

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

－「国家安全保障概念」から「国家安全保障戦略」へ－

兵頭慎治

はじめに

モスクワ劇場占拠事件直後の2002年11月、プーチン大統領は、当時のルシャイロ安全保障会議書記に対して、ロシアの中長期的な国家安全保障政策を定めた「ロシア連邦国家安全保障概念（Концепция национальной безопасности Российской Федерации）」の改訂を命じた。それ以降、安保会議事務局は3年以上に及ぶ改訂作業を進め、2005年夏に「ロシア連邦国家安全保障戦略（Стратегия национальной безопасности Российской Федерации）」と題する新文書の草案（проект）を作成した。本稿は、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を整理し、新たに作成された「国家安全保障戦略」の草案の内容を検討することにより、ロシアの国家安全保障戦略の変化、さらにはロシア国内における安全保障政策の立案、形成過程の変化について明らかにすることを目的とする。

なお、本稿が分析の対象としている「国家安全保障戦略」の草案は、政府内部による調整および有識者からの意見聴取が終了した段階のものであると思われる、イワノフ安保会議書記は2005年中に新文書を策定すると述べていたが¹、本稿執筆時（2006年3月20日）においてプーチン大統領による最終承認は行われていない。2006年中には、安保会議本会合における審議を経て、プーチン大統領が最終承認するものと予想される²。

1. 「国家安全保障概念」改訂の背景

（1）「国家安全保障概念」とは何か

「ロシア連邦国家安全保障概念（以下、概念）」とは、見通し得る10～15年において、経済、内政、社会、国際、情報、軍事、国境、環境問題など、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、中長期的な視点に立ってロシアの国家安全保障問題について論じた公式文書である。ソ連解体後、新生ロシアの国家安全保障にとって何が脅威なのかについて6年余に及ぶ議論をとりまとめて、1997年12月17日に当時のエリツィン大統領が史上初めて同文書を承認した。97年版「概念」には、「国家安全保障概念とは、保有する資力および能力を考慮し、政治、経済、社会、軍事、技術、環境、情報、その他の内外の脅威から個人、社会、国家の安全を保障する分野における目標および国家戦略に対する公式見解の総体を表す政治文書であり、国家政策の最重要の方向と諸原則がまとめられており、ロシア連邦の国家安全保障分野における具体的な施策や組織文

¹ 2004年11月3日のマスコミとのインタビューにおけるイワノフ安保会議書記の発言（安保会議ホームページ：[http://www.scrf.gov.ru/News/2004/11/03\(1\).htm](http://www.scrf.gov.ru/News/2004/11/03(1).htm)）。

² 旧「概念」や「軍事ドクトリン」の策定に深く関わったクリメンコ元参謀本部軍事戦略研究センター長（現科学アカデミー極東研究所上海協力機構・地域安全保障問題研究センター主任研究員）は、2006年3月15日に筆者と面談した際、安保会議事務局による新文書の草案策定作業は終了したが、何らかの政治的な理由によりプーチン大統領による最終承認が延期されていると述べた。

書を策定するための基礎となるものである」と規定されている³。「概念」で示された方針に基づいて、軍事分野においては「軍事ドクトリン」、外交分野においては「対外政策概念」、情報分野においては「情報安全保障ドクトリン」などが策定されており、ロシアの国家戦略の土台を築いている。

「概念」に関しては、形式的な文書に過ぎず、実際の政策立案には影響を持たないとの見方もあるが、例えばロシア軍の近代化計画など、安全保障に関わる様々な連邦プログラムはいずれも「概念」との整合性が求められており、しかもロシアにおいても政策的合理性や政策の説明責任が重視される傾向にあることから、国家文書である「概念」の存在は決して軽視されない。また、「概念」の内容と現行の政策との間に乖離が生じた場合、「概念」を改訂して乖離を解消しようとしていることから、ソ連時代のような形式的なドクトリンであると過小評価すべきではない。日本においては「概念」に類似する公的文書は存在しないが、米国などがこうした戦略文書を作成する目的としては、国民レベルにおいて中長期的な国家目標を共有し、国内の諸政策の統一性を確保し、対外的な説明責任を果たすことにある。

97年に初めて策定された「概念」においては、ロシアの国家安全保障の脅威は、「現在および近い将来における最大の脅威は、軍事的傾向を持たず、専ら国内的性質を帯びており、内政、経済、社会、環境、情報、精神の領域に集中している」と記され、国外からの軍事的脅威は低いとの認識が示された⁴。これは、エリツィン政権時代の国家安全保障上の関心が、政治的不安定や経済混乱、チェチェン紛争、中央と地方の対立、精神の荒廃など、体制崩壊に伴う国内問題に集中していたためである。

その後、エリツィンからプーチンへ政権交代のプロセスが進行する中、2000年1月10日、当時のプーチン大統領代行は、制定からわずか3年余りの「概念」を改訂した。その主な理由は、ロシアを取り巻く戦略環境の変化、特に米国のユニラテラリズムの高まりである。具体的には、NATOの東方拡大、NATOによるユーゴスラビア空爆、米国によるミサイル防衛構想の推進である⁵。そこで、2000年版「概念」においては、「二極対立の時代が終了した後、世界情勢においては2つの互いに相容れない趨勢が発生している」と記され、1つはロシアをはじめとする多極的世界形成のイデオロギーの確立を推進する動きであり、もう1つは国際社会において米国をリーダーとする西側先進諸国による支配を基盤にした国際関係を確立しようとする動きであると述べられている。さらに、ロシアにとっての脅威として、「多極的世界における影響力の1中心としてのロシアの強化に対抗し、ロシアの国益の実現を妨害し、ロシアの地位弱体化を図ろうとする他国の試みである」と述べられ、国際分野における具体的な脅威として8項目が列挙されている⁶。

³ Концепция национальной безопасности Российской Федерации, *Российские вести*, 25 декабря, 1997 г.

