

# ロシアの政治システムの変容と 外交政策への影響

平成25年3月

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



## はしがき

本報告書は、当研究所の平成 24～25 年度研究会事業「ロシアの政治システムの変容と外交政策への影響」の第 1 年目の成果として、中間報告書の形で取りまとめたものです。

一昨年（2011 年）の 12 月に実施されたロシア下院選挙の後、与党統一ロシアの不正行為を訴え、公正な選挙を求めるデモが首都モスクワをはじめ大都市を中心に相次ぎました。やがてデモは反与党、反プーチン運動へと展開してゆきました。こうした「逆風」が吹くなかで行なわれた大統領選挙でプーチンは 3 度目の当選を果たし、昨年 5 月に新政権を発足させました。

今回のデモは、プーチン体制が必ずしも磐石ではないことや、ロシア国民の間に少なからず政権に対する不満が募っていることを白日の下にさらしたわけですが、そうした国民の声を新政権がどのように掬い上げ、政策に反映されてゆくのが注目されます。ロシアは、日本にとっても潜在的な重要性を持った国であり、その政策動向や経済動態を正確に分析・理解しておくことは、今後の日露外交にも大いに資するものであると言えるでしょう。

本研究会事業については、平成 25 年度末に最終的な成果が提出される予定ですが、本中間報告書には平成 24 年度の 1 年間にわたって研究会メンバーが議論を積み重ねた成果が反映されています。プーチン復帰後のロシアの政治システムや政策決定過程にどのような変化が生じているのか、また内政状況の変化は外交政策にどのような影響を及ぼしているのか、こうした問題意識に基づき委員諸氏がそれぞれの専門領域で分析を行なっております。今年度の研究活動で得られた成果は、プロジェクトの一層の発展を期待させる内容となっております。

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が、このような研究成果は、わが国のロシア研究の向上に必ずや資するものと確信しています。

最後に、本研究に真摯に取り組み、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 25 年 3 月

公益財団法人日本国際問題研究所  
理事長 野上 義二

## 研究体制

(敬称略、主査以降五十音順)

主査：	上野 俊彦	上智大学外国語学部教授
委員：	小澤 治子	新潟国際情報大学情報文化学部教授
	小森 吾一	日本エネルギー経済研究所主任研究員
	金野 雄五	みずほ総合研究所主任研究員
	武田 友加	一橋大学経済研究所専任講師
	中馬 瑞貴	ロシアNIS貿易会 ロシアNIS経済研究所研究員
	兵頭 慎治	防衛研究所地域研究部米欧ロシア研究室長
	溝口 修平	キャノングローバル戦略研究所研究員／ 神奈川大学外国語学部非常勤講師
	委員兼幹事：	浅利 秀樹
	岡田 美保	日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター研究員
	伏田 寛範	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	園田 弥生	日本国際問題研究所研究助手

# 目 次

中間報告書要旨	.....	i
序 章 ロシアの政治システムの変容と外交政策への影響 —研究の意義と問題関心—	.....	iv
第1章 第二次プーチン政権の「民主化度・非民主化度」	上野 俊彦	.....1
第2章 「統一ロシア」と一党優位体制の現状 —中央・地方レベルの選挙結果を中心に—	溝口 修平	..... 17
第3章 連邦構成主体首長選挙復活の経緯からみる 中央・地方関係の変容	中馬 瑞貴	..... 29
第4章 プーチン新政権の経済政策	伏田 寛範	..... 39
第5章 擬似的社会政策としてのインフォーマルなセーフティネットの補足性 —ロシア農村の個人副業経営に関する実証分析—	武田 友加	..... 49
第6章 ロシアの WTO 加盟と対外経済政策への影響	金野 雄五	..... 59
第7章 ロシアのエネルギー政策 —石油、天然ガス、原子力、環境、省エネルギー—	小森 吾一	..... 70
第8章 第二次プーチン政権の外交・安全保障政策 —中国と北極問題を中心に—	兵頭 慎治	..... 79
第9章 ロシアのアジア太平洋統合と日ロ関係	小澤 治子	..... 92
英文要旨		

## 中間報告書要旨\*

### 第1章 第二次プーチン政権の「民主化度・非民主化度」

第二次プーチン政権の内政の特徴と問題点を、政権支持率、プーチン自身のデモクラシー論、集会とデモに関する規制、外国からの資金を得て政治活動を行なう非営利団体に対する規制、を検討することによって明らかにする。プーチンの支持率は低下してきてはいるものの、彼を脅かす強力なライバルは存在しておらず、当面、政権は安定しているといえる。プーチンの政策や政治手法はしばしば非民主的であるとか抑圧的であるといわれるが、それらが野党勢力の存在それ自体を敵視したり、集会やデモそれ自体を規制しようとしたりするものとは必ずしもいえない。むしろ、プーチン（とその政策）に特徴的なのは、法による秩序の維持を重視することであり、ロシア国内の政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことへの強い警戒であるとみるべきだろう。

### 第2章 「統一ロシア」と一党優位体制の現状

#### ー中央・地方レベルの選挙結果を中心にー

2011年12月の下院選挙での与党「統一ロシア」の苦戦、加えてモスクワを中心に起きたデモは政権の「求心力の低下」を印象付ける出来事であった。とはいえ、(1)「統一ロシア」が圧倒的な強さを選挙で示した時期は、2007年末から2008年初頭にかけてで、それほど長い期間ではなかったこと、(2)2004年から2006年までの同党の選挙での得票は2011年の水準よりも低かったこと、(3)2010年から2011年にかけて同党の勢力は後退したが、2012年10月の統一地方選挙でその傾向に一定の歯止めがかけられたこと、などから当面は「統一ロシア」の優勢に変わりはなく、「求心力の低下」が政権の危機に直接つながることはないといえる。しかし、「統一ロシア」は国民の不満を汲み取ることができているとは言いがたく、また幹部（政治エリート）の育成も十分ではないなど、不安定化要因を抱えていることにも注意すべきである。

### 第3章 連邦構成主体首長選挙復活の経緯からみる中央・地方関係の変容

広大な国土、多民族からなる人口構成、非対称な行政区画を特徴とするロシアの中央・地方関係は、ロシア政治を分析するうえでの重要なテーマである。2012年10月、第一次プーチン政権下で廃止された首長選挙が復活した。首長選挙が廃止された2000年代半ば以降、中央・地方の間には垂直的な権力構造が築かれ、分権化しすぎた中央・地方関係を修正された。連邦全体で一貫した政策を遂行し、法律を遵守させるという政権の目的はひとまず成果を挙げた。しかし、その後、地方の社会・経済発展が必要となると同時に住民の

\* 本要旨は、ロシア研究会運営幹事の責任で作成したものです。

要求は拡大し、中央集権的な仕組みだけで対処してゆくことは困難となった。連邦政府の政策を忠実に遂行するだけでなく、住民の意見を汲み取ることのできる首長が必要とされるようになり、今回の首長選挙復活につながっていった。

#### 第4章 プーチン新政権の経済政策

2012年5月に大統領に復帰したプーチンの経済政策の基本方針を、大統領選挙キャンペーン期間中に発表された一連のプーチン論文や大統領就任式当日に署名された大統領令、その他政府プログラム文書を手がかりに整理する。政府による重要産業部門への積極的な投資を柱とするプーチンの経済政策は、一種の再工業化政策であると評価できる。ただし、こうした大規模プロジェクトを伴う再工業化政策は、必ずしも国民の期待に応えるものとはいえず、とりわけ街頭デモを繰り返した大都市中間層の関心からは外れているものと思われる。また、ロシア産資源への需要の見通しが不透明であるなか、大規模な政府投資の原資を確保できるのかという疑問もつきまとう。資源に依存しながら資源離れ（再工業化）を進めようとするロシアの経済政策は、難しいバランスの上に実施されようとしている。

#### 第5章 擬似的社会政策としてのインフォーマルなセーフティネットの補足性

##### ーロシア農村の個人副業経営に関する実証分析ー

ロシアでは貧困層向けのフォーマルなセーフティネットが十分に機能しておらず、多くの貧困家計がそこから抜け落ちてしまっている。機能不全にあるフォーマルなセーフティネットを、農村における個人副業経営などに代表されるインフォーマルなセーフティネットが補っている。個人副業経営による農産物のほとんどは自家消費に回されており、特に貧困家計において所得不足の影響を和らげるバッファーとして重要な役割を果たしていることが確認できる。個人副業経営の起こりはソ連時代に求めることができるが、市場経済への移行を開始してから約20年を経た現在においても消滅していない。むしろロシア政府は、フォーマルなセーフティネットが捉えきれない貧困層向けの擬似的な社会政策として、インフォーマルな経済活動である個人副業経営を奨励し、制度として安定化させようとしている。

#### 第6章 ロシアのWTO加盟と対外経済政策への影響

2012年8月、ロシアのWTO加盟が実現した。これまでロシアはWTOへの加盟を目指す一方、ベラルーシ、カザフスタンとの関税同盟やCIS自由貿易協定の成立にも力をそそぎ、CISの枠組内でロシアを中心とする地域経済統合を目指してきたが、WTO加盟に伴い、今後これらの制度に一定の変更が迫られることと予想される。本章では、まずロシアのWTO加盟条件の主要点について整理し、ロシア、ベラルーシ、カザフスタンによる関税同盟の現行制度についても概観する。そして、キルギス、ウクライナ、タジキスタンといった国々の関税同盟への新規参加可能性を検討し、現在、ロシアの進めているCIS域内での

地域経済統合の行方について展望する。

## 第7章 ロシアのエネルギー政策—石油、天然ガス、原子力、環境、省エネルギー—

資源大国ロシアの対外エネルギー政策の基本方針は、特定のエネルギー源に過度に依存することなく、エネルギー供給システムの多様化とエネルギー利用効率の向上（省エネ）を目指す APEC のサンクトペテルブルグ宣言に依拠している。ロシアが今後もエネルギー分野の国際舞台で存在感を発揮してゆくためには、同宣言に掲げられている省エネを推進すると共に、石油、天然ガス、環境（温室効果ガス排出権）、原子力の4つを「武器」として活用することが肝要である。本章では、「4つの武器」それぞれについての現状を整理し、中期的な展望を述べる。

## 第8章 第二次プーチン政権の外交・安全保障政策—中国と北極問題を中心に—

近年、ロシアの戦略的な関心は欧米からアジアへと相対的にシフトしつつある。その背景には、経済低迷にあえぐヨーロッパから成長著しいアジア諸国へと資源の輸出先を広げること、台頭する中国にロシアが戦略的にどのように向き合うかが焦点となっていることが挙げられる。特に後者については、公式には中露関係は歴史的最高水準とされるものの、ロシア側の中国に対する警戒は強まっていることが観察される。「中国ファクター」がロシアの安全保障政策に大きな影響を及ぼしつつあることは、ロシア政府が日本に対して安全保障分野での協力（特に海洋安全保障協力）を繰り返し呼びかけていることからもうかがえる。従来の経済・資源協力に加え、安全保障での協力が進むことにより、日露関係の戦略的な意義が高まることが期待される。

## 第9章 ロシアのアジア太平洋統合と日ロ関係

近年、ロシアはアジア太平洋政策を活発化させており、国際経済協力体制への参入、極東開発の本格化、行政制度の整備などを進めている。だが、経済的にはまだ十分にアジア太平洋地域との統合は進んでいるとはいえない。2000年代に入り、ロシアは中国との関係を緊密化させてきたが、他方で中国に対して警戒するようにもなっている。中国に偏重した政治経済関係を是正し、中国を牽制するためにも、第二次プーチン政権は日本との関係を重視している。北方領土問題に関してロシア側に譲歩の姿勢が見られるわけではないが、何らかの形で問題を解決して対日関係の改善強化を図ろうとしていることは見逃せない。こうしたロシア側のメッセージに日本はどうか対応するのかが問われている。

## 序章 ロシアの政治システムの変容と外交政策への影響

### －研究の意義と問題関心－

2012年5月、プーチン首相が大統領の座に復帰した。2000年代のロシア経済は、石油価格の上昇という幸運に恵まれ、著しく成長した。人々の生活水準が大幅に改善したことは政権に対する支持を広げる方向に作用し、プーチン政権（第一期、第二期）は非常に高い支持率を誇っていた。ロシアの政治は見違えるほど安定化した。

だが、「プーチン個人への高い支持率に支えられたロシア政治の安定」という構図に亀裂が生じつつある。リーマンショック後の世界的な不況の影響を受け、ロシアの景気は大幅に悪化し、政権の支持率は低落していった。そうした状況のなかで行なわれた2011年12月の下院選挙では与党統一ロシアの不正行為が問題とされ、公正な選挙を求めるデモが首都モスクワをはじめ大都市を中心に相次いだ。そしてデモは反与党、反プーチン運動へと展開していった。その後の大統領選挙期間においても反プーチン運動は収まらず、デモは次第にその規模を拡大させていった。三期目を迎えるプーチン政権は、かつてのような大衆の支持を得られず、政権基盤は必ずしも磐石ではない。難しい政権運営が求められている。

このように国内の政治的安定が揺らぎつつあるなか、プーチンはこれまでのような統治スタイルを取り続けることは困難になっていると思われる。ロシアの政治システムに何らかの変化が現れるであろう。いみじくもプーチン自身が指摘するように多様な価値観をもつ中間層が出現しつつあるなか、政権側は彼ら中間層の支持を集めることを目標としている。しかし、今回のデモの主な担い手がまさにその中間層であることをみれば、政権側の目論見どおりに彼らの支持を集めることができるのかは疑わしい。これまでとは違った形で、政権への支持を取り付ける必要に迫られているのではなかろうか。新政権発足後のプーチンの統治スタイルに変化が生じるとされる根拠はここにある。

本プロジェクトでは、プーチン政権（第一期、第二期）からメドベージェフ政権を経てロシアの政治システムや政策決定過程にどのような変化が生じているのかを、国内の政治・経済の状況分析を踏まえつつ、政策過程に影響を及ぼす主体それじたいの変動に注目して分析してゆく。また、プーチンが大統領選挙に向けて発表した一連の論文のなかで明示された優先的政策課題のうち、政治・経済・社会・安全保障・外交にかかわる諸政策に注目し、プーチン復帰後のロシアの行方についても検討する。

本報告書は以上のような問題関心に従い、ロシアの内政問題、経済問題、外交・安全保障政策の専門家によって行なわれた調査研究成果の中間総括である。本報告書の概要は以下に示すとおりである。

第1章「第2次プーチン政権の「民主化度・非民主化度」（上野）では、第2次プーチ



ン政権の内政の特徴と問題点を、政権支持率、プーチン自身のデモクラシー論、集会とデモに関する規制、外国からの資金を得て政治活動を行なう非営利団体に対する規制、を検討することによって明らかにする。第2章「統一ロシア」と一党優位体制の現状（溝口）では、直近の連邦・地方レベルでの選挙における与党「統一ロシア」の集票能力を検討し、プーチン体制の「求心力の低下」を検証する。第3章「連邦構成主体首長選挙復活の経緯からみる中央・地方関係の変容」（中馬）では、メドベージェフ政権の終盤に決定された首長選挙の復活がロシアの政治過程において何を意味しているのかを検討する。

第4章「プーチン新政権の経済政策」（伏田）では新政権の経済政策の基本方針を、大統領選挙キャンペーン期間中に発表された一連のプーチン論文や大統領就任式当日に署名された大統領令、その他政府プログラム文書を手がかりに整理する。第5章「擬似的社会政策としてのインフォーマルなセーフティネットの補足性」（武田）では、ソ連時代から続く農村における個人副業経営が、機能不全にあるフォーマルなセーフティネットを補っているさまを明らかにする。第6章「ロシアのWTO加盟と対外経済政策への影響」（金野）では、WTO加盟に伴いロシアの対外経済政策がどのように変化するのか、また、CIS枠内で進められているロシアを中心とする地域経済統合にどのような影響がもたらされるのかを検討する。第7章「ロシアのエネルギー政策」では、資源大国ロシアの対外エネルギー政策の「4つの武器」である石油、天然ガス、環境、原子力について、それぞれの現状を概観する。

第8章「第二次プーチン政権の外交・安全保障政策」（兵頭）では、近年のロシアの安全保障政策に大きな影響を及ぼしつつある「中国ファクター」に着目し、ロシアのアジア太平洋政策および対日政策に変化が生じつつあることを指摘する。第9章「ロシアのアジア太平洋統合と日ロ関係」（小澤）では、活発化しているロシアのアジア太平洋政策の内実を明らかにし、日ロ両国の戦略的關係について展望する。

なお、本報告書では必ずしも委員全員の見解が一致した問題ばかりではなく、内容に対する責任は各委員に帰属する。本報告書にまとめられた研究成果は、来年度末に公表する最終報告書の作成に向けていっそう精緻化されると同時に、わが国の対ロシア外交への有益な政策提言につながることを期待される。

# 第1章 第二次プーチン政権の「民主化度・非民主化度」

上野 俊彦

## はじめに

本稿では、第二次プーチン政権の内政のいくつかの論点、すなわち支持率、プーチン自身のデモクラシー論、「非民主的」とされる政策のうち集会とデモに関する規制、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制、を検討することを通じて、第二次プーチン政権の政策の特徴および問題点を明らかにする。

### 1. プーチンの支持率

2012年5月7日にロシア連邦大統領にみたび就任したプーチン（Vladimir Putin）の支持率は、世論財団の信頼度調査では就任直後の約50%から最近では約40%に低下してきている（表1）。この世論財団の調査はプーチンについて、信頼するかしないかを調査しているが、①信頼する、②部分的に信頼し、部分的に信頼しない、③信頼しない、④わからない、の4つの選択肢から1つを選択させる方法での調査である。最も信頼する政治家の名前を挙げさせるという別の調査方法を実施している全連邦世論調査センターの数字では2013年に入ってから数字は49%ないし46%となっており（表2）、調査方法が異なると数字も異なっているが、いずれにせよ世論財団の調査で信頼するが70%に達していた2008年当時からすると、かなり支持率は低下している。とはいえ、プーチンを脅かす強力なライバルあるいはオルタナティヴは依然として存在せず（表3）、その意味ではプーチン政権は安泰であると言える。

表1 世論財団のプーチン信頼度調査

(単位：%)

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年				2012年			2013年								
									第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	第1四半期	第2四半期	第3四半期	10月	11月	12月	1月13日	1月20日	1月27日	2月3日	2月10日	2月17日
	47	46	47	54	66	70	69	65	59	54	51	47	52	50	44	44	43	43	46	45	43	44	43	41

\*調査方法：プーチンについて、①信頼する、②部分的に信頼し、部分的に信頼しない、③信頼しない、④わからない、の4つの選択肢から選ぶ。

(出典) <http://bd.fom.ru/pdf/d07ind13.pdf> [2013年3月5日アクセス]

表2 全連邦世論調査センターのプーチン信頼度調査 (単位：%)

2013年1月27日	2013年2月3日	2013年2月10日	2013年2月17日
49	47	46	47

\*調査方法：最も信頼する政治家の名を挙げさせる。

(出典) <http://wciom.ru/confidence-politicians/> [2013年3月5日アクセス]

表3 世論財団の政治家支持率調査 (単位：%)

	2008年	2009年	2010年	2011年				2012年				2013年							
				第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	第1四半期	第2四半期	第3四半期	10月	11月	12月	1月13日	1月20日	1月27日	2月3日	2月10日	2月17日
プーチン	60	60	57	52	49	47	44	50	52	47	46	45	46	47	47	47	47	47	45
ジリノフスキー	7	7	8	9	10	10	10	8	7	8	8	7	8	8	8	8	8	8	9
ジュガーノフ	7	6	6	7	8	8	10	10	10	9	8	8	8	7	8	8	8	7	8
プロホロフ	-	-	-	-	-	-	4	5	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	6
ミローノフ	-	-	-	-	-	-	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
その他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	2	3	2	2
無効にする	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2
投票しない	10	11	12	12	13	14	11	10	13	17	18	18	17	16	16	16	15	16	17
わからない	7	7	10	11	11	13	13	13	7	10	10	10	9	10	10	10	11	11	10

\*調査方法：「次の日曜日に大統領選挙があったら誰に投票するか」という質問に対する回答の集計による。

(出典) 表1に同じ。

わが国には、西側メディアでは、野党やリベラル勢力が弾圧され、選挙結果も不正に操作されているため、下院選挙でも議席が獲得できず、大統領選挙でも低い投票率しか得られないのだ、といった見方もあるが、実際に弾圧や不正があるかどうかはともかく、弾圧も不正もなかったとしても、世論調査の結果を見る限り、野党やリベラル勢力に対する支持はそれほど大きくはなく、とうてい政権を脅かす存在にはなっていない。

また、ロシアではマスコミが統制されていて、マスコミは政権側の宣伝ばかり伝え、国民は野党やリベラル勢力に関する情報に接することができず操作されているため、世論調査の結果もその操作の結果であるとの見方もあるが、衛星放送やインターネットが普及し、

表 4 基本的にロシアのマスコミは国の内外で起きている諸事件をロシア国民に客観的に伝えているか、それともプロパガンダと世論操作の手段か？ (単位：%)

国の内外で起きている諸事件を国民に客観的に伝えている	29
プロパガンダと世論操作の手段である	52
わからない	19

\*調査時期：2010年11月

(出典) <http://www.levada.ru/archive/smi-svoboda-slova/sredstva-massovoi-informatsii-v-rossii-v-osnovnom-obektivno-informiruyut-g> [2013年3月5日アクセス]

海外から発信された情報にも容易にアクセスすることができる現状では、仮に国内のマスコミが統制されているとしても、その効果は限定的なものだと言えよう。そもそも、2010年10月におこなわれた世論調査によれば、ロシア国民は、それほどマスコミを信用しておらず、回答者の52%は、マスコミはプロパガンダと世論操作の手段であると考えている(表4)。マスコミがプロパガンダと世論操作の手段となってしまうのが事実だとしたらそれは悲しむべきことではあるが、52%もの国民が「マスコミはしょせんプロパガンダと世論操作の手段だ」という冷めた見方をしているとすれば、皮肉にもそれはむしろ健全であると言える。国民の多くがマスコミは正しいと考えていることのほうが、マスコミが規制された場合の危険度がよほど高いと言えるからである。

いずれにせよ、プーチン支持率は低下傾向にあるが、だからといって、野党あるいは政治的ライバルが台頭しているわけではなく、当面、政権は安定していると言えるであろう。

## 2. 2012年大統領教書におけるプーチンのデモクラシー論

筆者は、2011年3月に、メドヴェージェフ(Dmitry Medvedev)のデモクラシー論について小論を書いたことがある<sup>1</sup>。筆者は、そこにおいて、2010年までのメドヴェージェフのデモクラシー論は「インターネットがデモクラシーを可能とする、という単純なインターネット至上主義論」であったが、2011年に入ると「再び、原点に戻って、デモクラシーを論じている」と論じた。その時点での筆者の分析は、2011年12月に「メドヴェージェフ大統領の大統領教書としては最も大胆な改革」提案<sup>2</sup>がなされたことから考えると妥当なものであり、民主化へ向けてのこの2011年12月の大胆な改革提案へと至る方向性を予測したものであった。

他方、プーチンのデモクラシー論は、いかなるものであろうか。ここでは、とりあえず、2012年12月の大統領教書における言説を見ることにしよう。プーチン大統領は、ここで以下のように論じている<sup>3</sup>。

ロシアにはデモクラシー以外の政治的選択は存在しないし、存在し得ない。その際に強調しておきたいのは、我々は、全世界で受け入れられているまさに普遍的デモクラシーの諸原則を分かち合っているということである。しかし、ロシア的デモクラシー、それは人民自治の固有の伝統を持つロシア国民の権力であって、決して外部から我々に押しつけられたスタンダードの実現ではない。デモクラシー、それは採択された現行の法律、規則、規範の遵守および尊重である。与党、政府、大統領は変えることができるが、国家と社会の土台を損ない、国民的発展の継続性を断ち切り、主権の問題、国民の権利と自由の保障を見直してはならない。デモクラシー、それは権力を選ぶことができることだけでなく、常にこの権力を監督し、その活動の結果を評価することができることである。ご存知のように私がすでに述べたことであるが、我々は、インターネットを含めて国民の支持が得られたアイデアは議会での審議が義務づけられるという国民の法律案発議権についての議論を含め、直接民主制、すなわち直接的人民権力の発展に大きな注意を向けなければならない。

このように述べたあと、プーチンは、「政治的競争はわが国にとって無条件によいことである」としつつ、要旨、以下の5つのポイントを注意すべきこととしてあげている。

- ①ロシアの、統一、一体性、主権は絶対的なものである。
- ②わが国の国内政治プロセスに対する外国の直接間接の干渉は容認できない。
- ③政治における犯罪は許せないし、許すべきでもない。
- ④文明的対話は、文明的なやり方で、その要求を提起し、根拠づけ、策定し、法の枠内でそれらを主張する政治勢力によってのみ可能である。
- ⑤国家は、すべての政党が、選挙戦のときだけでなく常に、マスコミにアクセスできるよう保障しようとしなければならないし、そうするであろう。

プーチンは、以上で見たように、2012年の大統領教書で、「デモクラシーの普遍的原則を分かち合っている」と言いながら、そのあとすぐに「ロシア的デモクラシー」(российская демократия) について言及している。このロシア的デモクラシーとは、プーチンによれ

ば、ロシアの「人民自治の固有の伝統」に根ざすものであり、外部から押しつけられるものではない。プーチンは、「民主ラシーの普遍的原則を分かち合っている」と言いながら、そのすぐあとで、民主ラシーのいわばグローバルスタンダードの押しつけを拒否しているのである。そのあと、プーチンは、メドヴェージェフを想起させる言い回しで、インターネットに言及し、直接民主制を称揚するが、ここで注目すべきは、「人民権力」(народовластие) という用語を用いていることである。

ソ連時代も含め、一般に народовластие は、демократия の同義語であるとされており、例えば、ソ連時代の指導者の演説などでは、демократия ではなく、好んで народовластие という用語が用いられてきた。それは、当時、народовластие がブルジョア・民主ラシーに対置される概念、つまり真の民主ラシーという意味で用いられていたからである。また народовластие は、ここでのプーチンもそうであるように、ソ連時代から、しばしば直接民主制と結びつけて用いられてきた概念であった。そしてソ連時代における直接民主制とはすなわちソヴィエト制を意味しており、ブルジョア議会を否定的に見なす考えたと表裏をなしていた。その意味では、ソ連時代、народовластие という概念はソヴィエト制と不可分の概念であり、ブルジョア議会制を批判するニュアンスを持つ概念であった。

もちろん、プーチンが、この期に及んで、ソ連時代のイデオロギー的ニュアンスを含んだ народовластие という用語を使用していると主張する根拠はない。しかし、一定年齢以上の層は、この народовластие という用語に、そうしたイデオロギー的ニュアンスを嗅ぎ分けるであろう。

「民主ラシー、それは採択された現行の法律、規則、規範の遵守および尊重である」とプーチンが指摘したとき、そこにプーチンが暴動へと至るかも知れない無秩序な街頭デモに対する本能的な警戒心を見て取ることもできる。そのことは、大統領教書のもう少し先で、「法の枠内で」要求を主張する政治勢力の「文明的対話」を重視していることから明らかであろう。もちろん、こうした警戒心は、権力の座にある政治指導者一般に見られる心理であってプーチンにのみ特徴的なものではないし、むしろ民主ラシーが法治主義を前提としていることは言うまでもない。むしろ、プーチンに特徴的なのは、政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことに対する強い警戒心である。

### 3. ロシアにおける無届集会・デモに対する罰金の引き上げ

上述のように、プーチンに特徴的なのは、政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことに対する強い警戒心であり、政治勢力の競争や、国民の政治的意志の表明の手段

としての集会やデモそれ自体に対する警戒心ではない。したがって、プーチンが野党の存在それ自体を敵視しているとか、集会やデモそれ自体を強く規制しようとしている、と考えるのは必ずしも正しくない。

その点で、興味深いのは、無届集会・デモに対する罰金の引き上げに関連した法改正である。

この件については、わが国などの報道では、政権批判を押さえ込むためにプーチン政権がデモや集会の規制を強化し、市民的自由を抑圧するための法改正がなされたと伝えていた。実際のところ、この法改正はどのようなものだったのか、実際の法律の修正部分を見てみよう。この法改正は、正確には、2012年6月8日付『ロシア連邦行政法違反についてのロシア連邦法典』および『会合、集会、集団示威行動、集団行進、ピケッティングについてのロシア連邦法』の修正についての連邦法<sup>4</sup>（以下、「2012年6月8日付修正法」という）の制定のことを指している。

まず、この「2012年6月8日付修正法」は、「ロシア連邦行政法違反についてのロシア連邦法典」第20.2条の旧第1～3項（取り消し線部分）を削除し、新たに第1～7項を補足している。

第20.2条 会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施について定められた手続に対する違反

~~第1項 会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織について定められた手続に対する違反は、組織者に対して1,000ルーブル以上2,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を伴う。~~

第1項 公開行事の組織者による、会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施について定められた手続に対する違反は、本条第2～4項の定める場合を除いては、一般市民に対しては10,000ルーブル以上20,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または40時間以下の義務労働を、公務員に対しては15,000ルーブル以上30,000ルーブル以下の、法人に対しては50,000ルーブル以上100,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

~~第2項 会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの実施について定められた手続に対する違反は、組織者に対しては1,000ルーブル以上2,000ルーブル以下の、参加者に対しては500ルーブル以上1,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を伴う。~~

第2項 公開行事の実施の通知を定められた手続で提出することなく、公開行事を組織し、または実施することは、本条第7項の定める場合を除いては、一般市民に対しては

20,000ルーブル以上30,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または50時間以下の義務労働を、公務員に対しては20,000ルーブル以上40,000ルーブル以下の、法人に対しては70,000ルーブル以上200,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

~~第3項 核施設、放射線源、核物質または放射性物質の貯蔵所の至近距離内において、許可なしにおこなわれる会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施、ならびにそうした活動に対する積極的な参加は、それが上記施設職員による職務の執行を困難にさせ、住民および環境の安全の脅威となる場合には、1,000ルーブル以上2,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課、または15昼夜以下の行政的拘留を伴う。~~

第3項 歩行者もしくは交通手段の通行を妨害する、または領域（施設）の収容基準を超過する結果を招く本条第1項および第2項の定める行為（無為）は、一般市民に対しては30,000ルーブル以上50,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または100時間以下の義務労働を、公務員に対しては50,000ルーブル以上100,000ルーブル以下の、法人に対しては200,000ルーブル以上500,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

第4項 人の健康または財産に被害を与える結果を招く本条第1項および第2項の定める行為（無為）は、それらの行為（無為）が刑事罰に値する行為を含まない場合、一般市民に対しては100,000ルーブル以上300,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または200時間以下の義務労働を、公務員に対しては200,000ルーブル以上600,000ルーブル以下の、法人に対しては400,000ルーブル以上1,000,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

第5項 公開行事の参加者による、会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの実施について定められた手続に対する違反は、本条第6項の定める場合を除いては、10,000ルーブル以上20,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または40時間以下の義務労働を伴う。

第6項 人の健康または財産に被害を与える結果を招く本条第5項の定める行為（無為）は、それらの行為（無為）が刑事罰に値する行為を含まない場合、150,000ルーブル以上300,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または200時間以下の義務労働を伴う。

第7項 核施設、放射線源、核物質および放射性物質の貯蔵所の至近距離内において、許可なしにおこなわれる会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施、ならびにそうした活動に対する積極的な参加は、それが上記施設、放射線源、貯蔵所の職員による職務の執行を困難にさせ、住民および環境の安全の脅威となる場合には、50,000ルーブル以上300,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課、または15昼夜以下の行政的拘留を、公務員に対しては200,000ルーブル以上600,000ルーブル以下の、法人



に対しては 500,000 ルーブル以上 1,000,000 ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

次いで、「ロシア連邦行政法違反についてのロシア連邦法典」第 20.18 条が以下のよう  
に修正されている。取り消し線部分が削除され、下線部分が補足された。

#### 第 20.18 条 交通妨害

交通の組織的妨害、または同様の交通の妨害への積極的参加は、~~2,000 ルーブル以上~~  
2,500 ルーブル以下の行政的罰金の賦課、または 15 昼夜以下の行政的拘留一般市民に対し  
ては 50,000 ルーブル以上 100,000 ルーブル以下の、公務員に対しては 150,000 ルーブル  
以上 300,000 ルーブルの、法人に対しては 200,000 ルーブル以上 500,000 ルーブルの、行  
政的罰金の賦課を伴う。

これらの修正は、要するに、罰金の引き上げであるが、これまでの500ルーブル（日本  
円にして約1,300円）とか1,000ルーブル（約2,600円）では、罰金としては安すぎて意味  
がなかったのは事実であろう。今回の、一般市民の組織者の場合は、通常の違反の場合、  
10,000～20,000ルーブル（約2万6,000～5万2,000万円）、無許可集会等の場合は30,000  
ルーブル（約7万8,000円）という罰金の金額は、例えば、東京都の「集会、集団行進及び  
集団示威運動に関する条例」<sup>5</sup>第5条が「主催者、指導者又は煽動者は、これを一年以下の  
懲役若しくは禁錮又は三十万円以下の罰金」としているので、妥当なのではないかと思わ  
れる。交通妨害の場合は50,000～100,000ルーブル（約13万～26万円）、人の健康または  
財産に被害を与えるような場合や、核施設の近くでおこなうことによって当該施設職員の  
職務遂行の妨げになったり住民および環境の安全の脅威となる場合は100,000～300,000  
ルーブル（26万～78万円）だが、これは危険行為なので仕方のないところかも知れない。  
他方、「会合、集会、集団示威行動、集団行進、ピケッティングについてのロシア連邦法」  
の修正における問題点は、第5条第4項の(11)で、「公開行事の組織者は、人物確認を困難  
にするためにとくに用いられている覆面・顔面遮蔽手段・その他の物体を用いないことを  
含めて、自身の顔を隠さないよう公開行事の参加者に要請しなければならない」という規  
定の追加である。この規定は、フランスのように公共施設ではすべて顔を覆い隠すのは禁  
止というよりはましなのかも知れないが、ムスリムの女性等が顔を覆う宗教的文化的伝統  
を認めないということになる。ただし、この規定は、組織者に対して参加者に要請するこ  
とを義務づけているだけであって、参加者が顔を覆うことそれ自体を直接的に禁止してい  
るわけではない。この規定が、このように間接的な規定になっているのは、ムスリム等の

