

Title	プーチン政権下の政治改革
Sub Title	
Author	上野, 俊彦(Ueno, Toshihiko)
Publisher	慶應義塾大学法学部
Publication year	2008
Jtitle	慶應の政治学 地域研究 : 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008. ) ,p.29- 51
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Book
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA8845501X-00000010-0029">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA8845501X-00000010-0029</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

プーチン政権下の政治改革

上野俊彦

はじめに

一 前史

二 中央集権制の強化

三 政党の育成・強化

むすび

はじめに

二〇〇〇年から二〇〇八年までの八年あまりにわたるプーチン（Vladimir Vladimirovich Putin）大統領の統治下で、ロシア政治は「権威主義化」ないし「非民主化」が進行したという評価がマスコミ等においてなされることが多い。そうした、いわば「民主化の後退」という評価が妥当なものであるかどうかを判断することは、そうたやすくはない。そうした議論の多くは、プーチン政権下において表面的に生起している現象面だけをとらえて評価を下しているように思われる。しかし、プーチン政権下で行われた政治改革が、実際にどのようなものであったのかを正確に把握し、それがどのような意味を持ち、またどのような結果をもたらしたのかを知るためには、表面的な現象の観察にとどまることなく、その制度的な変化を詳細に見ていく必要がある。

本稿は、そのような問題意識を踏まえて、ロシアの連邦を構成する単位である連邦構成主体の統合システム〔1〕の改革という視点から、プーチン政権下の政治改革を整理し、それが「民主化の後退」ではなく、「中央集権制の強化」と「政党の役割の重視」であることを明らかにしようとするものである。

本稿では、まず第一節において、プーチン政権成立以前のロシアの連邦制に生起していた問題を明らかにし、第二節において、その問題に対するプーチン政権による対策としての中央集権制の強化について、また第三節において、中央集権制の強化との関連において、政権第二期目以降にとくに進められてきた政党の育成・強化について、その実態を概観したい。

## 一 前史

## 1 行き過ぎた分権化

エリツイン (Boris Nikolaevich Eltsin) 政権は、ソ連崩壊後、新生ロシアにふさわしい憲法を採択するために一九九三年一月二日に憲法採択に関する国民投票を実施した。この国民投票において、ロシア連邦の八九の連邦構成主体のうちの二一の共和国の投票結果についてのみ示したのが表1である。この表のうち、投票率、賛成率、投票率と賛成率との積である絶対賛成率(有権者総数に対する賛成票数の比率)を見ると、投票率についていえば、タタルスタンの一三・八八%という数字が群を抜いて低いことがわかる。次いでハカシアの四五・七三%、コミの四七・五三%、ウドムルチアの四七・六五%などがこれに続く。賛成率については、ダゲスタンの二〇・五二%、カラチャエヴォ・チェルケシアの二七・五三%などが目立って低く、次いでモルドヴィアの三六・二一%、アデイゲアの三八・二七%などがこれに続く。絶対賛成率については、投票率の圧倒的低さが響いて、タタルスタンの一〇・〇一%、次いで投票率は高かったものの賛成率が低かったダゲスタンの一三・〇〇%がこれに続き、さらにトウイヴァー一八・九〇%、カラチャエヴォ・チェルケシア一九・三七%と続く。全ロシアの平均が投票率で五四・三七%、賛成率で五七・〇六%、絶対賛成率で三一・〇二%であったことを考えると、前述の共和国の数字の低さは際だっている。

このことは何を意味するのであろうか。もちろん文字どおり(数字どおりと言うべきか)、これらの共和国で、提案された憲法草案に反対する国民が多かったことを意味している。この憲法草案は国民投票のほぼ一カ月前の一月一〇日に公表されたものであったが、もちろん最初の憲法草案ではなかった。この年、一九九三年の四月二五日、いわゆる「ダー・ダー・ニエツト・ダー」の国民投票<sup>(2)</sup>により、ラジカルな市場経済改革に反対してきた

表 1 憲法採択に関する国民投票の共和国別結果

	有権者総数	投票総数	賛成票数	投票率%	賛成率%	絶対賛成率%
アディゲア	323,612	195,574	74,846	60.43	38.27	23.13
バシコルトスタン	2,824,125	1,770,017	721,769	62.67	40.78	25.56
ブリヤート	663,957	368,805	204,779	55.55	55.53	30.84
アルタイ	123,091	80,763	43,629	65.61	54.02	35.44
ダゲスタン	1,089,626	690,630	141,697	63.38	20.52	13.00
インゴシエチア	124,754	66,929	37,583	53.65	56.15	30.13
カバルジノ・バルカリア	508,683	298,616	185,214	58.70	62.02	36.41
カルムイクア＝ハリムグ・タングチ	206,944	117,497	57,258	56.78	48.73	27.67
カラチャエヴォ・チェルケシア	286,579	201,608	55,512	70.35	27.53	19.37
カレリア	577,618	305,061	210,730	52.81	69.08	36.48
コミ	808,418	384,231	239,180	47.53	62.25	29.59
マリヤ・エル	537,282	308,109	156,179	57.35	50.69	29.07
モルドヴィア	689,309	424,735	153,778	61.62	36.21	22.31
サハ（ヤクーチア）	625,432	408,919	214,263	65.38	52.40	34.26
北オセチア	421,500	256,629	132,202	60.88	51.51	31.36
タタルスタン	2,638,575	366,220	264,028	13.88	72.10	10.01
トウイヴァ	165,620	104,549	31,310	63.13	29.95	18.90
ウドムルチア	1,134,009	540,390	301,026	47.65	55.71	26.55
ハカシア	384,234	175,722	99,737	45.73	56.76	25.96
チェチニア						
チュバシヤ	943,458	592,553	237,107	62.81	40.01	25.13
全共和国	15,076,826	7,657,557	3,561,827	50.79	46.51	23.62
全ロシア	106,170,835	57,726,872	32,937,630	54.37	57.06	31.02

