

ROTOBO

Connecting Markets

プーチン内閣の分析 — 経済官庁・閣僚を中心に —

2008年6月24日

ロシアNIS経済研究所

服部倫卓

プーチン内閣の成立

- 5月8日プーチン首相就任。5月12日付の大統領令「連邦執行権力機構の体系と構造の諸問題」により、新政府の組織体制が示される。同日、閣僚も任命され。プーチン内閣が成立した。新政府の機構図は「付属資料1」参照。
- ロシアとしては、比較的スムーズに新政府が立ち上がった印象。
- しかし、その後も、自らの権限拡大や地位向上をめざす各省庁の動きが続き、ブレも見られた。

内閣の顔ぶれ

- 閣僚の数、副首相の数など、ロシアとしては普通。
- ズプコフ前内閣から留任した閣僚が多い。25名のうち16名が前内閣からの残留者で、新任者も大統領府から移った者が多い。
- 2人の第一副首相、それ以外にも5人の副首相。それぞれの管轄分野は「付属資料2」のとおり。そのなかで第一人者はシュヴァロフ第一副首相で、その管轄分野は広くかつ重要で、プーチン首相不在の際は代行も務める。

新たなキーパーソン、シュヴァロフ第一副首相

- SHUVALOV, Igor' Ivanovich . 1967年マガダン州生まれ。1993年モスクワ国立大学法学部卒業。1984～1985年Ekos研究所研究員。1992～1993年外務省法律担当官。1993～1995年「ALMコンサルティング」顧問弁護士。1995～1997年弁護士事務所「ALM」所長。1997～1998年国有財産管理委員会。1998年国有資産次官。ロシア国営保険会社「ロスゴストラフ」役員。1998年～2000年「ガスピロム」取締役。1998年～2000年ロシア連邦資産ファンド議長。2000年5月～2003年5月政府官房長官。2003年6月～10月大統領補佐官。2003年10月～2004年3月大統領府副長官。2004年3月大統領補佐官に就任。2008年5月第一副首相に就任。英語に堪能。既婚、1男、2女。
- プーチン前大統領の経済ブレーンとして活躍する一方、メドヴェージェフ現大統領とも親しい間柄。



シュヴァロフ氏のペテルブルグ演説（１）

- サнктペテルブルグ国際経済フォーラムにおけるシュヴァロフ第一副首相の演説（6月8日）が注目を集めた。以下、その抜粋。
- 我々が常に意識しておかなければならない克服すべき5つの問題。①キャッチアップの心理。②エネルギーの罫。③抜け切らない旧習（教育の問題）。④不健康なライフスタイル。⑤国家の介入。

ПЕТЕРБУРГСКИЙ
МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
ФОРУМ

XII

ST. PETERSBURG
INTERNATIONAL
ECONOMIC
FORUM



6-8 июня 2008



シュヴァロフ氏のペテルブルグ演説（２）

- 先進国に指標で追い付くことをめざすのではなく、経済の質的転換をめざすべき。つまり、政府の管理分野の縮小、低いインフレ、環境保護、国民の健康の増進、司法・治安機関をはじめとする諸制度への国民の信頼の向上。我々自身が、他国の模範となるような社会モデルを構築すべき。

シュヴァロフ氏のペテルブルグ演説（3）

- 「エネルギーの罨」と呼ぶべき状況が生じている。ロシアのエネルギー資源は他国からは羨ましがられるが、事はそれほど単純でない。「エネルギー大国」ということが言われるが、それが中味を伴うようになるには、エネルギーを構造改革・技術革新の触媒に転化するたゆまぬ努力が必要で、それには少なくとも10年を要する。豊かな資源がかえって社会・経済に悪影響を与える「資源の呪い」の問題を忘れてはならない。エネルギーに恵まれたロシアは、世界で最もエネルギー効率の悪い国の一つになってしまった。エネルギー部門とハイテク部門の連関を構築すべきであり、技術革新を促してこそ、エネルギーは我々の長所となりうる。大陸棚、東シベリア、長距離輸送路の開発などの課題も、技術革新を要請している。エネルギー効率を重視し、その一環として電力・ガス価格を段階的に自由化する。