⁴ 同上。

⁵ 詳しくは、拙稿「プーチン・ロシア新政権の対外・安全保障戦略」『防衛研究所紀要』防衛研究所（2002年2月）123～128頁。

⁶ 国際分野における具体的な脅威の8項目は、以下のとおりである。①現存する国際安全保障メカニズム、特に国連および欧州安保協力機構（OSCE）の役割低下を図る動き、②世界におけるロシアの政治的、経済的および軍事的影響力の弱体化、③軍事、政治ブロックおよび連合の強化、特にNATOの東方拡大、④ロシア国境付近に外国の軍事基地や大規模な駐留部隊が配置される可能性、⑤大量破壊兵器およびその運搬手段の拡散、⑥CIS統合プロセスの弱体化、⑦ロシア国境およびCIS加盟国の対外境界線付近における紛争の発生と拡大、⑧ロシアに対する領土要求。

「概念」が初めて策定される前の1993年11月2日には、「ロシア連邦の軍事ドクトリンの基本規定」が公表され、従来から存在していたといわれる「軍事ドクトリン」の一部が明らかとなった。そして、2000年1月に「概念」が改訂されたことを受けて、2000年4月21日に改訂された「軍事ドクトリン」の全文が公表された⁷。「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、同文書に記されているように、「軍事ドクトリン」とは「概念」で示された基本方針の軍事的分野を具体化したものである。従って、「概念」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、「概念」が改訂された後には、「軍事ドクトリン」も改訂されることになる。「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。

(2) 「概念」改訂のポイント

モスクワ劇場占拠事件直後の2002年11月、プーチン大統領は、当時のルシャイロ安保会議書記に対して「国家安全保障概念」の改訂を命じた。当初は、2004年5月にプーチン政権第2期が発足するのに合わせて、新「概念」が制定されると報じられていたが、その計画は大きく遅れた。「概念」改訂のポイントをまとめると、以下の3点に集約される。

第1は、モスクワ劇場占拠事件直後に「概念」の改訂が命じられたことから明らかなように、新しい脅威であるテロリズムへの対処である。イワノフ安保会議書記も、改訂の主要なポイントがテロ問題への対応であると繰り返し述べている⁸。97年版、2000年版の「概念」においてもテロ問題は取り上げられているが、いずれも国内犯罪の一形態として取り扱われているに過ぎず、ロシアの安全保障上の主要な課題とは認識されていない。プーチン政権がテロ問題を国家安全保障上の深刻な問題と考えるようになったきっかけとしては、99年秋から始まった第2次チェチェン紛争がテロ問題と位置付けられたこと、2001年の9.11事件によりチェチェン武装勢力と国際テロ組織との関連が顕在化したこと、2002年10月のモスクワ劇場占拠事件のように首都モスクワにおいても大規模なテロ事件が発生したことなどが指摘される。モスクワ劇場占拠事件以降も、2004年9月のベスラン学校占拠事件や2005年10月のカバルジノ・バルカル共和国の襲撃事件など、チェチェン武装勢力が関与したとされるテロリズムは後を絶たない。特に、ベスラン学校占拠事件は、政府の対応が批判され、ロシアの国家権力のあり方を大きく問う事件になったことから、安保会議事務局における「概念」改訂作業にも大きな影響を与えた⁹。

第2は、ロシアを取り巻く国際戦略環境の変化、特に2000年以降の米国の動向である。これはロシアに限ることではないが、ロシアの国家安全保障を規定する大きな要素となっているのが米国の対外戦略である。米露関係は、2001年の9.11事件以降、それまで多極化路線を進めてきたプーチン政権が、対テロ分野やエネルギー分野において協調関係に転じたため、2000年版「概念」に記された米国の一極支配を懸念するという国際戦略環境認識と実際の対外政策との間に乖離が生じた。そこで、ロシアの有識者の間では、対米協調を進める立場から現行の「概念」を改訂すべきであるとする意見と¹⁰、ロシアの対米協調は

⁷ *Красная звезда*, 26 апреля, 2000 г.

