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

上野 俊彦
Ueno Toshihiko

1　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＝ロシア大統領は、2008年11月5日の大統領年次教書演説[1]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行なった。なお、以下の順番は、教書演説における順番のままであり、番号は、便宜上筆者がつけたものである。

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1党だけができるようにする。

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、次回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[2]議会議員によってのみ編成する。連邦会議メンバー[3]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行ない、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行なう。

⑨議会政党[4]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。

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行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。

これらの提案が、実際にどのように具体化されているのかを、主として法制化の観点から整理することが本稿の課題である。なお、上記の12項目の提案のうち、⑥、⑦、⑧、⑪の4項目については、現時点では、筆者は法制化を確認できていないので、本稿では議論の対象としない。

2　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の法制化の状況

(1)　国家会議選挙における得票率5－7%の政党に対する議席の付与

第1節①の、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、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、「ロシア連邦・連邦議会国家会議における選挙人の代表権の向上に関連するロシア連邦の各法令の修正についての連邦法」案として法案化し、2009年2月25日に国家会議に提出している(5)。この法案では、得票率5－6%の政党は1議席、得票率6－7%の政党は2議席を獲得するとされている(6)。以下、この制度について説明する。

ロシアの国家会議選挙は比例代表制で行なわれているが、議席を獲得するための最低得票率は、7%と定められている（「ロシア連邦・連邦議会国家会議議員選挙についての連邦法」(7)第82条第7項。なお、同法の名称は、以下、単に「国家会議選挙法」と言う）。しかし、いかなる場合でも、得票率が7%に達しなければ議席が与えられないわけではない。得票率7%以上の政党だけに議席が与えられるのは、得票率7%以上の政党が2つ以上あり、かつそれらの政党に投じられた投票数の合計が投票参加者数の60%を超えた場合である（第82条第7項）。そうでない場合、すなわち、得票率7%以上の政党に投じられた投票数の合計が投票参加者数の60%またはそれ以下の場合は、議席を獲得した政党に投じられた投票数の合計が投票参加者数の60%に達するまで得票率の高い順に得票率7%以下の政党にも議席が与えられる（第82条第8項）。また、1つの政党の得票率が60%を超え、他の政党の得票率が7%以下の場合にも、得票率7%以下の政党のうち最多得票した政党に議席が与えられる（同じく第82条第9項）。このように、「国家会議選挙法」第82条第8項および第9項の規程は、死票が40%を超えたり、たったひとつの政党だけが議席を独占してしまったりすることを避けるためのものである。

しかし、2008年11月5日の大統領年次教書演説における提案はこの「国家会議選挙法」第82条第8項および第9項の規程とは、まったく異なる意味をもっている。大統領年次教書演説における提案によれば、いかなる場合でも、5－7%の得票率の政党が議席をもつことになるからである。

とはいえ、この提案は、7%の阻止条項を5%に下げることともまったく意味が異なる。というのは、阻止条項を5%に下げると、得票率5%を超えた政党は、少なくとも、国家会議の450議席の5%にあたる22議席以上の議席を獲得して、国家会議において一定の影響力をもつことができるようになるからである。もちろん、その結果、国家会議に22議席以上の議席を有する政党の数が増加し、他方で、大政党の議席が減少することになり、国家会議は、多党化し、場合によっては不安定化する可能性がある。

ところが、メドヴェージェフ大統領による提案の方法では、国家会議に議席をもつ政党が増加するという意味での多党化は進行するものの、国家会議において影響力をもつ政党が増加することはなく、また大政党の議席も大きく減少することはないので、国家会議が不安定化する可能性は小さい。

しかし、1－2議席しか与えられないのであれば、国家会議では何らの影響力も発揮できないから、この提案は小政党にとってほとんどメリットがないかというと、そうでもない。というのも、「ロシア連邦大統領選挙についての連邦法」[8]では、国家会議に議席をもつ政党は、200万人の署名を集めることなく大統領候補者を立てる権利をもつことができるからである（第36条第2項）。すなわち、2008年11月5日の大統領年次教書演説における、得票率5－7%の政党に対して1－2議席を与えるとする提案は、小政党に国家会議の議席を与えることだけでなく、大統領選挙に際しての立候補の可能性の拡大にもつながるのである。このように、たとえ1議席であっても、国家会議に議席をもつことは、政党の活動にとって重要な意味があるのである。

(2)　連邦構成主体首長の選出

第1節②の、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1党だけができるようにする、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20日に、「『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』の修正についての連邦法」（以下、単に「連邦構成主体組織一般原則法・政党法修正法」と言う）案[9]として、国家会議に提出した。2009年2月末日現在、この法案はまだ立法過程にあるが、まもなく最終的に、上下両院における採択、承認の手続きを経て制定される見込みである。その内容について紹介する前に、まずは現行の制度について説明しておこう。

