

第五章 「プーチン大統領の進める焦眉の制度改革(政治面)」の展望

この展望は、平成 15 年度に日本国際問題研究所において実施の「プーチン大統領の進める焦眉の制度改革(政治面)」研究会の以下の委員が作成したものである。

笠井 達彦 日本国際問題研究所主任研究員(主査)
乾 一字 日本大学大学院総合社会情報研究科教授
上野 俊彦 上智大学外国語学部ロシア語学科教授

行政改革、連邦制度改革、軍改革はロシア政府が抱える焦眉の問題である。その展望については別添を参照願いたい、その展望を描くにあたり特に次の点を付言しておきたい。

すなわち、ロシアにおける行政改革、連邦制度改革、軍改革は、既にエリツィン政権時代あるいはプーチン政権第一期においてコンセプトが出されたり、既に実行中のものがあるものの、まだまだ実施すべき諸点は山盛りであり、その点、これまでの改革は道半ばという感じである。確かに、大きなところでは方針は既に固まってはいるものの、今後実際に行うべきところについては、そのスピードや方向性は、ロシア国内外の諸情勢という前提条件あるいは環境に左右される。従って、行政改革、連邦制度改革、軍改革の展望を見る場合には、その前提や環境等との関連で見なければならない。そのような観点からすれば、次の通りである。

第 1 に、内政面では、2003 年国家院選挙でのプーチン支持政党の勝利と、2004 年 3 月中旬の大統領選挙で確実視されるプーチン大統領の再選により、ロシア国内政局は当面は落ち着いた動きとなるであろう。しかし、プーチン第二期政権 3 年目あたりから(2006 年後半:同年央には G8 モスクワサミットも開催)、ポスト・プーチンを睨んで、現在既に始まっている政治的争いが熾烈化するものと予想している。なお、伝統的にロシアのこのような政治的争いにおいては、国内政治・経済・社会が最大の関心事であり(外交への関心事はマージナル)、その意味で、この報告書が取り扱っている行政改革、連邦制度改革、軍改革は焦点の一つとなるであろう。

内政の関係で、もう 1 点念頭においておきたい事項がある。それは、2003 年 12 月の国家院選挙前に出てきたプーチン大統領の 3 期を可能とするシナリオである。現時点でプーチン大統領自身は否定しているが、それが何らかの事情により現実味を帯びる状況となる場合には、そして、その推進者がシラヴィキ(武力省庁の旧 KGB 系統)あるいは地域の指導者であるならば(最近ロシ

ア国内で見られるプーチン 3 期目実現の動きではこの 2 つの勢力の動きが特に活発に見える)、この行政改革、連邦制度改革、軍改革が一層の重要性を帯びる可能性がある。

第 2 に、社会経済改革面では、1999 年より起こっている経済の好調さは当面は継続することが、今回の展望の前提にある。そのような経済の好調さは連邦中央のみならず、これまで経済パフォーマンスが芳しくなかった地方や地域についても顕著に見られる。このような状況では、プーチン大統領の進める種々改革にも社会的弱者や地方や地域が肯定的に対応するであろう。他方、不安要因もある。それは、ロシア経済が何らかの理由で減速する場合で(そのような減速は足腰の弱い地域や地方で最初にはじまる)、この場合には、行政改革、連邦制度改革、軍改革にブレーキがかかるであろうし、そもそもプーチン大統領が進める経済社会改革についても否定的な見方が出てくるであろう。

第 3 に、外交・安全保障面である。米との関係は、イラク戦争後の関係修復との側面もありエネルギー分野等で進展するであろう。また、NATO との関係は、当面ロシアは NATO・ロシア理事会参加で満足するであろう。ただし、ここでも、念頭においておきたい事項がある。現在プーチン政権下でロシアは NATO 等と親密な関係を有しているわけであるが、そもそも潜在的脅威が完全に消えているわけではない。従って、これが、今後起こるであろう政権争いの過程で、軍改革や行政改革が政権争いの政具となる可能性はあり、その場合は、NATO を主とする潜在的脅威が前面に出され、軍改革が遅れたり、行政改革が武力省庁に有利な方向で進められる可能性も排除し得ない。また、米ブッシュ政権の今後がロシア国内政治に与える影響も無視できない。万が一、米国で政権交替がおこる場合には、それがロシアの政権争いの政見となる可能性があり、その場合にも上述のような方向性が出てくる可能性がある。