注：チェチニア共和国は投票不成立のためデータなし。

出典：'Biulleten' Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii, 1994, No. 1, pp. 34-38.

人民代議員大会と最高ソヴィエトではなくエリツィン大統領と政府が信任され、それをバネにエリツィン大統領は憲法協議会を招集して新憲法草案の策定にとりかかった。そして「主権のパレード」<sup>(3)</sup>が、続く七月一二日、この憲法協議会が最初に採択した憲法草案は、共和国を「主権国家」とし、共和国国籍と連邦国籍との二重国籍を認めるなど、ある程度、共和国の権限強化の動きに沿ったものであった。ところが、武装蜂起した抵抗派人民代議員を鎮圧した十月事件後に提案された最終草案では、共和国の主権も二重国籍も認められず、共和国は、辺区、州などそのほかの行政区画と同権の連邦構成主体となった。先に見た憲法草案を支持しない国民の多かった共和国は、こうした共和国権限の弱体化に強い不満を持っていたと考えられるのである。そのよう

な共和国の極端な例が、分離独立を志向していたチェチニアであり、タタルスタンであった。

したがって、一九九三年一月二日の国民投票の結果、全体としては憲法採択が支持されて、新体制をスタートさせることができたエリツイン政権が、それら独立志向の強い共和国に対して懐柔策をとろうと考えたのも当然であった。もちろん、同時に行われた新議会選挙においてガイダル率いる与党の「ロシアの選択」が連邦選挙区（比例区）と単独議席選挙区（小選挙区）をあわせて四五〇議席中六四議席しか獲得できなかったことも、エリツイン政権を弱気にさせた一因であろう。かくして、エリツイン政権は、分離独立のためには武力行使も辞さないというチェチニアはともかく、タタルスタンとのあいだで真っ先に交渉を開始したのであった。これは、その後、バイラテラルの「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限分割条約」というかたちで、一連の共和国と条約を締結することにつながっていく。

この権限分割条約の本質は、場合によっては憲法の枠を超えて、各連邦構成主体と個別に権限の分割について取り決めを行い、連邦構成主体に対して連邦中央が、その力関係に応じて政治的・経済的譲歩を行うというものであった。ここにおいて、一部の連邦構成主体に対する連邦憲法と連邦執行権力の権威の喪失ないし権力の空洞化が起こったのである。この傾向は、一九九五年二月の国家会議（下院）選挙でロシア連邦共産党が第一党となり、さらにその半年後の一九九六年六月の大統領選挙では、エリツインに対して共産党議長ジュガーノフ（Gennadii Andreevich Zjuganov）が肉薄する接戦を演じるという情勢を背景にして、さらに強まり、一九九六年は、共和国ばかりか多くの辺区、州とのあいだでもバイラテラルの権限分割条約が締結されたのであった。すなわち、連邦と連邦構成主体とのあいだの関係の個別化が現出したのである。

この一九九六年はまた、連邦会議（上院）が選挙によってではなく、各連邦構成主体の執行機関の長（首長）と立法機関の長（議会議長）によって構成されることになったという点でも、連邦中央と連邦構成主体との関係

において特筆すべき年となった。

つまりエリツイン政権は、一九九六年初頭の段階で、下院における共産党を中心とする野党優位体制の現出を目の当たりにして、政局の安定化をめざすために下院の決定に対して拒否権を持つ上院の支持取り付けのために、上院メンバーに対して、つまり連邦構成主体の首長と議会議長に対して譲歩するという状況が現出したのである。したがって、この年から、連邦の憲法・法律と連邦構成主体の憲法（憲章）・法律との不適合が目立つようになったのは決して偶然ではないのである。まさに一九九三年一月二日に確立されたかに見えたロシア連邦憲法体制は空洞化し始めたのであった。

