



研究レポート

ロシアにおける政軍関係の変容

2021-09-09

岡田美保（防衛大学校グローバルセキュリティセンター 研究員）

「大国間競争時代のロシア研究会」FY2021-3号

「研究レポート」は、日本国際問題研究所に設置された研究会参加者により執筆され、研究会での発表内容や時事問題等について、タイムリーに発信するものです。「研究レポート」は、執筆者の見解を表明したものです。なお、各研究会は、「研究レポート」とは別途、研究テーマ全般についてとりまとめた「研究報告書」を公表する予定です。

はじめに

2021年7月2日、プーチン(Vladimir V. Putin)大統領は、新たな「国家安全保障戦略」を承認した。新たな国家安全保障戦略は、ウクライナ危機によってすでに関係が悪化している欧米諸国との対決姿勢を重ねて強調し、国益を守るための軍事力や経済・情報安全保障の重要性を前面に出すとともに、ロシアの伝統的価値観や愛国心を、異質な外部の影響から擁護していく方針を明確にした¹。2020年7月に施行された改正憲法で大統領任期がリセットされ、プーチン続投の可能性が確保されたことで、欧米諸国との対決姿勢と、ロシア独自の価値に基づく国内秩序の維持とを両輪とするロシアの国家戦略は、2036年まで持続することも見込まれる状況となっている。対外関係の悪化と長期政権化が同時に進行する中で、ロシア軍の役割や、政治と軍、社会と軍の関係性にはいかなる変化が生じているであろうか。

対外脅威への対処は、軍の本来任務である。ジョージアとの戦争、クリミア併合、ウクライナ危機、シリア空爆といった一連の軍事行動を経て、攻撃・防御・抑止・強要といったロシア軍の軍事機能は著しく強化されている²。だが、軍が果たす機能や役割は、それを取り巻く政治・社会・文化的文脈や、歴史的背景に応じて様々であり、伝統的な軍事機能に限定されるわけではない。本稿は、ロシアの国家戦略と現政権を維持するうえで、軍が果たしている政治的機能に着目する³。軍の政治的機能という場合、一般には政治指導部と軍との明確な区分と対立関係が想定されており、軍による政治介入をいかに回避するかという問

題として論じられがちである。だが、今日のロシアの政治過程における軍の役割は、政軍関係論が提示してきた理念型とは大きく異なっている。

以下では、ロシアにおける、権威主義体制の危機と存続を分析する視角を提示した上で、政治、軍、社会の三者間関係の分析を通じて⁴、軍が現政権維持のための「超多数派」形成機能を担っていることを指摘する。

分析の視角

(1)「実効性の危機」と「老朽化の危機」

権威主義体制は、一方でイデオロギーや様々な統治理念を操作し、他方で経済成長や治安の維持といった目標の実現を約束することによって、権力の維持と反体制派の弾圧を正当化する。ここから、「実効性の危機」と「老朽化の危機」という、権威主義体制の維持を困難にする2つの要因を想定することができる⁵。

実効性の危機は、経済の停滞や治安の悪化といった業績低下によって、約束した目標の実現に失敗し、政権の統治能力低下が問題となる場合に発生し、民主主義体制下では、選挙による政権交代によって問題解決が図られる。これに対して老朽化の危機は、体制成立時に掲げた目標を達成してしまったり、共産主義やナショナリズムといった正当化原理の効力が時間の経過とともに弱まる場合に発生する⁶。

実効性の危機は、統治エリートによる問題解決能力の低下を意味し、政策実施機関である軍や官僚の組織利益を損なうため、反体制派の弾圧強化だけでは事態の改善につながらず、相対的に政権や体制の正統性喪失に繋がりがやすい。他方、老朽化の危機については、実効性の危機が同時に深刻化しない限りは、正当化原理を強化し、政権への支持率を高めることにより、ある程度まで克服が可能である⁷。つまり、対外軍事行動や国威発揚によって、選挙を乗り切るための「超多数派」の形成が行われる限り、選挙権威主義は安定性・持続性を維持できる⁸。

