

# 大国間競争時代のロシア

令和3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、当研究所が令和2-4年度外務省外交・安全保障調査研究事業（発展型総合事業）「大国間競争時代の日本の安全保障」のサブ・プロジェクトの1つとして実施している研究プロジェクト「大国間競争時代のロシア」の1年目の研究成果を取りまとめたものです。

米中の対立と戦略的競争は、軍事・安全保障から先端技術、サプライチェーンの支配、新型コロナ対応をめぐるナラティブに至るまで、あらゆる分野で一層激化し、ルールに基づく国際秩序は一層激しい試練に直面しています。

そうした中、世界の多くの国と同様に、ロシアでも2020年は新型コロナウイルス感染症への対応に追われながらも、ロシアの将来に大きな影響を及ぼしうる憲法改正がなされました。これにより大統領の権限の一部が強化され、プーチン氏は2032年まで大統領職にあり続ける可能性が出てきました。また、国家主権の強化を目的とするロシア憲法の国際法に対する優越性、領土割譲の禁止といった規定が盛り込まれました。こうしたロシアの動きは、アジア太平洋地域の戦略的環境が変化する中で北方領土問題を解決し、ロシアとの多面的な関係の強化を目指してきたわが国の対ロシア政策の見直しを促し、日ロ関係の今後にも多大なる影響を及ぼすものと考えられます。

以上のような問題関心を踏まえ、本研究会では政治・経済・安全保障の面から今日のロシアを重層的にとらえるとともに、ロシアの対外政策の方向性を検討することを試みており、また、本報告書には委員諸氏の専門的知見と研究会での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3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
副主査：	廣瀬 陽子	慶應義塾大学総合政策学部 教授
委員：	岡田 美保	防衛大学校総合安全保障科 特別研究員
	熊倉 潤	日本貿易振興機構アジア経済研究所 研究員
	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
	中馬 瑞貴	ロシア NIS 経済研究所 研究員
	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
	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
委員兼幹事：	市川とみ子	日本国際問題研究所 所長
	永瀬 賢介	日本国際問題研究所 研究調整部長
	伏田 寛範	日本国際問題研究所 研究員
担当助手：	関 礼子	日本国際問題研究所 研究助手

(敬称略、五十音順)

# 目 次

各章の要旨	……………1
第1章 2020–2021年のロシア政治・回顧と展望	
	下斗米 伸夫……………5
第2章 2020年憲法改正の正統性	
—憲法裁判所の合憲性審査と国民投票の観点から—	
	溝口 修平……………13
第3章 コロナ禍のロシア地域の最新情勢	
—高まる地域への注目とその重要性—	
	中馬 瑞貴……………21
第4章 2020年のロシア経済	
—新型コロナウイルス感染症拡大がロシア経済に 及ぼした影響—	
	伏田 寛範……………35
第5章 コロナ禍でのロシア国民の窮状とプーチン政権の救済策	
	小林 昭菜……………45
第6章 欧州が進める脱炭素化の動き（水素戦略及び国境炭素税 導入）と改訂された新エネルギー戦略に見るロシアの対応	
	原田 大輔……………53
第7章 2020年のロシア外交	
	廣瀬 陽子……………71
第8章 2020年の露中関係	
—「一帯一路」と中印国境紛争をめぐって—	
	熊倉 潤……………79
第9章 新START延長後の軍事力整備	
	岡田 美保……………85
第10章 ロシアの核・非核エスカレーション抑止概念を巡る 議論の動向	
	小泉 悠……………93
第11章 ロシアをめぐるサイバー問題	
—ロシアの情報セキュリティ概念とSolarWinds社事案—	
	山添 博史……………103



## 各章の要旨

### 第1章 2020 - 2021年のロシア政治・回顧と展望（下斗米 伸夫）

コロナ危機はロシアの内政・外交に大きな影響を及ぼした。内政面では、プーチンの統治スタイルである「垂直的指導」や「手動的操縦」方式はリモート化され、プーチンの影響力の低下がみられた。そうしたなか、2020年7月の憲法改正によって、ポスト・プーチンの政治体制とプーチン自身の身の振り方に様々な選択肢が生じることになったが、現時点では具体的な「将来構想」は何ら示されていない。外交面でも、コロナ危機によって最高指導者が直接対面するようなことはなくなり、プーチンの対外政策に影を落としている。米ロ関係は冷戦後最悪な状態に陥り「リセット」の兆しは見え、欧州との関係においても緊張が高まっている。旧ソ連諸国との関係では、コーカサス地方や中央アジアでのロシアの影響力の相対的低下がみられた。

### 第2章 2020年憲法改正の正統性

#### —憲法裁判所の合憲性審査と国民投票の観点から—（溝口 修平）

2020年の憲法改正は政治システムの変革にとどまらず、憲法の基底にある価値観の変容をも伴った重大なものであった。今回の憲法改正にあたっては、通常の改正手続きに加え、憲法裁判所の合憲性審査と国民投票が追加された。クレムリンは今回の憲法改正は恣意的なものや国民にとらえられないように、内容・手続き面で細心の注意を払った。だが、これは追加的な手段がなければ今回の憲法改正を正当化できないと政権が考えたということであり、憲法改正の正統性を高めるために実施した憲法裁判所の合憲性審査や国民投票が逆にその正統性を毀損したとも言える。また、今回の憲法改正そのものが執政府に対する司法府の従属を印象付けたことは免れない。

### 第3章 コロナ禍のロシア地域の最新情勢

#### —高まる地域への注目とその重要性—（中馬 瑞貴）

2020年のロシアの地域情勢は大きく揺らいだ一方、9月に行われた統一地方選挙では与党「統一ロシア」が勝利した。2021年の下院選挙の前哨戦として注目された今回の統一地方選挙は無風の結果となり、今のところは政権に対する安定した支持が確立されていると言える。だが、2020年末まで断続的なデモが続いていたハバロフスクなど一部地域では情勢の不安定化が見られ、こうした不安定要因が各地に波及し、いずれ大きな波になる可能性も十分に考えられる。2021年の統一地方選挙は下院選挙と同時開催が予定されているため、地域情勢の不安定化は国政の行方にも直結しうる。この点において、2021年のロシアの地域情勢については引き続き注視する必要があるだろう。

### 第4章 2020年のロシア経済

#### —新型コロナウイルス感染症拡大がロシア経済に及ぼした影響—（伏田 寛範）

2020年、世界各国で猛威を振るった新型コロナウイルス感染症は、ロシアにおいても甚大な被害をもたらしている。本章ではまず、ロシアにおける新型コロナウイルスの感染拡大の経緯とロシア政府の対応について整理した上で、今回のコロナ禍が2020年のロシア経

済にどのような影響をもたらしたのかを検討する。コロナ禍による世界経済の混乱によって引き起こされた石油価格の暴落、1か月以上続いたロックダウンなどがロシア経済にダメージをもたらす一方、プーチン政権の経済活動の再開を重視する姿勢やサービス産業が発展途上にあるロシア経済自体の未成熟さも相まって、統計の数字上はロシア経済の落ち込みは他国よりも軽微となっている。だが、今回のコロナ禍で実施され、2020年のロシア経済を下支えした政府の政策は問題を先送りするものでもあり、中長期的なロシア経済の成長には課題が残されたままとなっている。

## 第5章 コロナ禍でのロシア国民の窮状とプーチン政権の救済策（小林 昭菜）

コロナ禍はロシアの国民生活に直接的なダメージを与えている。レイオフ、可処分所得の減少、失業の増加などにより、中間層から貧困層への転落が起きている。こうした状況を受け、プーチン政権は様々な国民救済策を実施しており、とりわけ子供を持つ世帯への支援を重点的に行っている。だが、ロシアではコロナ禍以前から貧困率は高く、これまで貧困問題を半ば放置してきた政権が、今回のコロナ禍を受けてようやく本来とるべき貧困対策を行うようになっただけでも言える。近年、ロシア各地で反政府運動の機運が高まっているなか、政権は今回のコロナ禍を奇貨としようとしているように見える。すなわち、貧困層への救済措置を施すことで、これまでの貧困対策の不備をカモフラージュし、同時に彼らからの支持を取り付けることが可能となるからだ。パンデミックの拡大による経済停滞は政権運営にとって確かに「痛手」ではあるが、政治的には「禍を転じて福と為す」きっかけともなりうるだろう。

## 第6章 欧州が進める脱炭素化の動き（水素戦略及び国境炭素税導入）と改訂された新エネルギー戦略に見るロシアの対応（原田 大輔）

2020年7月、欧州委員会は「エネルギーシステム統合に関するEU戦略」と「欧州水素戦略」を発表し、2050年までに二酸化炭素排出量の正味ゼロを目指し、再生可能エネルギーを用いた水素生産を促進する方針を打ち出した。これらEUの戦略は、ソ連時代から欧州に石油・天然ガスを輸出し続け、石油天然ガス産業が国家財政の屋台骨となってきたロシアに否応のない変革を強いることになると思われる。「欧州水素戦略」が発表されたことに伴い、ロシアは自国の長期エネルギー戦略に水素エネルギーを俄かに組み込む一方、EUでの国境炭素税導入の動きに対しては危機感を高めている。EUの水素戦略や国境炭素税導入に向けた動きは、ソ連時代から安定的に続いてきた欧露エネルギー関係に大きな変化をもたらさしめるだろう。

## 第7章 2020年のロシア外交（廣瀬 陽子）

本章では、2020年のロシア外交を①「コロナ外交」・「ワクチン外交」、②欧米との関係、③旧ソ連諸国との関係、の3側面から評価する。まず、年初から3月末までの「コロナ外交」だが、これは一定の成果をあげることができたと言え、「ワクチン外交」についてもロシア製ワクチンの評価の高まりとともに大きな成果をもたらされる可能性がある。次に、欧米との関係については、ナヴァルヌイ暗殺未遂事件やサイバー攻撃などを機に極めて悪化した。バイデン政権の対ロシア政策はより厳しくなっており、2020年のロシアの行動が今後

の世界におけるロシアの立場をさらに苦しくすると考えられる。最後に、旧ソ連諸国との関係については、ロシアの影響力の低下が見られる事例がある一方、ロシアがあえて突き放した態度をとった事例や、最終的にロシアの影響力を見せつけた事例もあり、今後さらなる分析が必要となる。また中国やトルコの影響の強まりといった要素も加味し、総合的に判断する必要があるだろう。

## 第8章 2020年の露中関係

### —「一带一路」と中印国境紛争をめぐる— (熊倉 潤)

新型コロナウイルス感染症の流行に世界各国が翻弄されるなか、いち早く封じ込めに成功した中国が国際的な影響力を強めている。中国の大国化に伴い、近い将来ロシアが中国の「衛星国」と化す可能性が指摘されている。だが、現下の露中関係をみるに、ロシアが中国の「衛星国」に直ちに成り下がろうとしているとは言い難く、経済的な非対称性にもかかわらず、政治的にはロシアは中国に呑み込まれようとはしていないと言える。本章では「一带一路」構想と2020年に再燃した中印国境紛争に対するロシアの姿勢を検討し、前者については中国に友好的、協力的な姿勢を示しつつもロシアは中国と対等な立場を崩そうとはしていないことを、後者に関しては中国を一方向的に支持せず、中立的な見地から調停役を果たしていることを明らかにする。ロシアは中国を利用し続ける一方で、露中印3国のバランスを確保することで、多極世界の一角を占め続けようとしている。

## 第9章 新START延長後の軍事力整備 (岡田 美保)

バイデン大統領の就任により、米ロは辛くも新STARTの5年間の延長にこぎつけた。だが、INF条約後、新START後の軍備管理のあり方を現時点で見通すことは困難である。本章では、新START延長問題の経緯と延長の意義、そして延長後のロシアの軍事力整備課題について概観する。新START延長は、動揺する軍備管理体制の当座の予見可能性を確保するという意味で重要だが、問題山積の米ロ関係そのものを変えるものではない。また、延長によって生じた時間的猶予を使い戦力整備を着実に進めることで、ロシアは今後の軍備管理体制を見据えたポジションの強化を図っている。こうした点を踏まえれば、今回の新START延長は将来の軍備管理のあり方について議論する上でのタイムリミットを提示したに過ぎないと捉えることができるだろう。

## 第10章 ロシアの核・非核エスカレーション抑止概念を巡る議論の動向 (小泉 悠)

近年、「エスカレーション抑止」概念はロシアの軍事戦略として注目されているが、本章ではまずロシアにおいて議論されてきた核兵器による「エスカレーション抑止」概念について整理する。続いて、近年著しく発展している精密誘導兵器や極超音速兵器、レーザー兵器といった核兵器ではない新世代の軍事技術が「エスカレーション抑止」概念の展開にどのような影響を及ぼしているのかを検討する。こうした作業を通じて本章では、今日のロシアの軍事戦略は核兵器による「エスカレーション抑止」を心理的な「恐怖惹起」戦略として用いる一方、よりエスカレーションの蓋然性の低い方法として極超音速兵器やレーザー兵器といった非核手段によって遂行しようとするものであることを明らかにする。



## 第11章 ロシアをめぐるサイバー問題

### ーロシアの情報セキュリティ概念と SolarWinds 社事案ー (山添 博史)

2020年12月、米国でサイバー情報窃取を可能とするマルウェアが SolarWinds 社のネットワーク管理ソフトを利用する多くの組織に拡散した事案が明らかとなり、これがロシアによる深刻なサイバー攻撃であるとして報じられている。本章ではまずロシアの情報セキュリティ概念を2016年12月に署名された「ロシア連邦情報セキュリティドクトリン」を手がかりに整理し、外国による情報空間の操作により社会の安定が脅かされるという脅威認識をロシアが持っていることを示す。次に、SolarWinds 社事案と本件へのロシアの関与に関する言説を紹介し、SolarWinds 社の事案は先に見たロシアの情報セキュリティにおける脅威の概念と整合性の高いものであることを明らかにする。情報／サイバーセキュリティ分野での国際協力が困難である現状においては、セキュリティ脅威を発見し共有して各組織が強靱性を高めていく努力が重要となるだろう。

## 第1章 2020-2021年のロシア政治・回顧と展望

下斗米 伸夫

### はじめに

2020年のロシア政治を回顧し、あわせて本年の政治課題を総括的に展望するのが「大国間競争時代のロシア」研究企画でのいわば総論となる本稿の課題である。

ウラジーミル・プーチン大統領の政権はその第4期が始まった2018年、とくに後半から大統領の支持率が鈍化、9割近い愛国的高揚があったクリミア併合直後から低下し、65%程度の支持と併合以前の水準にもどった。この間欧米のウクライナをめぐる経済制裁とエネルギー価格の低落による経済的落ち込みもあり、とくに年金問題での抗議活動や同年のエカテリブルクから昨年ハバロフスクなど地方で不満の直接抗議などが頻発するようになった。

こうしたなか2019年末の憲法改正の提起を契機として昨年1月15日には2008年以來のタンデムのコンビであったドミトリー・メドヴェージェフ首相を解任し、代わりに租税官僚のミハイル・ミシュースチンを指名すると同時に、自己の大統領権限を最大2036年まで延長可能となる憲法改正提案を7月1日の国民投票で問うことで政治統合を試みた。結果は投票率68%、賛成78%、反対21%であった。また対外的には戦勝75年を契機に米国トランプ政権との首脳会談で和解を模索するなど関係修復をはかろうとした。

もっとも昨年1月の中国武漢に端を発し、3月初めにWHOが宣言したパンデミックとなったコロナ危機によってこのようなプーチン政権の政策履行は多くの面で抑制がかかり、未達成となった。とりわけ米国ドナルド・トランプ政権との和解がはかどらないなか、11月に行われた大統領選挙では分裂気味の世論を背景に、プーチン政権を批判する民主党の78歳になるジョー・バイデン候補が辛勝、本年1月から発足する展開となった。

2021年9月にはロシアでは議会選挙が控えるが、昨年夏には反腐敗運動家アレクセイ・ナバリヌィへの薬物投与疑惑とドイツ移送をめぐる国際緊張や、今年に入っての彼の帰国にあわせた国内の運動活性化は長期政権がもたらしたプーチン体制への国内の支持調達の困難さをうかがわせ、本年の政治展望には一層の注目を必要とする。

なかでもここでは、第一に内政面では世界的にも先の見えないコロナウイルス危機の中でのロシア内政の位相、とくに昨年の憲法改正と今年の9月議会選挙など政治課題、そして第二に外交・国際関係としてはパクス・アメリカナ終焉に伴うパワーシフト、とくに米中対立のなかで中ロ接近をはかるプーチン政権を取り巻く国際関係を考える。とくにバイデン民主党政権の登場をきっかけとする国際関係の変容、安倍政権の昨年9月の終焉と菅政権誕生が与えた日ロ関係も含め、総括的にプーチン体制の展望を試みる。

### 第一、コロナウイルス危機への対応と政治的選択

ロシアでのコロナ危機は2020年末で約300万人の罹患者数があり世界でも5位程度、死者数はやや少ないものの多大な被害をこうむっている。最初のロシア人被害者は2月横浜でのクルーズ船乗客であったといわれるが、ロシア政府は武漢からのロシア人旅行者をシベリアに隔離、3月にはモスクワのソビャーニン市長が最初の感染者への隔離措置を取る

が、月末までに感染は拡大、プーチン大統領は3月28日国民向け放送で外出を控える措置を訴えた。モスクワ市はロックダウンを宣言、4月末に予定された憲法改正国民投票は7月1日に延期された<sup>1</sup>。

その後経済優先のプーチン政権の意向もあってロックダウンはいったん解除されたが、それには6月24日に延期された第二次世界大戦勝利75周年記念パレード、そして憲法改正国民投票といった政治日程も絡んでいた。しかし秋になると再び罹患者数は拡大する。この間当局はコロナワクチンへの取り組みを開始したものの、秋になっても感染の拡大は止まらず、またモスクワに集中した前半とは異なって被害は全国へと拡散した。こうした医療危機があぶりだしたのは大都市と一部セクターに偏した経済構造の格差であった。この間プーチンは再度の全国規模のロックダウンを否定、国産ワクチン頼みの状況が続くが、そのワクチンも安全性への懸念が取りざたされる。

もっともIMFの10月段階での経済見通しから見ると、ロシア経済への影響は中国のプラス成長は別としてもロシアはマイナス4.1%と、多大な被害をこうむった欧米主要国と比較してもやや軽微となっている。それでも中小企業などを痛打しており、本年最初の反政府抗議活動がモスクワよりサンクトペテルブルクやハバロフスクなど地方都市で広がる背景にはこの不満が絡んでいる。

この危機をつうじてプーチン体制の安定度と評価とには陰りが見える。世論面では2014年のクリミア併合に見られた愛国的高揚に基づく9割近い個人的人気は低下、2018年の再選後は世論調査結果では大統領支持はほぼ65%で推移しており、これは2020年末も変化していない。もっとも昨年夏からプーチン体制への「体制外」的な挑戦者として有名な反腐敗活動家でブロガーのアレクセイ・ナバリヌイの活動が活発化している。この人物はソーシャル・メディアを基盤に、むしろ「反政治」を掲げるものの政治的主張はアモルフで、世論調査での支持は2%程度、政治綱領や目的、立場もはっきりしないこともあって評価も分かれる。それでも世論では孤立主義とリモート政治に傾くプーチン政治へのアンチポド（対極点）としてとらえられている節がある。昨年は国際メディアを通じた話題性がメルケル・ドイツ政府の関与を引き出したが、本年は米国バイデン政権成立に合わせて帰国、逮捕された国際的評価が国内でも一定の反響を招き、プーチン政治の安定と制度化に対する挑戦となっている。

そうでなくとも現在ロシアの政治は、プーチンのいう「安定」を目指してきたが、ゲームが固定化し、イモビリズムに陥った。主要政治エリートは、ソ連崩壊前から台頭したウラジーミル・ジリノフスキー自民党党首やゲンナジー・ジュガノフ共産党議長、グリゴリー・ヤブリンスキーなど「体制内野党」指導者は世代的交代期に当たる。かわってその次の世代への世代交代が求められている。なかでも大統領府は公正ロシアと愛国小政党の合同で左派愛国を強化、共産党との対抗を急ぎ第二党化を図り、プーチン世代のセルゲイ・ミローノフは格差問題こそナバリヌイの社会的プロテストの背景であると、秋波を送っている<sup>2</sup>。こうして「体制内」野党の再編成が、「体制外」運動との共振を起こすか、地域の各種運動との結節点になるかが今後のポイントとなろう。

そうでなくともクリミア併合後のプーチン体制の弛緩と、このところ顕著になった地方の反乱の间歇的な波によって、後述する国際面での孤立主義の行き詰まりともあいまってきている。とくに7月憲法改正国民投票で見られた極東や北部地域での不満票など中央-

地方関係にはコロナ危機との関連は不明であるものの、ハバロフスク知事交代をめぐって8月前後に抗議活動が見られた。この数年見られた中央-地方関係の間歇的危機の続きとも考えられる。

現在68歳となるプーチン自身のこれらの危機を通じた指導スタイルは、コロナ危機による社会的距離の拡大もあって直接的統制の可能性が少なくなった。プーチン流の「垂直的指導」や「手動的操縦」方式はリモート化した。このこともあり、政府や関係国家機関に権限と分担を任せるスタイルを取った<sup>3</sup>。この間ミシュースチン首相が主宰する政府では本人の罹患はともかく、政府機関への支配が強まっているといわれる。

もっともエリート間で「チーム・プーチン」の構成に大きな変化はない。プーチンは後継者とか、ライバルとか一部でいわれたチーム・メンバーをも依然として重視するパターナリスト的な指導者である。興味深いのはかつてバイデンが副大統領としてあって好ましい大統領とみたメドベージェフは首相解任後も安全保障会議副議長となり、対米関係を担当していることである。ドボルコビッチらを通じて米民主党との関係を保ってきたといわれるが、さっそくバイデン大統領の就任にあわせて執筆した「米国Ⅱ・選挙の後で」という論文では選挙の混乱などの米国の制度的不備を批判した。一見反米的修辞を凝らしたこの論文の主眼は、新STARTの自動延長などバイデン政権との「戦略的安定」を図ることであった<sup>4</sup>。さっそくプーチンは1月27日のバイデン新大統領との電話会談で、5年間の自動延長を勝ち取り、翌日のダボス会議の準備会合で披露するという手回しの良さとなった(28日各紙)。この役割設定は、大統領府長官から2016年に離れたセルゲイ・イワノフが安全保障会議成員として、習近平事務所と直通の関係を維持していることと類似している。

他方昨年2月ウクライナ危機の責任者で2014年に「新ウクライナ」企画などを通じて強硬策をとったスルコフ補佐官が解任された。もっとも彼に代わってウクライナ問題担当となった穏健派のドミトリー・コザク大統領府副長官の最近の発言だが、ウクライナ、とくにドンバス停戦交渉には進捗が見られない<sup>5</sup>。

またこのコロナウイルス危機は、各国同様に一種のグローバル危機であり、したがって可能性としては猖獗を極める英米などとの国際的政策協調を試みる機会でもありえたものの、欧米との関係の緊張もありこのような期待は実現されなかった。コロナ危機ほど注目を浴びなかったが、プーチン政権が当面するグローバル危機には国の変動と地球温暖化問題も見逃せない。このところロシアは暖冬に伴う北極海問題を抱えるが、昨年オンライン・バルダイ会議ではこの問題を提起した。もっともバイデン同様グローバル政治のベテランとして政治日程や議題、人物といったゲームを習熟したプーチンが、相手の十分な説得と合意といった文化の差異を超えた対話能力を取得し、発揮したかということには疑問符が付く。最近のプーチン政治にはナゴルノ・カラバフ紛争のように、よく言えばバランス、悪く言えば孤立主義のおいがぬぐえない。

国民との関係で上記の問題を体現したのが憲法改正である。ロシア連邦憲法は新憲法採択時には国民投票を予定するが、通常の改正では不要である。昨年前半のプーチン政権の政治的課題として浮上した憲法改正は、当初底流としてあったのは本人の任期が切れる2024年問題であって、プーチン周辺には2019年段階で極度に集中した大統領権限の分散によるプーチン負担軽減を目的とした節がうかがわれた<sup>6</sup>。しかし理由は判然としないが、エリツィン時代のフランス型大統領制をロシアの保守的内容に修正したうえで、しかも7

月1日の国民投票にかけた。

憲法の修正はしたがって前半のエリツイン時代のフランス型大統領制に範をとった中央集権的構造には触れることなく、むしろ後半でそれまでの自由主義的論調から「神」を入れるとか、欧米のLGBT論議を意識して婚姻を「男女の結合」と定義するとか、「ロシア語」重視とか、「領土不割譲」条項を付加するといった愛国保守的潮流へと転調したのである<sup>7</sup>。しかも3月のテレシコワ議員の提案でそれまでの大統領任期をリセットしたことでプーチンは2036年までの長期政権が可能となった。任期を4年残していたプーチンがエリツイン末期の個人的経験から熟知していた「2年間は時間を取られる継承問題」を直接提起するつもりはなかったが、憲法改正問題でのあいまいな課題設定となったことは否めない。保守的コンセンサスを憲法規範として固定化はしたものの、少なくともこの段階で後継問題を棚上げした。

たしかに昨年プーチンはそのままでは後継者となりうるタンデムを解消し、安保会議副議長に横滑りしたメドベージェフ首相のかわりにミシュースチン新首相の就任を見た。またコロナ対策でモスクワ市長ソビャーニンの人気もあった。かといってシステムの野党指導者はいずれもプーチン以上に高齢である。ましてや支持率2%のナバリヌイが、ソ連末期のエリツインのような可能性があるとは思えない。こうして憲法に規定された「国家評議会」や大統領経験者の終身上院議員といった法律は改正憲法の条項に従って年末には制定されたものの、これが具体的な将来の指導者を生み出す条件とは少なくとも今はなっていない。かといってプーチンが2036年までの長期政権への構想を具体化するような試みもまだ見せていない。

## 第二、パワーシフトの中でのプーチン戦略

プーチン政権が昨年当面した国際課題としては米ロ、米欧、中ロ関係、あるいはインドやトルコといった関係のグローバルな環境変化のなか、とくに米ロ関係が冷戦後最悪に陥った状況下で、最高指導者が直接対面する関係がコロナ危機でリモート化したことがプーチンの対外政策にも影を落とした。そのような大國間関係とも関係した重要な要因となったのはウクライナやベラルーシ、それにナゴルノ・カラバフ問題など旧ソ連諸国との関係の複雑化であった。

1) 対米関係 昨年11月に大統領選挙が予定されていた米国との関係ではトランプ政権とのデタント期待は早々と消えたが、それでも2020年を通じて混沌とした米国内政、本年はじめの土壇場までもつれ込んだ米国大統領選挙が米ロ関係だけでなくロシアの外交戦略全般に影響した。難産の末民主党のバイデン政権が本年1月20日に発足したが、2月に失効するはずだった新戦略兵器削減条約を5年延長させるということで合意した。バイデンーメドベージェフのバックチャンネルをも利用して進め、こうして27日の両首脳の間初の直接電話会談で決定された。

もっとも米ロ関係でのバイデンとの楽観主義はこれで終わる。これを超えて米ロ関係の「リセット」を図ることは双方とも消極的といえよう。これには深い歴史的理由がある。カトリック教徒であるバイデンのロシア不信は、ソ連時代やブレジンスキーなど民主党系戦略家の進言によるクリントン政権のNATO東方拡大時代にさかのぼる。子息のウクライナ疑惑を差し引いても、2011年には副大統領としてモスクワでプーチンを「魂のない」政

政治家と表現、今回の選挙中でもロシアを米国の最大の敵と公言した<sup>8</sup>。

もちろん基本にあるのはバイデン新大統領の個人的選好よりも2014年3月のクリミア併合で冷戦後最悪に陥った両国関係そのものである。哲学者アレクサンドル・ツイプコやプーチン・ブレンであったスルコフのようにプーチンが最近進めた政治外交政策の結果ロシアは東西双方から孤立し、「包囲された要塞」のような八方ふさがりという評価もある<sup>9</sup>。遠因はもちろん双方にあるが、とくにNATO東方拡大戦略にある。1996年秋クリントンは自己の再選で1000万票というポーランド系カトリック移民票により内政の要請を優先、ポーランドへの拡大を主張した。なかでもウクライナ危機は今回バイデン政権の新国務次官となったビクトリア・ヌーランドら、ネオコン系外交官がウクライナ介入を進めたが、プーチン政権でもグラジェフやスルコフ補佐官など対米強硬派の「新ウクライナ企画」によって米ロ関係は激突、対立路線が強まった。

後継のトランプ政権でもキッシンジャー系は対ロ和解を進めたものの、政府は2018年初めに核態勢見直しの公式文書を相次いで提起、中ロを敵とみなす核戦略を打ち立て、プーチンは大統領教書でこれに対抗する抑止戦略を展開し、とくに2019年は中距離核戦力全廃条約が失効するなど、冷戦終焉後最悪の米ロ関係が出現したままであり、どこまで『リセント』の機会を生かせるかが課題である。

2) 対欧関係 この米ロ不信は、欧州情勢も関与している。その結び目にあるのがNATOの戦略であって、ウクライナ危機後カトリック国ポーランドをバルト三国やウクライナをにらんだ戦略的ハブとする可能性が増した。中立国だったスウェーデンやフィンランドなども対ロ警戒感を深め、バルト海は今やNATOとロシアとの一触即発のフロントライン、「NATOの海」となっている<sup>10</sup>。欧ロ協調の象徴のはずだったカーニングラード（旧ケーニヒスベルク）がロシアのミサイル基地と化したことも双方の緊張を深めた。

EU諸国との関係で目立つのは、英国のEU離脱もあってドイツのメルケル政権との関係である。とくにトランプ政権下の米国はシェール革命の勢いをかって、ヨーロッパエネルギー市場を狙うこともあり、ノルドストリームII問題ではドイツへの厳しい姿勢を示したが、そのメルケル政権は、ロシアで抑圧されたと訴えた反政府活動家のナバリヌイを受け入れたように、欧米とロシアの関係も複雑化している。

もっとも欧州など同盟国との和解と地球温暖化対策を重視する姿勢を鮮明にしたバイデン政権の登場は、対ロ強硬姿勢自体は変えないだろうが、地球規模のレベルでの協力についてはロシアとの関係を持続することは考えられる。これは直ちに結果に結びついた。地球温暖化問題は政権が重視する北極海問題とも絡み、プーチン政権にとっても昨年バルダイ会議で重視を表明した課題でもあり、このレベルでの米ロ協調はあり得るものと思われる<sup>11</sup>。

3) 対中国安全保障協力では2019年に続いて昨年12月22日の中ロ共同巡回飛行訓練など準同盟的關係を深めている<sup>12</sup>。アジアではウクライナ危機以降のロシアと中国の戦略的な蜜月関係に大きな変化は見られない。習近平政権はいち早くコロナ危機を克服、一帯一路政策ではマスクからワクチンにいたる医療面での支援をてこにユーラシアに地歩を強めている。これは大ユーラシア・イニシアティブをすすめるロシアにとっても基本的には悪くはないし、今年は戦略的パートナーシップ関係を定めた善隣友好協力条約20周年となり、新しく両首脳が準同盟的關係をどう表現するかに関心は集まる。

もっともインドの昨年の中国との国境紛争ではロシアはインドに戦略的兵器を提供するなど、多少バランスをとってきた。上海協力機構でも、ロシアはベトナムやイランなど中国の政策にやや距離を置く国家との関係改善にむしろ傾注することで対中バランスを図ろうとする。インド、中国、ロシアの連携は 1990 年代の IMEMO とプリマコフ外交の遺産であるが、問題はこの関係が次第にいびつな不等辺三角形になる問題をロシアがどう考えているかである。

4) 昨年から今年にかけて、プーチン政権にとってもっともホットな国際問題となったのは旧ソ連地域での共和国の自立の動きである。そうでなくとも旧ソ連諸国との関係がロシア外交の最優先事項であることは周知の事実であるが、とくに危機の焦点はウクライナであった。

そのウクライナでは 2019 年 4 月の大統領選でポピュリストの俳優ウォロディミル・ゼレンスキー候補が西側重視の現職ポロシェンコを破り、同政権は、戦争疲れもあって対口和解にも当初は関心を示した。こうしたこともありプーチンは 2020 年 2 月対ウクライナ強硬派のスルコフ補佐官を解任した。しかしその後ゼレンスキーの改革も失速、新しい展望は開かれていないままである。ウクライナもナゴルノ紛争のような暴力行使は考えていないが、こうしたなか米国での強硬派ヌーランドの國務次官任命は、米国政府がこの面での対ロシア政策を変えないものと理解される<sup>13</sup>。

ウクライナ問題に加わったのが、ベラルーシ大統領選挙での不正問題であった。とくに昨年 9 月ベラルーシでのルカシェンコ長期政権の不正選挙糾弾に始まる市民革命は、もともとルカシェンコが政敵ベレゾフスキー系の大統領であったこともあり、プーチン政権はやや距離を置いた<sup>14</sup>。ロシアとベラルーシが「国家連邦」であるのは、もともとプーチンに英国に追放されるまで CIS 執行書記だったベレゾフスキーの置き土産だった。このことがプーチンとアレクサンドル・ルカシェンコとの関係の緊張まで生んできた。しかし「スリッパ革命」に外国政府の介入があったとは言えないとしても、プーチンの関与をルカシェンコ候補が求めたことが米欧とロシアの対抗を深めた。ロシアにとって緊張関係が増しているポーランドとの直接対峙も好ましいものではないことが、これらの関係の地政学的限界となる。

昨年旧ソ連共和国をめぐる欧米とロシアとの対立で、いわば「西側」の敗北をもっとも印象付けたのが、秋に起きたナゴルノ・カラバフ紛争であった。ここではアルメニア飛び地である同共和国の独立とアルメニアとの併合をめぐりソ連崩壊期以降優勢であったアルメニア側が敗北、かわって NATO メンバーでありながら反米色を強めるトルコのレジェップ・エルドアン政権の支援を受けたアゼルバイジャンのイルハム・アリエフ大統領が失地を回復した形となった。ロシアは平和維持軍を派遣したが、やや影響を失った。

この他西側の支援を受けた女性サンドゥ候補が 11 月大統領選挙を制したモルドヴァ、大統領選挙の混乱が見られたキルギスなど、ウクライナ危機以降のロシアの影響力の相対的低下を覆す事態は見られない。

5) こうした中、日ロ関係では、昨年 8 月には日ロ関係改善に向けた安倍政権が退陣を表明、9 月には菅義偉新政権がスタートした。さっそくプーチン大統領は前安倍総理との電話会談に続いて菅総理とも 9 月に電話会談を開催、それまでの日ロ関係を引き継いで関係改善を進めることを約した。「安倍政権が 2018 年 11 月のシンガポール首脳会談で明らかに

された1956年共同宣言を基礎とした関係改善への意図は、プーチン大統領側から先に菅総理に示されたという<sup>15</sup>。」27回に及んだ安倍・プーチン関係を国内で支えてきた菅首相だけにこの方針は継続されよう。

もっとも全世界的危機へといったコロナウイルス危機は日本でもロシアでも猖獗を極め沈静化する気配が見えないことがさらなる展開を妨げている。政府、地方や民間の各種交流の回路はつながっているし、専門家やビジネスでもリモートでの交流は続いているものの、直接的な人的接触が減少した危機をいかに超えるかが大きな課題となっている。なかでも2018年の日ロ相互の交流年企画に続いて、昨年から本年末までは地域・姉妹都市間の交流年となっているが、直接の訪問、交流の機会が減少している。一刻も早いコロナ危機の収束、この面での日ロ交流の拡大を期待したい。

### — 注 —

- 1 The Moscow Times, 21 December, 2020
- 2 [https://www.gazeta.ru/politics/2021/01/20\\_a\\_13448804.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2021/01/20_a_13448804.shtml)
- 3 <https://carnegie.ru/commentary/83641>、政治分析家タチアナ・スタノバヤの指摘
- 4 <https://lenta.ru/news/2021/01/16/bdn/> もっとも彼が忠実なプーチン派であることも周知の事実である。
- 5 <https://ria.ru/20210112/peregovory-1592790290.html>
- 6 下斗米伸夫『新危機の20年』朝日新聞出版、2020年、304頁。とくにドレスデンKGBの仲間で軍産部門セルゲイ・チェメゾフの役割がある。彼は大統領府長官の元日本担当外交官から儀典部門に行っていたアントン・バイノとも父が自動車産業関係者であったこともあり関係が深い。
- 7 同上、「終わりに」を参照。
- 8 <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/12/29/852987-otnosheniya-rossii-ssha>
- 9 Moskovskii Komsomolets, 27 Dek., 2020.
- 10 <https://carnegie.ru/commentary/83539>
- 11 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64261> 昨年12月ムルマンスクでも平均気温がゼロを上回ったことは研究者を驚かせたが、2020年はもっとも温暖な気候となった。
- 12 <https://www.rbc.ru/politics/22/12/2020/5fe21c099a7947220b1ed443> ちなみにシオイグは、中ソ対立時代に毛沢東らが中国領と主張したトゥヴァ共和国出身、最近プーチンは2018-19年と夏の休暇を同地で彼と過ごした。
- 13 Ria Novost, 16 January 2021, ロシアではペルソナ・ノングラータの彼女の任命はバイデン政権の明確な意思表示といわれる。ウクライナでは米国の彼女を「ウクライナ国家の母」という評者もある。
- 14 ルカシェンコやウクライナの軍産部門から2代目の大統領になったレオニード・クチマはいずれもプーチン政権発足時のCIS執行書記だったボリス・ベレゾフスキーの人脈であった。旧ソ連のテレビ局ORTを一時支配したベレゾフスキーが、その後彼を追放したプーチンとの関係で、ホドルコフスキーのユーコス事件やカラー革命にも関与した事情は下斗米『前掲書』。
- 15 『産経新聞』10月17日など。





## 第2章 2020年憲法改正の正統性 —憲法裁判所の合憲性審査と国民投票の観点から—

溝口 修平

### はじめに

ロシアで2020年に行われた憲法改正は、政治システムを大きく変更したという意味だけでなく、憲法の基底にある価値観の変容を伴うという意味でも、重要なものであった。ウラジーミル・プーチン（Владимир Путин）大統領のこれまでの任期が「リセット」され、2036年まで大統領を務めることが可能になったことは、ロシア国内でも「独裁的」だと批判された<sup>1</sup>。また、ヴェニス委員会は、国際機関の決定に対する憲法の優位性が第79条と第125条に明記されたことによって、ロシアが加盟している欧州人権条約の義務が履行されなくなることへの懸念を表明し、第79条の修正を削除することを求めた<sup>2</sup>。このように、2020年憲法改正は国内外で大きな注目を集めるものであった。

本稿は、憲法改正の内容ではなく、その改正手続きに注目して、2020年憲法改正の特徴を明らかにしようとするものである。第1節で述べるように、2020年憲法改正は、通常の改正手続きに加えて、追加的に憲法裁判所による合憲性の審査と国民投票（正式には「全ロシア投票」）が実施された。これは、憲法改正に対する正統性獲得を意図したものだと考えられるが、裏を返せば、そのような追加的な手段がなければ、憲法改正を正当化できないと政権が考えたからだとも言える。筆者は、この点に2020年憲法改正の歪みが象徴的に表れていると考える。すなわち、憲法改正の正統性獲得のために行われた憲法裁判所の合憲性審査と国民投票が、逆にその正統性を毀損しているというのがここでの主張である。

以下では、第1節でロシアにおける憲法改正手続きを概観し、続く2つの節で憲法裁判所による合憲性審査と国民投票がどのような問題を浮き彫りにしたのかを論じる。なお、憲法改正によって具体的にどのような点が変わったかは、すでに他で論じているので、そちらを参照されたい<sup>3</sup>。

### 1. 憲法改正の手続き

ロシア憲法の改正手続きは、改正の対象となる条項によって表1のように分類される。連邦構成主体の名称変更や統廃合に関わる第65条を除けば、これまでロシアで行われた憲法改正は、いずれも第3章から第8章までの統治機構に関わるものであり、今回の2020年憲法改正も同様である。したがって、この憲法規定に則れば、連邦議会上下両院の特別多数と3分の2以上の地方議会で採択されれば、この法案は成立するはずであった。

しかし、2020年憲法改正では、通常の手続きに加えて、憲法裁判所による法案の合憲性審査と国民投票が実施されることになった。国民投票については、2020年1月15日の教書演説でプーチン大統領が憲法改正を提案した際にすでに言及されていた。プーチンは、この憲法改正は「政治システムの大きな変化」を伴うものであるため、国民投票が行われ、その結果に基づいて最終的な決定がなされなければならないと述べたのである<sup>4</sup>。通常の手続きに加えて国民投票を実施したのは、主権者たる国民にこの憲法改正に関与する機会を設けることで、その正統性を確保しようとしたためだと考えられる。

表 1 ロシア憲法で規定されている憲法改正の手続き

章立て	改正手続き
第 1 章 総則	①改正提案を上下両院議員総数の 3/5 以上が支持すると、憲法議會を設置
第 2 章 権利章典	②新憲法草案を、憲法議會の 2/3 以上の賛成か、全人民投票における投票者の過半数の賛成で採択
第 3 章 - 第 8 章 統治機構	下院議員総数の 2/3、上院議員総数の 3/4、2/3 以上の地方議會での承認 ※第 65 条を除く
第 9 章 改正手続き	第 1、2 章と同じ

出典：筆者作成

同様に、憲法裁判所による合憲性審査も、この憲法改正が「法的に妥当である」という印象を国内外に示すことを意図したものだと言えよう。ただし、国民投票とは違い、憲法裁判所による審査という手続きは、プーチンが議會に提出した最初の法案には含まれておらず、法案審議途中に追加されたものである。特に、これは 3 月 10 日の下院第 2 読会でワレンチナ・テレシコワ（Валентина Терешкова）下院議員がプーチンの任期の「リセット」を提案した際に<sup>5</sup>、それを正当化する手段として持ち出された。テレシコワの提案を受けて議會に現れたプーチンは、「憲法裁判所が、この改正は憲法の原則や基本規定に反していないという決定を下す」という条件付きで、この提案を承認したのである<sup>6</sup>。憲法裁判所による合憲性審査という問題にプーチンが言及したのは、これが最初であった。このように、大統領の任期制限というルールを変更することに対する反発を未然に防ぐために、プーチンは憲法裁判所による「お墨付き」を得ようとした。

もっとも、こうした経緯自体が、クレムリンによる演出だったとみなすのが妥当であろう。つまり、当初プーチンは任期満了後に大統領を退任するつもりだったが、テレシコワによる「突然の」提案によって翻意したというのは一種の脚色であり、実際は法案の修正は最初から既定路線だった可能性が高い。なぜなら、3 月 5 日に下院第 2 読会に提出された法案において、憲法裁判所が法案の内容と手続きの合憲性について判断するという規定は、すでに追加されていたからである。つまり、テレシコワ提案より先に、任期のリセットに向けた準備は着々と進んでいた。

いずれにせよ、「政治システムの大きな変化」と「プーチンの任期のリセット」を正当化する道具として、憲法裁判所の審査と国民投票という手続きが法案に追加された。そのため、2020 年憲法改正法はやや特殊な形態を持つものとなった。この法律は、改正の内容について定めた第 1 条、国民投票について定めた第 2 条、そして改正手続きについて定めた第 3 条からなるが、施行されるタイミングが条項ごとに異なったのである。第 3 条に記された法制定プロセスを見てみよう。まず、憲法が定めるように、法案は連邦議會と地方議會で審議され、そこで成立すると、改正手続きについて定めた第 3 条のみが施行される。次に、大統領が法案第 1 条、第 2 条の合憲性について憲法裁判所に判断を求める。憲法裁判所が合憲であると判断した場合、第 2 条が施行され、国民投票が実施される。最終的に、

この投票で半数以上の票が憲法改正に賛成した場合、憲法改正は承認されたことになり、その後大統領令によって公布される。このように、憲法で定められた憲法改正の手続きに加えて、2020年憲法改正法はこの法律のみに適用される特別な手続きを定めた。

## 2. 憲法裁判所による合憲性審査

1月から始まった法案審議は、3月11日までに上下両院で可決され、すぐに地方議会でも承認された。それに引き続き、3月16日には、憲法裁判所も法案が憲法に違反していないという決定を下した<sup>7</sup>。