こうした状況に拍車をかけることになったのは、一九九八年八月のいわゆる金融危機であった。この金融危機において、各連邦構成主体は、域内住民の生活防衛のために、連邦の憲法・法律に違反することを承知で、商品流通の制限、流通への課税、域内通貨とも言えるクーポンの発行などを実施した。つまり、域内住民の需要を満たすために、域外への商品の移出に対して課税し域外流出を制限することで、域内における商品の供給を確保し、同時に価格を統制するなどを実施したのである。これは、当然、域外周辺での当該商品の供給不足をもたらし、域外周辺住民が当該商品購入のために域内に一時的に流入し購入しようという行動を引き起こす。これを防ぐために、当該連邦構成主体執行機関は、域内住民に対してクーポンを配布し、このクーポンによってのみ商品を購入できるようにするという事態が生じる。これは市場経済から統制経済への逆行現象である。これは連邦憲法の保障する経済活動の自由を阻害し、「連邦財政のために徴集される租税の制度、ならびにロシア連邦における課税および公課の一般原則は、連邦の法律によって定められる」という憲法第七五条第三項の規定にも抵触している疑いがある。そもそも、中央政府は、国民経済全体の発展を目標として財政・金融政策を実施しているが、それに対して地方政府が当該地方の利益のみを追求するような政策を追求し始めると、国民経済は混乱し、国家



全体の経済発展は大きく損なわれることになる。こうした状況において、連邦構成主体の執行機関は、経済的にも大きな権限を持ち、域内経済を牛耳ることとなる。いわば封建制度のもとの領邦国家の出現に等しい。かくして連邦構成主体の執行機関の長である首長は、あたかも封建領主のような絶大なる権限を有することになる。

## 2 プリマコフ政府議長の改革提案

すでに述べたように、国家会議における野党優位体制のもとで、政治的に連邦会議（上院）、すなわち連邦構成主体の利益代表に譲歩せざるを得ない状況にあったエリツィン政権は、すでに金融危機以前に始まりつつあった連邦構成主体首長のいわば封建領主化に歯止めをかけることのできない状況にあったが、それは金融危機以降、さらにひどいものとなった。金融危機によって辞任したキリエンコ (Sergei Vladimirovich Kirienko) に代わって政府議長に就任したプリマコフ (Evgenii Maksimovich Primakov) は、「執行権力の垂直軸の確立」を唱え、連邦構成主体首長の任命・解職制を提起したが、それは憲法改正を必要とし、当時としては実行不可能な提案であった。

しかし、プリマコフ政府議長の、いわば中央集権制の強化の提案の出発点となった現状認識は、当時の政権中枢部の共通認識であり、むしろプリマコフ提案は、プリマコフ政府議長辞任後の一九九九年春以降に現実化されていくことになる。すなわち、大統領府監督総局を中心に、まずは連邦と連邦構成主体とのあいだの権限分割条約の締結に一定の法的規制を設けて、連邦と連邦構成主体とのあいだの関係の個別化に歯止めをかけ、行き過ぎた分権化を阻止しようという動きが出てきた。この動きは、一九九九年六月二四日付「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦の連邦構成主体とのあいだの管轄事項および権限の分割の原則および手続きについてのロシア連邦法」<sup>5)</sup>に結実した。この法律は、基本的に、①権限分割条約の締結を制限し、②権限分割条約による管轄事項の再配分を禁止する、という内容のものであった。

さらにこの年、この方向で決定的に重要な法律が採択された。それは一九九九年一〇月六日付「ロシア連邦構成主体の立法（代表）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法」<sup>(6)</sup>である。この法律は、以下のような内容を持っていた。①連邦構成主体の首長は、当該連邦構成主体の議会が連邦憲法・法律に矛盾する憲法（憲章）・法令を採択した場合、裁判所の決定をへて、議会を解散することができる（第九条第二項）。②同様に、連邦構成主体の議会は、当該連邦構成主体の首長が連邦憲法・法律および当該連邦構成主体憲法・法律に矛盾する命令を採択したり、それらの憲法・法律に違反した場合、裁判所の決定をへて、首長に不信任を提案することができる（第一九条第二―五項）。③連邦大統領は、連邦構成主体の首長および執行権力機関の命令が連邦憲法・法律に矛盾していたり、違反している場合、執行を停止することができる（第二九条第一項）。かくして、エリツィン政権末期には、連邦大統領は、連邦構成主体の執行権力に対して絶対的な優位性を回復したのであった。このように、連邦中央の連邦構成主体に対する優位性の回復は、プーチン大統領就任以前に、その方向性が明確に打ち出されていたと言える。このことは、プーチン大統領就任後の、一連の中央集権制強化の動きが、エリツィン政権末期の動きの継続であること、したがってその動きはプーチン大統領の個人的イニシアティブによるものではなくて、連邦指導部、とりわけエリツィン政権末期の大統領府を中心とする政権中枢部の意向に添うものであったということを示している。

## 二 中央集権制の強化

### 1 連邦構成主体に対する監督の強化

すでに述べたように、一九九五年一二月の連邦議会国家会議（下院）選挙でロシア連邦共産党が第一党となっ

て以降、エリツイン政権と国家会議との対立が激化し、政権の不安定化が増大した。その結果、エリツイン政権下では、度重なる政府総辞職と、連邦構成主体の議会議長と首長により構成されていた連邦会議（上院）への過度の依存が進んだ。政権の連邦会議への依存は、国家会議で採択された法案の拒否権を連邦会議が持つためであった。エリツイン政権は、連邦会議の支持取り付けのため、連邦会議の構成員である連邦構成主体の首長に大きな権限を付与した。この制度化は、連邦と連邦構成主体とのあいだの権限分割条約の締結により進められた。この結果、連邦構成主体首長は大きな権限と利権を握ることとなり、連邦構成主体レベルでの腐敗や権威主義化が進み、連邦政府の政策が連邦構成主体レベルで貫徹することが困難な状況となった。この状況は一九九八年の金融危機の下でさらに悪化した。

