



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）拡大に直面するプーチン政権

地域研究部米欧ロシア研究室 長谷川 雄之

NIDS コメンタリー

第 121 号 2020 年 6 月 9 日

はじめに

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の急速な拡大により、グローバルな経済活動は極めて大きな制約を受け、各国の政治指導者は、効果的な感染症対策と社会・経済活動の両立という難しい政権運営を迫られている。

2000 年以降、ロシア連邦の実質的な最高指導者の地位にあるプーチン大統領も国内における爆発的な感染拡大と国際的な原油価格の急落に悩まされている。政府公式発表によると、ロシア全土における感染確認者数は 2020 年 5 月 23 日時点で 32 万 6,448 人、死者数は 3,249 人とされており¹、感染確認者数は米国、ブラジルに次いで世界 3 位の多さである。

またロシアは 3 月下旬、COVID-19 対策のため、「ロシアより愛をこめて（From Russia With Love）」作戦として、ロシア軍（医療スタッフ等）をイタリアに派遣し、現地での活動状況は、国防省の SNS 等を通じて積極的に発信された。米国やセルビア等への緊急支援を含め、COVID-19 はロシアの対欧州・NATO 外交の観点からも重要な位置を占める。一方、ロシア軍においても、5 月 10 日までに 3,317 人の感染が確認されたと報じられており²、軍における感染拡大も無視できない状況にある。

ロシアでは、2020 年初頭から憲法修正プロセスが本格化しており、図らずも大きな政治変動の時期を迎えていた。4 月 22 日には憲法修正に関する国民投票が予定されていたが、COVID-19 の影響により延期となった。この憲法修正プロセス

は、2024 年のプーチン大統領の任期満了を見据えた動きの一環として捉えられるが、これが一時的にでも中断されたことにより、いわゆる「ポスト・プーチン問題」にも一定の影響が及ぶものと考えられる。小論では、COVID-19 の拡大が変動期のロシア政治に与えるインパクトについて、主として 2020 年 1 月以降の政治プロセスに焦点を当て検討する³。

憲法修正プロセスと COVID-19 の拡大

プーチン大統領が年次教書演説を行った 2020 年 1 月 15 日は、ロシア政治にとって極めて重要な一日となった。年次教書演説で憲法修正⁴を提案したプーチン大統領は、早速同日付の大統領命令で憲法修正を準備する作業部会を設置した⁵。さらに同 15 日、メドヴェージェフ政府議長（首相）率いる内閣が総辞職し、後継の首相には経済・税務畑のミハイル・ミシュースチン連邦税務庁長官が起用された。

1 月 21 日に発足した新内閣では副首相や経済発展相、デジタル発展・通信・マスコミ相など 13 名が新たに入閣した一方、基本的に国防・外務・インテリジェンス部門の長は続投することとなった⁶。このため国家安全保障政策の司令塔たる安全保障会議（安保会議）常任委員の顔ぶれに大きな変化は見られなかった。ただし、辞任したメドヴェージェフには、新たに安保会議副議長（兼常任委員）のポストが用意され⁷、彼は引き続きクレムリンの権力中枢で影響力を残すことになった。この副議長職の新設は、プーチン政権

下の政策過程における安保会議の重要性に鑑みて、権力中枢部の統治機構改革と言えよう⁸。

プーチン大統領は早速 1 月 20 日に憲法修正を発議し、連邦議会両院での審議や憲法裁判所による合憲性の審査が実施され、3 月 17 日付の大統領令によって国民投票の実施日が 4 月 22 日に決定した⁹。今般の憲法修正では、大統領の 3 選禁止が明確化され、任期は最大 2 期 12 年に制限されることとなったが、国家会議（下院）における審議の過程で、現職・元職者のこれまでの任期については規制の対象としない、「任期数のリセット」条項が追加された。これにより、憲法修正が実現すれば、プーチン、メドヴェージェフ両氏は、次期大統領選に出馬することが制度上可能となる。このほか大統領は退任後、連邦会議（上院）における終身の構成員になるといった連邦議会の制度変更が提案されるなど¹⁰、一連の憲法修正は 2024 年を見据えた動きの一環と捉えられる。

