

プーチン政権下のロシア国内政治

上野 俊彦

はじめに

一九九九年二月三日、エリツイン大統領の任期満了前の辞任によって、憲法第九二条第三項の規定に従って大統領代行に就任したプーチンは、二〇〇〇年三月二六日に行なわれた大統領選挙第一回投票で得票率五二・九四パーセントを獲得して予想どおり当選を果たし、五月七日の大統領就任式を経て正式にロシア連邦大統領に就任した。すでに一九九九年一月九日に実施されていた国家会議（下院）議員選挙において、中道右派の新与党「統一」が躍進するとともに、「右派勢力同盟」も比例区で議席を獲得する一方、野党のロシア連邦共産党が議席を減らしたため、プーチン新大統領は、比較的協力的な下院を有することとなり、安定した政局のもと

とで、ポスト・エリツイン政権をスタートさせることになった。この結果、プーチン政権は、下院野党の共産党の議席数が比較的多く安定的な政治基盤をもちえなかつたエリツイン政権が地方首長からの支持取り付けのためにやむをえず進めすぎた地方分権化の動きを押しとどめ、中央集権制の強化に向けて動き出した。

本稿は、スタートしたばかりのプーチン政権の人事政策を通してみたプーチン新大統領の政権掌握度、ならびに連邦制の再編および中央集権制の強化を中心とする、その国内政策の特徴について明らかにしようとするものである。

(一) 《Сopae o o a e c a P o c c . c o . e p a 》
No. 1, 3 ap. 2000 . (ac . II) C . 109; C . 110.

(二) 《P o c c c a e a 》 7 a p e . 2000 . c . 3; 《B e c

e pa o pa e o cc Pocc o o e
epa) No. 13, 2000 . c. 65.

(3) 《Pocc c a e a》 11 2000 . c. 1.

(4) 一九九九年二月一九日に実施された国家会議議員選挙については、上野俊彦「一九九九年二月国家会議議員選挙」『ロシア研究』第三〇号(二〇〇〇年四月)、一一九—一二二ページ参照。

一 プーチン政権の人事

二〇〇〇年五月七日にロシア連邦大統領に就任したプーチン⁽¹⁾は、それまで兼任していた政府議長(首相)を辞任し、同日、カシヤノフ政府第一副議長(第一副首相)兼財務大臣を政府議長代行に任命した。⁽²⁾カシヤノフの政府議長代行への任命は、カシヤノフを政府議長候補として国家会議に提案する布石であると理解されたが、実際、五月一〇日、プーチン大統領は、カシヤノフ政府議長代行を政府議長として承認するよう求める書簡を国家会議に送付した。⁽³⁾国家会議は、五月一七日、賛成三三五票、反対五五票、棄権一五票で、カシヤノフを政府議長として承認した。⁽⁴⁾組閣は非常に速やかに行なわれ、五月一八日には、四人の政府副議長(副首相)と一八名の閣僚が任命された。⁽⁵⁾さらに、残りの政府副議長兼農業大臣とエネルギー大臣も五月二〇日には任命され、この

日までに組閣はすべて終了した(第1表)。

この政府人事において特徴的なことの一つは、クドリン政府副議長兼財務大臣、クレバーノフ政府副議長、マトヴィエーニコフ政府副議長、グレフ経済発展・貿易大臣、シエフチェーニコ保健大臣、ユジャノフ反独占政策・企業活動支援大臣、レイマン通信・情報大臣、レーベジェフ対外諜報庁長官、パートルシェフ連邦保安庁長官ら、プーチン大統領と同じサントペテルブルク出身者が目立つことである。

そのことはまた、大統領府においても同様で、メドヴェージェフ第一副長官をはじめ、八人の副長官のうち、アブラーモフ、ヴィークトル・イヴァーノフ、コーザク、セーチン、スルコーフら五人の副長官、さらに大統領府の財政を握るコージン総務部長、セルゲイ・イヴァーノフ安全保障会議事務局長らもサントペテルブルク出身者である。

これら、いわゆるサントペテルブルク人脈をなす人物のうち、とくにクドリン、グレフ、ユジャノフ、レーベジェフ、パートルシェフ、メドヴェージェフ、ヴィークトル・イヴァーノフ大統領副長官、コーザク、セーチン、セルゲイ・イヴァーノフ安全保障会議事務局長らは、プーチン大統領と以前から同僚ないし部下の関係にあり、またクドリンについてはチュバイスとの関係も深い。