一九九六年八月にペテルブルクからモスクワに出てきたプーチンが、大統領府に勤務していたときのロシア内政は、こうした状況であった。プーチンは一九九七年五月から連邦構成主体の行政を監督する大統領府監督総局長兼大統領府副長官に就任して、まさに連邦構成主体問題を担当することになった。一九九八年五月から連邦保安庁長官に就任してからも、国内治安とともに連邦構成主体行政について情報を得る立場にあった。したがって、プーチンが二〇〇〇年三月二六日に大統領に選出され、五月七日に正式就任するとただちにこの問題に着手したのは当然であった。すなわち、プーチン大統領は、二〇〇〇年五月に、バシコルトスタン共和国を「完全な国際法上の主体」であるとする同共和国憲法が、ロシア連邦憲法および「連邦と共和国とのあいだの管轄権の分割と権限の相互移譲についての条約」に違反しているとし、同共和国憲法を連邦憲法に合致させるよう求め、同様にイングーシエチア共和国、アムール州、スモレンスク州の指導部に対しても、それらの連邦構成主体で制定されている複数の法令を連邦憲法に合致させるよう求める一連の大統領令を発令したのである。<sup>7)</sup>

さらに、プーチン大統領は、連邦構成主体に対する監督強化のため、二〇〇〇年五月一三日に連邦管区大統領

全権代表の制度を設置した。<sup>(8)</sup>これは、大統領全権代表を連邦構成主体ごとに置く方式を改め、全国を七つの連邦管区、すなわち、中央連邦管区(中心都市モスクワ)、北西連邦管区(サンクト・ペテルブルク)、南方連邦管区(ロストフ・ナ・ダヌー)、沿ヴォルガ連邦管区(ニジニ・ノヴォロド)、ウラル連邦管区(エカチェリンブルク)、シベリア連邦管区(ノヴォシビルスク)、極東連邦管区(ハバロフスク)に分け、そこに大統領全権代表を置く制度を導入して、大統領全権代表の権限と権威を強化したものである。また、同時期に、連邦管区の設置とともに、法務省、内務省、検察庁、会計検査院の連邦管区局も設置している。

## 2 連邦議会・連邦会議の構成員の変更

連邦会議は一九九三年一月二日の連邦議会選挙では、国家会議と同様、国民の直接選挙で選出された。当時の連邦会議の選挙制度は各連邦構成主体から連記制で二名を選出する制度であった。その後、一九九五年一月五日付「連邦会議編成手続法」により、連邦会議は *ex-officio membership* となり、各連邦構成主体の議会議長と首長により構成されるようになった。この結果、前述のように、連邦会議および連邦構成主体の議会議長と首長の権威が上昇し、エリツィン大統領の連邦会議依存により過度の分権化が進行した。しかし、ブーチン政権下、二〇〇〇年八月五日付「連邦会議編成手続法」<sup>(9)</sup>により、連邦会議の構成員は、二〇〇二年一月一日から、各連邦構成主体の立法機関と執行機関から一人ずつ選出されることとなった。このことにより、連邦中央政界における連邦構成主体の議会議長と首長の影響力と権威は低下した。

## 3 連邦構成主体首長に対する監督強化

ブーチン大統領は、さらに、連邦構成主体首長に対する直接的な監督強化を進めることになった。これは、連

邦構成主体の議会と首長について規定する「ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法」の複数回にわたる修正<sup>10</sup>によって段階的に進められていった。まず、二〇〇〇年七月二十九日付「『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法<sup>11</sup>」により、連邦構成主体首長が連邦憲法・連邦法違反をしたと裁判所により判断された場合、大統領がまず警告を出し、連邦構成主体首長がその警告に従わない場合は、大統領が首長を解任することができるとした。この法改正により、大統領は、連邦構成主体首長を解任できない強力な権限を獲得した。しかし、この権限は実際には行使されないうちに、更なる修正がおこなわれた。<sup>12</sup>

ついで、二〇〇三年六月四日付「『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法<sup>13</sup>」により、連邦構成主体首長のリコールに関する規定の詳細化、連邦構成主体による課税は連邦法により規定、連邦構成主体首長の任期の二期八年までの制限、「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限分割条約」による権限分割の制限などが、規定された。

さらに、二〇〇四年二月一日付「『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』および『ロシア連邦国民の選挙権および国民投票に参加する権利の基本的保障についてのロシア連邦法』の修正補足法<sup>14</sup>」（以下、たんに「二〇〇四年二月一日付修正補足法」とする）により、連邦構成主体首長の公選制を廃止し、連邦大統領によって提案された連邦構成主体首長候補を当該連邦構成主体議会において承認する手続きを導入した。また、連邦構成主体の憲法・憲章・法律などが連邦憲法・連邦法などに違反するなどを裁判所が確認し、連邦大統領が連邦構成主体の立法機関に対して警告を行った日から三カ月以内に当該立法機関がその権限の範囲において裁判所の決定の執行に関する措置をとらなかつた場合、大統領は、連邦構成主体の立法機関を解散することができることになった（これまでは、解散についての連