かかる憲法修正プロセスは、修正事項そのものが大きく変わりつつも、極めて短期間のうちに進展し、4 月の国民投票に向け、ロシアの政治動向は目まぐるしい変化を見せていた。しかしその最中、COVID-19 問題が急拡大し、憲法問題に代わって政権の最重要課題となったのである。3 月 25 日には、COVID-19 の拡大を受けて、国民投票は延期され、投票日は大統領令によって別に定められることとなった¹¹。

対策のイニシアティブを巡る諸問題と大統領 — 連邦政府関係

1 月末から航空便停止や査証制限等を通じて中国や韓国、イタリアとの間で人の往来を制限するなど、連邦政府（内閣）は早い段階から水際対策を進めてきたが、COVID-19 がロシア国内で急拡大するなか、3 月下旬からは大統領・クレムリンが COVID-19 対策において急速にプレゼンスを高めた。

国民投票の延期が決まった 3 月 25 日、プーチン大統領は国民に向けたビデオメッセージを公

開し、憲法第 80 条を根拠として 5 日間の非労働日（3 月 30 日～4 月 3 日）を定める大統領令に署名したほか¹²、保健分野の監視活動の効率化を目的として、連邦保健監視庁の管轄を連邦政府から保健省に変更することを決めた¹³。今般の制度変更に関するクレムリンの意図は明確ではないが、2020 年 1 月に入閣したミハイル・ムラーシコ保健相は、2013 年から連邦保健監視庁長官を務めており¹⁴、彼の直接指揮下で COVID-19 対策を実施する狙いがあったとも解釈できる。なお同庁は 2012 年まで保健省が、その後、連邦政府が管轄しており、今回再び保健省の管轄下に戻ったが¹⁵、一般にロシアの中央省庁（連邦執行権力諸機関）は「効率化」などを理由として、比較的短期間のうちに大統領令によって組織改編を繰り返す。

また 3 月 26 日には、連邦法「自然・産業による緊急事態における住民保護・領土保全について¹⁶」等の改正案が国家会議（下院）に提出され、その後、連邦会議（上院）での審議を経て 4 月 1 日に成立した¹⁷。法改正により、連邦政府（内閣）に対しては、ロシア連邦全土又はその一部を対象とした緊急事態（措置）の導入及び準備態勢の強化に関わる権限のほか、個別の薬品・特別に重要な試料の流通制限に関わる権限が付与されるなど、全体として連邦政府の権限強化が図られた¹⁸。

こうした政治動向を踏まえると、COVID-19 対策のイニシアティブを巡る問題が一つの論点となろう。タチヤーナ・ゴリコワ副首相をヘッドとした 12 名から成る連邦政府の COVID-19 対策本部（以下、政府対策本部）が正式に発足したのは 1 月 29 日であるが¹⁹、その 2 日後の 1 月 31 日には、プーチン大統領率いる安保会議の対策会合において COVID-19 が議題とされた²⁰。また 2 月 14 日に開催された安保会議対策会合においても、シリア情勢のほか、COVID-19 の拡大状況と世界経済への影響が議題に含まれ²¹、同日メドヴェージェフ安保会議副議長がゴリコワ副首相ら政府対策本部メンバーを招集して感染予防策に関する会合を実施している²²。

3月14日には、連邦政府附属 COVID-19 拡大対策調整会議が設置され²³、議長にはミシューステン首相、第1副議長にはセルゲイ・ソビャーニン・モスクワ市長が就任したほか、副議長にアンドレイ・ペロウソフ第1副首相、ゴーリコフ副首相、ドミートリ・チェルヌィシェンコ副首相(兼担当書記)が入り、総勢30人の会議体となった²⁴。