第1表 カシヤーナク政府メンバー

	役職	氏名	年齢	主な前職
S	大統領	アチン、ウラニシム、ウラニシムヨウイチ	47	サウジアラビア王国政府第1副議長、対外関係委員長、大統領府総務部次長、大統領府第1副議長、保安庁長官、安全保障会議事務局長、首相、大統領代行
	政府議長(首相)	カシヤーナ、ミハール、ミハールイロウイチ	42	首相代行 / 財務大臣
S	政府副議長、財務大臣	カヒド、アラカセー、ハリオニートウイチ	39	サウジアラビア王国政府第1副議長、財務第1次官
S	政府副議長(軍産複合体担当)	カハバーナ、カハバーナ、カハバーナ、カハバーナ	49	サウジアラビア王国政府第1副知事 / 市経済委員長、株式会社「ロジック」社長、エレクトロニクス社長
x	政府副議長、農業大臣 (マクオ経済担当)	カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ	42	農業食糧第1次官、農業食糧大臣
S	政府副議長(社会政策担当)	アターモム、アターモム、アターモム、アターモム	61	エンジニア技術設計研究所所長
	外務大臣	カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ	54	駐スエズ大使、外務第1次官
	財産関係大臣	カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ	53	ウラルスタン共和国政府第1副議長 / 工業政策、国有財産管理国家委員長、ロシア国有財産第1次官、ロシア政府副議長 / 国有財産大臣
S	経済発展・貿易大臣	カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ	36	サウジアラビア王国副知事 / 市有財産管理委員長、ロシア国有財産第1次官、「戦略策定センター」副理事長
	文化大臣	カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ	51	文化次官、全ロシア国営テレビ「カハダニエ」社長、全ロシア国営テレビ「カハダニエ」社長
	保健大臣	カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ、カハダニエ	53	軍医科大学心臓血管外科科長 / 軍医科大学付属病院心臓血管外科病院長、軍医科大学学長

	役職	氏名	年齢	主な前職
	民間防衛・緊急事態および自然災害復旧問題大臣	シヨイク、イ・ウジユクトウイチ セルゲー・エフ、 セルゲー・エフ、 イニリトミートリエイチ	45	建築・建設国家副議長
	国防大臣	セルゲー・エフ、 イニリトミートリエイチ	62	戦略ロケット軍総司令官
	司法大臣	チヤク、 ユーリー・ヤコヴレウイチ	49	イルクーツク州検察庁検事長、検事総長第1代理、検事総長代行
	産業・科学・技術大臣	ドボコフ、 アレクサンデルニコラエウイチ	46	ヤコヴレウ試験設計事務所長
	労働・社会発展大臣	ハチノク、 アレクサンデル・レトローウイチ	42	国家会議議員(予算・税・銀行・財務委員) 国税庁長官、政府官房財務・通貨規制局長、国税公課大臣
	教育大臣	ワシリー・ポドワ、 ウラジミール・バロウイチ	49	イルムノ(民族友好)大学長
	国税公課大臣	ウラジミール・ウラチ ウラジミール・ウラチ	52	バシコトスタン共和国国税査察局長、バシコトスタン共和国国家議会議員、ロシア国税公課省モスクワ市担当局長
	運輸大臣	ウラジミール・イオソフイチ	39	株式会社「極東海運会社」社長、運輸第1次官
	連邦・民族・移住政策問題大臣	コロビ、 アレクサンデル・ウラチロウイチ	49	ロシア人民代議員(最高会議人民代議員ウラジミール活動問題、地方自治発展委員会書記、小委員会議長)駐ワシントン大使
	天然資源大臣	ヤツクウチ、 ホリンス・レウクサートロウイチ	52	ロシア連邦地質・地下資源利用委副議長、天然資源第1次官
S	反独占政策・企業活動支援大臣	シジャノフ、 イリヤ・アブラモウイチ	40	サンクトペテルブルク市政府土地資源・土地開発委員会議長、ロシア連邦土地政策・建設・住宅公営事業大臣
	内務大臣	ルシラン、 ウラジミール・レトローウイチ	46	モスクワ市内務局組織犯罪対策地域局長、内務次官
S	通信・情報大臣	レオニード・ドミトリエウイチ	42	「ペテルブルク・テレコム・ネット」第1副社長、ロシア電気通信国家委員長
	出版・放送・マスコミ問題大臣	レーニン、 ミハイール・ユーリエウイチ	41	ロシア連邦大統領世論又文芸担当局長、全ロシア国営テレビ・ラジオ会社第1副社長
	官房長官/大臣	シニゲロフ、 イニリトミール・ウラチ	33	弁護士事務所「ALM」主任弁護士、所長、固有財産次官、連邦財産基金総裁

