

2009 年度第 5 回「ロシア政治・外交」自主講座

「現代ロシア政治: 2000 年以降の政治改革と現状」

1. 2000 年以降の政治経済情勢概観¹

(1) プーチン政権期

2000 年 3 月 14 日に大統領選に初当選したプーチンは、一貫して国民から高い支持を得てきた。プーチンの初当選時の得票率は 52.94% で 2 位候補を 24 ポイント上回っていたが、2003 年 3 月の再選時の得票率は 71.31% とさらに高く、2 位候補を 57 ポイントも引き離していた。また世論調査でもプーチンは過去 6 年にわたりつねに 70% 前後の高い支持率を維持している。また 1999 年 12 月に行われた下院選では与党 4 派（統一、国民議員、ロシア地域、祖国=全ロシア）で全 450 議席のちょうど 50% の 225 議席を占め、2003 年 12 月の下院選では、「統一」と「祖国=全ロシア」が合同して成立した与党「統一ロシア」が単独で下院の 3 分の 2 を占め、その後の国家会議選挙でも、「統一ロシア」の絶対的な優位性は変わっていない。

こうしたプーチン政権と与党に対する高い支持率の最大要因は好調なロシア経済である。ロシア経済は、1998 年の金融危機から脱したあとは一貫して高い成長率を維持しており、これはプーチン政権の時期と完全に一致している。ロシア経済の好調は、主要産業部門のエネルギー部門が国際原油価格の高値安定を背景に活況を呈してきたからだ。プーチン政権の国内政策が、持続的な経済成長を可能にする社会基盤を作り出してきたことも見逃してはならない。

この間、チェチニア紛争は全体としては沈静化し、現地での正常化がすすめられてきた。かくして、プーチン政権は、2000 年以降、下院の与党優位体制を基礎に安定した政局運営を続けてきたと言える。

プーチン大統領は、1 年目の 2000 年中に、エリツィン政権下で連邦構成主体に譲歩しすぎたために生じた、行き過ぎた分権化の流れを押しとどめて、中央集権制を強化し、他方、末端の地方自治体の行財政権限の強化も実行している。またエリツィン政権下で政権中枢との癒着を深めたオリガルヒ幹部を経済犯罪により逮捕するなど、その政治的影響力の弱体化をすすめてきた。

2003 年 3 月から 2 期目に入ったプーチン政権は、議会内の多数与党を基礎に、強力なリーダーシップのもとで行財政改革を進めてきた。この行財政改革は、①1996 年から行われていた地方首長公選制を廃止してフランスの 1983 年分権化改革以前の体制と似た中央集権的システムを導入し、連邦制を隠れ蓑に封建領主化していた地方首長を解任し、中央政府の政策が地方にも行き渡るようにしたこと、②鉄道省を廃止して鉄道を株式会社化したことに象徴的に示されるような民間活力を利用しつつさらに市場経済をすすめる方策をとっていること、③医療・教育などの完全無料制を廃して、医療保険や奨学金制度を充実させつつ、受益者負担制度を導入したこと、④末端の地方自治体の広域化をすすめることで、ゴミ処理や保育園な

¹ 詳細は、以下の一連の拙稿を参照。

「プーチン政権下のロシア国内政治」『国際問題』第 485 号、日本国際問題研究所、2000 年 8 月；

「プーチンの統治スタイルと地方政策」（財）日本国際問題研究所平成 12 年度外務省委託研究報告書『ロシアの内政－連邦制および中央・地方関係の諸問題－』所収、2001 年 3 月；

「プーチン政権の特質とロシアの将来」『季報国際情勢』第 72 号、国際情勢研究会、2001 年 7 月；

「プーチン政権とロシア国内情勢」『ロシア・東欧学会年報』第 29 号、2001 年 10 月；

「プーチン政権の人事研究」（財）日本国際問題研究所平成 13 年度外務省委託研究報告書『プーチン政権下のロシアの内政動向－プーチン政権 2 年目の総括－』所収、2002 年 3 月；

「プーチン政権の対チェチニア政策」『季報国際情勢』第 73 号、国際情勢研究会、2002 年 12 月；

「プーチン政権下の連邦制度改革と行政改革」（財）日本国際問題研究所平成 15 年度外務省委託研究報告書『プーチン大統領の進める焦眉の制度改革（政治面）』所収、2004 年 2 月；