「プーチン大統領の進める焦眉の制度改革（政治面）」の展望

分野	展 望
行政改革	<p>●現行制度は旧ソ連制度を民主化・市場経済化に合せて改編したもの。省庁間業務重複、職員数膨張、行政機関規制維持、汚職増長等の弊害が発生している。プーチン大統領は、2002年の年次教書では、国家機関が効率的かつコンパクトで機能的とならなければならないとしつつ、行政システムの近代化、意志決定の策定・採択・実行における効率的なメカニズムの確立、国家機能の分析が必要と訴えた。2002年11月には行政改革連邦計画についての大統領令が発出されると同時に、公務員採用制度についても議論が行われている。</p> <p>●プーチン政権第1期では、コンセプト作りに終始したが、第2期では、大規模な行政改革が行われる。特に、省庁統廃合と、経済面における規制緩和の流れに関連して各省庁の権限の大幅縮小（事業に許認可を必要とする規制の数の大幅削減）が行われる。また、新規公務員採用・幹部登用・抜擢・配置・研修制度が、より客観的かつ透明性の高い形で整備される。また、行政改革は、連邦制度、地方自治制度とも関係しており、連邦制度改革に伴う形でも行われる。</p>
連邦制度改革	<p>●エリツィン政権の最大の成果はペレストロイカ期から続く連邦解体を食い止めたこと。ただし、その代償として権限分割が曖昧な1992年の連邦条約と1993年憲法と1994年以降の権限区分条約及び協定を生みだし、連邦制の混乱をもたらした。</p> <p>同政権末期よりそのような連邦制度を何とか改善しようという努力はなされてきた。プーチン政権第1期では一層の改善努力が行われ、多くの成果が上がった。プーチン政権第2期においては、そのモメンタムを活かした形で着実な連邦制度改革が続けられる。特に、2003年に連邦構成主体法及び地方自治法が策定されたので、あとはその実現に向かっの努力が行われる。ただし、仕事のヴォリュームとしてはまだ相当ある。</p> <p>●首長（知事及び市長）の解任手続きの簡素が予定されている。</p>

連邦制度改革	政治面 (つづき)	<ul style="list-style-type: none"> ● 以上を可能ならしめるために連邦中央の権限は一時強くなる。その後は本来の連邦制のあり方に則り、地域への秩序ある権限の委譲が行われるはずであるが、経済面での権限委譲は近い将来に行われるものの、政治面での権限委譲は、全体の制度が上手く働くかどうかを見極めてからとなる。 ● 現在連邦と地域との権限区分条約は撤廃の方向に向かっているが、タタールスタン、バシコルスタン等の一部特権的地域との間で撤廃されるかどうかは不明。相当の抵抗が予想される。 ● 連邦構成主体の統廃合が進む。市町村レベルの統廃合は既に起こっているが、今後、連邦構成主体の数が減少する可能性がある。その場合には憲法改正が行われる。 ● 特に政治的課題として、以上の改革の深化と議会制および政党制の確立を通じての民主的監督システム、民主的利益集約システムの整備へ力が傾注される。 ● また、チェチェン問題は今後とも難しい問題として残る。
	経済面 財政連邦関係 (Fiscal Federalism面)	<ul style="list-style-type: none"> ● エリツイン時代の連邦制の混乱は、連邦・地域・地方のそれぞれの権限が曖昧であったこと、連邦より地域への権限委譲に財政手段が伴っていないかったことで、地域として自衛手段をとらざるを得なかったこと(独自税や独自規則)が上げられる。プーチン政権第1期では、地域及び地方法の連邦法への整合化、不要な権限区分条約及び協定の破棄、財政連邦関係の新概念作成、及び毎年の予算法作成の過程でこれらの問題の解決が図られた。並びに、2001～02年にコザク大統領府副長官の下で行われた連邦、地域、地方の間の権限区分見直し作業の結果として連邦構成主体法、地方自治体法が作成された。 ● プーチン政権第2期においては、2001～02年にコザク大統領府副長官の下で行われた連邦、地域、地方の間の権限区分見直し作業の実施細目として、今後は、予算法典改正(現在2005年までの期限の財政連邦関係の新概念の規定を恒久化するもの)、税法典改正(同上)、社会保障関係諸法(特に意味のない特典等の整理・破棄)等の法的基盤作りが行われる。

	<p>●制度・思想面</p> <p>○新生ロシアになつての安全保障政策の決定機構は、安全保障法や安全保障会議規定など法制面は確立されている。安全保障会議は法令上その権限は大きい、官庁の縄張り意識には依然として根強いものがある。安全保障会議の機能の多くは所管官庁が主導性をもって行っており、安全保障会議は形式的な合議機関、あるいは調整機関でしかないのが現状である。武力省庁の権限の強さから、当分の傾向は続くものと思われる。</p> <p>○近く改正が行われる可能性のある安全保障構想および軍事ドクトリンでは「対テロ重視」の方向が強く打ち出されよう。</p> <p>○NATO・ロシア理事会が創設されたとは言っても、NATO を主とする潜在的脅威が完全に消えているわけではない。とくに、2003年10月のプーチン大統領も出席した軍首脳会議は重要で、国防相報告の判断や提案に大統領領が同意していることから、今後のロシアの軍改革あるいは軍事ドクトリン、安全保障構想の基本方向を示すものとして、この文書を巡る動きには注目を要する。</p> <p>●軍改革:</p> <p>○エリツィン政権時代の軍改革における成果は兵員の大規模削減で、ロシア軍発足当初より兵力は半減した。</p> <p>○プーチン政権第1期において5軍種から3軍種への移行、8個軍管区から6個軍管区への統合が行われ、現在それが具体的に進行中である。プーチン政権第2期においては、兵力100万人体制になるが、上記関連事項は大略変更なく実施されるだろう。</p> <p>○また、2003年度より国防費が増額される方向にあり、これまでもないがしろにされた兵器・装備の近代化がはかれる兆しがある。しかし、近代化には多額の資金が必要であり、軍首脳の言では陸海軍を完全に近代化できるのは2020~25年と遠い将来である。</p> <p>○プーチン第2期政権の最大の目玉は、第1期に開始された志願兵制(契約勤務制)移行が本格的に行われること</p>
--	---

