

国内政治の変化を探る：ソ連・ロシアの事例

上野俊彦（ロシア語学科／ロシア・ユーラシア研究コース）

1. ロシア政治：報道と研究のあいだの深い淵

新聞・テレビ等のメディアも含め、一般的に、ロシアについて、バイアス（偏見）・ステレオタイプ（型にはまった考え方）・無知が顕著である。司馬遼太郎の小説『坂の上の雲』などにも、例えば日露戦争当時の皇帝ニコライ 2 世が大津事件の経験から「日本嫌い」だったという、偏見と無知に起因する誤解が見られる。ロシアについての情報は、「ウソも百遍言えば本当になる」状態だと言っても過言ではない。

その主要な原因は、①1917 年のボリシェヴィキ政権成立以降から冷戦期まで「敵」だったこと、②第 2 次世界大戦後の冷戦の遺産、③ロシア語がわからないこと、と考えられる。①については説明が必要だろう。ボリシェヴィキ政権が、日露戦争後、一転して同盟関係になっていたロシア帝国の帝制を打倒した（ニコライ 2 世の家族全員を銃殺した）ことが、天皇家を戴く日本にとって脅威であったということである。③のロシア語については、その文字も含めてなじみがないというのは、理解できるであろう。例をあげると、宇宙飛行士の若田さんは「ソユーズ」に乗って帰還したと伝えられているが、この「ソユーズ」はロシア語の正しい発音はサユース СОЮЗ で、ソ連の正式国名であるソヴィエト社会主義共和国連邦（サユース・サヴィエツキフ・サツィアリスチーチェスキフ・リスブーブ リク）の「連邦」にあたる部分である。つまり、英語で言うと、Union of Soviet Socialist Republics の UNION である。UNION が分からない人は少ないだろうが、СОЮЗ は発音さえ分からない。

かくして、ロシア政治研究には、ロシア語と、この地域の歴史（ロシアだけでなく、その源流たる東ローマ帝国、東方正教世界を含む歴史）についての知識が不可欠である。

例えば、ソ連およびロシアの安全保障観は、1812 年のナポレオンのロシア侵攻、第 1 次世界大戦、第 2 次世界大戦についての正確な知識があって初めて理解できる。米国は侵略された経験を持たないが、ロシアは少なくともこの 3 つの戦争で、いずれも西側から侵略され、甚大な損害を被ったのである。例えば、第 2 次世界大戦における米国の犠牲者数は最大で 42 万人（当時の米国人口の 0.3%）だが、ソ連の犠牲者数は最大で実に 2,800 万人（当時のソ連人口の 16.6%）にのぼり、米国の 67 倍もある。ちなみにドイツの犠牲者数は最大で 900 万人（当時のドイツ人口の 12.9%）、日本の犠牲者数は最大で 312 万人（当時の日本人口の 4.4%）、中国の犠牲者数は最大で 2,000 万人（当時の中国人口の 3.9%）とされているから、中ソの犠牲者数は、戦争を開始し、敗北した日独両国よりも、断ぜん多いことがわかる。つまり、犠牲者数から言えば、第 2 次世界大戦はヨーロッパではドイツ軍によるソ連国民の大量殺戮であり、アジアでは日本軍による中国国民の大量殺戮であって、米英仏はいずれにせよほんの脇役であつたに過ぎない。

2. ロシア政治研究の方法

ロシア語と歴史の知識を基礎にして現代ロシア政治の研究に取り組む作業は、根気のいる地味な作業である。

「ロシアでは報道の自由がないから、国民は本当のことを知らされず、それゆえプーチン政権が支持されているんです」とジャーナリストはこともなげに言うが、「ロシアでは報道の自由がない」という結論は、何を根拠にして導き出されるのか。仮に「報道の自由がない」としても、だから本当のことを知らないのか？ 「パラボラを立てれば、いつでも BBC を見ることができる」と言っていたのはもう 20 年も前のことで、ネット時代の今、スマホ一つあれば、世界中のニュースを見られる、読める、誰でも発信できる、この時代に「報道の自由がない」って？ 私は「ロシアでは報道の自由がない」とか「言論の自由がない」と言っているジャーナリストは信用しない。残念だが、日本の学生よりもロシアの学生のほうが、よほど世界のことを知っている。ロシアの報道について研究するのであれば、思い込みでとやかく言うのではなく、報道番組の内容の分析、報道の制作現場やジャーナリストへのインタビューなど手間のかかる作業をしなければならない。