宗教的・文化的伝統に対する配慮があるためであると推測される。

さて、問題は、この法律改正、すなわち無届集会・デモの参加者に対する罰金を引き上げることが、「集会の自由」や「言論の自由」に対する抑圧になるのかどうか、ということである。重要なのは、集会やデモが許可されないということだが、そのことが問題にならずに、罰金の引き上げをもって、ただちに「集会の自由」や「言論の自由」に対する抑圧だとは必ずしも言えないのではないかと思われる。つまり、集会・デモが原則として許可されているのか、どのような場合に許可されていないのか、そういうことが問題だということである。日本でも、皇居前広場や新宿西口地下広場（実際には地下通路）では集会は許可されないわけで、いつでもどこでも集会が許可されるわけではない。街頭デモも交通との兼ね合いがある。無届集会・デモに対する罰金引き上げは、法律的には、無届集会・デモの実施に対する抑制効果を強化することにはなるが、集会・デモの実施の権利の直接的な抑制や制限にはならない。重要なことは集会・デモの許可・不許可の基準の問題であろう。

すなわち、集会・デモが許可されにくくなる（集会・デモが許可されない地域・時間帯が拡大される）ということや、許可・不許可の判断が恣意的になされるということなどがあれば、それは明らかに集会の権利の制限の拡大ということになり、批判すべきことだと考えられる。したがって、無届集会・デモが実施されているのであれば、その原因が集会・デモがモスクワ市内では許可されないからなのか、もしそうだとしたらなぜ許可されないのか、ということが明らかにされなければならないだろう。

#### 4. 外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制の強化

前項の冒頭で述べたように、プーチンに特徴的なのは、政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことに対する強い警戒心であり、政治勢力の競争や、国民の政治的意志の表明の手段としての集会やデモそれ自体に対する警戒心ではない。したがって、集会やデモ一般に対する規制よりも、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制の強化こそが、プーチン政権にとって重要な問題だと言えよう。

この点で興味深いのは、2012年7月20日付「外国機関の職務を遂行する非営利団体の活動の規制に関するロシア連邦の個々の法令の修正についてのロシア連邦法」（以下、「2012年7月20日修正法」という）である。

この「2012年7月20日修正法」は、「社会团体についてのロシア連邦法」<sup>6</sup>（以下、「社会团体法」という）、「非営利団体についてのロシア連邦法」<sup>7</sup>（以下、「非営利団体法」と

いう)、「ロシア連邦刑法典」<sup>8</sup>、「犯罪的手段により得られた収入の合法化(洗浄)およびテロリズムに対する資金援助に対する対抗手段についてのロシア連邦法」<sup>9</sup>(以下、「反テロ資金法」という)、「ロシア連邦刑事訴訟法典」<sup>10</sup>の一部をそれぞれ修正する法律である。

「2012年7月20日修正法」による修正点のポイントを、とくに「非営利団体法」を中心に見てみよう。

「2012年7月20日修正法」により規制が強化された、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体とは、「非営利団体法」第2条第6項に新たに補足された規定によると、正確には、以下の規定にあるように「政治活動」に参加する「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」である。「非営利団体法」第2条第6項は、その概念を以下のように規定している。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体とは、本法では、外国政府、外国の政府機関、国際団体、外国の団体、外国人、無国籍者、もしくはそれらにより全権を与えられている人物から、ならびに(または)それらの財源から資金およびその他の資産を受け取っているロシアの法人(政府の関与する公開型株式会社およびその子会社を除く)(以下、「外国本部」という)から、資金およびその他の資産を受け取っていて、かつ外国本部のためにを含めてロシア連邦の領域内でおこなわれる政治活動に参加するロシアの非営利団体と理解する。

その設立文書に書かれている目的および任務にかかわらず、政党以外の非営利団体が、国家機関によっておこなわれる国家政策の修正に向けられた国家機関による決定の採択に対して影響を与える目的で、政治的行為を組織し実施することに(財政的方法を含め)、また上記の目的のために世論を形成することに、参加している場合、その非営利団体は、ロシア連邦の領域内でおこなわれる政治活動に参加しているものとみなされる。

学術、文化、芸術、保健、国民の健康の予防および維持、国民の社会的支援および保護、母性および子どもの保護、障害者の社会的支援、健康なライフスタイルの宣伝、体育およびスポーツ、自然保護の分野における活動、慈善活動、慈善およびボランティアの協力分野における活動は、政治活動には分類されない。

このように、「2012年7月20日修正法」により規制が強化されたのは、非営利団体一般ではなく、政治活動に参加する非営利団体である。日本の新聞等では、この「非営利団体」をNGO(非政府団体)またはNPO(非営利団体)と略しているケースが多いが、日本においてもNGOまたはNPOが何を指すのかということについての一般的共通認識が

ないため、ロシアでは、各種のボランティア団体、市民活動団体、あるいは「特定非営利活動法人」<sup>11</sup>が規制強化されていると誤解される可能性がある。

非営利団体とは、本来、利益の再分配をおこなわない組織・団体一般（非営利団体）を意味しており、営利団体、即ち会社（会社法による）以外のあらゆる団体を意味している。したがって、政党、政治団体、労働組合、PTA、同窓会、社団法人、財団法人、医療法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、中間法人、協同組合、地域の自治会なども非営利団体である。非営利団体といっても、おこなう事業あるいはその組織・団体自体を維持するために収益を上げることに自体には制限はなく、有給・無給の専従職員を置く団体も多い。ロシアにおいても、非営利団体の概念は同様である。

したがって、「2012年7月20日修正法」により規制が強化されたのは、前述のあらゆる非営利団体のうち、政治活動に参加する非営利団体であり、「非営利団体法」第2条第6項第3段にあるように、政治活動に参加しない、学術・文化・環境保護・慈善活動等をおこなう非営利団体は、「2012年7月20日修正法」により強化される規制の対象外の非営利団体である。

非営利団体は、ロシア連邦法務省およびその地方出先機関に対して登録をおこなう際に、さまざまな書類の提出が義務づけられているが、「2012年7月20日修正法」により補足された「非営利団体法」第13.1条第5項第9号により、「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体は、本条第10項<sup>12</sup>によって定められている外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の登録簿に当該非営利団体を含めることについての届出書」を新たに提出しなければならないとされた。すなわち、「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」は、自ら「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」であることを届け出なければならないということである。

要するに、「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」であることを隠してはいけないということであるが、それゆえ、「2012年7月20日修正法」により補足された「非営利団体法」第24条第1項第5段では以下のように規定されている。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体によって、マスメディアを通じて、および（または）情報通信網「インターネット」を利用して、発行され、および（または）配布される文書には、それらが外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体によって発行および（または）配布される文書であることが記載されなければならない。

また、非営利団体は、ロシア連邦法によって定められた手続きで会計報告等をおこなわ

なければならないが、「2012年7月20日修正法」により、「非営利団税法」第32条第1項第1段に以下の規定が補足された。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の年次会計（財務）報告および（ロシア連邦の国際条約によってその他の定めがない限り）外国の非営利非政府団体の支部組織の年次会計（財務）報告は会計監査を受けなければならない。

また、これに関連して、「非営利団税法」第32条第3項は、

~~本条第3.1項に挙げられている場合を除いて、非営利団体は、その活動および指導機関の構成員についての報告を含む書類、ならびに国際団体、外国の団体、外国人、無国籍者から受け取ったものを含む資金の支出およびその他の資産の利用についての書類を、管轄機関に提出しなければならない。上記の提出書類（監査報告書を除く）の形式およびその提出の期間は、管轄の連邦執行権力機関によって決定される。~~

という1段の規定から、以下のような2段の規定に修正された。

本条第3.1項に挙げられている場合を除いて、非営利団体は、その活動および指導機関の構成員についての報告、ならびに外国本部から受け取ったものを含む資金の支出およびその他の資産の利用についての文書を、外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体は、それらに加えて監査報告書を、管轄機関に提出しなければならない。その際、外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体によって提出される文書には、外国本部から受け取った資金の支出およびその他の資産の利用の目的について、ならびに実際の支出および利用についての資料が含まれていなければならない。上記の提出書類（監査報告書を除く）の形式およびその提出の期間は本項第2段によって定められる期間を考慮して、管轄の連邦執行権力機関によって決定される。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体は、その活動および指導機関の構成員についての報告を含む文書を半年に1回、外国本部から受け取ったものを含む資金の支出およびその他の資産の利用の目的についての文書を四半期に1回、監査報告書を年に1回、管轄機関に提出する。

なお、「非営利団税法」第32条第3項の最初の「本条第3.1項に挙げられている場合を

除いて」とあるのは、第 3.1 項に従って、構成員が外国人および無国籍者でなく、外国の団体の支部組織でもなく、しかも年間 300 万ルーブル未満の収入しかない非営利団体は除く、という意味である。

このほか、会計監査に関連して、「非営利団体法」第 32 条第 4 項には、新たに以下の内容の第 2 段および第 3 段が補足された。

外国の非営利非政府団体の支部組織は、ロシア連邦の国際条約によってその他の定めがない限り、ロシアの監査法人（ロシアの公認会計士）から受け取る監査報告書を、年 1 回、管轄機関に提出しなければならない。

管轄機関は、情報通信網「インターネット」上の公式サイトに、外国の非営利非政府団体の支部組織によって提出された資料を掲載し、または公表するためにマスコミにそれらの資料を提供する。

以上のように、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制の強化は、主として、外国団体の支部組織であること、外国からの資金を得ていることを明示し、会計報告等の各種届出を厳格におこなうこと、会計監査の実施を求めたものである。「外国組織の代表機関の役割を持つ」という部分が、「外国のエージェントのファンクションを遂行する」と読めるために、日本の新聞等では、「外国のスパイであることを名乗らなければならない」と伝える報道もあるが、「外国のエージェント」という用語は、ソ連崩壊後の市場経済化以降は、「外国企業の代理店（人）」という意味で日常的に使用されているので、「外国のスパイ」と解釈するのは、「悪い冗談」に過ぎないとも言えるが、登録手続きが煩瑣となり、会計監査等が義務づけられたことは、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体が制度改悪だと主張するのも頷けるところではある。

もっとも、わが国の「政治資金規正法」第 22 条の 5 は、そもそも外国人および外国人、外国人または外国法人が株式の過半数を所有する株式会社等からの寄付を禁止しており、その違反は、同法第 26 条の 2 第 3 項により、「三年以下の禁錮又は五十万円以下の罰金」とされている<sup>13</sup>。その点にのみ着目すれば、ロシアのほうが寄付を禁止していないのであるから、規制は緩やかであるとも考えることもできよう。

ちなみに、ロシアにおける関連の罰則規定は、「2012 年 7 月 20 日修正法」により、「ロシア連邦刑法典」第 239 条第 2 項で新たに以下のように規定された。

その団体またはその団体の指導部もしくは支部組織の活動が国民の義務の遂行の放棄

を促すことまたは違法行為を伴うような非営利団体（外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体を含む）または外国の非営利団体の支部組織の創設は、200,000 ルーブル以下もしくは受刑者の 18 ヶ月以下の労賃もしくはその他の所得相当額を罰金として課せられるか、または 3 年以下の自由制限もしくは強制労働もしくは自由剥奪が課せられる。

また、新たに第 330.1 条でも、

1996 年 1 月 12 日付第 7 号「非営利団体についてのロシア連邦法」第 13.1 条第 10 項に定められている外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の登録簿に含めることが必要な書類の提出に関する義務の遂行の悪質な回避は、300,000 ルーブル以下もしくは受刑者の 2 年以下の労賃もしくはその他の所得相当額を罰金として課せられるか、または 480 時間の義務労働もしくは 2 年以下の矯正労働もしくは自由剥奪が課せられる。

と規定された。

以上のように、罰金は、200,000 ルーブル以下または 300,000 ルーブル以下であるので、日本の政治資金規正法とほぼ同様ということができ、非常に高額というほどではない。とはいえ、「2012 年 7 月 20 日修正法」の発効は、公表の 120 日後とされているので（第 6 条）、署名された 2012 年 7 月 20 日の翌日から数えて 120 日目の 2012 年 11 月 18 日が発効日である。それからすでに 4 ヶ月近く経過した 2013 年 3 月 5 日段階で、登録を申請した外国の非営利団体のうち、登録された団体が 13、登録を拒否された団体が 60 となっており<sup>14</sup>、この修正の結果、非営利団体の登録が厳格化されたことは明らかであり、その意味では規制強化は成功していると言えよう。

## おわりに

第 2 次プーチン政権の内政のいくつかの論点を検討することを通じて、暫定的な結論として、第 2 次プーチン政権においては、一般的な野党あるいは反政権運動に対する規制を強化すると言うよりは、外国からの干渉に対する警戒心が強まっていると言えること、したがって、そのこと自体が原因で支持率が低下しているとは言えない、ということである。

かつて 2005 年 12 月の「非営利団体法」の修正時<sup>15</sup>に見られたような法修正に対する外国からの影響があったのかどうかについては、より詳細な検証が必要であるが、今回の修正については、国内報道を見る限りそのようなことはなかったように思われる。そのこと

は、内政干渉に対する警戒心の強まりと軌を一にしていると考えられる。

—注—

- 1 「メドヴェージェフ『近代化』論の政治的含意」『平成 22 年度ロシア研究会：ロシアにおけるエネルギー・環境・近代化：中間報告』日本国際問題研究所、2011 年 3 月 31 日、7 頁。[http://www.geocities.jp/uenot\\_lecture1/med\\_modern.pdf](http://www.geocities.jp/uenot_lecture1/med_modern.pdf)
- 2 この 2011 年 12 月のメドヴェージェフ大統領による大統領教書における改革提案については、「下院選から大統領教書、そして改革へ？—2011 年 12 月下院選に対する『不正のない選挙のために』運動の意味とその影響—」平成 23 年度ロシア研究会報告書『ロシアにおけるエネルギー・環境・近代化』日本国際問題研究所、2012 年 3 月 31 日、71 頁を参照。[http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23\\_Russia/02\\_Ueno.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23_Russia/02_Ueno.pdf)  
[2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 3 <http://president.kremlin.ru/news/17118> [2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 4 <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1615079> [2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 5 [http://www.reiki.metro.tokyo.jp/Li05\\_Hon\\_Dsp.exe?PAGE=1&UTDIR=D:¥EFServ2¥ss0000455C¥H00000001&SYSID=1746&FNM=g1012205042409141.html](http://www.reiki.metro.tokyo.jp/Li05_Hon_Dsp.exe?PAGE=1&UTDIR=D:¥EFServ2¥ss0000455C¥H00000001&SYSID=1746&FNM=g1012205042409141.html) [2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 6 「社会団税法」は、1995年5月19日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、1997年5月17日付ロシア連邦法第78号による修正から2011年7月1日付ロシア連邦法第169号による修正まで、14回修正されている。したがって、「2012年7月20日修正法」による「社会団税法」の修正は15回目の修正となる。
- 7 「非営利団税法」は、1996年1月12日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、1997年7月19日付ロシア連邦法第139号による修正から2011年11月16日付ロシア連邦法第317号による修正まで、40回修正されている。したがって、「2012年7月20日修正法」による「社会団税法」の修正は41回目の修正となる。その後、「非営利団税法」は、今日に至るまでにさらに4回修正されている。
- 8 「ロシア連邦刑法典」は、1996年6月13日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、百数十回の修正を重ねている。
- 9 「反テロ資金法」は、2001年8月7日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、2002年7月25日付ロシア連邦法第112号による修正から2011年11月8日付ロシア連邦法第308号による修正まで、17回修正されている。したがって、「2012年7月20日修正法」による「反テロ資金法」の修正は18回目の修正となる。その後、「反テロ資金法」は、今日に至るまでにさらに1回修正されている。



- 10 「ロシア連邦刑事訴訟法典」は、2001年12月18日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、百数十回の修正を重ねている。
- 11 各種のボランティア団体、市民活動団体、あるいは「特定非営利活動法人」は、非営利団体のごく一部に過ぎない。したがって、これらの団体を狭義のNPOという場合もある。
- 12 「非営利団体法」第13.1条第10項は、「2012年7月20日修正法」により補足された条項で、「国家登録のために提出される外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の書類を含む資料が、外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の登録簿となる。その管理は管轄機関によっておこなわれる。上記の登録簿の管理の手続きは管轄機関によって定められる」というものである。
- 13 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO194.html> [2013年3月5日アクセス]
- 14 ロシア連邦法務省の登録された非営利団体検索ホームページ (<http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> [2013年3月7日アクセス])。
- 15 2005年12月の「非営利団体法」の修正については、拙稿「2005年12月のいわゆる『「NGO関連法」修正法』の制定過程について」『ロシアの政策決定－諸勢力と過程』日本国際問題研究所、2010年3月、101～123頁 ([http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h21\\_russian/russian-20100331.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h21_russian/russian-20100331.pdf) [2013年3月5日アクセス]) を参照。

## 第2章 「統一ロシア」とロシアの一党優位体制の現状

－中央・地方レベルの選挙結果を中心に－

溝口 修平

### はじめに

2000年代のロシアは、与党「統一ロシア」の一党優位体制が確立していく時期であった。2000年に大統領に就任したウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) は、選挙制度改革や中央集権化などの政治改革を行い、1990年代には統制のとれなかった地方政治エリートや党内に取り込んでいった。その結果、2003年、2007年の選挙を経て招集された連邦議会国家会議（下院）において、「統一ロシア」は全体の3分の2にあたる300議席以上の議席を獲得した<sup>1</sup>。「統一ロシア」がこのように選挙で圧勝した要因としては、このような制度改革が巨大政党に有利に働いたこと、行政資源が積極的に活用されたことに加え、この時期の経済成長が国民に肯定的に受けとめられたことなどが指摘されてきた<sup>2</sup>。

しかし、2011年12月の下院選挙では、「統一ロシア」は議席を大幅に減らし、加えてモスクワを中心に選挙の不正に抗議するデモが反政府・反プーチンデモへと転化していく様子が大きく報じられた。翌年3月の大統領選挙の際にも、こうした抗議デモは散発した。そのため、プーチンや「統一ロシア」の求心力が低下し、ロシアの政治システムが変容しつつあるのではないかという点が現在注目を集めている。ロシアの政治学者リリヤ・シェフツォワ (Lilia Shevtsova) は、この現状を次のように評している。現在ロシア国民は、個人的支配や政治権力と経済権益との癒着を基盤とする従来の政治システムに対して不満を募らせている。しかし、そうした既存の政治システムにどのようなシステムがとって代わるのかは、いまだ不明確な状況にある<sup>3</sup>。

このような政権の求心力の低下がなぜ起こったのか、そしてそれがどこへ向かっているのかという問題が、非常に重要な問いであることは間違いない。しかしその前提として、プーチン政権が直面しているとされるこの「求心力の低下」がどの程度のものなのかを正確に理解しておくという作業も同じく重要であるだろう。なぜなら、その「求心力の低下」がこれまでにきちんと検証されてきたとは言い難く、ロシア連邦成立以来最大規模の抗議デモが起こったという事実を過大評価している可能性も否めないからである。そこで本稿は、中央・地方レベルの選挙における「統一ロシア」のパフォーマンス（集票能力）の変遷を検討し、この問題を考察する。

## 1 2012年10月14日の統一地方選挙

2012年10月14日に、ロシアで統一地方選挙が行われた。この選挙は、ロシアの政治システムの今後を占うものとして、2つの意味で注目を集めるものであった。第一に、前述のとおり2011年末以来抗議デモが相次いだり、今回の選挙は、プーチン大統領再任後の最初の統一地方選挙として、プーチンや「統一ロシア」の権力の揺らぎがどの程度のものかを測る試金石と位置付けられた。第二には、下院選挙以降の政治改革で、連邦構成主体の首長公選制が復活したことをうけて、2005年以来7年ぶりに首長選挙が5つの州（アムール州、ベルゴロド州、ブリャンスク州、ノヴゴロド州、リャザン州）で行われることになった。2000年の第一次プーチン政権発足以来、1990年代の政治的・経済的な混乱から脱し、ロシアの政治システムが安定化していく上では、その間に進められた中央集権化が重要な役割を果たしたと一般に理解されている。そして、首長公選制の廃止は、この中央集権化策の1つであった。したがって、政治状況が不安定化する中で、再び地方首長の公選制を復活することがロシアの政治システム全体の安定性にとってどのような意味を持ちうるのかが注目されたのである。

今回の統一地方選挙は、抗議デモが起きた2011年末の下院選挙や2012年3月の大統領選挙と比べると、大きな混乱を招くこともなく、概して「平穏に」行われた<sup>4</sup>。そして、いずれの選挙でも「統一ロシア」が第一党の地位を保持するか、同党所属の現職候補が再選するという結果になった。以下では、この選挙の結果をこれまでの他の選挙結果と比較する。

### (1) 州知事選挙

5つの州で実施された知事選挙では、全ての州で「統一ロシア」所属の現職候補が60%以上の得票率<sup>5</sup>で圧勝した。ただし、投票率にはかなりのばらつきがあり<sup>6</sup>、絶対得票率（有権者総数に占める得票数の割合）に換算すると、現職候補に対する支持は州ごとに相当の差があることが分かる。たとえばアムール州の選挙では、当選したオレグ・コジェミャコ（Oleg Kozhemiako）の得票率は、77.28%と高かったが、投票率が36.77%と低かったために、絶対得票率は28.42%にとどまった。これに対して、投票率が唯一50%を超え、当選したエヴゲニー・サフチェンコ（Evgenii Savchenko）の得票率も高かったベルゴロド州の動員力はこの5つの州の中で突出していた。1993年から同州で知事を務めるサフチェンコは、得票率も77.64%と5州の中で最も高かったが、これは前述のコジェミャコとほぼ同じ水準である。しかし、ベルゴロド州知事選挙の投票率は約60%と高かったために、絶対得票率は46.18%で、コジェミャコのそれを大きく上回った。他州の現職候補の絶対得票率が約30%であったことと比べると、この結果は突出している（表1）。

表1 2012年10月14日州知事選挙の結果

	投票総数	投票率	現職候補 得票数	現職候補 得票率	現職候補 絶対得票率
アムール州	239,475	36.77%	185,055	77.28%	28.42%
ベルゴロド州	713,957	59.47%	554,337	77.64%	46.18%
ブリャンスク州	488,000	46.94%	318,260	65.22%	30.61%
ノヴゴロド州	222,526	42.80%	169,008	75.95%	32.50%
リャザン州	416,997	43.51%	268,661	64.43%	28.03%

(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

表2及び表3は、2011年下院選挙及び2012年大統領選挙におけるこの5つの州の投票結果をまとめたものである。得票数や得票率については、それぞれ「統一ロシア」とプーチンのものを記載した。もちろん、各州の現職知事に対する支持と、国政選挙における「統一ロシア」やプーチンに対する支持を同一視することはできないが、地方選挙と直近の国政選挙の結果にどの程度の相関性があるかという点も、「統一ロシア」の影響力を測る1つの基準にはなるだろう。

表2 2011年12月4日下院選挙の地域別結果(1)

	投票総数	投票率	統一ロシア 得票数	統一ロシア 得票率	統一ロシア 絶対得票率
アムール州	353,970	54.00%	154,129	43.54%	23.51%
ベルゴロド州	909,990	75.44%	465,571	51.16%	38.59%
ブリャンスク州	623,764	59.83%	312,620	50.12%	29.98%
ノヴゴロド州	298,545	56.48%	103,232	34.58%	19.53%
リャザン州	509,260	52.66%	202,638	39.79%	20.95%
全国	65,648,690	60.10%	32,371,737	49.31%	29.64%

(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

表3 2012年3月4日大統領選挙の結果

	投票総数	投票率	プーチン 得票数	プーチン 得票率	プーチン 絶対得票率
アムール州	399,704	60.35%	251,182	62.84%	37.92%
ベルゴロド州	899,973	74.34%	533,716	59.30%	44.09%
ブリヤンスク州	699,848	66.97%	448,018	64.02%	42.87%
ノヴゴロド州	309,970	58.64%	179,501	57.91%	33.96%
リャザン州	620,967	64.15%	370,945	59.74%	38.32%
全国	71,701,665	65.27%	45,602,075	63.60%	41.51%

(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

この3つの表を比較してまず目につくのが、ベルゴロド州の投票率の高さである。この高い投票率のために、絶対得票率の数値はいずれの選挙でも他の州よりも高くなっている。ただし、知事選挙や下院選挙では相対得票率も5州の中で最も高かったのに対し、大統領選挙においてはそれほどでもない。前二者では投票率と得票率がある程度相関しているのに対し（後述するように、この点は「統一ロシア」の選挙における特徴である）、後者ではそうした傾向は見られなかった。

次に注目すべきなのは、ノヴゴロド州である。同州では、下院選挙、大統領選挙において、それぞれ「統一ロシア」やプーチンの絶対及び相対得票率が5つの州の中で最も低く、全国平均も下回っていた。しかし、州知事選挙においては、それらの数値は相対的に高いものとなっている。前二者の低調ぶりを受けて、今回の選挙では「テコ入れ」が行われ、行政資源が積極的に活用された可能性もあるが<sup>7</sup>、ノヴゴロド州の知事選挙は、下院選挙や大統領選挙とは異なる傾向を示すものとなった。

このように、検討材料が不十分ではあるが、州知事選挙を2つの国政選挙と比較してみると、両者が異なる傾向を示していることが分かる。当選した現職候補たちはいずれも「統一ロシア」の候補であるが、少なくともこの5つの州については、最近の国政選挙の結果と州知事選挙の結果との間に一貫した傾向は存在しない。

## (2) 地方議会選挙

表4は、上記の州知事選挙と同日に行われた地方議会選挙の結果である。また、表5はこれらの地域における前回の地方議会選挙の結果であり、表6は2011年下院選挙の地域別の結果である。表5に記した選挙は、6地域のうち5つが、2007年下院選挙と同日に行われた

こともあり投票率が高く、この時と比較すると今回の地方議会選挙における投票率の低下が顕著である。そのため、今回の選挙における「統一ロシア」の得票数及び絶対得票率は、いずれも前を下回った。しかし、得票率を見ると、大幅に前を下回った北オセチア共和国を除けば、それほど大きな変化はなく、サラトフ州のように前回から17ポイントも上昇したところもあった。また、表には記載していないが、小選挙区でも「統一ロシア」が多数の議席を獲得するところが多かった。さらに、2011年下院選挙の結果（表6）と比べると、北オセチア共和国を除く全ての地域で、今回の地方議会選挙の方が「統一ロシア」の得票率が高い。以上のことから、今回の地方選挙の結果は、概して「統一ロシア」の勝利として受けとめられた。

表4 2012年10月14日地方議会選挙の結果

	投票総数	投票率	統一ロシア 得票数	統一ロシア 得票率	統一ロシア 絶対得票率
北オセチア共和国	229,699	44.97%	101,519	44.20%	19.88%
ウドムルト共和国	499,150	41.18%	265,495	53.19%	21.91%
クラスノダール地方	1,677,076	44.68%	1,165,016	69.47%	31.04%
ペンザ州	544,042	48.69%	384,327	70.64%	34.40%
サラトフ州	925,072	46.82%	720,807	77.92%	36.48%
サハリン州	108,245	27.41%	54,314	50.18%	13.75%

(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

表5 前回の地方議会選挙の結果

	投票総数	投票率	統一ロシア 得票数	統一ロシア 得票率	統一ロシア 絶対得票率
北オセチア共和国	281,118	59.04%	170,680	60.71%	35.85%
ウドムルト共和国	746,706	61.14%	417,801	55.95%	34.21%
クラスノダール地方	2,413,973	63.88%	1,618,626	67.05%	42.83%
ペンザ州	788,111	69.58%	532,901	67.62%	47.05%
サラトフ州	1,221,460	61.16%	742,454	60.78%	37.17%
サハリン州	121,137	30.57%	66,948	55.27%	16.89%

(注) サハリン州は2008年10月17日に実施。それ以外は2007年12月2日に実施。

(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

表6 2011年12月4日下院選挙の地域別結果(2)

	投票総数	投票率	統一ロシア 得票数	統一ロシア 得票率	統一ロシア 絶対得票率
北オセチア共和国	438,453	85.74%	297,704	67.90%	58.22%
ウドムルト共和国	691,275	56.49%	311,721	45.09%	25.47%
クラスノダール地方	2,719,878	72.53%	1,527,253	56.15%	40.73%
ペンザ州	729,740	64.87%	410,858	56.30%	36.52%
サラトフ州	1,330,057	66.99%	863,047	64.89%	43.47%
サハリン州	194,284	49.07%	81,419	41.91%	20.57%
全国	65,648,690	60.10%	32,371,737	49.31%	29.64%

(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

一方、北オセチア共和国における「統一ロシア」の得票率の大幅な低下も特徴的である。2007年12月の前回の地方議会選挙と比較すると、投票率の低下は他の地域と大差ないが、得票率は15ポイント以上も低下した。確かに、前回選挙の時期は「統一ロシア」が最も勢いを得ていた時期であり、下院選挙と同日に選挙が行われたことも北オセチア共和国議会における「統一ロシア」の圧勝を後押ししたと考えられる。ただし、2011年下院選挙、2012年大統領選挙共に政権に対する支持が全国平均を上回っていたことを考えると<sup>8</sup>、なぜこのような結果になったのかは、さらに検討が必要である。

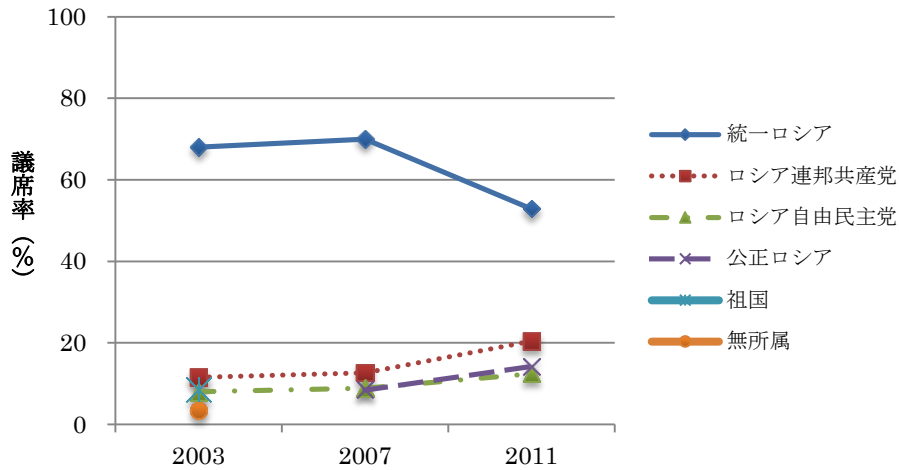
全体として、今回の統一地方選挙は、首長選挙、議会選挙共に「統一ロシア」がその影響力を一定程度回復する結果となった。プーチン大統領も、このような結果は「期待どおり」であり、国民が国家の発展の方向性を支持したことの表れであるという考えを示した<sup>9</sup>。

## 2 中央・地方レベルの議会選挙における「統一ロシア」

### (1) 連邦議会選挙における「統一ロシア」

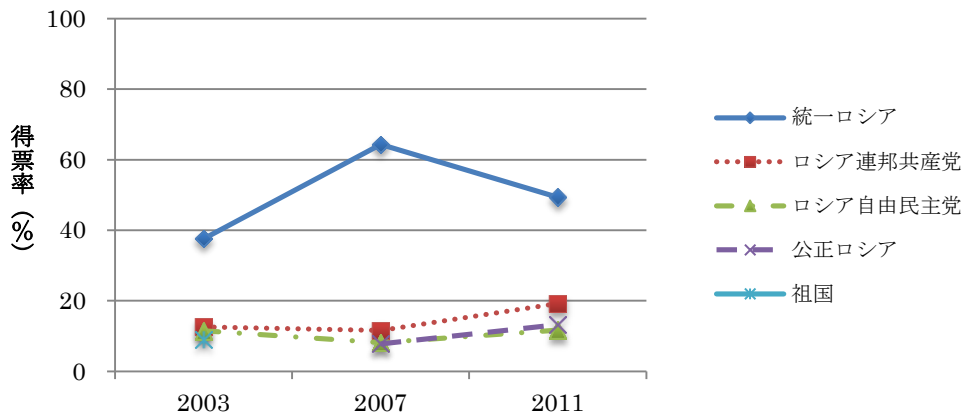
続いて、より長期的な視点から「統一ロシア」の選挙でのパフォーマンスを見てみよう。図1は、下院における各党の議席分布の変遷を示したものである。また、図2は、下院選挙における各党の得票率の変遷をまとめたものである。図1を見ると、「統一ロシア」が、全450議席の3分の2にあたる300議席以上を確保していたそれ以前の2期と比べ、2011年の選挙によって議席を大幅に減らしたことが分かる。ただし、「統一ロシア」が依然として過半数の議席を確保していることもまた事実である。また、図2が示しているとおおり、同党の

図1 連邦議会下院の議席分布



(出所) ロシアの選挙・政党データ (<http://www.seinan-gu.ac.jp/~sengoku/database/>) より  
筆者作成

図2 連邦議会下院選挙における各党の得票率



(注) 2003年選挙は、小選挙区比例代表並立制だったが、比例区のみを計算した。

(出所) ロシアの選挙・政党データ (<http://www.seinan-gu.ac.jp/~sengoku/database/>) より  
筆者作成

得票率は、2011年選挙の方が2003年選挙の比例区における得票率よりも10ポイント以上高い<sup>10</sup>。地域別に見ても、2011年選挙の方が2003年より得票率が低かったのは、83の連邦構成主体のうち15にすぎない。このような点を考慮すると、「統一ロシア」の一党優位体制がすぐに崩壊するとは考えづらい。他方で、「統一ロシア」が最も勢力を伸ばした2007年選挙と比べて、2011年の選挙で20ポイント以上得票率を下げた連邦構成主体の数が35



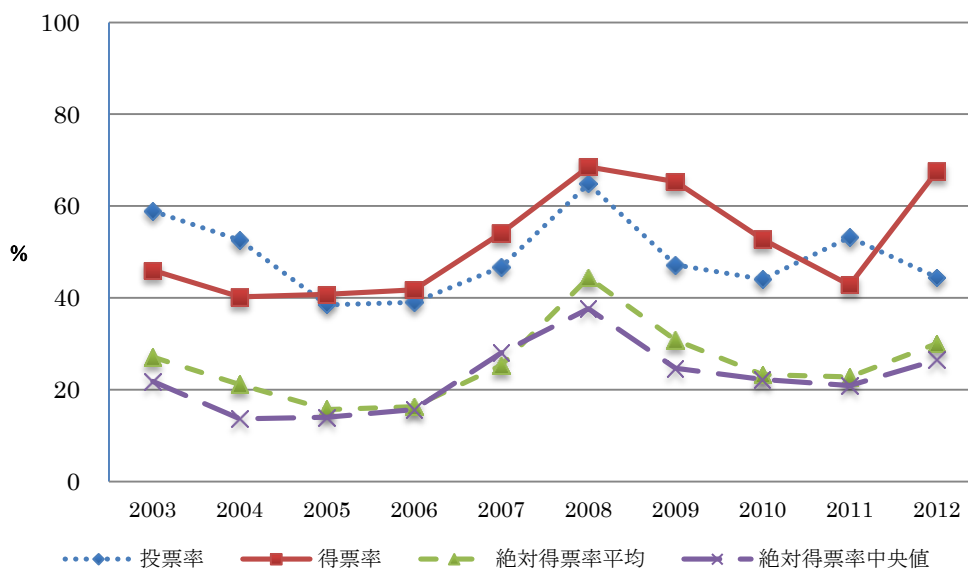
にのぼっているという点も、特筆すべきものである<sup>11</sup>。ここ数年は経済状況が悪化したこともあり、政権の長期化に辟易し、「統一ロシア」を支持しなくなる国民が増えているのも、また事実なのである。

