

国際公共政策研究センター  
主任研究員 神野

## 大統領教書演説の内容とその評価

### 1. 大統領教書演説の位置づけ

メドベージェフ大統領は11月30日に2010年の大統領教書演説を行った。

大統領教書は憲法上に規定される国家の方向性の指針となる基本的文書であり、教書演説はロシア政治の年間の最も重要なイベントの1つである。今回の教書演説はメドベージェフ大統領就任以来3回目となるもの。過去2回とも毎年11月に行われている。

### 2. 教書演説の内容

今回の教書演説の構成は、従来どおり前年からの実績を謳い、次いで内政及び外交政策上の主要課題と政府の取組み方針、さらに大統領から連邦政府、地方政府等への指示が示されるものとなっている。

しかし、過去2回の教書演説が、それぞれ政治改革や近代化に焦点を当てたものであったのに対し、今年の演説では内政課題、特に「子供」の問題が主題として集中的に取り上げられ、全体で1時間15分に及んだ演説時間の半分近くが子供に関連する課題に充てられた。

子供を主要課題とした理由として指摘されているのは、ロシア最大の問題である人口減少である。近年の政府の様々な取組みによって出生率の大幅上昇及び乳幼児死亡率の低下等の効果が上がり、2009年にロシアの人口は15年ぶりに増加に転じた。しかし、今後15年間に再び出生率が低下に転じ、90年代のような急激な人口減少に陥る危険があるため、その対策として子供を持つ家庭の支援や小児医療の近代化、保育所の整備、孤児矯正施設の改善等、大統領教書の内容としてはかなり詳細にわたる内容が取り上げられている。特に目新しい具体策として、3人目の子供が生まれた家庭に無償で住宅またはダーチャ（ロシアで一般的な簡易別荘と家庭菜園）建設用の土地を無償で提供することや減税等の施策が提案され、連邦政府及び地方政府に具体的プログラム策定が指示された。

また、従来からの国家目標である近代化についても、「近代化自体が目的なのではなく、近代化は若年層と子供の幸福のためのものだ」と目的が定義し直され、教育システムの近代化や「子供

に良い環境を残すための」環境保護システムの近代化が挙げられた。

以下、主要項目。

## 【2010年大統領教書演説主要項目】

### 1. 2010年総括

#### (1)経済・財政

- ・ 近代化プロセスは世界金融危機、熱波と森林火災等非常な困難に直面した。
- ・ 経済成長率：4%見込み。国際的な食糧価格高騰にも関わらずインフレを起こさず、物価上昇率は3年後には4~5%に低下する見込み。
- ・ 今夏の火災災害に対応した農業・被災地域支援支出：1500億ルーブル
- ・ 失業者：約500万人で世界経済危機の最悪期から200万人減少
- ・ 政府債務減少、外貨準備は2008年末水準を大きく上回る。
- ・ 財政赤字：依然高水準。さらに削減に注力。
- ・ 国民の実質所得：最近数ヶ月間に約5%上昇。来年は国家公務員の賃上げ、退役軍人等住宅プログラム、年金増額を実施予定。
- ・ 強制保険料率：企業への影響緩和のため新規設立の中小企業に2年間26%の低率を適用。

#### (2)近代化

- ・ 目標：2020年までにエネルギー効率40%向上。投資環境改善による外資導入。
- ・ 原子力開発：原発を9基建設中。核関連機械受注は2005年比25倍に増加。
- ・ スーパーコンピュータ：世界トップ100基中11基がロシア製。来年スパコン「Lomonosov」の素処理能力が2.5倍に向上し世界最高となる。
- ・ 来年GLONASSの稼働によりデジタル・ナビゲーションシステムが稼働。
- ・ デジタルTV放送局1000局開局。
- ・ 製薬：ロシア製医薬品のシェアが20%から50%に上昇し、国民の医薬品へのアクセスが向上。
- ・ スコルコヴォ・イノベーションセンター：実現に向かい進捗。スコルコヴォで研究開発を行う者で基準を満たすものに免税、国家融資等を適用。
- ・ 産学協同研究プロジェクト：300億ルーブルを支出。多くの成果が上がっている。
- ・ モスクワを世界的金融センターにするプロジェクトに着手。
- ・ 近代化プロジェクト予算大幅増額。

### 2. 子供

- ・ 近代化自体が目的ではない。近代化は我が国経済、社会が抱える問題を解決するための道具。近代化を必要とするのは若年層及び子供。近代化は彼らのためのもの。2600万人のロシアの子供達の幸福が第1の優先課題。
- ・ 子供達のための効率的な国家政策の導入が死活的に重要。本日の演説はこの問題に集中する。