私は、ロシアの議会、選挙、政党、連邦制などの研究をおこなうことで、ロシア政治の特質を理解しようとしてきた。そのためには、憲法や、選挙法・政党法といった法律などを読むことが必要である。ときには、違憲訴訟や行政訴訟の判決も読むことがある。また議会の議事録、政党の収支報告、中央選挙委員会の発表する選挙に関する各種データの分析など、手間のかかる地道な作業をしなければならない。もちろん、大統領の教書演説を始めとする政治指導者の演説や発言などを読むことも重要だが、どちらかというと、大統領、政府、議会、政党などの、政治諸制度の制度的側面と、それらの実際の機能に着目している。

あらかじめ参考文献としてあげておいた「ロシアにおける連邦制改革」という論文は、連邦制（中央地方関係）、議会、地方首长選出制度などの制度的側面に着目して、プーチンの連邦制改革を分析したものである。この論文の中心的な論点は、プーチンの大統領第 1 期目から第 2 期目にかけおこなわれていた一連の改革が、メディアが報じていたような「民主主義の後退」や「プーチン大統領の強権化」などではなく、中央集権制の強化、すなわち連邦制の空洞化であるということを示した点と、そして論文執筆時に大統領になったばかりのメドヴェージェフ大統領の最初の段階における改革提案は、その方向性をいくぶんか変更しようとする試みであることを明らかにした点である。ロシア政治についての背景知識のない方が理解するには難しい論文であることは承知の上で、政治の制度的研究の方法について多少なりとも感じ取っていただければと思います、参考文献にしたものである。

3. 選挙と政党

外堀の外側をぐるぐる回っているような話をしてきたが、後半部分で、ロシア政治研究にとって重要と思われる制度的な問題のうち、選挙と政党について、その概要を整理しておきたい。

3.1. 連邦議会選挙

1993 年 12 月 12 日、新憲法採択のための国民投票が、新しい連邦議会（Parliament/Федеральное Собрание）の上下両院、すなわち連邦会議（Council of Federation/Совет Федерации）と国家会議（State Duma/Государственная Дума）選挙と同時に実施された。

その後、連邦議会選挙は連邦会議（上院）の直接選挙制度が廃止されたために国家会議（下院）選挙のみとなり¹、1995 年 12 月 17 日（第 2 回）、1999 年 12 月 19 日（第 3 回）、2003 年 12 月 7 日（第 4 回）、2007 年 12 月 2 日（第 5 回）、2011 年 12 月 4 日（第 6 回）と順調に行われてきた。国家会議（下院）選挙は、1993 年 12 月 17 日の第 1 回選挙から 2003 年 12 月 7 日の第 4 回選挙までは、450 議席のうち、半数の 225 議席を、1 つの選挙区から 1 議員を選出する小選挙区制選挙によって、残りの 225 議席を、政党名を選ぶ比例代表制選挙によって、それぞれ選出する方法（小選挙区比例代表並立制）であったが、選挙法の改正により、2007 年 12 月 2 日の第 5 回選挙からは、比例代表制選挙に一本化された。しかし、2016 年 12 月実施予定の国家会議選挙から再び小選挙区比例代表並立制が復活することになった²。小選挙区比例代表並立制から比例代表制に一本化した理由とその選挙結果の意味、そして再び小選挙区比例代表並立制に戻される理由について考察することが重要な論点である。