こうした変化をどのように捉えるべきだろうか。その評価は、2007年の選挙結果を「常態」とみなすか「特異状況」とみなすかによって大きく異なってくるだろう。前者の考えでは、「統一ロシア」が大幅に議席を減らしたことは、安定した一党優位体制という政治システムの変容と理解されるだろう。それに対し、2007年下院選挙の結果がむしろ特異であったと考えれば、依然として過半数を確保している2011年の選挙結果はそれほど大きな変化をもたらすものではないということになる。

## (2) 地方議会選挙における「統一ロシア」

この点をさらに考察する材料として、地方議会選挙における「統一ロシア」の得票率の変遷を検討してみよう。図3は、2003年12月以降、2013年1月現在までに行われた171回の地方選挙の結果を1年ごとに集計し、その投票率、「統一ロシア」の得票率ならびに同党の絶対得票率の平均値と中央値の変遷を表したものである<sup>12</sup>。ここで明らかにしたいのは、「統一ロシア」が各地方議会においてどの程度の議席を占有していたかではなく、全国的な趨勢として、「統一ロシア」にはどの程度の国民が投票していたのかという点である。そのため、それぞれの数値は、各地方議会の選挙結果の百分率の単純平均値ではなく、各地

図3 地方議会選挙の投票率と「統一ロシア」の得票率



(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

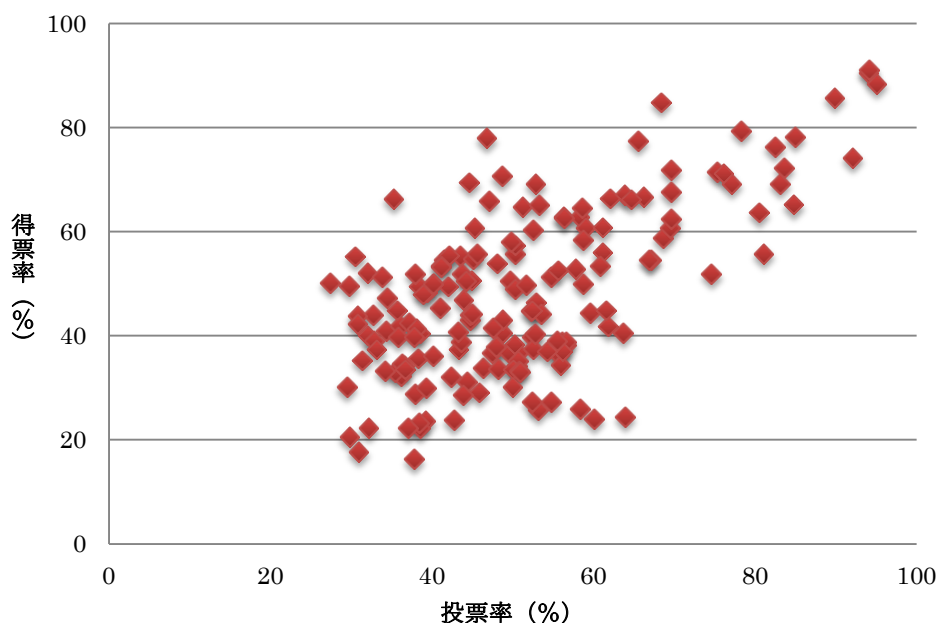
域の人口比を重み付けしたものをを用いている。

このグラフから分かることはまず、2003年以降の「統一ロシア」の得票率は、2006年頃まではほぼ横ばいであったということである。もちろん、この間のほとんどの選挙で「統一ロシア」は第一党になっていたし、平均40%もの得票率を数年にわたり継続するような政党が、これまでロシアに登場したこともなかった。その意味で、この時点ですでに、多くの連邦構成主体において「統一ロシア」の力がかなり浸透していたと言えるだろう。しかし、ここで強調したいのは、「統一ロシア」の影響力低下が指摘された2011年の得票率が、それでも2004年から2006年までの得票率を上回っているということである。それは絶対得票率についても当てはまる。後述するように、「統一ロシア」の得票率が地方議会選挙においても2011年にかけて低減傾向にあったのは事実だが、その傾向がどの程度のものなのかは、正確に把握しておく必要があるだろう。

2007年から2008年にかけては、「統一ロシア」の得票率は50%を超え、2008年には絶対得票率（平均値）も40%を超えた。下院選挙と大統領選挙があり、プーチンからドミトリー・メドヴェージェフ（Dmitrii Medvedev）への権力継承がクレムリンにとっての最重要課題であったこの時期は、大規模な選挙キャンペーンが展開されたし、経済成長の成果が肯定的に受けとめられたこともあって、「統一ロシア」に対する国民の支持が最も高かった<sup>13</sup>。2009年に行われた地方議会選挙は、得票率では2008年のものに匹敵するが、2008年と比較して投票率が大幅に低下したこともあり、絶対得票率では13.6ポイント低下した。その後2011年にかけて「統一ロシア」の得票率は低減傾向にあったが、第1節で記したとおり、2012年10月の選挙では得票率は回復し、2008年と同水準を記録したのである（ただし、絶対得票率は30.0%であり、2008年より10ポイント以上低かった）。

もう一つの興味深い事実は、2012年10月の地方議会選挙では、投票率が低かったにもかかわらず、「統一ロシア」の得票率が高かったということである。図4が示しているとおり、これまでの地方議会選挙においては、投票率と得票率の間に正の相関関係があった。つまり、投票率が高い時には「統一ロシア」の得票率も高く、投票率が低い時には得票率も下がる傾向にあった。しかし、2012年の選挙結果は、そうした傾向とは異なるものであった。こうしたパターンが今後も継続するかは明らかでないが、「統一ロシア」の得票率の回復が、低い投票率と共に生じたという事実は、注目すべき点であるだろう。

図4 地方議会選挙（2003年～2012年）における投票率と「統一ロシア」の得票率の分散



(出所) 中央選挙委員会のウェブサイト (<http://www.cikrf.ru/>) より筆者作成

#### おわりに——党優位体制の変容？

以上のように、「統一ロシア」が第一党としての地位を保持してきたこの約10年間に巨視的に見ると、(1) 同党の得票率が50%を上回る圧倒的な強さを選挙で示したのは、2007年末から2008年初頭を頂点として、それほど長い期間ではなかったこと、(2) 2010年から2011年にかけて中央・地方レベルの議会選挙において同党の勢力は後退したが、2011年における同党の選挙での得票は、2004年から2006年までの水準よりも高いものであったこと、(3) 2012年10月の統一地方選挙では、同党の勢力後退傾向に一定の歯止めがかけられたこと、などを指摘できる。このことから、「統一ロシア」の一党優位体制がすでに崩壊しつつあるという結論を下すことは難しい。当面は、「統一ロシア」が中央レベルにおいても地方レベルにおいても優勢であるという状況が継続すると考える方が、妥当であるだろう。

しかし、そのことは、「統一ロシア」の基盤が安定しているということの意味するわけではない。2011年末の下院選挙後に提示された政治改革は、政党要件の緩和や連邦構成主体首長選挙の復活など、「統一ロシア」強化に寄与した制度的要因をいくつか変更するものであった。また、「統一ロシア」は当初、権力継承などの時期にエリートが急速に離反するようなリスクを避けるために、「カードル」を育成し、政治エリートを安定的に供給すること

を望んでいたが<sup>14</sup>、現実はそのようには進んでいないようである。さらに、2011年下院選挙以降にデモが頻発していることから明らかなように、国民の間に現在の体制に対する不満が様々に蓄積してきている。そして、その不満をデモという形で表現するという経験が、ごく少しずつではあるが、以前よりも市民の間で積み重ねられるようになってきている。

このような様々な不安定化要因を抱える中で、「統一ロシア」はどのように現在の体制を維持していくことができるのか。このことを考えるためには、現在の一党優位体制がどのような要因によって確立してきたのか、その要因の中で現在も体制の安定化に寄与しうるものは何か、そして、新たに体制の安定化・不安定化に影響するどのような要因が生じてきているのか、などを考察する必要がある。このことは今後の課題としたい。

#### —注—

- 1 溝口修平「政党システムの分岐点—ロシア、ウクライナにおける政治エリートの連合再編の比較分析」仙石学、林忠行編著『ポスト社会主義期の政治と経済—旧ソ連・中東欧の比較』（北海道大学出版会、2011年）177-201頁。
- 2 上野俊彦「ロシアの『政党法』と政党制—プーチン政権下における一党優位体制の制度的背景」横手慎二・上野俊彦編『ロシアの市民意識と政治』（慶應義塾大学出版会、2008年）； Ian McAllister and Stephen White, "It's the Economy, Comrade!" Parties and Voters in the 2007 Russian Duma Election," *Europe-Asia Studies*, vol.60, n o.6 (July 2008), pp.931-957. Stephen White, "Elections Russian-Style," *Europe-Asia Studies*, vol.63, no.4 (May 2011), pp.531-556.
- 3 Lilia Shevtsova, 2012. "Implosion, Atrophy, or Revolution?" *Journal of Democracy*, vol.23, no.3 (July 2012), pp.19-32.
- 4 *Izvestiia*, 14 October 2012. <<http://izvestia.ru/news/537654>> 2013年1月31日アクセス。
- 5 本稿では、単に「得票率」と記す場合には、相対得票率（投票者総数に占める得票数の割合）を意味することとする。
- 6 いずれの州も、2011年下院選挙や2012年大統領選挙の投票率を下回ったが、それでも久しぶりに行われることになった知事選挙への関心は高く、前回の選挙と比べると投票率は高いところが多かった (*gazeta.ru*, 15 October 2012. <[http://www.gazeta.ru/politics/2012/10/13\\_a\\_4811365.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2012/10/13_a_4811365.shtml)> 2013年1月31日アクセス)。
- 7 州議会に議席を持つ共産党や「公正ロシア」は、立候補の要件となっている地方自治体

の議会及び地方自治体の長の5～10%の支持を得られず、候補者を擁立できなかった。共産党は、これを行政資源が活用されたためだと主張した (*gazeta.ru*, 29 October 2012. <[http://www.gazeta.ru/politics/2012/10/29\\_a\\_4827841.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2012/10/29_a_4827841.shtml)> 2013年1月31日アクセス)。いずれにせよ、有力な対立候補の不在が、現職のセルゲイ・ミーチン (Sergei Mitin) 圧勝の一因となった。

- 8 大統領選挙において、プーチンの得票率は全国平均で63.60%であったが、北オセチアにおいては70.06%を記録した。
- 9 「統一ロシア」のウェブサイト <<http://er.ru/news/2012/10/15/putin-vybory-14-oktyabrya-stali-novym-shag-po-ukrepleniyu-rossijskoj-gosudarstvennosti/>> 2013年1月31日アクセス。
- 10 2003年選挙の際には、450議席の半数は小選挙区制で選出されていた。「統一ロシア」は小選挙区で103議席を獲得した上に、無所属議員も多く会派に取り込むことにより、300議席を確保した。
- 11 中央選挙委員会の選挙結果に基づき、筆者が集計した。なお、この間に連邦構成主体の再編が行われているが、合併や編入が行われた連邦構成主体については、ここでは便宜的にそれ以前も1つの連邦構成主体であったとみなし、得票数を合算した上で計算した。
- 12 比例区のみを集計し、やり直し投票、補欠選挙などは除外した。
- 13 McAllister and White, "It's the Economy, Comrade!"
- 14 大串敦「政府党体制の制度化—「統一ロシア」党の発展」横手慎二・上野俊彦編『ロシアの市民意識と政治』（慶應義塾大学出版会、2008年）75-76頁。

## 第3章 連邦構成主体首長<sup>1</sup>選挙復活の経緯からみる中央・地方関係の変容

中馬 瑞貴

### はじめに

2012年10月14日、ロシアの5つの連邦構成主体で8年ぶりに住民による知事選挙が行われた。2000年代前半に当時のプーチン政権で行われた中央集権化に向けた制度改革の一環として首長選挙が廃止され、任命制が導入された。今回導入された選挙制度は任命制導入以前に行われていた選挙制度とは異なっている。では、今回の首長選挙の復活はロシアの政治過程においていったい何を意味するのだろうか。

広大な領土と多民族から成るロシアにおいて、領土の一体性を維持することは大変重要なことである。ソ連の二の舞とならないためにも、ソ連崩壊直後のロシアでは中央・地方関係の確立に関わる課題、政策が常に注目を集めてきた。一般的に分権的な制度と考えられている連邦制を採用したロシアにおいては、エリツィン政権期に分権化が進みすぎた結果、領土の一体性を揺るがす危機的状況にあった。これを受けて1990年代の終わりから、中央集権的な中央・地方関係の構築を目指す政策がとられてきた。一方、中央集権化が進んだ現在でも、地方に委ねられている権限は多く、それらの権限を行使する連邦構成主体執行機関の最高責任者にあたる首長がその地方で果たす役割や影響力は大きいと考えられる。その首長がどのように任免されるかということは、ロシアの中央・地方関係、さらにはロシアの政治過程を考えるうえで、重要なテーマであり、理解しておく必要がある。

そこで、本稿では、第一次プーチン政権二期目（2004～2008年）およびメドヴェージェフ政権（2008～2012年）における首長選出方法の制度的変容と実際に任命されてきた首長の特徴、首長選挙の復活に至る政治過程を考察し、近年のロシアにおける中央・地方関係の変容を明らかにする。

### 1 首長直接選挙の廃止

2000年5月に大統領に就任したヴラジミール・プーチン（Vladimir Putin）は1期目に、1990年代のエリツィン政権の負の遺産ともいえる分権化しすぎた中央・地方関係を修正し、「垂直的な権力構造」や「法空間の一体性」を確立すること、すなわち中央集権的な中央・地方関係を確立するための政策を提言し、実施した<sup>2</sup>。その集大成ともいえる政策となったのがプーチン政権二期目の連邦構成主体首長選挙の廃止と任命制の導入であった。

2004年9月、ロシア南部の北オセチア共和国ベスラン市でチェチェン独立派を中心とする武装勢力によって学校が占拠され、児童を含む400人近い命が奪われる事件が起きた。事件を受けてプーチン大統領は政府、議会、連邦構成主体首長などを集めた拡大閣僚会議を開き、連邦構成主体首長の連邦中央の政策実施に対する責任についての問題を提起した。そして、連邦構成主体の状況に責任を負う立場にある首長を住民の直接選挙ではなく、連邦大統領の任命によって決定する制度の導入を提案した。

2004年12月11日に制定された連邦法 No.159 『ロシア連邦構成主体の立法（代表）国家権力機関および執行国家権力機関の組織一般原則についての連邦法（以下、「構成主体組織一般原則法」とする）』および『ロシア連邦国民の選挙権および国民投票に参加する権利の基本的保障についての連邦法（以下、「連邦選挙法」とする）』の修正補足法<sup>3</sup>と12月27日の大統領令「連邦構成主体最高行政長官の候補者検討の手続きについての規程（以下、「首長選出手続き規程」とする）」<sup>4</sup>によって導入された制度では、首長の選出に際して、連邦管区大統領全権代表が3名以上の首長候補者を探し、大統領府に提案する。その中から、連邦大統領が1名を選び、連邦構成主体の議会に提案する。構成主体議会が承認すると、その候補者が連邦構成主体の首長に正式に就任となる。連邦構成主体の立法機関が連邦大統領によって提案された候補者に関して、2回連続拒否、2回連続不採択、1回目が拒否で2回目が不採択、1回目が不採択で2回目が拒否の場合、連邦大統領は首長候補者を提案し、首長代行に任命し、連邦構成主体議会を解散することもできる。さらに連邦大統領は、連邦構成主体議会により首長に対する不信任が表明された場合、あるいはその義務の不適切な遂行により首長に対する連邦大統領の信任が失われた場合、首長を免職することができる。

この新しく導入された制度は、一般的に「大統領任命制」と言われることが多いが、実際には提案された数名の候補者の中から大統領が一人を選び、その後、連邦構成主体の議会が承認するという一方で、正確には大統領が任命しているわけではない。しかし、候補者を選ぶのは大統領に任命された連邦管区全権代表であり、連邦構成主体議会は承認を拒否し続けると、解散の可能性が生じることもあり、大統領の意見が通りやすい状況になっていることは疑う余地もない。

2005年12月31日に連邦法 No.202 『構成主体組織一般原則法』第18条および『政党についてのロシア連邦法』の修正についての連邦法<sup>5</sup>が採択され、2006年2月には「首長選出手続き規程」にも修正がくわえられ<sup>6</sup>、首長候補者任命の際の提案方法が変更となった。連邦管区全権代表だけでなく、連邦構成主体議会の第一党も首長候補を選定し、当該連邦構成主体議会の承認を得て、連邦大統領に提案することが可能となった。この候補者

選定については、2008年11月、ドミトリー・メドヴェージェフ（Dmitry Medvedev）が大統領就任後、最初の教書演説で「地方議会の第一党のみが連邦構成主体首長候補の提案を行うようにすべきである。そうすることでふさわしい候補者を提案する排他的権利が国民の大部分を代表する公の開かれた政治機関（＝連邦構成主体議会のこと－筆者）に与えられる」と発言したことにより<sup>7</sup>、さらに修正が行われた。2009年4月23日付大統領令「ロシア連邦連邦構成主体最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の提案の提出および検討の方式に関する規程」<sup>8</sup>が採択されると、大統領全権代表による候補者選びは廃止となり、住民の選挙で選ばれた各連邦構成主体の議員によって構成される連邦構成主体議会の第一党にその権限が委ねられることになった。

しかし、この時期、多くの連邦構成主体議会第一党は、プーチン首相（当時）が党首を務める「統一ロシア」であり、しかも候補者を選定するのは連邦構成主体議会の議員や政党の地方支部ではなく、政党の中央機関であった。つまり、彼らは決して連邦構成主体の住民に近いとは言えず、引き続き、連邦中央の意向が大きく影響するという状況は残った。一方で、大統領が直接任命する連邦管区大統領全権代表や大統領の側近である大統領府の役人が首長候補者の選定に関与することがなくなり、政党の意見が取り入れられるようになったということは、政党の役割を重視する方針の具体化であると言えるだろう。

## 2 任命された首長たち

前節では、任命制の制度的特徴やその変化について触れてきたが、制度だけを見ていても実態は見えてこない。そこで以下では、実際にプーチンおよびメドヴェージェフ政権下で行われた首長任命について検証し、任命制導入後の首長の特徴について明らかにする。

### （1）プーチン政権期の任命（2005～2008年）

任命制の導入後、最初に知事に任命されたのは2005年2月、沿海地方のセルゲイ・ダリキン（Sergei Darikin）であった。ダリキン知事は任期満了前に大統領に自らの信任を問うという形で、二期目の就任を果たした。彼に続いて、チュメニ州のセルゲイ・ソビヤニン（Sergei Sobyenin）、ヴラジミル州のニコライ・ヴィノグラドフ（Nikolai Vinogradov）など、任命制導入前に住民の選挙によって選ばれた首長の再任が続いた。

2005年3月、サラトフ州のパヴェル・イパトフ（Pavel Ipatov）が任命知事の第一号となった。その後、モスクワ副市長のヴァレリー・シャンツェフ（Valery Shantsev）がニジェゴロド州知事、同じくモスクワ副市長のミハイル・メニ（Mikhail Men'）がイヴァノヴォ州知事、タタルスタン共和国議会議長のニコライ・コレソフ（Nikolai Koresov）がア



ムール州知事に任命されるなど、構成主体を超えて首長に任命されたり、国会会議（下院）副議長のゲオルギー・ボオス（Georgy Boos）がカリニングラード州知事、連邦農業省次官のセルゲイ・ミチン（Sergei Mitin）がノヴゴロド州知事に就任など、連邦中央から落下傘で就任が決まったり、連邦構成主体とのつながりを重視しない人事が行われた。

中央集権化を目指すプーチン政権においては、1990年代から長期にわたって首長を務め、独立や主権、権限の拡大を求めたり、連邦中央の政策に反発したりしていた「強い」首長が解任されるかと思われたが、実際にプーチン大統領がそのような「強い」首長を解任するケースはほとんど見られず、彼らの多くが再任を果たした。2000年代前半に導入された一連の中央集権化政策によって、すでに「強い」首長の連邦中央の政策決定過程への影響力は衰退していた。一方で、彼らが自身の連邦構成主体で培ってきた住民からの信頼や統治力は国家全体にとって重要であると連邦政府は考えていただろう。プーチンは大統領在任期間中に55人の首長を再任させ、27人を新たに任命した。

## （2）メドヴェージェフ政権期（2008～2012年）

メドヴェージェフ政権では、前述のような制度的変化が生じただけでなく、任命される首長にも変化が見られるようになった。第一に、彼はプーチンが避けてきた「強い」首長の解任に着手し始めたのである。2009年2月にオリョール州のエゴール・ストロエフ（Egor Stroyev）、2009年5月にハバロフスク地方のヴィクトル・イシャエフ（Viktor Ishaev）、2009年11月にスヴェルドロフスク州のエドワルド・ロッセリ（Eduard Rossel'）、2010年3月にタタルスタン共和国のミンチメル・シャイミエフ（Mintimer Shaimiyev）、2010年7月にバシコルトスタン共和国のムルタザ・ラヒモフ（Murtaza Rakhimov）、2010年9月にモスクワ市のユーリー・ルシコフ（Yury Lushkov）が解任された。彼らは基本的に「本人の希望により」解任されたが、交代の経緯やその後の活躍にはそれぞれ特徴がある。上院メンバーに就任したストロエフおよびロッセリは連邦構成主体の行政府からは退き、連邦中央に移った。シャイミエフは自分の腹心ともいえる元共和国首相のルスタム・ミンニハノフ（Rustam Minnikhanov）を後継者にすることに成功し、退任後も現大統領との良好な関係を背景に大統領顧問としてその影響力を共和国内で維持している。一方、ラヒモフの後任となったルステム・ハミトフ（Rustem Khamitov）は連邦中央からの任命であり、政治・経済両面で共和国を牛耳ってきたラヒモフおよびその家族や周辺と対立が続いている。さらに、ルシコフ市長の場合、連邦中央の意に反して本人が退任を望まず、任期の継続を望んだことにより、「連邦大統領の信頼を失った」というあまり前例のない理由で解任されることになった<sup>9</sup>。彼の後任となったのはソビヤニン前連邦副首相であり、ルシコ

フ市長は裁判こそ免れているものの、ほとんど、表舞台には出てこなくなった。

2 つ目の特徴として、首長の若さを挙げることができる。最も若いのはプーチン大統領時代に任命された 1976 年生まれのラムザン・カディロフ (Ramzan Kadyrov) チェチェン共和国大統領であるが、1975 年生まれのアンドレイ・トゥルチャク (Andrey Turchak) プスコフ州知事やミハイル・ベールィ (Mikhail Bely) キーロフ州知事、1971 年生まれのドミトリー・コビルキン (Dmitry Kobylkin) はメドヴェージェフによって任命された。2008 年 5 月時点で首長の平均年齢は 54.4 歳であったのが、2012 年 5 月には 52.5 歳となっている<sup>10</sup>。若くして知事に就任した彼らは政治・行政における経験が決して豊富とは言えないが、今後の期待される。

最後に 3 つ目の特徴として、多くの新任首長がプーチン政権期のような連邦中央やビジネス・経済界からの落下傘的な任命ではなく、その連邦構成主体の出身者、もしくは何らかの関わりを持つ人物であった。首長就任前、首長の右腕である副知事や首相、副首相を務めていた人物として、チュコト自治管区のロマン・コピン (Roman Kopin、元副知事)、ハバロフスク地方のヴァチェスラフ・シポルト (Vyacheslav Shport、元副首相兼大臣) ヴォルゴグラード州のアナトリー・プロフコフ (Anatoly Prokhkov、元副知事)、ノヴォシビルスク州のヴァシリー・ユルチェンコ (Vasily Yurchenko、元第一副知事)、カルムイク共和国のアレクセイ・オルロフ (Aleksey Orlov、元第一副首相)、ヤロスラヴリ州のセルゲイ・ヤストレボフ (Sergei Yastrebov、元第一副知事)、連邦構成主体議会の出身者として、北オセチア共和国のタイムラズ・マスムロフ (Taimraz Masmurov)、サラトフ州のヴァレリー・ラダエフ (Valery Radayev)、ムルマンスク州のマリナ・コフトゥン (Marina Kovtun)、同連邦構成主体代表の連邦上院メンバーであった、チェリャビンスク州のミハイル・ユーレヴィッチ (Mikhail Yurevich)、リペツク州のオレグ・コロレフ (Oleg Korolev)、カレリヤ共和国のアンドレイ・ネリドフ (Andrey Neridov)、などがいる。

メドヴェージェフ政権期にはのべ 81 人の首長が任命され、うち、23 人だけが再任を果たし、残りの連邦構成主体では新しい首長が就任した。制度的には大きく変化しなかったが、実際の首長の顔ぶれを見ると、連邦構成主体に近い人物の任命を実現したことがメドヴェージェフ政権期の特徴といえる<sup>11</sup>。

### 3 首長選挙の復活

2011 年 12 月、メドヴェージェフ大統領は最後の大統領教書演説で、「国民に政治参加の可能性を与える必要がある」と語り、そのために必要な政策として第一に「連邦構成主体の住民による首長の直接選挙への移行」を掲げた<sup>12</sup>。すると 2012 年 1 月 16 日には、首

長選挙の復活と政党登録手続きの簡素化に関する連邦法案が下院に提出された。その法案は4月15日に第一読会、一部の修正を得て4月24日に第二読会、翌25日に第三読会を通過し、下院で可決された。すぐに上院でも審議が行われ27日に承認を受け、2012年5月2日付連邦法 No.40 『構成主体組織一般原則法』および『連邦選挙法』への修正について（以下、「首長選挙法」とする）<sup>13</sup>が成立した。まさに、大統領退任直前のメドヴェージェフが最後に実現した政策であった。

「首長選挙法」によると、連邦構成主体首長は当該連邦構成主体住民の平等・直接選挙権に基づく秘密投票で選ばれる。候補者は、投票参加有権者の過半数の票を獲得すると選出となるが、1回目の投票で過半数を超えた候補者がいない場合には、1位と2位の候補者の間で決選投票が行われる。被選挙権は外国の居住権を持たない30歳以上のロシア国民である。なお、選出された首長の任期は5年以内、2期以上の連続選出は不可と定められた。ここまでは、かつての首長選挙とほぼ同じ内容である。新制度の下では、首長候補者は政党によって推薦される党员もしくは無所属の国民でなければならない。なお、連邦構成主体の法律で認めている場合のみ、立候補での出馬が可能となるが、有権者の署名が必要である。

新しい選挙制度には、下院で議論の対象となった3つの特徴がある。第一に「大統領フィルター制」である。大統領の発議によって、候補者を擁立した政党および立候補の場合はその本人と大統領とが事前に協議を行うことが可能であるという仕組みだ。つまり大統領が気に入らない候補者が擁立された場合、その推薦もしくは立候補を妨げることができるということになる。住民による選挙であっても、候補者選びの段階で連邦大統領の影響力がおよぶことになり、任命制とあまり変わらないという批判的意見がある。その一方で、「大統領フィルター制」が大統領による拒否権や「ムチ」として使われるのではなく、大統領の支持を得られた候補者は候補者登録のための署名集めが必要なくなるなど、「アメ」として使われるのであれば、受け入れることも可能ではないかという意見もあった<sup>14</sup>。また、当初の法案では大統領との「協議が義務づけられる」という内容であったが、最終的に採択された法律の規定では、「協議が可能である」ということで、必ず協議が行われるわけではない。実際、2012年10月に行われた選挙では、候補者について大統領と政党との事前審議が行われたケースは見られなかった。

第二の特徴として「地方自治体によるプライムレース」が行われる。候補者は政党による推薦であれ、立候補であれ、構成主体内の4分の3以上の地方自治体で議会および地方自治体行政長官の5~10%の支持署名を事前に獲得しなければならない。つまり、候補者というのは一部の自治体からの支持のみでは、選挙に参加することができず、その支持が

連邦構成主体全域に広がっていなければならないのである。

第三に住民の選挙によって選ばれるにもかかわらず、連邦大統領にも首長を解任する権限が与えられている。解任が認められるのは、裁判所によって首長に汚職の疑いおよび利益対立の調整ができないとの疑いがあると証明された場合と、首長としての職務不履行の場合に限られるが、これが認められた場合には、住民の承認を得ずに、首長を解任することができる。住民によるリコールでも首長は解任されるが、とても複雑な手続きとなっており、さらにこの規定が適用されるのは就任から 1 年以上が経過した首長に限定される。首長を選んだ住民自身による解任が大統領よりも難しい。

このように、再び導入された連邦構成主体首長選挙というのは、かつて、1990 年代後半から 2000 年代前半に連邦構成主体全域で行われていた首長直接選挙とは制度的に異なる点が多く、「復活」とは言い難い。特に候補者擁立の時点で、かつてのような自由な立候補ではなく、基本的に政党の推薦を受けなければならず、場合によっては大統領の支持が必要となる。これはつまり、任命制の候補者選びとほとんど変わらない。選挙を行うことで「国民の政治参加」が必要と主張したメドヴェージェフの意向は一見すると、実現に向かっているように見えるが、制度的には大きな変化がないとも言える。

実際の選挙結果を見ても、2012 年 10 月 14 日に 5 つの州で行われた選挙では、アムール州でオレグ・コジエミャコ (Oleg Kozhemyako) (77.28%)、ベルゴロド州でエヴゲニー・サフチェンコ (Yevgeny Savchenko) (77.64%)、ブリャンスク州でニコライ・デニン (Nikolai Denin) (65.22%)、ノヴゴロド州でセルゲイ・ミチン (75.95%)、リャザン州でオレグ・コヴァリョフ (Oleg Kovalev) (64.43%) が勝利し、全員現職で統一ロシアの候補者が再選されるという結果になった<sup>15</sup>。立候補による候補者は出ず、すべて政党候補者であった。ただし、選挙に不正が見られたわけではなく、彼らのこれまでの業績を純粹に有権者が支持し、今後に期待をかけていると見ることはできる。また、野党に優れた候補者がいなかったという現状もある。

随所に問題点が見られる首長選挙であるが、住民による選挙を再び導入したことは重要な変化であり、それが必要とされている状況が現在のロシア社会にあるということを理解しておく必要があるだろう。2011 年 12 月の下院選挙後に生じた国民による反政権デモによって、住民への譲歩の一つとして迅速に直接選挙の復活を実現させたという意見が多い。

実施から 8 年が経過し、任命制の限界が明らかになったということもあるだろう。首長の任命に限らず、ロシアでは近年、政治・行政における人材不足が問題視されている。長年非常事態大臣を務めたセルゲイ・ショイグ (Sergei Shoigu) は 2012 年 5 月にモスクワ州知事に就任したが、わずか半年後の 11 月には省内の汚職疑惑の責任をとって退任した

アナトリー・セルジュコフ (Anatoly Serdyukov) に代わって、国防大臣に就任するというめまぐるしい異動を遂げた。また、長年モルダヴィア共和国の大統領を務めたニコライ・メルクシキン (Nikolai Merkushkin) がサマラ州の知事に横滑りで就任した。ある連邦構成主体の首長から別の連邦構成主体の首長へというのは前例のない人事異動であった。選挙にすることで、実際に当選するかどうかは別として、野党からの候補者や立候補者も募り、選択肢を広げることができる。

さらに、任命によって就任した首長の能力不足も問題であった。経済・ビジネスの分野で豊富な経験を持っていたり、能力を発揮していたりしても、地方の統治、行政の実施といったところで成果を発揮できるとは限らない。スヴェルドロフスク州のアレクサンドル・ミシャリン (Aleksandr Mishalin) がその例といえる<sup>16</sup>。連邦中央であれ、連邦構成主体であれ、それなりの政治経験を持っている人物でなければ、首長を務めることは難しい。さらに、現在のロシアにおいては政府が住民の意見や考えを全く無視して政治を行うことはできない。前述の 2011 年 12 月の下院選挙後に発生したデモは、比較的すぐに収束に向かったと言われるが、連邦中央にとってはそれなりの脅威だったに違いない。その証拠に、下院選挙直後、政府は統一ロシアの得票率が低かった連邦構成主体の首長を集めて会議を実施したり、そのような連邦構成主体の首長を解任したりと、即座に対応をとった。中央集権的な制度の下で、一元的に連邦構成主体を管理していくことが必要ではあるが、83 連邦構成主体すべてを連邦中央から管理することはできないということは、過去の経験から連邦中央は十分に理解していることである。そこで、連邦政府の政策を忠実に遂行するだけでなく、住民の意見を理解し、くみ取ることのできる首長が必要になってきたということが背景にあるのではないか。

## おわりに

プーチン政権下で廃止された首長選挙が、メドヴェージェフ政権下で再び復活し、プーチン政権下で実行されるという形で、ロシアの中央・地方関係は変容した。導入当初から専門家の中で批判されることが多かった任命制については、一時的な措置であろうという見方もその当時からあり、いずれは選挙が復活することは予想されていたと言える。首長選挙を廃止し、任命制を導入した 2000 年代半ばという時期は、中央集権的な中央・地方関係を目指した 2000 年 初頭の成果を受け、ある程度浸透し始めた垂直的な権力構造の中で、連邦全体で一貫した政策の遂行、法律の順守などがさらに求められていた。しかし今度は、各構成主体における成果、具体的には地方の社会・経済発展が必要となると同時に、

要求が拡大する住民への対応が求められている。それらを達成するには中央集権的な仕組みだけでは対処できないという点は、広い国土、多民族から成る人口構成、非対称な行政区画を持つロシアの中央・地方関係の最大の特徴である。現在のプーチン政権下における中央・地方関係はこのような根本的なロシアの特徴と、現在の政治状況の両方を考慮して、政策の決定が行われていると言えるだろう。

