後 OFAC（司法省）が控訴するかどうかが目される。また、今回の判決は財務省にとって対露制裁での最初の法的敗北である一方、対露制裁自体の変更を促すものではなく、今後 OFAC が制裁内容をどのように解釈しており、それをいかに伝達するかに影響を与える判決であると言えるだろう。

4. おわりに：制裁解除の鍵を握るミンスク合意Ⅱとロシア・ウクライナ関係の融和

ロシアによるクリミア併合の問題解決が極めて不透明な現状において、欧米による制裁は長期化するという見方が趨勢であり、ポスト・プーチンの 2024 年を見据えてもこの状況に大きな変化はないと考えられる。2015 年 2 月、関係国が合意したミンスク合意Ⅱの実現は確かに対露制裁解除のトリガーとなるものだが、その実現は一筋縄で行くものではない。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（ドネツク及びルハンスク）に対して地方権限を供与することが定められている。2019 年 5 月に就任したゼレンスキー新大統領の下で、憲法改正が必要となるこの手続きについて国民に信任を問い、最終的に地方権限を付与することができる場合には、結果ミンスク合意Ⅱが一部でも履行されたと見做され、欧州連合から制裁の一部解除という動きも出てくるかもしれない。

他方、憲法改正によって、この両州に与えられた条件が成就した場合には、ロシア系住民がマジョリティを占める他のウクライナ東部諸州も同様に地方権限を獲得したいという

図4 制裁解除に向けた可能性を握るウクライナ大統領



(出典) 2019年ウクライナ大統領選 (Wikipedia)、宇中央選挙センター等から筆者取り纏め

欲求を呼び覚まし、混乱を引き起こすことが予想される。つまり、ミンスク合意Ⅱの履行はウクライナ共和国が欧州寄りの西部とロシア寄りの東部へ分離・分割していくパンドラの箱となるリスクを包含した実現が極めて厳しい合意であるとも言えるだろう。

もうひとつの可能性を握るのは、ロシア及びウクライナ二国間関係の融和である。双方が経済的結びつきを再検討・認識し、協力関係を深化するような環境が整い、東部地域の紛争鎮静化が達成した場合には、欧米制裁を一部リフトする状況が整う。そもそも経済的結びつきの強い両国が関係を再構築することはお互いを利するものであり、そこに親欧米やNATO加盟、親露といったゼロサム的な選択を迫ることなく、特にウクライナにおいて中道での舵取りによって欧露双方から利益を得ることができれば疲弊した国力も回復し、復興していく。ロシアにとっても、制裁から6年が経過し、その経済発展停滞の一要因に欧米制裁があることは確かであり、この足枷をできるだけ早く外したいというのが本音である。実は双方の利益はこの点において一致していると言えるだろう。そのような環境が整いつつある状況がこの年末から年始にかけて生まれている。それは、2010年に締結し2019年に満了・交渉を行っていたロシア産ガスの欧州向けウクライナトランジット契約更改であり、最終的に12月30日に合意に至った(欧州向けガス供給途絶は回避された)²⁰。内容は次の通りである。

- ・ 契約期間5年間
- ・ 契約総量最低225bcm。(225bcmの内訳) 2020年65bcm、以後2021～2024年まで

各 40bcm。

- ・双方は係争中の訴訟を取り下げる一方、既判決分の支払いは実行する。具体的には、Gazprom は Naftogaz に 12 月 29 日までに 29 億ドルを支払う。

※最も重要なトランジット料（タリフ／ウクライナ側にロシアから支払われる）については非公表だが、2019 年までの契約に遜色のない価格レベルであることがその後の関係者発言から明らかになっている。

12 月 29 日には同合意に従って、Gazprom から 29 億ドルの支払いが実行されると共に、重要な出来事として、12 月 9 日のプーチン大統領及びゼレンスキー大統領との面談を受けて合意に至った、ウクライナと同国東部の一部地域を支配する親ロシア派反政府勢力双方の捕虜交換を実現しており²¹、東部地域の鎮静化が進められていることを印象づけた。このような環境が今後も演出され、ロシア及びウクライナ両国関係の見直しが進めば、欧米制裁を一部解除するという動きも出て来る可能性がある。

（了）

— 注 —

- 1 マントウロフ産業貿易相によるインタビュー（エネルギー省「Energy Policy」誌／2020 年 1 月 20 日発行）
- 2 米国制裁では Arctic offshore、欧州制裁では Arctic と記載。なお、これまでの事例から欧州も陸上を含む北極圏を対象にしているのではなく、北極海を対象としていると考えられる。
- 3 Rosneft 社ウェブサイト：https://www.rosneft.com/press/gallery/Rosneft_Discovered_a_New_Hydrocarbon_Fie/
ExxonMobil 社ウェブサイト：<https://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/other/2014/kara-sea-fact-sheet.pdf>
- 4 この他、最近では Rosneft 及び Equinor による西シベリア・タイトオイル開発の JV 設立等も挙げられる（IOD／2019 年 1 月 29 日）。ノルウェーも対露制裁を科しているが、EU 制裁とは若干異なる独自の特徴を持つ。
- 5 米国政府官報：<https://www.federalregister.gov/articles/2015/08/07/2015-19274/russian-sanctions-addition-to-the-entity-list-to-prevent-violations-of-russian-industry-sector#h-11>
- 6 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/resourcecenter/sanctions/CivPen/Documents/20170720_exxonmobil.pdf
- 7 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/resourcecenter/sanctions/CivPen/Documents/20170720_exxonmobil.pdf
- 8 米国財務省入手資料から抜粋。
- 9 米国財務省ウェブサイト：<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm577>
- 10 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnnew19.pdf>
- 11 米国財務省 OFAC プレスリリース：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190425.aspx>
- 12 Haverly Systems, Inc 社 HP：<https://www.haverly.com/main-products>
- 13 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190925.aspx>
- 14 Teekay 社プレスリリース：<https://www.teekay.com/blog/2019/09/30/teekay-group-to-postpone-investor-day-on-october-2-2019/>
- 15 米国財務省ウェブサイト：https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_r_action_faq_0925019.pdf

- 16 NOVATEK 社プレスリリース http://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=3461
- 17 Teekay 社 プ レ ス リ リ ー ス : <https://www.teekay.com/blog/2019/10/22/teekay-and-teekay-lng-announce-resolution-to-china-lng-joint-venture-issues/>
- 18 米 国 法 務 省 プ レ ス リ リ ー ス : <https://www.justice.gov/opa/pr/departments-justice-announces-indictment-charging-russians-italians-and-others-attempting>
- 19 <https://www.law360.com/texas/articles/1230795/exxon-escapes-2m-russia-sanctions-penalty>
- 20 ウクライナ政府 HP : <https://www.kmu.gov.ua/en/news/protokol>
- 21 <https://www.kmu.gov.ua/en/news/ukrayina-dosyagla-domovlenosti-shchodo-tranzitu-gazu-v-yevropu>
- 21 <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2019-12-30/Q3B06JDWRGG001>

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

はじめに

2012年5月に始まる第二次プーチン政権では、「東に向けた発展」が「21世紀におけるロシアの発展のベクトル」¹と位置付けられた。すなわち、極東地域の開発とアジア太平洋諸国との関係強化がロシアの最重要課題の一つとなった。その極東地域開発政策を担う組織として、「極東開発省」が第二次プーチン政権の発足と同時に設置された。特に、2013年9月にユーリー・トルトネフが極東連邦管区大統領全権代表兼副首相に、アレクサンドル・ガルシカが極東開発相に就任したことに伴い、現在の極東地域開発政策の基本方針が形成された。その後、2018年5月に極東開発相はアレクサンドル・コズロフに交代し、さらに2019年2月には北極圏地域の開発も同省の管轄対象となり、省の名称も「極東・北極圏開発省」となった（以下本稿では改称後についても「極東開発省」と略記）。しかし、いずれにせよその基本路線には大きな変更はない。本稿では、この体制における極東地域開発政策の概要とその実績をふまえ、とりわけその目玉政策となった経済特区制度、すなわち「先行社会経済開発区」（以下「TOR」と略記）と「ウラジオストク自由港」（以下「自由港」と略記）をめぐる状況、特に外国資本の誘致に焦点を当て、その現状と問題点を考察する。

1. 極東開発省の取り組みと成果

(1) トルトネフ＝ガルシカによって示された方針

トルトネフ極東連邦管区大統領全権代表兼副首相とガルシカ極東開発相によって打ち出された極東地域開発政策のコンセプトは、2013年10月23日にドミートリー・メドヴェージェフ首相の下で行われた「極東社会経済開発問題政府委員会」の会議での議論に示されている。そのポイントは、①極東地域の発展のシナリオとして、域内向け生産に特化することは、域内市場の小ささゆえに妥当ではなく、また国内市場向け生産に特化するのも国内他地域への輸送コストの高さゆえ妥当ではない。とられるべきシナリオは、同地域に近接し、目覚ましく発展しつつあるアジア太平洋諸国への輸出に焦点を当てた新しい産業を創出するというものである。②そうした産業の創出やインフラ整備のために、極東地域に好適な投資環境・起業環境を整備し、民間資本を誘致する。特に外国資本の誘致が重要である。そこにおいて重要なのは、アジア太平洋諸国の発展において重要な役割を果たした経済特区の経験である。極東地域にそうした先行的な発展区域を形成し、それをネットワーク化していくことを通じて地域全体の発展を促す。③極東地域は人口の流出が続いており、その発展は労働力不足という制約に直面している。こうした問題を解決するための特別なアプローチが必要である。④極東地域の輸出拡大と発展のために、輸送インフラの整備、物流のハブの形成が必要である²。

さらに、国家財政からの投資を伴うプロジェクトに関しては、その採算性、収益性、実現可能性を客観的な指標をもって評価した上で進めるという、効率性を重視した仕組みも

作られた。このように、トルトネフ＝ガルシカの路線は、国家財政の投資に頼った地域開発ではなく、民間資本、外国資本を重視し、これらを誘致できるような制度を作り、これを通じてアジア太平洋地域への輸出を志向した付加価値の高い産業を極東地域に育成するというものである。

こうした方針の下、TOR や自由港といった特区制度が2015年より開始される。極東開発省の傘下には、これらの特区のレジデントに対するサービスを行う「極東開発公社」、極東地域への民間投資誘致に向けた広報やコンサルティング業務、アジア太平洋諸国との投資枠組みの設立・運営などを行う「極東投資誘致・輸出支援エージェンシー」、極東の人口問題への対応や企業への人材供給などを行う「極東人材開発エージェンシー」などの組織が設置された。また、開発対外経済銀行の子会社として設立された「極東バイカル地域開発基金」が極東開発省の施策と連動した金融上の施策を行うようになった。

(2) 極東地域開発の取り組み

極東開発省による極東地域開発の取り組みは、すでに多岐にわたるものとなっている³。もっとも重要な柱である民間投資誘致に向けた施策としては、TOR や自由港のほか、民間の投資プロジェクトから政府の極東開発政策に合致した効果的なプロジェクトを選定し、連邦財政から資金供給を行う制度もある。

また、極東バイカル地域開発基金も、諸々の民間の投資プロジェクトへの資金供給に加え、様々な形で極東の企業への金融支援や投資誘致の取り組みを始めている。中小企業向けの比較的低位な融資を行う「中小ビジネスのための手頃なクレジット」、外国からの技術移転や先進技術を利用した生産拡大・近代化のプロジェクトへの融資を行う「極東高度技術発展導入基金」、極東地域の中小企業やベンチャーキャピタル向けに簡略化された手続きで証券発行とオンライン投資ができる投資システム「ヴォスホート」などが設立され、またオンラインで極東地域の海域の養殖場の取引ができるシステムの開設なども手掛けている。さらに、日露による「極東地域先進経済特区投資促進プラットフォーム」、韓国輸出入銀行との「韓露金融協力イニシアチブ」などの国際協力を通じた投資枠組みも設立されている。

極東開発省の政策のもう一つの柱が、極東の人口流出と労働力不足の問題への対処である。極東人材開発エージェンシーは、極東地域で投資プロジェクトを実施する企業への人材紹介や同地域へ移住する労働者に対する就職斡旋や住居確保、職業訓練などの支援を行っている。同エージェンシーの取り組みとして注目されたのは、ロシア国民を対象に無料で極東地域の郊外の土地を提供するという「極東ヘクタール」である。利用申請できる土地は1人につき1ヘクタールまでであるが、複数の申請者がまとまって土地を利用することもできるため、個人・家族による住宅建設のほか、農業、畜産や食品生産、観光・レクリエーションなどの事業を行う者もいる。この特設サイトによれば、2020年3月28日現在で79,794人が土地を取得している⁴。さらに、35歳以下の若い家庭と「極東ヘクタール」による土地取得者を対象に、極東地域で住宅を購入する際に年2%という低金利の住宅ローンを提供する「極東住宅ローン」という制度も始まった⁵。

極東開発省の重要な任務として、極東地域の長期開発プログラムの作成をはじめとする、政策文書や法案の策定がある。もっとも基本的文書となるのが、国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」（当初の名称は「極東バイカル地域経済社会発展」）であり、ここに、

TOR や自由港をはじめとする特区への支援プログラムや、連邦特定目的プログラム「極東バイカル地域経済社会発展」および「クリル諸島（サハリン州）社会経済発展」などがサブプログラムとして組み込まれている⁶。同国家プログラムは、2013年3月、ガルシカの前任のイシャーエフ大臣の下で作成、承認されたが、同年ガルシカ大臣に交代した後に大幅に改訂され、予算規模も大幅に削減された。その後改訂が繰り返されるごとに予算額は圧縮されていったが、2019年3月に現在の名称に改称され、シベリア連邦管区からブリヤート共和国、ザバイカル地方が極東連邦管区に組み入れられたことや、北極圏開発が同プログラムに組み込まれたことなどもあり、2019年の予算額は大幅に増大している（表1）。財務省などから予算削減の圧力はあるが、「東方シフト」を重視するプーチンらのバックアップもあり、一定の予算規模が維持されている。

表1：国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」（2019年3月以前は「極東バイカル地域経済社会発展」）の予算額（千ルーブル）

	2013.3.29 版	2014.4.15 版	2016.8.9 版	2017.3.30 版	2019.3.29 版
2014	308,138,164.8	26,105,226.6	20,113,781.7	20,113,781.7	20,113,781.7
2015	293,332,196.5	73,259,506.4	25,205,298.0	25,205,298.0	25,205,298.0
2016	414,012,285.9	77,420,699.9	46,652,279.4	38,108,492.9	37,183,945.9
2017	445,234,176.1	37,672,100.0	46,652,279.4	17,861,599.4	13,396,237.9
2018	455,942,954.4	41,962,300.0	46,652,279.4	20,915,044.6	21,353,987.4
2019	332,139,047.5	43,930,100.0	46,652,279.4	20,536,149.1	47,741,889.8
2020	300,639,122.0	45,815,100.0	46,652,279.4	46,652,279.4	44,103,303.0
2021	1,267,474,262.3		46,652,279.4	46,652,279.4	31,228,705.4
2022			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
2023			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
2024			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
2025			46,652,279.4	46,652,279.4	46,652,279.4
合計	3,816,912,209.5	346,165,032.9	511,841,873.6	422,654,041.9	426,936,266.7

出典：国家プログラムの各版を参照

この極東地域の国家プログラムのみならず、他のすべてのロシアの国家プログラムも、それが極東地域に関連したものである場合は、その中に「極東セクション」を設けることが義務化されることになり、極東開発は国家的課題として特権的な地位を得ている。また、極東開発省には、様々な地域経済発展に関わるコンセプトや戦略文書を作成する権限が与えられている。ハバロフスク地方コムソモリスク・ナ・アムール市やアムール州スヴォボードノイ市といった社会経済発展計画文書が作成・承認されたほか、同省をコーディネーターとする形で、極東地域の各連邦構成主体が、それぞれの成長の核となるプロジェクトを絞り込み、それに基づく2025年までの地域発展計画を作成している。

このように、トルトネフとガルシカの就任に伴い、明確な政策方針が打ち出され、その

ための組織、制度の形成が急速なスピードで実現していった。さらにそうした政策は、「東方経済フォーラム」をはじめとする場所でロシアの主要政策の一つとして国内外にアピールされ、国家的な支援が継続されている。

(3) 極東地域発展の諸指標

極東地域開発の主要な目標として頻繁に言及されているのは、同地域がロシア平均を上回る発展レベルを実現するということである。表2および表4に、ここ6年間の産業生産指数および固定資本投資の成長率を掲げた。これらの指標を見れば、極東地域全体としてはおおむねロシア全体の平均値を上回っている。とはいえ、その内訳をみれば、沿海地方やハバロフスク地方といった、TORや自由港をはじめとする極東地域開発政策の中心地となっている地方の数値は、むしろ全国平均を下回っている年が多い。より堅調な成長率を見せているのは、天然資源の豊富なサハリン州やサハ共和国であり、こうした地方が極東地域全体の成長率の高さを牽引している面が強い。実際、極東連邦管区における産業生産指数の伸びを天然資源採取と加工生産とで比較すれば、およそ前者の伸びが後者を上回っている（表3）。

表2：産業生産指数（前年比：％）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ロシア全体	101.7	96.6	102.2	102.1	102.9	102.4
極東連邦管区	105.3	101.0	102.3	102.2	104.4	106.0
サハ共和国	104.4	103.8	102.0	101.5	108.5	112.4
カムチャツカ地方	99.0	102.0	113.3	102.8	106.7	99.8
沿海地方	105.0	87.7	98.8	116.7	97.9	111.3
ハバロフスク地方	100.5	100.4	101.1	120.0	99.5	100.8
アムール州	96.1	91.0	89.8	101.9	96.3	105.7
マガダン州	107.8	106.5	100.4	106.4	107.0	114.2
サハリン州	105.5	113.8	106.3	100.2	106.8	101.6
ユダヤ自治州	115.6	91.4	92.5	141.9	98.8	105.4
チュコト自治管区	134.2	101.9	93.3	91.7	101.1	102.3

* 2018年11月より極東連邦管区にザバイカル地方、ブリヤート共和国の数値を含む

出典：Informatsiia dlia vedeniia monitoringa sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniia sub"ektov（連邦構成主体の社会経済状況モニタリング実施のための情報）

表3：極東連邦管区の分野別産業生産指数（前年比：％）と2018年の額（百万ルーブル）

	工業生産指数					工業生産額
	2014	2015	2016	2017	2018	2018
天然資源採取	108.1	108.1	103.3	100.9	106.4	2,355,933
加工生産	102.7	95.6	100.3	110.5	101.9	873,762

* 極東連邦管区にはザバイカル地方、ブリヤート共和国を含む

出典：Regiony Rossii（ロシアの地域）2017年版および2019年版

表4：固定資本投資（前年比：％）

	2014	2015	2016	2017	2018	2019(9月まで)
ロシア全体	98.5	91.6	99.8	104.8	105.4	100.7
極東連邦管区	93.4	96.6	98.8	110.8	106.2	100.6
サハ共和国	91.8	100.3	129.0	136.0	101.9	89.6
カムチャツカ地方	69.4	91.4	148.5	103.0	94.6	100.5
沿海地方	106.8	78.7	87.4	98.6	103.6	93.3
ハバロフスク地方	83.2	74.9	97.9	98.5	113.5	103.8
アムール州	72.4	131.1	115.5	140.9	115.4	124.7
マガダン州	100.0	126.0	65.7	104.0	127.9	48.6
サハリン州	113.7	99.8	78.6	82.9	104.8	114.4
ユダヤ自治州	70.5	122.0	101.3	78.4	143.7	100.0
チュコト自治管区	64.1	90.1	82.8	99.9	135.7	138.7

* 2018年11月より極東連邦管区にザバイカル地方、ブリヤート共和国の数値を含む

出典：表2と同様

表5：GDP（各年左：百万ルーブル）と国内における各地域・地方のシェア（各年右：％）

	2014		2015		2016		2017		2018	
ロシア全体	59,188	100.00	65,751	100.00	69,238	100.00	74,799	100.00	84,977	100.00
極東連邦管区	3,214	5.43	3,583	5.45	3,708	5.36	3,861	5.16	4,651	5.47
サハ共和国	658	1.11	748	1.14	863	1.25	917	1.23	1,085	1.28
カムチャツカ地方	146	0.25	175	0.27	197	0.28	202	0.27	236	0.28
沿海地方	642	1.09	718	1.09	739	1.07	776	1.04	834	0.98
ハバロフスク地方	539	0.91	596	0.91	627	0.91	648	0.87	711	0.84
アムール州	232	0.39	277	0.42	271	0.39	270	0.36	301	0.35
マガダン州	97	0.16	126	0.19	148	0.21	157	0.21	171	0.20
サハリン州	799	1.35	837	1.27	749	1.08	769	1.03	1,180	1.39
ユダヤ自治州	42	0.07	45	0.07	46	0.07	53	0.07	56	0.07
チュコト自治管区	58	0.10	62	0.09	68	0.10	68	0.09	78	0.09