シュヴァロフ氏のペテルブルグ演説（４）

- 教育の現在の状況では、経済を質的に転換していくという新しい課題に対応できない。旧習が発展にブレーキをかけている。技術革新型経済への転換のために、外国のパートナーと協力する用意があり、とくに教育への関与を歓迎する（大学における技術系の講座の開設など）。
- 健康の重要性を認識する必要がある。医療の質だけでなく、ライフスタイルが肝心。15～19歳人口の半分以上が喫煙している。過去20年でタバコ消費は2倍になった。アルコールをめぐる状況はさらに深刻。節制しなければハイテク医療も無意味。健康志向は、経済成長にとっても役立ち、工業化の時代の鉄道建設に匹敵する経済牽引力をもちうる。エネルギーと並んで、健康志向こそ、他セクターの需要を喚起し、技術革新型経済に導きうるもの。

シュヴァロフ氏のペテルブルグ演説（5）

- 技術革新社会とは、自由で創造的な人間たちの社会、新しいものに開かれた社会に他ならない。そこでは、国家の過剰は、国家の不足と同じくらい危険。経験の示すところ、市場の失敗よりも、国家の失敗の方が、より深刻な結果を招く。メドヴェージェフ大統領の最初の大統領令の一つは、企業活動における行政的制限の廃止に関するものだった。司法改革にも着手している。
- 私的所有の保護は最優先課題であり、これは国家が機能的であるかどうかを判断する尺度である。国が100%所有している企業については、トップから役人を追い出し、プロを経営者に据える。「国家コーポレーション」に現代的な企業統治を導入する。「国家コーポレーション」は、今後必要があれば創設することはあるが、オープンな形で、かつ企業統治の原則に沿って運営すべき。戦略的企業のリストを縮小するという重要な決定も行った。今後は、国家は最重要な課題、国家が効率的に機能する分野に集中する。