－注－

- 1 ロシア連邦を構成する 83 連邦構成主体では最高権力者（執行国家権力機関の長）が行政機関のトップを務めるが、彼らは各構成主体によって知事、大統領、元首など名称が異なるため、本稿では総称として「首長」を使う。特定の人物の場合は、各構成主体の名称を付ける。
- 2 プーチン政権一期目の中央集権化政策については、上野俊彦「ロシアにおける連邦制改革－プーチンからメドヴェージェフへ」『スラブ・ユーラシア研究報告集 No.2 体制転換研究の先端的議論』2010 年 4 月、が詳しい。なお、これらの政策はプーチン大統領就任前から必要性が主張されており、特にエリツィン政権末期、プリマコフ首相が大々的に演説を行った（*Rossiiskaya gazeta*（ロシア新聞）, February 27, 1997）。
- 3 *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*（ロシア連邦法令集）, 2004, No.50, 4950.
- 4 *Rossiiskaya gazeta*（ロシア新聞）, December 29, 2004.
- 5 *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*（ロシア連邦法令集）, 2006, No.1, 13.
- 6 *Rossiiskaya gazeta*（ロシア新聞）, February 21, 2006.
- 7 “*Poslaniye Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii*”, November 5, 2008  
<<http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>> 2013 年 1 月 31 日アクセス。
- 8 *Rossiiskaya gazeta*（ロシア新聞）, April 28, 2009.
- 9 プーチン政権期、ロギオノフ・コリャーク自治管区知事、バリノフ・ネネツ自治管区行政長官、コロトコフ・アムール州自治の 3 人が「大統領の信頼を失った」ことを理由に任期前に解任されたが、メドヴェージェフ政権においては唯一であった。
- 10 コメルサント紙、2012 年 5 月 18 日<<http://www.kommersant.ru/doc/1936335/print>> 2012 年 5 月 21 日アクセス。

- 11 任命制の導入については拙著「ロシアの地方首長公選制から任命性へープーチン・メドヴェージェフ両政権下の政治過程ー」『法学政治学論究』2011 年秋号に詳しく書かれている。
- 12 “Poslaniye Federal’nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii”, December 22, 2011  
<<http://news.kremlin.ru/news/14088>> 2013 年 1 月 31 日アクセス。
- 13 Sobraniye zakonotdatel'stva Rossiiskoi Federatsii (ロシア連邦法令集), 2012, No.19.
- 14 Interfax, April 24, 2012 <<http://www.interfax.ru/print.asp?sec=1448&id=242408>>  
2012 年 4 月 25 日アクセス。
- 15 各連邦構成主体の選挙管理委員会 HP より。
- 16 ビジネス新聞「VZGLYAD」2012 年 5 月 14 日  
<<http://vz.ru/politics/2012/5/14/513421.print.html>>2012 年 5 月 15 日アクセス。

## 第4章 プーチン新政権の経済政策

伏田 寛範

### はじめに

2012年5月7日、プーチン（Vladimir Putin）は3たび大統領に就任した。しかし、就任式当日もモスクワ市内では反プーチンデモが組織され、警官隊との衝突や拘束者が相次ぐなど、プーチン新政権の政権運営は容易ではないことが国内外に印象付けられた。

一連の反プーチン、反政府デモは、2011年12月のロシア下院選挙に不正があったとの訴えからスタートした。デモはモスクワをはじめとする大都市を中心にロシア各地で繰り広げられ、やがてそれは反政府、反プーチンを訴えるものへと変わり、2012年3月の大統領選挙を前にますます盛んになっていった。こうしたかつてない「逆風」が吹くなか、3度目の大統領就任を目指すプーチンはみずからの選挙綱領となる論文を新聞各紙に次々と寄稿した。

2012年1月16日に第一弾となる論文「ロシアは立ち向かうべき挑戦に注力する」が『イズベスチヤ』に掲載され、ロシアを取り巻く現状認識と今後の政策の全体像が示された。翌週23日には民族問題を扱った第二弾の論文「ロシア—民族問題」が『独立新聞』に掲載された。そして第三弾として「経済面での課題について」と題する論文が30日付けの『ベドモスチ』紙上にて発表された。その後も、ロシアにおける民主主義のあり方や社会政策、外交・安全保障政策についての論文が公表され、合計7篇の論文が発表された<sup>1)</sup>。

これら7篇の論文は、「プーチンには明確なビジョンがない」といった反プーチン派の批判のみならず、「ロシアの将来はどうなるのか」といった漠然とした不安を抱える人々の声にもこたえようとするものだといえる。そして、ここで示された新政権の政策方針は、就任式当日に署名された一連の大統領令<sup>2)</sup>によって具体化され実現されようとしている。以下、本稿ではプーチン新政権の経済政策の基本方針について整理する。

### 1. プーチンの選挙綱領にみる新政権の課題

第一弾となった論文「ロシアは立ち向かうべき挑戦に注力する」は、続いて発表された各論文の総論という位置づけとなっている。本論文は、プーチンを次期大統領候補者に推挙した2011年11月の「統一ロシア」党大会で採択された「プログラム2012—2018」をもとに、有権者から寄せられた声を取り入れて執筆したものとされる<sup>3)</sup>。



「プログラム 2012-2018」では、ソ連崩壊後の混乱からロシアがいかに立ち直り、2008～2009年の経済危機を乗り切ったのかとメドヴェージェフ（Dmitry Medvedev）とのタンドム政権の実績が強調される一方で、汚職問題や経済の効率性の低さ、ビジネス環境の悪さといった積年の課題が未解決のままでも述べられる。そして、こうした課題の解決には政治意識の高いいわゆる中間層の育成と健全な市民社会の形成が不可欠であると、人々の物質面の充足と精神面での健全な成長を促す政策の必要性が訴えられている。

このように「プログラム」で示された問題意識を受け継ぎ、論文「ロシアは立ち向かうべき挑戦に注力する」では、より詳細に具体的な数字を挙げつつ論点整理を行なっている。とくに人的資本の質の向上を重視し、高等教育や貧困問題、社会保障の問題にかなりの紙幅を割いている。論文の内容それ自体は「プログラム」と大きく異なるところはないが、社会の安定的な発展こそが第一に求めるべきものであり、安定は必ずしも停滞を意味しないと訴える箇所や、一部のエリートに見られる極端な改革志向を強く非難する箇所が加わり、プーチンの政治観が強くにじみ出ている。そうした持論を述べる一方で、真の民主主義を確立するためには政治過程の刷新と広範囲の対話が必要とも指摘し、下院選挙後の抗議デモに一定の配慮を見せている。

2012年1月末に発表された第三論文「経済面での課題について」では、そのタイトルの通り、現在ロシアの直面している様々な問題と取り組むべき課題について述べられている。

いわく、ソ連崩壊後、ロシアは世界経済の一員となったが、それは主として天然資源のおかげであった。資源にますます依存するなかで製造業はほぼ壊滅し、ロシア経済は昨今の世界経済危機のような外的なショックに大きく左右されるようになってしまった。現在のような資源依存の経済構造に将来性はない。ロシア経済の危機的な状況から抜け出すためには経済構造の刷新と多様化が不可欠であり、とりもなおさず技術のキャッチアップが必要である。

またいわく、今日かつてないほど技術の重要性が高まっており、各国で様々な分野で先端コア技術の獲得競争が起きている。ロシアもそうした技術の獲得に力を注ぐべきであり、医薬品、ハイテク化学製品、複合素材、航空機産業、IT、ナノテク、原子力、宇宙といった分野を優先的に発展させる必要がある。先端分野を発展させることによって産業構造を多様化させ、安定した経済成長路線へと導くことができる。

このような認識に立ちプーチンは取り組むべき課題として以下の項目を挙げる。①新技術の獲得やイノベーションの推進に不可欠な人的資本の強化（具体的には高等教育制度の改革や研究機関の強化、高学歴者にふさわしい職の創出など）、②民間のイニシアティブを

生かせるような環境の整備（税制改革、法制度改革など）、③インフラの整備（官民パートナーシップの積極的活用）、④資本流出の防止と長期資金の呼び込み（オフショア規制、年金基金の整備など）、⑤生産性の向上、⑥汚職の撲滅、などである。

プーチンはまた、伝統的な経済政策だけではロシア経済の刷新はできないとし、みずからの大統領二期目に取り組んだ国営公社（国家コーポレーション）<sup>4</sup>の設立や資源部門への国家管理の強化が正しかったことを主張する。前者については、知識集約型産業の崩壊を食い止め研究開発能力を維持し、世界と競争できる企業を作るために必要な措置であり、現在も道半ばであるという。後者については、資源輸出から得られる莫大な収入を国外に流出させることなく国民の福祉のために活用し、さらには戦略的に重要な産業を外国の影響下に置かれないためにも必要であったとする。

これらの措置のうち、とくに国営公社の設立については当初から「国家資本主義の拡大」といった批判がなされたが、プーチンは公社の多くが民間資本の（埋没費用の大きさから）参入していない分野で設立されており、民間ビジネスの妨げとなっていないと述べ、批判を退けている。ただし、公社の効率化は必要だとし、今後、株式会社化と政府保有株の売却（海外投資家への売却も含む）を進めてゆくという。

## 2. プーチン新政権の経済政策

大統領就任式の行われた 2012 年 5 月 7 日、選挙公約とも言うべき一連のプーチン論文の内容を政策化する大統領令が発布された（それぞれの大統領令名については注 2 を参照）。1 節にみた第三論文に掲げられた経済政策の基本方針は、2012 年 5 月 7 日付大統領令 No.596「長期国家経済政策について」により法制化され、さらに 2012 年 12 月末には「産業発展および競争力向上」国家プログラムとそれに付属する 17 のサブ・プログラム<sup>5</sup>が採択されるなど具体化されていった。本節ではこれら政策文書を主な手がかりとして、プーチン新政権の経済政策について整理しよう。

大統領令「長期国家経済政策について」は、①2020 年までに生産性の高い雇用を 2500 万人分創出する、②GDP に対する投資規模を 2015 年までに 25%にし、2018 年までには 27%に引き上げる、③GDP に占めるハイテク製品の生産高を 2018 年までに 2011 年水準の 1.3 倍に引き上げる、④労働生産性を 2018 年までに 2011 年水準の 1.5 倍にする、⑤世界銀行のビジネス環境ランキングにおけるロシアの順位を、2011 年の 120 位から 2015 年には 50 位まで、2018 年には 20 位まで引き上げる、といった具体的な目標を掲げる。

こうした目標を実現するために政府は、（ア）社会・経済発展のための戦略的計画を策

定する、(イ) 連邦予算のうち非石油ガス歳入や予備基金・国民福祉基金（石油ガスによる歳入をプールして形成）の具体的な活用方法を策定する、(ウ) オフショア企業を利用した課税逃れへの対策を強化する、(エ) 戦略的分野（資源産業や国防産業）に該当しない国有企業の民営化や国有資産の売却を促進する（2016年までを目処とする）、(オ) 国家規制の緩和と諸手続きの簡素化を進める、(カ) 経済の近代化とイノベーションを推進するための国家プログラムを策定する、(キ) シベリアおよび極東における社会・経済発展のための方策を立てる、といった課題に取り組むことが定められた。

2012年12月末に採択された「産業発展および競争力向上」国家プログラムは、上記の大統領令「長期国家経済政策」で指示された鉱工業、航空機産業、造船業、エレクトロニクス産業、農業および農産物加工業といった分野の近代化を推進させるための方策として策定された。このプログラムは、新産業のためのイノベーション基盤を築き、規制緩和を実施することで、ロシア経済の競争力を強化させることを狙ったもので、そのための基本方針として、民間資本による投資を活性化させることと国家の経済への介入を段階的に縮小させることが掲げられている。そして、民間投資を活性化させるために、設備更新と研究開発を促進し、高付加価値製品の輸出を拡大させ、国内外の市場でロシア企業が対等な条件で競争できるように制度を整えることを課題に据えている。2020年までに総額約3兆5137億ルーブルがこのプログラムにしたがって投入されることが計画され、そのうち2282億ルーブルが連邦予算から、2075億ルーブルが予算外基金から支出され、残りはプログラムに参加する各法人の支出となる。

このプログラムの特色のひとつに軍需産業に対する期待の大きさを指摘することができるだろう。軍需産業はロシアでは数少ない高度技術を有する産業部門の一つであり、設備更新や高度技能労働者の雇用創出を積極的に進めることで、その研究開発および生産能力をロシア経済全体のイノベーションの源泉に変えてゆくという。本プログラムに付属する軍需産業の発展のためのサブ・プログラムでは、2020年までに軍需産業での生産高を2010年水準の2.88倍に、労働生産性を2.91倍に引き当てることを目指し、ロシア経済の多角化と競争力強化につなげることが目指されている。なお、軍需産業の発展のためのサブ・プログラムに対しては、2020年までに約398億ルーブルが国家予算から割り当てられる。

プーチンの軍需産業重視の姿勢はこれまでの発言等にもたびたび表れている。例えば、4月11日の政府活動報告においてプーチンは、今後ロシアはハイテク産業の育成に努めてゆかなければならないが、その際の梃子となるのが国防発注であり、向う10年間で約23兆ルーブルの国防関連支出を計画している、といった内容の発言をした。大口の発注を通じて、軍需企業や各研究機関の近代化を推し進め、ロシア経済のイノベーション基盤を支

えてゆくという。こうした国防発注を梃子にした産業ハイテク化を目指すプーチンの政策を、一種の「軍事ケインズ主義」と評する者もいる<sup>6</sup>。

### 3. 「東方シフト」と極東シベリア開発

極東シベリア開発は新政権の目玉政策として位置づけられている。大統領選挙前に発表した論文「ロシアと変わりゆく世界」のなかでプーチンは、世界の政治経済においてアジア太平洋地域の重要性が高まっていることを指摘し、ロシアが真にアジア太平洋国家となるためには極東シベリア地域の（経済的）浮揚が欠かせないことを訴える。また、極東シベリア地域の発展にはアジア太平洋地域のダイナミズムを取り込むことが不可欠であることも指摘する。そして、前節で紹介した大統領令「長期国家経済政策について」では極東シベリア地域の社会・経済を発展させてゆかねばならないと政府に指示を出している。

だが、極東シベリア地域の開発を推進するというアイディアはプーチンの専売特許ではない。極東地方の発展を促しアジア太平洋地域に積極的に関与しようとする考えはソ連時代からの「伝統」である<sup>7</sup>。例えばゴルバチョフ（M. Gorbachev）は、ウラジオストク演説（1987年）やクラスノヤルスク演説（1988年）に見られるように、極東地域の開発を進めてゆくこととアジア太平洋諸国との関係を強化してゆくことの重要性を強く訴えていた。また、ソ連崩壊後のエリツィン（B. Yeltsin）政権においては、極東地域の開発を推進するための連邦特別プログラムが策定された。ただし、こうした「極東重視」政策は宣言としての意味しか持っていなかった。1990年代の政治経済の混乱により連邦政府には十分な資金がなく、プログラムは予算的な裏づけが不十分であったからだ。

極東開発が本格化してゆくのはプーチン政権（2000～2008年）以降である。プーチン／メドヴェージェフ政権はエリツィン時代の極東開発プログラムを再三にわたって改訂し、2007年1月には極東・ザバイカル発展国家委員会を創設した。また、2009年12月には政府によって「2025年までの極東およびバイカル地方社会経済発展戦略」が承認され、2011年11月には巨大投資プロジェクトを実現するための「極東およびバイカル地域発展基金」が創設されるなど、いよいよ極東開発に本腰を入れはじめたことがうかがえる。そうした一連の流れのなかで、2012年5月には極東発展省が新たに設置されるに至った。同省は極東開発にかかわる国家プログラムや優先投資プロジェクトの実施を調整する機関と位置づけられ、これまで地域発展省が極東地域で実施してきた諸活動を引き継ぐものと見られる。

極東発展省とは別に、現プーチン政権では極東シベリア地域の開発に特化した国営公社

(国家コーポレーション)の創設も検討されてきた。先に触れたプーチンの外交論文のコンセプトに従い、経済発展省が大統領直属の開発公社を設立する法案を作成した。この法案によると、公社はウラル山脈以東のシベリアおよび極東地域(面積にして国土の約6割)において、連邦法の規制に縛られずに鉱物や森林資源、土地を活用することができるようになり、税の大幅な優遇措置が受けられるようになるという。また、連邦機関および地方機関は公社の活動に介入できず、大統領と会計検査院のチェックのみを受けることになるという。

この開発公社の設立計画については政府内外で強い反対の声が上がった。政府内では財務省が財源確保の観点から強く反対した。また、一部の省庁(例えば、地域発展省や開発プログラムを策定する経済発展省)には自らの権限が公社に奪われることを嫌い、反対するものもあった。マスコミでは、公社が新たな汚職の源となる、強力な国営独占企業の誕生は民間企業の活動を圧迫する、「国内オフショア」を作ることはロシア国家の政治的・経済的な統一性を失わせることになる、といった批判が展開された<sup>8</sup>。

プーチン自身は公社の設立に積極的である。2012年11月、国家評議会(連邦中央と連邦構成主体(地方)との協議機関)の場において、プーチンは極東発展省の怠慢な仕事ぶりを批判し、同省の設置に伴い一旦は立ち消えになった開発公社の設立の再検討を含め、抜本的な対策をとる必要があることを指摘した。このプーチンによる叱責の後も極東発展省の活動はあまり改善されておらず、「極東及びバイカル地域における社会経済発展国家プログラム」の草案作成にあたっては他の省庁とのすり合わせを全くせず、財務・経済発展両省の反発を招くなど、不手際が目立っている<sup>9</sup>。そうしたなか、もともと開発公社の設立に肯定的であったプーチンが極東発展省への批判を強めており、同省自身の存続すら危ぶまれる状況にあるという。

だが、極東発展省が満足に機能しないことが明らかになったからといって、開発公社が簡単に設立できるかという話は別である。公社の設立には先に挙げたような政府内外の強い批判を乗り越える必要があるからだ。また、プロジェクトの主導権をめぐる閣僚たちの争い<sup>10</sup>を収め、関係省庁の対立を上手く調整しなくてはならない。APEC ウラジオストク会議が終了し巨大開発プロジェクトが一段落した今、次の取り組みの方向性がなかなか定まらないように見える。プロジェクトの実施主体をめぐる政府内部での迷走(極東発展省に任せるのか、それとも新たに開発公社を設立するのか)も、新政権の掲げる「東方シフト」の内容が定まってないゆえだと考えられる。

## おわりに

以上、プーチンの一連の論文から経済政策にかかわる箇所を検討したが、率直に言って、新鮮みに欠けるという印象は拭いきれない。第一論文、第三論文の内容はいずれも 2008 年 2 月に発表された「2020 年までのロシアの発展戦略（通称プーチン・プラン）」やメドヴェージェフの「近代化」政策<sup>11</sup>に掲げられた方針を踏襲するにとどまっている。プーチンが優先部門として列挙したものは、メドヴェージェフが挙げた近代化の優先部門に他ならない。いや、むしろメドヴェージェフが前任者プーチンの政策を受け継いだといった方が正確であり、本家本元に戻ったというべきだろう。

教育制度の改革や汚職の撲滅といった課題についても以前から言われてきたことの繰り返しである。人的資本の強化を重視し、各種社会政策の重要性についてかなり触れられているところが新しいといえるかもしれないが、これは 2008～2009 年の経済危機のロシア社会に及ぼした影響が深刻であったことの裏返しであろう。また、「東方シフト」や極東開発プロジェクトについても、必ずしもプーチンの新機軸というわけではないことは先に述べたとおりだ。

選挙キャンペーン中の一連のプーチン論文や大統領就任後に発布された大統領令からは、ロシアの置かれた政治的、経済的、社会的な状況や取り組むべき課題は 4 年前とほとんど変わっていないことが確認でき、政権側みずからがこの間目立った成果をあげることができなかったことを認めているとも読み取れる。プーチン論文にはメドヴェージェフ政権の 4 年間でさながら「失われた 4 年間」であったといわんばかりの指摘が並ぶ。

国営公社についてみてみよう。メドヴェージェフは大統領就任後の早い時期から国営公社のあり方に疑義を呈し、その迅速な改革に取り組もうとしたが、プーチンはむしろ積極的に公社を評価し、その改革には慎重である。そればかりか、極東開発については公社に主導権を握らせようとさえしている。メドヴェージェフ政権下で打ち出された突進的な改革方針（尻すばみとなったが）を修正し、もとの国家主導の「プーチン・プラン」路線に戻るかのようである。

昨年末から相次いだデモの背景には、経済状況の悪化以外にも、プーチンのいう「安定」が達成された後のロシア社会がどのようになるのかがわからないという漠然とした不安の広がりがあることが指摘されている<sup>12</sup>。これまでプーチンは「安定」後のロシアをどのようにしたいのかを十分には語ってこなかった。大統領就任後矢継ぎ早に出された一連の大統領令は、そうした人々の不安に対するプーチンの「回答」とみなせるだろう。だが、その中身は必ずしもデモの担い手となった都市部の「中間層」の関心とは一致していない。

これまで見てきたとおり、プーチンの経済政策は、総じて経済における国家の役割を強

調し、国防発注の大幅な増額に見られるような積極的な産業政策の実施を柱とした再工業化政策である。こうした政策の主なターゲットとなるのは工業地域の中都市や企業城下町で働く人々であり、デモの担い手となった大都市の「中間層」ではない。こうしてプーチンの経済政策は当初から大都市「中間層」を「切り捨てる」かたちで推し進められ、彼ら「中間層」の不満は常にくすぶり続けることになる。

リスクはこれだけにとどまらない。近年の欧州経済の減速やシェールガスの開発などによりロシア産石油・ガスへの需要は減少すると予想されるなか、政権の企図どおりに巨額の投資を続けることは可能であろうか。これまでは資源価格の高止まりという恩恵を受け潤沢な財源が政府にはあったが、今後もそうした財源が確保できるとは限らない。財源不足の問題が生じれば再工業化政策は頓挫するばかりでなく、いざ経済危機が起きたときに救済策すら講じることができなくなる。そうなれば、再工業化政策のメインターゲットであり、政権を支え続けた工業地域の中都市や企業城下町の人々の心が政権から離れてゆくことになるだろう<sup>13</sup>。

今日のロシア経済は資源を通じて世界経済に組み込まれてしまっており、政府の歳入もまた多くを資源輸出による収益に頼るようになった。それゆえ、新政権の進める経済政策の実効性は世界経済の動向いかによるところが大きい。その意味で、資源に依存しながら資源離れ(再工業化)を目指すプーチンの経済政策はもとより矛盾を抱えたものであり、政策の目的を達成するのは容易ではないといえるだろう。

#### —注—

1 2月6日には「民主主義と国家の質」と題する論文が『コメルサント』紙にて発表された。この第4弾となる論文では、ロシアにおける民主主義の発展、地方自治や連邦制の問題、汚職や司法改革などについて述べられている。2月13日に『コムソモリスカヤ・プラウダ』紙に掲載された「公正の確立—ロシアにとっての社会政策」論文では。また、2月20日付の『ロシア新聞』では安全保障をテーマとした論文「強くならなければならない—ロシアにとっての安全保障」が、その翌週2月20日の『モスクワ・ニュース』では外交問題を扱った論文「ロシアと変わりゆく世界」が掲載された。これらの論文はプーチンの選挙対策サイト (<http://putin2012.ru/>) でも閲覧することができる。

2 11の大統領令が署名された。それぞれの大統領令のタイトルは次の通りである。「国家行政システム改善の基本的方向性について」「長期国家経済政策について」「教育・科学分野における国家政策を実現するための措置について」「国家社会政策実現のための方策

について」「人口政策の実現のための措置について」「市民に手ごろな住宅を保証し住宅・公営サービスの質を向上させるための措置について」「保健分野における国家政策の改善について」「民族間の調和の保証について」「軍の発展と国防産業の近代化の計画の実現について」「対外政策路線の実現について」

- 3 プーチン選挙対策サイト<<http://putin2012.ru/program>> 2013年3月2日アクセス
- 4 ロシア語では「国家コーポレーション」と呼ばれる。「国家コーポレーション」とは、狭義には、個別の社会的な課題を解決するため、ロシア連邦の特別法によって設立された非営利組織のことであり、広義には国益（公益）を推進するために連邦政府の主導で設立された一連の企業のことを指す。前者狭義の「国家コーポレーション」には防衛企業の集合体である「ロステフテクノロジー」や「ロスナノテク」が該当し、後者広義のほうには「統合航空機製造会社（OAK）」や「統合造船会社（OSK）」（両社とも公開株式会社形態をとる）も含まれる。
- 5 17のサブ・プログラムの対象とする分野は以下の通り。(1) 自動車産業、(2) 農業機械、食品加工機械産業、(3) 特殊機械、(4) 軽工業および手工業、(5) 国防産業、(6) 輸送機械産業、(7) 工作機械産業、(8) 重工業、(9) 重電、電力機械産業、(10) 冶金、(11) 林業・木材加工産業、(12) 技術規則、標準化、度量衡、(13) 化学工業、(14) 新素材、(15) レアメタル・レアアース、(16) 地下炭鉱の安全確保、(17) 国家プログラムの実現の保証。
- 6 服部倫卓「ロシア新政権の経済政策の焦点」『ロシア NIS 調査月報』一般社団法人ロシア NIS 貿易会、2012年6月号、111～113 ページ。
- 7 ロシア(ソ連)のアジア太平洋地域への参入については本報告書第9章も参照されたい。また、詳細については、小澤治子『ロシアの対外政策とアジア太平洋一脱イデオロギーの検証』有信堂、2000年を参照されたい。
- 8 以下のサイトを参照。  
Gazeta ru <<http://www.gazeta.ru/financial/2012/04/25/4562933.shtml>>,  
Kommersant <<http://www.kommersant.ru/doc/1912914>>,  
Expert <<http://expert.ru/2012/04/28/ne-tolko-syire/>>,  
Izvestia <<http://izvestia.ru/news/516727>> それぞれ 2013年3月2日アクセス
- 9 Izvestia <<http://izvestia.ru/news/545920>> 2013年3月2日アクセス
- 10 これを大統領と首相との間での主導権争いとする向きもある。齋藤大輔「ふらふらする極東開発」『ロシア NIS 調査月報』一般社団法人ロシア NIS 貿易会、2013年2月号、92 ページ。



- 11 メドヴェージェフの近代化政策については、横川和穂「ロシア・メドヴェージェフ政権の近代化政策」([http://www.jiia.or.jp/column/201010/07-Yokogawa\\_Kazuho.html](http://www.jiia.or.jp/column/201010/07-Yokogawa_Kazuho.html))を参照されたい。2013年3月2日アクセス。
- 12 ティモシー・コルトン「プーチンの政治システムへの亀裂？」(JIIA フォーラム報告)、2012年1月12日(<http://www2.jiia.or.jp/report/kouenkai/2012/120112j-colton.html>)、2013年3月2日アクセス。
- 13 これに類似する危機をすでに政権側は経験している。2009年、世界経済危機のあおりを受け操業停止に追い込まれた工場を抱えたピカリョヴォ市では大規模な労働争議が発生し、プーチン首相（当時）自らがその収拾にあたった。プーチンがじきじきに介入することによって事態を収めたことは、この一件を機に全国規模での騒動が起こるのを恐れた政権側の強い危機感を反映しているといえるだろう。

## 第5章 擬似的社会政策としてのインフォーマルなセーフティネットの補足性 ーロシア農村の個人副業経営に関する実証分析ー

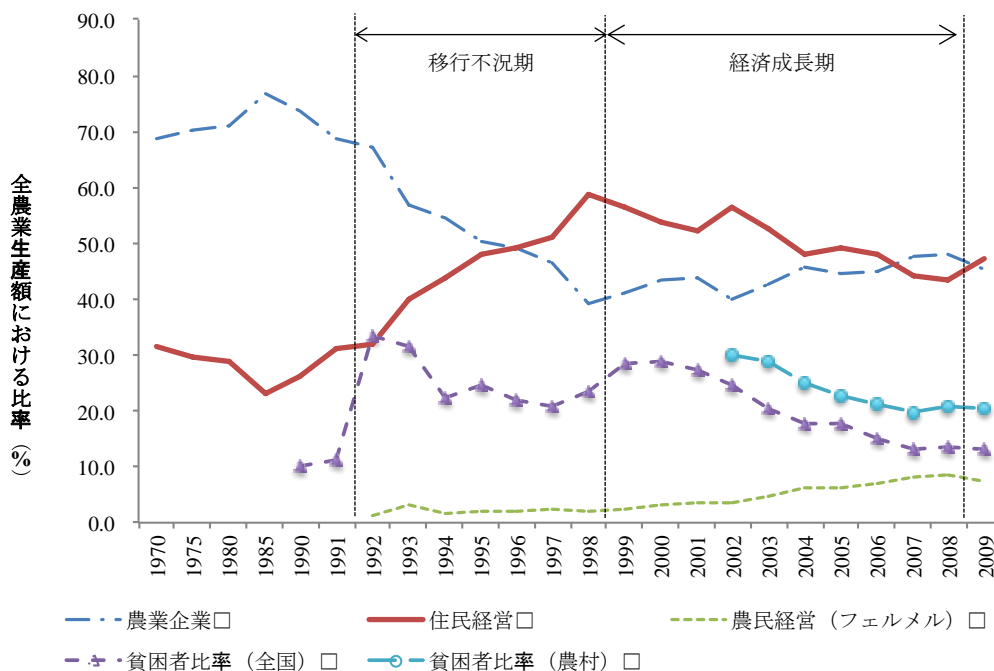
武田 友加

### はじめに

ロシアでは、フォーマルなセーフティネットが十分に機能していない。ロシアの国民所得において社会保護の総額が占める比率は、他の移行諸国の水準に匹敵している（Ясин ред. 2011）。しかし、ロシアにおける社会保護には、様々な社会カテゴリー向けの特典が依然として多く含まれているという特徴もあり、貧困層向けの社会的支援の額は社会保護費全体の中で小さな比率を占めるに過ぎない。例えば、貧困の規模を示す貧困者比率（2008年）は、ロシアでは13.4%であり、その他の移行諸国の一つであるアルバニアでは12.4%であった（Pocstar 2010a; World Bank 2012）<sup>1</sup>。また、ロシアの貧困は「浅い貧困」を特徴の一つとし、貧困線をわずかに下回る生活水準にある者が多く、貧困の深さを示す貧困ギャップ比率は2.7%（2006年）であった。アルバニアの貧困ギャップ比率もロシアとほぼ同じく2.3%（2008年）であり、従って、ロシアもアルバニアも「浅い貧困」であるといえる（World Bank 2012）<sup>2</sup>。上述のように両国の貧困者比率も貧困ギャップ比率もほぼ同じ水準ではあるが、社会保護費全体に占める貧困層向け手当の比率（2008年）は、アルバニアが78%であったのに対し、ロシアは29%に過ぎなかった（Ясин ред. 2011）。このようにロシアでは社会保護費全体に占める貧困層向け手当の比率が小さい<sup>3</sup>。そのため、社会保護という貧困層向けのフォーマルなセーフティネットが十分に機能しておらず、その結果、多くの貧困家計がフォーマルなセーフティネットから抜け落ちてしまっていると推測される。その上、後述するように、ロシアでは、貧困家計手当を受給する権利が認められたとしても、必ずしも実際に支給されるとは限らず、貧困家計のターゲティングが上手く機能していない。

ただし、ロシアでは、インフォーマルなセーフティネットがフォーマルなセーフティネットの機能不全を補足する役割を果たしていると考えられる。ロシアにおけるインフォーマルなセーフティネットとして、農村における個人副業経営（住宅付属地経営）が挙げられる<sup>4</sup>。個人副業経営とは、ソ連時代から存在する副次的な経済活動であり、主業とは別に、ロシア農村家計が主に自宅に隣接した土地区画（住宅付属地）で追加的に行う耕種や畜産等の零細的な農業生産活動を指す。ソ連時代には、コルホーズ員は集落の外側に広がる集団農場で共同労働をし、これに加えて、種子供与など集団農場からの様々な支援の下、集

図1 ロシア全国の全農業生産額における比率（1970～2009年）：％



(注) 名目評価額表示に関する比率。住民の経営には、農村住民による個人副業経営と、都市住民による郊外の農園・菜園等での野菜・果物の栽培が含まれている。また、農民経営（フェルメル）は、市場経済への移行を開始した1992年から統計上現れた経営形態である。

(出所) Госкомстат России (2000), Росстат (2005; 2010a), World Bank (2012), 武田 (2011)。

落内の自らの住宅付属地でジャガイモや野菜等の自家消費を目的とする農業生産を行っていた。このような自家消費を目的とする生産活動は、社会主義体制下では、私的生産活動であるが故に制限されるべきものであったが、個人副業経営の農産物は農村家計にとって重要な食料供給源であったため、1970年代後半から次第に奨励されるようになった。

図1は、ロシア全国の農業生産額に占める各経営形態の農業生産額比率と、全国レベル及び農村レベルの貧困者比率を示したものである。経営形態には、農業企業、住民経営、農民経営（フェルメル）の3形態があり、個人副業経営は住民経営の中に含まれている。なお、住民経営には、農村住民による個人副業経営の他、都市住民による郊外の農園・菜園等での野菜・果物の栽培が含まれるが、住民経営で利用される土地のほとんどが農村住民による個人副業経営のために利用されているため、住民経営の生産高の大半が個人副業経営によるものであるとみなしてよいであろう（武田 2012a）。図1に示されているように、貧困者比率が高水準となり上昇・下降を繰り返した移行不況期に、住民経営は急激にその比率を伸ばし、1998年には農業生産額全体の約60%を占めた。また、経済成長の中、全農業生産額に占める住民経営の比率も農村レベルの貧困者比率（農村貧困リスク）も縮

小されつつあるが、全農業生産額に占める住民経営の比率は移行不況以前よりも高い水準に留まっており、農村貧困リスクも 20～30%という高い水準のままである。ここから推測されることは、生活水準が急激に低下し不安定となった移行不況期に、個人副業経営の農産物が農村家計にとって重要な食料供給源となったが、経済成長期においてもこの傾向は続いているということである。そして、フォーマルなセーフティネットが機能不全であるという状況の下、個人副業経営の農産物が、農村家計、とりわけ、農村貧困家計のインフォーマルなセーフティネットとして機能していると推測される。

