



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

第 2 次プーチン政権第 2 期目の始動と内外政策の新展開—政策方針と戦略中枢の動向
地域研究部米欧ロシア研究室 研究員 長谷川 雄之

NIDS コメンタリー

第 83 号 2018 年 8 月 8 日

はじめに

2018 年 5 月 7 日の大統領就任式を経て、通算 4 期目となるプーチン政権が発足した。2012 年に発足した前政権は、ウクライナ紛争とクリミア編入に端を発するロシアの G8 からの追放、それに伴う対口経済制裁、さらにはシリアへの軍事介入など、欧米諸国との対立関係に特徴づけられると言っても過言ではない。大統領任期に関する連邦憲法上の規定やプーチン大統領の年齢から、「レームダック化」や「リーダーシップの低下」などポスト・プーチン期を見越した議論¹が展開されるなか、小論では、新政権下の内外政策について、新たに承認された政策文書や人事政策、戦略中枢の動向に注目して検討する。

「新 5 月令」と政策方針の表明

就任式当日、プーチン大統領は「2024 年までのロシア連邦発展の国家目標及び戦略的課題について²」と題した大統領令に署名した。停滞する社会・経済分野及び科学技術分野の発展を主たる目的としたもので、メドヴェージェフ政府議長率いる連邦政府に対して、人口の自然増、平均寿命の伸長、貧困対策、住宅事情の改善、経済・社会領域におけるデジタル技術の急速な導入の保障など、ロシア連邦の発展に係る具体的な国家目標の達成を指示している³。ただし、産業構造の多角化やイノベーションといった、いわゆる社会・経済領域の「近代化⁴」が謳われて久しいロシアにおいて、本大統領令は、必ずしも画期的な内容を含むものではない。

2012 年 5 月に第 2 次政権第 1 期目が発足した際にも、就任式当日に 11 の大統領令が発令された。一連の大統領令の内容は、外交政策から文教、社会・経済政策に至るまで多岐にわたり、軍事安全保障政策では最新の装備による軍の近代化や核抑止力の発展にも言及がなされた⁵。これらは、Майские указы（「5 月令」）として注目を集め、政権の基本方針が内外に提示されることとなった。

就任式当日に発令された今般の大統領令も、「新 5 月令」として報じられ⁶、政府機関の改編や人事政策の変化とあわせて、新政権の特徴を把握する上で重要な規範的文書であると考えられる。とくに「停滞するロシア連邦の科学技術及び社会・経済の発展」という冒頭の文言には、メドヴェージェフ政権以来の「近代化」路線に対する、新政権の基本認識が如実に現れている。2008 年 5 月に発足したメドヴェージェフ政権は、同年 8 月にジョージア（グルジア）紛争、さらには米国に端を発する世界金融恐慌への対応に迫られ、続く第 2 次プーチン政権第 1 期目においても、ウクライナ紛争・クリミア編入とそれに伴う欧米諸国との緊張関係、シリア介入など、「近代化」路線を軸とした社会・経済政策よりも軍事安全保障のプライオリティが遥かに高かった。また、連邦憲法上の大統領任期に係る規定とプーチン大統領自身の年齢を考慮すれば、彼が国政を直接に司ることができる期間には限りがある。今般の「新 5 月令」が社会・経済政策に集中している背景には、対外強硬路線や軍事安全保障に偏重した、前