さて、選挙の結果、第 1 期国家会議は、民族派、右派（ロシアではリベラルを指す）、中道、左派の 4 派拮抗、第 2 期国家会議は相対的左派優位、第 3 期国家会議は与党中道派連合優位、第 4 期国家会議は大同団結なった与党中道派の「統一ロシア」が全議席の 3 分の 2（「憲法的多数」³）を越す 306 議席を占めた。他方、右派はほぼ壊滅、共産党は第二党を維持したが議席を従来の 3 分の 2 に減らした。初めて完全比例代表制選挙で選ばれた第 5 期国家会議でも「統一ロシア」が 315 議席を獲得したが、第 6 期国家会議では「統一ロシア」が「憲法的多数」から「過半数」へと大きく議席を減らした（図 1）。

図 1 国家会議（下院）の会派別議席数⁴

1993	20	45	55	105	156	63
1995	25	149	35	144	46	51
1999	16	90	39	225	53	17
2003	16	52	38	306		36
2007	57	38		315		40
2011	92	64		238		56
	共産党		公正ロシア		統一ロシア	
					自由民主党	

【コラム】議会選挙の投票の分析

議会選挙の結果としては、一般に各党の獲得議席に注目が集まる。確かに、どの政党が何議席を獲得したのか、与党は過半数を獲得したのか、法案の採択などに大きな影響を持つので注目されるのは当然である。しかし、議会選挙の結果ではなく、投票それ自体の分析には、各党の得票数の比較や、特定の政党について着目して、その政党が選挙ごとにどのくらいの得票数であるのかを見ることも重要となる。参考のために、2000 年以降の政党別の得票率と得票数（表 1）と、主要政党の得票数のグラフ（図 2）を示してみた。

¹ 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、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」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」に従って、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、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（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）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」によって、各連邦構成主体の議会議長と首長が連邦会議メンバーとなることが決まった。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」によって、各連邦構成主体の議会と行政機関の代表が、連邦会議メンバーとなることが決まった。さらに、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」により、2011 年 1 月 1 日より、連邦会議メンバー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ことになった。

² 2007 年 12 月 2 日の選挙から、比例代表選挙によって議席を獲得するための最低得票率（阻止条項）が、5%から 7%に引き上げられたが、次回（途中解散がなければ 2016 年 12 月実施予定）からは再び 5%となる。

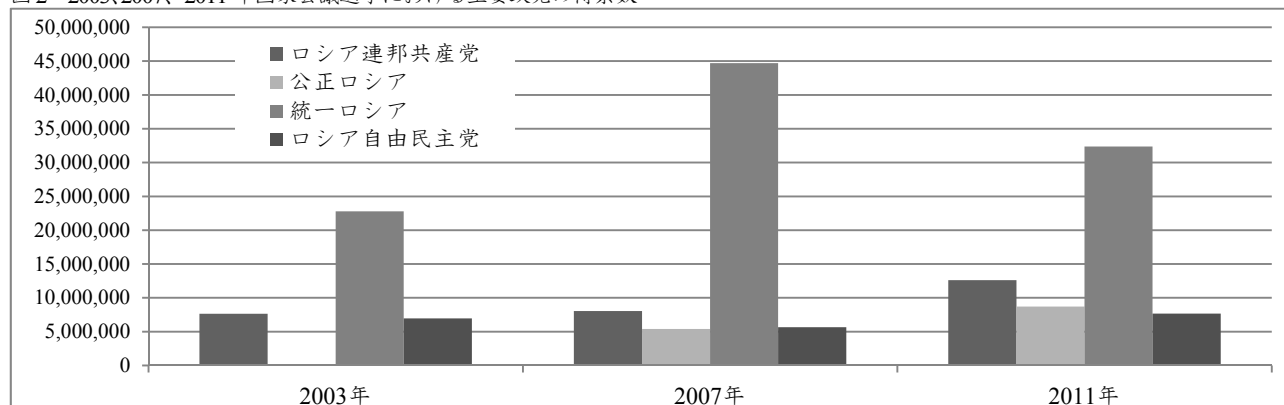
³ ロシア連邦憲法第 3 章～第 8 章の改正は、国家会議の 3 分の 2、連邦会議の 4 分の 3 の多数決によって採択され、さらに 3 分の 2 以上の連邦構成主体議会の同意が必要とされているので（ロシア連邦憲法第 108 条第 2 項および第 136 条）、国家会議において 3 分の 2 以上の議席を有する状態を、ロシアでは「憲法的多数」と言っている。なお、基本規程であるロシア連邦憲法第 1 章および第 2 章、ならびに改正手続きを定めたロシア連邦憲法第 9 章の改正は、連邦議会両院の 5 分の 3 以上の多数決により憲法議会を招集し、憲法議会の 3 分の 2 の多数決を経て、国民投票に付され、投票率 50%以上で、投票参加者の過半数が賛成した場合に採択される（ロシア連邦憲法第 135 条）。