出典：Valovoi regional'nyi produkt po sub"ektam Rossiiskoi Federatsii v 1998-2018gg.（1998～2018年のロシア連邦構成主体ごとの地域内総生産）、ロシア連邦統計局 <<https://gks.ru/storage/mediabank/VRP98-18.xlsx>>

全国に対するGDPのシェアを見ても、ロシア国内において極東地域の存在感が高まっているとは言えない（表5）。ここでも、沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州のシェアは2014年と2018年を比較すると縮小しており、拡大しているのはサハ共和国やカムチャツカ地方、サハリン州などである。

表6：直接投資（各年左は年末時点での直接投資残高＜百万米ドル＞、右は国内シェア＜％＞）

	2014		2015		2016		2017		2018	
ロシア全体	371,491	100.00	347,690	100.00	477,670	100.00	529,644	100.00	497,366	100.00
極東連邦管区	41,550	11.18	39,431	11.34	62,345	13.05	64,421	12.16	76,063	15.29
サハ共和国	1,423	0.38	1,209	0.35	1,826	0.38	2,197	0.41	2,268	0.46
カムチャツカ地方	52	0.01	39	0.01	214	0.04	240	0.05	202	0.04
沿海地方	1,075	0.29	1,173	0.34	2,146	0.45	1,609	0.30	2,428	0.49
ハバロフスク地方	739	0.20	552	0.16	1,001	0.21	1,097	0.21	737	0.15
アムール州	976	0.26	896	0.26	991	0.21	1,254	0.24	761	0.15
マガダン州	776	0.21	22	0.01	10	0	16	0	10	0
サハリン州	36,087	9.71	35,159	10.11	55,645	11.65	57,576	10.87	69,271	13.93
ユダヤ自治州	40	0.01	83	0.02	207	0.04	140	0.03	153	0.03
チュコト自治管区	383	0.10	299	0.09	304	0.06	291	0.05	234	0.05

出典：ロシア中央銀行ウェブサイト <https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/>

表7：極東連邦管区の輸出額の内訳（各年左は輸出額＜百万米ドル＞、右はシェア＜％＞）

	2015		2016		2017		2018		2019	
全て	20,617.5	100.00	18,618.0	100.00	22,241.6	100.00	28,188.7	100.00	28,780.1	100.00
食料・原材料	2,529.7	12.27	2,634.7	14.15	2,866.5	12.89	3,755.1	13.32	4,013.0	13.94
鉱物（燃料エネルギー以外）	532.1	2.58	568.0	3.05	633.5	2.85	739.2	2.62	1,159.2	4.03
燃料エネルギー	12,543.2	60.84	9,135.9	49.07	11,516.7	51.78	16,461.0	58.40	16,957.0	58.92
化学製品、ゴム	33.1	0.16	40.4	0.22	44.8	0.20	68.3	0.24	56.8	0.20
皮革原料、毛皮、その製品	1.8	0.01	1.0	0.01	0.8	0.00	0.6	0.00	0.8	0.00
木材、パルプ、紙製品	851.8	4.13	909.2	4.88	1,054.0	4.74	1,134.2	4.02	1,140.0	3.96
繊維・繊維製品、靴	2.3	0.01	2.1	0.01	2.4	0.01	2.7	0.01	3.8	0.01
金属・金属製品	351.1	1.70	296.6	1.59	295.5	1.33	531.6	1.89	520.7	1.81
工業製品	131.4	0.64	950.3	5.10	1,861.1	8.37	1,454.4	5.16	1,283.9	4.46
その他	3,640.9	17.66	4,079.7	21.91	3,966.3	17.83	4,041.7	14.34	3,644.8	12.66

出典：極東税関ウェブサイト <<http://dvtu.customs.ru/statistic>>

直接投資残高を見ても、堅調に推移しているのはサハリン州やサハ共和国である（表6）。サハリン州は極東地域全体の9割前後を占めており、その割合は増加傾向にある。沿海地方もおおよそ増加傾向にあるが、その他の地方は多くが不安定である。極東地域で唯一TORや自由港が設置されていないマガダン州への投資額は極めて少なくなっている。

極東地域からの輸出額は増大しているが、分野別に見れば、やはり持続的に増えているのは燃料エネルギーや鉱物、木材、食料・原材料などである（表7）。燃料エネルギーの輸出シェアは6割程度に上り、地域の輸出額の増大は、2016～2018年の原油価格の上昇傾向に助けられている面が強いであろう。一方、工業製品の輸出額は増大傾向にあるとは言えない。

表8には、先述の国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」に記された2025年までの極東連邦管区の人口動態の想定と、実際の人口動態を表したものである。極東地域の多くの地方で、人口の流出傾向が変わっておらず、国家プログラムの想定を大きく裏切っている。この期間に曲がりなりにも増加傾向にあるのはサハ共和国のみである。そもそも2025年までの想定を見ても、極東連邦管区全体において10年間で4%程度の増加を見込んでいるにすぎないが、現在までの想定と実際の大きな乖離を見れば、この程度の目標も到底達成できるとは考えられない。

表8：国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」の人口動態の想定と実際（単位：千人）

		2015	2016	2017	2018	2019	2025
ロシア全体		146545	146804	146880	146781	146749	
極東連邦管区	想定	8325	8313	8315	8315	8315	8656
	実際	8260	8246	8223	8189	8169	
ブリヤート共和国	想定	989	991	992	992	992	1030
	実際	982	984	985	983	986	
サハ共和国	想定	964	965	965	965	965	1003
	実際	960	963	964	967	972	
ザバイカル地方	想定	1092	1089	1088	1088	1088	1129
	実際	1083	1079	1073	1066	1060	
カムチャツカ地方	想定	320	319	319	319	319	324
	実際	316	315	316	315	313	
沿海地方	想定	1943	1940	1937	1937	1937	2012
	実際	1929	1923	1913	1902	1896	
ハバロフスク地方	想定	1347	1345	1346	1346	1346	1393
	実際	1334	1333	1328	1321	1316	
アムール州	想定	817	817	820	820	820	883
	実際	806	802	798	794	790	
マガダン州	想定	146	144	143	143	143	140
	実際	147	146	144	141	140	
サハリン州	想定	489	486	486	486	486	505
	実際	487	487	490	490	488	
ユダヤ自治州	想定	167	166	167	167	167	178
	実際	166	164	162	160	158	
チュコト自治管区	想定	51	51	52	52	52	59
	実際	50	50	50	50	50	

注：各年末時点の人口。全期間を通じて「極東連邦管区」はブリヤート共和国、ザバイカル地方を含む。
 出典：国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」、「ロシアの地域」2019年版、*Otsenka chislennosti postoiannogo naseleniia na 1 ianvaria 2020 goda i v srednem za 2019 god*（2020年1月1日付および2019年平均の定住人口数評価）、ロシア連邦国家統計局

以上のように、極東地域はロシア平均より高い経済成長率を達成している面もあるが、それは従来のように資源採取産業に頼っている面が大きい。特に、極東地域開発政策の中心地となっている沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州の指標は決して改善されていない。ロシアの極東地域開発政策が地元経済の復興に寄与している面は、今のところ小さいといえる。同地域の変わらぬ人口流出傾向は、そのような認識が地元住民にも共有されていることを示しているものといえよう。

2. 経済特区（TOR、自由港）の動向

(1) 概要と現状

極東開発省が担う開発政策の中核にあるのが、民間投資誘致のための経済特区であるTORと自由港である。TORは、2015年6月から設置が始まり、2017年8月までに極東連邦管区内に18のTORが設置された。2018年11月にブリヤート共和国、ザバイカル地方がシベリア連邦管区から極東連邦管区に移管された後、これらの連邦構成主体にも新たにTORが設置され、極東開発省の管轄下にあるTORは20に上る⁷（表9）。マガダン州を除く極東連邦管区の連邦構成主体の全てに、最低一つのTORが設置されている。極東開発省の活動計画によれば、2024年までに極東連邦管区内に設置見込みのTORの数は21であり、当面は現在の規模が維持されると思われる。

表9：極東開発省の管轄下にあるTOR

	承認日	計画上の投資額 (10億ルーブル)	創出される 雇用(人)	レジデント数
「ハバロフスク」(ハバロフスク地方)	2015.6.25	20.4	2,076	37
「コムソモリスク」(ハバロフスク地方)	2015.6.25	37.5	3,751	24
「ナデジダンスカヤ」(沿海地方)	2015.6.25	51.0	5,550	59
「プリアムールスカヤ」(アムール州)	2015.8.21	124.5	1,576	9
「ペロゴルスク」(アムール州)	2015.8.21	5.3	1,008	9
「ミハイロフスキー」(沿海地方)	2015.8.21	80.2	3,572	17
「チュコトカ」(チュコト自治管区)	2015.8.21	36.9	3,490	50
「ヤクーチヤ」(サハ共和国)	2015.8.21	2.8	416	19
「カムチャツカ」(カムチャツカ地方)	2015.8.28	120.6	7,845	97
「ボリショイ・カーメニ」(沿海地方)	2016.1.28	262.5	15,119	19
「ユージナヤ」(サハリン州)	2016.3.17	20.3	974	8
「ゴールヌイ・ヴォズドゥフ」(サハリン州)	2016.3.17	22.8	1,531	25
「アムロ・ヒンガンスカヤ」(ユダヤ自治州)	2016.8.27	13.6	1,060	3
「南ヤクーチヤ」(サハ共和国)	2016.12.28	111.2	8,386	16
「ネフチェヒミーチェスキー」(沿海地方)	2017.3.7	861.3	5,925	2
「ニコラエフスク」(ハバロフスク地方)	2017.4.19	3.0	593	7

	承認日	計画上の投資額 (10 億ルーブル)	創出される 雇用 (人)	レジデント数
「スヴォボードヌィ」(アムール州)	2017.6.3	1054.6	3,082	7
「クリルィ」(サハリン州)	2017.8.23	8.9	1,089	4
「プリヤーチャ」(プリヤート共和国)	2019.6.14	5.6	870	2
「ザバイカリエ」(ザバイカル地方)	2019.7.31	117.2	4,958	11

出典：極東開発省ウェブサイトを参照（2020 年 1 月 1 日現在）

一方、自由港は、2015 年 10 月の関連法発効に伴い、ウラジオストク市を中心とする沿海地方南部地域を対象として始まった。これに加え、現在までにさらに極東連邦管区の 6 つの港湾を擁する地区が自由港のステイタスを得ている（表 10）。ただし、正式名称は「ウラジオストク自由港」のみである。

表 10：極東地域の自由港

	設置日	誘致されたレ ジデント数
ウラジオストク、ナホトカ他、沿海地方の 16（当初は 15）の地方自治体	2015 年 10 月 12 日	1678
ワニノ（ハバロフスク地方）	2016 年 7 月 3 日	13
コルサコフ（サハリン州）	2016 年 7 月 3 日	29
ペトロパブロフスク＝カムチャツキー（カムチャツカ地方）	2016 年 7 月 3 日	149
ペヴェク（チュコト自治管区）	2016 年 7 月 3 日	9
ウグレゴルスク（サハリン州）	2017 年 7 月 1 日	13
ソヴェツコ＝ガヴァン（ハバロフスク地方）	2018 年 7 月 3 日	2

注：誘致されたレジデント数は 2020 年 3 月末時点。すでに終了したものを含む。

出典：極東開発公社サイト掲載のレジデントのリストから作成

TOR と自由港は若干の制度上の相違がある。TOR に関しては、それぞれの TOR ごとに分野が特定されている。これに対し自由港は、石油・天然ガス採掘ほか、レジデントの活動が禁じられている分野や、国家支援が受けられない分野が特定されているが、それ以外の分野の活動は自由である。一方、TOR は最低投資額が 50 万ルーブル以上となっているのに対し、自由港は 3 年以内に 500 万ルーブルを投資する必要がある。レジデントに対する税・関税や社会保険料の優遇措置、外国人労働者雇用上の優遇措置、行政上の手続きの簡素化・迅速化に関する諸措置については、TOR も自由港もおおよそは同様である。これに加えて自由港は、通関の際の手続きの簡素化・サービス向上や、簡易に取得可能な「電子ビザ」などが導入され、人・モノの行き来を促すことが意図されている。とりわけウラジオストクを中心とする沿海地方南部に設置された自由港は、極東地域の主要港湾とシベリア鉄道、さらに中国東北地域からの鉄道・道路（「プリモーリエ 1」「プリモーリエ 2」）

などにつながる地であり、ロシア極東とアジア太平洋諸国との間の物流のハブとしての役割を強化しつつ、輸出産業を中心とした先端産業の育成やトランジット貨物の増加を図るものとなっている。TOR と自由港に関する管理・サービスを提供するのは極東開発省傘下の極東開発公社である。このように管理機関とその管轄省が地元が存在することも、従来ロシアにあった経済特区と異なる利点といえる。

表9・10に見られる通り、当初 TOR や自由港が設置されたのは、おおよそ沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州といった極東地域南部の、産業集積地もしくはその近郊であった。同時に、これらはアジア太平洋とつながる主要な港湾やシベリア鉄道・バム鉄道といった幹線鉄道、空港などの輸送インフラを利用できる地にあった。アジア太平洋諸国への輸出を志向した付加価値の高い新たな産業の育成と輸送インフラの整備という、当初の戦略に見合ったものといえる。「チュコトカ」「カムチャツカ」といった TOR やペヴェクの自由港は、北極海航路の利用促進という戦略的目的と密接に関連したものである。他方、上記のような条件には合致していない TOR や自由港も増えている。一時破産した漁業会社をレジデントとして始まった TOR 「クリルィ」や、やはり破産もしくは破産寸前の石炭企業を多く抱える地域に近接したウグレゴルスクの自由港などは、地域産業の救済という、ある種の社会政策的な意味合いを持っていると思われる。また、進出したレジデントによる生産も、地元向けの商品・サービスの提供を主眼としていると思われるものが多く、これも「輸出志向」という当初の目的に合致していない。

TOR と自由港のレジデント数は、想定を大きく超えて増加している（表11）。しかし、これも元々これらの地域にあった企業がレジデントとなったというケースが多く、実際に特区ができてから誘致された企業がどれだけ含まれるかは不明である。一方、たとえば沿海地方最大の港湾企業「ウラジオストク商業海港」は、ウラジオストク自由港のレジデントにはなっておらず、今後もレジデントになることに関心を持っていないという⁸。

表 11：TOR と自由港のレジデント数の推移

		2016	2017	2018	2019
TOR	計画	110	190	260	320
	実際	111	211	330	425
自由港	計画	70	150	240	340
	実際	118	432	1057	1720

出典：Doklad o realizatsii plana deiatel'nosti Minvostokrazvitiia（極東開発省活動計画実施に関する報告）2016～2019年版

表12～表14には、極東開発省が発表している TOR や自由港のレジデントの投資額と雇用創出数を示した。ここで注意しなければならないのは、この数値は実際に投資・創出されたものを表しているのではなく、レジデントと契約した際のビジネスプラン上の数値を足したものだということである。極東開発省が発表している諸文書では、それぞれの TOR ごとの実際の投資額や雇用創出数は出ておらず、連邦構成主体ごとの集計となっている。これらの数値上で見れば、おおよそ計画上の想定を上回っていることになる。投資額では、

現在までの額でも、2025年までの計画上の投資額で見ても、沿海地方とアムール州が突出している。アムール州は、中国につながる天然ガスパイプライン「シベリアの力」の出口となっており、天然ガス精製とガス化学工業の発展が期待されるTOR「スヴォボードヌイ」における投資が大きい。また、沿海地方は、東シベリア・太平洋石油パイプラインの出口に設置され、石油化学に特化したTOR「ネフチェヒミーチェスキー」の投資予定額が大きい。ただし、TOR「ネフチェヒミーチェスキー」の主要レジデント「東部石油化学会社」の親会社であるロスネフチは、2019年5月、政府の税制変更による収益悪化を理由に石油化学コンビナートへの投資撤回を表明し、その先行きは不透明となっている⁹⁾。

表12：TORのレジデントの投資額（国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」に記された想定額と実際の投資額）（単位：10億ルーブル）

		2016	2017	2018	2019	2025
極東連邦管区	想定	9.3	110.8	197.0	467.1	1504.3
	実際	31.07	176.8	235.0	700.3	
サハ共和国	想定	0.1	8.0	18.0	30.6	35.9
	実際	0.3	23.4	22.8	43.2	
カムチャツカ地方	想定	0.9	1.5	5.7	6.4	10.8
	実際	1.4	2.9	6.6	11.1	
沿海地方	想定	2.5	46.8	41.9	98.1	718.4
	実際	14.4	97.5	54.2	144.5	
ハバロフスク地方	想定	0.8	4.9	26.0	17.3	21.7
	実際	3.5	14.4	15.3	28.1	
アムール州	想定	0.9	26.5	62.4	279.4	659.8
	実際	3.7	24.7	114.9	430.3	
サハリン州	想定	3.6	7.3	17.5	29.2	42.9
	実際	3.8	9.5	18.1	22.8	
ユダヤ自治州	想定	0.1	4.3	10.7	0.9	3.1
	実際	0.3	0.7	1.0	1.9	
チュコト自治管区	想定	0.3	11.5	14.7	5.2	11.8
	実際	3.7	3.7	2.1	4.0	

出典：国家プログラムおよび *Godovoi otchet o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii "Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga' za 2019 god*（国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」実施過程と有効性評価に関する2019年の年次報告書）

表 13：TOR における雇用創出（千人）

		2016	2017	2018	2019		2025
極東連邦管区	想定	1.5	4.3	6.1	13.8		46.7
	実際	1.9	7.7	15.4	24.8		
サハ共和国	想定		1.5	1.5	3.8		4.4
	実際		2.7	4.8	6.99		
カムチャツカ地方	想定	0.2	0.2	0.5	0.7		2.2
	実際	0.2	0.2	1.5	3.53		
沿海地方	想定	0.9	1.0	1.4	3.9		23.0
	実際	0.7	2.3	4.0	7.5		
ハバロフスク地方	想定	0.3	0.7	1.3	2.3		7.1
	実際	0.3	1.2	3.3	3.12		
アムール州	想定	0.1	0.5	0.7	0.9		5.4
	実際	0.4	0.5	0.7	1.45		
サハリン州	想定	0.0	0.1	0.2	1.0		2.6
	実際	0.1	0.3	0.6	1.09		
ユダヤ自治州	想定	0.0	0.1	0.1	0.5		0.7
	実際	0.1	0.1	0.1	0.15		
チュコト自治管区	想定	0.1	0.1	0.5	0.7		1.3
	実際	0.1	0.4	0.4	0.77		

出典：同上

表 14：ウラジオストク自由港による雇用創出（千人）

		2016	2017	2018	2019		2024
極東連邦管区	計画	0.6	1.5	2.7	8.2		26.0
	実際	0.43	2.2	6.7	13.5		

出典：Plan deiatel'nosti Ministerstva Rossiiskoi Federatsii po razvitiu Dal'nego Vostoka（極東開発省活動計画）（2016年版・2019年版）および「極東開発省活動計画実施に関する報告」各年版

（2）外資導入状況

先に見たように、TOR や自由港においては、外国資本の誘致が一つの主眼となっている。極東開発省のデータによれば、2019 年の時点で極東地域において 2,177 の投資プロジェクトが実施されており、うち、外資の参加を伴うものは 179 であり、全体の 8.2% 程度に過ぎない。うち、TOR および自由港で実施されているものとそれ以外のものに分け、さらに上位 4 か国の国別に分けたものが表 15 である¹⁰。ここにあるように、投資プロジェクト数でも投資額でも、圧倒的に大きなシェアを持っているのは中国である。インドは投資プロジェクト数に対して投資額が多いが、これは同国の宝石産業大手の KGK グループがウラ

ジオストク自由港に設立したダイヤモンド研磨工場の存在が大きい。

表 15：極東地域内の外資参加投資プロジェクト数と投資額（百万ドル）（2019 年）

	TOR・自由港内		TOR・自由港外	
	投資プロジェクト数	投資額	投資プロジェクト数	投資額
中国	49	2,781	42	23,376
インド	4	1,016	3	235
日本	10	235	17	687
韓国	7	34	15	1,008

出典：「2019 年の極東開発省活動計画実施に関する報告」

このデータでは TOR と自由港それぞれの内訳は出ていないが、スピヴァクのレポートにはより詳しいデータが示されている¹¹。それによれば、2018 年末の時点で、TOR における投資プロジェクトのうち、外資参加のものは 9.3%、自由港では 4.7% である。つまり、TOR でも自由港でも、レジデントの 9 割以上がロシア企業である。外資が参加するレジデントのうち、中国が参加するものは TOR では 35%、自由港では 64% であり、中国は特に自由港において大きな存在感を示している。日本は逆に、TOR では 23%、自由港では 6% であり、TOR の方でシェアが大きい。分野別に見ると、TOR ではそれぞれ特定の投資分野が指定されていることもあり、食糧生産、農業、建材、機械製造、物流・輸送などが上位を占め、それぞれ 10～13% のシェアを持つ。これに対し、分野が特定されていない自由港では、不動産とサービス業が大きなシェアを持っている。これはウラジオストクおよびその周辺における住宅用不動産需要や社会施設、ホテル建設の需要と結びついたものである。