政権における政策の軌道修正を図る狙いもあろう。

省庁改編と若手閣僚

本大統領令に示された政策方針に合わせる形で、省庁の改編も実施され、人事政策にも変化が見られた。政府議長管轄の連邦執行権力諸機関の中では、通信・マスコミ省がデジタル発展・通信・マスコミ省に改編され、39歳のノスコーフが大統領に任命された。モスクワ高等経済学院で修士号を取得後、経済発展・通商省勤務（2001-08年）を経て、メドヴェージェフ政権下で連邦政府内部部局に異動、情報技術・通信局長（09-11年）、連邦政府附属分析センター長等を務めた経済・情報通信政策畑である⁷。同じくモスクワ高等経済学院出身で、経済発展大臣に再任されたオレーシキンは、1982年生まれの36歳⁸、新たに極東発展大臣に任命されたコズロフは、1981年生まれの37歳で、アムール州知事など地方政治を経験している⁹。ドミートリ・パートルシェフ農業大臣は40歳で初入閣を果たしたが、同氏は、ニコライ・パートルシェフ安保会議書記¹⁰（後述）の長男で、32歳にしてロシア農業銀行総裁に就任している。国立経営大学に加えて、外務省外交アカデミー及び連邦保安庁アカデミーを修了している¹¹ことから、純粋な農政畑ではないようだ。今般の農業大臣への登用は、単に父ニコライ・パートルシェフ書記のプーチン政権での働きぶりに対する論功行賞とみなすこともできるし、一連の若手登用と関連して、ポスト・プーチン体制を見越した人事政策とも捉えられる。

大統領を補佐する大統領府では、E デモクラシー発展・情報技術応用局を改編して、情報コミュニケーション技術・通信インフラ発展局が設置され、デジタル・インフラの発展や情報コミュニケーション技術の応用といった政策を担当することとされた¹²。局長は、通信・マスコミュニケーション省出身で情報通信政策畑のリーポフ¹³（48歳）が引き続き務めている。また、新

たに設けられたデジタル・技術発展問題担当大統領特別代表には、ドミートリ・ペスコフ¹⁴（42歳）が任命された。同氏は、ヴォロネジ国立大学で、若者の政治行動を専攻した後、外務省附属モスクワ国際関係大学インターネット・政策センター長、戦略イニシアチブ・エージェンシー「若手プロフェッショナル」分野の責任者のほか、大統領附属経済会議社会政策・個人のポテンシャル発展分野作業部会委員等を歴任した¹⁵教育・社会政策畑である。

一連の人事政策や組織改編は、「新5月令」の中で掲げられた政策課題、とくに「経済・社会領域におけるデジタル技術の急速な導入」の実現に向けたものと考えられるが、新政権が長期的な観点からロシアの発展に真剣に取り組むとすれば、欧米諸国との外交・経済関係の改善が最優先課題となろう。

安保会議人事と「NSC 外交」の展開

国家安全保障会議（NSC）に当たるロシア連邦安全保障会議（安保会議）の構成、とくに会議で議決権を有する常任委員¹⁶人事に目を向けると、ショイグ国防相、ラヴロフ外相、ポルトニコフ連邦保安庁長官、ナルイーシキン対外諜報庁長官といった軍事安全保障・外交・インテリジェンス部門の長が続投したため、その陣容に大きな変化は見られなかった¹⁷。ラヴロフ外相の在任期間は、14年を超え、パートルシェフ安保会議書記も同職への就任10年目を迎えた。外交・軍事・インテリジェンスを所管する大統領管轄連邦執行権力諸機関の長や安保会議常任委員など、ロシアの戦略中枢では、高齢化と固定化が観察され、かかる現象は、安保会議スタッフ機構¹⁸（事務機構）幹部人事においても見られる。

その安保会議スタッフ機構を指揮し、安保会議の活動を保障するパートルシェフ安保会議書記は、レニングラード（サンクト・ペテルブルク）生まれの旧KGB出身で、大統領府監督総局長や連邦保安庁長官等を歴任したプーチン大統領の

側近中の側近である¹⁹。2000 年以降の政治改革において安保会議の法的地位や権限は強化されており、パートルシェフ書記は、地方視察を含む出張会合²⁰や NSC カウンターパートとの会合（NSC 外交²¹）を積極的に展開している。

