
第4章

ロシア・ウクライナ戦争のコスト —— 2023-2025 年連邦予算案を中心に——

岡田 美保

はじめに

2022年2月24日にロシアが「特別軍事作戦」と称してウクライナへの武力侵攻を開始してから1年が経過した。少なくとも開戦当初、欧米諸国の間には、ロシアの経済力では、前例になく厳しい経済・金融制裁に耐えることはできず、政治指導者らはいずれ継戦を断念せざるを得ないだろう、という「神話」ないし期待・願望が存在していたと言える¹。このような過小評価が生じた要因の一つとして、ロシアの継戦能力が、もっぱら経済的な問題として議論されてきたことが挙げられよう。

ウクライナ侵攻後に科された制裁は、クリミア併合の際に科された制裁よりもはるかに強力であり、後述するように間違いなくロシアの国家財政に強い打撃を与えている。ウクライナ領内からのロシア軍撤退や停戦といった結果に直接結びついていないからといって、経済制裁は効力を持っていないと見ることには無理がある。その一方で、国家財政は、より政治性の強い問題であり、政治体制や政治過程の在り方次第では、資源配分における軍事支出への傾斜を高め、経済力に不相応な戦争を開始し、継続することも可能になる。制裁がかなりの程度効力を持っている状況において、いかなる要因が継戦を可能にしているのか。これこそが解明されなければならない研究課題である。ロシア・ウクライナ戦争の長期化は、この戦争の資金がロシアの国家財政上どのように調達されてきたのか、これからどう調達されていくのか、それは戦争の行方にどう影響するのか、といった点についての本格的な分析を不可欠なものとしている。

以下では、開戦前後までのロシア財政の特性をふまえながら、軍事支出との関連に着目して2022年連邦予算の執行状況と、2023年連邦予算及び2024-2025年予算計画法案の概要と内訳を概観した上で、その政治的含意について検討する。ただし、本稿の分析には、次の限界があることを予めお断りしておく必要がある。第一は、得られる公式情報がきわめて限定されている点である。まず、ロシア政府は2022年5月以降、連邦予算の月間執行状況における歳出細目の公表を停止した。さらに6月には、金準備高と外貨準備高を国家機密とする法案が提出されるなど、戦争に伴う各種支出の増減や資金調達面での脆弱性を隠すためのさまざまな措置が取られており、各種数値を把握したうえでの包括的な分析が困難となっている。こうした状況をふまえ、本稿では連邦予算歳出における大項目中の「国防」及び「国家安全保障」の総額を、軍事支出（military expenditure）とし、その推移に焦点を当てることとする。

第二は、第一と関連して、何が「戦費」を構成するかについての厳密な定義や議論に基づいた包括的な分析をとりあえず回避している点である。上記2つの大項目には、戦争とは直接関係しない歳出費目も多く含まれている一方、ロシア・ウクライナ戦争に投じられている費用のすべてがフローとしての連邦予算でカバーされているわけではない。また、より直接的な戦費について言えば、民間軍事会社等が投じているであろう私的な資金の存在も看過すべきではない。さらに言えば、戦費の調達は、すでに連邦予算だけの問題ではなくなっている。死傷者家族に対する補償金には、少なくとも33の連邦構成主体の予算も投入されていることが報じられているほか²、部分動員の決定からほどなくしてロシア政府は、国防省による装備品等の連邦構成主体からの直接調達を可能にする決定を行った³。ここでは、連邦構成主体の行政機関は、ロシア国防省からの要求に応じ、両用機器、商用無人航空機、レーザー誘導システムなどの物資を納入することとされている。この決定が、動員の一環であることは言うまでもないが、このような形でも戦費の調達は行われ始めており、連邦予算における国防費の増額だけでその規模を計ることは困難となっている。

従って、連邦予算にもつばら焦点を当てる分析はきわめて限定的なものである。それでもなお、本稿は、戦争がロシアの国家財政や公的な資源配分に与えている影響について知る一つの端緒になるであろう。