このように極東地域での外資参加の投資プロジェクトにおいては中国の参加によるものが圧倒的に多いが、その中には少なからず実体のないものが含まれているとみられている¹²。ズエンコらによれば、自由港における中国のレジデントの 3 分の 2 は、中国の国家机关による外国投資企業としての登録がなされていない。そうした企業は、中国からの投資を直接受けることができず、闇経済の資金源や国境貿易での架空契約を利用している可能性があるという。極東地域における中国の投資は農業、林業、建築、資源採取、サービス（在露中国人および中国人観光客向け）、海産物生産などの分野の中小企業が多い。一方で、加工産業への投資は少なく、先端技術を伴った生産への投資は事実上無い¹³。

スピヴァクによれば、自由港では 51 の外資参加プロジェクトのうち実際に活動を開始しているのは 10 プロジェクトにすぎず、投資額は 12 億ルーブルである。TOR では 31 の外資参加プロジェクトのうち機能しているのは 7 プロジェクトのみ、投資額は 70 億ルーブルである。2018 年末現在で、ロシア資本のプロジェクトとあわせ、自由港の 1057 のプロジェクトのうち稼働しているものは 96 プロジェクト、TOR の 330 プロジェクトのうち稼働しているものは 66 プロジェクトにすぎないという¹⁴。上記の公式のデータを見ても外資の進出は低調であるが、こうした実態を考慮すれば、その存在感はさらに小さいことになろう。

(3) 外資が直面する問題

このように外資の進出が進まないことに関しては、様々な理由が指摘されている。主要な理由の一つとして挙げられるのは、極東地域における輸送インフラの未発達という問題である。極東地域はロシアの中心地域から遠く離れており、市場規模が小さく、労働力のコストも安くはないため、他のアジア諸国の特区に対する優位性は高くない。輸送インフラの整備は、アジア太平洋地域との人・モノのやり取りの促進、原料等の輸送コストの低減などを通じて、この地域の投資価値を高めるために不可欠であり、また欧州とアジアを結ぶトランジット貨物の取扱いを拡大する上でも重要である。このため、たとえば中国東北地域と沿海地方南部の諸港を結ぶ「プリモリーエ1」「プリモリーエ2」の増強や、ハバロフスク近郊のアムール川中州のボリショイ・ウスリースキー島を通じた物流ルートの整備などが、TOR や自由港の発展における重要なプロジェクトとなっている。しかし、民間の投資家が見つからないことなどからこれらのルートの整備がうまくいっていないことは、極東開発省のクルチコフ次官が東方経済フォーラムの場で公に認めている¹⁵。ウラジオストクをはじめとする極東地域の港湾も、他のアジア諸国の港湾と比較して、物理的・技術的な制約や熟練した労働者の不足といった弱みを持つことが指摘されている¹⁶。

これをさらに深刻にするのが、国境通過点のインフラの未整備や通関手続きの遅れなどの問題である。スピヴァクによれば、沿海地方の企業家の44%が通関手続きの問題をビジネス上の主要な障害として挙げている。国境の保税倉庫や駐車場の不足によって国境では輸送トラックの渋滞が起こっているという。その解消には道路交通安全部による適切な交通管理も不可欠である¹⁷。

さらに、TOR や自由港のレジデントからは、行政的な手続きの煩雑さや行政当局からの「圧力」が指摘されている。全ロシア中小企業団体「オボラ・ロシア」の地方支部代表は、自由港のレジデントに対する極東税関からの「過剰で根拠のない干渉」が、貿易取引の遅れをもたらし、レジデントの活動に対する行政的障壁となっていることを最高検察庁に訴えている。こうした問題は、その多くが法的な未整備や規定の曖昧さから生じている。税関当局はレジデントを規制する方向でこれを適用しようとし、極東開発省はこうした問題を解決する力を持たない。さらに、外国から免税で輸入した製品の保管・利用が許可される区域の整備に多額のコストがかかるなどの理由から、多くのレジデントがこの関税の免除措置を利用できていないのだという。この他、ロシアの法保護機関による強引な捜査の事例や、輸送を担う「ロシア鉄道」の汚職体質など、さまざまな懸念がレジデントから指摘されている¹⁸。

TOR や自由港におけるレジデントの活動は、連邦構成主体の政府や地方自治体によっても強く規制される。こうした地方当局がレジデントに積極的な支援を行う場合もあるが、一方で否定的な影響を与える場合もある。先述のように、TOR や自由港のレジデントのステイタスを得ても業務を開始していないものも多くあるが、その中にはこうした地方当局のレベルで業務が滞っている場合がある。特に、連邦構成主体や地方自治体機関がレジデントへの土地区画の割り当てに関する取り決めを行う義務を持っているが、この手続きに遅れが生じる場合が多い。また、与えられた土地にインフラが整備されていない場合もある¹⁹。

そうした単なる業務の遅れだけでなく、地方当局がTOR や自由港のレジデントに与えら

れた特惠措置に対する不満や警戒感を持ち、それがレジデントの活動に否定的な影響を及ぼす場合もある。特区制度による税制上の優遇措置は、地方の税基盤を減少させるものでもある。2019年に極東開発省は、地方自治体からの要請により、TORと自由港における企業利潤税の優遇税率を改正する法案を作成し、2021年から導入される見込みである。TORと自由港の企業利潤税は、法人税の連邦分は5年間免除、地方分も、最初の利益を得た時から5年間は5%以下、続く5年間も10%未満という規定となっているが（実際には極東地域の全ての連邦構成主体で、5年間は免除、次の5年間は2%）、これを一律7%とするものである²⁰。これにより地方の税収が最初の段階から見込めるようになるが、投資家にとってこうした制度変更はリスクと認識されるだろう。また、中国と国境を接する連邦構成主体の発展戦略文書には、中国資本への依存度が高まることによるリスクなど、隣接する中国に対する警戒感が反映されているという²¹。中国に限らず、地方レベルでは外資一般に対する警戒感が少なからずある。

極東開発省の組織自体も、必ずしも効率的ではない。様々な傘下機関を擁することで、レジデントの混乱や地方当局の不満をもたらしている。現場で問題が生じてモスクワでの決定に委ねられることが多く、また現場の役人が地域発展に関心を持っていない場合も多い。結局のところ、レジデントの問題をトルトネフが個人的に解決するという場合も多い。あるレジデントの話によれば、トルトネフは極東開発省の職員の引き締めを行うための会議を定期的に行っているのだという。

3. TOR、自由港と地域社会経済の発展

上述したように、TORや自由港の成否はかなりの程度連邦構成主体や地方自治体の働きに左右される面があるが、こうした地方レベルには特区制度への否定的な態度が存在する。そうした否定的態度の背景にある主要因の一つは、1で見たように、TORや自由港をはじめとする極東開発省の政策が極東地域の経済状況を改善できていないということであろう。東方シフトや極東地域開発が国家的優先課題として大々的に打ち出され、多くの財政がつぎ込まれているにもかかわらず、目に見える成果が乏しいことは、とりわけ地元住民に失望をもたらすことになる。

2019年5月、公共問題や国家機関・自治体機関の取り組みについてインターネット上で意見を投稿し投票を募ることのできるサイト「ロシア社会イニシアチブ（ROI）」において、「極東開発省の廃止」を求める意見が投稿された。「それ（極東開発省）が存在する全期間にわたり、極東地域の経済指標は低下する一方であり、人口流出は強まるばかりである。同省は、移民や外国企業家を地域に誘致することに基礎を置いた、きわめて奇妙な投資戦略を誇示している。その一方で、民族間紛争のリスクをつくり出し、資本流出と住民の不満を高めている。そして、ここで暮らす地域住民とここで採取される資源の加工の割合を高めることによって地域の企業を発展させ、極東に存在する発展ポテンシャルを実現する、といったことはまったく無視して、住民への脅威を生み出し、地域環境に損害を与えているのである。同省の職員がこの地の経済のニュアンスやこの地で暮らす住民の気分を大して想像できていないのは明らかだ。そうしたことが結局、この省の活動を無意味な、しばしば有害なものにしている」。この意見に対し、2020年3月2日の時点で賛成958票、反対26票となっている²²。上記の意見はかなりの程度、地域住民の極東開発省に対する見方

を反映していると考えることができよう。2018年9月のハバロフスク地方知事選挙、沿海地方知事選挙において、現職候補が相次いで敗北した背景にも、こうした地元世論があったと考えられる。この二つの連邦構成主体は、ロシア政府の極東地域開発政策の中心地であり、これらの敗北した現職は、その政策に熱心に協力していた知事たちであった²³。

しかし、そもそもTORや自由港が国家の財政拠出を上回るような結果を見せ、地域社会・経済を好転させることを、短期的に期待することは難しい。ロシア科学アカデミー国民経済予測研究所のクヴァリンによれば、これまでのロシアの経済特区の経験から考えれば、投じられた国家財政に見合うリターンが特区から得られるのは、それが機能し始めてから平均して8～10年後である。極東地域の初期状況は他の地域よりはるかに悪いことから、15年かそれ以上はかかるのであり、極東地域開発を純粹に商業的な観点から見ることで自体が間違っているという。TORや自由港が新しい産業を興し、関連産業に影響を与えていく乗数効果は、今のところ小さい。とはいえ、有望な企業やプロジェクトをふるい分け、その活動をモニタリングし、また財政資金の目的外使用などが無いよう管理しながら拠出していくといった目的のために、TORや自由港に関する活動を効率化しつつ運営していくことは継続すべきだとクヴァリンは主張する²⁴。

ここには、ロシアの極東地域開発のジレンマがあるだろう。TORや自由港のような特区制度を進めていくためには、連邦構成主体や地方自治体の協力、地元住民の支持が必要である。しかし、この特区制度が短期的、中期的には効果をもたらさないとすれば、そうした協力や支持を維持することが困難になる。極東開発が当初の経済的な効率性重視の構想から、より広い社会政策的な意味合いを含むものとなっている背景には、上記のような事情があると考えられる。

すでに見たように、2019年には国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」の改訂が行われたが、その一方で、「2025年までおよび2035年までの展望をもつ極東発展国民プログラム」という新しい地域開発プログラムの策定作業が進められた。2018年9月の第4回東方経済フォーラムにおけるプーチンの発言によれば、この「国民」プログラムは、「極東の諸地域、市民、ビジネス、社会・企業団体」との密接な連携を通じて、他の様々な国民プログラム・国家プログラム、省庁・インフラ企業の部門別長期計画、極東の全連邦主体の発展戦略を統合するものである²⁵。これまでの「国家」(государственная / state)プログラムから「国民」(национальная / national)プログラムと改称されたように、極東開発省のみならず、連邦構成主体や地方自治体から専門家、企業、住民に至る幅広い層の意見を集約したプログラムということになっている。特設サイト上で国民の意見を募り、連邦構成主体や地方自治体のレベルでも専門家や住民が参加した討論が行われた。サイトには16000を超える意見が提出され、地方自治体では2,492回の会議に142,700人が参加したという。プログラム案は2019年11月に極東開発省よりロシア政府に提出された²⁶。

この「国民」プログラム案を検討したロシア科学アカデミー極東支部経済研究所所長のミナキルは、そこにおける「目的・課題の折衷性」を指摘している。一方では、市民生活の本質的な改善、「まさにこの極東で、できるだけ多くの市民が生活し、働き、家建て、家族を作り、子供を育てる」ことができるような状況を達成するという社会政策的な目標があり、もう一方では、これまでよりも厳しい「年6%以上の経済成長」という成長重視の目標が掲げられている。同時に、様々な国家・省庁・企業のプログラムから市民の提案に

至るまで、様々なものを統合することによる「内容の折衷性」にも懸念を示している。また、以前の国家プログラムよりも達成すべき指標がより少なくなっていることを指摘し、それが住民の期待と失望のギャップが生じることを防ぐためなのではないかと疑問を呈している²⁷。この国民プログラムが作成された背景にも、上述したような、効率性重視の志向と、社会政策重視、幅広い国民的支持の確保との間のジレンマがあると考えられる。

おわりに

トルトネフとガルシカの就任以降のロシアの極東地域開発政策においては、民間投資・外資の導入を通じた輸出志向の新たな産業の育成という明確な方針が打ち出され、この方針に沿って経済特区をはじめとする様々な制度が次々と導入され、また効率性・実効性・実現可能性を重視したプロジェクトの選抜・支援といった方法が確立されていった。東方経済フォーラムなどの場でそうした政策や制度が国内外にアピールされ、ロシアの優先的政策として定着し、プーチンら指導部の強い支持もあり、国家支援が曲がりなりにも継続されている。従来計画倒れに終わりがちだった極東開発が継続され、特に、国家支援に頼らない、民間資本の誘致を軸にした開発政策を軌道に乗せている。以上のことは、大きな成果と言ってよい。

しかし、それは立ち遅れた極東地域経済の状況を変えるには至っていない。計画を超えて多くの雇用が創出されたことになっているが、実際には人口の流出傾向が止まってはいない。極東の経済は依然として資源採取産業に頼っている。輸出志向という当初の方針とは裏腹に、多くのレジデントは地元市場に向けた生産を行うものである。とりわけ、期待されていた外国資本の誘致は進んでいない。そもそもロシア極東地域は、市場の小ささやインフラの未整備、労働力のコストの高さといった本質的なネックがあり、他のアジア太平洋諸国に多く存在する経済特区に対して優位性を持ちにくい。これに加え、行政的・制度的な障壁が強く残っている現状では、外資にとってのハードルはより高いだろう。

この行政的・組織的な障壁は、より重要な問題と関連していると思われる。一つには、極東開発省を中心とした開発体制が適切なものか否かという問題がある。極東開発省の仕事ぶりに対する評価は、政府内でも住民の間でも高くはない。財務省をはじめとする他の政府組織からの予算削減に向けた圧力、税関機関や法保護機関からの干渉に対しても同省の立場は弱い。極東開発省が「ポスト・プーチン」と言われる2024年以降も現在の形態で生き残るかどうかは定かではない。

さらに、トルトネフ＝ガルシカが始めた極東地域開発の方針と、連邦構成主体、地方自治体や地元住民の利害との齟齬は、より本質的な問題と関連する。そもそもロシアの地域政策は、後進地域への財政の再配分に重きを置き、国土全体のバランスの取れた発展を重視する「平準化」路線と、成長のための条件を持った地域に重点的にリソースを投じ、その地域の発展をもって他の後進地域の発展を牽引させるという「分極的發展原則」との間で揺れていた²⁸。トルトネフ＝ガルシカが始めた極東地域開発の方針は、極東地域という後進地域を対象としながらも、その中でも発展の条件を有する「先行的發展区域」の発展をもって地域全体の発展につなげていくという意味で、「分極的發展原則」の発想を持っていたと考えられる。しかし、それが短期的に成果を上げられなければ、地方自治体や地元住民から「平準化」への圧力が強まるであろう。

「国家プログラム」から「国民プログラム」への移行は、この圧力によって生じている面があると思われる。「2035年」という「ポスト・プーチン期」を見据えて極東地域開発を「国民的」優先課題として推進し続ける姿勢を示したことは、大きな意義があるだろう。しかし、それゆえに様々な意見を集約した「折衷」的なものとなり、戦略的・合理的・一貫性を欠いた総花的なものになるのではないかという危惧がある。

ロシアがこうして極東地域開発を進める中、日本はこれに歩調を合わせる形で、2016年以来「8項目」に基づく対ロシア協力を進めながら、特に極東地域をめぐる協力に焦点を当ててきた。特に筆者が極東地域のTORや自由港に進出した日系企業にインタビューした際に感じたことは、地元行政府との円滑で協調的な関係を重視し、地元住民の生活向上につながる事業である面をアピールしながらビジネスとして成功させようとしている姿勢である。こうした姿勢を持った経済協力は、国家レベルの関係やモスクワなどの大都市、また自動車輸出と天然資源輸入に偏っていた従来の日露経済関係をより多分野・多レベルに拡大し、日露の国家間・国民間の信頼関係を強化することにつながる可能性があると同時に、ロシアの極東地域開発政策をめぐる政府と地域・住民との軋轢を緩和する方向にも働くであろう。

— 注 —

- 1 “Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniuu, (連邦議会への大統領教書)” Prezident Rossii, 12 December, 2012<<http://www.kremlin.ru/events/president/news/17118>>. 以下、URLを記したインターネット上の資料はすべて2020年3月31日現在アクセス可能であることを確認している。
- 2 “Pravitel'stvennaia komissiiia po voprosam sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Dal'nego Vostoka (極東社会経済発展問題政府委員会),” Pravitel'stvo Rossii, 24 October 2013 <<http://government.ru/news/7718/>>.
- 3 堀内賢志「ロシア極東開発省の政策とリーダーシップ: 民間投資誘致と人的資本の発展」(『ロシア・ユーラシアの経済と社会』ユーラシア研究所、2017年9月、2～23頁)を参照。
- 4 FIS “Na Dal'nii Vostok” (連邦情報システム「極東へ」公式サイト) <<https://xn--80aagvgieoea2bo7l.xn--plai/>>.
- 5 株式会社「DOM.RF」公式サイト <<https://xn--d1aqf.xn--plai/development/dalnevostochnaya-ipoteka/>>.
- 6 Gosudarstvennaia programma Rossiiskoi Federatsii “Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitie dal'nevostochnogo federal'nogo okruga” (ロシア連邦国家プログラム「極東連邦管区社会経済発展」) 極東開発省ウェブサイト <<https://minvr.ru/upload/iblock/799/361-ot-29.03.2019.pdf>>.
- 7 2014年12月のTORに関する連邦法の発効後3年の間にTORの設置が認められたのは、極東連邦管区内に加え、ロシア国内のモノゴロド(単一企業もしくは少数の関連企業の企業城下町)があった(その後の法改正で2016年1月からいわゆる閉鎖都市<Zakrytoe administrativno-territorial'noe obrazovanie>でも設置可能となった)。モノゴロドのTORとして、ザバイカル地方にはTOR「クラスノカメンスク」(2016年7月)が、ブリヤート共和国にはTOR「セレンギンスク」(2017年7月)が設置されている。これらモノゴロドのTORを管轄するのは、極東開発省ではなく経済発展省である。
- 8 A. Kuteleva, et al., “Svobodnyi port Vladivostok: Vyzovy i resheniia” (ウラジオストク自由港: 挑戦と解決), pp.18-19 <<https://we.hse.ru/mirror/pubs/share/343696640>>.
- 9 “Rosneft” ne ostavljaet popytok “shantazhivat” pravitel'stvo” (「ロスネフチ」は政府を「恐喝」する試みをやめてはいない) ,Zolotoi Rog, 29 May 2019 <https://www.zrpress.ru/business/primorje_29.05.2019_94319_rosneft-ne-ostavljaet-popytok-shantazhivat-pravitelstvo.html>.
- 10 “Doklad o realizatsii plana deiatel'nosti Minvostokrazvitiia za 2019 god” (2019年の極東開発省活動計画実施に関する報告) <<https://minvr.ru/upload/iblock/c45/otchet-po-planu-2019.pdf>>.
- 11 V. Spivak, “Svobodnye ekonomicheskie zony Dal'nego Vostoka – opyt privilecheniia inostrannykh investorov” (極

- 東の自由経済地区：外国投資誘致の経験) <https://www.raexpert.ru/researches/regions/2019_far_east>
- 12 I. Zuenko, “Investbitvy na Dal'nem Vostoke. Chto proiskhodit s kitaiskimi i drugimi investitsiiami v regione” (極東における投資争い：地域における中国とその他の投資に何が起きているか) <<https://carnegie.ru/commentary/81181>>.
 - 13 I. Zuenko, S. Ivanov, A. Savchenko, “Kitaiskie investitsii na rossiiskom Dal'nem Vostoke, (ロシア極東における中国投資)” *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, vol. 63, no.11, 2019, p.106, p.109.
 - 14 Spivak, op. cit.
 - 15 “Dal'nii Rostok, (遠い萌芽)” *Kommersant*, 5 September, 2019. <<https://www.kommersant.ru/doc/4081644>>
 - 16 A. Garbar and N. Maizner, “Svobodnyi port Vladivostok: problem i perspektivy razvitiia” (ウラジオストク自由港：問題と解決の展望) <<https://eee-region.ru/article/5415/>>.
 - 17 Spivak, op. cit.
 - 18 A. Kuteleva, et al., “Svobodnyi port Vladivostok: Vyzovy i resheniia” (ウラジオストク自由港：挑戦と解決) p.14, p.22.
 - 19 Spivak, op. cit.
 - 20 “Minvostokrazvitiia khochet podniat' nalog na pribyl' rezidentam TOR i Svobodnogo porta do 7%” (極東開発省はTORと自由港のレジデントの法人税を7%に上げたい), *Tass*, 3 July 2019. <<https://tass.ru/ekonomika/6624930>>.
 - 21 Zuenko, et al., p.105.
 - 22 “Ob uprazhnenii Ministerstvo po razvitiu Dal'nego Vostoka” (極東開発省の廃止について) <<https://www.roi.ru/52976/>>.
 - 23 堀内賢志「2018年ハバロフスク地方・沿海地方知事選挙について」『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)、日本国際問題研究所、2019年3月、27～40頁。
 - 24 Dmitrii B. Kuvalin, “Effectivnost' funktsionirovaniia territorii operezhaiushshego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia i svobodnogo porta Vladivostok” (先行的社会経済発展地区とウラジオストク自由港の機能の効率性) <<https://ecfor.ru/person/kuvalin-dmitrij-borisovich/>>.
 - 25 “Plenarnoe zasedanie Vostochnogo ekonomicheskogo foruma 12 sentiabria 2018 goda” (2018年9月12日東方経済フォーラム全体会議), Prezident Rossii <<http://kremlin.ru/events/president/news/58537>>.
 - 26 “Natsional'naia programma razvitiia Dal'nego Vostoka vnesena v Pravitel'stvo Rossii” (極東開発国民プログラムがロシア政府に提出された), Ministerstvo Rossiiskoi Federatsii po razvitiu Dal'nego Vostoka i Arktiki, <<https://minvr.ru/press-center/news/23728/>>.
 - 27 P. Minakir, “Programmnaia ekonomika: Dal'nii Vostok, (プログラム経済：極東)” *Prostranstvennaia Ekonomika*, vol. 15, No. 2, 2019, pp.10-11. pp.13-14.
 - 28 堀内賢志「ロシアにおける新たな地域政策と金融危機」(『ロシアNIS貿易調査月報』ロシアNIS貿易会、2010年8月、18～33頁)を参照。