以上の議論を踏まえ、本稿では、ロシア農村におけるインフォーマルなセーフティネットといえる個人副業経営に着目し、貧困家計手当などのフォーマルなセーフティネットが十分に機能していない状況下で、インフォーマルなセーフティネットがフォーマルなセーフティネットを補足する機能を果たしているかどうかを検証する。まず、フォーマルなセーフティネットが機能不全であることをロシア全国レベルのデータから確認する。そして、次に、個人副業経営は、特に、貧困家計の所得ショックを緩和させる役割を果たし、インフォーマルなセーフティネットとして機能していることを、政府統計であるロシア家計調査（Обследование бюджетов домашних хозяйств）の個票データを用いた実証分析の結果に基づき明らかにしたい。なお、ロシア家計調査は連邦構成主体レベルの代表性を持つ支出・消費に関する統計調査であり、2013年2月現在、2003～2009年に関して各個票の項目データの一部が公開されている。本稿では、分析に必要な項目等が揃っていた 2004年と 2009年の個票データを用いて実証分析を行った<sup>5</sup>。

## 1. フォーマルなセーフティネットの綻び

ロシアにおいて、フォーマルなセーフティネットは十分に機能していない。表 1 は、2009年のロシアにおいて、連邦構成主体予算を財源とする貧困者向け社会保護政策がどの程度実行されているのかを示したものである。表 1 に示されているように、貧困者向け社会保護の受給資格認定者のうち、一回限りの支給も含めて実際に支給を受けた者の比率（ $= (C + D) / B$ ）は 72.7%であったが、定期的な支給を実際に受けた者の比率（ $= C / B$ ）は 42.7%という実行水準であった。

上述のように、貧困者向け社会保護を受ける資格のある者と実際に受領できた者との数の間にギャップがあるだけでなく、貧困者向け社会保護の受給資格を持つ者の数そのものが、実際に貧困である者の数から著しく乖離している。表 1 の (G) 及び (H) に示されているように、2009年における貧困者向け社会保護の受給資格者カバー率（実際に貧困で

表1 ロシアにおける連邦構成主体予算を財源とする貧困者向け  
社会保護政策の実現

	2009年
(A) 貧困者数 (人)	18,500,000
(B) 貧困者向け社会保護の受給資格認定者数 (人)	4,072,587
(C) 実際に定期的に支給を受けた者の数 (人)	1,738,535
(D) 実際に一回限りの支給を受けた者の数 (人)	1,220,588
(E) 受給資格認定者のうち、実際に定期的な支給を受けた者の比率 [=C/B] (%)	42.7
(F) 受給資格認定者のうち、実際に何らかの支給を受けた者の比率 [= (C+D)/B] (%)	72.7
(G) 貧困者向け社会保護の受給資格者カバー率 [=B/A] (%)	22.0
(H) 貧困者向け社会保護の実際の貧困者カバー率 [= (C+D)/A] (%)	16.0

(出所) (A)～(D)は Pocerar (2010b)。 (E)～(H)は左記の統計集データより筆者算出。

ある者のうち、貧困者向け手当受給資格認定者の占める比率=B/A は 22.0%であった。また、実際に貧困者向け手当を受給している者のカバー率（実際に貧困である者のうち、貧困者向け手当を実際に受け取っている者の占める比率= (C+D) /A）にいたっては、わずか 16.0%であった。このように、貧困者向けのフォーマルなセーフティネットから多くの貧困者が抜け落ちてしまっており、ロシアにおけるフォーマルなセーフティネットはその役割を十分に果たせていないといえる。

## 2. インフォーマルなセーフティネットとしての個人副業経営

ロシアのフォーマルなセーフティネットは機能不全といえるが、その一方で、インフォーマルなセーフティネットがフォーマルなセーフティネットの機能不全を補足している。冒頭で指摘したように、インフォーマルなセーフティネットとして農村における個人副業経営が挙げられる。個人副業経営の農産物が貧困家計にとってセーフティネットの働きをしているかどうかを調べるために、まず以下のように、個人副業経営のセーフティネット機能水準 ( $SF_i$ ) を家計  $i$  の個人副業経営比率を用いて定義した<sup>6</sup>。

$$(1) \quad SF_i = \frac{LPKh_i}{TE_i} \times 100$$

表 2 ロシア農村家計の個人副業経営農産物に関する自家消費比率：％

	1994 年					2004 年				
	Median	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Median	Mean	Std. Dev.	Min	Max
ジャガイモ	100	81.1	30.3	0	100	100	77.6	35.0	0	100
トマト	100	91.4	20.2	0	100	100	90.8	21.6	0	100
キュウリ	100	89.1	22.6	0	100	100	89.7	23.3	0	100
砂糖ビート	100	92.2	21.1	0	100	100	90.7	24.9	0	100
人参	100	91.0	22.4	0	100	100	89.3	25.6	0	100
キャベツ	100	89.2	23.9	0	100	100	89.4	25.1	0	100
玉葱・大蒜	100	90.0	23.7	0	100	100	88.5	26.8	0	100
カボチャ類	100	91.7	23.4	0	100	100	92.0	22.7	0	100
その他の野菜	100	94.5	17.5	9.1	100	100	90.8	23.4	0	100
鶏肉以外の食肉	71.4	62.3	38.5	0	100	40	48.9	40.3	0	100
鶏肉	100	90.3	23.0	0	100	100	91.7	19.8	0	100
牛乳	100	84.9	24.3	0	100	75.0	65.7	34.0	0	100
卵	100	84.7	25.9	0	100	100	81.5	27.5	0	100

(出所) 1994 年及び 2004 年のロシア長期モニタリング調査 (RLMS-HSE) の個票データより筆者作成。

RLMS-HSE は、1992 年から実施されているロシア全国レベルの大規模家計調査。RLMS-HSE の詳細は、例えば、武田 (2011) を参照。なお、RLMS-HSE のサイトは次の通り。

<http://www.cpc.unc.edu/projects/rlms-hse>.

式 (1) において、 $LPKh_i$  は家計  $i$  に関する個人副業経営の農産物の貨幣換算額を示している。個人副業経営によって生産される農産物は、家計内で消費されるもの ( $HC_i$ ) と、家計外に販売されるもの ( $HI_i$ ) に分けることができる。そのため、 $LPKh_i$  は  $HC_i$  の貨幣換算額と  $HI_i$  の販売収入の合計となる。しかし、本節の実証分析で用いたロシア家計調査では個人副業経営の農産物の販売収入が調べられてはいるが、個票レベルのデータは公開されていない。そのため、本節の実証分析では、 $LPKh_i$  に  $HI_i$  を含めることができず、 $LPKh_i = HC_i$  となっているという問題がある。ただし、これは実証結果を歪めるという問題にはいたっていないと考えられる。それは、以下に示すように、個人副業経営の農産物の圧倒的大半が自家消費に回されているからである。表 2 は、ロシア農村家計の個人副業経営農産物に関する自家消費比率を示したものである。本節の実証分析で用いたロシア家計調査には該当個票データが公開されていなかったため、代わりに、ここではロシア長期モニタリング調査 (RLMS-HSE) の個票データを用いて自家消費比率を算出した。表 2 に示されているように、基本的に、個人副業経営の農産物の約 90% 以上が自家消費に回されている。従って、 $LPKh_i = HC_i$  として分析を行っても、実証分析の結果を大きく歪めることにはならないであろう。また、式 (1) において、 $TE_i$  は家計  $i$  の総支出、つまり、最終消費支出を示している。ここで、最終消費支出には、食料、アルコールとタバコ、非食料の財・サービスに関する総消費支出が含まれている。以上のように、個人副業経営のセーフティネット機能水準 ( $SF_i$ ) は、家計の総支出に対する個人副業経営の農産物の帰属消費の比

率、すなわち、個人副業経営比率として表され、個人副業経営比率が高いほど、個人副業経営のセーフティネット機能水準（ $SF_i$ ）が高まるということになる。

次に、個人副業経営の農産物が特に貧困家計のセーフティネットとして機能しているという仮説を検証するために、2004年と2009年のロシア家計調査の個票データを用いて、以下に示すトービット・モデルを推定した。

$$(2) \quad y_i^* = \beta_i^{MI} MI_i + \beta_i^{PH} PH_i + \beta_i^{MI \times PH} MI_i \times PH_i + \mathbf{x}_i' \boldsymbol{\beta}_i + u_i$$

$$y_i = \begin{cases} y_i^* & , y_i^* > 0 \\ 0 & , y_i^* \leq 0 \end{cases}$$

式(2)の $y_i$ は従属変数、 $MI_i$ は所得ショックの代理変数となる一人当たりの現金所得（貨幣所得）、 $PH_i$ は農村貧困家計ダミー、 $\mathbf{x}_i$ はその他の説明変数ベクトル、 $u_i$ は平均0、分散 $\sigma_i^2$ の正規分布に従う誤差項である。 $y_i$ は非負であるため、本節では、 $y_i$ は $(SF_i+1)$ の対数とした。また、農村貧困家計ダミーの $PH_i$ は、家計 $i$ の現金所得が居住する連邦構成主体の最低生存費（公定貧困線）を下回る場合は $PH_i=1$ 、そうでない場合は $PH_i=0$ となる。その他の説明変数ベクトルの $\mathbf{x}_i$ には、定数項の他、家計 $i$ の属性（家長の就業先産業部門ダミー、家計構成人数、家計の年齢構成比率等）、連邦構成主体の属性に関する変数、及び、四半期ダミーが含まれている。なお、式(2)には、農村貧困家計の所得ショックの方が農村非貧困家計の所得ショックよりも個人副業経営比率を高めるかどうかを調べるために、所得ショックの代理変数である現金所得変数 $MI_i$ と農村貧困家計ダミー $PH_i$ の交差項が含まれている。

式(2)の推定結果の一部を示したのが表3である。2004年と2009年のいずれにおいても、農村貧困家計ダミーは1%水準で有意であった。そして、2004年及び2009年のそれぞれに関して、非貧困家計である場合の一人当たり現金所得の係数が-0.052及び-0.016であったのに対し、貧困家計である場合の一人当たり現金所得の係数は-0.226（=-0.052-0.174）及び-0.235（=-0.016-0.219）であり、いずれも1%水準で有意であった。本節の推定結果は、現金所得を同じ額だけ減少させたとき、農村貧困家計の方が個人副業経営比率を大幅に上昇させるということを示しており、従って、個人副業経営は特に農村貧困家計の所得ショックに対するセーフティネットの役割を果たしているという仮説を支持している。

表3 ロシア農村家計の個人副業経営比率に関するトービット・モデル

	2004年		2009年	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
農村貧困家計ダミー	0.623 ***	0.024	1.179 ***	0.064
一人当たり現金所得(1000)	-0.052 ***	0.001	-0.016 ***	0.0004
一人当たり現金所得(1000) ×農村貧困家計ダミー	-0.174 ***	0.012	-0.219 ***	0.015
定数	3.344 ***	0.041	2.828 ***	0.060
対数尤度	-98819.7		-99745.6	
Pseudo R2	0.06		0.05	
Prob > chi2	0.00		0.00	
obs	69,583		64,998	
left-censored obs	3,769		7,040	
uncensored obs	65,814		57,958	

(注) \*\*\*は1%水準で有意。\*\*は5%水準で有意。\*は10%水準で有意。なお、紙幅の関係上、本表への記載は省略したが、推定の際、家長の就業先産業部門ダミー（農業部門、工業部門、サービス部門、予算部門、非就労（リファレンス））、家計人数（対数）、家計内女性比率、家計内年金受給資格年齢人口比率、家計内生産年齢人口比率、家計内非就労者数比率、前年度の地域失業率（ILO定義）、前年度の地域インフレ率、四半期カテゴリー（第1四半期がリファレンス）をコントロールした。

(出所) ロシア家計調査の個票データに基づき筆者推定。

### 3. インフォーマルなセーフティネットの補足性

最後に、ロシア農村において、インフォーマルなセーフティネットがどの程度フォーマルなセーフティネットの機能不全を補足しているのかをみることにしよう。ロシア家計調査では、貧困層向け社会手当の支給を受ける権利を持っているかどうかを尋ねる項目がある。2009年のロシア家計調査の個票データによれば、現金所得不足の貧困家計ではあるが、このような権利を持っていなかった農村家計は、農村貧困家計全体の98.7%に達した。ちなみに、現金所得不足の貧困でないにもかかわらず、貧困層向け社会手当の支給を受ける権利を持つ家計が存在したが、このような家計も貧困家計とみなして再計算しても、現金所得不足の貧困であるにもかかわらず貧困層向け社会手当の支給を受ける権利を持たなかった家計は92.1%にも達した。つまり、現金所得不足の農村貧困家計のほとんどが、フォーマルなセーフティネットから抜け落ちていたということになる。

このようにフォーマルなセーフティネットが機能不全である一方で、農村では個人副業経営というインフォーマルなセーフティネットが、所得不足の貧困から抜け出す可能性を高めていた。2009年のロシア家計調査に基づく筆者の概算によれば、貧困層向け社会手当の支給を受ける権利を持っていない所得不足の貧困家計のうち、個人副業経営というイン



フォーマルなセーフティネットを活用することによって所得不足の貧困から抜け出せた家計は 57.9%に達した<sup>7</sup>。

## 結び

本稿で検証したように、ロシアでは貧困層向け社会保護というフォーマルなセーフティネットが機能不全ではあるが、農村に関してみると、2000年代の経済成長期においても、ソ連時代から存在する個人副業経営が貧困層向けのフォーマルなセーフティネットの機能不全を補い、貧困から抜け出すためのインフォーマルなセーフティネットとして機能していた。市場経済への移行を開始してから約 20 年を経ても、社会主義制度の遺産ともいえる個人副業経営が依然として消滅していないのは、本稿で実証的にも明らかにされた、フォーマルなセーフティネットの補完という個人副業経営の機能によると考えられる。

ちなみに、ロシア政府は、インフォーマルな経済活動である個人副業経営を制度として安定化させる策を講じている。例えば、ロシア連邦土地法典によれば、個人副業経営を目的とする土地利用には特典があり、特典の権利を持つ家族構成員を土地保有者とすれば、土地税が完全に免除されている<sup>8</sup>。また、個人副業経営に関するその他の免税も存在し、例えば、2003年7月7日付ロシア連邦法 N 112-Φ3「個人副業経営に関して」では、個人副業経営は個人消費を目的とした農産物の生産・加工に関する非企業家的活動形態であると規定されており、その農産物の一部を販売した場合でも、販売収入は非課税となっている<sup>9</sup>。このような税制面での優遇措置は、個人副業経営の生産コストを低く抑えることになり、その結果、仮に個人副業経営の生産活動をバックアップする農業企業からの現物支給が少なくなったとしても、個人副業経営を行うインセンティブが維持される、あるいは、高められることになる。以上のような個人副業経営の制度としての安定化策は、貧困層向けのフォーマルなセーフティネットが機能不全の中、インフォーマルなセーフティネット機能を制度化し強化することにつながる。したがって、上述のような個人副業経営の安定化策は、ロシア農村貧困層向けの擬似的社会政策とみなすことができるであろう。

※ 本稿は、科学研究費補助金若手研究 (B) (研究課題番号 : 24730237) の研究成果の一部である。

—注—

- 1 いずれも、自国が制定している貧困線（national poverty lines）を用いた推計値。ロシアの貧困線の詳細については、例えば、武田（2011）、Takeda（2012）などを参照。
- 2 ロシアの貧困の特徴については、例えば、武田（2011）を参照。
- 3 その他の移行諸国の例としてウクライナに関してしてみると、2008年のウクライナの貧困者比率はロシア及びアルバニアよりも遥かに低く2.9%であり、貧困ギャップ比率も0.4%と小さかった。しかし、ウクライナでは、社会保護費全体に占める貧困層向け手当の比率は約50%という高い水準を示していた。ウクライナの例からも、ロシアでは社会保護費全体に占める貧困層向け手当の比率が小さいといえるであろう（World Bank 2012; Ясин ред. 2011）。
- 4 ロシアの個人副業経営の詳細については、例えば、山村（1997）、野部（2003）、武田（2011; 2012a; 2012b）などを参照。
- 5 ロシア家計調査の個票データは、ロシア連邦統計局の以下のサイトからダウンロードすることができる。<http://www.micro-data.ru/>。ロシア家計調査の詳細については、例えば、武田（2011）や武田（2012b）を参照。
- 6 本節の実証分析の詳細は、武田（2012b）を参照。
- 7 ここでは、現金所得が最低生存費（公定貧困線）を下回っていた農村家計に関して、最終消費支出（個人副業経営の農産物の帰属消費を含む）が最低生存費を上回った場合、貧困から抜け出したとみなしている。
- 8 Земельный кодекс РФ N 136-ФЗ от 25 декабря 2001 г.
- 9 Федеральный закон N 112-ФЗ от 7 июля 2003 г. «О личном подсобном хозяйстве».

参考文献

- 武田友加（2011）『現代ロシアの貧困研究』東京大学出版会。
- （2012a）「ロシア農村におけるインフォーマル就労と農外雇用：経済成長下での個人副業経営の役割の変容」野部公一、崔在東編『20世紀ロシアの農民世界』日本経済評論社、pp. 339-361。
- （2012b）「ロシア農村における個人副業経営のセーフティネット機能：ロシア家計調査の個票データに基づく実証分析」『経済研究』第63巻第4号、pp. 305-317。
- 野部公一（2003）『CIS 農業改革研究序説』農林水産政策研究所。
- 山村理人（1997）『ロシアの土地改革：1989～1996年』多賀出版。
- Lokshin, M. and Ravallion, M., (2004) “Household income dynamics in two transition economies,”

*Studies in Nonlinear Dynamics and Econometrics*, 8 (3), Article 4.

Takeda, Y., (2012) "Poverty lines in Russia," in ILO (ed.) *Methods for estimating the poverty lines: four country case studies*, Moscow: ILO, pp. 65–80.

World Bank (2012) *World Development Indicators*, World Bank.

Госкомстат России (2000) Российский статистический ежегодник. М: Госкомстат России.

Росстат (2005) Российский статистический ежегодник. М.: Росстат.

—— (2010a) Российский статистический ежегодник. М.: Росстат.

—— (2010b) Социальное положение и уровень жизни населения 2010. М.: Росстат.

Ясин Е.Г. ред.(2011) Уровень и образ жизни населения России в 1989–2009 годах. М.: дом ВШЭ.

## 第6章 ロシアのWTO加盟と対外経済政策への影響<sup>1</sup>

金野 雄五

### はじめに

1993年6月にロシアがGATT（世界貿易機関：WTOの前身）への加盟申請を行ってから19年を経て、2012年8月、ロシアのWTO加盟が実現した。このWTO加盟により、ロシアはその対外経済政策の展開において、WTO協定の遵守および加盟条件の履行を義務付けられたことになる。他方、ロシアとベラルーシ、カザフスタンの間では、2010年初から関税同盟が形成されたほか、2011年10月にはCIS（独立国家共同体）自由貿易協定が調印されるなど、CISの枠組みの中でロシアを中心に地域経済統合が強化される動きもみられる<sup>2</sup>。ロシアがWTOに加盟したことで、3か国による関税同盟もまた一定の制度的変更を迫られることが予想され、さらに、それらの制度的変更が3か国以外のCIS諸国による関税同盟への参加可能性にも影響を及ぼすと考えられる。

ただし、これらの関係性について論じるには、まずロシアのWTOへの加盟条件と3か国による関税同盟の現行の諸制度について、基本的な事実関係を整理しておく必要がある。そこで本稿では、第1節において、ロシアのWTO加盟条件の主要点を整理する。第2節では、関税同盟の現段階について制度面から考察する。最後に、CIS諸国による関税同盟への新規参加可能性を検討することで本稿のむすびとする。

### 1. ロシアのWTO加盟条件の主要点

#### (1) 輸入関税率の引下げ

一般に、WTO加盟に際して当該国は、輸入関税率の引下げなどによって、自国の財・サービス市場をWTO既加盟国に対してある程度開放することが求められる。ロシアの輸入関税率は、加盟前の時点では全関税分類品目の単純平均が10%、工業製品は同9.5%であったが、加盟後はそれぞれ7.8%以下、7.3%以下にまで引下げられることが決まった（図表1）。

ただし、すべての品目の輸入関税率が加盟日から即座に引下げられるわけではない。ロシア経済発展省（Minecon, 2011）によれば、全体の約半数の品目については、加盟後も加盟前と同じ関税率が維持される。また、全体の約4分の1の品目については、関税率が加盟後2～3年をかけて、約束された上限税率（最終譲許税率）以下に引下げられる。また、ロシアにとって特に重要（センシティブ）な品目とされる自動車、ヘリコプター、民生用

図表 1. ロシアの WTO 加盟前の関税率と最終譲許税率

	加盟前の関税率*	最終譲許税率
全品目平均	10.0	7.8
農産品	13.2	10.8
工業製品	9.5	7.3
品目別平均		
乳製品	19.8	14.9
穀物	15.1	10.0
油脂	9.0	7.1
化学品	6.5	5.2
自動車**	15.5	12.0
電気機器	8.4	6.2
木材・紙	13.4	8.0

(注) \* 加盟前の関税率は 2011 年のもの。

\*\* 自動車の関税率には、工業アセンブリ措置による部品類の減免税率が含まれる。

(出所) WTO (2011a) より みずほ総合研究所作成。

航空機については、関税率の引下げに加盟後 7 年間に要する見込みである。

個別品目ごとにみると、例えばロシアにとってセンシティブな品目のひとつである自動車については、乗用新車の場合、輸入関税率はリーマン・ショック後に 25%から 30%に引上げられていたが、これが加盟日をもって元の 25%に引下げられ、その後 3 年間は同税率で据え置かれた後、4 年目から 7 年目まで毎年約 2.5 ポイントずつ引下げられて 15%となる。中古乗用車 (3~6 年落ち) の場合、加盟前の輸入関税率は 35%程度だったが、これが加盟日から乗用新車と同じ 25%に引下げられ、その後 5 年間据え置かれた後、最後の 2 年間で 20%に引下げられる。この他、医薬品は加盟前の 5~15%から 5~6.5%に、家電製品は同 15%から 7~9%に、いずれも加盟後 2~3 年をかけて関税率が引下げられる<sup>3)</sup>。

## (2) サービス市場の開放

サービス分野の市場開放も行われる (WTO, 2011b)。例えば、ロシアの電気通信事業会社に対する外国企業の出資比率は従来、49%以下に制限されてきたが、この制限は加盟後 4 年以内に撤廃される。また、これまで禁止されていた金融分野 (銀行、証券、保険) における外国企業の支店開設については、保険業に限り、加盟後 9 年以内に解禁されることが決まった (ただし、現地法人の設立を通じた支店開設は従来から可能)。銀行・証券業における外国企業の支店開設については今後、ロシアの OECD (経済協力開発機構) 加盟交渉などで議論される予定である。

## (3) 輸出関税に関する約束

ロシアは WTO 加盟に際して、石油 (原油および石油製品)、天然ガス、金属、木材等を

図表 2. 原油輸出関税率の算定方式

	価格帯 (P: 原油価格)	税率フォーミュラ (T: 税率)
①	$P < 15$	$T = 0$
②	$15 \leq P < 20$	$T = (P - 15) \times 0.35$
③	$20 \leq P < 25$	$T = 1.75 + (P - 20) \times 0.45$
④	$25 \leq P$	$T = 4 + (P - 25) \times 0.65$

(注) 単位は P, T ともドル/バレル。

(出所) 1993 年 5 月 21 日付連邦法 No.5003 およびその改正法より、みずほ総合研究所作成。

対象に 1999 年から再導入されている輸出関税についても約束を行った (WTO, 2011c) 4。このうち、近年の連邦財政収入の半分近くを占める原油、石油製品、天然ガスの輸出関税に関する約束の内容は、以下の通りである。

原油の輸出関税については、加盟前に用いられていた税率の算定方式が維持される。これは、原油国際価格 (Urals) に関して 4 つの価格帯 (①15 ドル/バレル未満、②15~20 ドル/バレル、③20~25 ドル/バレル、④25 ドル/バレル以上) が設定され、過去 1 か月間 (前々月 15 日から前月 14 日まで) の原油価格平均がこれらの価格帯のいずれに属するかによって、当該月の税率 (上限) を算定する際に用いられる計算式 (フォーミュラ) も異なるという方式である (図表 2)。この方式の特徴は、原油価格が上昇すると税率 (従量税率) の上限が累進的に引上げられることにあり、その累進性は、上記価格帯②~④の各フォーミュラで用いられる係数 (順に 0.35、0.45、0.65) の違いによって端的に示されている。すなわち、原油価格が 15~20 ドル/バレル (価格帯②) で推移する場合は、油価が 1 ドル上昇するごとに上限税率は 0.35 ドル/バレルずつ上昇するが、近年のように原油価格が 25 ドル/バレルをはるかに上回る水準 (価格帯④) にある場合は、油価が 1 ドル上昇するごとに上限税率が 0.65 ドル/バレルずつ上昇する。ロシア政府は WTO 加盟に際して、これらのフォーミュラの係数を引上げないことを約束したのである<sup>5</sup>。

石油製品の輸出関税については、加盟前のロシア政府決定によって、税率の算定方式とその変更スケジュールが定められており、これらが WTO 加盟後の輸出関税率の上限となることが約束された (図表 3)。具体的には、2011 年 8 月 26 日付政府決定 No.716 により、2011 年 10 月以降、ガソリンの輸出関税率については原油の輸出関税率を 1 とした場合に 0.9 の水準に、ガソリン以外の石油製品については同 0.66 の水準に設定されることになり、さらに 2015 年以降は、石油製品のうち黒油 (原油からの精製度が相対的に低い石油製品) に関してのみ、この比率を 1.0 とする (原油と同じ輸出関税率を適用する) ことが決定された。

天然ガス (気体) については、WTO 加盟前の輸出関税率は従価税方式による 21% (ただし、1 トンあたり 40 ユーロを上回ってはならない) であり、これを加盟後の輸出関税率の上限とすることが約束された。

図表 3. 石油製品の輸出関税率の変更スケジュール

大分類	品目名	関税分類番号 (TN VED TS)	輸出関税率 (原油輸出関税率=1.0)		
			～2011年9月	2011年10月 ～14年12月	2015年～
黒油	重油 潤滑油 ポリ塩化ビフェニル等 ワセリン, パラフィン 石油コークス, 石油アスファルト	2710 19 510 - 2710 19 690 2710 19 710 0 - 2710 19 990 2710 91 000 0 - 2710 99 000 0 2712 2713	0.467	0.66	1.0
白油	ガソリン	2710 11 110 0 - 2710 11 250 0, 2710 11 900 1 - 2710 11 900 9, 2710 11 410 0 - 2710 11 590 0	0.9		
	軽質油 中軽質油 ディーゼル燃料 ベンゼン トルエン キシレン	2710 11 310 0, 2710 11 700 0 2710 19 110 0 - 2710 19 290 0 2710 19 310 0 - 2710 19 490 0 2902 20 000 0 2902 30 2902 41 000 0 - 2902 43 000 0	0.67	0.66	

(出所) 2010年12月27日付政府決定 No.1155, 2011年4月28日付政府決定 No.329, 2011年8月26日付政府決定 No.716 より、みずほ総合研究所作成。

## 2. ロシア・ベラルーシ・カザフスタン関税同盟の現段階

ロシア、ベラルーシ、カザフスタンの3か国では、すでに1990年代半ばに締結された二国間条約によって、相互の物品の貿易に関して基本的に輸入関税が適用されない自由貿易地域が実現されていた(金野, 2010)。このため、2010年初からの「共通輸入関税率」の導入によって、3か国による経済統合は、自由貿易地域の次の段階である関税同盟に移行したとみなされる<sup>6</sup>。その後、2011年7月には、3か国相互の国境税関が撤廃され、労働移民の受け入れも自由化された<sup>7</sup>。さらに2012年1月には、3か国の首脳が「共通経済空間」の設立を宣言するなど、関税同盟が経済統合の新たな段階を迎えつつある様子も窺える<sup>8</sup>。以下では、ロシアのWTO加盟によって直接的な影響が生じる共通輸入関税率を中心に、3か国による関税同盟の現段階について考察する。

### (1) 共通輸入関税率

2010年1月1日以降、3か国による関税同盟の域外国(以下、域外国)からの輸入に対しては、後述するカザフスタンへの例外措置を除き、全関税分類品目(約1万1000品目)の輸入関税率を定めた共通輸入関税率が適用されている<sup>9</sup>。この共通輸入関税率は、従来のロシアの輸入関税率体系を踏襲したものであったとみられている。WTO事務局作成の「世界関税率概観」(WTO, 2009)によれば、共通輸入関税率が導入される前の2008年における3か国の平均輸入関税率は、ロシアで10.8%、ベラルーシで10.8%、カザフスタンでは

6.0%であった。他方、ロシア経済発展省によると、共通輸入関税率の導入に伴い関税率が引上げられる、もしくは引下げられることになる品目数のシェアは、ロシアでそれぞれ4%（引上げ）と14%（引下げ）であるのに対して、ベラルーシでは18%と7%、カザフスタンでは45%と10%であったとされる。

ロシアのWTO加盟に伴い、共通輸入関税率は今後、ロシアがWTO加盟条件として約束した輸入関税率の引下げスケジュール（前掲図表1）に従って引下げられていくことになる<sup>10</sup>。共通輸入関税率の変更は、別途策定された「センシティブ品目リスト」に記載されている約8000品目については、3か国の第一副首相で構成されるユーラシア経済委員会のコンセンサス（事実上の全会一致）によって決定されるが、その他の品目については同委員会における3分の2以上の賛成によって決められる<sup>11</sup>。

## （2）カザフスタンへの共通輸入関税率の適用除外

2010年に導入された共通輸入関税率は、ロシアの関税率体系を踏襲するものであったため、それまでロシアよりも総じて低い輸入関税率が設定されていたカザフスタンでは、共通輸入関税率が導入された場合に多くの品目で関税率が大幅に引上げられ、それによって国内需要者が多大な不利益を蒙ることが予想された。このため、カザフスタンについては例外措置として、全1万1000品目中、約400品目に関して共通輸入関税率の適用を一定期間猶予する、いわば「別メニュー」が用意され、導入された。すなわち、それまで0%または5%の低税率が適用されてきた医薬・医療品、プラスチック・同製品、木材・パルプ・紙、アルミニウム製品、機械類、電気機器、鉄道車両、光学機器、プレハブ建築物については、品目によって最短で2011年6月末まで、最長では2014年末まで、共通関税率（5～20%）の適用が猶予される移行期間が設けられたのである<sup>12</sup>。

ただし、この別メニューのリストはその後何度か改訂されている。最初のリストと最新版のリストを比較すると、最初のリストの掲載品目数が約400品目であったのに対して、最新版リストのそれはわずか72品目に過ぎない。しかも、最初のリストにおいて2013年初ないし2014年初から共通輸入関税率に移行することが予定されていた複数の品目が、最新版リストでは姿を消している<sup>13</sup>。つまり、これらの品目については、当初の計画を前倒しするかたちで関税率が共通輸入関税率の水準まで引上げられたとみられることから、カザフスタンによる共通輸入関税率の導入は、当初の予定よりもかなり迅速に進捗しているものとみなされる。



### (3) 関税同盟における輸出関税の扱い

3か国による関税同盟では、基本的に域内貿易においては輸出関税が課税されない一方で、域外国への輸出に対しては3か国で異なる輸出関税率が適用されている<sup>14</sup>。ここで「基本的に」としたのは、以下で述べるように、ロシアとベラルーシとの関係において例外的な事実が存在する(した)ためである。

ロシアで1999年に石油・ガスの輸出関税が再導入された当初、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタンへの輸出にはそれが適用されなかったが、2007年1月1日からベラルーシ向け原油輸出に限って適用されるようになった(2006年12月8日付ロシア政府決定No. 753)。これは、ベラルーシがロシアから輸出関税免除で輸入した原油を精製した後に、輸出関税を課して石油製品を欧州などに輸出していることに対する措置であった。2007年1月12日付の両国政府間協定「原油および石油製品の輸出分野における貿易・経済協力の調整措置」によれば、このベラルーシ向けの原油輸出関税率は、域外国向け輸出に適用される税率の3割程度の水準であった。この方式は2010年1月27日付の政府間議定書によって修正された。それによれば、ベラルーシの国内消費量に相当するロシアからの原油輸出については毎年その量が決められて輸出関税が免除され、それを超える輸出については域外国向けと同じ税率が課せられるとされた。1年後には、この方式がさらに修正されることになり、2010年12月9日付両国政府間協定「ベラルーシの国境を越えて関税同盟の関税領域外に搬出される原油および個々のカテゴリーの石油製品に対する輸出関税(同等の効力を有するその他の関税・税・納付金)の支払・繰入方式」によって、①相互貿易において原油・石油製品に輸出関税を課さない、②ベラルーシの原油・石油製品の輸出関税率をロシアと同じとする、③ベラルーシが原油・石油製品に課す輸出関税の税収は、全額ロシアの予算に納められることが定められた。

なお、ロシアの石油・ガス輸出関税は、前述のように1999年に再導入された当初はベラルーシおよびカザフスタン向け輸出だけでなく、キルギスおよびタジキスタン向け輸出についても適用されていなかったが、2010年4月1日からキルギス向け石油(原油および石油製品)輸出について、同年5月1日からはタジキスタン向け石油輸出について輸出関税が適用されるようになった<sup>15</sup>。

以上の経緯を経て、現在ロシアの輸出関税は、関税同盟参加国であるベラルーシおよびカザフスタン向け輸出については完全に免除され、キルギスおよびタジキスタン向け輸出については石油のみ課税され、その他の国々への輸出については、すべての輸出関税課税品目(石油、天然ガス、金属、木材等)に輸出関税が適用されている。

### 3. むすび：CIS 諸国による関税同盟への新規参加可能性

ロシア、ベラルーシ、カザフスタンによる関税同盟については、関税同盟がスタートした 2010 年初からキルギスの首脳が参加の意向を度々表明してきたほか、最近ではウクライナやタジキスタンの大統領も同様の意向を示唆するようになっている。特にキルギスについては、2011 年 10 月 19 日のユーラシア経済共同体国家間評議会において、同国の関税同盟への参加に関する作業グループの設置が決定されるなど新たな動きもみられる。そこで、以下では本稿のまとめとして、キルギス、ウクライナ、タジキスタンによる関税同盟への新規参加可能性を検討する。

キルギスとウクライナ、タジキスタンについては、これらの国がすでに WTO 加盟国であることが関税同盟参加にとって最大の障害となっている<sup>16</sup>。タジキスタンが WTO 加盟に際して約束した輸入関税率の上限（最終譲許税率）は全品目平均で 8.0%、キルギスとウクライナはそれぞれ 7.5%、5.8%であり、これらは関税同盟の共通輸入関税率の全品目平均である 10%を大きく下回る（図表 4）。つまり、タジキスタンやキルギス、ウクライナが現在の関税同盟に参加しようとする、域外国に対する輸入関税率を大幅に、かつ全般的に引き上げる必要があるが、これは関税同盟参加後の関税率が全体として参加前よりも高くなつてはならないとする WTO 協定への明確な違反となる<sup>17</sup>。このため、これらの 3 か国が関税同盟に参加する可能性は、現時点ではほぼ皆無であると考えられる。