軍改革

<p>軍改革 (つづき)</p>	<p>である。国防相の言によれば、まず 2007 年末までに兵・下士官の約半数を志願兵で補充し、2008 年から完全移行を目指す計画である(完成年度は明示されていない)。また、CIS 諸国からの志願兵受入れ(ロシア国籍付与)のための国籍法改正も 2003 年 11 月に行われた。志願兵制移行に伴い、徴兵者の兵役期間(現在 2 年)を短縮することが検討されている。このようなことが果たして計画通りに行くかどうかは、兵員の充足状況、経済状況、国際情勢等にも関係する。</p> <p>○上記の兵器・装備の近代化および志願兵制への移行には、国防費を 2 倍以上にする必要があり(現在は、GDP 比の 2.7%)、ロシアの経済状況如何にかかっている。経済の好転が起こっているのは事実であるが、他の諸政策もあり上記を満足させるほどの継続した国防費増額が行われるかどうか不明である。</p>
----------------------	---

以上の背景となるロシア国内外情勢（冒頭の説明と重複する部分もある）

	展 望
<p>ロシア情勢一般</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●2003 年国家院選挙でプーチン支持政党が勝利し、2004 年大統領選挙でプーチン大統領が再選される。 ●以上の選挙により国内は当面は落ち着いた動きとなるが、プーチン第 2 期政権 3 年目あたりから（2006 年頃：同年には G8 モスクワサミットも開催）、ポスト・プーチンを睨んで現在既に始まっている政治的争いが熾烈化する。右政治的争いにおいては、国内政治・経済・社会が最大の関心となる。ただし、2003 年国家院選挙前に出てきたプーチン大統領の 3 期を可能とするシナリオがありうる場合（現時点でプーチン大統領自身は否定しているが）、2006 年を目処にする議論はなくなる。また、プーチン大統領周辺部が大統領第 3 期を可能とするシナリオを大統領に示した場合で、プーチン大統領自身が、現状のままこれを拒否する場合には、プーチン大統領とシラヴィギとの対決があり得る。 ●チェチェンについて、統治は強化されるが、テロはロシア国内で継続する。 ●シラヴィギにつき、FSB 系、内務省及び緊急事態省の政治力は増加するが、軍の政治力は現状のまま。 ●プーチン体制に異を唱えるオリガルヒ（ベレゾフスキー、グシンスキー等の旧エリツィン派が多い）に対するハッシュンダは、シラヴィギの力の増大と平行して続く。 ●2003 年の国籍法改正により CIS より多くの移民がロシアに流入する。 ●一部地方のバルネラブルな状態は続く。今後の WTO 加盟交渉の終盤にかけて地方の反発が強まる。 ●2003 年の国籍法改正により CIS より多くの移民がロシアに流入する。

	<p>● 経済の好調さは国際エネルギー価格が高値で維持される限りは継続。国際エネルギー価格が下がった場合、短期的には国内消費と投資の堅調さから見てロシア経済の好調さは維持されるが、長期的には、社会経済構造改革次第。</p> <p>● 社会経済構造改革は進展するが、改革の進展とともに細部に至り、種々の利害関係の調整が大変となる→限界効用の低減。</p> <p>● 国内社会経済インフラの老朽化が大きな問題となる（「2003 年問題」の一部）。特に、連邦構成主体及び地方との関係で懸案化する。</p> <p>● 対外債務負担度はますます小さくなる。経済の好調なうちに対外債務を返済してしまえばロシアはパリクラブ及び二国間で働きかける。</p> <p>● エネルギー偏重経済構造はなかなか脱却出来ない。</p> <p>● 一部地域のバルネラブルな状態は続く。富裕な地域と貧しい地域との格差は縮まるも、残る。今後の WTO 加盟交渉の終盤にかけて地方の反発が強まる。</p>
外交・安全保障	<p>● 米との関係は、イラク戦争後の関係修復との側面もあり更に進展する。大きな動きは米露エネルギー・パートナーシップ。欧州との関係は、統一経済圏の創設に向けての動きは見られるも、査証免除といった側面に限られる。アジアとの関係は、中印との関係のみならず、マレーシア等との関係が進展。</p> <p>● WTO 加盟交渉は政治的圧力はあるも、事務的に淡々と進む。NATO との関係は、当面ロシアは NATO・ロシア理事會参加で満足。</p>