

第1章 2020-2021年のロシア政治・回顧と展望

下斗米 伸夫

はじめに

2020年のロシア政治を回顧し、あわせて本年の政治課題を総括的に展望するのが「大國間競争時代のロシア」研究企画でのいわば総論となる本稿の課題である。

ウラジーミル・プーチン大統領の政権はその第4期が始まった2018年、とくに後半から大統領の支持率が鈍化、9割近い愛国的高揚があったクリミア併合直後から低下し、65%程度の支持と併合以前の水準にもどった。この間欧米のウクライナをめぐる経済制裁とエネルギー価格の低落による経済的落ち込みもあり、とくに年金問題での抗議活動や同年のエカテリブルクから昨年ハバロフスクなど地方で不満の直接抗議などが頻発するようになった。

こうしたなか2019年末の憲法改正の提起を契機として昨年1月15日には2008年以來のタンデムのコンビであったドミトリー・メドヴェージェフ首相を解任し、代わりに租税官僚のミハイル・ミシュースチンを指名すると同時に、自己の大統領権限を最大2036年まで延長可能となる憲法改正提案を7月1日の国民投票で問うことで政治統合を試みた。結果は投票率68%、賛成78%、反対21%であった。また対外的には戦勝75年を契機に米国トランプ政権との首脳会談で和解を模索するなど関係修復をはかろうとした。

もっとも昨年1月の中国武漢に端を発し、3月初めにWHOが宣言したパンデミックとなったコロナ危機によってこのようなプーチン政権の政策履行は多くの面で抑制がかかり、未達成となった。とりわけ米国ドナルド・トランプ政権との和解がはかどらないなか、11月に行われた大統領選挙では分裂気味の世論を背景に、プーチン政権を批判する民主党の78歳になるジョー・バイデン候補が辛勝、本年1月から発足する展開となった。

2021年9月にはロシアでは議会選挙が控えるが、昨年夏には反腐敗運動家アレクセイ・ナバリヌィへの薬物投与疑惑とドイツ移送をめぐる国際緊張や、今年に入っての彼の帰国にあわせた国内の運動活性化は長期政権がもたらしたプーチン体制への国内の支持調達の困難さをうかがわせ、本年の政治展望には一層の注目を必要とする。

なかでもここでは、第一に内政面では世界的にも先の見えないコロナウイルス危機の中でのロシア内政の位相、とくに昨年の憲法改正と今年の9月議会選挙など政治課題、そして第二に外交・国際関係としてはパクス・アメリカナ終焉に伴うパワーシフト、とくに米中対立のなかで中ロ接近をはかるプーチン政権を取り巻く国際関係を考える。とくにバイデン民主党政権の登場をきっかけとする国際関係の変容、安倍政権の昨年9月の終焉と菅政権誕生が与えた日ロ関係も含め、総括的にプーチン体制の展望を試みる。

第一、コロナウイルス危機への対応と政治的選択

ロシアでのコロナ危機は2020年末で約300万人の罹患者数があり世界でも5位程度、死者数はやや少ないものの多大な被害をこうむっている。最初のロシア人被害者は2月横浜でのクルーズ船乗客であったといわれるが、ロシア政府は武漢からのロシア人旅行者をシベリアに隔離、3月にはモスクワのソビャーニン市長が最初の感染者への隔離措置を取る

が、月末までに感染は拡大、プーチン大統領は3月28日国民向け放送で外出を控える措置を訴えた。モスクワ市はロックダウンを宣言、4月末に予定された憲法改正国民投票は7月1日に延期された¹。

その後経済優先のプーチン政権の意向もあってロックダウンはいったん解除されたが、それには6月24日に延期された第二次世界大戦勝利75周年記念パレード、そして憲法改正国民投票といった政治日程も絡んでいた。しかし秋になると再び罹患者数は拡大する。この間当局はコロナワクチンへの取り組みを開始したものの、秋になっても感染の拡大は止まらず、またモスクワに集中した前半とは異なって被害は全国へと拡散した。こうした医療危機があぶりだしたのは大都市と一部セクターに偏した経済構造の格差であった。この間プーチンは再度の全国規模のロックダウンを否定、国産ワクチン頼みの状況が続くが、そのワクチンも安全性への懸念が取りざたされる。