図表 4. CIS 諸国の現行輸入関税率と最終譲許税率

国名	現行税率平均 (2011年：%)	最終譲許税率平均 (%)	WTO 加盟 (年)
キルギス	4.6	7.5	1998
ウクライナ	4.5	5.8	2008
タジキスタン	7.8	8.0	2013*
アルメニア	n.a.	8.5	2003
アゼルバイジャン	9.0	--	--
モルドバ	4.6	7.0	2001
ウズベキスタン	15.4**	--	--
<b>【参考】</b>			
関税同盟（共通輸入関税率）	10.0	7.8***	--
カザフスタン（2011年）	9.6*	--	--

(注) \* 予定、\*\* 2009 年の税率、\*\*\* ロシアの最終譲許税率。

(出所) WTO (2012b) 等より、みずほ総合研究所作成。

ただし、ロシアが WTO 加盟条件として約束した輸入関税率の引下げスケジュール（前掲図表 1）によれば、共通輸入関税率の全品目平均は、現在の 10%から今後 6~7 年かけて 7.8%

にまで引下げられることが決まっている。そうすると、タジキスタンの譲許税率平均は関税同盟の共通輸入関税率平均を上回るようになり、タジキスタンが上記 WTO 協定に違反せずに関税同盟に参加することが可能となる。また、キルギスの譲許税率平均は、共通輸入関税率平均をわずか 0.3 ポイント下回るのみとなり、キルギスが WTO 協定に従って他の加盟国との間で補償的調整を行った上で、関税同盟に参加する可能性もあながち否定できなくなる。つまり、ウクライナはともかく、キルギスとタジキスタンについては、2020 年頃に関税同盟に参加する可能性が残されていると考えられる。

—注—

- 1 当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、筆者が信頼できると判断した各種データに基づき作成されているが、その正確性、確実性を保証するものではない。また、当レポートの意見にわたる部分は筆者個人の見解であり、筆者の勤務先あるいは所属する金融グループの意見を代表するものではない。
- 2 CIS 自由貿易協定は、2011 年 10 月 18 日の CIS 政府首脳評議会会議で 11 か国（ロシア、ウクライナ、ベラルーシ、モルドバ、カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン、トルクメニスタン、タジキスタン、アゼルバイジャン、アルメニア）により調印された。同協定の詳細については田畑（2012）が詳しい。
- 3 なお、自動車組み立てにおいて、現地調達率の段階的な引上げなどを条件に部品類の輸入関税を最長で 8 年間減免する「工業アセンブリ措置」については、2018 年 6 月末までに撤廃されることが決まった。工業アセンブリ措置の詳細については、金野（2012b, pp. 51-54）参照。
- 4 ロシアでは、1996 年 7 月 1 日にすべての輸出関税が廃止されたが（1996 年 4 月 1 日付政府決定 No. 479）、1999 年に原油、石油製品、天然ガスの輸出関税が相次いで再導入された（それぞれ 1999 年 1 月 11 日付政府決定 No. 45、同月 23 日付政府決定 No. 83、同年 7 月 12 日付政府決定 No. 798 による）。なお、木材に対する輸出関税をめぐるロシアの WTO 加盟交渉の経緯と加盟後の約束については、金野（2012b, p. 54）参照。
- 5 従来、これらのフォーミュラから算定される上限税率が実際の輸出関税率として適用されてきた。ただし、2011 年 10 月 1 日以降、上記価格帯④に関して、実際の輸出関税率の算定に用いられるフォーミュラの係数 0.65 が 0.6 に引下げられている（例えば、従来は原油価格が 100 ドル／バレルの時、係数 0.65 から算定される上限税率 52.75 ドル／バレル

ルがそのまま実際の税率として適用されていたが、2011年10月以降は、係数0.6から算定される49ドル/バレルが実際の輸出関税率として適用されている)。これは、石油企業の税負担を軽減することで、特に上流部門(油田開発や採掘)における企業の投資意欲を増進させるための措置であるとみられている(金野, 2011)。

- 6 ただし、サービス貿易については、3か国の間で域外国との貿易障壁の統一化は進められていないとみられる。
- 7 ロシア・ベラルーシ・カザフスタンによる労働移民の相互受け入れの自由化は、2010年11月19日調印の「労働移民およびその家族の法的地位に関する条約」による。同条約では、3か国相互の労働移民の受入に関して、①労働移民の受入数に関する制限枠の撤廃や、②労働許可証の不要化、③入国後30日間の労働移民およびその家族による移民局への登録猶予などが定められている。同条約はロシアでは2011年7月11日に批准され、7月26日に発効した(2011年7月11日付連邦法No.186による)。
- 8 「共通経済空間」の詳細は金野(2012a)参照。
- 9 共通輸入関税率表の正式名称は「関税同盟の対外経済活動に関する共通商品分類表(TN VED TS)および共通関税率」(2009年11月27日付ユーラシア経済共同体国家間評議会決定No. 18および同日付関税同盟委員会決定No. 130により承認)。なお、TN VED TSはHS(Harmonized System)に準拠する。
- 10 なお、共通輸入関税率は2012年7月16日付ユーラシア経済委員会決定No.54によって、広範囲にわたる修正が加えられた。これは、同年8月のWTO加盟に対応するための措置であったとみられる。
- 11 センシティブ品目リストは、2009年11月27日付ユーラシア経済共同体国家間評議会決定No.18による。なお、ユーラシア経済委員会における議決権配分は、ロシア:57%、ベラルーシ:21.5%、カザフスタン:21.5%である。
- 12 この「別メニュー」の正式名称は、「移行期間中、関税同盟参加国のうちの1国に対して共通関税率と異なる輸入関税率が適用される商品およびその関税率リスト」(2009年11月27日付ユーラシア経済共同体国家間評議会決定No.18および同日付関税同盟委員会決定No. 130により承認)。
- 13 最新版リストは、2011年11月18日付関税同盟委員会決定No.850による。なお、当初の予定を前倒しするかたちで関税率の引上げが行われ、リストから削除された品目とは、プラスチック・同製品、木材・パルプ・紙、機械類、電気機器、光学機器の一部の品目である。
- 14 2008年1月25日付ロシア・ベラルーシ・カザフスタン政府間協定「第三国に対する輸出関税について」では、3か国間で輸出関税の課税品目とその税率を統一することが将来

的な「目標」として掲げられているが、義務として定められているわけではない。事実、ロシアとカザフスタンでは、これまでも域外国への石油輸出に対して異なる輸出関税率が適用されてきた。なお、関税同盟域内の貿易において石油輸出関税が課税されないことは、2010年12月9日付の3か国政府間協定「ベラルーシ・カザフスタン・ロシアによる原油および石油製品の共同市場の組織・管理・機能・発展について」で定められている。

15 その後、2011年1月1日からは、ロシアのキルギス向け石油製品輸出について、輸出関税を免除する措置が取られている。つまり、ロシアは現在、キルギスに対しては原油についてのみ、タジキスタンに対しては原油と石油製品について、輸出関税を適用している。天然ガスについては、キルギス、タジキスタンともロシアの輸出関税は適用されていない。なお、両国に対するロシアの石油輸出関税の適用の経緯については、田畑(2012, p. 17) 参照。

16 厳密には、タジキスタンは本稿執筆時点(2013年2月)においてWTO未加盟だが、2013年3月にWTO加盟国となることが確実視されている(WTO, 2012a)。

17 『関税及び貿易に関する一般協定(第3部第24条)』では、以下のように定められている(経済産業省, 2013)。「当該関税同盟の創設又は当該中間協定の締結の時にその同盟の構成国又はその協定の当事国でない締約国との貿易に適用される関税その他の通商規則は、全体として、当該関税同盟の組織又は当該中間協定の締結の前にその構成地域において適用されていた関税の全般的な水準及び通商規則よりそれぞれ高度なものであるか又は制限的なものであってはならない。」

「[この]要件を満たすに当り、締約国が第二条の規定[譲許表]に反して税率を引上げることを提案したときは、第二十八条に定める手続[補償的調整]を適用する。補償的調整を決定するに当っては、関税同盟の他の構成国の対応する関税の引下げによってすでに与えられた補償に対して妥当な考慮を払わなければならない。」([ ]は筆者注)

#### －参考文献－

経済産業省(2013)『WTO協定集(ウェブサイト版)』

[[http://www.meti.go.jp/policy/trade\\_policy/wto\\_agreements/index.html](http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto_agreements/index.html)].

金野雄五(2010)「ロシア・ベラルーシ・カザフスタンの関税同盟」『ロシアNIS調査月報』6月号, pp. 14-25.

金野雄五(2011)「ロシア経済トピック:石油輸出関税の改正により製油所の近代化へ」み

- ずほ総合研究所株式会社『みずほ欧州インサイト』9月28日発行  
[<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/euro-insight/EUI110928.pdf>].
- 金野雄五 (2012a) 「ロシア・ベラルーシ・カザフスタン関税同盟の現状と展望：統合の現段階と『共通経済空間』を目指すもの」『ロシア NIS 調査月報』4月号, pp. 1-8.
- 金野雄五 (2012b) 「ロシアの WTO 加盟：中長期的には行政手続きの簡素化・効率化と汚職撲滅が鍵に」みずほ総合研究所株式会社『みずほ総研論集』2012年II号  
[<http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/argument/mron1210-3.pdf>]
- 田畑伸一郎 (2012) 「CIS の枠組みにおける自由貿易地域創設の歩み」『ロシア NIS 調査月報』4月号, pp. 10-17.
- Minecon (2011), *Spravka po obiazatel'stvam*, Nov. 11  
[<http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/46564100490517edac69ae5f9eae86bc/spravka.doc?MOD=AJPERES&CACHEID=46564100490517edac69ae5f9eae86bc>].
- WTO (2009) *World Tariff Profiles 2009*.
- WTO (2011a) *Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations*, Nov. 10  
[[http://www.wto.org/english/news\\_e/news11\\_e/acc\\_rus\\_10nov11\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news11_e/acc_rus_10nov11_e.htm)].
- WTO (2011b) *Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization: Part II - Schedule of Specific Commitments on Services (WT/ACC/RUS/70/Add.2, WT/MIN(11)/2/Add.2)*, Nov. 17.
- WTO (2011c) *Schedule CLXV - The Russian Federation*, Nov. 17.
- WTO (2012a) *Working Party seals the deal on Tajikistan's accession negotiations*, Oct. 26  
[[http://www.wto.org/english/news\\_e/news12\\_e/acc\\_tjk\\_26oct12\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/acc_tjk_26oct12_e.htm)].
- WTO (2012b) *World Tariff Profiles 2012*.

## 第7章 ロシアのエネルギー政策 ー石油、天然ガス、原子力、環境、省エネルギーー

小森 吾一

### はじめに

世界最大級の資源大国であるロシアはその保有するエネルギー資源を生産・輸出することにより、国際社会でその存在感を発揮している。

ここでは、第一にエネルギー安全保障・省エネルギーを課題のひとつとして掲げている APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation : アジア太平洋経済協力) の一員としてのロシア、第二にロシアが今後、対外エネルギー政策を展開していく上での「4 つの武器」、つまり、石油、天然ガス、原子力、環境に焦点を当てて述べていきたい。

### 1 APEC の一員としてのロシア

#### (1) 2012 年 6 月 APEC エネルギー大臣会合

2012 年 6 月 24 日、25 日両日、ロシアのサンクトペテルブルグにて第 10 回 APEC エネルギー大臣会合が開催され、サンクトペテルブルグ宣言「エネルギー安全保障：挑戦と戦略的選択」が採択された。同宣言の要点をまとめると以下の通りである<sup>1</sup>。

- エネルギー安全保障の向上を目指す  
化石燃料の中では天然ガスの利用増加を図ること、再生可能エネルギーの開発、安全・確実な原子力エネルギーの利用
- 化石燃料の重要性  
低炭素指向の中での天然ガスの利用増（シェールガス・非在来型ガスの開発）
- エネルギー効率の向上（交通機関、産業、建物、電力網、低炭素都市）
- 平和的原子力エネルギーの安全性確保
- 2035 年までに APEC 全体でエネルギー集約度を 2005 年比で 45%削減する野心的目標（Aspirational Goal）を再確認

エネルギー安全保障を追求するために、特に天然ガスを中心とした化石燃料、再生可能エネルギーの開発・利用の推進、原子力の利用の方向性が謳われている。エネルギー安全保障のためには、エネルギー源やエネルギーの輸入先を多様化することが重要な手段のひ

とつとなっている。特定のエネルギー源やエネルギー輸入先に過度に依存することは望ましくないと考えられている。

また、省エネルギーの推進は APEC のエネルギー分野での重要な柱のひとつとなっている。2007 年に APEC 全体で 2030 年までに 2005 年比でエネルギー集約度（GDP を 1 単位産出するのに要するエネルギー消費量。エネルギー全体の消費量とは異なる）を 25%削減する野心的目標が最初に掲げられた。そして、2011 年 11 月の APEC 首脳会議で、この野心的目標は「2035 年までに 2005 年比で 45%削減」と上方修正され、今回の APEC エネルギー大臣会合で再確認された。

ただし、このエネルギー集約度 45%削減という野心的目標は、それぞれの APEC 加盟国・地域の「自発的に (Voluntary)」取り組む目標ということになっている（APEC 加盟国・地域内で強制力を持つものではない）。

## （２）省エネルギー

省エネルギー（エネルギー集約度の削減）は、APEC 全体の課題であることを述べた。これを受けて、世界最大級の資源大国ロシアも 2008 年頃から本格的に省エネルギーへの取り組みを始めている。ロシアにおける省エネルギー政策について言及する前に、ロシアのエネルギー関連指標を簡単に見ておこう<sup>2</sup>。

2010 年のロシアの一次エネルギー供給（Primary Energy Supply）は 7 億 166 万石油換算トンだった。これは同年の米国および中国のそれぞれの約 3 分の 1、そして、日本の約 1.4 倍の規模である。そして、ロシアの一次エネルギー供給の構成比は、石炭：16.4%、石油：19.8%、ガス：54.6%、水力：2.1%、原子力：6.3%、その他（再生可能エネルギー等）：1.0%となっている。ガスの比率が 50%超となっているのが特徴的である。

2010 年のロシアの発電量は 1,038 兆ワット時で、これは同年の米国および中国のそれぞれの約 4 分の 1、そして、日本とほぼ同じ規模である<sup>3</sup>。

エネルギー集約度（2000 年価格 100 万米ドル当たり）を見ると<sup>4</sup>、2008 年実績でロシアは 1,582 石油換算トン、米国は 198 石油換算トン、中国は 711 石油換算トン、日本は 97 石油換算トンとなっている。つまり、ロシアのエネルギー効率は米国の約 8 分の 1、中国の約 2 分の 1、日本の約 16 分の 1 となっており、エネルギー効率改善の余地はかなりあると考えてよいだろう。2005 年実績と比較するとロシアは 14.2%、米国は 6.6%、中国は 9.2%、日本は 8.0%のエネルギー集約度の改善となっている。

ただ、一人当たりの一次エネルギー消費量（2008 年実績）を見ると<sup>5</sup>、ロシアは 4.79 石油換算トンで、米国の 7.50 石油換算トンよりは小さい。なお、中国は 1.45 石油換算ト



ン、日本は 3.88 石油換算トンとなっている。

それでは、ロシアの具体的な省エネルギー政策を見てみる<sup>6</sup>。2008 年 6 月の大統領令 889 号で、ロシアのエネルギー集約度を 2005 年比で 40%改善させるという目標が設定された。2009 年 11 月、省エネルギー法が制定され、2010 年 8 月に発効した。2011 年 1 月、「2020 年までの省エネルギーとエネルギー効率向上」連邦プログラムが発表された。2020 年までにロシアのエネルギー集約度を 2005 年比で 40%改善させるロードマップとして、2011 年から 2015 年までに最低 7.4%、2016 年から 2020 年までに 13.5%のエネルギー効率の改善を目指すとしている。

ロシアは石油精製、鉄鋼、セメント、製紙、アルミニウムといったエネルギー多消費型産業を抱えている。これらの産業にエネルギー効率の良い生産設備を導入することが重要となる。加えて、もっと基本的なことではあるが、エネルギー消費量（電力・ガス等）の計測メーターの導入、さらに、白熱灯の段階的廃止、老朽化した水・熱供給システムの更新等が具体的な課題として挙げられている。

世界最大級の天然資源埋蔵量を誇るエネルギー大国であるロシアが省エネルギー政策を推進することは、「資源の温存」を意味する。天然資源埋蔵量はロシアにとって宝物である。ロシア国内でのエネルギー効率を向上させることができれば、その節約した分を原油や天然ガスの輸出増に回すことができる。ロシアにとって、エネルギー資源の輸出余力を確保できるという利点がある。

APEC で掲げられた省エネルギーの目標という大義名分に加えて、省エネルギーは今後のロシアに利益をもたらすことができる。高効率の設備導入も重要であるが、「資源大国の国民に省エネ意識をどう浸透させるのか？」という観点からの施策が重要な鍵となるだろう。

## 2 ロシアの「4つの武器」～石油、天然ガス、原子力、環境

ロシアが今後、対外エネルギー政策を展開する、つまり、ロシアがエネルギー分野の国際的な舞台でその存在感を発揮するのに威力を発揮できるものとして、石油、天然ガス、原子力、環境の「4つの武器」をいかにうまく使っていくかが課題である。以下、それぞれの要点を述べることにする。

### (1) 石油

2011 年のロシアの原油生産量は 5 億 1,140 万トンで前年比 1.2%増、世界第一位であ

る<sup>7</sup>。これまでロシアは西シベリアで産出された原油を主として欧州向けに輸出する形を取ってきた。しかしながら、西シベリアの主要油田は 1960 年代に開発・生産開始されており、今後は生産量の減少が見込まれる。将来においてもロシアが原油生産量を維持、そして拡大するには、東シベリアおよび極東での新規油田の開発が必要条件となってくる。

東シベリア・極東で生産された原油の輸出先は従来の欧州諸国ではなくて、日本、韓国、中国といった北東アジア地域となる。そして、ロシア政府も今後、北東アジア地域・太平洋地域への原油輸出を増やしたい意向である。

逆に北東アジア地域にとっては、ロシアの東シベリア・極東は新規のエネルギー供給源と位置付けることができる。だが、ここで注意しなければならないのは、ロシアの東シベリア・極東は北東アジア地域にとって新規のエネルギー供給源として有望な選択肢のひとつではあるが、唯一の選択肢ではないという点である。この北東アジア地域への原油輸出を巡って、ロシアは中東をはじめとする他の産油国と競争することとなる。ただ、中東産油国との関係でいうと、ロシアには北東アジア地域との地理的な近さという強みがあり、今後、ロシアから北東アジア地域への原油輸出増は期待できるだろう。

ロシアが新規の油田開発を推進する際に外資を導入するのか、また、制限するのかという問題がある。ひとつの重要な要素は原油価格の動向である。これは中東等、他の主要産油諸国を見ても同様にいえることである。国内の原油埋蔵量は産油国にとっては国の宝である。基本的には外資には簡単に持って行かletakはない。原油価格が低ければ産油国の石油収入は伸び悩み、石油開発に必要な資金を十分に確保することが難しくなる。そのため、産油国は、他の産油国と競争してでも様々な優遇措置（税制面等）を講じて外資を導入し、油田開発・原油増産を図ろうとする。逆に、原油価格が高ければ産油国の石油輸出収入が順調に伸びていくので、開発に必要な資金を外資に頼る必要性が低くなる。当然、産油国は外資に対して強気の姿勢に出る。「外資なしでも自国の力だけで充分」ということになる。

1990 年代、エリツィン政権時代のロシアは原油低価格に直面していた。加えて、ソ連解体による大混乱、市場経済移行への様々な困難でロシアの石油各企業は原油生産量の大幅な低下に苦しんでいた。新規開発・現行産油量の維持（現行産油量の維持にも相当の投資額が必要である）に必要な資金も極端に不足していた。こうした状況を踏まえて、エリツィン政権はロシア石油産業への外資導入に踏み切った。生産物分与協定（Production Sharing Agreement）<sup>8</sup>はその柱のひとつである。

2000 年代に入ってから、基本的には原油価格上昇の局面が続いている。前述の生産物分与協定は新規の開発プロジェクトについては事実上適用不可能となった。また、ロシ

ア資本が過半数の企業しか参入を認めない「戦略鉱区」が指定されている。

ロシアにとって新規油田開発の対象となるのは、東シベリア・極東という開発コストが従来よりも高いと考えられている地域である。また、北極海での沖合油田の新規探鉱・開発も視野に入ってくるであろう。高い原油価格の恩恵でロシアは資金的に外資に頼る必要性が薄れた状況であろうが、外資は資金だけでなく技術も持っている。外資との技術導入に関する協力は原油価格水準の高低にかかわらず、進めるのが望ましいと考えられる。

## (2) 天然ガス

2011年のロシアの天然ガス生産量は6,070億立方メートル、前年比3.1%増で米国の6,513億立方メートルに次いで世界第2位となっている<sup>9</sup>。原油の場合と同様に、ロシアの主要な天然ガスの生産地は西シベリアになっている。そして、西シベリアで生産された天然ガスの全体量の約2割を欧州向けに輸出している。残りの約6割がロシア国内向け、約1割が旧ソ連諸国向けとなっている。なお、2011年実績でロシアは日本向けに980億立方メートル(725万トン)、韓国に390億立方メートル(289万トン)、台湾に30億立方メートル(22万トン)のLNG(Liquefied Natural Gas: 液化天然ガス)を輸出した(これらはサハリン2プロジェクトからのLNG輸出である)。

将来的には西シベリアでの天然ガス生産量の減少が見込まれるため、東シベリアおよび極東といった地域での新規ガス田の開発・生産が重要な課題である。そのためには北東アジア地域でガスの輸出先を確保する必要がある。2009年以降、ロシアは日本、韓国、台湾に対してLNGを輸出しているが、中国向けのガス輸出構想(パイプラインによる)はこれまでのところ大きな進展は見られない。

ロシアは自国産天然ガスの新規輸出先として、日本・韓国・中国(北東アジア地域)を必要としている。しかし、日本・韓国・中国にとって、ロシアの東シベリア・極東産天然ガスは新規の供給源の有望な選択肢のひとつであるが、唯一の選択肢ではない(この点は原油の場合と同様である)。ロシアは今後、北東アジア市場を巡って他の産ガス国と競争を展開することになる。中東産油諸国も、特にカタールのように「産ガス国」として台頭してくる。シェールガスの生産量を増やしている米国の動向もロシアにとって要注意である。

また、ロシアがカタール、イラン等と音頭を取って設立した「ガス輸出国フォーラム(Gas Exporting Countries' Forum: GECF)」をどのように自国に有利に活用していくかも、今後注目すべき点である。

### (3) 原子力

ロシアの原子力発電の設備容量は 24,300 メガワット、実際の発電量は 170,415 ギガワット時（ともに 2010 年実績）となっている。原子力発電の稼働率は 80%、電力構成全体に原子力が占める割合は 16.4%となっている<sup>10</sup>。

1986 年 4 月のチェルノブイリ原子力発電所（旧ソ連邦ウクライナ共和国）の史上最悪の事故後もロシアは原子力を着実に推進してきた（2010 年のロシアの原子力発電容量は 1990 年比で 20%の増加となっている）。

2011 年 3 月の東京電力・福島第一原子力発電所の事故後も、ロシアは原子力発電所を推進する姿勢を堅持している。2012 年 6 月の APEC エネルギー大臣会合の宣言にもあるように、今後は原子力の安全性を考慮して、ロシア国内での原子力発電所の新設を進めていく方針である。

ロシアは今後のエネルギー・電力需要の増加が見込まれるアジア諸国に対して、自国の原子力発電所の輸出に取り組んでいる。すでにロシアは中国、インド、ベトナムとの間で原子力分野における協力を推進している。中国では原発 2 基をすでに引き渡し、さらに 5 基を建設中、ベトナムでは原発 2 基の建設計画があり、インドでは原発 2 基を建設中である<sup>11</sup>。

特にアジア諸国への原子力発電所の輸出を巡り、今後も厳しい国際競争が展開される。ロシアの強みとしてはウラン採掘、濃縮、核燃料供給、原子力発電所の建設および使用済み核燃料再処理までの上流から下流までの過程をすべて自国で手掛けることができることにある。これに加えて、安全性と経済性をいかにアピールして買い手側のアジア諸国に受け入れられるかがポイントとなるであろう。

### (4) 環境

ロシアは京都議定書の下で、第一約束期間（2008～2012 年）の温室効果ガス削減目標が 1990 年比で「±0%」と定められていた。2010 年のロシアの温室効果ガス排出量は約 16 億トンで 1990 年比マイナス 34%の削減率を達成した<sup>12</sup>。ロシアの温室効果ガス削減目標は 1990 年と同じ水準ということだが、1990 年代のロシアはソ連解体、市場経済への移行と混乱の最中にあり、経済成長も落ち込んでいた。経済成長の落ち込みにより、温室効果ガスの排出量も減少し、その減少分を排出枠として他国に売却しようとする狙いがロシアにはあった（いわゆる「Hot Air」）。

京都議定書の第一約束期間が終了し、現在、第二約束期間（2013 年～2020 年）に入っている。ロシアは「先進諸国のみに温室効果ガスの削減義務」が課せられることを疑問視

して、第二約束期間（2013～2020年）には不参加を表明している（2009年のCOP15にて、ロシアは2020年までに温室効果ガス排出量を1990年比で25%削減することを公約した。ただし、その前提条件として、（1）ロシアの植林活動による排出量削減が適切に考慮されること、（2）すべての主要排出国に法的拘束力のある排出量削減義務が課せられることの2点を挙げていた）。

京都議定書の締約国は「2020年以降の新しい法的枠組みに関する2015年までの合意」を目指すとしている。この締約国会議は参加国の全会一致で物事を決めていくため、新たな取り決めの合意形成には時間がかかる。ロシアとしては、（1）現在は温室効果ガス排出削減義務の課せられていない発展途上諸国にも何らかの排出削減義務を課す、（2）ロシアが「排出権の売り手」の地位を続けられるように、自国および先進諸国の温室効果ガス排出削減目標を設定することの2点がポイントとなるであろう。

## おわりに

ここでは、ロシアにとって石油、天然ガス、原子力、環境（温室効果ガス排出権）が今後の対外エネルギー政策の重要な4つの柱であるという認識から、それぞれの分野のポイントを簡単にまとめた。また、省エネルギーはAPECの中で掲げられている重要な課題であるのみならず、ロシアにとっても資源温存・エネルギー資源の輸出余力確保の観点から重要である。

## —注—

1 2012 APEC Energy Ministerial Meeting St. Petersburg Declaration-Energy

Security: Challenges and Strategic Choices, APEC

<http://www.apec.org/Press/News-Releases>, 2013年1月29日アクセス。

2 APEC Energy Working Group, “APEC Energy Statistics 2010”, October 2012, pp.42-43, pp.60-61, pp.108-109, pp.132-133.

3 APEC Energy Working Group, “APEC Energy Statistics 2010”, October 2012, pp.152-153.

4 日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット『エネルギー・経済統計要覧2011』省エネルギーセンター、2011年、247頁。

5 日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット『エネルギー・経済統計要覧2011』省エ

エネルギーセンター、2011年、243頁。

6 Asia Pacific Energy Research Centre, “Compendium of Energy Efficiency Policies of APEC Economies 2011”, 2012, pp.181-184,

<<http://aperc.iecej.or.jp/file/2012/12/28/Compendium/pdf>> 2013年1月28日アクセス。

7 “BP Statistical Review of World Energy”, June 2012, BP,

<<http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryId=7500&contentId=7068481>>

2013年1月28日アクセス。

8 外資がリスクをすべて負担して油田の新規開発を行う。開発に成功すれば外資はそれまでの投資分を優先的に回収できるが、失敗の際の補償は一切ない。ロシア側にとっては、外資が開発に成功した際には利益の分け前を得ることができ、その失敗の際にもまったく損はしないという利点がある。

9 Ibid.

10 APEC Energy Working Group, “APEC Energy Statistics 2010”, October 2012

11 日本原子力産業協会監修『原子力年鑑 2011年版』日刊工業新聞社、2010年、p.236.

12 National greenhouse gas inventory data for the period 1990-2010, United Nations Framework Convention on Climate Change, 16 December 2012,

<<http://unfccc.int/resources/docs/2012/sbi/eng/31.pdf>> 2013年1月10日アクセス。

#### —参考文献—

(1) 日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット編『エネルギー・経済統計要覧 2011』  
省エネルギーセンター、2011年

(2) 日本原子力産業協会監修『原子力年鑑 2011年版』日刊工業新聞社、2010年

(3) 一ノ渡忠之「ロシア原子力産業の海外進出—現状と問題点—」『ロシア・ユーラシアの  
経済と社会』ユーラシア研究所、2012年11月号、No.963、pp.20-37.

(4) 2012 APEC Energy Ministerial Meeting St. Petersburg Declaration-Energy  
Security: Challenges and Strategic Choices, APEC

<<http://www.apec.org/Press/News-Releases>>

(5) APEC Energy Working Group, “APEC Energy Statistics 2010”, October 2012

(6) Asia Pacific Energy Research Centre, “Compendium of Energy Efficiency Policies  
of APEC Economies 2011”, 2012, pp.181-198.

<<http://aperc.iecej.or.jp/file/2012/12/28/Compendium/pdf>>

(7) “BP Statistical Review of World Energy”, June 2012, BP,

<<http://www.bp.com/statistical/review>>

## 第8章 第二次プーチン政権の外交・安全保障政策

### －中国と北極問題を中心に－

兵頭 慎治

#### はじめに

ロシアは欧州のみならず、アジア地域においても多国間の枠組みの創設を主張しており、六者会合や上海協力機構（SCO）に加えて、2011年からは米国とともに東アジア首脳会議（EAS）に正式参加したほか、2012年9月には巨費を投じてウラジオストクにてアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議を開催した。また、プーチン大統領は、大統領選挙直前に公表した「ロシアと変わりゆく世界」と題する外交論文において、国際政治におけるアジア・太平洋地域の比重が高まっており、ロシアが新しいアジアのダイナミックな統合プロセスに積極的に参加していく方針を示した<sup>1</sup>。

ロシア外交におけるアジアの位置付けは高くないが、それでもロシアの戦略的な関心は欧米からアジアへ相対的にシフトしつつある。その理由は、以下の2点に集約される。第1に、欧州地域の経済低迷を受けて、ロシアの経済成長を持続させるためにはアジア地域への資源輸出を強化する必要があり、アジア諸国との経済・技術協力、さらにはアジア諸国からの資本導入を通じて、過疎に陥る東シベリアや極東地域を発展させる必要がある。プーチン大統領は2012年12月12日に実施された年次教書演説において、21世紀の発展のベクトルは東にあるとして、高成長が続くアジア・太平洋地域との統合を急ぐ意向を強調した<sup>2</sup>。第2に、多極世界が到来したとの認識の下、米国の単独行動主義が後退するとともに、新たな極として台頭する中国にロシアが戦略的にどのように向き合うかが焦点となっており、人口減少が続く東シベリアや極東地域に中国の影響力が浸透すれば、安全保障上好ましくないとの判断がある。

このような認識の下、プーチン大統領は、大統領就任式当日の2012年5月7日に公布した「軍および国防産業の近代化に関する大統領令」の中で、北極と極東を重視した海軍の強化に取り組む姿勢を示しているほか、同日付の「ロシア連邦対外政策方針実現措置に関する大統領令」では、アジア外交に関して、中国、インド、ベトナムとの戦略的関係の強化に加えて、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドといった米国と安全保障上のつながりの深い国との連携強化も打ち出している<sup>3</sup>。

以上の問題意識を踏まえて、本稿は、2012年5月に誕生した第二次プーチン政権の外交・安全保障政策の特徴について、2012年中の外交・安全保障上の動きを整理しつつ、ロ



シアのアジア政策に大きな影響を与えるであろう中国と北極の問題を中心に考察する。なお、ロシアの外交政策の原則をとりまとめた新たな「対外政策概念」が 2012 年末までに策定される予定であったが、ロシア外務省は同年 12 月中に草案をプーチン大統領に提出したものの、本稿執筆時（2013 年 1 月末）までにプーチン大統領による最終承認は見送られている<sup>4</sup>。

## 1 複雑化する中露戦略的パートナーシップ

大統領就任式の当日にあたる 2012 年 5 月 7 日、プーチン大統領は「ロシア連邦対外政策方針実現措置に関する大統領令」を公布し、その中で、東シベリアや極東地域の発展を目的として、ロシアがアジア・太平洋地域への統合プロセスに積極的に関わるとともに、アジア外交において中国、インド、ベトナムとの戦略的関係を深化させる方針を示した<sup>5</sup>。このように、ロシアがアジアの中で最も重視しているのが、戦略的なパートナーと位置付けられている中国との関係である。

現在の中露関係は、公式的には「歴史的な最高水準」と喧伝され、中露の蜜月が政治的に演出されているが、ロシアから中国への武器輸出の落ち込み、エネルギー価格をめぐる確執、中央アジアにおける角逐など、戦略的パートナーシップの内実は複雑化している<sup>6</sup>。例えば、2010 年 9 月のメドヴェージェフ大統領（当時）訪中時に署名された「中露パートナーシップ・戦略的連携関係の全面的深化に関する中露共同声明」においては、中国語の「核心的利益」に相当するロシア語として「根本的利益」(korennye interesy) という表現が用いられていたが<sup>7</sup>、2012 年 6 月のプーチン大統領訪中時に署名された「中露共同声明」では、「枢要な問題」(kliuchevye voprosy) という一般的な表現に置き換えられており<sup>8</sup>、中露間における「核心的利益」の相互支持に関してロシア側の積極姿勢が低下している<sup>9</sup>。

こうした背景には、2011 年の中国の国内総生産 (GDP) がロシアの 4 倍以上となり、ソ連時代の「兄弟関係」という立場が逆転し、ロシアにとって中国との対等な関係を維持することがままならない状況がある。プーチンは、大統領選挙直前の 2012 年 2 月末に発表した「ロシアと変わりゆく世界」と題する外交論文において、中国の成長は全く脅威ではないものの、中露間に摩擦があることを認めるとともに、中国からの移民についても厳重に監視していく意向を示した<sup>10</sup>。このようにプーチン自らが対中懸念について公言するようになったため、これ以降、多くのロシアのメディアや有識者が、かつては政治的なタブーとされた中国脅威論に言及し始めている。2012 年 8 月 20 日にモスクワで開かれた第