「ロシア：『民主化』論と地域研究」『アクセス地域研究Ⅰ』日本経済評論社、2004 年 6 月、所収；

「ロシアの内政動向－2003 年 12 月国家会議選挙と 2004 年 3 月大統領選挙を中心に－」『国際問題』第 531 号、日本国際問題研究所、2004 年 6 月；

「プーチン政権下における連邦制の改編」『季報国際情勢』第 76 号、国際情勢研究会、2006 年 2 月；

「プーチン政権下の内政改革の現状と展望－地方選挙と世論の動向をふまえて－」『国際情勢紀要』第 77 号、国際情勢研究会、2007 年 2 月；

「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、2008 年 1 月所収；

「プーチン政権下におけるロシアの政党制の展開」『国際情勢紀要』第 78 号、2008 年 2 月；

「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、2008 年 6 月、No. 911；

「プーチン政権下の政治改革」『慶應義塾創立 150 年記念法学部論文集 慶應の政治学 地域研究』慶應義塾大学出版会、2008 年 12 月；

「ロシアの議会選挙と大統領選挙を視察して」『ソフィア』57 巻第 3 号、2009 年 3 月 15 日；

「メドヴェージェフ大統領の政治改革－2008 年度教書演説における政治改革提案をめぐって」『国際問題』No. 580、2009 年 4 月。

どの行政サービス権限と予算を末端地方自治体におろしたことで、⑤財政支出を抑制するとともに所得税を累進制ではなく一律化（13%）することで起業・勤労意欲を高め、他方で脱税を防ぐこと、⑥主要な輸出産業部門であるエネルギー産業部門を事実上国有化することにより、生産・供給・価格の管理、国内消費の抑制と輸出拡大を推進していること、⑦連邦議会国家会議の選挙制度を比例代表制に一本化し、政党育成をはかること、などかなり本格的なものであり、プーチン大統領は、これらの政策を着々と実現させてきた。

すでに述べたように、ロシア経済は、1999年以降、飛躍的な発展を遂げてきた。その背景には、国際原油価格の高値安定があることはすでに述べたが、そのほか1998年のルーブル切り下げによる輸出増加傾向がその後も継続していること、輸入代替としての国内産業の復興を契機に国内工業が発展していることがある。実際、表1に見るように、1999年以降、ロシアのGDP実質成長率は5～10%で推移しており、2007年もGDP成長率8.1%という数字を残しており、GDPではブラジルに次いで世界第11位、欧州では独英仏、イタリア、スペインに次ぐ経済大国となっている。

（2）メドヴェージェフ政権期

メドヴェージェフ大統領とプーチン政府議長のタンデム体制は、2008年9月、発足後、半年足らずのうちに国際的な経済危機を迎えた。しかし、ロシアの景気後退はそれほど大きくはなく、2009年に入って油価が上昇に転じたことにより、ロシア経済は回復基調にあると言える。

メドヴェージェフ大統領は、国内政策においてはプーチン政権期の中央集権制の強化の方向を若干緩和しつつあるように見えるが、全体としては、プーチン政権期からの大きな変化はまだ起こっていない。与党「統一ロシア」の絶対的優位の下でロシアの政局はうまくまわっていると言えるが、強力な大統領制の下、国民の利益を集約し政策化していくという政党の機能は「統一ロシア」をしてもまだ弱く、そのために執行権力への直接的ロビー活動が一般化し汚職が根絶できない原因となっていること、そうした状況下で「統一ロシア」の単一優位体制が生じたため、政党を育成しようとしているにもかかわらず、かえって政党の発展が阻害されていることなど、問題がないわけではない。

2. メドヴェージェフ政権下の政治改革

（1）2008年度大統領年次教書演説における国内政治改革についての提案

メドヴェージェフ政権下において、連邦制の改変はどのような方向に転ずるのか、また政党の役割は増していくのか、政権が発足して1年半たった現時点でも、その判断は難しい。しかし、メドヴェージェフ政権下の政治改革の方向性は、2008年末から2009年の初めにかけての一連の政治改革に関連する法律の制定によってほぼ明らかになってきたと言えよう。

メドヴェージェフ大統領は、2008年11月5日の大統領年次教書演説²において、国内政治改革について多くの時間を割き、制定15周年を迎える現行憲法（1993年12月12日制定、同12月25日施行）の意義を強調したのち、国内政治改革に関する以下のような具体的提案をおこなった³。