憲法裁判所の審査のポイントは次の2つであった。すなわち、第一に、法案に規定されている改正手続きが、憲法に合致したものかという点であり、第二に、改正される内容が憲法第1章、第2章、第9章と矛盾していないかという点である。憲法裁判所は、この2点についてどちらも憲法に違反していないという見解（以下では「憲法裁意見」と記す）を下した。

### (1) 識者による反対

憲法裁意見が公表される前日には、憲法改正法案に反対する声明が、427名の研究者、作家、ジャーナリストによって『モスクワのこだま』のウェブサイトに掲載された<sup>8</sup>。ここでは、上述した「任期のリセット」に対する反対<sup>9</sup>に加えて、憲法改正の内容が憲法第1章、第2章に記されている憲法の基本原則に反していること、そして、この憲法改正の手続きが憲法第136条に記されている手続きに違反していることが指摘された。

憲法改正の手続きに関しては、2020年憲法改正法が既存の法律に反しているという点も問題視された。1998年に制定された「ロシア連邦憲法改正の採択および施行手続きに関する連邦法」（以下、「憲法改正手続き法」とする）の第2条第2項は、関連する条文の改正ごとに、別々の憲法改正法が制定されることと定めている。しかし、2020年憲法改正法は、複数のテーマに関する改正が含まれているにもかかわらず<sup>10</sup>、1つの法律として策定され、地方の立法機関はその様々な内容について自分たちの意見を表明する機会が与えられていない。この声明は、このような理由から2020年憲法改正を「反憲法的クーデター」と非難した。

### (2) 憲法裁意見

そもそも、憲法裁判所は、憲法改正を審査する権限を有していると言えるのか。実際、以前の判決では、憲法裁判所自身が、憲法改正の審査は行わないという判断を下していた<sup>11</sup>。しかし、憲法裁意見では、第3章から第8章の改正は、内容的にも手続き的にも憲法第1章、第2章、第9章に違反してはならないため、憲法裁判所が審査を行うとした<sup>12</sup>。

それでは、憲法裁判所はどのような根拠に基づいて、2020年憲法改正法の改正手続きが憲法に違反していないという結論に達したのか。1998年の憲法改正手続き法との関係について、憲法裁判所は、今回の憲法改正法に記された改正手続きとの適合性については評価しないとしつつ、今回の法律は、憲法改正手続き法の特別法・後法にあたるため、より大きな法的効力を有するという結論を下した。憲法改正手続き法は、(1)で記した有識者の反対声明でも言及されたものであるが、それよりも、2020年憲法改正法の改正手続きの有

効性を支持した形となった。

全ロシア投票の実施についても、憲法裁判所は、憲法第1条、第3条、第32条に記されている「人民の直接的な意思表示」の一種であるとして、これを認めた。憲法起草者が人民主権の原則にしたがって、その決定の正統性を全ロシア投票に委ねることは可能であり、それは法案を採択した連邦議会や地方議会を否定することにはあたらないというのである。さらには、全ロシア投票は憲法第135条に記されている「全人民投票」とも異なるため、後者において設定されている投票が成立するための要件（有権者の過半数が投票）は適用されないというのが、憲法裁判所の見解であった。

このように、憲法裁判所は2020年憲法改正の手続きが憲法に違反するものではないという結論を下した。しかも、それは既存の法律や憲法裁判所自身の以前の判決を覆すものであった。さらに、本稿では詳細は省くが、憲法裁判所は改正内容についても、憲法の基本原則に反しないという結論に達した。憲法裁判所はこれまで、人権保護の観点から一定の役割を果たしてきたが、政治的な問題については政権と対立せずプラグマティックな対応を取ることで自律性を確保してきたと言われてきた。また、近年は特に欧州人権裁判所に対してロシアの主権を擁護する立場を強めている<sup>13</sup>。このような行動を踏まえると、憲法裁判所が2020年憲法改正法について憲法に反していないという意見を示すことは事前に予想されていた。ただし、今回の憲法裁意見では、これまでの法律や憲法裁判所自身の決定に反するような形で、憲法改正の手続きが正当化されたことは注目に値する。

### 3. 国民投票と不正疑惑

2020年4月22日に実施される予定であった国民投票は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、6月25日から7月1日の期間に延期された。上述のとおり、2020年憲法改正法ではこの投票が成立するための要件が設けられなかったが、実際には政権は投票率確保にかなり注力し、市民に投票を促すキャンペーンを積極的に展開した。また、期日前投票の手続きが簡素化されただけでなく、新型コロナウイルスの感染拡大を防ぐために、公園などの屋外でも投票が行われ、モスクワ市とニジェゴロド州では電子投票も実施された。投票終了後に中央選挙委員会が発表した公式結果では、投票率が68.0%、賛成が全体の77.9%、反対が21.3%であった<sup>14</sup>。この結果を踏まえ、7月4日に改正憲法が施行された。

ただし、投票終了直後から、この投票における大規模な不正疑惑が報じられた。2018年大統領選挙でも不正の実態を明らかにしたセルゲイ・シュピルキン（Сергей Шпилькин）は、今回の国民投票では大統領選挙を上回る大規模な不正があったと指摘した。彼の推計によると、約2200万票が「変則的な」票であり、実際の投票率は42-43%で、賛成票が65%、反対票は35%程度であった<sup>15</sup>。この結果でも、憲法改正が承認されたことには変わらないが、もしシュピルキンの推計が正しければ、非常に大規模な不正によって投票結果が改竄されていたことになる。このことは、クレムリンがそれだけ国民投票を重視していたことの証となるが、不正が暴かれれば国民投票自体の正統性は低下せざるを得ない。

それでは、どちらの数値がより実態に近いものなのか。そのことを探るために、いくつかの世論調査の結果を見てみよう。表2と表3は、それぞれレヴァダ・センターと全ロシア世論調査センターが事前に行った世論調査の結果である。どちらも「投票する」と答えた人の割合は、実際の投票率に近い数値であったが、「投票する場合、賛成」と答えた人の

割合は実際の賛成票の割合よりかなり少なかった。たとえば、3月から5月にかけて行われたレヴァダ・センターの調査では、投票に参加する場合、憲法改正に賛成すると回答した人の割合は、いずれも40%台であった。一方、全ロシア世論調査センターの結果では、4月の調査までは賛成票を投じると答えた人の割合が50%以下であったが、投票が近づくにつれてその割合は増加し、5月22日の調査では61%の人が賛成すると答えた。このように、事前の世論調査は時期によってばらつきはあるものの、総じて公式結果よりも賛成の割合は低かった。

表2 全ロシア投票に対するレヴァダ・センターの調査結果

	3月19-25日	4月24-27日	5月22-24日
きっと投票する／ 確実に投票する	54%	65%	66%
投票する場合、賛成	40%	47%	44%

出典：«Общероссийские голосование по поправкам в конституцию» Левада центр, 2 июня 2020 г. <<https://www.levada.ru/2020/06/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu-3/>>

表3 全ロシア投票に対する全ロシア世論調査センターの調査結果

	2月20日	3月11日	4月17日	5月22日
投票する／ おそらく投票する	66%	69%	66%	66%
投票する場合、賛成	43%	46%	50%	61%

出典：«Конституционные поправки: рейтинг предпочтений россиян» ВЦИОМ, 30 мая 2020 г. <<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-rossiyan>>

«Голосование по поправкам к Конституции: первый прогноз» ВЦИОМ, 22 апреля 2020 г. <<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/golosovanie-po-popravkam-k-konstituczii-pervyj-prognoz->>

レヴァダ・センターが投票期間中の6月27日から28日にかけて行った調査では、早く投票を済ませた人ほど憲法改正を支持する傾向にあるという興味深い結果が出ている。この調査では、回答者の50%が投票をする予定だと答え、22%がすでに投票したと回答した。後者（N = 352名）のうち68%は憲法改正に賛成したのに対し、前者（N = 816名）のうち憲法改正に賛成と答えたのは54%にすぎず、反対が29%、回答困難・回答拒否が17%であった<sup>16</sup>。このように、投票の時期によって憲法改正に対する態度に違いが見られるが、いずれの結果も、77.9%という公式結果の賛成率からはかなりの乖離がある。

レヴァダ・センターが投票終了後に行った調査でも、シュピルキンの推計に近い結果が出ている。この調査では、投票した者のうち、60%が賛成票を投じ、26%が反対票を投じたと回答した。また、14%はどちらに投票したかを答えることを拒否した。レフ・グトコフ（Лев Гудков）レヴァダ・センター所長は、この調査における賛成の割合が公式結果と同等になるには、回答を拒否した14%全員の票が賛成票である必要があるが、そのようなことは社会調査ではほとんどあり得ないし、投票が「公正」だったと考えている回答者が半数以下という状況ではなおさらそうであると指摘している<sup>17</sup>。憲法改正への賛成の割合

が50%を下回っていた事前の調査と比べると、確かにその割合は増えているが、この調査でもやはり公式結果ほどの賛成率とはなっていない。このように、どの世論調査でも、憲法改正に賛成する国民の割合は公式結果を大きく下回っており、世論の支持は一定程度「作り出された」ものである可能性が高いと言えるだろう。

## おわりに

本稿では、憲法改正の手続き面から、ロシアの2020年憲法改正の特徴について論じてきた。この憲法改正は、プーチン自身が述べたように、「政治システムの大きな変化」をもたらすものであった。ロシアはこれまでも憲法改正を経験してきたものの、これほど大規模な憲法改正を実施したのは今回が初めてであった。そして、そのような大幅な憲法改正が「恣意的」なものだと国民に捉えられないように、クレムリンは内容・手続き両面において細心の注意を払った。内容的には、「領土割譲の禁止」のような愛国心を刺激するものや、「年金の物価スライド制」のように社会保障の充実を掲げるものが憲法に書きこまれた。そして、手続き的には、本稿で見たように、憲法裁判所による合憲性審査と国民投票が、本来の手続きに加えて追加された。

しかし、こうした追加的な手続きが憲法改正の正統性を確保する上で十分な効果を発揮したかは疑問が残る。憲法裁判所は、今回の憲法改正法が内容的にも手続き的にも憲法に違反しないとしたが、これは、以前の判決を覆す形での審査であり、執政府に対する司法府の従属を印象付けるものとなった。また、国民投票の結果も圧倒的に憲法改正を支持するものであったが、その結果には疑問が投げかけられ、多くの国民が国民投票自体の「公正さ」を疑うこととなった。こうしたことを踏まえると、憲法改正の正統性を高めるために実施した憲法裁判所の合憲性審査や国民投票が、逆にその正統性を毀損したとも言えるのである。現政権の安定化を目的とした今回の憲法改正は、その政治争点化を避けるために内容的にも手続き的にも世論に気を使ったものとなった。しかし、むしろそれゆえに様々なところに「歪み」を生み出すことになったのである。

## 一注一

- <sup>1</sup> Вячеслав Половинко «Злой дух Конституции. Поправки в Основной закон превращают Россию в диктатуру. Объясняет юрист Илья Шаблинский» Новая газета. 14 марта 2020 г. <<https://novayagazeta.ru/articles/2020/03/14/84313-zloy-duh-konstitutsii>>
- <sup>2</sup> Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights (Strasbourg, June 18, 2020), <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)009-e)>
- <sup>3</sup> 溝口修平「ポスト・プーチン時代のロシアと憲法改正」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『ポスト・プーチンのロシアの展望』日本国際問題研究所、7-18頁、2020年；同「ロシア連邦 解説」初宿正典、辻村みよ子編『新解説 世界憲法集 第5版』三省堂、2020年、281-293頁。
- <sup>4</sup> Послание Президента Федеральному Собранию. 15 января 2020 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>>
- <sup>5</sup> 第81条の改正。大統領の任期制限は「連続2期まで」から「通算2期まで」と変更されたが、大統領経験者の憲法改正以前の任期はカウントしないという規定が設けられた。
- <sup>6</sup> «Владимир Путин выступил на пленарном заседании Государственной Думы по вопросам внесения

- поправок в Конституцию Российской Федерации» 10 марта 2020 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/62964>>
- 7 Заключение Конституционного суда Российской Федерации «о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» 16 марта 2020 г. <<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>>
  - 8 «Не допустить конституционный кризис и антиконституционный переворот. Обращение ученых, писателей и журналистов к гражданам России» 15 марта 2020 г. Эхо Москвы <<https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/>>
  - 9 この点について声明は、プーチンとメドヴェージェフのみに2期以上大統領選挙に出馬する権利を与えるような憲法改正は、法の下での平等の原則に反すると主張している。
  - 10 改正は最終的に206の条項についてなされた。
  - 11 Определение Конституционного суда Российской Федерации «по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» 17 июля 2014 г. <<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision168181.pdf>>
  - 12 Заключение Конституционного суда. СС.6-7.
  - 13 Alexei Trochev and Peter H. Solomon, “Authoritarian Constitutionalism in Putin’s Russia: A Pragmatic Constitutional Court in a Dual State,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 51, no. 3 (September 2018), pp. 201–14.
  - 14 Результаты голосования. Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. <<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>>
  - 15 Ринат Таиров «Такого масштаба манипуляций в прошлом не было»: эксперт заявил о 22 млн «аномалий» на голосовании по Конституции» Forbes.ru. 7 мая 2020 г. <<https://www.forbes.ru/obshchestvo/404269-takogo-masshtaba-manipulyaciy-v-proshlom-ne-bylo-ekspert-zayavil-o-22-mln>>
  - 16 また、この調査では、憲法改正に賛成の人のうち、89%が大統領任期に関する改正にも賛成し、憲法改正に反対の人のうち、88%が大統領任期に関する改正に反対であった。このように、任期の問題は有権者の投票行動を決定する上で重要な役割を果たした。(«Общероссийские голосование по поправкам в конституцию» Левада центр, 2 июля 2020 г. <<https://www.levada.ru/2020/07/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu-4/>>)
  - 17 Лев Гудков «Кто и как голосовал за поправки в конституцию: завершающий опрос» Левада центр, 7 август 2020 г. <<https://www.levada.ru/2020/08/07/kto-i-kak-golosoval-za-popravki-v-konstitutsiyu-zavershayushhij-opros/>>

本稿に記載した URL はすべて、2021年2月18日にアクセス確認済みである。





## 第3章 コロナ禍のロシア地域の最新情勢 —高まる地域への注目とその重要性—

中馬 瑞貴

### はじめに

2020年のロシア地域<sup>1</sup>はコロナ以外にも注目すべき話題が目白押しであった。2020年1月、任期満了前に「信用失墜」を理由に解任されたチュヴァシ共和国の首長が解任を命じる大統領令について最高裁判所に不服申し立てをするという異例の事態が起きた。2020年4月には北極圏に位置するネネツ自治管区で、隣接するアルハンゲリスク州との合併を進めようとした地元政府に対して住民が強く反発。住民の抗議を受けてすぐに合併の話は帳消しになったものの、住民の不満は収まらず、2020年7月1日に行われた憲法改正のための国民投票にまで影響を及ぼした。そして国民投票から約1週間後の7月9日には極東のハバロフスクで現職知事が殺人容疑で逮捕されるという前代未聞の事件が発生。これに対して地元市民は元知事を擁護する姿勢を明確にし、連邦政府に対する不満のデモが何カ月も継続した。

このように個別の地域情勢が揺らぐ一方で、2020年9月に行われた統一地方選挙では、各地域の首長<sup>2</sup>選挙で現職首長および首長代行が勝利し、地域議会選挙でも与党「統一ロシア」がほぼ全域で勝利を確実にした。今回の選挙は2021年に予定されている連邦下院選挙の前哨戦として注目されていたものの、大きな波乱が起きることはなく、無風の結果となった。ただし、今回当選した地域首長のうち過半数は与党「統一ロシア」ではなく、無所属の候補として当選を果たしている。首長選挙に無所属で出馬するには各地域の法律で規定する必要があるのだが、わざわざ今回の選挙のために法律を修正した地域が多数あった<sup>3</sup>。

2000年の大統領就任以来、プーチン大統領は中央と地方の関係を中央集権化するための制度改革を積極的にすすめてきた。特に地域の安定を保障すべき地域首長のポストについてはできる限り政権に従順かつ有能な人物を就任させようと、一時は地域住民による公選制ではなく、「大統領による任命制」<sup>4</sup>を導入していた。そして、再び導入された公選制も大統領や与党「統一ロシア」の影響力が候補者の擁立に大きく影響を与える制度設計がなされており、かつての公選制と比べると明らかに政権に従順な人物を地域首長に就任させやすくなっている<sup>5</sup>。しかし、そうしたプーチン政権の思惑とは裏腹に、未だに一部地域では情勢が不安定化している。一方で多くの地域首長は連邦政府に従順かつそれなりの能力を持った人々に代わりつつある。そして彼らは形式的にはあるものの地域住民の支持も獲得しているのである。ロシアで高まる地域への注目と重要性に注目しながら、ロシア地域の最新情勢について考察したい。

### 1. 揺れる地域情勢

#### (1) 共産党知事、自然災害に敗北

ロシアのシベリアに位置するイルクーツク州は頻繁に知事が交代してきた地域の1つで、特に2000年以降は交代が顕著であり、誰一人として5年の任期を全うできていない<sup>6</sup>。

政治的に不安定な地域の象徴とも言えるイルクーツクで、2015年9月には統一ロシア所属の現職知事が敗北し、共産党知事が勝利するという波乱が起きた。2012年に地域首長の公選制が復活して以来、現職ないしは大統領によって事前に任命された首長代行が着実に勝利を手にしてきたにもかかわらず、イルクーツク州では、1990年代から共産党を率いてきた州の有力政治家、セルゲイ・レフチェンコ（Sergey LEVCHENKO）が1回目の投票で37.22%を獲得し、現職のセルゲイ・エロシチェンコ（Sergey YEROSHCHENKO）の29.17%を超え、決選投票の末に、勝利を取めたのである。

野党知事ということでレフチェンコは就任直後から地元メディアの強い批判にさらされ、スキャンダルも頻発していた。しかし、その一方で積極的な投資誘致政策を行い、州の社会・経済発展に尽力した。2017年11月には日本を訪れ、投資プレゼンテーションを実施している<sup>7</sup>。そして2018年9月の統一地方選挙では2015年のイルクーツク州での波乱を再現するかのようになり、一部地域で野党候補が勝利するという結果になった<sup>8</sup>。プーチン政権や統一ロシアへの批判が強まっていることから、2020年に予定されている知事選挙および州議会選挙でレフチェンコおよび共産党が勝利する可能性は高く、レフチェンコ自身、2期目の出馬に意欲を示していた<sup>9</sup>。

しかし、2019年12月にレフチェンコは任期満了を待たずして辞任を表明した<sup>10</sup>。その背景には、同年夏に起きた自然災害が大きく影響していた。イルクーツク州では2019年6月末の大雨によって洪水が発生し、100以上の自治体が浸水被害に見舞われた。住民25人が死亡し、38,000人以上が被災するという大規模な被害は、プーチン大統領が3度も被災地を訪れるほど深刻であった。一方、史上稀に見る自然災害に対して州政府の対応が遅れ、レフチェンコ知事は連邦政府およびメディアの強い批判を受けたのである。大統領と知事との間でどのようなやり取りがなされたのか明らかではない。いずれにせよ、こうした状況を受けてレフチェンコ知事には、本人の希望により知事を辞任すると書かれた大統領令が署名された<sup>11</sup>。

レフチェンコの後任には、イーゴリ・コブゼフ（Igor KOBZEV）元連邦非常事態省次官が任命された。ヴォロネジ市出身で同市およびモスクワでキャリアを積んだコブゼフはイルクーツクとは縁もゆかりもない。しかし、ここしばらく洪水や山火事といった自然災害に見舞われその対応が後手に回ってしまった同州の危機管理体制を見直すには適任と考えられたようである。

## (2) 大統領への不服申し立て

2020年1月29日、「信用失墜」を理由にミハイル・イグナチエフ（Mikhail IGNATYEV）チュヴァシ共和国首長が解任された<sup>12</sup>。大統領が首長を解任する場合、必ずしも本人の意思ではない場合であっても、形式的・表向きには「本人の希望により」という理由を付けた大統領令に署名されることが一般的である。一方で「信用失墜」を理由に解任されるケースというのは稀であり、最近では2016年のニキータ・ベールィフ（Nikita BELYKH）キーロフ州知事や2017年のアレクサンドル・ソロヴィヨフ（Aleksandr SOLOVYOV）ウドムルト共和国首長が当該理由で解任された<sup>13</sup>。彼らはいずれも収賄容疑が解任の根本的理由にあった。イグナチエフが解任された根本的な理由は何か。2020年1月18日、「ロシアとチュヴァシの印刷の日」（День российской и чувашской печати）を祝う式典でイグナチエフは「当局

を批判するジャーナリストを『ぶちのめすべき (надо мочить)』と品のない言葉を使って発言した<sup>14</sup>ことが多くのメディアから批判的に報道された。またその数日後、1月23日には、イグナチエフが非常事態省の役人に対して、共和国に納入された新しい消防車の鍵を渡す際、ジャンプして取るように強要している動画がインターネット上に流出した。イグナチエフは当初、どちらのケースも反対勢力による陰謀だとして事実を否定したものの、非常事態省や自身が所属する統一ロシアの上層部から痛烈な批判を浴び、1月28日には統一ロシアを離党させられ、翌29日には首長辞任を言い渡された。

しばらくは沈黙していたイグナチエフだったが、5月20日に連邦最高裁判所に対して、1月29日付の大統領令に対する不服を申し立てた<sup>15</sup>。地域首長が大統領令を違法だと訴え、政権に反旗を翻すというのは昨今では異例の事態であった。これを受けて最高裁判所はイグナチエフの主張に対する検討会議を6月30日に行うことを決めた。しかし、イグナチエフは5月27日に両側性肺炎でサンクトペテルブルクの病院に入院した。イグナチエフは2019年夏に脳卒中で入院し、すでに2020年2月と5月上旬には同じ病院で治療を受けていたことも明らかになった。そして不運なことに、検討会議を1週間後に控えた6月23日に新型コロナで死亡した。イグナチエフの死亡に事件性などは疑われていない。

一方で、闘病生活を送っていたイグナチエフが大統領令に対する不服申し立てなどという大事を自ら思いつき、単独で行動することが可能であったのか。国内の専門家のあいだでは、イグナチエフの背景に前任のニコライ・フョードロフ (Nikolai FYODOROV) がいたのではないかとの憶測を呼んでいる。フョードロフ・チュヴァシ共和国大統領は1993年にエリツインの議会に対する攻撃を強く批判する形で連邦司法大臣を自ら辞任し、1994年に共和国大統領に就任した。連邦政府にとって厄介な地域ボスであったことは間違いないが、一方で、共和国大統領を2010年に辞任した後、2012年には連邦農業大臣に就任し、大臣辞任後は連邦上院で第一副議長を務めていた。厄介者ではありながら、政権ともうまく関係を築いていた。

フョードロフはイグナチエフの死について「未来に希望を持ち、大胆な計画を立て、自信をもって明日を見つめていた時にこの世を去ることは、大きな悲劇であり、損失である。その勇気、不屈の精神、忍耐を称える」と語った<sup>16</sup>。実はフョードロフは共和国大統領だった2000年にプーチン大統領主導で進めていた連邦制度改革に伴う法改正について、憲法裁判所に対して憲法違反であるという訴えを出したことがある。しかし、一部の専門家が述べている通り、1990年代や2000年代初期と現在では時代が違う。かつては大臣や地域首長が公然と大統領を批判し、それでも安定したポストが保障されていた<sup>17</sup>。

### (3) マトリョーシカ型地域の合併

2020年4月2日、ロシア北極圏に位置するアルハンゲリスク州でイーゴリ・オルロフ (Igor ORLOV) 知事が辞任を表明し、隣接するネネツ自治管区のアレクサンドル・ツイブリスキー (Alexander TSYBULSKY) 知事がアルハンゲリスク州知事代行に就任した<sup>18</sup>。ツイブリスキーの後任には、ユーリー・ベズドウドヌイ (Yury BEZDUDNY) 同自治管区副知事が就任した<sup>19</sup>。

アルハンゲリスク州とネネツ自治管区は行政・経済的に独立した別の地域であるが、同時に、ネネツ自治管区がアルハンゲリスク州の一部を構成している、いわゆる「マトリョー

シカ型」と呼ばれる関係にある<sup>20</sup>。かつてこのような地域はいくつも存在していたが、その多くは2000年代後半に合併して1つの構成主体となった（表1参照）。現在同じような構造を持つのは他に、チュメニ州とヤマロ・ネネツ自治管区およびハンティ・マンシ自治管区だけに留まる。

表1 過去の連邦構成主体の合併事例

時期	現構成主体	旧構成主体	
2005年12月	ペルミ地方	ペルミ州	+ コミ・ペルミヤーク自治管区
2007年1月	クラスノヤルスク地方	クラスノヤルスク地方	+ タイムイル自治管区 + エヴェンキ自治管区
2007年7月	カムチャツカ地方	カムチャツカ州	+ コリヤーク自治管区
2008年1月	イルクーツク州	イルクーツク州	+ ウスチ・オルダ・ブリヤート自治管区
2008年3月	ザバイカル地方	チタ州	+ アガ・ブリヤート自治管区

2020年5月13日、ツイブリスキーとベズドゥドヌイ両知事代行は、両地域を合併し、単一の構成主体にするためのMOUに調印した<sup>21</sup>。必要な手続きを開始し、年内には住民投票を行うと発表したのである。突然の発表であったが、連邦政府は両地域政府の意向を支持した。そもそも連邦政府主導で進められた4月の人事異動が合併のための準備だったとも考えられた。しかし、両地域の住民は納得せず、抗議運動がすぐに拡大した。コロナ禍で集会等が禁止される中、ネネツ自治管区の中心都市ナリヤン・マルでは、2メートルというソーシャルディスタンスを維持しながら8キロメートルに及ぶ「人間の鎖」が結ばれた<sup>22</sup>。住民の反発を受けて、わずか2週間後の5月26日、当初は両地域合併のための地域議会公聴会が予定されていたが、当日の朝に中止が発表され、両政府は合併手続きについて無期限の延長を発表した<sup>23</sup>。翌27日には「統一ロシア」ネネツ自治管区支部の会合が開かれ、両知事とトゥルチャク党幹事長が出席し、住民に何の説明もせずに両地域の合併を進めようとしたことを謝罪した<sup>24</sup>。

両地域の合併が提案された背景には経済的な理由が大きいと考えられている。財政赤字の続くアルハンゲリスク州に資源豊富なネネツ自治管区の税収を注入することで財政の健全化を図るということだ。ネネツ自治管区は石油ガスが豊富な一方で極端に人口が少ないため、国内有数の豊かな地域なのである。しかし、税収のほとんどを資源に依存しており、自治管区の財政が国際市場の石油価格に依存することが問題視されていた。産業多角化が進むアルハンゲリスク州と合併することで、こちらも資源依存の問題が解消されることが期待されたのである。ツイブリスキー知事は「アルハンゲリスク州には産業ポテンシャルがあり、ネネツ自治管区は北極海航路への窓口として戦略的に重要な位置づけにある。また、ネネツ自治管区には天然資源があり、アルハンゲリスク州には技術および学術研究のポテンシャルがある。これらの強みを合わせることで、両地域の発展に向けた経済的な刺激を与えることが可能である」と指摘している<sup>25</sup>。

しかし、1993年の憲法制定に際して、アルハンゲリスク州から独立した行政区画となったネネツ自治管区の住民は以来約30年にわたって独自のステータスを維持してきた。人口は連邦構成主体の中で最も少ないにもかかわらず、豊富な資源による税収のおかげで生活水準は高く、豊かな暮らしをしてきている。一方、ネネツ自治管区とアルハンゲリスク州

は隣接しながら隔離されており、自動車道路も鉄道もつながっていない。より貧しい地域であるアルハンゲリスク州と合併すれば多くを州の住民とシェアしなければならない。あらゆる危機も単独で乗り越えてきたという自負があるネネツの住民にとっては、行政府が懸念する今般の自治管区経済の危機的状況を合併ではなく、これまでのように自分たちだけで乗り越えることができるという思いが強かったのだと考えられる<sup>26</sup>。

#### (4) 憲法改正のための国民投票

2020年7月1日、ロシアでは憲法改正に関する国民投票が行われた。連邦全体で見ると投票率67.97%、支持率77.92%と、当初の予想よりも高い結果となった。しかし地域別に見ると投票率、支持率ともに低い地域も数多くみられた。表2からわかる通り、特にネネツ自治管区では投票率を加味した絶対賛成票率（有権者に対する賛成票の比率）が最も低く、単純な賛成票率を見ても唯一、半数を下回る結果となった。野党知事が率いるハバロフスクやイルクーツクでも投票率・支持率ともにワースト5に入る低さであった。その他、北方、シベリア、極東など、ロシアの経済発展の中心である欧州部から離れた遠隔地であり、これらの地域では経済発展の遅れなどによる政権への不満が強く、投票率（44 - 45%）、賛成率（60%台前半）が低くなったと考えられている。

憲法改正の論点として、特にプーチン大統領の今後の任期に注目が集まったが、実際にはいくつもの論点があった。中でもロシア地域にとって重要だったのが「国家評議会（Государственный совет）」の位置づけである。2000年9月1日に連邦大統領令<sup>27</sup>によって設置された国家評議会は、連邦大統領が議長を務め、全連邦構成主体の首長がメンバーを構成する。国の重要課題、特に中央と地方の関係に関する事項について議論し、提言などを行う大統領の諮問機関であった。2012年以降、連邦議会両院議長、連邦政府議長（＝首相）、大統領府幹部および大統領が選ぶ代表もメンバーを構成することが可能となり、その規模は拡大していた。

今回の憲法改正により、国家評議会については「公権力機関の調和のとれた運営および協力の保障、ならびにロシア連邦の内外政策の基本方針および国家の社会経済的発展の優先方針を決定するためにロシア連邦国家評議会を編成する。ロシア連邦国家評議会の地位は連邦法によって定める」と憲法で規定された<sup>28</sup>。これによって、内政に特化していた国家評議会の役割が外交・安全保障にも及ぶことになり、権限が強化・拡大された。そして、実際、2020年12月8日には国家評議会に関する新しい連邦法が制定された<sup>29</sup>。構成メンバーについては連邦大統領が議長を務め、両議会議員、連邦管区大統領全権代表、地域首長、連邦下院会派リーダーがメンバーとなる。また、これまで同様、大統領の決定に基づいて首長経験者やその他の公的活動で豊富な経験を持つ人がメンバーに含まれる可能性もある。効率的に問題の解決を図るため、8人のメンバーから成る幹部会も組織される<sup>30</sup>。個別の問題に対応するために国家評議会の中には委員会（Commission）が設置されることになった。

国家評議会が設置される以前、地域首長は自動的に連邦上院のメンバーとなり、国政に直接関与していたが、このEx-officio権限ははく奪された。その代わりとして国家評議会が設立され、地域首長の連邦の政治過程への影響力を削ぐ一方で不満を最小限に抑えるための補てんだったわけである。それが、今回の国家評議会の強化・拡大により、地域首長

が再び、連邦の政治過程に関われる度合いが深まったと言えるのである。

**表 2 憲法改正に関する全ロシア投票の連邦構成主体別データ（絶対賛成票率の降順に整列）**

	連邦構成主体	有権者数 (人)	投票率 (%)	賛成票率 (%)	絶対賛成票率 (%)
1	チェチェン共和国	766,351	95.14	97.92	93.03
2	トゥヴァ共和国	195,623	92.80	96.79	89.81
3	バシコルトスタン共和国	3,042,183	90.83	88.68	80.49
4	ダゲスタン共和国	1,688,207	89.99	89.19	80.13
5	ケメロヴォ州	1,973,566	88.46	87.29	77.13
6	ブリヤンスク州	978,141	89.36	85.81	76.65
7	クラスノダル地方	4,234,991	85.56	88.92	76.01
8	クリミア共和国	1,501,047	81.75	90.07	73.60
9	ヤマロ・ネネツ自治管区	368,727	80.76	89.16	71.93
10	カラチャイ・チェルケス共和国	295,679	84.22	84.80	71.42
(中略)					
77	アルハンゲリスク州	894,320	50.58	65.78	33.26
78	カレリア共和国	518,910	46.07	70.46	32.45
79	サハ（ヤクーチア）共和国	631,206	55.56	58.34	32.39
80	ノヴォシビルスク州	2,164,441	47.79	67.58	32.29
81	バイコヌル市（カザフスタン）	13,742	50.11	62.27	31.20
82	トムスク州	771,907	44.57	64.86	28.90
83	イルクーツク州	1,866,073	44.18	64.28	28.39
84	ムルマンスク州	580,099	45.15	62.54	28.23
85	ハバロフスク地方	985,430	44.24	62.28	27.54
86	カムチャッカ地方	240,670	44.08	61.76	27.21
87	ネネツ自治管区	37,490	58.36	43.78	25.52
	全国	109,190,337	67.97	77.92	52.89

(出典) 上野俊彦「ロシア憲法修正に関する全ロシア投票をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』2020年9-10月号より抜粋。

#### (5) ハバロフスク地方の知事逮捕劇

2020年7月9日早朝、セルゲイ・フルガル（Sergei FURGAL）ハバロフスク地方知事が自宅前で逮捕された。現職知事の逮捕は昨今のロシアでは珍しくないものの、「殺人・殺人未遂容疑」は前代未聞であり、ロシア中に衝撃が走った。モスクワに移送されたフルガルは2カ月の拘留を言い渡されたが、その後も拘留期間が延長され、2020年11月25日にその期間は2021年3月まで延期された。フルガルは自身に対する刑事訴訟を政治的なものと主張し、容疑は全面的に否認している。

1970年、ハバロフスクに隣接するアムール州で生まれたフルガルは、地元の医科大学を卒業後、医療に従事していた。1999年以降は、副業としていたビジネスに本格的に着手

するようになり、ハバロフスクに拠点を移した。2005年に自由民主党に入党し、ハバロフスク地方議会議員に当選したのを皮切りに政治の道へと進み、2007年12月には連邦下院議員に当選。以来、2011年と2016年にも連邦下院で再選を果たした。自由民主党推薦で2013年9月にハバロフスク知事選挙に出馬したフルガルであったが、当時現職のヴァチェスラフ・シポルト（Vyacheslav SHPORT）に敗れた。これが2018年9月の知事選挙では状況が一変。1回目の投票で35.81%の支持を得ると、僅差でシポルト（35.62%）に勝利。2週間後の決選投票では69.57%と大差をつけて勝利したのである<sup>31</sup>。野党候補の知事就任は連邦政府から歓迎されるものではなかったが、地元住民の信頼は着実に深めていた。それを示すかのように、知事選から1年後の2019年9月に行われたハバロフスク地方議会および2大都市ハバロフスクとコムソモリスク・ナ・アムール市の市議会選挙で自由民主党が圧勝したのである<sup>32</sup>。

そのため、突然のフルガルの逮捕に地元住民は大きく反発した。7月11日に地方政府庁舎に隣接するレーニン広場で大規模な集会が行われ、4万人以上が参加した。抗議運動は製造業の中心地であるコムソモリスク・ナ・アムールやアムールスクなど地方全域に拡大し、翌日まで続いた。集会の参加者はフルガルの逮捕に反発するだけでなく、2018年12月に極東連邦管区の拠点がハバロフスクからウラジオストクに移管されたこと<sup>33</sup>に対する不満や今になって古い事件を掘り起こした連邦当局への不信感、さらに2019年3月に拘束されたヴィクトル・イシャエフ（Viktor ISHAYEV）元ハバロフスク地方知事の保釈要求など、スローガンは多岐にわたっていた。ハバロフスクのデモは、規模を縮小しつつ、年末までほぼ毎日のように続けられていたが、2021年1月2日、ハバロフスク政府は住民によるデモが終了したことを宣言した<sup>34</sup>。

フルガルは逮捕から11日後の2020年7月20日に解任された<sup>35</sup>。逮捕から解任まで時間を要したのは、予想以上の地元の反発を受けて政権が後継者選びに苦慮したことを意味する。ハバロフスク空港社長、極東連邦管区副全権代表、ハバロフスク地方副知事など、複数の候補者の名が挙がっていたが、プーチン大統領はフルガルと同じ自由民主党出身のミハイル・デグチャリョフ（Mikhail DEGTARYOV）を知事代行に任命した。デグチャリョフを任命した理由について、ペスコフ連邦大統領報道官は、報道陣から地元住民の意見を考慮した結果かと聞かれると、「当然」と答え、デグチャリョフが「連邦下院での職務から豊富な立法活動の経験を持っており、政治経験も豊富である。さらに自由民主党での政党活動でもよく知られており、実践的な経験も積んでいる」と指摘し、「こうした素質については、自由民主党のジリノフスキー党首に認められている」ことを強調した<sup>36</sup>。フルガル逮捕に強く反発していたジリノフスキー自由民主党党首の強い推薦を受けてデグチャリョフが任命されたと考えられる。

## 2. 無風の2020年首長選挙

### (1) 選挙結果

前述のとおり、一部地域で政権に対する風当たりが強い中、2020年9月13日には統一地方選挙が行われ、18地域で首長の直接選挙が行われた。うち9地域では現職首長、残りの9地域では前任首長の辞職に伴って大統領に任命された首長代行が出馬した。一部専門家の間では、イルクーツク州、アルハンゲリリスク州など政権に批判的な声が強いと考えら



れる地域では現職が苦戦を強いられ、決選投票にもつれ込む可能性があるとして予想されていた<sup>37</sup>。しかし、共産党の候補者が7地域で登録無効になるなど、各地で有力な対立候補が出馬できずに決選投票にもつれ込む地域はなく、全ての地域で現職の首長または首長代行が勝利した。

今回の首長選挙で最大の得票率を獲得したのは、セヴァストポリ市のミハイル・ラズヴォジャエフ（Mikhail RAZVOZHAYEV）であった（得票率 85.72%、以下同）。また、3期目となるレニングラード州のアレクサンドル・ドロズデンコ（Aleksandr DROZDENKO）（83.61%）、タタリスタン共和国のルスタム・ミンニハノフ（Rustam MINNIKHANOV）（83.27%）も安定した支持で再選を果たした。さらに2期目の再選を果たしたクラスノダル地方のヴェニアミン・コンドラチエフ（Veniamin KONDRATYEV）（82.97%）や初当選となるユダヤ自治州のロスチスラフ・ゴリドシュテイン（Rostislav GOLDSHTEIN）（82.50%）とカムチャッカ地方のヴラジーミル・ソロドフ（Vladimir SOLODOV）（80.51%）も80%を超える圧倒的な支持を獲得した。そして苦戦が予想されたアルハンゲリスク州のツイブリスキー（69.63%）やイルクーツク州のイーゴリ・コブゼフ（Igor KOBZEV）（60.79%）も、2位となった対立候補の得票がほかの地域と比べて高かったものの、十分な支持を獲得した。最も低い得票率であったスモレンスク州のアレクセイ・オストロフスキー（Aleksey OSTROVSKY）（56.54%）を除くと全員が60%以上と全体的に高い得票率で現職が勝利する結果となった（表3参照）。

また、ネネツ自治管区とハンティ・マンシ自治管区では、自治管区議会議員による間接選挙で首長の選出が行われた。前者ではベズドウドヌイが正式に知事に選ばれ、後者では、現在、唯一の女性知事である現職のナタリヤ・コマロヴァ（Natalya KOMAROVA）知事が再選した。

表3 2020年連邦構成主体首長選挙の結果一覧

	地域名	当選者（所属）（前職）／ 第2位となった候補者（所属）	得票率	投票率
1	コミ共和国	ヴラジーミル・ウイバ（無所属） （2020年4月－代行、連邦保健省次官） アンドレイ・ニキーチン（自由民主党）	73.16% 10.84%	30.93%
2	タタリスタン共和国	ルスタム・ミンニハノフ（統一ロシア） （2010年3月－現職） アリミル・ミヘエフ（公正ロシア）	83.27% 4.93%	78.78%
3	チュヴァシ共和国	オレグ・ニコラエフ（無所属） （2020年1月－代行、下院議員） アレクサンドル・アンドレーフ（共産党）	75.61% 10.29%	55.36%
4	カムチャッカ地方	ヴラジーミル・ソロドフ（無所属） （2020年4月－代行、サハ共和国政府議長） ヴァレリー・カラシニコフ（自由民主党）	80.51% 6.70%	37.15%
5	クラスノダル地方	ヴェニアミン・コンドラチエフ（無所属） （2015年9月－現職） アレクサンドル・サフロノフ（共産党）	82.97% 8.21%	70.29%

	地域名	当選者（所属）（前職）／ 第2位となった候補者（所属）	得票率	投票率
6	ペルミ地方	ドミトリー・マホニン（無所属） （2020年2月－代行、連邦認証局局长） クセーニャ・アイタコヴァ（共産党）	75.69% 13.63%	35.75%
7	アルハンゲリ斯克州	アレクサンドル・ツイプリスキー（統一ロシア） （2020年4月－代行、ネネツ自治管区知事） イリーナ・チルコヴァ（公正ロシア）	69.63% 16.92%	32.64%
8	ブリャンスク州	アレクサンドル・ボゴマス（統一ロシア） （2015年9月－現職） アンドレイ・アルヒツキー（共産党）	71.70% 10.09%	57.43%
9	イルクーツク州	イーゴリ・コブゼフ（無所属） （2019年12月－代行、連邦非常事態省次官） ミハイル・シチャポフ（共産党）	60.79% 25.50%	32.60%
10	カルーガ州	ヴラジスラフ・シャプシャ（統一ロシア） （2020年2月－代行、オブニンスク市長） ニコライ・ヤシキン（共産党）	71.19% 9.93%	35.58%
11	コストロマ州	セルゲイ・シトニコフ（統一ロシア） （2012年－現職） ヴァレリー・イジツキー（共産党）	64.65% 16.30%	31.98%
12	レニングラード州	アレクサンドル・ドロズデンコ（統一ロシア） （2012年5月－現職） アンドレイ・レベジェフ（自由民主党）	83.61% 7.31%	51.52%
13	ペンザ州	イヴァン・ペロゼルツェフ（統一ロシア） （2015年9月－現職） オレグ・シャリャピン（共産党）	78.72% 8.46%	56.64%
14	ロストフ州	ヴァシーリー・ゴルベフ（統一ロシア） （2010年－現職） エヴゲニー・ベッソノフ（共産党）	65.53% 17.63%	46.55%
15	スモレンスク州	アレクセイ・オストロフスキー（自由民主党） （2012年4月－現職） アンドレイ・ミトロファネンコフ（共産党）	56.54% 25.80%	27.40%
16	タンボフ州	アレクサンドル・ニキチン（統一ロシア） （2015年9月－現職） アンドレイ・ジトコフ（共産党）	79.30% 8.72%	64.11%
17	セヴァストポリ市	ミハイル・ラズヴォジャエフ（統一ロシア） （2019年7月－代行、「全ロシア国民戦線」事務局 局長） イリヤ・ジュラヴレフ（自由民主党）	85.72% 4.95%	48.28%
18	ユダヤ自治州	ロスチスラフ・ゴリドシュテイン（統一ロシア） （2019年12月－代行、連邦上院メンバー） ヴラジーミル・ドゥディン（公正ロシア）	82.50% 7.07%	73.20%

	地域名	当選者（所属）（前職）／ 第2位となった候補者（所属）	得票率	投票率
19	ネネツ自治管区	ユーリー・ベズドウドヌイ（統一ロシア） （2020年4月－代行、同自治管区副知事）		
20	ハンティ・マンシ自治管区	ナタリヤ・コマロヴァ（統一ロシア） （2010年3月－現職）		

（出典）コムルサントで発表されているデータを基に筆者作成。

## （2）連邦下院選挙に向けた準備

今回の統一地方選挙は2021年9月に行われる予定の連邦下院選挙のリハーサルと見られていた。結果を見る限り、連邦下院選挙でも統一ロシアが過半数を維持することはほぼ確実と考えられる。一方で自由民主党や共産党がここ数年の統一地方選挙で議席や得票率を伸ばしてきており、下院の議席を増やす可能性は高い。同じく議会政党である公正ロシアは得票や議席を伸ばしておらず、むしろ多くの地域で支持が落ち込んでいるため、下院の議席を維持できるかどうかについて多くの専門家が疑問視している。そして公正ロシアに代わって、新しい中小規模の政党が下院で議席を獲得する可能性も否定できない<sup>38</sup>。ただ、新しい政党の台頭は統一ロシアよりも共産党や自由民主党の議席を奪う可能性があり、必ずしも現政権に脅威とはならないだろう。また、電子投票や複数投票日の制度を常態化することによって、高い投票率や動員を確保できると、各政党の対応が変わる可能性はある。