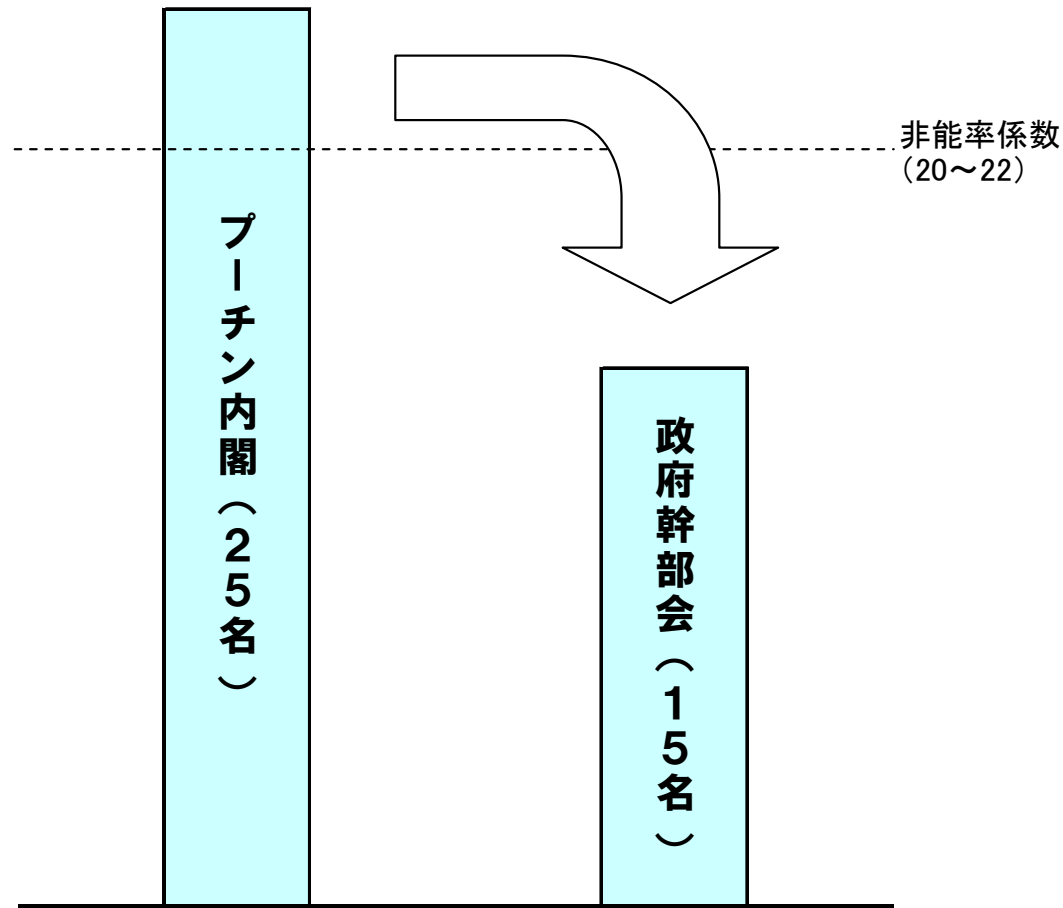
「政府幹部会」の設置

- 「政府幹部会」は、「政府法」第29条により設置が認められているが、実際に設けられるのは8年振り。
- プーチン首相は、25人のフル閣議では「じれったい」ので、より機動的に活動するために幹部会を設置すると説明。パーキンソンの法則参照。
- 政府幹部会は毎週月曜日開催。これに対し、フルメンバーの閣議は、月1回という方向。
- 25名の閣僚のうち、15名が幹部会のメンバーになった。顔ぶれは図参照。格差内閣？ 選定基準は謎だが、「ナショナルプロジェクト」重視の布陣とも受け取れる。ただし、産業、エネルギー等が重要でないということの意味するわけではない。