1. 開戦前後までのロシア財政

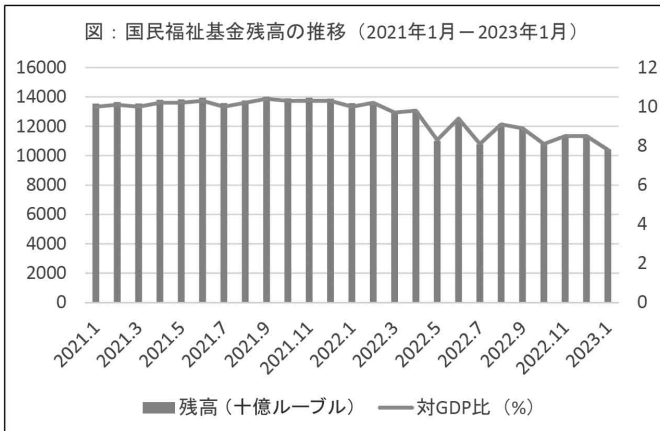
ロシアが戦争という非常事態を1年以上にわたって持続できている要因の一つとして、財政の健全性を上げることができる。プーチン政権は、原油価格の上昇による歳入超過が続いた2000年代、対外債務の大部分をいち早く償還するとともに、財政の健全性を維持する政策を取った。国家が主導してロシアの国際的な発言力を高めていくにあたって、資金面での対外依存度を極力抑えることが、強い国家、強い主権の基軸となるという考え方である⁴。軍事支出に関しては、2013年までは、国家財政への圧迫を回避する観点から、対GDP比で2%台、対歳出比で15%前後に抑えられた。経済成長率や歳入の増加率が、軍事支出の増加率を上回る限り、健全財政の枠内で軍事支出を増加させていくことは可能であった。だが、原油価格が低下し、クリミア併合後に厳しい経済制裁が科されたことで、財政の柔軟性は次第に失われていった。歳入の対GDP比率が逡減していくなか、世界的な不況に見舞われた2016年には、国防費の対歳出比は23.0%にまで上昇したのである。

とはいえ低迷する経済状況下にあっても、ロシアは財政均衡政策を維持してきた。その要は財政赤字への対応にあり、国民福祉基金（FNB）が重要な役割を果たしている。FNBは、2004年にクドリン財務相（当時）の発案により設立された、安定化基金を原型とする政府系ファンドである。これは、石油・ガス収入の一部を積み立て、将来の財政赤字などに備えるもので、その後2度の改組を経て2018年からFNBに一本化されている。ロシア政府は、財政赤字が生じた際には、歳出の縮減に励むとともに、ここから資金を引き出して補填し、累積赤字を回避してきた。

ウクライナ侵攻後、これまで以上に厳しい経済制裁に直面したロシア政府は、2022年4月にFNBの資金の繰り入れと用途に関するルールを柔軟化した。これまで報じられたところによれば、FNBは死傷者家族に対する補償金の支払いに充てられており⁵、直接的に戦費に投入するような運用にはなっていないようであり、開戦後1年を経た現在も、残高の減少幅は限定的である（図「国民福祉基金残高の推移（2021年1月－2023年1月）」）。ロシア財務省は2023年1月、石油・ガス部門の余剰利益を積み立てた国民福祉基金の残高について、約1550億ドル（約20兆円）と発表した。FNBの運用により、ロシアは少なくとも2年間の戦争継続が可能、との見解さえある⁶。

ロシアが引き続き均衡財政主義を維持していることは、ロシア・ウクライナ戦争を契機とする経済的打撃への対応からも看取できる。2022年2月末、それまで1ドル＝70－80ルーブルで推移していたルーブルの対ドル相場は、3月上旬には1ドル＝