統一ロシアの得票に影響するのは野党に対する支持率だけではない。むしろより重要となるのが、各地域における現職首長への支持だ。ここ数年、連邦政府は統一地方選挙を政権に有利な形で進めるために、再選が危ぶまれる首長については事前に交代させることで、選挙での敗北を回避してきた。そのための準備がうまくいかなかったことで波乱となったのが2018年の統一地方選挙であった。この教訓を得て、2019年と2020年の統一地方選挙では十分な対策がとられ、2018年の過ちが繰り返されることはなかった。2021年は連邦下院選挙と首長選挙が同時開催となるため、連邦政府は地域首長に対する住民の支持や信頼にこれまで以上に敏感になり、より入念な対策がとられることになるだろう。統一地方選挙後、早速そのような動きが起きている。

2020年9月17日、歴代最長の地域首長在任記録を誇るエヴゲニー・サフチェンコ（Yevgeny SAVCHENKO）ベルゴロド州知事が辞任を表明した<sup>39</sup>。1993年10月にエリツィン大統領（当時）によって州行政長官に任命されて以来、27年間、ベルゴロド州を統治してきた。再選を重ねるたびに辞任の可能性も示唆されてきたサフチェンコだが、2022年まで残り2年の任期を残して、とうとう知事生命に自ら幕を閉じた。サフチェンコはベルゴロド州の行政から手を引く一方で同州代表の連邦上院メンバーに就任した。ところが、サフチェンコの後任選びが難航した。サフチェンコが辞任を表明した日、2019年2月に新設された廃棄物処理システムの改革を担う公社「ロシア環境オペレーター」の社長に就任し、同年11月まで在任していたデニス・ブツァエフ（Denis BUTSAYEV）が州の第一副知事に就任した。第一副知事と言えば、事実上州政府のナンバー2であり、知事代行に任命されるための人事とされていた。しかし、サフチェンコの退任から1カ月経ってもブツァエフを知事代行に任命する正式な大統領令は署名されなかった。そして11月18日によりやく署名

された大統領令では、スタヴロポリ地方で政府副議長を務めていたヴャチェスラフ・グラトコフ（Vyacheslav GLADKOV）が正式な知事代行に就任した<sup>40</sup>。一方、ブツァエフは同日、第一副知事を解任され、11月20日に古巣「ロシア環境オペレーター」社長に復帰した<sup>41</sup>。

そして10月5日には北カフカスの多民族共和国ダゲスタンでヴラジーミル・ヴァシリエフ（Vladimir VASILYEV）首長が辞任し、大統領顧問に就任した<sup>42</sup>。ヴァシリエフは2017年10月に同共和国としては初めて、共和国の主要民族（アヴァール人、ダルギン人、クムイク人）以外の出自の首長として就任した<sup>43</sup>。ヴァシリエフの辞任の理由については71歳という高齢が挙げられている。ヴァシリエフの後任にはスタヴロポリ地方代表の連邦上院メンバーであるセルゲイ・メリコフ（Sergey MELIKOV）が就任した。メリコフは2016年まで北カフカス連邦管区の大統領全権代表を務め、2016 - 2019年は連邦国家親衛隊軍局の第一副長官を務めていた。プーチン大統領はメリコフとのオンライン会談で共和国の犯罪防止に努めるよう強調した<sup>44</sup>。

さらに11月18日、モルドヴィア共和国のヴラジーミル・ヴォルコフ（Vladimir VOLKOV）首長が辞任を発表し、同日夕方に大統領が辞任を受け入れ、後任の代行を任命した<sup>45</sup>。ヴォルコフは1990年代から長期政権を築いてきたニコライ・メルクシキン（Nikolai MERKUSHKIN）首長の右腕として1995年10月から共和国政府議長（＝首相）を務め、2012年5月に辞任を表明したメルクシキンに代わって首長に就任した。昨今の地域首長は地元との結びつきが希薄なケースが多い中、ヴォルコフは生まれも育ちも、仕事のキャリアもずっとモルドヴィアで築き上げた地元の最有力エリートであった。しかし、近年はヴォルコフ派と前任メルクシキン派のエリートの間で対立が生じており、自身の健康問題もあって辞任が検討されていたという<sup>46</sup>。前述のヴァシリエフ首長下のダゲスタン共和国で政府議長を務めていたアルチョム・ズドゥノフ（Artem ZDUNOV）が首長代行に就任した。1978年生まれ（42歳）のズドゥノフは民族的にモルドヴィア人であるが、同じ沿ヴォルガ連邦管区のタタルスタン共和国で生まれ育ち、タタルスタン共和国政府で経済発展省次官（2009 - 2014年）や大臣（2014 - 2018年）を務めていた。

これら3地域での首長交代は、元首長が高齢であり若いテクノクラートへの交代となったこと、また、首長代行はいずれも地域との結びつきが希薄なことを共通項として挙げることができる。

## おわりに

個々の地域が反体制運動などで揺れ動く一方、選挙結果を見る限りでは連邦全体として今のところ政権に対する安定した支持が確立されている。しかし、一地域の不安定要因がいくつも発生すれば、それが各地に波及し、いずれ大きな波になる可能性は十分に考えられる。まさにその大きな波となりかねない統一地方選挙。2020年は無風だったものの、2021年に嵐が吹き荒れる可能性は十分に考えられる。2021年の統一地方選挙は5年ぶりに連邦下院選挙との同時開催が予定されているため、連邦政府にとっては投票率・得票率ともに安定した数字を獲得し、何としても無風で終わらせたいはずだ。しかし、2020年末まで断続的なデモが続いていたハバロフスクなど、波乱が起りかねない地域がある。また年初から反体制運動家の拘束でも各地が揺れている。2021年のロシアの地域情勢については引き続き注視が必要である。

— 注 —

- 1 本稿ではロシア連邦の連邦構成主体（субъекты Российской Федерации）を総称して「地域」と呼ぶ。
- 2 本稿では地域の行政長官（глава субъектов РФ）を総称して「首長」と呼ぶ。一方、個別の肩書については「共和国大統領（президент Республики）」「知事（губернатор）」「共和国首長（глава Республики）」を使う。
- 3 例えば、2020年9月に首長選挙が行われたコミ共和国、チュヴァシ共和国、カムチャッカ地方、ペルミ地方、イルクーツク州では2020年に地域議会が地域の選挙法を修正し無所属での出馬を可能とした。
- 4 2005 - 2012年まで導入されていた地域首長の選出制度については「大統領任命制」と呼ばれることが多いが、法律・手続き的には大統領が首長を任命しているのではなく、大統領府が選んだ3人の候補者の中から大統領が1人を選び、地域議会に承認を得るという手順を踏んでいた。一方で、大統領の事務局である大統領府が大統領の意に反する候補者を選ぶはずはなく、また地域議会が大統領の選出を拒否するケースもない。そのため、実質的には「大統領による任命制」であり、従って、本稿では当該制度に言及する際括弧つきで表現する。なお、当該制度については、拙著「ロシア地方首長選出制度－プーチン・メドヴェージェフの特徴－」『ロシアNIS調査月報』2011年5月号が詳しい。
- 5 公選制の復活については、拙著「ロシアの地方首長の新潮流－直接選挙の復活とその意義－」『ロシアNIS調査月報』2014年2月号が詳しい。
- 6 イルクーツク州の歴代知事は、ユーリー・ノジコフ（1991年 - 1997年4月）、ボリス・ゴヴォリン（1997年4月 - 2005年8月）、アレクサンドル・ティシャニン（2005年9月 - 2008年4月）、イーゴリ・エシポフスキー（2008年4月 - 2009年5月）、ドミトリー・メゼンツェフ（2009年6月 - 2012年5月）、セルゲイ・エロシチェンコ（2012年5月 - 2015年9月）、セルゲイ・レフチェンコ（2015年9月 - 2019年12月）、イーゴリ・ゴブゼフ（2020年9月 - ）。
- 7 <https://www.rotobo.or.jp/events/20171109Irkutsk.pdf>
- 8 拙著「大荒れの2018年ロシア統一地方選挙」『ロシアNIS経済速報』2018年9月25日号、および拙著「沿海地方とハバロフスク地方の知事選－統一地方選挙の波乱とその背景」『ロシアNIS調査月報』2018年11月号
- 9 イルクーツク州公式サイト、2019年4月29日 (<https://irkobl.ru/authorities/sergey-levchenko/performance/712617/>)
- 10 РБК, 2019.12.12 (<https://www.rbc.ru/politics/12/12/2019/5df221a59a79474aafa46dd0>)
- 11 Указ Президента Российской Федерации от 12.12.2019 г. №600 О досрочном прекращении полномочий Губернатора Иркутской области (2019年12月12日付ロシア連邦大統領令 No.600「イルクーツク州知事の任期満了前権限停止について」(<http://www.kremlin.ru/acts/bank/44926>))
- 12 Указ Президента Российской Федерации от 29.01.2020 г. №68 О досрочном прекращении полномочий Главы Чувашской Республики (2020年1月29日付ロシア連邦大統領令 No.68「チュヴァシ共和国首長の任期満了前権限停止について」(<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45151>))
- 13 ニキータ・ベールィフは2012 - 2016年にかけて、60万ユーロ超の賄賂を2度受け取った疑いで2016年6月24日に連邦捜査委員会および連邦保安局によって逮捕され、28日に「信用失墜」を理由に解任された。2018年2月、8年間の実刑が言い渡されている。  
アレクサンドル・ソロヴィヨフは2017年4月に起訴され、8月以降自宅軟禁状態にあったが、2018年12月に裁判を開始し、2020年10月、10年の実刑と2億7,500万ルーブルの支払いが命じられた。
- 14 «Отдельные [журналисты или блогеры], которые приходят с разных регионов РФ, хорошо здесь устраиваются. И начинают писать, не знаю о чем и о ком. Лишь бы заработать на разных схемах. Поэтому нужно четко обозначить, - надо их мочить, как в народе говорят. Надо мочить.» (BBC News Русская служба, 20 января 2020, <https://www.bbc.com/russian/features-51177038>) 「ロシア各地出身の特定のジャーナリストやブロガーはここでいい仕事を見つけ、いろいろな記事を書き始めるが、私には何を言っているのか、誰のことを書いているのかわからない。お金を稼ぐためだけのようだ。従って、人々が言っている通り、『彼らを排除する必要がある』ということは明確に示しておく必要があるだろう。排除する必要があるのだ」(筆者訳)。
- 15 Верховный суд Российской Федерации, Карточка производства, 20.05.2020, Дело №АКПИ20-276 (ロシア連邦最高裁判所、訴訟カード2020年5月20日 No.АКПИ20-276) ([https://vsrf.ru/practice/cases/10675483?fbclid=IwAR3\\_g5ycc29sF7ZEtusE1](https://vsrf.ru/practice/cases/10675483?fbclid=IwAR3_g5ycc29sF7ZEtusE1))
- 16 РИА Новости, 2020.6.19 (<https://ria.ru/20200619/1573184766.html>)

- 17 Новая газета, 2020.6.21 (<https://novayagazeta.ru/articles/2020/06/21/85948-bunt-gubernatora-ignatieva>)
- 18 Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 г. №240 Об исполняющем обязанности Губернатора Архангельской области (2020年4月2日付ロシア連邦大統領令「アルハンゲリリスク州知事代行について」 (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45387>))
- 19 Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 г. №241 Об исполняющем обязанности Губернатора Ненецкого автономного округа (2020年4月2日付ロシア連邦大統領令「ネネツ自治管区知事代行について」 (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45396>))
- 20 マトリョーシカ型地域とは、別の連邦構成主体を内包している連邦構成主体のこと。
- 21 Коммерсантъ, 2020.5.13, (<https://www.kommersant.ru/doc/4343124>)
- 22 Коммерсантъ, 2020.5.31, (<https://www.kommersant.ru/doc/4364004>)
- 23 Коммерсантъ, 2020.5.27, (<https://www.kommersant.ru/doc/4357199>)
- 24 Ведомости, 2020.5.28 (<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/05/27/831303-arhangelskaya-obedinenie>)
- 25 同上。
- 26 Снов, 2020.6.1 (<https://yandex.ru/turbo/snob.ru/s/entry/193480/>)
- 27 Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2000 г. О создании Государственного совета Российской Федерации (2000年9月1日付ロシア連邦大統領令「ロシア連邦国家評議会の創設について」)
- 28 2020年の修正が反映された憲法全文 ([duma.gov.ru/news/48953](http://duma.gov.ru/news/48953))
- 29 Федеральный закон от 08.12.2020 г. №394-ФЗ О Государственном Совете Российской Федерации (2020年12月8日付ロシア連邦法 No.394 「ロシア連邦国家評議会について」) ([www.kremlin.ru/acts/bank/46186/page/2](http://www.kremlin.ru/acts/bank/46186/page/2))
- 30 本稿執筆時点の国家評議会幹部会は、バグロフ・サントペテルブルグ市知事、ボチャロフ・ヴォルゴグラード州知事、ココフ・カバルダ・バルカル共和国首長、リマレンコ・サハリン州知事、ルデニヤ・トヴェリ州知事、トメンコ・アルタイ地方知事、ハビロフ・バシコルトスタン共和国首長、シムコフ・クルガン州知事となっている。
- 31 注8と同。
- 32 拙著「2019年ロシア統一地方選挙結果」『ロシアNIS経済速報』2019年9月25日号
- 33 Указ Президента Российской Федерации от 13.12.2018 г. О внесении изменения в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. №849» (2018年12月13日付ロシア連邦大統領令「2000年5月13日付ロシア連邦大統領令によって承認された連邦管区リストへの修正について」) (<http://www.kremlin.ru/acts/news/59396>)
- 34 РИА Новости, 02.01.2021 (<https://ria.ru/20210102/miting-1591798723.html>)
- 35 Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2020 г. №473 О досрочном прекращении полномочий Губернатора Хабаровского края (2020年7月20日付ロシア連邦大統領令 No.473 「ハバロフスク地方知事の任期満了前権限停止について」) (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45717>)
- 36 ТАСС, 21 июля 2020 (<https://tass.ru/politika/9014621>)
- 37 VII Рейтинг Политической Устойчивости Глав Регионы Госсовет 2.0, Август 2020 (第7回地域首長政治的安定性ランキング2.0), MINCHENKO CONSULTING ([https://minchenko.ru/netcat\\_files/userfiles/GOSSOVET\\_7\\_-\\_AVGUST\\_2020\\_ITOG\\_23.08.20.pdf](https://minchenko.ru/netcat_files/userfiles/GOSSOVET_7_-_AVGUST_2020_ITOG_23.08.20.pdf))
- 38 2020年9月の統一地方選挙では、「緑のオルタナティブ (Зеленная альтернатива)」「新しい人々 (Новые Люди)」「真実のために (За правду)」「直接民主主義党 (Партия прямого демократия)」の新しい4政党が候補者を擁立し、うち、「直接民主主義党 (Партия прямого демократия)」以外は、地域議会で議席を獲得。いずれの地域でも公正ロシアを抜いて統一ロシア、自由民主党、共産党に次ぐ4番目の政党となった。
- 39 РБК, 2020.9.17 (<https://www.rbc.ru/politics/17/09/2020/5f6384429a79471486b92617>)
- 40 Указ Президента Российской Федерации от 18.11.2020 г. №713 Об исполняющем обязанности Губернатора Белгородской области (2020年11月18日付ロシア連邦大統領令 No.713「ベルゴロド州知事代行について」) (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/46058>)
- 41 Расположение Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2020 года №3045-р О генеральном директоре публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор» (2020年11月20日付ロシア連邦政府

- 決定「廃棄物処理複合システム編成公益企業『ロシア環境オペレーター』社長について」(<http://static.government.ru/media/files/НОрwbpDfIAQkgAIowEXqh9BG7EXhwbI.pdf>)
- 42 Указ Президента Российской Федерации от 05.10.2020 г. №610 О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Дагестан (2020年10月5日付ロシア連邦大統領令 No.610 「ダゲスタン共和国首長の任期満了前権限停止について」) (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45913>) Указ Президента Российской Федерации от 05.10.2020 г. №611 О советнике Президента Российской Федерации (2020年10月5日付ロシア連邦大統領令 No.611 「ロシア連邦大統領顧問について」) (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/45907>)
- 43 РБК, 2017.10.3 (<https://www.rbc.ru/newspaper/2017/10/04/59d3b39c9a794744a230dab4>)
- 44 «Рабочая встреча с Владимиром Васильевым и Сергеем Меликовым» (ヴラジーミル・ヴァシリエフおよびセルゲイ・メリコフとの会談) 連邦大統領 HP、2020年10月5日 (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/64158>)
- 45 Указ Президента Российской Федерации от 18.11.2020 г. №714 О досрочном прекращении полномочий Главы Республики Мордовия (2020年11月18日付ロシア連邦大統領令 No.714 「モルドヴィア共和国の任期満了前権限停止について」) (<http://www.kremlin.ru/acts/bank/46057>)
- 46 Коммерсантъ, 2020.11.19, (<https://www.kommersant.ru/doc/4576033>)

## 第4章 2020年のロシア経済 —新型コロナウイルス感染症拡大がロシア経済に及ぼした 影響—

伏田 寛範

### はじめに

2020年1月7日に世界保健機関（WHO）がその存在を発表した新型コロナウイルスはまたたく間に全世界に拡散された。新型コロナウイルス感染症の強い感染力は、人間を人間たらしめる活動のことごとくを制約し、各国の政治・経済に深刻なダメージをもたらしている。ロシアにおいても新型コロナウイルスの感染拡大は深刻で、ロシア当局の公式発表によると、2021年3月1日までの時点で425万7650人の感染者が確認され、新型コロナウイルス感染症が直接の原因となった死者は8万6455人にも上る<sup>1</sup>。新型コロナウイルスの感染拡大が進むなか、ロシア政府も他国同様にこれまでに前例のない対策を実施し、コロナ禍の社会・経済への影響を最小限にとどめようとしている。

以下、本章ではまず2020年のロシアにおける新型コロナウイルス感染症の感染拡大状況とそれに対するロシア政府の対策を整理した上で、コロナ禍のロシア経済への影響について概観しよう。なお、本章であつかう経済データは主にロシア国家統計局（Rosstat）が公表している「ロシアの社会経済状況2020年」（原題：“Социально-экономическое положение России, 2020 год”）に基づいている。

### 1. 新型コロナウイルス感染症の感染拡大とロシア政府の対応

ロシア国内における新型コロナウイルスの最初の感染事例が報告されたのは、2020年1月31日であった。その後、中国、イタリア、フランス、オーストリアからの帰国者の中から感染者が見つかり、3月19日には新型コロナウイルスによる最初の死亡者が出た。3月下旬以降、首都モスクワを中心に新規感染者数は爆発的に増加してゆき<sup>2</sup>、6月以降は極東地域でも感染が拡大していった。2020年3月から始まった感染拡大は、モスクワでは5月上旬に、極東地域では6月下旬から7月下旬頃にピークを迎え、収束傾向にあったが、その後9月に入り再び感染拡大が始まり、第2波となった。

こうしたロシア国内での新型コロナウイルスの感染拡大を受け、政府は（1）感染の拡大している国・地域との交通の制限（3月30日よりロシア国民並びに外国人の出入国を原則禁止とした。その後、6月8日からは出入国を条件付きで緩和した）、（2）感染拡大のみられる国からの入国者・帰国者の隔離・経過観察の実施、（3）マスク類など医療関係物資の輸出規制、（4）ロシア国内における市民の活動の制限や学校・公園・商業施設等の閉鎖（ロックダウン）、といった措置をとった。さらにプーチン（Владимир Путин）大統領は3月25日に全国民に向けたテレビメッセージを発し、3月28日から4月5日までを国家が賃金を保障する有給の「非労働日」とし（その後、5月11日まで延長された）、公的機関、病院・薬局、生活必需品の商店以外を全国一律で閉鎖すると述べた。こうした全国一律の対策の他、地元政府によって追加的措置がとられた<sup>3</sup>。たとえばハバロフスク地方では、市民の「自己隔離（外出制限）」は6月10日まで継続された。



「非労働日」の終了した5月12日以降、各地域の首長の判断によってロックダウン措置は段階的に解除されてゆき、連邦レベルでも5月9日の第二次世界大戦戦勝記念パレードを6月24日に、また当初4月22日に実施予定であった憲法改正の是非を問う国民投票を7月1日に実施した。さらに、7月末にはコロナ禍で大打撃を受けた国内観光業を支援する目的で、ロシア版「GoToトラベル」とも言える「旅行キャッシュバック・プログラム」の実施を決定した<sup>4</sup>。だが、こうした規制緩和は次の第2波を招くことになったと見られる。2020年9月以降、再び感染拡大が始まったことを受けて、10月頃から多くの地域でリモートワークの義務化、飲食店の営業制限、高齢者の外出禁止など、制限措置を強化するようになっていった。

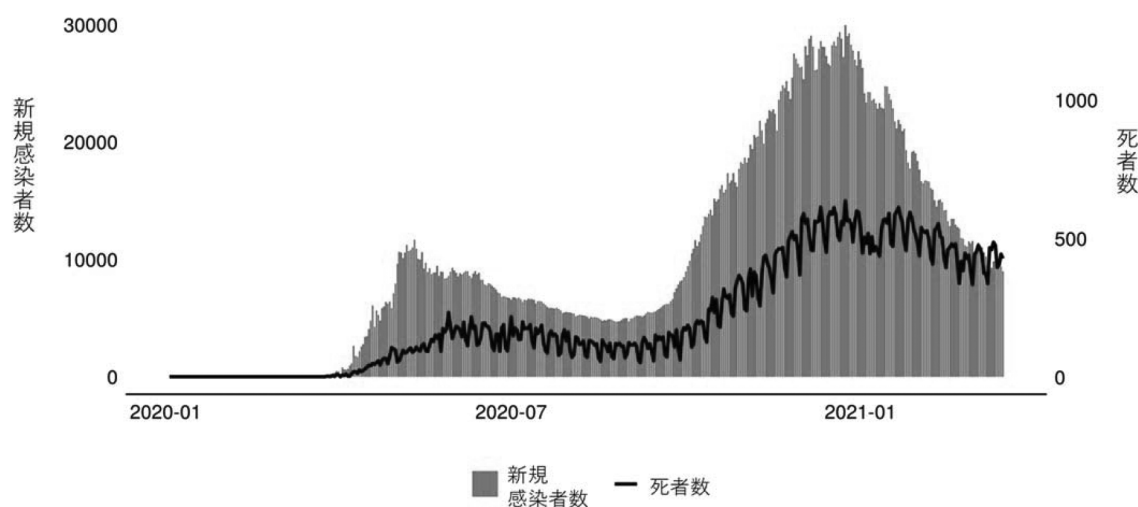
このように、ロシア政府の新型コロナウイルス感染症対策は、(とりわけ3月から5月にかけての感染第1波においては)他国と同様、都市のロックダウンとそれに伴う各種救済措置(所得補償や各種手当の給付、中小企業向けのローンに対する金利補助、税や債務の猶予など)、医療機関への支援が主なものであるが、これらに加えワクチン開発も重視されている。8月には国立研究機関で開発されたワクチン「スプートニクV」が最終的な治験結果の出る前に認可され、10月には別のタイプのワクチン「エピヴァクコロナ」が、2021年2月には3例目となるワクチン「コヴィヱワク」が承認されている。2020年12月には医療関係者や教員を対象とした接種が、2021年1月には外国人も対象に含めたワクチンの大規模接種が開始された。ワクチン開発については、国内の感染拡大を抑えるという意味だけでなく、外国への提供によりロシアの影響力強化を目指す「ワクチン外交」の活発化という観点からも注目されている。

## 2. ロシア経済への影響

### (1) マクロ経済の動向

ロシア国家統計局のデータによると、2020年のGDPは前年比96.9%の106兆6066億ルーブルであった<sup>5</sup>。また、IMFの『世界経済見通し(2021年1月 改定見通し)』では、ロシ

図1 ロシアにおける新型コロナウイルス感染症の感染状況



(出所) 世界保健機関 (<https://worldhealthorg.shinyapps.io/covid/>)

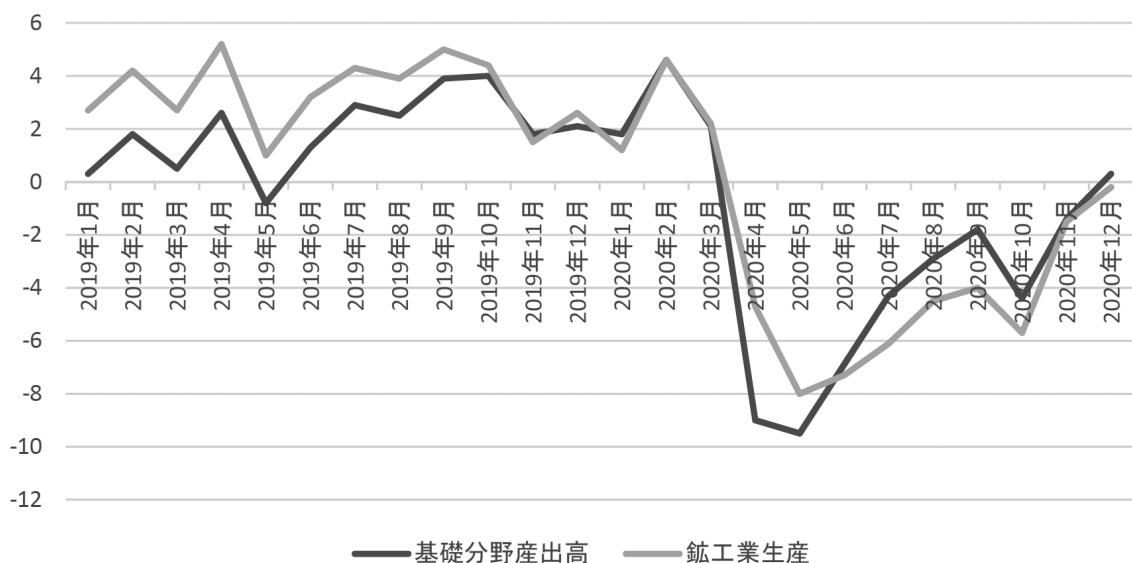
アの2020年の実質GDP成長率（推計）はマイナス3.6%で、先進国・地域のマイナス4.9%<sup>6</sup>よりは落ち込みは小さく、世界全体のマイナス3.5%とほぼ同水準であった。

ロシア国内の経済活動が大きく落ち込んだのは、ロックダウンが全面的に導入され、また石油価格の暴落が起きた2020年4月であった。2020年第1四半期の基礎分野産出高は前年比102.8%であったのが、4月には前年比で91.0%、前月比でも88.4%と急落した。その後も基礎分野産出高の減少は続き、第2四半期は前年比91.5%にまで落ち込んだ。第3四半期と第4四半期の基礎分野産出高はそれぞれ前年比97.0%、98.2%にまで回復したものの、通年では前年比97.3%のマイナス成長であった<sup>7</sup>。また鉱工業生産でも、第1四半期は前年比102.6%のプラス成長であったものの、第2四半期には前年比93.3%とマイナス成長に転落し、その後、第3四半期（同95.2%）、第4四半期（同97.5%）と徐々に回復しつつも、通年では前年比97.1%のマイナス成長を記録している（図2参照）<sup>8</sup>。

また、業種別では鉄道旅客輸送（前年比40.6%）、航空宇宙輸送（同63.5%）、宿泊業（同68.7%）、飲食業（同87.4%）などの対人サービスを提供する業種や、皮革業（同83.9%）の業績の落ち込みが大きい。その他、石油・ガス採掘業（前年比75.4%）は4月以降の石油価格の下落を受けて業績が低迷し、さらに5月からのOPEC+の協調減産を受けて生産高（同91.9%）も9年ぶりの低水準となっている<sup>9</sup>。他方、建設業や製造業、農林水産業の生産高は前年と同水準を維持しており、通信業や金融業、製薬業では成長も見られる。ロックダウンにあっても建設業や軍需産業などの一部産業の活動は停止されなかったことや、ロックダウン下にあってもITの活用により活動の縮小に至らなかったことが成長につながったものとみられる<sup>10</sup>。

貿易面では、世界的な感染拡大の始まった4月に輸入・輸出共に大幅に減少した。2020年1-11月を通して見ても、貿易総額では5110億4400万ドルと前年比83.7%に、輸出は2962億4400万ドル（前年比77.9%）、輸入は2148億ドル（同93.3%）にとどまっている。こうした輸出高の減少は、コロナ禍による世界経済の減速とロシアの主力輸出品目である

図2 基礎分野産出高と鉱工業生産（前年比：%）

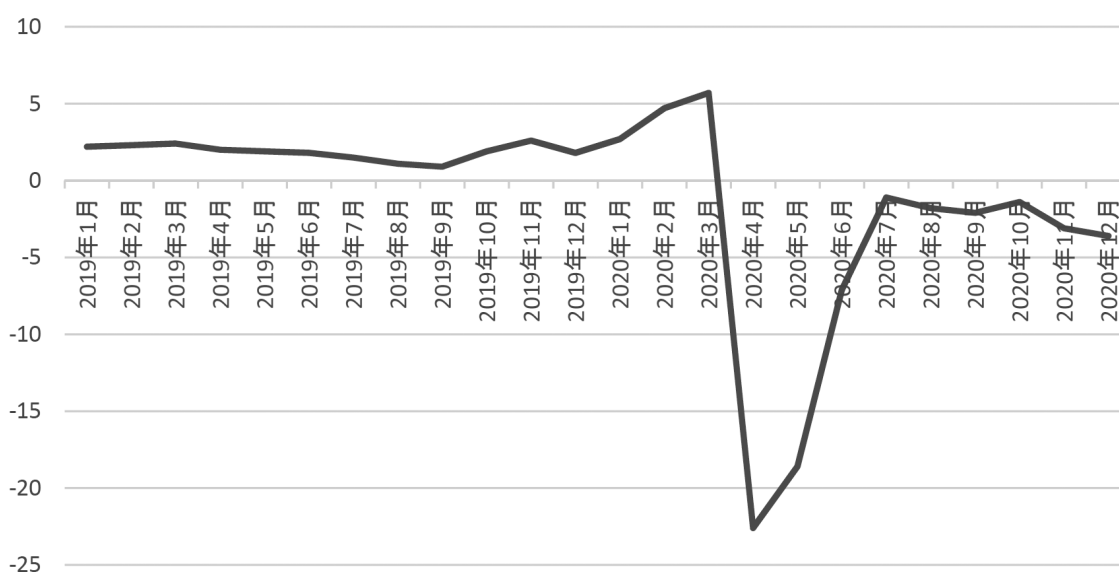


（出所）Poccrar (2020) c. 11-12, c. 15-16. より筆者作成。

石油の価格下落によって引き起こされたものと考えられる。また、輸入の減少については、世界的なロックダウンによる経済活動の縮小とロシア国民自身の支払い能力の低下によるものとみられている<sup>11</sup>。

小売売上高については、ロシア国内での感染拡大が本格化した4月に前年比77.4%、前月比でも72.1%と大幅な落ち込みを記録した。その後、ロックダウンの段階的な解除にもなって徐々に回復してはいるものの、通年では前年比95.9%と2019年の水準までに達することはなかった（図3参照）。

図3 小売売上高の推移（前年比：%）



（出所）Rosstat (2020), c.98-9. より筆者作成。

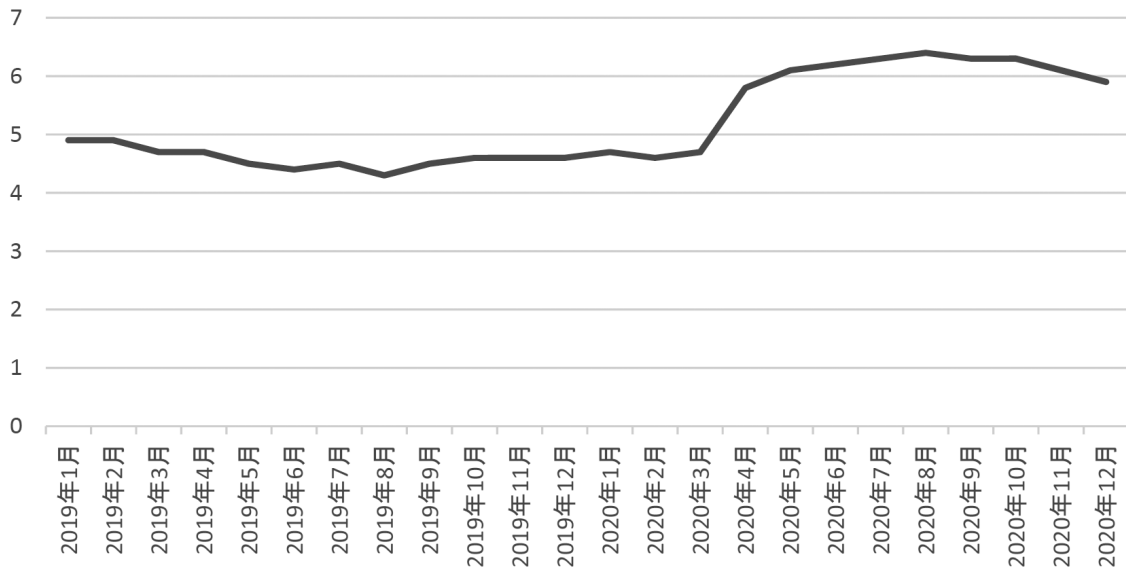
## (2) 国民生活への影響

アハプキン（Ахапкин, 2020）によると、近年のロシアの雇用情勢は景気の動向に大きく左右されることはなかった。2008–2009年のリーマン・ショックのような大幅な景気後退がみられた時期や欧米諸国による対ロシア制裁による景気後退が起きた2014–2015年の時期においても、失業率が急増するようなことはなく、また、2017–2019年の景気回復期においても失業率が大きく改善することはなかった<sup>12</sup>。

だが、今回のコロナ禍では、失業率はショックに敏感に反応しているといえるだろう。ロシア国家統計局のデータによると、感染拡大の本格化した2020年4月の失業率は5.8%と前月から0.8ポイント上昇した。5月以降も5.9–6.4%の間を推移し、通年では5.8%を記録した（図4参照）<sup>13</sup>。ロシア通貨金融危機の起きた1998年の13.3%やリーマン・ショックの影響を受けた2009年の8.3%よりは低いものの、ここ最近ではまれに見る悪化といえる。他方、産業部門別でみると、前年と比べ雇用の減少した部門と増加した部門<sup>14</sup>があり、コロナ禍における雇用情勢は一様ではない。

ではなぜ、今回のコロナ禍ではリーマン・ショック以降の景気後退期と違い、失業率の悪化が生じたのであろうか。前掲のアハプキンはロシアの労働市場の特質にその答えがあるという。彼によれば、ロシアでは労働者を保護するような法制度は十分ではなく、労働

図4 失業率の推移 (%)



(出所) Росстат (2020), с.227-8 より筆者作成。

組合の力も弱いため、一般的にロシアの労働者の権利は十分には保障されていない。また同時に、こうした公的なルールが弱いため、ロシアでは非公式セクター（ロシア語では「労働市場の周縁（Периферия трудового рынка）」「副次的労働市場（Вторичный рынок труда）」と呼ばれ、安定した雇用や十分な給与が保障されていない職を指す）が先進国と比べて大きく、これが経済危機の際のバッファーとなり雇用を維持してきた。しかしながら、今回のコロナ禍においては、全面的なロックダウンの導入によって非公式セクターがこれまでのように失業者を受け入れることができなくなり、失業率の上昇につながっているという。

失業率と並んで国民の生活水準を反映する指標として貨幣所得の推移が挙げられる。ロシア国家統計局のデータによると、2020年のロシアの名目貨幣所得は前年比0.3%増であったが、インフレを加味した実質貨幣所得では前年比3.0%減であった（表参照）<sup>15</sup>。実質給与所得については、2020年4月に前年比では98.0%、前月比でも95.7%と急落したが、その後は徐々に回復し、2020年1-11月では前年比で0.2%の増加を記録した。だが、ゴロヴニンとニキーチナ（Головнин, Никитина, 2020）が指摘しているように、2014-2019年にかけてロシアの実質可処分所得はすでに7.3%も減少しており、今回のコロナ禍によってさらなるダメージがもたらされていることには注意が必要である。

産業部門別に見ると、平均給与が減少したのは、石炭採掘業（前年比97.7%）、印刷業（同98.9%）、石油製品製造業（同99.8%）、家具製造業（同98.3%）、鉄道旅客輸送業（同98.3%）、航空宇宙輸送業（同90.3%）、宿泊・飲食業（同93.8%）、スポーツ・レクリエーション関連産業（同98.3%）であった。ただし、石炭採掘業の平均給与は全産業平均の169%、航空宇宙輸送業に至っては2.4倍もある一方、家具製造業の平均給与は全産業平均の57%、宿泊・飲食業では54%しかないので、これら後者の産業に従事する人たちの給与の減少はより深刻なものとなっている。

こうした所得の減少はロシア国民の購買力の低下に直接つながっている。2020年の主要

な財・サービスに対するロシア国民の購買力は、ほぼすべての商品品目で低下がみられた<sup>16</sup>。また、購買力の低下は GDP の約 5 割を占める家計消費<sup>17</sup>の減少に直結する。今後の景気回復の足取りはおぼつかないものになると見込まれる。

表 実質貨幣所得と実質可処分所得の推移

	実質貨幣所得		実質可処分所得	
	前年比 (%)	前期比 (%)	前年比 (%)	前期比 (%)
2019 年第 1 四半期	99.1	76.0	97.9	76.2
第 2 四半期	101.4	113.3	100.7	113.5
第 3 四半期	103.2	101.4	102.5	101.1
第 4 四半期	102.8	117.8	102.5	117.2
2019 年通年	101.7	—	101.0	—
2020 年第 1 四半期	101.8	75.3	101.0	75.0
第 2 四半期	92.0	102.4	92.1	103.6
第 3 四半期	95.7	105.4	94.7	104.0
第 4 四半期	98.5	121.2	98.3	121.6
2020 年通年	97.0	—	96.5	—

(出所) POCRRAT (2020), c.208 より筆者作成。

### (3) 金融面への影響

1 節で触れたように、ロシア政府は新型コロナウイルス感染症の感染拡大による経済損失を緩和するために、家計への所得補償や中小企業向けのローンに対する金利補助、税や債務の猶予、コロナ禍で多大な損害を受けたと認定されたサービス業（運輸業、娯楽産業、宿泊・飲食業など）への補助金供与など一連の経済対策を実施した。3 月には財政支出が急増し、2020 年下半期以降は赤字財政に転落した。ただし、財政出動の規模自体はそれほど大きくなく、コロナ禍前に策定された予算から 2.9 兆ルーブル増にとどまる<sup>18</sup>とされ、11 月末時点での連邦財政の赤字額は 2 兆 4103 億ルーブルにとどまっている（なお、2019 年は 2 兆 1150 億ドルの財政黒字を計上している）<sup>19</sup>。

ロシア中央銀行もまた、4 月以降の景気悪化に対応するため、4 月、6 月、7 月と 3 回にわたって金利の引き下げを実施し、政策金利は過去最低の 4.25% としている。また、3 月 10 日以降、レポ取引を実施して市中銀行に流動性を供給した。こうした金融緩和の結果、市場に供給される通貨量（M2）は、2020 年 12 月 1 日時点で前年比 14.1% 増加した。3 度目の金利引き下げが実施された 2020 年 7 月以降、さらなる引き下げの可能性も取り沙汰されたが<sup>20</sup>、2021 年 2 月の会合では政策金利の据え置きが決定された。中銀のナビウリナ（Эльвира Набиуллина）総裁は利下げ余地がなくなったと述べるとともに、2021 年中は景気刺激のため、金融政策を緩和的に維持するとも表明している<sup>21</sup>。

以上のような財政出動や金融緩和のロシア経済への影響は今のところは限定的であるとみられている。2020 年の消費者物価指数の上昇率は 3.4% にとどまり、前年の水準（3.0%）

を維持している。コロナ禍による経済活動の制限や通貨ルーブルの減価が総需要の抑制につながり、インフレ率の上昇が抑えられたものとみられる<sup>22</sup>。財政出動についても、上述の通り、そもそもの規模が控えめであることと、財政赤字分は国債の発行（ロシアの政府債務残高は2020年末の時点でGDP比19.1%と主要国に比べて低い水準にある）と財政バッファーである「国民福祉基金」の潤沢な資金（2020年末時点で1748億ドル、GDP比11.6%に相当）によって十分にファイナンスできることから、近い将来に1998年のような金融危機が繰り返されるとは考えにくい。

とはいえ、金融市場に全くリスクがないかといえば、そのようなことはない。今後懸念されるリスクのひとつに不良債権問題がある。コロナ禍における経済対策の一環として、政府や金融当局は債務返済の猶予を認めてきたため、猶予期間中も発生する利息により不良債権問題がより深刻化する可能性が指摘されている<sup>23</sup>。

### おわりに

新型コロナウイルス感染症の世界規模での感染拡大が始まった2020年春、原油価格の暴落にみられるように世界経済は大きく混乱した。原油安に加え、ロシア国内での感染拡大が本格化したことによるロックダウンの導入というショックが2020年のロシア経済を襲った。全土一律で導入された「非労働日」期間の終了した5月12日以降、ロシア政府はロックダウンを段階的に解除し、いち早く経済活動を再開することでコロナ禍の経済への影響を最小限に抑えようとした。その結果、他のヨーロッパ諸国と比べロシアのGDPの落ち込みは軽微ですんだものの、秋からの感染再拡大を防ぐことはできなかった。

2021年に入り、国産ワクチンの大規模接種が開始されたこともあり、ロシアでは新規の感染者数が減少し昨年秋からの第2波は収束に向かいつつあるが、依然として予断は許さない。地域ごとに実施された制限措置が今後も継続される可能性は高く、こうした部分的な制限措置が景気の回復を遅らせることになると思われる。また、2020年を通して起きた所得収入の減少や雇用情勢の悪化は、GDPの約5割を占める個人消費の抑制につながるため、景気回復は緩慢なものとならざるをえないであろう。

政府の経済対策についても今以上のものを期待することは難しい。Росстатのデータを読む限りでは、個人消費の減少分を政府支出が補ったことで2020年のGDPの落ち込みを軽減したことになってはいるが<sup>24</sup>、こうした状況下にあってもロシア政府の財政・金融政策は他国と比べて抑制的であった。そうしたなか、2021年3月19日に中銀が利上げに転じた<sup>25</sup>ように、今以上の拡張的な財政・金融政策が採られるとは期待できず、経済政策による景気刺激は限定的となるだろう。また、債務返還猶予を認めるなどこれまで行われてきた政府の経済政策は問題を「先送り」するものであることから、コロナ禍収束後のロシア経済はなんらかの形で「歪み」の調整を強いられることになるだろう。2020年のコロナ禍においては比較的「上手くいった」ロシア経済ではあるが、中長期的な観点からはリスクがあると言わざるをえないだろう。

## 参考文献

- 金野雄五 (2020a) 「COVID-19 とロシア経済－感染拡大に原油安が追い打ち」『みずほインサイト』2020年7月7日 (<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu200707.pdf>)
- 金野雄五 (2020b) 「回復が遅れるロシア経済－国産ワクチンを開発も、普及には遅れ」『みずほインサイト』2020年12月16日 (<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/eu201216.pdf>)
- 服部倫卓 (2020) 「プーチン流 GoTo は不発でも期待されるロシア国内旅行の発展」『朝日新聞 GLOBE +』2020年12月29日 (<https://globe.asahi.com/article/14055395>)
- 伏田寛範 (2020a) 「ロシアにおける新型コロナウイルスの感染拡大と政府の対策」『国問研戦略コメント (2020-6)』日本国際問題研究所、2020年4月24日 ([https://www.jiia.or.jp/strategic\\_comment/2020-6.html](https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2020-6.html))
- 伏田寛範 (2020b) 「新型コロナウイルス感染症の感染拡大がもたらすロシア極東地域経済への影響と『東方シフト』政策の展望」『ERINA REPORT PLUS』No. 156、環日本海経済研究所、2020年10月。
- Ахапкин, Н.Ю. (2020) “Российский рынок труда в условиях пандемии COVID-19: динамика и структурные изменения”, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, № 6.
- Головнин, М.Ю., Никитина, С.А. (2020) “Каналы воздействия пандемии COVID-19 на экономику России”, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, №5.
- Ушкалова Д.И. (2020) “Влияние пандемии COVID-19 на внешнюю торговлю России”, *Вестник Института экономики Российской академии наук*, № 6.
- Федеральная служба государственной статистики (Росстат) (2020) “Социально-экономическое положение России”.