⁴ 各会派の議席数は各会期開会時の報道によるが、1993～99 年の中道左派、中道派、右派（リベラル）は会派数が多く会派名も変化が激しいので会派名を省略している。なお、各会派の中道左派、中道派、右派のグループ分けは筆者による。左派はロシア連邦共産党、民族派はロシア自由民主党である。2003 年の中道左派（38 議席）は「祖国」、2007 年および 2011 年の中道左派は「公正ロシア」。2003 年以降の中道派は与党「統一ロシア」。右派（リベラル）は 2003 年から議席を獲得できていない。1993 年、1999 年、2003 年には若干の欠員がある（左端部分）。無所属は 2007 年以降存在しない。

表1 2003、2007、2011 年国家会議選挙における各党の得票率および得票数⁵

政党名	2003 年 12 月 7 日			2007 年 12 月 2 日			2011 年 12 月 4 日		
	得票数	得票率	議席数	得票数	得票率	議席数	得票数	得票率	議席数
ロシア農業党	2,205,704	3.64		1,600,234	2.30				
「市民勢力」				733,604	1.05				
ロシア民主党	136,294	0.22		89,780	0.13				
ロシア連邦共産党	7,647,820	12.61	52	8,046,886	11.57	57	12,599,507	19.19	92
「右派勢力同盟」	2,408,356	3.97		669,444	0.96				
年金生活者党・社会公正党	1,874,739	3.09							
社会公正党				154,083	0.22				
ロシア自由民主党	6,943,885	11.45	36	5,660,823	8.14	40	7,664,570	11.67	56
「公正ロシア」				5,383,639	7.74	38	8,695,522	13.24	64
「ロシアの愛国者」				615,417	0.89		639,119	0.97	
「統一ロシア」	22,779,279	37.57	306	44,714,241	64.30	315	32,379,135	49.32	238
「ヤーブラコ」	2,609,823	4.30		1,108,985	1.59		2,252,403	3.43	
「正義の事業」							392,806	0.60	
投票参加者数	60,712,300			69,609,446			65,656,526		

図2 2003、2007、2011 年国家会議選挙における主要政党の得票数⁶



3.2. 地方（連邦構成主体⁷）首長選挙

1991～1995 年（エリツィン政権 1 期目）は、連邦構成主体首長の多くが任命で選出され、ごく一部の連邦構成主体だけで公選が実施されていた、制度不確定期である。当時、住民の直接選挙で選出された連邦構成主体首長は少なく（表2）、選挙によらない連邦構成主体首長は連邦大統領の任命であったが、任命についての手続等を定める連邦法はなかった。1996～2004 年（エリツィン政権 2 期目～プーチン政権 1 期目）は、連邦構成主体首長公選期であった。表2に見るように、1996 年から連邦構成主体首長選挙が本格的におこなわれるようになった。表2の住民の直接選挙で選出された連邦構成主体首長の数の1991年から1996年までの合計数82から2回目の選挙を実施した連邦構成主体の数6を引いた76が、1996年12月までに連邦構成主体首長選挙を実施した連邦構成主体の数である。当時の連邦構成主体の数は89であるから、1996年12月までに連邦構成主体の85.39%が首長選挙を実施して首長を選出したことになる。