第6章 ロシアの対中軍事協力関係の展望

山添 博史

プーチン政権が2020年1月に憲法改革に本格的に動き出し、プーチン大統領の退任を見据える時期が見えてきた。行政権の最高位ポストに立法府の同意を必要とする改正案は、大統領の権限を最大に保つとしても、権力濫用の場合に備えた「保険」であるとの見解もある¹。次期大統領がプーチン大統領の外交方針を根本的に変えることはなさそうであるが、大統領や主要閣僚の交代が外交のやり方を再検討する契機となることは十分に考えられる。

本稿では、ロシア対外政策の今後を考える材料として、中国との関係を考える。2014年にロシアが欧米諸国との関係を悪化させて以降、中国との関係強化は進んでおり、中期的には変化しにくい構造に見える。ただし、中国との協力がどの程度まで進むのか、米国や日本に対するアプローチの程度は変化するのか、などの論点は、検証していく必要がある。本稿では、近年顕著に見える軍事分野の協力関係を検証し、続いて将来のロシア外交の対中姿勢のシナリオを4つ想定し、可能性のある道筋を構想する。

1. 軍事分野協力の進展

ロシアと中国の軍事分野での協力では、1990年代からロシア製兵器の中国への輸出が顕著である。近年のものでいえば、2015年11月、24機のSu-35戦闘機の契約が署名されたと公表され²、2016年に最初の4機、続いて2017年末および2018年末にそれぞれ10機が納入された³。2019年6月には、Su-35の追加購入の可能性が報じられた⁴。また、S-400地对空ミサイルシステムについても2014年11月に契約が署名され、2018年に納入および試験射撃が行われ、2020年1月にも納品が行われたと報じられている⁵。Su-35については中国に続いてインドネシアとの契約が報じられており、S-400は2016年にベラルーシに⁶、2019年にトルコに渡っている⁷。ロシア側はインドへのS-400の輸出について、2018年の契約に基づき、2021年に納入を開始すると発表している⁸。インドと中国はロシアの兵器輸出の二大市場となっており、中国向けSu-30MKK戦闘機よりインド向けSu-30MKI戦闘機のほうに高性能のエンジンを採用しているなど、ロシアが中国よりインドへの技術協力を優先してきたと指摘されてきた。また2010年頃から報道に現れたSu-35戦闘機の中露契約交渉について、ロシア側が技術流出、軍事バランスなどの懸念のために妥結になかなか至ることができなかったとも指摘されてきた⁹。しかし今や、ロシアの対外兵器輸出に関して中国は最優先の相手となっている。2014年のロシアの対米関係悪化、対中接近が始まって、しばらくして交渉が妥結しており、実務上の交渉案件のクリアのみならず、ロシアが中国への兵器輸出問題を決着させ実行する外交的な意思も働いた結果として契約が成立したと推測される。2019年10月3日、ソチにおけるヴァルダイ会議にてプーチン大統領は、中国との協力の今後の可能性について問われて回答する中で、航空機や宇宙の分野での共同開発に触れたのに続き、米露だけが運営しているミサイル攻撃早期警戒システムに関する協力を中国に対して行っていると発言した¹⁰。

中露間の軍事分野の協力のもう一つの大きな項目は、軍事演習である。2012年以来、海

軍合同軍事演習を毎年実施しており、上海協力機構（SCO）の多国間の形をとらない中露二国間の軍事協力として、注目を集めてきた。ロシア語呼称は Морское взаимодействие、中国語呼称は「海上联合」であり、本稿では「海上連携」と表記する。2013年にはウラジオストク周辺における「海上連携 2013」のあと、中国艦艇は宗谷海峡を経てオホーツク海に入り、ロシア軍はより大規模な抜き打ち検閲を開始し、中国国境に近いチタ州ツゴル演習場での大規模行動をプーチン大統領が視察した。ここでは中国との協力を進展させ強調しつつも、ロシア軍自身が将来の中国の能力も含めて対応していく準備をする意思も見受けられた。しかし 2014 年のウクライナ危機以降は、中国との摩擦や警戒を示すような行動を回避し、もっぱら協力を強調している。2015 年 8 月には初めて合同演習で着上陸訓練を行い、初めて中国空軍が参加した。2016 年には初めて南シナ海、2017 年には初めてオホーツク海で演習を実施した。2015 年には日本海と黒海の 2 回、2017 年にもオホーツク海とバルト海の 2 回の演習を実施した。「海上連携 2019」は 2019 年 4 月末から 5 月初めにかけて青島付近で実施され、潜水艦 2 隻、海上艦艇 13 隻および航空機等が対潜水艦戦、救難などの訓練を行った¹¹。なお、2014 年の上海における開始式典に習近平国家主席とプーチン大統領が出席した以外、首脳による「海上連携」の言及はほとんどない。

さらに、中国の他の軍種によるロシアとの軍事演習の参加も近年目立っている。2018 年にはロシア東部軍管区の大規模演習「ヴォストーク 2018」の一部に、中国人民解放軍 3 千人程度およびモンゴル軍が参加した。このときには、ロシアと中国の戦闘車両が隣接してパレードと実弾演習を行った。一方で、「海上連携 2018」を青島付近で実施する予定が 2018 年 4 月には発表されたものの¹²、2018 年中に実施されたとは発表されず、翌年に上記「海上連携 2019」が青島付近で実施された。2019 年には、ロシア中央軍管区の大規模演習「ツェントル 2019」の一部に、インド、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、中国、パキスタンの部隊が参加し¹³、上海協力機構の加盟国が揃うことになった。同年 7 月には、日本海で中国とロシアの爆撃機 4 機が、互いの早期警戒管制機による管制で一斉に飛行する訓練を行った。

現状では、両国の軍事協力は実質的に進展していると言えよう。両国間の利害の不一致だけを見て「同床異夢」と片づけるとすれば、それぞれの能力向上や相互信頼などの重要な現実を見落とすことになるだろう。ただし、軍事協力の実質的進展がすなわち「同盟」を意味するとは限らず、丁寧な議論が必要であろう。

一つ指摘するならば、まだ日米同盟のような共同の軍事行動を実施する状況ではないということである。有事に共同の作戦を遂行するには、一定の目的の合同行動を繰り返して実際の事態に備えて合同行動の効果を高める必要があるが、中露の合同演習がこの方向に向かっているようには見えない。現実の中露合同軍事演習の傾向は、異なる多くの部隊が異なる場所で合同演習の経験を積むように計画されているものであり、それによって毎年の発表において「初めての行動」や「新たな段階」を示して順調な関係の進展を示し続けることができるようになっている。それにより、異なる多くの部隊が新たな行動経験を得て能力を向上させる効果はあるが、実際の有事において両軍が合同で行動できるということを意味しない。

とはいえ、両軍が同戦域内で合同の行動をしなくても、別々の戦域で同一戦略目的の行動をとれば、「同盟」の効果は生じうる。日米同盟や米韓同盟、NATO のような統合作戦は

特殊な同盟の成果であって、それとは異なる形で中国とロシアが軍事作戦上で意味のある共同の行動をとる可能性は考えねばならない。それでも、その可能性を示しているのはどちらかといえばロシア側だけで、中国側が積極的であるようには現状ではまだ見えない。ロシア側が装備技術や合同軍事演習について積極的に推進し発表するが、中国では根拠のうすい報道が出るものの公式発表は地味である傾向がある。極端な例は2019年7月の中露爆撃機パトロール演習の場合で、ロシアが領空侵犯を指摘されて反論する動画を公開して中露合同訓練の注目度を高める結果になったのに対し、中国は国防白書を発表する会見で質問されて淡々と合同パトロールの事実を語っただけだった¹⁴。筆者は、ロシアが中国との実力のギャップを懸念するのであれば、ロシアが優位にある軍事分野で中国に提供しロシア依存を続けさせることが、ロシアがギャップ拡大を遅らせる手段となっていると推測している¹⁵。また、ロシアは、欧米諸国や日本がロシアに対する不利益な措置を続けるならば中国への協力を進展させるという警告メッセージを発し、ロシアに対する配慮を起こさせるという動機も持つだろう。

ただし、ロシアの軍事分野での中国接近が、ロシア外交の大きな利益にうまく成果を出しているとは限らない。2019年6月のモスクワにおける中露首脳会談に先立ち、『コメルサント』紙はロシアの対中関係を評価し、石油ガス貿易、軍事技術協力、観光、農業などは進んでいるが、資金協力、投資多角化、インフラ整備事業、政治接近は停滞しているという記事を掲載した¹⁶。ロシアの利益の観点からは、対中関係の軍事分野が進展していても、まだ全体として十分な政治的、経済的成果にはなっていないとの評価であろう。

2. 複数の将来シナリオ

前節では、現状の軍事協力が進展していること、それが実質的な成果を挙げているものの、戦略的な効果についてはなお限定的であることを述べた。しかしプーチン大統領のあとの政権が出現するときに近くなった今、いくつかの方向で戦略的な効果が実現する可能性を考えておく必要がある。そこで本節では、いくつかのシナリオを描き、その蓋然性を想像してみたい。ここでは、中国がロシアを支援するよりも、ロシアが中国を支援することが日本周辺で直接的な影響が大きいと、主に後者の可能性を考えることとする。

(シナリオ1) ロシアと中国の共同戦線確立 「同盟」には多くの定義があり、その内容に注意して扱う必要がある¹⁷。共同防衛の義務を条約で規定しなくても、共同の敵に対して力を合わせることはしばしば同盟と呼ばれてきた。ここでは、このような「共同戦線」が安定的に確立するというシナリオを想定する。例えば、中国が太平洋で米国と軍事的に緊張する事態の際に、ロシアが欧州あるいは太平洋で米軍に対し何らかの行動をとるならば、米国は兵力および注意を割かざるを得ない。あるいは二正面戦争のリスクを回避するために緊張緩和に動く可能性もある。このような「共同戦線」により、中露のあいだに共同防衛の条約義務はなくても、米軍が中国あるいはロシアを圧迫する能力を減少させる効果があり、多くの人はこれを「同盟」とみなすであろう。

それは効果の一方では、ロシアや中国にとって問題ももたらす。すなわち、中国はロシアに依存することで、自らの行動を単独ではなく協議の上で決めていくことが必要になり、またロシアは、中国に加勢することでロシアに対する危険も増えることを受け入れること

になる。これまで両国が「同盟にはならない」と主張してきたのは、このような形で行動の自由を失いリスクを負うのを避けるためだと考えられる。「戦略的パートナーシップ」であれば、それぞれが自由に対外関係を運営しつつ、必要な際に必要な分野だけ連携することができる¹⁸。2019年の段階では、米中貿易戦争に際してロシアは中国に大豆を輸出することで輸出利益を得て米国の輸出の減少を助けているわけであるが、リスクをとって中国を支援し米国に打撃を与える行動をとっているわけではない。このシナリオが実現するのは、将来、中国とロシアの脅威観念がさらに重なり合い、中国が行動の自由を制約されてでもロシアの助力を必要とし、ロシアが中国を助けてリスクをとるほうが助けないより安全だと判断するようになる場合であろう。その条件が将来成立するのは不可能ではないが、現在想像しうる以上の危機や中国・ロシアの変化により、脅威認識の程度が根本的に変化することが必要になろう。

(シナリオ2 一時的な連携の進展) 上記の恒久的な「共同戦線」が確立するのでなければ、「同盟」になるような軍事協力はありえないだろうか。上記で指摘した「同盟」のデメリットは、恒久的に縛られ、中国がロシアのために、ロシアが中国のために、より多くを負担することであるから、それに至らないような二国間の協力、恒久的でない形の連携強化は想定しうる。例えば、それぞれの軍事能力を向上させる軍事演習や兵器輸出はそれにあたるだろう。これはすでに1990年代の兵器輸出から実現し合同軍事演習も含めて進行しているもので、現在の人民解放軍の海洋での行動力の基礎になっているのは、かつてロシアから導入したハードウェアや技術である。これからのロシアの技術の貢献度がそれほどでもなく、合同訓練による人民解放軍の能力向上が限られたものであるとしても、人民解放軍の能力向上にロシアが関わっているのは現実である。

また、ロシアが一方的、一時的に中国を支援する事態が想定しうる。もし尖閣諸島をめぐる日本が対応を続けているなか、ロシアが多数の艦艇や飛行機を日本周辺に接近させれば、自衛隊はそちらへの対応も迫られ、政府も外交対応を強いられ、日本が疲弊する可能性がある。これは何の事前の調整もなくロシアが一方的に実施可能で、ロシアの行動がその後拘束されるわけでもなく、中国に対して貸しをつくったことになり、日本はロシアへの外交努力を強化する必要がある¹⁹。実際、2016年6月に尖閣諸島の接続水域に中国とロシアの艦艇が入った事案、2019年7月には中国・ロシアの爆撃機共同飛行の事案が現実には生じたため、このシナリオが進む条件は現在もあるかもしれない。それを根本的に防ぐことは容易ではないが、ロシアが日本を刺激するのは得策ではないと考える場面では蓋然性は低くなろう。プーチン後の政権が、何かのきっかけで欧米諸国や日本と政治的対立を深め、何らかの強硬メッセージを出す必要があると考える場合に、このような一時的な事例が起こりうるだろう。メドヴェージェフ大統領は日本での北方領土の扱いがロシアで問題視された結果、2010年に現職最高指導者として初めて国後島を訪問したという事例があり、大統領の個性によっては、外交の基本路線の大枠は外れないとしても一時的に過激化した行動が現れる可能性がある。

(シナリオ3) ロシアの中国対抗措置 中国の成長に伴い、ロシアの立場は相対的に低くなる傾向にあり、信頼関係や構造的な一体性も十分ではない。このため、ロシアが中国による

脅威を強く感じるようになれば、対抗措置をとり、また他国と連携もして、中国との勢力均衡を図る、すなわちバランシングを行う可能性がある。筆者は以前、シカゴ大学教授のジョン・ミアシャイマーの議論を参照しつつ、そのようなバランシングが行われている根拠は見いだせないと論じた²⁰。ミアシャイマーの所論においても、バランシングを行うに至る前でもバック・パッシング、すなわち中国への対抗を他国に担わせておくという選択肢もあるわけだが²¹、彼自身は現在のロシアについてそれを十分に展開していない。現在のところ、中国は中央アジア進出に際してロシアの経済利益を過度に害することのないようにし、タジキスタンに人民解放軍を駐留させるに際してもロシアに配慮した形跡があるため、ロシアが中国の進出を脅威と見なさないように注意しているようである²²。ミアシャイマーの理論に則るならば、ロシアは中国が脅威になるまではバランシングを必要とせず、中国が深刻過ぎる脅威をもたらす事態が現実化する場合に限ってロシアはバランシングを行うと理解することもできよう。今後、プーチン氏が表に出なくなれば、欧米諸国としてはロシアとの関係改善に動きやすくなるだろうが、ロシアがクリミア半島を手放さず、欧米諸国がロシアの内情に批判的である限り、対立構造自体は続くであろう。それであれば、中国と対決のリスクをとってまで、欧米諸国や日本と連携することは考えにくい。中国と表立って関係が悪くなれば、治安・安定の問題もあるうえ、極東ロシアの経済・産業の発展が見込みにくく、成長するアジア太平洋地域にも関わることができず、欧米諸国への依存を一方的に深めることになり、次に欧米諸国との関係が険悪化した際にはさらに孤立し立場を危うくするだろう。ロシアにとって、欧米諸国よりも中国のほうが喫緊の脅威になるという可能性は低く、このシナリオは実現しにくいだろう。

(シナリオ4) ロシアの対中協力消極化 ロシアが中国から受ける脅威が死活的に深刻となって中国との対立を顕在化させるという可能性が小さいとしても、協力関係の内実が変化する可能性は考えられるだろうか。中国との連携をあまりに強調してもロシア外交にとっての利益が少なければ、強調するまでもなく、必要な協力だけを静かに続けていけばよい。それによって、ロシアやロシアが影響圏内と見なす国々の中国への従属を防ぐあるいは遅らせることができるならば、それで十分という考えもありえよう。中国との協力を強調するのが2014年から2019年のプーチン大統領の個性だったとすれば、大統領の交代によってその力点の置き方が変わるということは十分にありうる。これまでも、2019年に成立したユーラシア経済連合（EAEU）と中国の貿易協定は「自由貿易」にはなっておらず²³、EAEU側に中国の経済進出に対して市場への影響の程度を制御しようという姿勢が見られる。結局は、ロシアにとって欧州とも中国とも貿易は重要であり、双方とも難しい交渉を通じて長期的な利益を確保していくほかない。中国との軍事協力関係を強調しても、中国との交渉において立場が有利にならず、中央アジアにおいて地位を失い続け、欧州や米国や日本との関係も有利にできないならば、ロシアとしては中国とのつきあい方を修正する必要がでてこよう。カーネギー・モスクワ・センターのドミトリー・トレニン所長は、中国に接近しても欧米諸国との断絶や旧ソ連圏での地位の喪失は引き続いているとみなし、中国とは対立せず一体にもならず、より均衡のとれた形で協力して、日本や韓国とも協力を進めるなど、ロシアの利益に即して外交のやりかたを練り直していく必要があると示唆している²⁴。プーチン後、欧米諸国との対立が所与としても、ロシアの権威を損

なわない形でその対立の烈度を緩和しつつ、目立たないように中国との従属的關係の進展を遅らせることは可能であろう。そのためには、中国との関係を偏重し強調しすぎるのがロシアにとって得策ではなく、中国以外にも経済・外交関係を進展させることがロシアの自律的發展に資するという展望をロシアが持つことが必要であろう。

おわりに

近年の軍事分野の協力を見れば、ロシアの中国との連携の内容はかなり向上している。現状では、ロシアが中国に対する立場を少しでも上げると同時に、ロシアに対する欧米諸国の圧力がこのような結果をもたらすと示そうとして、無理のない範囲で中国に軍事協力を行っているように見える。それでもその先の軍事的協力の進展の可能性も広がったと言える。その進展が何をもたらすのか、今後も検証していく必要がある。それを検証する試みとして、第2節でロシアの対中関係のシナリオを4つ想定した。シナリオ1は極端な協力、シナリオ3は極端な対立であり、プーチン大統領退任後もやはり可能性は低いとして評価した。ロシアが中国に懸念を持つことは自然に想定できるとしても、極端なシナリオの実現を過度に期待するのは、あまり生産性が高くないように思われる。ただし、シナリオ2の一定の積極化、シナリオ4の一定の消極化の可能性は十分に考えることができ、両者が混在する現実もありえよう。

今後、日本にとって厳しくなる状況の一つは、中国の能力が成長し、さらには中国と連携する諸国が中国との共通利益を日本との共通利益より優先するケースが増加して、日本の利益を守る手立てがふさがれてしまうことであろう。現在、中国自身がそれに向かってすべての手を打っているとは必ずしも言えないが、中国のとりうる選択肢が増えれば、中国の行動も変わりうる。中国が覇権確立のために諸外国との関係で手を打っているか否かよりも、国際社会にとって好ましいものも含めて、中国の成長がもたらす国際規範の変化や国際制度における各国の行動の変化に留意していく必要がある。ロシアのことをそのような考慮の中で考えるとすれば、ロシアが中国の軍事・安全保障分野の成長を好ましくない形で助長せず、国際規範における諸国の行動の好ましくない変化を助長しないことが望ましい。その鍵の一つは、ロシアが中国との関係についての自律性を維持することであろう。本稿では、中国との関係が明らかに悪くなる蓋然性は低いことを示唆したが、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。ロシアが日本との関係を害してまで、過度な期待をもって中国に接近するより、中国とも日本とも均衡をもって関係を構築することがロシアの利益であるという考えに基づいて行動するなら、日本にもより有利な展開になりえよう。