さらに翌3月15日には国家評議会に COVID-19 拡大防止作業部会が設置され、ソビャーニン・モスクワ市長が部会長に任命されたほか、構成員には連邦政府のペロウソフ第1副首相、ゴーリコフ副首相、ムラーシコ保健相、さらにアンドレイ・ヤーリン大統領府内政局長などが任命された²⁵。国家評議会は大統領の諮問機関で、主として社会・経済領域における連邦中央と地方の政策調整を担うが、今般の憲法修正において、憲法上の地位を有する国家機関となることが提案されていた。

上述の通り、COVID-19 対策には、複数の重要なアクターが参画しており、緊急事態における政策の総合調整や中央・地方関係制度(特に地方における政策の履行)、大統領-連邦政府関係が重要な要素となろう。執行権力を大統領と首相で分掌する現代ロシアの半大統領制の下では、基本的に大統領が軍事・外交・インテリジェンス部門を管轄し、首相(政府議長)が経済・社会部門を管轄する。ただし、国家安全保障上の最重要課題については、大統領とその補佐機関(主として大統領府・安保会議)が直接指揮・監督するため、事態の推移によって、イニシアティブをとるアクターが大きく変化する。

2020年2月から3月にかけては、シリア情勢がとくに緊迫化しており、3月5日にはトルコのエルドアン大統領が急遽モスクワを訪問し、プーチン大統領と会談するなど、ロシア-トルコ関係が国際的な関心事となった。この時期、ロシア国内における COVID-19 拡大の状況から見ても、安保会議などクレムリンの権力中枢では軍事安全

保障・対外政策に重きが置かれていたと言えよう。一方でこの時期、メドヴェージェフ安保会議副議長が COVID-19 対策のため、政府対策本部メンバーを招集するなど、前節で触れた2020年1月以降の新たな体制の下で、アクター間の役割分担が模索されたものと考えられる。

結びに変えて:

COVID-19 と「ポスト・プーチン」問題

COVID-19 のロシア国内における急拡大は、現政権の最大の課題である「ポスト・プーチン」問題に影響を及ぼすものと考えられる。憲法修正に関する国民投票の延期に加え、ロシア経済に直結する原油価格は急落し、対独戦勝75周年を記念した5月9日の軍事パレードは延期を余儀なくされたほか²⁶、ミシューステン首相やペスコフ大統領報道官など閣僚・政府高官の感染も相次いだ。さらにレヴァダセンターによる最新の世論調査では、プーチン大統領の支持率が59%まで低下し、2000年5月以降最低の水準となった²⁷。これらの情勢を踏まえると、プーチン政権は2024年に向けたシナリオの見直しを迫られよう。

加えて、現代ロシアの国家戦略を定めた最高位の政策文書「ロシア連邦国家安全保障戦略(2015年12月承認)」は、2020年中の改訂が予定されているが²⁸、COVID-19 の拡大によって、安保会議による改訂作業のスケジュールはもとより、ロシアの戦略環境認識、それに基づいた対米・対中政策、多国間協力枠組みへの関与、国家の戦略的優先課題にも変化が見られよう。COVID-19 のグローバルな拡大を受け、2024年に向けたロシアの国家構想を巡る議論の推移や国家安全保障戦略に示される国際秩序観の変容から目が離せない。

(2020年5月25日脱稿)

※ウェブサイトへのアクセス日はとくに断りがない限り、2020年5月25日。

(付記)

2020年5月29日時点で、軍事パレードは6月24日、「不滅の連隊」行進は7月26日に開催予定であることが発表されている²⁹。なお後者については、7月最終日曜日のため「海軍の日」と重なる。

¹ Стопкоронавирус.рф, [https://xn--80aesfpebagmflc0a.xn--p1ai/] 2020年5月23日アクセス。

² *Интерфакс*, от 10 мая 2020г., «Число зараженных коронавирусом в Вооруженных силах России достигло 3317»: [https://www.interfax.ru/russia/708066]