(注) : 関内昇格, : 留任, : 関内異動, x : 降格, : 新任, : 省内昇格, S : サンクト出身者

例えば、一九六〇年一〇月一二日生まれてプーチンより八歳若いクドリン政府副議長兼財務大臣は、九〇年から九三年までサンクトペテルブルク市の経済改革委員会副議長、自由企業活動地区管理委員会副議長、経済発展委員会副議長、財務総局長、財務委員会議長を歴任し、九三年に財務担当副市长、九五年三月には市政府第一副議長に就任し、九六年六月までその地位にあった。⁽⁷⁾その後、クドリンはプーチン同様、大統領府に招かれ、九六年八月一日に大統領府副長官兼監督総局長に就任した。⁽⁸⁾クドリンは、チュバイスが大統領府長官から政府第一副議長兼財務大臣に転出した九七年三月一七日の九日後の二六日に、上司チュバイスを追いかけるようにして財務第一次官に就任し、⁽⁹⁾本年五月一八日のカシヤノフ政府発足時に、プーチン大統領により政府副議長兼財務大臣に任命されるまで、その地位にあった。つまり、クドリンは一貫してサンクトペテルブルク時代のプーチンの同僚であり、クドリンがそれぞれ一年遅れで就任しているものの、クドリンとプーチンは同時に副市長、市政府第一副議長を務めている。そして大統領府でもまたチュバイス長官のもとでプーチンの同僚となり、ここではむしろプーチンが後塵を拝し、プーチンはクドリンの後任として大統領府副長官兼監督総局長に就任している。

一九六四年二月八日生まれ、のグレフ経済発展・貿易大臣は、九二年から九二年までサンクトペテルブルク市ペトロドヴァレーツ区役所経済発展・財産委員会法律コンサルタントを務め、九二年にいったん同市財産管理委員会ペトロドヴァレーツ区支所を経て、同市ペトロドヴァレーツ区財産管理委員会議長兼副区長に就任、さらに九四年からは同市財産管理委員会副議長兼同委員会不動産局長、さらに同委員会第一副議長を務めていた。サブチャーク、プーチン、クドリンらの部下であったわけである。しかし、グレフは、市長がヤコブレフに変わっても同市庁にとどまり、九七年七月から同市副知事兼市財産管理委員会議長を務めていた。⁽¹⁰⁾その後、九八年一月二九日、ロシア連邦国有財産省参与に任命されてモスクワ政界入りし、九八年八月二日に同省第一次官に任命され、⁽¹¹⁾カシヤノフ政府発足時にロシア連邦経済発展・貿易大臣に任命されるまでその職にあった。この間、プーチンのイニシアチヴで九九年一二月に設立されたシンクタンク、戦略策定センターの所長も兼任している。⁽¹²⁾

一九六〇年二月七日生まれのユジャノフ反独占政策・企業活動支援大臣は、九〇年からレニングラード市ソヴィエト執行委員会経済改革委員会主任専門官、九一年からサンクトペテルブルク市経済発展委員会課長、九三年から同市経済発展

委員会副議長、第一副議長、九四年から同市土地資源・土地開発委員会議長を歴任し、⁽¹⁴⁾九七年五月七日、ロシア連邦土地資源・土地開発国家委員会議長としてモスクワに招かれるまで、その職にあった。彼もやはり、サブチャーク、プーチン、クドリンの部下、グレフの同僚であった。ちなみに、その後、ユジャノフは、九八年五月五日からロシア連邦土地政策・建設・住宅公営事業大臣、⁽¹⁶⁾九九年五月二日からロシア連邦反独占政策・企業活動支援大臣を務めている。⁽¹⁷⁾

一九四八年生まれのレーベジェフ対外諜報庁長官は、七三年以降、プーチン同様、対外諜報機関に勤務しており、しかもドイツ駐在が長い。⁽¹⁸⁾つまり、ソ連国家保安委員会時代のプーチンの同僚だったわけで、米国駐在中の彼が、カシヤノフ政府発足時に対外諜報庁長官としてモスクワに呼び戻されたのもプーチンとのこうした人間関係によるものであろう。⁽¹⁹⁾

一九五二年七月一日生まれのパートルシェフ連邦保安庁長官は、七一年以降、主としてサンクトペテルブルク北方、フィンランド国境沿いのカレリア共和国を管轄する保安機関に勤務し、その後、九四年から、連邦保安庁私有財産安全保障局長、その後、組織監察局長を歴任し、⁽²⁰⁾九八年五月、プーチンの後任として大統領府監督総局長に就任、⁽²¹⁾同年八月一日に大統領府副長官兼務となったが、その後ふたたび連邦保

安庁に戻り、プーチン長官のもとで一九九九年四月に連邦保安庁第一副長官に就任、⁽²³⁾同年八月一六日、プーチンが政府議長に就任すると、翌一七日、連邦保安庁長官に就任している。

メドヴェージェフ大統領府第一副長官は、一九九〇年にレニングラード市ソヴィエト執行委員会に勤務し始めたときにプーチンと知り合ったとされており、⁽²⁵⁾九九年一月九日、⁽²⁴⁾プーチンが率いる政府の官房副長官に就任したが、プーチンが大統領代行に就任した九九年二月三十一日、そのままプーチンについて大統領府副長官に就任した。⁽²⁷⁾

ヴィークトル・イヴァーノフ大統領府副長官は、プーチンが連邦保安庁長官であったとき副長官であったことがわかっているが、⁽²⁸⁾その後、プーチンが大統領代行に就任すると大統領府副長官に就任した。⁽²⁹⁾