- ① 国家会議（下院）選挙において、小政党に投票した選挙人の代表権を保証するため、得票率5～7%の政党に対して1～2議席を与える。
- ② 連邦構成主体首長の候補者の大統領への提案は、当該連邦構成主体議会の第一党だけができるようする。
- ③ あらゆるレベルの選挙における供託金制度を廃止する。また、国家会議選挙への参加のために必要とされる選挙人の署名の数を段階的に減らす。さらに、次の国家会議選挙において得票率5%以上の政党あるいは3分の1以上の地方議会で会派を形成している政党は署名収集を完全に免除される。
- ④ 連邦会議（上院）は、連邦構成主体議会議員および地方自治体⁴議会議員によってのみ編成する。連邦会議メンバーに当該地域における一定年数の居住を義務づける居住要件を廃止する。
- ⑤ 新政党登録のために必要な最低党員数を段階的に引き下げる。
- ⑥ 政党の指導機構の輪番制を義務づけるよう政党法の改正をおこない、同一人物が一定期間を超えて政党の機構の一定の指導的ポストを占めることのないようにする。
- ⑦ 地方自治体議会は、地方自治体首長をより効果的に監督し、必要な場合には解任することができるようにする。
- ⑧ 非政府組織および社会院の代表者を立法過程に引き入れるための追加的方策を検討する。そのために、国家会議および連邦会議の議院運営規則の修正をおこなう。
- ⑨ 議会政党⁵は、その活動について、国営マスメディアが報道することを明確なかたちで保障されなければならない。
- ⑩ 言論の自由が技術革新によって保証されなければならない。インターネットおよびデジタルテレビの自由な空間を積極的に拡大する。

² ロシア大統領ホームページ<http://president.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type63374type63381type82634_208749.shtml> [2009年2月20日アクセス]

³ 列挙の順番は教書演説における順番に従い、番号は、便宜上筆者がつけたものである。

⁴ ロシアにおける地方自治体とは、連邦構成主体（共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区）レベルよりも下位の市町村レベルの行政機関のことを言う。

⁵ ロシアでは、一般に、「議会政党」を、国家会議に議席を持つ政党の意味として使っている。本稿もこれにならう。

⑪連邦議会の憲法的権利を拡大し、国家会議に対してロシア政府がその活動の結果および議会によって直接に提起された問題に関して年次報告をおこなうことを義務づける憲法的規範を定めることによって、国家会議の管轄事項（ロシア連邦憲法第 103 条）に執行権力に対する監督機能を含める。

⑫大統領の憲法上の任期を 6 年に、また国家会議の憲法上の任期を 5 年に、それぞれ延長する。
これらの 12 項目の提案のうち、ここでは、連邦制の改変に関連する②および④について検討する。

（2）連邦構成主体首長の選出

前述②の大統領提案は、2009 年 4 月 5 日付「『ロシア連邦の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『政党についての連邦法』⁶の修正についての連邦法」第 41 号（以下、たんに「2009 年 4 月 5 日付連邦法第 41 号」という）が制定されることによって法制化された⁷。

すでに述べたように、「2004 年 12 月 11 日付連邦法第 159 号」の制定以来、ロシアの連邦構成主体首長は、大統領の提案した首長候補者を連邦構成主体議会において審議し、承認する手続きを経て任命されている（「ロシア連邦の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」⁸第 18 条第 2 項）。このロシアの連邦構成主体首長の任命制は、「2004 年 12 月 11 日付連邦法第 159 号」により導入されたものであるが、このあと、「2004 年 12 月 27 日付大統領令第 1603 号」によって承認された「ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の検討手続きについての規程」⁹をみると、大統領による首長候補者の提案の前に、当該連邦構成主体を管轄する連邦管区大統領代表により大統領府長官に対して候補者の提案がおこなわれ（第 2 条）、それをうけて大統領府長官が対大統領に対して候補者を提案する（第 1 条）という手続きがあることがわかる。つまり、連邦構成主体首長の大統領による任命制は、実際には、連邦管区大統領代表が大統領府長官を通じて大統領に提案した首長候補者を大統領が連邦構成主体議会に提案するという制度だったのである。したがって、この段階では、連邦構成主体首長任命制の主導権は連邦管区大統領代表が握っていたと言える。

ところが、この連邦構成主体首長任命制は、すでに述べたように、その導入からほぼ 1 年後に、「2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号」により、当該連邦構成主体議会の第一党が大統領に対する連邦構成主体首長の候補者の提案を検討することを連邦構成主体議会に発議し、連邦構成主体議会の過半数の賛成があれば、その候補者の提案が大統領に送付されることになるという重要な制度変更が行われた。