邦法案を国家会議に提出して採択されなければ、解散できなかった。さらに、連邦構成主体の立法機関が、大統領によって提案された連邦構成主体首長の候補者に関して、二回連続拒否、二回連続不採択、一回目が拒否で二回目不採択、一回目が不採択で二回目拒否の場合、大統領は、連邦構成主体首長の候補者を提案し、臨時代行を任命し、連邦構成主体の立法機関を解散することもできたことになった。そして、大統領は、ロシア連邦構成主体の立法機関により連邦構成主体首長に対する不信任が表明された場合、あるいはその義務の不適切な遂行により連邦構成主体首長に対する大統領の信任が失われた場合、連邦構成主体首長を免職することができることになった。

#### 4 「民主化の後退」ではなく「中央集権制の強化」

こうした一連の改革、とりわけ二〇〇四年二月一日付修正補足法による連邦構成主体首長公選制の廃止（事実上の任命制の導入）により、プーチン政権下において民主化が後退しているとする議論がわが国や欧米において隆盛を極めることとなった。しかし、地方首長が公選制であれば直ちに民主的であると見えるのか、また逆に、地方首長が公選制でなければ民主的ではないと言えるのか、という問題は必ずしも自明ではない。つまり、連邦構成主体首長が公選であるかないかは、それだけでは民主的であるか否かということとは直接には関係しない。さらに、エリツィン政権下の「分権化」の状況を見る限りでは、ロシアの政治文化や政治史の文脈では、連邦構成主体の権限強化はむしろ非民主化であるとさえ言うことができるのである。だからと言って、連邦構成主体首長公選制の廃止が民主化だと断言するつもりもない。私が言いたいのは、この連邦構成主体首長公選制の廃止は、中央集権制の強化と見なすべきだということなのである。この場合、ロシアが、その国名でも明らかのように、また憲法でも規定されているように、連邦制国家であるならば、この中央集権制の強化は、連邦制の弱体化ない

し空洞化と言い換えてもよい。つまり、ブーチン政権下においておこなわれた連邦構成主体首長公選制の廃止は、中央集権制の強化すなわち連邦制の弱体化と見なされなければならないのである。そして、中央集権制の強化ないし連邦制の弱体化の問題は、民主主義の問題とは別次元の問題である。

## 5 政党制の育成・強化との関連

しかし、連邦構成主体首長公選制の廃止（事実上の任命制の導入）問題は、二〇〇四年二月一日付修正補足法の制定で終了したわけではなかった。わが国や欧米のマスコミはその後のこの問題について関心を失ったが、実は、この制度に、一年後に、小さいけれども重要な意味のある修正がおこなわれたのである。

その修正は、二〇〇五年二月三日付『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』第一八条および『政党についてのロシア連邦法』の修正法<sup>15</sup>（以下、たんに「二〇〇五年二月三日付修正法」という）によってなされた。この修正によって、連邦構成主体議会の一党が連邦構成主体首長の候補者に相応しい人物を選定し、当該議会に対して、その人物を連邦構成主体首長の候補者として連邦大統領に提案することができるようになったのである。すなわち、二〇〇四年二月一日修正補足法の段階では、連邦構成主体首長は大統領によって任命され、連邦構成主体議会はそれを承認するか拒否するかという受動的な対応しかできなかったのであるが、二〇〇五年二月三日付修正法によって、連邦構成主体議会がまず最初に連邦構成主体首長の候補者を提案することができるようになったのである。

この結果、連邦構成主体首長公選制廃止後の制度は、大きな方向転換をおこなったと言うことができよう。すなわち、連邦構成主体首長の選出について、連邦構成主体議会なかならずその第一党の役割が決定的に重要なも

のとなったということであり、またそのことは中央集権制の強化という方向が転換されたということを意味するのである。この二〇〇五年二月三十一日付修正法をどのように評価するかという問題は、必ずしも容易ではない。なぜならば、連邦構成主体議会レベルにおける政党の実態やその機能といった問題を解明する必要があるからである。

かくしてブーチン政権下では、その二期目以降、政党の育成・強化がきわめて重要な問題であるということが明らかにするのである。それは、次節で見ることにする。

### 三 政党の育成・強化

#### 1 エリツイン政権下における政党

エリツイン政権下では、国家会議の会派構成はかなり複雑であった。

一九九三年一月二日の第一回選挙では、四五〇議席のうちの半数の二二五議席を選ぶ連邦選挙区(比例区)で議席を獲得した政党は八政党あり、その八政党を中心にして国家会議の会派が構成されているが、会派数は一九九四年一月の時点で一〇会派あった。最大の議席を有する会派は与党「ロシアの選択」であったが、その議席数は全議席数四五〇の一六・二二%にあたる七三議席に過ぎなかった。<sup>16)</sup>

一九九五年一月二七日の第二回選挙では、連邦選挙区で議席を獲得した政党は四政党に減少し、その四政党を中心にして構成された国家会議の会派の数は一九九六年一月の時点で七会派、最大の議席を有する会派は、前述のように、野党のロシア連邦共産党であったが、その占有議席数は一四六議席で国家会議全体の三二・四四%であった。ちなみに、与党の「我が家―ロシア」は六六議席(一四・六七%)に過ぎなかった。