今日、ロシアの政治指導部が直面している危機は、基本的には老朽化の危機である。むしろ、現在のロシア連邦という国家は、ソ連崩壊後に誕生して30年の若い国家である。ところがその30年のうちの20年間、プーチンが権力の座を維持し続けてきた。当初、憲法で定められた大統領任期は連続2期8年であった。首相としての4年間を挟み、その間に1任期を6年に延長する憲法改正を経て、現在の任期は2024年に満了する。2020年の憲法改正は、その後のさらなる登板に道を開くものである。一人の指導者が権力の座を維持する期間としては、あまりに長いと言わざるを得ないであろう。他方、経済の停滞を脱する確たる見通しは立っておらず、コロナ禍への対応も十分とは言えないものの、それは政権の存続を揺さぶる形では表面化していない。実効性の危機は存在するものの、潜在的なレベルにとどまっている。

(2)危機回避のメカニズムとしてのリヴァイアサン

クリミア併合後のロシアは、全方位で戦争を展開している「リヴァイアサン」である – とモスクワの高等経済学院社会科学部のメドベージェフ(Sergei A. Medvedev)教授は指摘している⁹。ロシアは、「空間をめぐる戦い(the war for the space)」「象徴をめぐる戦い(the war for symbols)」「記憶をめぐる戦い(the war for memory)」「国内秩序をめぐる戦い(the war for the body)」のすべてを同時に闘っているリヴァイアサンと化している。つまり、ロシアが戦っているのは、勢力圏喪失を阻止するため、ウクライナなどでの実際の武力行使によって展開されている「空間をめぐる戦い」だけではない。核大国としての地位や、ロシア独自の価値と規範の集合体としての主権を擁護する「象徴をめぐる戦い」、大祖国戦争における勝利・解放という歴史認識を軸に国民統合を推進し、歴史認識の「修正」に反発する「記憶をめぐる戦い」、そして愛国主義教育を通じた国民統合や、反体制派による抗議運動の抑圧・インターネット規制などを通じて、現体制の維持を図る「国内秩序をめぐる戦い」である。

リヴァイアサンの操縦者は、プーチン大統領を核とする政治指導部であり、ロシア軍およびその他の武力組織は、各々の戦いの実行部隊として重要な役割を果たしている。ロシア軍が重要な役割を果たしているのは、「空間をめぐる戦い」においてばかりではない。戦略核戦力の整備を進め、戦闘準備態勢を維持するとともに、国境付近を中心に艦艇・航空機などによる警戒監視態勢を保持することは、「象徴をめぐる戦い」の一環であり、外交面での示威機能も果たしている。歴史認識をめぐる内外政策は、大祖国戦争史観を軸に展開されており、歴史の政治的活用は、世代を超えたロシア国家のアイデンティティ創出を可能にし、体制への支持を動員する有力な梃子ともなっている。だからこそ、戦勝におけるソ連の役割を否定し、「解放」ではなく「占領」だと主張する関係諸国の言動には、「歴史の歪曲」として強い抵抗を示すのである¹⁰。対独戦勝記念日における軍事パレードを持ち出すまでもなく、「記憶をめぐる戦い」においてもロシア軍の象徴機能は重要である。

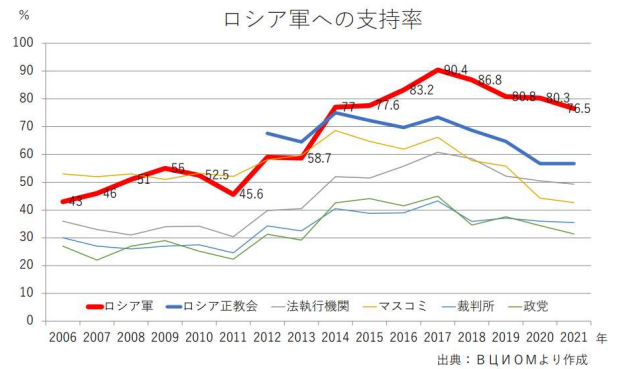
軍の政治的機能

(1)軍への支持率上昇

全ロシア世論調査センター(BЦИОМ)のデータ(右図)によると、ロシア軍に対する支持率は、2014年に、前年の58.7%から77.0%へと急上昇して以降、2017年には90%を超えるなど、次点のロシア正教会を上回る高い値を維持している¹¹。2014年