この制度変更を受けて、上記「2004 年 12 月 27 日付大統領令第 1603 号」によって承認された「ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の検討手続きについての規程」も、「2006 年 2 月 11 日付大統領令第 117 号」によって修正され、当該連邦構成主体を管轄する連邦管区大統領代表により大統領府長官に対して候補者の提案がおこなわれるほか、政党が候補者に関する提案を連邦構成主体議会に発議し、当該連邦構成主体議会がそれを承認した場合、それを受けて連邦管区大統領代表により大統領府長官に対して候補者の提案がおこなわれるとされた（第 2 項）。

かくして、「2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号」による、「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」第 18 条および「政党法」の修正以降、連邦構成主体首長候補者の大統領への提案は、連邦管区大統領代表および当該連邦構成主体議会の第一党がおこなうことができることになったので

⁶ 現行の「政党についての連邦法」は、2001 年 7 月 11 日付連邦法第 95 号として制定されたが、その後、2002 年 3 月 21 日付連邦法第 31 号、2002 年 7 月 25 日付連邦法第 112 号、2003 年 6 月 23 日付連邦法第 85 号、2003 年 12 月 8 日付連邦法第 169 号、2004 年 12 月 20 日付連邦法第 168 号、2004 年 12 月 28 日付連邦法第 183 号、2005 年 7 月 21 日付連邦法第 93 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号、2006 年 7 月 12 日付連邦法第 106 号、2006 年 12 月 30 日付連邦法第 274 号、2007 年 4 月 26 日付連邦法第 64 号、2008 年 7 月 22 日付連邦法第 144 号、2008 年 7 月 23 日付連邦法第 160 号、2008 年 11 月 8 日付連邦法第 200 号によって修正・補足がおこなわれている。なお、「政党法」の概要および 2007 年までの修正・補足については、拙稿「ロシアの『政党法』と政党制 — ブーチン政権下における一党優位体制の制度的背景」横手慎二・上野俊彦編『ロシアの市民意識と政治』（慶應義塾大学出版会、2008 年）を参照。

⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 14, 6 апреля 2009г., Ст. 1576.

⁸ 現行の「ロシア連邦の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」は、1999 年 10 月 6 日付連邦法第 184 号として制定されたが、その後、2000 年 7 月 29 日付連邦法第 106 号、2001 年 2 月 8 日付連邦法第 3 号、2002 年 5 月 7 日付連邦法第 47 号、2002 年 7 月 24 日付連邦法第 107 号、2002 年 12 月 11 日付連邦法第 169 号、2003 年 7 月 4 日付連邦法第 95 号、2004 年 6 月 19 日付連邦法第 53 号、2004 年 12 月 11 日付連邦法第 159 号、2004 年 12 月 29 日付連邦法第 191 号、2004 年 12 月 29 日付連邦法第 199 号、2005 年 7 月 21 日付連邦法第 93 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 199 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 203 号、2006 年 6 月 3 日付連邦法第 73 号、2006 年 7 月 12 日付連邦法第 106 号、2006 年 7 月 18 日付連邦法第 111 号、2006 年 7 月 25 日付連邦法第 128 号、2006 年 7 月 27 日付連邦法第 153 号、2006 年 10 月 25 日付連邦法第 172 号、2006 年 12 月 4 日付連邦法第 201 号、2006 年 12 月 29 日付連邦法第 258 号、2007 年 3 月 2 日付連邦法第 24 号、2007 年 3 月 23 日付連邦法第 37 号、2007 年 4 月 26 日付連邦法第 63 号、2007 年 5 月 10 日付連邦法第 69 号、2007 年 6 月 18 日付連邦法第 101 号、2007 年 7 月 19 日付連邦法第 133 号、2007 年 7 月 21 日付連邦法第 191 号、2007 年 7 月 21 日付連邦法第 194 号、2007 年 10 月 18 日付連邦法第 230 号、2007 年 11 月 8 日付連邦法第 257 号、2007 年 11 月 8 日付連邦法第 260 号、2008 年 3 月 29 日付連邦法第 30 号、2008 年 7 月 14 日付連邦法第 118 号、2008 年 7 月 22 日付連邦法第 141 号、2008 年 7 月 22 日付連邦法第 157 号、2008 年 7 月 23 日付連邦法第 160 号、2008 年 11 月 25 日付連邦法第 221 号、2008 年 12 月 3 日付連邦法第 249 号、2008 年 12 月 25 日付連邦法第 274 号、2008 年 12 月 25 日付連邦法第 281 号、2000 年 6 月 7 日付憲法裁判所決定第 10 号、2002 年 4 月 12 日付憲法裁判所決定第 9 号によって修正・補足がおこなわれている。