⁸ 例えば、2004年11月3日、マスコミとのインタビューにおけるイワノフ書記の発言（安保会議ホームページ：[http://www.scrf.gov.ru/News/2004/11/03\(1\).htm](http://www.scrf.gov.ru/News/2004/11/03(1).htm)）。

⁹ 2004年9月29日、大統領府庁舎において筆者と面談したウスペンスキー安保会議事務局国際安全保障問題局顧問の発言。

¹⁰ 2004年9月28日に筆者と面談した欧州安全保障問題の専門家であるパルハーリナ科学アカ

特定の分野に限った戦術的なものであることから「概念」の改訂は不要であるとする意見に分かれた¹¹。その後、米露関係は、2003年3月のイラクに対する軍事行動や、「カラー革命」にみられる旧ソ連圏への民主主義の押し付け問題、ロシアの民主化後退に対する批判などで揺れ動いたが、改訂された「概念」においてロシアは対米協調を国家戦略としてどのように位置付けるのかが注目される。

第3は、ロシアの国家の戦略性を高めるために、国家戦略メカニズムを強化することである。イワノフ安保会議書記は、後述する「概念」の改訂に関する有識者との円卓会議において次のように述べている。「ソ連崩壊以降、国家の将来構想の立案メカニズムは消滅し、国家の発展戦略を総合的に立案する方法論も存在しなくなった。そこで、新「概念」の策定は、現代の現実や挑戦に対応し、あらゆる側面において国家の競争力の向上を導くような、国家統治における戦略的な決定を可能にするものでなければならない。厳格な垂直性により長期的な戦略を形成することが、よりよい政治決定を可能にし、国家発展の進展を保障する。そして、新文書は単なる概念ではなく、過去2回発行された文書にはなかったような、行動戦略としての性質を兼ね備える必要がある¹²」。エリツィン政権下の国家安全保障政策は、セミヤー、オリガルヒヤ、地方エリート、ドゥーマ、シロビキ、クレムリン内の権力闘争や役所の縄張り主義などに左右され、必ずしも政策合理的かつ戦略的に遂行されてきたとは言い切れない。プーチン政権発足後、こうした非合理的な要素は徐々に排除されているが、それでも長期的な国家戦略の形成メカニズムは十分に機能しているとは言いがたい。そこで、新しい国家戦略文書を作成することで、国家の戦略目標を官民ともに共有し、非合理的な要素を極力排除する形で戦略的に国家目標を追求する態勢を整備する必要がある。

(3) 「概念」改訂のプロセス

「概念」改訂のプロセスが顕在化したのは、2004年11月からである。まず、安保会議事務局は、有識者から成る「国家安全保障概念の準備に関する円卓会議」を2004年11月、12月、2005年2月の3回にわたり実施した。まず、第1回目の円卓会議は、イワノフ書記をはじめとする23名の有識者が参加する中¹³、2004年11月3日にモスクワ大学で開かれ、「ロシアの国家安全保障発展の基本的優先課題、脅威、国益、それらの実現メカニズム」という

デミー社会科学学術情報研究所欧州安全保障研究部長の発言。

¹¹ 2004年9月27日に筆者と面談したバジャーノフ外務省外交アカデミー副学長の発言。

¹² 2004年11月3日にモスクワ大学で開催された第1回円卓会議におけるイワノフ安保会議書記の発言（安保会議ホームページ：<http://www.scrf.gov.ru/news/2004/11/03.shtml>）。

¹³ 参加者は以下のとおりである。イワノフ安保会議書記、サドヴニチー・モスクワ大学学長、バルエフスキー参謀総長兼国防省第一次官、マウ政府付属国民経済アカデミー学長、ネキペロフ科学アカデミー副総裁、ヴィシュネフスキー科学アカデミー国民経済予測研究所人口・環境センター長、アンフィモフ機械建設中央学術研究所所長、バトゥーリン元安保会議書記、ウラジミロフ軍事専門家協会副会長、ヴラソフ連邦保安アカデミー校長、ヴォロジン参謀本部軍事学委員会議長、ガレーエフ軍事学アカデミー総裁、グリビン対外諜報アカデミー校長、ズヴェチャロフスキー法務省法律アカデミー学長、レオノフ機械建設研究生産連合会副総裁、レトウノフスキー連邦保安庁学術研究センター長、マリユコフ・モスクワ技術物理大学情報安全保障学部長、オシポフ科学アカデミー社会政治研究所所長、オスタンコフ参謀本部軍事戦略研究センター長、シモーニヤ科学アカデミー世界経済国際関係研究所所長、ソコロフ科学アカデミー情報学研究所所長、ティシュコフ科学アカデミー民族学・人類学研究所所長、トルクノフ・モスクワ国立国際関係大学学長（安保会議ホームページ：<http://www.scrf.gov.ru/news/2004/11/03.shtml>）。

テーマで議論された。この会議の論点としてイワノフ書記は、第1に10～15年という見通し得る将来における国家安全保障上のロシアの戦略目標と優先課題を規定し、第2にロシアにとっての現実的な脅威を抽出して、それらの脅威に国家資源を集約させ、第3にロシアの国家安全保障プロセスが効果的に機能するメカニズムを形成することであると指摘した¹⁴。さらにイワノフ書記は、一連の脅威の中でも、国際テロリズムがロシアにとっての具体的な脅威であると指摘し、「概念」改訂の主要目的の1つがテロ対処であることを強調した。

第2回目の円卓会議は、「経済分野における国益の擁護」をテーマとして2004年12月8日にロシア科学アカデミーで開かれ、イワノフ書記を含めて28名の経済専門家らが参加した¹⁵。この会合で注目されるのは、第2回目の円卓会議の名称が「ロシア連邦の国家安全保障戦略の準備」に変更されている点である。円卓会議の冒頭にイワノフ書記は、「国家安全保障戦略の準備に関わる広範囲な問題を議論する」と述べており¹⁶、この時点で、改訂が予定されている文書の名称が「概念」から「戦略」に変更されたことが確認される。さらにイワノフ書記は、「いかなる国の安全保障能力も、独立と主権、国民生活の向上のための前提条件を創出する安定的かつ高いテンポの経済発展に依拠する」と述べ、ロシアの国家安全保障を高めるためには、持続的かつ高い経済成長が必要であるとの認識を示している¹⁷。第2回目の円卓会議では、ヤゼフ国家院エネルギー・運輸・通信委員会委員長やデリヤーギン・グローバリゼーション問題研究所所長らがロシア経済の発展に関して報告を行った。

