

ロシアの政策決定－諸勢力と過程

平成22年3月

財団法人 日本国際問題研究所

The Japan Institute of International Affairs



はしがき

本報告書は、当研究所が平成 20 年度以来 2 年間に亘って行ってきた研究会事業「ロシアの政策決定—政治的諸勢力の政策決定に及ぼす影響」の議論に基づき、昨年度の中間報告書も踏まえた上で、最終的な研究成果として取りまとめたものです。

ロシアはソ連崩壊後、政治的混乱と経済の低迷の時期を経験しましたが、今世紀に入って原油価格の高騰を背景に経済成長を遂げ、また政治的な安定感もある程度回復し、政治・経済の両面で国際社会における存在感を増してきたと言えるでしょう。しかしその一方で、ロシアの統治構造や政策決定のあり方には、G8 など他の先進諸国と比較して異色な面も認められます。ロシアの発展戦略がどのような理念の下で、どのようなプロセスを経て決定され、また如何なる諸勢力が意思決定に関わっているのか、といった問題に関しては不透明な部分が多く、わが国をはじめ世界のロシア研究においても十分に解明されているとは言えません。したがって、こうした構造を明らかにすることは、ロシア政治の特殊性や政策方針のより正確な把握につながると考えられます。

本プロジェクトでは、ロシアの政策決定構造の内実に可能な限り肉薄することを目的とし、内政、外交、軍事、経済という多岐にわたる政策決定過程を分析し、それぞれの領域において多様な組織、アクターがどのような形で政策決定に関与しているのか、その構造を浮き彫りにすることを試みました。各分野の専門家が、反テロ法の制定、大統領領府における政策決定のあり方、安全保障政策と軍の役割、軍需産業政策、対 NGO 政策、WTO 加盟をめぐる政策転換、地下資源法の制定プロセス、歴史認識をめぐる論争、ロシアでの APEC 開催への取り組みといった広範なテーマに関して、政策決定という視角から果敢に切り込んでいった非常に野心的なプロジェクトと言えます。

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、わが国のロシア政治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まれ、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 22 年 3 月

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：	横手 慎二	慶応義塾大学法学部教授
委員：	上野 俊彦	上智大学外国語学部教授
	大野 成樹	旭川大学経済学部准教授
	金野 雄五	みずほ総合研究所主任研究員
	寺山 恭輔	東北大学東北アジア研究センター准教授
	永綱 憲悟	亜細亜大学国際関係学科教授
	兵頭 慎治	防衛研究所研究部主任研究官
	伏田 寛範	京都大学大学院経済学研究科博士後期課程
	山内 聡彦	NHK解説委員
委員兼幹事：	道上 真有	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

総論	ロシアの対外政策の決定に関与する諸勢力	横手慎二…………… 1
<hr/>		
第一部	政策決定に関わる諸勢力	
第一章	ロシアの政策決定におけるシロヴィキの役割 ～反テロ法をめぐる～	山内聡彦…………… 17
第二章	ロシア大統領府の機構と政策決定 ——ソ連共産党中央委員会書記局との比較	永綱憲悟…………… 37
第三章	ロシアの安全保障政策の立案における軍の役割 —「2020年までの国家安全保障戦略」と「軍事ドクトリン」の分析を通じて—	兵頭慎治…………… 63
第四章	「ロステフノロジー」の創設過程にみる 政府・軍需産業間関係	伏田寛範…………… 79
<hr/>		
第二部	政策決定の過程	
第一章	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	上野俊彦…………… 101
第二章	ロシアのWTO加盟をめぐる政策転換： 関税同盟創設との関係を中心に	金野雄五…………… 125
第三章	ロシアにおける地下資源法に関する政策決定過程	大野成樹…………… 137
第四章	「反歴史捏造委員会」とロシアにおける 歴史観をめぐる闘争	寺山恭輔…………… 149
第五章	2012年APECウラジオストク開催に関する 政策決定過程について	道上真有…………… 167

総論 ロシアの対外政策の決定—関与する諸勢力

横手慎二

2008年8月のグルジア戦争と9月のリーマン・ショックに始まる金融危機は、ロシアの政治体制の根幹を揺るがす事件となった。2008年5月まで大統領職にあったプーチン(V. Putin)は、2007年のうちにメドヴェージェフ(D. Medvedev)を後継大統領として指名し、2008年2月には2020年までのロシアの発展戦略をテーマに演説した。自ら創り出した体制の安定性を誇示したのである。しかし、二つの事件は改めて彼の体制が脆弱な基盤の上にあることを示した。

当然、政策的に一枚岩だと見えた政治指導部は様々な綻びを見せている。中でも重要なのは、ロシアのマスコミが伝える通り、資源依存の経済からの脱却と、そのための欧米諸国との関係構築をめぐるプーチンとメドヴェージェフの理解の違いである。2009年6月にプーチンが世界貿易機構(WTO)への加盟は今後関税同盟を通して行うと発言すると、7月11日にメドヴェージェフがロシア単独で加盟する方が「より簡単で、現実的な選択だ」と訂正した事実¹は、この点を明瞭に示すものである。プーチンの方式ではロシアをいたずらに欧米諸国から引き離し、現在何よりも求められている経済の近代化を困難にするとメドヴェージェフは考えたのであろう。

これほど影響の大きい政策をめぐる政権中枢に理解の違いがあるとなれば、その他のよりマイナーな対外政策についても指導部内に様々な意見が競合していると考えねばならない。このような状況を捉えるためには、たんにメドヴェージェフとプーチンといった指導者のパーソナリティを分析するだけではなく、政策決定に関わる諸勢力についての認識を深める必要がある。エリツィンにしてもプーチンにしても、大統領任期中に状況の変化に応じて対外政策の基軸である対米姿勢を大きく変更した事実は、対外政策の分野における指導者のパーソナリティ分析の限界を示している。

それでは、対外政策の決定に関わる勢力とは具体的にどのような人々なのか。また、彼らはどのような行動をとったのか。以下では、ロシアで注目されるようになった政治エリート論を手がかりにして、この問題に迫ることに

したい。ロシアの学者による政治エリート論は西側の研究者のそれと異なり、非常に狭い範囲に限定した人々をエリートと定義しており、この問題を考える上で有用である。

1. ロシア・エリートの定義と彼らの政策決定への関与

ロシアのエリート研究の中心的位置を占めるクリシタノフスカヤ (O. Kryshtanovskaia)によれば、ロシアのエリートとは「国家というピラミッドの山の最上級に位置し、基本的で戦略的な権力資源を管理し、全国的レベルの決定を行う」人々であり、具体的には最高指導部、政府、連邦議会、地方（連邦構成主体）のトップ、さらに財力を利用して大きな政治的影響力を揮うビジネス界の実力者の総体を指す。彼女によれば、その総計は1981年で1811人、1990年では2523人、1993年では778人、1999年では826人、2002年では1048人となる。また彼らを含み、権力資源を持つ人々を、クリシタノフスカヤは「政治階級」と呼ぶ。具体的には官僚、自治体首長、そして各種の立法府の議員などで、その数は1981年で40万人（人口の0.1%）、2000年で120万人（人口の0.8%）だと言う。このような少数者が権力資源を独占し、政治を行ってきたというのである²。

このようなエリートと政治階級の定義は、彼らの社会的機能よりも体制内の地位を重視するもので、一見すると実態から乖離しているように見える。たとえば大統領周辺の人物が一時的に有した政治的影響力を考えると、公的な地位にないエリートがいてもよいはずである。しかしそうした一般的な反論は、ここでは想定済みである。実態面での情報が得にくい現代ロシア政治の研究では、対象を限定し、後から例外を加えるアプローチの方が効率的だからである。

クリシタノフスカヤは以上のようにエリートと政治階級を定義した上で、エリツィン(B. Yeltsin)期に生じたエリート補充の面での変化を次のように指摘している。すなわち彼の時代に、ソ連時代に築かれた人材予備のシステムが破壊され、雑多な人々（原語はラズノチンニッツ、歴史用語で「雑階級人」）が、彼女の定義するエリートに自然発生的に注入されたというのである³。

この観察は当時の政治過程の在り方ときわめてよく符合している。エリツ

イン期には、政治指導部が進める政策は、しばしば社会の不满を利用して登場した政治家の圧力に屈し、異なる方向に転換されたのである。周知のように、エリツィンは1992年初頭に若手経済学者ガイダール(E. Gaidar)を抜擢して急進的市場化政策を始めたが、その結果として社会が混乱し、議会勢力によって激しい批判を浴びせられると、彼は権力を立て直すために、政府内で燃料・エネルギー部門の管理者の地位にあったチェルノムイルディン(V. Chernomyrdin)を首相に登用し、穏健的経済改革に転換した。

同様の事例は対外政策においても見られた。たとえば、比較的解明されているモルドヴァにおけるロシア人、もしくは「ロシア語使用住民」(以下、ロシア系住民と呼ぶ)への対応をめぐるロシアの政策転換を見てみよう⁴。1991年にモルドヴァが独立に向かうと、同国に住むロシア系住民が極端に不利な立場に置かれ、ロシアに助けを求めているとする認識がロシアのマスコミを通じて国内で広められた。当初、エリツィン指導部は旧ソ連諸国の動向に注意を向けず、また西側の目を意識して、不介入政策を取り続けた。しかし、高まる「世論」を背景に強硬派の「救世主」が登場すると、指導部はその政策を大きく転換していった。

政策転換のきっかけとなったのは、モルドヴァ政府とプリドニエストルのロシア系住民の間で1992年3月に生じた武力紛争であった。ここで「救世主」の役割を果たしたのはルツコイ(A. Rutskoi)であった。彼は当時ロシア副大統領の職にあったが、もともとアフガン戦争の英雄としてエリツィン陣営に加わっただけで、両者の間に政策的一致は存在していなかった。このためにルツコイは、ロシア議会が不介入政策を主張する外務省(外相はコーズィレフ(A. Kozyrev))を非難すると、彼らに同調していった。当時コーズィレフは、おそらくは自己の信条に基づいて、ロシアによる武力行使に反対していた。しかし、6月に再度起こった武力衝突で同地域に駐屯していたロシアの第14軍が大きな成果を挙げると、エリツィン＝コーズィレフの立場は打撃を受けた。ロシア議会において、モルドヴァ政府にプリドニエストルの独立を認めさせるべきだとする意見まで出るようになったのである。この状態で、ロシア外務省も不介入政策を主張しなくなった。こうしたロシア国内の情勢を背景に、7月21日にエリツィンはモルドヴァ大統領との間に、戦闘勢力の同地域

からの撤退、第14軍の段階的撤退、そしてロシアを含む多国間の平和維持軍の駐留を定めた休戦協定を締結した。ロシア側はこうした譲歩と引き換えに、プリドニエストルのデ・ファクトの独立を認めさせた。

こうして、エリツィン指導部は当初の不介入政策を放棄し、一定の武力干渉政策を採用したのであるが、さらに進んでプリドニエストル地域をモルドヴァから独立させようとする動きには同調しなかった。1992年6月に第14軍司令官に任命されたレベジ(A. Lebed)将軍は、休戦協定締結後も度々ロシア国内の民族勢力や軍部内の勢力と呼応して第14軍の撤退反対とプリドニエストルの独立を主張し続けたのであるが、エリツィンは1995年6月に第14軍の削減の方針を打ち出した。これにレベジは抗議し、同軍司令官の地位から離れた。こうして、エリツィン指導部はプリドニエストルの独立的な地位を確保しつつも、それ以上にモルドヴァを追い詰める政策を取らなかった。むしろ同国との政治的経済的協力に向かったのである。

以上の簡単な記述からうかがえるように、この事例では、政策決定に関与したのはエリツィンを除けば、副大統領、議会、外務省(外相)であった。(当時ロシア軍は、1992年3月にCIS統一軍構想から抜け出し始めた状況にあり、5月に国防相に任命されたグラチョフ(A. Grachev)を先頭に政策決定に関与する状態になかった)。

最終的な決定はエリツィンが行ったが、彼の政策はこれらの勢力によって影響を受け、不介入から限定的介入へと大きく変化した。他方で、これらの勢力の中に入れなかったレベジ将軍は、マスコミに度々登場し、より積極的介入策を主張したが、政策を変更する力を持たなかった。彼は1996年になると大統領候補として出馬し、エリツィン政権に加わる(つまり、ここで言うエリートになる)のである。この例ではルツコイとコーズィレフがクリシタノフスカヤの指摘する「雑多な人々」に当たる。彼らは偶々エリートの地位を獲得し、短期間であれ政策に影響を与えたのである。

2. エリツィン後期の状況—諸勢力の対立

クリシタノフスカヤによれば、1990年代半ばからエリツィンの政権運営は大きく変化した。すなわちエリツィンの政策統合能力が低下し、政権運営は

不在気味の彼に代わって側近たちが政策の準備や決定を行う「摂関政治」の様相を呈するようになったと言うのである⁵。彼女はこうした状態が対外政治の形成に与えた影響について言及していないが、そこでも同様の状態が生じたと見られる。たとえば当時最大の問題であったNATOの東方拡大に対するロシア側の対応が、そのことを示している。以下では、このようなエリツインの政策統合力の欠如を象徴的に示す事例として、NATO軍のセルビア空爆に続くロシア側の対応を簡単に示してみよう⁶。

周知のごとく、1999年3月24日に、長くロシアのマスコミがこぞって反対していたNATO軍のセルビア爆撃が始まった。このニュースをアメリカに向かう機上で伝え聞いたプリマコフ(E. Primakov)首相は、すぐに訪問を取りやめ、モスクワへ帰還した。さらにロシア政府はロシアNATO常設合同理事会に詰めるロシアの軍事代表を召還し、関係を凍結することを決めた。しかしこれは見かけだけで、エリツインはNATOとの関係を完全に切ることはなかった。対照的にロシア下院は激しく反発し、27日に「友好的なユーゴスラヴィア諸民族」との連帯を表明し、NATO軍の行動を侵略と決めつける決議を採択した。そこでエリツインは29日に、プリマコフ首相、セルゲーエフ(I. Sergeev)国防相、イワノフ(I. Ivanov)外相、トルブニコフ(V. Trubnikov)対外諜報庁長官からなる代表団をユーゴスラヴィアに派遣し、交渉による解決を目指すことを表明した。

ロシア政府代表団は30日にはベオグラードでミロシェヴィッチ(S. Milosevic)大統領と停戦に至る休戦条件を検討したが、最初のステップとして空爆停止を求める合意案は、NATO諸国にミロシェヴィッチを利するものとして一蹴された。他方、4月初頭にはロシア議会の反政府勢力を代表するセレズニョフ(G. Seleznyov)下院議長と議会の「人民権力」グループの指導者ルイシコフ(N. Ryzhkov)もユーゴスラヴィアを訪問し、ミロシェヴィッチと会談した。彼らは帰国後の4月7日に議会において、ユーゴスラヴィア問題で反NATOの立場を明快にした決議を採択することに成功した。さらに、セレズニョフは10日に行われたエリツインとの会談でロシアとベラルーシの同盟にユーゴスラヴィアを加える提案をした。ルイシコフ側の主張では、一時エリツインはこの案に同意したという。言うまでもなく、これはロシアをNATOとの対決

に追い込む動きだった。

しかし、エリツィンはすぐに態勢を立て直した。12日にクリントン(B. Clinton)大統領からロシアとの関係維持を目指す書簡を受け取ると、14日にチェルノミルディンをユーゴスラヴィア問題の大統領代表に任命すると発表した。エリツィンは、1993年から続くゴア(A. Gore)副大統領とチェルノミルディンの関係を利用して、米ロ双方に受け入れられる打開策を見出そうとしたのである。

クリントンは表向きにはこの提案を歓迎したが、実際には大統領候補のゴアをこの問題に引き込む気はなかった。このため、チェルノミルディンがベオグラードでミロシェヴィッチに会ったのはようやく30日のことで、彼がワシントンでゴアと協議したのは5月3日のことであった。しかもこの時の協議は、中立国の代表としてフィンランド大統領アハティサーリ(M. Ahtisaari)を加え、三者によってコソヴォ問題の解決を目指すことを決めただけで終わった。

5月6日にボンで開かれたG8外相会議では、コソヴォの解決に向けた声明がだされた。しかし、イワノフ外相がミロシェヴィッチの同意なしにNATO軍を平和維持部隊の中核にすることに頑強に反対したため、声明文にはNATOの役割は何も記されなかった。

ロシア国内では議会勢力がますますエリツィン攻撃を強めた。12日に下院は、ユーゴスラヴィア対する「NATOの侵略過程で生じた犯罪行為」について情報を収集し、検討するための委員会をルイシコフを委員長として設置した。さらに議会内では、共産党議員を中心にした勢力がエリツィンの弾劾に向けて動き出した。エリツィンはこうした動きに対抗して、12日に次期大統領候補のプリマコフ首相に解任を通告した。他方で、議院内の反共産党勢力もエリツィンの弾劾に消極的に抵抗したために、15日に下院で投票に付された5本のエリツィン解任決議案はいずれも僅差で否決された。

これによりエリツィンはひとまず野党勢力の攻撃を退け、対外政策のインシャティヴを取り戻した。しかし、もはや政権周辺の諸勢力を統合する力はなかった。ロシア側はこの状態でコソヴォ問題への対応を迫られるようになると、諸勢力が各々の意見をそのままアメリカ側に提示するようになった。

まず国防省国際協力局長イワシヨフ(L. Ivashov)将軍を中心とする軍部・国防省は、コソヴォでの平和維持活動はNATOではなく、国連が中心であるべきだと主張した。これと対照的な立場を占めたのはチェルノミルディン大統領代表で、彼はタルボットとアハティサーリ大統領との協議を通じて、NATO軍を中核とするコソヴォ平和維持部隊の派遣という考えを受け入れた。しかし、イワノフ外相はさらに異なる立場を示した。ロシア外相はタルボットたちの見ている前でチェルノミルディンと電話で協議し、個々のNATO加盟国が平和維持部隊に参加するのは認められても、NATOが全面的に責任組織として参加することを許すべきではないと主張した。チェルノミルディンの認めた案では国内(恐らくは軍部)の支持は得られないというのである。

こうしたロシア側の混乱に直面し、アメリカ側はロシアを通じてミロシェヴィッチに圧力をかける政策に着手できなかった。チェルノミルディンは単独でユーゴスラヴィア訪問を繰り返したが、そこからは何も生じなかった。必然的にNATO軍の空爆が強化され、ロシア国内ではNATO非難が高まった。また他方のアメリカ指導部では、地上軍の投入が不可欠だとする声が次第に勢いを増した。NATO加盟諸国はほとんど乱れを見せず、空爆の続行を支持し、ロシアに圧力をかけ続けた。こうした状況で、ロシア側はエリツィンと新首相のステパーシンが何度もタルボットを外し、ゴアを引き出そうとした。しかし、クリントンはこの要求をかわし続けた。

6月1日になってもロシア側の抵抗は続き、イワシヨフ将軍はコソヴォ全体を国連の指揮下におき、その中の特定地域をロシア派遣部隊に任せるよう要求した。アメリカ側は、それならロシアが平和維持部隊に参加しない方が良くいと応じた。こうした激しいやり取りが続いた後の2日に、ようやくアハティサーリとチェルノミルディンがユーゴスラヴィアに飛び、前者がミロシェヴィッチにセルビア軍のコソヴォからの完全撤退などのNATO側の要求を伝え、これにチェルノミルディンが反対をしないという形で合意が成立した。最終段階では、イワシヨフが自分はこのような合意に国防省を代表して署名できないと表明し、出席者を驚かせた。だが、チェルノミルディンとアハティサーリはこれを無視して行動した。

3日にミロシェヴィッチは完全に屈服し、セルビア側軍事勢力のコソヴォか

らの完全撤退とNATO軍を中核とする平和維持部隊の配備を認めることを条件に空爆を停止する定式に合意した。しかし、この文書ではロシアが派遣する部隊の取り扱いは不明瞭で、NATOとの間で別に定めることになっていた。

この後、ロシア軍の200人ほどの部隊よってプリシュナ空港が一時的に占領される事件が起こった。この事件は軍部がエリツィンに対する抗議を公然と示したのか、あるいはエリツィンが軍部の不満をガス抜きするために許可したものか、現在も確定できていない。いずれにせよ、ロシア側がNATOとの全面対決を惹き起こしかねない危険な行動を取ったことは確かであった。この事件によって、エリツィンはその政策統合能力のなさを改めて露呈したのである。

以上の事例は、コソヴォ問題をめぐる政策決定の過程に、エリツィンの他、首相（プリマコフ、後により僅かにステパーシン）、大統領代表（チェルノムイルディン）、議会（セレズニョフ、ルシイコフ）、軍部・国防省（イワシヨフ将軍）、外務省（イワノフ外相）が関わったことを示している。イワシヨフは国防省・軍の代表として交渉に参加した結果、暫定的にエリート の地位を占めたと考えるべきであろう。また、世論は反米一色に染まっていたが、それによって政策が変更されることはなかった。（議会勢力が、自分たちのパワーアップのために利用した）。

見てきたように、この問題では政策決定過程に関与した人々がアメリカやフィンランドの代表団の前で身内の対立を曝け出した。彼らの言動はあまり洗練されておらず、ロシア側代表団がアメリカ人の前で、善玉と悪玉に分かれて演技を行ったという解釈を許すものではなかった。エリツィンの政策の迷走のために大統領代表の権威が低下し、エリートたちは外国人の前でも対立状態を隠そうとしなかったのである。この結果、政策決定の過程は外部に対してほぼ透けて見えていたと言えよう。

3. プーチン期の政策決定

1999年末に最高権力者の地位を委ねられたプーチンは、この状態を克服するために政権の権威を回復しなければならなかった。周知のごとく、彼は二つの措置によってこれを成し遂げた。第一は自律的な地位を保つ政治勢力の

弱体化である。彼は新興財閥（オリガルヒ）、マスコミ、議会勢力、地方政治勢力などに対して、法的制裁とでも呼ぶべき強硬策と、政権与党の育成・拡大のような穏当策を行使することによって、彼らの影響力を縮小しようとした⁷。ここで旧KGBの威圧がすべてを決めたとするのは、実態とかなり異なる。

第二はプーチンを中心とした政策決定システムの整備である。クリシタノフスカヤによれば、プーチンは3つのインナー・サークルとの協議の場を設け、そこで内外政策を討議し、政策を決定するようになった。こうしたグループの第一が、毎週土曜日にクレムリンの大統領執務室に大統領府長官、連邦保安庁長官、安保会議書記、国防相、それに時々内相と外相を集めて開いた会議である。第二が、毎週月曜日に、クレムリンに閣僚の半数以下の人々を招いて催す会議、第三が、曜日が特定されない形で開かれる、プーチンの友人と呼ぶべき人々（彼の元の仕事仲間）との非公式の会である⁸。別にS. ホワイトと著した共同論文で、クリシタノフスカヤは以上の3つのグループについて若干の補足を加えている。その点を箇条書きにまとめると、次のようになる。

1. 上記の3つのグループにすべて含まれていたのは、メドヴェージェフと国防相のセルゲイ・イワノフ(S. Ivanov)であった。彼らがプーチンに最も近い人物であったと推測される。
2. 土曜日と月曜日の双方のグループに含まれていたのは、上記の二人の他には、首相のフラドコフ(M. Fradkov)、外相ラヴロフ(S. Lavrov)、内相ヌルガリエフ(R. Nurgaliev)であった。
3. 土曜日開催の会議には、国防会議のメンバーの他に、通常は、大統領補佐官ヴィクトル・イワノフ(V. Ivanov)、大統領府副長官セーチン(I. Sechin)、検事総長ウスチーノフ(V. Ustinov)が参加した。ここでは、国防や国家安全保障のみならず、内外政策の様々な問題が討議された⁹。

以上の記述から理解されるように、プーチン大統領が生み出した政策決定のシステムは、彼が大統領になる前に創り出していた人間関係（コネクション）を発展させたものであった。当然、そこには旧KGB出身者とペテルブルグ時代の部下・同僚が集まった。彼らの持つ凝集力によって、上記二つの措置

の効果が高められたことは想像に難くない。以上から既に明らかのように、エリツィン大統領の時代と異なり、プーチンの下では安保会議のメンバーと大統領府の上層部が政策決定に関与する機会が増大した。前者はいわゆる「シロヴィキ」と呼ばれる人々が中心であるから、このことは、「シロヴィキ」と大統領府の影響力が増したことを意味する。

クリシタノフスカヤとホワイトは政策の動向をさらに明確化するために、こうしたトップエリートを政策志向の異なる「シロヴィキ」と「リベラル」に分類し、相互の関係を通して政治の実態を解明しようとした。その後、「シロヴィキ」のセルゲイ・イワノフと「リベラル」のメドヴェージェフが大統領候補と目されるようになり、最終的にメドヴェージェフが大統領になったことを考えれば、こうした図式が一定の説明能力を持ったことは確かである。しかし、この単純な図式では対外政策は説明できない。そこで以下では、上に述べてきた1990年代の対外政策の決定に関与した勢力のプーチン時代における行動を概観し、この時の政策決定過程を考えたい。

まず、上記のごとく、プーチン時代に影響力を増した「シロヴィキ」と大統領府の上層部と対照的に、存在感を弱めたのが外務省と議会であったことは確かであった。特に外務省については、プーチンが2000年4月にイギリス訪問中にイワノフ外相に対して示した態度が示唆的である。この時、ブレア首相の側近が次のような光景を目撃したのである。

「私はプーチンがイワノフ[外相]を奇妙な仕方であらかったのを見て驚いた。イワノフは少し傷ついたように見えた。とにかく彼はおどおどとした眼をしていたが、ヴラッド[プーチン]の眼は本物の殺し屋のそれで、突き刺すような青で、瞬き一つで鋭敏な魂から厄介者に変化することができた」¹⁰。

この出来事はフルシチョフがグロムイコ外務大臣に対して示した態度を想起させるものである。同じ指導者でも、ゴルバチョフはシェワルナゼに対してこうした態度を取らなかった。イワノフ外相に対するプーチンの態度は、彼が2001年1月に外務省幹部の前で行った演説とも対応していた。そこで彼は「ロシアの好ましい印象を助成すること」が外務省と在外代表部の「中心的課題の一つ」だと述べた¹¹。彼は外務省を対外政策の形成のために活動する機関ではなく、対外宣伝を行う機関だとみなしていたようである。

こうしたプーチンの態度は、2004年3月に国際連合担当大使であったラヴロフをイワノフの後任に任命した時に多少変化したように見える。ラヴロフは親西欧派と目されたイワノフと異なり、大使時代にアメリカ批判の言動で知られた人物であった¹²。プーチンはラヴロフのこうした言動を評価して、彼を外務大臣に抜擢したと見られる。ラヴロフは指導者と似た対外観を持って行動できたのである。彼は対外強硬化するプーチンの路線を促進する形で(欧米の批判を無視する役割を果たす形で)、政策に関与したと見ることができる。

次に議会について言えば、対外政策に関連した議会と行政府の関係は1990年代のそれと大きく異なっていた。1994年から1999年までの間にロシア下院で批准された協定・条約は化学兵器禁止協定だけであったが、1999年末になされた下院選挙で初めて親大統領派が議会の多数派を占めたために、この状況が一変したのである。

まず2000年4月14日には、1993年1月に締結されながら批准されずにきた第二次戦略兵器削減条約が議会で承認された。これに先立って3月に、下院国際委員会と上院国防委員会、及び安全保障委員会によって非公開の公聴会が組織されており、手続きはきわめて順調であった。続いて、4月21日には、議会は包括的核兵器禁止条約の批准を決めた。こちら承認される前に公聴会での意見聴取と下院国際問題委員会での議員による条文の検討がなされた。さらに翌2001年4月には、1992年3月に締結されながら、なかなか批准に至らなかったオープン・スカイ協定が非公開の本会議で承認された¹³。以上のごとく、1990年代と異なり、プーチン大統領登場後の議会は1年半の間に三本の条約・協定の批准を承認し、対米、対NATO関係の改善を志向するプーチンを助けた。当時の議会の構成から見て、これは議会側の独自の行動と見るより、プーチン与党として彼の意向を汲んで行動した結果であったろう。プーチンはコソヴォ問題で悪化したNATO諸国との関係を、議会の政権支持派を利用して修復しようとしたと見るべきであろう。

軍部は、以上のような外務省及び議会とまったく異なる位置を占めた。軍部は外務省や議会と異なって実力部隊を抱えており、全体に政治指導部に強い不信感を抱いていたからである。このためプーチンは一方で国力に差のあるNATO諸国との関係を修復し、他方で軍部を懐柔しなければならなかった。

以下では9・11事件に対する対応を中心に、両者の関係を簡単に示してみよう¹⁴。

プーチンのNATOとの関係改善策は、2000年2月のロバートソンNATO事務総長との会談で始まった。当時、コソヴォ事件の対応をめぐるNATOを批判していたロシア軍部は、激しくロバートソンの訪口に反対したのであるが、暫定大統領の地位にあったプーチンは会談に臨み、実務的な関係構築に向け一歩踏み出した¹⁵。

さらにプーチンは上記のごとく、議会を利用して欧米諸国との関係の改善を図った。これに対して2001年1月に登場したブッシュ大統領は、当初はほとんどロシアを相手にしなかった。6月から7月にかけてリュブリアナとジェノバで米ロ首脳会談に応じたが、それはロシアの核戦力を野放しにできなかったからに過ぎなかった。

しかし9月11日の同時多発テロ事件で、ブッシュ政権の態度は一変した。ロシアの助力が必要になったのである。この状況を見てプーチンは、どの国の指導者よりも早くブッシュに電話をかけ、アメリカ国民への連帯を表明した。また、直ちに安保会議を開催した。ここでの議論は、未だに何も明らかになっていない。既にプーチン（と恐らくはかれのKGB仲間たち）がこの時点で、対米協調路線を示していた可能性はきわめて高いと思われる。明らかに彼（彼ら）はアメリカと一時的であれ和解する好機と捉えたのである。しかしそれでも、その後、暫くプーチンは具体的な対米援助策について何も述べなかった。おそらく、彼はまだ軍部の意向を十分に把握していなかったのである。軍部の大半がアメリカにさして同情していなかったことは想像に難くない。政治家の中にさえ、アメリカの覇権がテロリストの報復を招いたと言う者がいたのである。

そうした状況にあった14日に、イワノフ国防相はNATOの軍事作戦が中央アジア諸国で展開されることは、仮定の話としても有り得ないと述べた。これがアメリカに向けた発言であったのか、あるいは国内の軍部向けのものであったのか、明瞭ではない。彼はセルゲーエフ国防相とクワシニン(A. Kvashnin)参謀総長の戦略をめぐる対立を利用して3月に国防相に就任したばかりであり、軍に政治指導部の意思を押し付ける状況になかったはずである。

この状況でプーチンは17日にソチに移り、その後1週間かけて中央アジア諸

国と連絡を取り、アメリカの軍事作戦に対する共同の対処について意見交換を開始した。これは恐らく軍部を説得するための期間でもあったろう。既にこの時までにかザフスタンはアメリカへの基地提供を申し出ており、このままでは、ロシアの援助提案の減価が予想されたのである。こうした準備の過程にあった19日に、アメリカの国務副長官がモスクワを訪問し、正式に中央アジアにある軍事基地の使用を認めるよう要請した。これによってプーチンが軍部を説得するための準備がすべて整ったのである。

実際にプーチンが軍幹部をソチに呼び、アメリカへの協力案を提示して説得したのは22日のことであった。その後、24日にプーチンはテレビ放送でテロに対する戦いにロシアは貢献するつもりだと告げた。ここで軍幹部のすべてがプーチンに説得されたとは思われないが、他に政策がなかったことも確かであった。

以上の概略は、プーチンの時代にも安全保障問題では、軍部が対外政策の決定に関与する強力な勢力として残り続けたことを示している¹⁶。プーチンは任期中に油価の高騰の追い風を受け、軍と軍事研究開発費への予算を2000年から2007年までに倍以上に増大した¹⁷が、これも軍部の懐柔に必要であったためだと思われる。

以上のごとく、プーチン大統領の時代の政策決定の過程は不透明であるが、軍部を中心に1990年代のそれと連続面を有しているものと見られる。不透明なのは、「シロヴィキ」と大統領府の上層部がそこに常に加わったからである¹⁸。

結び

メドヴェージェフ大統領が登場したことで、ロシアの対外政策の決定過程は非常に複雑になった。プーチンとメドヴェージェフの二人が政策決定の中心となる可能性が生じたからである。ロシア外交を理解するためには、当然二人の言動は無視することができない。しかし、本研究の観点からすれば、安全保障に関わる問題では、大統領と首相の二人ばかりか、安保会議に参加する資格を持つ勢力が政策の決定に関与していること、また後者の言動の方がブラックボックス化している大統領府の動向を捉えるよりも容易であること、を強調しておきたい。

当然ながら、安全保障問題ではなく、対外経済問題であれば、制度的に政策過程に参加する権限を持つ勢力として経済関係省庁の代表の言動が重要である。(この点は本研究では、金野、大野、伏田論文によって果されている)。いずれにしても、こうした勢力の範囲をあまり広く考える必要はない。かなり限定された勢力以外に政策決定に関与することはできない政治システムとして機能しているのである。対外政策に関与する勢力を割り出す出発点としては、クリスタノフスカヤなどが開いた政治エリート論が役立つことは確かである。ロシアの政治の在り方は変化していることを考えると、ソ連時代のように、マスコミの一般的な論評に注目して外交の動向を考えるよりも、諸機関を代表するエリートの言動に視点を据えて外交の動態を捉えるべきであるように思われる。

—注—

- ¹ http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2009/07/11/1246_type82914type82915_219476.shtml
- ² Ol'ga Kryshtanovskaia, *Anatomiia rossiiskoi elity* 『ロシア・エリートの解剖』(Zakharov: Moskva, 2005), p.18, p.21, p.73.
- ³ *Ibid.*, p.65, pp.373-374.
- ⁴ モルドヴァ＝ブリドニエストル紛争に対するエリツィン政権の政策転換については多くの文献がある。ここでは基本的に以下の緻密な分析と当時の新聞資料とロシア人政治家人名録を利用した。Nicole J. Jackson, *Russian Foreign Policy and the CIS, Theories, Debates and Actions* (Routledge: London, 2003), pp.51-111.
- ⁵ Kryshtanovskaia, *op.cit.*, pp.231-235.
- ⁶ 以下では、基本的にアメリカ側参加者の回想録として John Norris, *Collision Course* (Praeger: Westport, 2005)、S.Talbott, *Russian Hand* (Random House: N.Y., 2002)と、ロシア側議会勢力の回想録 N.I.Ryzhkov & V.N.Tetekin, *Iugoslavaskaia Golgofa* (M.,2000)及び、L.Mlech, *Evgenii Primakov* (Molodaia gvardiia: M.,2007)を利用した。また当時の内外の新聞も利用した。
- ⁷ 以下の論文が、この過程を最も要領よくまとめている。Ol'ga Kryshtanovskaia & Stephen White, *The Sovietization of Russian Politics, Post-Soviet Affairs*, 2009, vol.25, no.4, pp.284-289.
- ⁸ Kryshtanovskaia, *op.cit.*, pp.262-263.
- ⁹ Ol'ga Kryshtanovskaia & Stephen White, *Inside the Putin Court: A Research Note, Europe-Asia Studies*, Vol.57, no.7 (Nov.2005), pp.1065-1075.
- ¹⁰ Alastair Campbell & Richard Stott, ed., *The Blair Years* (Arrow books: London, 2008), p.449.

- ¹¹ 『ロシア月報』2001年1月号6~7ページ。
- ¹² ラヴロフの経歴とその風評については、以下を参照した。
<http://www.lenta.ru/lib/14161073/full.htm>
- ¹³ Aleksandr Tarasov, Voprosy razoruzheniia i kontroliia nad vooruzheniiami Gosudarstvennoi dume tret' ego sozyba (200-2002), in A. Arbatov ed., *Razoruzheniie i bezopasnost'* (Nauka: M., 2003), pp.303-319.
- ¹⁴ 以下は、別に知るさなない限り次の文献による。Oksana Antonenko, 'Putin's Gamble', *Survival*, vol.43, no.2, pp.49-59, Lilia Shebtsova, *Putin's Russia* (Carnegie Endowment: Washington DC, 2003), pp.202-207, 山内聡彦、『ドキュメント、プーチンのロシア』（NHK出版、2003）、209~285ページ。
- ¹⁵ Dmitri Trenin & BoBo Lo, *The Landscape of Russian Foreign Policy Decision-Making* (Carnegie Endowment: Washington DC, 2005), p.4.
- ¹⁶ *Ibid.*, p.12.
- ¹⁷ Thomas Gomart, *Russian Civil-Military Relations: Putin's Legacy* (Carnegie Endowment: Washington DC, 2008), pp.31-32. また以下も参照。Aleksandr Golts, *The Social and Political Condition of the Russian Military*, Steven E. Miller & D. Trenin ed., *The Russian Military: Power and Policy* (MIT press: Cambridge, 2004), pp.88-93.
- ¹⁸ トレーニンとボボローの二人の著した小論（註15で挙げた文献）では、政策決定過程への制度的参加者として本稿よりも多くの機関を挙げているが、それは本稿が議論を安全保障面に絞ったために生じたものと見ることができる。視点はほとんど同一である。

第一部 政策決定に関わる諸勢力

第一章 ロシアの政策決定におけるシロヴィキの役割 ～反テロ法をめぐる～

山内聡彦

はじめに

この章ではプーチン時代に大きな影響力を振るった治安機関の関係者、いわゆるシロヴィキの政策立案過程への関与を検証するため、2004年の北オセチア共和国での学校占拠事件を受けて導入された反テロ法（Закон о противодействии терроризму）を取り上げる。反テロ法はテロ対策を強化し、テロリストに乗っ取られた航空機を撃墜する権利を軍に認めるなど、シロヴィキの権力拡大の象徴ともなっている。第1部では反テロ法案の提出から成立までの経緯や背景、問題点を検証する。同時に法案成立の重要な要因となった国家反テロ委員会の創設の背景を探ることにする。そして第2部ではプーチン政権下でシロヴィキが政策決定にどのような役割を果たしたのか、そして、具体的にこの反テロ法案の制定にシロヴィキがどのように関わったのかを検証する。第3部では反テロ法に基づいて反テロ作戦体制が導入されていたチェチェン共和国で2009年4月に10年ぶりにこの体制が解除され、第2次チェチェン戦争が公式に終結した。その解除のプロセスを検証し、シロヴィキがどのように関与したのかを探ることにする。

1. 反テロ法制定と国家反テロ委員会の創設

反テロ法は2004年の11月30日に下院議会で草案が提出され、12月17日に第1読会で採択された。しかし、審議はその後1年余り中断し、再開されたのは2006年に入ってからだった。そのきっかけはこの年の2月16日にプーチン大統領が反テロ作戦を調整するための新たな組織・国家反テロ委員会を創設する大統領令を布告したことだった。これを受けて、反テロ法案は2月22日に下院の第2読会で、2月26日には第3読会で採択された。さらに3月1日に上院で承認され、3月6日、反テロ法はプーチン大統領の署名で成立した。

(1) 法案提出のきっかけ

反テロ法案策定の直接のきっかけとなったのは、2004年9月に北オセチア共和国で起きた学校占拠事件だった。プーチン大統領が再選されたこの2004年はチェチェン武装勢力による大規模なテロ事件が相次いだ異例の年だった。2月には首都モスクワで地下鉄が爆破され、5月にはチェチェン共和国のアフマド・カディオフ大統領が爆弾テロで暗殺され、プーチンのチェチェン化政策は頓挫した。6月にはイングーシ共和国で内務省や治安機関の施設が数百人もの武装勢力に襲撃され、90人以上が死亡した。事件の不手際の責任を問われる形で、軍改革に抵抗してきたアナトリー・クワシニン参謀総長らが7月に解任された。さらに8月には2機の国内線の旅客機がほぼ同時に爆破され、モスクワの鉄道駅でも爆弾テロが起きた。そして止めを刺すように起きたのが、9月の北オセチア共和国ベスランでの学校占拠事件だった。チェチェン武装勢力によって子供や教師、父兄など1200人が人質に取られ、330人が死亡した悲惨な事件となった。テロリストの残酷さはもちろんだが、権力を強化しながら肝心な時に無策だった治安機関に対しても強い批判が巻き起こった。

この事件を受けて9月4日、プーチン大統領は国民向けのテレビ演説を行なった。この中で、事件は国家と国民に対する挑戦だとしてテロとの全面戦争を宣言し、国民総動員で立ち向かうよう呼び掛けた。そして今後の対策として、「効果的な危機対策の統治システム (эффективная антикризисная система управления) を作る必要がある」と強調した¹。またプーチンは9月13日の政府拡大会議で一連のテロ対策を打ち出した。それはテロ対策を強化するために中央による地方への統制を一段と強めるというもので、地方の首長の直接選挙を廃止し、大統領の任命制に改めるという方針を示した。この中で、プーチンは「テロの脅威に直面する多くの国では、テロと戦うために、単一の安全保障システム (единые системы безопасности) が以前から作られている」と指摘し、「ロシアでも同様の組織的な仕事と、国家的な安全保障システムの仕事をする組織が必要だ」と述べて、テロ対策を総合的に行なう新たな組織を作る必要性を強調した²。そして、同じ9月13日、プーチンは「テロとの戦いの効果を高めるための緊急措置 (О неотложных мерах

по повышению эффективности борьбы с терроризмом)」に関する大統領令を布告し、政府に対して、1 か月以内に内務省や FSB（連邦保安庁）などとともに、危機的な状況における効果的な国家統治システムを作るための提案を出すことなどを命じた³。

（２）法案提出

こうした経緯を経て反テロ法案は 2004 年 11 月 30 日、北オセチアでの学校占拠事件からおよそ 3 か月後に下院に提出された。コメルサント紙はロシアの世論がウクライナの大統領選挙をめぐる嵐のような出来事に注意を向けているまさにその時に提出されたと伝えている⁴。

反テロ法案はボリス・グリズロフ下院議長、下院安全保障委員会のウラジーミル・ワシリエフ議長らメンバー 6 人、上院防衛安全保障委員会のピクトル・オゼロフ議長らメンバー 5 人の、あわせて 12 人の与党「統一ロシア」の議員が提出したものだ⁵。しかし、法案は実質的には FSB（連邦保安庁）の主導で作成された。ちなみに法案提出に先立って、10 月 29 日には FSB のニコライ・パトルシェフ長官が下院で演説し、「ロシアにはテロとの戦いの分野で武力省庁とその他の省庁の努力を調整する単一の管理センターを創設すべきだ」と述べている⁶。コメルサント紙は「法案が FSB の直接の参加で作られた」と指摘し、法案の提出にあたって FSB のパトルシェフ長官が下院で法案の非公式な著者として演説したと伝えている⁷。法案の付属説明書は法案の提出理由について、テロの危険が高まり、事件の規模が拡大し、国際テロ組織がロシアへの介入を強めている現実に対処するため、テロとの戦いの法体系を見直す必要があると指摘している⁸。

（３）反テロ法案の内容

では反テロ法案とはどのような内容のものなのか。法案はテロ対策の強化とテロ対策を調整する組織作りを目的に旧テロ闘争法に代わるものとして提出された。

A. 旧テロ闘争法 (Закон о борьбе с терроризмом)

旧テロ闘争法はエリツィン時代末期の1998年7月25日に制定され、8章29条からなっている⁹。この法律はテロとの戦いの法的・組織的な基礎や関係機関の調整方法を定めたものだ。主な内容として、①テロとの戦いを主導するのは政府(首相)であること(第6条第1項)、②活動を調整するため「連邦反テロ委員会」を設置すること(第6条第6項)、③テロ行為を阻止するため「反テロ作戦」を行なうこと(第3章)などを定めている。しかし、反テロ作戦での軍による武力行使については何も規定されていない。

B. 反テロ法案 (Закон о противодействии терроризму)

これに対して、2004年11月に提出された反テロ法の草案は11章46条もあり、内容的にも旧テロ闘争法に比べかなり異なっている¹⁰。第1にテロとの戦いを主導するのは首相ではなく、大統領であることだ(第5条第1項)。一方、首相は「連邦反テロ委員会」の議長を務め(第6条第1項)、いくつかの地域では反テロ作戦の実施を決定する(第24条第2項)。また興味深いのは反テロ作戦を主導する省庁は内務省ではなく、FSBであるとされている点だ(第8条第1項)。付属説明書も、「FSBが反テロ活動の措置を実施する基本的な主体であり、内務省は反テロ作戦を指導する機関ではない」と述べている¹¹。

第2にテロ行為を阻止するために初めて軍による武力行使を認める規定が盛り込まれたことだ(第17条)。法案はテロリストに乗っ取られた航空機を撃墜したり、船舶を攻撃するなど、テロリストが命令に従わない場合、軍による攻撃を認めている。

第3に次の3つの特別な法的体制が導入されたことだ。

- ① テロ危険体制 (Режим террористической опасности) (第21条)。
- ② 反テロ作戦体制 (Режим контртеррористической операции) (第22条)。
- ③ 非常事態体制 (Режим чрезвычайного положения) (第23条)

このうち反テロ作戦体制は旧テロ闘争法でも定められ、非常事態体制も憲法に規定されていて新しいものではない。根本的に新しいのはテロ危険体制

の導入である。付属説明書はテロ危険体制はテロ活動を阻止する予防措置の効果を上げるのが目的だとしている。具体的にはテロの準備や脅威の情報を得た時、そうした情報を検証できない状況にある時、最大 60 日間、個々の施設や地区、集落、地域に導入できると規定されている。FSB が法案の作成にあたって最も力を入れたのがこのテロ危険体制の導入だと見られている。

第 4 に反テロ作戦体制の実施にあたって厳しい規制が導入されていることだ。身分証明書のチェックや、電話の盗聴、電子メールの検閲など通信を規制し、集会やデモなどの禁止や制限できるようにするなど治安機関の権限が強化されている。こうした規制は旧テロ闘争法では 7 項目しかなかったが、反テロ法案では 22 項目に大幅に増えている。

第 5 に情報統制が強化されている点だ（第 29 条）。激しい暴力の事実や場面に関する情報、反テロ作戦の実施を難しくする情報や作戦の詳細を公表することは禁止されている。これも旧テロ闘争法に比べ、規制が格段に強化されている。

（４）中断した法案審議

2004 年 11 月 30 日に提出されたこの反テロ法案は、12 月 17 日、下院の第 1 読会で圧倒的多数の賛成で採択された。しかし、その後、法案の審議は 1 年以上ストップしてしまう。下院の第 2 読会で採択されるのは 2006 年の 2 月 22 日である。何が起きたのだろうか。

原因は大きく 3 つあった。第 1 はマスコミや司法取締機関だけでなく、大統領府や政府からも、「法案が反民主主義的で、現行法や憲法に反している」と厳しい批判が相次いだことだ。大統領府国家法制局長で大統領補佐官のラリーサ・ブレイチョワは、「法案の多くの条項は憲法や民法、民事訴訟法、刑事訴訟法、過激行動防止法などの規定に完全には合致していないか反している。また互いに矛盾している」と批判した。またアレクサンドル・ジューコフ副首相も、テロ活動に関する情報統制を定めた第 29 条について、「本質的な修正が必要だ。なぜならこの条項はマスコミ法の概念に反するからだ。テロ危険体制や反テロ作戦体制の際に導入される人権制限は非常事態の時のみ実行されるべきだ」と批判した¹²。また独立新聞は「反テロか反民主主義

か？」と題する記事を掲載し、反テロ法案は社会のためではなく、シロヴィキのために適用されるもので、法案の採択はテロのレベルを下げるのではなく、治安機関や内務省の強化につながると批判した¹³。