⁹ 現行の「ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の検討手続きについての規程」は、2004 年 12 月 27 日付大統領令第 1603 号によって承認されたが、その後、2005 年 6 月 29 日付大統領令第 756 号、および本稿で言及している 2006 年 2 月 11 日付大統領令第 117 号によって修正・補足がおこなわれている。

ある。

ところが、メドヴェージェフ大統領は、あらためて、2008年11月5日の大統領年次教書演説において、連邦構成主体首長の候補者の大統領への提案は、当該連邦構成主体議会の第一党だけができるようすると提案したのである。この提案は、一見、「2005年12月31日付連邦法第202号」によって導入された制度について、屋上屋を架すように、あらためて提案しているように聞こえる。しかし、そのようなことはあり得ないであろうから、これまでの制度とどのように異なるのかが注目された。

「2009年4月5日付連邦法第41号」によると、新たな制度は、以下のようなものである。

①ロシア連邦大統領は、連邦構成主体議会に対して、当該連邦構成主体議会の第一党により提案された3名以上の候補者の中から選んだ人物を首長候補者として提案する（「連邦構成主体組織一般原則法」第18条第2項および「政党法」第26¹条に対する修正）。

②大統領に対する連邦構成主体首長候補者の提案は、政党の合議制常設指導機関によって大統領に対して直接におこなわれ、2005年12月31日付連邦法第202号により規定されていた、連邦構成主体議会の第一党によって提案されている候補者を大統領へ提案する前に当該連邦構成主体議会において事前承認する手続きは省略されている（「政党法」第26¹条に対する修正）。

③連邦構成主体議会の第一党が提案した3名以上の候補者がいずれも大統領により支持されなかった場合には、当該連邦構成主体議会の第一党は別の3名以上の候補者の再提案をすることができ、大統領が支持できる候補者が提案されるまで当該連邦構成主体議会の第一党と協議を続けるとされており、大統領が候補者選定を強行することはできないようになっている（「政党法」第26¹条に対する修正）。

④連邦構成主体議会が大統領の提案した当該連邦構成主体の首長を2度不採択または拒否した場合、大統領は当該連邦構成主体議会の解散をおこなうか、または別の候補者の再提案もしくは首長臨時代行の任命をおこなうことができる（「連邦構成主体組織一般原則法」第18条第2項に対する修正）。

この法律の制定により、連邦構成主体首長候補者（複数）は、もっぱら当該連邦構成主体議会の第一党だけが大統領に提案することができることになり、連邦構成主体首長候補者の提案に連邦管区大統領代表が決定的な役割を持つことはなくなった。また、連邦構成主体首長の選定については、全体として、連邦構成主体議会第一党の果たす役割が決定的に重要なものとなってきており、「2004年12月11日付連邦法第159号」制定時の、大統領による連邦構成主体首長の直接任命制とも言うべきものは本質的に変化し、連邦構成主体首長の大統領による任命自体は、相当程度、形式的なものとなってきていると言ってよい。結局のところ、これは、「統一ロシア」という与党の存在を担保としてはいるものの、プーチン政権下で推し進められた「中央集権制の強化」ないし「連邦制の空洞化」路線の方向転換である。

（3）連邦会議の編成方法の改革

連邦会議（上院）は、連邦構成主体議会議員および地方自治体議会議員によってのみ編成し、連邦会議メンバーに当該地域における一定年数の居住を義務づける居住要件を廃止する、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、2008年12月10日に、「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きの修正に伴うロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法」案として国家会議に提出した¹⁰。その後、国家会議の審議の過程で、法律名もごく一部が変わり、1月28日に国家会議で採択、2月4日に連邦会議で承認、2月14日に大統領が署名して、2009年2月14日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きの修正に伴うロシア連邦の各法令の修正についての連邦法」第21号（以下、たんに「2009年2月14日付連邦法第21号」という）として制定された。