(2020年3月6日脱稿)

— 注 —

- ¹ Tatiana Stanovaya, “Russia Prepares for New Tandemocracy,” Carnegie Moscow Center, January 20, 2020, <<https://carnegie.ru/commentary/80838>>
- ² “Russia inks contract with China on Su-35 deliveries,” TASS, November 19, 2015, <<https://tass.com/defense/837662>>

- 3 “China Accepts Last Batch of Su-35s, Test Fires S-400,” AIN Online, December 27, 2018, <<https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2018-12-27/china-accepts-last-batch-su-35s-test-fires-s-400>>
- 4 新 浪 網 2019 年 6 月 20 日、Record China 2019 年 7 月 2 日 に 引 用。<<https://www.recordchina.co.jp/b726247-s0-c10-d0142.html>>
- 5 “China Accepts Last Batch of Su-35s, Test Fires S-400,” AIN Online, December 27, 2018; “Russia completes delivery of second S-400 missile system regimental set to China – source,” TASS, January 27, 2020, <<https://tass.com/world/1113113>>
- 6 «Москва отблагодарила Минск за бесплатную аренду земли системами С-400,» Федеральное Агентство Новостей, June 28, 2016, <<https://riafan.ru/532810-moskva-otblagodarila-minsk-za-besplatnuyu-arendu-zemli-sistemami-s-400>>
- 7 “Russia finishes second stage of S-400 deliveries to Turkey - defense ministry,” TASS, September 15, 2019, <<https://tass.com/politics/1078193>>
- 8 “India to get its first batch of S-400s by end of 2021,” TASS, February 5, 2020, <<https://tass.com/defense/1116619>>
- 9 山添博史『国際兵器市場とロシア』（東洋書店、2014 年）。
- 10 «Заседание дискуссионного клуба «Валдай»,» Президент России, October 3, 2019, <<http://www.kremlin.ru/events/president/news/61719>>
- 11 「中俄“海上联合-2019”军事演习闭幕」環球時報、2019 年 5 月 4 日、<<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKkfjg>>
- 12 «Учения РФ и Китая Морское взаимодействие-2018 пройдут в Жёлтом море,» Korabel.ru, April 26, 2018, <https://www.korabel.ru/news/comments/ucheniya_rf_i_kitaya_morskoe_vzaimodeystvie_-_2018_proydu_t_v_zheltom_more.html>
- 13 «В учениях "Центр-2019" примут участие военные семи иностранных государств,» TASS, August 20, 2019, <<https://tass.ru/armiya-i-opk/6777464>>
- 14 ロシアの A-50 早期警戒管制機が竹島の領空を侵犯し、日本と韓国が抗議を行う事態となったが、ロシアの公式発表は A-50 について明確に触れず、発表にも混乱が見られ、内実について不明瞭なことが多い。山添博史「ロシア軍機・中国軍機の竹島周辺飛行」防衛研究所コメンタリー、2019 年 8 月 <<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary104.pdf>>
- 15 山添博史「中央アジア・ロシアから見た中国の影響力拡大：ユーラシア空間における協力と自律性の追求」『中国安全保障レポート 2020：ユーラシアに向かう中国』防衛研究所、2019 年 11 月、40 頁。
- 16 «Дружба на расстоянии руки: Как Москва и Пекин определили границы допустимого,» *Kommersant*, May 31, 2019, <<https://www.kommersant.ru/doc/3984186>>
- 17 防衛大学校安全保障学研究会編著『新訂第 5 版 安全保障学入門』（亜紀書房、2018 年）、142 頁。
- 18 ヴィジャ・ナドカルニによると、戦略的パートナーシップとは、勢力均衡政策もバンドワゴニングも向かない国際環境における、自由度の高い国家間関係である。Vidya Nadkarni, *Strategic Partnerships in Asia: Balancing without Alliances* (London: Routledge, 2010), p. 45.
- 19 筆者もかつてこのシナリオを描いた。Hiroshi Yamazoe “Sino-Russian Cooperation from the Perspective of the U.S.-Japan Alliance,” *Asia Policy*, National Bureau of Asian Research, January 2018.
- 20 山添「中央アジア・ロシアから見た中国の影響力拡大」、39 頁。
- 21 ミアシャイマーは、ソ連がドイツを英仏と戦わせたのをバック・パッシングと評価し、それはドイツがソ連に侵攻したことによって失敗したとしている。ジョン・ミアシャイマー『大国政治の悲劇』（五月書房新社、2017 年）、251～252 頁。
- 22 山添「中央アジア・ロシアから見た中国の影響力拡大」、32～33 頁、42 頁。
- 23 Elena Kuzmina, “Free Trade Zones with the EAEU,” Russian International Affairs Council (RIAC), October 31, 2019, <<https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/free-trade-zones-with-the-eaeu/>>
- 24 Dmitri Trenin, “It’s Time to Rethink Russia’s Foreign Policy Strategy,” Carnegie Moscow Center, April 25, 2019, <<https://carnegie.ru/commentary/78990>>; ロシア語版は 2019 年 2 月 11 日発表。<<https://carnegie.ru/2019/02/11/ru-pub-78328>>

第7章 ロシアのGPSスプーフィング能力

小泉 悠

はじめに

本稿では、衛星 PNT システムに対する妨害能力を中心に、ロシアの宇宙作戦能力について考察する。

まずは議論の前提として、衛星 PNT システムとは何かについて簡単に定義しておく必要がある。PNT とは、測位 (Positioning)、航法 (Navigation)、計時 (Timing) の頭文字を取ったものであり、人工衛星を用いてこうした機能を提供するシステムとしては、米国の GPS (グローバル測位システム) がすぐに思い浮かぶ。この他にも、ロシアの GLONASS (グローバル航法システム)、EU (欧州連合) のガリレオ、中国の北斗といった GNSS (グローバル航法衛星システム) はいずれも PNT 機能を備える。カバー範囲を特定の地域に限る日本の QZSS (準天頂衛星システム) やインドの IRNSS (インド地域航法衛星システム) も同様である。

これらの衛星 PNT 機能が現代の社会生活に不可欠であることは、改めて述べるまでもあるまい。自動車やスマートフォンのナビゲーション機能といった身近な用途に始まり、大規模な経済活動や科学研究に至るまで、その応用範囲は極めて広い。

軍事面においても、衛星 PNT 機能は幅広く利用されるようになっており、軍事作戦のあり方を大きく変えている。冷戦期の軍事宇宙利用は、戦略偵察 (大規模な軍事的動向や軍縮条約の履行状況などを観察する) や核兵器に対する指揮通信統制、敵弾道ミサイルに対する早期警戒などを主用途としており、要するに米ソの相互核抑止を支える基盤であった。それゆえに、宇宙空間は戦場から切り離された一種の「聖域」としておこうという考え方が冷戦期の米国では主流を占めていたが、近年では状況が大きく変わりつつある¹。

1990 年代に米空軍が GPS を実用化したことはその顕著な画期であった。部隊・艦船・航空機が自らの位置を正確に把握してリアルタイムで共有したり、爆弾やミサイルを精密に目標へ指向させたりといった現代戦の基本的なスタイルは、もはや衛星 PNT 機能を抜きにして成立しない²。指揮通信、兵站、生物・化学・放射能防護といった地味な分野でも衛星 PNT 機能は大いに活用されている。宇宙空間を利用して大気圏内の軍事作戦を支援する能力を、米軍は「戦力強化 (force enhancement)」と呼ぶが³、衛星 PNT システムはまさにこうした戦力強化の中核を成すものと言える。

裏を返すならば、衛星 PNT 機能が停止や誤作動に陥った場合、これに依存する社会活動や軍事作戦は大きな混乱を被ることが予想されよう。例えば衛星が故障・破損するといった事態はこれに該当しようし、それを人為的に引き起こそうとするのがいわゆる対衛星 (ASAT) 兵器である。他方、衛星自体が健全であっても PNT が機能不全に陥る可能性も想定できる。マルティンとバスティデによれば、衛星 PNT の持つこうした脆弱性は次の 4 つに分類することができる⁴。

- ・ システム脆弱性 (System vulnerabilities)
- ・ 伝搬脆弱性 (Propagation vulnerabilities)
- ・ 偶発的脆弱性 (Accidental vulnerabilities)

- ・ 意図的脆弱性 (Deliberate vulnerabilities)

このうち、上から三番目までは、一種の不可抗力として、意図せずして発生する脆弱性と位置付けられよう。例えばシステム脆弱性は衛星が発信できる電波の出力⁵など物理的能力に由来するものであり、伝搬脆弱性はそのようにして発信された電波の伝搬環境（大気の状態等）に起因する。偶発的脆弱性はこれ以外の、予期し得ない事態によってもたらされた脆弱性をいう。

これに対して意図的脆弱性は、国家等の主体が明確な意図を持って作り出すものである。例えば人為的に衛星の電波を妨害（ジャミング）したり、偽の電波とすり替える（スプーフィング）といった方法であるが、この種の妨害・欺瞞能力は物理的に敵衛星を破壊するASAT にない軍事的利点を有しており（後述）、それゆえに今後も対宇宙作戦能力の一つの柱になっていく可能性が高い。

ロシアはこの分野で実際に高い能力を持つとされ、中でもGPSをはじめとする衛星PNTシステムに対しては実際に度々妨害・欺瞞を実施してきたことが知られている。したがって、その実態を詳しく検証することは、ロシアの軍事戦略と今後の宇宙安全保障のあり方を考える上での一つの指針となろう。

1. ロシアの宇宙作戦能力概観

(1) 宇宙作戦組織と対衛星攻撃能力

ロシア軍において対宇宙作戦を担当するのは、軍種の一つである航空宇宙軍（VKS）である。より詳しく述べるならば、VKSは空軍（VVS）、防空・ミサイル防衛部隊（Voiska PVO-PRO）、宇宙部隊（KV）の3兵科部隊から構成されており、概ね次のように役割を分担している。

- ・ VVS：軍管区レベルでの防空及び戦術・戦域ミサイル防衛（S-300シリーズ、S-400）
- ・ 防空・ミサイル防衛部隊：モスクワ周辺の防空（S-400）及び戦略ミサイル防衛（A-135 アムール）
- ・ KV：軍事衛星（攻撃衛星を含む）の打ち上げ・運用や弾道ミサイル警戒・宇宙状況監視（SSA）

このうち、防空・ミサイル防衛部隊のA-135 アムールは今後、A-235 ヌードリにアップグレードされてASATミサイルを運用可能になるとされるほか⁶、開発中の次期防空システムS-500もASAT能力を有すると見られる⁷。また、KVが運用する弾道ミサイル早期警戒レーダー網（近年配備が進むヴォロネジ・シリーズ等）や、アクノー光学衛星監視システム、レーザー衛星監視システムであるクローナ等は外国の軍事衛星を観測・追尾してカタログ化することでSSA能力を提供する⁸。また、VKSは近年、MiG-31戦闘機に搭載されるASATミサイル⁹やペレスウェート地上配備型対衛星レーザー妨害システムの開発を進めていると見られ、多様なASAT能力の保有を目指していることが伺えよう。ここでは詳細には立ち入らないが、米国や中国が保有ないし保有しつつあるASAT能力と比較しても、ロシアのそれは規模・能力ともに格段に手厚い。

(2) 宇宙空間におけるロシアの劣勢

しかし、ロシアの高い ASAT/SSA 能力は、同国の宇宙作戦能力の高さを必ずしも意味するものではない。

世界初の人工衛星打ち上げと有人宇宙飛行を実現したソ連とその後継国家ロシアは、長らく宇宙開発のフロントランナーとされてきた。しかし、表-1 に示すように、今やロシアが持つ宇宙能力は国際的に珍しいものではなくなっており、米国のスペース X 社のような再使用型打ち上げシステムも実現できていない。また、表-2 からは、数の上でもロシアは世界第一級の宇宙大国とは呼べなくなりつつあることが窺われよう。独自の有人宇宙飛行能力を持つ点や、GNSS である GLONASS を保有している点など依然としてロシアは高い宇宙能力を持つが、その相対的地位は明らかに低下している。ロシアの経済力や科学技術力を考えるとき、こうした状況が予見しうる将来において変化することも考えにくい。

表-1 主要国の宇宙能力

宇宙能力	米国	中国	ロシア	インド	EU	日本
有人宇宙飛行	○	○	○	(開発中)	-	-
静止衛星への打ち上げ能力	○	○	○	○	○	○
国際宇宙ステーションへの物資補給	○	○	○	-	○	○
再使用型打ち上げ手段	○	(開発中)	-	-	-	-
衛星 PNT システム	○	○	○	○	○	○
情報・監視・偵察・リモートセンシング	○	○	○	○	○	○
衛星通信	○	○	○	○	○	○

(出典) 筆者作成

表-2 主要国の衛星保有数

種別	世界全体	米国	中国	ロシア	その他
情報・監視・偵察・リモートセンシング衛星	・ 38 カ国 ・ 666 機	353 機	122 機	23 機	168 機
通信衛星	・ 45 カ国 ・ 790 機	391 機	38 機	81 機	280 機
PNT 衛星	・ 6 カ国 ・ 121 機	31 機	28 機	28 機	34 機
科学技術衛星	・ 38 カ国 ・ 303 機	94 機	62 機	11 機	136 機

(出典) The National Air and Space Center, *Competing in Space*, December 2018, p. 5. <<https://media.defense.gov/2019/Jan/16/2002080386/-1/-1/1/190115-F-NV711-0002.PDF>>

軍事的に見れば、宇宙を用いた作戦能力においてロシアは今後とも米国等に対して劣勢

であり続ける可能性が高いことを以上の状況は示唆している。他方、宇宙作戦能力が現代の軍事作戦において必須であることはすでに指摘した通りであり、この点はロシアにおいても変化はない。2015年に開始されたシリア作戦において、ロシアは偵察画像のリアルタイム伝送が可能なペルソナ偵察衛星を初めて実戦投入したほか、通信衛星や GLONASS を用いて地上部隊や航空部隊を支援する「戦力強化」を大々的に実施した。しかし、諸外国と同様にロシア軍が宇宙に依存しながら作戦を展開する場合（このこと自体は今後も不可避であろう）、宇宙戦力で劣勢のロシアは、大気圏内でも常に劣勢に立たされることが予想される。

2. 宇宙作戦に関するロシアの考え方

(1) 宇宙版「非対称措置」

このような状況にロシアがどのように対処しようとしているのかについて、「ロシア連邦軍事ドクトリン」をはじめとする公式政策文書は何も述べていない。他方、ロシア軍参謀本部アカデミーの紀要である『軍事思想』に掲載された論文「現代的条件下における宇宙優勢確保のためのアプローチ」¹⁰は、この点について一定の示唆を与えるように思われるので大要を紹介したい。

同論文はまず、「宇宙優勢」を「一方の軍事衛星が他方のそれに対して決定的な優位」を有する状態と定義し、このような環境下では「人工衛星に対する敵の妨害を受けることなく課題を解決することが可能となる」と述べる。だが、この定義に拠るならば現状で宇宙優勢を確保しているのは米国やその同盟国などの「西側」であり、ロシアが「宇宙劣勢」に置かれていることは上述の通りである。

そこで同論文は、自力で宇宙優勢を達成できないならば敵の水準を引き下げてやればよいというテーゼを掲げる。具体的な考え方は次のようなものだ。まず、敵は宇宙空間をどのような目的（偵察、通信等）で利用しようとしているのか、そのためにどのような種類の衛星をどのくらい軌道上に配備しているのかを分析するのがスタートである。前述のように、VKS は各種の SSA 能力を有しており、この面ではロシアの能力は比較的高い。

こうして基礎的なデータが揃ったら、軌道上の衛星が何機以下になると所期の機能が發揮できなくなるのかを分析し、この水準まで敵の衛星数を減少させる手段についても検討する。その上で、ロシア側の攻撃手段とターゲットである外国衛星をモデル化してコンピュータ上で仮想戦闘を行い、実際に敵の衛星数が必要数を割り込むかどうかをシミュレーションしてみる。この結果、生き残った（あるいは機能を維持している）衛星の数が敵の宇宙利用を支えきれぬ最低数を割り込めば、ロシアの戦略は成功ということになる。

歴史的に経済力や科学技術力で優勢な相手に対抗することを常に余儀なくされてきたロシアは、より低コストかつローテクな方法に依拠することで均衡を維持する戦略を発達させてきた。米国の弾道ミサイル迎撃システム計画である「戦略防衛構想（SDI）」に対し、ソ連側が弾道ミサイルの多弾頭化や囹システムの搭載といった「非対称措置（асимметричные меры）」で対抗しようとしたことはその一例である。同様の考え方は冷戦後に米国が進めてきたグローバルミサイル防衛構想に際しても見られた¹¹。米国の宇宙優勢を「引き下げる」という考え方は、こうしたアプローチを宇宙作戦に応用したものと理

解することができよう。

(2) 破壊的 ASAT と非破壊的 ASAT

では、敵の宇宙優勢を「引き下げる」方法とは、具体的にいかなるものであろうか。最も単純な方法は、敵の人工衛星を物理的に破壊することであり、ソ連はこうした能力を実用化した最初の国である¹²。また、現在においてもロシアが多様な対衛星攻撃能力を開発・保有していることについては少し前に触れた。

ただし、人工衛星の破壊は大量のデブリ（宇宙ゴミ）を生じさせる。ロシアは近年、ASAT 実験を行っていないが、2007 年に中国が行なった ASAT 実験の場合は観測可能な分だけでも 3000 個、観測不能分も合わせると 3 万 2000 個以上とも言われる史上最多のデブリを発生させ、2010 年時点でもその 97% が軌道上に留まっていた¹³。2019 年にインドが実施した ASAT 実験では、デブリの大部分が大気圏に突入して消滅したが、それでも一部のデブリは軌道上に残留し、一部は高度 2200km 以上に到達してさらに長期間残留する見通しである¹⁴。

以上のような特性を考えるならば、ASAT 兵器による物理的な衛星破壊は宇宙利用環境を不可避免的に悪化させ、ロシア自身による宇宙利用をも制約しかねないということになる。大規模な国家間戦争時にはこのような宇宙作戦も許容されようが、冷戦後のロシアが主として念頭に置いているのは、旧ソ連諸国への軍事介入や、シリア紛争のような地域紛争における「限定行動戦略」である。こうした限定戦争においては、交戦相手は独自の宇宙アセットを持たないが限定的にしか保有していないのが普通であって、彼らは GPS やガリレオといった西側の衛星 PNT システムのユーザーに過ぎない。また、後述するように、ロシアは平時における重要政府施設や要人保護のためにも GPS 妨害を実施していると考えられるが、そのためにいちいち外国の衛星を破壊するのは全く論外であろう。

後先を考える必要のない大規模戦争時（「ロシア連邦軍事ドクトリン」が述べる通り、このような戦争の蓋然性は現在ではさほど高くない）を除けば、GPS をはじめとする西側の衛星システムを破壊することなく、その機能だけを妨害する手段が必要であるということになる。実際、ロシアはこうした手法をすでに一部実用化していると考えられ、多くの報告や研究結果も見られるようになってきたので、次節ではこの点について詳しく紹介してみたい。

3. ロシアによる衛星 PNT システム妨害

(1) 妨害手法

ひとくちに妨害といってもその形態は様々であるが、大きく分けてジャミング（電波妨害）とスプーフィング（なりすまし）の 2 種類を指摘することができる。ジャミングとは文字通り、妨害電波によって衛星 PNT システムの機能を阻害するものであり、スプーフィングは正常な信号を装った偽電波によって衛星 PNT システムの機能を混乱させる欺瞞手段を意味している。米国のシンクタンクである C4ADS はこれをさらに細かく定義し、次の 3 種類に分類した¹⁵。

- ・ ジャミング

衛星 PNT システムが用いる周波数に合わせて攻撃側がノイズ状の電波を発信し、受信機が信号を受信できないようにする方法。

- ・ サービス拒否型スプーフィング

攻撃側が衛星 PNT システムを装った偽の電波を発信したり、情報の含まれていない「空白」の電波を発信する方法。多くの場合、被攻撃側は妨害を受けていることに気づくことができる。「スマート・ジャミング」と呼ばれることもある。

- ・ 欺瞞的スプーフィング

攻撃側が衛星 PNT システムを装った偽の電波を発信することはサービス拒否型スプーフィングと同様であるが、欺瞞的スプーフィングでは被攻撃側は攻撃の事実気づかずに誤った方向へ誘導される

(2) ジャミングの事例

以上のうち、最初の実戦使用が確認されたのは GPS に対するジャミングである。2003 年のイラク戦争において、イラクがロシア製の GPS ジャミング用電波妨害装置 6 基を投入し、米国の航空作戦を妨害しようと試みたとされる事例がこれに当たる¹⁶。もっとも、このシステムは、大出力の電波によって広域を妨害するというものであったために発信源が早々に特定され、空爆で破壊された。皮肉なことに、米軍はこれらの GPS ジャミング装置を破壊するのに GPS 誘導爆弾を使用したという。