第3回目の円卓会議は、2005年2月1日に「ロシア連邦の国家安全保障戦略の学術的、方法論的基盤」をテーマとしてロシア科学アカデミー中央学会館で開かれ、イワノフ書記以下、18名の有識者が参加した¹⁸。この会合においてイワノフ書記は、ロシア科学アカデ

¹⁴ 安保会議ホームページ (<http://www.scrf.gov.ru/news/2004/11/03.shtml>)。

¹⁵ 参加者は以下のとおりである。イワノフ安保会議書記、ネキペロフ科学アカデミー副総裁、センチャゴフ科学アカデミー経済研究所財政銀行研究センター長、シェヴァコフ科学アカデミー連邦国家統計庁社会経済測量センター長、グリヴァノフスキー科学アカデミー社会科学部門発展国家研究所所長、ポドゥルノフ航空宇宙設備職能組合総裁、アバルキン科学アカデミー経済研究所所長、バンドゥリン国営ユニタル会社ロスオボロンエクスポート社副総裁顧問、バラノフ医学アカデミー児童保健学術センター所長、ブグロフ持株会社インテルロス社取締役、ウラジミロフ軍事専門家協会副会長、ダニレフスキー財務省財政学術研究所副所長、デリヤーギン・グローバリゼーション問題研究所所長、ドムブロフスキー・ロシア産業家・企業家同盟副総裁、コルシュノフ国家院連邦・地域政策問題委員会副委員長、ポドゥファロフ統一コンサルタント・グループ副総裁兼経済安全保障アカデミー準会員、ポボヴァ首相顧問、サモドゥロフ工作機械部品協会会長、チタレンコ科学アカデミー極東研究所所長、トスニャン銀行協会会長、ウズャコフ科学アカデミー国民経済予測研究所副所長、ウシャチェフ農学アカデミー副総裁、ファッタホフ科学アカデミー経済発展省生産力研究評議会副議長、フィラートフ科学アカデミー国際政治研究所主任研究員、ショーヒン投資グループ「ルネッサンス・キャピタル」監査評議会議長、シュポルト国家院産業・建設・ハイテク技術委員会副委員長、ヤゼフ国家院エネルギー・運輸・通信委員会委員長、ヤノフスキー産業エネルギー省燃料エネルギー・コンプレックス局局長（安保会議ホームページ：<http://www.scrf.gov.ru/news/2004/12/08.shtml>）。

¹⁶ 安保会議ホームページ (<http://www.scrf.gov.ru/news/2004/12/08.shtml>)。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 参加者は以下のとおりである。イワノフ安保会議書記、シュリツ科学アカデミー副総裁兼安全保障問題研究センター長、ソコロフ科学アカデミー情報学問題研究所所長、レトゥノフスキー連邦保安庁学術研究センター長、クズネツォフ科学アカデミー社会政治問題研究所所長、バクレフグ・グローバリゼーション問題研究所副所長、バトゥーリン元安保会議書記、ウラジ

ミーの主要な研究者においても、国家安保戦略形成における方法論上の統一見解が存在しないと指摘し、ロシアの安全保障状況に関する大統領に宛てた報告書を安保会議事務局が数日前に作成したが、ロシアの安全保障状況は依然として悪いと述べ、ロシアの戦略課題を具体的に設定し、国家の発展戦略を総合的かつ長期的に立案するメカニズムを創設する必要があると主張した¹⁹。イワノフが指摘する安全保障情勢の悪化とは、2004年12月のウクライナのオレンジ革命にみられる旧ソ連圏における親欧米政権の誕生や、地方首長の直接選挙制廃止などロシアの民主化後退に対する国外からの批判などを指しているものと思われる。

上記の円卓会議と並行して、安保会議事務局は、2004年12月10日から翌年の1月14日にかけて、「現下におけるロシアの国家安全保障の緊急問題」と題するロシア国民とのインターネット会議を行った。これは、「概念」の改訂に関連した形で、ロシアの国家安全保障問題に関してインターネットを通じてロシア国民から意見や質問を募集し、それに対して安保会議事務局がホームページ上で回答するというものである。政策提言も含めた82に及ぶ意見や質問に対する回答は、安保会議のホームページ上において3回にわたり掲載され²⁰、安保会議事務局はロシア国民に対して「概念」の改訂問題を幅広く提起した。

安保会議事務局は、これ以外にも様々な形で有識者との意見交換を行っている。例えば、2005年7月21日には、外交・国防政策評議会のメンバーと「国家安全保障戦略」の草案に関して意見交換を行っている。同評議会は、政界、学界、実業界、武力官庁、国防産業、マスメディア等の代表者らによって1992年2月に設立された非政府社会団体であり、専門横断的な立場から外交、国防分野を中心とした政策提言を行い、ロシアの国政に一定の影響を与えてきた。7月の会合には、イワノフ書記とアルバートフ科学アカデミー世界経済国際関係研究所国際安全保障センター長をはじめとする同評議会のメンバーら16名が参加した²¹。前述した3回の円卓会議は「概念」改訂の方向性について審議したのに対して、ここでは安保会議事務局が作成した新文書の草案そのものが検討されている。このように、新文書の草案は2005年夏頃までには完成しており、安全保障問題に関わる多くの有識者は既にこの草案に目を通していている。