とくに 7 月初旬には、注目すべき出張会合が 2 件実施されている。一つは、7 月 3-4 日にかけて、カムチャツカ辺区ペトロパヴロフスク・カムチャツキーにおいて、極東連邦管区大統領全権代表と共同で実施されたもので、初日には、同地域における輸送を巡る諸問題や森林の違法伐採対策を含む環境安全保障について検討が行われた²²。翌 4 日には、パートルシェフ書記がヴィリユチンスクの太平洋艦隊潜水艦基地を訪問し、司令部との間で、最新の兵器・軍事技術による軍事インフラ・装備の近代化を巡る諸問題について議論を交わし、新型の戦略原潜アレクサンドル・ネフスキー（ボレイ級）や国境インフラ施設の視察を実施している²³。

北極海航路の発展や中国による「氷上シルクロード」構想²⁴により、千島列島・カムチャツカ半島の戦略的重要性は増大しており、クレムリンは同地域における軍の装備更新や国境警備体制、さらには港湾インフラの整備状況等に高い関心を持っているものと推察される。プーチンの側近中の側近であるパートルシェフ書記による今般の視察は、「クレムリンによる軍監察」ともいえよう。

翌週 9-10 日にかけては、ロシアが 2014 年に編入したクリミア半島を訪れ、セヴァストポリにおいて、出張会合を実施しており、日程には黒海艦隊司令官との会合も含まれた²⁵。このようにパートルシェフ書記は、東アジア正面と欧州正面の軍事的拠点や国家安全保障上重要なインフラの現地視察を立て続けに実施しており、これらはクレムリンによる政策実施状況の確認のみならず、連邦中央・地方のマスメディアによる報道を通じた、国家安全保障政策の内外への情報発信

を兼ねたものと捉えられる。

さらに、パートルシェフ書記は NSC 外交の実施にも積極的である。6 月 22 日には、韓国の文大統領とともにモスクワを訪れていた青瓦台の鄭義溶チョンウイヨン国家安全保障室長と会談し、両国の安保協力や朝鮮半島情勢について議論を交わした²⁶。このほか、米国のボルトン国家安全保障問題担当大統領補佐官²⁷やフランス共和国防衛・国家安全保障問題事務総長²⁸といった欧米圏のカウンターパートとの会合も実施されており、ロシアは NSC という枠組みを利用して、戦略中枢レベルでの政策調整を実施しているものと推察される。

おわりに

プーチン新政権は、「新 5 月令」に従って、社会・経済領域の重点的施策に取り組むものと考えられるが、産業構造の多角化やイノベーションは一朝一夕でなせることではない。7 月末には、年金改革をめぐりモスクワ等で大規模なデモが実施されており²⁹、政権運営次第では、プーチン大統領の求心力の低下、さらには「レームダック化」の可能性も否定できない。また、外交・軍事安全保障面で、政権の求心力を高める可能性もあるが、ロシア経済・社会の長期的な発展において、欧米諸国との外交・経済関係の安定化が肝となるなか、対外強硬路線を採ることには自ずと限界があり、新政権は難しい舵取りを迫られている。

かかる情勢においては、総合的かつ長期的な観点に基づいた国家安全保障政策の立案・調整が求められ、その司令塔たる安保会議（及びスタッフ機構）の果たす役割は大きい。プーチンの側近中の側近で、安保会議スタッフ機構を率いるパートルシェフ書記は前政権に引き続き、活発に国内外を飛び回り、軍事的拠点の視察や重要な外交案件に取り組んでいる。「レームダック化」や「リーダーシップの低下」が新政権の懸案となる中、プーチン大統領率いるクレムリン中枢の政治的影響力の維持という観点から、信頼のおける「盟

友」パートルシェフ安保会議書記の重要性は、以前にも増して高まっているものと考えられる。

(7月31日脱稿)

※本稿におけるウェブサイトへのアクセス日は2018年7月31日。閣僚の年齢も特に断りがない限り同様に7月31日時点のもの。

¹ 兵頭慎治 (2018) 「プーチン大統領のリーダーシップ - ロシアの対外強硬路線の行方」『国際安全保障』第46巻第1号, 51-67頁。

² Указ Президента РФ от 7 мая 2018г. № 204, «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», *Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ)*, 14 мая 2018г., № 20, ст. 2817.