### (1) 人口減少対策

- ・ 出生率：2005 年比 21%超上昇。世界で最も大幅な改善。乳幼児死亡率：25%低下。昨年 15 年ぶりに人口増加に転じた。
- ・ これらは「母性資本プログラム」、国家保健プロジェクト等の社会的支援措置の成果。
- ・ しかし、今後 15 年間に出生率の低下により 90 年代のような人口減少に陥る危険があり、国家的脅威となっている。

#### ○ 対策

- ① 母子に対する医療支援、社会給付改善
- ② 小児病院の近代化、医療スタッフの技術向上：今後 2 年間に 1000 億ルーブル支出
- ③ 子供の多い家族の支援：「母性資本」住宅ローン拡充
- ④ 3 人目の子供が生まれた家庭に無償で住宅建設用土地を提供（最重要）。連邦及び地方政府にプログラム作成を指示。
- ⑤ 未成年の子供の数が 3 人以上の家庭に対する税優遇措置：税還月 3,000 ルーブル
- ⑥ 子供向け慈善活動支援のための法整備
- ⑦ 保育園整備、待機児童解消、幼児教育プログラム、矯正児童擁護施設の整備及び社会的適合プログラム
- ⑧ 児童虐待対策、ドメスティックバイオレンス防止、未成年の性的虐待の厳罰化
- ⑨ 障害者、重病者のためのインフラ整備

### (2)教育

- ・ 教育システムの近代化、教師の質向上が課題：2011 年までに 20 億ルーブル支出
  - ① 「未来の学校」プロジェクト：父兄参加により将来の学校のビジョンを作る。
  - ② 才能ある子供の特別教育プログラム
  - ③ IT 教育推進
  - ④ 社会全体の文化的水準向上
  - ⑤ 愛国心育成
  - ⑥ 子供達の健康的ライフスタイル啓蒙：禁煙、運動勧奨、未成年飲酒撲滅、アルコール販売厳罰化等

### (3)環境保護

- ・ 子供達に良い環境を残すため、近代的で効率的な環境保護システムを導入
  - ① 汚染地域の環境評価：環境汚染の極小化、汚染除去の第一段階として広く実施
  - ② 「環境アムネスティ」（企業活動の環境への影響を評価する専門家）の活用
  - ③ 各地域の特殊事情に適合的な環境基準導入
  - ④ 環境教育推進、「グリーン」概念普及、新教育基準導入
  - ⑤ 各地方の環境報告書提出義務化

### 3. 行政のガバナンス向上、司法改革、法執行適正化

- ・ 近代化実現には社会全体の革新新たな条件を創造するような“スマート”な政策が必要。
- ・ そのためにガバナンスと行政基準及び司法の質的向上、法執行の適正化を図る。
- ・ 国民による自分達の都市、村の発展に参画する近代的手法実施及び地方自治体の活動への関与促進策を実施。
  - ① 国家、地方自治体の行政サービスの最適化。電子行政サービス普及。「ワン・ストップ」原則適用。サービス遅延に対する罰則適用
  - ② NCO（非営利機関）による行政サービス実施。透明性ある NCO 選定システム、法整備。
  - ③ 地方の投資環境改善（許認可取得期間短縮、工業団地整備）。改善状況に応じた連邦補助金交付。投資誘致、雇用創出による知事の業績評価。
  - ④ 民営化、公的資産売却推進
  - ⑤ 司法制度改革。法執行の適正化。内務省改革。検察の効率化。地方政府、地方自治体、警察、公安機関の適正化。
  - ⑥ 刑法改正：刑罰の適正化、近代化
  - ⑦ 汚職撲滅、厳罰化：収賄額の 100 倍の罰金。汚職仲介を刑法犯とする
  - ⑧ 新政府調達法制定：キックバック等の温床となっている法第 94 号を廃止。公開入札の透明化、ハイテク可動武器開発（200 億ルーブル）について専任機関設置。
  - ⑨ 地方自治政府レベルの政治的民主化推進：比例代表制又は複合選挙制度導入
  - ⑩ 教育新法の国民的議論開始：年末までに大統領府から提案

### 4. 安全保障・国防

- ・ 軍隊の戦闘即応向上、管理・兵站システム改善による軍隊の近代化。軍事管区見直し。
- ・ 2020 年までの装備近代化プログラム
  - ① 航空宇宙防衛システム：ミサイル防衛システム、防空システム、航空宇宙監視システムの統合、統一的戦略実施
  - ② 軍人の待遇改善、住宅供与
  - ③ 非軍事的任務解除、戦闘訓練プログラム改善
  - ④ 安全保障における国際協力：NATOと欧州ミサイル防衛システム協力：今後 10 年間に NATOとミサイル防衛について合意し、本格的な協力メカニズムを構築できるか、あるいは新たな軍拡競争に陥るかのいずれか。これを決める必要がある。