もっともIMFの10月段階での経済見通しから見ると、ロシア経済への影響は中国のプラス成長は別としてもロシアはマイナス4.1%と、多大な被害をこうむった欧米主要国と比較してもやや軽微となっている。それでも中小企業などを痛打しており、本年最初の反政府抗議活動がモスクワよりサンクトペテルブルクやハバロフスクなど地方都市で広がる背景にはこの不満が絡んでいる。

この危機をつうじてプーチン体制の安定度と評価とには陰りが見える。世論面では2014年のクリミア併合に見られた愛国的高揚に基づく9割近い個人的人気は低下、2018年の再選後は世論調査結果では大統領支持はほぼ65%で推移しており、これは2020年末も変化していない。もっとも昨年夏からプーチン体制への「体制外」的な挑戦者として有名な反腐敗活動家でブロガーのアレクセイ・ナバリヌイの活動が活発化している。この人物はソーシャル・メディアを基盤に、むしろ「反政治」を掲げるものの政治的主張はアモルフで、世論調査での支持は2%程度、政治綱領や目的、立場もはっきりしないこともあって評価も分かれる。それでも世論では孤立主義とリモート政治に傾くプーチン政治へのアンチポド（対極点）としてとらえられている節がある。昨年は国際メディアを通じた話題性がメルケル・ドイツ政府の関与を引き出したが、本年は米国バイデン政権成立に合わせて帰国、逮捕された国際的評価が国内でも一定の反響を招き、プーチン政治の安定と制度化に対する挑戦となっている。

そうでなくとも現在ロシアの政治は、プーチンのいう「安定」を目指してきたが、ゲームが固定化し、イモビリズムに陥った。主要政治エリートは、ソ連崩壊前から台頭したウラジーミル・ジリノフスキー自民党党首やゲンナジー・ジュガノフ共産党議長、グリゴリー・ヤブリンスキーなど「体制内野党」指導者は世代的交代期に当たる。かわってその次の世代への世代交代が求められている。なかでも大統領府は公正ロシアと愛国小政党の合同で左派愛国を強化、共産党との対抗を急ぎ第二党化を図り、プーチン世代のセルゲイ・ミローノフは格差問題こそナバリヌイの社会的プロテストの背景であると、秋波を送っている²。こうして「体制内」野党の再編成が、「体制外」運動との共振を起こすか、地域の各種運動との結節点になるかが今後のポイントとなろう。

そうでなくともクリミア併合後のプーチン体制の弛緩と、このところ顕著になった地方の反乱の间歇的な波によって、後述する国際面での孤立主義の行き詰まりともあいまってきている。とくに7月憲法改正国民投票で見られた極東や北部地域での不満票など中央-

地方関係にはコロナ危機との関連は不明であるものの、ハバロフスク知事交代をめぐって8月前後に抗議活動が見られた。この数年見られた中央-地方関係の間歇的危機の続きとも考えられる。

現在68歳となるプーチン自身のこれらの危機を通じた指導スタイルは、コロナ危機による社会的距離の拡大もあって直接的統制の可能性が少なくなった。プーチン流の「垂直的指導」や「手動的操縦」方式はリモート化した。このこともあり、政府や関係国家機関に権限と分担を任せるスタイルを取った³。この間ミシュースチン首相が主宰する政府では本人の罹患はともかく、政府機関への支配が強まっているといわれる。

もっともエリート間で「チーム・プーチン」の構成に大きな変化はない。プーチンは後継者とか、ライバルとか一部でいわれたチーム・メンバーをも依然として重視するパターナリスタ的な指導者である。興味深いのはかつてバイデンが副大統領としてあって好ましい大統領とみたメドベージェフは首相解任後も安全保障会議副議長となり、対米関係を担当していることである。ドボルコビッチらを通じて米民主党との関係を保ってきたといわれるが、さっそくバイデン大統領の就任にあわせて執筆した「米国Ⅱ・選挙の後で」という論文では選挙の混乱などの米国の制度的不備を批判した。一見反米的修辞を凝らしたこの論文の主眼は、新STARTの自動延長などバイデン政権との「戦略的安定」を図ることであった⁴。さっそくプーチンは1月27日のバイデン新大統領との電話会談で、5年間の自動延長を勝ち取り、翌日のダボス会議の準備会合で披露するという手回しの良さとなった(28日各紙)。この役割設定は、大統領府長官から2016年に離れたセルゲイ・イワノフが安全保障会議成員として、習近平事務所と直通の関係を維持していることと類似している。