一九九九年一月一九日の第三回選挙では、連邦選挙区で議席を獲得した政党は六政党であり、その六政党を中心に構成された国家会議の会派の数は二〇〇年一月の時点で九会派、最大の議席を有する会派は、やはり野党のロシア連邦共産党で、その占有議席数は八六議席（二九・一一％）であった。他方、与党「統一」は八四名（一八・六七％）であったが、プーチン大統領に対する国民の圧倒的な支持を背景に、「統一」は、「祖国—全ロシア」、「国民議員」、「ロシア地域」との連合関係を構築することに成功して、いわゆる与党四派連合を形成、この四派連合の合計議席は二三四議席（五二・〇〇％）を占めることになった。こうして、ロシア議会では、プーチン政権下で初めて、与党連合とはいえ、多数派与党が形成されたのであった。

プーチン政権は、エリツィン政権下での政府と議会との対立により政局が不安定化したこと、それを緩和するために連邦会議への依存が生じ、その結果、行き過ぎた分権化がもたらされたことを教訓に、強力な与党を育成することを目指した。それは、まず「統一」と「祖国—全ロシア」の合併の実現であった。その結果、二〇〇三年一月七日の第四回選挙で二三三議席（四九・八九％）の議席を獲得した与党「統一ロシア」を中心に、二〇〇四年一月に開会した国家会議では、「統一ロシア」会派が三〇六議席（六八・〇〇％）を有することとなった。ちなみに、連邦選挙区で議席を獲得した政党数は四、会派数も「統一ロシア」を含め四会派となった。しかし、三〇六議席を有する「統一ロシア」会派も、政党「統一ロシア」から当選した議員は二三三名に過ぎず、残りの八三議員は、もとはと言えば、他の小政党に所属する議員か無所属議員である。依然として選挙に参加し議席を獲得する政党の数も多く、無所属候補として当選した議員も六七名と、決して少なくはなかったのである。

しかも、問題は、依然として政党の数が多くことだけではなく、与党とはいえ、「統一ロシア」がにわかづくりの連合政党であり、会派としては他の小政党選出議員や無所属議員を抱え込んでいて、会派に所属する全議員の足並みがそろった強力な与党とは決して言えないということなのである。他方、ロシア連邦共産党は、党員数

五〇万人を誇り、全国に支部組織のある強力な政党だった。

かくしてプーチン政権は、「政党法」を制定して、政党の党員数の下限を定め、政党の地方支部創設を促すことにしたのである。

## 2 「政党法」の制定

「政党法」の制定は、やはりプーチン政権発足の初期、二〇〇一年七月一日のことであった。<sup>(17)</sup> この段階では党員数の下限は一人人で、半数以上の連邦構成主体に一〇〇人以上の党員を持つ地方支部が存在しなければならず、残りの地方支部の党員数も五〇人以下であってはならない、というものであった。しかし、二〇〇四年二月二〇日付「『政党法』修正法」により、これらの党員数の規定が五倍増され、党員数の下限は五万人、半数以上の連邦構成主体に五〇〇人以上の党員を持つ地方支部が存在しなければならず、残りの地方支部の党員数も二五〇人以下であってはならない、ということになった。<sup>(18)</sup>

この結果、地域政党の存在は許されなくなり、また小政党は他党との合併等により党員数を増やさないと限り生き残れないことになった。この効果は絶大であり、一九九九年二月の国家会議選挙では六六の政党および団体が選挙に参加（連邦選挙区では二八）<sup>(19)</sup> していたが、二〇〇三年二月の国家会議選挙では三三政党が選挙に参加（連邦選挙区では二三）<sup>(20)</sup>、二〇〇七年二月の国家会議選挙では一政党が選挙に参加した。<sup>(21)</sup> しかも、二〇〇七年二月の国家会議選挙では、単独議席選挙区（小選挙区）が廃止され、連邦選挙区のみ選挙となり、しかも議席獲得に必要な最低得票率が五％から七％に引き上げられた。かくして、二〇〇七年二月の国家会議選挙では、「統一ロシア」三一五議席（七〇・〇〇％）、ロシア連邦共産党五七議席（一一・六七％）、ロシア自由民主党四〇議席（八・八九％）、「公正ロシア」三八議席（八・四四％）という四政党による下院が成立したのである。<sup>(22)</sup>

連邦構成主体議会選挙でも、これら四政党が多くの議席を獲得しており、連邦構成主体議会の政党化も連邦中央と同様に進んでいる。<sup>(23)</sup>

### 3 大統領選挙の政党化

二〇〇八年三月二日の大統領選挙は、予定通り、メドヴェージェフ (Dmitrii Anatol'evich Medvedev) 政府第一副議長が当選、エリツイン、プーチンに次ぐ、ロシアの三人目の大統領が決まった。<sup>(24)</sup>