第2に対テロ作戦の調整にあたる組織をどうするのか、プーチン政権が長い間決められなかったことが法案の成立を遅らせたと見られている。法案にはテロとの戦いを実施する中央と地方の関係機関の代表からなる「連邦反テロ委員会」を設置すると規定しているが、旧テロ闘争法で設けられた従来の委員会はほとんど機能しなかった。これについて下院安全保障委員会のビクトル・イリュエヒン副議長は、「クレムリンは非常に長い間、テロとの戦いに関する個別の機関を創設するのかどうか、もし作るとすれば、どのようなものなのか、特別の機関か省庁間会議のような形なのか、決められなかった」と述べている¹⁴。この問題は結局プーチン大統領が2006年2月に連邦反テロ委員会に代えて、国家反テロ委員会という特別の組織を創設することを決断し、決着がついた。

法案の採択が遅れた第3の原因は、テロとの戦いをめぐってFSBと内務省との間に対立があったと見られることだ。シロヴィキの内情に詳しいジャーナリストのアンドレイ・ソルダトフによると、FSBは2003年の機構改革で国境警備局と連邦政府通信・情報局(FAPSI)を統合し、最も強力な治安機関となったが、その一方でテロとの戦いから距離を置き、対テロ作戦の責任を徐々に内務省と内務省軍に移してきたという¹⁵。2004年の北オセチアの学校占拠事件でも前面に出たのはFSBではなく内務省軍だった。2005年10月のカバルジノ・バルカル共和国のナリチクで起きた大規模なテロ事件でも反テロ作戦の主な役割を果たしたのは内務省軍だったという。しかし、テロとの戦いから距離を置いてきたFSBが皮肉なことに、今回、反テロ法案の制定の過程で再び主導的な役割を担うことになった。こうしたテロとの戦いをめぐるFSBと内務省の対立が法案の採択が遅れる原因の1つになったと見られている。

(5) 国家反テロ委員会の創設

第1読会の採択から1年2か月後の2006年2月16日、プーチン大統領は「国家反テロ委員会 (Национальный антитеррористический комитет)」

を創設する大統領令を布告した¹⁶。国家反テロ委員会はさまざまな省庁による反テロ活動を調整するための新たな機関で、議長にはFSBのパトルシェフ長官が任命された。職員300人が委員会の活動に参加するなど、FSBはテロとの戦いで大きな権限を振るうことになった。クレムリンが反テロ活動を調整するセンターを設けたのはこれが2回目である。エリツィン時代の1998年に旧テロ闘争法が制定された際にも連邦反テロ委員会が設置された。主な違いはこれまでの連邦反テロ委員会が政府機関で議長は首相だったのに対して、今回の国家反テロ委員会はテロ対策を調整する専門の組織でFSB長官が率いていることだ。

プーチン大統領が国家反テロ委員会の創設を決断した背景には、その4か月前の2005年10月にカバルジノ・バルカル共和国の中心都市ナリチクで大規模なテロ事件が起きたことがある。事件は100人以上の武装勢力が軍や内務省、FSBなどの施設を同時に襲撃し、108人が死亡したものだ。北オセチアの学校占拠事件以来初めての大規模なテロ攻撃だった。ジャーナリストのアンドレイ・ソルダトフは筆者とのインタビューで、「ナリチクの事件で武装勢力は2日間地方を占拠し、国家的な利益が脅かされた。プーチンはこの事件のあと、国家反テロ委員会を作る決定に踏み切った。事件を防ぐため、新しい制度、組織を作るべきだという決定を出した」と述べている¹⁷。

国家反テロ委員会の創設について、下院安全保障委員会のミハイル・グリシャンニコフ第一副議長は、「大統領令ではこの問題で誰が中心なのかが決められた。国家反テロ委員会の地位はこれまでの政府の反テロ委員会よりも疑いもなく高い」と述べ、国家反テロ委員会が強力な権限を持つことを指摘している。この一方で安全保障政策の調整・統合機関として安全保障会議がすでに存在するのに、国家反テロ委員会を新たに創設する必要があるのかどうか疑問視する見方もあった。下院安全保障委員会のゲンナジー・グドコフは「新しい組織はタイムリーではない。司法取締機関の改革なしにこうした委員会を作っても効果を下げるだけだ。自分が大統領だったら安全保障会議を改革する。これが調整の中心機関になるはずなのに、国の政治プロセスに全く影響を与えていない」と批判している¹⁸。

(6) 反テロ法の成立

ブーチン大統領が国家反テロ委員会という特別の組織を作って、対テロ作戦の強化に取り組むことを決断したことで、反テロ法案の審議は一気に動き出した。大統領令が出された6日後の2月22日、下院では1年2か月ぶりに審議が再開され、反テロ法案は第2読会で直ちに採択された。ただ審議の再開が急に決まり、準備が間に合わなかった模様で、第2読会に提出された法案は最初の草案とほぼ同じものだった。国家反テロ委員会の創設も法案には全く反映されなかった¹⁹。

法案の内容が大幅に変わったのは第3読会だった。法案は2月26日の第3読会で最終的に採択され、このあと上院で3月1日に承認され、3月6日にブーチン大統領の署名で成立した²⁰。

成立した反テロ法は最初の草案に比べて大幅に短くなった。草案は11章46条もあったが、最終的に章はなくなり、条文も27条に減った。内容的にはまず反テロ政策を決めるのは大統領であると規定している(第5条第1項)。旧テロ闘争法は首相が主導するとしていた。国家反テロ委員会についての記述も新たに盛り込まれた。第5条第4項は、「テロとの戦いを調整するため、大統領の決定によって国家機関の代表などが参加する機関(国家反テロ委員会のこと)が創設される」と定めている。テロとの戦いにおける軍の武力行使については、草案の通りに、航空機や船舶が乗っ取りやテロ行為にあった場合、撃墜などの武力行使を行なう可能性を規定した。論議を呼んだ3つの特別な法的体制については、テロ危険体制と非常事態体制は削除され、反テロ作戦体制だけが残った(第11条)。また反テロ作戦体制の実施に伴い、身分証明書の検査や個人の隔離、警備の強化、電話の盗聴、メールのチェックなど13項目の規制が実施されることになった。一方で批判が強かった情報統制の条文は反テロ法からは全面的に削除された。

2. 反テロ法制定へのシロヴィキの関与

以上、反テロ法の制定と国家反テロ委員会の創設の経緯や背景を見てきた。これをもとにシロヴィキが政策決定にどのような役割を果たしているのかを検証する。

(1) プーチンの政治局

プーチン政権下ではクレムリンに多くの権限が集中したため、政策決定においては大統領周辺のみさまざまなグループや個人が重要な役割を果たした。社会学者のオリガ・クリシュタノフスカヤはその著『ロシアのエリートの解剖』の中で、プーチン大統領の政策決定のスタイルの特徴について次のように述べている²¹。

「すべての情報を知らされているのは『政治局』の中の選ばれた人間だけである。プーチンの周辺には3つの戦略的グループがある。毎週土曜日にクレムリンで「シロヴィキの会議」が開かれる。そこには普通、大統領府長官やFSB長官、安全保障会議書記、国防相が参加し、そして時々、内相と外相も出席する。また毎週月曜日に大統領はクレムリンで政府の半分以下の閣僚を招いて会議を行なっている。この他、プーチンに近い「友人」（その大半はかつての仕事仲間）の第3のグループが存在する。彼らは目立った国家の職務についていないが、お茶を飲みながら、打ち解けたノーネクタイの雰囲気の中で焦眉の問題を協議する。プーチンのスタイルの特徴は、戦略的決定をする際に公式の権力の制度を何も使わないことだ」。

クリシュタノフスカヤはまた筆者とのインタビューで、プーチン時代、シロヴィキが政策決定にどのように関与していたかについて次のように指摘している²²。

「プーチンは長年 KGB で働いていたので、ふさわしいやり方を使う。すべては非公式で秘密。今は誰が何の決定をしたのか誰も知らない。土曜日にクレムリンでのちに安全保障会議と呼ばれる会議が行われるようになった。出席したのは会議の全員ではなく一部だけ。月曜日にも別の会議が行われた。しかし、閣僚全員が参加するわけではない。非公式のグループの方がプーチンにとって働きやすいという感じだ。私はある人がどの会議であっても出席するということがついた。私はこれを小さな政治局と呼んだ。メンバーはサンクトペテルブルクト出身のシロヴィキだけ。プーチン大統領府副長官、パトルシェフ FSB 長官、セルゲイ・イワノフ第一副首相、ヌルガリエフ内相、レーベジェフ対外諜報庁長官、首相、大統領府長官だった」。

クリシュタノフスカヤはこれらのメンバーが問題を集団的に討議し、政策

を決定していたと述べている。

「ソ連時代の共産党の政治局会議と違って何の文書も発表されなかった。すべての会議は秘密で決議は集団的に決められた。あとは大統領令や命令の形で下におろす。誰かがイニシアチブを取って大統領が決定する場合もあるし、その逆もある。ケースによって違う。普通、土曜日に集まるメンバーが会議で問題を集団的に討議して決定し、その後、大統領が何が必要かテレビなどで演説し、次の日に大統領令が出る。またシロヴィキは軍事や政治の問題だけではなく、経済や教育、文化など、多くの問題を決めている。シロヴィキ自身が変わり、自分の専門分野以外のものにも取り組むようになった。シロヴィキは経済もコントロールするようになったが、特別な知識はなかったもので、勉強しなければならなかった」。

(2) 反テロ法制定とシロヴィキの関与

上記のクリシュタノフスカヤの指摘などを考慮し、反テロ法の政策決定のプロセスを振り返ると、シロヴィキの関与について次のような点が指摘できる。

第1にこれは大統領がイニシアチブを取り、シロヴィキに政策立案を命じたケースである。北オセチアの事件を受けて、まずプーチン大統領がテレビ演説や政府の会議で政策の方向性を示し、大統領令の形で政府やFSBなどのシロヴィキに法案の策定を指示している。これはクリシュタノフスカヤが指摘したプーチンの政策決定のスタイルにぴったり一致している。

シロヴィキの中で、今回はFSBのパトルシェフ長官が大きな役割を果たした。パトルシェフはプーチンが最も信頼する側近の1人で、プーチンと同じサンクトペテルブルクの出身だ。プーチンが1998年にFSB長官を務めていた時、パトルシェフは副長官で、プーチンが翌年に首相に抜擢されると、後任のFSB長官にはパトルシェフが任命された。イーゴリ・セーチン大統領府副長官と並んで最も強力なシロヴィキで、クリシュタノフスカヤの言うプーチンの政治局のメンバーである。パトルシェフは2004年、法案の提出に先立って、下院でテロとの戦いの調整機関を創設する必要性を主張し、法案の提出にあたっては下院で法案の非公式な著者として演説している。さらにパトル

シェフは2006年2月に創設された国家反テロ委員会の議長に任命された。

第2にFSBは反テロ法制定のプロセスを通じて、対テロ作戦を主導し、国家反テロ委員会を取り仕切る権限を得るなど、権力を一段と強化することに成功した。下院安全保障委員会のビクトル・イリユーヒン副議長は「大統領令はFSBの強化であり、FSBは国家の中の国家となった。権力のどの機関の活動にも干渉できる可能性を得た」とFSBの強大化に懸念を表明した²³。

その一方でFSBはテロ行為を未然に防ぐ新しいテロ危険体制の導入を目指したが、失敗に終わった。付属説明書はテロ危険体制の導入を「この法案の重要な新しさの1つだ」と指摘していた²⁴。しかし、FSBがテロの脅威があると判断したあらゆる未確認の情報が、あちこちの地域にテロ危険体制を導入する口実になりかねないという大きな危険性が指摘されていた。結果的にテロ危険体制の導入は民主主義に反するものだと強い批判を受けて法案から削除され、FSBは当初の目論見を達成できなかった。

第3に反テロ法はFSBと内務省というシロヴィキ同士の熾烈な権力闘争の中で制定されたということだ。法案の策定では大統領の指示でFSBが中心的な役割を果たしたのは確かだ。法案の付属説明書は「FSBが必然的にテロ活動防止の措置を実施する基本的な主体である。内務省は反テロ作戦を指導する機関ではない」と述べ、FSBをより重視する姿勢を示している²⁵。また国家反テロ委員会の議長にはFSB長官が就任し、委員会の創設を命じた大統領令には内務省については一言も触れられていない。

しかし、シロヴィキの実情に詳しいジャーナリストのアンドレイ・ソルダトフによると、FSBと内務省との間にはテロとの戦いの責任を誰が取るのかをめぐって対立があった²⁶。FSBは最も強力な治安機関となりながら、テロとの戦いから距離を置いてきたという。FSBはチェチェンでの対テロ作戦の責任を回避し、2004年の北オセチアの学校占拠事件でも前面に出たのはFSBではなく内務省軍だった。2005年10月のカバルジノ・バルカル共和国のナリチクで起きた大規模なテロ事件でも反テロ作戦の主な役割を果たしたのは内務省軍だったという。実質的には内務省が積極的にテロとの戦いに対応してきたのに、反テロ法の制定や国家反テロ委員会の創設ではFSBが重視される結果となった。

これはFSBの強大化を懸念したクレムリンが、一見FSBの権力を強めるように見せかけながら、テロとの戦いという困難な問題の責任を負わせることでFSBを抑えようとしたのではないかという見方も出ている。結果的にFSBは逃れようとしたテロとの戦いの責任を押し付けられることになった。「国家反テロ委員会の創設の決定は決してパトルシェフ長官を喜ばせるものではなかった」と、ソルダトフは指摘している。

(3) シロヴィキ同士の争い

こうしたシロヴィキ同士の争いは反テロ法が成立した3か月後の2006年6月に衝撃的な形で表面化した。当時、最も強力なシロヴィキのグループはイーゴリ・セーチン大統領府長官、ニコライ・パトルシェフFSB長官、ウラジーミル・ウスチノフ検事総長のグループだった。このうちのウスチノフ検事総長がプーチン大統領から突然解任されたのだ。ウスチノフは石油会社ユーコスに対する捜査の陣頭指揮をとったことで知られている。ウスチノフの解任は強力なシロヴィキの最初の解任で、パトルシェフのグループは大きな打撃を受けた。

実はプーチンはFSBの権限を強化する一方で、麻薬流通監督庁長官のビクトル・チェルケソフが率いる別のシロヴィキのグループにFSBや検察庁の動きを監視するよう依頼していたとされている。この解任劇はチェルケソフのグループがウスチノフとセーチンの会話を盗聴し、この中で、ウスチノフが「大統領は弱い。自分ならもっと良い大統領になる」と発言したことにプーチンが怒ってウスチノフを解任したものと見られている²⁷。

また解任の3か月後の2006年9月には、FSBの元幹部が関わった家具店の大がかりな密輸事件にからんで、FSBの幹部らが逮捕されることになる。こうしたことから、FSBの強大化を抑えようという動きは、反テロ法の制定のプロセスの中ですでに進んでいたとも考えられる。ちなみにパトルシェフが率いるFSBは、翌2007年にウスチノフ解任のきっかけを作ったチェルケソフのグループのメンバーを逮捕して報復し、それに対してチェルケソフが新聞紙上で反論するなど、シロヴィキ内部の対立が表面化する異例の展開となった²⁸。そのパトルシェフは2008年5月、メドベージェフ政権になってFSB長

官を解任され、名誉職とされる安全保障会議の書記に転出した。後任の FSB 長官にはメドベージェフに近いとされるアレクサンドル・ボルトニコフ副長官が就任し、国家反テロ委員会の議長もボルトニコフが務めている。

3. チェチェン共和国の反テロ作戦体制の解除

反テロ法はテロ行為を阻止・発見し、被害を最小限化し、個人や社会、国家の利益を守るために、反テロ作戦体制の導入を定めている。チェチェン共和国にはその反テロ作戦体制が導入されていたが、メドベージェフ政権は 2009 年 4 月 16 日にチェチェンにおける反テロ作戦体制を解除した。つまり、第 2 次チェチェン戦争が 10 年ぶりに終結したことを宣言したわけである。このチェチェンの反テロ作戦体制はどのようにして解除され、シロヴィキはそれにどのように関わったのかを検証してみたい。

(1) 解除に至る経緯

チェチェンに反テロ作戦体制が導入されたのは 1999 年 9 月 23 日にエリツィン大統領が布告した「北コーカサス地域における反テロ作戦の効果を高める措置 (О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории северо-кавказского региона российской федерации)」に関する大統領令によるものだった²⁹。エリツィンはこの中で、テロ闘争法に基づき、北コーカサス地域で反テロ作戦を実施するための統合軍を創設するよう命じている。これを受けて、ロシア軍は 9 月 23 日にチェチェンの中心都市グロズヌイの大規模な空爆を開始し、9 月 30 日にはチェチェンへの軍事進攻に踏み切った。これが第 2 次チェチェン戦争の始まりだった。

それから 10 年立って、第 2 次チェチェン戦争はどのようにして終結したのだろうか。反テロ作戦体制の解除を決定したのは 2009 年 3 月 20 日に行われたプーチン首相とチェチェンのラムザン・カディオロフ大統領との会談だったと見られている。会談ではチェチェンの復興など経済社会問題が協議されたことが公表されているだけで、反テロ作戦体制の解除には全く触れられていないが、この会談で決定されたのは明らかだと、コメルサント紙は伝えてい

る³⁰。

その5日後の3月25日、カディロフ大統領は、「我々はすでに大分前からテロリストとの戦いを終了している。しかし、チェチェンの反テロ作戦体制の実施に関する文書は効力がある。3月末にそれを終了する正式文書が署名されるだろう」と述べて、反テロ作戦体制が近く解除される見通しであることを初めて明らかにした³¹。ロシア指導部との事前の合意がなければ、こうした発言は不可能である。興味深いのは解除を決定したのがメドベージェフ大統領ではなく、プーチン首相だったと見られる点で、これは2人の力関係をうかがわせるものだ。

そのメドベージェフ大統領は3月27日、国家反テロ委員会のボルトニコフ議長（FSB長官）に対し、「チェチェン情勢が本質的に正常化され、社会的な課題が解決されつつある」として、国家反テロ委員会で反テロ作戦体制の問題を検討し、政府に提案を出すよう指示した³²。これに対して、ボルトニコフ議長は反テロ作戦体制の解除が投資を呼び込むなど状況の正常化を促進し、より効果的な対外経済活動の可能性を作り出すだろうと、解除に賛成する意向を示した。

しかし、3月31日に開かれた国家反テロ委員会では予想に反して、反テロ作戦体制の解除は決定されなかった。会議のあと、ボルトニコフ議長は、「反テロの作業を最適化するため、チェチェンでの反テロ作戦終結の問題はさらに検討する必要がある。現地の状況を分析し、合意された提案を作成する」と述べ、会議では早期解除に慎重論が相次いだことを示唆した。コメルサント紙によると、シロヴィキの代表者の立場が決定の先送りに影響を与えたという。チェチェンの反テロ作戦体制の解除は部分的なものとなり、カディロフ大統領が望むように中心都市グロズヌイには国際空港や税関が開設されるが、軍部隊はチェチェンから撤退はしないという見通しを伝えている³³。独立新聞も「反テロ作戦体制をすべて解除することは決まらなかった。反テロ作戦体制は別の形で続けられる」と伝えている³⁴。つまり、シロヴィキは解除は時期尚早だとして強く反対したわけだ。

しかし、チェチェンの反テロ作戦体制は結局4月16日のモスクワ時間の午前0時をもって解除された。国家反テロ委員会はメドベージェフ大統領の委

任を受けて反テロ作戦体制を解除したという声明を発表した³⁵。この結果、チェチェンに駐留している5万人の軍部隊のうち、内務省などのテロ対策部隊2万人が完全に撤退し、今後は軍の通常部隊が治安維持にあたることになった。しかし、3万人の部隊が残ることになったということは、反テロ作戦体制が全面的に解除されたといっても、実質的には部分的に継続されていることをうかがわせている。

それにしても、カディロフ大統領が解除の可能性に言及してからわずか2日後という異例の早さで解除が決定したことになる。その反テロ作戦体制が10年ぶりに解除されたことで、第2次チェチェン戦争は少なくとも紙の上では終結したとロシアでは受け取られている。この決定の過程で際立っているのはメドベージェフ大統領の影の薄さである。解除を最初に決定したのは大統領ではなく、プーチン首相だったと見られることは先に指摘した。その後もメドベージェフはボルトニコフに見直しの検討を指示しただけで、自ら国家反テロ委員会の会議にも出席せず、正式解除にあたっては何の声明も発表しなかった。

(2) 解除決定の背景

ではこの反テロ作戦体制の解除をどのように見るべきなのか。第1にこれはクレムリンによる政治的な決定だということである。経済危機が深刻化し、財政的にチェチェンに大勢の治安部隊を維持できなくなった。グリズロフ下院議長も「チェチェンでの部隊の駐留は大きな財政支出で、経済危機の下では問題がある」と発言していた。遅かれ早かれ、経済危機で連邦政府からの補助金はチェチェンを含め削減されるのは避けられない状態だった。またロシアがグルジアに軍事侵攻し、独立を承認した南オセチア自治州とアブハジア共和国を支援するのに膨大な資金が必要だという事情もあったと見られる。

またメドベージェフ大統領もプーチン首相もチェチェン情勢が正常化したことを反テロ体制解除の理由にあげている。しかし、軍や内務省はテロリストはまだ大勢いて、勝利したと言うには時期尚早だとして解除に強く反対していた。専門家は内務省とFSBの内部文書をもとに武装勢力は1000人から1200人いると述べている。解除を決定した国家反テロ委員会自体、チェチェ

ンなど北コーカサス地方ではテロが未だに横行しているという報告を出している。また反テロ作戦体制が解除されれば、軍人はこれまでの特別の割り増しの給料がもらえなくなり、士気が低下する恐れがあるという事情もあった。しかし、クレムリンはそうしたシロヴィキの反対を抑えて、解除を決定した形だ。ただし、全面撤退ではなく、5万人のうち内務省軍2万人を撤退させ、あとは日常の治安維持のために残すことになった。これは撤退に反対したシロヴィキと全面撤退を主張したカディオロフ大統領の双方に配慮した結果とも受け取れる³⁶。

第2にチェチェンのカディオロフ大統領が解除を強く主張したことがある。カディオロフはチェチェンの情勢は安定しており、残る武装勢力も数十人にすぎず、自らコントロールできると主張した。そして解除によって中心都市グロズヌイに国際空港や税関を開設し、外国からの投資を呼び込む意向を表明した。またカディオロフには反テロ作戦体制を解除し、連邦軍を撤退させれば、チェチェンの完全な支配者となることができるという思惑もあったに違いない。すでにカディオロフ大統領は自らの親衛隊で周囲を固め、チェチェンで恐怖政治を行なっていたし、メドベージェフやプーチンもチェチェンの安定化のためにカディオロフのやることには一定の枠内であれば目をつぶる姿勢を示していた。

（3）悪化する北コーカサス情勢

チェチェン共和国の反テロ作戦体制は10年ぶりに解除されたが、チェチェン情勢は今後どうなるのか。カディオロフ大統領は今後さらに自立を強め、独自性を強めるだろうと見られている。しかし、ロシアからの独立を目指そうとはしないだろう。クレムリンは彼の独自の行動や独裁的な権力の乱用に対してはまだ何の手も打っていない。カディオロフ大統領が分離主義的な傾向を取らず、ロシアに忠誠を示す限り、ほぼ何でも認める姿勢を示している。

しかし、反テロ作戦体制が解除されたといっても、チェチェン共和国では武装勢力によるテロ攻撃が続き、情勢は好転していない。2009年7月には人権活動家のナタリヤ・エステミロワが殺害された。彼女はロシアの人権団体「メモリアル」のチェチェン支部長で、グロズヌイで何者かに車で連れ去

られ、隣のイングーシ共和国で遺体で発見された。エステミロワは2007年に暗殺されたノーヴァヤ・ガゼータ紙のアンナ・ポリトコフスカヤ記者と協力し、ロシア軍やカディロフ大統領の親衛隊による人権侵害を調査していた。またチェチェン周辺のイングーシやダゲスタンなどの共和国でも状況は深刻化している。イングーシ共和国では2009年6月、メドベージェフ大統領に指名され、テロや汚職の撲滅を進めていたユヌスベク・エフクロフ大統領が爆弾テロに襲われ、重体となる事件が起きた。

こうした中で、注目されるのはメドベージェフ大統領が北コーカサス地方の状況改善に積極的な姿勢を示し始めたことである。大統領は2009年11月の年次教書演説で「北コーカサス情勢がロシアの国内政治の最も深刻な問題になっている」と強い懸念を表明し、この地域の状況に責任を持ち、大きな権限を持った人物を任命する考えを明らかにした³⁷。そしてメドベージェフは2010年1月に南部連邦管区から分離して、北コーカサス地方を管轄する北コーカサス連邦管区を新たに創設するとともに、監視役の大統領全権代表にアレクサンドル・フロポーニンを副首相兼任で任命した³⁸。フロポーニンは東シベリアのクラスノヤルスク地方の知事で、かつてノリリスク・ニッケルの会長を務めた有能な行政管理者、企業経営者である。北コーカサス地方を管轄する連邦管区の創設とシロヴィキではない全権代表を送り込む決定は、メドベージェフ大統領の就任以来最も大きなイニシアチブの1つだ。その背景にはシロヴィキ主導の軍事力一辺倒ではなく、社会経済状況を改善し、失業や汚職を減らさなければ問題は到底解決できないという判断がある。これまで北コーカサスに全く関係のなかった実業家を送り込むことはこの地方におけるシロヴィキの支配を揺るがすものにもなりかねない。フロポーニンが北コーカサスの社会経済状況を改善し、テロを抑えることができるかどうかは、2012年の大統領選挙をめぐるメドベージェフ大統領の立場にも少なからぬ影響を与えるものと見られている。

－注－

- 1 プーチン大統領のテレビ演説 <http://archive.kremlin.ru/appears/2004/09/04/>
- 2 政府拡大会議 <http://archive.kremlin.ru/appears/2004/09/13/>
- 3 大統領令 /2004/09/13/ <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=024224>
- 4 コメルサント紙 2004. 12. 01. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=529832>
- 5 <http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/text/>
- 6 Николай Патрушев 下院演説 <http://www.rian.ru/society/20041029/719887.html>
- 7 コメルサント紙 2004. 12. 01. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=529832>
- 8 付属説明書 <http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/protivodestiiterrorismu/>
- 9 旧テロ闘争法 <http://zakon.kuban.ru/private4/2001/130250798.shtml>
- 10 反テロ法 <http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/text/>
- 11 付属説明書 <http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/protivodestiiterrorismu/>
- 12 Лариса Брычева, Александр Жуков 独立新聞 2005. 12. 20.
http://www.ng.ru/politics/2004-12-20/1_duma.html
- 13 独立新聞 http://www.ng.ru/ideas/2005-08-09/11_anti.html
- 14 Виктор Илюхин 独立新聞 http://www.ng.ru/politics/2006-02-20/1_duma.html
- 15 Андрей Солдагов、『Agentura. Ru』編集長、
<http://www.agentura.ru/dossier/russia/people/soldatov/colonka/nak/>
- 16 国家反テロ委員会創設の大統領 2006. 02. 16.
<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=032396>
- 17 Андрей Солдагов , 『Agentura. Ru』編集長、筆者とのインタビュー 2009. 06.
- 18 Михаил Гришанников, Геннадий Гудков 独立新聞 2006. 02. 17.
http://www.ng.ru/politics/2006-02-17/1_fsb.html
- 19 第2 読会に提出された反テロ法案
<http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/text2/>
- 20 成立した反テロ法 2006. 03. 06. <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=032608>
- 21 “Анатомия Российской Элиты” Ольга Крыштановская 262-263 page
- 22 Ольга Крыштановская、筆者とのインタビュー 2009. 06.
- 23 Виктор Илюхин 独立新聞 2006. 02. 17.
http://www.ng.ru/politics/2006-02-17/1_fsb.html
- 24 付属説明書
<http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/protivodestiiterrorismu/>
- 25 付属説明書
<http://www.agentura.ru/timeline/2004/project/protivodestiiterrorismu>
- 26 ノーヴェヤ・ガゼータ紙 2006. 02. 20.
<http://www.agentura.ru/dossier/russia/people/soldatov/colonka/nak/>
- 27 Юлия Латынина. Война спецслужб- это наше разделение властей.
Один шепчет в правое ухо президнта, другие- в левое. Новая газета, 2007. 11. 10.
- 28 Виктор Черкесов -- о “войне групп” внутри спецслужб, Коммерсант, 2007. 10. 09.
- 29 Чехеченに反テロ作戦体制の導入を命じたエリツィン大統領の大統領令 1993. 09. 23.
http://www.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_67885.html
- 30 コメルサント紙 2009. 03. 26. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1144273>
- 31 Кадыров大統領の発言 2009. 03. 25.
http://www.rian.ru/defense_safety/20090325/165972957.html

- ³² メドベージェフ大統領とボルトニコフ議長との会談 2009. 03. 27.
<http://www.kremlin.ru/transcripts/3563>
- ³³ コメルサント紙 2009. 04. 01. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1147742>
- ³⁴ 独立新聞 2009. 04. 01. http://www.ng.ru/regions/2009-04-01/2_Kontrterror.html
- ³⁵ コメルサント紙 2009. 04. 17. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1156674>
- ³⁶ 独立新聞 2009. 04. 03. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1156674>
- ³⁷ メドベージェフ大統領の年次教書演説 2009. 11. 12.
<http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>
- ³⁸ 北コーカサス連邦管区創設の大統領令 2010. 01. 19.
<http://www.kremlin.ru/news/6664>

第二章 ロシア大統領府の機構と政策決定 ——ソ連共産党中央委員会書記局との比較

永綱憲悟

はじめに

筆者は本研究会の昨年度報告書で「ロシア大統領府と対外政策決定」について、制度面を中心にまとめた¹。本稿では、内政面（ただし人事面などで対外政策との関連性はある）を中心に、もう少し大統領府機構の全体像をみながら、同様の整理を試みる。前回報告書の結論は次のようなものであった。①ロシア大統領府は実務的補佐機関の性格が強い（米国の安全保障担当補佐官のような役割はない）。②ただし長官と副長官（の一部）は場合によっては一定の影響力を行使してきた。

内政についても、ほぼ同様の事を述べる。しかし、内政面では、外交に比べて、大統領府のもつ影響力はいくらか大きく、とりわけ、法制・人事・監督といった領域では、大統領の意向次第で、大統領府機構（および関連する補佐官）の政治的影響力が増大する、というのが本稿の仮説（結論）である。

その論証を本稿ではソ連共産党中央委員会書記局との比較により進めて行きたい。それは現在の大統領府がソ連時代の共産党中央委員会書記局と同じ役割を果たしているという主張があり、その見解の妥当性を検証しておきたいからである²。同時に、もうひとつの参照枠として、米国のホワイトハウス（the Executive Office of the President）をとりあげる。それにより、ロシア大統領府が、ソ連共産党書記局よりも米国ホワイトハウスに似ているところが少なくない、ということを示す。それを踏まえた上で、ロシアの大統領府が有している特質を確認したい。

以下、ロシア大統領府の歴史的変遷を概観した後、2004年の大統領府を対象としてその一般的性格を分析し、最後に個別部局をより具体的に検討することで、ロシア大統領府の個性の把握に努めることとしたい。

1. 大統領府の歴史的変遷・・・大統領令確認を中心に

大統領府については、英語でハスキーの研究があるくらいで、全般に研究が不足している。そのハスキーの研究も、エリツイン時代で止まっており、その後についてはまとまった研究はほとんどない³。そこで本稿ではまず、大統領令を手がかりに成立から現在までの機構の変遷と人員交代の流れを把握することとしたい。さしあたりここでは、(1) 大統領府の法的基盤、(2) 長官と主要役職者の交代を整理しておく。

(1) 大統領府の法的基盤

(a) 最初の大統領府

最初のロシア大統領府 (*administratsiya Prezidenta*) は、ソ連時代の、1991年7月19日の大統領令13号により設置された。文末資料表1-1に明らかのように、最初の大統領府は副大統領書記局、首相書記局を含んでおり、政府全体の事務機構という側面を有していた。一方、政策面での大統領の補佐機関としては、別に「国家顧問」職があり、その国家顧問と副大統領、首相、主要閣僚を含む「諮問機関」として「国家評議会 (*Gosudarstvennyi soviet*)」がおかれていた。ちなみに国家評議会の書記がブルブリス (*Gennadii Burbulis*) で、法務担当の国家顧問がシャフライ (*Sergei Shakhrai*) であった。両者はいずれもエリツイン大統領初期の重要な政策ブレーンであったが、彼らは規定上、大統領府に所属していなかった。このように、その出発点において大統領府は政策協議機関というより、事務機構という側面が強かったといえよう。

なお、この時、それまで閣僚会議の管轄下にあった総務局 (*uprablenie delami*) が大統領府の中に移されている。総務局は、大統領府だけでなく政府全体の建物、公用車、保養所などを管理しており、その意味で実質的な政治資源を握っている。さらにこの総務局はソ連時代の党中央委員会の中に同じ名前で存在していたものであり⁴、もしソ連時代との連続性を強調するのであれば検討する必要のある機関である。だが総務局は1995年に大統領府から分離し大統領直属の執行機関となっているゆえ、本稿での考察対象からは外すこととする。

(b) 最初の大統領府規程

ついで、1993年2月22日の大統領令273号により、最初の大統領府規程 (*polozhenie*) が定められた。大統領府については法律レベルでは細かい定めがなく、この規程が法的基盤であり、これを基礎として具体的職務などが決められる。文末の表1-2にあるようにこの規程では、91年と比べると、首相書記局が除外され、その一方でひじょうに多様な大統領補佐職が設置されている。大統領府ではその後幾多の部局改廃を経ることにはなるが、大きく見れば、この93年2月規程の描く大統領府を、今日の大統領府の原型とみなすことができる。

(c) 憲法上の機関

さらに1993年12月採択の新憲法で、大統領は「大統領府を編成する」(83条i)と明記された。米国憲法にはそのような規定はなく、他国の例を見ても、大統領あるいは首相の補佐機関が憲法に規定されているのは稀な例である。とはいえ、ロシア憲法は大統領府の役割や権限について詳細な規定を定めておらず、大統領府にかんする法律も制定されていない。したがって先に述べた大統領府規程を基礎に、大統領が時々の事情により、大統領令を発して、大統領府の構成や役割に修正を加えてきた。この点では米国ホワイトハウスの編成方法とほぼ同様である。

なお、1994年刊行の憲法コメンタールによれば、「大統領府は国家権力機関ではなく、いかなる強制的命令権限も有していない」と解説されている⁵。憲法上、大統領府はあくまでも大統領を補佐する機関であって他機関に対して直接的な命令権限をもった行政機関ではないということである。

(d) 大統領府規程の改編

その後、大統領府規程は、エリツィン大統領下で2回(1996年1月29日大統領令117号、1996年10月2日大統領令1412号)、プーチン大統領下で1回(2004年4月6日大統領令490号)、改正されている。現在(2009年9月)の大統領府は2004年の大統領府規程(小さな修正あり)に従って編成されている。この2004年時点の大統領府について、後に、より詳細に検討したい。

(2) 長官と主要役職者の変遷

長官、副長官、補佐官の変遷を示したものが文末資料表2(エリツイン時代)および表3(プーチンおよびメドヴェージェフ時代)である。この表から何が読みとれるか。まず「長官の在任期間」に着目したい。エリツイン時代の約10年間には7名の長官が生まれている。とくに1996年からの4年間で5名であり、平均任期は10ヶ月程度である。エリツイン政権末期(1998年以降)に首相が頻繁に交代して政権の不安定化を招いたことはよく知られているが、大統領府長官についても似たような状況であったといえよう。これは長官の影響力という点では明らかにマイナス要素であったと思える。個々の更迭ケースについて別途検討が必要であるが、たとえば、エリツインは大統領再選後チュバイス(Anatolii Chubais)を長官とする。これは安保会議書記に任命したレベジ(Aleksandr Lebed')への対抗策であったという。そのチュバイスのもとで長官の権力はかなり強化される。しかしチュバイスは短期間で政府に移り、そのあとは行政経験のないジャーナリスト出身のユマシェフ(Valentin Yumashev)が長官となり、行政規律がゆるんだと指摘されている⁶。大統領府長官の任期は、プーチン時代には、8年間に長官3人とひじょうな安定を見せた。とくにヴォローシン(Aleksandr Voloshin)はエリツイン時代とあわせれば4年7ヶ月の在任期間であり、プーチン時代の初期には少なからぬ影響力を行使できたものと思える。

ついで「第一副長官」については、エリツイン時代には1名ないし2名おかれてきたが、プーチン二期目には機構全体のスリム化に伴い、このポストはいったん消滅する(なお、正確には二期目当選直後の2004年3月からであるが、このとき事実上二期目の布陣をしいたわけなので便宜上「二期目」としておく)。そして、メドヴェージェフのもとで第一副長官ポストが復活した。その地位についたのがスルコフ(Vladislav Surkov)であった。

第一のつかない「副長官」の人数はエリツイン二期目から増殖をはじめ、とくにユマシェフ時代には10名を超えることもあったが、プーチン二期目に「2名体制」となり、今日に至っている。つまり機構改革で、同じ人物が(ほぼ同じ仕事をしていても)、あるときには「副長官」となったり、「補佐官」となったりしているわけである。したがって「副長官」と「補佐官」ははず

れも大統領府内の重要役職として検討すべきということになる。

この二つの表(表2と表3)だけからは「副長官」や「補佐官」の政治的影響力を云々することはできない。ただし、90年代後半に大統領府に加わった人々のうちの一定部分が、今日大統領府および政府の諸機関で要職を占めていることに留意すべきかもしれない。たとえば、クドリン (Alekssei Kudrin)、プリホチコ (Sergei Prikhod' ko)、プーチン、パトルシェフ (Nikolai Patrushev)、ポルルィエワ (Zhahan Pollyeva)、スルコフ、アブラーモフ (Aleksandr Abramov) などである。しばしば90年代がロシアに災厄をもたらした混乱期とされているが、今日の政治要職者は、プーチンを筆頭に、まさにその混乱期に大統領府内に一定のポジションを得たところから出世の道を辿り始めたともいえるのである⁷。

さらに、やや細かな問題になるが、エリツィン大統領辞任の1999年12月31日の大統領令を整理したものが表4である。プーチンがヴォローシンを長官に任命した後、副長官としてメドヴェージェフよりも先にセチン (Igor' Sechin) ——治安関係出身者で1990年以降プーチンに影のように付き従ってきた人物——を先に任命している点が興味深い⁸。

2. 2004年大統領府の機構・・・ソ連共産党中央委員会かホワイトハウスか

米国のロシア政治研究者レミントンは、大統領府とソ連共産党中央委員会書記局の同等性を指摘して以下のように述べている。

「プーチンのもとで、ロシアの政治システムはソ連体制の用いた手法と形式をますます採用するようになった。」「大統領の役割はかつての党書記長の役割に近くなり、大統領府は中央委員会装置のようなものになっている。政治システムにおける大統領府のひじょうに大きな影響力と調整的役割はかつての共産党の書記局のそれと同等になっている。」⁹

確かに、イメージ的には、そうした主張が妥当であるかのような側面もある。よく知られているように、大統領府の行政機構は旧広場の元中央委員会のあったビルにおかれている。同じ建物にあることにより、何か行動や特質の連続性をひきずることがあるかもしれない。しかし同じ建物にあることだけから本質的に同じ役割を果たしていると単純にいうことはできない(日本

の防衛省が戦前の参謀本部と同じ敷地にあることから両者を同一視できないように)。そこでここではより具体的に2004年のロシア大統領府とブレジネフ時代のソ連共産党中央委員会書記局〔以下「党書記局」〕とを比較する作業を行い、「同等説」の当否を検討してみたい。そのさい、米国ホワイトハウスを比較対象に加えて、より鮮明な構図を示すこととしたい。以下、2004年の大統領府の機構について、まず「幹部機構」、ついで「部局機構」を概観する。

(1) 幹部機構——ブレジネフ期共産党書記局との比較

まず、文末資料表5-1と表5-2をみてもらいたい。

(a) 外形的類似点

そこに明らかなように党書記局と大統領府についてその幹部部分の構成にはいくつか類似点がある。第一に党書記局全体の人数11名、大統領府の人数も12名(大統領含む)と員数がほぼ同じという点がある。ついで、長が1名(大統領府の場合大統領と長官で1名+1名となるが)、長の代行的な要員が2名、残りが一般の要員という点もほぼ同様である。さらに各幹部が一定の担当分野を受け持つという形式もほぼ同等である。

しかし資料表6をみると、米国ホワイトハウスもほぼ同じような構成になっている。長官1名、副長官2名、他のスタッフ14名で、それぞれ担当分野を持っているわけである。すなわち、党書記局とロシア大統領府との構成の外形的な類似は、ソヴィエト的伝統という側面もあるかもしれないが、いわば組織行政上から来る類似とも言えなくないということである。

(b) 内容(役割)の相違

次いで、内容ないし役割面を検討すると、党書記局とロシア大統領府の間には大きな相違があることが分かる。

(i) 構成員の政治的な重み 第一に、構成メンバーの政治的ランクないし重みの問題がある。党書記局のばあい、構成員11名のうち6名は共産党中央委員会政治局メンバーである。いうまでもなく政治局はソ連政治における実質的な日常意志決定最高機関であった。残る5名のうち少なくとも4名は共産党中央委員会——これはソ連政治におけるいわば実質上の議会であった——のメンバーであった¹⁰。

このように書記局メンバーの政治的地位は実は相当高いのである。一方、大統領府メンバーは、内閣や議会の職務を兼務しておらず、年齢的に比較的若い。長官を別とすれば、大統領府職務以前に、それほど行政指導経験のない人物が多数である。こうした点でロシア大統領府は、むしろ、米国ホワイトハウスに近いように思える。ただし、ロシア大統領府スタッフのうち少なくとも5名は国家保有株式会社の会長を務めている。これはソ連党書記局とも米国ホワイトハウスとも異なる特質である。この国有企業でのポストについて印象論的に言えば、一種の社外取締役的な役割を果たして、実際上の経営にはあまり関与していないように見える。だがこの側面については別途詳細な検討が必要である。

(ii) **トップとの距離** 第二に、ブレジネフ時代の党書記局は政治的要職者の実務会議体という側面を持っていた。ハフによれば1971年から76年の間に少なくとも205回の党書記局会議が開催されていた¹¹。つまり平均すれば1ヶ月に2回ないし3回という頻度である。ところがロシア大統領府では、長官の主催する会議がほぼ毎週（月曜日）に開催されてはいるものの¹²、補佐官たちが統括者たる大統領と定期的な会合を重ねているわけではない（例外的に、大統領教書作成のさいには、大統領をまじえてある程度集合的作業がなされている。これは年数回の例外的機会である）。大統領府幹部と大統領との距離は——過去に個人的な交友関係のないかぎり——かなり遠いものと思える。これに対してブレジネフ時代の党書記長はいわば「同輩中の第一人者」という側面があったものと思える。さらに、担当分野についてもいくつか共通点あるいは相違点を指摘できるが、これについては、以下の部局構成検討のさいに述べることとする。

(2) 部局機構——ブレジネフ期共産党中央委員会部局との比較

文末資料表7および表8によると共産党中央委員会部局〔以下共産党部局〕とロシア大統領府部局との相違は明白である。

(a) 省庁対応の有無

第一に、共産党部局がほぼ政府省庁に対応して形成されているのに対して大統領府部局はそのような省庁対応をもっていない。ブレジネフ期の部局は、

各省庁を監督すると同時にこれら省庁（及びその管轄下にある企業）のいわば「利益代表」という性格を持っていた¹³。だが大統領府部局はそうした直接的省庁指導や利益代表的役割とはほぼ無縁である。

(b) 経済担当局の有無

これと関連して第二に、共産党部局21のうち約半分の10を占める経済関係の部局がロシア大統領府にはまったくないということに気づく。むしろ指令経済下のソ連の省庁が経済部門ごとに細かく分かれていたのに対して、市場経済のもとでのロシア政府にはそのような細かな企業対応省庁がなくなったということがその背景にある。しかし、それを超えて、一般にロシア大統領府には経済関連部局がほとんど存在しないという事実がある。実は1997年から2004年まで「経済局」という比較的小さな部局があり、社会経済分析、予算執行分析、大統領リザーヴフォンドについての提言などを担当していた¹⁴。しかし2004年にこの経済局は専門エキスパート局（2001年設置）と統合された。以後、専門局は従来より行っていた全般的専門助言や年次教書資料作成に加えて、経済財政面の助言に比重をおくようになった。この局はある程度は米国の「経済諮問会議」に近い役割を果たしているものと思えるが、その地位は米国ほど高いものではない。加えて、米国には大規模の「行政管理予算局」があって国家財政にかんして大統領をサポートしているが、ロシア大統領府にはそのような機関もない。

要するに、ロシア大統領は経済政策の検討についてはほぼ首相政府に委ねていて、大統領府はあまり関与していないということである。実際、プーチンは大統領時代、ほぼ毎週月曜日に閣僚との会合を持ち、直接的な経済政策指示の経路を保った。一方、メドヴェージェフ大統領のもとでは毎週の閣僚との会議はなくなり、ほぼ月1回の「経済問題会議」にとってかわられた（この間プーチン首相は大統領時代同様に月曜日に閣僚会議を開催している）。したがってメドヴェージェフの経済政策関与経路はかなり限られているものと思える。

(c) 対外政策関連部局の縮小

第三に、対外政策関連部局についても共産党部局と比べて、大統領府の担当部局（外政局）の役割は小さなものとなっている（ただし、大統領府下の

安保会議装置については、その任務が大統領府外の安保会議を支援すること
にあり、かつ安保会議自体が治安と軍事に比重をおいているということで、
ここでの考慮から除外する)。また、米国の通商代表部に該当するような部局
も大統領府にはない。外交面でも大統領府の役割は限定的なものと思える(こ
の点は昨年論文で詳述した通りである)。

(d) ホワイトハウスとの類似

以上を総じて言えば、部局構成面においても、ロシア大統領府はブレジネ
フ期共産党書記局とはほとんど共通性を持っておらず、どちらかといえば、
米国ホワイトハウス(表9参照)に近似しているといえる。先の幹部の担当部
門についても、ロシア大統領府幹部とホワイトハウスの幹部の担当領域をか
りに入れ替えてもそれほど違和感がないことが分かる。

かつて、米国のソ連研究者ハフは、全体主義論を批判する文脈において、
次のように述べていた。

「中央委員会の書記と部局がソ連システムにおける政策イニシャチヴを独
占し、あたかも個々の部局がその監督する省庁や機関を支配しているかの
ごとく述べる西側の研究者がいる。(しかし)中央委員会の部局及び課は監督対
象である省庁の活動を直接指導するのではなく、「ホワイトハウススタッフ」
同様に、書記長および政治局に奉仕するのである。」¹⁵

ソ連の政治システムについてのハフのこの指摘は中央委員会部局の影響力
と地位をやや過小評価していた面もある。だが、今日のロシア大統領府につ
いては、まさしく「ホワイトハウススタッフ」同様に、大統領に奉仕するの
であると語ることが許されるであろう。

3. ロシア大統領府機構の特質

ここまで、ロシア大統領府が米国ホワイトハウスと近似しているというこ
とを強調してきた。それは「ソ連共産党中央委員会書記局および部局」との
相違を指摘するためであった。ここではそれを前提としてうえで、具体的に
いくつかの部局をとりあげ、ロシア大統領府機構の持っている特質を検討す
ることとしたい。

(1) 監督局

まず「監督局」についてとりあげたい。これは米国ホワイトハウスにはない機関である。そして、ハスキーの指摘によれば、共産党時代の党統制委員会を引き継ぐものであり、同じ建物を占めている¹⁶。さかのぼれば、レーニン時代の労農監督部（あるいは帝政期の国家監督局）までたどりうる機関である¹⁷。員数も多く、ある種ロシア独特の影響力ある機関のように見える。だが、ソ連時代の統制機関についてのハフの説明によれば、監督統制機関は、実際には監督対象機関の協力をえながら、主として報告書をチェックするのが仕事の大半であり、その点検結果によって、書記局や政治局が何か行動するということはまれであったという¹⁸。この点はいまもほぼ同様だと思える¹⁹。