表2 住民の直接選挙で選出された連邦構成主体首長の数（1991～1996 年）

1991	1992	1993	1994	1995	1996
7	3	7	6	14	45

⁵ 出典：Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2004, No. 5 (167), c. 17; 2007 No. 19 (222), c. 6; 2011 No. 21 (279), c. 4. なお、2003 年の選挙については、選挙に参加した全ての政党を記載していない。また、いわゆる小選挙区比例代表制（ロシアではそれぞれ「単独議席選挙区」、「連邦選挙区」と呼んでいる）選挙によって実施されているため、得票率は比例代表制により実施されている連邦選挙区のものであり、また無所属議員がいるため、政党に所属する議員総数は450になっていない。

⁶ 出典は前注に同じ。

⁷ ロシア連邦は、ロシア連邦の同様の連邦構成主体(субъект/subject)である22共和国(республика/republic)、9辺区(край/territory)、46州(область/region)、3連邦的意義を有する市(город федерального значения/federal city)、1自治州(автономная область/autonomous region)、4自治管区(автономный округ/autonomous district)の合計85の連邦構成主体からなる。ちなみに、国民投票によりロシア連邦憲法が採択された1993年12月12日の段階では、ロシア連邦の連邦構成主体は89あったが、その後、合併により連邦構成主体は83に減少した。しかし、2014年3月21日付「クリミア共和国のロシア連邦への編入、ならびにクリミア共和国およびセヴァストポリ連邦的意義を有する市をロシア連邦の新しい連邦構成主体として設立することについての連邦の憲法的法律」により、クリミア共和国およびセヴァストポリ市がロシア連邦に編入されたことにより85に増加した。なお、ロシアは、その正式国名がロシア連邦であることから明らかなように、ロシア連邦憲法第1条第1項で、連邦制国家であると規定されているが、その連邦を構成する単位が「連邦構成主体」というわけである。ちなみに、「地方自治体」は、連邦構成主体に含まれる市町村を言う。したがって、ロシアの連邦構造は、連邦中央、連邦構成主体、地方自治体という三段階の構造になっていると考えてよい。なお、以上のことから、モスクワ市やサンクト・ペテルブルク市を地方自治体と呼ぶのは間違っている。

2004 年から 2011 年（プーチン政権第 2 期～メドヴェージェフ政権期）は、公選制が廃止され、任命制が導入されていた時期である。事実上の連邦構成主体首長の任命制への移行は、2004 年 12 月 11 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』の修正補足法の制定によって実行された。しかし、連邦大統領による連邦構成主体首長任命の手続きは、2005 年 12 月 31 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 18 条および『政党についてのロシア連邦法』の修正についての連邦法によって、連邦構成主体議会の第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の承認を求めることができるようになった。すなわち、「2004 年 12 月 11 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、「2005 年 12 月 31 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。

2012 年から（プーチン政権第 3 期）、再び公選制が復活した。公選制の復活は、2012 年 5 月 2 日付連邦法第 40 号『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』の修正についての連邦法によってなされた。ただし、公選制と言っても、この「2012 年 5 月 2 日付修正法」によって定められている制度には、①政党の推薦候補、自己推薦候補、いずれも大統領の発議により事前協議がおこなわれること、②立候補に際して、連邦構成主体内の自治体の議会および自治体の長の 5～10%の支持署名が必要で、かつ連邦構成主体内の自治体の 4 分の 3 以上の自治体に支持者がいなければならないこと、③選挙人の 0.5%以上の署名が必要であること、という問題点がある。とくに上記②の条件は、自己推薦候補には高いハードルを設定している。

連邦構成主体の首長の選出方法については、公選制だから民主的、任命制だから非民主的、と単純化することはできない。エリツィン政権の 2 期目に公選制が拡大したが、この時期の連邦構成主体内部が民主的であったわけではないし、問題のある首長も少なくなかったし、汚職も蔓延していた。議会については、下院の比例代表制への全面移行、全体としての政党化という変化はあったが、各レベルで直接選挙制度が維持されており、連邦構成主体首長の任命制も、大統領よりも連邦構成主体議会の第一党が候補者推薦について重要な役割を持っていたことからすると、必ずしも、連邦大統領に権限が集中していたと言えるわけではない。連邦構成主体首長の公選制の復活は、政党の活性化、国民の政治参加のチャンネルの増大というプラス効果があることは事実だが、連邦大統領を中心とする行政のピラミッドの凝集力が弱まり、中央政府の政策の実施という点ではマイナスの部分もある。候補者と大統領との協議制などを定めてはいるが、やはり政党のチャンネルを使って連邦構成主体の行政を監督することの重要性が増大したと考えられる。