一九五八年一月七日生まれのコーザク大統領府副長官は、レニングラードで検察官として勤務したのち、九〇年からレニングラード市ソヴィエト執行委員会法務局に勤務、その後、同市法務局長に就任、さらに九四年九月から九九年一月まで、サンクトペテルブルク市庁法務委員会議長を務め、九六年六月からは、サンクトペテルブルク市副知事も兼任していた。⁽³⁰⁾その後、法律コンサルタント会社社長を経て、⁽³¹⁾プーチンの政府議長代行就任にともない、九九年八月一日、政府官房第

一 副長官に就任(32) (官房長官代行を兼務)、さらに同年八月一日ブーチン政府議長就任にともない政府官房長官(大臣)に就任した(34)。その後、ブーチンの大統領就任にともない二〇〇〇年六月三日、大統領府副長官に就任した(35)。

セーチン大統領府副長官も連邦保安庁出身者であることがわかっており(36)。一九九九年八月一日にブーチンが政府議長代行就任にともないその秘書官長に就任している(37)。そして、ブーチン大統領代行就任にともない大統領府副長官に就任した(38)。

一九五三年一月三日生まれのセルゲイ・イヴァーノフ安全保障会議事務局局長は、ブーチン同様、対外諜報部門出身で、ブーチンが保安庁長官に就任した九八年八月にロシア連邦保安庁副長官に抜擢(39)、その後、九九年一月一五日から安全保障会議事務局局長を務めている(40)。

これらサンクトペテルブルク出身者は、さらにそのバックグラウンドの違いから、二つのグループに分けることができよう。すなわち、一つは、クドリン、ゲレフ、ユジャノフらエコノミストおよびメドヴェージェフ、コーザクラ法律家からなる、いわば「サンクト実務派」であり、もう一つは、「サンクト出身チエキスト」である。「チエキスト」とは、ソ連時代の国家保安委員会(KGB)の前身である「チエーカー

(反革命・サボタージュとの闘争のための非常委員会)」に由来し、KGB職員のことを指す。ブーチン政権は、このサンクト実務派とサンクト出身チエキストによって支えられており、ブーチン自身がまさにそうであるように、市場経済志向と秩序志向の二面性をもっている。したがって、ブーチン政権の市場経済志向ばかりを強調するのも、また秩序志向ばかりを強調するのも正しくない。

ところで、右にみてきたようにサンクトペテルブルク出身者が重用されるなかで、サンクトペテルブルク出身ではないものの、チュバイスと密接な関係があるという点で重視すべきなのが、フリステンコ副首相である。一九五七年八月二八日生まれのフリステンコは、チエリヤビンスク市の出身で、チエリヤビンスク州政府の経済行政部門の幹部として勤務し、九一年から副知事、九四年から第一副知事を務めていたが(41)、九六年二月二日にソロヴィエフ知事が選挙に敗れると州政府から離れ、半年間ほど同州の大統領全権代表を務めたあと、九七年七月一日に財務次官としてロシア連邦財務省入りした(42)。このときの財務大臣がチュバイスであった。フリステンコは、クドリン同様、外部から財務省幹部にいわばパラシュート降下したのである。フリステンコは、その後、九八年の四月二八日から九月二八日まで財政担当副首

相、同年一〇月二七日から九九年五月三一日まで財務第一次官、同年五月三一日から二〇〇〇年一月一〇日まで第一副首相、二〇〇〇年一月一〇日からふたたび副首相というように、政府および財務省の要職を歴任している。⁴⁵⁾

このほか、プーチン政権を支えるグループとして言及しておかなければならないのは、「アルファ銀行」関係者である。プーチンと「アルファ銀行」社長のアーヴェンとが関係をもったのは九〇年代の初め頃とされているが、アブラモフおよびスルコーフ両大統領府副長官、ポポーフ大統領府国内政策総局長らは、いずれもアルファ・グループ出身者である。⁴⁶⁾

こうした人物たちに支えられているプーチン政権は、しかし政府においても大統領府においても、もともと中核的なポスト、すなわち政府議長と大統領府長官のポストを、いまだプーチンの側近が占めていない。一九五七年二月八日生まれのカシヤーノフ政府議長は、モスクワ出身で、ソ連国家計画委員会、ロシア連邦経済省、財務省と、モスクワの経済官庁一筋に出世してきた人物である。⁴⁷⁾ 現在、彼は政府議長を務めているものの、クドリンとプリスチエンコという「パラシユート降下部隊」に囲まれ、グレフの立案した経済政策を推進するよう迫られ、四面楚歌の厳しい立場に置かれているようにみえる。そのことは、サンクト派の副長官に囲まれるこ