## — 注 —

- 1 <https://стопкоронавирус.рф/information/>
- 2 <https://coronavirus-monitor.info/country/russia/moskva/>
- 3 プーチン大統領が5月11日に「有給の非労働週間」が終わると宣言して以降、連邦中央が全国一律の新型コロナ対策や経済支援策を行うのではなく、各連邦構成主体がその地域の実情に合わせた対策措置を実施するようにした。たとえば、カムチャッカ地方やサハリン州では5月12日から段階的に商業施設を再開している。こうして新型コロナ対策の責任の所在は連邦中央から地方へと移された。<https://www.bbc.com/russian/features-52640186> を参照。
- 4 ただし、ロシア版「GoTo トラベル」は当初の期待ほどの成果を上げておらず、予算消化率は1割以下とのことである。服部倫卓 (2020) を参照。
- 5 Росстат (2020), с. 7.
- 6 アメリカはマイナス3.4%、ユーロ圏はマイナス7.2%、日本はマイナス5.5%、イギリスはマイナス10.0%であった。<https://www.imf.org/ja/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>
- 7 Росстат (2020), с. 11-2.
- 8 Росстат (2020), с. 16.
- 9 <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2021-01-04/QMDRCYDWX2PS01>
- 10 ロシア経済におけるサービス業や中小企業の占める割合が小さいことも、ロックダウンの影響を軽減したと考えられる。Мещерягина (2020) によると、サービス業などを中心とする中小企業がGDPの60%以上を生み出す西側先進国経済とは違い、ロシアでは中小企業はGDPの20%未満しか生み出していないため、ロックダウンによる影響自体が小さかった。
- 11 Ушкалова (2020), с. 46.
- 12 2017–2019年の失業率はそれぞれ5.2%、4.8%、4.6%であった。Ахапкин (2020) 参照。
- 13 Росстат (2020), с. 227-8.
- 14 雇用の減少した部門には、石炭採掘業 (前年比93.4%)、建設業 (同98.4%)、食品製造業 (同97.1%)、飲料製造業 (同94.6%)、皮革業 (同92.6%)、印刷業 (同83.4%)、不動産業 (同94.4%) などがあるが、鉄道輸送業 (同90.5%) など明らかにコロナ禍の影響を受けたと思われるものがある一方で、雇用減

がコロナ禍の影響によるものかは判然としないものも多い。他方、雇用の増加した部門には、小売業（前年比 107.5%）、パイプライン輸送業（同 107.6%）、通信業（同 106.0%）、繊維産業（同 103.0%）、石油製品製造業（同 102.7%）などがある。

- 15 詳しくは本書第5章「コロナ禍でのロシア国民の窮状とプーチン政権の救済策」を参照されたいが、ロシア国立高等経済学院の調査によれば、2020年第2四半期のロシア国民の実質可処分所得は前年比 9.7-11.5% 減となり、マイナス 7.9% と推計したロシア国家統計局よりも厳しい評価を下している。
- 16 購買力の上がった商品は、豚肉、鶏肉、砂糖、キャベツ、タマネギ、ニンジン、紳士用スーツであった。Росстат (2020), c. 226 参照。
- 17 2020年の支出面からみた GDP のうち家計消費の占める割合は前年から 0.8 ポイント減少の 50.0% で、国家部門の割合は前年の 18.3% から 21.0% に上昇している。Росстат (2020), c. 9 参照。
- 18 金野 (2020b) 参照。
- 19 Росстат (2020), c. 169.
- 20 金野 (2020b) 参照。
- 21 「ロシア中銀、政策金利を 4.25% に据え置き 利下げ打ち止め表明」ロイター、2021年2月12日付 (<https://jp.reuters.com/article/russia-centralbank-idJPKBN2AC0ZS>)
- 22 Головнин, Никитина (2020).
- 23 Там же.
- 24 GDP を支出面から見ると、2020年の政府支出は全体の 21.0% を占めており、昨年の 18.3% から 2.7 ポイント上昇している。
- 25 「ロシア利上げ、2年3カ月ぶり」『日本経済新聞』2021年3月20日付 (<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO70169770Z10C21A3FF8000/>)





## 第5章 コロナ禍でのロシア国民の窮状とプーチン政権の救済策

小林 昭菜

### はじめに

本章はコロナ禍でのロシア国民の生活に注目する。2020年のロシアは、中国武漢が発生源とされる新型コロナウイルス COVID-19の国内への流入を防ぐため、中ロ国境封鎖措置をいち早く実施した（直通鉄道の運休は2020年1月31日、航空旅客便の停止は2月1日より実施）。当初ウラジーミル・プーチン大統領は、このCOVID-19をアジアからやってくる「脅威」として認識していた。当時COVID-19の脅威について、中国国内での感染拡大に加え、日本の横浜港に停泊中の「ダイヤモンド・プリンセス号」内の感染拡大も世界的に報じられていたから、大統領の認識もこれと一致していたと言える。しかし2020年2月下旬以降、COVID-19はアジアからくる限定的な脅威の幅を超えて、周辺国イランやヨーロッパでの感染者増大の「火の粉」がロシアへも「飛び火」していった。この状況を受けてプーチン大統領は、外国人のロシアへの入国禁止措置（3月18日より）、給与を保障して国民に自宅待機を求める「非労働日」の実施（3月28日より）、学校の休校、イベント施設等の閉鎖、市民の行動制限を実施し、ウイルスの拡大を抑えようと試みた<sup>1</sup>。

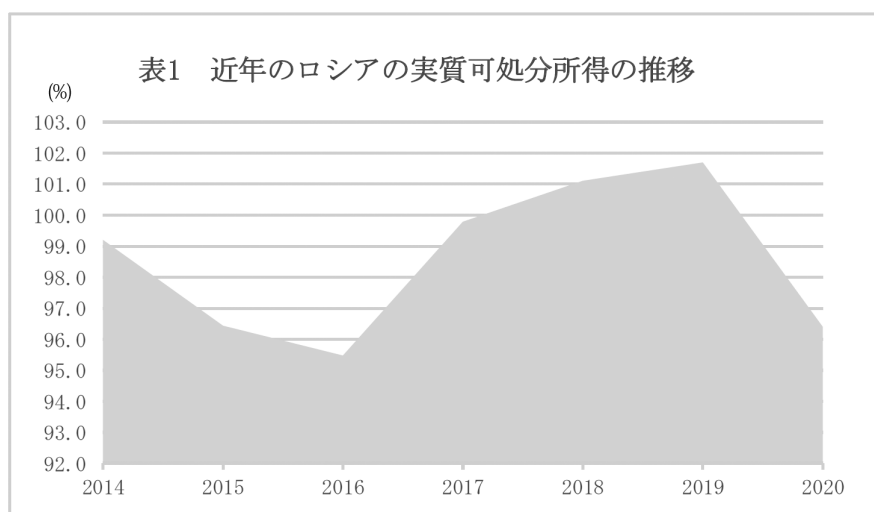
しかしながら、COVID-19の感染力は非常に強く、2020年5月にはロシアのCOVID-19感染者数は世界第2番目を占め、鬼気迫る状況となった。2021年1月24日現在、ロシアの感染者総数は3,719,400人と世界第4番目である。他方、感染者数に対して死亡者数の少なさで注目されていたロシアだが、最近の報道では実際の死亡者数が公式統計の3倍以上あり、世界第3番目に当たると言われている<sup>2</sup>（しかしながら、1月24日のロシア政府の公式サイト「ストップ・コロナウイルス」では、死亡者総数は69,462人と低く見積もられている<sup>3</sup>）。タチアナ・ゴリコワ副首相は、2020年12月28日、ロシア国内の死亡者総数が前年度と比較して13.9%増加し（人口減少幅で見ると前年比51万人減<sup>4</sup>）、死亡者の80%以上がCOVID-19を死因とするものであると発表した<sup>5</sup>。経済成長が鈍化しているロシア政府にとってこの状況は楽観視できるものではない。ロシアは、1990年前後の政治的混乱で大きく出生率を低下させて以降、長いこと人口の自然減少に悩まされており、人口問題は、経済発展を継続させたいプーチン政権の重要な課題の一つである。そのためCOVID-19による突如の死亡者数13.9%増の状況は、ロシアの将来にとって大きな「痛手」である。

2020年のロシアのGDP成長率は、4年ぶりにマイナス（-4.3%）を記録し<sup>6</sup>、すでにパンデミックの影響が表れている。世界銀行の予測では、2021年下半期もCOVID-19の感染者が急増し続けた場合、2021年のGDP成長率はわずか0.6%になるとしている<sup>7</sup>。コロナ禍でロシア国民の生活はどう変わったのか。以下本稿はコロナ禍のロシア国民の困窮状況について、その実態と政府の救済策を考察する。

### 1. 国民生活に対する「コロナ・ショック」の現状

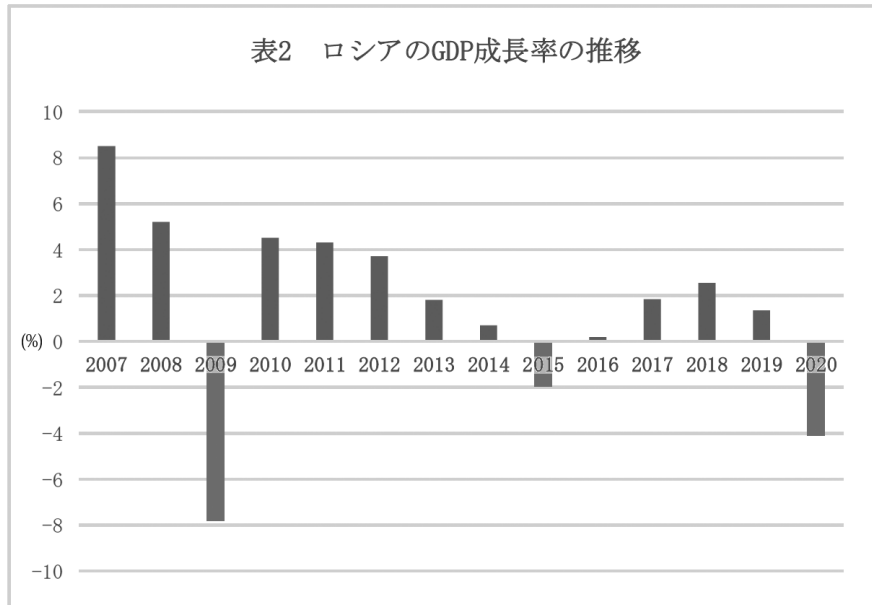
プーチン大統領が実施した、ウイルス拡大を抑えるための都市封鎖、ソーシャル・ディスタンスを保った働き方を含むライフスタイルの変更の要請は、苦渋の決断とはいえ、国民生活に影響を及ぼし、収入面でそれは顕著に表れている（表1）。自粛生活が始まってし

ばらくした 2020 年 5 月から 6 月のロシア国立研究大学高等経済学院の調査の結果では、回答者の 23% がパンデミック発生後に給与が減額され、15% が報奨金やボーナスを完全または部分的に失い、9% が日給や週給の時短のパートタイムへ移行し、およそ 12% が強制的休暇を取らされたという<sup>8</sup>。



ロシア国民の実質可処分所得（表 1）は 2014 年から 2017 年にかけて減少しつづけ、2018 年にはほぼゼロ成長（プラス 0.1%）となり、2019 年末には 1% へ若干の回復を見せていたところ<sup>9</sup>、今回のパンデミックが発生した。2020 年 7 月 17 日、露国家統計局は、パンデミックにより第 2 四半期のロシア国民の実質可処分所得は、8.3% 減で 1999 年以来の記録的な落ち込みとなったと報じた<sup>10</sup>。他方で 2020 年 9 月 26 日、ロシア国立研究大学高等経済学院は露国家統計局よりも厳しい目で、ロシア国民の所得は 9.7 - 11.5% 減であったと報じている<sup>11</sup>。より厳しい数字を提示したロシア国立研究大学高等経済学院の調査を基にするならば、10% を超える所得の減少はプーチン政権 20 年間の中で記録的な数値である。世界的金融危機へつながったリーマン・ショック発生年の 2008 年でさえ、第 4 四半期のロシア国民の実質可処分所得の減少は 6.1% であったことから<sup>12</sup>、今回の所得減少幅はリーマン・ショックを上回るものであり、国民生活のより厳しい現状がこの数字に表れていると言えよう。

所得の減少と同時に国民の購買意欲も減退している。9 月 24 日の『ロシア新聞』の報道では、家族を持つ世帯の 79.5% が生活必需品の購入に困難を抱え、うち 14.6% が生活上の「大きな困難」に直面しているとの露国家統計局の調査結果を報じている。加えて、家族を持つ世帯の 53% が、家の修繕や緊急時の医療サービスといった予期せぬ出費を支払う余裕がなく、10% が肉や魚、野菜などの食品を 2 日に 1 回は購入できず、21.1% は年間を通して果物を購入する余裕がないという<sup>13</sup>。ロシア経済は国民の消費行動への依存度が高いため、このような購買意欲減退の実態は、経済発展の脆弱化を意味する。購買意欲の減退だけが原因ではないものの、ロシア全体の経済成長にもその影響は表れていると見え、表 2 の通り、ロシアは 2016 年より GDP の若干の回復が見込めていたところに、今回の新型コロナウイルス・ショックが発生し、4 年ぶりにマイナスを記録している。



ロシア経済の核となる中間層にも変化が起きている。2020年9月26日のRBCの調査によれば、ロシアの中間層の8.7%が失業、3.9%が最低賃金以下のレベルでの労働を継続し、6.1%が貧困層へと移行したという<sup>14</sup>。拙論「プーチン政権の抱える内政の課題—貧困問題の観点から—」では、RBCの調査から中間層の三極化（中間層の上層、中層、下層の分化）が進行していること、中間層の下層にいる国民が貧困層へと容易に変動するものであることを指摘していたが<sup>15</sup>、「コロナ・ショック」の影響で実際に6.1%も中間層から貧困層への移行が見られた。

生産年齢人口における失業者数も増加した。ロシアでパンデミックが始まった3月から夏までの間に、国際労働機関（ILO）の基準に従って算出された失業者の増加率は36%（125万人）にも達し、2020年7月のロシアの失業率は、6.3%にも及んだ（失業者数は2020年7月時点で473万1000人に達し、2019年7月の失業率と比較して40.6%も増加した<sup>16</sup>）。増大した失業者は生活保障を求め、2020年8月には失業手当受給者が340万人に達した<sup>17</sup>。当然クレムリンにとっても失業者の増大は「耳の痛い」問題である。11月16日、労働・社会保障省のミハイル・キルサノフ住民雇用局長<sup>18</sup>（2014年3月より現職）は、2020年に失業手当を受け取る国民の数は昨年比で5倍増であったと発言し<sup>19</sup>、プーチン大統領も12月17日の年次記者会見で、国内の失業率が4.7%から6.3%に上昇したことについて触れており<sup>20</sup>、政権も失業問題に強い関心を示している（2021年1月15日の時点での失業者数は、労働・社会保障省の公式発表では270万6000人である<sup>21</sup>）。

ロシア国民が生活の豊かさをより身近なものとするような国家プロジェクト「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」（2008年）では、貧困率を2007年数値の13.4%から2020年までに6.7%へ減らし、国民の中間層を人口の半分以上に増やすとの目標設定がされていたが、達成の兆しささえ見えていない（貧困率半減の目標は、2018年5月に2024年へと延期されてはいる）。貧困層の現状は、2020年第3四半期の時点で人口の12.8%にあたる1880万人が最低生活水準以下の生活を送り<sup>22</sup>、貧困層の60%が子供を持つ世帯で、子供の40%が貧困に対応する社会的恩恵を受けられていないという

(2020年第2四半期は13.5%<sup>23</sup> [1990万人])。第2四半期と比べて110万人減少したが、高止まりであることに違いはない)。また、貧困層には非正規雇用者が多いことも特徴であり、パンデミックの前後では600万人が非正規雇用で最低生活水準以下の賃金で働いていることが分かっている。さらに貧困層の700万人が中小企業で職を得てはいるが、収入が最低生活水準以下と同等のレベルであり、彼らもコロナ下で益々生活苦を強いられていると思われる<sup>24</sup>。現時点で公式結果は出ていないものの、2020年の貧困率は14.2%との予測も出ている<sup>25</sup>。

## 2. パンデミックの影響を受けた国民への救済策

2020年のプーチン政権は、COVID-19によるパンデミックに対応する国民救済策として、子供手当、失業手当といった社会保障を一度となく実施した(プーチン政権は、これらの申請を全てデジタル化し、複数回支援金を受け取る場合でも一度オンライン登録が完了していれば、複雑な手続きは必要なく、迅速な受給ができるようにした)。以下に、繰り返しくレムリンによる救済策が取られていることを述べるが、特に子供を持つ世帯の窮状に注視している点が伺える。

まず、コロナ・ショック以前の2020年1月1日にプーチンが署名した大統領令では、居住する地域の生活水準の50%分を、3歳から7歳までの子供に毎月支給すると定めていたが<sup>26</sup>(およそ5500ルーブル)、ちょうどパンデミック期間中の6月1日に支給が開始されたため、事実上低所得者層のパンデミックへの救済策として機能した(下院のコロナ救済策を紹介したサイトでも本件が救済策の一つとして紹介されている<sup>27</sup>)。さらにコロナ・ショックの影響で失業した3-7歳の子供を持つ世帯にも、失業前に働いた期間の収入に関係なく、子供手当の受給が追加で可能となった<sup>28</sup>。プーチン政権による子供を持つ困窮世帯への救済策はそれだけではない。5月11日の大統領演説でプーチンは、6月1日より3歳から16歳の子供に、子供1人につき1万ルーブルを一括払いで支給すると発表し、保障の対象年齢を引き上げた<sup>29</sup>。さらに、6月23日、大統領は追加の法令に署名し、7月より16歳未満の子供1人につき新たに1万ルーブルを支給すると発表した<sup>30</sup>。さらに9月8日、ミシュスチン首相は、18歳未満の未成年の子供を持つ失業した親に対して、3000ルーブルを支給する決議に署名した。資金拠出のための85億ルーブルは連邦予算から割り当てられ、受給対象者は280万人であった<sup>31</sup>。そして10月11日にも、ミシュスチン首相は3歳から7歳までの子供手当用に追加で88億ルーブルを拠出すると発表し、これを受け取る低所得世帯の対象者は380万人であると述べた<sup>32</sup>。

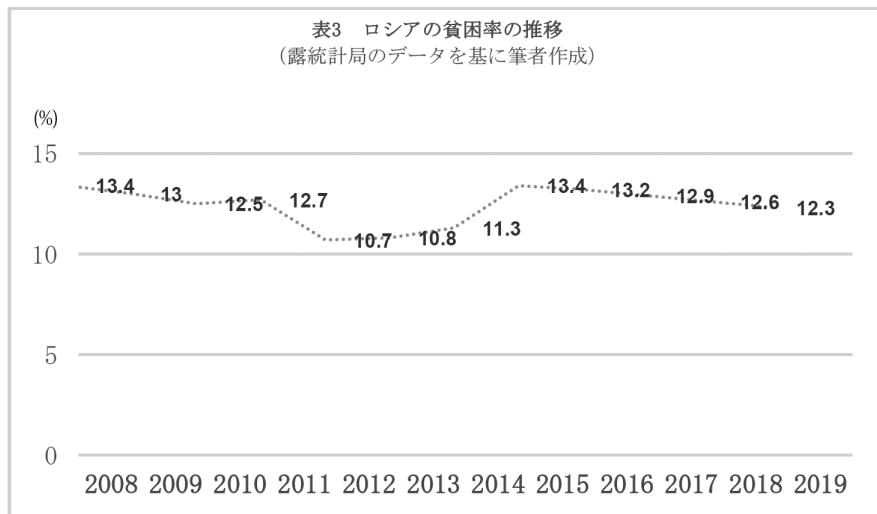
失業者への対策は、2020年3月、コロナ・ショックによる失業者を支援するための一時的な措置として、最大の失業手当支給額が8,000ルーブルから12,130ルーブルへと増額された。8月31日までに、失業手当のため、予算の83%以上に相当する1,094億ルーブルが使用されたが、さらに失業手当支給用に353億ルーブルを追加で拠出する法令が9月13日にミシュスチン首相によって署名された<sup>33</sup>。10月12日、アントン・コチャコフ労働・社会保障相(2020年1月21日より現職)は、3月から10月までで、公式に登録された失業者数は、350万人から480万人へ増加し、失業率は6.4%であると発表した<sup>34</sup>。その後、ミシュスチン首相は、2020年12月29日付の決議でパンデミックによる失業者の登録を2021年3月31日まで延長すること、3月に一時的に対応した失業手当の最大支給額を、12月31日

付の決議で据え置くことも承認した。その結果失業手当は最大で月1万2130ルーブル、最小支給額が1500ルーブルとなり、最初の3か月間は最大支給額1万2130ルーブルを超えない範囲で受給者へ収入の75%分を給付し、次の3か月は収入の60%分を給付するが、5,000ルーブル以下となることが決定された<sup>35</sup>。

### 3. ロシアの貧困とパンデミックとの相関関係

プーチン大統領は、新型コロナウイルスの感染拡大により目標の延期を余儀なくされたとし、憲法改正の国民投票実施後の2020年7月21日、ロシアの貧困を半減させる目標の達成時期を再び延長し、その期限を2024年から2030年へと6年さらに延長した<sup>36</sup>。目標達成が延期された背景には、COVID-19感染拡大の収束が見込めない状態や、第2四半期の高い貧困率等が影響したと思われる。2020年の貧困率は第2四半期が最もピークで13.5%（1990万人）、国民の1人当たりの最低生活費は、生産年齢人口が12,392ルーブル、年金受給者が9,422ルーブル、子供は11,423ルーブルであった<sup>37</sup>。

しかしながら、表3の通り、ロシアの貧困率はその割合を半減する目標を設定した2008年から、ほぼ横ばいで進んでおり、ここ12年改善されてはいない。既述の通り2020年第2四半期は13.5%が最低生活水準以下にあったというが、2019年第2四半期は12.7%であり<sup>38</sup>、その差0.8%増で横ばいである。



したがって、ロシアの貧困率は、COVID-19の感染拡大前から高い水準を保っていたわけであり、もともと貧困層にいた国民のより厳しい生活レベルへの低下はあったとしても、「コロナ・ショック」の影響が貧困率に影響したかについては、データからほとんど証明できない。つまり、それだけ格差や貧困問題がロシア社会に深く根を下ろしていると言える。

プーチン大統領は、2018年5月7日に貧困を半減させる国家目標を自身の大統領任期の終わりである2024年へと延長する大統領令に署名していたことから<sup>39</sup>、すでに目標の達成が厳しいことを2018年の時点で認識していた。既述のプーチン政権による、低所得者層への子供や子供を持つ親への複数回にわたる救済措置は、貧困率半減目標が本来の2020年までに達成されていれば、支援対象者の限定や繰り返しの手当支給の回避は可能であった

ろう。その分経済の核となる中間層、失業者、企業への支援の充実化に力を注ぎ、経済へのダメージを最小限に抑えることも可能であっただろう。しかしながら、今回のパンデミックでは、それ以前から最低生活水準以下で暮らし、社会保障なしでは生活できない多くの貧困層へ、連邦予算で繰り返し救済をし続けた。彼らへの支援についてプーチン政権はパンデミックを理由にあげているが、これは貧困率を減少できなかった政権側の能力の問題のしわ寄せを、「コロナ・ショック」に転嫁させただけと言えよう。2018年の調査結果では、子供の5人に1人が貧困レベルにあるとの結果も出ており<sup>40</sup>、パンデミックを理由とした子供を持つ世帯への支援は、もともと政府の社会保障が不十分であったことへの「穴埋め」的な作業、本気で貧困問題を解決しようとしていない政権側の「重い腰」がようやく動いた結果としての本来取るべき貧困対策への措置、との側面が否めない。

#### 4. 今後も高いレベルに留まり続けるロシアの貧困率

12年にもわたり貧困率に変化が見られない状況を打開するには、経済回復を待つだけでなく、貧困層への税金減額や免除、医療サービスの補助、教育の格差是正、より支援が必要な層への的を絞った対策など、長期的な政治的介入を強力に推し進める必要がある。しかしながら、これらの支援を実施するには、その上の中間層以上にさらなる税負担を強いる可能性も指摘され、パンデミックを経験した中間層に現段階では少なくともその余力はなさそうである。

ところが、ロシア大統領科学アカデミー国民経済・公共行政研究所アレクサンドラ・ブルジャク主任研究員は、パンデミックで中間層の6.1%が貧困層へ移行したにもかかわらず、この減少は一時的な現象であるとの楽観的な立場を取っている。その理由に、中間層が優れた教育を受けた優秀な専門家であるため、2年ほどで所得水準を回復させる、と分析しているのである。経済が徐々に復活すれば、中間層の所得が回復し、それに応じて商品やサービスの需要が高まり、小売業が成長し、企業の利益が増加するとの楽観論を提示したブルジャクだが、露アルファ銀行はパンデミックのおよそ1年前にあたる2019年6月、過去5年間にわたってロシアは中間層を20%失ってきたと述べている<sup>41</sup>。同銀行の分析に従えば、2019年よりも厳しい経済状況とパンデミック下の中間層は、一時的な苦しさの経験に終わるところか、より多くの貧困層への落ち込みや、そこでの長期的停滞も予想される。

貧困の削減目標は、2008年から度々延期を余儀なくされてきたところ、今回のパンデミック危機を理由とするさらなる延期で、今後も繰り返し何らかの理由をつけて延期を重ね続ける可能性は十分ありうる。しかし、パンデミック後の景気回復が包摂的な道を歩むためには、中間層の拡大が必要であるとのブルジャクの指摘<sup>42</sup>には、筆者も賛同する。中間層を国民の半分へ引き上げるとの目標を持つプーチン政権だが、彼らの安定化の問題は、貧困率削減と併せて、パンデミック後のプーチン政権の試金石である。

#### 5. おわりに

アレクセイ・クドリン元財務相は、2018年6月17日にロシアの第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」が起こりうる」と発言していたが<sup>43</sup>、現在クドリンの予想に近い状況がロシア各地で発生しつつある。2021年1月末より、ロシアでは反体制指導者アレクセイ・ナワリヌイの釈放を求める抗議活動が

全国で拡大し、2011年のソ連崩壊以降最大規模の抗議デモを上回る勢いとなっている。コメルサント紙によれば、抗議活動の参加者の大多数は25 - 35歳(37%)や18 - 24歳(25%)であり、彼らが街頭に出て抗議する背景には、「ナワリヌイの釈放」要求の他、コロナウイルスの感染流行、経済不況、長い政治的停滞による倦怠感の蓄積や、社会的問題への閉そく感という複数の理由が含まれていた<sup>44</sup>。RBCによれば、パンデミックで最も犠牲になったのは主に30歳未満の労働者で、多くはまだ子供がいない層であると報道されている<sup>45</sup>。今回のデモの様子から、現時点で社会や生活に不満を持ち「爆発的」活動をする大多数は単身の若年層のようであり、子供を持つ貧困層らのいわゆる社会的弱者を中心とした「社会的爆発」ではないことは、プーチン政権にとって「禍を転じて福と為す」ものであろう。貧困層は国からの支援なしでは生活が困難なため、今後も現在の救済策が打ち切られないよう政権に寄り添うことが予想され、最低生活水準以下にいるおよそ1900万人が今回の抗議活動に参加し、プーチン政権に対して「NO」を突き付けることは現時点では考えにくい。その意味で、パンデミックは、貧困問題を抱えた政権にとって「諸刃の剣」である。なぜならCOVID-19の拡大による経済停滞は政権運営には「痛手」だが、これを理由にそれまでの貧困対策の不備をカモフラージュし、貧困層に救済策としての「アメ」を与えて政権への支持を獲得するよう努めることが可能だからである。

ロシアは、COVID-19のワクチン開発に世界でいち早く成功し、2021年1月中旬には国民全体への接種を開始した。プーチン大統領にとっては、ワクチン接種により、欧米のようなパンデミックによる死亡者増大やロックダウンの長期化を回避し、国民生活が徐々に元の状態へ戻り、経済の回復、雇用の回復、中間層の安定化へと進み、2024年の「退陣」へ向けた足場づくりを行いたいところであろう。

### 一注一

- 1 伏田寛範「国問戦略コメント(2020-6)ロシアにおける新型コロナウイルスの感染拡大と政府の対策」[https://www.jiia.or.jp/strategic\\_comment/2020-6.html](https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2020-6.html) (2021年1月23日閲覧)
- 2 <https://www.afpbb.com/articles/-/3323773> (2021年3月10日閲覧)
- 3 <https://xn--80aesfpebagmfb1c0a.xn--p1ai/information/> (2021年1月24日閲覧)
- 4 [https://www.afpbb.com/articles/-/3329021?cx\\_part=search](https://www.afpbb.com/articles/-/3329021?cx_part=search) (2021年3月10日閲覧)
- 5 <https://www.kommersant.ru/doc/4637002> (2021年1月24日閲覧)
- 6 <https://www.themoscowtimes.com/2021/01/07/russia-in-2021-will-the-economy-recover-a72455> (2021年1月22日閲覧)
- 7 <https://www.rbc.ru/economics/16/12/2020/5fd8ca6b9a79473851e6dbe4> (2021年1月23日閲覧)
- 8 <https://econs.online/articles/opinions/kovidizatsiya-rossiyskogo-rynka-truda/> ロシア国立研究大学高等経済学院労働研究センターによる18歳 - 75歳までの2000人を対象に2020年5月から6月に行った調査結果。(2021年1月29日閲覧)
- 9 <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/09/28/5f6dde659a79477e5967a9e9> (2021年1月25日閲覧)
- 10 <https://www.rbc.ru/economics/17/07/2020/5f119dad9a79475dd1458eeb> 及び <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (閲覧日同上)
- 11 <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/09/28/5f6dde659a79477e5967a9e9> 2020年末の露国家統計局の調査では、ロシア国民の実質可処分所得は3.5%減少したとの報道もある。<https://www.rbc.ru/economics/28/01/2021/60129a749a7947cf1ca85d53> (2021年1月28日閲覧)
- 12 <https://www.rbc.ru/economics/17/07/2020/5f119dad9a79475dd1458eeb> (2021年1月25日閲覧)



- 13 <https://rg.ru/2020/09/24/vyzhutovich-epidemiia-silno-udarila-po-blagosostoianiiu-rossiiian.html> (2021年1月22日閲覧)
- 14 <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/09/28/5f6dde659a79477e5967a9e9>
- 15 小林昭菜「プーチン政権の抱える内政課題—貧困問題の観点から—」日本国際問題研究所、2020年。
- 16 <https://www.rbc.ru/economics/20/08/2020/5f3e9f4c9a794783bac54899> (2021年1月25日閲覧)
- 17 <https://rg.ru/2020/09/24/vyzhutovich-epidemiia-silno-udarila-po-blagosostoianiiu-rossiiian.html> (閲覧日同上)
- 18 Директор Департамента занятости населения Министерства труда и социальной защиты
- 19 <https://tass.ru/obschestvo/10016031> (閲覧日同上)
- 20 <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64671> (閲覧日同上)
- 21 <https://www.vedomosti.ru/society/news/2021/01/15/854258-mintrud-soobschil-o-27-mln-bezrobotnih-v-rossii> (閲覧日同上)
- 22 <https://rg.ru/2020/09/24/vyzhutovich-epidemiia-silno-udarila-po-blagosostoianiiu-rossiiian.html> (閲覧日同上)
- 23 <https://www.rbc.ru/economics/18/09/2020/5f64ba649a794707f1dd59d1> (2021年1月29日閲覧)
- 24 <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/09/28/5f6dde659a79477e5967a9e9> (2021年1月25日閲覧)
- 25 <https://regnum.ru/news/economy/3144356.html> (閲覧日同上)
- 26 [https://www.dp.ru/a/2020/10/10/Pravitelstvo\\_odobrilo\\_vi](https://www.dp.ru/a/2020/10/10/Pravitelstvo_odobrilo_vi) (閲覧日同上)
- 27 <http://duma.gov.ru/news/48314/> (閲覧日同上)
- 28 同上
- 29 <http://kremlin.ru/acts/news/63342> (閲覧日同上)
- 30 <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63553> (閲覧日同上)
- 31 <http://government.ru/news/40367/> (閲覧日同上)
- 32 <http://government.ru/news/40591/> (閲覧日同上)
- 33 <https://rg.ru/2020/09/13/mishustin-napravil-dopolnitelnye-sredstva-na-podderzhku-bezrobotnyh.html> (閲覧日同上)
- 34 <https://www.rbc.ru/economics/12/10/2020/5f842fec9a79477029a4c10d> (閲覧日同上)
- 35 <https://rg.ru/2021/01/05/kabmin-sohranil-povyshennyj-razmer-posobiia-po-bezrobotice-na-2021-god.html> (2021年1月27日閲覧)
- 36 <https://www.interfax.ru/russia/718286> (2021年1月23日閲覧)
- 37 <https://tass.ru/ekonomika/9498117> (2021年1月27日閲覧)
- 38 <https://www.interfax.ru/business/727665> (2021年1月25日閲覧)
- 39 <http://kremlin.ru/events/president/news/57425> (閲覧日同上)
- 40 <https://www.rbc.ru/economics/04/08/2020/5f27c9789a794792daa29177> (閲覧日同上)
- 41 <https://thebell.io/alfa-bank-za-pyat-let-rossiya-poteryala-pochti-20-srednego-klassa> (2021年1月30日閲覧)
- 42 <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/09/28/5f6dde659a79477e5967a9e9> (2021年1月25日閲覧)
- 43 <https://tass.ru/ekonomika/6558947> (閲覧日同上)
- 44 <https://www.kommersant.ru/doc/4670663#id2004826> (2021年1月30日閲覧)
- 45 <https://www.rbc.ru/economics/04/08/2020/5f27c9789a794792daa29177> (2021年1月25日閲覧)

## 第6章 欧州が進める脱炭素化の動き（水素戦略及び国境炭素税導入）と改訂された新エネルギー戦略に見るロシアの対応

原田 大輔

### はじめに

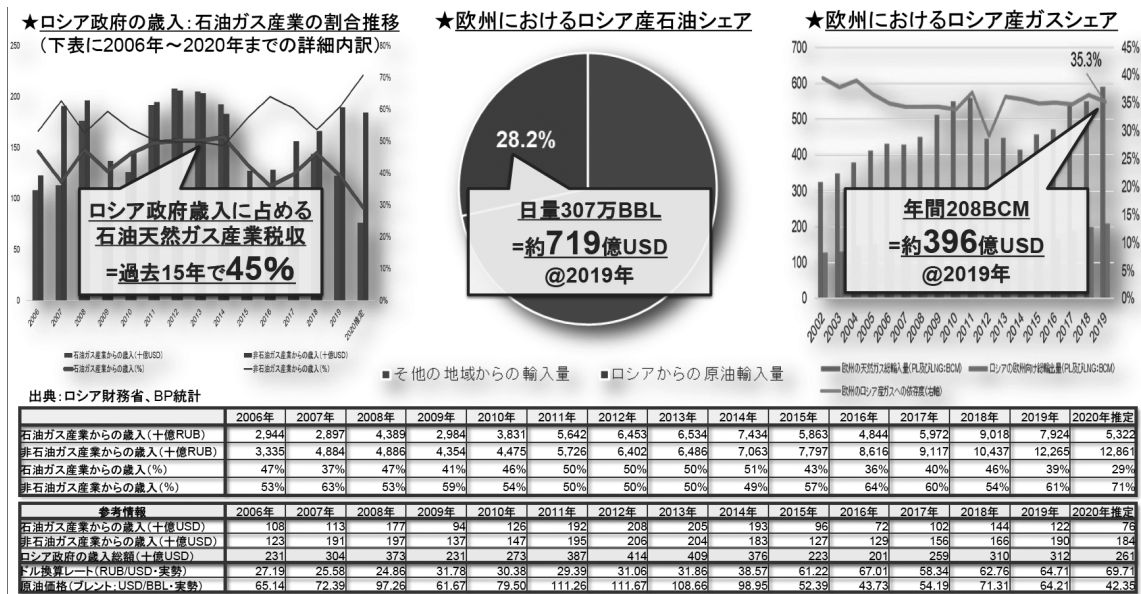
欧州委員会は2020年7月、「気候中立経済の強化：エネルギーシステム統合に関するEU戦略（Powering a climate-neutral economy: An EU Strategy for Energy System Integration / 以下、「エネルギーシステム統合に関するEU戦略」）」と「欧州の気候中立に向けた水素戦略（A hydrogen strategy for a climate-neutral Europe）」、所謂「欧州水素戦略」を発表した<sup>1</sup>。後者は2050年までに二酸化炭素排出量の正味ゼロ（＝気候中立／climate neutral）を目指すべく、2019年12月11日に発表された「欧州グリーン・ディール（The European Green Deal）」<sup>2</sup>によって設定された目標に関連して、脱炭素化の解決策として再生可能エネルギーによって生産される水素利用促進戦略を示すものである。同文書では、二酸化炭素排出量正味ゼロに到達する取り組みの中で、水素は、使用時に二酸化炭素を排出せず、原料、燃料、エネルギーキャリアとして活用でき、産業、輸送、電力及び建物といった様々なセクターでの活用可能性を有しており、産業部門と経済活動を脱炭素化させるための潜在的な解決策を提供することが指摘されている。他方で、水素を生産する際に二酸化炭素を全く排出しない再生可能エネルギーによる電力からの水素等は化石燃料から生産される水素と比較した場合、まだコスト競争力がない。そこで、再生可能エネルギーを用いた水素生産を促進するための指針として、欧州連合全体の戦略的アプローチをまとめたものが、「欧州水素戦略」である。

これまでソ連時代から半世紀以上に亘り、最大のドル箱市場・欧州へ石油及び天然ガスを輸出し続け、石油天然ガス産業が国家財政の屋台骨となってきたロシアにとっては、2006年と2009年に発生したウクライナ危機によって欧州との溝が顕在化し、2014年のクリミア併合と欧米の対露制裁発動へ派生しながら、ロシア離れを急速に進めてきた欧州との関係において、今回の新たな戦略はさらに頭痛の種が増えるものとなった。石油はもとより環境負荷が石油・石炭に比べて相対的に低いと言われてきた天然ガスでさえ、いずれにせよ縮小されていくことを志向する戦略となっているからである。同戦略では、天然ガスについては、天然ガスの使用によって発生する二酸化炭素を回収・地中に貯留する技術（CCS）と組み合わせることを前提とした利用を謳いつつも、CCSの役割を短中期に限定し、その間に水素生産能力の増強とコスト競争力の強化を図るための、橋渡しの役割を果たすことが想定されている。同日公表された「エネルギーシステム統合に関するEU戦略（EU strategy on energy system integration）」<sup>3</sup>は全てのセクターで完全に脱炭素化に寄与することができるように統合・最適化されたエネルギーシステムを構築するための戦略であり、「欧州水素戦略」はエネルギーシステム統合戦略の中の重要な要素である水素にフォーカスしたものであるが、その中では、石油天然ガス及び石炭の位置づけについてははっきりと「段階的廃止を3つのレベルで実現するためのロードマップ」と説明している<sup>4</sup>。

図1は過去15年間のロシア政府の歳入の推移を石油ガス産業と非石油ガス産業別に示したもののだが、過去平均で3,000億ドル（日本の約3分の1<sup>5</sup>）の国家予算規模の中で、石油・

ガス産業からの歳入は15年間平均で45%を占める。また、原油価格の推移と石油ガス産業からの歳入比率にも相関が見られ、油価が高ければ、石油ガス産業歳入は多くなり依存度も高くなる。依存度自体は低油価の影響もあり、ここ数年は減少傾向にあるが、依然として「オランダ病」から抜け出せてはいないのが現状である。さらに、欧州における供給シェアを見ると、石油では2019年に28.2%、天然ガスでは同35.3%と双方最大のシェアを誇り、裏を返せば、ロシアにとっても欧州市場のウェイトがいかに重いを示している。

図1 ロシア政府歳入に占める石油ガス産業からの収入と  
欧州におけるロシア産石油天然ガスのシェア



注: 2020年の通年歳入は上半期分から算出。原油価格及び為替は上半期実績ベース。

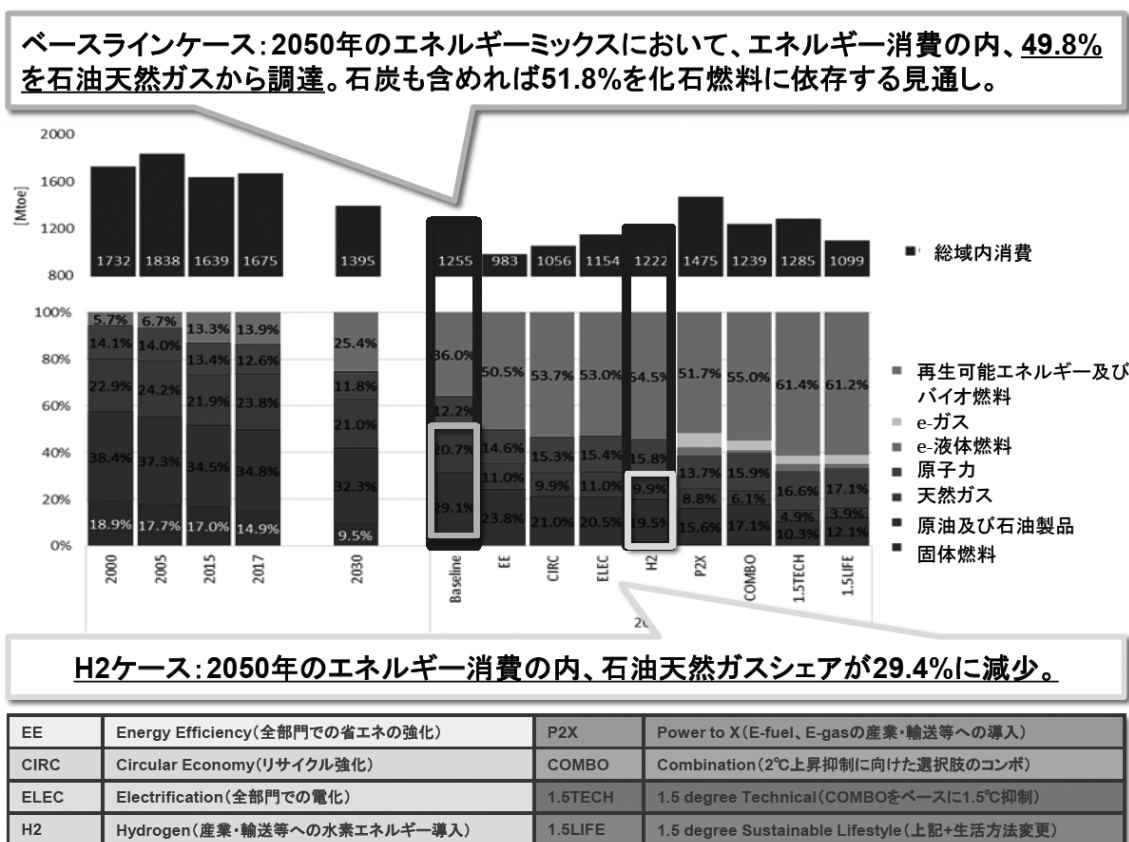
出典: ロシア政府財務省、ロシア中銀、BP統計等から筆者取りまとめ

2018年11月に欧州委員会から発表された政策文書「全ての人のためのクリーンプラネット: 繁栄的で現代的、競争力のある、気候に中立的な経済のための欧州の長期戦略的ビジョン (A Clean Planet for all: A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy)」では、2050年時点の正味二酸化炭素排出量ゼロを実現する場合のエネルギーミックスを9つのシナリオで試算している(図2)。この中でベースラインケースでは2017年時点と比較すると再生可能エネルギーのシェアは増加し(13.9% → 36.0%)、化石燃料需要は減少するが、それでも石油天然ガスは約半分の需要を賅うことが見通されており(58.6% → 49.8%)、ロシアとしても依然欧州市場はロシアからの資源を必要とするだろうという楽観も成り立つものだった。

しかし、今般発表された「欧州水素戦略」によって、欧州が2050年を見据えた今後30年間で石油天然ガスに代わるエネルギー源の候補として水素を選択し、水素社会の実現と調達に本格的に動き出すことは、図2のシナリオでは「H2ケース」に向けて進むことを意味する(石油天然ガス需要は29.4%へ低下する)。良かれ悪しかれ資源の呪いに囚われたロシアを否応のない変革に晒すことになるだろう。果たして、欧州水素戦略はどのような