他方昨年2月ウクライナ危機の責任者で2014年に「新ウクライナ」企画などを通じて強硬策をとったスルコフ補佐官が解任された。もっとも彼に代わってウクライナ問題担当となった穏健派のドミトリー・コザク大統領府副長官の最近の発言だが、ウクライナ、とくにドンバス停戦交渉には進捗が見られない⁵。

またこのコロナウイルス危機は、各国同様に一種のグローバル危機であり、したがって可能性としては猖獗を極める英米などとの国際的政策協調を試みる機会でもありえたものの、欧米との関係の緊張もありこのような期待は実現されなかった。コロナ危機ほど注目を浴びなかったが、プーチン政権が当面するグローバル危機には国の変動と地球温暖化問題も見逃せない。このところロシアは暖冬に伴う北極海問題を抱えるが、昨年オンライン・バルダイ会議ではこの問題を提起した。もっともバイデン同様グローバル政治のベテランとして政治日程や議題、人物といったゲームを習熟したプーチンが、相手の十分な説得と合意といった文化の差異を超えた対話能力を取得し、発揮したかということには疑問符が付く。最近のプーチン政治にはナゴルノ・カラバフ紛争のように、よく言えばバランス、悪く言えば孤立主義のおいがぬぐえない。

国民との関係で上記の問題を体現したのが憲法改正である。ロシア連邦憲法は新憲法採択時には国民投票を予定するが、通常の改正では不要である。昨年前半のプーチン政権の政治的課題として浮上した憲法改正は、当初底流としてあったのは本人の任期が切れる2024年問題であって、プーチン周辺には2019年段階で極度に集中した大統領権限の分散によるプーチン負担軽減を目的とした節がうかがわれた⁶。しかし理由は判然としないが、エリツィン時代のフランス型大統領制をロシアの保守的内容に修正したうえで、しかも7

月1日の国民投票にかけた。

憲法の修正はしたがって前半のエリツイン時代のフランス型大統領制に範をとった中央集権的構造には触れることなく、むしろ後半でそれまでの自由主義的論調から「神」を入れるとか、欧米のLGBT論議を意識して婚姻を「男女の結合」と定義するとか、「ロシア語」重視とか、「領土不割譲」条項を付加するといった愛国保守的潮流へと転調したのである⁷。しかも3月のテレシコワ議員の提案でそれまでの大統領任期をリセットしたことでプーチンは2036年までの長期政権が可能となった。任期を4年残していたプーチンがエリツイン末期の個人的経験から熟知していた「2年間は時間を取られる継承問題」を直接提起するつもりはなかったが、憲法改正問題でのあいまいな課題設定となったことは否めない。保守的コンセンサスを憲法規範として固定化はしたものの、少なくともこの段階で後継問題を棚上げした。

たしかに昨年プーチンはそのままでは後継者となりうるタンデムを解消し、安保会議副議長に横滑りしたメドヴェージェフ首相のかわりにミシュースチン新首相の就任を見た。またコロナ対策でモスクワ市長ソビャーニンの人気もあった。かといってシステムの野党指導者はいずれもプーチン以上に高齢である。ましてや支持率2%のナバリヌイが、ソ連末期のエリツインのような可能性があるとは思えない。こうして憲法に規定された「国家評議会」や大統領経験者の終身上院議員といった法律は改正憲法の条項に従って年末には制定されたものの、これが具体的な将来の指導者を生み出す条件とは少なくとも今はなっていない。かといってプーチンが2036年までの長期政権への構想を具体化するような試みもまだ見せていない。