とになったヴォロシン大統領府長官も同様であろう。エリツィン政権時代に権勢を誇っていた、いわゆる「エリツィン・ファミリー」系財閥の総帥ベレゾフスキー下院議員と近い関係にあると言われるヴォロシン大統領府長官は、大統領が代わっても、なぜか留任した。政府議長と大統領府長官をプーチン派が占めていないことは、プーチンの政権基盤がいまだ磐石のものとなっていないことを意味しているようにも思えるが、他方、プーチンがそれだけ慎重だとも言える。短い政府議長在任中に、サンクト派で自身の周りを一挙に固めたプーチンの人事政策の手腕は並のものではない。カシヤーノフ政府議長とヴォロシン大統領府長官の去就が注目される所以である。

- (1) 《Pocc c a e a》11 2000 . c. 1.
- (2) 《Co pa e o o a e c a Pocc c o e e pa 》, No. 19, 8 2000 . C. 2069.
- (3) 《Pocc c a e a》11 2000 . c. 1.
- (4) 《Pocc c a e a》18 2000 . c. 1. 《ocy apc . e a a c e o pa a a e e a . e e 》, N 25 (473) 17 2000 o a. c. 33.
- (5) 《Pocc c a e a》20 2000 . c. 1. 2.
- (6) 《Pocc c a e a》23 2000 . c. 1.
- (7) <http://www.government.gov.ru/government/ministers/kudrin.html>

- (80) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 32, 5 а yc а 1996 „ C . 3912.
- (81) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 13, 31 а а 1997 „ C . 1564.
- (82) <http://www.government.gov.ru/government/officials/Glefi.html>
- (83) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 5, 2 е па 1998 „ C . 669.
- (84) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 34, 24 а yc а 1998 „ C . 4107.
- (85) «Moc o c e o oc », No. 8, 15 21 е па 2000 „ c. 11.
- (86) <http://www.government.gov.ru/government/officials/Uzhanov.html>
- (87) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 20, 19 1997 „ C . 2322.
- (88) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 19, 11 1998 „ C . 2084.
- (89) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 23, 7 1999 „ C . 2831.
- (90) <http://www.rgr.ru/official/spravka/pravit/other/lebedev.htm>
- (91) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 21, 22 2000 „ C . 2229.
- (92) <http://www.rg.ru/official/spravka/pravit/other/patrushev.htm>
- (93) «Ce o » 2 1998 „ c. 2.
- (94) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 33, 17 а c 1998 „ C . 3980.
- (95) « ec », 17 а пе 1999 „ c. 1.
- (96) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 21, 22 2000 „ C . 2185.
- (97) «He а c e a», 16 е па 2000 „ c. 3.
- (98) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 46, 15 о p 1999 „ C . 5594.
- (99) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 2, 10 ap 2000 „ C . 191.
- (100) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 37, 13 ce p 1999 „ C . 4505.
- (101) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 2, 10 ap 2000 „ C . 206.
- (102) <http://www.nns.ru/persons/kozak.html>
- (103) *ibid.*
- (104) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 33, 16 а c а 1999 „ C . 4215.
- (105) а e, C . 4216.
- (106) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 34, 23 а c а 1999 „ C . 4267.
- (107) «Пощ c а e a», 6 2000 „ c. 4.
- (108) «Пощ c а e a», 13 а c а 1999 „ c. 3.
- (109) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 33, 16 а c а 1999 „ C . 4213.
- (110) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».
No. 2, 10 ap 2000 „ C . 190.
- (111) «He а c e a», 31 ap а 2000 „ c. 3.
- (112) «Co па е о о а е с а Пощ ц о е епа ».

No. 47, 22 o p 1999 „ C . 5685.

(41) <http://www.government.gov.ru/government/ministers/christenko.html>

(42) 《Росси́я е́ а》24 е а р 1996 „ c . 1.

(43) 《Со па е о о а е с а Росс с о е е па 》

No. 12, 24 ap a 1999 „ C . 1430. No. 27, 7 1999 „ C . 3193.

(44) 《Со па е о о а е с а Росс с о е е па 》
No. 27, 7 1999 „ C . 3259.

(45) 《Со па е о о а е с а Росс с о е е па 》

No. 18, 4 1998 „ C . 2025; No. 19, 11 1998 „ C . 2127;
No. 40, 5 o p 1998 „ C . 4944; No. 44, 2 o p 1998 „ C . 5478; No. 49, 7 e a p 1998 „ C . 6066; No. 23, 7

1999 „ C . 2828; No. 3, 17 ap 2000 „ C . 264.

(46) 《Се о 》26 a pe 2000 „ c . 4.