すでに述べたように、これまで、連邦会議編成手続きは、いくたびかの変更がおこなわれてきた。

連邦会議は、最初、エリツィン大統領第1期目の1993年12月12日に、国家会議とともに国民の直接選挙により選出された。このとき、連邦会議メンバーは、1993年11月11日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議選挙についての大統領令」第1626号によって承認された「1993年ロシア連邦・連邦議会連邦会議選挙規程」¹¹（以下、たんに「連邦会議選挙規程」と言う）によって、当時89あった連邦構成主体を定数2とする選挙区として、連記制選挙¹²によって選ばれた。しかしその後、1995年12月5日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きについての連邦法」第192号によって、各連邦構成主体の議会議長と首長が、エクス・オフィシオ（ex officio）メンバーとして連邦会議メンバーとなることが決まった¹³。これにより、連邦会議選挙はおこなわれなくなった。

さらにその後、プーチン大統領第1期目の2000年8月5日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きについての連邦法」第113号¹⁴（以下、たんに「2000年8月5日付連邦法第113号」という）によって、各連邦構成主体の議会と行政機関

¹⁰ ロシア大統領ホームページ<<http://president.kremlin.ru/text/news/2008/12/210393.shtml>> [2009年2月28日アクセス]

¹¹ この「1993年ロシア連邦・連邦議会連邦会議選挙規程」による連邦会議選挙制度の概要は、拙稿「ロシア新議会選挙をめぐる諸問題」『ロシア研究』第18号（1994年4月）、142-143頁を参照。

¹² 連記制選挙とは、当該選挙区の定数、すなわち議席の数だけ、当選させたいと思う候補者を選ぶことができる投票方法によっておこなう選挙のことを言う。

¹³ この経緯は、拙稿「1995年12月国家議会議員選挙」『ロシア研究』第22号（1996年4月）、138頁を参照。

¹⁴ 2000年8月5日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きについての連邦法」第113号は、その後、2004年12月16日付連邦法第160

の代表が、連邦会議メンバーとなることが決まった¹⁵。

そして、その連邦会議メンバーに対して、2007年7月21日付『ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きについての連邦法』第1条の修正についての連邦法第189号（以下、たんに「2007年7月21日付連邦法第189号」という）によって、合計して10年以上にわたって当該連邦構成主体に居住していなければならないとする要件が付け加えられた。

今回の「2009年2月14日付連邦法第21号」による修正は、この「2007年7月21日付連邦法第189号」による10年間の居住要件を撤廃し、連邦会議メンバー候補者は当該連邦構成主体議会議員もしくは当該連邦構成主体内の市町村議会議員でなければならないとしたのである。また首長による行政機関の代表についての指名は議会の3分の2以上が反対しない場合に有効となるという「2000年8月5日付連邦法第113号」第5条第3項の規定も、そもそも連邦会議メンバー候補者が地方議員でなければならないなくなったため、廃止された。

このように、連邦会議メンバーは、エリツィン政権1期目における「1995年12月5日付連邦法第192号」による各連邦構成主体の議会議長と首長、その後のプーチン政権1期目の「2000年8月5日付連邦法第113号」による各連邦構成主体の議会と行政機関の代表という編成から大きく変わり、各連邦構成主体あるいは当該連邦構成主体内の地方自治体議会議員へと変わることとなり、連邦会議メンバーの半数は各連邦構成主体の行政機関の利益代表であるという性格はなくなることとなった。

プーチン政権の1期目においてなされた連邦会議編成手続きの変更の目的は、連邦会議から連邦構成主体首長の権限を弱めるために連邦会議メンバーの地位を奪うことであったように思われるが、その後、連邦構成主体首長の公選制が廃止されたため、そもそも連邦構成主体首長は少なくとも国民によって選挙されたという威信を失い、連邦中央と連邦構成主体議会第一党に対する従属性を強めた。

メドヴェージェフは、このプーチン政権下の改革の延長上にあつて、連邦会議メンバーを連邦構成主体議会および地方自治体議会の代表だけによって構成されるものとし、そこから連邦構成主体の執行権力機関の代表者をすべて排除したことで、連邦構成主体議会および地方自治体議会の権威の上昇をもたらすことになる可言えよう。

（4）メドヴェージェフ大統領によるプーチン路線の微修正

大統領と国家会議の任期の延長問題ばかりがマスコミで報じられたが、2008年度大統領年次教書演説における国内政治改革に関するそのほかの提案も、その多くが法制化されている。

そもそも、大統領年次教書において、国内政治改革案が具体的に提案されることは珍しいように思われる。エリツィン期およびプーチン期を通じて、大統領年次教書の内容の多くは、綱領的、宣言的なものであり、具体性に乏しかった。したがって、筆者の専門分野である国内政治に限ってみると、大統領年次教書演説の内容が具体的にどのような政治改革に結びついているのかを分析することは、これまでほとんど無意味であるように思われていた。