³ 既にロシア連邦政府による新型コロナウイルス対策と政治へのインプリケーション、ロシア軍への影響等については、邦語で優れた分析が発表されており、参照されたい。廣瀬陽子 (2020) 「『新型コロナ』を好機に変えたプーチンの強かさ: 『権威主義』と『フェイクニュース』の地政学」東洋経済オンライン: [https://toyokeizai.net/articles/-/337221]; 伏田寛範 (2020) 「ロシアにおける新型コロナウイルスの感染拡大と政府の対策」国問研戦略コメント: [https://www.jiia.or.jp/strategic_comment/2020-6.html]; 小泉悠 (2020) 「新型コロナウイルス (COVID-19) のロシア軍への影響」国際情報ネットワーク IINA: [https://www.spf.org/iina/articles/koizumi_07.html]

⁴ 憲法修正については、次の文献を参照。上野俊彦 (2020) 「ロシアにおける2020年の憲法修正をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』第65巻第5号, 80-105頁; 長谷川雄之 (2020) 「プーチン政権下の憲法修正議論にみる大統領権力」『ブリーフィング・メモ (2020年1月号)』防衛省防衛研究所: [http://www.nids.mod.go.jp/publication/briefing/pdf/2020/202001.pdf]

⁵ Распоряжение Президента РФ от 15 января 2020г., № 5-рп, «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации», *Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ)*, 20 января 2020г., № 3, ст. 251.

⁶ *Коммерсантъ*, от 21 января 2020г., «Новое правительство России: Как объявляли вице-премьеров и министров»: [https://www.kommersant.ru/doc/4226403]

⁷ Указ Президента РФ от 16 января 2020г., № 16, «О Заместителе Председателя Совета Безопасности Российской Федерации», *СЗРФ*, 20 января 2020г., № 3, ст. 249.

⁸ 今般の安保会議副議長職の設置プロセスにおい

て重要な役割を果たした2020年1月16日付大統領令第15号は、安保会議幹部職新設と常任委員の構成の変更という2010年12月28日付連邦法第390号「安全保障について」で規定されている事項を改定した。従って、下位法令(大統領令)による上位法令(連邦法)の実質的な改定という法的手続きを採用したことにより、法体系を崩しかねない事態が生じたと言えよう。Указ Президента РФ от 16 января 2020г., № 15(ред. от 07 марта 2020г.), «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», *СЗРФ*, 20 января 2020г., № 3, ст. 245.

⁹ Указ Президента РФ от 17 марта 2020г., № 188(ред. от 25 марта 2020), «О назначении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», *СЗРФ*, 23 марта 2020г., № 12, ст. 1743: Система обеспечения законодательной деятельности, Государственной Думы, [https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7]

¹⁰ Статья 1, Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020г., № 1-ФКЗ, «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», *СЗРФ*, 16 марта 2020г., № 11, ст. 1416.

¹¹ Указ Президента РФ от 25 марта 2020г., № 205, «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», *СЗРФ*, 30 марта 2020г., № 13, ст. 1897.

¹² Указ Президента РФ от 25 марта 2020г. № 206, «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», *СЗРФ*, 30 марта 2020г., № 13, ст. 1898. なお根拠とされた憲法第80条は、大統領の国家元首としての地位及び役割を規定した4つの項から構成されるが、本大統領令ではどの項を適用したのか明示されておらず、労働法典との関係等を含め、適法性の問題が生じ得る。Медуза, от 28 марта 2020г., «Путин объявил следующую неделю нерабочей, но некоторые работодатели не отпускают своих сотрудников. Это вообще законно?», [https://meduza.io/cards/putin-ob-yavil-sleduyuschuyu-nedelyu-nerabochey-no-nekotorye-rabotodateli-ne-otpuskayut-svoih-sotrudnikov-eto-voobsche-zakonno]

¹³ Указ Президента РФ от 25 марта 2020г., № 207, «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 (О структуре федеральных органов исполнительной власти) и в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную этим Указом», *СЗРФ*, 30 марта 2020г., № 13, ст. 1899.