参考：パーキンソンの法則

- 委員会の理想的な定数は5人で十分であるにもかかわらず増加する。その数が20～22（非効率係数）を超すと委員会がうまく機能しなくなる。



政府幹部会の顔ぶれ

政府（内閣）

政府幹部会

プーチン首相

シュヴァロフ第一副首相

ズプコフ第一副首相

セーチン副首相

イワノフ副首相

ジューコフ副首相

クドリン副首相・財務相

ソビヤニン副首相・官房長官

安全保障・内務担当閣僚

ラヴロフ外相

セルジュコフ国防相

ヌルガリエフ内相

コノヴァロフ司法相

ショイグ市民貿易・非常事態

・天災復旧相

経済・社会担当閣僚

ナビウリナ経済発展相

ゴルジェエフ農業相

ゴリコワ保健・社会発展相

コザク地域発展相

プリステンコ産業・商業相

シマトコ・エネルギー相

トルトネフ天然資源・環境相

レヴィチン運輸相

シチェゴレフ通信・マスコミ相

フルセンコ教育・科学相

アウジェエフ文化相

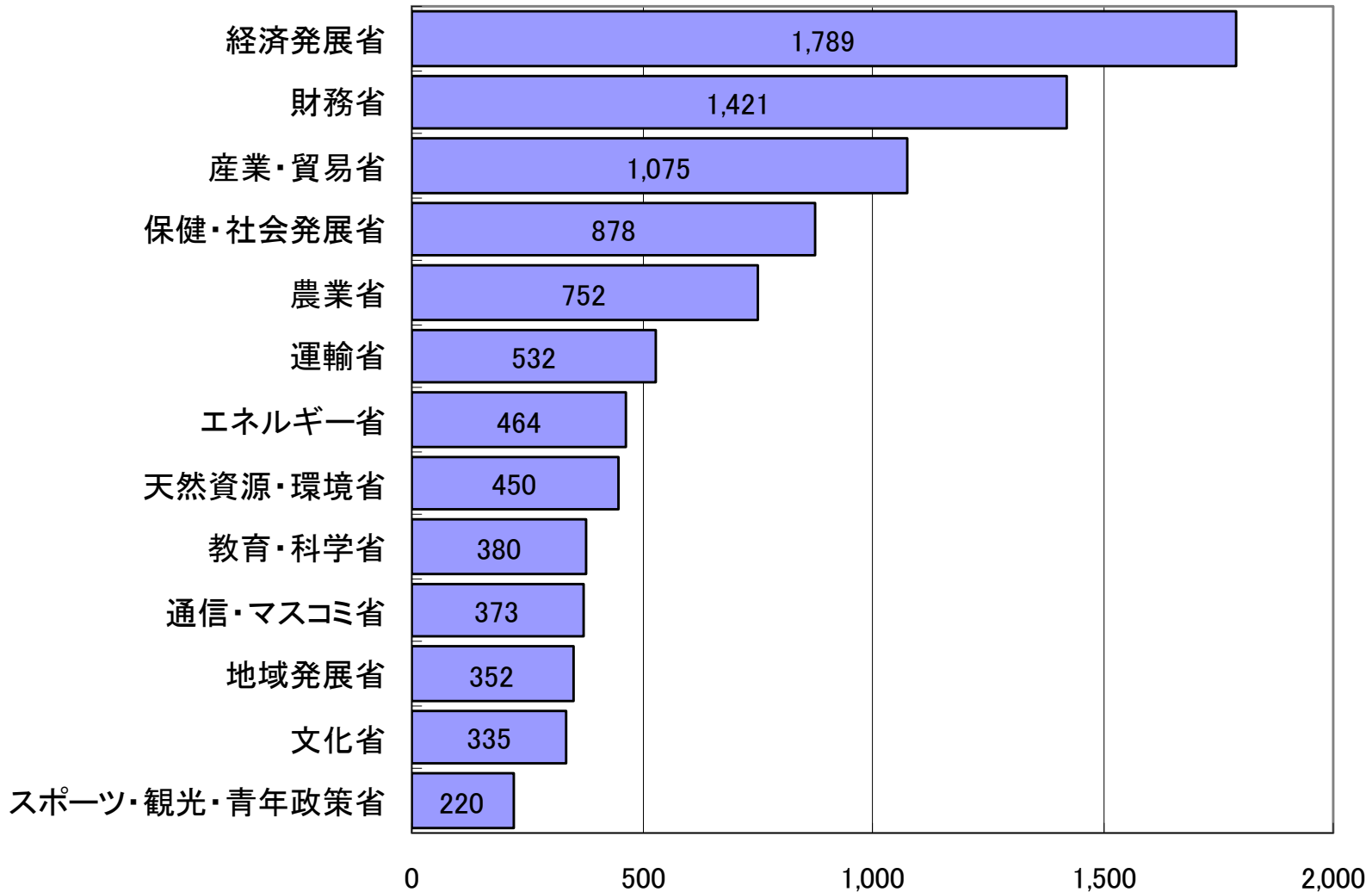
ムトコ・スポーツ・観光・青年政策相

経済発展省と産業・商業省

- 新政府では、商業の機能を経済省から産業省に移管する方向性が打ち出されたものの、経済省側が外国貿易の管理権を同省に残すことを主張。
- WTO加盟交渉は、旧「経済発展貿易省」の通商交渉局(メドヴェトコフ局長)が担当してきた。交渉が大詰めを迎えている今、それを動かすことが得策でない以上、関連する貿易管理権も経済発展省に残すべきだという理屈。
- 結局、玉虫色の解決。6月5日付で、政府決定「経済発展省について」と、同「産業・貿易省について」が制定され、両省の守備範囲が一応は示されたが、なお曲折が予想される。エネルギー省も加え、3省の概要を「付属資料3」で比較する。



経済・社会政策官庁の職員数 (本省の定員)の比較



やや心配なエネルギー省の体制

- シマトコ大臣は、エネルギーの専門家というよりは軍人であり、原潜に勤務した経験から原子力の分野に進んだ人物。知見は電力(それも原子力)だけのはずであり、石油・ガスについては発言すらほとんど確認できない。行政手腕も未知数。エネルギー省の組織立ち上げも後手を踏んだ感あり。
- ロシア統一電力システム(RAO EES)の解体に伴い、これから電力改革・管理の重荷がエネルギー省にのしかかる。その重圧に耐えられるか。
- 石油・ガスについては、エネルギー省もさることながら、別のチャンネル(国営企業への取締役の派遣、天然資源・環境省による資源管理、財務省による税制)を通じて国家政策が推進されていく公算が大きい。