177 ルーブルまで下落した。この事態に対し、ロシア中央銀行は強力な為替管理を行い、外貨を獲得した企業に、そのうち 80% を義務的に為替市場で売却させる対応を取った。また、2 月末に政策金利を、それまでの 8.5% から 20% に引き上げた。その後、17%、14% と段階的に下げたとはいえ、現在も非常に高い水準を維持している。こうした政策によって、為替相場は 5 月には一時 60 ルーブルを突破するなど、開戦時の水準を上回るまでに回復した。6 月 1 日に国債の不履行認定が報じられた後も 60 ルーブル台で推移し、現時点においても開戦前の水準を維持している。資本規制によって人為的に作られた為替安定ではあるが、通貨が弱すぎると輸入品が値上がりしてインフレ率が高くなり、実質賃金が低下して庶民の暮らしが圧迫される。ロシア中央銀行は、通貨防衛を通じて国内社会の安定維持に成功していると言える。



出典：ロシア財務省 HP より筆者作成

2. 2022 年連邦予算の執行状況

ロシア財務省の公表数値によれば、開戦後、政府予算の歳出項目における「国防」の執行額は、2022 年 1 月（233680 百万ルーブル）との比較において、2 月に約 1.5 倍（369559 百万ルーブル）、3 月には約 2 倍（450711 百万ルーブル）、4 月には約 2.7 倍（627050 百万ルーブル）と急速に増大した。戦争が、かつてない速度と規模において軍事支出を増加させていることは事実である。

だが 2022 年 5 月以降、財務省は連邦予算の細目にわたる執行実績の公表を中止している。これは軍事支出の増加を隠すために行われた措置と考えられるものの、財政

状況に関する情報公開がすべて停止されたわけではなく、歳入・歳出総額に関する月次暫定データの公表は続いている。それによれば、2022 予算年の執行状況は下表のとおりである（表1「2022 年月次執行状況」参照）。むろん、既に述べた FNB の存在と機能をふまえるならば、月次の執行状況それ自体を問題にすることの意味は限定的である。だが、フローの局面で戦争がロシア財政に与えた打撃を把握することにはなるであろう。

表1 から判明するのは、第一に、3月から4月にかけての歳出の伸びは確かに大きかったものの、歳入の伸びも著しかったこと、それでもなお4月は小幅ながら赤字となったことである。2月から4月にかけての軍事支出は、原油価格の高騰でほぼカバーされたものの、小幅な赤字となった状況が看取できる。

表1：2022 年月次執行状況（単位：十億ルーブル）

月	歳入	歳出	収支
1	2,089.2	1,964.2	125.0
2	2,116.6	1,828.9	287.6
3	2,963.8	2,225.3	738.5
4	2,864.7	2,974.6	-109.9
5	2,009.1	1,554.9	454.2
6	1,973.5	2,095.0	-121.5
7	1,760.9	2,642.9	-892.0
8	1,829.1	2,173.6	-344.6
9	2,132.7	2,215.6	-82.9
10	2400.3	2926.4	-526.1
11	2640.4	2211.3	428.7
12	3045.2	6908.5	-3863.3
1-12 月計	27825.0	31131.2	-3306.1
対予算比 (%)	111.2	131.4	

出典：財務省 HP 等より筆者作成（月次執行状況は暫定値として公表されたもの）

第二に、6月から8月、特に7月については、歳出が大幅に拡大したのに対し、この時期は歳入が顕著に減少して、赤字幅が拡大したことである。これは4月以降の税収、特に利潤税の大幅な減少によるものである。対ロ制裁の影響で企業撤退が相次ぎ、ビジネス部門の活動が顕著に縮小していることは、間違いなくロシアの国家財政に大きな打撃を与えている。

第三に、11月以降、歳入・歳出とも伸びたが、歳出の伸び幅が顕著であった。このため、通年での歳入の伸びは11.2%であったのに対し、歳出の伸びは31.4%であり、2022予算年の財政収支が約3.3兆ルーブルの赤字となった⁷。つまり、戦争そのものによる歳出の増加及び経済制裁による歳入の減少がロシア財政に与えた打撃は確かに甚大であったものの、資源価格高騰による歳入の伸びが、財政赤字幅を低く抑えることになった。