それでも、監督局長が規定上「補佐官」（一時期は副長官）兼務であること、また点検のさいに当該機関に立ち入る権限があるなど、それなりの地位も持っている。そして、メドヴェージェフ大統領は、チウイチェンコ（Konstantin Chuichenko）という、大学法学部同級生で、KGB勤務、検事経験をもつ（そしてガスプロム法務部長であった）人物を監督局長とした。これは大統領府における数少ないメドヴェージェフ独自人事であった。

さらにごく最近になってメドヴェージェフは国家コーポラーツィアの企業形態の効率性について疑問を呈し、検事総長と監督局長にたいして、現状を調査して報告するよう指示した²⁰。国家コーポラーツィアの中には、プーチンと強い結びつきを持つといわれるチェメゾフ（Sergei Chemezov）を社長とするロステフノロジーなども含まれており、このメドヴェージェフの指示は一定の注目を浴びた²¹。同様に2010年2月4日、メドヴェージェフは、ルシコフ市長によるモスクワ郊外の違法建築住宅撤去に際して、住民大多数の反発を受けて、検事総長と監督総長に調査を指示した²²。

こうしてみると日常的には監督局のもつ影響力は限定的ではありながら、大統領がその意志をもったばあいには、政治影響力行使の大事な手段になるといえるかもしれない。他の国にも行政監督機関はあるが、それと比べたばあい、やや政治的性格を強くもちうるという点で、ロシア大統領府の独自性のひとつとしてまずあげるべき機関であろう。

(2) 国家法務局

次に注目したいのが「国家法務局」である。この局の長も規程上補佐官が務めている。監督局とこの局は、クレムリン近くのイリンカ通り側にあり、ハスキーによれば、この部局はソ連時代の党中央委員会の行政機関部を受け継いだものである（そして実はゴルバチョフ時代にすでに国家法務局という名称に変わっていた）²³。そしてハスキーは、エリツインのもとでの国家法務局は、共産党時代の先行機関よりも「はるかにおおきな影響を政策にたいして及ぼした」という。とくに短い期間ながら最初に国家法務局長をつとめたシャフライがこの局を規模の大きなものにして政治的影響力を拡大した。そしてフィラトフ（Sergei Filatov）の大統領府長官時代に大統領府で最も大きな影響力をもったのはおそらくはこの国家法務部であつたろうと述べている²⁴。

確かに現在でも国家法務局は広範な権限をもっている。たとえば大統領提出法案を準備し、議会採択法案への署名賛否を大統領に提案し、大統領令の草案を点検し、地方の法令と連邦法との矛盾を指摘するなどの役割を果たしている。ただし、90年代のような政治的役割は小さくなっているように見える。ひとつには、共産党支配時代の法から議会制民主主義および市場経済体制にそつた法体系制度にあらためるといふ体制転換の課題がおおむね終わったこと、もうひとつはエリツイン時代と異なり、大統領が議会に十分な支持基盤をもてるようになったことがある（つまり、シャフライが行つたようなアクロバティックな法令操作を行う必要がなくなったということである）。したがって、国家法務局の役割も——ある意味で日本の内閣法制局に似た——技術的専門的チェックに比重が移ってきているように見える。

このことを間接的に証明しているのがロシア国家法務局局長を99年から現在まで務めているブリチョワ（Larisa Blycheva）という女性の経歴である。彼女は1957年にモスクワ大学法学部を卒業後、国家法研究所大学院生、法学博士候補、法雑誌『ソヴィエト国家と法』副編集長を経て、大統領府に勤務しており、研究ないし法実務畑を歩んだ専門家であり、政治的活動や野心とは無縁のように見える²⁵。

ただし、国家法務局の権限が状況次第では政治的性格を帯びるものである

ことは確かであり、またメドヴェージェフ大統領のもとで以前よりブリチョワの名前が目立つようになっているということもある。この局も、潜在的に、大統領にとって政治影響力を拡大するうえで重要な機関であると見ておきたい。

(3) 要員問題・国家表彰局

3つ目に「要員問題・国家表彰局」について述べる。エリツィン時代の1993年に大統領の諮問機関として「要員政策評議会」が作られ、のちにこれを実務的に支援する部局として大統領府に要員局が作られる。当時の副長官の一人ヴォルコフ (Volkov Viacheslav) は、これがかつてのノメンクラトゥーラのよき面を復活させる試みだと述べたという²⁶。99年にこれらを統合した大統領要員局が作られ、04年には国家表彰局と統合される。この部局の規程が文末の表10である。これを見ると、この部局が国家職員、裁判官、外交官、上級将校の人事にかかわっていることがわかる。実際に何をやっているか見えにくいところもあるが、職務の中には「(4)要員状況のモニタリング」「(6)リザーヴ形成」「(10)提出書類の点検」などが入っており、ただ機械的な仕事をしているわけではない。

とはいえ、ロシア大統領府の要員局は民間企業の人事には関与しておらず、その体系性や対象範囲の点で、かつてのノメンクラトゥーラとはかなり性格を異にするものと思える。実際、米国ホワイトハウスにも大統領要員局（人事局）があり、大統領の管轄する約3300の人事（うち上院の承認を必要とするポストが1125ある）に関わっているといわれる²⁷。

ただし、この部局の長を1998年から務めているオシポフ (Uladimir Oshipov) は、もとKGB職員であり、91年からエリツィン大統領付置のFAPSI（政府情報保護庁）——かつての要人の電話盗聴等を行っていたKGB第12局が衣替えした組織といわれる——で要員部長を務めていた人物である²⁸。また、要員局を監督する立場にある補佐官イワノフ (Viktor Ivanov) もKGB出身者であった。さらにイワノフを継いだ現職の補佐官マルコフ (Oleg Markov) はかつてプーチン下のサンクトペテルブルグ市対外経済委員会で働いていた人物であるが、いくつかのメディアはこのマルコフについてもKGB職員の経歴を

持つと指摘している²⁹。大統領府要員局は、エリツイン時代から、もとKGB職員が大きく関わっている部門ということになる。ロシアの大統領府の独自の特質ということで押さえておく必要があるだろう。

（４）地方局

最後に「地方制御」という問題に簡単に触れておく。エリツイン時代の1994年に「地域活動局」という部局が設置された。その後名称はいろいろと変化するが、2004年の3月までは地域担当の部局があった。だが2004年3月の大統領府スリム化で内政局に組み込まれることとなった³⁰。現在、内政局の任務となっている「大統領および長官」と「地方指導者」との会談の調整、また地方人事に関する提案などが、以前は地方局が担っていた課題である³¹。なお、この機構改革は2004年秋の首長公選制の廃止前のことで、この問題とは直接の関係はない。ただし、実質上の首長任命制になってからも、首長候補者の人選が大統領府とくに長官と管区全権代表の大事な役目として残った。その後首長任命については徐々に与党「統一ロシア党」に委ねて行くこととなる。しかし今日でもロシア大統領府の重要な役割として地方の政治的制御があることは確かであり、この分野で長官もしくは副長官の持つ政治的影響力は小さくない。

以上、大統領府下の監督局、法務局、要員問題局、地方制御（内政局）の持つ、ロシア独自の特質をあげてきた。いずれも、日常的な課題を担当しており、その政治的影響を過大評価すべきではないが、大統領の意向次第では、大きな政治的影響力を発揮しうる機関であり、その限りで、これらの局にかかわる大統領補佐官の政治的役割も無視できなくなるものと思える。

むすび

以上見てきたように、現在のロシア大統領府は法的には2004年の大統領府規程に基づいている。そしてその規程と人的編成を見る限り、ロシア大統領府はソ連時代の共産党中央委員会よりも、米国のホワイトハウスにはるかに近似したものである。さらに経済面や外交面では、米国ホワイトハウスと比しても、ロシア大統領府の役割は小さい。

一方、ロシア大統領府の中で、相対的に大きな比重を占めているのは、監督・法務・人事そして地方制御という領域であり、この面ではソ連時代からの連続性のある程度看取できる。とはいえ、その領域でも日常的なルーティン活動が仕事の中心であり、強い政治的な影響力を行使しているわけではない。ただし、大統領の意向次第では、これらの部局が政治イニシアチブの起点となる可能性も常に残されている。

こうした認識をもとに、個別具体的な人物ないし事例を詳細に研究することで、大統領府と政策決定の関わりの分析が可能となる。たとえば研究会口頭報告でいくらか取り上げたものの、紙幅の関係で本稿において割愛した副長官スルコフの言動などが重要な研究対象となる。その作業は今後の課題であるが、本稿において、ロシア大統領府をソ連共産党中央委員会書記局と重ね合わせるものがやや単純な理解であることは示せたものと思える。

—注—

- ¹ 拙稿「大統領府と対外政策——プーチン時代を中心に」『ロシア研究会報告書』（平成21年3月）。
- ² Thomas, F. Remington, *Politics in Russia, fifth ed.* (USA: Pearson/Longman, 2008), p. 61. なおレミントンのこの主張は昨年度の報告書6-7頁において、横手慎二氏により、統一的な利害調整機関を想定する「第二のモデル」の一例として引証されている（ただし横手氏はレミントンの主張自体の当否を論じているわけではない）。
- ³ Eugene Huskey, *Presidential Power in Russia* (M. E. Sharpe, 1999). 拙著『大統領プーチンと現代ロシア政治』ユーラシア・ブックレット（東洋書店、2002年）26-33頁はこのハスキーの議論を基礎にいくらか独自資料を加えてまとめたものである。またエリツィン時代初期の大統領府については上野俊彦氏の下記の研究がある。上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治—エリツィンからプーチンへ』（日本国際問題研究所、2001年）、第2章。
- ⁴ Jerry Hough and Merle Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed* (Cambridge: Harvard University Press, 1979), p. 417.
- ⁵ N. Topornin (ed.), *Konstitusiyi Rossiskoi Federatsii, Kommentarii* (Moskva: Yuridicheskaya Literarura, 1994), p. 414.
- ⁶ Huskey, *Presidential Power in Russia*, p. 86-97. ハスキーによれば、チュバイスの第一副首相就任のさいに、大統領府役職者と首相政府の役職者の間で入れ替えがあり、これはソ連時代の党中央委員会と政府の役職交代を想起させるものであった。同じような役職入れ替えはメドヴェージェフ大統領就任＝プーチン首相就任のときにも生じている。ただしこれをソ連的慣行とよびうるかどうかはさらに検討が必要である。た

たとえば、わが国でも自民党一党優位制の時代にはいわゆる族議員の党内役職と政府役職交代があったし、アメリカでもキッシンジャーやライスは補佐官から国務長官に就任している。議院内閣制のもとでの党と政府の役職連動が、大統領制のもとでは大統領機構と政府の役職連動として現れていると見ることも可能である。興味深い問題であるが、ここでは問題の所在の指摘のみに留めておく。

⁷ なお、本稿では検討しないが、「顧問 (*sovetnik*)」も大統領府構成員の一部であり、一般的には半ば閑職的な職務であるが、エリツィンの次女タチアナ・ディヤチェンコ (Tat'iana D'yachenko) やイラリオノフ (Andrei Illarionov) のように、「顧問」として一定の発言力を有した事例もある。

⁸ いくらか瑣末な事柄であるが、1999年12月31日の大統領令のうち、クレムリン・ウェブサイトで確認できるのは1759号から1783号である。大統領代行としてプーチンが署名したのが1762号から1766号であり、1767号から1772号はウェブ上では公開されていない。それを夾んで再び大使任命にかんする大統領令1773号から1783号までが公開されており、それはエリツィンの署名となっている。つまり大統領令番号は厳密な時間順にはなっていないということである。この背景事情を筆者は確認できていない。

⁹ Remington, *Politics in Russia, fifth ed.*, p.61.

¹⁰ Hough and Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*, pp. 270-271, 411.

¹¹ *Ibid.*, p. 433.

¹² Vladimir Shevchenko, *Povsednevnaia Zhizn', Kremlya pri prezidentakha* (Moskva: Molodaia Gvardia, 2004), p.163.

¹³ Hough and Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*, p.444.

¹⁴ ロシア大統領令1997年4月16日付大統領356号(ロシア大統領公式ウェブサイトで確認可能)。なお、プーチン時代の大統領公式サイトは現在下記URLで閲覧可能である。
<<http://archive.kremlin.ru/>>

¹⁵ Hough and Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*, p.423.

¹⁶ Huskey, *Presidential Power in Russia*, p.69.

¹⁷ G・ボッフア『ソ連邦史(第一巻1917~1927)』坂井信義・大久保昭男訳、(大月書店、1979年)、246頁。

¹⁸ Hough and Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed*, p.433.

¹⁹ クレムリン公式ウェブサイトには監督局による点検結果が毎年掲載されている。たとえば2003年の報告書(2004年3月28日掲載)では、この年同局が24の計画点検と6つの計画外点検を行ったとされ、水力発電所や住宅施設の不備状況などが指摘されている。だがこうした報告書に基づき具体的改善が進められた、あるいは人事異動を含むような政治的対応が取られたというような記述を公式文書にも新聞報道にもあまり見ない。

²⁰ ロシア大統領公式ウェブサイト(2009年8月7日掲載/記述の特定されているインターネット資料のアクセス日は当該日である)。なお、現在のロシア大統領公式ウェブサイトのURLは下記の通りである。<<http://news.kremlin.ru/>>

²¹ *Nezavis' maia Gazeta*, 7 August 2009; *Kommersant*, 8 August 2009.

²² ロシア大統領公式ウェブサイト(2010年2月4日掲載)。

²³ Huskey, *Presidential Power in Russia*, pp.68-69.

²⁴ *Ibid.*, pp.150-151.

²⁵ ブリチョワの経歴は、以下のロシア大統領ウェブサイトによる。

<http://www.kremlin.ru/state_subj/27957.shtml#>2008年5月21日アクセス。

²⁶ Huskey, *Presidential Power in Russia*, p.62.

²⁷ James P. Pfiffer, "Recruiting Executive Branch Leaders: The Office of Presidential Personnel," *The Brookings Review*, Vol.19, No.2 (Spring, 2001), p.42.

第一部 政策決定に関わる諸勢力

- ²⁸ Huskey, *Presidential Power in Russia*, p. 71-72. オンポフの経歴は以下のロシア大統領ウェブサイト。
<http://www.kremlin.ru/state_subj/group62344.shtml>2006年2月3日アクセス。
- ²⁹ *Kommersant*, 17 August 2008; *RBK Daily*, 21 March 2007.
- ³⁰ *Gazeta.ru* (インターネット新聞/メインページは<<http://www.gazeta.ru/>>), 25 March 2004.
- ³¹ 内政局規程 (2004年6月21日付大統領令791号) および地方総局規程 (2000年11月9日大統領令1856号)。

表1-1 最初の大統領府

大統領書記局	科学、教育、文化国家顧問部
副大統領書記局	社会団体協力活動顧問部
閣僚会議議長書記局	総務局(閣僚会議総務局を基礎として編成)
国家書記・文書官房	監督局
大統領顧問	情報一分析センター
法務政策国家顧問部	保安・事務部
経済政策国家顧問部	報道官

(出所：1991年7月19日のロシア社会主義連邦共和国大統領令13号による。)

表1-2 1993年2月の大統領府

長官	市民権問題課
副長官(3名)	恩赦問題課
第一補佐官	国家表彰課
補佐官	政治弾圧犠牲者名誉回復問題課
文書官房	要員局
報道局	事務担当局
儀典部	組織課
副大統領書記局	大統領付置専門評議会活動装置
安保会議装置	特別プログラム計画および実現局
長官・副長官書記局	社会政策総局
地域および大統領代表活動ならびに最高会議連絡局	現状情報センター
監督局	情報リソース局
国家法務局	法務文献出版局
大統領付置および長官付置の諮問機関職員	図書部
全般政策分析センター	大統領アルヒーフ
社会経済政策分析センター	市民投書および面談課
大統領特別プログラム分析センター	

(出所：大統領府規程(1993年2月22日大統領令273号付録3)による。)

表2 大統領府構成変化表① エリツイン時代(暫定版)

大統領	エリツインI	エリツインII	ユマシエフ	ボカリエビヤ	ゴロホーシン
長官	フライトフ 93/1/19-96/1/15 3年	エゴロフ 96/1/15-96/7/15 6ヶ月	チェボタス 96/7/15-97/3/7 8ヶ月	エマシエフ 97/3/11-98/12/7 1年9ヶ月	ボカリエビヤ 98/12/7-99/3/13 99/3/19-99/12/31 9ヶ月
第一副長官	トレチャコフ 91/9/7-91/11/18 クラフツチェンコ 93/6/16-96/8/7 ザイツェフ 95/1/27-96/2/14	カザコフ 96/7/19-97/1/13	ヤロフ 97/3/28-98/12/7 ブーチン 98/5/25-98/7/25 スイスエフ 98/9/16-99/6/22	ヤロフ 97/3/28-98/12/7 ブーチン 98/5/25-98/7/25 スイスエフ 98/9/16-99/6/22	シモトカスロフ 99/9/3-00/7/15
副長官	ゾオルコフ 93/2/1-96/8/12 ワオイコフ 93/1/18-94/2/21	アンティボフ(国家機要員総局長) 96/1/18-96/10/18 ヴァイロフ(内政外交総局長) 96/1/31-96/8/27 オレボフ(国家法務総局長) 96/3/7-99/4/22	ヤロフ 96/7/24-97/3/28 ボイコ 96/8/1-97/8/13 サヴォラスヤノフ 96/8/1-98/12/7 クリン(監督局長) 96/8/1-97/3/26 セメンチェンコ(事務局長) 96/8/9-00/1/3	マカロフ 98/12/7-00/1/3 スルコフ 99/5/12-99/8/3 スルコフ 99/8/3-08/5- アラモフ 99/12/7-04/3/26	スヴェエリヤ 99/5/12-99/8/3 スルコフ 99/8/3-08/5- アラモフ 99/12/7-04/3/26

(出所: 各期日大統領令)なお煩雑を避けるため表中のロシア人名はカタカナ表記のみとする(以下同様)

表3 大統領府構成変化表②プーチン・メドヴェージェフ時代

大統領	プーチンI	プーチンII	メドヴェージェフ
長官	ヴォロシシ	メドヴェージェフ ソビヤニン	ナルシキン
任期	99/12/31-03/10/30	03/10/30-05/11/14 14 05/11/14-08/5/12	08/5/12-現職
期間	3年10ヶ月	2年	2年6ヶ月
第一副長官	メドヴェージェフ 00/06/03-03/10/30	コーザク 03/10/30-04/03/09	スルコフ 08/5/12-現職
副長官	継続プリホチコ・ボルルイエフ・リソフ スルコフ・アブラモフ セチン 99/12/31-08/5/7 メドヴェージェフ 99/12/31-00/6/03 V・イワノフ 00/1/5-04//26 コーザク 00/6/4-03/10/30	シウバロフ 03/10/30-04/3/26 ナザロフ 04/1/12-04/3/12	継続スルコフ・セチン グロモフ 08/5/12-現職 ペグロフ 08/5/12-現職
補佐官	シヤボシニコフ(元帥) 00/6/5(再任・航空宇宙技術)退任日不明。 ヤストルジェムスキー 00/1/20-04/3/30(北カフカース反テロ作戦メディア対応) セルゲーエフ(元帥) 01/3/28-04/3/30(戦略安定) シウヴァロフ 03/5/28-03/10/30(行政改革) アスラハノフ 03/9/16-04/3/30	(補佐官新規任用なし) プリホチコ 04/3/26-現職(対外政策) アブラモフ 04/3/26-現職(国家評議会書記) ボルルイエフ 04/3/26-08/5/13(CIS人道協力) シウバロフ 04/3/26-08/5/7(国民的プロジェクト) V・イワノフ 04/3/26-08/5/7(要員・市民憲法権利) [以上5名は副長官より形式上]降格 ブリイチョフ 04/3/26-現職(国家法務局長) ペグロフ 04/5/27-08/5/12(監督局長)	プリホチコ留任 アブラモフ留任 ボルルイエフ留任 (科学技術教育大統領評議会書記) ドヴォルコヴィッチ 08/5/13-現職 マルコフ 08/05/16-現職(要員問題) ブリイチョフ留任 チウイチェンコ 08/5/13-現職(監督局長)

(出所 各期日大統領令)

表4 1999年12月31日の大統領令

番号	タイトル	発令者
1759	Sivova (国家表彰局長) 表彰について	エリツイン
1760	ヴォロニンについて(長官解任)	エリツイン
1761	大統領執務遂行について(正午・エリツイン執務終了)	エリツイン
1762	大統領臨時代行について(正午・プーチン就任)	プーチン代行
1763	執務停止後の大統領及び家族の保障	プーチン代行
1764	大統領府長官について(ヴォロニン任命)	プーチン代行
1765	大統領府副長官について(セチン任命)	プーチン代行
1766	大統領府副長官について(メドヴェージェフ任命) 1767号～1772号 大統領ウェブサイトにへの掲載なし	プーチン代行
1773	Nikolaenko について(カザフスタン大使解任)	エリツイン
1774	カザフスタン大使任命	エリツイン
1775	Krestezhyants について(ブルガリア大使解任)	エリツイン
1776	ブルガリア大使任命	エリツイン
1777	キプロス大使任命	エリツイン
1778	Egoshikin について(アルジェリア大使解任)	エリツイン
1779	Kotov について(ユーゴスラビア大使解任)	エリツイン
1780	ユーゴスラビア大使任命	エリツイン
1781	アルジェリア大使任命	エリツイン
1782	Kolotusha について(モロッコ大使解任)	エリツイン
1783	モロッコ大使任命	エリツイン

表5-1 ブレジネフ時代の共産党書記局(1978年1月)

人名	生年	役職	担当分野
ブレジネフ	1906	書記長・政治局員	国の全般指導
キリレンコ	1906	書記(事実上の副書記長・政治局員)	経済及び地方党機関全般監督
スースロフ	1902	書記(事実上の副書記長・政治局員)	文化、教育、科学、外交全般監督
ツェルネンコ	1911	書記・政治局員候補	書記局運営 官僚機構全般監督
ドルギフ	1924	書記	産業 とくに重工業
カピトノフ	1915	書記	下級党装置
クラコフ	1918	書記・政治局員	農業および軽工業(1978年7月死亡)
ポノマリョフ	1905	書記・政治局員候補	非共産圏諸国関係
リャボフ	1928	書記	軍、国防産業、警察
ルサコフ	1909	書記	共産圏諸国関係
ジミヤニン	1914	書記	文化、教育、宣伝、科学

(出所: Hough and Fainsod, How the Soviet Union Is Governed, pp. 270-271, 470)

表5-2 プーチン二期目の大統領府(2004年5月)

人名	生年	役職	担当分野
プーチンII	1952	大統領	全般指導
メドヴェージェフ	1965	長官 / ガスプロム会長02/06-08/02	代表・副長官業務分担・法務・監督ほか
ゼチン	1960	副長官 / ロスネフ理事04/02-、会長04/07-	全般・文書・機密・要員・弾圧名誉回復
スルコフ	1964	副長官 / トランスネフチプロダクト会長04/09-06/02	内政・連邦制・議会・政党・社会団体
アリホチコ	1957	補佐官 / スホーイ社理事04/03-ほか	対外政策
アブラモフ	1957	補佐官	国家評議会書記
ポルルイエワ	1960	補佐官	教育科学・大統領年次教書草案作成
シウバロフ	1967	補佐官	国民のプロジェクト
V・イワノフ	1960	補佐官 / 対空防衛コンツェルン <Almaz-Antei> 会長02/06-08/03	要員・国家職・市民憲法的権利
ブルイチョフ	1957	補佐官	国家法務局長
ベグロフ	1956	補佐官	監督局長
ヤストルジエムスキー	1953	補佐官	EU関係発展大統領特別代表

(出所: 2004年4月6日大統領令490号及び2004年4月21日大統領府長官訓令)

表6 ブッシュ(父)時代の米国ホワイトハウス(1990年)

人名	役職	担当
Bush, George	大統領	
Sununu, J.H.	長官	
Card, A. H.	補佐官兼副長官	
Cicconi, J. W.	補佐官兼副長官	
Bates, D. Q.	補佐官	内閣書記
Breeden, R, C,	補佐官	事例分析
Denarest, D. F.	補佐官	事例分析
Fitzwater, M. M.	補佐官	報道官
Gray, C. B.	補佐官	大統領counsel
McClure, F. D.	補佐官	法務
Newman, J. B.	補佐官	管理・行政
Porter, R. B.	補佐官	経済・内政
(Gen.)Scowcroft, B.	補佐官	国家安全保障
Studdert, S. M.	補佐官	特別活動
Untermeyer, C. G.	補佐官	大統領人事

(出所: John Burke, *The Institutional Presidency, second ed.*, (The Johns Hopkins Univ. Press, 2000), p. 29)

表 7 ブレジネフ期ソ連共産党中央委員会部局

部局名	党役職	監督対象機関
行政機関部	中央委員候補	民間航空省、国防相、内務省、法務省、国家安全委員会、検察、民間防衛隊
文化部	中央委員候補	文化省、映画国家委員会、作家・芸術家・作曲家同盟
組織＝党活動部	党書記	地方党機関 人民統制委員会 党員記録、地方ソブイエト コムソモール 労働組合
国防省政治部	中央委員	軍隊内の政治機関
宣伝部	党書記	出版印刷委員会、テレビ、ラジオ国家委員会、スポーツ体育国家委員会、党宣伝活動、党内政治教育、新聞雑誌、労働組合文化活動
総務部	党書記	各書記および部局の施設、設備管理、文書保護
情報部(1976年創設)	党書記	おそとくタクス通信、部長はブレジネフ報道官
国際部	中央委員	非共産圏共産党関係。(少なくとも非共産圏につき、外交要員部監督対象機関を監督)。
外交要員部	書記	(外務省)、外国貿易省、(対外経済関係国家委員会)
社会主義諸国部	中央委員候補	社会主義諸国党関係。(少なくとも共産圏につき、外交要員部監督対象機関を監督)。
計画・財務機関部	中央委員候補	財務省、労働社会問題委員会、価格委員会、供給調達委員会、(規格委員会) 計画委員会[ゴスプラン]、国立銀行、中央統計局、(建設銀行)
重工業部	党書記	石炭工業省、(ガス工業省)、地質研究省、製鉄工業省、非鉄冶金工業省、石油工業省
機械工業部	中央委員候補	自動車・トラック工業省、化学・石油機械工業省、建設、道路工業省、エネルギー・電化省
国防産業部	中央委員候補	重機械・運輸機械工業省、(自動化装置工業省)、畜産機械工業省、軽工業省、食品工業機械省、道具機械工業省、トラクター・農業機械工業省
化学工業部	中央委員候補	航空工業省、国防工業省、一般機械工業省、機械工業省、情報手段工業省、繊維工業省、化学工業省、(原子力平和利用国家委員会)
建設部	中央監査委員	製紙工業省、造船工業省、石油精製・石油化学工業省
運輸通信部	中央監査委員	特別建設作業省、建設資材省、石油ガス工業建設省、重工業建設省、工業建設省、同盟
軽工業及び食品工業部	中央監査委員	農村建設省、木材工業建設省、運輸建設省、建設委員会、建築カダミニ、建築家同盟
農業部	中央監査委員候補	通信省、商船省、鉄道省、河川運輸省、構成共和国運輸省
労働及び消費サービス部	中央委員候補	漁業省、食品工業省、軽工業省、食肉・乳業
科学教育部	中央委員候補	農務省、調達省、開墾水利省、森林委員会、食糧供給庁
	中央委員	構成共和国消費者サービス関連省庁
	中央委員	教育省、保健省、高等、専門二次教育省、医薬工業省、科学技術委員会

(出所 Hough, pp 412-417.)

表 8 プーチン二期目の大統領府部局

国家法務局	局長	基本任務	定数98年
監督局	フルイチョロ (補佐官) ペグロフ	大統領府活動の法的保障／政府および地方権力への顧問支援 法律および大統領諸令履行の監督と点検 国民的プロジェクトの実行監督／年次教書ほか実行監督 内政にかんする大統領活動保障	168 158
内政局	オシポフ	社会政治情勢資料提出／議会・地方・政党・団体ほかとの連携 要員・表彰問題にかんする大統領活動保障／関連法令案作成 「勝利」委員会、裁判官候補者審査委員会支援	58+72 133
要員問題および 国家表彰局	カルリン	国家職改善発展にかんして大統領活動を支援／国家職問題領域での政策実現 保障／国家職の法的基盤改善に参加	N.A.
国家職員問題局	ジュイコフ	市民権・恩赦問題にかんする大統領活動の保障 大統領付置市民権問題委員会活動保障／市民権・恩赦請願の登録	42
市民の憲法的権保証局	シウステイツキー	統一事務システム保障／機密文書・暗号電報処理／情報データベース組織 法令発行／大統領府文書序列化／大統領府職員のコミュニティ技術習得	315
情報および文書保証局	ミロノフ	大統領および大統領府内の内外市民よりの口頭もしくは文書訴願の審理 訴願の整理、分析／大統領付置政治弾圧犠牲者名誉回復委員会活動保障	85
市民訴願対応局	ティマコフ	国家情報政策領域での大統領活動保障	76
報道および情報局	エンタリツェフ	大統領活動・法令・演説・会談等の情報提供／マスメディア状況を大統領に報告 大統領及び夫人の内外訪問における儀典組織面の保障	37
儀典=組織局	ドヴォルゴヴィツチ	大統領参加の大規模行事等における儀典組織面の保障	
専門局	マンゾジョン	年次教書資料／国家評議会および安保安議活動の保障(権限内) 大統領による対外政策の基本方向決定を支援／大統領参加の外交方策を保障	17
外政局	カリムーリン	軍事技術問題を含む国際協力問題にかんする提言 大統領への文書関連事務(他の部局と協力して大統領の文書及び大統領発 信文書の整理／大統領署名必要文書の提示ほか) 年次教書草案作成への参加／大統領演説・祝辞等の草案作成 大統領付置科学技術教育評議会活動の保障	24
大統領文書官房(局相当)		(国家安全保障にかんして大統領および安保安議の活動を保障)	115 182

(出所：各部署局長大統領令／局長については *Kommersant Vlast*, 04/08/09(No.31)も参照。)

表 9 ブッシュ(父)時代のホワイトハウス部局

部局名	ランク	基本任務
ホワイトハウス事務局 国家安全保障会議 政治推進局 行政管理予算局 経済諮問会議 科学技術政策局 環境問題会議 米国通商代表部 総務局 国家薬物規制局 副大統領事務局		基本任務 政策提言、スタッフマナジメント、他機関連携、大統領日常活動管理など。 大統領への外交提言調整。(ブッシュ父時代に171人)。 内政にかんする政策分析および提言。 年次予算勧告作成。(常勤スタッフ350人/1990年度予算) 経済問題についての専門的提言。三者(研究者)会議+スタッフ35人。 科学技術にかんする提言。(人口問題、SDIなどについても提言)。30人。 環境政策についての提言。議会への報告書作成。最多数49人=>13人。 貿易、貿易交渉にかんする提言。120人。 ホワイトハウスの日常運営支援(人員、図書、情報、印刷など)170人。 薬物取締政策作成、調整。70人。局長は閣僚・大使身分。 副大統領支援。70人。

ほかには長官事務局、フアースト Deputy 局、大統領要員局、報道官局、法務局などがあるが省略する。

(出所: Burke, p. 14 および阿部齊『アメリカの政治』(弘文堂, 1992)、38頁)

表10 要員問題及び国家表彰局規程(大統領令 04/06/25n799)

<p>1. 要員問題および国家表彰局(以下本局)は大統領府の独立部局である。</p> <p>2. 本局の活動は、憲法、連邦法、大統領諸令、大統領府規定、大統領府措置令、及び本規程に従う。本規程は大統領府長官[以下、長官]により提案され大統領により承認される。</p> <p>3. 基本課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・要員問題および国家表彰問題の決定にかんする大統領権限の実行保障への参加 ・権限内での法令実施監督 ・要員・表彰問題につき大統領への提案準備 ・「勝利」組織委員会、国家褒章委員会、連邦裁判所裁判官候補者事前審査委員会、その他。 ・大統領府活動の要員ならびに組織・定員保障。 <p>4. 基本職務</p> <p>(1)管轄の法案準備。</p> <p>(2)以下についての大統領諸令および必要文書準備。</p> <ul style="list-style-type: none"> <1>国家職任免 <2>連邦裁判所裁判官任命 <3>外国及び国際機関への外交代表に任命と召還 <4>上級將校(および定年時上級將校称号職着任予定の一般將校)との軍務契約 <5>上級將校解任 <6>官位、外交官等級、上級軍事および上級特別称号、技能等級の付与。 <7>国家表彰授与 <8>以下の職務リストの承認；上級將校職および上級指導職(内務省機関、組織犯罪およびCIS領域内重大犯罪闘争ビューロー、国家伝令庁、緊急事態省、消防庁、刑罰機関、税関、麻薬取締機関) <p>(3)管轄内法令草案への所見準備。</p> <p>(4)大統領指導の連邦執行機関の要員状況のモニタリング。</p> <p>(5)要員政策および国家表彰問題にかんする情報-分析資料準備への参加。</p> <p>(6)大統領が任命する国家職補充のための要員リザーブ形成への参加。</p> <p>(7)大統領が任命する国家職ならびに大統領提案により任命される国家職への候補者提出の準備。</p> <p>(8)大統領が任命する国家職在任者の登録</p> <p>(9)国家権力機関における腐敗との闘争ならびに利益対立調整にかんする国家政策表現提案の準備</p> <p>(10)大統領が任命する国家職への任命にさいして市民[候補者]の提出した書類の信頼性の点検。</p> <p>(11)国家職在任に伴う禁止および制限事項の遵守の点検。</p> <p>(12)管轄内の法令にかんして、その履行を監督局と協力して点検する。</p> <p>(13)裁判官資格協議会への大統領代表に対する方法上の支援。</p> <p>(14)専門家局とともに、商業的組織の管理機関への国家代表候補者について同意する。</p> <p>(15)国家表彰についての請願審理。</p> <p>(16)大統領による国家表彰授与の組織化。</p> <p>(17)国家表彰記念品の注文・保管・登録・配達の保障。</p> <p>(18)表彰データベース作成。表彰剥奪者登録ほか。</p> <p>(19)表彰図案鑑定ほか。</p> <p>(20)国家シンボル作成の紋章学的保障ほか。</p> <p>(21)紋章問題についての提言。</p> <p>(22)大統領任命裁判官の認証手続き。</p> <p>(23)要員問題についての大統領府措置令草案準備。</p> <p>(24)大統領府職員の資格審査、就任時の試験。</p> <p>(25)大統領府国家職採用委員会活動への参加</p> <p>(26)連邦管区大統領全権代表装置職員任免への同意(全権副代表および補佐官をのぞく)。</p> <p>(27)大統領府職員の出張手続き(長官および部局長決定に基づく)。</p> <p>(28)大統領府職員の個人記録、労働手帳の管理。</p> <p>(29)大統領府職員年金証明文書発行。</p> <p>(30)大統領府職員の勤務証明および通行証発行。</p> <p>(31)大統領府通行管理制度保障への参加。</p> <p>(32)大統領府職員電話番号リストの作成と配布。</p> <p>(33)大統領府職員への手引配給(管轄内)。</p> <p>(34)労働関係および職務上の問題についての相談(大統領府職員対象)。</p> <p>(35)大統領府職員労働規律違反および労働紛争審理への参加。</p> <p>(以下省略)</p>

第三章 ロシアの安全保障政策の立案における軍の役割

－「2020年までの国家安全保障戦略」と「軍事ドクトリン」の分析を通じて－

兵頭慎治

はじめに

ソ連解体後、ロシア軍を取り巻く環境は大きく悪化し、その存在意義が大きく問われる事態となった。エリツィン時代のロシア軍は、ソ連解体という国家の混乱を受けて、軍人の社会的地位の低下、給与未払い、兵器開発の停止、徴兵忌避、いじめや自殺などの規律や士気の低下が大きな問題となった。その後、プーチン政権において国防費が増加するものの、兵員の削減、軍種・軍管区の合理化、職業軍人への移行といった軍のコンパクト化とプロフェッショナル化が進められた。

ロシア軍の再編が進む中、中長期的なロシアの国家安全保障政策を定めた国家文書である「国家安全保障概念」の改定プロセスも進展した。この「概念」は、1997年に初めて承認された後、プーチン政権発足に合わせて2000年に修正されたが、わずか2年後の2002年には改訂が指示され、2005年に安全保障会議事務局が草案まで作成しながら、プーチン前政権下において新文書が最終承認されることはなかった。このことは、プーチン前政権が体系的な国家安全保障政策を打ち出せなかったことを意味する¹。

「概念」は、北大西洋条約機構(NATO)拡大や米ミサイル防衛(MD)計画といった米国のユニラテラリズムの動きに強く反発する内容であったが、9.11事件以降、プーチン政権はイスラム過激勢力への共同対処を念頭に置き、中央アジアに米軍駐留を認めるなど対米協調姿勢に転じた。それにも関わらず、バルト3国のNATO加盟や旧ソ連諸国のカラー革命、米MDシステムの東欧配備など、ロシアを取り巻く戦略環境は改善せず、1999年に始まった第二次チェチェン紛争がテロ問題として位置付けられ、2002年のモスクワ劇場占拠事件など大規模テロ事件が頻発したことから、ロシアの安全保障上の主眼が非伝統的脅威への対処に移った。その結果、テロ対処に従事する連邦保安庁(FSB)が組織的に肥大化するとともに、国家脅威への対処を本来任務とするロ

シア軍の存在意義が大きく低下し、2006年からはテロ対策においてロシア軍がFSBの指揮下に入ることとなった。しかし、2008年8月にソ連解体後初めての有事となったグルジア紛争を経験したこと、さらには2009年4月に第二次チェチェン紛争の終結が宣言されたことなどから、ロシアの脅威認識は伝統的な脅威認識に回帰しつつあると考えられる。

こうした問題意識に基づき、本稿は、グルジア紛争後に公表された2つの国家文書「2020年までの国家安全保障戦略」及び「軍事ドクトリン」の策定を通じて、ロシアの安全保障観や脅威認識がどのように変化したのかについて考察することで、ロシアの安全保障政策の立案においてロシア軍の役割が、グルジア紛争以降にどのように変化しているのかについて検討することを目的としている。

1. 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」

(1) 国家課題

2009年5月12日にドミトリー・メドヴェージェフ(Dmitrii Medvedev)大統領が「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略(Стратегия национальной безопасности Российской Федерации、以下、安保戦略)」を承認した²。この文書は、広義の国家安全保障問題に関してロシアの公式見解を体系化したものであり、軍事のみならず、経済、社会、技術、環境、保健、教育、文化など全ての政策領域を包含した最高位の戦略文書にあたる。これに基づいて、外交分野では「対外政策概念」、軍事分野では「軍事ドクトリン」など、個別の政策文書が作成されている。

タンデム体制発足後、メドヴェージェフ大統領が独自の政策路線を展開するのではないかとの見方もあったが、「安保戦略」の内容は、ウラジーミル・プーチン(Vladimir Putin)が大統領を退任する直前に表明した「2020年までのロシアの発展戦略(通称プーチン・プラン³)」に依拠しており、多極化路線という従来のプーチン路線が2020年まで継続されることが明らかとなった。これは、国家戦略の基本的な方向性に関して、タンデム体制発足後も、依然としてプーチン首相が大きな影響力を有していることを意味する。しかも、「2020年まで」という期限も付与されたことから、「安保戦略」の内容を「プ

ーチン・プラン」に重ね合わせているとも解釈される。さらに、2020年までの「安保戦略」の実現に関しても、プーチン首相が何らかの形で関与し続けることをも予感させる。

旧文書は、2002年11月のモスクワ劇場占拠事件を受けて、当時のプーチン大統領が改定を指示し、2005年に安全保障会議事務局が改定案を作成したものの、2009年まで最終承認が見送られてきた。「安保概念」から「安保戦略」へと名称が変更された理由としては、単に概念的な文書に過ぎなかった旧文書の性格を改め、中長期的な内外政策の目標や戦略的な優先課題を盛り込むことで、ロシアの国家政策の基盤となる戦略文書の策定を目指したものと思われる。旧来の文書は綱領的かつ宣言的な内容が多くみられたが、新文書においては、具体的な政策目標や政策の進捗具合を測る7つの指標が盛り込まれるなど、政策の実現可能性にも着目されている⁴。

「安保戦略」の冒頭部においては、ロシアは20世紀末の政治的、社会的、経済的な危機を克服して、形成されつつある多極的な国際関係における重要な主体として競争力の強化と国益追求のための能力を回復したと述べられている。さらに、「経済的成長と政治的影響力の新しい中心地が勢力を増した結果、本質的に新しい地政学的状況が生起しつつある」と明記され⁵、米国の絶対的な影響力が減退し、中国やインドなどの新興国が台頭してきたことにより、既に多極世界が到来しているという戦略環境認識が提示されている。また、「安保戦略」に規定されたロシアの国益の1つとして、「多極世界の状況下において戦略的安定と互惠的パートナー関係の維持に向けた活動を行う世界的な大国にロシアを変貌させる」こと、国際社会においてロシアの影響力を強化する方針として「ブロック対立から多元的外交への転換、資源能力を実利的に利用した政策」が掲げられている⁶。以上から、2020年までのロシアの国家課題は、多極世界においてロシアが一極になることであると言える。

(2) 伝統的安全保障観への回帰

2002年11月に当時のプーチン大統領が同文書の改定を指示したことから明らかのように、新しい国家安全保障戦略を策定する理由の1つは、チェチン武装勢力によるテロリズムという「非伝統的な脅威」をロシアの安全保

障上どのように位置付けるのかであった。テロリズムの出現は、国家脅威という「伝統的な脅威」への対処を本来任務とするロシア軍の存在を揺るがし、テロ対策を取り仕切る連邦保安庁(FSB)の肥大化をもたらした。しかしながら、2008年8月に隣国のグルジアと国境付近において軍事衝突が発生したこと、2009年4月に約10年に及んだ第二次チェチェン紛争の終結が宣言されたことから、新しい「安保戦略」においては、近隣諸国との資源争奪や国境紛争に備えて旧ソ連圏との国境に加えて北極、極東、カスピ海地域の国境管理を強化することが明記された⁷。

これは、ロシアの安全保障上の関心が、テロといった「非伝統的な脅威」から国境紛争といった「伝統的な脅威」へ重心が移動していることを意味しており、ロシアが伝統的な安全保障観に回帰していることを示している。旧「安保概念」の冒頭では治安の悪化やテロリズムの脅威について言及されていたが、「安保戦略」においては国防問題が国家安全保障の中核であると位置付けられており、テロリズムに対する扱いが低下している。

新「安保戦略」においては、対米強硬論を主張していたユーリー・バルエフスキー(Iurii Baluevskii)安全保障会議副書記(前参謀総長)など軍の強硬派の意見が盛り込まれたと考えられる。「安保戦略」及び「軍事ドクトリン」の改定問題に詳しいアレクサンドル・サヴェリエフ(Aleksandr Saveliev)世界経済国際関係研究所(IMEMO)戦略研究部長によれば、新戦略の本文には、バルエフスキーやアンドレイ・ココーシン(Andrei Kokoshin)元国防次官等が主張する古いタイプの冷戦思考が再現され、「戦略的安定性」や「パリティ」といった表現が復活しているという⁸。このことから、グルジア紛争以降、ロシアの国家安全保障戦略の立案において軍の発言力が高まっていると推察される。

2007年12月に軍が支持する当時のセルゲイ・イワノフ第1副首相がプーチンの後継者レースで敗れて以降、バルエフスキー参謀総長兼国防第1次官(当時)がマスメディアに盛んに登場し、中距離核戦力(INF)条約からの一方的離脱や核兵器の先行使用(first use)など強硬な政治的言動を繰り返すようになった⁹。バルエフスキーは04年から参謀総長を務め、プーチン大統領から3年間の定年延長を請われるなど、政軍双方に対して大きな影響力を持つ

人物であることから¹⁰、軍人トップの発言に対して国際社会から大きな注目が集まった¹¹。その後、同参謀総長は、2008年3月にモスクワで開かれたMD問題を協議する米露会合に休暇を理由に欠席し、ロシアのマスメディアはバルエフスキーを含む参謀本部の幹部が一斉に辞表を提出したと報じた¹²。5月に実施された赤の広場における軍事パレードにも同人の姿はなく、新政権発足後の6月3日にメドヴェージェフ新大統領により解任された¹³。バルエフスキーなど軍の強硬派は、NATOの東方拡大や米MDシステムの欧州配備といったロシアの戦略環境悪化の原因は、経済優先および対米融和路線を推し進めてきたプーチン前政権にあるとして批判を強めていた。こうした軍の主張を大きく後押しし、軍の発言力が高まる契機となったのが前述したグルジアとの軍事衝突であった。

(3) 戦略的に対等な対米関係の追求

「安保戦略」を新しく策定するもう1つの理由は、ロシアの安全保障にとって最大の要因である米国との関係をどのように規定するかであった。本来なら「安保戦略」は2009年3月末に最終承認される予定であったが、オバマ米政権の対露政策を見極めるためプーチン首相が公表を約1ヶ月遅らせたとみられている¹⁴。このことから、米国ファクターはロシアの安全保障戦略の立案上、大きな割合を占めていることが確認される。

プーチンは、イスラム過激勢力によるテロリズムは米露共通の脅威であり、ロシアが独力で対処することはできないとの立場から、軍の反発を押し切って9.11事件直後にロシアの裏庭にあたる中央アジアに米軍の駐留を認め、これ以降、対テロ分野において米露協調が達成された。しかしながら、米国が主導するNATOが旧ソ連のバルト諸国まで拡大し、NATO入りした東欧諸国に米国がMDシステムの配備を進め、さらには米国がNATO入りを支持するグルジアとの間で2008年8月に軍事衝突まで発生したため、米露関係は冷戦終焉後、最悪の状態に陥ったと言われた。「安保戦略」の中では、NATO拡大は容認できず、米国のMDシステムは軍事的脅威であると述べられているほか、対米関係においても「戦略的に対等な関係」を追求していくとの強い対米姿勢が示されている¹⁵。こうした認識は、バルエフスキーなどが繰り返し主張し

てきたものである。

2009年7月6日の米露首脳会談で、同12月5日に失効する第一次戦略兵器削減条約（START I）の後継条約について合意された。「核なき世界」を標榜するオバマ政権は戦略核を大幅に削減する目標を掲げており、核兵器の維持管理という財政的負担を低減させたいとするロシアも基本的には米国が提唱する核軍縮には前向きである。ただし、オバマ大統領が提案する核兵器全廃に関しては、核軍縮という総論に関しては共感するものの、実現可能性も含めた各論に関してロシアは懐疑的である。

実際に、戦略核を1,500発以下に削減することに関しては、以下のような軍事的理由により、ロシア軍内部などにおいて反対論が多い。第一に中国など他の核保有国とのバランスが崩れる、第二にロシア全土で第二撃能力を維持できなくなる、第三に通常戦力の劣勢を補完するために核戦力を重視している点などである。当初、米露間において1000～1500発の間で削減幅が合意されるものと予想されていたが、実際に合意された数は1500～1675発であった。モスクワ条約で規定された下限が1700発であることから、合意された削減幅は大きくなかった。それでも、戦略核と運搬手段の保有数において米露間の格差が縮小することは、戦略的に対等な米露関係を目指すロシアにとって大きな前進である。「安保戦略」の本文でも、核戦力における「パリティ」という表現が復活しており、核戦力の分野を中心としてロシアが戦略的に対等な対米関係を築いていきたいという意気込みが感じられる。米国の戦略的対等性の追求は、バルエフスキーなど軍の強硬派の持論であり、START Iの後継条約交渉の遅延などに結びついたりとみられている¹⁶。