通信・マスコミ省の意味合い

- 今回の政府改組で、「通信」と「マスコミ」が組み合わされたのには、テレビ放送のデジタル化、放送とネットの融合といった時代の要請があったと伝えられる。
- シチェゴレフ通信・マスコミ相は、数少ない新顔の経済閣僚。タス通信で働いたジャーナリスト。プリマコフ元首相の弟子筋に当たり、同首相の報道官に就任したことで政治の世界に足を踏み入れた。プリマコフ退陣後も政権内部に留まり、プーチン大統領の下で大統領報道局長、儀典長を務めたという人物。



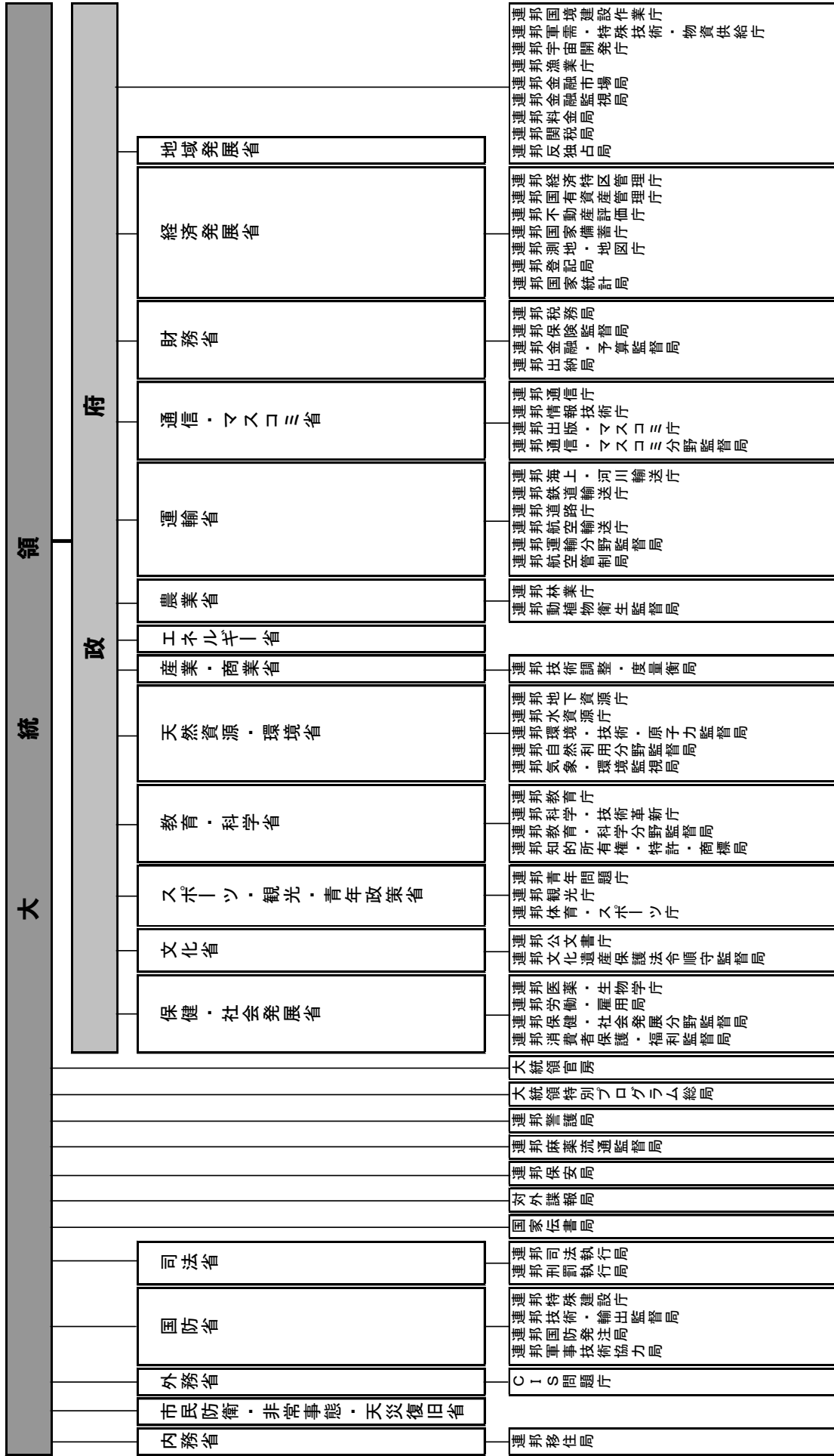
漁業庁が農業省傘下を離れ独立に

- 5月30日付の大統領令「連邦漁業庁について」により、漁業庁は農業省の管轄から外れ、独立の官庁として、政府によって直接管理されることになった。
- この変更の背景には、農業省に従属させられることに不服な漁業関連ロビイストによる強力な巻き返しがあったとされる。漁業関係者は、独自の漁業省が創設されるか、せめて「農業・漁業省」という具合に農業と同列に扱われることを求めており、妥協策として連邦庁のまま政府直轄という決定が打ち出された模様。
- 本件は、ロシアの行政において縦割りの風潮が抜け切っていないことを裏付けるとともに、メドヴェージェフ＝プーチン政権がロビイストからの圧力に簡単に屈してしまったという意味で、ロシア政治の意外な一面を示していると言える。

まとめ

- プーチン内閣は、組織としては、比較的スムーズに立ち上がった。ただし、経済省と産業省の綱引き、漁業庁の地位変更などに見られるように、ファジーな部分も残っているし、今後も多少の曲折は予想される。
- 新内閣のキーパーソンに浮上したシュヴァロフ第一副首相は、リベラルな政策観を表明している。
- 毎週月曜日に開催される政府幹部会が主たる政策決定の舞台であり、これを通じてナショナルプロジェクトなど内閣の優先課題に取り組む。しかし、それ以外のセクターが重要でないということではない。
- 経済省と産業省の権限分割がどう確定するかは、WTO加盟にもかかわる問題であり、なお注視する必要がある。