を境とする支持率の上昇は、クリミア併合後の大統領支持率の上昇と呼応するものである一方、2018年の年金受給年齢の引き上げを契機とする大規模な抗議行動以降、大統領支持率が60%台で推移しているのとは対照的に、軍への支持率は高い値を獲得し続けている。

軍が社会の幅広い支持を受けているのは、2014年以降、断続的に行われてきた武力行使により、ロシアの国際社会における存在感が高まり、それがマスコミでも大きく取り上げられていることだけによるわけではなく、軍が果たしてきた国家アイデンティティの象徴機能にも由来する¹²。つまり、「空間をめぐる戦い」「記憶をめぐる戦い」「象徴をめぐる戦い」を同時に戦い続けることで、結果的に、軍と市民社会を巻き込んだ超多数派の形成が可能になり、政権の正当化原理の強化と持続性のサイクルが生まれることになる。



(2)軍と社会

プーチン大統領は、当初より愛国主義の重要性を指摘し、ロシア社会の愛国心を涵養するために様々な施策を実施してきた。もとより形骸化していたとはいえ、国家と国民をまとめ上げていた共産主義やマルクス・レーニン主義の正当性は、ソ連崩壊によって最終的に失われ、民族の誇りや尊厳が傷つけられた。こうした状況下で、ロシアをまとめていく理念となるもっとも有力な要素が愛国主義であり、大祖国戦争史観を中核とする歴史認識である。大祖国戦争では、異なる民族が祖国のために一致団結して戦い、勝利を勝ち取った。だからこそ、世代を超えて、また民族的な相違に関わりなく、国民の大多数が大祖国戦争での勝利を誇りとし、歴史上偉大な出来事の一つと認識している。愛国主義こそ、多民族国家ロシアで大多数の支持を得られる、数少ない国民統合の紐帯なのである¹³。

愛国心を育成するため、公教育で用いられる歴史教科書の記述を大祖国戦争史観化する施策は、従来から進められていた。これに加えて2016年6月、国防省は、8歳から18歳までの学童を対象とした全国軍事愛国社会運動協会「ユナルミヤ」(Юнармия)を立ち上げた。ユナルミヤの支部はロシア全国にあり、加入者に対し、愛国心育成を目的とした歴史・軍事史教育のほか、スポーツやサマーキャンプ、軍への入隊の勧奨や、入隊前訓練を行っている。2017年以降は、ユナルミヤのメンバーが対独戦勝記念日の軍事パレードに加わり、行進するメンバーの様子がテレビで全国に放映されてきた。2021年7月時点で加入者は85万人に達している。ユナルミヤは、本来「自発的」な活動であるが、本年末までの加入目標(100万人)が国防次官から示されるなど¹⁴、上からの挺入れが強化されている。

2020年7月に施行された改正憲法では、大統領任期をリセットする形でプーチン大統領続投の可能性が確保されただけでなく、新たに、愛国主義や歴史認識の涵養に言及がなされることとなった。両者とも、議会に提出された当初の法案では言及されていなかったもので、下院における憲法改正法案第二読会で文言の修正がなされるとともに、歴史的団結、神への信仰、祖国の防衛者の追悼、歴史的真相の保護、子どもの愛国心、公民意識、年長者への敬意など、愛国主義的、保守的な価値観を強調する文言が書き加えられた¹⁵。