バルエフスキーなどが強気の対米姿勢を主張する理由としては、特に金融・経済危機以降、イラクとアフガニスタンの2つの戦争に従事する米国の影響力が減退しており、イランやアフガニスタン問題等において、米国は今まで以上にロシアとの協力をより必要としていると認識しているためである¹⁷。ロシアの軍事専門家によると、このような認識は2008年8月に発生したグルジア紛争以前にも既に存在し、たとえロシアとグルジアが軍事衝突を交えたとしても、米軍がグルジア側に参戦することはないとロシア側は確信していたとされる¹⁸。2009年9月にはオバマ大統領がMDシステムの欧州配備を見直す

意向を表明したため¹⁹、メドヴェージェフ大統領も前年11月の年次教書演説の中で表明していたロシアの飛び地カリニングラード州へのミサイル配備といった対抗手段を撤回すると述べた²⁰。核軍縮交渉やイラン問題においてロシアとの協力を必要とする米国がロシアに譲歩したとロシア側は受け止めており、軍事的な対抗策を打ち立てて米MDに反対姿勢を貫いたことがロシア外交の勝利に結びついたとの論調がロシアのメディアにおいて散見された²¹。これ以降、米国に対するロシアの姿勢は強まっており、START I が失効する2009年12月5日までに後継条約交渉に関して米露首脳が合意に達することはできなかった。

2. 「軍事ドクトリン」

(1) 「軍事ドクトリン」の改定プロセス

次に、ロシアの軍事戦略を規定した「軍事ドクトリン」の改定について取り上げてみたい。1993年11月に、「軍事ドクトリン」の一部が「ロシア連邦の軍事ドクトリンの基本規定」としてソ連・ロシア史上初めて公表され、その後2000年1月に「安保概念」が改定されたことを受けて、同年4月に「軍事ドクトリン」の改定版が公表された²²。「軍事ドクトリン」はロシアの軍事安全保障分野における軍事戦略をとりまとめたものであり、「安保戦略」で示された軍事分野に関する基本方針を具体化したものである。従って、「安保戦略」と「軍事ドクトリン」は相互に整合性がとれたものとなっており、通常、「安保戦略（概念）」が改定された後には、「軍事ドクトリン」も改定されることになっている²³。

2005年にプーチン大統領(当時)が「軍事ドクトリン」の改定の必要を主張し、2007年1月の軍事科学アカデミーの会合において、新「軍事ドクトリン」の草案の一部が明らかにされた²⁴。他方、2007年2月にセルゲイ・イワノフ(Sergei Ivanov)国防相(当時)は、2000年版「軍事ドクトリン」の内容は依然として現実性を失っていないと発言し、核兵器の重視や米国の単独行動主義への反発といった点においては大きな変化がないとの見方も示していた²⁵。

2007年3月発行の軍事専門誌『軍事思想』においてバルエフスキーは、自らの論文「新軍事ドクトリンに向けて」において、ロシアにとっての軍事的

脅威として、①ロシアの伝統的勢力圏への米国の政治的、経済的影響力の拡大、②NATOのさらなる拡大、③エネルギー供給をめぐる競争、④国際テロリズム、⑤民族主義、分離主義、⑥ロシアや同盟国に対する有害な情報活動、などであると論じた²⁶。この論文の中でバルエフスキーは、ロシアにとっての最大の脅威が、米国による影響圏の拡大という伝統的な安全保障問題であると指摘し、ロシアの国防が対象とするのはロシアの国境だけではなく「ロシアの伝統的勢力圏」であると明言した。このように、グルジアやウクライナといった旧ソ連圏の一部が「ロシアの伝統的勢力圏」であるとの主張は、バルエフスキーなど軍強硬派の思想である²⁷。

そのバルエフスキーが2008年6月に参謀総長を解任されて、副書記として安保会議入りしたことにより、同人が軍の代表として新しい「軍事ドクトリン」を自らがとりまとめることとなった²⁸。バルエフスキーによれば、新文書の作成には参謀本部や国防省、FSB、内務省などの「武力省庁」の関係者が関与しており²⁹、しかもその作業チームをバルエフスキー自らが統括したという³⁰。バルエフスキーは、新しい「軍事ドクトリン」はロシアの軍事安全保障の最重要課題への回答であるべきと述べ、NATO 拡大や米 MD システムの東欧配備を強く意識した内容になることを示唆した。

(2) 「核の予防攻撃」に関するパトルシェフ発言

新「安保戦略」の公表を受けて、新「軍事ドクトリン」も2009年中に公表される予定であったが、改訂作業は大きく遅れた。その理由の一つとして、米露間で進められているSTART Iの後継条約交渉が影響していると考えられる。米露間の核軍縮の内容が確定しなければ、「軍事ドクトリン」の規定が定まらないためである。このことから、ロシアの安全保障における核戦力の役割が「軍事ドクトリン」の重要な要素の一つであると予測された。

こうした中、2009年10月13日、ニコライ・パトルシェフ(Nikolai Patrushev)安全保障会議書記は、新「軍事ドクトリン」の内容に関連してこの問題に言及した³¹。新「軍事ドクトリン」の策定作業を率いるパトルシェフ安全保障会議書記は、「イズヴェスチヤ」紙(10月14日付)とのインタビューにおいて、新文書の内容を明らかにした。同氏は9年ぶりに「軍事ドクト

リン」を改定する理由について、2020年までの世界の軍事情勢の趨勢を分析した結果、大規模な軍事衝突から地域紛争に焦点が移るとし、「国家の安全保障にとって危機的な状況下では、侵略者に対して予防攻撃 (preventivnyi udar) を含む核攻撃も排除しない」と述べ、ロシアが核使用の敷居を引き下げる意向を示した³²。

2000年4月に承認された現行の「軍事ドクトリン」では、「ロシア連邦及び同盟国に対する核兵器や大量破壊兵器の使用、さらには通常兵器を用いた大規模な侵略への対応として、ロシア連邦は核兵器を使用する権利を留保する」と明記されており、昨夏のグルジア紛争のような地域紛争での核使用、さらには「予防攻撃」についての言及はない。核兵器の使用に関しては、通常、以下の3つの概念が存在する³³。第一は「先行使用 (first use)」であり、「紛争の過程で初めて核を使用する」ことである。中国を除く米、英、仏、露などの核保有国は、他国からの通常戦力による攻撃に対して核で反撃する権利を指す「先行使用」を基本的には否定していない。第二は米国がイラクに対して行った「先制攻撃 (preemptive strike)」であるが、これは「紛争に至る前に差し迫った脅威を除去するための攻撃」である。そして、パトルシェフが言及した「予防攻撃 (preventive strike)」とは、「差し迫った脅威ではないが顕在化の恐れがある脅威を除去するための攻撃」を意味し、「先制攻撃」よりも積極的な攻撃概念である。通常戦力による「予防攻撃」について、バルエフスキーは繰り返しその必要性に言及してきた経緯がある³⁴。

パトルシェフ発言で注目すべきは、以下の2点である。第1は、ロシアが想定している安全保障上の脅威は、もはや冷戦時代のような米国を含む NATO との大規模な軍事衝突ではなく、グルジア紛争のような地域紛争にある。このことは、「安保戦略」の中でロシアが国境管理の強化を表明していることや、地域紛争を念頭に置いたフットワークの軽い軍隊を目指して軍改革を進めていることから確認される。しかも、メドヴェージェフ大統領は2009年11月9日に国防法の改正を承認して、ロシア軍の国外派兵を容易にする法的措置も講じている。このように、ロシアの安全保障上の関心は、国境を共有する周辺国に向けられつつある。

第2は、ロシアが核戦力をより一層重視している点である。これは、米国

との核軍縮交渉において、ロシアが戦略核の大幅削減に難色を示していることから明らかである。ロシアが核兵器を重視する理由は、核大国というステータスを維持するという政治的要因と、通常戦力の劣勢を核戦力で補完するという軍事的要因に集約される。2009年11月12日に実施された年次教書演説でも、メドヴェージェフ大統領は2010年に30基以上の戦略核ミサイルを配備すると明言している³⁵。グルジア紛争を経験したロシアは、伝統的な安全保障観に回帰して核への依存度を高めているが、他方、国際テロリズムなどの非伝統的な安全保障観を強める米国は、核はもはや有用ではないとの認識から「核なき世界」を主張している。このように核兵器に対する認識には米露間において大きな隔りがある。

(3)新「軍事ドクトリン」の概要

では、2010年2月5日に承認された新しい「軍事ドクトリン」の内容に、バルエフスキーなどの主張がどこまで盛り込まれているのかについて検討してみたい。「軍事ドクトリン」は2009年中の承認が予定されていたが、最終的には翌2010年2月5日に開かれた安全保障会議常任メンバーとの会合において、メドヴェージェフ大統領が最終承認し³⁶、新文書の全文が大統領ホームページに掲載された³⁷。

まず、戦略環境認識については、イデオロギー対立の低下、ある国の経済的、政治的、軍事的影響力の低下、他の国家郡の影響力の増大、多極化及びグローバル化であると記されている。これは、米国一極主義が減退し、多極世界が到来しているという「安保戦略」で示された認識と一致している。他方で、NATO諸国等との大規模戦争が発生する蓋然性が低下しているという指摘は2000年版の「軍事ドクトリン」と同様であるが、グルジア紛争を受けて特定地域における軍事紛争の可能性は増大していると述べられている点が新しい記述である。

脅威認識に関しては、2000年版では「軍事的脅威(voennaia ugroza)」のみが指摘されていたが、新文書では、一定の条件下で軍事的脅威となり得る「軍事的危険(voennaia opasnost'）」と、軍事紛争に発展する可能性が高い軍事的脅威「(voennaia ugroza)」に二分化された。まず、軍事的危険に関し

ては、①NATO 拡大、②戦略的安定性を損ねる試み、③ロシア周辺への軍事プレゼンスの拡大、④戦略的 MD システムの構築、⑤ロシアへの領土要求、⑥大量破壊兵器(WMD)の拡散、⑦国際的な軍備管理・軍縮規定の違反、⑧国連決議等に反するロシア周辺での軍事力行使、⑨武力紛争の火種の存在、⑩国際テロリズムの拡大、⑪民族間緊張、が指摘されている。このリストをみると、米国一極主義に反対するというトーンが「安保戦略」と同様に維持されていること、WMD の拡散や国際テロリズムなど非伝統的安全保障問題の優先順位が低いことが確認される。

次に、軍事的脅威に関しては、①軍事力行使に至る情勢悪化、②ロシアの国家機能が妨害されること、③ロシア及び同盟国内での非合法武装組織の形成、④ロシア周辺での軍事力の誇示、⑤ロシア周辺での軍事活動の活発化、の5点が挙げられており、グルジア紛争にみられるような周辺国との軍事衝突を懸念していることが理解される。このように、ロシア周辺部における軍事衝突はロシアにとっての軍事的脅威ではあるが、それ以外の問題は軍事的危険という一段低い扱いとなっている。

また、ロシアを中心とした旧ソ連7カ国で構成される集団安全保障条約機構(CSTO)を通じた集団安全保障の強化についても触れているほか、自国民保護の観点からロシア軍を国外に派遣することなどにも言及されている。このことは、ロシアを中心とした軍事ブロックを強化するとともに、CSTO 加盟国以外のウクライナやグルジアなどにも必要に応じて軍事展開を行うことを示唆するものであり、バルエフスキーが主張する「ロシアの伝統的勢力圏」の発想に依拠した規定であると考えられる。

核兵器の使用に関しては、「ロシア連邦は、ロシア連邦及びその同盟国に対する核やその他大量破壊兵器の使用による報復として、ロシア連邦に対する通常兵器を使用した侵略の場合であって国家の存続そのものが脅かされる場合には核兵器を使用する権利を保持する」と表現されている。この表現は基本的に2000年版と同様であり、「先行使用」について言及しているものと理解される。しかし、2000年版に含まれていた「核兵器を保有しない核拡散防止条約(NPT)加盟国に対して核兵器を使用しない³⁸⁾」という表現は削除されているが、結果的にパトルシェフが言及した核兵器による「予防攻撃」という

表現は盛り込まれなかった。国際法に反するとの解釈が一般的である「予防攻撃」は、そもそも「軍事ドクトリン」のような公的な国家文書に盛り込むことは適切ではなく、パトルシェフ発言は核軍縮交渉を進める米国や NATO 入りを標榜するウクライナやグルジアを政治的に牽制する発言、あるいは観測気球であったとの見方がロシアの安全保障専門家の間でも支配的である³⁹。また、通常戦力による「予防攻撃」については、バルエフスキーなどが繰り返しその必要性を主張してきたが、核戦力による「予防攻撃」については、軍事的な観点からしても過剰な対応であることから、バルエフスキーというよりもパトルシェフの政治的な意向によるものであるとの見方もある⁴⁰。

しかし、本文に明示されていないからといって、「予防攻撃」的な発想が存在しないと判断することはできない。特に核戦力に関しては、使用の有無や条件を含めて、明示することなくあいまいにすることが核抑止を効果的に機能させると考えられているからである。さらに、「軍事ドクトリン」とともに2010年2月5日の安全保障会議において同時に承認された「2020年までの核抑止分野の国家政策の基本」と題する文書（非公開）の中で⁴¹、核兵器の「予防攻撃」的な発想が盛り込まれている可能性もあることから、対外的に公表されている「軍事ドクトリン」の文言だけで全てを判断することには問題が残されるであろう。

おわりに

軍事安全保障がほぼ全てであったソ連時代には、政策立案において軍が決定的な役割を果たしていたが、軍の専管事項であった「軍事ドクトリン」の策定ですら政権主導で行われるようになった。しかも、プーチン政権は、軍事優先の国家運営がソ連崩壊を招いたとの認識から、「2020年までのロシアの国家発展戦略」にみられるように、軍事分野に対する国家資源の配分に慎重な姿勢を貫いた。軍に不利な形でロシアの戦略環境認識、脅威認識、政策立案過程が変化したことから、バルエフスキーなどが政治的言動を強めるなど、タンデム体制の発足前後に政軍関係に揺らぎがみられ、メドヴェージェフ新政権も国家安全保障政策を決め打ちできない状況が続いた⁴²。しかしながら、2008年8月に発生したロシア軍によるグルジアへの軍事行動は、プー

チン前政権下で生じた上記の変化に一定の修正をもたらした。それは、ロシアが伝統的な安全保障観に回帰し、ロシアの脅威認識が周辺国との地域紛争に集約しつつあるためである。しかも、バルエフスキーなど軍の強硬派が従来から主張してきた核戦力の強化や伝統的勢力圏の発想などが、「安保戦略」や「軍事ドクトリン」といった2つの国家文書の中に盛り込まれることとなった。

現タンデム政権も、基本的には経済を優先した「国家発展型の安全保障アプローチ」を採用している以上、ロシアの広義の安全保障において軍事安全保障が占める割合は大きく低下している。この意味において、ソ連時代のように、ロシアの安全保障政策の立案過程においてロシア軍が決定的な役割を果たすことは無いといえる。しかしながら、ソ連解体後初の有事となったグルジア紛争を経験したこと、米国との間で核軍縮交渉が進展したことなどから、ロシアの安全保障上の関心は周辺国との軍事紛争に向けられつつある。このことは、ロシアが周辺国との軍事紛争に対処可能な軍改革に専念する戦略環境が整いつつあることを意味している。軍改革を含む、ロシアの安全保障政策の立案において、ロシア軍の影響力は低下する趨勢にあったが、ここに来てロシア軍は自らの影響力の相対的な回復にある程度成功したと言えるであろう。

—注—

- ¹ 詳しくは、拙稿「プーチン政権における国家安全保障概念の改訂をめぐる動き」『ロシア外交の現在Ⅱ』（北海道大学スラブ研究センター、2006年5月）を参照されたい。
- ² 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議、同ホームページ<<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>、2009年5月20日アクセス。
Rossiiskaia gazeta, 19 May 2009.
- ³ 「プーチン・プラン」とは、2007年12月の議会下院選挙における「統一ロシア」の選挙綱領、2008年2月8日に国家評議会拡大大会合においてプーチン大統領(当時)が実施した「2020年までのロシアの発展戦略」と題する演説、2009年5月にメドヴェージェフ大統領が承認した「2020年までの国家安全保障戦略」等にみられる、プーチンが進めている2020年までの国家発展戦略を総称するロシアのメディアにおける表現である。
「2020年までのロシアの発展戦略」ロシア連邦大統領ホームページ
<http://president.kremlin.ru/appears/2008/02/08/1542_type63374type63378type82

- 634_159528.shtml>、2008年2月10日アクセス。
- 4 7つの指標は以下の通り。①失業率、②十分位係数(所得格差の指標)、③消費者物価上昇率、④GDPに占める内外債務の比率、⑤GDPに占める保健、文化、教育、科学分野の支出、⑥兵器、軍用機材の年間の更新水準、⑦軍人、技師の確保水準。但し、具体的な目標数値までは明示されていない。
- 5 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議、同ホームページ<<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>、2009年5月20日アクセス。
- 6 同上。
- 7 *Rossiiskaia gazeta*, 19 May, 2009.
- 8 2009年5月20日にモスクワで筆者と面談した際の発言。
- 9 *Rossiiskaia gazeta*, 21 February, 2007.
- 10 ロシア安全保障会議ホームページ<<http://www.scrf.gov.ru/persons/7.html>>、2008年12月13日アクセス。
- 11 *Komersant*, 15 December, 2007.
- 12 ラヂオ・プレス「RP ロシア政策動向」(2008年4月30日)。
- 13 *Krasnaia zvezda*, 4 June, 2008.
- 14 ロシア連邦大統領ホームページ
<http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2009/03/24/2056_type82913_214288.shtml>、2009年4月2日アクセス。
- 15 「2020年までのロシア連邦の国家安全保障戦略」ロシア連邦安全保障会議、同ホームページ<<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>、2009年5月20日アクセス。
- 16 2009年12月8日にモスクワで筆者と面談した軍事専門家バーヴェル・フェルゲンガウエル(Pavel Felgenhauer)「ノーバヤ・ガゼータ」紙契約記者の発言。
- 17 *Nezavisimaia gazeta*, 30 March 2009.
- 18 2009年9月21日に筆者と面談したアナトリー・クリメンコ(Anatolii Klimenko)元参謀本部軍事戦略研究センター長(現極東研究所アジア太平洋研究センター長)の発言。
- 19 毎日新聞(2009年9月18日)、毎日新聞ホームページ
<<http://mainichi.jp/select/world/news/20090918k0000m030079000c.html>>、2009年9月19日アクセス。
- 20 大統領年次教書演説(2008年11月5日)、ロシア連邦大統領ホームページ
<http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2008/11/05/2144_type70029type82917type127286_208836.shtml>、2008年11月6日アクセス。
- 21 例えば、*Vremia novostey*, 21 May 2009.
- 22 *Krasnaya zvezda*, 26 April 2000.
- 23 「安保概念」と「軍事ドクトリン」の関係は、米国における「国家安全保障戦略」と「国防戦略」との関係に類似している。
- 24 新文書の構成として、①ロシアの安全保障上の脅威と国防課題、②軍事ドクトリンの政治的基盤、③政治・外交・経済などの非軍事手段を執行する国家機関の課題、④軍事ドクトリンの軍事戦略的基盤、⑤軍事ドクトリンの軍事経済的・軍事技術的基盤、⑥国際軍事協力、などが明らかにされた。
- 25 S. Ivanov, *Iz stenogrammy vystupleniia v Gosudarstvennoi Dume*, 7 February, 2007.
- 26 Iu Baluevskii, "Teoreticheskie i metodologicheskie osnovy formirovaniia Voennoi Doktriny Rossiiskoi Federatsii", *Voennaia Mysl'*, 2007, no. 3, p.16.
- 27 2000年版の「軍事ドクトリン」の策定に関与したアナトリー・クリメンコ(Anatolii

Klimenko)元参謀本部軍事戦略研究センター長(現極東研究所アジア太平洋研究センター長)は、2009年12月7日に筆者と面談した際、新「軍事ドクトリン」はバルエフスキー流の哲学や思想が濃厚に表れた「バルエフスキー・ドクトリン」になると述べた。

²⁸ *Gazeta*, 9 December 2008

<<http://www.gzt.ru/politics/2008/12/09/223028.html>>2008年12月10日アクセス。

²⁹ 同上。

³⁰ NEWSru.com, 9 December 2008

<<http://txt.newsru.com/russia/09dec2008/doktrina.html>>2008年12月10日アクセス。

³¹ *Interfax*, 13 October 2009.

³² *Izvestiia*, 14 October 2009, 原文は以下の通り(太字、下線は筆者による)。Также скорректированы условия использования ядерного оружия при отражении агрессии с применением обычных средств поражения не только в крупномасштабной, но и в региональной и даже в локальной войне. Кроме того, предусматривается вариантность возможности применения ядерного оружия в зависимости от условий обстановки и намерений вероятного противника. **В критических для национальной безопасности ситуациях не исключается нанесение в том числе упреждающего (превентивного) ядерного удара по агрессору.**

³³ 戦略論からみた「先制」と「予防」の概念については、吉崎知典「国際秩序と米国の先制攻撃論—戦略論の視点から—」第31巻第4号『国際安全保障』(2004年3月)が詳しい。

³⁴ 小泉直美「先制・予防攻撃とロシア」第31巻第4号『国際安全保障』(2004年3月)、42頁。

³⁵ ロシア大統領ホームページ

<http://eng.kremlin.ru/text/speeches/2009/11/12/1321_type70029type82912_222702.shtml>、2009年11月13日アクセス。

³⁶ ロシア大統領ホームページ<<http://news.kremlin.ru/news/6799>>、2010年2月8日アクセス。

³⁷ ロシア大統領ホームページ<http://news.kremlin.ru/ref_notes/461>、2010年2月8日アクセス。

³⁸ *Krasnaia zvezda*, 26 April, 2000.

³⁹ 例えば、2009年12月7日に筆者と面談したワシーリー・ミヘーエフ(Vasilii Mikheev)世界経済国債関係研究所(IMEMO)副所長は、パトルシェフ発言が核兵器保有国である米国やNATO加盟を目指すウクライナ及びグルジアに対する政治的な牽制であるとした上で、それでも「核による予防攻撃」という表現は過剰であり、対米強硬派のシロヴィキの発言力が増大している証左であると述べた。

⁴⁰ 2009年12月10日に筆者と面談したニコライ・クロコトフ(Nikolai Krokotov)ロシア連邦軍参謀本部大学戦略学部教授(中將)及びアレクサンドル・セルジャントフ(Aleksandr Serzhantov)同教授(大佐)は、「核の予防攻撃」という過激な表現は軍人の伝統的な思考に反するものであり、しかも軍事的な必要性によるものではないことから、バルエフスキーではなく、パトルシェフ自身の政治的な発想であると述べ、「軍事ドクトリン」が政治的な文書に変化しつつあると指摘した。

⁴¹ ロシア大統領ホームページ<<http://news.kremlin.ru/news/6799>>、2010年2月8日アクセス。

⁴² 詳しくは、拙稿「グルジア問題をめぐるロシア外交—強気の外交姿勢を支える3つの国内要因—」『ロシア・ユーラシア経済』(ユーラシア研究所、2009年3月)を参照されたい。

第四章 「ロステフノロジー」の創設過程にみる 政府・軍需産業間関係

伏田寛範

はじめに

プーチン (V. Putin) は政権に就いて以来、自らの出自と重なるメンバーを要所に配し自身と政権への求心力を生み出し、また、少数の側近を自在に操り政権を運営するという政治スタイルをとってきた。これは、エリツィン (B. Yeltsin) 時代とは違った政策の策定メカニズムが形成されていることを示唆していた。

プーチン政権下における政策の策定メカニズムの解明には、多くの研究者が関心を寄せ、各人各様に見解が示されてきた。ある人曰く、プーチンは信頼できる人物に特定の機関を支配させ、自らは彼らの仕事を監督し全体を調整する。またある人曰く、政策はプーチンの個人的なグループのなかで調整され決定される¹。プーチンの外交スタイルを分析した木村汎氏は次のように指摘する。①プーチンはロシアの対外政策の基本方針をほぼ独占的に決定しようとする、②プーチンは側近や部下の見解や進言を聞いたあと、ただ一人で考え決断をくだす、③プーチンは自己の決定に反対する余地を他人に一切与えようとしなない、という²。

いずれの見解も政策策定過程の最終段階に焦点を当て、最高指導者とその周囲の人物たちの価値観やメンタリティを重視したアプローチである。こうしたアプローチはもちろん重要であるが、政策策定者たちが「彼らを取り巻く政治エリートの利権や影響力をめぐる争いによって大なり小なりの影響を受けている」³ ことにも関心を払ったアプローチをとることもまた重要であろう。本稿では、政策策定過程においてどのような政治・経済主体が影響力を及ぼしているのかを、近年ロシア政府が推進している軍需産業の再編政策の中核をなす「ロステフノロジー」の創設計画の策定過程を例に検討してゆきたい。また、政府・軍需産業間の関係を明らかにすることによって、政治・経済主体がどのような経路で最高指導者に対して政策提言を行ったり特定の

利害や情報を提示したりするのかを、モデル化し示したい。

1. ロシアにおける軍需産業の再編政策

東西冷戦の終結とソ連の崩壊、そしてその後のロシアで起こった政治、経済、社会の大変革は軍需産業を取り巻く環境と政府・軍需産業間関係に著しい変化をもたらした。軍事的な緊張が緩和されたことにより、軍需産業はかつてほどの規模を必要とされなくなった。また、市場経済への移行に伴い軍需産業においても企業の民営化が進められ、ソ連の計画経済体制をベースにした軍需産業をコントロールするメカニズムが機能しなくなった。国家は軍需産業に対する有効なコントロール手段を喪失していった⁴。さらに、1990年代のロシア経済全体の混乱は国家財政の悪化と国防発注の激減につながり、多くの軍需企業は経営難にあえぎ、人材の流出に悩まされることとなった。

こうして、1990年代を通じてロシアの軍需産業では企業間の技術的・経済的な連関が失われてゆき、国防上必要とされる質と量の兵器を供給することが困難になりつつあった。軍需産業の衰退を目の当たりにしたロシアの政府指導者たちは、かつての企業間連関を回復させ、市場経済の条件に合った効率的な生産体制を築くために、政府主導で軍需産業の再編を進める方針を打ち出した⁵。

たとえば、2001年10月に公表された「2010年までのおよびそれ以降の時期における軍需産業の発展に関するロシア連邦の基本政策」や連邦特別プログラム「2002～2006年における軍需産業の再編と発展」では、軍需産業の中核となる数十社の持株会社を設立し、垂直統合を推し進めてゆくことが示された。また、2006年1月には「2015年までの軍需産業の発展戦略」が採択され、これまでの産業再編路線の継承と発展が確認された。同戦略には、①開発から生産までを一貫して担う巨大な統合経営体を設立し、軍需産業の規模の適正化と競争力強化、経営の改善を図る、②国家資金を優先性の高いプロジェクトに重点的に投下し、軍需産業の有する重要技術の維持発展を促す、③大規模な設備更新を実施し、軍需産業の研究開発や生産の技術的基盤を整える、④兵器の輸出を拡大すると同時に、国際共同開発プロジェクトにも積極的に参加する、などといった内容が盛り込まれた⁶。こうした方針を実現

する具体的な政策として、連邦特別プログラム「2007～2010 年および 2015 年までの時期におけるロシア連邦の軍需産業の発展」をはじめ、様々なプログラムが策定されていった⁷。

政府による一連の軍需産業の再編政策は、2006 年に国内の主要な航空機の開発・生産会社を統合する「統合航空機製造会社 (OAK)」が創設されたことを皮切りに、加速していった。造船分野では「統合造船会社 (OSK)」が、原子力部門では「ロスアトム」が、ナノテクノロジー分野では「ロスナノテフ」といった企業が相次いで設立された。そして 2007 年には、主に機械工業部門の軍需企業を傘下に収める「ロステフノロジー」が創設され、軍需産業の再編は新たな段階へと入った。「ロステフノロジー」は、これまでの「OAK」や「OSK」に代表されるような同一産業部門内での垂直・水平統合を目的とするのではなく、軍需産業に属する様々な部門の企業を支配下に置くことによって産業横断的な統合をも意図している、という点で一線を画している。

このように政府は、いずれのケースにおいても、(持株会社の機能を有する)新会社⁸を設立し主要な企業をその傘下に収めてゆくことで、産業再編の推進を図っている。また、新会社には政府の代表を派遣し、産業・企業に対して影響力を及ぼす経路を確立しようとしている。換言すれば、政府は新たに創設した持株会社にソ連時代の部門別産業省の役割を与え(「疑似国家機関化」)、傘下企業に対して政府の産業政策を浸透させることを意図しているのである(図 1 参照)。

以下、次の 2 節で主だったロシアの軍需企業を傘下に収める「ロステフノロジー」について簡潔に整理したのち、3 節、4 節で同社の創設過程に関わる具体的な方策がどのように策定され、実施されていったのかを整理する。また、政策の策定過程においてどのような政治・経済主体が影響を及ぼしていたのかを明らかにすることによって、現在のロシアにおける政府・軍需産業間の関係を検討しよう。

2. 国家コーポレーション「ロステフノロジー」について

2007 年 11 月、連邦法 No. 279-FZ に基づき、国営兵器輸出会社「ロスアバロンエクスポート」を母体に国家コーポレーション「ロステフノロジー」が

創設されることとなった。

国家コーポレーションとは、1996年1月12日付連邦法 No.7「非営利組織について」によって規定されている法人である。同法によると、国家コーポレーションは「社会的機能、経営機能あるいはその他の社会的に有益な機能を果たすためにロシア連邦の特別法によって創設されるメンバーのいない非営利組織」であり、特殊法人（公益法人、公社）に該当する。また、同法では「ロシア連邦によって国家コーポレーションに譲渡された資産は国家コーポレーションの所有となる」ことや、「その創設の目的の達成につながり、その目的に適している場合にのみ企業活動を行うことができる」ことが定められている。さしずめ「ロステフノロジー」は、ロシアのハイテク産業の開発・生産および輸出活動を促進するという公益（国益）を実現するために、国家コーポレーションという特殊法人の形態をとることになったのであろう。

プーチン政権2期目以降、指導者たちはしきりにロシアの経済や産業構造を多角化し高度化することの必要性を訴えるようになった。たとえば、2007年4月に行った大統領教書演説や2008年2月に発表した「2020年までの時期におけるロシアの発展戦略」のなかで、プーチン大統領（当時）が経済・産業構造の多角化を実現する必要性を訴え、軍需産業を含むハイテク産業を育成する方針を示したのはその好例といえる。1節でみたように、こうした政権の方針を実現する方策として、政府は航空機産業や造船業、原子力産業などの戦略的に重要な企業の統合を進めている。「ロステフノロジー」もまた、軍需産業の再編と立て直しを目指す政府の戦略の一環として、その創設が決定された。

新会社の創設にあたって、母体となった「ロスアバロンエクスポート」は100パーセント国有の株式会社へと改組され「ロステフノロジー」の子会社となり、「ロスアバロンエクスポート」の支配下にあった「アバロンプロム」（ヘリコプター製造関連企業「ヴェルトリョートウイ・ロシー」の親会社）、「アバロニーチェリヌイ・システームィ」（防空ミサイル製造企業）、「ルスペツスターリ」（軍需特殊合金の生産）、「VSMPO-アヴィスマ」（チタン合金の製造）、「アフトヴァズ」（自動車企業）といった企業群⁹もまた「ロステフノロジー」の傘下に入った。さらに2008年7月には、メドヴェージェフ大統領

領によって国家が保有する約 400 社の資産が「ロステフノロジー」に移譲されることが決定された（詳細は 4 節）。国家から資産を移譲された「ロステフノロジー」は、傘下に複数の持株会社を設立し、産業再編を推し進めることを計画している。また、傘下の子会社の IPO を 2010 年までに実施する意向も示している。

こうして国家コーポレーション「ロステフノロジー」は、様々な産業分野の企業を傘下に収める巨大な持株会社として活動することとなった。だが、「ロステフノロジー」の創設過程をみると、決して事は順調に進んだとはいえなかった。同社の創設を強く要求した「ロスアバロンエクスポート」、大統領、首相、軍需産業を管轄する関係省庁、経済政策を担当する省庁、「ロステフノロジー」に吸収されうる軍需企業など、様々な政治・経済主体による激しい議論の応酬があった。以下 3 節、4 節では「ロステフノロジー」の創設過程の節目節目に起こった議論を整理し、各政治・経済主体がどのように影響したのかをみてゆこう。

3. 「ロステフノロジー」の創設を巡る政府内での対立

「ロステフノロジー」の創設を巡って、政府内外で侃々諤々の議論が起こった。同社の創設に対する批判が相次いだ。これらの批判は主に、①法律上の問題点、②経営の非透明性、③独占の弊害、といった観点によるものであった。①の法律上の問題については、民法典との整合性が問われた。「ロステフノロジー」に譲渡された資産は同社の所有となるとされるが、それは国有なのか私有なのか法律上明確ではない、というものである。法律上、所有形態として、私有、国有、自治体所有が認められているが、国家コーポレーション所有という所有形態はない、という批判である¹⁰。②の経営の非透明性については、国家コーポレーションは政府のコントロールから外れるだけでなく、株式会社と比べて情報開示の規則が緩いために、経営状況が容易に秘匿されうるという点が批判された。③の独占の弊害については、439 社を傘下に収め、ロシアの軍需企業の生産高の 23 パーセントを占める¹¹ 巨大な持株会社が誕生することにより、国内市場での競争的環境が損なわれることに強い懸念が示された。

これらの批判は、「ロステフノロジー」が国家コーポレーションという特殊法人の形態をとり、それゆえに様々な特典が与えられるために引き起こされたといえる。その特典とは、①国家コーポレーションに譲渡された国有資産は同社の所有物となる、②ユニタリー企業とは違い、政府の直接のコントロールを受けない、③省庁に対して経営状況を説明する責任はない、④収益は自社にとどめ置くことができ、情報開示に関する規則は株式会社のそれよりも緩い、⑤破産法が適用されない、などである。さらに「ロステフノロジー」の場合、子会社の創設が認められており、営利企業を非営利組織である国家コーポレーションが抱え込むことが可能となっている。こうした特典は「ロステフノロジー」に大きな裁量の余地を与えるが、裏を返せば、その活動を制約するものがほとんどないということでもある。この点こそが、「ロステフノロジー」の創設の是非を巡る論争で問われたのである。

それでは、主な批判者の意見を聞いてみよう（肩書きはいずれも当時のもの）。まず、批判の急先鋒となったフラトコフ首相である。彼は、「ロスアバロンエクスポート」が主導する形で軍需企業を統合することによって、かつての産業省を彷彿とさせる一種の超巨大官庁が出現することに強く反対した。もし仮にそのような組織を作る必要を認めたとしても、軍需産業を管轄する既存の連邦産業庁（ロスプロム）を母体とすべきだと主張した¹²。グレフ（G. Grev）経済発展相は、「ロスアバロンエクスポート」が提案する国家コーポレーションという枠組みでの企業再編に強い反対の立場を示した。彼は、これまでに創設された「統合航空機製造会社（OAK）」や「統合造船会社（OSK）」と同様に、「ロステフノロジー」も株式会社の形態をとるべきだと主張した。株式会社であれば、経営の透明性が高まり、金融市場での資金調達が可能になることから、新会社を株式会社として創設することを主張した¹³。また、クドリン（A. Kudrin）財務相は、「ロステフノロジー」にユニタリー企業の資産が移譲されることによって、その資産が国有ではなくなることから「隠れた民営化」が起こることに懸念を示した¹⁴。

軍需産業を管轄する立場にある者たちやクレムリン内部からも、チェメゾフ（S. Chemezov）の推し進める「ロステフノロジー」の創設計画に反対の聲が上がった。軍需産業問題を担当してきたイワノフ（S. Ivanov）第一副首相

や監督官庁のトップであるフリスチェンコ (V. Khristenko) 産業エネルギー相らは、「ロステフノロジー」という「影の省庁」が誕生することによって自らの権限がそがれることに強い反感を抱いた¹⁵。また、ドヴォルコヴィッチ (A. Dvorkovich) 大統領専門家評議会議長は、「ロステフノロジー」のような巨大な独占体の出現が経済成長の足かせとなることを危惧し、国家コーポレーションの乱立に対し警戒感をあらわにした¹⁶。

このように「ロステフノロジー」創設計画に対して、フラトコフ (M. Fradkov) 首相を中心に政府内で強い反対がおきたため、チェメゾフは直接プーチン大統領に掛け合い、計画の実現を目指すことにした¹⁷。チェメゾフの強い働きかけを受けたプーチン大統領は、2007年9月12日に反対派の中心人物であったフラトコフ首相とグレフ経済発展相を更迭し、同月26日には政府を迂回して直接議会に「ロステフノロジー」の創設に関する法案を提出した¹⁸。同法案の作成にはプーチン与党の「統一ロシア」のメンバーが積極的に関与したといわれている¹⁹。その後、議会での法案審議は順調に進み、2007年11月23日にはプーチン大統領の署名をもって法案は成立した。だが、こうした「異例」ともいえる措置は政府や関係省庁内で「ロステフノロジー」に対するさらなる反発を生むことになった²⁰。次節では、「ロステフノロジー」を巡る論争の第二幕として、同社への連邦資産移譲について起こった議論をみてゆこう。

4. 「ロステフノロジー」への連邦資産の移譲を巡る対立

(1) 「チェメゾフ・プラン」

2005年にチェメゾフは国営兵器輸出国「ロスアバロンエクスポート」の総裁職に就いて以来、「ロスアバロンエクスポート」が主導する形での軍需産業の再編を強く主張してきた。その背景には、軍需企業の一部が軍事契約を締結したにもかかわらず、その履行を満足にできないことがしばしば起こったことがある。「ロスアバロンエクスポート」はこうした企業の経営をコントロールすることによって、軍需産業における生産と兵器輸出を円滑に結び付けようとしていた。また、「ロスアバロンエクスポート」自体の改組をも要求した。同社は、事業内容や経営活動に対して何かと制約の多いユニタリー企

業であったため、より自由な経営が認められる組織へと改組されることを望んでいた。

こうした「ロスアバロンエクスポート」の要求に沿う組織形態が国家コーポレーションであった。2007年11月に「ロステフノロジー」が国家コーポレーションとして創設され、「ロスアバロンエクスポート」はその傘下の株式会社となることが決定されたことにより、様々な制約から解放されたチェメゾフ総裁は、これまで「ロスアバロンエクスポート」が進めてきた企業買収を一段と加速しようとした。「ロステフノロジー」の創設に関する法律では、同社の資産は連邦資産の繰り入れ、自らの資産運用によって得られた収入、その他の入金によって形成されることと、同社は国内において営利組織および非営利組織を設立することができることが定められたが、具体的にはどの資産が「ロステフノロジー」に移譲されるのかは定められていなかった。そこで、「ロステフノロジー」への連邦資産の移譲を巡って、資産を管理する政府（関係省庁）とより多くの資産を手に入れたい「ロステフノロジー」との間に対立が生まれた。

2007年12月にチェメゾフ総裁は、「ロステフノロジー」に直接移譲されるべき連邦が株式を所有する約250社のリストを政府に提出した（そのうちの169社はいわゆる「戦略企業」であり、リストにある企業の2/3以上は国防発注を受ける企業であった）。その後も「ロステフノロジー」は様々な企業の移譲を要求してゆき、2008年6月までに不動産資産も含む500社以上²¹が譲渡対象としてリストアップされた（「チェメゾフ・リスト」）。また同年6月には、A.アリョーシン（A. Aleshin）第一副社長が「ロステフノロジー」の支配下でない株式会社の受託経営をも可能とするように法改正を要求した²²。さらに、「ロステフノロジー」は拡大した傘下企業の経営状況を救済するために、連邦予算資金を受け取り行使する権限を何度も求めるようになった²³。このような「ロステフノロジー」の行動は、政府から移譲された資産および資金をもとに、産業部門ごとに持株会社を設立することによって、「ロスアバロンエクスポート」時代から行ってきた産業再編を一気に推し進めるためのものであった。「ロステフノロジー」による産業再編計画は、マスコミによって「チェメゾフ・プラン」と称されるようになった。

(2) 「チェメゾフ・プラン」に対する反発

「ロステフノロジー」の主張した同社への連邦資産の移譲とそれをもとにした産業再編計画（「チェメゾフ・プラン」）は、政府内外で大きな反響を巻き起こした。「チェメゾフ・プラン」に対して、強く反発し代替案を打ち出したのはイワノフ第一副首相（当時）であった。

2008年1月、プチャーリン（V. Putin）政府附属軍事・産業委員会第一副議長は、同委員会の場で「ロステフノロジー」への資産移譲と軍需産業の再編計画について以下のような提案をした。それは、まず、国家が100パーセント株式を保有する4つの持株会社を設立し、そこへ主要な企業を参加させる。その後「ロステフノロジー」へは75パーセント未満の株式を譲渡するというものであった。この計画が実現すれば、国家は25パーセント以上の株式を保持するか黄金株を保有することになり、軍需産業に対する一定のコントロールを維持することが可能となる。また、一部の軍需企業（「ウラルヴァゴンザヴォート」など）を「ロステフノロジー」への移譲対象から除外することも要求した（「イワノフ・リスト」を作成）。このプチャーリンによる提案は、軍事産業委員会議長であるイワノフ第一副首相の意向を強く受けたものであると報じられた²⁴。この「プチャーリン＝イワノフ・プラン」は、「ロステフノロジー」の側からの反発を買うことになった。アリョーシン第一副社長は、「イワノフ・プラン」による産業再編の実現には時間がかかりすぎると指摘し、自社の計画の優位性を訴えた²⁵。「ロステフノロジー」への資産移譲に関する議論は、イワノフとチェメゾフの政治的な対立がそのまま反映される形となった。

イワノフ副首相の反対に続いて、経済発展省と財務省からも「ロステフノロジー」への資産移譲に関して慎重な意見が相次いだ。グレフの後任となったナビウリナ（E. Nabiullina）経済発展相は前任者と同様、「ロステフノロジー」に対する批判的な立場を崩さなかった。経済発展省の主張は以下の4点に集約される。①競争的環境の中にあり、軍需生産に関係のない企業を「ロステフノロジー」の傘下に入れることに強く反対する。具体的には、「エイルユニオン（Air Union）」など航空会社の資産を移譲することに反対する。②自動車企業「KamAZ」株式は「ロステフノロジー」に譲渡するのではなく、

市場で売却すべきである。③国家が保有する非コントロール株（約 120 社の株式）を「ロステフノロジー」に譲渡することに反対する。④「ロステフノロジー」に対しては、資産を移譲しなくてはならない理由を明確にすることを要求する、といったものである²⁶。

財務省も経済発展省に同調し、軍需生産に関与しない企業や軍需品生産が生産高の半分未満の企業の資産を「ロステフノロジー」に移譲することに反対した。また、モンゴルとの合弁企業「エルデネット」や「モンゴルロスツヴェトメト」、ベトナムとの合弁企業「シプリムフィコ」「ヴィソルテクス」などの企業を移譲対象のリストから除くことを主張し、500 社以上が対象とされた「チェメゾフ・リスト」を 400 社程度にまで縮小した「クドリノ・リスト」を作成した²⁷。連邦反独占局もまた、競争政策の観点から「ロステフノロジー」による企業買収と事業の多角化によって市場での占有率が高まることに懸念を表明し、「KamAz」や「UAZ」など民間資本がコントロールしている企業の国家保有分株式を「ロステフノロジー」に移譲するのに反対した。

国防省は「ロステフノロジー」への資産移譲については、表立った反対を表明していないようだが、「ロステフノロジー」の活動方針に対しては不満を抱いていることがうかがわれる。「ロステフノロジー」は、その前身の「ロスアバロンエクスポート」のときから、ロシア軍向けの兵器についても自社が独占的に供給する意向を表明してきた。こうした方針は国防省の兵器発注に関する権限を奪うものとして国防省の高官は警戒心を抱いている。だが、一方で兵器発注に関する権限が「ロスアバロンエクスポート」に奪われたとしても、兵器の改修に関しては国防省傘下の企業で行うため、こちらの権限さえ維持できればよいと考える向きもあるという²⁸。

このように、政府内において様々な立場から「チェメゾフ・プラン」への批判が起こったが、批判は政府内だけにとどまらなかった。軍需企業のなかにも「ロステフノロジー」による産業再編に反対するものが現れた。たとえば、「サトゥルン」と「ウファ・エンジン製造合同」は、株の相互持合いによって関係を強め、「ロステフノロジー」傘下の「アバロンプロム」による「統合エンジン製造会社」設立の動きを牽制した。両社のトップは「ロステフノロジー」の経営能力に疑問を投げかける発言も行い、同社主導による産業再編

に反対の立場を示した²⁹

政府内外における一連の反対意見が強かったためか、プーチン大統領は任期中に「ロステフノロジー」への連邦資産の移譲を行う大統領令を出すことができず、この問題の解決はメドヴェージェフ新大統領へと託されることとなった。

(3) チェメゾフの譲歩と「ロステフノロジー」への資産移譲

「ロステフノロジー」への連邦資産の移譲に関する問題は、「ロステフノロジー」が一部譲歩する形で決着が図られた。チェメゾフ総裁は、自らのプランに対する支持を大統領府から取り付けることに成功した。2008年5月26日、ナルイシキン(S. Naryshkin)大統領府長官は「ロステフノロジー」への資産移譲に関する最終案をソビヤニン(S. Sobianin)副首相に提出した。このとき、政府内および関係省庁間ではいまだに合意が得られていなかったといわれている³⁰。

最終案では、イワノフ副首相の要求を受け入れ、国家は黄金株を保有すること、一部の軍需企業を譲渡対象から除外することなどが盛り込まれた。「ロステフノロジー」へは約470社(その後の報道では約420社になった)を譲渡することとしたが、薬品、無線機器、弾薬製造などに関する部門の企業はその対象から外された³¹。「ロステフノロジー」に譲渡された資産は、政府の厳しいコントロール下に置かれることとなり、戦略企業の売却は禁止され、その他の資産の売却にあたっては政府の合意が必要とされた。また、取締役会(nabliudatel'nyi sovet)の権限を強化し、同会付属の投資委員会が企業の投資活動をコントロールすることが決められた³²。

2008年6月下旬、プーチン首相は「ロステフノロジー」へ譲渡する企業・資産のリストを承認した。対象となった企業は420社にまで減少していた。リストを承認するにあたってプーチンは、譲渡対象となる企業の国家保有株が25パーセントを超える場合に「ロステフノロジー」へ国家保有分株式を譲渡するように決定した。民営化計画に基づき売却が予定されている企業や倒産手続きにある企業はリストから除外された³³。

2008年7月10日、メドヴェージェフ大統領は「ロステフノロジー」の定

款資本形成に関する大統領令に署名し、426 社が「ロステフノロジー」に譲渡されることとなった³⁴。移譲された企業のうち、180 社がユニタリー企業であり、246 社が株式会社であった。また、大半（約 80 パーセント）が軍需企業であったが、研究機関や製造業、鉱工業、航空輸送業³⁵、サービス業の企業も含まれていた。

取締役会の権限は大幅に広がり、「ロステフノロジー」と傘下企業の経営計画の承認、傘下持株会社設立や株式売却の可否の決定、経営報酬の決定などを行うとされている。取締役には、セルジュコフ (A. Serdiukov) 国防相（取締役会会長）、コザク (D. Kozak) 地域発展相、ナビウリナ経済発展相、ドミトリエフ (M. Dmitriev) 対外軍事技術協力局長官、コミッサロフ (S. Komissarov) 国家法務局次官、プリホジコ (S. Prikhod'ko) 大統領補佐官、プチャーリン軍事産業委員会第一副議長、プリスチェンコ産業貿易相が就任した³⁶。