ただし、その後もロシアは敵の衛星から発せられる電波を妨害するシステムを開発・配備しており、一部はクラスーハ -2 及びクラスーハ -4 としてロシア軍に制式採用されている（後述するように、前者はシリアでも実戦投入されていると見られる）。また、2017 年には防空システム・メーカーであるアルマーズ・アンテイ社が、さらなる新型システムの開発を受注したことが明らかになった¹⁷。

(3) 民生機器に対するスプーフィングの事例

2016 年以降、ロシア及びその周辺地域ではサービス拒否型スプーフィングの事例が相次いで報告されるようになった。その発端は、モスクワのクレムリン宮殿周辺においてタクシーアプリや「ポケモン GO」などのゲームアプリの位置表示が狂うという苦情が相次いだことである。ロシアの有力紙『ヴェドモスチ』によると、これは国家保安委員会（KGB）の要人・重要施設警護部門を引き継いだ連邦警護庁（FSO）によるスプーフィングであり、シポヴニク・アエロと呼ばれる移動式スプーフィング装置がクレムリン内の様々な場所から欺瞞電波を発信していると考えられる¹⁸。2017 年以降には、黒海周辺やイスラエルの空港でも GPS の位置情報が狂う現象が報告されており、いずれもロシアによるスプーフィングが強く疑われている¹⁹。

以上のように、個別の GPS スプーフィングについてはすでに多くの報告が存在しているが、前述の C4ADS が米テキサス大学オースティン校と実施した大規模調査²⁰は、その全容を統計的に把握したものとして興味深い。これは民生用 GPS への妨害を対象として、公開情報、衛星画像、自動船舶識別装置（AIS）のデータ、国際宇宙ステーション（ISS）に搭載された GPS 受信機のデータ等を総合したもので、その結果、ロシアの GPS スプーフィングは上記の地域に加えて地中海（シリア周辺）、バルト海（サンクトペテルブルグ周辺）

や極東（ウラジオストク周辺）でも実施されていることが明らかになった。また、2016年から2018年までの期間における民間船舶へのGPSスプーフィング事例は合計9883回にも及び、1331隻が何からの影響を被ったとされている。ロシア周辺地域で広範なGPSスプーフィングが実施されていることが窺われよう。

これらの事例に共通しているのは、GPS受信機の示す自己位置が空港に変更されてしまうという点である。モスクワの場合はクレムリン周辺に居ながら郊外のヴヌコヴォ空港やドモジェドヴォ空港が表示されてしまうことが早い段階から報告されており、C4ADSの調査によると、黒海上の船舶でもGPS受信機はやはりモスクワ周辺の空港を示していた。その理由は定かでないが、C4ADSや前述の『ヴェドモスチ』は、ドローン対策を挙げている。多くのドローンは航空機の運航を妨害しないよう、空港付近に差し掛かると自動着陸したり、発進地点に引き返すように飛行制御プログラムが設定されており、したがって任意の地点を空港であるかのように誤認させることでドローンの侵入を防ぐことができるというものである。

ロシアでは2016年、メドヴェージェフ首相らの豪華な別荘やブドウ園上空にドローンが侵入し、反体制派がその映像をインターネット上で公開するなどして大きな反響を呼んだ。あるいはヴェネズエラではマドゥロ大統領の演説中に自爆ドローンが侵入し、同人の暗殺を図るという事案が発生している。GPSスプーフィングがクレムリンやノヴォ・オガリョヴォ、黒海周辺（沿岸の措置にはプーチン大統領の別荘がある）で実施されているのは、こうした事態を阻止するための保安措置である可能性が高い²¹。

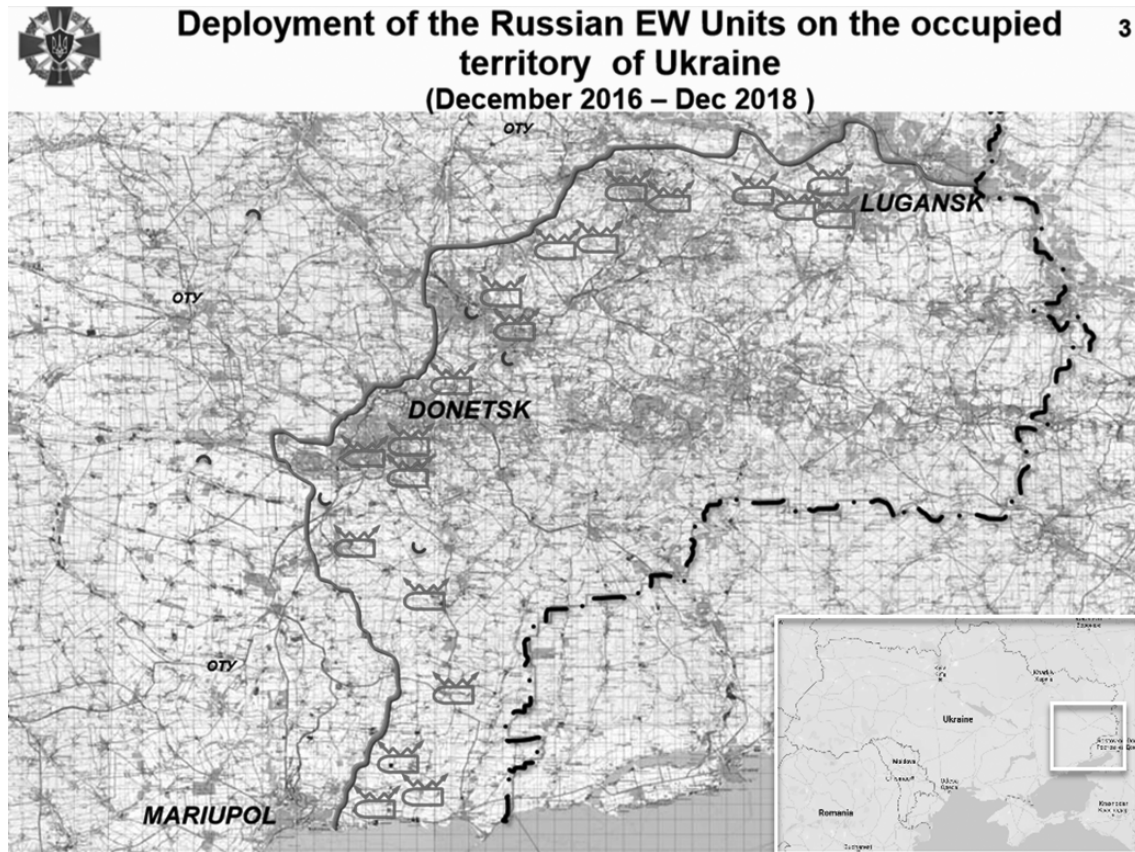
(4) 軍事活動に関連したスプーフィングの事例

ロシアによるGPSスプーフィングは、大規模な軍事的活動に付随しても報告されているので、以下、その代表的な事例を幾つか紹介したい。なお、これらの事例については、実施主体は前述のFSOではなく、国防省電子戦総局所属の電子戦部隊であると考えられる。

最初の事例はウクライナ紛争である。ロシアは、現在も戦闘が続くドンバス地方にGPSスプーフィング能力を有するR-330Zh ジーチェリ電子戦システムを度々展開させてウクライナ軍やOSCE（欧州安保協力機構）のドローンを妨害してきたことが報じられている他²²、ウクライナ軍の評価ではクレムリン周辺でのスプーフィングに用いられているのと同じシボヴニク・アエロも投入されていると見られる²³。図-1はウクライナ軍が作成したロシア軍の電子戦システムの推定展開位置であり、戦線全域に渡って幅広くロシアが電子戦を展開していることが読み取れる。

第2に、シリア紛争での事例が挙げられる。2015年にシリア紛争に介入したロシアは、シリア西部のラタキア県にあるフメイミム飛行場を主要拠点としており、ここにジーチェリやシボヴニクのほか、偵察衛星や通信衛星の電波を妨害する能力を持ったクラスーハ-4等の強力な電子戦システムを展開させている。C4ADSはISSに搭載されたGPS受信機を用いてフメイミム飛行場からGPSスプーフィング電波が発信されていることを確認している他、シリアで活動する米軍の無人偵察機が継続的にGPSスプーフィングによる妨害を受けていると報じられていること²⁴などを考え合わせると、ロシアがシリアでGPSスプーフィングを実施している可能性は高いと考えられよう。また、2018年1月にフメイミム基地がシリア反体制のドローン10機による攻撃を受けた際には、ロシア軍の電子戦部隊が一部の

図-1 ドンバス紛争におけるロシア軍電子戦システムの展開



(出典) Major General Borys Kremenetskyi, *op. cit.*

ドローンのコントロールを乗っ取って強制着陸させたと報じられている²⁵。

第3に、ロシアは北極圏でもGPS スプーフィングを実施していると見られる。ウクライナやシリアの場合とは異なり、ロシアは北極圏で軍事紛争に関与しているわけではないが、同地域で大規模な軍事作戦が実施された際にGPS スプーフィング事案が発生することが多い。2019年4月に米国の戦略国際問題研究所(CSIS)がまとめたところによると、主な事例は以下の3件である²⁶。なお、以下の事例ではいずれもGPS信号が「消失」したとされており、ジャミングがスプーフィングであるかは判然としない。ただし、CSISの報告書はこれらの事例をいずれもスプーフィングと位置付けている。

- ・「ザーパド2017」演習(2017年9月)

ロシア軍西部軍管区が2017年9月に実施した大規模演習「ザーパド(西方)2017」の期間中、ノルウェーの民間航空機パイロットが同国上空でGPS信号を受信できなくなったことを報告しており、ノルウェー政府の調査の結果、ロシアから妨害電波が発信されている可能性が高いと結論づけられた。

- ・「トライデント・ジャンクチャー」演習(2018年10月から11月)

「トライデント・ジャンクチャー」は冷戦後に西側諸国が北極圏で実施した最大規模の軍事演習であり、NATOの全29カ国とフィンランド及びスウェーデンが参加した。この演習の期間中、ノルウェーの民間航空機や空港施設がGPS信号を受信できない事

例が複数報告された。フィンランドでも民間航空機の運航が妨害を受け、同国政府がロシア政府によるものとして抗議した²⁷。

・「クロックワーク」演習（2019年1月から2月）

英国軍が北極圏で実施した「クロックワーク」演習の期間中、ノルウェーのロシア国境で操業していた建設会社がGPS信号を受信できなくなり、業務に支障をきたした。

おわりに

以上をまとめるならば、衛星PNTシステムに対するロシアの妨害は次のように整理することができよう。

その第一は「平時の保安措置」であり、クレムリン、大統領公邸、大統領の出張先等においてFSOが実施するドローン対策用スプーフィングが該当する。

第二に、「西側を直接の交戦相手としない軍事活動の支援」が挙げられる。これに該当するのはウクライナやシリアでの限定戦争や軍事演習等であり、いずれも西側諸国との直接交戦を回避しつつその衛星PNT機能を妨害することに主眼が置かれる。ただし、これらの事例でターゲットとなるのは軍事組織であり、それゆえにロシアのスプーフィングがどの程度の効果を挙げたのかは多くの場合、公表されない。

第三は「大規模戦争勃発時における宇宙優勢の獲得手段」であり、前述した『軍事思想』の論文が想定するのはこうした事態であろう。ただし、大国が互いの軍事衛星を破壊し合うという状況は幸いにして現在まで生起していない。

いずれにしても、GPSスプーフィングは平時や限定戦争下でも宇宙劣勢を補うる妨害手法であり、それゆえに多用される傾向にある。また、ロシアや中国は高出力レーザー等を用いて衛星のセンサー部分やアンテナ部分のみを破壊する能力を追求していると言われるが、こうした限定的な破壊のみを伴う攻撃は、実行主体の特定の困難さゆえに在来型のASAT兵器に比べて使用の敷居が低くなる可能性が考えられよう。

現行の「ロシア連邦軍事ドクトリン」は、「ロシア連邦に対する大規模戦争が行われる蓋然性は低下したにもかかわらず、ロシア連邦に対する軍事的危険は増加している」という、一見矛盾した情勢認識を示している。しかし、本稿で見たような、大規模戦争に至らない範囲において行われる軍事活動の性質とこれを可能にする技術の進展を顧みる時、これはさほど奇異な認識とは言えないだろう。

破滅的な戦争を引き起こさないために大国間で戦略的な相互抑止が成立すると、多少の軍事的危機が発生しても簡単には全面戦争にエスカレートしないと考えられ、結果的に低強度紛争が発生しやすくなるという「安定・不安定パラドックス」は冷戦期から指摘されてきた。ウクライナ危機に際してロシアが用いた介入戦略はこのようなパラドックスを意図的に利用したものであることはすでに指摘されているが、スプーフィングに代表される衛星妨害も同様に理解できるのではないか。したがって、西側に対して一定の抑止力を有する（と考える）アクターはロシアと同様の対宇宙作戦能力を追求する可能性があるし、実際に中国、イラン、北朝鮮等はすでに各種のGPS妨害能力を保有していると見られている²⁸。

一方、米国はこのような「競合的環境」下においても宇宙優勢を確保し、PNTをはじめとする宇宙能力を維持する方法について検討を重ねてきた。それが2011年の「国家安全保

障宇宙戦略（NSSS）」に盛り込まれた「多層的抑止」の概念であり、①宇宙空間における行動の規範作り、②宇宙空間における責任ある国家連合の形成、③攻撃元を特定する能力及び攻撃による利益を失わせる能力の向上、④自衛のための反撃能力の保持から成っている²⁹。

ただ、こうした抑止は大規模な衛星攻撃に対しては一定の効果を発揮するにせよ、GPS スプーフィングのような低コストかつ低強度の対宇宙作戦を抑止するには大掛かりかつ高コストすぎるように思われる。少なくともロシアのGPS スプーフィングは「多層的抑止」概念の出現からかなり時間を経てから出現したものであり、現実にはその効果を発揮しているとは言い難い。

こうした低強度かつ非破壊的な衛星攻撃を抑止する方法は見いだせるのか、あるいは宇宙に依存しないPNTシステムを実用化することができるのかは、今後の対露軍事戦略と宇宙安全保障全体の双方を考える上で焦点となろう。

— 注 —

- 1 米国における軍事宇宙利用の位置付けについては以下に詳しい。福島康仁「宇宙空間の軍事的価値をめぐる議論の潮流——米国のスペース・パワー論を手掛かりとして——」『防衛研究所紀要』第15巻第2号、2013年2月、49-64頁。
- 2 例えば米軍のアフガニスタン空爆では、全使用弾薬の約3割がGPSによる誘導を受けていた。村野将「技術が変える宇宙の軍事利用」『「技術」が変える戦争と平和』芙蓉書房出版、2018年、18頁。
- 3 U.S. Joint Chiefs of Staff, *Space Operations*, 2013.5.29.
- 4 Jean-Christophe Martin and Frederic Bastide, “Positioning, Navigation and Timing for Security and Defense,” Kai-Uwe Schrogl, Peter L. Hays, Jana Robinson, Denis Moura and Christina Giannopapa eds., *Handbook of Space Security*, Vol.2, Springer, 2015, pp. 621-624.
- 5 GPSの場合、システムを構成するNAVSTAR衛星は地球上2万3000km程度の中軌道（MEO）を周回しており、発信される電波の出力は50Wほど、地表の受信機に到達する頃には 10^{-16} Wまで減衰してしまう。このため、外的な擾乱に対して非常に脆弱となる。*Ibid*, p.621.
- 6 “Эксперт раскрыл подробности испытания ракеты для комплекса ПРО «Нудоль»,” *Федеральное агентство новостей*, 2019.6.4.
- 7 “Достанет и в космосе: Уникальная система ПВО может сбивать спутники на низкой орбите” *Российская газета*, 2019.4.25.
- 8 詳しくは以下の拙稿を参照されたい。『「ハード・キル」と『ソフト・キル』：米国の宇宙優勢に対抗するロシアの「非対称措置」』『軍事研究』第51巻第2号、2016年2月、208-221頁。
- 9 Amanda Macias, “A never-before-seen Russian missile is identified as an anti-satellite weapon and will be ready for warfare by 2022,” *CNBC*, 2018.10.25.
- 10 А. Н. Ковальчук, Ю. И. Мушков, “Подходы к обеспечению господства в космосе в современных условиях,” *Военная мысль*, 2018, No. 5, pp. 65-68.
- 11 例えばソ連戦略ロケット軍アカデミーで教官を務めたイーゴリ・ペロウス少将（退役）は、弾道ミサイル発射地域の偽装、囷ミサイル、弾頭の機動化やステルス化などを米MD計画への対抗手段として挙げている。“Ответы на американские вызовы имеются,” *Независимое военное обозрение*, 2000.7.14.
- 12 ソ連／ロシアのASATシステムについては前述の拙稿に加えて以下を参照されたい。Todd Harrison, Kaitlyn Johnson, Thomas G. Roberts, et. al., *Space Threat Assessment 2019*, CSIS, April 2019, pp. 17-24.
- 13 Brian Weeden, *2007 Chinese Anti-Satellite Test: Fact Sheet*, Secure Space Foundation, 2010.
- 14 Caleb Henry, “India ASAT debris spotted above 2,200 kilometers, will remain a year or more in orbit,” *Space News*, 2019.4.9.
- 15 C4ADS, *Above Us Only Stars: Exposing GPS Spoofing in Russia and Syria*, 2019, p. 9.

- 16 “Military Wipes Out Iraqi GPS Jammers,” *FOX News*, 2003.3.25.
- 17 “Алмаз-Антей разрабатывает противоспутниковые системы РЭБ,” *РИА Новости*, 2017.4.24.
- 18 Елизавета Серьгина, “Телепортация из Кремля во «Внуково»: В Кремле действует специальная система, искажающая сигнал GPS,” *Ведомости*, 2016.10.21. また、C4ADS の報告書は、クレムリン周辺の建造物に多数のドローン妨害用固定式アンテナが設置されている可能性を指摘している (C4ADS, *op. cit.*, pp. 34-37.)。
- 19 Stan Goff, “Reports of Mass GPS Spoofing Attack in the Black Sea Strengthen Calls for PNT Backup,” *Inside GNSS*, 2017.7.24.; David Hambling, “Ships fooled in GPS spoofing attack suggest Russian cyberweapon,” *New Scientist*, 2017.8.10.; Matt Burgess, “When a tanker vanishes, all the evidence points to Russia,” *WIRED*, 2017.9.21.; “Israel blames Russia for GPS failure over Ben Gurion Airport,” *UAWIRE*, 2019.6.28.
- 20 C4ADS, *op. cit.*, pp. 5-8.
- 21 このほかの地域においても、プーチン大統領の訪問先とGPSの障害発生地域に強い相関があることをC4ADSの報告書は示している。 *Ibid*, pp. 23-24.
- 22 “OSCE SMM withheld information about Russian EW systems in Donbas for two weeks,” *InformNapalm*, 2018.12.8.; “Russian GPS-Jamming Systems Return to Ukraine” *Medium*, 2019.5.23.
- 23 Major General Borys Kremenetskyi, *EW Lessons Learned: Russian Hybrid Warfare in Ukraine*, General Staff of Armed Forces of Ukraine, 2019.
- 24 Courtney Kube, “Russia has figured out how to jam U.S. drones in Syria, officials say,” *CNBC*, 2018.4.10.
- 25 “Атака с минометами на базу Хмеймим оказалась нападением дронов,” *РБК*, 2018.2.13.
- 26 Alexandra Coultrup, *GPS Jamming in the Arctic Circle*, CSIS, 2019.4.4. <<https://aerospace.csis.org/data/gps-jamming-in-the-arctic-circle/>>
- 27 Kati Pohjanpalo, “Finland Probes Russia for GPS Jamming,” *Bloomberg*, 2018.11.11.
- 28 一例として、北朝鮮は韓国の航空管制システムに対するGPS妨害を度々実施していることが知られている。「航空機にGPS障害、北の妨害と結論」『産経新聞』2016.6.24.
- 29 機密解除分については以下から閲覧できる。U.S. Department of Defense and U.S. Office of the Director of National Intelligence, *National Security Space Strategy: Unclassified Summary*, January 2011, p.13. <http://archive.defense.gov/home/features/2011/0111_nsss/docs/NationalSecuritySpaceStrategyUnclassifiedSummary_Jan2011.pdf>

終章 ポスト・プーチンのロシアの展望

下斗米 伸夫

1. 研究の課題

本企画の研究課題はプーチン政治体制の安定度、その達成を究明することを通じて、その将来展望を明らかにすることである。なかでも中心的課題となっているのは、2000年に発足し、2008-12年のドミトリー・メドヴェージェフ（1965）大統領とのタンデム期を含め、通算20年を迎えたプーチン権力のこれまでの成果、そして2020年に入ってにわかに本格化した政治改革の行方であろう。その中心にあるのは、19年末に大統領自身が提起した憲法改正であって、現行1993年憲法のもと、大統領権限をそれまで連続二期としていた条項を厳格に二期に限定する改正案を提起した¹。