愛国主義が官製化され軍事化していく中、「愛国主義」という言葉が意味する内容について、政治と社会の間にずれが生じていることも指摘されている¹⁶。愛国主義が選挙権威主義の装置になるにつれ、市民の自発性よりも政治的な意向が前面に押し出されてくる¹⁷。一般的な市民が考える愛国主義は、素朴な生まれ故郷への愛着であり、愛国主義を否定する人は少数である。だが、大多数の市民が優先するのは目の前の生活である¹⁸。愛国主義が重視され、幅広い支持を得ていることは確かであるが、愛国心を国家や防衛と直接結びつけ、犠牲的精神を押し付ける上からの愛国主義が、そのままの形で受け入れられているわけではない。

(3)政治と軍の関係

プーチン大統領は、その第一・第二任期(2000-2008年)において、国防相及び国防省(局長級ポストのごく一部)の文民化を進めた。参謀本部の独立性というソ連時代からの制度的慣性を完全に克服したわけではなかったが、指揮系統の一元化に取り組んだ。脅威認識の共有は簡単に進んだわけではなかったが、深刻化していた軍人の社会保障問題の解決を図り、軍の政治指導部への信頼の回復に努めた¹⁹。対外政策との関連で重要だったのは、2008年8月のジョージアとの戦争を一つの契機として、軍への資源配分の適正化を図り、ソ連崩壊後、著しく滞ってきた装備の更新と近代化を本格化させたことである。カラー革命やミサイル防衛、北大西洋条約機構(NATO)の拡大を通じて、ロシアの主権や勢力圏が欧米諸国によって脅かされているという認識の共有が進んだことも重要である。

政軍間における価値観と脅威認識の共有促進という点では、2018年7月に重要な措置が取られている。プーチン大統領は、国防省に軍政治総局(Главное Военно-Политическое Управление: ГВПУ)を設置する大統領令に署名し、カルタポロフ(Andrei V. Kartapolov)上級大將を軍政治総局長たる国防次官に任命した²⁰。当初、軍政治総局の具体的な任務は詳らかではなかったが、参謀本部大学を始めとする軍の教育機関のほか、軍のテレビ(Zvezda)、新聞(Krasnaya Zvezda)などのメディアだけではなく、愛国者公園やユナルミヤの運営をも管轄することが次第に明らかになった。また、軍政治総局の任務を実施するため、すべての部隊に政治教育を行う軍曹が配置されるとともに、各軍管区に政治教育を統括する中將クラスポストが設けられる。軍事心理学の文民専門官に階級を与え、将校として任用することも判明した²¹。

当然のことながら専門家からは、一党支配体制でもないのになぜ軍政治総局が必要なのかという問題提起がなされた²²。カルタポロフ国防次官は、軍政治総局は1991年に解体された国防省組織の復活ではないのかという質問に対し、次のように答えている。「ロシア軍は変化し刷新されてきた。今日では世界でもっとも強力な軍隊だ。軍の力は兵や航空機・艦艇の数ではなく、兵の士気で決まる。...そのための軍政治総局だ。ソ連時代のコピーではなく、国家の軍事政策を隊員に対して明確にし、様々な課題の遂行へと動員することを任務としている。指揮官は兵にどう撃つかを教える。そして軍政治局は、誰をなぜ撃つか教えるのだ」²³と答えている。

同国防次官はまた、情報戦に備えることも軍政治総局の主要な任務であるとしている。「我々の任務は、異なるイデオロギーなど、隊員の認識に働きかけ腐食させようとするものからの情報耐性(информационный иммунитет)の構築にある。我々の"パートナー"は、対象国と戦うよりも、その国の政権を覆す方がずっと安くつくと見ている。彼らがどのようにこれ(政権転覆)を行うか、我々にはよく見えている。情報空間では今、社会の認識、個人の認識をめぐる戦いが繰り広げられている。特に若者が狙われている。若者にはまだ自分自身の意見がなく、人格の形成段階にあるからだ。ここに"パートナー"の侵入を許してしまえば望ましくない結果をもたらされるだろう。」²⁴ 社会の伝統的な価値体系を守るため、水際で「侵入」を阻止することも「国防」の一環であり、軍政治総局がその機能を担っているというのだ。