こうして「ロステフノロジー」は、取締役会の権限強化を受け入れることによって同社の活動は政府の強いコントロール下に置かれていることと、また独自に会計検査院の会計検査を受け入れる³⁷ことによって経営の透明性が高まっていることをアピールした。その一方で、多くの国有資産を自社の管理下に置くことに成功した。

5. 「ロステフノロジー」の創設過程にみる政府・軍需産業間関係

2006 年以降、「統合航空機製造会社 (OAK)」や「統合造船会社 (OSK)」、そして「ロステフノロジー」が相次いで創設された。一般に、これらの会社は、1 節でみたように軍需産業の再編を推し進めるために、また、近年ロシアの指導者たちが声高に唱えるようになった経済・産業構造の多角化戦略を実現するために、ロシア政府の肝いりで創設された国策会社であるとみなされている。事実、「OAK」や「OSK」「ロステフノロジー」には閣僚や政府高官が取締役会や監査役会に送り込まれており、会社経営にあたって直面するおりの重大な問題の解決に政府の方針や意向を反映させる仕組みが整えられている。とりわけ「ロステフノロジー」については、同社の社長は大統領によって任命され、取締役会のメンバーも大統領の主導によって選任されることか

ら、ガバナンスの面からみれば、政府の意向がより強く経営に反映されるようになってきているといえよう。

さらに踏み込めば、「OAK」や「ロステフノロジー」といった国策会社は、その期待されている機能や規模から、かつての部門別産業省を彷彿とさせる「疑似省庁（疑似国家機関）」であるともいえよう。「疑似省庁（疑似国家機関）」として傘下の企業をコントロールし、政府の政策を各企業に浸透させてゆく。ロシア政府の進める経済の多角化戦略との関係からみれば（戦略のレベル）、およそこのような図式で近年の政府と軍需産業間の関係をとらえることができるだろう（図1参照）。

3節や4節でみたとおり、「ロステフノロジー」の創設計画は様々な政治・経済主体による激しい議論の応酬の末に実現した。関係省庁の強い反対があったにもかかわらず、「ロステフノロジー」という国策持株会社を（しかも様々な特典が与えられる特殊法人という形態で）設立することによって軍需産業を再編し立て直しを図る、というプーチン政権の方針は全く揺らがなかった。「ロステフノロジー」の創設それ自体の是非について議論することは、事実上、認められなかった（是非について議論したフラトコフ首相やグレフ経済発展相は更迭された）。「疑似省庁」として「ロステフノロジー」を創設することは、政権の推し進める産業再編政策を実現するための手段として明確に位置づけられていた。

だが、もう少し詳しく、実際の施策がどのように決定され実施されたかについてみてみれば（戦術のレベル）、政府・軍需産業関係は異なった姿で描くことができるだろう。3節、4節でみた「ロステフノロジー」創設に関する時系列からは、自らが主導する形での産業再編を進めるためにより多くの軍需企業を傘下に収めたいと考える「ロスアバロンエクスポート」（＝「ロステフノロジー」）と、それに対峙する政府や関係省庁という構図（図2参照）が浮かび上がってくる。こうした構図のもとで、「ロステフノロジー」の創設という具体的な施策の細部が煮詰まっていた。

チェメゾフ総裁は政府に働きかけることによって（場合によってはプーチン大統領との個人的な関係を活用することによって）、長年の夢であった様々な分野の企業を傘下に収めるコングロマリット「ロステフノロジー」を創設

することに成功した。ここで描かれる「ロステフノロジー」の姿は国家の戦略を忠実に実施する「疑似省庁」というよりも、むしろ自らの権益を追求するレント・シーカーとしての姿に近い。チェメゾフ率いる「ロステフノロジー」(＝「ロスアバロンエクスポート」)は、プーチン政権の打ち出したハイテク産業の育成を通じた経済・産業構造の多角化戦略に寄り添うことによって、自らが主導する形での軍需産業の再編を実現するためのリソース(特殊法人という形態や膨大な連邦資産など)を手にしていったのである。

このように、「ロステフノロジー」の創設過程における政府・軍需産業関係は、戦略のレベルでみるか戦術のレベルでみるかによって描かれる図式は違ってくる。現代のロシアにおける政府・軍需産業関係の両義性は、人的な側面からも指摘することができよう。

先にも述べたように、「ロステフノロジー」をはじめとする国策会社には政府から役員が派遣され、政府は彼らを通じて企業活動をコントロールすることになっている。こうした政府の代表者については見解が分かれている。すなわち、彼らは国有資産の管理人に過ぎないのか、それとも政府の産業政策に便乗して利権(レント)を獲得しようとする利益集団であるのか。前者の見解にしたがえば、政府によって送り込まれてきた役員たちは、国家から戦略的に重要な資産を一時的に預かり経営しているにすぎず、その資産を自分のものとしたり自らの私的な利害を経営に反映させたりすることはない。なぜならば、政府は容易に彼らのクビを切り、別の人物に経営を委託することができるからだ³⁸。

一方、彼らを利権追求者とみなすこともできる。とくに「ロステフノロジー」の場合、市場を独占することによって得られる超過利潤や政府の産業育成政策によって投入される膨大な資金に加え、傘下企業のIPOを実施することによってさらに巨額の資金を入手することができる。こうしたレントを得られる立場にいるのが、政府によって経営を委託された経営陣たちや取締役、監査役として派遣される政府の要人たちである。政権中枢の要人たち、さらにはいうならばプーチンの側近たちは、国策会社の生み出す利権を自らの政治基盤の淵源とし、利権を共有することによって政権を支えている。このような見方からすれば、国策会社に派遣される政府の要人たちは、「レント」追求

システムの受益者にほかならない」³⁹。

いったいどちらの見方が的を射ているのであろうか。実際のところは、おそらく、彼らは国有資産の管理人でありレントの追求者でもあるのだらう。このような両義性は、現在においてもソ連時代の名残とでもいうべき政府・軍需産業間関係の特徴が存在していることにも起因するのだらう。産業・企業が、補助金や様々な特恵を求め、政府との間で交渉行動を行うといったレントシーキング行動は、社会主義経済システム下でのソフトな予算制約の存在によって広く見られたものである。こうした形での政府と産業との結びつきが現在においてもある程度存続するために、彼ら政府から派遣された者たちもまた、いったん企業の側に入れば、レントを追求するようになると思われる。

おわりに

本稿では、「ロステフテクノロジー」の創設過程を例に、近年、ロシア政府が取り組んでいる軍需産業の再編のための政策がどのようにして策定され実施されていったのかをみてきた。そして、政策の策定過程における各政治・経済主体の動きを整理することにより、現代のロシアにおける政府・軍需産業関係をモデル化することを試みた。

5節で述べたように、描かれるモデルは政策領域によってその姿を変える。軍需産業の再編や経済・産業構造の多角化という政策の戦略性を重視すれば、図1に示したように、「ロステフテクノロジー」をはじめとする国策会社は「疑似省庁（国家機関）」としての性格が強く描かれる。また、どのような国策会社をどのように設立するかといった戦術的な領域に関心を払えば、図2に示されたように、軍需産業は自らの利益を追求し、ときには政府とも対立する政治・経済主体として描かれる。だが、この二つのモデルは背反するものではなく、相互補完的に現代のロシアにおける政府・軍需産業間関係を説明するものとする。メドヴェージェフ政権が前任者の路線を継承する方針を崩さないうちは、軍需産業政策の戦略性（総論）は維持され、戦術的な領域（各論）のみが問題となるだらう。各論の調整にあたっては、政治・経済主体がそれぞれの利害を主張し、ときには対立する図2のような構図が生まれ、そ

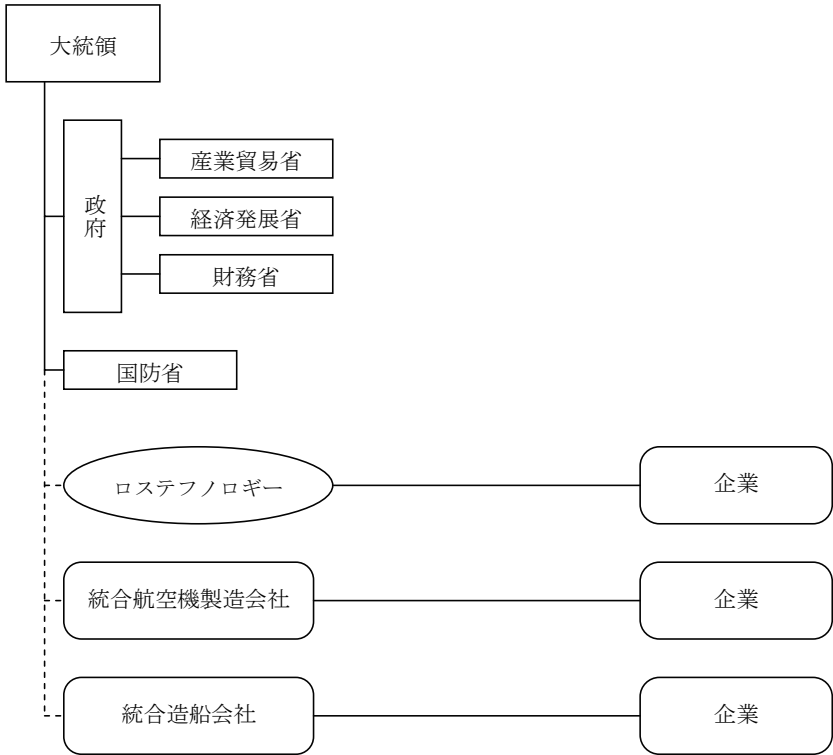
こでの主体間の力関係によって政策が決定されてゆくだろう。

本稿を終わるにあたって、「ロステフノロジー」と政府の多角化戦略の今後について少し付言しておきたい。2009年11月12日、メドヴェージェフ大統領は年次教書演説において、世界的な経済危機への対応として拡大し続けてきた国家の経済への介入は、長期的な視点からは問題があると発言した。とくに「ロステフノロジー」を含む国家コーポレーションについては、廃止するか徐々に株式会社へと改組すべきであると述べた。この発言は、国家コーポレーションを創設して特定分野の保護・育成を図るというプーチン前政権からの路線を覆すものではないのかと驚きをもって受け止められた。

だが、メドヴェージェフ大統領の発言は、プーチン路線を否定するものではないと思われる。なぜなら、プーチンは同様の発言をすでに行っているからである。2007年12月11日、プーチンはロシア商工会議所の代表との会談の場で、「国家コーポレーションについて現在の姿のまま維持しようとは思っていない」「早かれ遅かれ、(国家コーポレーションは)透明性の高い市場経済の条件下で活動するようになる」という趣旨の発言をした⁴⁰。

プーチン首相およびメドヴェージェフ大統領の発言にしたがうならば、「ロステフノロジー」は一定期間ののち、国家コーポレーションから株式会社へと改組されるだろう。しかし、「ロステフノロジー」が株式会社化されたからといって、プーチン政権が打ち出した国策会社を通じて産業政策を実施し経済の多角化を図る戦略の否定や転換にはつながらない。「ロステフノロジー」の組織の面で変化が起こる——「統合航空機製造会社」や「統合造船会社」と同様の株式会社になる——だけであり、戦略の本質的な部分に変わりはないからである。「ロステフノロジー」も含めたこれらの会社の役割に変化が生じないかぎり、プーチン流の産業再編政策と多角化戦略はメドヴェージェフ政権下でも継続してゆくとみなせるだろう。

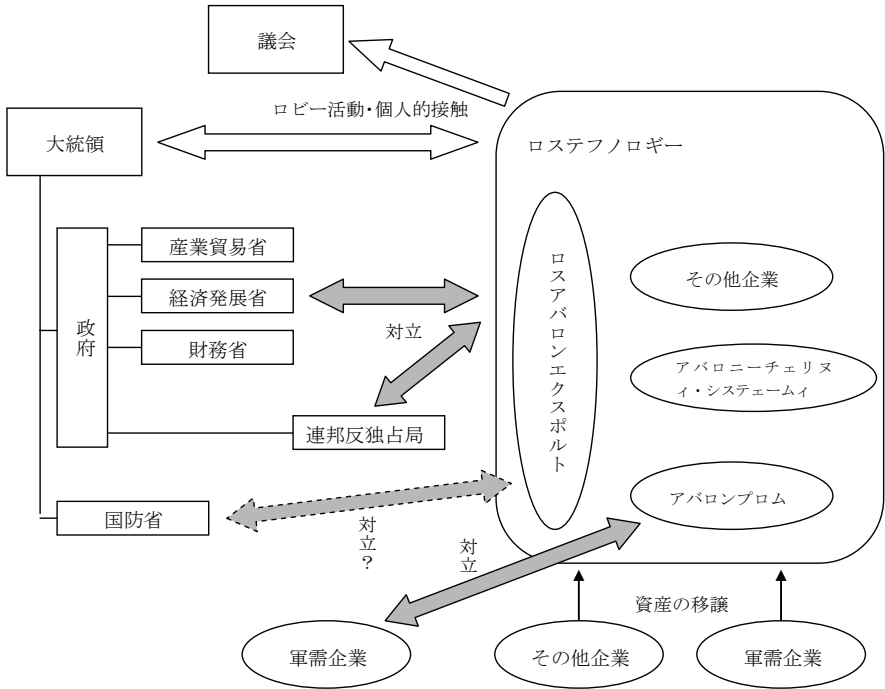
図1 「疑似省庁」として機能する国策会社



注) 「ロステフノロジー」は国家コーポレーション、「統合航空機製造会社」と「統合造船会社」は株式会社の形態をとる。

(出所) 筆者作成。

図2 「ロステフテクノロジー」の創設過程における各政治・経済主体の関係



(出所) 筆者作成。

－注－

- 1 これらの見解の紹介については、横手慎二「ロシアの政策決定—政治的諸勢力の政策決定に及ぼす影響（総論）」横手慎二編著『ロシア研究会報告書』日本国際問題研究所、2009年3月、6～7頁を参照。
- 2 木村汎『現代ロシア国家論—プーチン型外交とは何か』中公叢書、2009年、24～27頁。
- 3 横手慎二「ロシアの政策決定—政治的諸勢力の政策決定に及ぼす影響（総論）」、10頁。
- 4 Putilin V., "Ot voenno-promyshlennogo kompleksa SSSP k OPK novoi Rossii (ソ連の軍産複合体から新生ロシアの国防産業複合体へ)", *Oboronnaia moshch' Rossii (proshloe, nastoiashchee, budushchee)*, M.:Voennyi Parad, 2009, str.47.
- 5 民間部門が必要な資源を持ち合わせていない状況では、政府が直接介入する以外にはロシアの戦略的利害を確保しえないという認識が政府内で広く共有された。溝端佐登史「ロシアにおける資本形成と再編—資本はどこから来て、どこへ行くのか?」『彦根論叢』(滋賀大学)第359号、2006年2月、35頁を参照。
- 6 Ibid., str.48.
- 7 Ibid., str.55
- 8 「OAK」と「OSK」は株式会社、「ロスアトム」「ロスナノテフ」「ロステフノロジー」は国家コーポレーション（特殊法人の一種）の形態をとっている。国家コーポレーションの特徴については2節を参照されたい。
- 9 「ロステフノロジー」の中核企業である「ロスアバロンエクスポート」は2002年以降、軍需企業を含む様々な企業の買収および統合を積極的に進めてきた。2002年、「ロスアバロンエクスポート」によって創設された「アバロンプロム」が、国営投資会社「ゴサインコル」の保有していた軍需産業関連企業の資産を引き継ぎ、主要なヘリコプター製造関連企業を傘下に収めた。2004年には防空ミサイル製造企業の「アバロニーチェリヌイ・システームィ」を、2005年には自動車企業の「アフトヴァズ」を支配するようになり、さらに2006年末には世界最大規模のチタン合金製造企業「VSMPO-アヴィスマ」に対する支配権を確立した。こうして「ロスアバロンエクスポート」は20数社を傘下に収めるコングロマリットへと成長した。
- 10 こうした批判に対し「ロステフノロジー」社長チェメゾフは、「ロステフノロジー」の資産は国家コーポレーションのものであり、国家コーポレーションは100パーセント国有であると反論している。Vedmosti, 14 iulia 2008参照。
- 11 「当社について」ロステフノロジーホームページ(<http://www.rostechnologii.ru/company/>)、2010年2月25日アクセス。
- 12 Kommersant, 11 noiabria 2007 および Ekspert, 3 dekabria 2007 を参照。ちなみに、同時期に創設された国家コーポレーション「ロスアトム」は連邦原子力エネルギー庁を母体としている。
- 13 Ekspert, 3 dekabria 2007.
- 14 Vremia novostei, 15 iiulia 2008.
- 15 Gazeta, 17 sentiabria 2007.
- 16 Gazeta, 4 oktiabria 2007.
- 17 Kommersant, 11 sentiabria 2007.
- 18 Ekspert, 1 oktiabria 2007 参照。また、マスコミは大統領が政府を迂回して議会に直接法案を提出したことを「異例」の出来事と報じた（Vremia novostei, 27 sentiabria 2007）。
- 19 Krasnaia zvezda, 12 oktiabria 2007.

- ²⁰ Kommersant, 11 sentiabria 2007.
- ²¹ そのなかには、自動車企業の「KamAz」や経営破綻した航空会社連合 Air Unionに参加していた企業、モンゴルとの合併企業やソチのサナトリウムなども含まれていた。Kommersant, 14 iiulia 2008 参照。
- ²² Gazeta, 6 iunia 2008.
- ²³ Mau V. Kochetkova O. Drobyshevskii S. i dr., *Rossiiskaia ekonomika v 2008 godu: Tendentsii i perspektivy* (2008年のロシア経済：傾向と展望), Institut Ekonomiki Perekhodnogo perioda, 2009, str. 475.
- ²⁴ Kommersant, 4 marta 2008.
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ Kommersant, 10 apreliia 2008.
- ²⁷ Vremia novostei, 15 iiulia 2008.
- ²⁸ Nezavisimoe voennoe obozrenie, 25 oktiabria 2007.
- ²⁹ Vedomosti, 24 dekabria 2007.
- ³⁰ Kommersant, 6 iiunia 2008.
- ³¹ Ibid.
- ³² Vremia novostei, 15 iiulia 2008.
- ³³ RBC Daily, 30 iiunia 2008.
- ³⁴ Vremia novostei, 15 iiulia 2008.
- ³⁵ 「ロステフノロジー」はモスクワ市とともに、傘下の航空会社を統合し新会社「ロシアヴィア」を創設する計画を持っていたが、2010年2月、プーチン首相は「ロステフノロジー」傘下の航空会社を「アエロフロート」に移譲することを決定した。Vedomosti, 2 fevralia 2010 (<http://www.vedomosti.ru/companies/news/2010/02/02/937911>) 参照、2010年2月26日アクセス。
- ³⁶ Vremia novostei, 15 iiulia 2008.
- ³⁷ ロステフノロジーホームページ (<http://www.rostechnologii.ru/partners/corp/>)、2010年2月25日アクセス。
- ³⁸ Rar A., *Rossiiia zhmet na gaz: vozvrashchenie mirovoi derzhavy* (ガスで加速するロシア：大国の復活), Olma media grupp, 2008, str. 15, 143. 参照。
- ³⁹ 木村汎『現代ロシア国家論—プーチン型外交とは何か』中公叢書、2009年、33頁。
- ⁴⁰ Kommersant, 12 dekabria 2007; Zel'dner A. i Chernykh S. (red.), *Gosudarstvennyi sektor: sovremennye tendentsii razvitiia* (国営セクター：現在の発展の傾向), Institute ekonomiki RAN, 2009, str. 19; ミヒャエル・シュテュルマー『プーチンと甦るロシア』(池田嘉郎訳) 白水社、2009年、272頁。

－参考文献－

- 木村汎『現代ロシア国家論－プーチン型外交とは何か』中公叢書、2009年
- 坂口賀朗「ロシアにおける国防産業の再建と兵器輸出」『防衛研究所紀要』第11巻第1号、2008年
- 塩原俊彦『『国家コーポレーション』と『ロシアテクノロジー』』『ロシアNIS調査月報』2007年12月号
- 『「軍事大国」ロシアの虚実』岩波書店、2009年
- ミヒャエル・シュテュルマー『プーチンと甦るロシア』（池田嘉郎訳）白水社、2009年
- 伏田寛範「ロシアにおける航空機産業の再編」『比較経営研究 第31号』2007年3月
- 「移行期ロシアにおける軍需産業と軍産複合体」『ロシア研究会報告書』日本国際問題研究所、2009年3月
- 藤原克美「ロシアにおける株式会社」細川孝・桜井徹編著『転換期の株式会社－拡大する影響力と改革課題』ミネルヴァ書房、2009年
- 溝端佐登史「ロシアにおける資本形成と再編－資本はどこから来て、どこへ行くのか？」『彦根論叢』（滋賀大学）第359号、2006年2月、35頁を参照。
- 「ロシアにおける企業形態と国家－企業間関係」日本国際問題研究所『ロシアにおける企業制度改革の現状』2003年3月
- 横手慎二「ロシアの政策決定－政治的諸勢力の政策決定に及ぼす影響（総論）」横手慎二編著『ロシア研究会報告書』日本国際問題研究所、2009年3月
- Amosenok E., Bazhanov V., Sokolov A., "Sostoianie i perspektivy razvitiia mashinostroeniia. Mashinostroenie kak faktor ekonomicheskoi bezopasnosti gosudarstva (製造業の現状と発展。国家の経済安全保障の要素としての製造業)", Institute ekonomiki RAN, 2009
- Dement'ev V., "K diskussii o roli goskorporatzii v ekonomicheskoi strategii Rossii (ロシアの経済戦略における国有企業の役割に関する議論に対して)", *Rossiiskoi ekonomicheskii zhurnal*, 2008 No.1-2.
- Gubarev V., "Diversifikatsiia ekonomiki RF: podkhody i napravleniia (ロシア経済の多角化：アプローチと方向性)", Institute ekonomiki RAN, 2009
- Mau V., Kochetkova O., Drobyshvskii S. i dr. *Rossiiskaia ekonomika v 2008 godu: Tendentsii i perspektivy* (2008年のロシア経済：傾向と展望), Institut Ekonomiki Perekhodnogo perioda, 2009
- Mochal'nikov V., "Stanovlenie gosudarstvenno-chastnogo partnerstva: sovremennyi etap reformirovaniia ekonomiki strany (官民協力の形成－改革の現段階)", *Vestnik instituta ekonomiki*, RAN, 2007 No.1.
- Putilin V., "Ot voenno-promyshlennogo kompleksa SSSP k OPK novoi Rossii (ソ連の軍産複合体から新生ロシアの国防産業複合体へ)", *Oboronnaia moshch' Rossii (proshloe, nastoiashchee, budushchee)*, M.:Voennyi Parad, 2009
- Rar A., *Rossiia zhmet na gaz: vozvrashchenie mirovoi derzhavy* (ガスで加速するロ

シア：大国の復活），Olma media grupp, 2008

Sil'vestrov S. i Zel'dner A., "Gosudarstvennyye korporatsii v ekonomicheskom razvitii Rossii (ロシアの経済発展における国家コーポレーション)", *Vestnik instituta ekonomiki*, RAN, 2009 No.3.

Tsvetkov V., Prudius E., Mel'nikov S., "Gosudarstvennyya monopolizatsiya rossiiskoi ekonomiki: ozhidaemye rezul'taty i vozmozhnye posledstviya (ロシア経済の国家独占化—予想されうる結果)", *Vestnik instituta ekonomiki*, RAN, 2007 No.2.

Zel'dner A. i Chernykh S. (red.), *Gosudarstvennyi sektor: sovremennyye tendentsii razvitiia* (国営セクター：現在の発展の傾向), Institute ekonomiki RAN, 2009

Vlaskin G., "Innovatsionnyi factor v strategii modernizatsii oboronno-promyshlennogo kompleksa (国防産業複合体の近代化戦略におけるイノベーション要素)", Institute ekonomiki RAN, 2009

第二部 政策決定の過程

第一章 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

上野俊彦

はじめに

2005年11月から2006年1月にかけて、日米欧のメディアは、プーチン（Владимир Владимирович Путин）政権による「NGO規制強化」を一斉に報じた。日本のメディアでは『日本経済新聞』（以下、たんに『日経』という）がいちはやく、2005年11月26日、「ロシア、NGO規制強化へ：海外からの影響力警戒」という見出しで、以下のように報じた¹。

ロシアが非政府組織（NGO）の規制強化に動き出した。海外からの資金援助や外国人の雇用を制限し、NGOを通じた海外からの影響力を遮断する狙い。対象は人権、環境保護、チャリティーなどの団体で海外のNGOの代表事務所の設置は禁止する。プーチン政権の意向を背景に議員団が法案を下院に提出。可決が確実視されている。

ロシアはウクライナなど旧ソ連諸国で起きた政権交代の背景にNGOを通じた米国などの支援があったと疑っている。2008年に予定するロシアの大統領選に向け、監視体制を強める方針だ。

日本で最も発行部数が多く、影響力のあると考えられる『朝日新聞』（以下、たんに『朝日』という）と『読売新聞』（以下、たんに『読売』という）の第一報はかなり遅れ、『朝日』は2005年12月10日朝刊で²、『読売』は2005年12月24日の朝刊で³、それぞれこの問題を初めて報道した。その後、『朝日』の続報は、『読売』の第一報と同じ12月24日⁴、『日経』の続報が12月25日⁵、『読売』の続報が翌2006年1月19日に出ている⁶が、その後は出ていない。

これらの「『NGO関連法』修正法」⁷案に関する一連の新聞報道は、タイミング的言うと、2005年11月26日の『日経』の第一報が11月23日の国家会議における「『NGO関連法』修正法」の第一読会⁸の直後に行われており、12月

10日『朝日新聞』の第一報が国家会議の第一読会と12月21日の第二読会のあいだに行われていることがわかる。さらに、12月24日の『朝日』の続報および『読売』の第一報、ならびに12月25日の『日経』の続報は、いずれも12月23日の第三読会の直後のことであり、これらの報道は第三読会通過という情勢を受けてのものであることは間違いのないであろう。翌2006年1月19日となった『読売』の続報は、「プーチン露大統領、NGO規制強化法案に署名」という見出しから見て、プーチン大統領が「『NGO関連法』修正法」に署名した1月10日より1週間以上遅れているものの、それを受けたものであることは間違いのないであろう。

11月26日付『日経』の第一報以降の記事の内容を少し整理しておこう。

12月10日付『朝日』は、「ロシアで新法案、NGO規制強化に懸念」という見出しで、「ロシア議会で審議が進む非政府組織（NGO）への統制を強化する法案が、懸念を呼んでいる。外国からの資金が政治目的に使われないよう国家に調査権限を与える内容。旧ソ連圏で相次いだ政権交代にNGOの影響があったとして、波及を防ぐ措置と見られるが、社会活動の自由が圧迫される危険が指摘されている」と伝えており、先に見た11月26日付『日経』の第一報と基本的には同じ方向の報道であるが、「法案は、ロシア下院の全会派からなる15人の議員が提出した。NGOを許認可制とし、ロシアに定住していない外国人の関与の禁止、資金の目的外使用の際の認可取り消しなどが柱」と、法案についてより具体的に報じている。また、「プーチン大統領は批判に配慮して9日、許認可制を見直して届け出制とするなどの手直しを提言した」ことも伝えているほか、「米国のライス国務長官は7日、訪問先のウクライナで『あらゆるレベルでロシアに懸念を伝えており、NGOを安定した経済発展に不可欠な存在として扱うよう望む』とクギを刺した」と報じ、米国もこの問題に「懸念」を表明していることを伝えている。

12月24日付『朝日』の続報は、「ロシア下院は23日、非政府組織（NGO）に対する規制を強化する法案を可決した。外国からの資金が政治活動に使われるのを防ぐのが主目的で、社会の自由の一層の制約につながるとして内外から懸念されていた」と伝えている。また、法案の内容について、より具体的に、「法案はNGOについて、ロシア憲法や法に反し、主権、政治的独立、領土

の不可侵などに脅威を与えることを目的とする団体は登録を拒否できるとしている。また、登録を担当する連邦登録庁は独自にNGOの資金の流れを調査する権限はないが、必要に応じ税務機関や治安機関に調査を要請することが可能になる」と報じている。そして、「ウクライナの『オレンジ革命』やグルジアの『バラ革命』に、欧米からの資金援助を受けたNGOが積極的にかかわったことが、法案提出の背景にある」との説明を加えている。

同日付『読売』も、報道振りは同様であるが、「NGO団体側は『極めてあまい表現だ。当局者の恣意（しい）的解釈が可能で、政権が気に入らないNGOを禁止することが容易となる』と反発」と、同法に反対するNGOの意見を載せている。

翌12月25日付『日経』も、「政権を脅かしかねない政治的な活動を排除する狙いだ。NGOは強く反発しており、欧米の批判も強まりそうだ」と、NGOや「欧米」からの批判に言及している。

2006年1月19日付『読売』も、「国内外のNGOや欧米諸国政府は『政権に批判的なNGOを容易に禁止でき、民主化後退につながる』と、プーチン大統領に署名拒否を要求」したことを伝えている。

このように、「『NGO関連法』修正法」案に関する一連の新聞報道は、「NGO法は、反政府的なNGOを排除するためにNGOに対する規制強化を行うものであり、民主化後退につながるものとして国内外で批判されている」という論調であった。

本稿では、こうした新聞論調が的を射ているか否かを論ずることを主目的とするものではない。また本稿では、最終的に採択された本法の規定の内容、あるいは第一読会に提案された法案、第二読会に提案された法案、また第二読会に提出された逐条修正提案、第三読会に提案された最終法案の異同について詳細に議論することはしない。むしろ本稿の目的は、この「『NGO関連法』修正法」案の国家会議における審議過程において、こうした内外のメディア、とくに外国の政府およびメディア等の批判がどの程度、本法の制定過程に影響を与えることになったのかを検証しようとするものである。

ところで、いわゆる「『NGO関連法』修正法」は、正確には、2006年1月10日付「ロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法」第18号によってな

された、「閉鎖地区法」⁹、「社会団税法」¹⁰、「非営利団税法」¹¹、「民法典第一部」¹²の修正、および「『法人の国家登録法』による諸法令の実施についての法律」¹³の一部削除のことを言う。しかし、本稿では、注7ですでに述べたように、便宜的に、2006年1月10日付「ロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法」第18号を2006年1月10日付「『NGO関連法』修正法」と呼ぶことにする。

1. 法案の発議

「『NGO関連法』修正法」は、2005年11月7日、超党派の15名の国家会議議員により発議された¹⁴。以下に、15名の議員名を所属会派名とともに、ロシア語の姓のアルファベット順で列挙する。

- バコフ (Антон Алексеевич Баков) 議員 (統一ロシア)¹⁵
- ガリチェンコ (Валерий Владимирович Гальченко) 議員¹⁶
- グレシュネヴィコフ (Анатолий Николаевич Грешневиков) 議員 (公正ロシア)¹⁷
- エメリヤノフ (Михаил Васильевич Емельянов) 議員 (公正ロシア)¹⁸
- クヴィツィンスキー (Юлий Александрович Квицинский) 議員 (ロシア連邦共産党)¹⁹
- ココシン (Андрей Афанасьевич Кокошин) 議員 (統一ロシア)²⁰
- コサチョフ (Константин Иосифович Косачев) 議員 (統一ロシア)²¹
- マカロフ (Андрей Михайлович Макаров) 議員 (統一ロシア)²²
- ナロチニツカヤ (Наталья Алексеевна Нарочницкая) 議員 (祖国)²³
- オストロフスキー (Алексей Владимирович Островский) 議員 (ロシア自由民主党)²⁴
- プリギン (Владимир Николаевич Плигин) 議員 (統一ロシア)²⁵
- ポポフ (Сергей Александрович Попов) 議員 (統一ロシア)²⁶
- レシュリスキー (Сергей Николаевич Решульский) 議員 (ロシア連邦共産党)²⁷
- スミルノワ (Светлана Константиновна Смирнова) 議員 (統一ロシア)²⁸
- チュエフ (Александр Викторович Чуев) 議員 (祖国)²⁹

なお、法案の登録番号は第233364-4号、担当の常任委員会は国家会議社会団体・宗教団体問題委員会となっている。

2. 「『NGO関連法』修正法」の審議過程

「『NGO関連法』修正法」の審議過程は、国家会議のホームページの法案データベースの同法についての審議日程によると、表1のとおりであるが、法案が2005年11月23日の第一読会で採択されたあと、第二読会の審議予定日が5日間延期されたことが興味深い。すなわち、第二読会の審議予定日は、12月6日の段階では12月16日と決定されていたが、12月8日に修正案提出期限の変更が決定され、それにともない第二読会の法案審議予定日も12月21日と延期されたのである。このことは、国家会議社会団体・宗教団体問題委員会における、逐条審議をおこなう第二読会にかける修正案の作成に、予想外に時間がかかったことを意味する。その理由等については、第二読会の項で明らかになるであろう³⁰。

2.1. 第一読会

2.1.1. 第一読会における審議

2005年11月23日に行われた第一読会では、「『NGO関連法』修正法」の発議議員の一人である「統一ロシア」会派のマカロフ議員が「『NGO関連法』修正法」の趣旨説明をおこなっている³¹。マカロフ議員は、その説明の冒頭で以下のように述べている。

非政府非営利団体³²、社会団体は、言うまでもなく市民社会の最も重要な制度институтであり、その上、まさに我が国における市民社会の制度として、それらは過去10ないし15年のあいだに急速に発展してきた。それは、我が国で、事実上、最も急速に、そして成功裏に発展している唯一の市民社会の制度であるかも知れないと思う。他方で、社会団体および非営利団体の活動を規制する法的基盤はまったく古いままであり、その結果、法制度における空白ができてしまっている。この法制度における空白とは何か？法制度における空白、それは官僚の裁量ということだ。そして、まさにそれ故に、この法案の発議議員たちが法案作成の作業に着手した際に、第一の、最も重要なモチーフだったものが、社会団体および非営利団体に関する官僚の裁量の余地をなくすということだったの

だ。そこから二つ目の問題が生じる。残念ながら、繰り返して強調するが、残念ながら、この分野のすべての法制度は、きわめて不均等に発展してきた。状況を思い浮かべていただきたい。非営利団体の登録について述べよう。政党の登録については直接に政党法に書かれているし、労働組合の登録については労働組合法に、社会团体も同様である。しかし、非営利団体の登録、その活動に対する監督の問題は、活動に対する監督は誰も世界のどこにも述べられておらず、まるで中ぶらりんで、実際、これらの問題は法律に書かれていない。だからまさにそれゆえに、まさにそれゆえに我々は、非営利団体³³の登録、非営利団体の廃止の可能性、国家の影響の可能性、非営利団体の活動に対する国家の干渉といった重要な問題を最も綿密なかたちで法律に書き込まなければならない。(中略) この法律のコンセプト、それは、社会团体および非営利団体に対する法制度の空白を埋めることである。これが主要なものだ。さらに、規制が必要な一連の問題があるということだ。すでに述べたように、それは、登録の問題、活動の問題、財政上のものを含む監督の問題である。

また、マカロフ議員は、40%以上の非営利団体が営利活動をおこなっているとする公式の数字を紹介し、既存の「非営利団税法」第8条に「非営利共同団体は営業活動をおこなうことができる」とあることをあげて、ここに国家の規制が入ることを恐れてはいけないと指摘している。さらに、マカロフ議員は、英語のpublic charityおよびpublic benefitを引き合いに出して、非営利団体を含む社会団体の目的は「社会的に有益な目的(общественно-полезные цели)」であるとした。

次いで、第一読会では、国家会議社会团体・宗教団体問題委員会議長であるポポフ議員が逐条ごとに法案の内容説明をおこなったが、彼は、発言の冒頭で、この法案がロシアのみならず国外からも大きな注目を集め、大使からの手紙や、人権擁護団体の声明などを受け取っていることを紹介した。また、非営利団体の登録に関する規定に関連して、社会团体の権限を強く制限するものとの人権全権代表の意見やマスコミの指摘に対して、この法案には社会团体のいかなる権利も制限しないと主張した。また、外国の非営利団体の登

録についても、現行の外務省への登録で十分とする人権全権代表らの意見に対し、現行の外務省への登録は国内に存在することのたんなる事実確認にすぎず、法的規制がないとし、諸外国の制度を調査し、諸外国の法制との対称性を実現するものであると主張した。

その後、多数の議員が質問にたったが、中でも、リュシコフ（Владимир Александрович Рыжков）議員が、「我が国の、人権擁護、人道、環境保護、社会保障の分野の非常に多くの社会団体が決然としてこの法律に反対している」と指摘し、マカロフ議員が統一ロシアのリベラル派と目されていることを述べた上で、マカロフ議員に対して、「この法律に断固として反対している何千もの社会団体の意見をなぜ無視するのか」と強い口調で批判している。

このリュシコフ議員の批判に対して、マカロフ議員は、なぜゆえに「国民の名を語って選挙に負けた、あるいは勝てなかった人々」のことを考慮するのかと反論し、国家も団体もやりたいことは何でもできる状態は、結局のところ、官僚の、利益を隠すものの利益になるだけだと主張した。また、米国の外国団体の許可についての法律の中で、「受け入れ可能な（приемлемый）外国の団体」という用語があるが、この「受け入れ可能な」は当局が決定することを指摘し、外国団体の規制の必要性を擁護した。

長時間にわたる質疑応答のあと、採決に入り、「『NGO関連法』修正法」案は、賛成370票、反対18票、棄権3名、欠員を含む投票不参加59名で、第一読会で採択された。2005年11月7日に国家会議に提出された「『NGO関連法』修正法」案は、第二読会に向けて審議の俎上に載せられることが決まったのである。

2.1.2. 第一読会に提出され、採択された「『NGO関連法』修正法」案

2005年11月7日に国家会議に提出され、11月23日に第一読会で採択された「『NGO関連法』修正法」案³⁴（以下、たんに「『NGO関連法』修正法」第一草案という）は、4条からなっており、ページ数にして18ページのもので、それほど大部のものではない。第1条は「閉鎖地区法」第8条第4項の修正に関する規定、第2条は「社会団税法」の修正に関する規定、第3条は「非営利団税法」の修正に関する規定、第4条は経過規定となっており、その主要部分は、

第2条および第3条である。ここでは、その「『NGO関連法』修正法」第一草案の第2条および第3条の重要なポイントだけを整理しておこう。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第2条の第2項は、「社会団税法」第3条第4項を修正し、社会団体について、国家登録を行わず法人の権利を獲得せずに活動することも認めるが、その場合でも政府の定めた手続きに従ってその設立と活動の開始についての通告を行うものとし、外国の非営利非政府団体の支部は社会団体の組織的・法的形態で設立され、「社会団税法」の定める手続きによって国家登録されるとしている。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第2条の第5項は、「社会団税法」第23条第2項から第4項までを修正し、社会団体の登録が拒否される場合について、社会団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、連邦憲法、連邦構成主体憲法（憲章）、社会団税法およびその他の連邦法に矛盾している場合、ならびに当該設立者の行為が過激活動の遂行に向けられ、違法な手段によって獲得した資金の洗浄を促進するものである場合としている。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第2条の第8項は、「社会団税法」第38条第2項から第4項までを修正し、当局に対して、①非営利団体の財務および事務書類について照会すること、②非営利団体の行事に当局の人間を派遣すること、③年1回以下の頻度で非営利団体の活動の監査を行うこと、などの権限を与えている（丸数字は筆者による）。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第3条の第1項は、「非営利団税法」に第13¹条³⁵を追加している。第13¹条のタイトルは「非営利団体の国家登録」である。

第13¹条第1項は、「非営利団体は、定められた形態で設立された非営利団体の国家登録について本法で定められた特別の手続きを考慮して、2001年8月8日付『法人および個人事業者の国家登録についての連邦法』第129号に従って国家登録を行う」と規定している。

第13¹条第5項は、非営利団体の国家登録に際して当局に提出する書類について、①申請書、②設立文書3部、③団体設立および設立文書承認についての決定2部、④設立者を示す書類、⑤手数料支払についての書類、⑥所在地を示す書類、⑦団体名として個人名を利用する場合、および知的所有権もしくは著作権により保護されているシンボルを利用する場合は、その利用権を証明

する書類、⑧設立者が外国人である場合はその設立者の法的地位を証明する外国法人の当該国の登記簿謄本もしくはその他の同様の法的効力を持つ書類、と規定している（丸数字は筆者による）。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第3条の第2項は、「非営利団税法」に第15条第1項を追加している。第15条第1項は、「ロシア連邦国内に継続して合法的に居住する外国人および無国籍者は、連邦法もしくはロシア連邦の国際条約に定められている場合を除いて、ロシア連邦国民と同等に、非営利団体の設立者（参加者）となることができる」と規定している。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第3条の第5項は、「非営利団税法」に第23¹条を追加している。第23¹条のタイトルは、「定められた形態で設立された非営利団体の国家登録の拒否の根拠」である。

第23¹条第1項は、非営利団体の国家登録の拒否の根拠として、①非営利団体の設立文書が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法（「非営利団税法」のここと一筆者）およびその他の連邦法と矛盾する場合、②登録のために提出された文書に不備がある場合、③同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、④設立文書に信用できない情報が含まれている場合、⑤非営利団体の名称が国民の道徳、民族のおよび宗教的感情を侮辱している場合、⑥非営利団体の設立者（参加者）である外国人もしくは無国籍者に対してロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、⑧非営利団体の設立者の行為が過激活動の遂行に向けられたり、違法な方法により獲得した資金の洗浄を促進する場合、をあげている（丸数字は筆者による）。

「『NGO関連法』修正法」第一草案第3条の第6項は、「非営利団税法」第32条に第3項から第8項までを追加している。そのうち、重要と思われるのは、非営利団体に対する監督について規定した第4項である。第4項は、当局に対して、①非営利団体の財務および事務書類について照会すること、②非営利団体の行事に当局の人間を派遣すること、③年1回以下の頻度で非営利団体の活動の監査を行うこと、などの権限を与えている。

以上、見てきたように、第一読会に提出され、採択された「『NGO関連法』修正法」第一草案は、主として、「社会団体法」および「非営利団体法」について、外国の非営利団体を含む社会団体および非営利団体の登録手続きの厳正化、登録拒否の根拠の明示、非営利団体に対する監督等について規定するものであった。その規定は、例えば、第2条第2項で、法人登録をしない社会団体であっても、政府の定めた手続きに従ってその設立と活動の開始について通告すること求めたり、第3条第5項で、国家登録の拒否の根拠として、非営利団体の名称が国民の道徳、民族のおよび宗教的感情を侮辱している場合といった、いかようにも解釈できるやや抽象的な規定を盛り込むなどしており、問題がないとは言えないが、だからといって、冒頭で見た「海外からの資金援助や外国人の雇用を制限し、NGOを通じた海外からの影響力を遮断する狙い。対象は人権、環境保護、チャリティーなどの団体で海外のNGOの代表事務所の設置は禁止する」との報道も、いささか過敏（というよりも、明らかな誤認を含んでいる）と言えよう。しかしながら、こうした欧米の過敏な反応は、この法案の審議に大きな影響を与えたのであった。

2.2. 第二読会

2.2.1. 第二読会における審議

2005年12月21日の第二読会では、まず最初に、国家会議社会団体・宗教団体問題委員会議長であるポポフ議員が報告に立った³⁶。ポポフ議員は、報告の冒頭で、「『NGO関連法』修正法」の発議の重要な目標が、「法制度の空白を埋めて社会団体および非営利団体の活動にとって正常な法的条件をつくりだすこと、社会団体および非営利団体の財政活動の透明性を保証すること」という2つの点にあることを想起した。そして、この法案が内外の注目を集めていることに言及し、「この法案について各国議会および欧州議会で議論されたという事実はおそらく前例のないことであろう」と述べた。そして、ポポフ議員は、この法案が多くの意見を集約して練り上げられてきたことを示す以下のような発言を行った。

きわめて広範な討論の過程において非常に多くの興味深い提案がなされた。国家会議、そしてとりわけ社会团体・宗教団体問題委員会は、そのために必要な条件を整える努力をしてきた。我々は、国民の代表（представители общественности）、社会院メンバー、国際研究・交流機関の代表（представители международных фондов）、多くの外国組織の代表が参加する円卓会議や作業部会、一連の諸国の大使との会談を実施した。我々は、あらゆる意見表明の機会を与えようと努め、それらの意見を聴取しようと努めてきた。何よりもまず、第二読会に寄せられた意見や提案に対して我々が十分詳細に検討することは大変な仕事であった。もちろん、我々にとって、我々の法案に関して、そのコンセプトに賛成して多くの重要な意見を述べている大統領見解は、言うまでもなく重要なものであった。意見や修正の広範な協議のため、修正の検討の期限を延期する必要があったことを指摘したいと思う。（中略）我々は、EUや一連の国際機関の数多くの意見、その中にはロシアの現行法に書き込みをしたものもあったが、それらの意見を考慮しようと努めた。

ポポフ議員は、このように述べて、62項目88ページにわたる同委員会が採択を勧告する逐条修正提案³⁷および86項目112ページにわたる同委員会が否決を勧告する逐条修正提案³⁸を配布し、さらに次のように述べた。

最も切迫したテーマ、それは本法がすべての社会非営利団体の全面的な再登録を求めているというものである。第一読会に提出された法案に書かれていた規定は必ずしも正確に書かれてはいなかった。それゆえ、私たちは経過規定の第4項の文章をより正確なものにした。そこには、本法はすべての社会非営利団体にとっての再登録を求めるものではないと、まさしく正確に書かれている。二つ目の重要な点は、外国の非営利団体、その支部ないし代表部の活動に関するものだった。社会院メンバーの数多くの要請や提案、大統領の述べた意見を考慮して、我々は、ロシア国内における外国の非営利団体の活動は現在までの活動の枠内で維持されなければならないこと、外国の非営利団体の支部や代表部の登録は通告

的 (уведомительный) 性格を持つものでなければならないことに同意した。

このポポフ議員の説明は非常に興味深い。それは、ポポフ議員が、説明の中で、この「『NGO関連法』修正法」案の検討に際して、大統領を始めとする国内の広範な意見を考慮しただけでなく、諸外国の大使、欧州議会、その他さまざまな国際機関の意見をも聴取し、その結果、非営利団体の再登録は必ずしもすべての非営利団体を対象としたものではないこと、外国の非営利団体の活動は今後もこれまで通り継続されることを保障することになった経緯を明らかにしているからである。つまり、冒頭で見た過敏とも言える批判報道やそれに同調する諸外国の反応によって、「『NGO関連法』修正法」案の審議は少なからず影響を受けたのである。

ところで、ポポフが言及している大統領見解とは、プーチン大統領が2005年12月9日にグルィズローフ (Борис Вячеславович Грызлов) 国家会議議長宛に提出した「『ロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法』案第233364-4号に対する見解」³⁹のことである。プーチン大統領は、この「見解」において、外国非営利非政府団体を社会団体として登録することについて、「その活動領域を根拠なく狭め、これらの団体と協力するロシア連邦の団体および国民の法的権利と利益を損なうことになる」とし、ロシアの社会団体として登録することは無用であると述べ、「国際機関や外国団体の合法的活動に対する当局の無用な干渉を取り除く規定を定めなければならない」としている。また、登録拒否の根拠、情報の照会、財務活動に対する監督などについての規定を見直すこと、法人でない団体の通告義務を解除すること等も指摘しており、プーチン大統領自身が、諸外国からの批判等に敏感に反応したことが伺える。