(47) <http://www.government.gov.ru/government/minister/>

二 プーチン政権の国内政策 中央集権制の強化

(1) 地方の法律をロシア憲法に合致させるよう

地方権力に求める一連の大統領令

プーチン大統領は、本稿冒頭で述べたように、下院における野党勢力の弱体化の結果もたらされた下院との安定的な関係を前提に、国内政策のスタートとして、中央集権制の強化の方向を打ち出した。すなわち、プーチン大統領は、いくつかの連邦構成主体指導部に対して、当該連邦構成主体の法律を

改正してロシア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。

報道によると、プーチン大統領は、バシコルトスタン共和国憲法がロシア憲法に違反しているとみなしており、バシコルトスタン共和国憲法には、同共和国が「完全な国際法上の主体」であるという考え方があると言った。しかし、このようなバシコルトスタン共和国の権限は「ロシア連邦憲法に基づくものではない」、し、連邦と共和国との間の管轄権の区分と権限の相互移譲についての条約によって「取り決められた権限区分を逸脱するものである」と言った。また別のコメントのなかで、プーチンは、「共和国の領土あるいはその個々の地域に非常事態を導入することができる」と宣言されている。同共和国大統領の権限も、ロシア連邦憲法に矛盾するものであると指摘している。プーチンは、イングーシエチア共和国およびアムール州の指導部に対しても、そこで公布されている若干の法令を連邦憲法に合致させるよう求めたと言った。⁽¹⁾

筆者は、現在のところ、この報道で伝えられている大統領令のうち、バシコルトスタン共和国関係の大統領令を確認できていないが、イングーシエチア共和国に関する大統領令二つ、アムール州に関する大統領令、また右の報道では言及されていないが、同様の内容のズモレンスク州に関する大統領令

令を確認した。それらは、「一九九七年二月二八日付イン
グーシエチア共和国大統領令第七二号」、「一九八八年五月二
七日付イングーシエチア共和国安全保障会議決定第四号」の
執行に関する諸措置についての一九九八年八月三日付イング
ーシエチア政府決定第二〇四号」についての二〇〇〇年五月
五日付ロシア連邦大統領令第七九〇号⁽²⁾、「ガスおよび電力消
費税の改善についての一九九七年九月一六日付イングーシエ
チア共和国大統領令第二二九号」についての二〇〇〇年五月
五日付ロシア連邦大統領令第七九一号⁽³⁾、「ロシア連邦国民の
中華人民共和国へイホー（黒河）市交易場入講許可証の管
理・発行についての一九九九年六月二三日付アムール州行政
長官決定」についての二〇〇〇年五月五日付ロシア連邦大統
領令第八〇〇号⁽⁴⁾、「スモレンスク州自動車道路において自動
車輸送を実施している外国人および外国人から環境汚染税
を徴収することについての一九九八年六月二六日付スモレン
スク州行政長官決定」についての二〇〇〇年五月一五日付ロ
シア連邦大統領令第八五一号⁽⁵⁾である。これらの大統領令は、
いずれも、連邦の管轄権に抵触していることを理由に、右の
各連邦構成主体の法令の修正を求めたものである。一見して
わかるように、エリツィン政権時代に看過されてきた問題を
いま改めて是正しようというものであり、行き過ぎた地方分

権化を押しとどめようとするものである。

(2) ロシア連邦大統領連邦管区全権代表についての

大統領令

エリツィン政権時代、大統領の地方全権代表は、基本的には
八九の連邦構成主体に一人ずつ置かれていた。そして、エ
リツィン大統領は、野党優位の国家会議（下院）と対立関係
にあつたために、地方の知事と議会議長により構成される連
邦会議（上院）との良好な関係の維持に努め、そのために心
ならずも行き過ぎた地方分権化を進めてしまった。他方、下
院野党劣勢の条件下で、下院との安定した関係をもつことにな
ったプーチン大統領は、中央集権制強化の方針のもと、二
〇〇〇年五月一三日付大統領令により、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）、北カフカース連邦管区（ロストフ・
ナ・ダヌー）、沿ヴォルガ連邦管区（ニジニ・ノヴゴロド）、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た⁽⁶⁾。大統領報道官室
は、この再編は、「ロシア連邦大統領の憲法上の権限の実現を
保障し、連邦国家権力機関の活動の効率を高め、連邦国家権

力機関の決定の遂行に対する監督を改善する」という目的を追求するものであると伝えたが、任命された全権代表の経歴や、その全権代表が安全保障会議のメンバーとなることが発表されるや、この制度の導入が、次節で述べる大統領による地方首長更迭を可能とする法案の提案とあいまつて、地方権力の統制強化のためのものであることが明らかになってきた。

公表された経歴によれば、新たに任命された連邦管区大統領全権代表のうち、中央連邦管区大統領全権代表ポルタフチエンコは、ソ連国家保安委員会レニングラード州支局に勤務し、その後、ロシア連邦保安省レニングラード州ヴィボルグ支部長に就任、さらに一九九〇年から九三年にかけてはレニングラード州ソヴィエト議員を務め、その後、九三年から職務警察サンクトペテルブルク支局長、九七年七月からレニングラード州大統領全権代表を務めていた。また、北西連邦管区大統領全権代表チエルケソフは、プーチンと同じレニングラード大学法学部を卒業してソ連国家保安委員会に入り、八八年からソ連国家保安委員会レニングラード支部調査部長、九二年からロシア連邦保安庁サンクトペテルブルク市およびレニングラード州支局長、九八年八月からは連邦保安庁第一副長官を務めていた。このように彼らは、いずれもサンクト出身チエキストである。また、北カフカース連邦管区大統領