大統領就任時プーチンは、それまでのエリツィン政治を支えてきた新興財閥（オリガルフ）やシロビキと呼ばれる治安関係者を含む政治勢力間の均衡に支えられて発足したものの、2003年のユーコス社のホドルコフスキー事件などを通じてその政治力をたかめ、特に2012年3月の再選以降はプーチン個人のロシアの政治経済への影響力がいっそう増してきたからである。なかでも2014年のクリミア併合後、対外的にはG7から除名と制裁を課されたものの、国内ではプーチン人気が高まり、彼への「愛国的」支持が8割を超えた。

もっとも2018年5月に発足した第4期大統領のもとでは、原油価格の低落などもあって支持率の低下、年金改革に対する地方での抗議活動の活発化が見え始めるなか、2019年末の国民との対話で憲法改正に言及、2020年1月15日の大統領教書演説で憲法改正を正式に提起した。同時に2008年以降タンデム体制を支えてきたメドヴェージェフ首相を解任、閣僚会議（内閣）総辞職に追い込んだ²。

つまり2024年の任期終了をはるか前にして、プーチンは、年末に示唆した大統領の任期を厳格に二期とするという考えを年明けの大統領教書演説（15日）でもって具体化し、メドヴェージェフにかわる新首相として無名の税務官僚であったミハイル・ミシュスチン（1966）を指名、組閣を急ぐと同時に、また上院議会のアンドレイ・クリシャスら75名からなる憲法改正提案準備委員会を発足（15日）、憲法改正案を下院に提出（20日）、と矢継ぎ早の動きに出ている。

その改正案の骨子は、

- 大統領任期を厳格に二期に限定する
- メドヴェージェフ首相は、安全保障会議副議長とする
- それまで諮問機関であった国家評議会という知事中心の機構・権限を憲法で規定する
- 大統領は下院が承認した首相候補を任命する

といった内容である。

この憲法改正案は、大統領共和国としてのこれまでのロシア連邦の国制を、議院内閣制のような議会制に変えるようにも思える。しかしプーチンは「二重権力」は認めない、大統領を超える職務を作ることはせず、大統領共和国の変更は意図していない、と答えている³。もっともこの点は改正案の内容と審議が具体化しない以上まだ明確ではない。興味深いのは、もともと帝政期に起源を有する国家評議会である。2000年にプーチンが諮問機関

として知事との政策協議に使ってきた機関を格上げし、憲法上にも明確に規定するという。

これがはたして彼が公言した 2024 年の任期終了を踏まえたポスト・プーチンをにらんだ動きなのか、それともより権力の個人化傾向を強めるようなプーチン権力の延命措置に過ぎないのかが、いまや国内でもまた国際的にも議論の対象となっている。プーチン大統領は 2024 年の大統領任期終了を前に、どのようなロシア政治の展望を描いているのか総合的に考察する必要がでてきている。

いうまでもなくポスト・プーチンをめぐる憲法改正問題は、単に政治家個人の命運にとどまらず、21 世紀にロシアで形成された政治・経済の諸制度、とくに権力と所有のあり方全体が絡む。つまり権力と所有との二つの現象が分離されている西側の社会とは異なって、ロシアでは両者の関係が最近まで交錯し、権力の在り方によって所有関係は大きく左右されてきた経緯があるからである。

このことはプーチン自身の個人史をたどるだけでもわかる。スターリン個人独裁の最晩年である 1952 年生まれの前プーチンはブレジネフ時代の 1975 年にレニングラード大学法学部を卒業、KGB の情報将校として東独に勤務した。その当時の国営化された経済の担い手は実体的には共産党官僚であった。つまり政治権力と経済権力とは収斂し運営されてきた。1985 年からのゴルバチョフ期になって共産党改革と経済の自由化も相まって所有の多元化、つまり事実上の市場経済がはじまった。プーチンが恩師アナトリー・ソプチャーク市長のもとで国際担当副市長となったソ連崩壊後は、エリツィン大統領のもとで国有資産の民営化が、中央権力の衰退と腐敗も相まって非合法的、犯罪的な方法を含むやり方で遂行された。エネルギー企業など国有資産が「大安売り」され、不満を呼び起こした。オリガルフという新興財閥がこの過程で、優良エネルギー企業などをしばしば私物化した。

プーチンは周知のように 2000 年大統領選挙において「主権」強化の名の下に中央国家の権力の強化を訴え、実際市場経済における国家の役割を強化、エネルギーなど戦略的分野を中心に大きく変えたという経緯がある。プーチンの最初の権力掌握の課題は、エリツィン末期の政商（オリガルフ）の政界からの追放であった。プーチン擁立に貢献しながら英国に逃れたボリス・ベレゾフスキー（1946-2013）事件が有名である。なかでも 2003 年、コムソモール活動家からオリガルフになったミハイル・ホドルコフスキー（1963）が所有した民間エネルギー企業であるユーコス社を再国有化した事件の帰趨こそ、プーチン内政と経済の双方にかかわる最大の事件となった。プーチンはオリガルフの政界進出を禁じたが、ホドルコフスキーは政界進出を意図、「強い首相」を目指したため、プーチンとの衝突となったといわれる。

この闘争で勝利した結果、プーチンやセルゲイ・イワノフ（1951）のような治安機関出身の指導者によって戦略的部門が再国有化された。ユーコス社などはロスネフチ社に再編され、そのトップとなったのは KGB 出身でプーチンの盟友といわれたイーゴリ・セーチン（1960）であったことはプーチン政治のその後の軌跡を規定した。

その意味でプーチン大統領の今回の憲法改正の動きは、単に政治権力の再配分だけでなく、今後の経済の在り方をも大きく左右することになる。このことは世代論とも重なる。ソ連崩壊以降に顕著となった政治・経済の主要な担い手は、1952 年生まれでソ連崩壊時にほぼ 40 歳前後であったプーチンと同世代か、やや上の世代が多いからでもある。プーチンは大統領教書演説で「40 歳」以下への世代交代の重要性を強調、実際新政府の経済閣僚は

40 歳以下が 3 名から 7 名に増えている⁴。

実際政界ではロシア共産党のゲンナジー・ジュガーノフ（1944）こそ 2018 年大統領選挙には出なかったものの依然として党首である。自由民主党ウラジーミル・ジリノフスキー（1946）や公正ロシアのセルゲイ・ミローノフ（1953）、野党ヤブロコのアレクサンドル・ノワコフ（1952）たちは、プーチン政権以前からしばしば 30 年以上も現職であり続けてきた。

経済面でもエリツィン時代以前からの「民営化」で経済権力を合法的、非合法的に握ったオリガルフの指導層もすでに 70 歳前後に達し、その交代期がせまっている。悪名高かった「民営化」のチャンピオンであったガスプロム社のアリシェル・ウスマノフ（1953）やルクオイルのバギト・アレクペロフ（1950）、システム社のエフトシェンコフ（1948）、軍需産業ロステク社で今回の政治改革にも発言したセルゲイ・チェメゾフ（1952）らはいずれも 70 歳前後でもある。

とりわけプーチン体制を直接支えるクレムリンのいわゆるシロビキ、つまり安全保障会議の中心的成員は FSB のボルトニコフ（1951）、ドミトリー・パトルシェフ書記（1951）、あるいは外相ラブロフ（1950）を含め戦後生まれであるが、彼らがソ連崩壊前後に作り上げた制度がはらむ問題が大きく絡む。ちなみに次の世代への移行という意味では、パトルシェフの息子ニコライ（1977）は早くも 2018 年から 30 代で農業大臣となっている。

同時にプーチン体制は、その権威主義的傾向と低い国家統治の統制の度合いもあって、政治経済エリートの理念や利害の対立を先鋭化させるよりも、和解と囲い込みを急いだ。「システム外野党」の指導者アレクセイ・ナワリヌィ（1976）を除けば、プーチンは反対派等をも抱え込むことで対立を回避する策をとってきたと政治学者のウラジーミル・ゲリマンは指摘している⁵。その意味で憲法改正の深度を見るためにはこの 20 年間のプーチン政治の達成度をどう見るかの暫定的なバランス・シートが必要となろう。

プーチン大統領は 1999 年のミレニアム論文で 21 世紀のロシア連邦の政治的課題を挙げた。それは一言でいえば 20 世紀末にロシアの直面していた民主化と市場経済の危機と混乱にたいして国家再建の必要、主権の回復を綱領とした。具体的には、1) エリツィン自由化の限界の克服、2) 中央権力の再建の必要、3) 「法と秩序」の回復、4) 米中に後れを取った外交主権の模索、と言えるかもしれない。当時ソ連崩壊後の混沌のなか、欧米の支援を背景としたエリツィン流の自由化もまた 1998 年の経済危機を受けた。事実ロシア連邦の人口は、ソ連崩壊時の 1992 年に 1 億 4866 万人であったが、2000 年には 1 億 4630 万人と 200 万人減となった。ロシアの外貨準備高は 20 世紀末には 123 億ドル程度、経済規模も米国の 10 分の 1、そして急速に台頭する中国の 5 分の 1 程度に零落していた。分散主義的、遠心的傾向が強まる分、中央連邦権力は崩壊状態であった。その象徴的事態こそがイスラム急進派が跋扈するなか独立を掲げたチェチェン共和国であった。ロシア国家は危機に瀕していると反テロを掲げたプーチン首相の主張であった。代わって国家の「垂直的統制」を通じた主権回復こそがその大統領選挙に際してのスローガンとなった。

その意味ではプーチン体制発足時と比較して 20 年後のロシア連邦は、その後のエネルギー価格高騰にも支えられ、外貨準備高は今や 5400 億ドルを超え⁶、人口も 2006 年まで 600 万人近くも減少したが 2020 年教書が誇示するように 1 億 4700 万人とソ連崩壊時の水準に回復、平均余命も 20 年間で 73 歳と 8 歳は伸びた。中央権力はいまや過度なまでに地

方や共和国を統制している。なかでもチェチェン独立派の息子でもあるラマザン・カディロフ（1976）の体制はいまやプーチン戦略の過度なまでに忠実な支援者として東ウクライナなどでもクレムリンの尖兵を務める。経済的にも、この間のリーマン・ショックやシェール革命などによる原油価格の低落などを考えても、その成果は明らかであろう。

とりわけプーチン体制下でのリベラル派の顧問クドリンも指摘するように、変動激しい原油価格を石油税として1バレル27ドル以上を国家安定化基金（2008年からは福祉基金・準備基金）にプールする形でその安定化を図ったことは、リーマン・ショックに悩む西側経済をしり目にプーチンの功績となったといえよう。

2. 憲法改正への動き

なかでもこのような微妙な立場の中で一大転機となったのは2014年2月のウクライナ危機と翌月のクリミア併合である。このやや唐突な政治指導でロシアが支払った代価もまた明らかであろう。民主化は後退、エリツィン時代のリベラル的傾向から離れ、いっそう権威主義的で国家主義的となった。その傾向は翌年のシリアへの介入、オバマ政権との対立の激化によって加速され、保守愛国主義が強まった。その分西側からの投資は激減した。米国で2017年に共和党のトランプ政権が生まれたが、結局米ロ関係は低迷が深まり、プーチン自身が2018年に再選された後もこの傾向はより強化されている。この反面で特に「東方シフト」、中国の習近平体制との接近が強化され、準同盟的關係にいたった。

このような傾向をイデオロギー的に正当化する傾向も強まった。プーチン体制のイデオログ、ウラジスラフ・スルコフ（1964）は2019年の論文でロシアのヨーロッパ世界からの孤立を指摘している⁷。「東方シフト」も中国依存になりかねない孤立状況が深まった。西側世界からむしろ、19年10月のバルダイ会議では初めて多くの西側参加者を排して「東洋、非西欧」としてのロシアをめぐる会議が開催された。政治分析家タチアナ・スタノバヤは、2019年半ばプーチンの英国のFT紙における「リベラルの考え」が今や時代遅れになったという発言を、2020年代プーチン政治の方向提示とみている⁸。事実、昨年の人権オンブズマンに責任のある「市民社会と人権」評議会議長には、リベラル派のフェドトフ（1949）に代わって、バレリー・ファデーエフ（1960）を大統領補佐官兼務で任命した⁹。

このことにより欧米政府からの制裁を食らったが、対内的には8割を優に超える圧倒的愛国的支持を得た。もっともこのような「愛国」票は2018年3月の大統領選挙までに消え、現在は6割程度の支持となっている。正確には投票率7割、支持率7割といった目標値を大統領府は狙ったが、おおむねこの枠内での支持を得た。もっともその後年金問題の浮上や地方での抵抗票が一定程度出たことによって、プーチン大統領個人を含む政権への支持率は世論調査機関の性格にもよるが、おおむね6割程度に減退してきた。

このような変化を呼び起こした直接の理由は判然としないが、2018年の首長選挙では、極東を中心に与党が苦戦した。ウラジオストク、ハバロフスクでは現職が落選、代わって野党が知事のポストを握った。2019年秋の選挙では、もともと野党系が強いモスクワを中心に野党の善戦が目立った。サハリン州知事選挙では、与党がメドベージェフ首相を国後に送って愛国選挙を試み、56%の結果で辛勝した。

また社会的プロテストも近年増加傾向にあった。2018年夏からの年金問題が注目をあびた。2018年のエカテリンブルグの教会建設阻止運動やアストラハンでのモスクワのゴミ排

出に対する抵抗運動、さらにはバイカルでの中国系ペットボトル工場阻止などが見られた。コミ共和国では極北乱開発に抗議する環境保護運動に当局は神経をとがらせる。2019 年 2-6 月モスクワの NPO 調査によれば 88 地方のうちプロテストがなかったのはわずか 2 州であったという¹⁰。このような事情が政治体制の再編成を促す要因になったと考えられる。昨年 5 月前後には反体制的ジャーナリスト、ゴルノフの逮捕と釈放をきっかけに政治体制をめぐる議論があり、プーチン側近の軍産部門のチェメゾフらも 2019 年半ばには政治改革を主張したと言われる¹¹。このことが憲法改正への動きを加速したと思われ、改正案提示以降のプーチン支持率は増加しているとも指摘される。

なかでも 2019 年 12 月 19 日恒例となっている記者会見で、大統領はロシア連邦憲法の改正の必要性を問うことについて言及した。現行連邦憲法はエリツィン時代の 1993 年に制定されたが、プーチンが示唆したことは新憲法制定ではなく、大統領任期を連続二期と規定している条項を厳格に二期に限定することであった。

このことは、内外で二様の反応を呼び起こした。一つは 2024 年に任期が切れるプーチンがその権力の延命を望んでいるというもの、これに対しもう一つの解釈は、むしろプーチンは実際に任期延長を望んでおらず誰か別人にこれを譲るつもりであるというものであった。後者の解釈をした者の中にも、プーチン氏は、たとえばカザフスタン大統領ナザルバエフのように、大統領職を譲っても実際の権力を手放すことはないという解釈と、そうではなく、プーチンが実際にも 2024 年の任期満了とともに権力を手放すつもりであるとみる観察者も、少数であるがあった。実際にカザフスタンでは、ソ連崩壊前から大統領を務めてきたヌルスルタン・ナザルバエフ（1940）が 2019 年 6 月選挙で大統領職を外相から上院議長を歴任したカシムジョマルト・トカエフ（1953）に譲ったものの、代わりに国家安全保障会議の終身議長として、院政を敷く新たな統治体制をとった。ロシアでもプーチンがこのモデルを参考にした形で憲法改正に着手したと考える者もあって、2020 年以降のロシア政治を展望する絶好の機会となったといえよう¹²。

今後のプーチン政治を占う最大の里程標となるのは 2021 年 9 月に予定される議会選挙のあり方であると考えられたが、今回の憲法改正の日程が内政上の最大の課題となった。国民投票がなされるかが大きな指標となることは間違いない。国内的には 2020 年の政治日程となるのは、5 月の対独戦勝 75 周年記念日である。

3. プーチンの外交・安全保障政策

外交面でもプーチンは主権強化をキーワードに、特に 2001 年の 9・11 事件以降は米国ブッシュ政権との反テロでの共闘も目指した。しかし 2007 年のミュンヘン演説以来次第に反米色を強め、2014 年のクリミア併合を機に G8 からは追放されたものの、むしろ西欧批判と東方シフトと対中提携を強化している。

プーチンは周知のように KGB の東独勤務の機関員であったが、1999 年首相就任前、コソボの平和維持をめぐって、ロシアが支援した同じ正教系のセルビアが NATO の空爆を受けたとき同国のプリシュチナ空港で FSB 部隊を指揮し、米国の NATO 拡大の主導者でもあるクリントン大統領の同級生 S・タルボットと対峙した経験がある¹³。

とりわけ主要なフロント・ラインとなったのは同じ正教国であるウクライナへの欧米の関与との関係であって、これが 2014 年のロシアのクリミア併合と G8 追放にいたる¹⁴。こ

のような展開が2007年から本格化していたロシアの東方シフトを加速化し、戦略的パートナーを公言する中口の接近を招いた。

とりわけ習近平政権が「一帯一路」政策でその超大国への国際的戦略を明確にすると、プーチンは「大ユーラシア・イニシアチブ」との連携戦略を、とくにトランプ政権との改善が進まない中で深化させていく。この背景にある中国と米国の経済貿易戦争がファーウェイ社の5GなどAI、ITをめぐるグローバル覇権にまで対立は深刻化した。2018年秋にはペンス米副大統領がこの米中対立を新冷戦と呼んで警戒心をあらわにしたが、この間プーチン政権は米国との軍備管理軍縮交渉が停滞する中、対中関係改善を安全保障での準同盟的水準にまで高めようとした。このような世界規模での米・中口関係の悪化を指して、「新冷戦」とか「第二次冷戦」という表現も提示されている。筆者自身は、ハーバード大学の冷戦研究者A・ウェスタドと同様この言葉の多用は現代世界の複雑さを単純化する過誤があると考え、ソ連崩壊後対立がもっとも先鋭化し、複雑化していることに疑いはない¹⁵。

米口関係悪化の遠因にはNATO東方拡大がウクライナにまで及ぶことで、クリミア併合にまで至ったことがあげられている。これには米国の国内政治も関係し、民主党系大統領がポーランド系カトリック票に過度に依存したことがロシア＝ウクライナ関係の緊張を国際化したという因果関係もある。その意味では2017年からの共和党トランプ大統領の下で対口緊張緩和も期待されたが、機会は生かされなかった。2018年7月のヘルシンキ米口首脳会談ではトランプ大統領の記者会見のミス発言で成果がなくなった。年末のブエノスアイレスでの会談も、ウクライナ危機で首脳会談は流れ、2019年6月の大阪での米口首脳会談もまた成果は乏しかった。

その原因でもあり、また結果でもあったのが核抑止をめぐる対立、とくに2019年8月のINF条約の米国による破棄であり、これら米口関係の悪化が中口関係の改善につながった。同年6月習近平主席が訪口したとき、戦略的パートナー関係をさらに高次化すると述べた。事実中口は共同パトロールを朝鮮半島周辺で行った。これをとらえて、モスクワの高等経済院の中国専門家アレクセイ・マスロフ（1964）教授は「中口軍事同盟」への動きが活発化していることに注意を払った¹⁶。習近平政権のすすめる「一帯一路」とプーチンの「大ユーラシア・イニシアチブ」との連携がますます加速されている。12月にはイラン海軍が中口との軍事合同演習を行った。

これらプーチン大統領の対中傾斜は10月のバルダイ会議発言でも開示された。ここでは同会議史上初めて「西側」との関係ではなく、アジア・中東という東方問題の議論に終始した¹⁷。中口関係での同盟という発言も以前はタブーであったものの初めて論及された。もっとも年末の発言では大統領は「軍事同盟」は結ばないとくぎを刺している。実際中口関係をめぐってはバルダイ会議発言で、早期警戒装置を中国に提供するなど軍事情報共有への意欲を示した。ショイグ国防相が北京郊外の香山で、中国が主導する安全保障関連会議に出席した。

最も重要な問題は対CIS、とくに2014年危機以降の対ウクライナ関係であることはいくまでもない。2019年春の大統領選挙で現職のポロシェンコに大勝したゼレンスキー大統領は、すかさず議会選挙を敢行、夏までに議会多数派を形成したことで、憲法改正にまで踏み込むことで地位を高めた。2014年からのドンバスでの内戦に倦んだ世論がこの俳優出身を支持した。この問題をめぐる米口関係悪化を懸念する、欧州、特にフランス大統領マク

ロンが8月、ロシアとウクライナの和解を画策、9月には捕虜交換を進め、また拿捕船舶を返還するなど信頼強化につながった。プーチン政権とロシアも慎重ながらゼレンスキー政権との信頼醸成措置で応じた。これは2019年12月のパリでの4国会談となったが、しかし東ウクライナの自立を求め連邦制を志向するプーチン・ロシアと、単一国家ウクライナにこだわるゼレンスキーの間の溝は埋まらなかった。ウクライナ国内では東西戦略引き離しに6割近い支持があるが、民族右派が強力に抵抗したためである。ウクライナ経済はゼレンスキーのもとで自由化基調になりつつある。ウクライナ問題での強硬派スルコフの2020年当初の解任は、親ウクライナ系の経済学者オスランドも指摘するが、プーチンの地政学的変針の前兆かもしれない¹⁸。この問題でのスルコフのライバル、ドミトリー・ユザツク（1958）の大統領府副長官の任命（1月24日）はこのことを裏付ける。もっともキッシンジャー・アソシエートのトーマス・グラハムの指摘に同感するが、これをもってロシア・ウクライナ関係が全面的改善に向かうというには多くの問題がありすぎる¹⁹。