ところが、メドヴェージェフ大統領にとって最初の大統領教書演説となった2008年11月5日の2008年度大統領年次教書演説は、これまでにない具体的な国内政治改革の提案が数多く盛り込まれており、しかもそれらの提案がつぎつぎに法制化されているという、かつてない出来事が起きている。

しかも、その内容を吟味すると、ロシア政治の現在の枠組みの中で、少数野党に集約されている少数派の意見や、地方住民の意見などを政治に反映させていこうとする意図が読み取れる。すなわち、これらの提案は、プーチン政権下ですすめられてきた、法制度的には平等にみえるものの、結果的には与党に有利になるような制度改革の方向を、緩まないし逆転しようとしているものであり、また、プーチン政権下で導入された連邦構成主体首長の事実上の任命制についても、2005年12月の修正の方向をさらに推し進めて、連邦構成主体議会第一党に対して大きな権限を付与する方向に転じており、かりにその第一党が与党「統一ロシア」であったとしても、連邦構成主体議会が地方住民に近いところに位置していることなどを考えると、地方住民の意見を首長選出ひいては地方政治に反映させていこうとするものと言える。

解党したりベラル政党的「右派勢力同盟」の党首であったベールィフ（Никита Юрьевич Бельх）を2008年12月8日にキエフ州知事に提案したりしたこと¹⁶も、こうしたメドヴェージェフの野党・少数派配慮の政治改革路線に合致したものとみることができよう。

メドヴェージェフ大統領とプーチン政府議長とのタンデム体制のもとで、少なくとも国内政策は、連邦制についての問題に限っても、プーチン政権期とは異なる方向の政策が打ち出されていることは明らかである。

（5）«Россия, вперед!»論文および2009年度大統領年次教書演説における「デモクラット」としてのメドヴェージェフ

2009年9月10日付«Россия, вперед!»論文¹⁷および2009年11月12日に行われた2009年度大統領年次教書演説¹⁸において、

号、2006年7月25日付連邦法第128号、2007年7月21日付連邦法第189号によって修正・補足がおこなわれている。

¹⁵ この経緯は、拙著『ポスト共産主義ロシアの政治—エリツィンからプーチンへ—』日本国際問題研究所、2001年6月、201-202頁を参照。

¹⁶ ロシア大統領ホームページ<<http://president.kremlin.ru/text/news/2008/12/210334.shtml>> [2009年2月28日アクセス] なお、ベールィフは2008年12月18日にキエフ州議会によって同州知事として承認している（ベールィフ公式ホームページ<<http://www.belyh.ru/about/>> [2009年2月28日アクセス]）。

¹⁷ ロシア大統領ホームページ<<http://news.kremlin.ru/transcripts/5413>> [2009年11月17日アクセス]

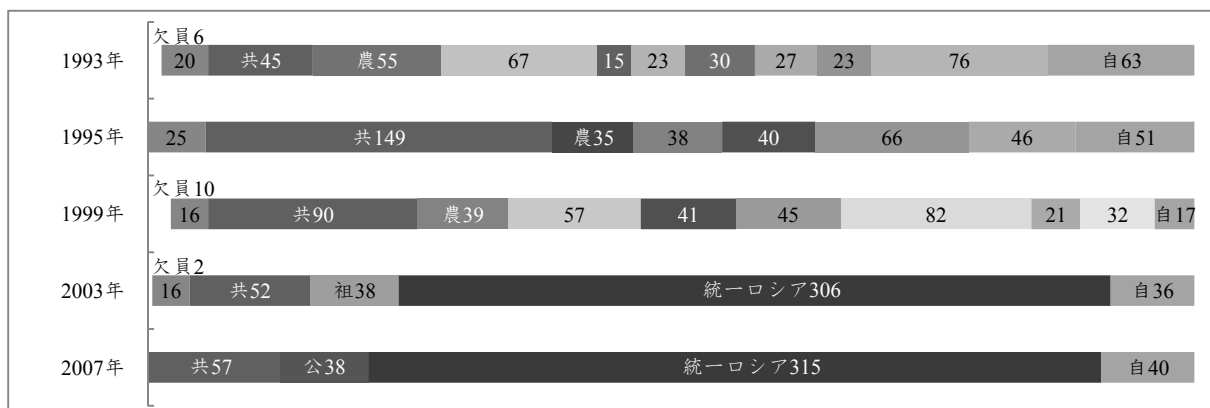
¹⁸ ロシア大統領ホームページ<<http://president.kremlin.ru/transcripts/5979>> [2009年11月17日アクセス]