今回の大統領選挙には、いくつかの「初めて」があった。一つめは、初めて、特定の政党が指名した候補が当選したこと、二つめは、初めて、大統領が当選後に指名する政府議長がだれであるかが大統領選挙前にはっきりわかっていったこと、つまり事実上、大統領と政府議長とをセットで選出する大統領選挙であったこと、三つめは、初めて、前任の大統領が政権中枢部に政府議長としてとどまることになったこと、である。もともと、ロシアの大統領制の歴史は、比較的新しいもので、初代大統領が選出されてからまだ一七年しかたっておらず、過去にまだ二人の大統領しかいないのであるから、今回、いくつかの「初めて」があっても、そのこと自体は、そう驚くべきことではない。今回の「初めて」が、今回だけで終わるのか、それとも今後も継続されるのかは、予測することが難しいが、少なくとも一つめの、特定の政党が指名した候補が大統領に選出されるということは継続されるだろう。すでに見てきたように、また二〇〇七年一二月の国家会議選挙が初めて完全比例代表制によって実施されたことから明らかなように、ロシア政治における政党の役割はますます重要なものとなっているからである。事実上、国家会議に議席を持つ政党しか大統領候補を立てることができないという現在の大統領選挙制度のもとでは、今後、ロシアの大統領選挙は、国家会議選挙との連動性が強まり、国家会議の最大会派の指名する候補者が大統領選挙で勝利するという方式が定着することになるだろう。したがって、一党優位体制が続く限り、ロシ

ア大統領選挙の焦点は、大統領選挙の投票ではなく、与党による候補者の指名ということになる。

ところが、今回、与党の候補者選定プロセスはまったくのブラックボックスであった。外部からは、前任のブーチンがメドヴェージェフを後継者と決め、それを与党が受けて党大会で指名したように見える。では、ブーチンがなぜメドヴェージェフを後継者に選んだのが問題だが、それはブーチンにしかわからない。前任者が後継者を決定し、それを信任するかどうかを大統領選挙で決めるといふ方式が全く非民主的だと決めつけることはできない。ともかくも前任者のブーチンの支持率は高かったわけだし、そのブーチンを候補者名簿の第一位にのせた「統一ロシア」の強さも際立っていたから、ブーチンが、事実上、後継指名したメドヴェージェフが選ばれるのは当然の民意だと言えるからである。したがって、今回のようなプロセスが、今後、問題となるとすれば、現職の大統領に対する国民の支持が失われた場合であろう。

とはいえ、今後、ロシアにおいても、政党による大統領候補の指名プロセスがより透明化し、まず党内で複数の候補者が競い合って党の指名候補が一名に絞り込まれるといった候補者指名プロセスの制度化の確立が求められるよう。今回の大統領選挙は、その意味では、そうした政党における大統領候補指名という重要な第一歩を踏み出した選挙であると同時に、米国の大統領選のような党内での候補者絞り込みプロセスがまだ存在しないことを改めて提示し、その方向へ進むための第一歩であったと見ることもできる。

#### 4 政党の役割の増大

連邦中央における、国家会議選挙制度における完全比例代表制への移行、および与党による大統領候補の指名、ならびに連邦構成主体選挙における政党化、および連邦構成主体第一党による連邦構成主体首長候補者の提案の制度化は、連邦中央においても、また連邦構成主体レベルにおいても、明らかに政党の役割が増大していること

を意味している。

政党は、国民の個々の利益を集約し、それを議会における立法というかたちで表出し、政策へと反映していくためのチャンネルであり、現代国家の政治において最も重要な役割を果たすアクターであると考えられる。この政党の役割がプーチン政権二期目のロシアにおいて重要なものとなってきたということは注目すべきことながらであると言つてよいであろう。

### むすび

プーチン政権下では、第二節で見たとおり、二〇〇四年一月一日付修正補足法による連邦構成主体首長の公選制の廃止により、連邦中央の連邦構成主体の行政に対する管理統制が強化されたが、その修正補足法制定の一年後の二〇〇五年一月三十一日付修正法の制定により、連邦構成主体議会の第一党が連邦構成主体首長候補者を選定し、当該連邦構成主体議会が承認した上で、大統領に提案されるという手続きが定められたことによつて、その方向性が転換されたように見える。すなわち、連邦構成主体首長の公選制は確かに廃止されたが、その首長は大統領が一方的に任命するのではなく、当該連邦構成主体議会の第一党が主導権を握るというかたちに転換したのである。これは、二〇〇四年までの中央集権制の強化の方向がやや方向転換し、首長任命について連邦構成主体議会が主導権を握ることで連邦構成主体議会、なかんずくその第一党の権限が首長任命に際して重要な役割を持つようになったということを意味する。これをもつて直ちに中央集権化から分権化の方向への一八〇度の方角転換がなされたとは断定することはできない。なぜならば、ほとんどの連邦構成主体議会においてその第一党が、少なくとも現時点では、与党の「統一ロシア」であるからである。したがって、この二〇〇五年一月三十一日修

正法導入後の動向を見るためには、与党「統一ロシア」の動向を見るということが重要な問題となってきたのである。

他方、連邦中央における国家会議選挙が政党名簿式の比例代表制選挙に一本化されたこと、二〇〇八年の大統領選挙において初めて政党指名候補者が当選したことに見られるように、政党、とりわけ与党「統一ロシア」の役割が増大していることが伺われる。