3. 2023-2025年予算及び予算計画法案

(1) 歳出：国防費のピークは2023年

ロシア・ウクライナ戦争が続くなか、2022年9月22日の閣議でロシア政府は「2023年連邦予算及び2024-2025年連邦予算計画法案」の検討を開始した。同法案は、11月24日に下院、同30日に上院で可決され、12月5日にプーチン大統領により署名された。

2023年の国防費は約5兆ルーブルとされ、国防及び国家安全保障・法執行予算とを合わせると、ロシア政府は国防・治安関連費に歳出の31.6%（9兆2000億ルーブル（約21兆5000億円））を支出することになる。また、国防費のピークは2023年に設定されており、その後通減が計画されている一方で、国家安全保障・法執行予算は2023年一挙に1.5倍増額された後、さらに増額されて高止まりとなる計画である（参照：表2「ロシア連邦予算歳出（2021 - 2025年）内訳（兆ルーブル）と軍事支出の対歳出比（%）」）。

国防費の細目は、ごく一部しか公開されていないため、いかなる費目が国防費を押し上げているのかの特定は困難であるものの、この予算法案は、（予定どおりに運べば）2024年に実施される大統領選挙をふまえ、現政権が、戦争のピークを2023年、戦争への反対運動の抑え込みや支持票の動員を2023年から2024年と想定していることを示唆している。

予算法案に関する財務省報告書は、年金や福祉といった社会保障関連費について、合計7兆3000億ルーブル、前年比では8%増であることをアピールするなど、予算が国民福祉に貢献しているとのイメージを与えることに努めている⁸。だが実際には、医療費や教育に関する国家プログラムへの拠出は削減される一方、教育機関における「愛国教育」に関する予算は、対前年比513%の増加となっている。軍事支出の大幅

な増額、反対世論の抑え込み、大統領選挙に向けた支持票動員という資源配分傾向を、ここから看取することができる。

表 2: ロシア連邦予算歳出 (2021 - 2025 年) 内訳 (兆ルーブル) と軍事支出の対歳出比 (%)

		2021	2022	2023	2024	2025
歳出総額		24.8	27.6	29.1	29.4	29.2
内訳	社会問題	1.8	2.6	2.1	1.9	1.8
	国防	3.6	4.7	5.0	4.6	4.2
	国家安全保障及び法執行	2.3	2.8	4.2	4.3	4.3
	国家経済	4.4	4.3	3.7	3.6	3.6
	住宅公共サービス	0.6	0.6	0.6	0.5	0.3
	環境保全	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
	教育	1.1	1.3	1.4	1.4	1.2
	文化・映画	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
	健康	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
	社会政策	6.7	6.5	7.3	7.3	7.2
	体育・スポーツ	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	マスコミ	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
国家債務	1.1	1.4	1.5	1.6	1.9	
軍事支出の対歳出比		23.8	27.2	31.6	30.3	29.1

出典：2023 年予算案及び 2024-2025 年予算計画法案より筆者作成 (2021 年: 執行額、2022-2025 年: 法案上の計画数値)

(2) 歳入：向こう 3 年間の財政赤字を増税と内債で補填

連邦予算案の歳入計画では、2023 年の財政赤字は 2.9 兆ルーブル、対 GDP 比 2%、2024 年には 1.4%、2025 年には 0.7%、と徐々に減っていくことが想定されている。その前提となっているのは、2023 年以降も資源価格が高く維持され、従って 2024 年以降、GDP 成長率はプラスに転じるとの楽観的な経済予測である (参照：表 3 「2025 年までの歳入見通し」)。

しかしながら、2023 年に入ってロシア財政は一段と悪化している。既に公表されている 1 月の予算執行額は、約 3.1 兆ルーブルと対先月比で 59% の増加であった。他方、1 月の歳入は、前年同月比 35% 減の 1 兆 3560 億ルーブルであった。同月の指標ウラル原油の平均価格は、1 バレル当たり 49.48 ドルと 50 ドルを割り、2022 年 1