2021年7月12日に公表された「ロシア人とウクライナ人の歴史的一体性」と題するプーチン大統領の論文は、軍内の必読文献とされた²⁵。軍政治総局の存在は、「ウクライナの真の主権は、ロシアとのパートナー関係の中でこそ可能になる」という、ウクライナからも国際社会からも到底受け入れられない、独善的な見解の徹底を容易にしている。

軍政治総局は、政軍間の価値観・脅威認識の共有を促進しているだけでなく、市民社会の若年層に教化活動の対象を広げ、保守的な政治意識の形成・超多数派の再生産機能を果たしている。つまり、軍は「国内秩序をめぐる戦い」でも強力な担い手となっている。同時に、愛国主義・歴史認識、資源配分の上で軍を尊重するプーチン政権の国家戦略が、軍の組織利益を推進している点も看過できない。軍による超多数派形成機能は、政治の側から一方的に押し付けられたものではなく、軍の上層部もまた進んで受け入れたものである。2014年以降の戦術・戦法面での革新や一連の武力行使の根底には、政治と軍の互惠関係ないし「尋常ならざる一致(unusual unity)」がある²⁶。

このように、今日のロシアにおける「軍の政治化」は、軍が政治勢力間の闘争に巻き込まれて生じた、1990年代の不本意な政治化とはまったく異質なものである。政軍関係の問題が単純ではないのは、文民統制が確立し、文民政府への軍の服従が確保されているとしても、また、それが社会の大多数の積極的・消極的な支持に支えられているとしても、最善の結果をもたらすとは限らないという点である。

おわりに

以上で述べた超多数派形成のメカニズムは、ありうべき政権交代によるロシア国内の混乱や不安定化の回避に役立つ一方で、エリート層を含めた社会構成員の政治意識を呪縛し、対外政策の選択の幅を狭めている。外交的な解決を尽くさないまま、政治問題の解決に軍を投入し、軍事的・非軍事的手段でロシアに有利な状況を作り出すやり口によって、欧米諸国との関係は修復不可能なほどに悪化している²⁷。ロシアの反体制派は、選挙不正や汚職を摘発して現体制の正統性に挑みはしても、こうした対外路線には異を唱えていない。それでは支持層を増やせないからである。

9月17-19日に行われる下院議員選挙に向け、支持率低迷が深刻化している統一ロシアへのテコ入れのため、ショイグ(Sergei K. Shoigu)国防相が連邦比例区名簿の筆頭に動員された。また、ユナルミヤを牽引してきたカルタポロフ国防次官も同党から出馬することになっている²⁸。直接・間接に進められてきた「軍頼み」が、どの程度の「超多数派」をもたらすのかが、この選挙の一つの注目点となるであろう。国防相は現役軍人ではなく政治家であり、現役・退役軍人による選挙運動は、これまでも行われてきた個人的な政治活動だ、という立場に立てば、軍は、組織としては特定の党派に肩入れしておらず、選挙で選ばれた政府の統制に服しているという原則が、辛うじて維持されていることになる。だが、今日のロシアにおける軍の政治化を否定することは困難であろう。

¹ Dmitri Trenin, "Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era," Moscow: Carnegie Endowment for International Peace, 6 July, 2021.

² Pavel Baev, *Transformation of Russian Strategic Culture: Impacts From Local Wars and Global Confrontation*, Paris: IFRI, June 2020.

³ 本稿で、軍ないしロシア軍という用語は連邦軍を指す。他の武力組織については、紙幅の制約からここでは扱わない。

⁴ 政軍関係という用語は、主に政治と軍の関係として理解されているが、社会と軍という視座を加味して考える必要性については、河野仁「政軍関係論－シベリアン・コントロール」防衛大学校安全保障学研究会編『新訂第5版 安全保障学入門』亜紀書房、2018年、304-322頁が指摘している。

⁵ 武田康裕『民主化の比較政治－東アジア諸国の体制変動過程－』ミネルヴァ書房、2001年、75-77頁。

⁶ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Notman and London: University of Oklahoma Press, 1991, p.50.(S.P.ハンチントン『第三の波－20世紀後半の民主化－』坪郷実他訳、三嶺書房、1995年)

7 Ibid.ハンチントンは同時に、軍事的な失敗が権威主義体制の転覆や弱体化を引き起こす重要な要因となることを指摘している。

8 Кирилл Рогов, «Сверхбольшинство для сверхпрезидентства,» *Pro et Contra*, май-апрель 2013, с.102-125.