いずれにせよ、こうした諸外国の反応や大統領見解なども考慮に入れて、「『NGO関連法』修正法」第一草案は、かなり大きく修正されて第二読会に提出されたのであった。

審議においては、全62項目の採択を勧告する逐条修正提案のうち、リュシコフ議員が、第6、13、32、35、40、45、52、53項の採択に反対する主張を展開したが、採決の結果、リュシコフ議員の主張は退けられた。

最終的に、第二読会では、委員会の提案が採択された。

2.2.2. 第二読会に提出され、採択された「『NGO関連法』修正法」案

12月21日におこなわれた第二読会に提出された「『NGO関連法』修正法」案（以下、たんに「『NGO関連法』修正法」第二草案という）は、「『NGO関連法』修正法」第一草案と同様に4条からなるが、大幅に内容が増え、ページ数にして34ページとなっている。ここでは、重要なポイントだけを整理しておこう。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第2条の第4項は、第一草案と同様、「社会団本法」第21条に関するものであるが、第一草案では第21条第11項から第14項までの修正であったが、第二草案では第21条全体の修正となった。第21条のタイトルは「社会団体の国家登録」であることからわかるとおり、社会団体の国家登録についてかなり詳細に規定されることとなった。国家登録のために提出する書類は、第一草案第3条第1項において定められていた非営利団体の国家登録の際の提出書類とほぼ同様で、①申請書、②規約3部、③設立大会（協議会）もしくは総会の議定書の写し、④設立者を示す書類、⑤手数料支払についての書類、⑥所在地を示す書類、⑦支部の設立大会（協議会）もしくは総会の議定書、⑧団体名として個人名を利用する場合、および知的所有権もしくは著作権により保護されているシンボルを利用する場合、他の法人の名称の全体を当該団体の名称の一部として利用する場合は、その利用権を証明する書類、と規定している。なお、第一草案第3条第1項において定められていた非営利団体の国家登録の際の提出書類のうち、設立者が外国人である場合はその設立者の法的地位を証明する外国法人の当該国の登記簿謄本もしくはその他の同様の法的効力を持つ書類、という規定はない。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第2条の第6項は、第一草案第2条第5項にあたり、「社会団本法」第23条の修正に関する規定であるが、第一草案第2条第5項では、「社会団本法」第23条第2項から第4項までの修正について規定していたが、第二草案第2条第6項では、第23条全体の修正となった。第23条

のタイトルは「社会団体の国家登録の拒否およびそれに対する不服申し立ての手続き」であることからわかるとおり、社会団体の国家登録の拒否についてかなり詳細に規定されることとなった。第23条第1項は、社会団体の国家登録の拒否の根拠として、①社会団体の規約およびその他の設立文書が、ロシア連邦憲法および連邦法と矛盾する場合、②登録のために提出された文書に不備がある場合、③過激活動を行っている人物が設立者である場合、④同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、⑤設立文書に信用できない情報が含まれている場合、⑥非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合、を列挙している。なお、以上の規定は、第一草案第3条第5項において定められていた非営利団体の国家登録の拒否の根拠についての規定と類似しているが、第一草案第3条第5項にあった、⑥非営利団体の設立者(参加者)である外国人もしくは無国籍者に対してロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法(憲章)、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、⑧非営利団体の設立者の行為が過激活動の遂行に向けられたり、違法な方法により獲得した資金の洗浄を促進する場合、といった根拠はあげられていない。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第3条の第1項は、「非営利団税法」第1条に第2¹項および第2²項を追加している。いずれも外国の非営利非政府団体の支部についての規定である。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第3条の第2項は、「非営利団税法」第2条に第4項および第5項を追加している。いずれも外国の非営利非政府団体についての規定である。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第3条の第3項は、第一草案第3条の第1項にあたり、それと同様に、「非営利団税法」に「非営利団体の国家登録」というタイトルの第13¹条を追加している。内容については、第一草案と重要な点でほとんど変わっていない。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第3条の第4項は、「非営利団税法」に、あらたに「ロシア連邦国内に外国の非営利非政府団体の支部あるいは代表部を設立することについての通知」というタイトルの第13²条を追加している。

第13²条第3項は、外国の非営利非政府団体の支部あるいは代表部を設立することについての通知に添付される書類について、①設立文書、②設立についての指導機関の決定、③規約、④指導者の任命についての決定、⑤開設の目的、と規定している。

第13²条第7項は、外国の非営利非政府団体の支部あるいは代表部についての資料を登記簿に記載することの拒否の根拠として、①登録のために提出された文書に不備がある場合、②設立文書に信用できない情報が含まれている場合、③設立目的が、ロシア連邦憲法およびその他の連邦法と矛盾する場合、④すでに登記簿に記載されている支部あるいは代表部がロシア連邦憲法およびその他の連邦法に大きく違反したことにより登記簿から削除された場合、⑤設立目的が、ロシア連邦の、主権、政治的独立、領土の不可侵、国民の団結と独自性、文化遺産、国民的利益に対する脅威となる場合、をあげている。

なお、「『NGO関連法』修正法」第一草案第3条の第5項で列挙されていた非営利団体の国家登録の拒否の根拠のうち、③同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、⑤非営利団体の名称が国民の道徳、民族のおよび宗教的感情を侮辱している場合、⑥非営利団体の設立者（参加者）である外国人もしくは無国籍者に対してロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、⑧非営利団体の設立者の行為が過激活動の遂行に向けられたり、違法な方法により獲得した資金の洗浄を促進する場合、といった根拠はあげられていない。ただし、「『NGO関連法』修正法」第二草案第3条の第5項が「非営利団体法」第15条に追加している第1²項に、ロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された外国人もしくは無国籍者、または非合法資金や過激活動に関わる人物は非営利団体の設立者（参加者）になることができない、と規定されているので、上記⑥の根拠は、事実上、別のかたちで規定されていると言えよう。

「『NGO関連法』修正法」第二草案第3条の第9項は、第一草案第3条の第5項にあたり、「非営利団体法」に「非営利団体の国家登録の拒否の根拠」というタイトルの第23¹条を追加している。拒否の根拠については、第23¹条第1

項で、①非営利団体の設立文書が、ロシア連邦憲法およびその他の連邦法と矛盾する場合、②同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、③非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合、④登録のために提出された文書に不備がある場合、⑤ロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された外国人もしくは無国籍者、または非合法資金や過激活動に関わる人物が設立者に加わっている場合、をあげている。

また、新たに第23¹条第2項で、外国の非営利非政府団体については、以上に加えて、①設立目的が、ロシア連邦憲法およびその他の連邦法と矛盾する場合、②設立目的が、ロシア連邦の、主権、政治的独立、領土の不可侵、国民の団結と独自性、文化遺産、国民的利益に対する脅威となる場合、③すでに登記簿に記載されている支部あるいは代表部がロシア連邦憲法およびその他の連邦法に大きく違反したことにより廃止された場合、も拒否の根拠となるとされている。

なお、上記第23¹条第1項および第2項には、第一草案で列挙されていた拒否の根拠のうち、④設立文書に信用できない情報が含まれている場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、にあたるものは見あたらないが、全体として大きな変更はないと考えてよいだろう。そして、外国の非営利団体の国家登録の拒否の根拠については、より詳細に規定されたいと思うべきであろう。

2.3. 第三読会

12月23日におこなわれた第三読会に提出された「『NGO関連法』修正法」案⁴⁰は、第二読会に提出された法案とほぼ同様のもので、ページ数にして34ページと若干の増ページになっただけであった。

第三読会では、まず、ポポフ議員が若干の修文をおこなったこと等を簡単に説明して、採択を求めたあと、最終審議に入った。

最終審議では、ロシア連邦共産党会派のスモーリン（Олег Николаевич Смолин）議員が、第一読会に提出された法案が最良のものだったのに、その

後、諸外国の政治家の批判があつて法案が急が変わってしまったと指摘し、「この法案は官僚制に対する市民社会の監督を強化するかわりに、市民社会に対する官僚制の監督を強化することになる」と批判し、近年のロシアに「粗野な似非リベリズムという症候群ないしはパラドクス」が見られることに警告を發した。

当時、ロシア自由民主党会派だったミトロファエーフ（Александр Васильевич Митрофанов）議員は、ヤーブラコが長年にわたって外国資金によって存在してきたことは確かな事実だと指摘しつつ、「もう少し厳しい監督を導入すべきだったが、西側の圧力の結果、多くの点で軟弱化してしまい、全体的に、多くの点で、そしてとくに外国からの援助に対する監督の部分が曖昧なものとなっている」と批判した。

採決の結果、「『NGO関連法』修正法」は、賛成357票、反対20票、棄権7名、欠員を含む投票不参加66名で、採択となった。

おわりに

2005年11月始め、国家会議で審議されることになった「『NGO関連法』修正法」の内容が明らかになると、内外のメディアとりわけ西側メディアは、プーチン政権の強権化と結びつけた強い批判的なトーンでこの法案を報じた。しかしながら、それらの報道は、必ずしも同法案の採択に向けて、ロシアの国家会議が広く意見を聴取し、また国家会議において数度にわたって真剣に審議し、修正していったことについては報道していない。国内法の制定に、外国の政府やメディアの意見がどのように影響していくのかを実証的に検証するのは難しいが、少なくとも、審議過程を見る限りでは少なくない影響のあったことが推測される。

筆者は、日本外務省の協力で、2009年9月3日にマカロフ議員に、「『NGO関連法』修正法」の問題でインタビューする機会を得た。マカロフ議員は、2005年冬にこの問題に関連して、日本大使館の公使、2名の外国の外相とも会見したこと、法案の審議過程には外国外交団からの影響があったこと、多くの西側の意見が考慮されたことも確認した。ただし、マカロフ議員は、当時、この「『NGO関連法』修正法」の問題は過度に政治化されていて、多くの批判

は有害なものであったと指摘している。マカロフ議員は、「『NGO関連法』修正法」の目的は、①規制の分野を定めること、②非常に多くの様々な省庁が非営利団体関連業務に従事していたため、単一機関が検査を行うことができるようにすること、③資金の流れを政府が知ることができるようにすること、であったとし、この修正は適切なものであったと主張した。

「過度に政治化された」とのマカロフ議員の指摘は正しい。それは、本稿の冒頭で見た当時の日本の新聞論調によっても裏付けられる。しかし、問題が「過度に政治化された」ことにより、法案の審議が大きく影響を受けたことも事実である。この問題は、今や、国内法の制定過程に対してさえ、外交的な影響力の行使が可能であるということを示しているのである。

議会もまた政策決定過程の一部をなしており、それはロシアも例外ではない。ロシア議会は、現在、「統一ロシア」が議席の3分の2以上の多数を占めているが、機能不全に陥っているわけではない。そこでは日々、議員たちが審議し、採決し、法案を採択しているのである。私たちは、少なくとも、ロシア議会の本会議に提出される法案と、それについての本会議での審議を詳細に観察することができる。すなわち、ロシアの政策決定過程の一部を詳細に観察することができるのである。

最後に、「ロシアの立憲主義の状況についてどう考えるか？」との筆者の質問に対するマカロフ議員の答えを引用して本稿を締めくくろう。

ロシアの問題は、市民社会の欠如である。国家は市民社会を創ることはできない。人々はそのために闘いたがらない。憲法は紙である。憲法はそれだけでは完全ではなく、社会の側の常時の働きかけにより精神ができてくる。フランス革命200周年のとき、中国の鄧小平がジャーナリストにフランス革命の評価を聞かれたところ、「時期尚早」と述べたことがあった。我々の憲法の本質の真価が分かるまでには、200年ぐらい必要ではないかと思う。

表1 「『NGO関連法』修正法」(案)の審議日程

番号	段階の名称(審級)	審議の日付 議定書番号	審議の結果
1. 国家会議への法案の提出			
1.1	文書保障局への法案の登録	11月7日	
1.2	国家会議議長への法案の送付	11月7日	
2. 国家会議へ提出される法案の予備審査			
2.1	プロファイル委員会による国家会議評議会への法案の提出についての決定の採択	11月7日 46, n. 1	法案の審議を提案
2.2	国家会議に提出された法案の国家会議評議会による審議	11月8日 117, n. 74	国家会議社会団体・宗教団体問題委員会が担当委員会に決まる
3. 第一読会における法案の審議			
3.1	担当委員会による国家会議評議会への法案提出についての決定の採択	11月18日 47, n. 1	第一読会への法案の提出を提案
3.2	担当委員会が提出した法案の国家会議評議会による審議	11月15日 120, n. 55	国家会議所有委員会、国家会議民法・刑法・仲裁手続法委員会が協力委員会に決まる
		11月22日 122, n. 26	国家会議による審議に法案を提出(提案された審議予定日11月23日)
3.3	国家会議による法案の審議	11月23日 2434-IV ГД	第一読会における法案の採択
4. 第二読会における法案の審議			
4.1	担当委員会による国家会議評議会への法案提出についての決定の採択	12月15日 50, n. 1	第二読会への法案の提出を提案

4.2	担当委員会が提出した法案の国家会議評議会による審議	12月6日 124, п. 8	法案審議の延期(提案された審議予定日12月16日)
		12月8日 125, п. 40	修正案提出期限の変更
		12月13日 126, п. 10	法案審議の延期(提案された審議予定日12月21日)
		12月20日 129, п. 43	国家会議による審議に法案を提出(提案された審議予定日12月21日)
4.3	国家会議による法案の審議	12月21日 2639-IV ГД	第二読会における法案の採択
5. 第三読会における法案の審議			
5.1	担当委員会による国家会議評議会への法案提出についての決定の採択	12月22日 51, п. 1	法案採択を提案
5.2	担当委員会が提出した法案の国家会議評議会による審議	12月22日 130, п. 55	国家会議による審議に法案を提出(提案された審議予定日12月23日)
5.3	国家会議による法案の審議	12月23日 2654-IV ГД	法案の採択
6. 連邦会議における法律の審議			
6.3	連邦会議本会議における法律の審議	12月27日	法案の承認
8. ロシア連邦大統領への法案の送付			
8.1	ロシア連邦大統領による法律の検討	1月10日 18-Φ3	法律への署名
10. 法律の公布			
10.1	ロシア連邦・連邦議会における法律の公布	1月16日 3, п. 282	
		1月17日	

出典：国家会議ホームページ

<<http://www.duma.gov.ru:8080/Zakon/XronZkp?REJ=1&ZKP=3843>> [2010年3月7日アクセス]。なお、番号が飛んでいるのは、原文のまま。

－注－

- 1 『日本経済新聞』2005年11月26日朝刊、6ページ。
- 2 『朝日新聞』2005年12月10日朝刊、7ページ。
- 3 『読売新聞』2005年12月24日朝刊、7ページ。
- 4 『朝日新聞』2005年12月24日朝刊、4ページ。
- 5 『日本経済新聞』2005年12月25日朝刊、6ページ。
- 6 『読売新聞』2006年1月19日朝刊、7ページ。
- 7 「『NGO 関連法』修正法」の正式名称は、「ロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法」であるが、ここでは便宜上、「『NGO 関連法』修正法」と呼んでおく。ちなみに、ロシアでは、法律の修正は、『修正されるべき法律名』の修正（・補足）についての法律」の制定によりおこなわれる。
- 8 ロシアの国家会議（下院）では、法案の審議は、通常、第一読会から第三読会まで行われる。第一読会では提案されている法案の趣旨説明が行われ、当該法案を採択手続きに載せるかどうかが決まる。第二読会では、逐条ごとに修正提案の採否を含めて審議・採決が行われる。第三読会では、最終的な法案が提示され、全体を一括して採択するかどうかが決まる。
- 9 当時の閉鎖地区法（Закон Российской Федерации «о закрытом административно-территориальном образовании»）は、1992年7月14日付ロシア連邦法第3297-1号をもとにして、1996年11月28日付ロシア連邦法第144号による修正が加えられたものである。
- 10 当時の社会団合法（Закон Российской Федерации «об общественных объединениях»）は、1995年5月19日付連邦法第82号をもとにして、1997年5月17日付ロシア連邦法第78号、1998年7月19日付ロシア連邦法第112号、2002年3月12日付連邦法第26号、2003年12月8日付連邦法第169号、2004年6月29日付連邦法第58号による修正が加えられたものである。
- 11 当時の「非営利団合法」（Закон Российской Федерации «о некоммерческих организациях»）は、1996年1月12日付ロシア連邦法第7号をもとにして、1998年11月26日付連邦法第174号、2002年3月21日付ロシア連邦法第31号による修正が加えられたものである。
- 12 当時の民法典第一部は、1994年11月30日付連邦法第51号をもとにして、2002年（発効日付・番号未確認）に修正が加えられている。
- 13 2002年3月21日付連邦法第31号。
- 14 法案の提出日（登録日）、発議議員名、担当の常任委員会の名称、法案提出、第一読会、第二読会、第三読会の日程、各読会に提出された法案、その他の情報は、国家会議ホームページの法案データベース<<http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/search.jsp>>に、法律名あるいは法案登録番号を入力することで得られる。当該情報ページのアドレスは以下の通りである。
<<http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointra.jsp?c=233364-4>> [2010年3月7日アクセス]。
- 15 スヴェルドロフスク州出身の政治家。2003～2007年国家会議議員。2003年12月、スヴェルドロフスク州選挙区からロシア復興党（党首ゲンナージー・セレズニョーフ）推薦で立候補し当選。当選後、右派勢力同盟に入党。2005年12月、右派勢力同盟党員のまま「統一ロシア」会派に所属。以上は、新聞・インターネット等のメディアにおいて流布されている経歴情報を筆者がまとめたものである。なお、所属は、当時のもの。以下の議員についても同様。

- ¹⁶ モスクワ州出身の政治家。モスクワ州ドミトロフ市議会議員、モスクワ州議会議員を経て、1999年～国家会議議員。「統一ロシア」会派。
- ¹⁷ ヤロスラヴリ州出身の政治家。『ノーヴォエ・ブレミア』記者等を経て、1993年～国家会議議員。「公正ロシア」会派。
- ¹⁸ ロストフ州出身の政治家。ロストフ国立大学教員。1995年～国家会議議員。当初は「ヤーブラコ」会派、のち「公正ロシア」会派。
- ¹⁹ トヴェーリ州出身の政治家。外務省員、ノルウェー大使等を経て、2003年～国家会議議員。「ロシア連邦共産党」会派。
- ²⁰ モスクワ市出身の学者・政治家。米加研副所長、国際安保問題研所長、国防第一次官等を歴任。1999年～国家会議議員。当初、「祖国－全ロシア」会派。のち、「統一ロシア」会派。
- ²¹ モスクワ州出身の政治家。外務省員、プリマコフ補佐官等歴任。1999年～国家会議議員。当初、「祖国－全ロシア」会派、のち「統一ロシア」会派。
- ²² ケメロヴォ州出身の弁護士・政治家。同州副知事等を歴任。1993～1999年、2003年～国家会議議員。当初は「12月12日同盟」会派、のち「統一ロシア」会派。
- ²³ ИМЭМО 研究員、国連職員等を歴任。2003年12月、「祖国」ブロックから国家会議議員に当選。「公正ロシア」会派に所属（2007年12月まで）。
- ²⁴ モスクワ市出身の政治家。2003年～国家会議議員。「ロシア自由民主党」会派。
- ²⁵ ヴォログダ州出身の弁護士・企業家・政治家。2003年～国家会議議員。「統一ロシア」会派。
- ²⁶ モスクワ市出身の政治家。2000～2003年連邦会議メンバー。2003年～国家会議議員。「統一ロシア」会派。
- ²⁷ ダゲスタン共和国出身の政治家。ソ連共産党ダゲスタン州委員会第二書記を経て、1993～2003年、2007年～国家会議議員。「ロシア連邦共産党」会派。
- ²⁸ ウドムルチア共和国出身の政治家。1999～2007年、国家会議議員。「統一ロシア」会派。
- ²⁹ モスクワ出身の政治家。ロシアキリスト教民主党創設メンバー。2003～2007年、国家会議議員。「祖国」会派。
- ³⁰ 国家会議社会団体・宗教団体問題委員会における「『NGO 関連法』修正法」の審議内容の詳細については、現時点では、同委員会の議事録等が入手できていないため、必ずしも明らかではないが、同委員会より第二読会に提出された合計200ページにのぼる逐条修正提案は入手できるので、同委員会での審議の概要は推測可能である。逐条修正提案は注37および38を参照。
- ³¹ 以下に述べる第一読会の審議の様子は、2005年11月23日の国家会議速記録
([http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe?BOCW\[F11&23.11.2005&F11&23.11.2005&F11&F258&X2180](http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe?BOCW[F11&23.11.2005&F11&23.11.2005&F11&F258&X2180)] [2010年3月7日アクセス]) にもとづく。
- ³² この部分のロシア語原文は **неправительственные коммерческие организации** であるので、「非政府営利団体」と訳すべきところであるが、文脈から見て、おそらくこの **коммерческие** は **некоммерческие** の言い間違い、または速記者による聞き間違いではないかと思われるので、「非政府非営利団体」と訳した。
- ³³ この部分のロシア語原文は **общественных организации** となっていてやや意味が曖昧だが、文脈から見て、おそらくこの **общественных** は **некоммерческих** の言い間違いではないかと思われるので、「非営利団体」と訳した。なお、**общественных организации** を「社会団体」と訳するのは一般的ではない。マカロフも、この報告の他の箇所では一貫して **общественные объединения** を用いており、筆者は、それを「社会団体」と訳している。
- ³⁴ http://asozd2.duma.gov.ru/arhiv/a_dz.nsf/ByID/6BFE9C9CC7C7F9012E432571BB005D060

- 0?OpenDocument> [2010年3月7日アクセス]
- ³⁵ 「第13¹条」の上付き数字（肩番号）はロシアの法律修正において追加条項の章番号、条番号、項番号などを挿入する場合の特別な方式で、「第13¹条」は第13条と第14条とのあいだに追加挿入された条文であることを示す。
- ³⁶ 以下に述べる第二読会の審議の様子は、2005年12月21日の国家会議速記録（<[http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe?BOCW\[F11&21.12.2005&F11&21.12.2005&F11&F258&^&\]X2199](http://wbase.duma.gov.ru/steno/nph-sdb.exe?BOCW[F11&21.12.2005&F11&21.12.2005&F11&F258&^&]X2199)> [2010年3月7日アクセス]）にもとづく。
- ³⁷ Таблица № 1: Таблица поправок, рекомендуемых комитетом к принятию.
<[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz.nsf/ByID&13118F6330441CC432571BB005D0646](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz.nsf/ByID&13118F6330441CC432571BB005D0646)> [2010年3月7日アクセス]
- ³⁸ Таблица № 2: Таблица поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению.
<[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz.nsf/ByID&1EDEC088786755D432571BB005D06D4](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz.nsf/ByID&1EDEC088786755D432571BB005D06D4)> [2010年3月7日アクセス]
- ³⁹ <<http://archive.kremlin.ru/text/docs/2005/12/98643.shtml>> [2010年3月7日アクセス]
- ⁴⁰ <[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&arhiv/a_dz.nsf/ByID&CA43B4B341DD2DEE432571BB005D06C9](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&arhiv/a_dz.nsf/ByID&CA43B4B341DD2DEE432571BB005D06C9)> [2010年3月7日アクセス]

第二章 ロシアのWTO加盟をめぐる政策転換： 関税同盟創設との関係を中心に

金野雄五

はじめに

2009年6月9日、プーチン首相は、ロシアがこれまで個別国として進めてきたWTO加盟交渉を取り止め、同じくWTO未加盟国であるベラルーシ、カザフスタンとの間で2010年初から関税同盟をスタートさせ、3か国による関税同盟としてWTO加盟交渉を新たに開始する方針を決定した¹。一方、メドベージェフ大統領はその約1か月後の7月10日、ラクイラ・サミット後のプレス・コンファレンスにおいて、従来の方針通り、個別国として加盟するほうが容易かつ現実的であるとし（PR, 2009）、ここにおいてプーチン首相とメドベージェフ大統領の間で、WTOへの加盟方法を巡って著しい見解の相違が存在することが明らかになった。

本稿では、両者間でこうした著しい見解の相違が生じた背景を考察することを目的として、まず第1、2節において、ロシアのWTO加盟交渉および関税同盟形成の進捗状況を概観する。第3節では、関税同盟によるWTO加盟の実現可能性について考察する。そして最後に、プーチン首相のWTO加盟をめぐる政策転換の背景について考察する。

1. ロシアのWTO加盟プロセスの進捗状況

ロシアがWTOへの加盟申請を行ったのは1993年6月のことであり、以来すでに16年半が経過した²。また、2010年初からロシアとの間で関税同盟をスタートさせたベラルーシ、カザフスタンについても、それぞれ1993年9月、1996年1月に加盟申請を行ったが、現在に至るまで加盟は実現していない。

ロシアのWTO加盟交渉の進捗状況をやや詳しく見ると、まず、加盟後の市場開放の度合いなどに関して話し合われる二国間交渉については、EU（2004年5月）、日本（2005年11月）、米国（2006年11月）などの主要国との交渉はすべて妥結済みであり、残る交渉相手国は2000年6月にWTOに加盟したグルジアと、

さらに最近になって加盟したウクライナ（2008年5月）の2か国程度となっている³。他方、貿易関連法の整備について多国間で話し合われる作業部会会合は、2006年3月の会合を最後に行われなくなっているが、2008年12月時点のロシア経済発展省の説明によれば、法整備に関してロシアに残された課題は、技術認証制度や知的財産権に関するいくつかの法律の改正のみである（Minecon, 2008）。これらの情報を総合すると、ロシアのWTO加盟プロセスは、すでに終盤に差し掛かりつつも、主にグルジアとの関係悪化によって2006年頃から停滞し始め、さらに2008年8月のグルジア紛争後の欧米諸国との関係の冷え込みが、加盟プロセスの停滞を決定的なものにしたとみなされる。

表1. ロシアのWTO加盟交渉の進捗状況

1.	加盟申請	June 1993
2.	作業部会設置	16-17 June 1993
3.	メモランダム	1 March 1994 27 October 1995 25 October 1995 7 April 1997
4.	作業部会会合	17-19 July and 4-6 December 1995 30-31 May and 15 October 1996 15 April, 22-23 July and 9-10 December 1997 29-30 July and 16-17 December 1998 25-26 May and 18-19 December 2000 26-27 June 2001 23-24 January, 25 April, 20 June and 16 December 2002 10 January, 6 March, 10 April, 10 July and 30 October 2003 5 February, 2 April, 16 July and 8 November 2004 17 February, 15 April, 24 June and 19 October 2005 23 March 2006
5.	作業部会報告書 (草案)	28 March 2002 15 October 2004

(出所) WTO (2009, pp. 34-35).

2. 関税同盟形成までの経緯とその進捗状況

ロシア等3か国による関税同盟の直接的な起源は、2000年10月にロシア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタンの5か国によって調印されたユーラシア経済共同体（Eurasian Economic Community）創設条約に遡る⁴。

同条約の調印は、当時、CIS (Commonwealth of Independent States: 独立国家共同体) 12か国全体としての経済統合構想が袋小路に陥るなかで、ロシアを中心とする経済統合に積極的な国々だけで統合を進めようとする動きが結実したものであり、目標としては、①域内のすべての貿易障壁を撤廃する自由貿易地域 (Free Trade Area: FTA) の形成、②さらに域外国との貿易障壁や通商規則を統一化する関税同盟の形成、③物品に加えてサービス、労働力、資本の域内移動を自由化する共同市場の実現、が掲げられていた。

しかし、これら5か国の間でも経済統合に捗々しい進展がみられなかったことから、ロシア、ベラルーシ、カザフスタンという、5か国の中でも相対的に経済統合が進んでいた3か国による統合をユーラシア経済共同体の枠内で先行させることになった。すなわち2007年10月、プーチン大統領等、5か国首脳による第19回ユーラシア経済共同体国家間評議会会合の枠内において、関税同盟の形成を目指すロシア、ベラルーシ、カザフスタンの大統領による初会合 (関税同盟国家間評議会会合) が開かれ、そこで「共通関税領域の創設と関税同盟の形成に関する条約」(以下、関税同盟創設条約) が調印された (表2)。ただし、この時点においては、関税同盟形成のスケジュールに関して「2007-2010年の間に段階的に創設する」といった大まかな目標しか設定されていないなど、関税同盟構想の具体性や実現可能性はさほど高くなかったとみられる⁵。

表2. ユーラシア共同体及び関税同盟国家間評議会会合の開催状況

年月日	開催地	ユーラシア経済共同体会合		関税同盟会合
		回数	参加者クラス	参加者クラス
2006年6月23日	ミンスク	第16回会合	大統領	—
2006年8月16日	ソチ	非公式会合	n. a.	—
2006年10月27日	モスクワ	第17回会合	首相	—
2007年4月18日	アスタナ	第18回会合	首相	—
2007年10月6日	ドゥシャンベ	第19回会合	大統領	大統領
2008年1月25日	モスクワ	第20回会合	首相	首相
2008年10月10日	ビシュケク	第21回会合	大統領	大統領
2008年12月12日	モスクワ	第22回会合	首相	首相
2009年2月4日	モスクワ	臨時会合	大統領	首相
2009年6月9日	モスクワ	第23回会合	首相	首相
2009年11月27日	ミンスク	第24回会合	大統領	大統領

(出所) Evrazes, KTS より筆者作成。

関税同盟形成の動きが活発化したのは、冒頭で述べた、3か国が個別国としてのWTO加盟交渉を取り止め、関税同盟としての一括交渉を開始する決定が下されたのと同じ、第23回ユーラシア経済共同体国家間評議会会合（2009年6月9日）の頃からであったとみられる。同会合では、2010年初の共通輸入関税率の導入による関税同盟のスタートから、2011年7月1日のロシア・カザフスタン間の国境税関の廃止による関税同盟の完成に至るまでの、より詳細なスケジュールが採択された（表3）。そして、実際にこのスケジュール通り、2010年初から3か国で共通輸入関税率が導入されたのである⁶。

表3. 関税同盟完成までのスケジュール

日程	措置
2010年1月1日～ (関税同盟のスタート)	・ 共通輸入関税率の導入
2010年4月1日～	・ 輸入関税の統一的徴収・分配メカニズムのテスト
2010年7月1日～	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関税同盟の「税関基本法」の施行 ・ 輸入関税の統一的徴収・分配メカニズムの導入 ・ 域内国を原産地とする物品の域内移動に関して3か国間の税関手続きを撤廃 ・ ロシア・ベラルーシ間では域外国を原産地とする物品についても税関手続きを撤廃 ・ ロシア・ベラルーシ間のすべての税関・国境管理を撤廃
2011年7月1日～ (関税同盟の完成)	・ 3か国間の物品の移動に関するすべての税関手続きを撤廃

（出所）2009年6月9日付関税同盟国家間評議会決定No. 9付属文書、2009年11月27日付同決定No. 14付属文書2（KTS）より筆者作成。

なお、2009年6月の会合後の会見で、プーチン首相は「2010年初までに基本的な手続きを完了させることが可能であるとのナザルバエフ大統領の見解に同意し、我々は今後、関税同盟形成に向けた作業を活発化させる」と、関税同盟の形成がカザフスタン主導の下で進められているかのような発言をしている⁷。しかし、2010年初から導入された共通輸入関税率が基本的にロシアの従来の関税率体系を踏襲していること、また、後述するように、関税同盟の執行機関である関税同盟委員会において、ロシアが圧倒的に大きい発言権を

有していることなどから、関税同盟の形成は基本的にロシアのプーチン首相のイニシアチブの下で進められてきたものと考えられる。

他方、メドベージェフ大統領についても、3か国での関税同盟創設条約の発効が確認された第19回ユーラシア経済共同体国家間評議会会合（2008年10月）、共通輸入関税率の導入を正式決定した第24回同会合（2009年11月）とも参加していることから、関税同盟の形成そのものに関しては肯定的な立場であるとみられる。つまり、本稿冒頭で述べたメドベージェフ大統領とプーチン首相の見解の相違は、関税同盟の形成そのものに関するものではなく、関税同盟としてWTOに加盟する方針の是非を巡るものであったと言えるだろう。

3. 関税同盟としてのWTO加盟の実現可能性

関税同盟としてWTOに加盟する方針の是非を巡り、メドベージェフ大統領とプーチン首相の間で見解の相違が生じた背景を考察する上では、そもそもロシア等3か国による関税同盟がWTOに加盟することが、どの程度の実現可能性を持っているかを客観的に検討する必要がある⁸。

結論を先取りして言えば、関税同盟としてWTOに加盟することは、WTO協定上は可能であるが、その場合、当該関税同盟が高い完成度を備えていることが条件となる。しかし、ロシア等3か国による関税同盟については、この完成度に関して問題点が少なくない。

第1に、機構面の問題がある。WTO協定（表4-①）によれば、WTOに加盟することができるのは、すべての国、または、対外通商関係およびその他の事項の処理について完全な自治権を有する独立の関税地域である。従って、関税同盟としてWTOに加盟する場合、当該関税同盟は、その構成国間で共通の対外通商政策を統一的に遂行することができる、超国家的な常設執行機関を備えていることが不可欠となる。

表4. 関税同盟に関するWTO協定

- ① 『世界貿易機関を設立するマラケシュ協定（第12条）』：
「すべての国又は対外通商関係その他…事項の処理について完全な自治権を有する独立の関税地域は、自己と世界貿易機関との間において合意した条件によりこの協定に加入することができる。」
- ② 『関税及び貿易に関する一般協定（第3部第24条）』：
「関税同盟とは、次のことのために単一の関税地域をもって二以上の関税地域に替えるものをいう。…関税その他の制限的通商規則を同盟の構成地域間の実質上のすべての貿易について、又は少なくともそれらの地域の原産の産品の実質上のすべての貿易について、廃止すること。…同盟の各構成国が、実質的に同一の関税その他の通商規則をその同盟に含まれない地域の貿易に適用すること。」
- ③ 『関税及び貿易に関する一般協定（第3部第24条）』：
「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] に反して税率を引き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。」

(注) [] は筆者注。

(出所) 経済産業省 (2010)

3か国関税同盟においては、関税同盟創設条約と同じ2007年10月6日に調印された「関税同盟委員会に関する条約」(2008年10月10日発効)によって、この超国家的な常設執行機関として3か国の副首相クラスを構成員とする関税同盟委員会が設置された⁹。同条約では確かに、関税同盟委員会が3か国政府

に対して強制力を伴う決定を下すことができると定められている（表5 c）。しかし、それは関税同盟を構成する3か国から同委員会に委譲された権限の範囲内においてであり、しかもその権限委譲は「任意かつ段階的に行われる」とのみ記されている（表5 d）。つまり、3か国共通の対外通商政策を統一的に遂行することができるだけの権限委譲が、関税同盟委員会に対してなされるかどうか、現時点ではさきわめて不透明なのである。おそらく、関税同盟委員会においてロシアが圧倒的に大きい議決権（57%）を有していることに対して、ベラルーシとカザフスタンが警戒感を強め、同委員会への大幅な権限委譲を拒んでいるというのがこの問題の本質であるように思われる。

表5. 関税同盟委員会の概要

- | |
|---|
| <p>a. 関税同盟委員会は、3か国の副首相クラスの政府代表によって構成され（同条約第4条）、少なくとも月1回の会合が実施される（第5条）。同委員会の所在地はモスクワとする（第13条）。</p> <p>b. 会合における決定は、コンセンサス方式または3分の2以上の議決権によって採択され、議決権の3か国への配分率は、ロシアが57%、ベラルーシとカザフスタンが21.5%ずつである（第7条）。</p> <p>c. 同委員会の機能は、関税同盟の最高意思決定機関である国家間評議会の決定事項の執行、関税同盟形成の進捗状況のモニタリング、国家間評議会に対する勧告などであり（第6条）、これらの機能を遂行するにあたり、同委員会に付与された権限の範囲で、3か国政府に対して強制力を伴う決定を下すことができる（第7条）。</p> <p>d. 3か国政府から同委員会への権限委譲は、任意かつ段階的に行われる（dobrovol'naia i poetapnaia peredacha）（第2条）。</p> |
|---|

（出所） 2007年10月6日付ユーラシア経済共同体国家間評議会決定No. 1付属文書1（KTS）より筆者作成。

関税同盟の完成度に関する第2の問題点は、ロシアのベラルーシ向け原油輸出関税の存在である。近年、ロシアは原油や石油製品、天然ガス、木材（丸太）等の欧米諸国への輸出に対して輸出関税を課してきたが、ユーラシア経

済共同体向けの輸出については、自由貿易の原則に基づいて輸出関税が一切課せられていなかった。しかし2007年1月から、ユーラシア経済共同体の中で唯一、ベラルーシに対してのみロシアの原油輸出関税が適用されるようになり、現在に至っている¹⁰。ベラルーシにとって原油はロシアからの最大の輸入品目であるため、ロシアによる原油輸出関税の適用は、同盟の構成国間の実質上のすべての貿易について関税等を廃止しなければならないとするWTO協定（表4-②）への抵触となる。

第3に、関税同盟域外国との二国間協定の締結状況が3か国で大きく異なっているという問題がある。3か国がこれまでに域外国との間で締結した二国間協定の数は、ロシアが最多の130件、次いでカザフスタンの50件、ベラルーシでも40件に達するとされる（Minecon）。WTO協定（表4-②）は、関税同盟の各構成国が、実質的に同一の関税その他の通商規則を域外国との貿易に適用することを要求している。この要求を満たすには、上記の多数の二国間協定が3か国の間で一本化される必要があるが、それには相当程度、時間がかかると予想される¹¹。

このように、ロシア等3か国による関税同盟は、現在、関税同盟としてWTOに加盟するのに必要なだけの完成度を備えているとは言い難く、今後数年間のうちに急速に完成度が増すとも考え難い状況である。3か国関税同盟としてWTOに加盟するというプーチン首相の構想の実現可能性は、少なくとも今後数年間においてはきわめて低いとみなさざるを得ないと考えられる。

むすび

本稿の結びとして、以上の考察を踏まえつつ、ロシアのWTO加盟をめぐる政策転換の背景について、ロシアの専門家による見解を中心に検討したい。

プーチン首相が2009年6月の関税同盟国家間評議会会合において、3か国関税同盟としてWTOに加盟する方針を決定したことに関連して、元WTO情報センター長¹²のアレクセイ・ポルトンスキーは、「ロシアの指導部において、いったい何人がこの重要な決定について事前に知っていたかという問いに対する回答は、今のところない」としつつ、「少なくとも、実際にロシアのWTO加盟交渉に携わってきたメドヴェトコフ経済発展省通商交渉部長をトップとする

チームの人間がこの決定について事前にまったく知らされていなかったことは確かである」(Portanskii, 2009)としている。つまり、プーチン首相のWTO加盟方針に関する重大な決定が、管轄省庁（経済発展省）との一切の事前協議なしで行われた、「準備不足」な行動であったとする見解を示している。ポルトンスキーはまた、メドベージェフ大統領が、ラクイラ・サミットでのパスカル・ラミWTO事務局長との会談などを通じて、3か国関税同盟としてWTOに加盟することが如何に困難であるかを知り、サミット後の会見での発言以降、プーチン首相が決定した方針を元に戻すために腐心していると見る。

他方、ヤーシン元経済省は、プーチン首相のWTO加盟方針に関する政策転換の背景として、政権内部でロシアのWTO加盟に反対する勢力の存在を強調する。すなわち、「WTO加盟の反対派がプーチン首相に、加盟交渉を停滞させる、もしくは加盟を拒否することが必要だと信じさせることに成功した可能性がある」(NG, 2009)とみる。

ロシアのWTO加盟をめぐるプーチン首相の政策転換に関して、上記の「準備不足」と「反対勢力」のどちらの要因がより強く作用したか、また、反対勢力が具体的にどのような勢力であるかは現時点では不明であるが、今後、時間の経過や事態の推移と共に、次第に明らかになっていく可能性がある。これらの問題を継続フォローしていくことが本研究の今後の課題の1つである。

—注—

- ¹ 2009年6月9日付ユーラシア経済共同体国家間評議会決定No.10(KTS)による。
- ² WTO加盟申請から加盟までに要した期間の長さは、これまでは中国の15年半が最長記録であった(WTO, 2010, p. 7)。
- ³ グルジアとの二国間交渉における主要な争点は、①南オセチアおよびアブハジアとロシアとの間の税関ポイントの扱い(グルジアが閉鎖を要求)、②2006年3月以降、ロシアが品質上の問題を理由にグルジアからのワインおよびミネラルウォーターの輸入を禁止していること(グルジアが禁輸解除を要求)の2つとみられる。なお、WTOの慣行上、加盟に必要な作業部会報告書の採択は、作業部会に参加しているすべての国々の賛成(コンセンサス)によって行われる(WTO, 2010, p. 32)。つまり、グルジア、ウクライナの賛同が得られない限り、ロシアがWTOに加盟することはできない。
- ⁴ ユーラシア経済共同体創設条約については、金野(2006, pp. 6-7)参照。なお、ウズベキスタンは2006年1月にユーラシア経済共同体に加わったが、2008年10月に脱退

した。

- 5 2007年10月6日ユーラシア経済共同体国家間評議会決定 No. 346 付属文書 (Evrazes) による。
- 6 3か国関税同盟の共通輸入関税率は、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 付属文書 1 (KTS) による。
- 7 2009年6月9日付第23回ユーラシア経済共同体国家間評議会議事録 (Evrazes) による。
- 8 本稿では、3か国関税同盟としてのWTO加盟可能性について、制度的側面からのみ考察する。3か国関税同盟の形成による経済的含意については、金野(2010)参照。
- 9 関税同盟委員会のメンバーは、ロシアのシュヴァロフ第一副首相(関税同盟委員会議長を兼務)、ベラルーシのコピャコフ副首相、カザフスタンのシュケエフ第一副首相。なお、関税同盟委員会の第1回会合は2009年2月4日に実施され、同委員会の事務局長にセルゲイ・グラジエフ(ユーラシア経済共同体副事務局長、ロシア国家院議員)が任命された。
- 10 ロシアのベラルーシ向け原油輸出関税の税率は、2007~2009年については、ロシアがユーラシア経済共同体の域外向け輸出に適用する税率のそれぞれ29.3%、33.5%、35.6%とされた(2007年1月12日付ロシア政府指令 No. 17)。2010年については、ベラルーシの国内消費用の石油精製に用いられる分の原油(630万トン)は無税とし、その他、国外輸出用の石油精製に用いられる分の原油(2009年実績は1,550万トン)については、ユーラシア経済共同体の域外向け輸出と同じ税率が適用されることになった(RG, January 28, 2010)。
- 11 域外貿易の関税率統一化の観点からは、共通輸入関税率の導入に関してカザフスタンのみに設定された「移行期間」の存在も問題である。カザフスタンが共通輸入関税率を導入した場合、ロシアやベラルーシよりもはるかに多くの品目で関税率が大幅に引上げられることになるため、当該商品の輸入価格の上昇等によって国内需要者が多大な不利益を蒙ることが当初から予想された。このため、カザフスタンについては特例措置として、全11,000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移行期間が設けられた(金野, 2010, p. 5)。
- 12 経済発展省の附属機関で、ロシアのWTO加盟を促進する目的でビジネス界への情報提供等の活動を行っている。正式名称は、” Biuro po informatsionnoi podderzhke prisoedineniia Rossii k Vsemirnoi torgovoi organizatsii”。

—参考文献—

- 経済産業省 (2010) 『WTO協定集 (ウェブサイト版)』
[http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto_agreements/index.html].
- 金野雄五 (2006) 「CIS経済統合の現状と展望」みずほ総合研究所『みずほ総研論集』2006年IV号, pp. 1-31
[<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/argument/mron0611-3.pdf>].
- (2010) 「最近のロシア経済情勢：ロシア・ベラルーシ・カザフスタン関税同盟の始動と今後の展望」みずほ総合研究所『みずほ欧州インサイト』2月17日
[<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/euro-insight/EUI100217.pdf>].
- Evrazes (Evraziiskoe ekonomicheskoe soobshchestvo: ユーラシア経済共同体ウェブサイト)
[<http://www.evrazes.com>].
- KTS (Komissii tamozhennogo soiuza: 関税同盟委員会ウェブサイト)
[<http://www.tsouz.ru/>].
- NG (Nezavisimaia gazeta: 独立新聞) (2009), “Moskva zhertvuet soiuznikami radi VTO,” July 13.
- Portanskii, Aleksei (2009), VTO-2009: nesbyvsheesia zhelanie
[<http://www.slou.ru/blogs/portanski/post/232564/>].
- PR (Prezident Rossii: ロシア大統領府ウェブサイト) (2009), “Press-konferentsiia po itogam raboty sammita «Gruppy vos’mi»,” July 10
[<http://www.kremlin.ru/transcripts/4764>].
- RG (Rossiiskaia gazeta: ロシア新聞) (2010), “Transit po soglasiu – Situatsiia,” January 28.
- WTO (2009), Technical Note on the Accession Process: Note by the Secretariat: State of Play and Information on Current Accessions, WT/ACC/11/Rev.8, December 24, 2009.
- (2010), Technical Note on the Accession Process: Note by the Secretariat, WT/ACC/10/Rev.4, January 11.
- Minecon (Trade Negotiations department of Russian Ministry of Economic Development) (2008), On the Current State of Russia’s WTO Accession negotiations
[<http://www.wto.ru/russia.asp?f=delat&t=11>].