第二、パワーシフトの中でのプーチン戦略

プーチン政権が昨年当面した国際課題としては米ロ、米欧、中ロ関係、あるいはインドやトルコといった関係のグローバルな環境変化のなか、とくに米ロ関係が冷戦後最悪に陥った状況下で、最高指導者が直接対面する関係がコロナ危機でリモート化したことがプーチンの対外政策にも影を落とした。そのような大國間関係とも関係した重要な要因となったのはウクライナやベラルーシ、それにナゴルノ・カラバフ問題など旧ソ連諸国との関係の複雑化であった。

1) 対米関係 昨年11月に大統領選挙が予定されていた米国との関係ではトランプ政権とのデタント期待は早々と消えたが、それでも2020年を通じて混沌とした米国内政、本年はじめの土壇場までもつれ込んだ米国大統領選挙が米ロ関係だけでなくロシアの外交戦略全般に影響した。難産の末民主党のバイデン政権が本年1月20日に発足したが、2月に失効するはずだった新戦略兵器削減条約を5年延長させるということで合意した。バイデンーメドヴェージェフのバックチャンネルをも利用して進め、こうして27日の両首脳最初の直接電話会談で決定された。

もっとも米ロ関係でのバイデンとの楽観主義はこれで終わる。これを超えて米ロ関係の「リセット」を図ることは双方とも消極的といえよう。これには深い歴史的理由がある。カトリック教徒であるバイデンのロシア不信は、ソ連時代やブレジンスキーなど民主党系戦略家の進言によるクリントン政権のNATO東方拡大時代にさかのぼる。子息のウクライナ疑惑を差し引いても、2011年には副大統領としてモスクワでプーチンを「魂のない」政

治家と表現、今回の選挙中でもロシアを米国の最大の敵と公言した⁸。

もちろん基本にあるのはバイデン新大統領の個人的選好よりも2014年3月のクリミア併合で冷戦後最悪に陥った両国関係そのものである。哲学者アレクサンドル・ツイプコやプーチン・ブレンであったスルコフのようにプーチンが最近進めた政治外交政策の結果ロシアは東西双方から孤立し、「包囲された要塞」のような八方ふさがりという評価もある⁹。遠因はもちろん双方にあるが、とくにNATO東方拡大戦略にある。1996年秋クリントンは自己の再選で1000万票というポーランド系カトリック移民票により内政の要請を優先、ポーランドへの拡大を主張した。なかでもウクライナ危機は今回バイデン政権の新国務次官となったビクトリア・ヌーランドら、ネオコン系外交官がウクライナ介入を進めたが、プーチン政権でもグラジェフやスルコフ補佐官など対米強硬派の「新ウクライナ企画」によって米ロ関係は激突、対立路線が強まった。

後継のトランプ政権でもキッシンジャー系は対ロ和解を進めたものの、政府は2018年初めに核態勢見直しの公式文書を相次いで提起、中ロを敵とみなす核戦略を打ち立て、プーチンは大統領教書でこれに対抗する抑止戦略を展開し、とくに2019年は中距離核戦力全廃条約が失効するなど、冷戦終焉後最悪の米ロ関係が出現したままであり、どこまで『リセント』の機会を生かせるかが課題である。

2) 対欧関係 この米ロ不信は、欧州情勢も関与している。その結び目にあるのがNATOの戦略であって、ウクライナ危機後カトリック国ポーランドをバルト三国やウクライナをにらんだ戦略的ハブとする可能性が増した。中立国だったスウェーデンやフィンランドなども対ロ警戒感を深め、バルト海は今やNATOとロシアとの一触即発のフロントライン、「NATOの海」となっている¹⁰。欧ロ協調の象徴のはずだったカーニングラード（旧ケーニヒスベルク）がロシアのミサイル基地と化したことも双方の緊張を深めた。

EU諸国との関係で目立つのは、英国のEU離脱もあってドイツのメルケル政権との関係である。とくにトランプ政権下の米国はシェール革命の勢いをかって、ヨーロッパエネルギー市場を狙うこともあり、ノルドストリームII問題ではドイツへの厳しい姿勢を示したが、そのメルケル政権は、ロシアで抑圧されたと訴えた反政府活動家のナバリヌイを受け入れたように、欧米とロシアの関係も複雑化している。