³ Пункт 1, Указ Президента РФ от 7 мая 2018г. № 204. また、連邦政府に対しては、2018年10月1日までに、国家目標達成のためのメカニズム及びリソースの確保を考慮して、2024年までの連邦政府の基本的活動方針及び社会・経済発展の予測の承認を指示した。「а」 Пункт 2, № 204.

⁴ 「近代化」は、技術革新のみならず、経済構造の構築、その手法に係るスケールの大きな課題とされる。溝端佐登史(2013)「近代化の経済政策」同編『ロシア近代化の政治経済学』文理閣, 41頁。

⁵ Указ Президента РФ от 7 мая 2012г., № 603, «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса», *СЗРФ*, 7 мая 2012г., № 19, ст. 2340.

⁶ РБК, 7 мая 2018г., «Новый майский указ Путина. Главные целевые показатели»: [https://www.rbc.ru/politics/07/05/2018/5af060c79a79472bc16ff1f9]

⁷ Сайт «Минкомсвязь России»: [http://minsvyaz.ru/ru/ministry/persons/262/]; ТАСС, 18 мая 2018г., «Биография Константина Носкова: 18 мая Носков стал министром цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ»: [http://tass.ru/info/5213695]

⁸ Сайт «Правительство России»: [http://government.ru/gov/persons/512/bio/]

⁹ Сайт «Правительство России»: [http://government.ru/gov/persons/447/bio/]

¹⁰ Секретарь Совета Безопасности Российской Федерацииを指す。安全保障会議の事務局長・書記・長官と訳すことが可能であるが、掲載媒体の性質上、

本稿では、広く使用されている書記という訳語を用いる。

¹¹ Сайт «Правительство России»: [http://government.ru/gov/persons/544/bio/]; Ведомости, 25 мая 2010г., «Россельхозбанк возглавил 32-летний сын секретаря Совета безопасности»: [https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2010/05/25/rosselhozbank-vozglavil-32-letnij-syn-sekretarya-soveta-bezopasnosti]; ТАСС, 18 мая 2018г., «Биография Дмитрия Патрушева»: [http://tass.ru/info/5213120]; 次男アンドレイも連邦保安庁アカデミー出身で、ガспромとルクイオルの合併事業でトップに立つなどエネルギー畑である。РБК, 1 марта 2017г., «Сын Патрушева возглавил совет директоров СП «Газпрома» и ЛУКОЙЛа»: [https://www.rbc.ru/business/01/03/2017/58b6abe99a7947f1a2310d9b]; Коммерсантъ, 13 сентября 2006г., «"Роснефть" во втором поколении»: [https://www.kommersant.ru/doc/704414]

¹² 4-а, «Положение об Управлении Президента Российской Федерации по развитию информационно-коммуникационных технологий и инфраструктуры связи», Указ Президента РФ от 14 июня 2018г., № 334, «О мерах по оптимизации структуры Администрации Президента Российской Федерации», *СЗРФ*, 18 июня 2018г., № 25, ст. 3646.

¹³ РИА Новости, 12 июля 2012г., «Биография Андрея Липова»: [https://ria.ru/spravka/20120712/697723763.html]

¹⁴ 大統領府次官 兼 大統領報道官のペスコフ (Дмитрий Песков Сергеевич) とは別人のペスコフ (Дмитрий Песков Николаевич) である。

¹⁵ Сайт «АО Российская венчурная компания»: [https://www.rvc.ru/about/governance/directors/peskov/]; ТАСС, 10 июля 2018г., «Путин назначил Пескова из АСИ своим спецпредставителем по цифровому развитию»: [http://tass.ru/ekonomika/5361296]