第三章 ロシアにおける地下資源法に関する政策決定過程

大野成樹

はじめに

ロシア連邦の地下資源法は、1992年2月21日付で成立し、その後、幾度となく改正されてきた。本稿の目的は、地下資源法に関連する規制が、いかなる政策決定過程を経て制定されるに至ったかを論じることにある。特に、2002年以降は地下資源利用権の入札や競売に関わる問題、利用権を認可により供与するか契約を締結するかに関する問題、戦略的地下資源鉱区における外国投資制限に関する問題が、政府や議会において活発に議論されてきた。このため、本稿もこの時期を中心に論じることとする。

本稿の構成は以下の通りである。1においては、新しい地下資源法案の議会への提出および政府による法案の取り下げをめぐる動きについて述べる。2においては、法案取り下げ後、現行の地下資源法の改正がなされた過程について論じる。3では、2008年4月29日付で成立した改正地下資源法の内容を概観する。最後に、本稿のまとめを論じる。

1. 新しい地下資源法制定をめぐる動き

2002年4月、中央および地方間権限分割委員会（委員長はドミートリー・コーザク (Dmitrii Kozak) 大統領府副長官) は、石油、ガスなどの天然資源は、連邦の所有とされるべきであるという原則を採択した¹。2002年7月、同委員会は、採掘された地下資源は、連邦の所有とすることを定めた地下資源法改正案を政府に提出した²。この資源の実質国有化を定めた地下資源法改正案は大きな批判を受け、コーザクは別の改正案を政府に提出し直した。これによると、採掘された資源の所有者は、現状通り資源利用者とする一方、資源利用認可を、資源利用契約に変更する条文が法案に盛り込まれた³。なお、認可制度の下では官僚が恣意的に認可を出したり取り消したりする余地があるが、契約制度の下では認可の取り消しは、重大な違反がない限り裁判を通じて行われることになる。

これとは別に、2002年5月、ミハイル・カシヤノフ (Mikhail Kas'ianov) 首相は、制定から長い年月が経っていることから、地下資源法の改正ではなく、新しい地下資源法を作成するよう、ビタリー・アルチュホフ (Vitalii Artiukhov) 天然資源大臣に命じた。約1年かけて作成された法案には、旧来の資源利用に関する認可制度が残されていた。すなわち、政府が恣意的に認可を出したり取り消したりできる制度であった。このため、カシヤノフ首相はゲルマン・グレフ (German Gref) 経済発展商務大臣に、新法の作成責任を委ねることになった。

しかし、2004年2月24日にカシヤノフ首相を含む全閣僚が解任され、同年3月5日にミハイル・フラトコフ (Mikhail Fradkov) が首相に任命された。フラトコフ首相は、新地下資源法案の作成を、新たに就任したユーリー・トルトネフ (Iurii Trutnev) 天然資源大臣に委ねた⁴。

トルトネフ天然資源大臣は、新法とは別に、いわゆる「二重鍵原則」の撤廃を定めた現行法の改正案の作成に取り掛かった⁵。新法作成には時間を要するため、現行法の改正という形で「二重鍵原則」の問題を解決しようとしたことが、その理由である⁶。政府が提出した法案に対し、2004年6月に下院の天然資源委員会が下した結論は、天然資源省による二重鍵原則撤廃の提案は資源管理システムから地方を完全に除外するものであり、また憲法と民法に反するため支持できないというものであった。しかし、暫く後に同委員会は結論を変更し、下院に改正地下資源法案を採択するよう提言した⁷。結局、同改正案は2004年8月に成立した⁸。

2004年11月に、天然資源省が作成している新地下資源法案の概要が、新聞で報じられた。これによると、2002年に経済発展商務省が提案していた、資源利用権の認可から契約への変更が法案に盛り込まれた。ただし、資源利用の契約への変更は直ちにすべての認可に適用されるものではなく、契約は新しい鉱区にのみ適用され、競売の落札者と契約を結ぶこととされた。この法案に対し、連邦反独占庁長官のイーゴリ・アルテムエフ (Igor' Artem'ev) は、地下資源利用における契約関係の発展は採掘会社間の競争を促進するとして、法案を支持する考えを示した。産業エネルギー大臣のビクトル・フリステンコ (Viktor Khristenko) は、この法案により資源採掘業者は法廷で争うことが可能になり、

今のように行政の圧力に苦しむ必要がなくなると述べた⁹。

2005年3月5日に、天然資源省は新地下資源法を政府に提出した¹⁰。2005年3月17日、フラトコフ首相は、閣議で、天然資源省が作成した新地下資源法案を支持した¹¹。法案には、地下資源は連邦と地方の共同所有ではなく連邦の所有とすること、資源利用権は認可ではなく契約に基づいて行われ、競売でのみ資源利用権の供与が行われること、外国企業の資源利用は禁止されるが、ロシアに現地子会社を設立することで競売に参加できることが定められた。ただし、戦略的鉱区においては、外国資本の出資比率は50パーセントを超えないこととされた¹²（本法案には戦略的鉱区の定義は示されていない¹³）。上院議長のセルゲイ・ミローノフ（Sergei Mironov）は、天然資源省は新地下資源法案を見直し、地下資源は連邦と地方の共同所有とするべきであると述べている¹⁴。

なお、天然資源省が入札を廃止し、競売でのみ資源利用権を供与しようとする理由は、入札が腐敗の温床となっていると、幾度となく批判されてきたことにある¹⁵。最も大きなスキャンダルは2001年3月に行われたバル・ガンブルツェバ（Val Gamburtseva）鉱区の利用権入札である。ルクオイル、スルグートネフチェガス、シブネフチはそれぞれ1億～1.4億ドルの提示をしたにもかかわらず落札できず、700万ドルの提示をした、アンドレイ・バビロフ（Andrei Vavilov）が保有する会社、北方石油（Severnaia neft'）が落札者となったのである。この結果は、裁判においても覆らなかった¹⁶。

地下資源法案は、2005年6月17日に下院に提出された。しかし、11月2日の第一読会採択予定日に、政府により法案は取り下げられた¹⁷。ベドモスチ紙は、戦略的鉱区の基準を盛り込むために、政府は法案を取り下げたと報じている¹⁸。トルトネフ天然資源大臣は、『プロフィール』誌のインタビューで以下のように述べている。当初の地下資源法案には戦略的鉱区の基準が示されておらず、具体的な鉱区の制限は、防衛および安全保障分野における特別全権機関により決定されることになっていた。このことが、あまりにも多くの鉱区が戦略的リストに含まれるのではないかという不安を呼び起こした¹⁹。他方、トルトネフ天然資源大臣は2007年8月のインタビューにおいて、地下資源利用の認可制度の契約制度への移行が法案に盛り込まれていたために、新

地下資源法が成立しなかったとも述べている²⁰。

2. 現行の地下資源法の改正をめぐる動き

天然資源省は、取り下げた法案に修正を加えるのに2週間を要するとしていたが、11月24日に予定されていた戦略的鉱区に関する政府会議は、実施されなかった²¹。なお、天然資源省は、当初、戦略的鉱区の決定基準として、石油は1.5億トン以上、ガスは1兆立米以上、金は700トン以上、銅は1万トン以上を想定していた²²。

2005年11月30日、大統領補佐官のイーゴリ・シュバーロフ(Igor' Shuvalov)は、「この法律は急がないほうがよい」と発言した。またフラトコフ首相は、春の段階では法案に賛成していたにもかかわらず、この時点では反対を表明していた。新地下資源法案に賛成していたのは、ドミートリー・メドベージェフ(Dmitrii Medvedev) 副首相、ゲルマン・グレフ経済発展商務大臣、ビクトル・フリスチェンコ産業エネルギー大臣、アレクセイ・クードリン(Aleksei Kudrin) 財務大臣であった²³。

2005年12月はじめにシュバーロフ大統領補佐官とトルトネフ天然資源大臣との会合が行われたが、結局、トルトネフ大臣はシュバーロフ大統領補佐官を説得することができなかった²⁴。

法案が2005年11月2日に取り下げられてから8ヶ月が経過した段階で、裁判を経ることなく資源利用者から鉱区の権利を剥奪することを官僚に認めること、入札の実施も可能となる条項が復活したこと、および戦略的鉱区の基準が厳格化されたことが、ベドモスチ紙2006年7月6日号により報じられた。これらのことはすべて2006年5月5日にプーチン大統領のもとで開催された審議会で決定されたとのことである。

具体的には、資源利用権の供与に際しては、契約のみならず、認可で行うことも可能であるとされた。また政府の決定により、例外的な場合には、競売ではなく入札により資源利用権の供与を行うことも可能である。もし企業が期限内に鉱区の採掘に取り掛からなかったり、地下資源の利用に対する支払いを行わなかったりした場合には、裁判を経ることなく、契約を破棄できる。なお、ガस्पロムとロスネフチの代表は、契約への移行を少し遅らせ、

認可の枠組みを残す必要があると、粘り強く大統領を説得したという²⁵。また、連邦反独占庁法律課長のアナトリー・アベルキン (Anatolii Averkin) は、資金がすべてを決定するわけではなく、落札者が開発に際し最適な方法を選ぶとは限らないため、入札の復活に賛成であるとしている。さらに、戦略的鉱区の基準が厳格化され、石油の鉱区は7000万トン以上 (以前は1.5億トン以上)、ガスの鉱区は500億立米以上 (以前は1兆立米以上)、金の鉱区は50トン以上 (以前は700トン以上)、銅の鉱区は50万トン以上 (以前は1000万トン以上) の場合に、戦略的鉱区と認定されることになった。以前の基準によれば、5鉱区が戦略的鉱区の対象となったが、新しい基準では約70あるとトルトネフ天然資源大臣は述べている²⁶。

2007年1月31日の閣議で、外資規制法案と改正地下資源法案がともに審議された²⁷。外資規制法案の場合と同様に、天然資源省は連邦保安庁と意見が対立しており、連邦保安庁は戦略的鉱区の基準がなお不当に緩いと考えていた²⁸。

その後の地下資源法案をめぐる省庁間の議論は確認できなかったが、これより約半年後の2007年7月16日付でロシア連邦政府指令第943号が出され、外資規制法の採択に伴う法令改正法案を下院に提出することが決定した²⁹。2007年9月14日、同法案は、下院の第一読会を通過したが、当該法案には、地下資源法の改正に関連する条文は含まれていなかった。同法案に地下資源法の改正を盛り込み、下院の第二読会を通過するには、これより約半年を要することになった。

コメルサント紙2007年8月30日号のインタビュー記事において、通常の競売で大規模な戦略的鉱区の利用権を売却するのは最も賢明な方法とは思えない、とのトルトネフ天然資源大臣の発言が掲載された³⁰。従来は、競売のみで鉱区の利用権を売却すると述べていたことから、この発言は天然資源省の考え方の転換を示すものとして興味深い³¹。

フリスチェンコ燃料エネルギー大臣は、地下資源法の改正案の準備が十分になされていないことが、全体の作業の遅れを招いていると述べている。また、連邦保安庁は、地下資源法の改正案に定められる制限が、すべての鉱区に適用されるべきだと主張していた³²。

2007年11月の段階では、地下資源法の改正案はまだ準備ができていなかった

た³³。2007年12月、トルトネフ天然資源大臣は、改正地下資源法案が下院で採択されるよう、同省の新しい提案を発表した。これによると、地下資源鉱区の利用権の入札や競売に際して、政府の委員会が、外国企業の鉱区採掘に関する応募条件を決定するとされ、さらにこの決定は、鉱区ごとに個別になされるとのことであった（最終的に、改正地下資源法の13.1条において、外国企業の入札または競売への参加制限が可能である旨が規定されることになった）。また、戦略的鉱区の利用認可を持つ企業の株式の5パーセント以上が売却される際は、政府に通知を行わなければならない、10パーセント以上であれば取引の許可が必要であるとされた³⁴。

2008年2月に、天然資源省は、連邦保安庁および大統領府と遂に合意に達し、戦略的意義を有する鉱区の採掘を行う企業の株式の10パーセントを取得する外国企業（政府が資本参加する外国企業の場合は5パーセントを取得する場合）は、ロシア政府の許可を得ることが必要とされた。なお、この点は最終的に外資規制法第7条において規定されることになった（ただし、戦略的鉱区の利用認可を持つ企業の株式の5パーセント以上が売却される際に政府に通知する旨の条項は、外資規制法には記載されていない）。また、注目すべき変更点として、石油、天然ガスなどの地下資源が外資規制法案の戦略的分野のリストに含められたことが挙げられる³⁵。

3月21日に、外資規制法の第2読会通過に伴い、改正地下資源法案の第2読会が下院を通過した³⁶。同法案では、ロシアの法律に従い設立された企業であっても、外国投資家の出資比率が10パーセントを超える場合は、戦略的鉱区の利用権を取得できない旨が定められている（第17.1条）。

その後、改正地下資源法案は、2008年4月2日に第3読会を通過した³⁷。4月29日に大統領の署名により改正地下資源法が成立した。

成立した法律では、戦略的鉱区の定義が示され、外資に対する制限が導入されたが、入札は廃止されず、また地下資源利用に際した契約は導入されなかった。

3. 2008年4月29日付で成立した改正地下制限法について

本節では「地下資源法」の主な改正点について論じる。

まず、第2.1条では、以下の「連邦的意義を有する地下資源鉱区」（「戦略的鉱区」）の基準が定められている。

- ・ ウラン、ダイヤモンド、高純度石英原料、イットリウム類、ニッケル、コバルト、ニオブ、ベリリウム、リチウム、プラチナ類の金属を含む鉱床。
- ・ 石油の可採埋蔵量が7000万トン以上の場合。
- ・ ガスの可採埋蔵量が500億立米以上の場合。
- ・ 金の可採埋蔵量が50トン以上の場合。
- ・ 銅の可採埋蔵量が50万トン以上の場合。
- ・ ロシア連邦の内海、領海、大陸棚にある地下資源鉱区。
- ・ 開発にあたり、国防、安全保障に関わる土地に位置する地下資源鉱区。

また、第9条では以下のように定められている。

連邦的意義を有するロシア連邦の大陸棚の地下資源鉱区及びロシア連邦内に立地しその大陸棚に広がる連邦的意義を有する地下資源鉱区を除く、連邦的意義を有する地下資源鉱区において地下資源利用者となりうるのは、ロシア連邦の法令に従い設立された法人である。但し、ロシア連邦の法令に従い設立された外国投資家の出資する法人の、それら地下資源鉱区の利用権に係る入札又は競売への参加に関する追加的制限が、本法律に従いロシア連邦政府により定められていない場合である。

連邦的意義を有するロシア連邦の大陸棚の地下資源鉱区及びロシア連邦内に立地しその大陸棚に広がる連邦的意義を有する地下資源鉱区の利用者となりうるのは、ロシア連邦の法令に従い設立され、ロシア連邦大陸棚の地下資源鉱区の開発経験を5年以上有し、定款資本におけるロシア連邦の持分（寄与）が50パーセント以上でかつ（又は）ロシア連邦が当該法人の定款資本を構成する投票株式（持分）の票総数の50パーセント以上を直接的ないしは間接的に掌握する権利を持つ法人である。

外国人の入札・競売の実施に関する決定および入札・競売への参加制限については、第13.1条において以下のように定められている。

地下資源鉱区の利用権に係る入札又は競売の実施に関する決定、及び入札又は競売委員会の構成及び活動方法に関する決定の採択、ならびに各地下資源鉱区又は地下資源鉱区グループに関する入札又は競売の実施方法及び条件は、

(1) 連邦的意義を有する鉱区については、ロシア連邦政府により規定される。

(2) 遍在型鉱物資源の鉱床を含む地下資源鉱区又は地域的意義を有する地下資源鉱区については、対応するロシア連邦構成主体の国家権力機関により規定される。

(3) 本項の第1及び2号に記載される地下資源鉱区を除いては、国有地下資源を管理する連邦機関又はその地方機関により規定される。

国防及び国家安全保障の確保のため、ロシア連邦大陸棚の連邦的意義を有する地下資源鉱区およびロシア連邦内に立地し大陸棚に広がる連邦的意義を有する地下資源鉱区を除く、連邦的意義を有する地下資源鉱区の利用権に関する入札または競売の実施方法および条件を定める際、国防分野の国家政策の策定および実現に関する機能を遂行する連邦執行機関及び(又は)安全保障分野の連邦執行機関の申し立てに基づき、ロシア連邦政府は、ロシア連邦の法令に従い設立された外国投資家の参加する法人の、上記入札または競売への参加許可の制限を定めることができる。

第17.1条は、以下の通りである。

本法律により特段の定めがない場合、連邦的意義を有する鉱区の利用権を、ロシア連邦の法令に従い設立され、以下の外国投資家又は外国投資家の参加する集団が出資する法人へ移転することは禁じられる。

1) 当該法人の定款資本(共同出資金)を構成する議決権付株式(持分)の票総数の10パーセント以上を直接的ないしは間接的に掌握する権利を持つもの。

2) 契約に基づき又はその他の根拠により、企業活動の実施条件を

含む当該法人の行う決定を左右する権利を持つもの。

3) 当該法人の単独執行機関の任命権、及び(又は)協議執行機関役員¹⁰の10パーセント以上を任命する権利を持ち、また(又は)取締役又はその他の協議運営機関役員¹⁰の10パーセント以上を選出する絶対的可能性を持つもの。

おわりに

本稿は、地下資源法の改正をめぐる政策決定過程を論じた。2002年にコーザク大統領府副長官が地下資源法の改正案を作成する一方、カシヤノフ首相のもとで、新地下資源法が制定に向けて動き出した。当初は、アルチュホフ天然資源大臣に法案の作成を委ねたが、認可制度を温存する内容が法案に含まれていたため、グレフ経済発展商務大臣に作成を依頼した。しかし、2004年3月に首相に就任したフラトコフは、法案作成をトルトネフ天然資源大臣に委ねた。

トルトネフは、まず二重鍵原則を撤廃し、資源利用権の認可から契約への移行、および戦略的鉱区における外資制限を盛り込んだ新地下資源法案を作成した。しかし、下院での第一読会採択予定日に、法案は取り下げられた。地下資源利用に関する認可制度から契約制度への移行が法案に盛り込まれていたこと、および戦略的鉱区の基準が明示されていなかったことが、法案取り下げの原因とされた。

その後、2007年7月に外資規制法の採択に伴う法令改正法案が下院に提出されたが、同年9月に第一読会を通過した同法案には、地下資源法の改正に関する内容は含まれていなかった。

2008年2月に、天然資源省は、連邦保安庁および大統領府と合意に達し、戦略的意義を有する鉱区の採掘を行う企業の株式の10パーセントを取得する外国企業(政府が資本参加する外国企業の場合は5パーセントを取得する場合)は、ロシア政府の許可を得ることが必要とされた。また、地下資源が外資規制法案の戦略的分野のリストに含められた。

3月21日に、外資規制法の第2読会通過に伴い、改正地下資源法案の第2読会が下院を通過した。その後、改正地下資源法案は、2008年4月2日に第3読会を

通過した。4月29日に大統領の署名により改正地下資源法が成立した。成立した法律では、戦略的鉱区の定義が示され、外資に対する制限が導入されたが、入札は廃止されず、また地下資源利用に際した契約は導入されなかった。

以上、今年度は改正地下資源法の成立過程について論じたが、外資規制法の成立過程も考慮し、省庁間の調整過程をより明確化することが、今後の課題である。

－注－

¹ *Vedomosti*, April 25, 2002. なお、当時の地下資源法第1.2条は、地下資源 (nedra) は連邦と連邦構成主体との共同保有とされ、鉱区から採掘された鉱物資源 (dobytye iz nedr poleznye iskopaemye) およびその他の資源は、認可の条件により、連邦、連邦構成主体、地方、個人、その他の所有となり得ると定めている。

² *Vedomosti*, July 29, 2002.

³ *Vedomosti*, August 2, 2002. ただし、これ以後、大統領府が地下資源法の改正に関する報道は確認できなかった。

⁴ 以上、新地下資源法案の作成に関する経緯は *Vlast'*, December 13, 2004 を参考にした。

⁵ 「二重鍵原則」とは、資源利用の認可を得る際、天然資源省のみならず、知事の署名が必要とされることを指す。

⁶ *Vedomosti*, June 22, 2004.

⁷ *Vedomosti*, July 1, 2004.

⁸ *Vlast'*, December 13, 2004.

⁹ *Vedomosti*, November 12, 2004.

¹⁰ *Kommersant'*, March 9, 2005.

¹¹ *Kommersant'*, March 18, 2005.

¹² *Gazeta*, June 28, 2005. 本紙には「49 パーセントを超えないこと」と記述されていたが、この日付以後の他の文献を見る限り (例えば、*Vremia novostei*, December 1, 2005, *Vedomosti*, August 3, 2007)、厳密には「50 パーセントを超えないこと」と記述するべきであると判断し、本文ではそのように記載した。

¹³ *Kommersant'*, March 9, 2005.

¹⁴ *Kommersant'*, March 14, 2005.

¹⁵ 2000年1月20日付の地下資源法改正により、入札における落札の基準が明示された。これによると、落札基準は、「地下資源の地質調査プログラム及び鉱区利用プログラムの科学技術水準、鉱物資源の採掘の完全さ、地域の社会・経済発展への寄与、当該プログラムの実施期間、地下資源及び環境の保護に関する対策の有効性、国防及び国家安全保障の確保」(第13.1条)とされた。

¹⁶ この段落は、*Kommersant'*, March 9, 2005 を参考にした。

¹⁷ *Vedomosti*, November 3, 2005.

¹⁸ *Vedomosti*, November 3, 2005.

¹⁹ *Profil'*, No. 47, December 19, 2005.

²⁰ *Kommersant*, August 30, 2007.

²¹ *Kommersant*, December 6, 2005.

²² *Vremia novostei*, December 1, 2005.

²³ *Vremia novostei*, December 1, 2005.

²⁴ *Kommersant*, December 6, 2005.

²⁵ おそらく契約への移行と競売の実施を遅らせ、認可の枠組みで入札制度を温存したいという意図があると考えられる。ただし、競売や入札の実施が、同法の民法（契約）的性格を決定するものではないとの法律家のコメントがあることから（*Vedomosti*, July 6, 2006 に掲載）、契約＝競売、認可＝入札と単純に考えてはならないであろう。

²⁶ この段落は *Vedomosti*, July 6, 2006 を参考にした。

²⁷ *Vedomosti*, August 3, 2007.

²⁸ *Kommersant*, May 16, 2007.

²⁹ 法案の正式名称は、「『国防および国家安全保障の確保にとって戦略的意義を有する経済組織への外国投資手続きに関する連邦法』の採択に伴う、ロシア連邦の法令の一部改正及びロシア連邦の法令の規定の一部失効に関する連邦法案」である。

³⁰ *Kommersant*, August 30, 2007.

³¹ *Kommersant*, August 30, 2007.

³² *Kommersant*, November 9, 2007.

³³ *Vedomosti*, November 19, 2007.

³⁴ *Vedomosti*, December 25, 2007.

³⁵ *Vedomosti*, February 21, 2008.

³⁶ *RIA «Novosti»*, March 21, 2008.

³⁷ *Prime-TASS Business Newswire*, April 2, 2008

第四章 「反歴史捏造委員会」とロシアにおける 歴史観をめぐる闘争

寺山恭輔

はじめに

メドヴェージェフ大統領の大統領令により 2009 年 5 月 19 日に設置された「反歴史捏造委員会」¹は活動を始めてまだ 1 年も経過していない。前大統領プーチン首相の圧倒的影響力のもとで大統領としての独自性発揮について疑問符が付いて回るメドヴェージェフだが、最近の歴史問題に関する思い切った発言を聞くと、新境地を開く可能性もあるとの期待を抱かせる。本稿の題目に「歴史観をめぐる闘争」と掲げたのは、第二次大戦についての歴史叙述をめぐる近隣諸国との軋轢ばかりでなく、究極的には歴史観の違いが、安定しているかにみえる現二頭体制の対立を導く可能性もあると考えるためでもある。

(1) 「反歴史捏造委員会」の設置、メンバー、課題

本委員会の構成は、委員長の大統領府長官セルゲイ・ナルィシキン、副委員長の教育科学省次官イサーク・カリーナ、大統領府長官補佐官イーゴリ・シロシ、責任書記のイヴァン・デミドフ（大統領府国内政策局課長）を含め 28 名からなる。大統領府のほか、法務省、文化省、連邦教育局、連邦技術・輸出統制局、対外諜報局、連邦科学・イノベーション局（教育科学省の下部機関）、ロスアルヒーフ、ロスナウーカ、参謀本部、連邦会議、国家ドゥーマ（社会統一・地域組織問題委員会）、連邦青年問題局、ロスペチャチ、ロシア科学アカデミーロシア史研究所、同世界史研究所、ロシア連邦社会院、安全保障会議、外務省、連邦保安局、地域発展省などからメンバーが選抜された。いわゆるシラヴィキと呼ばれる武力官庁から多数の代表者が選出されたことについては、2010 年 2 月 17 日の筆者によるモスクワにおけるインタビューでコズロフ（Kozlov, Vladimir Petrovich 当初のメンバーだったが 2009 年 8 月に自らの意思でロスアルヒーフから辞任したため、自動的にこの委員会からも退いた）は、例えば連邦保安局のフリストフォロフは博士論文の対

論者をつとめたこともある歴史家で不自然さはなく、しかもこの連邦保安局の大量の文書なしには過去の弾圧政策を理解できないこと、連邦技術・輸出統制局次長で、国家機密保護に関する省庁間委員会の責任書記を務めるデルガチョフは史料館文書の機密解除も担当しているので、ロスアルヒーフの長として毎週コンタクトを取っていたが、文書の機密解除という点で外せないこと、粛清者の名誉回復については内務省の協力なしには行えないことなどを挙げ、メンバーの人選に不自然さはなく、むしろ国家指導部が史料なしに歴史はあり得ないことをやっとのことで理解してくれたことの表れであると評価している²。エリツィンの権力獲得時に、歴史研究者が手にするであろうと想定されたあらゆる機関の一次史料へのアクセスに制限があるという構造的な問題が存続している以上、歴史研究者だけが集まって何らかの議論をしても何も始まらないというこの発言は傾聴に値しよう。一応本職の歴史家は28人中3人（コズロフ、チュバリヤン³、サハロフ⁴）である。委員会には五点の課題⁵が課せられ、それに応じて次の三つの権限が付与された。

①国家権力の連邦組織、ロシア連邦構成単位の家国家権力機関、諸組織から定められた決まりに従って必要な材料を問い合わせ、受領すること、

②委員会の権限に入っている諸問題に関するワーキンググループを、国家組織、諸組織、学者、専門家の代表から形成すること、

③国家権力の連邦組織、ロシア連邦構成単位の家国家権力機関、諸組織の代表を定例会議に招くこと。（下線は筆者による）

規定の第6項で、年に少なくとも2回の会議開催を定め、会議の組織等を教育・科学省に委ねた。

(2) 世論調査にみるロシア国民の歴史観

委員会の設置は諸外国におけるソ連、その法的継承国たるロシアに対する批判への対応という側面もあるが、学校における歴史教育や現在のロシア国民の歴史観、歴史に関する知識の現状とも深く関連している。委員会設置とも関連して、全ロシア世論調査センター（VTsIOM）がロシア国民の歴史認識を問う世論調査を2009年には例年以上に実施している⁶。最初にその結果を実施順に列挙しておくことにしたい。①「大祖国戦争」（2009年5月6日発表）に

関して、ソ連軍が東欧諸国をファシストの占領から解放し、それらに生活と発展の可能性を与えたとみなしているのが77パーセントである⁷。委員会設置直後に行われた、②「ロシア史の擁護の必要性」（2009年6月19日発表）に関して、委員会について10パーセントがよく知っており、31パーセントが聞いたことがあると答えた。この委員会設置について78パーセントが時宜にかなった政策だと肯定的に評価した。中でも34パーセントが、大祖国戦争の捏造、歪曲からロシア史を擁護すべきと答えており突出している⁸。③欧州安全保障協力機構が、ナチズムとスターリニズムを同列に扱う決定をしたことに対応して出された問い（2009年7月31日発表）には、53パーセントが否定的に、11パーセントが肯定的に反応し、21パーセントが中立的立場をとった。59パーセントがこの決定を世界におけるロシアの権威を掘り崩し、ファシズムに対する勝利におけるその貢献を貶めるために行われたとみなし、21パーセントがあらゆる全体主義体制の犠牲者の記憶を正当に評価するためになされたとみなした⁹。④「第二次大戦」（2009年8月31日発表）に関して、22パーセントがその開始年を1939年と答え、58パーセントが1941年と答えた。第二次大戦の原因については47パーセントが第一次大戦敗北の復讐を求めたドイツに帰している。敵国として挙げたのがドイツ（82パーセント）、日本（30パーセント）、イタリア（22パーセント）等だった¹⁰。⑤「歴史をめぐる闘い」（2009年10月21日発表）に関して、ロシアの歴史に関心を抱いている人は39パーセント（2007年）から62パーセントへとかなり増加し、逆に歴史に関心がない人も減少している（52→38パーセント）。また60パーセントが歴史事象の評価は唯一不変であるべきで、それを再解釈すべきでないと答えている（モスクワ、ペテルブルグ住民68パーセント、高齢者66パーセントと高い）。一方で歴史叙述は永遠のプロセスであり、各世代がその知識や気分から解釈するものだと31パーセントが回答した。「民族史」については、61パーセントが容認できず、歴史的真相は常に一つだと答えた。これに対して31パーセントが、同じ歴史的事件は各民族の記憶の中で異なって解釈されているとみなしている。歴史を科学、認識の道具と66パーセントがみなし、26パーセントは政治や政治闘争の埒外で歴史は存在しえないと答えた。生徒の頭の中で混乱や不統一が起きるのを防ぐべく、全生徒に単一の教科書があるべきだと79パーセント

がみなしている。教師が選べるよういくつかの教科書の存在を15パーセントが認めた¹¹。⑥「政治弾圧」（2009年11月3日発表）に関する問いには、ここ100年間で政治弾圧が行われた時代はスターリン（83パーセント）、レーニン（47パーセント）、フルシチョフ（42パーセント）、ブレジネフ（44パーセント）、アンドロポフ（35パーセント）と答え、プーチン、メドヴェージェフ時代については各2パーセントのみで、56パーセント、58パーセントが存在していないと回答した。59パーセントがいかなる政治的弾圧も容認できないが、5パーセントは全く許容しうる、26パーセントは非常事態の際には可能と回答した。共産党、自民党、地方中小都市、僻地での許容度が上がっている。将来の独裁体制、大規模な弾圧の可能性については、全くあり得ない（17パーセント）、ほとんどあり得ない（45パーセント）と62パーセントが否定的だが、2006年と比べると14パーセント減少（それぞれ28、48パーセント）している¹²。⑦「スターリン」に関する問い（2009年12月18日発表）には、無関心28パーセント（2001年は13パーセント）、肯定的感情37パーセント（尊敬26パーセント、共感8パーセント、称賛3パーセント）、否定的感情24パーセントである。世代間でも高齢者と若年層で評価が分かれる（それぞれ尊敬35パーセント、22パーセント、共感11パーセント、4パーセント）。若年層は総じて無関心（38パーセント）である。また半数以上が指導者としてのスターリンを評価している。個人的な資質については、残酷な独裁者で、数百万人の死滅に責任ありとするもの35パーセント、一方で大祖国戦争の勝利に主要な役割を果たしたとするもの35パーセント、スターリンのすべての真実についていまだ知られていないとみなすのが26パーセントとなっている。1998年からの比較で見ると、勇氣ある指導者とみなすものが16パーセントから21パーセントへ、同じく残酷な独裁者とみなすものも28パーセントから35パーセントへと増加している。ファシズムに対する戦勝においてスターリンが大きな役割を果たしたという考えも同じくポピュラー（31パーセントから35パーセント）になっている。もちろん現在では、スターリン型の指導者は必要ではないとの見方が半分以上を占めている（1998年55パーセント、2005年52パーセント）¹³。

あくまでも調査の信憑性を前提にしての話だが、2009年を通じて行われてきたこれらの調査を通じて、ロシア国民の現時点での歴史認識をかなりの程

度把握できよう。約8割の国民が莫大な犠牲を払いながらソ連軍がファシストを打倒して、東欧を解放したとみなしており、歴史の中で擁護すべき対象として大祖国戦争が突出していることから、現在のロシア国民にとって、戦勝がほとんど唯一の誇るべき譲れないシンボルになっていることが明白である。問題はその戦争を指導した人物が、その体制下の弾圧に対する否定的評価が肯定的評価と拮抗するスターリンであったということである。戦勝を無条件で誇りたいのだが、一方でその指導者スターリンを称賛することにもなりかねない、という複雑な心情を世論調査の結果は示している。スターリン（あるいはスターリン体制）と大祖国戦争をどうとらえるかが最大のテーマとなる。特に政権の影響力が圧倒的なテレビを中心とするメディアが、国民の歴史認識形成に大きな影響力を及ぼしたことも考慮する必要がある。

(3) プーチン以降の歴史学への政権の関与

反歴史捏造委員会の設置には、もちろんそれに至るまでの前史が存在する。プーチン大統領時代に少し時間をさかのぼり、歴史学、歴史教育に関する経緯を簡単にまとめておく。教育省第一次官キセリョフが雑誌『近現代史』に2002年に発表した論文¹⁴によれば、2001年8月29日にプーチン主宰の国家評議会会議が教育の発展について議論し、その決定が同年10月25日政府の会議で採択、承認された「ロシア教育の現代化の概念」の基礎となった。一方、同年9月1日より連邦の全構成単位で、中等教育の教育内容の更新に関する実験が5-7年の予定で開始された。新世代の教科書の準備の問題にも大きな意義が付与され、同年8月30日にロシア連邦政府会議で、「祖国現代史」の教科書の内容に関する問題が検討された。キセリョフによれば、このような高いレベルで教育内容を具体的に検討するような先例はなかった。彼は「社会の歴史認識は、過去に関する神話ではなく、それについての信頼しうる想像に基づくべきである」と主張するが、1990年代に執筆された教科書の内容、教育プロセスのネガティブな側面として、「20世紀の祖国史を否定的なトーンでのみ解釈し、ソ連とロシアを“文明世界”に対峙させる傾向が生じた」という¹⁵。続いて2001年12月3日にロシア連邦教育省が、全ロシア学術実践コンファレンス「現代祖国史教育の諸問題」を開催した¹⁶。教育担当の高官

の論文が、学術雑誌の巻頭論文に掲載されたように2001年夏以降、すなわちプーチン政権の最初から教育、特に歴史教育に本格的に取り組み始めたことを示しているように思われる。

その後の経過は改めて論じる必要があるだろうが、プーチン大統領統治の最終年にあたる2007年に歴史教育に関してシンボリックな「事件」が起きた。いわゆるフィリップポフの教科書である。2007年末に教育科学省が学校での使用に推奨した教科書の中で、アレクサンドル・フィリップポフ編集の11年生用の「ロシア現代史」が世論の注目を集めた。2007年6月、社会科教員の全ロシア協議会の会合でフィリップポフの教科書のプレゼンテーションが行われたが会議参加者はその後、プーチン大統領とその別荘で会見し、学校の教科書の質が問題だとの話を聞かされたのである。最初にメモリアルのセルゲイ・コヴァリョフが、この教科書にはスターリニズムを名誉回復する試みが見られると批判した。粛清を批判するのではなく、その合理的な説明を探そうとしているように見えたからである。強制収容所のひどさにもあまり注意を払っていないとみなした。「プーチンの敵たち」の著書の一人パーヴェル・ダニエリンが書いた最終章には「主権民主主義」なる節があった。ここに現政権がプロパガンダにより児童を洗脳する意図を反対派は見たのである。さらにフィリップポフの教科書を「ソ連共産党小教程」と比較することもポピュラーになった。雑誌「コメルサント・ヴラスチ」の情報によれば、大統領府がフィリップポフに教科書を注文し、どこにアクセントを置くべきかについても指示したとのことである。7月6日には国家ドゥーマが「教育について」の法律に、実質的に教育科学省が推薦した教科書だけを利用する義務を教員に課す修正を施した。2007年夏を通じて、この教科書について世論は盛んに議論したが、結局は同年末に指定教科書として認定されたのである¹⁷。

(4) 反歴史捏造委員会の活動とメドヴェージェフ大統領のスターリン批判

かくして、将来世代の歴史教育について退任前のプーチン大統領が露骨な介入姿勢を見せた流れを受け、2008年春には下院議長グリズロフら3人が、第二次大戦におけるソ連の役割を否定する言動に対して刑事責任を問う法案を国家ドゥーマに提出し、翌2009年2月にはショイグロシア非常事態相もそ

れに賛同する発言をし¹⁸、5月に国家ドゥーマの法制委員会が採択を提案する、という経過をたどっていた。ちょうど反歴史捏造委員会の設置が宣言されるころである。これより前の2009年1月27日、メドヴェージェフ大統領も戦勝65周年記念に向けて設置された組織委員会「勝利」の会議で、国の歴史を捏造から擁護する必要性について述べていた¹⁹。以上のような流れを考慮すると、メドヴェージェフによるこの委員会設置も、シラヴィキ系スタッフの多さと相まって、プーチン路線を受け継ぎ歴史学への国家による介入の動きととられても仕方なかったであろう。

一方で委員会のメンバーでもあり独立国家共同体研究所長、国家ドゥーマ議員でもあるコンスタンティン・ザトゥーリンは委員会設置直後のインタビューで、その設置までの議論に参加してきたし、メドヴェージェフやナルィシキンとは彼らが政府で働いていた数年前から、このテーマについて議論していたと述べている。反対派は検閲の復活を恐れているが、今日の社会で国家がすべてをコントロールすることは不可能であるとし、大人とは違って判断できない子供のための必要性を訴えた²⁰。

反歴史捏造委員会設置後、最初の定例会議は2009年8月28日に開かれた。ナルィシキン委員長の発言から大統領の意向もくみとれる。ナルィシキンは「ロシアの歴史、ヨーロッパや世界の歴史に対する偏見のある、ときには皮肉的な態度という事実ますます頻繁に遭遇」し、「戦争の地政学的な総括を見直すことを目的とする修正主義者が用いる新しい歴史的接近法」において、「第二次世界大戦の諸事件、悲劇に対してソ連の歴史的継承者ロシアは一貫して、挑発的に責任をなすりつけられ」「それによって国に対する政治的、財政的、領土的な要求を行うための基盤が形作られている」と述べている。そして彼は委員会のメンバーに、ロシアにおける歴史教育の状況、捏造の試みを撃退しうる国家的・社会的支援の手法について検討するよう促し、一方で委員会は「歴史を書き換える目的はなく、何らかの検閲官あるいは監察機関として振る舞う」つもりはなく、「歴史科学の自由の諸原則や、歴史的真相はそれがいかなるものであれ、第一に一次史料に基づいて探索され、擁護されるべきであるとの理解に基づくべき」であり、捏造への対抗の有効な手段は、ロシア史に関して機密解除された文書を含む新しい文書を学会に広く定着さ

せ、それに基づいて歴史作品を作成していくことにあると述べた。「我々の歴史学の共同体は、この委員会の目的、課題と我が国の歴史を守る上での自らの役割をよく理解している」と述べた²¹。この発言を聞く限り、歴史学への露骨な介入というよりも、抑制のきいた至極まっとうな議論に聞こえる。もちろん機密解除する内容は権力側が決める問題であり、そこに恣意性が入り込む余地が大きいことはいまでもない。新学期開始直前の8月30日にメドヴェージェフ大統領は改めて、「学校における歴史の学習に秩序をもたらす」よう呼びかけた²²。

その後9月10日にメドヴェージェフ大統領がロシアの現状を痛烈に批判する論文²³を發表し、その批判に希望を見出す論者もいたが²⁴、歴史問題に関して大統領がさらに踏み込んだ発言を行ったのが、政治弾圧犠牲者追悼の日である10月30日、ビデオブログの中で行った強烈なスターリン体制批判である。詳しく引用する価値があるだろう。彼は「史的公平性の衣をまとってスターリン体制の弾圧を正当化することは許されない」と指摘、「テロルと偽りの告発によって数百万の人々が亡くなった、ということ深く考えてみましょう。数百万です・しかし今に至るまで、この多数の犠牲者はある国家の崇高な目的によって正当化されるのだといった意見を聞くことがあります。国のいかなる発展も、いかなるその成功や自尊心も人間の苦悩や損失といった代償によって達せられることがあってはならないと私は信じています。人間の生命の価値よりも上におけるものはありません。そして弾圧を正当化するものもありません。」「民族的な悲劇についての記憶は、勝利についての記憶と同様神聖なものであると信じています。若い人々が歴史的な知識のみならず、市民正義的な感覚を獲得することが極めて重要です。」として、その知識のなさを嘆いた。「歴史の捏造との闘争は、大祖国戦争の結果の見直しを許容しないということに限定されず、自分の国民を滅ぼした人々を歴史的公平性の復興という衣のもとで、正当化することを許さないことも劣らず重要です」「スターリンの犯罪が、大祖国戦争において勝利を収め、我が国を強力な工業大国にし、我々の工業、科学、文化を世界レベルに引き上げた民衆の偉業を貶めることはあり得ません」。大統領は、自分の過去をありのままに受け入れ、その悲劇的な側面に対する無関心や忘却への欲求を克服することで、

市民的正義感の立場が成熟するとみなした。「複雑な歴史、本質的に矛盾した我が国の歴史を超越して、今日のロシアの多くの問題、困難の根源を理解することはしばしば容易ではありません」「我々自身だけが、自分たちの問題を解決し、歴史的記憶を保存し、新しい世代にそれを伝えるのです」²⁵。ビデオには大統領がマガダンを訪問した際に、強制労働による犠牲者にささげたモニュメントに上って献花する場面が挿入されていた。全国に向けたテレビ演説ではなかったが、「スターリンの犯罪」という言葉さえ使用した事で大きな反響を巻き起こした²⁶。

くしくも8月に、モスクワのメトロ駅「クルスカヤ」の入り口の壁面に、「スターリンは民族への信頼、労働、献身的行為へと我々を育て上げ、我々を鼓舞した」というスターリンを称える1943年ソ連国家の歌詞が現れたことがスキャンダルになっていた²⁷。また新学期にはフィリップフ編集による11年生用の新しい歴史教科書、教師用教本がちょうど出版されたころにもあたる²⁸。フィリップフの教科書が2007年に出現した経緯を考えると、このメドヴェージェフによる真摯な呼びかけは、プーチンの歴史観との違いを際立たせる。大統領の発言を念頭に置いたものか、プーチンは約1ヶ月後の2009年12月3日に行った国民との直接対話で、スターリン時代について「あらゆる歴史事象は総合的に分析する必要がある、国は農業国から工業国へ変貌を遂げ、実質的に農民はいなくなった」。ロシアは大祖国戦争に勝利したのであり、「誰もこの勝利を組織した人々に石を投げることはできない」、と同時に粛清と関連した国家指導のやり方を「容認しがたい」とも指摘している²⁹。テレビの全国放送による国民との直接対話と、コンピュータにアクセス可能な人しか見ることのできないビデオブログの差はきわめて大きい。なぜ大統領の呼びかけがテレビで全国放送されなかったのか？世論調査の結果を紹介したように、国民の3人に1人がスターリンを肯定的に評価する中で、その「犯罪」を公に批判することはあまりにも刺激的すぎると考えたのだろうか？或いはノーヴァヤ・ガゼータのインタビューを受けたように、ただ単に自分のリベラルなイメージを高めようとする意図があるだけで、プーチンと対立してまでスターリン批判を押しとおすつもりはメドヴェージェフにはないのだろうか？それとも2年後の大統領選挙を見据え、プーチン路線は過去

に回帰するだけで、将来性はないと宣戦布告しようにもそれだけのパワーが備わっていないためか？或いは二人が合意の上でお互いの役割を演じあっているだけなのか？メドヴェージェフによる反歴史捏造委員会設置を擁護した元ロスアルヒーフのコズロフは、同じく筆者のインタビューの中で、フィリップポフの例の教科書は記憶に誤りがなければ禁止されたか、されるだろうと述べていた。「禁止」とは、教育科学省による教科書としての推薦取り消しを意味するのかもしれない。この「禁止」の事実を筆者は確認していないが、プーチン路線とは異なるメドヴェージェフ路線の進展の1つの指標としての意味を持つことになる。

ともあれ、戦勝記念日まで半年を切った段階で、その後も「歴史の捏造」に対抗する行動が、反歴史捏造委員会の関与のあるなしを問わずロシアで取られていくことになる。それらを列挙することにしよう。2009年11月12日、ロシア戦略研究所(所長は2009年に任命された元対外諜報部分析局長レオノード・レシェトニコフ)は反歴史捏造委員会の後援を受けて、ラウンドテーブル「第二次大戦における対独協力と裏切り：ヴラソフとヴラソフ主義者」を開催し、いかなる理由があってもヴラソフとその同調者の行動を許容できないという考えでほぼ一致し、その名誉回復を試みたガヴリール・ポポフら二人を批判した³⁰。2009年12月始め、モスクワで旧ソ連諸国の学校教科書(12カ国の187冊)の内容に関する研究が紹介された³¹。12月18日には新聞社イズヴェスチア、ラジオ局モスクワのこだま、通信社リア・ノーヴォスチの三者が一体になって共同のプロジェクト「気をつけて！歴史」を開始した³²。12月22日、ガガーリンの宇宙飛行50周年を記念する行事を2011年に控え、政府の会議でプーチンは、フォン・ブラウンや月面着陸に言及していても、ガガーリンに何ら言及していない教科書があり、歴史が歪曲されていると発言した³³。また、12月にはスターリン生誕130周年を記念して、各地で主として共産党主催のシンポジウムや会議が開催された³⁴。2010年2月10日、「外交官の日」の祝辞の中で、メドヴェージェフ大統領は集まった外交官の前に、「偉大な勝利の65周年にあたって、歴史捏造の試みに対する抵抗における貢献」、プロ意識や責任感と並んで世界史や祖国史の知識などを求め、犯罪者の名誉回復と称揚と関連した諸問題についてロシアの立場をより明確に示し、

諸外国と率直に話し合うよう求めた³⁵。

歴史認識が国際情勢とも絡んで利用されるという側面もある。目立つのは歴史の捏造に対するイスラエルとの共闘である。2009年8月にソチでメドヴェージェフとペレスイスラエル大統領が会談し、ユダヤ人とロシア人はともにヒトラー主義と人種主義と闘い、強制収容所から人々を解放したことを確認した³⁶。一方でペレスが、ナチズムとスターリニズムを同一視することを拒否した事を、11月19日リトアニアの国会議員11人が抗議するという出来事があった³⁷。12月4日にイスラエルを訪問していた安全保障会議議長のパトルシェフは、ネタニヤフ首相との会談後、イスラエルがロシアの歴史捏造との闘いを完全に支持していると表明した。イスラエル外務省も東欧諸国における戦史の見直し、ナチズムの共犯者の英雄化、反ユダヤ的現象の現れが許されないことを何度も訴えてきたと指摘し、ロシアの立場に共感したという。その1週間前には26人のイスラエル国会議員がウクライナ指導者に「反ユダヤ主義の波」、特にナチス犯罪者を高く評価することに抗議した³⁸。2009年12月15-17日にベルリンで開催された「ロシア語話者ユダヤ人全世界大会」の総会で、ネタニヤフ首相が演説し、ヒトラーより悪いとスターリンを非難するバルト諸国を批判し、ロシアとの連帯を表明した³⁹。

一方、2010年2月17日のヴェードモスチは、プーチン首相がポーランド首相をカティンの悲劇70周年にあわせてカティンに招待したことについて、両国の和解の一步になる可能性ありと指摘している⁴⁰。実は、2009年9月初めに第二次大戦開始70周年を記念してポーランドを訪問したプーチンは、ポーランド首相との会談で、この悲劇が始まる前のことについては専門家に委ねるべきだと述べ、「思いがけない、リベラルな接近法はウクライナに対するメドヴェージェフの突飛な行動を背景にみるととくに新鮮に見える」と論評されていた⁴¹。ポーランドと同じく米国のミサイル防衛システム配備を予定されていたチェコも、その計画中止を受けてロシアとの接近を図っていると報じられた。クラウス大統領はもともと、かつてのハヴェル大統領同様、ファシズムからの解放に果たしたソ連軍の役割をたびたび表明しており、ロシア外務省にとっては、頼りになる存在であった⁴²。

外交を有利に進めるべく、イスラエルとは反ナチズムの観点から、ウクラ

イナやバルト諸国に対抗するためにも歴史問題で共闘し、米国の隙をついてポーランドやチェコと接近する際にも、歴史カードを利用するしたたかさが感じられる。

おわりに

2010年に入った後の大きな出来事は、1月14日副首相ソビャーニンが、グリズロフらが提出した法案を却下する決定をくださったことである。大統領府の情報源は、反歴史捏造委員会とこの法律はいかなる関係もなく、大統領は捏造に対して、刑事罰を求めたことは決してなく、この委員会は戦史にのみその作業が限定されているわけでもない⁴³。この件について、初めて統一ロシア内部での意見対立が公になったと話題になった⁴⁴。1月19日には反歴史捏造委員会の会合が開かれ、「社会における歴史的・文化的啓発の状況、諸問題とその完全化のための実際的方法」が検討された⁴⁵。4月20日にロシア外務省付設国際関係研究所主催で国際インターネットコンファレンスを予定しているらしい。1月22日、プーチン首相はクレムリンにおいて新生ロシアで初めて、その政治システムに関して広範に検討する会議に予告なしに出席し、首相就任後初めて内政について意見を述べた。2009年10月の地方選挙における統一ロシアによる大量の投票捏造疑惑を根拠のないものと否定し、システムの変更を急ぐ必要はないと述べた⁴⁶。一方で治安機関の不祥事を懸念したメドヴェージェフ大統領は、2月18日内務省の2009年の活動を総括する拡大会議に出席し、同省の改革を訴えた⁴⁷。

2009年秋の段階での歴史認識をめぐるプーチン、メドヴェージェフ両者の相違を指摘したが、2010年に入ってからこれらの事象に、二人の対立まで見ることは無理かもしれない。2010年5月8日の戦勝65周年をロシアが祝うまで、ほとんど時間が残されていないが、反歴史捏造委員会がその活動を第二次大戦の諸問題に限定していないことを強調しているのだから、メドヴェージェフが痛烈に批判したスターリンの犯罪について、むしろ戦勝65周年記念日のあとに、どのような議論が展開されていくのか、おおいに注目すべきである。