7 回中露戦略安保協議において、中国の戴秉国国務委員（外交担当、副首相級）が北方領土と尖閣諸島に関して中露の共同歩調を持ち掛けたが、パトルシェフ安全保障会議書記がこれに応じなかったとの観測が流れた<sup>11</sup>。

ロシアは、中国と伝統的なライバル関係にあるインド、そして中国と南シナ海の領有権問題で対抗するベトナムとの戦略的な関係を強化している。先述した外交に関する大統領令においても中国とインドに続いてベトナムが言及されているように、対中関係においてロシアとベトナムの相互の戦略的な価値が急速に高まっている。ロシアはキロ級潜水艦 6 隻の売却や原子力発電所の建設などを通じて、中国と距離を置くベトナムとの戦略的関係の強化を図っているほか、ベトナム側も南シナ海の共同資源開発やアジア欧州会合（ASEM）や EAS へのロシアの参加を後押しするなどして、東南アジア地域へのロシアのプレゼンスを誘引して、同地域に対する米国のコミットメントも促したい考えである<sup>12</sup>。2012 年 7 月末にロシアを公式訪問したチュオン・タン・サン・ベトナム国家主席は、「露越間の包括的戦略パートナーシップ関係強化に関する共同声明」に調印した上で<sup>13</sup>、カムラン湾をロシア海軍の補給拠点にするほか<sup>14</sup>、ロシア、ベラルーシ、カザフスタンで構成する関税同盟にベトナムが加盟する可能性について言及した<sup>15</sup>。11 月初旬にベトナムを公式訪問したメドヴェージェフ首相は、グエン・タン・ズン首相との間で 2013 年に自由貿易協定（FTA）交渉を始めることや、石油・天然ガス開発や軍事・宇宙分野における協力を拡大していくことで合意した。

2012 年 4 月 22 日から 27 日にかけて、中露初の海軍合同軍事演習「海上連携 2012」が青島付近の黄海で実施され、ロシア太平洋艦隊から艦艇 7 隻、中国北海艦隊などから潜水艦 2 隻を含む艦艇 18 隻が参加した。演習の内容をめぐって中露間の調整が難航して延期された経緯があり、合同演習と称しながら、実際には個別のオペレーションに近かったとの評価もある<sup>16</sup>。かつての中露合同軍事演習は、中露の戦略的連携を第三国に政治的にアピールするという「外向け」のものであったが、最近ではお互いの軍事能力を相互に把握する「内向き」の演習という側面も認められる。今回の演習の背景として、アジア・太平洋地域における米軍のプレゼンス強化の傾向を牽制しようとする両国の意図があることは確かだが、それとともに、ロシアからすれば伸長する中国海軍の実力を、中国からすればロシアの対潜水艦作戦能力を、軍事演習を通じてそれぞれ把握したいとの考えがあったことは指摘できる。そのため、2005 年に約 8800 人、艦艇・潜水艦 140 隻が参加して行われた対テロ演習「平和の使命」のような全軍種が参加する大規模な軍事演習は、もはや中露双方ともに必要としていない。本演習が北朝鮮によるミサイル発射の直後に実施されたことから、中国側の政治的なプレイ・アップとは対照的に、ロシア側の対外広報・報道は控

えめであった。

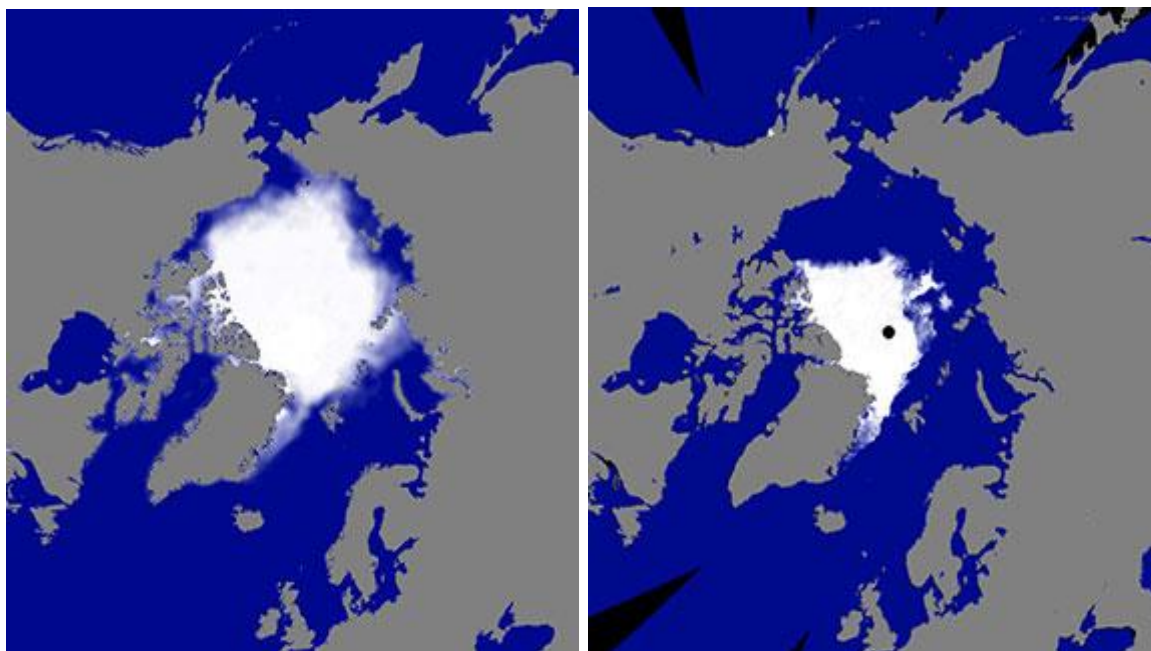
中国の海洋活動の活発化・拡大だけでなく、中央アジア地域における中国の影響力拡大の動きも、ロシアの中国に対する警戒感を高めている。中国と中央アジア諸国との2国間関係は、経済面だけではなく軍事面でも進展し始めており、これは将来的にこの地域におけるロシアの影響力の低下をもたらす可能性があるからである。2012年6月、カザフスタンのヌルスルタン・ナザルバーエフ大統領は北京を訪問し、中国指導部との間で、テロリズム、分離主義および宗教的過激主義に対する軍事面を含む協力関係強化で合意した<sup>17</sup>。また、2012年5月、中国軍の陳炳徳総参謀長（当時）がウズベキスタンを訪問し、両国の軍事協力の強化で合意した<sup>18</sup>。

## 2 ロシアの北極重視

ロシアが安全保障面において中国の動きを警戒する新たな要因として、中国による北極進出の動きがある。2007年8月にロシアの北極遠征隊が北極点の海底4261mにチタン製のロシア国旗を設置して以降、ロシアは北極開発に積極的に乗り出す姿勢を見せている。2008年9月13日には、「北極におけるロシア連邦の国家利益の擁護」と題する安全保障会議が、セルゲイ・ナルィシキン大統領府長官（当時）ら安全保障会議の常任メンバーらが参加して、国境警備隊が駐留する最北端の地であるフランツ・ヨーゼフ群島で開催された<sup>19</sup>。さらに、同年9月17日には「2020年までのロシア連邦の北極政策の基本」が承認され、北極地域をロシアの最重要の戦略資源基地と位置付け、国の経済発展のために北極開発を進めることや、輸送路として北極航路を利用することがロシアの国益であると規定された。翌2009年3月の安全保障会議では、2020年までに北極を戦略的資源基地にする方針が承認されるとともに、同年4月にはプーチン首相（当時）自らがフランツ・ヨーゼフ群島を視察した<sup>20</sup>。2010年夏には、ロシア海運大手のソフコムフロートの大型タンカーが北極航路の運航に成功したほか、ロシアとノルウェーがバレンツ海・北極海の海洋境界画定条約を締結して、両国が北極海における協力を前進させることで合意した。

ロシアが北極を重視する理由には、北極の資源開発、北極航路の出現、安全保障上の考慮の3つがある。まず、北極圏には世界全体の未発見の天然ガスの30%、原油13%が埋蔵されており、手つかずの天然資源が眠っているといわれている。総面積450万km<sup>2</sup>の北極海大陸棚のうち、その6割にあたる約270万km<sup>2</sup>をロシアが保有しているほか、ロシアは国連大陸棚限界委員会に対して大陸棚延長を申請して、120万km<sup>2</sup>の追加保有を目指している<sup>21</sup>。地球温暖化による北極海氷の融解により、2012年9月16日には北極海氷の面積

図1 北極海の海氷分布



1980年代9月の最小時期の平均分布

2012年9月16日

(出所) 宇宙航空研究開発機構 (JAXA) ウェブサイト<sup>22</sup>

が観測史上最小の 349 万 km<sup>2</sup>にまで縮小したほか<sup>23</sup>、資源開発技術の進歩により北極の資源開発の可能性が向上している。そのため、2011年には、ロシア石油大手のロスネフチと米国エクソンモービルが北極海などの開発で業務提携を行った。

次に、アジアと欧州を最短距離で結ぶ北極航路の年間航行可能期間が増加しており、新たな商業海路が誕生しつつある。スエズ運河やパナマ運河経由に比べて距離や日数が大幅に短縮されるほか、チョークポイント（狭隘海峡）や海賊問題などもないため、北極航路が実用化されれば海運革命が生じるとの見方がある<sup>24</sup>。2011年には、日本の商船会社が北極航路を利用してロシア北部ムルマンスクから中国河北省の京唐港までの鉄鉱石輸送に成功した<sup>25</sup>。2011年の北極航路の貨物輸送量は合計約 200 万 t であるが、ロシア政府は 2020年には 5500～6000 万 t まで増加すると見込んでいる。ロシアにとって北極航路は、新たな国内交通路であるのに加え、ロシアの排他的経済水域（EEZ）内を航行する外国船舶に対してロシア砕氷船のエスコートを義務付けて、その費用を徴収していることから、経済効果が大きいと期待されている。2012年7月末にプーチン大統領は、2013年2月に北極航路行政府を設置する旨を定めた「北極航路の商用利用の管理に関する連邦法」に署名し、北極航路の管理体制の確立を急いでいる<sup>26</sup>。

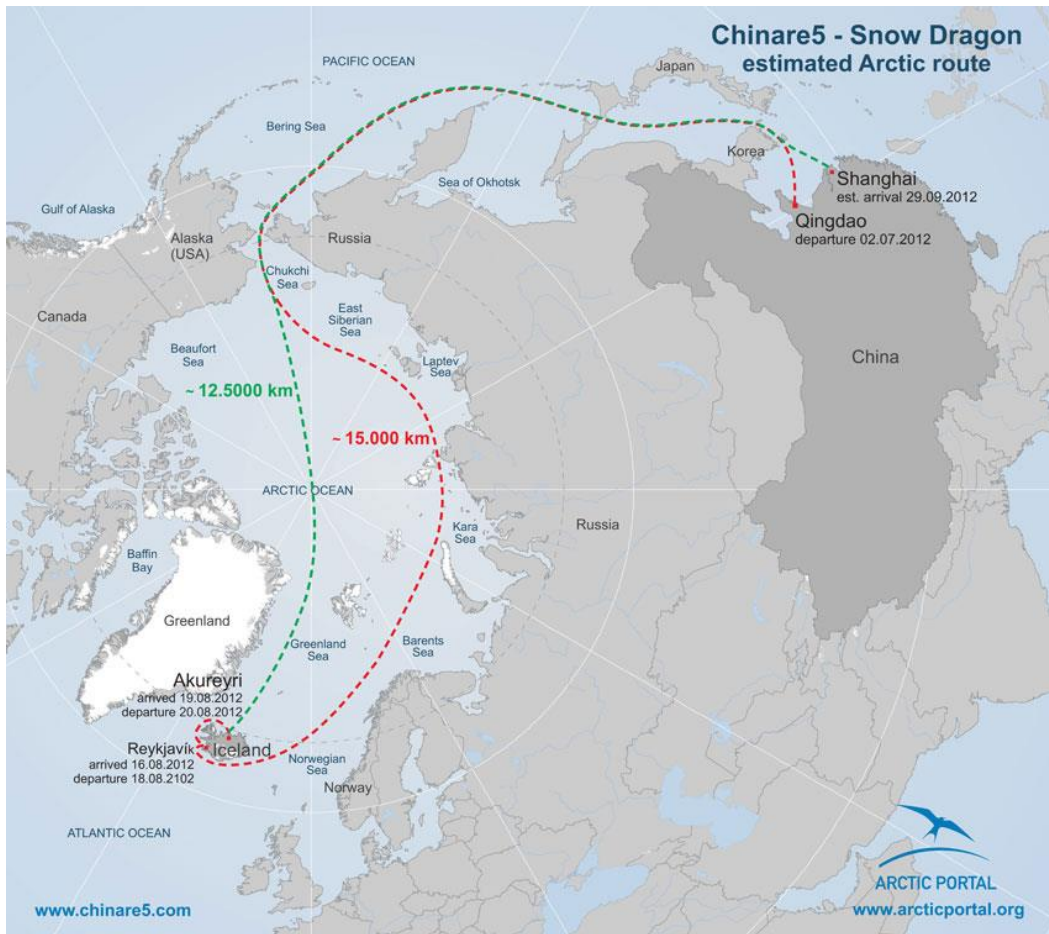
さらに、北極海の融氷は、軍事・安全保障の観点からもロシアにとって大きな問題である。冷戦時代、北極は米ソが直接向き合う戦略正面であるにもかかわらず、軍事展開が可能な地域として軍事作戦上の対象地域とはならず、核ミサイルの発射・飛翔ルートでしかなかった。北極航路が誕生すれば、海軍艦艇の活動範囲が広がり、陸上への軍事展開が可能な海域が誕生するため、ロシアのみならず北極海沿岸国にとっては新たな戦略正面が浮上することとなる。日露戦争の際、ロシアのバルチック艦隊の主力はアフリカ南端を經由して東シナ海に到達したが、北極航路が使用できていれば戦況が一変していたとして、北極航路の戦略的重要性を強調する見解もロシアで見られる。北極海からの戦力投射が可能となれば、北極海が熾烈な制海権争いの場になり、従来のロシアの地政学理論や軍事戦略は大きな変更を迫られるとの予測もある<sup>27</sup>。パトルシェフ安全保障会議書記は、2012年8月、ロシアが大西洋と太平洋をつなぐ北極海の海岸線に沿って海軍および国境警備軍の艦艇が一時的に使用する基地を建設する考えであることを明らかにした。

北極航路の誕生は、すでにロシアの安全保障観に少なからぬ影響を与え始めている。2012年7月2日、中国の極地観測船「雪龍」(Xuelong)が山東省青島を出港して第5次北極探査に出発した<sup>28</sup>。中国極地研究所が保有する「雪龍」は、1993年にウクライナから購入され、非原子力船としては世界最大級の砕氷船である。今回は、アイスランドまで往復するという最長航路となり、総航程3万1000km、航行期間も約3カ月間に及んだ<sup>29</sup>。2006年に中国は、北極海沿岸8カ国で構成される政府間組織「北極評議会」へのオブザーバー申請を行ったほか、同評議会のメンバーであるアイスランドとの間で北極協力に関する2国間協定を締結している。「雪龍」の目的地レイキャビクから、アイスランドの海洋専門家が同船に乗り込み、中国側の北極観測に協力したもようである<sup>30</sup>。今回は、調査用のいかりを北極海底に50日間沈めて海底探査を行ったほか、1時間ごとの「雪龍」の現在地や水深・水温などの海洋データがウェブサイト上で公表された。

「雪龍」は、往路はロシアのEEZ内を通過する「ロシア沿岸ルート」で北極海を横断したが、2012年は北極海氷の融解が予想以上に進んだため、復路は北極点付近を航行する「北極中央ルート」の航行に成功した。公海上の北極点付近を通る最短航路に成功したのは、ロシアを除いて中国が初めてである<sup>31</sup>。通常、北極航路は「ロシア沿岸ルート」が主流のため、ロシアは事前申請や砕氷船エスコートなどを課して、外国船舶の通航を事実上コントロールするが、中国は「北極中央ルート」を開拓することで、沿岸国ロシアの影響力を回避したい意向である<sup>32</sup>。

「雪龍」が日本海から北極海に向かう場合、津軽海峡から太平洋に抜けるルートと宗谷海峡からオホーツク海経由でベーリング海に向かうルートがある。ロシアの安全保障専門

図2 中国第5次北極探査「雪龍」の予定航路



(注) 当初の予定航路であり、帰路は津軽海峡経由に変更されている。

(出所) CHINARE 5 <<http://www.chinare5.com/news>>.

家によると、2008年10月、史上初めて中国海軍の艦艇4隻が前者のルートを通じたのを契機に、ロシアは将来的な中国の北方海洋進出を意識するようになったといわれている。また1999年以降、「雪龍」が後者のルートを頻繁に使用するようになったため、オホーツク海を「ロシアの内海」とみなして軍事的な聖域化を掲げるロシア軍関係者の間に波紋が広がっている。極東地域で実施されるロシアの軍事演習には、軍改革の成果を検証するものに加え、中国の海洋進出を意識したと思われるものが見られるようになっている。「北極海への抜け道」に抵抗するかのように、2011年には東部軍管区が冷戦終焉後初めて大規模な軍事演習をオホーツク海で実施したほか、2012年6月28日から7月6日にかけて、太平洋艦隊に所属する艦艇60隻、航空機40機、約7000人が参加して、オホーツク海で大規模な軍事演習が行われた。

同演習に参加するため、7月1・2日には艦艇26隻が続々と宗谷海峡を東航するなど、

極東地域に所在するロシア軍がオホーツク海に集結した。直前になってロシア国防省は演習期間を1日延ばし、演習最終日の7月6日にサハリン東岸から最大200km離れた洋上標的に向けて対艦ミサイルを発射したが<sup>33</sup>、これが「雪龍」が宗谷海峡からオホーツク海南部を通過するタイミングと重なったため<sup>34</sup>、中国公船のオホーツク海立ち入りを牽制する意図があったのではないかとの見方も浮上した。「雪龍」は、帰路もオホーツク海を經由して9月末に上海に寄港する計画であったが、突如予定ルートを変更して津軽海峡経由で日本海に戻った<sup>35</sup>。2011年のオホーツク演習は、ロシアが定める「第2次世界大戦終結の日（いわゆる対日戦勝記念日）」の9月2日に開始されたが、2012年のオホーツク演習にはこうした「対日レトリック」は見られなかった。

オホーツク海は、冷戦時代の「潜水艦発射弾道ミサイル搭載原子力潜水艦の聖域」に加えて、「北極海への抜け道防止」という、新たな戦略的な価値が付与されつつある。今回「雪龍」は、千島列島北部のパラムシル（幌筈）島南部を抜けてオホーツク海から太平洋に抜けたが、もう一つの出入り口が北方領土付近となる。ロシア軍は、2012年から国後・択捉の両島の駐屯地を整備し、対艦ミサイルの配備を計画するなど、軍近代化を着実に進展させている。「オホーツク海の聖域化」の意義が強まれば、国後・択捉島の軍事的価値も相対的に高まることになるであろう。このように、北極航路の出現は、ロシアの軍事政策や東アジアの軍事態勢に少なからぬ影響を及ぼし始めている。

### 3 ロシアが求める日露安全保障協力

2010年11月のメドヴェージェフ大統領（当時）による国後島訪問以降、政治面での日露関係は悪化したが、2011年9月にプーチンが大統領選挙への出馬表明を行って以来、日露間の首脳会談や外相会談の際、ロシア側は日本との安全保障協力、特に海上安全保障協力をしきりに求めるようになってきている。2012年9月8日にウラジオストクで実施された日露首脳会談においても、アジア・太平洋地域の戦略環境の変化を踏まえて、北極協力をはじめとした「海をめぐる協力」を具体化する方針が確認された。これを踏まえて、10月下旬に訪日したパトルシェフ安全保障会議書記は、玄葉光一郎外相（当時）との間で防衛対話・交流、海上自衛隊とロシア海軍による搜索・救難共同訓練、アフガニスタンの麻薬対策に関する日露協力など、安全保障分野における近年の日露協力を進展させることで合意した。総理官邸で会見した野田佳彦首相（当時）は、パトルシェフ書記の訪日を契機にロシア安全保障会議との本格的な協力が始動することを歓迎すると述べた<sup>36</sup>。森本敏防衛相（当時）との会談では、アジア・太平洋地域の多角的な安全保障について定期協議を続

けることが合意されたほか、ロシア側からは 2013 年 7 月にウラジオストクで予定される安全保障に関する国際会議に日本側代表の出席が要請された。今後は、大臣の相互訪問など、日露間の防衛交流が促進されるものと期待される。

パトルシェフとプーチンはソ連時代の国家保安委員会（KGB）の頃から懇意であり、プーチンの後任として KGB の後継組織である国内治安や国境警備などに携わる FSB の長官を 8 年務めた。パトルシェフは、プーチンに絶対的な忠誠心を抱き、プーチンも全幅の信頼を寄せる唯一の人物であるといわれている。さらに、前述したように、彼が率いる安全保障会議は、国家戦略の立案や決定において重要な役割を果たしつつある。2012 年 10 月に「日本国外務省とロシア連邦安全保障会議事務局との間の覚書」が署名され<sup>37</sup>、今まで日本との関係において疎遠であった安全保障会議、さらにはプーチンに親しいパトルシェフ書記との関係が強化されることは、北方領土問題を含めた日露関係を前進させる上で有益である。パトルシェフ書記の訪日はプーチン大統領の意向によるものと思われ、日本との間で安全保障協力を強化する姿勢を、指導者交代を迎える中国に対して政治的に演出する目的があったのではないかと考えられる。12 月上旬に予定されていた野田首相（当時）によるロシアの公式訪問は、日露双方の政治日程の変化により延期された。

ロシアが求める海上安全保障協力は、米国にも向けられている。2012 年 5 月 7 日に発出された外交に関する大統領令では、アジア外交に関して、中国、インド、ベトナムとの戦略的関係の強化に加えて、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドといった米国と安全保障上のつながりの深い国との連携強化も打ち出された<sup>38</sup>。ロシア外交に関する公的文書において、米国の同盟国である 4 カ国が並んで言及されるのは異例である。ロシアの安全保障専門家によると、ロシアは中国の海洋進出が将来的に北方にも広がりを見せていくと認識しており、これが日米との海洋安全保障協力を求めるロシア側の誘因となっている。実際に、2012 年 6 月下旬から米海軍がハワイ沖で主催した環太平洋合同演習（リムパック）に、初めてロシア太平洋艦隊が正式参加するなど、米露間の海洋協力も新たな段階を迎えている。前述したパトルシェフ安保会議書記は、訪日前に韓国で李明博大統領と露韓安全保障協力について協議した後<sup>39</sup>、東京からベトナムに向かった。

7 月 28 日にロシア南部のソチで行われた日露外相会談では、民間有識者による「北東アジアの安全保障に関する日米露三極有識者会合」を、2013 年から政府関係者を交えた「トラック 1.5」に引き上げることも合意され<sup>40</sup>、今後は日米露 3 カ国による安全保障対話も活発化することが予想される。同会合の提言書では、中国や北朝鮮など北東アジアに対するロシアの戦略環境認識は日米のそれに近づきつつあることが見て取れ、日米露 3 カ国には安全保障上の共通利益が多く存在すると記載されている<sup>41</sup>。ロシア側は 3 カ国による共同



演習の実施などを想定しており、こうしたロシア側からの安全保障協力の要請に対して、日米がどのように対応するかが注目されている。

ただし、日米露3カ国で安全保障協力を追求する場合には、以下のような問題点も指摘される。第1に、ロシアは日米の同盟国ではないため、安全保障協力には自ずと限界がある。第2に、ロシアに親しみを感じ、現行の日露関係が良好であるとする日本人が少ないため<sup>42</sup>、ロシアとの安全保障協力を慎重な意見が根強い。特に、未解決の北方領土問題の存在が、安全保障面における両国間の関係強化の障害となる可能性がある。第3に、ロシアが中国を意識して日米と安全保障協力を求めているとしても、多様かつ複雑な中露関係を毀損してまで、ロシアが日米との安全保障協力の進展を追求する可能性は低い。ロシアの多くの有識者が指摘するように、現時点においてプーチン自身も明確な対中戦略を有しておらず、米国と中国との関係においてロシアが自らの立ち位置を模索する状態が今後も続いていくと予想される。それでも、従来の経済・資源協力に加えて、日露関係の新たな協力分野として安全保障が登場することは、日露関係の戦略的な意義を高める上で好ましいといえる。

## おわりに

本稿では、第二次プーチン政権の外交・安全保障政策の特徴に関して、北極と中国問題を中心に、以下の3点について明らかにした。

第1に、中露関係は歴史上最高水準にあると両国は説明するが、ロシアにとって中国との対等な関係を維持することが難しく、中露戦略的パートナーシップの内実は複雑化している。両国間の政治的な関係には安定がみられるものの、ロシアの安全保障にとって「中国ファクター」が増大しつつある。

第2に、北極に向けた中国の海洋進出の動きを受けて、ロシアは北極・極東地域を軍事的に重視する姿勢を見せている。2020年までに調達予定のボレイ級弾道ミサイル搭載原子力潜水艦8隻のうち、1番艦ユーリー・ドルゴルキーは2013年に、また2番艦アレクサンドル・ネフスキーは2014年に海軍に編入され、2020年までの装備計画全体の支出予定額の23.4%が海軍強化のために配分される予定である。また、日本海やオホーツク海を舞台にした大規模な軍事演習も繰り返されている。

第3に、中国の海洋進出が将来的に北方にも広がりを見せていくとの認識から、ロシアは日本に対して海洋安全保障協力を求めている。特に、2011年9月に当時のプーチン首相が大統領選挙への立候補を表明して以降、同年11月11日にホノルルで開かれた日露外相

会談を皮切りに、それ以降の首脳会談や外相会談などにおいてロシア側が日本との安全保障協力を繰り返して提起するようになってきている<sup>43</sup>。

以上の考察から、第二次プーチン政権の外交・安全保障政策は、その戦略的関心が相対的にアジア地域へとシフトしていくとともに、多極世界下において台頭する中国をより意識したものに変化していくものと予想される。今後公表されるであろう新しい「対外政策概念」においても、こうした方針がより具体的に盛り込まれるものと考えられる。

—注—

- 1 *Moskovskie Novosti*, February 27, 2012.
- 2 President of Russia <<http://kremlin.ru/news/17118>>, accessed on December 13, 2012.
- 3 President of Russia <<http://eng.kremlin.ru/acts?since=07.05.2012&till=07.05.2012>>, accessed on May 7, 2012.
- 4 RIA Novosti <<http://ria.ru/politics/20121214/914726484.html>>, accessed on December 15, 2012. 2012年5月7日にプーチン大統領が公布した「ロシア連邦対外政策方針実現措置に関する大統領令」は、2012年12月までに新しい「対外政策概念」の草案を外務省が提出することを義務付けるとともに、「対外政策概念」に盛り込むべき対外政策の指針をプーチン大統領が外務省に対して示したものである。
- 5 President of Russia <<http://eng.kremlin.ru/acts?since=07.05.2012&till=07.05.2012>>, accessed on May 7, 2012.
- 6 例えば、2011年10月5日、国内治安を担当する連邦保安庁（FSB）が、地对空ミサイルS-300の技術情報を不正に入手しようとしたとして中国国家安全省職員を前年の10月に逮捕していた事実を明らかにした。これがプーチン首相（当時）の訪中直前であったこと、ロシア政府による中国人スパイ事件の公表が異例であったことなどから、中露関係の複雑な内実を示す出来事として注目された。
- 7 「中露共同声明」（2010年9月27日）、President of Russia <[http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/719](http://news.kremlin.ru/ref_notes/719)>, accessed on November 15, 2012.
- 8 「中露共同声明」（2012年6月5日）、President of Russia <[http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/1230](http://news.kremlin.ru/ref_notes/1230)>, accessed on July 1, 2012.
- 9 名越健郎「中露蜜月の幻想—新プーチン政権の対中外交—」『海外事情』（拓殖大学海外事情研究所、2012年9月）103頁。
- 10 *Moskovskie Novosti*, February 27, 2012.

- 11 時事通信社  
<<http://janet.jw.jiji.com/apps/do/contents/view/cc0b7d8c6747a3f8d09d085eefc4bb23/20121022/00346/viewtemplate1?name=>>2012年8月25日アクセスおよび日本経済新聞  
<[http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK19009\\_Z11C12A0000000/?df=2&dg=1](http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK19009_Z11C12A0000000/?df=2&dg=1)>2012年9月3日アクセス。
- 12 2012年3月13日にハノイで筆者と面談したチン・ベトナム国防省軍事戦略研究院(少将)の発言。
- 13 『ロシア政策動向』(ラヂオ・プレス、2012年9月30日)。
- 14 ロシアの声  
<[http://japanese.ruvr.ru/2012\\_07\\_28/roshia-no-busshi-hokyuu-kichi-betonamu-ni-shutsugen/](http://japanese.ruvr.ru/2012_07_28/roshia-no-busshi-hokyuu-kichi-betonamu-ni-shutsugen/)>2012年8月5日アクセス。
- 15 ロシアの声 <[http://japanese.ruvr.ru/2012\\_07\\_30/betonamu-kanzeidoumei/](http://japanese.ruvr.ru/2012_07_30/betonamu-kanzeidoumei/)> 2012年8月5日アクセス。
- 16 同上。
- 17 *JFEDM*, Vol.9, Issue 206, November 9, 2012.
- 18 *JFEDM*, Vol.9, Issue 182, October 5, 2012.
- 19 ロシア連邦安全保障会議 <<http://www.scrf.gov.ru/news/>> 2012年10月11日アクセス。
- 20 同上。
- 21 「ロシアの北極政策」(日本外務省、2012年3月)。
- 22 宇宙航空研究開発機構(JAXA)  
<[http://www.jaxa.jp/press/2012/09/20120920\\_arctic\\_sea\\_j.html](http://www.jaxa.jp/press/2012/09/20120920_arctic_sea_j.html)>2012年10月11日アクセス。
- 23 同上。
- 24 『日本北極海会議報告書』(海洋政策研究財団、2012年3月)、82~98頁。
- 25 日本船主協会 <[http://www.jsanet.or.jp/opinion/2011/opinion\\_201112.html](http://www.jsanet.or.jp/opinion/2011/opinion_201112.html)> 2012年11月17日アクセス。
- 26 『ロシア通信』(JSN、2012年10月2日)。
- 27 『日本北極海会議報告書』(海洋政策研究財団、2012年3月)、104~106頁。
- 28 XUELONG online <<http://xuelong.chinare.cn/xuelong/index.php>>, accessed on December 3, 2012.
- 29 CHINARE 5 <<http://www.chinare5.com/news>>, accessed on December 3, 2012.
- 30 同上。
- 31 人民日報日本語版<<http://j.people.com.cn/95952/7924794.html>>, accessed on

December 4, 2012.