3.3. 政党法

2001 年 7 月 11 日付「政党についての連邦法」第 3 条第 2 項によれば、政党要件が以下のように定められていた。

「政党は以下の要件を満たさなければならない。①政党は、半数以上のロシア連邦の連邦構成主体に地方支部を持たなければならない。その際、ロシア連邦の連邦構成主体に当該政党の地方支部を 1 つだけつくることができる。②政党は 10,000 万人以上の党員によって構成されなければならない。その際、政党は、本法第 23 条第 6 項に従って、半数以上のロシア連邦の連邦構成主体において 100 人以上の党員を持つ地方支部が存在しなければならない。残りの地方支部においては、本法第 23 条第 6 項に従って党員数は 50 人以下であってはならない。③政党の指導機関およびその他の機関、ならびに地方支部およびその他の下部組織は、ロシア連邦の領土内に存在しなければならない」。

2004 年 12 月 20 日付『政党法』の修正についての連邦法による修正および補足によって、これまでの「政党法」第 3 条第 2 項②は、「政党は 50,000 万人以上の党員によって構成されなければならない。その際、政党は、本法第 23 条第 6 項に従って、半数以上のロシア連邦の連邦構成主体において 500 人以上の党員を持つ地方支部が存在しなければならない。残りの地方支部においては、本法第 23 条第 6 項に従って党員数は 250 人以下であってはならない」という規定に修正された。

この 2004 年 12 月 20 日付『政党法』修正法による「政党法」修正の意図は明らかである。政党の党員数に関する要件を厳しくすることで、新政党の設立や小政党の存続をより困難にしたのである。

この 2004 年 12 月 20 日付『政党法』修正法による党員数の下限の 50,000 人への引き上げは、中小政党の存続および新政党の立ち上げを著しく困難にしたため、政党数の減少という結果をもたらした。しかしその後、メドヴェージェフ政権のもとで、党員数の下限は段階的に引き下げられ、最終的には劇的に引き下げられた。すなわち、2009 年 4 月 28 日付『政党法』修正法では、党員数の下限は段階的に 2010 年 1 月 1 日から 2012 年 1 月 1 日まで 45,000 人、2012 年 1 月 1 日から 40,000 人に引き下げられることとなり⁸、さらに 2012 年 4 月 2 日付『政党法』修正法では、党員数の下限は、一挙に 500 人まで引き下げられたのである⁹。この結果、現在では、党員数の要件という点においては、中小政党の存続および新政党の立ち上げそれ自体はきわめて容易になった。

以上の「政党法」修正による政党の党員数の要件の厳格化と緩和は、どのような政治的意味を持つのか、検討を要する。少なくとも、現在の下院に議席を有する政党が 4 つしかないという事実、党員要件の厳格化によってもたらされた政党数の減少の結果と言えるかも知れない。政党法に定める政党の要件が厳格なあまり、政党の離合集散、新政党の立ち上げなどが困難となってしまうのは、政党制の柔軟性を損ねるから、政党の要件は緩やかなほうがよいだろう。しかし、政党の数と民主主義とは無関係のように思われるので、議席を有する政党の数が少ないこと自体に問題はないように思える。むしろ重要なのは、個々の政党の機能であるが、まだ十分には研究されていない。

参考文献：Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, 5th Ed., Routledge, 2014; Eric Shiraev, *Russian Government and Politics*, 2nd Rev. Upd. Ed., Palgrave Macmillan, 2014; 上野俊彦「第二次プーチン政権下のロシア政治」（溝端佐登史編著『ロシア近代化の政治経済学』所収）、文理閣、2013 年

⁸ 地方支部の党員数の下限についても同一比率で引き下げが行われた。

⁹ 政党全体の党員数の下限が大きく 500 人まで引き下げられたことに伴い、地方支部の党員数の下限についての規定は廃止された。