- おそらく、プーチン内閣の看板になると予想されるのが、「2020年までの社会・経済発展コンセプト」であり、当面はその策定をめぐる議論が最大の焦点となる。主に策定に当たっているのは経済発展省だが、財務省も税制の観点から独自の立場を示しているし、地域政策に関する部分は地域発展省が担当していると言われている。各省の主張や組織的利害がせめぎ合うなかで、プーチン首相がそれをまとめきれるか？

ロシアの連邦行政機構図



付属資料 2

プーチン内閣では、2人の第一副首相を含む7名の副首相が起用されている。各副首相は、以下の分野の活動に関する各省庁の活動を調整するとされている。

■シュヴァロフ第一副首相

- 対外経済関係・外国貿易分野の政策の策定
- CIS諸国との通商・経済関係および経済統合
- 外交政策
- 技術管理分野の政策
- WTO加盟交渉の実施
- 知的所有権の国家管理
- 市民防衛、住民と地域の非常事態からの保護
- 道路交通の安全確保
- 中小企業発展の国家支援
- 国有資産の管理
- 不動産物件評価、不動産所有権・取引登記の分野の政策
- 単一経済空間、経済活動の自由、反独占政策、競争発展の分野の政策
- 自然独占主体の活動の分野の政策
- 料金政策
- ロシア連邦の構成主体（諸地域）の社会・経済発展分野の政策策定
- 地域発展連邦プログラムの策定、地域間の社会・経済水準格差の縮小に向けた措置の実施、経済特区の創設と機能、「投資基金」の資金による国家的支援の提供

■ズボコフ第一副首相

- 農業分野のナショナルプロジェクトの実施
- 漁業、林業・農工コンプレクス発展分野の政策の策定と実施
- 「ロシア連邦政府外国貿易保護措置、関税・料金政策、反ダンピング委員会」の活動

■セーチン副首相

- 鉱工業（軍需産業を除く）およびエネルギー発展の分野の政策の策定と実施
- 自然利用・環境保護の分野の政策
- 環境・技術・原子力監督の実施

■イワノフ副首相

- 鉱工業、軍需産業、運輸・通信発展分野の政策の策定と実施
- 科学・技術革新分野の政策
- 国家軍備プログラムの履行
- 国家軍需発注、国防・原子力・ロケット・宇宙産業発展のプログラム
- 国防、国境建設作業の保障
- 動員準備、国家物的備蓄の管理
- 大量破壊兵器、その運搬手段およびその他の兵器に用いられる商品、情報、作業、役務、知的活動成果に対する輸出管理