### 5. 外交

- ① 経済外交推進：外交の成果を近代化への現実的貢献で評価。
  - ・ ドイツ、フランスとの近代化パートナーシップ。
  - ・ イノベーションにおける協力の潜在力：中国、インド、ブラジル、韓国、シンガポール、日本、カナダ、イタリア、フィンランド、ウクライナ、カザフスタン、その他数カ国。
  - ・ 米国との協力関係深化

- ・ EU との近代化パートナーシップ協定、EU によるロシアの WTO 加盟支援
  - ・ ビザなし渡航可能エリア拡大
  - ・ 研究者、専門家交換プログラム（来週の EU サミットで提案する）
- ② アジア太平洋経済圏への統合：この地域の国との関係強化は戦略的課題。中国と BRIC、SCO との同盟関係にもとづくハイレベルな協力。ラテンアメリカ、アフリカ諸国との互恵的關係構築
  - ③ CIS 及び同盟国、EurAsEC、CSTO：外交政策の優先課題。将来的にユーラシアを横断し、北極圏から太平洋に至る共通経済圏の構築を指向。
  - ④ 原油流出事故対応への貢献
  - ⑤ 海賊対策への貢献

### 3. 教書演説の評価

今回教書演説については各方面から様々な論評がなされているが、概して評価は芳しくない。

先ず、教書演説の主題が「子供」であったことについてかなりの違和感があった模様である。チェスナコフ政治動向センター所長は、コメント<sup>1</sup>のなかで「そのような非政治的課題を国家の大方針に持ち込むことは大統領にとって勇気のいることだったが概して成功した。メッセージは具体的で戦略的文書のようなようだった。大統領は一般的概念について語ったのみならず、具体的な数字を挙げて重要問題に対する解決策を提示した。それにより大統領のメッセージは単なる（選挙対策用の）「打算」に満ちたものではないと感じさせるに十分な内容を持つものであり、政府機関が進むべき方向性が明確に示された。」と評価しているが、それ以外には 2012 年の大統領選挙を意識したもの、あるいは「国家の役割を福祉や社会政策で子供達のケアをすることに貶めた」等厳しいコメントが多い。

また、昨年の教書演説では近代化に焦点が当てられたが、今回はその問題についての内容が乏しく、過去のイニシアティブの繰り返しが多かったとの失望が大きい。

さらに、メドベージェフ大統領は教書演説に先立つ 11 月 23 日に、自身のブログのビデオメッセージで「一党支配と政治的競争の欠如のためにロシアが政治的停滞に陥る恐れがある」との警告を発した<sup>2</sup>ことから、教書演説でもこれに関連して政治改革を主要課題として取り上げ、教書演説が 2012 年の大統領選挙で再選を目指す政治的マニフェスト的なものとするとの期待が主にリベラルの側にあったが、それが完全に裏切られた形となった。

<sup>1</sup> 「середине недели（週中にて、In the middle of the week）」（12/2/2010）ロシア関連メモ NO.46 「チェスナコフ週報（12/2/2010）参照。

<sup>2</sup> ロシア関連メモ No.44 「メドベージェフ政権の優先課題（7）：政治的民主化の進捗」（29/11/2010）参照。

メドベージェフ大統領の教書演説について、以下のようにその意義を疑うコメントも散見される。

「メドベージェフ大統領が過去の大統領教書で何を話したのか思い出すのは難しい。大統領教書演説が忘れられ易く、ロシア政治において重要な役割を果たしていないのは、抽象的で重要度の低いイニシアティブばかりだからだ。近代化の必要性についての抽象的な議論は直ぐに忘れられ、空疎で中身の無い改革は国民の無関心と失望を招く。」<sup>3</sup>

「そもそも大統領教書演説の内容には拘る価値はない。ロシアの主な政治的闘争は表面ではなく舞台裏で行われている。ロシアでは噂の方が政治的宣言より重要で、声高の公式声明より沈黙のほうが雄弁に当局の意図を語ることが多い。」<sup>4</sup>

「メドベージェフの問題は何が正しいアジェンダかを語った後にある。彼は自分でそれを実行できない。彼が大統領教書演説で語った全ての領域において過去 2 年の間に状況は悪化している。」<sup>5</sup>

このようにメドベージェフ大統領の政治的リーダーシップに対する懐疑的な論評もなされている。これは前回までの大統領教書演説への反応とは異なるものである。

なお、メドベージェフ大統領は 12 月 7 日までに教書演説の内容を実行に移す 28 の大統領令を発した。

以上

---

<sup>3</sup> ウラジミール・リツコフ元国家院副議長、政治評論家“Medvedev's Address Must Break From the Past”(12/2/2010)

<sup>4</sup> ボリス・カガリツスキ国際化研究所所長“A Presidential Address to the Children“(12/9/2010)

<sup>5</sup> 3 に同じ。