影響をロシアに与え、ロシアはどのように対応し始めているのか、以下にまとめる。

図2 2050年時点の欧州域内のシナリオ・エネルギー源別エネルギー消費量予想



出典：欧州委員会<sup>6</sup>

## 1. 欧州が進める脱炭素化の動き

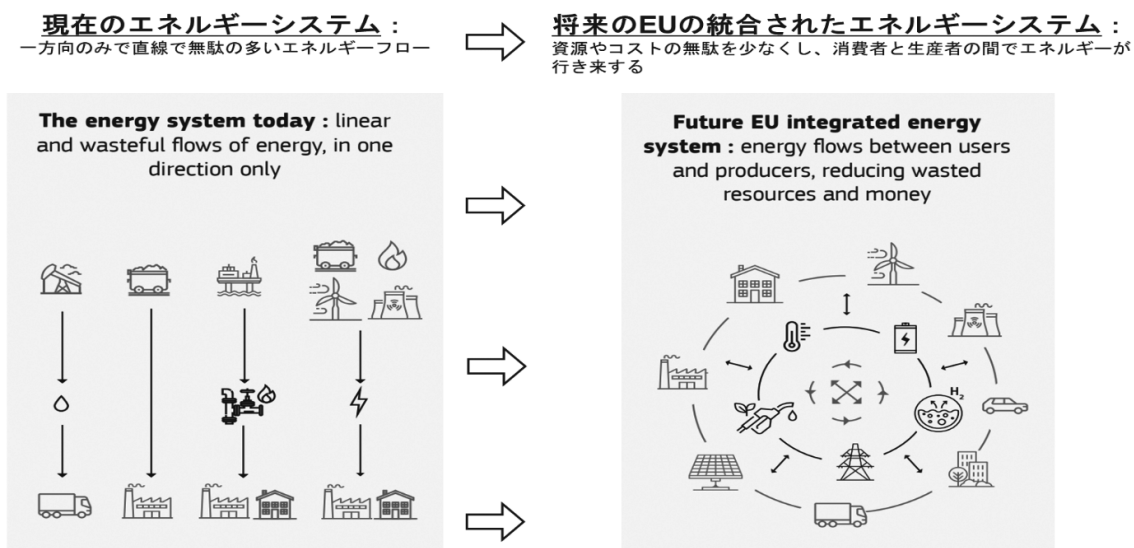
### (1) 「エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」と「欧州水素戦略」の発表

2020年7月8日、欧州委員会は2つのエネルギー戦略を立て続けに発表した。

「エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」は、2019年12月11日に発表された欧州グリーン・ディールの一環として、現在の分散したエネルギー供給網を見直し、エネルギー効率の向上を図る諸政策をまとめたものであり、長期目標に掲げる2050年までに二酸化炭素排出量正味ゼロ（=気候中立／climate neutral）達成を可能な限り低コストで実現するために、エネルギー分野への投資誘導を促進、雇用創出を実現し、クリーンエネルギーを調達することを目的とする。同日発表された「欧州水素戦略」は「エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」の実現のための一戦略とし水素にフォーカスしたものであり、同戦略では後述の通り水素利用を「電化が経済的に実現できない、効率的でない、またはコストが高い最終消費者である重工業や輸送部門」に限定していることから、「欧州水素戦略」だけを取り出して論じることは欧州のエネルギー政策全体への考察を歪めてしまう恐れもあり留意が必要である<sup>7</sup>。

同戦略で実現される統合されたエネルギーシステムとは、無駄なエネルギーは捕捉・再

図3 「エネルギーシステム統合に関するEU戦略」が目指すコンセプト



出典：欧州委員会<sup>8</sup>

利用される、より効率の良い循環型（circular）システムであり、産業や建物の暖房、輸送といった最終エネルギー使用者の更なる電化（direct electrification）による、よりクリーンな電力システムであり、重工業や輸送のような電化の難しい部門によりクリーンな燃料を供給するシステムと説明されている。また、同戦略は、以下の3点を柱とし、より統合されたエネルギーシステム構築のために38の具体的な行動計画を提示している。

- ① エネルギー効率性を重視した、より「循環型（circular）」のエネルギーシステムの構築  
エネルギー集約型ではなく、できるだけ分散した選択肢を優先。最低限の廃棄物は再利用され、相乗効果として部門を超えて利用される。これは今日、熱併給・発電併設プラントや特定の廃棄物及び残留物の再利用により、既に一部実行されている。産業分野、データセンターやバイオ廃棄物や廃水処理プラントで生成されたエネルギーからの廃熱を再利用することにさらなる可能性がある。
- ② 再生可能エネルギーによる最終消費部門のより大規模な電化（direct electrification）  
再生可能エネルギーベースの発電容量の急速な拡大とコスト競争力の高さは、例えば、暖房や低温産業プロセス用のヒートポンプ、輸送用の電気自動車や特定の産業における電気炉の使用といったエネルギー需要の拡大するシェアに対応できる。
- ③ 電化が難しいセクターへの水素を含む再生可能かつ低炭素の燃料（clean fuels）の使用  
電化が経済的に実現できない、効率的でない、またはコストが高い最終消費者に対して、水素を含む再生可能エネルギー及び低炭素燃料の使用を促す。バイオマスから生成されるガスや液体、または低炭素水素（※筆者：天然ガス起源の水素も含まれる）は、さまざまな再生可能エネルギー源から生成されるエネルギーを貯蔵し、電力セクター、ガスセクター及び最終消費者間の相乗効果を活用できる解決策を提供する。産業部門、

輸送（道路及び鉄道）での再生可能エネルギーベースの水素の使用、航空及び海上輸送における再生可能エネルギーベースの電力から生成された合成燃料やバイオマスが例として挙げられる。

「欧州水素戦略」は上述の「エネルギーシステム統合戦略」を補完し、実現していくために水素にフォーカスした戦略であり、統合戦略の中で謳われている電化が経済的に実現できない最終消費者である産業、輸送、発電、建物の各セクターの脱炭素化を進めるに当たって（上記③）、具体的に投資、規制、市場創出、研究とイノベーションを通じて、実現する方法を検討するものである。水素は、これらセクターに電力を供給し、貯蔵を通じて、再生可能エネルギーフローのバランスも実現できることが期待される。優先分野は、主に風力と太陽エネルギーを使用して生産される再生可能なエネルギーをベースとした水素（renewable hydrogen）を開発することであるが、短中期的には二酸化炭素排出を迅速に削減し、水素市場の実現と発展をサポートするために、低炭素水素（low-carbon hydrogen）、つまり、天然ガスや石炭等水素生産時に二酸化炭素を排出する水素（所謂グレー水素、ブルー水素等）の必要性も認めている。

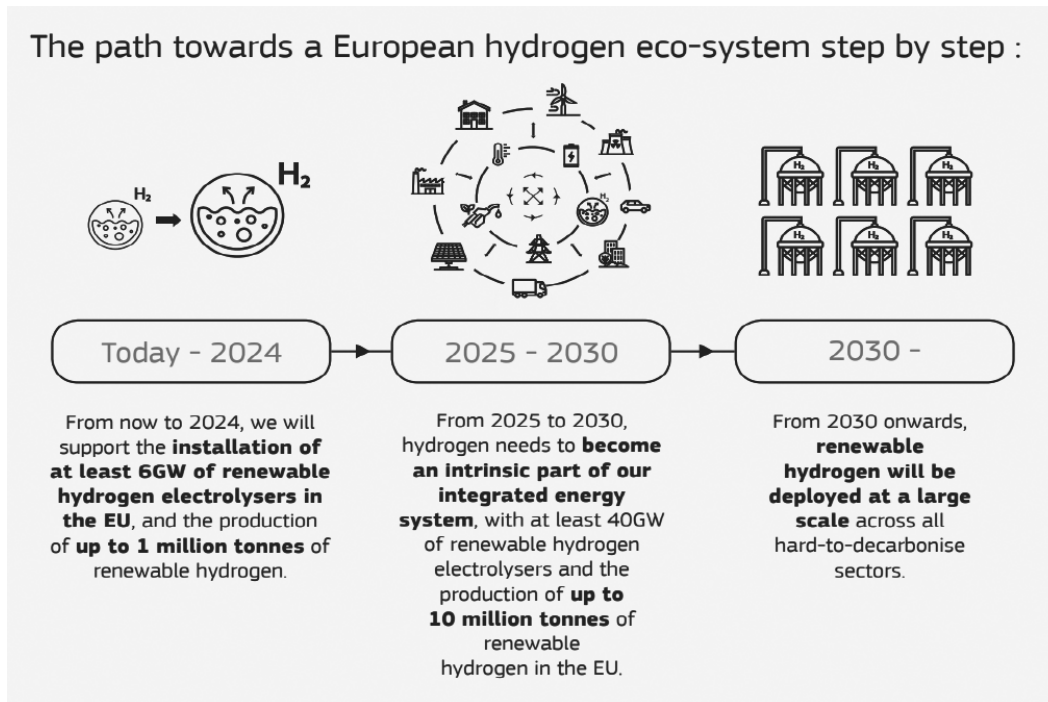
**表 1 欧州の供給ソース及び生成方法による水素のカラー分類**  
（ドイツ政府による国家水素戦略等より）

グレー水素	化石燃料、特に天然ガスから生産される水素。その生産にはかなりの量の二酸化炭素排出が伴う。
ブルー水素	水素を製造する過程で生成される二酸化炭素を回収・地中貯留（CCS）することで、二酸化炭素排出量正味ゼロを達成して生産される水素。
グリーン水素	再生可能エネルギー起源の電力を用いた水の電気分解によって生成される水素。
ターコイズ水素	メタンの熱分解によって生成される水素。炭素は生成されるが気体ではなく固体となって生成される。条件として高温反応炉は再生可能エネルギー起源の電力等二酸化炭素排出量正味ゼロのエネルギー源を用い、生成された炭素を永久に封じ込めること。
参考：イエロー水素	原子力発電による電力を用いた水の電気分解によって生成される水素。
参考：ブラウン水素	石炭から生成される水素。グレー水素に分類されることもある。その生産にはかなりの量の二酸化炭素排出が伴う。
参考：ホワイト水素	他の製品生産プロセスの中で副産物として生成された水素。生産量は限定的。

出典：ドイツ連邦「国家水素戦略<sup>9)</sup>」／イエロー水素、ブラウン水素及びホワイト水素は筆者加筆

実現には、段階的なアプローチが想定されており、まず、2020年から2024年までに、EUで少なくとも6ギガワットの再生可能エネルギー起源の電力を用いた水素電解槽の設置とそこから生成される水素（グリーン水素）最大100万トンの生産を支援する。2025年から2030年にかけては、水素は少なくとも40ギガワットの再生可能エネルギー起源の電

図4 「欧州水素戦略」が目指すロードマップ  
欧州水素エコシステムに向けた着実な道筋



**現在から2024年**

再生可能エネルギー起源の電力を用いた水素電解槽の設置と、再生可能エネルギー起源の水素生産量を2024年までに少なくとも6GW（ギガワット）と最大100万トンの達成を支援。

**2025年から2030年**

水素は統合エネルギーシステムの中核になる必要があり、少なくとも40GWの再生可能エネルギー起源の電力を用いた水素電解槽と最大1,000万トンの再生可能エネルギー起源の水素生産量を達成。

**2030年以降**

再生可能エネルギー起源の水素を脱炭素化が難しい部門に大規模に展開。

出典：欧州委員会<sup>10</sup>

力を用いた水素電解槽の設置とそこから生成される水素（グリーン水素）最大1,000万トンを生産し、統合エネルギーシステムの中核へと発展させる。また、2030年から2050年にかけて水素生産技術を成熟させ、脱炭素化が困難な全てのセクターにエネルギー源としての水素を大規模に展開することが想定されている<sup>11</sup>。

欧州委員会は2030年までの数値目標を達成するために必要な投資額を、電解槽関連に最大420億ユーロ、電解槽と再生可能エネルギー源である風力・太陽光発電施設の接続及び施設拡張に最大3,400億ユーロ等、全体で4,300億ユーロと試算している。そして、これら巨額の投資を加速させる目的で、「欧州クリーン水素アライアンス（European Clean Hydrogen Alliance）」の立ち上げも同日発表し、産業界、EU加盟国政府・地方自治体、市民社会などに広く開かれた水素関連の多様な投資事業のプラットフォームとして、投資に関する協議事項を設定する等、欧州水素戦略の推進及び実施を支援することになる<sup>12</sup>。

(2) 「欧州水素戦略」における近隣諸国、特にウクライナとの協力推進を規定

同戦略では第7章「国際的側面」（P19 - 21）にて、グリーン水素の開発は、近隣諸国や

地域との間で欧州とのエネルギーパートナーシップを再構築する新しい機会を提供し、供給の多様化を進め、安定した安全なサプライチェーンの設計を支援するものであり、特にウクライナ及び南欧近隣諸国（※旧ユーゴスラヴィア諸国・バルカン半島）を名指しして、クリーンエネルギーの移行に貢献し、持続可能な成長と発展を促進する方法として、これら近隣諸国とのグリーン水素に関する協力の新しい機会（天然資源、物理的な相互接続及び技術開発）を積極的に促進する必要があることを謳っている。また、「アフリカ・ヨーロッパ・グリーンエネルギーイニシアティブ」の枠組みの中で<sup>13</sup>、アフリカ連合との再生可能エネルギー起源の水素開発に関する協力プロセスを設定していくことも行動計画に含まれている。しかしながら、現在の最大の天然ガス供給国であり、今後天然ガスからの低炭素水素（所謂グレー水素、ブルー水素等）や後述の通り、水素自体を自国で生産し、既存の天然ガスパイプラインインフラで欧州へ輸送・供給することも検討され始めているロシアについての言及は全く見られない。

### （3）ドイツ政府による「国家水素戦略」の発表（2020年6月10日）

欧州委員会の「欧州水素戦略」に先だって、欧州最大のエネルギー需要国であり、また、ロシア産ガスの最大輸入国であるドイツ政府も、6月10日に「国家水素戦略（The National Hydrogen Strategy）」を閣議決定し、水素導入に向け大きく舵を切った。石炭及び原子力発電が今後数年間で段階的に廃止され、経済の脱炭素化を進める中、二酸化炭素排出量を削減するための水素導入戦略であり、「欧州水素戦略」と偶然にも同じ数の38の行動計画から成る。同戦略では水素生産実現のために、2030年までに5ギガワット、2040年までに10ギガワットの再生可能エネルギー起源の電力を用いた水素電解槽を構築することを提案している。また、その支援策として90億ユーロ<sup>14</sup>の予算が計上されている<sup>15</sup>。

なお、メルケル政権はもともと国家水素戦略を2019年末までに閣議決定する方針だったが、発表が遅れた理由は、経済エネルギー省と環境省の間で、グレー水素（化石燃料起源）とブルー水素（化石燃料起源ながらCCS技術によって二酸化炭素を地中貯留）の扱いについて、意見が分かれたからと言われている。最終的にグレー水素については同戦略では、「行動計画17」で、その使用量が既に多い化学産業においてその代替（CCS等）について検討していくという書き方に留まっている。ドイツではコスト面の問題からCCSの実用化の目途が立っていないため、今後の課題として先送りされた形である。

独紙シュピーゲルは、この水素を巡る欧州及びドイツの戦略について、「ロシアのGazpromにとって、この動きは重大な結果をもたらす」と警鐘を鳴らしている。それは、水素ブームによる欧州向けガス輸出の減少を恐れるだけでなく、Gazpromやドイツ企業が85億ユーロの巨額を投じ、まだ完成に至っていない天然ガスパイプラインNord Stream 2が使用できなくなる可能性があるためだ。

一方で、ロシアのエネルギー省も攻勢に出始めており、2024年までに輸出を視野に入れたロシアにおける水素製造業を立ち上げるべく、年末までに、その開発コンセプトができ上がると言われている（後述）。Gazpromも今年、水素タービンを開発しテストしようとしており、国営原子力企業のRosatomも2024年までに水素で駆動する列車のテストサイト建設を計画。Gazpromは生産した水素の一部を、Nord Streamを使って欧州に輸出することも考えていることが報道されている<sup>16</sup>。



## 2. EU による国境炭素税導入の動き

「欧州水素戦略」の実現のために2030年までに全体で4,300億ユーロ、グリーン水素への累積投資額は2050年までに4,790億ユーロに及ぶ可能性が指摘される中、これら巨額財源をどこに求めるのか、そのひとつの方法として議論が進んでいるのがEUの国境炭素税の導入である。

国際的なコンサルティングファームである Boston Consulting Group (BCG) は6月末に、「EUの国境炭素税は世界貿易にどのような衝撃をもたらすか (How an EU Carbon Border Tax Could Jolt World Trade)」というレポートを公開し、その適用による影響を特に二酸化炭素排出量の多い鉄鋼産業及び石油産業にフォーカスし定量的に分析している<sup>17</sup>。例えば、国境炭素税の導入により、二酸化炭素排出量1トン当たり30ドルと仮定した場合の欧州への原油輸入に対する課税は、原油価格がバレル当たり30ドルー40ドルの範囲にある場合、ロシア等外国の生産者の利潤を約20%削減することになると試算(2018年実績ベースで、2,800億ドルの原油を輸入した場合、課税される国境炭素税を2ー7億ドルと想定)している。

また、国境炭素税はこれまでの市場における競争優位性に変化をもたらすだろうと予想する。例えば、欧州の石油化学事業者はロシアの原油への依存を減らし、サウジアラビアからより多くの原油を輸入するようになる可能性がある。ロシアは、その近接性から欧州への最大の石油供給国であり、輸入の4分の1以上を占めているが、ロシア産原油の生産プロセスでの二酸化炭素排出量は、サウジアラビア産原油の二酸化炭素排出量より2倍近く多いと考えられている(図5)。これは主にロシアの原油埋蔵量がサウジアラビアの原油埋蔵量よりも生産労力が必要(同じ量を生産する場合により多くのエネルギーを要し、二酸化炭素排出量も多い)という事実による。カナダに至ってはサウジアラビアの4倍もの炭素排出量となる。つまり、サウジアラビアは他競争産油国よりも国境炭素税を30%から50%削減することができることから、欧州の原油輸入業者は供給先の多くをサウジアラビアに切り替えることになるかもしれないと指摘している。

なお、温室効果ガス排出量を削減するための経済的インセンティブを企業に提供する手段として、二酸化炭素排出量に課税するという概念は、欧米を中心に何十年に亘って議論されてきたが、これまでのところ、国境炭素税は殆ど実施されておらず、実際にどのように機能し、どのような効果があるのかも明確ではないのも事実である。課税方法に関する問題(WTO規則に準拠し、欧州域内・域外の利害関係を調整できるのか)、税額の基礎になる輸入品に含まれる炭素量をどう計測するのか、また、国境炭素税の導入により輸入品が値上がりし、欧州域内の消費者を直撃する可能性があるか等、実際の課税に当たってはいまだ複数の課題を抱えているとBCGは分析している。

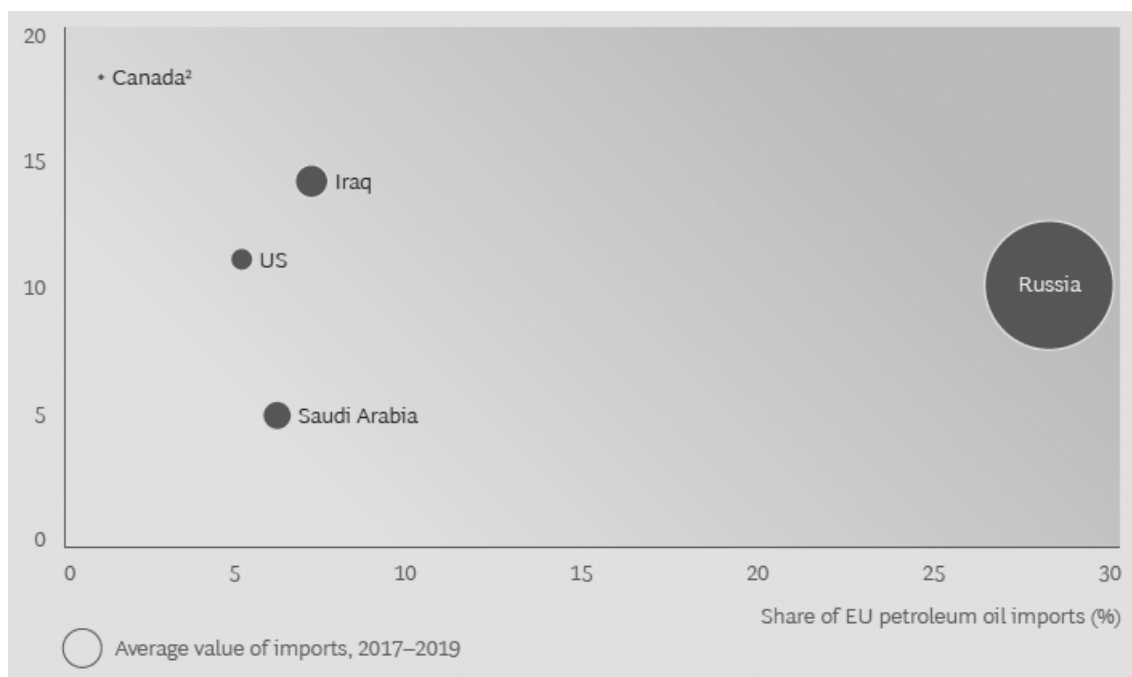
## 3. 欧州の脱炭素化の動きに対するロシアの対応

### (1) 新たな「2035年までのエネルギー戦略」発表と水素エネルギーの登場

ロシアでは時前後して2020年4月、ノヴァク・エネルギー大臣が「ロシアにおける2035年までのエネルギー戦略(ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ: Российской Федерации на период до 2035 года)」を政府会議で公表し<sup>18</sup>、その後若干の修正を受けて、最終的に6月9日、ミシュースチン首相が承認した<sup>19</sup>。

ソ連解体後、新生ロシアでは1995年に最初のエネルギー戦略が出されてから、2003年

図5 主要産油国の炭素集約度（縦軸）と欧州石油市場におけるシェア（横軸）



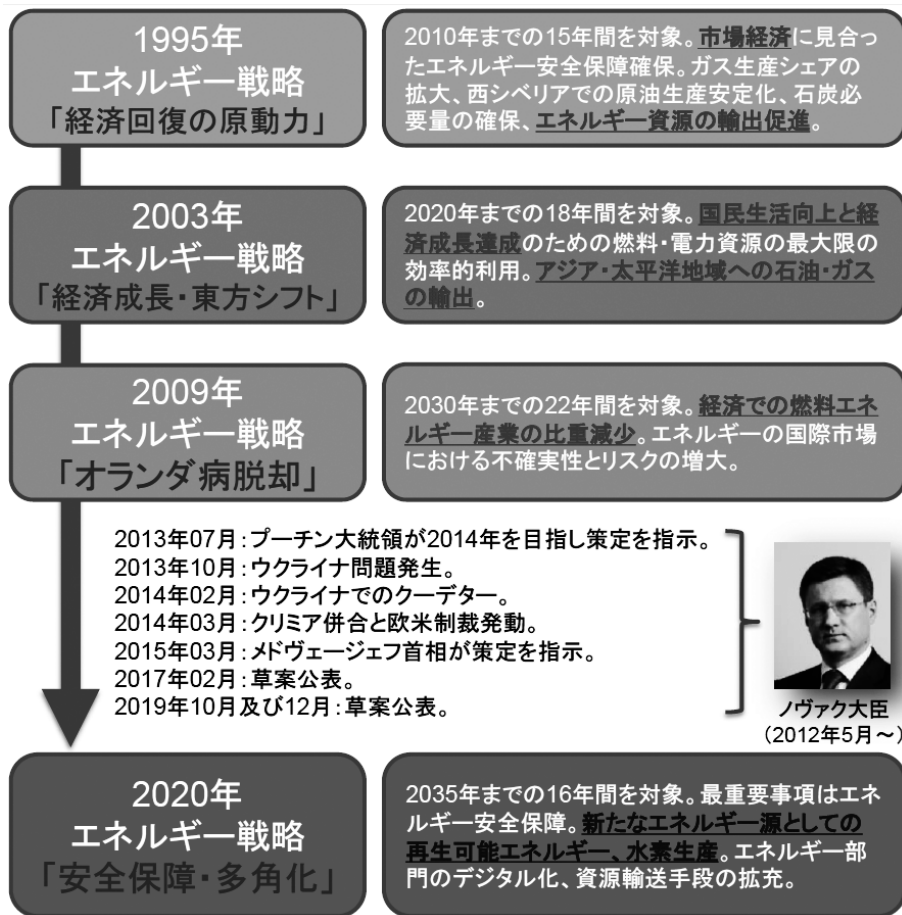
出典：Boston Consulting Group による分析

に「2020年までのロシアのエネルギー戦略」、2009年に「2030年までのロシアのエネルギー戦略」が出されてきた。従って、今回政府が承認した「2035年までのロシアのエネルギー戦略」は11年ぶりの改訂となる。プーチン首相（当時）が2013年に次期戦略策定を命じ、本来であれば2014年から2015年に発表されるはずだったが、2014年のウクライナ問題とクリミア併合、欧米による対露制裁や原油価格の下落を受けて棚上げとなり、2015年に草案がまとめられるも公表はされず、草案公表は2017年2月になってからだった。更にその後も2019年10月そして12月の再改訂版発表まで主だった動きはなかった。この背景についてノヴァク大臣はアジア・太平洋諸国のエネルギー資源需要増加、拡大するシェールオイル・ガスの生産・LNGの生産・ガス市場の規模、国内経済成長率の低下（国内エネルギー資源需要増の停滞）、エネルギー資源分野への税制改革等（※更に2016年からのOPECプラス協調減産の開始と2020年3月の崩壊と復活）、長期戦略を立案するのに今後の見通しが想定しにくい状況が重なっていることを挙げている<sup>20</sup>。

まず、今回政府が承認した「ロシアにおける2035年までのエネルギー戦略」では、正にこれまで述べてきた欧州での動きを敏感に反映し、「水素エネルギー」という新たな項目が出てきたことが注目される。

また、本文では「水素エネルギー」の項目（注21参照・P47 ※容量は1ページのみ）で、2035年に向けて水素の生産・消費の発展、そして、ロシアが水素の生産・輸出のリーダー的地位を得るために次の課題及び対策が提案されており、また戦略実現の指標として、水素の輸出量を掲げ、2024年に20万トン、2035年に200万トンを目指すとしている。その水素はやはり豊富な天然ガス資源を中心にしながら（グレー水素）、再生可能エネルギー（グ

図6 ソ連解体後、ロシア政府が発表してきたエネルギー戦略の変遷



出典：筆者取りまとめ

表2 「ロシアにおける2035年までのエネルギー戦略」におけるポイント

石油	新規鉱床での開発困難な割合や既存鉱床での枯渇率が上昇するため、石油の生産コストの増加が課題。そのため、石油の生産水準を維持していくため、生産中の老朽鉱床の開発促進の他、小規模鉱床、石油産出量の低い坑井や水含有率の高い坑井、開発困難な埋蔵量（バジェノフ層を含む）の商業化が必要。少なくとも2025年までは大手企業の活動が中心と見込まれるが、国産イノベーション技術や市場変動への柔軟な対応を担う中小石油ガス企業の役割も高まっていく。
天然ガス	国内ガス需要の充足を図り、世界的なガス市場へ柔軟に対応すべく、Gazpromの透明性を確保しつつ独占を維持。また、新たな発展分野としてLNGを位置付け、ヤマル半島及びギダン半島におけるLNG開発に加えて、ロシア領北極圏において、LNG積替え・備蓄・貿易の拠点（ハブ）の創出、カムチャツカ及びムールマンスクにおけるターミナル建設を進める。その実現には北極海航路の通年航行の確保を含むインフラ開発が密接に関連。

石油化学	ガス化学製品による国内需要の充足と国際市場における競争力の向上、石油ガス化学原料の効果的利用の向上が課題。そのため、プラスチック・ゴム・有機化学合成生産物の生産、それらの半製品への加工、最終製品生産を行う複数のクラスター地域形成を目指す。また、東シベリア及び極東のヘリウムを含有する鉱床開発の開始に伴い、アムール州でのガス精製工場の操業開始、極東における液体ヘリウム輸送インフラ、長期貯蔵及び国際市場への供給を目指す。
石炭	伝統的なロシア中西部の生産地での生産継続と共に、東シベリア及び極東や北極圏等の新たな炭田開発を推進。新規炭田開発と石炭生産地がロシア東部に移動することは、国内の石炭消費地への接近、アジア太平洋諸国の市場におけるロシアのプレゼンス強化に寄与。他方、ロシアの石炭輸出の競争力は輸送インフラに大きく依存するため、鉄道・港湾インフラの整備や輸送ロジスティクスの効率化が課題。
電力	既存の発電・送電設備に加えて、ウラジオストク（2012年のAPECサミット）、ソチ（2014年オリンピック）、クリミア半島への電力網、中国への電力輸出を行う送電線等を建設。地域への熱供給と一体で行われる発電所の経済性を持ちつつ、エネルギー供給の信頼性と質を引き上げることが課題。また、電力取引所のヘッジ手段も活用しながら、長期的な電力設備への投資の効率化を促す。
原子力	熱中性子炉及び高速中性子炉の並行運用や核燃料サイクルの構築を進める。ウラン燃料について、ロシア国内（クルガン州、ブリヤート共和国、ザバイカリエ地方等）でのウラン生産に加えて、生産原価が低い外国の鉱床でのウラン生産の共同プロジェクトを拡大。また、外国での原子力発電所建設に積極的に参加（インドのクダンクラム原子力発電所1、2号機、中国・田湾原子力発電所3、4号機等）。
水素エネルギー	ロシアが水素の生産・輸出における世界での主導的地位を得るため、水素及び水素混合エネルギーの輸送インフラ及び消費創出に向けた国家支援や法的支援の整備を行うと共に、天然ガスからの大規模な水素生産の拡大を目指す。また、外国技術のローカライズも含めて、変換・メタン高温分解・熱分解等の手法による国産の水素生産の技術開発を目指す。
再生可能エネルギー	ロシアの主要な再生可能エネルギーの一つは水力発電（ロシアの発電の約2割）。また、太陽光発電に関しては、ロシア技術をベースとして、太陽電池の有効係数23%以上の効率の高いヘテロ接合型の太陽光発電モジュール等の生産や輸出を開始。他方で、他電源に比べて経済的な競争力に欠けることが課題。
気候変動への対応	地下資源利用における環境規制の厳格化、随伴石油ガスの効果的利用を促進、国際基準に合致した自動車燃料の生産・利用の促進、石炭産業再編の枠内での土地回復、等を実施。また、2017年時点では、ロシアにおける温室効果ガス排出量は、1990年の水準と比べて、67.6%（森林吸収量を算定しない場合）、50.7%（森林吸収量を算定する場合）。
国際協力	国際エネルギー市場におけるリーダーの一国としての地位の維持・強化、燃料エネルギー産業のロシア企業の対外経済活動のリスク縮小と効率向上を目指す。そのため、OPECプラス会合、ガス輸出国フォーラム（GECF）、二カ国間の政府間委員会等へのロシアの積極参加やロシアのエネルギー企業の外国への進出を支援。

出典：政府発表文書から筆者取りまとめ

リーン水素。但し、ロシアでは水力発電がメイン) や原子力による電力から生成される水素 (イエロー水素) も視野に入れて、欧州の脱炭素化への対応策を暗に示唆する内容となっている。

### < 「水素エネルギー」にて指摘されている課題及び対策 >

※下線は筆者。

- ・ 水素及び水素混合エネルギーの輸送インフラ及び消費創出に対する国家支援策の立案及び実行。
- ・ 水素生産に対する法的支援の提供。
- ・ 天然ガスからの大規模な水素生産の拡大。これには、再生可能エネルギーや原子力その他のエネルギー利用を含む。
- ・ 変換・メタン高温分解・熱分解等の手法による、国産の水素生産の低炭素技術の開発。これには、外国技術のローカリゼーションを含む。
- ・ ロシアの輸送における水素及び天然ガスをベースとする燃料電池の国内需要及び集中エネルギー供給システムの効率向上のため、エネルギー蓄積・変換装置としての水素及び水素ベース混合エネルギーの利用促進。
- ・ 水素エネルギーの安全に関する法的基盤の整備。
- ・ 水素エネルギー発展における国際協力の強化と外国市場への進出。
- ・ 戦略実現の指標として、次の定量的目標を設定。

	2024 年目標	2035 年目標
水素輸出量	20 万トン	200 万トン

注：2017年に発表された経済産業省による「水素基本戦略」では、2017年時点の日本の水素供給量 0.02 万トンを、2020年に 0.4 万トン、2030年に 30 万トンに増加する計画が示されている<sup>21</sup>。

2020年4月2日、エネルギー省が政府会議で公表した戦略案と6月9日にミシュースチン首相が承認・セットされた戦略を比較した場合の最も重要な違いのひとつは、冒頭に「エネルギー省は、関連連邦行政機関とともに、6カ月以内に戦略実現のためのアクションプラン草案をロシア政府に提出する」という文言が付け加えられた点である。年内にエネルギー省は各分野の課題及び対策を実現するための具体的な方策を政府に対して示すという宿題を負ったが、「水素」に関しては、翌7月下旬に「水素開発ロードマップ」案を発表している。奇しくも「欧州水素戦略」の発表に呼応する形でロシアが進める具体的な水素戦略も明らかになりつつあるが、そこには欧州とその市場の変化に対するロシアの関心の高さの表れを見ることができるだろう。

#### (2) エネルギー省による 2024 年までの水素開発ロードマップ

7月下旬、エネルギー省は2020年から2024年までの水素開発ロードマップを作成したことを明らかにした<sup>22</sup>。これはロシアが長期的に水素の主要輸出国の1つになることを想定した上述の2035年までのエネルギー戦略を受けたものであり、次のようなマイルストーンが想定されている。

## &lt; 2024年までの水素開発ロードマップ &gt;

2020年：	政府はロシアでの水素生産コンセプト、パイロットプロジェクトの支援策を策定する。
2021年：	<b>Gazprom</b> がメタンと水素で稼働する発電タービンを開発し、テストを実施する。 <b>Gazprom</b> と <b>Rosatom</b> がロシアで最初の水素生産を実現し、2024年にパイロットプロジェクト（水素生産のための天然ガス処理センターまたは原子力発電所）を稼働させる。
- 2024年：	<b>Gazprom</b> はガス設備（ガスタービンエンジン、ガスボイラー等）及び輸送分野におけるモーター燃料としての水素及びメタン水素燃料の使用を検討する。
2024年：	<b>Rosatom</b> は水素燃料を使用した鉄道輸送のテストサイトを建設する。

**Gazprom** が生産しようとしている水素は、天然ガス起源のグレー水素だけではなく、ドイツ連邦国家戦略で指摘されているターコイズ水素（ガス起源ながら、メタンの熱分解によって生成される水素。二酸化炭素ではなく副産物としての固体の煤の生成を伴うもの）の生産も念頭に置いていると考えられる。また、**Gazprom** は既に欧州関係国との間で水素生産と供給に関するパイロットプロジェクトについて協議していることも示唆しており、ロシアで水素を生産し、天然ガスに混合・輸送することも検討されている模様だ。天然ガスパイプラインへの混合輸送については、2019年の段階で既に、**Gazprom** がソ連時代に建設された既存ガスパイプラインに最大20%、Nord Stream タイプの新たに建設されたガスパイプラインに最大70%の水素を混合して輸送できることを示したという情報もある。

**Rosatom** は、原子力発電からの電力による水の電気分解で生産するイエロー水素の生産を模索する。2019年9月、日本で第二回水素閣僚会議が開催された際に、経済産業省資源エネルギー庁と **Rosatom** の子会社である **Rosatom Overseas** 社は、水素サプライチェーンに関する実現可能性調査を行うことについての協力覚書を締結しているが<sup>23</sup>、これは今回のロードマップの中で、原子力発電からの電力を用いた水の電気分解による水素生産プログラムを立ち上げ、2020年から2021年には実際に水素を輸出するための実現可能性調査を実施するための布石とも考えられるだろう。

また、今回のロードマップで明示的に言及されていないが、他社の動きでは、**NOVATEK** も水素生産に関心があり、同社ギャトヴェイ副社長が、同社は水素生産の商業的側面を検討しているとコメントしたことがある。さらに、**Rosneft** は長期的な炭素戦略を年内に明らかにすることを発表した<sup>24</sup>。大株主である **BP** は今後石油ガス生産を40%縮小し、2050年までの二酸化炭素排出量正味ゼロの実現に向けて、次の10年で低炭素エネルギーへの支出を10倍に増やす計画を発表していることも同社に影響を与えていることが垣間見える<sup>25</sup>。

上述の通り、**Gazprom** は既存天然ガスパイプラインへの混合輸送により、生産された水素を欧州市場へ輸出することを検討しており、このことは莫大な費用が必要となる新規水素パイプラインの建設を回避し、天然ガスに加えて更に高価となると想定される水素を欧州に販売し、脱炭素化を進めてもロシアのドル箱を維持できるかもしれないという点で、ロシアにとっては極めて有利な選択肢である。他方で、ウクライナのガス輸送システム社のマコゴン CEO はウクライナ国内のガス輸送ネットワークを介して水素を輸送できるかと

うかを検討しているとコメントしている反面、「ウクライナの天然ガスパイプラインは非常に古く、水素を輸送することを可能にするかどうか十分な検討が必要。金属パイプの内側にプラスチックパイプを挿入する技術により輸送の可能性はあり得るが、水素は攻撃的なガスであり、鉄の腐食を引き起こす可能性がある」と問題視もしている<sup>26</sup>。

### (3) 国境炭素税の導入に対するロシアの反応

欧州の国境炭素税に関する議論を受けて、国際会計事務所のKPMGは7月初旬、ロシアの産業家・起業家連合とのワーキンググループでEUによる国境炭素税導入の3つのシナリオを提示した。ベースケースは、2025年に国境炭素税が導入されることを想定しており、これは直接的な温室効果ガス排出（生産プロセス）にのみ適用されると想定したもので、この場合、ロシアの関係する全ての輸出業者に課税される税額は、2025年－2030年で333億ユーロに上ると試算。楽観ケースでは、2028年に同税が導入された場合、2028年－2030年の間に60億ユーロに達する。悲観ケースでは、2022年に同税が導入され2022年－2030年にかけて506億ユーロの納税を求められるというものだ。KPMGは、パラメータはまだ承認されていないため、この段階ではEUの国境炭素税がロシアの輸出業者に与える影響を正確に評価することは困難であるという前置きで、対象物品は、石炭、非鉄金属、ニッケル、銅及びその製品、窒素肥料、天然ガス、プラスチック、エラストマー（ゴム）が最大の影響を受けるだろうと分析している。

ロシア科学アカデミーの経済予測研究所副所長のシロフ氏は、「EUに国境炭素税が導入されれば、ロシア政府は企業に税制上の優遇措置を提供することで企業を支援できるだろう。EUの炭素税の影響を受ける可能性のある企業を支援するための提案を10月1日までに提出するよう、各省庁にすでに指示が出されている」と述べている<sup>27</sup>。また、レシエトニコフ経済発展大臣は、「国境炭素税の導入はWTO規則に違反すると信じている。気候変動問題を利用して新たな障壁を作り出そうとする試みを懸念する」と欧州の国境炭素税導入の動きを牽制している<sup>28</sup>。

また、ロシア政府はパリ協定に基づく排出量モニタリングシステムに関する法制度を年内に構築することを目指しているとの情報も出ている<sup>29</sup>。ロシアは2030年までに1990年レベルから25－30%の排出量削減を目指しているが、実際にはロシア政府はソ連直後の高い排出量レベルを基準にした結果、既に目標を達成しているというのが政府見解である。今回のシステム構築にはロシア独自の排出量算定を進めることで、国境炭素税導入に際してのロシア企業を守るための理論武装への活用を想定しているのかもしれない。

## 4. 現状認識とまとめ

「欧州水素戦略」が正式に出るまでのロシア政府及び石油天然ガス企業の認識は、「2050年までに二酸化炭素正味排出量ゼロを目指しても、天然ガスは移行期のエネルギー源として必要なはずであり、産油ガス国との競争に対しては本意ではないが、価格で対抗し、シェアを維持していく。2050年二酸化炭素排出量正味ゼロと言っても化石燃料の使用が全く無くなるわけではない（化石燃料はベースケースで2050年時点過半を占める）。いずれにしても欧州需要は既に縮小に入っているから、その分を中国（原油・ガス共パイプライン稼働）やアジア諸国（LNG）で攻めて行く」というものだった。

そこに水素に対する関心が国際的にもここ3年で高まり、コロナウィルスが欧州加盟国の団結を生み、復興予算に対する合意を取り付け、経済回復の起爆剤として遂に水素戦略が出された結果、ロシアの長期エネルギー戦略にも水素エネルギーが俄かに組み込まれることとなった。但し、ロシアは水素を石油天然ガスに置き換わる敵と見ているよりは、欧州が望む気候中立な水素（ターコイズ水素やイエロー水素）を生産するプロセスの研究（Gazprom 及び Rosatom）を進めて行き、当然天然ガスより高く売れる水素をプラスアルファの商機として、捉えようとしている。

他方、この水素導入が欧州で大々的に計画通り進む場合、欧州市場の化石燃料需要は2050年時点でベースケースの過半から30%を切るシナリオになる。また、欧州が新たな水素インフラを構築するための莫大な財源となり得るかもしれない国境炭素税導入を生産者にも課すという情報は、ロシアの危機感を高めているのも事実である。

ロシア政府が進める水素ロードマップでは、水素を現実に生産・輸送できるという観点から Gazprom（ソースとしての天然ガスとパイプラインインフラ）と Rosatom（原子力発電によるカーボンフリーの水素生産）が選ばれた結果、ロシアの主力産業である石油企業はこのブームから取り残されていることは、今後のロシアの将来に影響を与える要因として留意が必要であろう。石油会社は水素潮流に対して防御態勢を取ろうとしており、「再生可能エネルギーは世界のエネルギー需要をすぐには満たせない。エネルギー需要は増加するが、再生可能エネルギーが高いため。欧州が化石燃料を排除するには理論的に50兆ドルの投資が必要。それはEUのGDPの三倍以上の規模となる。再生可能エネルギーの拡大はレアメタル不足を招く。長期的なエネルギー需要は新たな技術、経済発展とCO2排出量目標の間の矛盾によって決まるだろう。再生可能エネルギーへの加速的シフトは化石燃料の投資縮小を招き、結果として急激なエネルギー価格高騰を招く。世界の石油ガス産業は新技術開発の主導的地位にあり、依然巨大なポテンシャルを持っている。次の数十年は在来型エネルギーと再生可能エネルギーが共同で努力し、気候変動に対応し、人間が享受できるエネルギーを齎すシナジー効果を見ることができよう」（セーチン Rosneft 社長）<sup>30</sup> や「ロシアは2025年までに炭素貿易システムを導入すべきである。それにより欧州の炭素調整システムとのオフセットが可能となる。石油会社はCCSプロジェクトを推進し、政府は森林による二酸化炭素吸収容量を正確に測定し、EUの国境炭素税の動きに対応していくべき。ロシアの石油会社は代替エネルギー技術を開発するという高額で意味のないことに没頭するより、森林吸収とCCSに注力すべきである」（フェドゥン LUKOIL 副社長）<sup>31</sup> という過激な発言も出てきている。

今後、欧州で実装されていく水素戦略の動きや欧州における国境炭素税導入に向けた議論（課税対象と具体的な方法）の双方は、ソ連時代から安定的に続いてきた欧露エネルギー関係に大きな変化をもたらすものであり、その一挙手一投足はロシアにとって重要なトピックとなっていくだろう。

## — 注 —

<sup>1</sup> 「欧州の気候中立に向けた水素戦略」原文：[https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen_strategy.pdf)