32 日本経済新聞

<[http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2800H\\_T00C12A9EB2000/](http://www.nikkei.com/article/DGXNASGM2800H_T00C12A9EB2000/)>2012年11月5日アクセス。

33 航行警報、海上保安庁<<http://www1.kaiho.mlit.go.jp/TUHO/nmj.html>>2012年7月10日アクセス。

34 XUELONG online<<http://xuelong.chinare.cn/xuelong/index.php>>, accessed on December 5, 2012.

35 同上。

36 日本外務省<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_noda/1210\\_russia.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/1210_russia.html)>2012年12月15日アクセス。

37 日本外務省<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/10/1023\\_05.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/10/1023_05.html)>2012年12月17日アクセス。

38 President of Russia<<http://eng.kremlin.ru/acts?since=07.05.2012&till=07.05.2012>>, accessed on May 7, 2012.

39 ロシアの声<[http://japanese.ruvr.ru/2012\\_10\\_24/roshia-nihon-anzen/](http://japanese.ruvr.ru/2012_10_24/roshia-nihon-anzen/)>, 2012年10月30日アクセス。

40 日本外務省

<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_gemba/russia\\_1207/gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_gemba/russia_1207/gaiyo.html)>2012年12月14日アクセス。

41 日本国際問題研究所

<<http://www2.jiia.or.jp/pdf/report/20120621j-JA-RUS-US.pdf>>2012年7月15日アクセス。2012年6月にモスクワで行われた有識者会合には筆者も参加した。

42 「平成22年度 外交に関する世論調査」(内閣府大臣官房政府広報室、2010年10月)。内閣府<<http://www8.cao.go.jp/survey/h22/h22-gaiko/2-1.html>>2012年12月10日アクセス。

43 日本外務省

<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_gemba/apec\\_2011/j\\_russia\\_1111.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_gemba/apec_2011/j_russia_1111.html)>2012年12月15日アクセス。

## 第9章 ロシアのアジア太平洋統合と日ロ関係

小澤 治子

### はじめに

2012年9月ウラジオストクでAPEC（アジア太平洋経済協力会議）首脳会議が開催されたことを契機に、ロシアのアジア太平洋諸国との関係や極東開発の動向に注目が集まっている。21世紀に入って10年以上経過したが、ロシアのアジア太平洋地域への統合は、果たしてどこまで進展し、何が達成されたのであろうか。また達成されていない今後の課題は何であろうか。さらにアジア太平洋統合の過程で、ロシアの対外政策の中で中国と日本はどのように位置づけられ、また日ロ関係はどのように展開したのだろうか。本稿では、以上のことについて考察を行い、ロシアのアジア太平洋政策にみられる近年の傾向を明らかにして、今後の日ロ関係のあり方についても検討したいと考える。

むしろロシアがアジア太平洋諸国との関係を「最も」重視するようになったというような見方はできない。2012年5月に大統領就任後、プーチン（Vladimir Putin）大統領がまず訪問したのはベラルーシであり、続いてドイツとフランスであった<sup>1</sup>。ロシア外交の基調がCIS（独立国家共同体）とりわけ関税同盟参加国とヨーロッパにあることに変化はない。しかし、大統領就任前の2012年2月に発表された論文「ロシアと変化する世界」の中で、プーチンがアジア太平洋地域の役割の増大にまず言及し、次いで、ヨーロッパ・ファクターおよびアメリカとの関係に触れていることは、留意に値する。ここではアジア太平洋諸国との関係の重要性を詳細に述べているが、一方ヨーロッパとの関係については経済問題を中心に、対米関係についてはミサイル防衛問題を中心に言及している<sup>2</sup>。言及の順序、また言及の仕方などから、プーチンがロシアとアジア太平洋諸国との関係の発展に大きな期待を示しているのは疑いがない。

以上の問題意識をふまえて、考察を行っていきたい。

### 1 ロシアのアジア太平洋統合の意味

ロシア（ソ連）がアジア太平洋地域への関与を模索するようになったのは、必ずしも最近のことではない。すでにソ連時代、1969年6月、共産党中央委員会書記長ブレジネフ（Leonid Brezhnev）はアジア集団安全保障構想を提唱し、アジアへの本格的な関与を訴えた。また1986年7月にはゴルバチョフ（Mikhail Gorbachev）書記長がウラジオスト

クで演説し、極東地域の開発の必要性とアジア太平洋諸国との関係強化の意義を主張したのである。しかし、これらの構想はソ連のアジア太平洋諸国との関係拡大を言葉で訴えるのみであり、実質的な内容を伴ってはいなかった。また社会主義陣営の影響力の強化をねらうというイデオロギーの色彩が濃厚なものでもあった。中身のあるアジア太平洋諸国との関係構築がみられるようになったのは、ソ連解体後であると言えよう。

ロシアのアジア太平洋統合を示す第1の指標は、APEC加盟の実現、すなわち国際経済協力体制への参入であり、それはロシアが国際社会から認知され、受け入れられたことを意味している。アジア太平洋地域の国際システムについては、ロシアはすでに1996年7月、ARF（ASEAN地域フォーラム）に参加し、21世紀に入った2010年7月にはアメリカとともに東アジアサミットへの参加が認められた。しかし、1989年にアメリカ、カナダ、オーストラリア、日本、韓国など12カ国によって発足したAPECへのロシアの加盟は、アジア太平洋地域への実質的な役割を求められるようになったという意味で、特に重要であったと言えよう。1995年に加盟を申請したロシアの参加は、1997年11月のバンクーバー・サミットで承認され、1998年よりロシアはAPECに加盟した。その後2006年11月、2012年にウラジオストクでAPEC首脳会議を開催するロシア政府の意向が表明され（ハノイ・サミット）、2012年9月ウラジオストクで首脳会議開催の運びとなったのである。

ロシアのアジア太平洋統合の第2の指標は、連邦中央政府による財政的裏付けの伴った極東地域の開発の本格化が進展したことである。すでに1990年代後半、エリツィン（Boris Yeltsin）大統領の下で、「1996～2005年の極東ザバイカル経済社会発展連邦特別プログラム」が策定され、極東開発の本格化が模索されていたが、このプログラムは各地域の要望の寄せ集めのような性格のものであり、内容が総花的であったうえ、連邦財政の負担は20～30%にとどまっていた。こうして2002年3月、プーチン大統領の下で改訂版として「1996～2005年および2010年までの極東ザバイカル経済社会発展連邦特別プログラム」が策定される。このプログラムでは実行可能性を高めるために開発の優先順位を定め、輸送部門とエネルギー部門を重視したという特色を持つ。しかし、極東開発の本格化に向けて連邦政府の政治的意思が示されたのは、2007年11月に策定をみた再改定版「2013年までの極東ザバイカル経済社会発展連邦特別プログラム」であろう。このプログラムでは全予算の75%を連邦政府が負担することにより、輸送部門、エネルギー部門の本格的開発を行うほか、APEC首脳会議を開催するウラジオストク市の整備にも予算が割り当てられたのである。その後、2009年12月、対象地域にイルクーツク州を加える形で「2025年までの極東バイカル社会経済発展戦略」が策定され、政府により承認される。この計画の

進捗については、今後の極東開発の動向を見守る必要がある<sup>3</sup>。

極東開発の問題と関連して重要な指標の第3は、行政制度における整備、すなわち極東発展省の新設である。第2期プーチン政権発足後、あらたな行政機関として極東発展省が設立され、イシャーフ(Viktor Ishaev)極東連邦管区大統領全権代表が大臣に就任した。今後この極東発展省がどのような役割を果たしていくのかについては、先に述べた「2025年までの極東バイカル社会経済発展戦略」がどのような形で実行されていくのかと合わせて注視する必要がある。また連邦中央と極東地域の関係やイシャーフ大臣の役割についても留意の必要がある。

次にロシアのアジア太平洋への統合の度合いを具体的に示す第4の指標として、ロシアとアジア太平洋諸国との貿易についてみる必要がある。ロシア政府資料によれば、2011年のロシアの輸出の総額は5160億ドル、そのうちヨーロッパが51%。APEC加盟地域が18%、旧ソ連(CIS)が15%である。一方同年の輸入についてはロシアの輸入総額は3053億ドル、ヨーロッパが42%、APEC加盟地域が34%、旧ソ連(CIS)が15%である<sup>4</sup>。この数字をどのように見るかについては、評価が分かれよう。しかし、2012年9月の首脳会議を契機に貿易額の半分をAPEC加盟地域が占めるようにしたいとロシア政府が本気で考えているならば、まだまだ課題が大きいと言える。また2009年APEC域内の貿易に占めるロシアの割合がわずか1.3%に過ぎないという指摘<sup>5</sup>を考えると、ロシアにとってアジア太平洋諸国の重要性は高まっているが、反面アジア太平洋諸国にとってのロシアの存在感は依然として小さいことがうかがえる。

関連して、ロシアのアジア太平洋地域との貿易構造において、中国の占める割合が突出していることも指摘しなければならない。2006年の同地域における貿易の総額は749億ドル、そのうち中国が38%を占めるのに対して、日本は16%、韓国は13%である。さらに2011年には総額1965億ドルという数字が示すように地域全体での貿易総額は顕著に増大したが、その割合は中国が42%を占めるのに対して、日本は15%、韓国は13%を占めるにすぎない<sup>6</sup>。このようにアジア太平洋諸国との貿易額は全体として着実に増大しているが、反面中国に偏った貿易構造がみられることがしばしば問題となっており、貿易相手国の多角化が今後の重要な課題であると言えよう。

ロシアは2012年8月、長年の懸案だったWTO加盟を果たした。これを契機にロシアとしてはASEAN諸国やニュージーランドなどとの自由貿易経済圏を設立したいという希望を明らかにしている<sup>7</sup>。またニュージーランドのほか、ベトナムと交渉を予定しているとの情報もあるが<sup>8</sup>、自由貿易協定締結については、現段階ではロシアの希望表明にとどまっております、今後の課題であると言えよう。

## 2 ロシアの対外政策における中国

先述したように、ロシアのアジア太平洋諸国との貿易は 21 世紀に入って顕著に増大したが、その中でも中国の占める割合が際立っており、ロシアにとっては中国に依存する貿易構造が問題となる。ロシアと中国の関係、またロシアの対外政策における中国の位置づけは近年どのように変容しているのであろうか。2001 年に善隣友好協力条約を調印し、2004 年には国境問題の確定にこぎつけた中国とロシアの関係は、今世紀初頭めざましく発展した。1992 年には 46.5 億ドルに過ぎなかった中口間の貿易総額は 2008 年には 560 億ドルとなり、さらに 2010 年には 600 億ドル、2011 年には 835 億ドルまで増大したと言われる<sup>9</sup>。国家間関係の進展に加えて 2009 年 9 月に調印された「2009～2018 年のロシア極東・東シベリア地域と中国東北地方との間の協力プログラム」に基づき、地域レベルの関係も前進した。さらに 2001 年に発足した上海協力機構の枠組みの中で反テロを掲げる両国の合同軍事演習が行われた他(2003 年 8 月「連携 2003」、2007 年 8 月「平和の使命 2007」、2010 年 9 月「平和の使命 2010」)、ロシアと中国による 2 国間の合同演習も実施された(2005 年 8 月「平和の使命 2005」、2009 年 7 月「平和の使命 2009」、2009 年 9 月「平和の青い盾 2009」海軍合同海賊対策演習・アデン湾、2012 年 4 月「海上連携 2012」海軍合同演習・黄海)。

このように 21 世紀の初頭に経済・貿易、軍事・外交・安全保障など多岐にわたって関係が深まった中口関係であったが、最近では関係の深化ゆえの矛盾が大きくなっている。つまりアジア太平洋地域において中国に対する貿易依存の割合が大きいことは、ロシアが中国を警戒する要因になる。さらに国境地域における関係の強化の結果、中国からの労働者の数がロシア極東で増大し、また中国人の移住者も増えるようになり、人口問題、労働力問題などの「中国の脅威」をロシア側に認識させる結果となった。さらにロシアが中国に売却する天然ガス価格や武器供与をめぐる問題など利害対立の要因は枚挙にいとまがない。このような利害対立によって、ロシアにとって中国は予測が難しい相手であり、北東アジアで政治経済協力を行う別の存在を見つける必要性が生じることになる<sup>10</sup>。

次に旧ソ連諸国、特に中央アジア諸国との関係をめぐるロシアと中国の利害対立を指摘したい。もちろん中央アジア各国はそれぞれ政治状況も経済状況も特色があり、ロシアや中国との関係の実情は異なっている。しかし、近年中央アジア諸国が中国の資金をてこに経済開発を進めようとしているのに対して、中国ではこれらの諸国から穀物やエネルギー資源の輸入を期待する傾向が強まっており<sup>11</sup>、このことはプーチンが掲げるユーラシア経済同盟とぶつかる可能性がある。つまり上海協力機構内部における中国とロシアの競合に



拍車がかかっている。加えてロシアにとって気がかりなのは、ウクライナと中国の関係である。2010年9月にウクライナの大統領が中国を訪問したのに続いて、2011年6月には中国国家主席のウクライナ訪問が実現し、最高首脳相互訪問の結果、両国はエネルギーと農業分野での協力強化に合意した。ウクライナとロシアの関係強化に反対する中国の立場は、アメリカやEUに共通するものだ<sup>12</sup>、というロシアの新聞報道の指摘は興味深い。

それでは極東や旧ソ連諸国にみられる中ロの利害対立は、グローバルなレベルでの両国の利害対立につながっていくであろうか。21世紀の初頭には、アメリカの単独行動主義や一極支配を求める試みを牽制するために、ロシアと中国が戦略的に同調する必要があるという動機付けがあったが、その動機付けは2009年以降、アメリカでオバマ政権が誕生して米ロ間で「リセット」の傾向が強まってから明らかに弱まったと言える。前述した中国とロシアの間でしばしば行われる軍事合同演習も、両国が軍事能力を互いに点検する機会に変容してきた可能性が大きい。このように考えるとロシアと中国の利害対立がどこまで進むかを判断する一つのカギは、アメリカがアジア太平洋地域で展開するミサイル防衛システムを両国がどのように認識し、対応するかにあるのではないだろうか。アメリカのミサイル防衛をめぐるロシアの警戒感は依然として大きい。ロシアの有識者の中には、ヨーロッパとアジアの米ミサイル防衛に対抗するために中ロ両国が軍事協力を拡大する必要があることを訴え<sup>13</sup>、またミサイル防衛システムをめぐるロシアとアメリカの交渉、さらにロシアとNATOの協議においては中国の利益を考慮して話し合いの枠組みを創設する必要があるという主張もみられる<sup>14</sup>。

ミサイル防衛をめぐるのは、ヨーロッパとアジアにおける今後の展開を注視する必要があるが、地域のレベルではなくグローバルなレベルではロシアは中国との対立を回避したいと考えているのではないか。仮に米中の衝突が生じた場合にはロシアは積極的中立の立場をとる必要があるという指摘は<sup>15</sup>、今日の米ロ関係、中ロ関係、米中関係におけるロシアの立ち位置を表していると考えられる。

### 3 21世紀の日ロ関係の展開

これまで考察してきたように、ロシアはアジア太平洋地域の政治経済関係において中国に偏重した関係を修正し、協力の選択肢を増やしたいと考えている。そのように考えるロシアにとって日本はどのように位置づけられるのであろうか。以上の問題意識で21世紀の日ロ関係を考察していきたい。

### (1) 第1期プーチン政権 (2000年5月～2008年4月)

ソ連解体後、ロシアの国際社会への統合に伴い日ロの首脳同士の会談の機会はそれ以前とは比較にならないほど増大した。国連や主要国首脳会議での会談はもとより、APEC 首脳会議などさまざまな国際会議の場で日ロ首脳会談が行われるようになった。また 1990年代には 1993年10月のエリツィン大統領訪日による東京宣言の発表、1996年から97年にかけての二度にわたる日ロ非公式首脳会談(橋本・エリツィン)、1998年11月の小淵首相の公式のロシア訪問とモスクワ宣言の発表など、いくつか必要なポイントがある<sup>16</sup>。しかし、2000年以降プーチン大統領の下で、領土問題の解決を含めた日ロ関係の発展が具体的に提案され、検討されるようになった。このことは、領土問題をめぐる両国の立場に依然として隔たりがあるとはいえ、第2期プーチン政権におけるロシアの立場と今後の日ロ関係の行方を考えるうえで、留意に値しよう。

第1期プーチン政権においては、自民党の森、小泉、安倍の3人の首相が日ロ交渉に携わった。まず2000年9月にプーチン大統領の公式の訪日が行われ、森首相との首脳会談の席上、プーチンは1956年の日ソ共同宣言が有効であることを、口頭ではあるが認めた。次いで翌年2001年3月、森首相がロシア(イルクーツク)を訪問し、日ロ首脳会談の結果、イルクーツク声明が発表された。この声明は日ロ両首脳が平和条約締結交渉を継続することを表明しただけではなく、1956年の日ソ共同宣言の有効性を確認した。1990年代のゴルバチョフとエリツィンの姿勢が領土問題の存在を認めるにとどまっていたことを考えると、日ソ共同宣言の有効性が文書で確認されたことは明らかに一歩前進であったと言える。

2001年4月森首相に代わって小泉政権が誕生する。小泉政権下、日ロ関係は一時停滞したが、2003年1月には小泉首相のロシア訪問によってプーチン大統領との首脳会談が行われ、「日ロ行動計画」が発表された。「日ロ行動計画」は、政治対話の深化、平和条約締結交渉の加速化、国際舞台における協力、貿易・経済分野における関係の発展、防衛・治安分野における関係の発展、文化・国民間交流の進展という6つの分野を挙げ、それぞれの分野で日ロ関係を進展させながら、領土問題を解決に導こうという内容であった。小泉首相はその後も国際会議の席上何度かプーチン大統領と会談を行い、意見交換を重ねる。また2003年から2005年にかけて、ロシアと日本の両国で公式、非公式を問わずさまざまな場、いろいろなレベルで、領土問題解決の選択肢が表明され、検討されたと言える。しかし2005年11月、プーチン大統領の公式の訪日を実現し日ロ首脳会談は行われたものの、会談後に共同声明は発表されなかった。領土問題の解決に向けて日ロ間の接点を求めてさ

さまざまな選択肢が水面下では検討されたが、それが具体的な成果につながることはなかったのである。その後 2006 年 9 月、小泉首相の退陣に伴い安倍政権（第 1 次）が誕生する。安倍首相も 2006 年 11 月から翌年 2007 年 9 月まで三度にわたり国際会議の場でプーチン大統領との首脳会談に臨んだが、2007 年 9 月に退陣した。

第 1 期プーチン政権下、2000 年から 2005 年にかけて、ロシアは 1956 年の日ソ共同宣言に基づく平和条約締結と日ロ関係改善の可能性の有無を模索していたと思われる。日ロ平和条約を前提にロシア極東や日本が主張する北方領土の開発に日本の参入を期待した可能性も大きい。しかし、それは実現には至らなかった。2007 年から 2015 年までの 8 年を実施期間とする「クリル諸島、社会経済発展プログラム」が 2006 年に策定されたこと、さらに前述したように 2007 年 11 月に「2013 年までの極東ザバイカル社会経済発展連邦特別プログラム」が策定されたことは、日本の資金に依存することなく地域の開発を行おうというロシア政府の政治的意思であったと読み取ることも可能である。

## （2）メドヴェージェフ政権（2008 年 5 月～2012 年 4 月）

2008 年 5 月、プーチン大統領に代わってそれまで首相であったメドヴェージェフ（Dmitry Medvedev）が大統領に就任し、2012 年 4 月までその職を務めた。プーチンが首相に就任したことから二人の「2 頭体制」が注目を集めた時期であったが、日本では短命な内閣が続いた。メドヴェージェフ政権の 4 年間で、日本では自民党の福田、麻生に続き、民主党の鳩山、菅、野田が首相を務めた。頻繁に首相が交代する日本、また 2009 年 9 月には衆議院選挙の結果民主党への政権交代が起こった日本とどのように付き合うか。メドヴェージェフ政権は領土問題の解決と平和条約の締結は脇に置いて、経済関係やエネルギー問題などで日本との関係拡大を図ることに力点を置いたと思われる。

2007 年 9 月に辞任した安倍首相に代わって福田首相が誕生した。福田首相も日ロ関係の改善を求めて 2008 年 4 月の末にロシアを訪問し、また同年 7 月には北海道洞爺湖での主要国首脳会談の場で、メドヴェージェフ大統領と会談を行った。しかし、9 月には辞任した福田政権に代わって、麻生首相が誕生する。麻生政権も 2009 年 9 月までの短命な政権に終わったが、しかし、2009 年 2 月にサハリンを訪問し、州都ユジノサハリンスクでメドヴェージェフ大統領との会談を行ったことは、留意に値しよう。これはサハリンの LNG（液化天然ガス）工場稼働式典に合わせて行われた首脳会談であり、日ロ関係のあり方をめぐる日ロ首脳の間で考え方が反映されたものであった。会談を通じて領土問題の解決に向けて具体的な成果はなかったが、メドヴェージェフ大統領が「新たな独創的で型にはまらないアプローチ」を提案したことは、日ロ両国間でエネルギー資源をめぐる協力が大き

な位置づけを占める可能性を示唆するものであった。なお同年5月には首相プーチンが訪日し、日ロ間で原子力協力協定が調印されている。

2009年9月、民主党への政権交代によって鳩山首相が誕生したが、鳩山政権も短命に終わり、2010年6月には菅政権が誕生した。鳩山首相も菅首相もメドヴェージェフ大統領と数回、国際会議の場で会談を行ったが、特に目立った成果はなかった。鳩山は1956年の日ソ国交回復を実現した時の首相、鳩山一郎を祖父に持つことから日ロ関係改善に意欲を示したが、あまりにも在任期間が短かった。菅政権は、2010年11月のメドヴェージェフ大統領やロシア閣僚による北方領土訪問に強く反発したこともあり、日ロ関係の改善は進まなかった。「麻生と鳩山は日ロ関係の発展に前向きだったが、菅は日ロ関係を停滞させた」とのロシア紙の評価は<sup>17</sup>、興味深い。その後2011年9月、菅政権に代わって野田政権が誕生したが、同じロシア紙が野田首相のロシアとの対話姿勢を評価する論調を示し、ロシアと日本の外交関係打開に期待を示した点についても言及に値しよう<sup>18</sup>。2012年1月、ラブロフ（Sergey Lavrov）外相の訪日により日ロ外相会談が行われ、両国間の問題は一気に解決できるものではないが、落ち着いた雰囲気での議論を行うことによって互いに受け入れ可能な解決策の模索を継続することに合意したことは、日ロ両国政府が対話を継続する意思を確認するものであった。

### （3）第2期プーチン政権（2012年5月～）

プーチンは2012年5月の大統領正式就任以前に、内外政策の方向性を明らかにする論文を合計7本発表した。そのうちの1本がすでに言及した「ロシアと変化する世界」である。この論文はアジア太平洋諸国との関係の重要性を詳細に述べているが、反面日本についての具体的言及はない。しかし、プーチンは大統領就任以前よりロシア内外の報道機関に対して日本との領土問題解決に向けて道筋をつけたいという意欲を明らかにし、「引き分け戦略」という表現を用いて対日関係改善の必要性を訴えた。この「引き分け戦略」が何を意味するかについては日本国内でさまざまな憶測を呼んだが、その具体的意味については明らかではない。しかし領土問題解決に意欲を示すプーチン大統領の姿勢に日本政府も呼応し、野田政権が2011年3月のイルクーツク声明をベースに日ロ関係の再構築が可能かどうか検討を行った向きもある。こうして2012年9月のAPEC首脳会議を前に両国間の対話の姿勢は強まっていった。7月初めにメドヴェージェフ首相が国後島を訪問したにもかかわらず日本側、玄葉外相は予定通りロシアを訪問し、ラブロフ外相との日ロ外相会談に臨んだ。この事実は、日ロ間に無用な波風を立てることで両国の政治対話の可能性を閉ざすことを回避したいという日本政府の意志の表れであった。

2012年9月、21カ国の参加によりウラジオストクでAPEC首脳会議が予定通り開催され、プーチン大統領は各国首脳との会談を行った。野田首相との日ロ首脳会談においてプーチンは日本との領土問題に決着をつけたい意向を明らかにし、12月の野田首相のロシア訪問を要請した。またサミット開催に合わせ両首脳の立会いの下、日ロ両政府による「ウラジオストク液化天然ガスプロジェクト」に関する覚書の調印式が行われ、ロシア側はアジア太平洋地域におけるロシアのエネルギー市場拡大の重要性と日ロ協力の意義を訴えた。ロシアの新聞報道では、「極東では領土問題解決の道筋が見えてきた」という論調も表れるが<sup>19</sup>、この論調には注意も必要である。ロシア側は日ロ間の対話を歓迎しているが、ここでいう「領土問題解決の道筋」とは、日本の主張に沿ったものでは決してない。むしろ中国や韓国などの近隣諸国と領土問題を抱える日本の方が、外交上の成果の必要性から譲歩してロシアに歩み寄り、領土問題の解決と平和条約の締結につながることを期待している。

日ロ首脳会談は国際会議の席上、年に数回行われるのが通例になってきたが、日本の首相によるモスクワ訪問は2008年4月末の福田首相の訪問以来実現していない。その意味で日ロ双方が日本の首相による公式訪ロの実現の意志を確認したことの意義は大きい。

2012年9月のAPEC首脳会議での日ロ首脳会談の後、ロシアからはパトルシェフ安全保障会議書記が10月末に訪日するなど、日ロ間では要人の交流が相次いで実現した。日本政府も野田首相のロシア訪問に先駆けて森元首相のロシアへの派遣を検討していた。しかし、日本の政局の動向なども影響して、野田首相のロシア訪問が実現することはなく、12月の衆議院選挙で惨敗した結果、民主党の野田内閣は退陣し、自民党の安倍政権が誕生したのである。このような日本側の動きをロシア側は比較的冷静に見守っていたように思われる。安倍政権の誕生後日ロ首脳は電話での会談を行い、早期に安倍首相がロシアを訪問することについて双方の意向を確認した。今後の成り行きについては注視する必要があるが、双方は2013年春の安倍首相訪ロに向け、検討を開始している。

2012年5月の第2期プーチン政権の誕生後、ロシア政府は何らかの形で領土問題の解決を行うことによって日本との関係の再構築を考えていたと思われる。その姿勢は民主党から自民党への政権交代を経ても変化はない。プーチン大統領にとって重要なのは政権の担い手がどの党であるかではなく、日本の政権がどの程度安定して対外関係を構築できるかである。その意味で新たに誕生した安倍政権に期待しつつも、その動向を慎重に見極めようとしていると思われる。またプーチンが考える領土問題解決の中身については、日本側も慎重に対応する必要がある。ただプーチン大統領がアジア太平洋諸国との関係をこれまでより重視する傾向が明らかになってきた中で、何らかの形で領土問題を解決して日本との協力関係を拡大する意思を持っていること、この点を過少評価はできないであろう。

## おわりに

21世紀に入ってからロシアのアジア太平洋地域への統合がどこまで進展し、何が課題として残されているかを検討し、またアジア太平洋統合における中国と日本のロシアにとっての位置づけについて考察を行ってきた。第一に、ロシアのアジア太平洋統合は国際経済協力体制への参入、連邦中央政府による財政的裏付けの伴った極東開発の本格化、行政制度上の整備など、具体的な進展がみられる。反面、アジア太平洋地域諸国との貿易構造の問題点など依然として大きな課題が残っている。

第二に、ロシアと中国との関係について。両国関係の緊密化の結果、ロシアの中国に対する警戒感がさまざまなレベルで増大しており、また旧ソ連諸国との関係をめぐる両国間の利害対立も無視できない。しかし、グローバルなレベルではアメリカのミサイル防衛など中国がロシアと利害をともにする問題もあり、両国は決定的な関係の悪化を極力回避したいと考えている。その意味で米ロ関係、中ロ関係、米中関係におけるロシアの立ち位置が今後どうなるかを注視する必要がある。

第三に、ロシアと日本の関係について。ロシアは北東アジアにおける政治経済協力の相手となり得る選択肢として、日本を意識してきたし、また今日も意識している。また中国との利害対立が高まった場合には、中国を牽制するためにも日本との関係は重要である。ただし、領土問題でイルクーツク声明の内容よりもさらに譲歩して対日関係の改善を図ろうとしたことはなかったし、現在もそのような意思は見受けられない。むしろ中国や韓国との島の帰属をめぐる問題、とりわけ中国との尖閣列島をめぐる対立などにより、日本の側が日本を取り巻く国際環境の厳しさからロシアに譲歩することを期待する向きもある。それでも、第2期プーチン政権が日本との領土問題を何らかの形で解決して対日関係の拡大を図ろうとしていることは見逃せない。退陣した野田政権に対してもまた誕生して間もない第2次安倍政権に対しても、プーチン大統領は対日関係拡大を望むメッセージを送ってきている。そのメッセージにどう対応するか。日本外交の力量が問われる。

## —注—

1 E.Grigo'ev, "Evropa-estestvennyi vector dlya Rossii", *Nezavisimaya Gazeta*, 31 May 2012, p.7.

- 2 V.Putin, “Rossiya I Menyayusshiisya Mir”, *Krasnaya Zvezda*, 29 February-6 March 2012, pp.4-7.
- 3 堀内賢志・齋藤大輔・濱野剛編著『ロシア極東ハンドブック』東洋書店、2012年、10-18頁。
- 4 『日本経済新聞』2012年9月2日。
- 5 前掲『ロシア極東ハンドブック』3頁。
- 6 『日本経済新聞』2012年12月6日。
- 7 V.Skosyrev, “Lavrov isshet partnerov na Tikhom okeane”, *Nezavisimaya Gazeta*, 31 January 2012, p.7.
- 8 A.Panov, “Vostok-delo tonkoe, no perspektivnoe”, *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, October 2012, pp.94-95.
- 9 前掲『ロシア極東ハンドブック』31頁。石郷岡建「プーチン新政権の東アジア政策」『国際問題』613号（電子版）、2012年7-8月合併号、49頁。
- 10 S.Nikanorov, “Vostochnaya politika Rossii:ot slob k Praktike” *Nezavisimaya Gazeta*, 24 October 2012, p.8.
- 11 『日本経済新聞』2012年9月12日。
- 12 S.Zhil'tsov, “Kitai osvivaet Ukrainskoe napravlenie”, *Nezavisimaya Gazeta*, 14 May 2012, p.11.
- 13 V.Skosyrev, “Ochen` svoevremennye manervy”, *Nezavisimaya Gazeta*, 23 April 2012, p.1, p.6.
- 14 Yu.Belobrov, “Kitai I PRO”, *Mezhdunarodnaya Zhizn'*, August 2012, pp.38-39.
- 15 Yu.Tavrovskii, “Kitai:odinochestvo bez izolyatsii”, *Nezavisimaya Gazeta*, 17 September 2012, pp.9-10.
- 16 小澤治子「ロシアの対日外交—領土交渉を中心に」、横手慎二編『東アジアのロシア』慶応義塾大学出版会、2004年、133-154頁。
- 17 A.Fenenko, “Tikhookeanskaya al'ternativa dlya Rossii”, *Nezavisimaya Gazeta*, 28 May 2012, pp.9-10.
- 18 A.Fenenko, “Strategiya Khikivake”, *Nezavisimaya Gazeta*, 19 March 2012,p.3.
- 19 Yu.Tavrovskii, “Rossiya-Yaponiya:okno vozmozhnostei”, *Nezavisimaya Gazeta*, 26 September 2012, p.3.

## Interim Report - Summary

### **Section 1: Democratization and non-democratization during the second Putin administration**

This section clearly articulates the characteristics and problems of the second Putin administration's domestic policies by examining the administration's approval rating, the views of Putin himself on democracy, restrictions on public gatherings and demonstrations, and restrictions on non-profit organizations engaged in political activities with foreign funding. Although Putin's approval rating has been declining, there are no powerful rivals posing a threat to him, so the administration appears to be stable for the time being. Putin's policies and political methods are frequently criticized as non-democratic or oppressive, but these cannot necessarily be considered to be directed at opposition forces as enemies or aimed at restricting gatherings and demonstrations per se. Instead, what characterizes Putin (and his policies) is his emphasis on maintaining the rule of law, and this should be seen as a strong warning against foreign interference in domestic affairs via involvement in the competition among political forces within Russia.

### **Section 2: United Russia and its current single-party predominance, with a focus on election results at the central and local levels**

The tough battle that the ruling party United Russia faced in the December 2011 lower house elections as well as the demonstrations that arose in Moscow and elsewhere left the impression that the administration had lost some of its "centripetal force." However, judging from the facts that (1) United Russia enjoyed overwhelming electoral strength for only a short period, from late 2007 to early 2008, (2) United Russia gained fewer electoral votes between 2004 to 2006 than in 2011, and (3) United Russia's power waned from 2010 to 2011, but this downtrend was halted at least temporarily with the October 2012 nationwide local elections, it can be said that United Russia's ascendancy remains intact for the moment, and that the decline in its "centripetal force" will not directly lead to a crisis for the administration. On the other hand, it would be hard to say that United Russia has managed to gauge public discontent, and attention should be paid to elements of instability within the party, including its failure to adequately cultivate executives (political elites).

### **Section 3: Transformation in central-local government relations from the perspective of revived elections for heads of federal constituent entities**

Given Russia's vast territory, its ethnically diverse population and its asymmetrical



administrative divisions, central-local government relations are an important aspect in analyzing Russian politics. Elections for regional heads, abolished under Putin's first administration, were revived in October 2012. Following the abolition of these elections in the mid-2000s, a vertical power structure was erected between the central and local levels to rectify overly devolved central-local relations. For a time, success was achieved toward the administration's objective of implementing consistent policies throughout the Federation and ensuring compliance with the law. Thereafter, however, local socioeconomic development needs prompted growing demands from residents that became difficult to address solely through centrally-administered schemes. The need for local heads able to faithfully execute the policies of the federal government as well as gauge the views of residents was recognized, leading to the recent revival of elections for regional heads.

#### **Section 4: The new Putin administration's economic policies**

The basic economic policy guidelines set forth by Putin, who returned to the presidency in May 2012, are summarized in this section, using clues found in the papers Putin released during the presidential campaign, the presidential directive signed on the same day as the presidential inaugural ceremony, and the texts of other government programs. Putin's economic policies, the main pillar of which is active government investment in key industrial sectors, can be classified as a type of reindustrialization policy. This reindustrialization policy and the large-scale projects it entails do not necessarily satisfy public expectations, though, and they appear above all to be off the mark in addressing the interests of the metropolitan middle class taking part in street demonstrations. Even as demand prospects for Russian resources remain unclear, there lurks the question of whether the funds needed for large-scale government investment can be secured. Russia is seeking to strike a delicate balance in implementing its economic policies, striving to move away from resources (reindustrialization) even as it relies on resources.

#### **Section 5: The complementarity of an informal safety net as a pseudo-social policy: an empirical analysis of personal side businesses in Russian farming villages**

Russia's formal safety net for the poor does not function adequately, and many impoverished households have fallen through the cracks. Complementing the dysfunctional formal safety net is an informal safety net typified by personal side businesses in farming villages. Almost all of the agricultural produce from personal side businesses is consumed by their owner's households, and it can be confirmed that this plays an important role particularly in poor households as a buffer to lessen the impact of income insufficiencies. Traceable back to the Soviet era, personal side businesses have not yet disappeared twenty

years after the move to a market economy got underway. Instead, the Russian government has encouraged informal economic activity through personal side businesses and worked to stabilize them as a system in a quasi-social policy toward those in poverty who cannot be fully supported by the formal safety net.

### **Section 6: Russia's WTO accession and the impact on its foreign economic policy**

In August 2012 Russia achieved accession to the WTO. While working toward WTO accession, Russia had also been endeavoring to establish a tariff alliance with Belarus and Kazakhstan and a CIS free trade agreement, as well as pursuing regional economic integration centered on Russia within the CIS framework. Now that Russia has achieved WTO accession, it will likely be under pressure to make certain changes to these systems. This section first spells out the principal conditions for Russia's WTO accession and then presents an overview of the existing regime for the tariff alliance among Russia, Belarus, and Kazakhstan. It then examines the possibility of new participation in the tariff alliance by Kyrgyzstan, Ukraine, and Tajikistan, and puts into perspective the future of regional economic integration within the CIS now being advanced by Russia.

### **Section 7: Russia's energy policy: petroleum, natural gas, nuclear power, the environment and energy conservation**

The basic principle underlying resource-rich Russia's foreign energy policy is avoiding excessive dependence on specific energy sources while abiding by the APEC St. Petersburg Declaration in diversifying energy supply systems and improving energy use efficiency (energy conservation). To maintain its presence in the energy sector on the international stage, Russia must pursue the energy-saving approaches advocated by the Declaration and employ petroleum, natural gas, the environment (greenhouse gas emissions rights) and nuclear power as "weapons." This section will examine the present status of each of these four "weapons" and describe their medium-term prospects.

### **Section 8: The second Putin administration's foreign/security policy, with a focus on China and polar issues**

In recent years, Russia's strategic interest has been shifting away from Europe and the US and toward Asia. Behind this shift are the fact that resources are being increasingly exported beyond economically-stagnant Europe to rapidly-growing Asian countries, and the fact that Russia has come to focus greater attention on how to deal strategically with a rising China. With regard to the latter in particular, it has been noted that Russia has become increasingly concerned about China despite official China-Russia relations being at their

closest ever. This can be discerned from the major impact that the “China factor” continues to have on Russia’s security policy, and from the Russian government’s repeated calls on Japan to cooperate in security affairs (particularly maritime security). Greater cooperation in security affairs in addition to conventional economic and resource cooperation could be expected to enhance the strategic significance of Japan-Russia relations.

### **Section 9: Russia’s Asia-Pacific integration and Japan-Russia relations**

Russia has been intensifying its Asia-Pacific policy in recent years, participating in international economic cooperation regimes, earnestly pursuing Far East development, and improving administrative systems. Economically, however, it has not made sufficient progress in integrating with the Asia-Pacific region. Russia established closer relations with China in the 2000s, but has also become wary of China. The second Putin administration is emphasizing relations with Japan to rectify the partiality toward China in political and economic relations and to restrain China. Although there does not seem to be any willingness on Russia’s part to compromise on the Northern Territories issue, it should not go unnoticed that Russia has been seeking to resolve this issue in some way or another and improve/strengthen relations with Japan. The question now is how Japan will respond to Russia’s message.