■クドリン副首相・財務相

- ロシアの社会・経済発展の主要方向性の策定
- 単一的な金融・信用・通貨政策の実施、国家債務・債権の管理
- 国家財政計画、国家予算の策定と執行、財政歳出の成果の向上と財政システムの改善、税制の策定と実施
- 国家投資政策、連邦目的別プログラムの策定、それらの効率に関する指標の策定を含む
- 金融市場、保険、会計の国家管理

■ジューコフ副首相

- ナショナルプロジェクト（農業分野以外）の実施、教育・保健・社会保障政策、手頃で快適な住宅の提供、文化・芸術の政策
- 青年政策分野の国家管理
- 単一的な人口・移住政策
- 社会・労働関係分野の社会的パートナーシップ
- 体育・スポーツの発展、ソチ冬季オリンピック開催準備を含む
- 観光の発展
- 宗教団体との関係
- 建設・建築、住宅・公営事業分野の政策

■ソビヤニン副首相・官房長官

- 国の社会・経済政策の優先順位に適合させる形で、ロシア連邦の構成主体の行政機構の目的、課題、活動効果評価指標の体系を創り上げる
- 連邦および連邦構成主体の行政機構の活動の効率・成果を監視するシステムを発展させる
- 連邦および連邦構成主体の行政機構の権限執行の効率を高めること、行政改革の実施
- 公務
- 連邦、連邦構成主体、地方自治体の機構間の権限を区分し、それらの活動の調整を図る
- コミュニケーション、マスコミ分野の政策の策定と実施
- 法案活動の組織
- 政府の活動の計画化を組織し、連邦行政機構が政府の決定を執行することを監督する
- 法律分野の政策、司法機関および検察との関係
- 国家統計活動
- 政府の決定・指示の草案準備を組織する

付属資料 3

主要経済官庁3省の比較

	経済発展省 http://www.economy.gov.ru	産業・商業省 http://www.minprom.gov.ru	エネルギー省
大臣	E.ナビウリナ	V.フリステンコ	S.シマトコ
下部機構	連邦経済特区管理庁 連邦国有資産管理庁 連邦不動産評価庁 連邦国家備蓄庁 連邦測地・地図庁 連邦登記局 連邦国家統計局	連邦技術調整・度量衡局	
本省定員	1,789人	1,075人(うち102人が旧経済発展貿易省からの移籍組)	464人
管轄分野	関税・料金政策、WTO加盟に伴う機能を実施する(これは暫定措置で、産業・商業省に移管予定)。経済分析・予測。企業活動(中小企業を含む)。対外経済関係(貿易を除く)。資産関係。企業の破産・財務健全化。土地・不動産(農地を除く)。測地・地図作成。統計。投資活動・国家投資。国家間・連邦の特定プログラム、部門別プログラムの策定。ロシアの社会・経済発展プログラムの策定と実施。経済特区の創設と管理。国家備蓄の管理。国家発注の実施。諸外国との通商・経済および科学技術協力政府間委員会のロシア側事務局を務める。外国直接投資の誘致、国際機構との経済面での協力、ロシア企業の国外での事業展開の条件整備、連邦投資プログラムおよび長期特定プログラムなどに関し省庁間の調整を図る。ロシアの在外通商代表部の活動を監督(通商代表部のスタッフは省の在外職員)。	鉱工業。国防産業。航空技術。技術管理。度量衡。国家安全保障の利益に沿った科学・技術。外国貿易および国内商業。鉱工業分野の国有資産管理。工業製品の輸出促進。市場アクセスの確保。見本市・展示会。商品輸入における保護・アンチダンピング・補償措置の導入に先立つ調査。非関税管理。外国貿易の管理(関税・料金政策、WTO加盟に伴う管理を除く)。化学兵器・生物兵器の禁止・廃絶。連邦予算によって生み出されたロシアの知的所有権の保護。特定分野の原子力・核。輸出入ライセンス等許認可文書の発給。	燃料・エネルギー。具体的には、電力、原油生産、石油加工、天然ガス、石炭、頁岩、泥炭、石油・ガスの幹線パイプライン、再生エネルギー源、PSAにもとづく鉱区開発、石油化学産業。また、燃料・エネルギー資源の生産・利用の分野での国家サービスの提供と国有資産の管理。