—注—

- ¹ 《Komissiia pri prezidente Rossiiskoi Federatsii po protivodeistviuu popytkam fal'sifikatsii istorii v ushcherb interesam Rossii》、直訳すれば「ロシアの利益に損失を与えようとする歴史の捏造の試みに対抗するロシア連邦大統領付設小委員会」となるがこの略称を用いる。また、以下に断りなく単に「委員会」と称することもある。
- ² さらに付け加えれば、副委員長のシロシも歴史学博士候補の学位を有している。
- ³ ロシア科学アカデミー世界史研究所長チュバリヤンは設立直後のインタビューに、「委員会の設立は、すでに長期間にわたって複数の国で歴史の政治化のプロセスがエスカレートしており、そこには政治家や社会活動家も何人が加わっていることの結果である」。「これらの人々は、歴史の諸事件、特にロシアにかかわる問題をイデオロギー化し、政治化した形で解釈しようと努めている」「その結果、この信頼のおけない基礎をもとに否定的な決まり文句、ステレオタイプが作られ、それらが敵意や不寛容の雰囲気をもく生み出しながら、時代から時代へと居場所を転々と変え、最終的には政治的關係や、政治生活、社会生活をさへ毒してしまう」と発言している
(<http://www.vesti.ru/doc.html?id=286229>)。
- ⁴ ロシア科学アカデミーロシア史研究所長サハロフは同じくインタビューに対し、委員会の設置は重要で時宜にかなったものとみなし、「近年、ロシアの歴史、ロシアの自己認識、ロシアの国家体制に現実的に損害を与えるような多数の様々な概念が登場した」。この種の傾向は、「ソ連解体後にできたいくつかの国々、バルト諸国、グルジアの公式指導部、ウクライナの御用新聞、数人のポーランドの活動家」に特徴的である。「しかし、ソ連史の周知の捏造には、民族主義的な側面または害された民族主義的自己認識が原因で、ロシア国民、あるいは単に不誠実な著者たちも加わっている」。サハロフは、学問的な性格を持つディスカッションから、何らかの観点が国の安全保障に損害をもたらすような非難の応酬へと転がり落ちるのは容易であると注意を促した
(<http://www.vesti.ru/doc.html?id=286229>)。
- ⁵ ①ロシア連邦の国際的權威を失墜させようとする歴史的事実や事件の捏造に関する情報を総合し、分析すること、②ロシアの利益に損害を与えようとする目的でなされる歴史的事実や事件の捏造の試みに対する対抗措置の戦略を練ること、③ロシアの利益に損害を与える歴史的事実や事件の捏造の試みに対抗する措置の実行に関してロシア連邦大統領に提言すること、④ロシアの利益に反する歴史的事実や事件の捏造の試みへの対抗措置に関する諸問題について、連邦権力機関、連邦構成単位に存在する国家機関の活動への提言を検討し、調整すること、⑤ロシアの利益に反する歴史的事実や事件の捏造の試みに対する適切な対処方法、それが否定的な影響を及ぼした場合のその中立化の試みに関する提言を考案すること、以上。
- ⁶ いずれも全国 42 州、140 か所で 1600 人から聞き取り調査したものである。
- ⁷ 60 歳以上の住民 (84 パーセント)、初等教育レベルの住民 (86 パーセント) でその割合は高くなる。これらの諸国を解放しながらソ連は親共産主義政権を植え付け、実質的に彼らから独立を奪ったとみなしたのが 11 パーセントである。モスクワ、ペテルブルグ住民 (16 パーセント)、18—24 歳世代と高等教育を受けた人々 (各 14 パーセント) は若干数値が高くなる。第二次世界大戦におけるソ連の戦勝の否定に対して刑事責任を問うことを 60 パーセントが支持し、26 パーセントが支持していない。共産党支持者、60 歳以上の高齢者、初等・中等教育修了者にその割合は高い。
(http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11804.html?no_cache=1&Hash=96f62bd1f9)。

- ⁸ 委員会設置への支持については、モスクワ、ペテルブルグ居住者はどこよりもその割合が低い（58 パーセント）が、10 パーセントはこの委員会を政治闘争の道具であり、言論の自由の制限に導き歴史家の仕事を邪魔するものであるとみなしており両首都、自民党支持者に多い（それぞれ 20 パーセント）。擁護すべき対象として大 10 月革命 6 パーセント、内戦、現代の戦争（チェチェン、南オセチア紛争）、ソ連史、ソヴィエト政権時代各 3 パーセント、1930 年代の弾圧、ウクライナにおける飢饉、ペレストロイカ、首領のパーソナリティー各 2 パーセントなどとなっており、とりわけ大祖国戦争に対する関心が高いことがわかる。12 パーセントはいかなる歴史的イベントも歪曲から擁護する必要はないとみなし、37 パーセントは答えに窮した。
http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12023.html?no_cache=1&chHash=f298f3a480
- ⁹ http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12631.html?no_cache=1&chHash=d48a6f1242
- ¹⁰ http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12358.html?no_cache=1&chHash=a046f3de32
- ¹¹ http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12631.html?no_cache=1&chHash=d48a6f1242
- ¹² http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12697.html?no_cache=1&chHash=9827606d22
- ¹³ http://wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/12922.html?no_cache=1&chHash=76fde9a92e
- ¹⁴ Kiselev A.F., "Problemy obnoveniia sodержaniia obrazovaniia", *Novaia i noveishaia istoriia*, 2002–2, s.3–10. ロシアには学生・生徒、教育者計 3900 万人が存在し、2025 年までをカバーするロシア連邦国民教育ドクトリン、2000–2005 年をカバーする連邦教育プログラム、国家プログラム「2001–2005 年におけるロシア連邦市民の愛国主義的教育」などに基づいて教育を実行しているとする。
- ¹⁵ 最近になって改善傾向はみられるが、それでもソ連が 20 世紀の諸問題の解決に果たした貢献、「近代的発展、ファシズムとの闘争、社会正義の実現を目指した社会の構築」などと切り離して叙述しているとする。「今日まで、大祖国戦争の歴史がぼんやりと貧弱な形でしか叙述されず、大衆の愛国主義的高揚の事実について、生徒の愛国主義的教育の観点からは不十分にしか述べられていない」。ロシア史の民族的、宗教的、信仰的側面も重視するが、諸民族すべての歴史、その相互関係について叙述した教科書になるべきである、「ロシアの 20 世紀の歴史の課程は、社会の将来的な統合の要因の一つになるべきである」とし、ロシア史、特に 20 世紀の歴史を教育するレベルを確保するよう訴えた。また 20 世紀のロシア史の完全な究明には、世界の現代史研究との密接な関係なしには不可能と主張している。
- ¹⁶ «Vserossiiskaia nauchno-prakticheskaiia konferentsiia "Problemy prepodavaniia noveishei otechestvennoi istorii"», *Novaia i noveishaia istoriia*, 2002–3, s.3–27. ロシア科学アカデミー、ロシア教育アカデミーの協力も協力したが、今回反歴史捏造委員会にも選出されたサハロフ、チュバリャンなどの研究所長その他が参加して報告している。一方で、ゴズロフはロスアルヒーフの責任者として秘密文書へのアクセスや公開状況について一連の論文を発表してきた。最新の著作は、V. P. Kozlov, *Bog sokhranial arkhivy Rossii*, Moskva, 2009.
- ¹⁷ <http://www.lenta.ru/articles/2007/12/26/history/> 同じくアレクセイ・ミレルもこの教科書について論じている。

<http://www.polit.ru/research/2009/11/25/miller.html>

- ¹⁸ ショイグの発言に対して、検事総長のユリー・チャイカは、「一定の条件付き」ながら、ファシズム否定に対して刑事責任を問うことに賛意を表明した。
<http://lenta.ru/news/2009/02/25/chaika/>
- ¹⁹ 「戦争に関する真実、ファシズムの壊滅とヨーロッパの解放に果たした赤軍とソ連の議論の余地のない決定的な貢献という真実、この勝利が世界の歴史のプロセスの発展に及ぼしたその後の影響に関する真実、これらの真実の歪曲という老兵が提起している問題を避けて通ることはできない。」「この点で我々の課題は、この種の歴史の偽りの解釈に対して活発に抵抗することにある」「最大限の数の現代の映画、ドキュメンタリー、大規模かつ大判の歴史研究」を提供、出版することでこの現象と戦うよう大統領は提起したが、国家試験用の非公式な教材にある質問「戦争の帰趨が根本的に変化した結果は何か？」への「ソ連の捕虜だったドイツ人兵士すべてを銃殺した」という回答の一つを憤りながら引用し、「これは何ですか？驚くべき愚かさだ“Chto eto?! Chudovishchno prosto”」と述べた。2009年の戦勝記念日の前日にも、「大祖国戦争、歴史的真実と我々の記憶について」というテーマに関して、「戦争の歴史に関する論争的な解釈は時とともに増えているが、明白な事実は減り、この『真空』は『新たな戦争の解釈』によって埋められている。」「まさに我々は歴史的真実を主張せねばならないし、つい最近まで絶対的に明白だと思われていた事実をもう一度証明しさえせねばならないような状況にある。これは困難で、時には、率直に言って嫌気を催させるものだが、それでも実行せねばならない。」と述べた。
- ²⁰ http://news.km.ru/segodnya_falsifikacziya_istorii_ 彼の見るところ、歴史の捏造は広範囲に及び、見境のない無遠慮な性格を有し、舞台に新しい独立国家が出現した事で鼓舞されている。これらの国家は歴史に関する独自のイメージを探し出し、非常に頻繁に誇るに足りないような人物を自分たちの解放の英雄に後になって列挙しようと間違った方向に進んでいる。ウクライナのバンデーラ主義者、ラトヴィア、エストニアのエスエス隊員は、今日のウクライナ、ラトヴィア、エストニア国家の父親たちの役割を果たすにはふさわしくないと述べている。
- ²¹ <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2009/08/28/827564>
- ²² <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/08/31/212070>
- ²³ <http://www.kremlin.ru/transcripts/5413> 資源に頼るだけで、ロシアにおける生産性の低さを嘆き、それに危機感を持っていないことについても批判した。
- ²⁴ <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/09/28/214863> 2009年9月28日付ヴェードモスチのブロービンの論評。ただし改革を実行しなければ、ユルゲンスが最近述べたとおり、プーチンが第二のブレジネフになり、メドヴェージェフも第二のアンドロポフどころか第二のチルネンコになる可能性もあると指摘している。
- ²⁵ ビデオの所在場所は、<http://www.kremlin.ru/video/256?page=13>、テキストは <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2009/10/30/873210> で確認可能。
- ²⁶ ヴェードモスチは、エリツィンは弾圧を批判する大統領令を幾度も出し、名誉回復すべき人の範疇を拡大したが、これほどまでにスターリン体制を批判しなかったし、2年前にプーチンもブートフのポリゴンで粛清について発言したが、スターリンについてははっきりした評価は聞いたことがない、逆にプーチン時代にスターリン体制の静かな名誉回復が進行してきた、としてメドヴェージェフの発言を高く評価している。
<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/11/02/217886> 2010年2月19日のモスクワでの筆者のインタビューに、メモリアル議長ロギンスキー Roginskii, Arsenii Borisovich は特にここ数カ月、メドヴェージェフとプーチンの違いが顕著になってきた

と述べた。この時の呼びかけが世論に大きなインパクトを与えたことを示している。

²⁷ これは1950年に作成されていたが、1961年に別の歌詞に取り換えられていたものである。「モストロプロジェクト」研究所所長のエルンスト・セメントフスキーは、スターリンを称賛する意図はなく、歴史的な外観を再興する意図があっただけだと答えている。
<http://www.regions.ru/news/2246242/>

²⁸ 歴史家のイリーナ・カラツバが、この教科書 *Istoriia Rossii. 1900-1945.* (Pod red., A. Filippova, A. Danilova) を痛烈に批判する書評を執筆した
<http://urokiistorii.ru/print/current/view/2009/10/uchebnik-filippova> (掲載は10月28日付)。スターリン時代を正当化するもので、カラツバは自身が学んだブレジネフ時代の教科書にも劣ると述べている。

²⁹ <http://www.regions.ru/news/2256451/>

³⁰ <http://www.riss.ru/?activityId=23> ロシア、ドイツ、セルビア、ウクライナ、ベラルーシから35人の歴史研究者が報告した。自身も歴史学博士候補であるシロシは挨拶の中で、歴史家や教会活動家の中には、大祖国戦争とともに「民族解放戦争」なるものを実行していた「第三の勢力」に関する神話を社会に押し付けようとする試みを活発化している者もいると指摘し、この神話の根拠の薄弱さを証明するよう求めた。レシエトニコフはモロトフ・リッペトロフ協定、カティン、ヴラソフについての西側での議論の活発化を強調した。

³¹ グルジア、ウクライナ、中央アジア諸国がとりわけ批判の対象になっていた。植民地大国としてのロシアは不幸に全責任を負わされていると結論づけている。実行したのは「統一ロシア」と深い関係にある「予備エリート養成ファンド：国家クラブ」。客観的と評されたのがベラルーシ、アルメニアの歴史教科書であった。全体を総括したモスクワ大学のヴドーヴィン教授は、「偉大なロシア民族と隣り合って生活することで旧ソ連の諸民族が受けたすべての好ましいことには言及しないこと」に特徴があると述べたらしい。<http://www.inosmi.ru/baltic/20091207/156878555.html> (このサイトは、ラトビアの新聞をロシア語に翻訳している) および、<http://www.inforos.ru/?id=25495>

³² プロジェクトの主旨は、ロシアを含め単一の歴史を押し付けようとするのではなく、様々な考えを認め、それらをディスカッションを通じて検討し、若い世代に歴史に関心を抱いてもらうためにも、大規模なメディアを通じて行うことにある、という。
<http://www.rian.ru/media/20091218/200036486.html> すでにイズヴェスチアのサイトでは、いくつかの歴史問題が検討の俎上に上がっている。

³³ <http://www.dni.ru/society/2009/12/22/182137.html>

³⁴ <http://kprf.ru/international/73982.html>

³⁵ <http://www.vedomosti.ru/politics/news/2010/02/10/945449> 、
<http://www.rian.ru/politics/20100210/208514223.html>

³⁶ ホロコーストの存在を否定することは戦争のために戦って死亡した人々を直接冒瀆することで、そのような勢力とは断固戦うことも確認した。

<http://izrus.co.il/dvuhstoronka/article/2009-11-19/7310.html>

³⁷ <http://izrus.co.il/dvuhstoronka/article/2009-11-19/7310.html>

³⁸ <http://rus.ruvr.ru/2009/12/04/2497357.html>

³⁹ <http://izrus.co.il/diasporaIL/article/2009-12-13/7685.html>

⁴⁰ <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/02/17/225954>

⁴¹ <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/09/02/212492> スターリンの役割の再評価、モロトフ・リッペトロフ協定の正当化等の傾向と矛盾しているように見えたからだが、ジャーナリストの質問に対してプーチンはいつものように厳しく、おなじ

みのテーゼ（一人だけ罪があるのではない、皆が間違った、モロトフ・リッベトロップ協定の他に、ミュンヘン協定、チェコスロヴァキア分割、1934年のポーランド・ドイツ協定などがあった）を述べ、「もしもロシアの専門家がポーランドのアルヒーフへのアクセスを許されるならば、ポーランドの専門家もロシアのアルヒーフへのアクセスを得るだろう」と付け加えた。

⁴² <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2009/10/15/216444> 2009年10月15日のヴェードモスチの記事。

⁴³ <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/01/14/222888>、
<http://finance.rambler.ru/news/economics/60339269.html>

⁴⁴ <http://www.annews.ru/news/detail.php?ID=207335> 記事は、ダメージを最小限にしようと統一ロシアが努力していると述べた。そして、2年間も法案が成立せず、これをまとめられるプロがないこと、思っているほどチームは一枚岩ではないことを示していると論評した。

⁴⁵ <http://www.mgimo.ru/news/university/document140506.phtml>

⁴⁶ <http://www.del-irk.ru/index.php/news/103-no-mol>

⁴⁷ <http://news.kremlin.ru/news/6909>

第五章 2012年APECウラジオストク開催に関する 政策決定過程について

道上真有

はじめに

2012年アジア太平洋経済協力（Asia-Pacific Economic Cooperation、以下APECとする）首脳会議が初めてロシアで開催されることになった。そこで本稿では、APECロシア開催に関する政策決定過程と極東・沿海地方のウラジオストク市でAPECが開催されることの意義について、ロシアAPEC公式サイト¹で公表された情報を中心に明らかにしたい。以下では、2006年末から2009年にかけてのウラジオストクAPEC開催を巡る情勢について、（1）連邦政府と地方政府の地域発展戦略との関係、（2）具体的な開発計画とその計画策定過程で生じた問題点、（3）2008年金融危機のAPEC開発計画に対する影響、の3つの視点から時系列的に整理する。最後に以上の整理を踏まえて、APECウラジオストク開催についてロシアが有する意図と、APECの基本理念との間に生じている若干の乖離について論じる。

1. 連邦政府と地方政府の地域発展戦略とAPECウラジオストク開催

ロシアがAPECに加盟したのは1998年である。当時のロシア政府のアジア外交戦略上の目標は、「アジア太平洋地域におけるロシアの経済的・政治的影響力の強化」と、「極東地域開発の資金や技術を調達すること」であった²。太平洋戦略開発センター所長ミハイル・テルスキー（Mikhail Terskiy）によれば、90年代のロシアのアジア経済外交は、首相エフゲニー・プリマコフ（Yevgeniy Primakov）が提起した「ロシアの東の首都」としてウラジオストクを発展させるためにアジア太平洋地域との経済交流を促進するという時代であった³。現在はウラジオストクを、「2012年のアジア太平洋経済協力の首都」とするべくAPEC開催準備を進める時代となった。

2012年のAPEC開催地にウラジオストク市を選出するという決定は、公式発表では2006年10月20日、経済貿易発展相ゲルマン・グレフ（German Gref）主導の下、モスクワで開かれた開催地決定会議で決まったと報じられたのが最

初である⁴。ロシアが2012年APECの開催国として立候補するという決定は2006年に中央政府で検討されていたものと考えられる。その後、2006年11月18日－19日にベトナム・ハノイで開催された第14回APEC首脳会議において、ロシアが2012年のAPEC開催を申請する用意があることを初めて公式にプーチン大統領が発表した⁵。最終的に2007年9月8日－9日にオーストラリア・シドニーで開催された第15回APEC首脳会議で、正式に2012年のAPECをロシア・ウラジオストク市で開催することが承認された⁶。

ロシア・ウラジオストクAPEC開催のための開発計画は、2006年に連邦特定目的プログラム「極東・ザバイカル地域経済社会発展プログラム」（以下「極東ザバイカル発展プログラム」とする）の中に位置づけられる形で策定された。それは、同プログラムのサブプログラム「ウラジオストク—APEC2012の首都」として策定され、約1500億ルーブルの予算額が配分されることになった⁷。そのうち1000億ルーブルが連邦予算から割り当てられ、残りは沿海地方予算や民間投資で賄うことが発表された⁸。さらに政府は2008年6月に、連邦予算からの支出をほぼ倍増の2000億ルーブルにまで拡大することを決定した⁹。

APEC開催準備のための法的な母体となる連邦特定目的プログラム「極東ザバイカル発展プログラム」は、1996年4月に大統領令によって承認されたもので、当初1996年から2005年の期限の発展プログラムであった。しかしこのプログラムは機能せず¹⁰、プーチン政権の2002年3月になって、期限が2005年から2010年に延長されることになった¹¹。このプログラムは極東連邦管区の経済不均衡と社会的不振を是正するために立案されたプログラムで、2002年の時点では極東地域の輸送インフラを改善し、エネルギー・プラントやパイプラインの建設が主な内容であった¹²。2006年に連邦政府がウラジオストクでAPECを開催すると決定したことによってこのプログラムは、連邦特定目的プログラム「2013年までの極東・ザバイカル地域経済社会発展プログラム」に改訂され、2012年のAPEC開催計画に関連するウラジオストクの開発についてのサブプログラムを中心とすることに改められた¹³。このプログラム改訂によって、APEC開催のための関連施設を含め、ウラジオストク市および周辺地域にわたる54の開発プロジェクトが計画され、連邦予算に計上されることになった¹⁴。主な開発プロジェクトは、APEC首脳会議会場および開催に関連す

るインフラ開発に加え、港湾開発、石油・ガスパイプラインと石油精製所の建設、アルミニウム工場、発電所、高圧送電線敷設、上下水道施設、廃棄物処理施設および埋立地の開発等である。2007年12月にはサブプログラムの名称も「アジア太平洋地域における国際協力センターとしてのウラジオストクの発展」に変更された¹⁵。

このような連邦特定目的プログラムの改訂の流れから、APEC開催準備にあたっての連邦政府と沿海地方政府の関係は、開催決定および開発計画の決定、予算の面においても連邦政府が主導的な役割を果たしてきたことがわかる。このことは、90年代からの中央の連邦政府と沿海地方政府の極東地域発展戦略を巡る関係の変化の中で理解することが重要である。90年代の極東地域発展戦略は、市場経済化による混乱のため、連邦政府は、地方の発展戦略にまで配慮できず、結果的に沿海地方やハバロフスク地方の地方政府が主導する立場にあった¹⁶。当時は、地方政府から中央政府に様々な手段を通じて極東地域発展のための支援を働きかける時代であった。しかしその裏では、地方政府の汚職が横行し、「極東ザバイカル発展プログラム」が具体的に進展しない状況に陥る矛盾を地方政府自らが抱えていた。膠着した地域発展戦略をめぐる中央政府と地方政府の関係に変化が起きたのは、2000年のプーチン(Vladimir Putin)政権からである。プーチン大統領は、それまでの統制の効かない連邦制度を改革し、ある程度権力を中央政府に集中させ、汚職にまみれ混沌とする地域発展戦略を再度仕切り直すかのごとく、地方の発展についての主導権を中央政府に移行させることに成功した¹⁷。この変化を受けて、2000年以降の極東・ザバイカル発展プログラムは、連邦政府主導のもとで計画、実施され、さらにはその予算執行を連邦政府が監視することになった¹⁸。

このような中央政府と地方政府の関係の変化の中で、2012年APECをウラジオストクで開催するとロシア政府が決定したことに大きな意味がある。それは、これまで思わしくなかった同プログラムの進展を、APEC開催をきっかけに本格的に極東地域の発展につなげようとする中央政府の明確な姿勢を映し出しているからだ。それは、かつて90年代にプリマコフ首相が提唱したウラジオストクを「ロシアの東の首都」として極東地域の地位を向上させるだけでなく、APECを通じてアジア太平洋地域のビジネスセンターとして機能で

きるようにウラジオストクを発展させるという更に高いレベルの発展戦略であることが、サブプログラムのタイトル「アジア太平洋地域における国際協力センターとしてのウラジオストクの発展」からもうかがえる¹⁹。極東地域の発展に不足する資金、人材、財を周辺諸国からの支援に頼るアジア外交の時代から、資源・エネルギーのアジア太平洋市場へ輸出促進の時代に変わり、さらには資源・エネルギー産業以外の産業や科学技術を競争力ある分野に成長させ、その成長した産業と科学技術でもってアジア太平洋地域からロシアに投資をひきつける将来像がウラジオストクを舞台に描かれているのである。

2. APECウラジオストク開催開発計画とその問題点

APEC首脳会議のメイン会場は、ウラジオストク市のルースキー島のアヤクス湾周辺に建設される。APECウラジオストク開催開発計画「APEC2012首脳会議開催準備のための建設プログラム」は、このルースキー島の開発を中心に、島と本土を結ぶ二つの橋や高速道路整備、ウラジオストク空港の拡大など、約12の建設プロジェクトで構成されている。さらに2008年から2020年にかけてのウラジオストクを中心とする長期投資プロジェクト「ウラジオストクーアジア太平洋地域におけるロシアの窓口2008年 - 2020年」も副次的に2012年のAPEC開催開発を支えている。沿海地方のインフラ開発は、2012年のAPEC開催を軸に10年単位で大きく進展する模様である。以下に、APEC開催準備に絞った具体的な開発計画とその概要について列挙する²⁰。

- (1) 金角湾横断橋：金角湾によって分断されている半島の両端を結ぶ橋で、ハバロフスクからウラジオストクにつながるM-60「ウスリ(Ussuri)」連邦高速自動車道路の延長にかかる橋となる。全長2.1キロ、6車線の斜張橋。投資総額は130億ルーブルで、連邦予算120億ルーブル、沿海地方予算10億ルーブル。建設期間は2008-2011年。
- (2) ボスフォラス東海峡横断橋：ウラジオストク本土（ナジモフ半島）とAPEC首脳会議のメイン会場が建設されるルースキー島（ノヴォシルツェフ岬）とを結ぶ海峡横断橋。全長3.1キロ、4車線の斜張橋。投資総額は、連邦予算139億1800万ルーブル。建設期

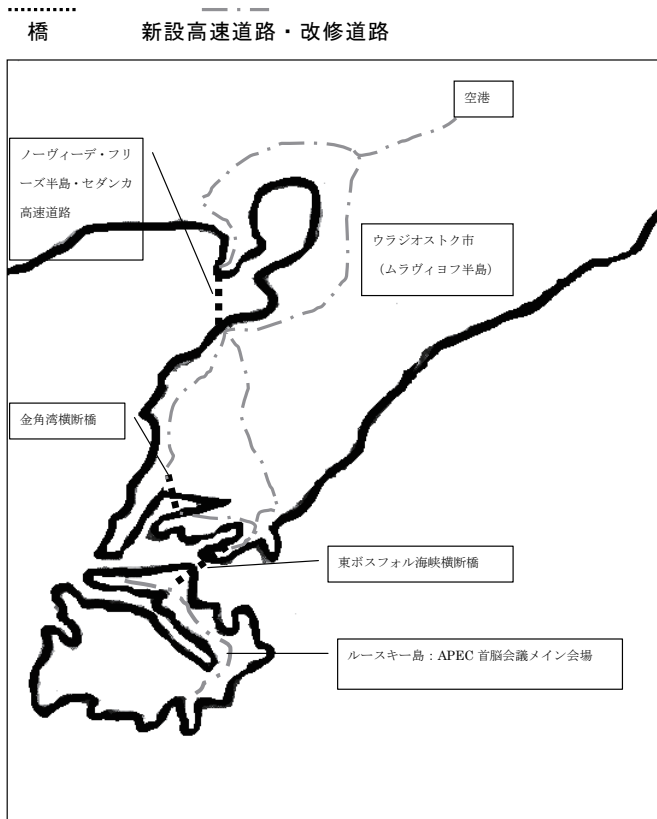
間は2008－2012年。

- (3) 高速道路の再建：①「クネビチ」空港（ウラジオストク）－ハバロフスク間連邦自動車道路M-60「ウスリ(Ussuri)」。全長12.4キロ。投資総額は2億8600万ルーブルで、連邦予算2億6000万ルーブル、沿海地方予算2600万ルーブル。建設期間は2008－2011年。②サナトル駅－金角湾横断橋間道路。全長14.5キロ。投資総額は10億1600万ルーブルで、連邦予算9億8000万ルーブル、沿海地方予算2000万ルーブル、ウラジオストク市予算1600万ルーブル。建設期間は2009－2011年。
- (4) ルースキー島の道路網：全長10キロ。投資額は10億1600万ルーブルで、連邦予算7億2500万ルーブル、沿海地方予算2億7500万ルーブル、ウラジオストク市予算1600万ルーブル。建設期間は2009－2011年。
- (5) ウラジオストク市－クネビチ空港（アルチョム市）－ウスリースク市鉄道線路：ウラジオストク市の唯一の空港でウラジオストク市郊外のアルチョム市にあるクネビチ空港からウラジオストク市中心部まで30分で到着するように、そして空港より更に郊外にある内陸の都市ウスリースク市からウラジオストク市中心部まで50分で到着できるよう時速160キロの電車が通行する鉄道用線路を敷設する計画。投資総額は未定。建設期間は2008－2012年。
- (6) ウラジオストク空港の現代化：1時間に1000人を処理できる旅客ターミナル、400部屋収容のホテル、ボーイング747型の大型旅客機が停泊できる滑走路を初めとする空港設備の建設を計画。投資総額は92億ルーブルで、連邦予算が52億ルーブル、残りは民間資本から集められる。建設期間は2008－2012年。
- (7) 3つ星クラスのホテル：250－750部屋収容のホテルを複数、ウラジオストク市、ルースキー島、沿海地方各都市に建設し、総計で3000室を収容可能にする計画。予算は全て民間資本で総額40億5000万ルーブルを予定。建設期間は2008－2012年。

- (8) 水族館：ルースキー島に建設。予算見積1億—1億5000万ルーブル、建設期間2007—2012年。
- (9) 医療センター：ベッド数1000の高度医療センター。投資総額は、50億ルーブルで、連邦予算が46億5000万ルーブル、沿海地方予算が3億5000万ルーブル。建設期間は2008—2011年。
- (10) オペラ・バレエ劇場：1200—1500人収容の劇場をウラジオストク市本土に建設。投資総額は23億ルーブルで、連邦予算が22億5000万ルーブル、沿海地方予算は2億5000万ルーブル。建設期間は2008—2011年。
- (11) 国際会議場・ビジネス・プレスセンター：ルースキー島に建設。7000席まで収容可能な国際会議場、4つの国際会議ホール、6つの会議室、展覧会場、オフィス、通信設備、2012年APEC用のプレスセンターを備える。投資予定総額11億ドル。建設期間2007—2012年。

このほか、沿海地方のプロジェクトとしてレクリエーション施設建設（コンサートホールやスポーツアリーナ等の建設。沿海地方予算18億7300万ルーブルを予定。）や、カジノ特区²¹の建設や、世界レベルの教育機関として現在ウラジオストク市にある複数の大学を統合し、APEC終了後の建物を利用して極東連邦大学²²を創設するプロジェクトもある。これらの開発プロジェクトの建設はロスストロイ (Rostroi) 極東支社を中心に請け負われ、地元への雇用創出効果や域内GDPへの波及効果に対する期待が大きい。

図1 ウラジオストク市



2007年12月にAPEC2012開催準備組織委員会が結成され、メンバーが発表された²³。メドヴェージェフ(Dmitrii Medvedev)大統領を筆頭にシュバロフ(Igor Shuvalov)第一副首相(組織委員長)、バサルギン(Viktor Basargin)地域発展省(副組織委員長)、プリホチコ(Sergey Prikhodko)大統領補佐官(副組織委員長)、クドリン(Aleksey Kudrin)財務相、レヴィチン(Igor Levitin)運輸相、ナビウリナ(Elvira Nabiullina)経済発展相、セルジュコフ(Anatoly Serdyukov)国防省、トルトネフ(Yuri Trutnev)天然資源環境省、シュマトコ(Sergey Shmatko)エネルギー省、ムロフ(Evgeny Murov)連邦警護庁、クチン(Nikolai Kutin)環境・技術・原子力監督庁、ウシャコフ(Sergey Ushakov)

大統領顧問、コジン(Vladimir Kozhin)大統領総務局と大統領広報1名、といった政府関係らが名前を連ね、地元からはイシャーエフ(Viktor Ishaev)極東連邦管区全権代表と沿海地方連邦監督者2名、ダリキン(Sergey Darikin)沿海地方知事と副知事2名、プシュカリョフ(Igor Pushkarev)ウラジオストク市長と副市長が参加する総勢22名の構成となっている。

開催準備の進行を実質的に監督するのは地域発展省と国有の建設事業体ロスストロイ(Rosstoroi)の極東支社である。各種プロジェクトに応じた監督官庁がメンバーに参加している。プーチン首相は組織委員会には名を連ねていないものの、各種作業部会会議で、計画の進捗状況を監督し指示を与える立場にある。この中でセルジュコフ国防省が委員会に入っていることがウラジオストクでAPECが開催されることの特徴である。これはルースキー島の主要な部分が連邦政府所有の資産で軍の管轄下にあることが関係している。ルースキー島には、19世紀後半から太平洋艦隊の軍港であるウラジオストク港を守る要塞が建設され、現在も海軍基地として兵舎や施設が多く存在している。この特徴が、APEC開発計画策定過程で最初の問題を生じさせることになった。

APEC首脳会議の主会場がルースキー島で建設されることが決まったことから、軍の施設移転をどのように行うか、その移転コストに連邦予算がどれくらい必要になるのか、代替地をどこにするかがまず問題となった。2007年5月にダリキン沿海地方知事、ロスストロイ極東支社、経済発展省、連邦建設住宅管理局等が参加する作業グループ会合で、対岸のウラジオストク本土側パトロクル湾地域に150万㎡、6000－8000戸のマンション建設用地を確保しその一部を軍のために配分することが議論されている²⁴。しかし軍の移転は時間とお金がかかる問題であり、問題解決のために軍の移転費用を連邦予算に早急に計上するよう当時の国防相イワノフ(Sergey Ivanov)が要請していた。このような動きも踏まえ、プーチン首相は2008年9月にルースキー島からの軍の撤退を完了させるよう促した²⁵。

ルースキー島に居住する住民や本土側の自動車道路および橋の建設によって居住地域まるごと立ち退きを余儀なくされる住民の不安も同様に問題となった。沿海地方政府は2007年2月から開発地域に居住する住民との公聴会を数度にわたり開催し²⁶、開発計画と移転補償についての説明を行い住民の不安

の解消に努めてきたが、住民の不安を改善に払拭できたとはいえない。最終的には強制執行で旧居が取り壊される上に、新居の補償が確実に履行されるのか不安視する声や、提供された住居の品質が旧居と同等以上の品質である保証が見込めないこと、新しい土地が必ずしも住民が望むような環境ではないといった理由で、2007年に建設が開始されても住民はなお不安をもち続けている²⁷。

さらに、開発によってルースキー島の湾の一部が埋め立てられることによる環境問題や、橋の建設によって流入人口が増大することから生じる治安上の不安、以前から軍の駐留によって蓄積されてきた島周辺の海底に残留する魚雷や地雷の不発弾の危険性も住民の懸念材料として加わった²⁸。このような住民の不安を踏まえ、政府は建設による環境への影響調査を専門家に依頼することをはじめ、要塞を歴史文化遺産として保護することや²⁹、2009年3月にはプーチン首相がトルトネフ天然資源省に環境保護監督を強化するよう指示するなど、住民の不安に対して一定の配慮を示している³⁰。

しかし政府の住民に対する主要な説得理由は、補償や環境への配慮ではなく、これら全ての問題を補って余りある恩恵が、APEC開催によって住民に約束されるという説明である。すなわちAPEC開催開発によって期待される雇用の創出と生活水準の向上、道路整備による渋滞の緩和、上下水道設備改善による水質改善、電力供給システムの改善による電力不足の解消などである。ダリキン沿海地方知事は、ルースキー島に約3000人の就労可能人口が存在しているのに対し、APECの建設需要で生まれる雇用は1万4000人であると喧伝している³¹。このように、上下水道設備の改善やごみ処理施設整備、電力供給システムの改善を盛り込んだ上述の2008年－2020年の長期投資プロジェクト「ウラジオストク－アジア太平洋地域におけるロシアの窓口2008年－2020年」は、APEC開催準備を補完している。雇用の問題は、2008年秋に起きた世界金融危機および2009年1月から実施された中古車輸入関税の大幅引き上げ措置によって、極東地域においてより深刻さを増している。したがって開発準備による雇用創出は、極東地域にとって、急務となっている。

3. 2008年金融危機のAPEC開発計画に対する影響

2008年9月のリーマン・ショック後の世界金融危機が、ウラジオストクのAPEC開催準備作業の進行を遅らせるのではないかという危惧が生じた。しかし、国を挙げての開催準備のためか、2007年中に開始された建設事業のうち、金角湾横断橋、東ボスフォル海峡横断橋の建設など前節で列挙した建設プロジェクトの（1）から（6）は、金融危機後も予定通り建設が進んでいる。建設計画自体は予定通りの進行を確保しているが、危機以前から上昇していた建設費用に関しては、建設費用の節約および建設施設リストの見直しが試みられた。

APEC関連の建設費用は、2008年には総額で計画当初よりも1.5倍に上昇していた³²。2008年3月には、金角湾横断橋の建設費用が130億ルーブルから310億ルーブルにまで増大していることが、当時の極東連邦管区全権代表サフォノフ（Oleg Safonov）によって明らかにされた³³。サフォノフは、建設費用の増大は金角湾横断橋建設用地の土地評価額が上昇したことによるものであると指摘し、土地収用を巡る汚職対策を組み込んだ特別措置法を早急に成立させる必要があると主張した。一方、2008年9月からの世界金融危機の発生が2009年の連邦予算に約3兆ルーブルの赤字をもたらしたことから、政府は各省庁に予算の節約を要請した。このことからAPEC開催準備の開発計画も見直しが行われた。

ルースキー島への十分な電力供給を実現するために計画された東ボスフォル海峡—ルースキー島間の220—500キロボルト高圧送電線の敷設は、当初海底ケーブルを建設する計画であったが、見直しによって送電線は同海峡—ルースキー島間を結ぶ横断橋の中に敷設することに変更された。また、空港からルースキー島までを結ぶ高速道路「ノーヴィエ地区—デ・フリーズ半島—セダンカーパトロクル湾」の設計を、トンネルなしの建設に変更した。この計画変更の結果、建設費用が140億ルーブル削減になったとロスストロイ極東支社副社長ミヤスニク（Viktor Myasnik）が発表した³⁴。さらに、2012年までに建設が予定されていた医療センターとオペラ・バレエ劇場の建設が、建設延期、事実上の建設計画の凍結になるなど、当初予定の建設計画のうち36の建設事業が削減された³⁵。またウラジオストク市にある大学を統合して極東

連邦大学を創設するという計画においても、新設の極東連邦大学がキャンパスとしてAPEC会場跡地を再利用することから、不要になった旧大学キャンパスの建物を売却すればAPEC予算を10億ドル程度助成することになるという話も出るなど、開発コストの節約に向けた動きが活発になっている³⁶。他方で、民間資本、主に外国資本で3つ星ないしは5つ星クラスのホテル建設を行うという計画は、金融危機の影響で目立った進展はない。

最後にロシア全体で大きな問題となっている雇用の問題について、採り上げる。2009年5月保健・社会発展省の発表によれば、ロシア全体で73万8000人が解雇の危機に瀕しており、130万人が1週間に2、3日の勤務しかない時短労働に陥っている³⁷。教育科学省は大学・専門学校卒業生の約13%が2009年中に職を得られないとの予測を発表した。ロシア全体で2008年の公式登録失業者数は2007年155万人、2008年152万人であったのに対し、2009年には210万人にまで増加した。その結果失業率は、2008年6.3%から2009年8.4%に急上昇した。極東連邦管区全体の失業率は2008年の7.9%から2009年は9.4%に上昇し、沿海地方の失業率は2008年7.5%から2009年は9.8%にまで達し、全国平均よりも高い失業率を記録した³⁸。ウラジオストクでは、2009年1月から政府が実施した輸入中古車に対する関税の大幅引上げによって沿海地方の自動車の9割を占める輸入中古車ビジネスが打撃を受けたことから、雇用の減少がロシア全国平均よりも深刻であったことが失業率からもうかがえる。

政府は危機後の悪化する雇用問題に対して、求職活動のための交通費と失業給付の支給、一時雇用や職業訓練教育の提供などの対策を講じ、再雇用を促進させようとしている。また政府は、APECやオリンピック開催事業が失業者を吸収できるよう、企業が採用情報を地域の雇用センターに確実に提供するように勧告した³⁹。2012年のAPEC開催事業は、2008年の金融危機を経て、極東地域全体の失業対策のための公共事業の意味も持つようになったのである。しかし、APEC開催に関する開発プロジェクトが、地域の失業者を吸収するだけの十分な効果を挙げているかどうかは、今後の分析を待たねばならない。

4. むすび

本論文では、ロシアAPEC公式サイトで公表された情報を中心に、2006年末

から2009年にかけてのウラジオストクAPEC開催を巡る情勢について、(1)連邦政府と地方政府の地域発展戦略との関係、(2)具体的な開発計画とその計画策定過程で生じた問題点、(3)2008年金融危機のAPEC開発計画に対する影響、の3つの視点から時系列的に整理してきた。ロシアでAPECが開催されることの意義は、次のようにまとめることができるだろう。

ロシア・ウラジオストク市でAPECを開催することは、遅れていた極東地域全体の発展戦略を進展させる突破口となりうる。地方政府主導の下では困難であったウラジオストク市のインフラ開発も、連邦政府主導の下でコントロールされることによって、大幅に進展することになった。しかし、その進展のレベルが単に極東地域をロシア全国平均レベルに押し上げるだけにとどまるのか、「ロシアの東の首都」ひいては「アジア太平洋地域の国際ビジネスセンター」にまで押し上げることができるかどうかは全くの未知数である。この予測は、2012年のAPEC終了後の極東・ザバイカル発展プログラムの動向如何にかかっている。連邦政府主導の下で推し進められるプログラムの中で、覆い隠されてきたひずみが、APEC終了後の景気の反転で顕在化する可能性は否定できない。APEC特需によって中古車輸入規制のもたらした雇用不安をかわそうという政府の意図が見えるが、それはAPEC終了後にどれだけの雇用を維持できるにかかっている。APEC特需によって見込まれる他地域から流入した労働人口を維持できるかどうかもその後の課題である。そのためにもロシア政府は、2012年のAPEC開催によるインフラ整備によってどれだけ内外から投資を惹きつけることができるか、2013年までとする極東ザバイカル発展戦略による石油・ガスパイプライン等の建設によって、どこまでアジア太平洋市場への資源輸出を拡大できるかがカギとなる。

しかしながら、このようなロシアにとってのAPEC開催の意義は、オリンピックと並ぶ大型プロジェクトとしてアジアにおけるロシアの国益を拡大するという一面的なものにとどまっている。APECの本来の理念はアジア太平洋における開放的な多角的貿易の強化であり、貿易・投資の自由化促進と開発協力の強化にある。近隣諸国と協力して開発を行う目標は達成できても、2020年に予定されている途上国に対するボゴール宣言の達成につながるような貿易と投資の自由化を促進するための国内改革に取り組んでいるとはいえない。

2007年から開始された小売業への外国人労働者の従事を禁止する規制や、2009年から実施された輸入中古車に対する規制は、貿易と投資の自由化に逆行するような保護主義的な政策である。橋や道路のインフラ面だけでなく、労働規制や関税といったソフトの制度面でもAPECの理念に合わせようと努力しなければ、資源・エネルギー産業以外の産業の育成や技術導入は難しいであろう。自由化の波は、再度押し寄せてくる。モノカルチャー型の経済では中長期的な経済成長は困難であるからだ。グローバルな自由化の流れに保護主義的な政策で一時的に危機を免れている間に、中長期的な視野にたち、将来再び訪れる投資、貿易の自由化の荒波に耐えられるよう国内の社会的セーフティネットを強化しておかなければならない。しかしながら2004年からロシア政府が実施している農業、医療、住宅、教育についての国内保障改革は、目覚ましい成果を挙げているとはいえない。ロシアが真にアジア太平洋地域に参加するためには、アジアの一部の地域との間の自由貿易圏構想など、可能な範囲から投資、貿易の自由化を促進し、APECの本質に迫るアジア戦略の構築を見据えた上で、国内の社会制度改革を平行して行うという両面の戦略をロシア自身が主体的に構築していく必要がある。

－注－

- ¹ ロシア2012年APEC公式ウェブサイト<<http://www.apec2012.ru/>>、<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日、2010年2月10日アクセス
- ² 堀内賢志『ロシア極東地域の国際協力と地方政府—中央・地方政府関係からの分析』国際書院2008年、123頁。
- ³ 2009年3月27日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>>2009年10月20日アクセス。
- ⁴ 2006年10月20日・23日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>>2009年10月20日アクセス。
- ⁵ 2006年11月17日・21日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>>2009年10月20日アクセス。
- ⁶ 2007年9月10日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>>2009年10月20日アクセス。
- ⁷ 2006年11月1日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>>2009年10月20日アクセス。
- ⁸ 2007年2月17日および2007年10月17日Vladivostoktimes.com

- <<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ⁹ Kommersant, 26June2008.
- ¹⁰ 詳細については、堀内『ロシア極東地域の国際協力と地方政府』参照。
- ¹¹ Federal'naya Tselevaya Programm "Ekonomika i sotsial'noe pazvitie Dal'nego Vostoka i Zabaikal'naya na 1996-2005 gody i do 2010 goda", Postanovleniya Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 19 marta 2002 No.169
<<http://www.sbras.ru/win/sbras/bef/pos480.html>> 2009年10月20日アクセス。
- ¹² 島村智子「ロシア極東地域をめぐる最近の政策動向」『レファレンス』平成19年2月号115-129頁参照。
- ¹³ 2007年3月4日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ¹⁴ このプロジェクト数は、その後、建設計画の見直しや2008年の金融危機の影響等から、2009年には40に落ちている。2009年12月2日Vladivostoktimes.com
<<http://vladivostok2012.com/>> 2010年2月10日アクセス。
- ¹⁵ 2007年12月6日・23日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ¹⁶ 堀内『ロシア極東地域の国際協力と地方政府』「第5章1990年代初頭の極東地域における地方主導の国際戦略」139-158頁参照。
- ¹⁷ 堀内『ロシア極東地域の国際協力と地方政府』「第10章プーチン政権の連邦制改革と極東地域に対する政策」233-267頁参照。および堀内賢志「APEC開催準備に向けたウラジオストクにおける「垂直的権力」の強化」『ロシア・ユーラシア経済』2008年10月号、39-43頁参照。堀内は、ウラジオストク市長が相次いで汚職の罪で逮捕されたことで、沿海地方知事ダリキンが中央政府の垂直的権力を受け入れざるを得ない状況に陥っていたと、詳細に論じている。
- ¹⁸ 2008年2月17日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 参照、2009年10月20日アクセス。連邦予算執行監督庁(Rosfinnadzor)がAPEC首脳会議開催のための会計監査を行うと発表された。
- ¹⁹ 2007年1月8日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 参照、2009年10月20日アクセス。
- ²⁰ 2010年2月28日現在までにAPEC2012ロシア公式ウェブサイトで公表されている内容。予算額や建設期間などの各種の数字は、計画上の数字である。
<<http://vladivostok2012.com/content/?s=216>>2009年10月20日アクセス。
- ²¹ 2007年大統領令第376号により沿海地方のムラビヨフ湾のチェレパハ岬(空港から30キロ)に342ヘクタールのカジノ特区が建設される予定。国際空港から30キロの所に位置し、海からの乗り入れも可能。周りには、ゴルフ場、娯楽施設なども計画。民間投資で128億8750万ルーブルを予定。建設期間は2012-2014年。2007年7月20日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。および安木新一郎「ロシア沿海地方におけるカジノ特区計画の現状」『ロシア・ユーラシア経済』2009年10月号、44-51頁参照。
- ²² 学生数10万人を予定。2007年2月1日および2008年5月22日Vladivostoktimes.com
<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ²³ 2007年12月7日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ²⁴ 2007年1月30日・5月17日Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。

- ²⁵ 2009年1月10日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ²⁶ 2009年2月13日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ²⁷ 2008年6月23日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ²⁸ 2007年11月7日および2008年2月6日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ²⁹ 2008年6月6日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³⁰ 2009年3月20日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³¹ 2007年2月15日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³² 2009年1月10日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³³ 2008年3月22日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³⁴ 2008年12月15日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³⁵ 2009年3月27日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³⁶ 2009年1月23日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³⁷ 2009年5月1日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。
- ³⁸ ロシア統計局ウェブサイト<<http://www.gks.ru/>> 2010年3月10日アクセス。失業率も雇用局に登録された失業者の失業率。
- ³⁹ 2009年4月14日 Vladivostoktimes.com<<http://vladivostok2012.com/>> 2009年10月20日アクセス。