表 3：2025 年までの歳入見通し（十億ルーブル）

	2021（執行）	2022（見積）	2023（計画）	2024（計画）	2025（計画）
原油価格*	69.1	80.0	70.1	67.5	65.0
経済成長率（%）	4.7	-2.9	-0.8	2.6	2.6
歳入総額	25,286.4	27,693.1	26,130.3	27,239.8	27,979.4
対 GDP 比（%）	19.03	19.0	17.4	17.1	16.4
石油ガス歳入	9,056.5	11,666.2	8,939.0	8,656.3	8,488.5
対 GDP 比（%）	6.9	8.0	6.0	5.4	5.0
非石油ガス歳入	16,229.9	16,027.0	17,191.3	18,583.5	19,490.9
対 GDP 比（%）	12.4	11.0	11.5	11.6	11.4
その他	3,370.2	3,140.2	2,791.2	3,008.1	2,903.6

* 指標ウラル原油 1 バレル当たりドル価格

出典：予算法案に関する財務省報告書より筆者作成

月の平均価格 85.64 ドルの約 58% まで低下しており⁹、石油・ガス収入が大きく減少したことが響いている。1 月単月での赤字額は、2023 年通年でロシアが予想する赤字額の 6 割に達しており、早くも、通年での赤字額が政府想定を上回ることにはほぼ確実な状況となっている。

こうした状況は、経済制裁が有効に機能した結果、生じているものである。2022 年 2 月末から 3 月初旬にかけて、すでに米・英・カナダ・オーストラリア・がエネルギーの一部禁輸（米・オーストラリアはすべてのエネルギーを対象）を決定し、その後も追加措置が取られていたが、G7 はロシア産石油の段階的廃止・輸入禁止を目指すことを首脳宣言に盛り込んだ。欧州委員会でも 5 月末に条件付きながら石油禁輸を柱とする制裁パッケージが合意されていた。さらに、ロシアが地政学リスクを高めることで、原油価格が高騰し、制裁の効力が発揮されていないなどの議論が高まり、6 月以降、G7 で「石油価格上限設定」方式の検討が開始されていた。こうした検討の結果、12 月 5 日、G7、EU 及びオーストラリアの「価格上限連合」により、石油禁止と並行して石油製品の価格に 1 バレル当たり 60 ドルの上限を設ける制裁が発動された。この価格を超えて取引する場合には、海上輸送に欠かせない保険契約ができないこととなった。これ以降、指標ウラル原油価格が急落したのである¹⁰。

財政赤字を抑えるためにロシア政府が取っている対策の第一は、増税である。11 月 21 日、プーチン大統領は租税法改正法案に署名した。2023 年からは、石油・ガス会社の税負担が年間合計で 1 兆ルーブル近く増加することになる¹¹。対策の第二は、

国内債務である。経済制裁による外的な制約のもとで、国内債券市場は実際、数少ない有効な資金源となっている。財務省は、ルール建て国債（OFZ）を発行して140億ドルを借り入れており、ロシアの公的債務は2023年には対GDP比17%に達すると見られているが、これは国際的に見ればそれほど高い数値ではない。だが、債務償還コストが歳出全体に占める比率は、現在の5.1%から2025年には6.8%に膨らみ、医療と教育関係の支出を上回っていく見込みである¹²。戦費調達、国民生活を圧迫する流れはもはや避けられない状況になっていると言える。