¹⁶ 安保会議の基本的な構造や権限、機能については、次の文献を参照。兵頭慎治(2009)「第4章 ロシア安全保障会議」松田康博編『NSC 国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』彩流社, 136-172頁; 同(2012)「国家安全保障政策の決定過程におけるロシア連邦安全保障会議の役割—『安全保障法』および『安全保障会議規程』の改正を中心に」『コスモポリス』上智大学大学院グローバル・スタディーズ研究科国際関係論専攻, 1-10頁; 長谷川雄之(2015)「プーチン政権下の現代ロシアにおける政治改革と安全保障会議—規範的文書による実証分析」『ロシア・東欧研究』第43号, 69-88頁; 同(2016)「プーチン政権下の現代ロシアにおける国家安全保障政策の形成—「プーチン・パートルシェフ・ライン」と安全保障会議附属省庁間委員会」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』第1009号, 2-21頁。

¹⁷ Указ Президента РФ от 25 мая 2012г., № 715 (ред. от 3 июля 2018г.), «Об утверждении состава Совета Безопасности Российской Федерации», *СЗРФ*, 28 мая 2012г., № 22, ст. 2758.

¹⁸ 日本国政府の内閣官房国家安全保障局 (NSS) に相当する。日口間における NSC を通じた対話については、次の分析を参照。長谷川雄之 (2018) 「第 2 次安倍政権における日露関係の新展開—『谷内—パートルシェフ・ライン』に注目して」『HIROSHIMA RESEARCH NEWS』第 21 巻 1 号, 5 頁。

¹⁹ プーチン大統領とパートルシェフ安保会議書記の関係については、次の文献を参照。長谷川(2016)。

²⁰ 大統領の指示に基づき、安保会議書記と連邦管区大統領全権代表が共同で開催するもので、安保会議書記が直接地方に出向き、連邦プログラムの進捗状況の視察等を実施しているものと考えられる。詳細は、次の文献を参照。兵頭(2012); 長谷川(2015)。

²¹ ここでは、NSC 事務方トップによる外交活動を指している。詳細は、次の文献を参照。長谷川 2016, 8-10, 脚注 38。

²² Сайт «Совет Безопасности РФ»: [http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2440/]

²³ Российская Газета, 4 июля 2018г., «Николай Патрушев проинспектировал базу подводников на Камчатке»: [https://rg.ru/2018/07/04/reg-dfo/nikolaj-patrushev-proinspektiroval-bazu-podvodnikov-na-kamchatke.html]; Камчатский Край, 10 июля 2018г., «Вопросы безопасности обсудили на Камчатке»: [http://kam-kray.ru/news/13837-voprosy-bezopasno

sti-obsudili-na-kamchatke.html]; Сайт «Совет Безопасности РФ»:

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2441/]

²⁴ 「氷上シルクロード」と中口関係について、詳しくは次の研究を参照。山口信治(2018)「中国の北極白書: 第三のシルクロード構想と中口協調の可能性」

『NIDS コメンタリー』第 69 号 (2018 年 2 月 21 日) [http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary069.pdf]; 廣瀬陽子(2018)『ロシアと中国 反米の戦略』筑摩書房。

²⁵ このほか、連邦保安庁クリミア共和国国境警備部やベリバーク空港を視察した。 Сайт «Совет Безопасности РФ»:

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2447/];

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2448/]

²⁶ Сайт «Совет Безопасности РФ»:

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2430/]

²⁷ Партлシェフ書記は、アンゴラ共和国に出張しており、ボルトン補佐官は、次席のアヴェリヤエフ安保会議第 1 副書記と会談した。 Сайт «Совет Безопасности РФ»:

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2437/];

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2433/]

²⁸ Сайт «Совет Безопасности РФ»:

[http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2450/]

²⁹ Ведомости, 29 июля 2018г., «В Москве прошел митинг против пенсионной реформы»: [https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/07/29/776795-miting-protiv-pensionnoi-reformi]

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/>