メドヴェージェフ大統領は、彼なりのロシア社会観・デモクラシー観を提示しており、極めて興味深いものがある。「Россия, вперёд!」の中で彼が指摘しているロシア社会の問題点は、外部世界からのロシア批判とよく似ており（例えば、「おカミが何でもやってくれる」意識など）、彼がロシア社会とその問題点を客観的に認識できていることを明らかにしている。そして、「定期的に政権交代する政党が存在する」という彼のデモクラシーのイメージは、普遍的なものである。しかし彼はそのすぐあとで、「ロシアのデモクラシーは外国のモデルを機械的にコピーすることはない」と付け加えている。そしてこの認識も妥当なものだと思われる。とはいえ、「Россия, вперёд!」論文はデモクラシーについては抽象的議論に終始し、具体性を欠いたものとなっている。

2009 年度大統領年次教書演説は、その点では、多少、具体的な改革を論じてはいるが、昨年の教書ほどの具体性や斬新さはない。とはいえ、社会に対する批判的視点はいくぶん強化されている感もある。例えば、「選挙の組織化における問題、低い政治文化レベル」を指摘していて、10 月の地方選、とくにモスクワ市議会選挙の「偽造」の状況からすると、それでもかなり控えめな表現であるとは言えるが、「政党の自由・公正・文明的競争」を強調していることからすると、問題の本質は理解していることがわかる。政治改革に関する具体的提案は 10 項目ほど挙げられているが、昨年の教書と比べるとやや小ぶりの提案が多い。また、例えば、第 1 提案の連邦構成主体議会の議員定数の統一といった提案は、デモクラシーの観点からはそれほど重要なこととも思えない。積極的な意味を持つ提案ないし意見としては、連邦構成主体議会選挙の比例代表制の阻止条項を 5% にすべきとした第 3 提案、政党が選挙に参加する際の署名収集は不要であるとの第 4 提案における意見、「登録抹消証明書¹⁹の使用の実態を精査し、違法な操作を阻止するため必要な措置を採ることの必要性」を指摘した第 6 提案などがある。とくに、非常に具体的な「登録抹消証明書」の問題を指摘したことは、些末な問題であるとはいえ、重要である。

このように、メドヴェージェフ大統領は、それなりに「民主化」の方向に進もうとしており、ひたすら中央集権制を強化し、上からの政党の育成にばかり熱心だったプーチン前大統領とは、かなりスタンスが違うと言える。しかし、あまりに控えめな「民主化」は、プーチン首相とのタンデム体制のゆえなのか、それともメドヴェージェフ自身がロシア社会においては、この程度の控えめな「民主化」が妥当であると考えているのか、現時点では、必ずしも明確ではない。

図 1 国家会議下院の会派別議席数



注：共はロシア連邦共産党、農はロシア農業党・農業議員・農工議員、祖は「祖国」、公は「公正ロシア」、自派ロシア自由民主党を示す。その他の少数会派は会派名を省略した。左端の数字は無所属。

表 1 歴代のロシア連邦大統領

任期	大統領名	投票日	投票率 (%)	得票率 (%)
1991.7.10～1999.12.31	エリツィン	1991.6.12	74.66	57.30
		1996.6.16	69.67	35.28
		1996.7.3（再投票）	68.79	53.83
1999.12.31～2000.5.7（代行）	プーチン政府議長			
2000.5.7～2008.5.7	プーチン	2000.3.26	68.74	52.94
		2004.3.14	64.39	71.31
2008.5.7～	メドヴェージェフ	2008.3.2	69.81	70.28

¹⁹ ロシアの選挙制度には、選挙人が本来投票すべき投票区の選挙人名簿から自身の氏名を抹消したことを証明する「登録抹消証明書」を投票日前に受け取り、投票日に当該選挙人が身分証明書とともにその「登録抹消証明書」を提示すれば、用務先等の任意の投票所で投票を行うことができる仕組みがあるが、選挙委員会側がこの仕組みを悪用すれば、違法な操作ができる可能性がある。この仕組みの運用については、拙稿「ロシアの議会選挙と大統領選挙を視察して」『ソフィア』57 巻第 3 号（2009 年 3 月 15 日）を参照。