- 2 「欧州グリーン・ディール」に関する情報：[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)
- 3 「エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」に関する情報：[https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-system-integration/eu-strategy-energy-system-integration\\_en](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-system-integration/eu-strategy-energy-system-integration_en)
- 4 「エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」Q&A：この戦略は化石燃料の段階的廃止を3つのレベルで加速するためのロードマップである。①エネルギー効率と循環性（Circularity）及び地域の再生可能資源の使用。②可能な限り電化し、ガス、石炭、石油の使用、再生可能エネルギーから生産された電力の直接使用に置き換える。③電気に置き換えられない工程における化石燃料（の使用）を再生可能エネルギーベースの新しい燃料に置き換える。なお、ガスに関しては、天然ガスを水素や合成メタンといった再生可能資源をベースとした持続可能で再生可能なガスや新しい合成ガスに置き換える道筋を提案する。[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1258](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1258)
- 5 2020年の日本の一般会計総額が102兆6580億円（時事）。
- 6 「全ての人のためのクリーンプラネット：繁榮的で現代的、競争力のある、気候に中立的な経済のための欧州の長期戦略的ビジョン」[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com\\_2018\\_733\\_analysis\\_in\\_support\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf)
- 7 「ジオポリティクスからレジリエンスへ：次世代のエネルギー安全保障」（蓮見雄氏／世界経済評論 IMPACT No.1835 / 2020年8月3日）※再生可能エネルギーで作った電力を熱、ガス、水素などに転換し、貯蔵・配送・利用するセクター・カップリングの一要素として、水素の役割を評価する必要がある。
- 8 「エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」に関する情報：[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs\\_20\\_1295](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_1295)
- 9 ドイツ連邦「国家水素戦略」[https://www.bmbf.de/files/bmwi\\_Nationale%20Wasserstoffstrategie\\_Eng\\_s01.pdf](https://www.bmbf.de/files/bmwi_Nationale%20Wasserstoffstrategie_Eng_s01.pdf)
- 10 「欧州の気候中立に向けた水素戦略」に関する情報：[https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-system-integration/hydrogen\\_en#eu-hydrogen-strategy](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-system-integration/hydrogen_en#eu-hydrogen-strategy)
- 11 エネルギーシステム統合に関する EU 戦略」に関する情報：[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1259](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1259)
- 12 「欧州クリーン水素アライアンス」に関する情報：[https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/european-clean-hydrogen-alliance\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/european-clean-hydrogen-alliance_en)
- 13 「アフリカ・ヨーロッパ・グリーンエネルギーイニシアティブ」：2007年のリスボンサミットで採択されたアフリカとEUの共同戦略に基づくパートナーシップの1つ。知識の共有、政治的優先事項の設定、主要なエネルギー問題に関する共同プログラムの開発を目的とした対話による協力を図る長期戦略枠組み。アフリカのエネルギーインフラへの投資増加に特に焦点を当て、欧州とアフリカ双方に安全で経済的な価格での持続可能なエネルギーへのアクセスを改善する。[https://ec.europa.eu/energy/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/africa/africa-eu-energy-partnership\\_en#:~:text=currently%20under%20evaluation.-,Access%20to%20affordable%2C%20reliable%2C%20sustainable%20and%20modern,energy%20for%20all%20in%20Africa&text=This%20Africa%20Downed%20and%20led,towards%20low%2Dcarbon%20economic%20development](https://ec.europa.eu/energy/topics/international-cooperation/key-partner-countries-and-regions/africa/africa-eu-energy-partnership_en#:~:text=currently%20under%20evaluation.-,Access%20to%20affordable%2C%20reliable%2C%20sustainable%20and%20modern,energy%20for%20all%20in%20Africa&text=This%20Africa%20Downed%20and%20led,towards%20low%2Dcarbon%20economic%20development)
- 14 電気自動車の購入助成金：21億ユーロ、環境配慮型技術を搭載したユーティリティ車購入助成金：9億ユーロ、同バスの購入助成金：6億ユーロ、電気生成の燃料、灯油及び高度なバイオ燃料生産のための設備開発と資金提供：11億ユーロ、大型道路輸送車両、車両の公共交通機関、地元の旅客鉄道サービス等車両のニーズに基づく燃料補給インフラストラクチャの建設助成金：34億ユーロ等（ドイツ連邦「国家水素戦略」より／注8参照）。
- 15 ロイター（2020年6月10日）
- 16 独シュピーゲル（2020年7月27日）
- 17 BCG サイト：<https://www.bcg.com/ja-jp/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade>
- 18 エネルギー省 HP：<https://minenergo.gov.ru/node/17491>
- 19 ロシア政府 HP：<http://government.ru/en/docs/39847/> 最終的エネルギーな戦略：<http://static.government.ru/media/files/w4sigFOiDjGVDYT4IgsApssm6mZRb7wx.pdf>
- 20 「ロシアの2035年までのエネルギー戦略」（酒井明司著）ロシアNIS調査月報2020年6月号
- 21 METI「水素基本戦略」：<https://www.meti.go.jp/press/2017/12/20171226002/20171226002-2.pdf>

- 22 Lambert（2020年7月29日）
- 23 経済産業省：<https://www.meti.go.jp/press/2019/09/20190927003/20190927003.html> 資源エネルギー庁：<https://www.enecho.meti.go.jp/about/special/johoteikyo/suisokakuryokaigi2019.html>
- 24 IOD（2020年8月14日）
- 25 Rosneftは2020年12月21日、2035年までの気候目標を発表。<https://www.rosneft.com/press/releases/item/204427/> 成長計画に固執した2035年炭素目標を設定。ロシアメジャーでは初めて。欧米企業に比べて野心さに欠けるが、ロシア企業も気候変動問題における化石燃料に対する懸念を示し始めたことになる。Rosneftの目標は自らのオペレーションから直接・間接に生じるスコープ1（事業者自らによる温室効果ガスの直接排出（燃料の燃焼、工業プロセス））及びスコープ2（他社から供給された電気、熱・蒸気の使用に伴う間接排出）の排出を対象としている。他方、スコープ3（スコープ1・2以外の間接排出（事業者の活動に関連する他社の排出）／上流・下流）については水素やバイオ燃料のようなよりクリーンなエネルギーの評価について短く触れられているだけに留まる。2019年のRosneftのスコープ1・2の排出量はそれぞれ5940万トン・2180万トン（BPは合計で5500万トン）であり、2030年までに30%削減する目標。また、上流における排出量を2019年の27kg／BOEから20kg／BOEへ削減させる目標だが、低炭素石油生産のトップを走るサウジアラムコの現在の排出量は10kg／BOEである。また、複数の欧州企業がコミットしている長期的なゼロエミッションについては「2050年までに達成するための追加機会を模索する」としてコミットしていない。更にBPが現在の生産量（260万BD）を2030年までに150万BDまで減少させ、再生可能エネルギー開発目標を立てているのとは対照的に、Rosneftは増産を目指している。
- 26 Lambert（2020年7月29日）
- 27 Lambert（2020年7月8日）
- 28 Interfax（2020年7月24日）
- 29 IOD（2020年7月23日）
- 30 Prime（2020年10月22日）
- 31 POG・IOD（2020年11月24日）



## 第7章 2020年のロシア外交

廣瀬 陽子

### 1. はじめに

ロシアの2020年の外交を振り返ってみると、新型コロナウイルス感染症（以後、コロナ）問題により、全体として限定的になった。コロナ問題がロシアで深刻になる3月末くらいまでは、「コロナ外交」ともいうべき支援などによって影響力を強める動きに出ていたが、その後は自国のコロナ対策に追われた。だが、8月11日にコロナ対策のワクチン「スプートニクV」を承認してからは、ロシア製ワクチンを売り込んだり、海外で製造するネットワークを拡大しようとしたりする「ワクチン外交」を展開した。

他方で、欧米との関係は、特に8月以降、主に3つの原因、すなわちベラルーシでの抗議行動、野党指導者アレクセイ・ナヴァルヌイの暗殺未遂事件、ロシアのサイバー攻撃・サイバー諜報により悪化の一途を辿った。

そして、2020年後半に旧ソ連諸国での相次いだ混乱はロシアの頭痛の種になったが、それがロシアの求心力低下によるものかどうかは、単純には結論づけられないと思われる。

本稿では、そのような2020年のロシア外交を振り返り、その評価を行いたい。

### 2. コロナ外交

2020年、コロナ問題は世界を震撼させたが、ロシアは特に自国がパンデミックに陥る3月以前、コロナ外交ともいうべき、援助攻勢を展開した。多くの国が苦境に陥るなか、支援物資や医療物資、軍関係者、医療従事者などを様々な国に送り込んでいるが、その「支援外交」の陰には「ロシアの下心」があるとも言われていた。

具体的には、①情報収集（ロシアでパンデミックが起きた際の対応を考えるうえでの材料集め、NATO軍の動き）、②支援によってロシアが現在発動されている経済制裁を解除・ないし弱めてもらうという目的、③EUやNATO加盟国・加盟候補国などへの支援と宣伝による欧州分断、④友好国との関係深化や友好国の拡大、などがその目的だとされ、また、本稿3節で述べるように、フェイクニュースの拡散などもあったことから、欧米、特にNATOはロシア（及び中国）の支援外交を「ハイブリッド戦争である」として警戒した。

例えば2020年4月15日に、イェンス・ストルテンベルグNATO事務総長は、「ロシアによる軍事活動が続いているが、NATOの軍および作戦を保護するためのあらゆる必要な措置をとる」と述べ、また、ロシアと中国による攻撃的な宣伝活動への対応を問われると、ハイブリッド戦争への準備の必要性および偽情報には自由で透明なプレスが最善の対抗策であると発言した。また、NATO米代表部のケイ・ベイリー・ハッチソン大使は4月14日の会見で、「ロシアや中国が主張している偽情報を懸念している」と表明したうえで、それらはすべて、中露によるハイブリッド戦争の一部だと主張していた。

とはいえ、これらすべてをハイブリッド戦争ということは適切ではないだろう。ロシアにも良心があったかもしれないし、ロシア兵・ロシア軍医療部隊が大規模に支援に参入したセルビアなど、実際にロシアの支援に助けられ、ロシアに感謝している国々も少なくないからだ。ロシアの影響力が拡大した側面は少なからずあったはずである。

また、前述の通り、世界で初めてコロナ対策ワクチンを承認してからは、第2、第3のワクチン開発を進めながら、諸外国への輸出、また、海外でのワクチン製造をより広く行うための外交工作を幅広く展開した。ロシアの友好国が次第に、ロシアのワクチンを採用するようになり、また韓国がロシアのワクチン製造を行うことになった。ロシアのワクチンは、臨床試験（治験）の不十分さなどもあり、ロシア国内外であまり人気がなかったが、安価であるのみならず、英医学誌が2021年2月2日に91.6%の感染予防の有効性を確認したという論文を掲載した上に、凍結乾燥粉末に加工した上での輸送の簡素化も進められている。さらに2021年2月末時点で、ロシアはスプートニクVの他に2つのワクチンを開発・承認しており、ロシアのワクチン開発への熱意は極めて高い。今後、それらロシア製ワクチンの効果・利便性が広く確認されていった場合は、ロシア外交の切り札になる可能性も皆無ではないだろう。

### 3. 欧米との関係悪化

2020年は、後述の通り旧ソ連地域で混乱が相次いだ。ロシアのウラジミール・プーチン大統領は、それらの混乱の背景に欧米の影があるとして、対欧米批判を繰り返した。たとえば、ベラルーシの抗議行動についても、ベラルーシのアレクサンドル・ルカシェンコ大統領、およびプーチン大統領が揃って欧米の内政干渉を批判し、欧米との溝は深まった。

また、8月20日に野党指導者アレクセイ・ナヴァルヌイが、神経剤「ノビチョク」系の毒物を盛られた事件である。ナヴァルヌイは昏睡状態になり、ドイツの病院への移送後、意識を取り戻したが、かなり深刻な状況になった。ロシアの国家レベルの関与が疑われるものの、攻撃の合理性が低いことから、プーチン大統領の指示とは考えられず、特務機関などが忖度する形で実施したと思われる。ノビチョクは、2020年6月から化学兵器禁止条約で正式に禁止されており、その所持・使用は、国際法違反だ。欧米は激しく反発し、欧米が追加制裁をチラつかせ、独露を結ぶ天然ガスのパイプライン「ノルド・ストリーム2」にも影響が出る可能性も注目された。

また、ロシアの国家レベルの関与が問われる大規模なサイバー攻撃・サイバー諜報などが相次いで発覚したという事実も、ロシアと欧米の関係を悪化させた<sup>1</sup>。

サイバー攻撃については、全てが把握されているわけでは決していないが、数回にわたり、ロシアの国家主体によるとされるサイバー攻撃・サイバー諜報に対して批判が展開された。

主たるものを紹介すると、4月15日には英国家サイバーセキュリティセンター [NCSC] は、米国の米連邦捜査局 [FBI] や米国土安全保障省 [DHS] と合同で、コロナ禍に乗じたロシア政府によるサイバー攻撃への注意を喚起した。

7月16日には、NCSCが、新型コロナウイルスのワクチンを開発している研究機関や大学、製薬会社、シンクタンク、政府機関などに対して、ロシアのハッカー集団・APT29（ロシア連邦保安庁 [FSB]、ロシア対外情報庁 [SVR] が主体となっているとされる）がワクチン情報や知的所有権を盗み出すためにサイバー攻撃を仕掛けていると注意喚起し、攻撃中止を警告する声明を、カナダ通信保安局 [CSE] と米国家安全保障局 [NSA] との連名で発表し、4月より状況が深刻となっていることが明らかになった。そのサイバー攻撃は、新型コロナウイルスのワクチン開発及びテストとウイルスそのものに関する情報収集やそのIPを窃取する目的で行われたとされている。この声明に併せ、NCSCはレポートも公開

したが、コロナ禍におけるロシアのサイバー攻撃では、APT29がそれまで使ってこなかった「WellMess」と「WellMail」と呼ばれる、任意のシェルコマンドの実行やファイルのアップロード・ダウンロードを可能にするよう設計された軽量なマルウェアで、世界の多くの組織が狙い撃ちされたという。加えて、個人をターゲットにしたフィッシング攻撃やスパイフィッシング攻撃で、ログイン認証情報を取得し、情報を搾取する手法も多用されたという。

9月10日には、米国大統領選挙を前に、ロシアの政府系ハッカーが2016年の時とは異なる手段で主にバイデン陣営に対し、大規模にサイバー攻撃を行っていることが明らかになった。マイクロソフト社が報告書を発表し、米財務省も選挙への介入疑惑でウクライナ議員と3人のロシア人に制裁を課した。

10月19日には、英外務省が、ロシア連邦軍参謀本部情報総局〔GRU〕が東京五輪・パラリンピックを狙う目的で、関係各所にサイバー攻撃を行っていたと発表した。ドーピング問題でロシア選手の参加が拒否されたことへの報復ともみられた。

また、11月13日には、ロシアと北朝鮮の国家による支援を受けたハッカー集団が、新型コロナウイルスのワクチン開発を行うアメリカ、カナダ、フランス、インド、韓国の著名な7つの企業のシステムにサイバー攻撃を仕掛けていたことがマイクロソフト社のブログによって明らかにされた。ロシアについてはAPT28（GRUに関連するとされる）がパスワードスプレーとして知られる、ブルートフォースアタック（総当たり攻撃）を行ったとされる。それは、複数のアカウントに対して数千回あるいは数百万回もの攻撃を連続して行い、侵入を試みるもので、攻撃は一部成功したとされる。

最後に年末に衝撃を与えたのが、ロシアが3月から大規模なサイバー攻撃・サイバー諜報を米国に行っていたという情報だった。2021年1月現在、詳細はまだ明らかになっていないものの、SVRの関与が濃厚だと分析されている。米ソーラーウィンズ社のソフトウェア・オリオンが攻撃に遭い、複数の政府機関や地方政府の他、主要な民間企業等の重要情報が想像を絶する規模で窃取されたという。被害は米国史上最悪レベルで、全容解明には数年を要するとも言われる。

これらのことから、ロシアと欧米の関係は極めて厳しいものとなった。とりわけ、2021年1月から始動する米国のジョー・バイデン政権の対露外交は、かなり厳しいものになることが予測され、2020年末に明らかになったロシアによるサイバー攻撃・諜報に対する制裁発動の可能性も高いだろう。

#### 4. 旧ソ連地域の混乱<sup>2</sup>

旧ソ連地域では夏以降、4つの混乱が続いた。ベラルーシでの大統領選挙の結果をめぐる抗議行動、キルギスにおける政変、アゼルバイジャンとアルメニアの間のナゴルノ・カラバフ紛争再燃、モルドヴァでの親欧米大統領の誕生などが起き、それらの発生の理由を「ロシアの影響力の低下」に見る向きも多かった。実際、プーチン露大統領も2020年12月に「域内の状況に問題がないわけではなく、全体として落ち着かなかった」と認める一方、「欧米の干渉によって旧ソ連の混乱が引き起こされた」と何度も発言しており、複雑な思いを抱いているのは間違いない。

## (1) ベラルーシ抗議行動

ベラルーシでは、8月9日に大統領選挙が行われ、長年、事実上の独裁体制を敷いてきたアレクサンドル・ルカシェンコ大統領が6選を決めると、選挙に大きな不正があったとして、大規模な抗議行動が発生した。抗議行動は、政府に厳しく弾圧され、多くの逮捕者が出たため、欧米からは激しく非難されており、10月、11月には制裁も発動された。

ベラルーシとロシアは政治的にも、経済的にも、民族的にも、極めて近い関係にある。機能不全になっており、事実上、凍結されているものの、2000年には「ロシア・ベラルーシ連合国家創設条約」も発効していたほどだ。だが、近年、ベラルーシとロシアの関係には綻びが目立つようになっていた。特に、ベラルーシが近年の中国との関係強化を図っていることや、ロシアとのエネルギー価格をめぐる係争などの出来事に影響され、ロシアと距離を取って西側に接近する姿勢を見せるような八方美人的な態度を取っていたことで、ロシアとは溝ができていた。

だが、政変が起きると、ルカシェンコはロシアに急接近し、ロシア側も支援を約束した。とはいえ、ロシアが軍事支援を行う可能性は著しく低いと考えられた。何故なら、第一に、すでに欧米から制裁を受けているロシアにとって、軍事侵攻は大きなリスクだからだ。特に、ベラルーシの動きは反露・親欧米的な要素がなかったことから、ロシアが影響圏を喪失する可能性も低く、リスクを犯す必要はなかった。第二に、プーチン大統領がルカシェンコをもはや見限っているということがある。ロシアにとっては、ルカシェンコに代わる親露的かつ国民を統合できる指導者がいるならば、そちらを支援したいのが本音だが、そのような人物がいないというのが実情である。第三に、抗議行動が長期化していると言っても、ベラルーシ政権が転覆される可能性が著しく低かったということも大きい。国民の抗議行動が行われる際、それに軍部や警察が加わると、政権転覆につながるケースが極めて高いが、ベラルーシの場合は、現在に至るまで、政権が軍及び警察をしっかりと掌握している。第四に、ベラルーシの抗議行動がロシアに波及する様子が見られないことも大きいだろう。以上のことから、ロシアはベラルーシの抗議行動をあえて黙認しているとはいえ、ベラルーシの抗議行動がロシアの求心力の低下によるものとはいえまい。逆に、ベラルーシが政権維持のためにロシアへの依存度を高めるようになれば、事実上棚上げになっている「連合条約」での譲歩など、ベラルーシがロシアの属国的な状況に陥る可能性が高まり、ロシアがむしろ旧ソ連圏に対する影響力を誇示できる展開にもなりうるのである。

## (2) キルギス政変

キルギスでは10月4日に議会選挙が行われたが、与党の圧勝が発表されると、選挙が不正に行われたとして、野党支持者による抗議行動が発生した。

デモ隊は、大統領府と議会議事堂を占拠して大統領辞任を要求し、汚職で2019年8月に逮捕されていたアルマズベク・アタムバエフ前大統領を含む多数の政治犯を刑務所から解放した（アタムバエフらは10月10日に再び拘束）。ソオロンバイ・ジェエンベコフ大統領は14日にサディル・ジャパロフを首相に任命し、15日に混乱を収拾できないことを理由に辞任を表明した（任期〔－2023年まで〕前の辞任は同国初）結果、ジャパロフが首相兼大統領代行に就任した。

10月4日の議会選挙については、選挙管理委員会が12月20日にやり直し選挙を行うと

発表した。その後、延期が発表され、大統領選挙については2021年10月10日に実施され、ジャパロフが当選した。

2020年の政変はキルギス独立以来、2005年、2010年に次ぐ3度目の政変であり、相次ぐ政変の背景には、根深い南北の地域対立があると通俗的には言われてきたが、実際の対立構図は個人を核として細分化されていて、政治は数十人の有力政治家たちの力関係で動いているという。同国に根深く存在する汚職の取締りもショーと化しているという<sup>3</sup>。だが、最初の2度の政変では、都市での大量略奪や混乱、大量の流血の事態が生じ、ロシア軍が安定回復・人道支援を行ったが、今回は混乱に至らなかったことは特筆に値する。

キルギスは中国の影響力を強く受けており、「債務の罫」の負債も多く抱えているが、かなりの親露国でもあり、ロシア語の普及率が高いだけでなく、国民のロシアに対するシンパシーもかなり強い<sup>4</sup>。

今回の政変に関し、プーチン大統領は双方と連絡を取っており、情勢の早期安定を望むと表明したものの、ロシア大統領府のドミトリー・ペスコフ報道官がキルギスへの資金援助の当面の見合わせを発表するなど、ロシア政府は情勢を見極めていく状況である。ジャパロフは10月14日に、ロシアは重要な戦略パートナーで、軍事協定も見直さないとして、対露関係重視の方針を示したが、キルギスは経済面などで中国やトルコへの依存を高めており、ロシアがキルギスに対する消極的姿勢を長期化させれば、ロシアの影響力が低下する可能性もあるだろう。とは言え、本政変自体は、ロシアの影響力とは無関係で、キルギスの国内問題として考えるのが適当だろう。

### (3) ナゴルノ・カラバフ紛争再燃

9月27日には、アゼルバイジャンとアルメニアの間で「ナゴルノ・カラバフ紛争」<sup>5</sup>が再燃した。「ナゴルノ・カラバフ」は、ソ連時代、アゼルバイジャン領内にありながら、アルメニア系住民が多い自治州であった。ソ連末期のペレストロイカの渦の中で、アルメニアへの移管（やがて、分離独立）を求める運動が起こり、やがてアゼルバイジャン人・アルメニア人間の民族浄化、そして武力紛争に発展した。

ソ連解体後はアゼルバイジャン、アルメニア両国間の全面戦争に発展したが、ロシアの支援も得たアルメニアが勝利する形で、停戦が合意された。アルメニア系住民は、ナゴルノ・カラバフおよびその周辺地域を占拠した状態で、「ナゴルノ・カラバフ共和国」を宣言し、未承認国家（国家の体裁を整えながらも、諸外国から国家承認を得られていない自称国家）として最近まで事実上の独立を維持してきた。その間、OSCE ミンスクグループ（共同議長国は、露・仏・米）が和平の調停を担ってきたが、和平交渉は停滞し、当地では小競り合いが絶えず、2016年には4日間戦争という比較的大きな戦闘も起きた。

そのような中で起きたのが、2020年の第二次ナゴルノ・カラバフ紛争<sup>6</sup>である。

アゼルバイジャンが先制攻撃を仕掛けたと考えられているが、その背景として6つのポイントを指摘できる。第一に、新型コロナウイルス問題で社会不安が起きていたこと、第二にアゼルバイジャンが2018年の政変でアルメニアの最高権力者に就任したニコル・パシニャン首相に対する鬱積を募らせていたこと、第三に兄国・トルコが軍事面も含む全面的支援を行ったこと、第四にベラルーシの抗議行動（アゼルバイジャンも権威主義国家であるため、抗議の波及を危惧）、第五に欧米社会が新型コロナウイルス問題や米国大統領選挙



で混乱する中で戦闘に干渉することがないという判断があったことが挙げられる。そして、最後にロシアの求心力低下に加え、ロシアもパシニャン首相に不信感を持っていること、またアゼルバイジャンの国際的地位向上によって、ロシアの参戦がないと判断したことがあろう。

戦闘はアゼルバイジャンがイスラエル製やトルコ製の最新鋭の軍用無人機（UAV）を効果的に使い、サイバー戦・情報戦なども用いた「現代戦」を、トルコのアドバイスや NATO の戦闘方法の研究などで培った優れた戦術により圧倒的優位で進めた。途中、ロシアが2度、米国が1度仲介した人道的停戦が瞬時に破綻したことは、ロシアの影響力低下を印象付けることとなった。

だが、11月10日にロシアの仲介により完全な停戦が成立した。この背景には、アゼルバイジャンが要衝のシュシャを陥落させたこと、また9日のアゼルバイジャン軍によるロシアの軍用ヘリコプター誤射事件が停戦受諾の取引材料にされたことがあると考えられている。

この停戦により、アルメニアはそれまで占拠していた緩衝地帯の全てとナゴルノ・カラバフの約4割をアゼルバイジャンに返還し、残ったナゴルノ・カラバフ領にロシアの平和維持部隊が展開することとなった。また、アルメニア側がアルメニア本土とナゴルノ・カラバフの州都ステパナケルトを結ぶ輸送を、アゼルバイジャン領を経由して得られるのと引き換えに、アゼルバイジャンはアルメニア領を通過する形で、アゼルバイジャン本土と飛地のナヒチェヴァンを結ぶ輸送路（露FSBが平和維持を行う）を獲得できることになった。後者については鉄道敷設も計画されており、トルコがアゼルバイジャン本土のみならず、カスピ海を経由して陸路で中央アジアにまでつながることを意味する。

また、アゼルバイジャンの圧勝によりトルコのUAVの世界における評価が極めて高まり、ロシアと緊張関係にあるウクライナがクリミアや東部の奪還を目論み、UAV購入にとどまらず、トルコとの軍事協力を深化させるようになった。今後、トルコの旧ソ連における影響力拡大が予想される。

とはいえ、ロシアは今回の紛争で、最終的には停戦を主導し、紛争の仲介役としての欧米の面目をつぶし、南コーカサスにおける欧米の影響力を著しく低下させることができた。また、旧ソ連の未承認国家では唯一影響力を及ぼせていなかったナゴルノ・カラバフに、また言い換えれば本来は国内法により外国軍の駐留を禁じているアゼルバイジャンに、駐軍できるようになったこともロシアの存在感を高めることになるだろう。だが、他方で、アルメニアの敗北の要因として同国の防空システムが破壊されたことがあるが、それがロシア製であったこと、またロシアがアルメニアを事実上見放し、集団防衛の義務を果たさなかったことは、ロシアの軍事的立場を貶めることになった。加えて、平和維持軍の展開にかかるコストが、ベネフィットに見合うのかという議論もある。

全体的に、本紛争はロシアにとってプラス・マイナスの両方の意味があったが、トルコの影響力拡大は確実だと考えられ、今後のロシア・トルコの両国関係や双方の動きが気になるところである。

#### **(4) モルドヴァでの親欧米大統領誕生**

また、モルドヴァでは11月15日に、大統領選挙の決選投票が行われ、親欧米・親ルー

マニアの野党候補であったマイア・サンドゥが、親露派の現職イゴル・ドドンを破って初当選した。彼女は同国で初の女性大統領となる。

モルドヴァは親欧米路線をとり、EU加盟を目指してきたが、ウクライナ、ジョージアとは異なり、ロシアが特に厭忌するNATO加盟を指向したことはない。だが、モルドヴァにはロシアが支援し、軍基地も置いている「沿ドニエストル」という未承認国家の問題があり、ロシアとは常に微妙な関係であった。

独立後のモルドヴァは汚職が蔓延り、国内の政治闘争も深刻で大統領不在の時期も長く、政治が不安定な時期が多かった。2019年2月の議会選挙後も、過半数に達した政党はなく連立協議は難航し、また、憲法が定める議会選挙後の組閣準備期間の解釈をめぐる連立政権と憲法裁判所が対立した結果、ドドンが任命した首相と、憲法裁判所が任命した大統領代行が並び立つ混乱が続いた。なお、憲法上の規定により、首相と議会が国政運営の実質的な権限を握り、大統領権限は弱い。それでも政治のねじれは、同国の国政を停滞させてきた。

そのような背景において、親欧米路線のサンドゥが親露派のドドンを破ったことは、ロシアの旧ソ連諸国における影響力低下によるものだとする分析が目立った。

プーチンが11月16日に祝電を送るなど、ロシアはサンドゥに融和的な姿勢を見せたものの、サンドゥは同月末に沿ドニエストルに駐留するロシア軍は撤退すべきだと述べるなど、ロシアに敵対的な態度をとった。また、サンドゥはドドン政権下のモルドヴァが、2018年にロシアが主導する「ユーラシア経済連合」のオブザーバー参加国の資格を得たことについても合法的な手続きの有無の確認を含めた同連合との関係の見直しを示唆した。

このような流れを見ると、ロシアがモルドヴァにおける影響力を喪失したかのように見えるかもしれないが、その見方は単純すぎると考える。まず、ロシアはドドンの再選を支援しなかったどころか、見放したという現実がある。支援する候補を当選させるためなら、ロシアは外国の選挙時にありとあらゆる手段をとってきたが、ドドンに対してはそのような行動を起こさなかった。実際、ロシアは次第にドドンから距離を取るようになり、最近ではドドンの要求・希望を受け入れない傾向にあった<sup>7</sup>。つまり、ドドンの敗北はロシアにとっては既定路線だといえ、それはロシアの敗北を意味しないだろう。

## むすびに代えて

以上、論じてきたように、2020年のロシア外交は多様な評価ができると思う。

まず、時期は3月末までと短期に限定されるものの「コロナ外交」は一定の成果を残したと言える。そして、「ワクチン外交」は、2021年に大きな成果をもたらす可能性があるといえるだろう。

次に、欧米との関係は特にナヴァルヌイ暗殺未遂事件やサイバー攻撃・サイバー諜報により極めて悪化した。ロシアの脅威認識を世界に広く浸透させたことは間違いない。だが、米国がバイデン政権になり、対露政策がより厳しくなることを考えれば、2020年のロシアの行動が、今後の世界におけるロシアの立場をさらに苦しいものにする可能性があることには留意すべきである。

最後に、旧ソ連で相次いだ混乱については、ロシアの影響力の低下が背景にある事例も間違いなくある一方、ロシアがあえて突き放した事例もあれば、最終的にロシアの影響力

を見せつけた事例もあったといえ、様々な事例を用いた今後のさらなる分析が必要であると考えている。旧ソ連における近年の中国の影響力の拡大や今後さらに影響力を増すと思われるトルコの動きなども総合的に判断する必要があるだろう。

2021年ウイズ・コロナ、そして米国バイデン政権の誕生など、新たな要素の中で、ロシアの外交も様々な変容を迫られることと思う。2020年との連続性にも注目しながら、今後の動きを注意深く検討し続けるべきだろう。

### — 注 —

- 1 ロシアのハイブリッド戦争およびサイバー攻撃については、拙著『ハイブリッド戦争：ロシアの新しい国家戦略』講談社現代新書、2021年2月刊行、を参照されたい。
- 2 旧ソ連の混乱とロシアの関係については、拙稿「ロシア周辺諸国の混乱：ロシアの求心力は低下したのか」『治安フォーラム』2021年3月号を参照されたい。
- 3 宇山智彦「人民の要求か、裏切られた革命か — クルグズスタン(キルギス)の2020年政変—」(スラブ・ユーラシア研究センターウェブサイト [<http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/center/essay/20201030.pdf>])。
- 4 拙稿「中国「一带一路」の影響：キルギスの事例から」『国際情勢』第90号(2020年3月)を参照されたい。
- 5 本紛争のソ連時代からの経緯、今回の再燃の概略については、拙稿「ナゴルノ・カラバフ紛争 再燃の構図」『外交』Vol.64 (Nov./Dec. 2020)を参照されたい。
- 6 第二次ナゴルノ・カラバフ紛争という呼称は、一般化されているわけではないが、ソ連末期—ソ連解体直後の紛争と便宜的に区別するために、2020年に勃発した戦闘を第二次としたい。
- 7 Vladimir Socor, “Moldova’s Presidential Election: Geopolitics Take a Back Seat for Now,” *Eurasia Daily Monitor*, Vol.17, Issue.152 (2020).

## 第8章 2020年の露中関係 —「一带一路」と中印国境紛争をめぐる—

熊倉 潤

### はじめに

2020年は新型コロナウイルス感染症の流行によって、市民生活から国際情勢に至るまで巨大な変化が生じた一年であった。世界各国が感染症に翻弄されるなかで、一足早く封じ込めに成功した中国が、国際的な影響力をいっそう強めている。中国の影響力拡大、さらには大国化に伴い、ロシアが近い将来、中国の「衛星国」と化す可能性も指摘されている<sup>1</sup>。

しかし現下の露中関係、とりわけ政治的なパワー・バランスを見たときに、ロシアが中国の「衛星国」に直ちに成り下がろうとしているとは言い難い。むしろ注目されるのは、経済的な非対称性にもかかわらず、政治的にはロシアが中国になかなか呑み込まれようとしないうことである。国際社会において、民主、人権などの問題で中国と共同歩調をとることが多いロシアだが、いくつかの点では独立した立場を見せることがある。

ここでは「一带一路」構想と中印国境紛争をめぐる点を中心に考えてみたい。中国の主導する「一带一路」に対し、ロシアはこれまでどおり友好的、協力的な姿勢を示しつつ、実際には独立した、対等な立場を崩さないでいる。2020年に再燃した中印国境紛争に関しては、ロシアは中国を一方向的に支持せず、中立的な見地から調停役を果たしている。もっとも、そうしたロシアの姿勢にはリスクもあろう。本報告書ではこれらの点について、若干の検討を加えたい<sup>2</sup>。

### 1. 「一带一路」をめぐる

2020年6月18日、中国が主催する「一带一路」国際協力ハイレベル会議（オンライン）が開かれた。このとき24カ国の外相らが参加したにもかかわらず、ロシアのセルゲイ・ラブロフ（Sergey Lavrov）外相が出席しなかったことが注目された。ラブロフ外相の欠席は、「一带一路」に対するロシアの不満の表れであるとの臆測も一部でなされている<sup>3</sup>。もっとも、外相の欠席はセルビア訪問によるものであり、また会議に書面でメッセージを寄せてもいることから、従来のロシアの姿勢にどれほどの変化が生じたと言えるかは、全体の動向を踏まえて考える必要がある。

これまでロシアは、いわゆる「露中蜜月」を演出し、「一带一路」に対しても、友好的、協力的な姿勢を示してきた。このことは露中首脳会談におけるプーチン大統領の発言等から直接に窺われる。こうした態度の背景には、中国からの投資を呼び込む経済的狙いの他に、かつての中ソ対立の経験から中国との対立を避けたい心理がはたらいっていること、また「露中蜜月」を演出することで米欧を牽制する政治的狙いなどもある。

一方、露中両国の間には熾烈な主導権争いがあり、「一带一路」をめぐる認識のギャップがあることは、これまでの研究から明らかにされている。中国では一般に、ロシアが「一带一路」の沿線国であることは自明のものとされている。しかし、ロシアの国際政治専門家からしばしば聞かれるのは、ロシアは「一带一路」の一部でないという認識であり、ロシアは独立した立場から、ロシアの利益に適う範囲で、中国のグローバルな活動を支援し

ているに過ぎないという見方である。これは中国の認識よりも露中間の距離を感じさせるという意味で、無視できないものがある。

こうした認識のギャップは、両国が2015年5月の首脳会談時に発表された共同声明以来、中国の「シルクロード経済ベルト」とロシアが率いる「ユーラシア経済同盟」(EAEU)が「接合」ないし「連携」(中国語: 对接、ロシア語: сопряжение)するという公式見解をとっていることに由来する<sup>4</sup>。ひと口に「接合」「連携」といっても、何をもって「接合」「連携」とするかについて、異なる解釈がありうるからである。この公式見解はその後も基本的に維持されており<sup>5</sup>、ロシアは中国主導の構想に対する独立性、そして両国の対等性を、少なくとも公式見解の上では確保していることになる。

他方、中国からみた場合、中国はロシアとの政治的関係を相当慎重に扱う姿勢を示している。中国主導の構想に対するロシアの独立性、また両国の対等性は、その文脈で尊重されている。2020年は世界各地で、中国の外交官による好戦的なレトリックで知られる「戦狼外交」が話題を呼んだが、これとロシアはまるで無縁であった。ロシアが経済制裁に喘いだ2014年にしばしば聞かれた、「一带一路」を通じて今後中国がロシアを援助するという、やや恩着せがましい論調も、最近はさほど表に現れなくなった<sup>6</sup>。

中国はまた、2020年春に新型コロナウイルス感染症の世界的拡大を受けて、「一带一路」構想と各種医療物資の提供をリンクさせ、「健康シルクロード」という概念を打ち出した。感染拡大の初期においては、ロシアが中国への支援を行ったが、その後中国で感染が抑え込まれ、逆にロシアにおいて感染が広まると、中国が支援する側に転じ、医療物資、診療の経験の提供を開始した。3月には、中国の富豪ジャック・マーこと馬雲がマスクや新型コロナウイルス検査キットをロシアに寄贈したという「美談」も話題を呼んだ<sup>7</sup>。

しかし、こうした支援の動きは国家間関係に直接つながるものではない。ワクチン開発の面では、ロシアは自国製ワクチンのスプートニクVの開発を進めてきた。ロシアは医療分野での援助国として一日の長があり、ある面では中国の協力相手であっても、また別の面では競争相手でもあることから、直ちに一方的な被援助国に成り下がるとは考えにくい。冒頭で言及した2020年6月18日の「一带一路」国際協力ハイレベル会議では、中国がワクチンの供給を含め、新型コロナウイルス対策の面で各国に支援及び協力策を打ち出したが<sup>8</sup>、そこにラブロフ外相が出席していなかったことは示唆的である。

「一带一路」に関して、ロシアにとってむしろ問題となるのは、この数年で中国が、「一带一路」関連プロジェクトの採算性、また質の向上をいっそう重視するようになったことである。この傾向は、2017年以降顕著になり、2020年にはかなり定着している。ロシア関連のプロジェクトも見直しの例外でなく、2020年に過去最多本数を更新した「中欧班列」なども、今後は採算性がいっそう厳しく問われると予想される<sup>9</sup>。その意味ではロシアは、中国主導の「一带一路」に呑み込まれる危険性は別として、中国に後退されるリスクに直面しているとも言えよう。

## 2. 中印国境紛争をめぐって

2020年6月中旬、中印両軍が国境付近の係争地で衝突し、45年ぶりに死者が出る事態となった。紛争の再燃を受けて、調停に乗り出したのがロシアである。早くも同月23日には、ロシアのラブロフ外相が主催して、インド、中国の外相との間で電話協議を開催した。協

議後にラブロフ外相は、3カ国の国防当局による協議を年内に開く見通しを述べていたところ<sup>10</sup>、実際にそのとおりになった。

衝突から2カ月が過ぎた9月4日、上海協力機構の関連会議に出席するためにモスクワを訪問した中印両国の国防相が、紛争後はじめて顔を合わせ、会談を行った。10日には、露中印外相会談が同じくモスクワで開催された。会談は「双方の国境部隊は対話を続け、早期に撤退して距離を保ち、緊張を緩和すべきだ」という認識で一致した<sup>11</sup>。

このようにロシアが中印紛争の調停役を果たしたことは注目に値する。その前提として、ロシアが中印両国に対し中立性、等距離性を保ってきたことが挙げられる。換言すれば、ロシアは中国との友好を維持しつつも、中印紛争に際して一方的に中国の側に立たなかったということである。

従来、プーチン政権は上海協力機構へのインドの加入を支持するなど、インドとも良好な関係を培ってきた。歴史的経緯をたどれば、露印関係は1990年代に低迷したが、ソ連時代は概して友好関係を構築していた。1950年代末以降、ソ連は中印国境の問題に対し中立的立場をとり、社会主義の兄弟国であった中国の側に立たず、インドに理解を示した。このことが、中ソ対立を激化させる一因となった経緯もある。

近年でも、中国が近隣諸国と抱える問題に対し、ロシアが中立的態度をとることは、南シナ海問題などで見られた。もっとも、2020年に再燃した中印紛争に対し、ロシアは傍観者的な立場をとるだけでなく、さらに一歩進んで調停役を担った。これは上述の中ソ関係悪化の経緯を彷彿させるものであり、その意味では相当踏み込んだ対応でもあった。こうした対応に出た背景には、露印関係がロシアの戦略にとって重要であることはもちろん、国際社会における調停者としてのプレゼンスを強めることで、中国に対するバランスをとる狙いがあったと考えられる。

もちろん今回の一件をもって、ロシアが今後も、ユーラシア国際政治の舞台で調停役として存在感を高めるとの保証はない。中印間にも対話があり、また一方でインドはアメリカとの関係を重視している。インド国内にはロシアに対し複雑な見方があり、友好一色とは言えない<sup>12</sup>。露印間の経済的つながりは露中間のそれに比べ遥かに小さいこともあり、露印関係を過大評価することはできない。

## まとめ

最後に改めて2020年の情勢を概観したい。この1年で、プーチン政権をとりまく政治的状況は概して厳しさを増したと見られる。内政面での支持率低下はもちろん、外政面でも旧ソ連諸国における一連の政情不安が深刻なリスクとなった。西側との関係では、野党政治家アレクセイ・ナヴァリヌイ (Alexei Navalny) の毒殺未遂事件に対し、非難が強まったことなどもあり、関係改善の見通しは直ちに立ちそうにない。対米関係ではトランプ大統領再選の可能性がなくなり、バイデン新大統領はロシアに対し厳しい見方をとっているとされることから、関係好転の兆しは見えない。他方、対中関係では、これまで頻繁に行われてきた首脳会談が、新型コロナウイルス感染症拡大以来、電話会談に形を変えたが、2020年末までに5回行われ、両国の連携が絶えず確認されている。こうした状況は、一部で指摘されるように、ロシアが中国の「衛星国」と化す日が近づきつつあるとの説を間接的に補強するかのようである。

しかし、露中関係はそれ自体の進展を見る限り、目下のところ大きな変動を来していない。ロシアは依然として国際社会において中国と共同歩調をとり、中国の理解者として振る舞い、「露中蜜月」の演出に努めているが、その実、あくまで独立した立場を維持し、また中印間の調停役として存在感を高めている。つまりロシアは、中国を利用し続ける一方、露中印三国のバランスを確保することで、大国化する中国に呑み込まれずに、多極世界の一角を占め続けようとしている。そうしたロシアの取り組みが功を奏するか、今後の動向を注視する必要がある。

#### 附表：習近平国家主席就任以来の露中関係<sup>13</sup>

2013年	3月14日	習近平、中国国家主席就任
	3月22日	習訪露、習・プーチン間としては初の首脳会談
	3月27日	BRICs・サミット（南アフリカ）
	9月5日	G20サミット、習訪露
	9月7日	習、カザフスタンにおいて「シルクロード経済ベルト」を提唱
	9月13日	上海協力機構サミット（キルギス）
	10月7日	APEC首脳会議（インドネシア）
2014年	2月6日	ソチ・オリンピック、習訪露
	5月20日	露中首脳、「露中全面的戦略協力パートナーシップ新段階の共同声明」署名・発表
	7月14日	BRICs・サミット（ブラジル）
	9月11日	上海協力機構サミット（タジキスタン）、露中蒙首脳会談。習、「露中蒙経済回廊」を提案し3国首脳が合意
	10月	モスクワ・カザン間「高速鉄道協力覚書」共同署名
	11月10日	APEC首脳会議（中国）、プーチン訪中
	12月20日	王毅「露側が必要であれば、我々は可能な限り必要な協力を提供する」と発言
2015年	5月8日	習訪露、「シルクロード経済ベルト」とユーラシア経済同盟の「接合」の共同声明。9日、赤の広場で戦勝記念軍事パレード
	6月18日	張高麗訪露、「モスクワ・カザン高速鉄道プロジェクト調査設計契約」締結
	7月8日	BRICs・サミット、習訪露。9-10日、上海協力機構サミット（ロシア）。9日、露中蒙首脳会談、露中蒙三国協力のロードマップと備忘録等に署名
	9月3日	プーチン訪中、北京で閲兵式に参加
2016年	6月23日	上海協力機構サミット（ウズベキスタン）、露中蒙首脳会談、「露中蒙経済回廊建設の計画綱要」に署名（同綱要は同年9月13日に国家發改委が公表）
	6月25日	プーチン訪中
	10月15日	BRICs・サミット（インド）
	11月19日	APEC首脳会議（ペルー）