もっとも欧州など同盟国との和解と地球温暖化対策を重視する姿勢を鮮明にしたバイデン政権の登場は、対ロ強硬姿勢自体は変えないだろうが、地球規模のレベルでの協力についてはロシアとの関係を持続することは考えられる。これは直ちに結果に結びついた。地球温暖化問題は政権が重視する北極海問題とも絡み、プーチン政権にとっても昨年バルダイ会議で重視を表明した課題でもあり、このレベルでの米ロ協調はあり得るものと思われる¹¹。

3) 対中国安全保障協力では2019年に続いて昨年12月22日の中ロ共同巡回飛行訓練など準同盟的關係を深めている¹²。アジアではウクライナ危機以降のロシアと中国の戦略的な蜜月関係に大きな変化は見られない。習近平政権はいち早くコロナ危機を克服、一帯一路政策ではマスクからワクチンにいたる医療面での支援をてこにユーラシアに地歩を強めている。これは大ユーラシア・イニシアティブをすすめるロシアにとっても基本的には悪くはないし、今年は戦略的パートナーシップ関係を定めた善隣友好協力条約20周年となり、新しく両首脳が準同盟的關係をどう表現するかに関心は集まる。

もっともインドの昨年の中国との国境紛争ではロシアはインドに戦略的兵器を提供するなど、多少バランスをとってきた。上海協力機構でも、ロシアはベトナムやイランなど中国の政策にやや距離を置く国家との関係改善にむしろ傾注することで対中バランスを図ろうとする。インド、中国、ロシアの連携は 1990 年代の IMEMO とプリマコフ外交の遺産であるが、問題はこの関係が次第にいびつな不等辺三角形になる問題をロシアがどう考えているかである。

4) 昨年から今年にかけて、プーチン政権にとってもっともホットな国際問題となったのは旧ソ連地域での共和国の自立の動きである。そうでなくとも旧ソ連諸国との関係がロシア外交の最優先事項であることは周知の事実であるが、とくに危機の焦点はウクライナであった。

そのウクライナでは 2019 年 4 月の大統領選でポピュリストの俳優ウォロディミル・ゼレンスキー候補が西側重視の現職ポロシェンコを破り、同政権は、戦争疲れもあって対口和解にも当初は関心を示した。こうしたこともありプーチンは 2020 年 2 月対ウクライナ強硬派のスルコフ補佐官を解任した。しかしその後ゼレンスキーの改革も失速、新しい展望は開かれていないままである。ウクライナもナゴルノ紛争のような暴力行使は考えていないが、こうしたなか米国での強硬派ヌーランドの國務次官任命は、米国政府がこの面での対ロシア政策を変えないものと理解される¹³。

ウクライナ問題に加わったのが、ベラルーシ大統領選挙での不正問題であった。とくに昨年 9 月ベラルーシでのルカシェンコ長期政権の不正選挙糾弾に始まる市民革命は、もともとルカシェンコが政敵ベレゾフスキー系の大統領であったこともあり、プーチン政権はやや距離を置いた¹⁴。ロシアとベラルーシが「国家連邦」であるのは、もともとプーチンに英国に追放されるまで CIS 執行書記だったベレゾフスキーの置き土産だった。このことがプーチンとアレクサンドル・ルカシェンコとの関係の緊張まで生んできた。しかし「スリッパ革命」に外国政府の介入があったとは言えないとしても、プーチンの関与をルカシェンコ候補が求めたことが米欧とロシアの対抗を深めた。ロシアにとって緊張関係が増しているポーランドとの直接対峙も好ましいものではないことが、これらの関係の地政学的限界となる。

昨年旧ソ連共和国をめぐる欧米とロシアとの対立で、いわば「西側」の敗北をもっとも印象付けたのが、秋に起きたナゴルノ・カラバフ紛争であった。ここではアルメニア飛び地である同共和国の独立とアルメニアとの併合をめぐりソ連崩壊期以降優勢であったアルメニア側が敗北、かわって NATO メンバーでありながら反米色を強めるトルコのレジェップ・エルドアン政権の支援を受けたアゼルバイジャンのイルハム・アリエフ大統領が失地を回復した形となった。ロシアは平和維持軍を派遣したが、やや影響を失った。