ミロフ軍事専門家協会副会長、グベルノフ対外諜報アカデミー校長、コジョーキン戦略問題研究所所長、クラスノフ民主情報学基金副総裁、ラヴロフ科学アカデミー・ロシア史研究所副所長、リシツィン科学アカデミー国家と法研究所所長、オガニシヤン科学アカデミー比較政治学研究所副所長、オスタノフ参謀本部軍事戦略研究センター長、ポリカノフ全ロシア世論調査研究センター国際関係部長、プロホジェフ国務アカデミー国家安全保障学科長、シモノフ政治情勢センター総裁、チュバリヤン科学アカデミー全歴史研究所所長（安保会議ホームページ：<http://www.scrf.gov.ru/news/2005/02/01.shtml>）。

¹⁹ 安保会議ホームページ（<http://www.scrf.gov.ru/news/2005/02/01.shtml>）。

²⁰ 詳しくは、安保会議ホームページ（<http://www.scrf.gov.ru/news/2004/12/materials.shtml>）。

²¹ 会議の参加者は以下のとおりである。イワノフ安保会議書記、スパスキー安保会議副書記、アルバートフ科学アカデミー世界経済国際関係研究所国際安全保障センター長、バラノフスキー科学アカデミー世界経済国際関係研究所副所長、バトゥーリン元安保会議書記、ボルジュジャ集団安全保障条約機構事務局長、ヴォロジユツォフ非鉄金属冶金産業家・企業家評議会総裁、ドゥヴォルキン軍事学アカデミー戦略核兵器問題センター研究所長、デリャーギン・グローバルイゼーション問題研究所所長、ザトゥーリン連邦会議国家院議員、コルチュノフ対外政策協会副総裁、ルキン大統領直属人権問題全権代表、ニコノフ・ロシアのための統一基金総裁、プリマコフ商工会議総裁兼科学アカデミー会員、ラポタ・ユーラシア経済共同体事務局長、ルバノフ・ロシア国防企業支援同盟副総裁（外交・国防政策評議会ホームページ：http://www.svpov.ru/live/news.asp?n_id=24532）。

2. 「ロシア連邦国家安全保障戦略」草案の内容

(1) 題名と構成

それでは、安保会議事務局が作成した草案の内容を具体的に検討してみたい。まず最大の特徴は、文書の名称が「国家安全保障概念」から「国家安全保障戦略（以下、戦略）」に変更され、戦略性の高い文書として位置付けが見直されたことである。これは、円卓会議でイワノフ書記が述べているように、長期的な国家戦略の形成メカニズムを強化し、国家の戦略性を高めることを目的としている。

次に、文書の構成であるが、旧「概念」は、第1章「世界共同体の中のロシア」、第2章「ロシアの国益」、第3章「ロシア連邦の国家安全保障に対する脅威」、第4章「ロシア連邦の国家安全保障」の4部構成であったが、新「戦略」では、第1章「我々は何から取り組み始めたのか」、第2章「我々を取り巻く世界」、第3章「21世紀のロシア—改革、安定、そして安全」、第4章「ロシアの国家安全保障を強化する基本方針」、第5章「最優先課題」の5部構成となっている²²。新しい構成では、第1章でソ連崩壊後の15年間の総括し、第2章でロシアを取り巻く国際戦略環境に触れ、第3章で21世紀にロシアが進むべき方向性を示した上で、第4章で国家安全保障の基本方針を示し、第5章で具体的な最優先課題を提示している。

このように、新「戦略」には旧「概念」に存在した国益規定や脅威認識に関する章はなく、形式的には国益追求や脅威対応の観点から国家安全保障を論じる構成ではなくなっている。これは、米国が9.11事件直後に発表した2001年版の「4年毎の国防見直し（QDR）」において、テロリズムなどの非対称的脅威への対応を念頭に置いて、国家安全保障の考え方を「脅威ベース」から「能力ベース」に変更したこと、これに基づいて2002年9月に公表された「米国国家安全保障戦略」などを参考にしたものと考えられる。冷戦が終焉し、ロシアにおいても、テロリズムなどの非国家、非対称な脅威が高まる中、従来のような伝統的な国家脅威に主眼を置いた安全保障戦略を策定することは困難となりつつある。

そこで、新「戦略」においては、「脅威対処ベース」ではなく、国家を発展させることにより、ロシアの安定や安全が確保されるという「国家発展ベース」の論理構成になっている。プーチンは2004年5月24日に実施した年次教書演説において、ロシアの発展段階を3つに区分し、90年代初頭をソ連解体後の激しい政治的、社会的対立を伴った第一段階、それ以降を体制崩壊によって生じた瓦礫を片付ける第二段階、現在のロシアは急速な発展を遂げ、大規模な国家課題を解決することが可能な第三段階と位置付けている²³。政治的安定と経済的成長を達成した今こそ、国家の資力を国家発展に集中的に振り向け、国家発展を通じてロシアの国家安全保障を確保することが重要であるとプーチンは考えている。