2017年	5月14日	第1回「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラム(北京)、プーチン訪中、インド欠席
	6月8日	上海協力機構サミット(カザフスタン)、インド、パキスタンの上海協力機構加盟
	7月4日	習訪露、「氷上のシルクロード」を提唱
	9月3日	BRICs・サミット(中国)
	10月	中国共産党第19回全国代表大会
	11月10日	APEC首脳会議(ベトナム)
	11月29日	李克強訪露、プーチンと会談
2018年	1月26日	中国、北極海航路「氷上シルクロード」建設に向けた白書「中国の北極政策」を発表
	5月17日	中国・ユーラシア経済同盟(EAEU)経済貿易協力協定締結
	6月9日	上海協力機構サミット(中国)
	7月26日	BRICs・サミット(南アフリカ)
	7月29日	ロシア『独立新聞』、中国企業の進出が中央アジアで中国脅威論を引き起こしているとの報道
	9月11日	ロシア東方経済フォーラム、習訪露。ロシア連邦史上最大規模となるロシア軍秋季大演習「ヴォストーク2018」開始、中国軍も参加
	11月30日	G20サミット(アルゼンチン)
2019年	4月26日	プーチン訪中。27日、第2回「一帯一路」ハイレベルフォーラム(北京)、インド欠席
	6月5日	国交樹立70周年を記念し、習訪露、「中露新時代全面的戦略協力パートナーシップ」の表明
	6月13日	習キルギス訪問、「中国・キルギスの全面的戦略パートナーシップ関係の更なる深化に関する連合声明」発表。14日、上海協力機構サミット(キルギス)、露中蒙首脳会談
	6月28日	G20サミット(日本)、露中印首脳会談
	11月13日	BRICs・サミット(ブラジル)
	12月2日	「シベリアの力」による中国へのガス供給、運用開始
2020年	1月31日	ロシア、中国との陸上国境を通行制限
	3月19日	2020年1回目の露中首脳電話会談、感染症対策における相互支持を確認
	4月8日	中国、ロシアとの陸上国境を閉鎖
	4月16日	2回目の露中首脳電話会談、経験の共有、医療物資購入の面での協力を確認
	5月8日	3回目の露中首脳電話会談、感染症問題における中国批判への反対を確認
	6月18日	「一帯一路」国際協力ハイレベル会議(オンライン)、ラブロフ外相欠席
	6月23日	中印間の武力衝突を受けて、露中印外相電話協議
	7月8日	4回目の露中首脳電話会談。プーチン、香港国家安全維持法へ支持を表明



9月4日	ロシアの仲介による中印国防相会談、10日、露中印外相会談（ロシア）
11月10日	上海協力機構サミット（ロシア、オンライン）
11月17日	BRICs・サミット（ロシア、オンライン）
11月21日	G20サミット（サウジアラビア、オンライン）
12月28日	5回目の露中首脳電話会談、バイデン政権発足を見据えて連携確認

— 注 —

- 1 こうした「衛星国」化に関する言説の例として、カーネギー財団モスクワセンターのシニアフェローであるアレクサンドル・ガブエフ（Alexander Gabuev）の議論が知られる。その要点を日本語でまとめたものとして下記のインタビュー記事がある。池田元博「ロシア、中国の衛星国化も アレクサンドル・ガブエフ氏」『日本経済新聞』、2020年12月10日 <<https://www.nikkei.com/article/DGXXKZO67155220Z01C20A2TCT000/>>2021年1月20日アクセス。
- 2 本報告書は、日本国際問題研究所ホームページに掲載された研究レポート「2020年の露中関係：『一帯一路』と中印国境紛争に対するロシアの姿勢を中心に」「大國間競争時代のロシア」研究会 第4号に加筆したものである。
- 3 Ankur Shah, “Russia Loosens Its Belt,” Foreign Policy, July 16, 2020. <<https://foreignpolicy.com/2020/07/16/russia-china-belt-and-road-initiative/>>, accessed on January 20, 2021.
- 4 2015年5月の首脳会談と「一帯一路」をめぐる両国間の公式見解に関しては、以下の拙稿に掲載した表4-1と本文を参照されたい。「中口蜜月の主導権——『一帯一路』構想と新疆問題のもたらす影響」松本はる香編『〈米中新冷戦〉と中国外交——北東アジアのパワーポリティクス』（白水社、2020年）144-146頁。
- 5 最近では2020年12月28日の露中首脳電話会談関連報道に、「一帯一路」と「ユーラシア経済同盟」の接合という表現が見られる。「習近平同俄羅斯總統普京通電話」新華網、2020年12月28日 <[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-12/28/c\\_1126918563.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-12/28/c_1126918563.htm)>2021年1月20日アクセス。
- 6 たとえば王毅外相は2014年12月、「ロシア側が必要であれば、我々は可能な限り必要な協力を提供する」と発言したとされる。王毅外相の発言に関しては、「外交部長王毅：在力所能及範圍內助俄度困」人民網、2014年12月21日 <<http://pic.people.com.cn/n/2014/12/21/c1016-26246592.html>>2021年1月20日アクセス。あわせて拙稿「中口蜜月の主導権」142頁参照。
- 7 “Russia thanks 'real friend' Jack Ma for gift of a million masks,” Reuters, March 27, 2020. <<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-russia-china/russia-thanks-real-friend-jack-ma-for-gift-of-a-million-masks-idUSKBN21D2TA>>, accessed on January 20, 2021.
- 8 中華人民共和国外交部「“一帯一路” 国際合作高級別視頻會議聯合聲明」2020年6月19日 <<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1790078.shtml>>2021年1月20日アクセス。
- 9 服部倫卓「一帯一路の沿線国としてのロシア・ユーラシア諸国の経済的利害—鉄道部門を中心に—」『ロシア・東欧研究』第48号、2019年、31頁。
- 10 Министерство иностранных дел Российской Федерации, “Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам видеоконференции министров иностранных дел России, Индии и Китая, Москва, 23 июня 2020 года,” 23 июня 2020 года. <[https://www.mid.ru/ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4171520](https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/4171520)>, accessed on January 20, 2021.
- 11 一連の経緯に関しては、Artyom Lukin, “How Russia emerged as key mediator in the China–India dispute,” Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific, October 23, 2020. <<https://www.eastasiaforum.org/2020/10/23/how-russia-emerged-as-key-mediator-in-the-china-india-dispute/>>, accessed on January 20, 2021.
- 12 インド国内の対露世論に関して、参考になる最近の論考として、Rajeswari Pillai Rajagopalan, “India-Russia Relations Face More Trouble,” The Diplomat, December 31, 2020. <<https://thediplomat.com/2020/12/india-russia-relations-face-more-trouble/>>, accessed on January 20, 2021.
- 13 2013年から2019年までの部分は、拙稿「中口蜜月の主導権」144-145頁の表4-1をもとに作成。

## 第9章 新 START 延長後の軍事力整備

岡田 美保

### はじめに

2011年2月5日に発効した「戦略攻撃兵器の一層の削減及び制限のための措置に関する米国及びロシア連邦の間の条約」（以下、「新 START」）については、条約の期限延長に関する米口間の協議が難航していた。新 START は、第4条第2項において、両国の合意による5年以内の延長を規定しているが、合意が成立しない場合には、2021年2月5日に10年の有効期間の満了により失効する運びとなっていた。ところが、2021年1月20日に就任したばかりのバイデン（Joseph R. Biden）米国大統領が、翌21日に延長方針を明らかにしたことで、事態は急展開を遂げた。1月26日にバイデン大統領とプーチン（Vladimir V. Putin）大統領との電話会談が行われ、新 START 延長の合意が成立すると、ロシアはかつてない速さで延長法案を可決（連邦議会両院を27日のうちに通過）、成立させた（プーチン大統領が29日に署名）。米国では、延長は議会の承認を要せず成立、2月3日、米口両国政府は、新 START を5年間延長させる旨の声明を発表した。これにより、新 START の数的上限に関する規定や検証メカニズムが、2026年2月5日まで有効に機能し続ける法的基盤が確保されたことになる。

以下では、新 START 延長問題の経緯、延長の意義、延長後の軍事力整備課題について概観した上で、今後の見通しを述べる。

### 1. 新 START 延長問題の経緯

2014年7月、米国政府が「中射程及び短射程ミサイルを廃棄するアメリカ合衆国とソビエト社会主義共和国連邦の間の条約」（1987年12月8日署名、1988年6月1日発効、以下、「INF条約」）上の義務にロシアが違反しているとの、かねてより存在していた疑惑を公的に提起して以降、新 START の後継条約交渉の先行きを見通すことは困難となった。ロシアの違反疑惑が解消されないまま、米国は、2019年2月2日に INF 条約からの離脱と履行停止を表明し、規定に沿って8月2日に INF 条約が終了することとなった。

トランプ（Donald J. Trump）政権は、新 START について、ロシアに対して一方的に有利である、戦術核兵器やロシアの新型運搬システムが規制対象となっていない、などとしてもとより批判的であり、延長にも消極的な姿勢をとっていた。そして、ロシアと二国間の、しかも一部の核兵器ないし特定の射程のミサイルのみを対象とするアプローチは有効ではないとして、中国の参加を要求した。このような要求の背景には、核軍備管理への参加に否定的な中国の参加を要求することで、新 START の拘束を回避する狙いもあったと考えられる。

その後、米口間では、延長期間の短縮、延長に際しての査察の範囲と対象の拡大、延長の前提となる枠組み合意の是非、規制対象とする核兵器の範囲と凍結の可否、中国参加に対するスタンス等をめぐって議論が続けられた。米国は、新 START 延長の前提条件として、将来的な核軍備管理の枠組みに関する共同声明方式を提案するとともに、新 START の査察システムを、生産施設への現地査察を含むより介入的なものとする、ロシアが核兵

器及びミサイルの制限に中国を加えることに公的に同意することなどを求めた。ロシアは、そのような法的拘束性のない枠組み合意は、戦略的安定性の強化というロシアの要求に応えるものではない、米口間の信頼関係が低下している状況においてそのような介入的な査察を受け入れることはできない、中国の参加に反対はしないが参加するよう圧力をかける立場にもない、としてこれを拒否したのである<sup>1</sup>。

他方、ロシアは、米国が批判している新型運搬システムの配備が進んでいることを誇示して米国との交渉を有利に進めようと試みた。11月24日から26日にかけて行われた新STARTに基づく査察の際、ロシアは、米国の査察官に対して初めて、新型のAvangard極超音速滑空飛翔体(HGV)を配備に先立って視察させた。戦略ロケット軍の元参謀長によれば、これは「米国による条約延長に追加的な刺激を与えるもの」であった<sup>2</sup>。だが米国は、2020年に入ってから、制限への中国の参加に関する要求を繰り返し、議論は収束しなかった。米国がこの問題を提起し続けた背景には、中口の分断を図る狙いもあったと見ることができ、ロシアの姿勢は、中国への圧力行使を拒否する点では一貫していた。

ロシアは、新STARTをそのまま5年間延長することを強く主張しつつも、延長期間の点では譲歩する姿勢を見せ、2020年11月3日に実施される米国大統領選挙を目前に、延長期間を1年とすること、そして、米国が他の要求を持ち出さないことを条件に、すべての核戦力の1年間凍結に関する政治宣言に同意する、という大幅な譲歩を行った<sup>3</sup>。しかしながら、選挙結果をめぐる混乱の中で、米国はこの提案を拒み、新STARTの失効が懸念される状況となっていたのである。

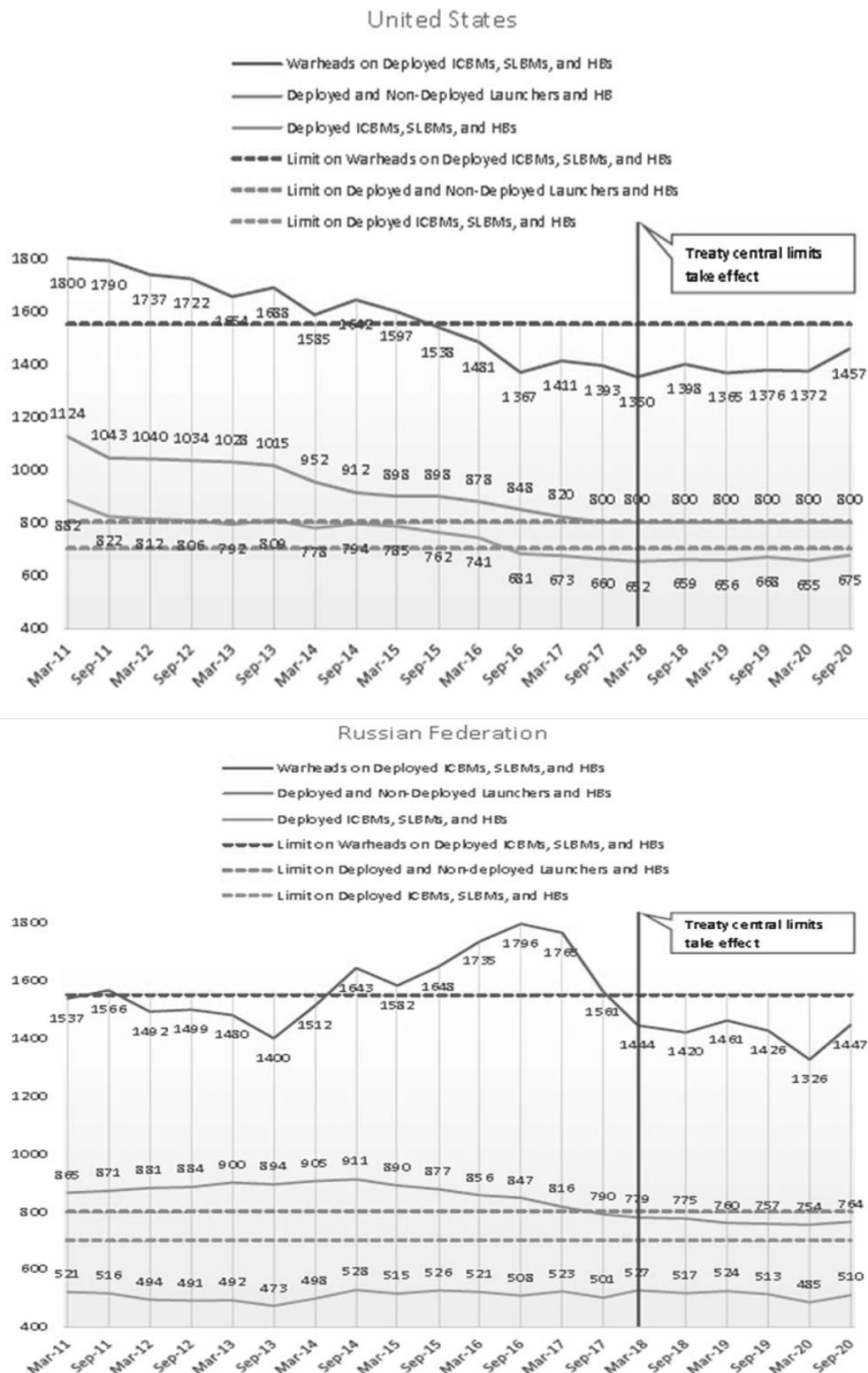
## 2. 延長の意義

新STARTは、発効の2011年2月5日から7年以内に、現地査察を含む検証措置の下で、米口が配備する大陸間弾道ミサイル(ICBM)、潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)及び戦略爆撃機(以下、「戦略運搬手段」)の総数を700基・機以下に、配備・非配備を合わせた戦略運搬手段を800基・機以下にすること、並びに配備ICBM・SLBMに搭載される弾頭及び配備戦略爆撃機に搭載される核弾頭(以下、「弾頭」)の総数を1,550発以下にすることを義務付けていた。弾頭数について、新START発効後、最初に交換されたデータと、当初の条約有効期間における最終数値である2020年9月時点のデータを比較すると、米国は1,800発から1,457発へ、ロシアは1,537発から1,447発に削減され(図:「新START上の米口の核戦力の推移」参照)、一定期間内に条約の設定した上限以下に弾頭数を削減するという意味での核軍縮は、小幅ながら進んだことになる。

むろん、今回実現したのは、あくまでも新STARTの単なる延長であって、向こう5年間について「新STARTの上限を超える増加はない」ことを意味するに過ぎず、すでに達成された削減実績からのさらなる削減を保証するものではない。とはいえ、新STARTの延長がかりうじて実現したことは、核軍備管理体制が動揺する中で、軍備競争の急速な不安定化を緩和する意味でも、また当座の予見可能性を確保する上でも重要である。

また、新START延長は、核軍縮の領域においては久しぶりの、前向きな動きである。2017年7月7日、「核兵器の禁止に関する条約(Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons)」が署名され、2021年1月22日に発効した。このことは、INF条約の失効に象徴される、核兵器国による核軍縮義務履行の著しい停滞に対する非核兵器国(核兵器国の

図：新 START 上の米口の核戦力の推移



(出典：米国国務省 HP “New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms of the United States and the Russian Federation, February 2011 – September 2020,” March 5 2021, <<https://www.state.gov/new-start-treaty-aggregate-numbers-of-strategic-offensive-arms-of-the-united-states-and-the-russian-federation-february-2011-september-2020/>> より転記。)

拡大抑止の下にある諸国を除く)の不満と不信の高まりを反映したものである。新 START の失効が回避されたことは、核軍縮をめぐる国際社会の分断を緩和しないまでも、促進の歯止めにはなるであろう。

他方で、新 START の延長による米ロ関係の改善効果は限定的なものに留まる。リャプコフ (Sergei A. Ryabkov) 外務次官は、新 START の延長は、「ロシアの安全保障を確保しながら戦略的安定の問題を協議する時間を与えるもの」ではあるが、「米ロ関係を改善するものではない。多くの問題における深刻な懸隔によって米国との関係はすでに行き詰っているからだ」と述べた<sup>4</sup>。

### 3. 新 START 延長後の戦力整備

ロシアは、新 START の有効期間中に2つの目標を達成しようとしていた。その第1は、旧式ミサイルの退役に伴う配備戦略核弾頭数の縮減を、新規装備の生産によって補い、数的側面における米国とのおよその均衡を維持することにあった。戦略核戦力における近代化装備の比率は、2019年末時点で82%であり、2020年末時点には86%となっている<sup>5</sup>。つまり、この目的はすでに概ね達成されており、5年間の延長によって達成率がさらに高まることになる。2020年11月10日に行われた国防省拡大幹部会合の場で、プーチン大統領は、戦略ロケット軍の部隊の約半数は、新型の Yars を装備していること、SS-18の後継ミサイルである Sarmat の開発実験が引き続き行われていること、戦略ミサイル原子力潜水艦については、Borey 級の改良型である Borey-A 級の最初の1隻が2020年6月12日に就役したことを特筆した<sup>6</sup>。

ただし、この種の会合では、達成されたことが強調される一方、達成されなかったことには触れられない点に注意が必要である。Sarmat の開発に関しては、本来、最初の飛翔実験を2019年初頭に実施する計画であったものが2020年末に先延ばしされていた<sup>7</sup>。さらに2020年末、クリヴォルチコ (Aleksii Y. Krivoruchko) 国防次官は、近いうちに最初の飛翔実験が実施されると述べたが<sup>8</sup>、依然として飛翔実験は行われていない。

戦略爆撃機については、Tu-160 2機の近代化改修については実施されたものの、計画されていた2機の新規生産・飛行試験は、コロナウイルス感染拡大の影響で延期されている<sup>9</sup>。また、Borey 級戦略ミサイル原子力潜水艦については、2020年6月に実現した改良型(4番艦)の就役は、2019年末に予定されていたものであるし、5番艦以降の工程にも遅れが見られる。

第2の目標は、戦略攻撃兵器と戦略防御兵器の相関関係や通常弾頭搭載の戦略攻撃兵器など、新 START では限定的にしか扱われなかった安全保障上の懸念事項に対処する戦力整備を進めることであった。プーチン大統領は、2018年3月1日、教書演説で「米国による対弾道ミサイル制限条約からの一方的な脱退に対抗するもの」だとして、6種の開発段階の異なる戦略兵器体系を紹介していた<sup>10</sup>。このうち、戦力化が最速で進められているのは Avangard であり、2018年12月26日に発射実験が行われ、これを装備した最初の連隊が2019年12月27日に戦闘任務に就いている。Avangard は、最終的には Sarmat に搭載される計画であるが、配備を急ぐために、当面は既存の SS-19 に搭載され運用されている。

また、プーチン大統領が紹介した兵器体系のうち、高速長距離潜航能力を持つとされる原子力推進型の核魚雷 Poseidon を搭載する新型原子力潜水艦 Belgorod (Poseidon 6基を搭載可能)については、2019年4月に進水したものの、さらなる試験航行期間を要する状況と

報じられており、計画されていた2020年末までの海軍への引き渡しは行われていない<sup>11</sup>。2隻目のKhabarovskについても、2020年6月に進水することが予定されていたが実現していない<sup>12</sup>。短期的には、開発・実験・生産活動へのコロナの影響をどれだけ抑え、工程遅延を回避できるかが、重要な政策課題となるであろう。

現時点においては、戦力整備の最優先課題は引き続き戦略核戦力にあるとされているが、ロシア経済が低成長を続ける中、財政収入・国防費の大幅な伸びを期待することはできない状況である。各種の経済的制約がある中で、ロシアにとってどのくらいの国防費が適正なのかという問題は、とりもなおさずロシアの国家としてのあり方、あるべき姿、軍事力をどう位置付け、そこにどれだけ資源を投資するのかという問題である。だが、現時点において、資源配分の前提となるべき国家像に関するコンセンサスが成立しているわけではない。資源依存度の高いロシア経済は、構造的に改革されるべきであるとし、付加価値の高い産業の定着を図る欧米型の経済立国を志向する立場からは、諸外国との対立を避け、連邦軍の規模も装備品も最小限に抑える方針が示されることになる<sup>13</sup>。その一方で、ロシア社会一般には、軍事力こそが自律的な主権国家、大国の基盤であるという価値観も根強く存在しており、現状程度の負担は問題とならない、との声もある<sup>14</sup>。

プーチン大統領は、2018年3月の大統領選挙に際して、「もちろん、国防力強化に必要な注意は払っていかねばならないが、軍拡競争には巻き込まれない」と述べ、国防費の適正水準を維持していく方針を示していた<sup>15</sup>。この発言は、ロシア政治指導部内において、ウクライナ危機後の国際的な孤立や、対外強硬路線を続けることの経済的リスクという問題が、何らかの形で議論されていることを示唆している。さらに、2018年7月に公布された年金受給開始年齢引き上げ措置に対する反対運動は、ロシア社会が、政府の提示する資源配分は無批判であり続けるわけではないことを示唆するものであった。この反対運動では、直接的に国防費と社会保障費とを結びつけた議論が展開されたわけではないが、予想外に広汎で強い反対運動の展開を見たプーチン大統領が、自ら国民に呼びかけ、緩和策を提示する事態に発展した。これと同時に国防省は、国防費の内訳の概要に関して説明する異例の報道発表を行った<sup>16</sup>。また、大統領府も、国防費の規模・内容は、現在の国際情勢に照らして適正であるとの声明を発した<sup>17</sup>。政権の側から先に、国防費増額批判への予防線を張ったのである。プーチン政権は、今後、少なくとも社会保障費を犠牲にして国防費が増額されているという印象を回避していく必要に迫られている。

従って今後、何らかの要因によってロシア経済がマイナス成長に陥る場合、限られた資源を軍事力整備計画の中でどのように配分していくかが課題となりうる。このようなケースでは、第1に、新START後の軍備管理を見据えたポジション強化という観点から、ミサイル防衛への対抗戦力と位置付けられている兵器体系の開発・生産への重点移行が起こりうる。これらの兵器体系の生産・配備が一定程度進んでいることは、これを規制対象に加えようとする米国との交渉で、有力な取引材料となるからである。

第2には、抑止任務の維持・強化の観点から、精密誘導攻撃能力を中心とする通常戦力整備への重点移行が、より明確になりうる。グルジア（ジョージア）戦争、ウクライナ危機を経て、ロシアの核依存はそれまで以上に高まっていた。だが、シリア空爆を受け、2017年11月以降、使用可能な兵器体系への抑止任務付与の方針が示されるに至っている。この方針への移行の過程が、どのくらいの速度でどの程度進行するか、またそれがどのよ

うな形で軍事力整備に反映されるかは、ロシアによる武力行使を伴う地域紛争の発生状況や、それをめぐる大国間関係、米中競争の動向に左右されながら決まっていくことになるであろう。

## おわりに

ブリンケン（Anthony J. Blinken）国務長官は2月3日、新 START の延長は、「軍備管理・不拡散分野における米国のリーダーシップ回復に向けた第一歩」であると述べた<sup>18</sup>。米国が、軍備管理の問題においてリーダーシップを発揮する方針へ転換を図ることは歓迎されることである。だが、INF 条約後、新 START 後の軍備管理の在り方について、対象となる国及び兵器体系を拡大した新しい枠組みへの移行を図ることの必要性では合意できても、関係諸国の利害を収束させ、何らかの合意を形成することは、もとより極めて困難である。

米ロ二国間の枠組みが成立しえたのは、戦力組成に一定の対称性があり、双方が合意できるレベルの対等性や相互性を確保することが可能であったためでもある。対象国を米ロ中の3か国に絞る場合でも、3か国間の核戦力は非対称であり、いかなる状態を適切な、あるべきバランスと捉えるのかについて、認識を共有すること自体にかなりの時間を要することになる。他方で、この問題を先送りにしつつ、何らかの形で規制対象を限定しようにも、何をどのように規制するか合意形成もまた容易ではない。新 START 延長は、こうした問題を議論する上でのタイムリミットを提示したに過ぎないのである。

※本稿は、2021年3月25日時点のものである

※本稿に述べられた見解は、執筆者個人のものであり、所属機関を代表するものではない。

付表：INF 条約に関する違反疑惑表面化後の米ロ関係

年月日	事 項
2014年7月31日	米国国務省、軍備管理・不拡散・軍縮遵守報告書で違反疑惑を提起
2015年9月30日	ロシア軍によるシリア空爆開始
2017年1月28日	トランプ大統領、プーチン大統領との初の電話会談で新 START について、「それはアメリカよりもロシアに有利な、オバマ政権による悪い合意の1つだ」と発言
2月14日	違反疑惑が提示されているミサイルが配備されたと報じられる
11月10日	ロシア国防省高級幹部会合において、ゲラシモフ参謀総長が「精密誘導兵器の整備と極超音速兵器の開発により、戦略抑止任務の付与を非核戦力へ移行することが可能になる」と発言
2018年2月2日	米国国防総省、核態勢見直し（NPR）を公表
2月3日	ロシア外務省、NPR におけるロシアの核使用原則の記述に関する反対意見を表明
2月5日	新 START 上の義務履行に関する共同声明
3月1日	プーチン大統領、教書演説でミサイル防衛に対抗する兵器体系を紹介
3月18日	ロシア大統領選挙

10月18日	プーチン大統領、「ロシアは、ロシアに対する攻撃への反撃としてのみ核兵器を使用する」と発言
10月21日	トランプ大統領、INF 条約からの離脱の意向を表明
10月22-23日	ボルトン大統領補佐官訪ロ
11月21日	ロシア上院防衛・安全保障委員会、国家安全保障会議に対して非核戦略兵器を始めとする新たな軍事技術の登場に対応し、核兵器の使用基準を見直すべきであると要請
2019年2月2日	米国、INF 条約からの脱退と履行停止を通告
8月2日	INF 条約の終了
2020年6月2日	ロシア、「核抑止の分野における国家政策の基礎について」を公表
10月22日	ロシア、米国に新 START 延長に関する譲歩案を提示
10月26日	ロシア、米国に INF 条約に代わる配備・検証制度を提案
11月3日	米国大統領選挙
2021年1月20日	バイデン大統領就任
1月26日	米ロ両国、新 START 延長で合意

— 注 —

- 1 РИА Новости, 21 сентября 2020.
- 2 ТАСС, 27 ноября 2019.
- 3 Интерфакс, 22 октября 2020.
- 4 Коммерсантъ, 25 марта 2021.
- 5 «Доклад Министра обороны Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии.» 21 декабря 2020; 24 декабря 2019, .
- 6 ТАСС, 10 ноября 2020.
- 7 РИА Новости, 17 декабря 2020.; Интерфакс, 6 июля 2020.
- 8 Российская Газета, 30 декабря 2020.
- 9 Интерфакс, 26 августа 2019. ; ТАСС, 23 апреля 2020.
- 10 Президент РФ, “Послание Президента Федеральному Собранию,” 1 марта 2018г.
- 11 ТАСС, 26 июня 2019.; РИА Новости, 26 мая 2020.
- 12 ТАСС, 6 ноября 2020.
- 13 А. Кудрин, И. Соколов, “Бюджетный маневр и структурная перестройка российской экономики,” Вопросы экономики, 2017 № 9, с.5-27.
- 14 “Эксперт рассказал, какой будет Российская армия через десять лет,” Московский комсомолец, 1 июля 2018г.
- 15 ТАСС, 19 марта 2018г.
- 16 РИА Новости, 27 августа 2018г.
- 17 РИА Новости, 28 августа 2018г.
- 18 “On the Extension of the New START Treaty with the Russian Federation,” Secretary of State Press Statement, 3 February 2021.





## 第10章 ロシアの核・非核エスカレーション抑止概念を巡る議論の動向

小泉 悠

### はじめに

本稿は、近年、ロシアの軍事戦略として注目を集める「エスカレーション抑止」概念についての議論の動向をまとめた上で、筆者独自の分析を加えたものである。

「エスカレーション抑止」とは一般に、①進行中の紛争においてロシアが劣勢に陥った場合、敵に対して限定された規模の核攻撃を行って戦闘の停止を強要する、②進行中の紛争ないし勃発が予期される紛争に米国等の大国が関与してくることを阻止するために同様の攻撃を行うものと理解されている。後述するように、このようなロシアの限定核使用戦略は西側諸国の安全保障コミュニティにおいて1990年代から懸念を呼んでいた概念であり、2018年に公表された米国の『核態勢見直し』(NPR2018)でも一つの焦点となった。

他方、この概念をめぐるのは、懐疑的な見方も根強く持たれている。そのような概念は存在していても実際の核運用政策としては採用されていない、あるいはこうした概念を示唆することで恐怖惹起を狙う心理戦であるという見方がそれである。今後、米国のバイデン新政権下では核抑止のあり方についての議論が進むと思われるが、米国の拡大抑止に安全保障の根幹を依存する我が国としても、ロシアの核戦略が実際にどのような構想の下に組み立てられているのかを理解することは少なからぬ重要性を有すると言えよう。

そこで本稿ではまず、ロシアにおいて議論されてきた核兵器による「エスカレーション抑止」概念について紹介した上で、以上のような懐疑論の妥当性について検証してみたい。

また、「エスカレーション抑止」概念は現在においても発展の過程にある。ここで重要な役割を果たしているのが、精密誘導兵器(PGM)や極超音速兵器、レーザー兵器といった新世代の軍事テクノロジーである。本稿の後半では、これらの要素を加味した非核「エスカレーション抑止」概念についても紹介した上で、今後の研究課題を展望してみたい。

### 1. 核兵器による「エスカレーション抑止」

#### (1) 概要

まずは「エスカレーション抑止」とはいかなる概念であるのかについて改めて見ていこう。前述のように、この概念は進行中の戦闘停止を敵に強要することと、未参戦国の参戦を阻止することを念頭に置いたものとされている。したがって、「エスカレーション抑止」のための核使用は、敵に対するダメージを最大化して戦闘を優位に進めることを目的としたものではなく、むしろ軍事行動の継続(または開始)によるデメリットが停止(または参戦回避)によるメリットを上回ると判断する程度の「加減された損害(tailored-damage)」の惹起を図る点に最大の特徴があるとされる<sup>1</sup>。その具体的な実施形態については様々に想定されるが、例えばロシアを代表する軍事評論家アレクサンドル・ゴリツの談話は一つの参考となろう。2008年に実施された「スタビリノスチ2008」演習に際して、同人は次のように述べている<sup>2</sup>。

「〔前略〕戦略的な性格を持つロシアの指揮・参謀部演習は、1999年頃から行われるようになりました。現在まで、それらは全て一つのシナリオの下に行われています。侵略者がロシアの同盟国かロシア自体を攻撃するという想定です。通常戦力は相対的に劣勢であるため、我々は防勢に廻ります。そしてある時点で、我が戦略航空隊がまず、核兵器によるデモンストレーション的な攻撃を仮想敵の人口希薄な地域に行います。我が戦略爆撃機はこれを模擬するために、通常、英国近傍のフェロー諸島の辺りを飛行しています。それでも侵略者を停めることができない場合には、訓練用戦略ミサイルを1発か2発発射します。その後はこの世の終わりですから、計画しても無意味です」

ゴリツの描く「エスカレーション抑止」型核使用に関して注目されるのは、デモンストレーション的な核使用（ほとんど被害が出ないように行われる核攻撃）と、それよりは大規模だが依然として限定された核攻撃とが区別されている点であろう。米海軍系のシンクタンク、海軍分析センター（CNA）がロシアの膨大な軍事出版物の分析を通じて描き出しているように、ロシアの核戦略家たちの議論では「エスカレーション抑止」がこのように幾つかの段階を踏んで実施されると想定されることが多いためである。表-1はその一例を示すものであるが、ここからは軍事力行使の決意に関するデモンストレーションからごく小規模な核攻撃、さらには「適度な損害」の惹起までかなりの幅が想定されていることが読み取れよう。

## (2) 懐疑論

前述したCNAの報告書や、これと同時に公表されたもう一本の報告書<sup>3</sup>が明らかにしている通り、ロシア軍の内部で核兵器による「エスカレーション抑止」がかなりの長期間、しかも活発に議論されてきたことは間違いない。

ロシアの国防政策コミュニティがこうしたオプションを考慮せざるを得なくなった背景としては、1999年4月に開始されたNATOのユーゴスラヴィア空爆の影響が指摘できよう。1991年の湾岸戦争を上回る密度で精密攻撃兵器の集中使用が行われたこの作戦は、地上軍を投入することなくユーゴスラヴィアの継戦意思を挫き、戦略目標を達成した「非接触戦争」であるとしてロシアの国防政策コミュニティに深いショックを与えた。ソ連崩壊によって防空システムが壊滅状態に陥ったロシアがこのような攻撃を受けた場合、対処のしようがないという懸念が、「ある鮮明な、ありうべき将来シナリオのイメージ」として国防コミュニティの中で広く共有されるようになったためである<sup>4</sup>。2000年版『ロシア連邦軍事ドクトリン』において、現代の軍事紛争の特徴として非直接的・非接触的手段の広範な活用が指摘され、「航空宇宙攻撃の撃退」が軍事政策上の重要課題に数えられたことはその余波の一つと言えよう。また、2006年には、米国の核・通常戦力とMDシステムを組み合わせればロシアの核抑止力を無効化して「MAD（相互確証破壊）の終わり」が訪れるという主張が現れ<sup>5</sup>、これに対してドヴォルキンらロシアの核専門家が「PGMでロシアの核戦力を大幅に弱体化させることは不可能である」と反論するなど<sup>6</sup>、西側の技術優越がロシアの戦略核抑止との関連でも問題視されるようになった<sup>7</sup>。

つまり、ハイテク非核戦略の劣勢に対するロシア側の回答が核兵器による「エスカレー

表-1 「エスカレーション抑止」の諸段階

平時					
<ul style="list-style-type: none"> <li>・グローバルな軍事・政治的状況の監視</li> <li>・非軍事的性格を有する政治・情報・経済的施策への関与</li> </ul>	軍事的脅威事態				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・軍の即応態勢の上昇</li> <li>・新兵器のデモンストレーション的なテスト</li> <li>・軍の戦略的展開とデモンストレーション的な行動</li> <li>・死活的に重要な目標に対するダメージ惹起の脅し</li> <li>・特定の目標に対する単発のPGM攻撃</li> </ul>	局地紛争			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般任務戦力の行動</li> <li>・敵領域内の目標に対する複数の精密誘導兵器を用いた攻撃</li> <li>・核使用の脅し</li> <li>・敵の戦略核戦力の戦闘ポテンシャルを減少させないがロシアのそれを増大させるような目標に対するPGMその他を用いた損害惹起</li> </ul>	地域戦争		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>・多数のPGMを用いた敵の目標に対する攻撃</li> <li>・敵部隊に対する単発または複数の戦術核兵器の使用</li> <li>・戦略核兵器または戦術核兵器のデモンストレーション的な使用</li> <li>・単発の核攻撃につながることを確信させる行動</li> </ul>	大規模戦争		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>・敵部隊に対する戦術核兵器の大量使用</li> <li>・敵の軍事・経済目標に対する単発及び（または）複数の核兵器（戦術核兵器及び戦略核兵器）の使用</li> </ul>	核戦争	
				<ul style="list-style-type: none"> <li>・敵の軍事・経済目標に対する戦略核兵器及び戦術核兵器の大量使用</li> </ul>	
軍事力のデモンストレーション	力の行使に関する直接・非直接の脅し	探りを入れるための軍事力行使	中規模の（限定された）力の行使	激しい力の行使	
デモンストレーション		適度な損害の惹起			報復

(出典) A.V. スクリプニクの論文を元に CNA が作成したもの (Michael Kofman, Anya Fink, and Jeffrey Edmonds, *Russian Strategy for Escalation Management: Evolution of Key Concepts*, CNA, 2020, p. 20. <[https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DRM-2019-U-022455-1Rev.pdf)>) を筆者が日本語訳した

ション抑止」であったわけだが、しかし、このような核兵器の使用方法が実際に運用政策として採用されているかどうかは別問題である。

例えば CSIS のロシア専門家であるオリガ・オライカーは、2016 年の論文において、ロシアは「エスカレーション抑止」を運用政策として採用しているわけではないと主張する<sup>8</sup>。オライカーの論拠をひとことで要約するならば、核兵器による「エスカレーション抑止」が宣言政策に含まれていないことは矛盾である、ということになる。「エスカレーション抑止」が機能するためにはロシアの仮想敵がそのような攻撃を受ける可能性を認識してい

なければならない（戦略的コミュニケーションが成立していなければならない）にも関わらず、『ロシア連邦軍事ドクトリン』に記載された核使用基準にはこのような文言が一切含まれていないためである（表-2）。また、オライカーは、「エスカレーション抑止」型の核戦略を採用する声が絶えないのも、むしろこれが公式の核運用政策として採用されていない証拠であると見る。

表-2『ロシア連邦軍事ドクトリン』に記載された核使用基準

文書	主な記述	付随する記述
1993年版軍事ドクトリン「基本規定」	本文書は、限定的なものを含め、一方の側が戦争において核兵器を使用すれば核兵器の大量使用を引き起こし、破滅的な結果につながるとのテーゼを含む。	
2000年版軍事ドクトリン	ロシア連邦は、自国及び（又は）その同盟国に対する核兵器及びその他の大量破壊兵器に対抗して、並びにロシア連邦の国家安全保障に危機的な通常兵器による大規模侵略に対抗して核兵器を使用する権利を留保する。	ロシア連邦は、核兵器を保有しない核不拡散条約加盟国に対しては核兵器を使用しない。ただし、ロシア連邦、ロシア連邦軍又はその他の部隊、その同盟国、安全保障上の関係において義務を有する国家に対して核保有国が攻撃を行う際、非核保有国がこれと共同して、あるいは同盟上の義務に従って参加又は援助する場合は除く。
2010年版軍事ドクトリン	ロシア連邦は、自国及び（又は）その同盟国に対して核兵器及びその他の大量破壊兵器が使用された場合並びに通常兵器を使用したロシア連邦への侵略によって国家の存立が危機に瀕した場合に核兵器を使用する権利を留保する。	核兵器の使用に関する決定はロシア連邦大統領が行う。
2014年版軍事ドクトリン	同上	同上

（出典）一連の『ロシア連邦軍事ドクトリン』より筆者作成

また、ポーランド国際関係研究所（PISM）のヤツェク・ドゥルカレチが指摘するように、それがいかに限定的なものであったとしても、ひとたび核兵器を使用すれば敵がどのような反応を示すのかはかなり不確実であると言わざるを得ない<sup>9</sup>。その時の政権の性格や国民の気分次第では、限定核使用を受けても矛を収めず、それどころかはるかに苛烈な核反撃に訴えてくるといった事態は十分に想像しうるためである。実際、ロシアの「エスカレーション抑止」型核使用を懸念する米国は2017年、ロシアが在独米軍基地に限定核使用を行ったらどう対応すべきかをテーマとした図上演習を国家安全保障会議（NSC）内で実施したが、その際、あるチームが限定核使用による報復をベラルーシに行くことを選択し、もう一つ

のチームが通常兵器による報復を選んだとされる<sup>10</sup>。

### (3) 恐怖惹起戦略としての「エスカレーション抑止」

したがって、オライカーやドゥルカレチは、ロシアの「エスカレーション抑止」を実際の核運用戦略というよりも、核攻撃の恐怖を引き起こすことで西側の行動を抑止する心理戦、すなわち「恐怖惹起」戦略であると位置付けている。

このような見方を裏付けるのが、2020年6月に公表された『核抑止の分野におけるロシア連邦の国家政策の基礎』と呼ばれる文書である。同名の文書は2010年版『ロシア連邦軍事ドクトリン』と同時に承認されていたが、その内容はこれまで機密とされてきた。ここで注目されるのは、核抑止の全般的な性質について記述した第1章において「軍事紛争が発生した場合の軍事活動のエスカレーション阻止並びにロシア連邦及び（又は）その同盟国に受入可能な条件での停止を保障する」ことが核抑止の目的の一つに数えられたことであろう。一見、これはロシアが「エスカレーション抑止」で核使用戦略を公式に認めたようにも見える。しかし、具体的な核使用基準を列挙した第4章にはこのような目的での核使用に関する言及は見当たらない。

前述のオライカーは、このような記述ぶりを、核兵器の「使用」戦略（運用戦略）と核兵器による抑止戦略を意図的に混同させようとしたものであると評価している。つまり、仮に「エスカレーション抑止」が具体的な核使用戦略ではないのだとしても、現実にはロシア側にはそのようなアイデアが存在し、そのための手段も保有している以上、「可能性」としての「エスカレーション抑止」型核使用は常に排除できないということになるためである<sup>11</sup>。あるいはウィーン軍縮不拡散センターのウルリヒ・クーンが述べるように、ロシアの狙いは、核運用政策を敢えて曖昧なままにしておくことで「エスカレーション抑止」のような核使用が実際にありうるかもしれないと西側に「思わせる」ことにあると考えられよう<sup>12</sup>。

## 2. 非核「エスカレーション抑止」への発展

### (1) PGMによる非核「エスカレーション抑止」

しかし、デモンストレーションや損害惹起を目的とするならば、その手段は何も核兵器に限らず、通常弾頭型の長距離PGMでも同じ効果が得られる、と考えることもできよう。しかも、これならば通常戦力の敗北が核使用に直結せず、両者の間にもう一段階、エスカレーションの梯子（エスカレーション・ラダー）を設けることができる。こうした考えに基づいて、近年のロシア軍においては通常兵器を用いた「エスカレーション抑止」戦略が盛んに議論されるようになった。前述したCNAの研究チームによると、現在のロシアにおいて主流となっているのは、こうした非核「エスカレーション抑止」論であるとされる。

実際、現行の2014年版『軍事ドクトリン』では、その第29パラグラフに「軍事的な性格を有する戦略的抑止力の実施枠組みにおいて、ロシア連邦は精密誘導兵器の使用を考慮する」という一文が初めて盛り込まれた。核兵器による「エスカレーション抑止」については曖昧な態度を取りつつも、非核「エスカレーション抑止」については、それがロシアの軍事政策に含まれることが非常に明確な形で宣言されたことになる。

しかも、非核「エスカレーション抑止」論は、単なる理論ではない。2010年代を通じて

巡航ミサイル等の長距離 PGM に集中的な投資を行った結果、現在のロシア軍は米国に次ぐ巨大な通常型 PGM 戦力を保有するに至っているからである。

この意味では、「ツェントル 2019」に続いて実施された「グロム 2019」演習が非常に興味深い。軍管区大演習の後に実施される通常の戦略核部隊演習とは異なり、「グロム 2019」の訓練項目には「長距離精密誘導兵器の使用に向けた訓練」が含まれており、カリブル艦艇発射型巡航ミサイル (SLCM) や 9M728 地上発射型巡航ミサイル (GLCM) など、多様な非核 PGM の実弾発射訓練が実施された。非核 PGM の増強が、ロシアの「エスカレーション抑止」戦略を新たな段階に推し進めたことを如実に示して見せたのが「グロム 2019」であったと言えよう。