¹⁴ 長官臨時代行(2013年3月~15年7月)を含む。ТАСС, «Энциклопедия, Мурашко, Михаил Альбертович»:

[<https://tass.ru/encyclopedia/person/murashko-mihail-albertovich>]

¹⁵ *Ведомости*, от 25 марта 2020г., «Росздравнадзор перешел в ведение Минздрава»,

[<https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/03/25/826218-roszdravnadzor-pereshel-v-vedenie-minzdrava>]

¹⁶ Федеральный закон от 21 декабря 1994г., № 68-ФЗ (ред. от 01 апреля 2020г.), «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», *СЗРФ*, 26 декабря 1994г., № 35, ст. 3648.

¹⁷ Система обеспечения законодательной деятельности, Государственной Думы, [<https://sozd.duma.gov.ru/bill/931192-7>]

¹⁸ *Российская газета*, от 01 апреля 2020г., «Путин наделил правительство правом вводить режим ЧС», [<https://rg.ru/2020/04/01/putin-nadelil-pravitelstvo-pravom-vvodit-rezhim-chs.html>]

¹⁹ Правительство России, Новости, от 29 января 2020г., [<http://government.ru/news/38865/>]

²⁰ Совет Безопасности РФ, Новости и информация, от 31 января 2020г., [<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2719/>]

²¹ Совет Безопасности РФ, Новости и информация, от 14 февраля 2020г., [<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2726/>]

²² Совет Безопасности РФ, Новости и информация, от 14 февраля 2020г., [<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2727/>]

²³ Правительство России, Новости, от 14 марта 2020г., [<http://government.ru/news/39151/>]; Правительство России, Новости, от 16 марта 2020г., [<http://government.ru/info/39163/>]

²⁴ なおソビャーニン・モスクワ市長の調整会議第 1 副議長就任は、2020 年 3 月 16 日。Правительство России, Новости, от 17 марта 2020г.,

[<http://government.ru/info/39197/>]

²⁵ Распоряжение Президента РФ от 15 марта 2020г., № 73-рп, «О рабочей группе Государственного совета Российской Федерации по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-NCOV», *СЗРФ*, 16 марта 2020г., № 11, ст. 1537.

²⁶ 大統領府が 2020 年 6 月 24 日に憲法修正に関する国民投票と対独戦勝記念軍事パレードの同日実施を検討しているとの報道もある。*РБК*, от 20 мая 2020г., «Парад Победы и голосование по Конституции могут провести в один день В Кремле хотят воодушевить людей после карантина и объявить выходной»:

[<https://www.rbc.ru/politics/20/05/2020/5ec3fac69a79472dc399e129>]

²⁷ *Ведомости*, от 06 мая 2020г., «Левада-центр зафиксировал рекордно низкий рейтинг одобрения Путина»:

[<https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/05/06/829651-levada-tsentr>]

²⁸ *РИА Новости*, от 17 июля 2019г., «Стратегию национальной безопасности России скорректируют в 2020 году»:

[<https://ria.ru/20190717/1556602033.html>]; Совет Безопасности РФ, Новости и информация, от 10 февраля 2020г.,

[<http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2722/>]

²⁹ *Ведомости*, от 26 мая 2020г., «Путин объявил о проведении парада Победы 24 июня: Марш «Бессмертного полка» президент предложил провести 26 июля»: [<https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/05/26/831123-o-provedenii-parada-pobedi>] (2020 年 5 月 29 日アクセス)

プロフィール

profile

地域研究部

米欧ロシア研究室

研究員 長谷川 雄之

専門分野：現代ロシア政治・安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29171）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>