9 Sergei Medvedev, *The Return of the Russian Leviathan*, Cambridge: Polity Press, 2020, pp.1-20.

10 西山美久「歴史認識を巡るロシアの政治 – 対立と協調の交錯 –」『政治研究』第68号、2021年3月、23-57頁。

11 この調査は、全国80以上の連邦構成主体の1600名を対象に、各組織の活動それぞれについて「支持するか、しないか」(二択)を電話で問う形式で行われたものである。

12 И.В. Образцов, «Армия как социальный институт государства: Российский опыт в контексте мировых тенденции,» *Вестник МГЛУ*, №.662, 2013, с.151-171.

13 Olga Malinova, "Political Uses of the Great Patriotic War in Post-Soviet Russia from Yeltsin to Putin," in Julie Fedor et al.(eds.), *War and Memory in Russia, Ukraine and Belarus*, London: Palgrave Macmillan, 2017, pp.43-70. 西山美久『ロシアの愛国主義プーチンが進める国民統合』法政大学出版局、2018年。

14 «Минобороны: Численность "Юнармии" до конца года должна увеличиться до 1 млн.,» *Российская газета*, 5 июля 2021.

15 溝口修平「2020年憲法改正について – 権力継承、大統領権限、ナショナリズム –」日本国際問題研究所ロシア研究会『研究レポート』2020年9月。

16 Jussi Lassila, "An Unattainable Ideal: Youth and Patriotism in Russia," in Katri Pynnöniemi(ed.), *Nexus of Patriotism and Militarism in Russia: A Quest for Internal Cohesion*, Helsinki University Press, 2021, pp. 119-149.

17 Paul J. Goode, "Nationalism in Quiet Times: Ideational Power and Post-Soviet Hybrid Regimes," *Problems of Post-Communism*, Vol. 59. No. 3, 2012, pp.6-16.

18 James Goode, "Love for the Motherland (or Why Cheese is More Patriotic than Crimea)," *Russian Politics*, Vol.1, No.4, December 2016, pp.418-449.

19 小泉直美「プーチン以後のロシアにおける政軍関係」『国際政治』第164号、2011年2月、1-14頁。

20 Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 2018, №. 456. カルタポロフ軍政治総局長は、2015年から西方軍管区司令官を務め、2016年から2017年にかけてシリアのパルミラ解放作戦の陣頭指揮を執ったことで著名な軍人である。

21 «Вместо офицеров "комиссарами" станут сержанты,» *Независимая Газета*, 4 сентября 2018.

22 там же.

23 «Зачем вернули замполитов? Генерал Картаполов ответил на вопросы «АиФ»,» *Аргументы и Факты*, No. 32, 11 август 2021.

24 там же.

25 «Шойгу обязал военных изучить статью Путина об Украине,» РИА Новости 15 июля 2021.

26 Baev, op. cit.

27 Mark Galeotti, "Heavy Metal Diplomacy: Russia's Political Use of Its Military in Europe since 2014," London: *ECFR Policy Brief*, December 2016.; James Sherr, *The Militarization of Russian Policy*, Washington: Transatlantic Academy, August 2017.

28 カルタポロフ国防次官は、議席確保の暁には国防次官の職を辞し、シャマノフ(Vladimir A. Shamanov)元空挺部隊司令官の後任として下院国防委員会委員長に就任することで調整されている。「Предвыборные наступление Единороссов возглавят генералы: главный политрук намерен участвовать в праймериз партии власти,» *Независимая газета*, 29 апреля 2021.