(2) 国際戦略環境認識

国際戦略環境認識に関しては、2000年版「概念」においては、「多極世界形成と米国支配構造の2つの互いに相容れない趨勢がある」との表現が記されていたが、「戦略」におい

²² *Проект Стратегии национальной безопасности Российской Федерации*, Совет Безопасности Российской Федерации, 2005 г., стр. 2. 原文は、I. С ЧЕГО МЫ НАЧИНАЛИ, II. МИР, КОТОРЫЙ НАС ОКРУЖАЕТ, III. РОССИЯ В XXI ВЕКЕ - РЕФОРМЫ, СТАБИЛЬНОСТЬ И БЕЗОПАСНОСТЬ, IV. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ, V. ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ЗАДАЧИ.

²³ 大統領ホームページ (http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/1309_type70029_71650.shtml)。

ては、グローバリゼーションや相互依存が進展していることに触れた上で、「世界共同体においては独自支配の確保を堅持する米国の意図と、広がりを見せる多極世界形成の希求との間には明らかな矛盾が存在する²⁴」との一文が盛り込まれており、一極志向と多極志向が対立しているというロシアの基本的な国際戦略環境認識には変化は見られない。9.11事件以降に米露協調が達成され、政府関係者の間で「多極世界」という表現はあまり聞かれなくなったが、旧「概念」とともに、新「戦略」においても「多極世界形成」という表現が明記されている。これは、米露関係が、特定の分野における実利的な協調関係から、世界観や価値観を共有する戦略的な協調関係に発展することの難しさを示すものである。但し、脅威認識に関する章が無くなったことから、国連軽視やNATO拡大など、米国のユニラテリズムの具体的な動きを批判する表現はなく、米国批判のトーンは低下している。

ロシアが外交上重要視するCIS諸国に関しては、「概念」に見られたNATOの東方拡大を脅威視する直接的な表現は見られないが、「CIS諸国の一部がNATOのメンバーに引き込まれる可能性も排除されず、NATO、さらにはEU、米国のCIS諸国に対する影響力拡大の試みが続いていくと予期される²⁵」と記されており、旧ソ連圏におけるロシアの求心力は低下するとの見通しが示されている。さらに、今後10～15年間、イラクやアフガニスタンの情勢、中近東、南アジア、アフリカ、朝鮮半島に国際情勢の否定的な影響が及び、紛争地域が主要なエネルギー保有地域に集中していくと予想している。

アジア太平洋地域に関しては、「将来的な中国およびインドの影響力増大、それに伴うアジア太平洋地域全体の影響力増大は明らかである²⁶」と述べ、欧州やCIS諸国より同地域を優先して記述している点からも、ロシアが同地域、特に中国とインドを戦略的に重視していく姿勢が読み取れる。しかも、前述した米国支配と多極世界形成との間に矛盾があると述べた文章の直後に、中国およびインドに対する言及がなされている点も興味深い。新「戦略」が示すように、最近、ロシアは、持続的な経済成長が見込まれる中国、インドに対して、共同軍事演習や武器移転を通じた軍事協力を緊密化していく姿勢を鮮明にしておおり、2005年10月にはイワノフ安保会議書記が中国とインドを連続して訪問し、唐家璇國務委員およびナラヤナン国家安全保障担当首相顧問と安全保障協力に関する実務協議を行っている²⁷。さらに、6月2日にウラジオストクで、9月20日に国連総会開催中のニューヨークで、露中印3カ国の外相による非公式会談が開かれ、多極世界秩序の構築、国連重視、テロ対策、経済協力などにおいて3カ国間の相互協力を強化する旨のコミュニケが発表されている²⁸。また、インドは7月にパキスタンやイランとともに上海協力機構（SCO）

²⁴ *Проект Стратегии национальной безопасности Российской Федерации*, Совет Безопасности Российской Федерации, 2005 г., стр. 6. 原文は、Налицо явное противоречие между сохраняющимся намерением США закрепить собственное доминирование в мировом сообществе и растущим стремлением к формированию многополюсного мира.

²⁵ *Там же*, стр. 7. 原文は、Следует ожидать продолжения попыток распространить влияние НАТО, а также Евросоюза и США на страны СНГ, не исключая привлечения некоторые из них в состав НАТО.

²⁶ *Там же*, стр. 6, 7. 原文は、В перспективе очевиден рост влияния Китая и Индии, а в связи с этим - всего Азиатско-Тихоокеанского региона.

²⁷ 安保会議ホームページ (<http://www.scrf.gov.ru/news/2005/10-18.shtml>).