これらのことから考えると、プーチン政権下で進められた連邦構成主体の統合システムの改革は、大統領による連邦構成主体首長の事実上の任命による直接的制御から、与党「統一ロシア」を通じての間接的制御の方向に転換したということが言えるのである。これが、メドヴェージェフ大統領とプーチン政府議長というタンデム体制のもとでの一時的なものなのか、それとも、今後、長期にわたって継続していく動向なのかは、現時点では必ずしも明確ではない。<sup>(25)</sup>しかし、少なくとも、プーチン政権下の政治改革は、単純な「民主化の後退」と見ることはできず、そこに政党制の強化という、ソ連崩壊後のロシアにおいてはじめて見られる新しい動きがあることを見ておく必要があるだろう。

(1) ロシア連邦は、二一共和国、九辺区、四六州、二つの連邦的意義を有する市、一自治州、四自治管区の八三の連邦構成主体からなる。

(2) 「①あなたはエリツィン大統領を支持しますか？②あなたは一九九二年から大統領と政府により進められている社会・経済政策を承認しますか？③あなたはロシア大統領の繰り上げ選挙を実施する必要があると思いますか？④あなたはロシア人民代議員の繰り上げ選挙を実施する必要があると思いますか？」という国民投票の設問に対して、エリツィン政権が、順に「ダー・

ダー・ニエット・ダー」すなわち「はい、はい、はい」と答えるようキャンペーンを繰り返したことから、そのよう  
に呼ばれる。

(3) 憲法草案を審議する過程で、多くの連邦構成主体が自らの権限の拡大を目指して、次々に「主権宣言」を声明したことを  
言う。

(4) *Rossiiskie vesti*, June 15, 1993, p. 4.

(5) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 26, June 28, 1999, St. 3176.

(6) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 42, October 18, 1999, St. 5005.

(7) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 19, May 8, 2000, St. 2060, St. 2061, St. 2064; No. 21, May 22, 2000, St. 2164.

(8) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 20, May 15, 2000, St. 2112.

(9) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 32, August 7, 2000, St. 3336.

(10) ロシアでは、法律の部分的修正は、『修正する法律の名称』修正補足法』という名称の法律を制定することによっておこ  
なわれる。

(11) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 31, July 31, 2000, St. 3205.

(12) プーチン大統領がこの法律に基づく連邦構成主体首長の解任を行う可能性があったのはプリモリーエ辺区(沿海州)のナ  
ズドラチェンコ知事のケースであった。プーチン大統領は、政争のために二〇〇〇年から二〇〇一年初頭にかけて同辺区でエ  
ネルギー危機を招いた責任でナズドラチェンコ知事を追及、知事のために二〇〇一年二月五日に自ら辞職し、同法による解任は回避  
された(See, *Rossiiskaia gazeta*, February 6, 2001, p. 1)。プーチン大統領は、住民の直接選挙によって選出された知事を連邦大統  
領が解任するかたちにはしたくなかったと考えられる。しかし、ナズドラチェンコが辞職を拒んだ場合には、この法律が適用  
されることになったと考えられる。

(13) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 27, July 7, 2003 (*Chast' II*), St. 2708.

(14) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 50, December 13, 2004, St. 4950.

(15) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 1, January 2, 2006, St. 13.

- (16) ロシア連邦・連邦議会国家会議ホームページ ([http://www.duma.gov.ru/100let4\\_2\\_1.html](http://www.duma.gov.ru/100let4_2_1.html)) [マクヤヌ 2008/03/24]。以下、とくに断らない限り、この項の出典は、このホームページである。
- (17) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 29, July 16, 2000, St. 2950. なお、『政党法』の概要およびその問題点については、拙稿「ロシアの『政党法』と政党制—プーチン政権下における一党優位体制の制度的背景—」『ロシアの市民意識と政治』（慶應義塾大学出版会、二〇〇八年一月）を参照。
- (18) *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, No. 52, December 27, 2004 (*Chast' 1*), St. 5272.
- (19) *Bulleten' Natsional'nogo tsentra monitoringa demokraticheskikh protsedur*, Vypusk No. 2, February 2007 (<http://www.vibory.ru/Regs/monit-3.pdf> [2007/09/09]), p. 19.
- (20) *Ibid.*, p. 19.
- (21) *Kesnik Tsentral'noi izbratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii*, 2007 No. 19 (222), pp. 6-7.
- (22) *Ibid.*, p. 7.
- (23) *Bulleten' Natsional'nogo tsentra monitoringa demokraticheskikh protsedur*, op. cit., pp. 74-216; [http://www.vibory.ru/elects/reg-zak\\_r\\_07.htm](http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_07.htm) [2007/09/09]
- (24) ロシア連邦中央選挙委員会ホームページ (<http://www.cikrf.ru/postanclikZp080777.jsp> [2008/05/11]) より。
- (25) プーチン政権からメドヴェージェフ政権への移行期の政治動向については、拙稿「大統領選後のロシアの新体制—メドヴェージェフ・タンデム—」『外交フォーラム』（都市出版、二〇〇八年二月）および「プーチン政権下の政治改革とメドヴェージェフ大統領」『ロシア・ユーラシア経済—研究と資料—』（ユーラシア研究所、二〇〇八年六月、第九一一号）を参照。