全権代表カザンツェフは、九三年から北カフカース軍管区参謀長、同軍司令官第一代理、九七年からは同軍管区司令官、九九年からは北カフカース統合軍司令官を務め、極東連邦管区全権代表プリコフスキーも、北カフカース軍管区軍司令官代理を経て九六年からチエチニア共和国統合軍司令官代理を務めるなど（その後、退役）、チエチニア戦争に参加していたロシア連邦軍の指揮官である。さらに、ウラル連邦管区大統領全権代表ラティシエフも、ペルミ市ソヴィエト執行委員会内務局長、クラスノダール辺区内務局長を経て、九四年九月から内務次官を務めていた。このように、七名の連邦管区大統領全権代表のうち五名が、軍または治安関係者である。このことから、この連邦管区大統領全権代表の機能には、情報収集、治安維持といったものがあることを推測させる。

連邦管区大統領全権代表の権限および職務は、「連邦管区の導入について」の五月二三日付大統領令に付属する「連邦管区大統領全権代表規程」において規定されている。「規程」は、まずその「総則」において、全権代表が大統領府構成員に入ること、全権代表は大統領府長官の提案により大統領が任免すること、全権代表は大統領に直属すること、大統領府長官が副全権代表を任免することを規定している。次いで、「全権代表の基本任務」として、大統領の定める内外政策の国家権

力機関による実現に関する職務、連邦国家権力機関の決定の執行に対する監督、大統領の人事政策の連邦管区における実現の保障、保安、政治・社会・経済情勢についての定期報告の提出などを定めている。

また、「全権代表の職務」としては、当該連邦管区における連邦国家権力機関の活動の調整、法保護機関の活動の効率性および同機関の人材確保状況の分析、連邦執行権力機関と連邦構成主体執行権力機関・地方自治機関・政党・その他の社会団体・地域団体との連携の組織化、地域社会経済発展計画の策定、大統領・政府などが任命する連邦管区内の連邦国家公務員その他の職員候補者に同意を与えること、連邦の法令・プログラムの執行の監督、連邦構成主体・地方自治体の機関の業務に参加すること、連邦憲法・連邦法に違反する連邦構成主体の執行権力の法令の効力を一時停止することについての提案、大統領府監督総局・檢察機関との連携などが規定されている。また、「全権代表の権利」として、任意の組織への自由出入権が規定されている。「全権代表の活動の組織化と保障」においては、全権代表の活動は大統領府長官が指揮することが定められている。

このように連邦管区大統領全権代表の職務は多岐にわたり、運用いかなるかは、地方権力に相当程度介入することがありう

ると考えられる。また、意外に全権代表に対する大統領府長官の権限が強いことも興味深い。

(3) 連邦会議編成手続法

ロシア連邦大統領就任後初めてプーチンは、ロシア国民への呼びかけですでにその概要を明らかにしていた一連の法案を提出した。それらの法案では、まず第一に、連邦会議（上院）の編成を変えることが提案されている。ロシア連邦憲法によれば、国家会議は選挙で選ばれるが、連邦会議は各連邦構成主体の執行権力と立法権力の代表者によって編成されることになっている。しかし、憲法では、その代表者が各連邦構成主体の執行権力の長と立法権力の長でなければならないと規定されているわけではない。報道によれば、プーチン大統領は、「各地方の指導者たちは、自分の地域の具体的諸問題に力を集中しなければならない。各地方の代表者たちが立法活動に従事しなければならないとしても、それは常時活動する形で、プロの立場でなされなければならない」と考えて、新しい連邦会議編成手続法を提案した¹⁰。また、第二に、連邦法に違反した地方指導者たちの解任および立法議会の解散の手続きを導入することも提案された。第三に、一定の条件のもとで連邦構成主体の首長を大統領が解任することができるならば、他方で、その首長はより下級のレベルの権力に

対してそれと同様の権利をもたなければならぬとする法案も提出された。これらの法案は、前述の五月三日付の「連邦管区の導入について」の大統領令に続くものである。

連邦会議編成手続法案の概要は、以下のとおりである。⁽¹¹⁾すなわち、連邦会議メンバーには立法機関と執行機関から一人ずつ選出される(第一条)。任期は四年(第二条)。候補者は立法機関で審議される(第三条)。連邦会議メンバーは専門的に常時活動する(第五条)。他の議員、公職との兼職は禁止(第五条)。二〇〇一年二月一日から発効(第七条)。連邦会議メンバーの選出は二〇〇一年四月一日までに行なう(第九条)。したがって、これまでのように連邦構成主体の首長と議会議長が自動的に連邦会議議員となる仕組みは改められることになる。