²⁸ 2005年6月2日付および9月20日付3カ国非公式外相会談の結果に関するコミュニケ（外務省ホームページ：http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/b8b07fe91e276c3a43256999005bcbb/6c620596ba3bd21dc325701400318561?OpenDocumentおよびhttp://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/b8b07fe91e276c3a43256999005bcbb/a52928ddcc6b2c38c3257082005f7a2a?OpenDo

にオブザーバー加盟し、10月中旬にはロシアとの対テロ共同軍事演習「インドラ2005」をインド北西部とベンガル湾で実施したほか、2006年にはSCOの枠内において中国を交えた3カ国による共同軍事演習も計画していると報じられている²⁹。さらに、中国およびインドに加えて、今後15年間でブラジルやインドネシア、南アフリカの経済力が拡大すると指摘されているものの、日本に関する記述は見当たらず、日本との関係を重視する姿勢は見受けられない。2005年11月には5年ぶりにプーチン大統領が日本を訪問したが、北方領土問題が進展することはなく、ロシアの対日姿勢は頑なであった。

第2章の最後には、「ある政治勢力は、ロシアを、自らの目標達成の進路における構造的な障害、さらには自らの安全保障上の潜在的脅威と見なしており³⁰」、彼らの主要な課題はロシアが強くなることを認めず、あらゆる手段でロシアを弱体化することであると表記され、ロシアにとっての全般的な戦略環境は全く複雑であり、今後10～15年間に於いて改善されることはない結論付けている。97年版および2000年版の「概念」においては、ロシアの立場を弱体化しようとする「諸国」と記載されていたが、新「戦略」における「ある政治勢力」とは具体的に何を指すかは不明である。

(3) 国家安全保障の基本方針と国家戦略立案メカニズムの強化

第4章では、ロシアが2020年頃までに強力な民主国家として、世界政治および経済のリーダーの一員となることが戦略目標であると明示され、国家発展を通じて、国家安全保障を強化する基本方針の10項目として、①国家機構の強化、②経済の近代化、③市民の社会保障、④国益重視の外交、⑤世界経済への統合、⑥国防力の強化と軍事組織の改良、⑦組織犯罪、汚職、麻薬対策、⑧保健、人口、社会問題への対応、⑨文化・芸術の向上、⑩環境保護が示されている。

また、第5章の最優先課題においては、①テロ対策などの国家の危機管理能力の強化、②行政改革の完了、③チェチェンなどの北カフカス情勢の正常化、④経済構造の改革、⑤燃料エネルギー産業の改革、⑥軍事組織、国防企業の改革、⑦CISの統合強化、⑧WTO加盟、⑨保健、社会保障、教育改革、⑩歴史、文化遺産の維持、が掲げられている。旧「概念」と比べて、文書の構成は大きく変わったものの、上記10項目に見られるように、国家安全保障の基本方針や最優先課題の内容に新しい要素は見られない。むしろ、旧「概念」と比較して、新文書の戦略性が高まったことから、記述内容の具体性が乏しくなり、抽象度が高まったといえる。

新「戦略」の本文冒頭においては、「ロシアには将来的な戦略を立案する制度が失われ、国家運営において戦略目標の実現に向けた包括的かつ相互関連的なアプローチのメカニズムが機能しなかった³¹」と述べられており、ソ連崩壊後に大きく崩れた国家の戦略立案、実現体制を強化する必要性を主張している。さらに、「ロシアは大規模かつ多様な問題を抱えていることから、今後、国家発展の重要課題の解決においてロシア社会と国家権力を

cument)。

²⁹ *Независимая газета*, 29 августа, 2005 г.

³⁰ *Проект Стратегии национальной безопасности Российской Федерации*, Совет Безопасности Российской Федерации, 2005 г., стр. 9. 原文は、*Определенные политические круги рассматривают Россию как системное препятствие на пути достижения своих целей, как потенциальную угрозу своей безопасности.*

³¹ *Там же*, стр. 3. 原文は、*В стране был утрачен институт перспективного стратегического планирования. В государственном управлении не работал механизм цельного и взаимосвязанного подхода к реализации стратегических целей.*

結集させ得るような国家安全保障戦略を形成する必要がある³²と指摘されている。「戦略」の文末には、「この国家安全保障戦略を実現することにより、ロシアの安全保障が大きく強化され、ロシアが確固たる社会的、経済的発展の方向へ進み、国際社会においてしかるべき地位を獲得することが可能となる³³」と締めくくられている。今回、「概念」から「戦略」へと文書の名前が変更され、これによりロシアは米国と同じ名称の「国家安全保障戦略」という国家文書を有することとなったが、これはロシアの国家安全保障の基本方針が変化したというよりも、プーチン政権下の政治的安定と経済的成長を背景に、より戦略性の高い国家の発展目標をより戦略的に追求していく姿勢が強まったと理解されよう。

おわりに

本稿で分析に用いた新「戦略」の草案は、大統領による最終承認に至る前のものであり、今後、細部がさらに修正されることもあり得るが、「概念」の改訂をめぐる動きや新「戦略」の草案の検討を通じて、現時点においては以下のような指摘が可能である。

「概念」よりも先に「軍事ドクトリン」が策定されたように、かつてのロシアの国家安全保障の中心は伝統的な軍事安全保障であったが、ロシア連邦発足後、97年に初めて「概念」が策定されたように、ロシアにも広義の「安全保障」という概念が導入された³⁴。その97年版「概念」においては、ロシアにとっての大きな脅威は非軍事的であり、国内的な性格を有すると規定されたほか、現行の「軍事ドクトリン」においても「ロシア連邦とその同盟国への伝統的形態による直接的な軍事侵略の脅威は低減している」と記されている³⁵。さらに、新「戦略」においても、伝統的な軍事安全保障に関する記述部分は縮小され、優先順位も低くなっている。このように、現在のロシアの国家安全保障にとって、冷戦時代のような国家脅威への対処という伝統的な軍事安全保障の要素は大きく低下しつつあるといえる。こうした状況を踏まえて、国防省は2003年10月に『ロシア連邦軍発展の緊急課題』という文書を作成し、ロシア軍は本来任務である「外的脅威」のみならず、特定の条件下においてはテロリズムなどの「内的脅威」や「国境を越える脅威」にも対処していくことを主張している³⁶。しかしながら、国家脅威への対処という伝統的な軍事安全保障が相対的に低下する趨勢の中で、国家安全保障戦略の立案プロセスにおいて、ロシア軍が