この他西側の支援を受けた女性サンドゥ候補が 11 月大統領選挙を制したモルドヴァ、大統領選挙の混乱が見られたキルギスなど、ウクライナ危機以降のロシアの影響力の相対的低下を覆す事態は見られない。

5) こうした中、日ロ関係では、昨年 8 月には日ロ関係改善に向けた安倍政権が退陣を表明、9 月には菅義偉新政権がスタートした。さっそくプーチン大統領は前安倍総理との電話会談に続いて菅総理とも 9 月に電話会談を開催、それまでの日ロ関係を引き継いで関係改善を進めることを約した。「安倍政権が 2018 年 11 月のシンガポール首脳会談で明らかに

された1956年共同宣言を基礎とした関係改善への意図は、プーチン大統領側から先に菅総理に示されたという¹⁵⁾。27回に及んだ安倍・プーチン関係を国内で支えてきた菅首相だけにこの方針は継続されよう。

もっとも全世界的危機へといったコロナウイルス危機は日本でもロシアでも猖獗を極め沈静化する気配が見えないことがさらなる展開を妨げている。政府、地方や民間の各種交流の回路はつながっているし、専門家やビジネスでもリモートでの交流は続いているものの、直接的な人的接触が減少した危機をいかに超えるかが大きな課題となっている。なかでも2018年の日ロ相互の交流年企画に続いて、昨年から本年末までは地域・姉妹都市間の交流年となっているが、直接の訪問、交流の機会が減少している。一刻も早いコロナ危機の収束、この面での日ロ交流の拡大を期待したい。

— 注 —

- 1 The Moscow Times, 21 December, 2020
- 2 https://www.gazeta.ru/politics/2021/01/20_a_13448804.shtml
- 3 <https://carnegie.ru/commentary/83641>、政治分析家タチアナ・スタノバヤの指摘
- 4 <https://lenta.ru/news/2021/01/16/bdn/> もっとも彼が忠実なプーチン派であることも周知の事実である。
- 5 <https://ria.ru/20210112/peregovory-1592790290.html>
- 6 下斗米伸夫『新危機の20年』朝日新聞出版、2020年、304頁。とくにドレスデンKGBの仲間で軍産部門セルゲイ・チェメゾフの役割がある。彼は大統領府長官の元日本担当外交官から儀典部門に行ったアントン・バイノとも父が自動車産業関係者であったこともあり関係が深い。
- 7 同上、「終わりに」を参照。
- 8 <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/12/29/852987-otnosheniya-rossii-ssha>
- 9 Moskovskii Komsomolets, 27 Dek., 2020.
- 10 <https://carnegie.ru/commentary/83539>
- 11 <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64261> 昨年12月ムルマンスクでも平均気温がゼロを上回ったことは研究者を驚かせたが、2020年はもっとも温暖な気候となった。
- 12 <https://www.rbc.ru/politics/22/12/2020/5fe21c099a7947220b1ed443> ちなみにシヨイグは、中ソ対立時代に毛沢東らが中国領と主張したトゥヴァ共和国出身、最近プーチンは2018-19年と夏の休暇を同地で彼と過ごした。
- 13 Ria Novost, 16 January 2021, ロシアではペルソナ・ノングラータの彼女の任命はバイデン政権の明確な意思表示といわれる。ウクライナでは米国の彼女を「ウクライナ国家の母」という評者もある。
- 14 ルカシェンコやウクライナの軍産部門から2代目の大統領になったレオニード・クチマはいずれもプーチン政権発足時のCIS執行書記だったボリス・ベレゾフスキーの人脈であった。旧ソ連のテレビ局ORTを一時支配したベレゾフスキーが、その後彼を追放したプーチンとの関係で、ホドルコフスキーのユーコス事件やカラー革命にも関与した事情は下斗米『前掲書』。
- 15 『産経新聞』10月17日など。