次に、連邦法に違反した地方指導者たちの解任および立法議会の解散の手続きの導入に関する法案であるが、これは「連邦構成主体の立法国家権力機関および執行国家権力機関の組織の基本法修正補足法」というかたちで提案された。その概要は、以下のとおりである。すなわち、連邦構成主体首長が連邦憲法・連邦法違反をした場合、大統領はまず警告を出すことができる(第二十九条第二項の修正補足)。連邦構成主体首長が二度目の連邦憲法・連邦法違反をした場合、大統領は

首長を解任することができる(第二十九条第三項の修正補足)。連邦構成主体首長が刑事告発された場合、大統領は首長を一時的に解任することができる(第二十九条第六項の修正補足)。

第三の提案は、「地方自治組織基本法修正補足法」というかたちで提案された。

こうした一連の法案は、当然のことながら地方首長の不満や批判を引き起こした。そこで、プーチン大統領は、ある種の懐柔策を示唆している。各連邦構成主体の首長の活動のための諮問機関としての国家評議会を創設するというアイデアがそれである。報道によれば、二期連続して選ばれた連邦構成主体の首長は国家評議会の終身メンバーとなることができるといふ。しかし、セレズニョフ国家会議議長によれば、国家評議会という新しい機関には法案発議権は与えられないといふ。その報道によると、クレムリン筋の情報では、国家評議会の創設というアイデアは、「連邦構成主体の指導者たちが連邦会議のメンバーであることをやめたあと」でも、大統領と地方指導者との「コンタクトを弱めない」ようにし、連邦構成主体の指導者たちの「高い国家的地位を維持」しようとして大統領が考えて出てきたものであると言⁽¹²⁾。

かくして、二〇〇〇年六月三日、「連邦会議編成手続法」が賛成三〇八票、反対八六票、棄権三⁽¹³⁾で、次いで六月三〇日、

「連邦構成主体の立法国家権力機関および執行国家権力機関の組織の基本法修正補足法」が賛成三九九票、反対九票、棄権三⁽¹⁴⁾で、そして七月七日には「地方自治組織基本法修正補足法」が賛成三三四票⁽¹⁵⁾で、いずれも重要な変更なしに国家会議によって採択された。しかし、連邦会議は、国家会議から送付された「連邦会議編成手続法」を六月二十八日に反対二二九票で否決した⁽¹⁶⁾。今後、国家会議が三分の二以上(三〇一票以上)の多数決で再採択して、連邦会議の拒否権を覆すのか、あるいは何らかの妥協が図られるのか、残りの二法も含めて、これからの成り行きが注目される。

- (1) <http://www.mns.ru/archive/chronicle/2000/05/11.html>
- (2) 《Co pa e o o a e c a Pocc c o e e pa 》
No. 19, 8 2000 ., C . 2060.
- (3) a e, C . 2061.
- (4) a e, C . 2064.
- (5) 《Co pa e o o a e c a Pocc c o e e pa 》
No. 21, 22 2000 ., C . 2164.
- (6) 《Co pa e o o a e c a Pocc c o e e pa 》
No. 20, 15 2000 ., C . 2112.
- (7) <http://www.mns.ru/archive/chronicle/2000/05/13.html>
- (8) 《Pocc c a e a 》 20 2000 ., c. 3.
- (9) 《Co pa e o o a e c a Pocc c o e e pa 》
No. 22, 29 2000 ., C . 2290.

- (10) <http://www.mns.ru/archive/chronicle/2000/05/17.html>
- (11) 《He a c e a 》 20 2000 ., c. 4
- (12) <http://www.mns.ru/archive/chronicle/2000/05/25.html>
- (13) 《ocy apc e a a. C e o pa a ace a e e 》, N 34 (482) ac 1, 23 2000 ., c. 4.
- (14) 《ocy apc e a a. C e o pa a ace a e e 》, N 37 (485) 30 2000 ., c. 4.
- (15) http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2000/07-07_u.htm
- (16) 《Pocc c a e a 》 29 2000 ., c. 2.

おわりに

プーチン大統領が、就任早々、国内政策の柱の一つとして中央集権制の強化を打ち出してきたのは、遅滞なくかつ効率的に市場経済改革を推進しなければならぬにもかかわらず、連邦構成主体の権限が強すぎ、全国で統一的な改革政策が実行できないという現状からすれば、きわめて合理的なことであるように思われる。しかし、政府および大統領府内での不一致があったためなのか、新政府の経済プログラムや大統領教書をまとめるのに非常に時間がかかるといつよつな状況で、いつした地方改革がどこまで実行できるのか、プーチン大統領の指導力が問われていると言えよう。

(「いのち・とび」 上智大学教授)

日本国際問題研究所客員研究員)