おわりに：国内政治への含意

以上、限定的ながらロシアの連邦財政状況について概観した。ここから、次の3点を導くことができる。第一に、4月と7月に、経済制裁による歳入減少と、戦争による歳出増大による予算執行の谷間があったこと。また、2022予算年を通して見ると、戦争そのものによる歳出の増加及び経済制裁による歳入の減少がロシア財政に与えた打撃は大きかったものの、資源価格の高騰で歳入が伸び、財政赤字幅は予想よりも低く抑えられたこと。つまり、戦争・制裁による財政への打撃は確かに大きいものの、その衝撃は石油・ガスによる関税収入により一定程度まで緩和されていること。第二に、連邦予算法案では、国防費のピークは2023年に設定されており、2024年以降にはほぼ横ばいでピークアウトする設定になっている一方、治安機関予算は2023年に急増の後、高止まりする設定となっていること。第三に、石油・ガス税収への歳入依存がこれまで以上に高まり、財政の柔軟性がさらに失われていく一方、内債にも手を出さざるを得ない状況となっており、戦争は、ロシアの財政運営を強く制約し国民生活を圧迫し始めているということ、である。

こうした財政状況は、今後の国内政治にいかなる含意を有しているだろうか。エリカ・フランツによれば、天然資源による富は、権威主義の安定を説明する一つの要因である。石油、天然ガス、鉱物といった資源からの収入によって、体制から市民やエリートへの利益配分が容易になり、体制の存続が後押しされる。また、強制装置により多くの資源をつぎ込むことが可能になり、それにより軍部やそれ以外の国家機関内部の不満を軽減することができる。つまり政治指導者は、政権ないし政治体制の維持にとって重要なアクターとの協調を「買う」ことができる¹³。また、天然資源により資金を調達できる国は、資金を国民にそれほど依存しないので、国民の要求に対するかなり

の非脆弱性を持っている。実際、ロシアは天然資源のおかげで、世界でも最も低い所得税率を実現している¹⁴。戦費がかさむなか、現時点では主たる増税の対象は石油ガス関係に限定されているものの、一般市民を対象とする増税に踏み切らざるを得ない状況に陥った時には、プーチン政権やその政策の持続が日常生活の安定維持につながるという、依然として高いプーチン支持率の前提が揺らぐことになる。2022年11月30日には、ロシア財政の軍事化への重要な歯止めとなってきたクドリン会計検査院院長が辞任した。ロシア・ウクライナ戦争の動向と併せ、その財政面にも引き続き注意を向けていく必要がある。

— 注 —

- 1 Richard Connolly, “Myths and misconceptions around Russian military intent - Myth7: Russian military spending is unsustainable,” Chatham House, 14 July 2022.
- 2 Катя Бонч-Осмоловская, “Либо регионы не выплатят деньги и это вранье, либо эти деньги просто не попадут в руки к добровольцам,” Важные Истории, 12 сентября 2022.
- 3 ロシア政府決定 (2022年10月3日)。
- 4 服部倫卓「ロシアが超健全な金融・財政政策を続けるただ一つの理由」『朝日新聞Globe+』2019年11月19日。
- 5 A. Asanova, “Оплатите мои «Искандеры»: Как Россия тратит на войну сверхдоходы, полученные от торговли нефтью и газом,” Novaya gazeta Evropa, 11 July 2022.
- 6 Farida Rustamova & Maxim Tovkailo, “Putin Can Afford at Least Two More Years of War,” Kennan Institute: Wilson Center, 28 September 2022.
- 7 財務省 HP
- 8 Минфин, Бюджет для граждан 2023-2025, ноябрь 2022.
- 9 財務省 HP
- 10 原田大輔「「前例なき」対露制裁：これまでの経緯、注目される事象とその影響」『石油・天然ガスレビュー』Vol.57, No.1, 2023年、9-163頁。
- 11 Дополнительные доходы бюджета обеспечат нефтегазовые компании, Российская Газета, 21 ноября 2002.
- 12 Профицит федерального бюджета в январе - ноябре превысил 557 млрд рублей, Ведомости, 13 декабря 2022.
- 13 エリカ・フランツ『権威主義：独裁政治の歴史と変貌』上谷直克他訳、白水社、2021年、159頁。
- 14 Adam Ramsay, “Russia can’t afford its war on Ukraine. Here’s why,” openDemocracy, 24 March 2022.