また、2020 年 11 月 10 日の 1 時 53 分には、アゼルバイジャンの首都バクーの郊外で大規模な爆発が発生しているが、米国の『ニューヨーク・タイムズ』紙は、これがロシアによる通常型「エスカレーション抑止」攻撃であったという見方を紹介している<sup>13</sup>。9 月 27 日に勃発したアゼルバイジャンとアルメニアの全面戦争において前者は圧倒的な優勢に立ち、停戦直前には、係争地域であるナゴルノ・カラバフの完全制圧が視野に入っていた。したがって、アゼルバイジャン内にはあくまでも戦争を継続すべきであるとの意見が存在していたが、プーチン大統領は停戦を遵守しなければロシア軍が介入するとの警告をアゼルバイジャン側に行い、ダメ押しとして限定攻撃を行ってみせたというのが『ニューヨーク・タイムズ』の描くストーリーである。ただ、この件については全ての当事者が沈黙を守っているため、真偽は明らかでない。

## (2) 極超音速兵器とレーザー兵器

しかも、ロシアの非核「エスカレーション抑止」戦略は現在も発展の過程にある。現在、ロシアの軍事思想家たちの関心を集めているのは、その手段として極超音速兵器を用いることである。

極超音速 (hypersonic) とは一般的にマッハ 5 以上の超高速領域をいい、これほどの速度を発揮できる兵器は従来、大気圏外を飛行する弾道ミサイルに限られてきた。だが、近年、米中露をはじめとする世界の主要国では、大気圏内でも極超音速を発揮できる兵器の開発が熱心に進められており、2018 年のプーチン大統領による教書演説では二つの極超音速ミサイルが紹介された。ICBM で加速され、マッハ 20 以上の速度で飛行するとされるアヴァンガルドと、戦闘機から発射される射程 2000km、最大速度マッハ 10 のキンジャールである。

ただ、同じ極超音速ミサイルといっても、両者の性格はかなり異なる。前者の利点は、従来の核弾頭よりも遥かに低い高度を飛行することで地上のレーダーからは探知しにくいことと、大気圏再突入後に複雑に飛行軌道を変化させることでミサイル防衛 (MD) システムの迎撃をかわす能力を持つこととされている。要は従来型の核弾頭をより迎撃されにくいよう改良したものであって、どちらかと言えば古典的な戦略核抑止力に関わる兵器と見ることができよう。

一方、キンジャールも在来型の空対地ミサイルに比べて速度と機動性の高さが強調されている点では同じだが、その弾頭は基本的に通常型 (非核) であり、核弾頭を搭載しなくても目標を高い精度で攻撃できるとされている。在来型の防空システムを突破する能力を持ったこの種のミサイルによれば、低速の巡航ミサイルよりもはるかに高い確度で非核エ

エスカレーション攻撃を遂行することができる、という見込みが立てられよう。

また、米国は2017年と2018年にシリアに対する巡航ミサイル攻撃を行っているが、その政治的インパクトはさておき、実際の軍事的効果はごく限られたものであった。2017年のそれについて言えば、シリア空軍のシャイラート基地は60発近いトマホークの集中攻撃を受けながら、数日後には機能を回復してしまった。いかに射程が長く、誘導が精密であろうと、着弾してしまえばその威力は1発の500kg爆弾と変わらないからである。目標が堅固に掩体されていたり、分散化されている場合には、やはりその効果は大幅に減殺されよう。

だが、超高速で落下してくる極超音速兵器ならば、滑走路に深い穴を穿つなどして目標の機能をより長期間に渡って機能不全に陥れうる。非核兵器の弱点である破壊力の弱さを、極超音速のもたらす運動エネルギーがある程度カバーするということである。したがって、キンジャールのような極超音速兵器は、通常弾頭型であっても「エスカレーション抑止」の有力な手段となることが期待され得る。

このような意味で、ロシア軍参謀本部軍事戦略研究センターの紀要『軍事思想』に掲載された論文「戦略的抑止を確保するための新たな兵器の役割について」<sup>14</sup>は示唆に富む。同論文によると、敵の防空網を掻い潜って目標を精密に打撃できるキンジャールは、「政治的、倫理的、その他の理由」で核兵器が使用できない状況においても使用できる有力な打撃手段であると同時に、デモンストレーション使用によって軍事紛争の烈度や範囲を限定する効果を見込めるといふ。海軍向けに開発が進められているツイルコン極超音速対艦ミサイルについても、今後、対地攻撃バージョンが開発されれば同様の効果を発揮することができよう。

また、同論文は地上配備型レーザー兵器ペレスウェートも、敵の人工衛星に限定的な損害を与えることで同様の役割を果たすとしており、こうなると「エスカレーション抑止」は核戦略という狭い範疇には収まりきれない概念に発展しつつあることになる。

## おわりに

ソ連崩壊によってロシアの軍事力は質量ともに大幅に低下し、軍事力の回復が進んだ現在においてもその通常戦力はNATOに対して劣勢であるとされている。こうした中でロシアが頼ったのが核兵器であり、戦略核戦力によって大規模戦争を抑止しつつ、仮にそのような事態に至った場合でも全面核戦争へのエスカレーションを回避しながら戦術核兵器を用いて通常戦力の劣勢をカバーしながら戦うという「地域的核抑止戦略」、すなわちロシア版「柔軟反応戦略」が採用された。

こうした中で、ロシア軍が温め続けてきたとされるもうひとつの核戦略が本稿で扱った「エスカレーション抑止」戦略であったわけだが、その実態は曇気楼のように掴み所のないものであった。そのような概念がロシア軍内部で議論されているらしいこと自体は西側にも漏れ伝わっており、実際にそのための核戦力整備が行われている兆候も把握されてはきたが<sup>15</sup>、それが本当に核運用政策として定式化されているかどうかについては甚だ曖昧であったためである。

これに対して本稿が提示した構図は、ロシアは核兵器による「エスカレーション抑止」を心理的な「恐怖惹起」戦略として用いる一方、よりエスカレーションの蓋然性が低い方



法として極超音速兵器やレーザー兵器をも含む非核手段によって遂行しようとしているというものである。核使用という一線を超えない範囲で行われるこの種の「エスカレーション抑止」は多分に冒険的な要素を含んだ核兵器によるそれよりも遥かに信憑性が高く、この点は我が国の防衛戦略を構築する上でも改めて考え直す必要があるだろう。我が国が現にロシアとの領土紛争を抱えており、それが軍事衝突にエスカレートする可能性は（蓋然性としては低くとも）存在するためである。ロシアが近年、極東においてもカリブル等の長距離 PGM を増強し、今後はキンジャールの配備も予定しているとされる現在の状況においては尚更である。

また、非核「エスカレーション抑止」の可能性は対ロシア以外の局面においても重要性を有する。同じく日本との領土紛争を抱える中国はやはり長距離 PGM の増強を続けており、ここにはいずれ極超音速ミサイルが加わろう。経済的・技術的に大きな制約を抱える北朝鮮でさえ、近年では巡航ミサイルの配備を宣言しており、朝鮮半島有事のシナリオを構想する上ではこれを考慮に入れる必要が出てくると思われる。

ただ、非核「エスカレーション抑止」もまた万能ではない。前述した CNA の報告書においても指摘されているとおり、敵が戦闘の停止や参戦の見送りを決断するに足るダメージのレベルを見積もることはもとより極めて困難であり、これが（核兵器ほどの心理的衝撃をもたらさない）通常戦力によるものであるとすればその複雑性はさらに増加するためである。ジョンソンが指摘するように、この意味で非核手段はロシア軍においても核兵器のそれを代替し得るとはみなされておらず、両者の関係性についての議論は現在も進行中である<sup>16</sup>。この点は今後の研究課題となろうことを指摘して本稿を終わりにしたい。

## 一注一

- 1 Nikolai N. Sokov, “Why Russia calls a limited nuclear strike “de-escalation,” *Bulletin of the Atomic Scientists*. 2014.3.13. <<http://thebulletin.org/why-russia-calls-limited-nuclear-strike-de-escalation>>
- 2 “В России и Белоруссии пройдут учения ‘Стабильность-2008,’” *Радио Свобода*, 2008.9.22.
- 3 Anya Fink and Michael Kofman, *Russian Strategy for Escalation Management: Key Debates and Players in Military Thought*, CNA, 2020. <[https://www.cna.org/CNA\\_files/PDF/DIM-2020-U-026101-Final.pdf](https://www.cna.org/CNA_files/PDF/DIM-2020-U-026101-Final.pdf)>
- 4 Alexei G. Arbatov, *The Transformation of Russian Military Doctrine: Lessons Learned from Kosovo and Chechnya*, George C. Marshall European Center for Security Studies, 2000, pp. 17-19.
- 5 Keir Lieber and Daryl G. Press, “The End of MAD?: The Nuclear Dimension of U.S. Primacy,” *International Security*. Vol.30, No.4 (Spring, 2006), pp.7-44
- 6 Владимир Дворкин, “Сдерживание и стратегическая безопасность,” Арбатова, Алексей; Владимир Дворкин, ред., *Ядерная перезагрузка*. Московский центр Карнеги, 2011, pp.23-45
- 7 プーチン大統領も 2012 年の国防政策論文において、精密誘導兵器は核兵器よりも使用の敷居は低い核兵器に匹敵する効果を生み出せると指摘し、今後は精密誘導兵器の集中使用が戦争の趨勢を決するとの見通しを示していた。Владимир Путин, “Быть сильными. Гарантии национальной безопасности для России,” *Российская газета*. 2012.2.20
- 8 Olga Oliker, *Russia’s Nuclear Doctrine: What We Know, What We Don’t, and What That Means*, CSIS, 2016. <[http://csis.org/files/publication/160504\\_Oliker\\_RussiasNuclearDoctrine\\_Web.pdf](http://csis.org/files/publication/160504_Oliker_RussiasNuclearDoctrine_Web.pdf)>
- 9 Jacek Durkalec, *Nuclear-Backed “Little Green Men.” Nuclear Messaging in the Ukraine Crisis*, The Polish Institute of International Affairs, July 2015, pp.15-19.
- 10 Fred Kaplan, *The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War*, Simon & Schuster, 2020, pp. 254-258.

- 11 Olga Oliker, “New Document Consolidates Russia’s Nuclear Policy in One Place,” *Russia Matters*, 2020.6.4.
- 12 Ulrich Kühn, *Preventing Escalation in the Baltics: A NATO Playbook*, Carnegie Endowment for International Peace, 2018, p. 17.
- 13 Troianovski, Anton and Carlotta Gall, “In Nagorno-Karabakh Peace Deal, Putin Applied a Deft New Touch,” *The New York Times*, 2020.12.1.
- 14 А.В. Евсюков, и А.Л. Хряпин, “Роль новых систем стратегических вооружений в обеспечении стратегического сдерживания,” *Военная мысль*, No.12, 2020, pp. 26-30.
- 15 この点については以下に詳しい。Mark B. Schneider, “Deterring Russian First Use of Low-Yield Nuclear Weapons,” *Real Clear Defense*, 2018.3.12. <[https://www.realcleardefense.com/articles/2018/03/12/deterring\\_russian\\_first\\_use\\_of\\_low-yield\\_nuclear\\_weapons\\_113180.html](https://www.realcleardefense.com/articles/2018/03/12/deterring_russian_first_use_of_low-yield_nuclear_weapons_113180.html)>
- 16 Dave Johnson, *Russia’s Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds*, Lawrence Livermore National Laboratory Center for Global Security Research, February 2018. <<https://cgsr.llnl.gov/content/assets/docs/Precision-Strike-Capabilities-report-v3-7.pdf>>



## 第11章 ロシアをめぐるサイバー問題 —ロシアの情報セキュリティ概念と SolarWinds 社事案—

山添 博史

### はじめに

2020年12月、米国でサイバー情報窃取を可能にするマルウェア（ウイルスを含む、悪意のソフトウェア）SUNBURSTが、SolarWinds社のネットワーク管理ソフトウェアを利用する多くの組織に拡散した事案が公になり、ロシアによる深刻なサイバー攻撃として大きく報道されている。しかし米国もロシアも事態の全容を明らかにするとは限らず、世界のサイバーセキュリティの実態を理解するのは困難を極める。サイバーセキュリティ問題について安全性を高めていくには、公的組織が発表する事案の状況に限らず、多様な場面で論じられているサイバーセキュリティの動向や過去の事例も交えて、厳密ではなくても趨勢を理解し、必要な措置を講じる継続的な努力が必要だろう。本章では、ロシアのサイバーセキュリティの考え方の手がかりとして「情報セキュリティドクトリン」の概要を検討し、その理解を交えつつ、SUNBURSTの事案で生じている問題を取り扱う。

### 1. ロシアの情報セキュリティの概念

2016年12月、ロシアのプーチン大統領は「ロシア連邦情報セキュリティドクトリン」（以下、「情報セキュリティドクトリン」）に署名した<sup>1</sup>。これは、2000年の文書を更新したもので、事前に草案を公表して意見を聴取したうえでの決定であった。大きな変化の一つは、外国による情報空間の操作により社会の安定が脅かされるという脅威認識を書き込んだことである。

その変化は、2014年の危機を経て国家安全保障の脅威認識が先鋭化した動向に沿ったものと言える。2014年12月の「ロシア連邦軍事ドクトリン」の更新では、「軍事的危険」として、ロシア国内の愛国的伝統を損なう宣伝など、軍が本来対処するものではないような情報空間における問題を挙げている。2015年の「ロシア連邦国家安全保障戦略」でも同様の趣旨の記述が追加された<sup>2</sup>。2016年の「情報セキュリティドクトリン」も、この「ロシア連邦国家安全保障戦略」を根拠文書の一つに挙げており、上記2つの文書と同様に、国家の安全を守るための重要な場として情報空間を論じている。

2014年12月の「ロシア連邦軍事ドクトリン」では、非核抑止システムとして、「ロシア連邦への侵略を非核手段で予防するための、対外政策・軍事・軍事技術手段の複合物」を用いると定めている。これは、2014年のウクライナ政変を外国によるロシアの国益への攻撃とみなし、それに対する手段として核抑止は有効ではなく、非核手段によるべきだという議論があったからである。2011年のリビアにおいて政権反対運動が広がり、外国による軍事介入につながり、その結果政権が崩壊し国家が分裂したという理解がロシアでは有力であり、ロシア軍は非軍事手段と軍事手段を交えたものが現代の戦争だと認識している。そして、このような軍事に限らない脅威に対して抑止を行うことを「戦略的抑止」と述べるようになってきた<sup>3</sup>。

「情報セキュリティドクトリン」も、このような戦争観において国益を情報空間で防衛す

るといふ趣旨が強いものである。これは第3部「脅威」の構成からも見えてくる。まず第10条で、地政学的目的、テロリズム、犯罪で国際平和と戦略的安定性を損なうものを脅威としている。以下、脅威として挙げるのは、外国が軍事目的のために情報インフラに影響を与えること（第11条）、外国諜報機関が主権を侵害し伝統的価値や若者に悪影響を与えること（第12条）、テロ・過激派組織の情報空間利用（第13条）、個人情報犯罪（第14条）などである。このように、テロ組織や犯罪者よりも、外国がロシアの情報セキュリティに脅威を与えていることが主要な問題として扱われている。

ロシア政府による「情報セキュリティ」(информационная безопасность) の用語の選択も、「サイバーセキュリティ」(кибербезопасность) の語とは異なり、このような考え方を背景に持っていると考えられる。サイバー空間において不正アクセスの脅威からいわゆる CIA、すなわち機密性 (confidentiality)、完全性 (integrity)、可用性 (availability) を守って情報システムを運用するという論点よりも、ここでの「情報セキュリティ」は広く政治・社会に影響する情報空間全般を対象とし、一方で政府が社会を管理するという立場に強く結びついている。合法的手段を用いた情報通信であっても、「情報セキュリティ」への脅威にはなりうる。

第4部「情報セキュリティ保障のための戦略目的」が挙げる対策では、まず第21条に軍事政策を記載している。第22条で国家、社会、人権、情報インフラを守る行動を挙げる。第23条ではイデオロギー、外国エージェントに注意する。第25条で、経済分野として技術向上、外国依存の減少を目指す。第29条は、戦略的安定性と戦略的パートナーシップ、主権の確保、脅威から守るための国際協力、国際法を挙げる。

このようなロシアの情報セキュリティ観でいえば、民間企業や一般行政機構をサイバー犯罪から守り社会のサイバー空間利用の安全性を高めるよりも、外国による政権転覆につながる情報空間全体の管理が重要課題になる。それに関連して、国内でのテロ組織のみならず、野党の組織的運動を制御するための情報空間の管理・活用にロシアの政権は取り組んでいる。

「情報セキュリティドクトリン」第29条に挙げている国際協力として、ロシアは上海協力機構加盟国、特に中国との協力を重視している。国連では中国、ロシア、タジキスタン、ウズベキスタンが「テロリズム、分離主義、過激主義を助長し政治、経済、社会の安定を損なう情報の流布」をとどめるための規則づくりを提案している。2015年に習近平国家主席とプーチン大統領が「情報セキュリティ協力」の文書に署名した。両国は共通の脅威認識を示し、協力枠組みの構築に努めている一方、サイバー攻撃手段におけるノウハウを共有せず、互いに対する諜報活動は続けていると見られる<sup>4</sup>。

## 2. サイバー攻撃をめぐる米露関係

### (1) SolarWinds 社製品を通じたサイバー攻撃事案

2020年12月8日、セキュリティ企業 FireEye のケヴィン・マンディア (Kevin Mandia) CEO が、訓練用のサイバー攻撃ツールに対する不正アクセスを発見し、最高レベルの政府組織能力によるサイバー攻撃だとみなして、米国政府やマイクロソフトと協力して調査中と発表した<sup>5</sup>。発見のきっかけは、不正ユーザーが FireEye 社の多要素認証メカニズムにおいてアクセスを許可する端末として自分のものを新たに登録したとき、管理者に警告が通

知され、正当なユーザーに確認したところ本人ではないと判明したことだった<sup>6</sup>。

同社は調査を継続し、12月13日に続報を発表した。SUNBURSTと名づけたマルウェアが、SolarWinds社が提供し幅広く使われているネットワーク管理ソフトウェア Orion Platformの更新ファイルの形をとって全世界の多数のシステムに広がり、バックドア（侵入のための裏口）をつくって慎重に情報窃取を行っていたというものだった<sup>7</sup>。同日、米国国土安全保障省のサイバーセキュリティ・インフラセキュリティ庁（CISA: Cybersecurity and Infrastructure Security Agency）が緊急通達を出した<sup>8</sup>。日本の内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）も14日に政府機関に注意喚起を行い、また一般への注意喚起を公表した<sup>9</sup>。SolarWinds社によるその後の調査により、2019年9月に不正アクセスがあり、2020年3月からSUNBURSTマルウェアの拡散が始まっており、18,000件程度の更新ファイルのダウンロードがあったという<sup>10</sup>。最大で9ヶ月ほど、見つからずに情報窃取が進んでいた可能性がある。

さらに、SolarWinds社への侵入経路も調査されている。その可能性の一つとして、『ニューヨーク・タイムズ』紙はJetBrains社のソフトウェア開発ツールTeamCityを報じた。それが事実なら全世界でSolarWinds社のようなバックドアを何千も設置することを可能にするという<sup>11</sup>。しかし、SolarWinds社の調査でもTeamCityが侵入の原因になってはいないと、JetBrains社は説明している<sup>12</sup>。

いずれにしても、何らかの入り口から、SolarWinds社のOrion Platformという広く使われているシステムにバックドアが設置され、それを利用する多くの組織が情報窃取の被害を受ける可能性があるため、「サプライチェーン攻撃」と呼ばれることが多い。攻撃者は、認識されるような損害を多く出せば発覚のリスクが増えるため、対象を絞って慎重な情報収集をしてきたようである。それでも、最終目的に関する情報を持つ関連企業は情報窃取の対象になる。このように、サプライチェーンを狙う今回の事案の特徴として、米国政府機関のみならず多くの関連企業が窃取の被害を受けることになり、多くの組織で対策をとらねばならないことになる。政府の立場からは、オンプレミス（組織敷地内に設置するシステム）だとしても、それを運営するためのソフトウェアを提供する企業や、その開発の過程のすべてからバックドアを排除し続けなければ、窃取できる出入り口を許してしまうことになる。

しかもOrion Platformの中に仕込まれたバックドアとして、SUNBURSTは気づかれずに活動できる立場をもっていた。通常、被害を出したマルウェアはセキュリティ企業に分析され、そのシグネチャー（署名）が広く出回る。各システムにおけるマルウェア対策ソフトウェアがマルウェアのシグネチャーリストを更新し、新たなリストに合致するソフトウェアがあればマルウェアと判断し排除する。もし未知のマルウェアが、「ゼロデイ」と呼ばれる未知の脆弱性を利用して侵入した場合は、EDR（Endpoint Detection and Response）の機能を持つセキュリティソフトウェアが稼働していれば、データの流れなどを監視し、不審な大量送信や特殊データへの不審なアクセスを検出し、マルウェアの存在の特定につなげる。しかしOrion Platformの正規のデジタル署名を持つアップデートの中に潜むSUNBURSTは、正規のOrionが行うと認知されている広範なネットワーク監視の行動（例えばOrion上のモジュールNetwork Performance Monitorはネットワーク上の通信状況を把握する<sup>13</sup>）の中に紛れて情報を収集するため、Orionが不審な行動をとっていると判定する

のは非常に難しいという特徴がある。しかも SUNBURST は、端末セキュリティツールの多くを無効化していた<sup>14</sup>。このように SUNBURST は、従来の手段と比べても非常に巧妙に開発され運用された高度な攻撃であり、マイクロソフトのプレジデント、ブラッド・スミス (Brad Smith) は、これは史上最も広範で洗練された攻撃で、1,000 人以上のエンジニアを必要とすると推測している<sup>15</sup>。

トレンドマイクロ社によると、SUNBURST が検出されたと 12 月 16 日までに通知してきた事例のうち、米国が 53%、カナダが 9%、アルゼンチンが 7%、英国が 6%、オーストラリアが 4% で、その他 21% のうち少数だが日本のものもあった<sup>16</sup>。

報道では、米国政府機関として財務省、商務省、国防総省、国土安全保障省、国務省、司法省、エネルギー省などが被害を受けた組織のリストに挙がっている<sup>17</sup>。機密情報が盗まれたことを確認したとは明らかにされていない。攻撃者や報道機関などによる機密情報のリークも確認されておらず、本当に重要な機密情報が盗まれたとはまだ言えない。また、政府機関が FireEye 社よりずっと早く攻撃内容を把握していたが秘匿していたという可能性も低い<sup>18</sup>。もし秘匿していたのであれば、政府機関が多くの民間企業、しかも政府機関に関わる企業への被害拡大を許していたことになるので、考えにくいだろう。

## (2) ロシアの関与に関する言説

2020 年 12 月に SolarWinds 社製品を通じたサイバー攻撃が知られるようになってすぐ、これはロシア政府によるものと報道されるようになったが、米国政府機関はその根拠を明確に示していない。そのような具体的な情報源を秘匿するのは通例のことである。

マイク・ポンペオ国務長官はロシアによる攻撃と発言したのに対し、ドナルド・トランプ大統領は中国の可能性もあるとツイートした<sup>19</sup>。2021 年 1 月 5 日の連邦捜査局 (FBI)、サイバーセキュリティ・インフラセキュリティ庁 (CISA)、国家情報長官室 (ODNI)、国家安全保障局 (NSA) の合同声明によれば、最大で 18,000 の組織が影響を受けた可能性があるが、ごく少数の組織で実際の諜報活動があつてその内容をなお調査しており、加害者は「高度で持続的な脅威」(APT) で、ロシア起源の可能性があると述べている<sup>20</sup>。

APT とは“Advanced Persistent Threat”であり、技量が高く組織的な成果でサイバー攻撃を行う集団のことである。未知の脆弱性を発見し、それを利用する方法を開発し、露見しにくいよう慎重に運用するには、相当の組織力が必要である。組織力があり、犯罪の利益よりも特定の国益に整合する動機の一貫性があることで、このような APT の多くは政府の指示を受けた組織によるものと考えられている。FireEye 社は主要な APT の紹介として、イラン、中国、北朝鮮、ロシア、ベトナムの政府によると考えられる組織を挙げている<sup>21</sup>。

実際に SUNBURST は、最大 9 ヶ月もの間検出されずに広範囲に侵入し、少数特定の組織において情報窃取を行っており、相当の技術力を投入して実現したもので、一般のサイバー犯罪集団より格段に高い水準の攻撃である。報道では、SUNBURST は APT29 別名“Cozy Bear”、ロシアの対外諜報庁 (SVR) に所属するサイバー攻撃集団によるものとされている<sup>22</sup>。セキュリティ専門家のドミトリー・アルペロヴィチ (Dmitri Alperovitch) は、状況証拠は SVR によることを示唆しており、破壊活動よりも諜報活動に特化した集団だと述べている<sup>23</sup>。ほかに、ロシアの軍参謀本部諜報総局 (GRU) に属するとされる APT28 別名“Fancy Bear”によるサイバー攻撃も複数知られている。ロシアでの報道では概して、米国におけ

るロシア関与の言説や米露関係の悪化について報じているが、ロシアの関与を否定するための主張はそれほど強くない<sup>24</sup>。当の APT28 や APT29 も、発覚した際には自らが何者かを示す痕跡を残しており、民間のセキュリティ企業が秘密の情報源なしに攻撃者を特定できた<sup>25</sup>。互いに競争して実績を示しているか、あるいはロシアの能力への恐怖を煽る趣旨が考えられよう。

しかし我々が公開情報で得られる根拠だけで、ある APT が特定政府の指揮下にあると確信することは難しい。また、ある単一の集団が脆弱性を利用して攻撃するとも限らない。2021年2月3日のロ이터の報道によると、SolarWinds 社製ソフトウェアの別の脆弱性を利用して米国政府機関に侵入した事案が見つかり、これは侵入の特徴から中国のものであるとされているという<sup>26</sup>。

SUNBURST が特定組織に限定した情報窃取を目的とするものだとして、その被害の重大性を検証するのは難しい。もし、広範囲の被害が想定されうる攻撃にもかかわらず、米国の民間セキュリティ企業と政府組織がこれを発見し、機密情報の窃取や基幹システムの破損に及んでいないのが事実であれば、米国のサイバー防御能力が高いことを示しているとも言える。逆に、米国政府機関が確認できない、あるいは確認しても公表しない、甚大な機密情報窃取が行われた可能性もあり、この場合は SUNBURST が米国政府を打ち負かしたことになるだろう。1940年代にソ連はワンタイムパッド（1回限り暗号表）を用いた高度な暗号通信を利用し、長らく誰にも破られていないとされていたが、実は米国の VENONA プロジェクトが暗号を解読し活用したことを秘匿していたことが、1990年代に明らかになった<sup>27</sup>。このように秘密諜報活動でどちらがどのように上回ったのか、明らかになるまで長い時間がかかる、あるいは明らかになることがないという可能性もある。

米国ではロシアへの報復が議論されている。米国政府がこれをロシアによる諜報活動とみなし、ロシアに対して同様に諜報活動を行うのが報復だとすれば、これはすでに行っているはずであり、それを報復の証として公表するとは限らない。実際に、2020年10月に FBI がサイバー攻撃の犯人としてロシア GRU の職員の顔写真を公表したが、これはロシアに対する諜報活動あるいは対諜報活動（カウンターインテリジェンス）の成果の一部であろう。あるいは諜報員と疑われる外交官を追放するという古典的な報復手段がある。さらに、損害を目に見えるようにサイバー破壊活動を行うことは、分かりやすい報復の選択肢になるが、このようなエスカレーションでは反撃を覚悟する必要がある。サイバー空間で反撃を受ける脆弱なところは米国に無数にあり、米国社会が受けるダメージが大きいため、これを覚悟して報復することは相当難しい<sup>28</sup>。

攻撃者が情報窃取を行っていたとして、情報空間での攻撃がそこで終わっているとは限らない。他国政府に内情を知られる以上に、政治・社会に損害をもたらす方法がある。例えば、2014年のウクライナ問題に際して、米務省のヴィクトリア・ヌーランドは電話の会話で、自らの断固たる外交姿勢に対応が追いついていない EU 側の姿勢を非難する表現を用いた。彼女はロシアが盗聴しうることを認識していたが、それで米国の本気の態度をロシア当局が確信するなら構わないと考えていた。しかし問題は、プーチン政権がヌーランドの率直な会話の内容（すでに公になっている政策）を知ったことではなく、その音声加工されて YouTube に現れ、米国が下品な言葉で EU を罵り、ウクライナをめぐる無様な仲間割れをしている印象が広まったことだった。これはロシアの「積極工作」の転機



だった<sup>29</sup>。

すなわち、秘密であるべき空間の情報が関係者以外に知られたという問題のみならず、それを根拠として公開空間で信頼性を損なう言説が猛威を振るうという現象が深刻さを増してきたのである。捻じ曲げているとはいえ、そこに根拠があるために、米国のような公開空間では「捏造されたプロパガンダである」という主張が通りにくく、やはり信頼性は損なわれてしまう。

類似例で著名なのは、2016年の大統領選挙における民主党内部情報の暴露である。民主党選挙対策本部のメールが盗まれ、7月22日にウィキリークスから公開された中の一例によると、選挙スタッフがバーニー・サンダース候補に不利になるような質問を用意する謀議をめぐらせており、ヒラリー・クリントン候補陣営による不正の印象が広まった<sup>30</sup>。すなわち、政府中枢の最高機密情報でなくても、秘密の通信から公開空間に持ち出す内容と方法によっては、政治プロセスに重大な被害が及ぶのである。そのあと2017年1月、米国情報機関はロシアが行った工作だと断定したが、それでも米国の大統領選挙が歪められたという認識は消え去るものではなく、米国の民主プロセスが受けた損害は大きかった。さらに、根拠のない「フェイク・ニュース」でも、恐怖や怒りの感情を利用して広まっていけば、社会言論空間に大きな混乱をもたらすことが可能である。

上記のような事例が、ロシアが意図して実行したものとするならば、それは第1節で述べたような、ロシアの情報セキュリティにおける脅威の概念と整合性が高いものである。すなわち、国際関係において対象国を圧迫し、あるいは政情不安や軍事紛争を引き起こす手段として、その社会の政治プロセスに大きく作用する形で情報空間を操作するというものである。もしクレムリンが、2011年のロシア国内反政権デモの広がりや2014年のウクライナ政変を、情報セキュリティへの脅威を通じた米国によるロシア攻撃とみなし、それを繰り返させないための手段の一環として、米国社会の情報セキュリティの脆弱性を利用した攻撃を実行しているとするれば、それは「非軍事手段による戦略的抑止」としても理解しうるものである。攻撃がロシア発であるという認識が広まる根拠を攻撃者が残していることも、それと整合する。それであれば、サイバー／情報空間における重大な事件がさらに発生していくことを、我々は予期せねばなるまい。

## おわりに

サイバーセキュリティ上の脅威は日々高まっており、本章で見たように非常に巧妙な手法も現れている。これらの問題は日常生活を脅かすのに加えて、国際関係を複雑化させ、大きな危険もはらむものである。サイバー脅威を根絶することができなくても損害を低減するために重要なのは、サイバー攻撃を行った側が得られる利益が少なく、要するコストが大きくなることであろう。2019年頃から猛威を奮っているマルウェア Emotet に関しては、ウクライナやオランダの警察機関が自国内の攻撃拠点を物理的に制圧し、そのサーバーを通じて Emotet マルウェア除去の措置をとったため、かなりの程度損害の拡大は止まり、また加害者が利益を得ることも妨げられた<sup>31</sup>。このような犯罪組織も政府系集団も、安価に利益を得るか損害を与えられるのであればサイバー攻撃を頻発させるが、それが難しくなれば頻度は下がるだろう。

ロシア政府も情報セキュリティへの脅威を減らすため、外交手段も用いている。冷戦

時の核軍備管理や保健問題のように、対立する国際関係においても協力が成立する余地はあり、サイバー問題についても可能性は慎重に検証していく必要がある。ロシアは、最近ではフランスや日本と情報／サイバーセキュリティの協議を行っている。2019年11月の日本との第3回サイバー協議では、ロシアのアンドレイ・クルツキフ（Андрей Владимирович Крутских）情報セキュリティ国際協力担当大統領特別代表・外務省特任大使や日本の赤堀毅外務省総合外交政策局参事官兼サイバー政策担当大使らが、情報空間に関する互いの戦略、多国間協力、テロ・犯罪組織対策、重要インフラ防護などについて話し合った<sup>32</sup>。

米国に対しては、ロシアはプーチン大統領の声明を発表し、情報セキュリティ分野でのハイレベル対話の再開、1972年の米ソ海上事故防止協定（INCSEA）に類似した行動規範の合意、国内問題への相互不干渉の合意などを呼びかけた<sup>33</sup>。一方、2021年1月に成立した米国のバイデン政権は、新START条約の延長は速やかに進めたものの、ロシアとの重大問題の一つにサイバー問題を挙げている。米露間において、情報／サイバーセキュリティをめぐる立場の相違や互いの行動に対する不信感は根強く、国際協力の実体化はまだ難しいだろう。

国際協力が進みにくい間は、セキュリティ脅威を発見し共有して各組織が強靱性を高めていく努力が一層重要になろう。いくら防御を高めていても、サイバー攻撃は日常的に行われてその手法は極めて速く高度化していく。本章で扱ったSolarWinds社の事案は、その顕著な事例であり、このようなことが進行し続けるならば、多くの組織は気づかないままに情報窃取の被害に遭ったり、いつ何時でも破壊活動が始まりうる拠点を抱えることになる。しかし、組織の最重要の情報システムが被害を受ける前に、より一般的な情報システムにおいて脅威を発見できれば、その損害を限定し、かつ攻撃者に利益を与えることを拒否することができる。アルペロヴィチは、常に侵入が行われうることを仮定して、損害を限定する措置をとるほかないと指摘している<sup>34</sup>。侵入されることを前提として、システム内部のすべての情報アクセスを疑って検証することで、問題検出の機会を極大化する「ゼロトラスト」の考え方などをうまく活用し、サイバー空間の品質を不断に高めていく努力が必要だろう。

### — 注 —

- 1 2016年12月5日ロシア大統領令第646号による。<http://kremlin.ru/acts/bank/41460>；『ロシア新聞』にも掲載、「Доктрина информационной безопасности Российской Федерации,» *Российская Газета*, December 6, 2016, <https://rg.ru/2016/12/06/doktrina-infobezobasnost-site-dok.html>；英語版はロシア外務省がunofficial translationとして掲載。[https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2563163](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCkV6BZ29/content/id/2563163)
- 2 「ロシア連邦国家安全保障戦略」「ロシア連邦軍事ドクトリン」の邦訳は、小泉悠『軍事大国ロシア：新たな世界戦略と行動原理』（作品社、2016年）を参照。
- 3 「戦略的抑止」の概念をめぐる動きと「軍事ドクトリン」にかかる議論については小泉悠『軍事大国ロシア』を参照。本章筆者による関連の記載は、山添博史「ロシアの国際闘争手段としての核兵器：『戦略的抑止』における最終手段、紛争局限手段、言説攻勢手段」『国際政治』第203号（2021年4月）。
- 4 Adam Segal, “Peering into the Future of Sino-Russian Cyber Security Cooperation,” *War on the Rocks*, August 10, 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/peering-into-the-future-of-sino-russian-cyber-security-cooperation/>

- 5 Kevin Mandia, “FireEye Shares Details of Recent Cyber Attack, Actions to Protect Community,” FireEye, December 8, 2020, <https://www.fireeye.com/blog/products-and-services/2020/12/fireeye-shares-details-of-recent-cyber-attack-actions-to-protect-community.html> 筆者マンディアは、米軍のコンピュータ・セキュリティ担当将校を経てセキュリティ事業の Mandiant 社を創業し、FireEye との統合後も経営職を務める。
- 6 「SolarWinds 事件を詳しく解説：ユーザー ID とパスワード認証ではサイバー攻撃を避けられない」 CloudGate, 2021 年 1 月 22 日、[https://www.cloudgate.jp/blog/2021/1/solarwinds-cyber-attack-cause-and-how-to-avoid.html?gclid=EAIaIQobChMI1pP0lcq67gIVEQRgCh0fUwuQEAAAYAiAAEgLY7fD\\_BwE](https://www.cloudgate.jp/blog/2021/1/solarwinds-cyber-attack-cause-and-how-to-avoid.html?gclid=EAIaIQobChMI1pP0lcq67gIVEQRgCh0fUwuQEAAAYAiAAEgLY7fD_BwE)
- 7 Kevin Mandia, “Highly Evasive Attacker Leverages SolarWinds Supply Chain to Compromise Multiple Global Victims With SUNBURST Backdoor,” FireEye, December 13, 2020, <https://www.fireeye.com/blog/threat-research/2020/12/evasive-attacker-leverages-solarwinds-supply-chain-compromises-with-sunburst-backdoor.html>
- 8 <https://cyber.dhs.gov/ed/21-01/>
- 9 「SolarWinds 社製 SolarWinds Orion Platform ソフトウェアに関する政府機関等への注意喚起の発出について」内閣サイバーセキュリティセンター、2020 年 12 月 16 日。 <https://www.nisc.go.jp/active/general/pdf/chuikanki201216.pdf>
- 10 「1 年以上も検出できなかった『史上最大級の高度な攻撃』、同じ弱点は世界中に」 ITmedia News, 2021 年 1 月 25 日、<https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2101/25/news064.html>
- 11 Nicole Perlroth, David E. Sanger and Julian E. Barnes, “Widely Used Software Company May Be Entry Point for Huge U.S. Hacking,” *New York Times*, January 6, 2021.
- 12 「SolarWinds 社関連の報道に対する続報」JetBrains, January 8, 2021, <https://blog.jetbrains.com/ja/blog/2021/01/08/an-update-on-solarwinds-ja/>
- 13 “Orion Platform,” SolarWinds, <https://www.solarwinds.com/ja/orion-platform>, accessed on February 10, 2021.
- 14 Matt Bromiley, Andrew Rector, Robert Wallace, “Light in the Dark: Hunting for SUNBURST,” FireEye, February 16, 2021, <https://www.fireeye.com/blog/products-and-services/2021/02/light-in-the-dark-hunting-for-sunburst.html>
- 15 “SolarWinds: How Russian spies hacked the Justice, State, Treasury, Energy and Commerce Departments,” CBS News, February 14, 2021, <https://www.cbsnews.com/news/solarwinds-hack-russia-cyberattack-60-minutes-2021-02-14/>
- 16 「SolarWinds 社製品を悪用、米政府などを狙う大規模サプライチェーン攻撃」トレンドマイクロ、2020 年 12 月 16 日。 <https://blog.trendmicro.co.jp/archives/26849>
- 17 セキュリティ専門家による日本語のまとめとしては「SolarWinds のサプライチェーン攻撃についてまとめてみた」piyolog, 2020 年 12 月 20 日、<https://piyolog.hatenadiary.jp/entry/2020/12/20/045153>, 2021 年 2 月 5 日アクセス (1 月 30 日最終更新)。筆者 piyokango 氏は 2017 年 5 月、迅速・的確なインシデント解説記事の発信により公共のセキュリティ向上に貢献したとして、「サイバーセキュリティに関する総務大臣奨励賞」を受けている。
- 18 David E. Sanger, Nicole Perlroth and Eric Schmitt, “Scope of Russian Hacking Becomes Clear: Multiple U.S. Agencies Were Hit,” *New York Times*, December 14, 2020.
- 19 Rachel Sharp, “Trump slams Pompeo for blaming Russia for huge cyber attack as he breaks his silence to say CHINA could be responsible and that voting machines may have been hit - but claims it is 'well under control',” *Daily Mail*, December 20, 2021.
- 20 “Joint Statement By The Federal Bureau Of Investigation (FBI), The Cybersecurity And Infrastructure Security Agency (CISA), The Office Of The Director Of National Intelligence (ODNI), And The National Security Agency (NSA),” CISA, January 5, 2021, <https://www.cisa.gov/news/2021/01/05/joint-statement-federal-bureau-investigation-fbi-cybersecurity-and-infrastructure>
- 21 「APT 攻撃グループ」FireEye, <https://www.fireeye.jp/current-threats/apt-groups.html>, 2021 年 2 月 17 日アクセス。
- 22 例えば、「米政府機関、ハッキング被害で情報流出 ロシアの集団が関与か」CNN.co.jp、2020 年 12 月 14 日、<https://www.cnn.co.jp/tech/35163799.html>; Ellen Nakashima and Craig Timberg, “Russian government hackers are behind a broad espionage campaign that has compromised U.S. agencies, including Treasury and Commerce,” *Washington Post*, December 15, 2020.
- 23 “SolarWinds Breach: An RSAC Interview with Dmitri Alperovitch About Who, How and Why,” RSA Conference, December 14, 2020, <https://www.rsaconference.com/industry-topics/video/solarwinds-breach-dmitri-alperovitch>.

- アルペロヴィチはロシア出身で、中国による Google 等へのサイバー攻撃を特定し、CrowdStrike 社の共同創業者となったセキュリティ専門家である。
- 24 «Дональд Трамп затоптал русский след,» *Kommersant*, December 21, 2020, <https://www.kommersant.ru/doc/4624966> ; «"Холодная война" США с Россией стала цифровой,» *МК*, January 27, 2021, <https://www.mk.ru/politics/2021/01/27/kholodnaya-voyna-ssha-s-rossiey-stala-cifrovoy.html>
  - 25 デービッド・サンガー 『世界の覇権が一気に変わる サイバー完全兵器』（朝日新聞出版、2019年、Kindle版）第9章、位置 No. 4755。ロシア政府系とされるサイバー事案の多くを参照するには、廣瀬陽子 『ハイブリッド戦争 ロシアの新しい国家戦略』（講談社、2021年）第2章。
  - 26 “Exclusive: Suspected Chinese hackers used SolarWinds bug to spy on U.S. payroll agency – sources,” Reuters, February 3, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-cyber-solarwinds-china/exclusive-suspected-chinese-hackers-used-solarwinds-bug-to-spy-on-u-s-payroll-agency-sources-idUSKBN2A22K8>
  - 27 ジョン・アール・ヘインズ、ハーヴェイ・クレア 『ヴェノナ: 解読されたソ連の暗号とスパイ活動』（PHP 研究所、2010年）。
  - 28 サンガー 『サイバー完全兵器』 「はじめに」、位置 No. 221。
  - 29 サンガー 『サイバー完全兵器』 第8章、位置 No. 4167。
  - 30 小川聡、東秀敏 『トランプ ロシアゲートの虚実』（文藝春秋、2018年、Kindle版）、第5章、位置 No. 2149。
  - 31 “World’s Most Dangerous Malware Emotet Disrupted Through Global Action,” EUROPOL, January 27, 2021, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/world%E2%80%99s-most-dangerous-malware-emotet-disrupted-through-global-action>
  - 32 “Press Release on the Outcome of the Third Round of the Japan-Russia Interagency Consultations on International Information Security,” Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, November 21, 2019, [https://www.mid.ru/mezdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset\\_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/3908177](https://www.mid.ru/mezdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/3908177) ; 「第3回日露サイバー協議の開催」外務省、2019年11月20日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008022.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008022.html) ; なお、2020年1月23日には第2回日ウクライナサイバー協議が行われた。
  - 33 «Заявление Президента Российской Федерации В.В.Путина о комплексной программе мер по восстановлению российско-американского сотрудничества в области международной информационной безопасности,» Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation, September 25, 2020, [https://www.mid.ru/mezdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset\\_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/4350560?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_UsCUTiw2pO53&\\_101\\_INSTANCE\\_UsCUTiw2pO53\\_languageId=ru\\_RU](https://www.mid.ru/mezdunarodnaa-informacionnaa-bezopasnost/-/asset_publisher/UsCUTiw2pO53/content/id/4350560?p_p_id=101_INSTANCE_UsCUTiw2pO53&_101_INSTANCE_UsCUTiw2pO53_languageId=ru_RU)
  - 34 “SolarWinds Breach: An RSAC Interview with Dmitri Alperovitch” RSA Conference.





## 大国間競争時代のロシア

---

発行 2021年3月

編者 (公財) 日本国際問題研究所

公益財団法人 日本国際問題研究所

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎の門三井ビル3階

TEL: 03-3503-7261 (代表) FAX: 03-3503-7292

URL: <http://www2.jiia.or.jp>