プーチンが欧米との関係で紛争をもたらししたのは、ロシアだけに問題があったわけではないが、中東での深まる危機は懸念される。とりわけシリア問題では、プーチンは10月初めの恒例のバルダイ・クラブ演説で、反テロを基調としたシリア作戦がアサド政権の回復によって終わったとその成果を誇示した。これにはアメリカに爆殺されたスレイマニ司令官率いるイラン革命防衛隊とロシア側との政策協調が背景にあった。もっとも対ISが全面に出た2015年からの局面が去り、2017年に登場したトランプ政権が欧州の警告をよそに対イラン強攻策に転じた頃から、中東危機はより複雑な問題が出ていることも事実である。

ロシアが特に関係改善を図ったエルドアン・トルコとの関係も新しい次元である。とくにリビア問題ではロシアとトルコの立場は異なったが、そのことはエネルギーでのトルコ・ストリームなどでのロシア・トルコ協調を妨げるものではなかった。トルコが難民問題でEUと、そしてクルド問題で混乱した対応をする米国と対立を深めるなか、プーチンとエルドアン政権との関係はリビア問題などでの確執にもかかわらず、2020年1月の首脳会談で安定化要因となった。

サウジアラビアとロシアとの関係改善も、プーチン政権の新しい次元である。サルマン国王が2017年10月史上初めてモスクワを訪れて以降、両国関係は新しい次元に入った。2019年10月にはプーチン大統領が12年ぶりにリヤドを訪問しているが、当然エネルギー問題やイラン問題の激化等安全保障が共通の話題となった。とくに旧ソ連後期からロシアはOPECの事実上の参加者でもあるだけに、米国との関係も微妙となった。ガスやイランとの協調でサウジと微妙な関係にあるカタールも対ロ関係は改善方向にある。

2020年1月に入ってからの中東和平問題でイスラエルのネタニヤフ政権寄りに転じている米国トランプ政権との対比で、プーチン政権の中東政策は、よりバランスを取ろうとしているかにみえる。しかしイランとサウジアラビアとの宿年の対立やリビアをめぐるトルコとの関係など、そのことによってジレンマを抱え込む結果も見逃せない。

4. 日ロ関係の展望

日ロ関係については、安倍・プーチンの両者の任期中に平和条約を結ぶと約した2018年11月のシンガポールでの発言、そしてそれを具体化するメカニズムを構築するという12月ブエノスアイレスでの日ロ首脳合意であった。しかしその合意は2019年1月以降空回

りする。

一つには、2018年9月のウラジオストク東方経済フォーラムで、即座に無条件で平和条約を結ぼうというプーチン提案について、安倍首相がそれまでの「4島の領有を確認」という方針を一転させ、11月12日のシンガポールでの首脳会談で「1956年共同宣言を基礎に」という交渉方針を一転させた。このことが日本側の方針転換を予定しなかったロシア側を慌てさせたという事情があろう。しかし安倍政権は2019年の外交白書などを通じそれまでの条約交渉の基礎とされた「北方領土」という言葉すら使用することをやめたのである。これらのことは、モスクワの識者でも強い関心と賛同を得た²⁰。

もっとも2019年1月初めの河野・ラブロフ外相会談で正式の平和条約交渉が開始されたが、その前後から、ロシア国内、特に首都と極東の街頭で引き渡し反対運動が小規模とはいえ起きた。どうやら2019年末に安倍政権の方針転換に強硬策で臨むという方針が内部でとられたようである²¹。マスコミでの討論でも世論への気遣いか、批判的論調が目立った。このこともあり1月末の首脳会談から6月末の大阪G20首脳会談時も含め、首脳間レベルでの突破はなかった。ウラジオストク経済フォーラムではインドのモディ首相と並んで安倍総理大臣は主賓扱いであったものの、事態は膠着したままであった。

この間安倍政権は内閣改造で、河野太郎外相を茂木敏充外相に、また安全保障局長を外務次官だった谷内正太郎から警察官僚出身の北村滋に変えた。12月には茂木訪口がセットされたが、第28回目首脳会談の日程を決められないまま越年するという微妙な段階を迎えている。もっとも2019年末の記者会見でプーチン大統領は2012年に対日改善のため使った「引き分け」という表現を利用したが、2020年の5月9日のソ連の戦勝75周年に招待されている安倍総理は新年の国会での施政方針演説でプーチン大統領との合意を中心に、特に2018年11月のシンガポールでの「1956年共同宣言を基礎に」平和条約交渉の加速を訴えた。

もっともその行方は予断を許さない。現在日口関係が膠着している理由の一端は、現在の国際情勢、とりわけ米口関係の極端な悪化にもとめることがある。この間ラブロフ外相が河野、茂木両外相に伝えたメッセージは、日米安保との関連である。仮に「引き渡し」した場合、その領土に米軍基地ができ、ミサイルが配備される可能性への日本側の明確な否定的コミットである。もちろん北海道にも存在しない米軍基地を米軍が例えば色丹島に配備する可能性はほとんどないが、しかしこのことでの米国側との明確な合意を安倍総理が持っているわけではないことが、ロシア側の懸念を深めている。

実は安倍総理のシンガポールでの新方針、「1956年共同宣言を基礎とする交渉」の提起以降、ロシア側、日本側で1956年当時の歴史史料の公開が進められている。その中ではソ連共産党幹部会（政治局）側では1955年5月の対日平和条約交渉方針の時点では、日本の中立化を図るという目的の枠内で引き渡しの可能性に言及されていた。しかしその当時フルシチョフとモロトフとの新旧安全保障観が異なったことが背景にあった。しかしモロトフの影響力低下が顕著となった7月中央総会前後に事態は進展、ミコヤンやブルガーニン、2島引き渡しでの妥協に中立化カードを絡ませなくなった、というソ連側の事情があったことが知られ始めている。

2019年の政治日程の中、とりわけ米口関係が最悪のなかで、地域や年金問題、そして固有の基盤が民族保守層に依存している事情を先にあげた。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、日口関係を現在動かすことを妨げている事情となっている。それでもこのようなプーチン体制の対日政策に批判があることもまた事実である。有力な国際関係専門家層に、56年宣言に政策転換したことを評価、日口関係改善を求める考え方も存在している。

なかでもモスクワ・カーネギーセンターのドミトリー・トレニン¹は、次の大統領の外交関係課題として核を中心とした軍備管理・軍縮交渉の進化と並んで、日口平和条約締結という対日関係改善をあげた。彼の考え方は、プリマコフ財団など国際関係専門家の周辺にも支持がある。2020年11月の米大統領選挙をも見越して、国際関係全般を見直すべきだという考えは欧米のロシア政策関係からも出ている。その意味ではすべては憲法改正問題に収斂しはじめた2020年以降のロシアの政治事情次第となっている。

— 注 —

- 1 憲法改正という文脈でいえば、今回の改正は1977年のソ連期におけるブレジネフ政権末期における憲法制定を想起させる。憲法は党権力を「指導的役割」として国家の基本法に位置付けたことにより党支配の正当性の問題を提起した。10年後にはゴルバチョフのもとで、「全権力をソビエトへ」と、ソビエト議会改革から大統領制導入の引き金になった。しかしこれがルキヤノフ最高ソビエト議長とゴルバチョフ大統領との対立につながり、1991年8月クーデタの原因ともなった。この対立は1993年のエリツィン大統領と最高会議との衝突や白亜館への砲撃事件に至ったため、93年憲法制定に至ったが、今回のプーチンの改正論もこの文脈のなかで起きていることは想起されなければならない。
- 2 メドベージェフ自身は、首相のいない米国大統領制をモデルにした改革案を提案したという報道もある。
- 3 <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/01/22/821241-putin-zayavil-o-dvoevlastiya>
- 4 <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/21/821145-chem-izvestni-novie>
- 5 <https://www.svoboda.org/a/30358297.html>
- 6 <https://jp.tradingeconomics.com/russia/foreign-exchange-reserves>
- 7 http://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html
- 8 <https://www.ridl.io/en/putinism-in-2020/>
- 9 <http://kremlin.ru/events/president/news/62285> 中道左派系のエクスパート誌編集長だったバレリー・ファデーエフ（1960）はメドベージェフに近い人物として知られたが、ウクライナ危機に際し保守色を鮮明にした。事実、オンブズマンとも呼ばれる人権全権代表は、リベラル系の活動家セルゲイ・コバリョフ（1930）やのちに中央選管委員長に転じたエラ・パンフィーロワ（1953）が務めたが、2016年から内務省出身の法律家タチアナ・モスカリコヴァ（1955）が務める。
- 10 <https://www.themoscowtimes.com/2019/12/23/after-a-turbulent-year-in-russian-domestic-politics-what-does-2020-hold-in-store-a68631>
- 11 下斗米報告「第5回プリマコフ読会報告」（2019年6月20日）
- 12 この発言の契機となったのは、エリツィン大統領の娘婿で大統領府長官を務めたワレンチン・ユマシェフ（1953）の11月発言で、エリツィンからプーチンへの権力移行について、実は大統領候補ともなったエフゲニー・プリマコフがプーチンを二度FSB長官から解任しようとしたという内部情報を明らかにしていた（<https://www.vedomosti.ru/politics/news/2019/11/22/816971-yumashev-rasskazal-primakova>）。
- 13 朝日新聞国際報道部『プーチンの実像』、朝日文庫、2019年、222頁。ソ連問題ジャーナリストだったスロループ・タルボットはクリントン大統領とはオクスフォード大学でともにセシル・ローズ奨学金を得て学寮をともにした。
- 14 ウクライナ問題とクリミア併合については、R.Sakwa, *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, 2016 etc.
- 15 https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-03-27/has-new-cold-war-really-begun?fa_anthology=1122086

- 16 <https://this.kiji.is/561816845832127585>、マスロフ教授の発言は管見の限り 9 月 12 日に日本の報道学術関係者とのインタビューで最初に表明された。
- 17 非西欧（Nezapad）という新学術用語までロシアの国際政治専門家の間で提唱され始めた（<http://intertrends.ru/rubrics/dvoe-russkih-tri-mneniya/journals/strategii-miroupravleniya/articles/nezapad-v-sovremennyh-kontseptsyah-miroustroystva>）
- 18 <https://atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/is-putin-preparing-a-new-ukraine-strategy>
- 19 <https://www.cfr.org/blog/top-conflicts-watch-2020-crisis-between-russia-and-ukraine>
- 20 <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/01/22/792039-dogovor>
- 21 日口関係筋への筆者のインタビュー（2019 年 6 月 10 日）。

提言

「ポスト・プーチンのロシアの展望」研究会は、1999 年末にエリツィン大統領の後継者として指名されて以来、20 年間にわたって権力の座にあるプーチン大統領の作り上げてきたロシアの政治体制とその内外政策の方向性、そして政治的展望を総合的に分析することを目的に企画され、平成 29 年度より 3 か年にわたって調査研究活動を実施してきた。

2020 年 1 月の「憲法改正」の提起をきっかけに、プーチン自身が自分の後継体制を含めた政治体制全体の再編に乗り出したことが誰の目にも明らかとなった中、この 3 年間におよび研究活動の成果も踏まえ、当研究会は「ポスト・プーチン時代」を見据えたロシアへの新たなアプローチが必要であるとの認識に至り、以下の通り提言する。

1. ロシアと向き合い、可能性を追求しつつ、互いの限界を弁える

プーチン大統領が主導するロシアは、今年 1 月に彼自身が憲法改正を提案した際には 2024 年をもって形式的には終わると考えられたが、2024 年以降も大統領にとどまる可能性が出てきたことでその想定は覆されつつある。ソ連崩壊後から 30 年、ロシアがプーチンを作り出し、そのプーチンがこの 20 年にわたるロシアを導いてきた。2024 年以降の彼の役割は現時点では不明確である。院政を敷くにせよ、憲法改正を受けて 2036 年まで君臨する方向に向かうにせよ、あるいは別の可能性を含め、プーチン個人の動向は重要であるものの、彼だけではない多くのロシア人が運営するロシア連邦と向き合うことになる。

隣国であるロシアの変容は日本にとっても重要な関心事である。プーチン・ロシアの東方シフトは総じて日ロ関係での肯定的な「戦略的パートナー」関係を生み出してきた。特に東方シフトを象徴的に示すロシアからの原油・天然ガスのアジア太平洋への輸出開始は、供給源多様化に苦慮し続けてきた日本のエネルギー安全保障を高め、サハリン、東シベリア、そして北極での大規模な日ロ共同プロジェクトの立ち上げに結びついている。もちろん、政治面では中国・北朝鮮の問題的行動の助長、ウクライナ主権の侵害と国際法秩序への揺さぶりといったロシアの行動や、良好な安倍・プーチン関係にもかかわらず進捗が見えない北方領土問題など、日ロ間で認識や利益がかみ合わず、対立することもある。近年では、ロシアは日米安全保障条約体制にも極めて否定的な態度を示すようになってきた。これらは、たとえば NATO 東方拡大のような東西関係の問題と、プーチン政権の戦術的対応の過誤とが混在して生じてきたものである。ロシア内政や国際環境の展開によっては、今後もそのような問題がまた現れる可能性はある。

1000 年にわたるロシア史は、キリスト教受容から正教世界の中で展開し、帝国からロシア革命とソ連、そしてその崩壊といった変転を経てきた。ユーラシアにまたがる多民族、多宗教からなるロシア連邦の展開もその固有のナショナリズムなど外部からは理解しにくい特質を示している。それでもロシア連邦は、国際社会と共振しつつもそこに溶け込み、東西南北の地政学・地経学を通じてグローバル秩序の極めて重要な要因であり続けてきた。そのような肯定的な変化の可能性を伸長するよう、他方その限界をも認識しながら、日ロは相互関係の最適解を模索すべきであろう。

2. 「自由で開かれたインド太平洋」ビジョンの具体化の中でロシア問題を位置づける

2016年に提起された「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)ビジョンは、今後も長らく、日本の戦略の主導原理であり続けよう。政策そのものは、これまで積み重ねてきた日本外交を基盤にさらなるビジョンを掲げることで、政策を方向づけるための大原則となる。それは、公正な法に基づく国際秩序を支え、とくにロシアとの関係を含め共存共栄を目指すというビジョンである。もちろんそのための手段は柔軟にして多様でもあろう。今、大統領選挙を迎えている米国であっても、その「自由で開かれたインド太平洋」ビジョンは日本と重なるところが多く、ともに行動できる余地が大きい。ロシアとは必ずしもビジョンまで共有しているわけではないが、ともに開かれたインド太平洋という関係を志向している。日本とロシアが双方のビジョンに基づき行動し、利害を調整するという評価を受けるならば、相互の信頼の基礎になろう。

中国のグローバルな影響力は、今後も大きくなっていくことは避けられない。その中で2013年から「一帯一路」構想を掲げ(具体化は2015年)、中国は国際戦略を展開している。この構想がもし中国に経済依存する国を生み出し、中国だけに有利な秩序形成を支えていくことになるならば、他の国にとっては生きづらいものとなろう。また中国の「一帯一路」へのコネクティビティや資源動員力が、すでに新型コロナウイルス問題で垣間見えるように、鈍化するといった可能性もありうる。こうしたことを踏まえながら日本が「自由で開かれたインド太平洋」ビジョンを掲げ、中国とも信頼と原則に基づいた必要な協力を行えば、衝突に至ることなく、日本のビジョンにとって有利な国際環境の到来をもたらすことができる。

多極世界の中で主権外交をはかるロシアも「一帯一路」とFOIPの双方のビジョンに包含される協力を推進できるはずである。その際2019年4月のモスクワ国際安全保障会議で見られたように、FOIPが米国による軍事的なロシア圧迫の試みであるといった一部の誤解を解く必要がある。実際中国が南シナ海問題などで海洋の法秩序の原則を揺るがしたのに対し、ロシアはバランス感覚に基づいた行動をしてきたことに日本は期待してきた。ロシアは自国と旧ソ連圏内の影響力を保持しながら、時に利害の対立がなかったわけではないものの欧米諸国とも協調して、国際社会における相応の役割を果たしてきた。もっともNATO東方拡大という背景はあるものの、とりわけ2014年のクリミア問題をきっかけに、欧米諸国のユーラシア政策を自己の主権をおかす脅威と見る考えが一部で極大化し、国際法や国際協調をめざす志向は後景に退いた。中国への接近にもこのような動機がうかがえる。西側諸国の行動にもこのようなロシアを奇貨として孤立主義に陥るか、ウクライナ・ロシア関係を毀損することに利益を得ようとする動きも垣間見られた。

ここで重要なのは、そのような不毛な誤解や不均衡が解消されたあと、ロシアの本来の協調的、かつ現状維持的な志向を支援するよう働きかけることであろう。軍備管理・軍縮などでロシアの修正主義的傾向の試みは許容しないという構えを維持しつつ、ロシアとの協調的メッセージを発し続けるべきである。具体的には、ウクライナの改革を支援し、その自由な発展を保証しつつ、他方でロシアの主権と利益を脅かすような動きを進めないことであろう。そういった展望の中でクリミア問題での和解と解決を援助すべきである。このような方向で欧米との政策協調をおしすすめることが、ロシアにおける東アジアでの日米同盟への誤解や脅威観念を払拭する。現在のロシア連邦は、中国の進出に一部見られる

現状変更への懸念を持ちつつも、協力姿勢を見せている。その自律性の選択肢として日本やインド、ベトナムなどとの関係改善も並行して努めている。選択の自由を保ち、既存秩序に則り、繁栄を求めるというロシアの願望に対し、日本はFOIPビジョンのもとで協力ができる。もしロシアが日本の立場にもとる行動をとるならば、政府としてはロシアとの協力を前進させられないというメッセージを伝えることが必要だ。中ロ接近が危険な同盟的關係になる前に、ロシアの肯定的傾向を伸張させることができれば、インド太平洋地域において日米中ロが対立するような深刻な事態は回避でき、その後の信頼の礎にできる。

3. 平和条約解決後の日ロ関係のあるべき姿を複数思い描き、その可能性を高める

北方領土問題は戦後国際秩序形成に際しての基本問題とも関係しており、日本の対ロ関心が北方領土返還のみであっては長期的な展望は見えない。領土問題は日本の重大な国益の一つであるが、日本の対外関係の全体像の中ではあくまで一つの未解決な要因であっても日ロ関係そのものではない。ロシアの一般国民の対日感情は肯定的であり、北方領土解決後の日ロ関係を思い描く中から、解決を図る必要がある。共同経済活動など北方四島の共通の未来に関する協力は続けるべきだ。

この問題の解決にあたっては、ロシアが受け入れ可能なコストでもって妥協し、何らかの成果・進展も得られたという実感を得ることができれば理想的であろう。ただし、日本とロシアはそれぞれ異なる国益を持つ国でもあることから、また別の要因も加わって関係が悪化し、国民間の不信が続く可能性もある。それを見越しつつ、ロシア側の利益にもつながる両国間関係の発展に、日本がいかに関与しうかが問われている。ロシア極東の持続的発展に日本がどう寄与するかが鍵となる。日本は「8項目」に基づく対ロシア協力を進める中で、特に極東地域開発をめぐる協力に焦点を当ててきたが、今後もこれを推し進め、多分野・多レベルの協力関係を構築していくことによって両国の国家間・国民間の信頼関係を強化すべきであろう。北方領土にすむロシア系住民の権利を保障した持続的関係を構築するといった選択肢を提示することが必要であろう。この点で戦争が絡むか否かといった歴史的条件がかなり違うとはいえ、ロシアが中国と妥協して安定化に成功している国境問題の解決も参考になろう。

プーチン大統領と安倍総理大臣の間で、このような条件を満たす選択肢の模索と合意は不可能ではない。この難事業で双方がお互い満足する合意に到達できる可能性は大きくはないが、可能性を少しでも増進させる必要はある。お互いの任期中に合意するという覚悟を評価しつつ、その交渉が双方の関係を破綻させることを避け、将来の成功の準備をすることはできよう。現在の両首脳は、重大な政治決断を支える好条件を備えてはいるが、また困難な悪条件も抱えている。たとえばクリミア半島併合以後の米ロ戦略関係の悪化を背景に、プーチン大統領は太平洋艦隊の潜水艦戦力を近代化し、そのパトロール海域を保護するために北方領土を含む極東の軍事力増強を進めている。安倍総理は、日米関係・米中関係の文脈の中で、ロシア以外の国との間の領土問題も解決していかなければならない。

だからといってこれが歴史上最後の機会とは限らない。次の好機の際に、決断を可能にする条件を整え、その糸口を今から準備しておくことが必要だ。それができれば、2006～7年、2013～19年の安倍・プーチン首脳会談は日ロ関係を切り開いた重大事件として歴史的にも記録されよう。もちろん現在でも米ロ関係改善の可能性を含め歴史は可変的である

提言

ことから、お互い最善を尽くすことが大切だ。