³² *Проект Стратегии национальной безопасности Российской Федерации*, Совет Безопасности Российской Федерации, 2005 г., стр. 6. 原文は、Масштаб и многообразие стоящих перед страной проблем требуют формирования стратегии обеспечения национальной безопасности, способной консолидировать российское общество и власть в решении ключевых задач развития России в предстоящий период.

³³ *Там же*, стр. 21. 原文は、Реализация Стратегии даст возможность кардинально укрепить безопасность России, вывести ее на путь уверенного социально-экономического развития и закрепить за ней достойное место в мировом сообществе.

³⁴ ロシアでいうところの「安全保障 (безопасность)」とは、単に軍事的な危険や脅威が存在しない状態ではなく、「個人、社会および国家の死活的に重要な利益が国内外の脅威から擁護されている状態の確保」を指している。

³⁵ *Красная звезда*, 26 апреля, 2000 г. 2003年10月に国防省が公表した『ロシア連邦軍発展の緊急課題』においても、「ロシアの安全保障にとっての軍事的危険性の水準は相対的に高くないと評価され、現在、武力行使の段階にある紛争状態は、いずれもロシアの安全保障に対する軍事的脅威となっていない」と記されている（国防省ホームページ：<http://www.mil.ru/articles/article5005.shtml>）。

³⁶ 国防省ホームページ (<http://www.mil.ru/articles/article5005.shtml>)。

かつてのような影響力を維持していくことは困難である³⁷。

プーチン大統領は、2004年3月9日に実施された政府組織の抜本的な改編とそれに伴う政府人事の刷新により、99年5月から約3年間安保会議書記を務めたルシャイロの後任にイワノフ外相を任命した。さらに、プーチン大統領は、政権第2期が発足するのに合わせて、安保会議が持つ合議体とスタッフ機構の2つの要素を大きく変えた³⁸。まず、2004年6月7日に「安全保障会議規定」を改正し、大統領と常任メンバーによる「対策会議(оперативное совещание)」を原則として毎週クレムリンで開催し、同会議に参加する安保会議常任メンバーの数を2倍の10名に拡大した³⁹。同じく「安保会議事務局規定」も改正し、スタッフ機構である安保会議事務局がより実動的かつ機能的な組織に改組され、ロシアの安保会議の機能強化を進めている⁴⁰。こうした動きは、頻発するチェチェン武装勢力によるテロリズムに迅速かつ的確に対応するためである。

テロリズムなどの非伝統的な脅威への対処は省庁横断的な問題であり、しかも脅威発生時に迅速な対応が求められることから、9.11事件以降、主要国においても安保会議が主導する傾向にある。新「戦略」で示されているように、ロシアが戦略的な国家発展を通じて国家安全保障を確保していくためには、安保会議が国家戦略メカニズムの主要な役割を担い、本来与えられた機能を十分に発揮していく必要がある。11月21日、5年ぶりに訪日したプーチン大統領と小泉首相の間で、日露間に戦略的協力関係を確立する必要があるとの認識から、麻生外相とイワノフ安保会議書記の間で戦略対話を開始することが合意されたが、戦略対話の相手としてイワノフ安保会議書記が選ばれたことは、本稿で検討した内容に照らして適切な判断であったといえる。

(2006年3月20日脱稿)

(付記) 本稿は2005年12月17日に北海道大学スラブ研究センターにおいて開かれた「ロシア外交研究会」における報告を加筆、修正したものである。研究会の主催者である岩下明裕先生、司会者の中野潤三先生、討論者の三井光夫先生、的確なコメントをくださった袴田茂樹先生をはじめとする参加者の皆さんに感謝申し上げます。

³⁷ クリメンコ元参謀本部軍事戦略研究センター長(現科学アカデミー極東研究所上海協力機構・地域安全保障問題研究センター主任研究員)は、2005年10月26日に筆者と面談した際、新「戦略」の策定プロセスにおいて、従来以上に安保会議事務局の主導性が高まり、ロシア軍の役割が低下したと証言している。

³⁸ 詳しくは、「第2期プーチン政権における安全保障政策の立案・形成過程—安全保障会議の改編と『国家安全保障概念』の改訂を中心に—」『ロシア・東欧研究』ロシア・東欧学会年報第33号(2005年9月)を参照されたい。

³⁹ 2004年4月24日付大統領令第561号。

⁴⁰ 2004年9月29日、大統領府庁舎において筆者と面談したウスペンスキー安保会議事務局国際安全保障問題局顧問(外務省出向者)は、省庁横断的な問題であるテロ対策に関しては、安保会議事務局が中心となり、事務局に付置された省庁間委員会などを通じて、大統領の意向に従って政策調整が積極的に進められており、テロ対策の分野における安保会議の政策立案、調整機能は高まっていると証言している。