現在、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」[10]第18条第2項。なお、同法の名称は、以下、単に「連邦構成主体組織一般原則法」と言う）。もちろん、連邦構成主体議会には、大統領の提案した首長候補者を拒否する権利もある（同じく第18条第2項）。したがって、ロシアの連邦構成主体首長の任命制は、大統領による一方的な任命制ではない。

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号による「連邦構成主体組織一般原則法」の修正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」(11) をみてみると、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行なわれ（第2条）、それを受けて大統領府長官が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のである。

ところが、この連邦構成主体首長任命制は、その導入からほぼ1年後に、2005年12月31日付連邦法第202号による「連邦構成主体組織一般原則法」第18条および「政党についての連邦法」(12)（以下、単に「政党法」と言う）の修正により、重要な制度変更が行なわれた。すなわち、「政党法」に従って、政党が、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た場合、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ったのである（「連邦構成主体組織一般原則法」第18条第2[1]項(13)）。そして同時に修正された「政党法」によれば、当該連邦構成主体議会の第1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することができるのである（「政党法」第26[1]条）。

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行なわれるほか、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行なわれるとされた（第2項）。

かくして、2005年12月31日付連邦法第202号による「連邦構成主体組織一般原則法」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1党が行なうことができることになったのである。

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1党だけができるように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号による「連邦構成主体組織一般原則法」第18条および「政党法」の修正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えないであろうから、これまでの制度とどのように異なるのかが注目された。

メドヴェージェフ大統領により2008年12月20日に国家会議に提出された「連邦構成主体

組織一般原則法・政党法修正法」案によると、その制度は、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1党により提案された3名以上の候補者のなか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26[1]条に対する修正案）。

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行なわれ、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1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26[1]条に対する修正案）。

③連邦構成主体議会の第1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1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1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26[1]条に対する修正案）。

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行なうか、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行なうことができる（「連邦構成主体組織一般原則法」第18条第2項に対する修正案）。

こうした内容の修正法案が制定されれば、今後、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1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もつことはなくなる。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1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号の制定時の、大統領による連邦構成主体首長の直接任命制とで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であろう。

(3)　供託金制度の廃止

第1節③の、あらゆるレベルの選挙における供託金制度を廃止し、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とともに、次回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、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17日に、「あらゆる選挙のレベルにおける供託金の利用の廃止に伴うロシア連邦の各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(14)。その後、国家会議の審議の過程で、法律名も若干変わり、2009年1月23日に国家会議で採択、1月28日に連邦会議で承認、2月9日に大統領が署名して、2009年2月9日付連邦法第3号「選挙の実施に際しての供託金の廃止に伴うロシア連邦の各法令の修正についての連邦法」として制定された。

例えば、「国家会議選挙法」は、これまで、国家会議に議席をもたない政党が候補者を立てる場合には、20万の署名を集めるか、または一定の供託金を納めなければならないとしていた（第39条第1項、第2項、第3項）。しかし、2009年2月9日付連邦法第3号により、供託金は完全に廃止されたわけである。とはいえ、同第3号は、集めなければならない署名の数についての修正は何ら規定していない。しかし、供託金納入制度は、泡沫政党の乱立を防ぐという合理的な意味があり、その金額が適切であれば、必ずしも問題のある制度ではない。ところが、ロシアにおいては、供託金制度は長い伝統をもっておらず、一般に批判的に受け止められており、他方で、立候補に際して支持者の署名を要件とするというのは、ソ連時代からの伝統でもあり、一般に肯定的に受け止められているため、今回の法改正は、こうしたロシアの風潮に合わせたものと言うことができよう。

（4） 連邦会議の編成方法の改革

第1節④の、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(15)。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日付連邦法第21号「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」として制定された。

これまで、連邦会議編成手続きは、いくたびかの変更が行なわれてきた。

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」(16)（以下、単に「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(17)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(18)。これにより、連邦会議選挙は行なわれなくなった。

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(19)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(20)。

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。

さて、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、連邦会議メンバーとなる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、各連邦構成主体議会議員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。今後、この延長線上で、連邦会議メンバーを各連邦構成主体ごとに直接選挙によって選出するという「連邦会議選挙規程」の方式に戻る可能性も出てきたと言えるだろう。

(5) 政党の党員数要件の引き下げ

第1節⑤の、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、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、2009年2月7日に、「政党の党員数の下限の段階的引き下げに伴う『政党についてのロシア連邦法』の修正についての連邦法」案として国家会議に提出した(21)。現在、同法案は、立法過程にある。

現在、「政党法」により、政党の必要最低党員数は5万人で、かつ半数以上の連邦構成主体において500人以上の党員をもつ地方支部が存在しなければならず、残りの地方支部においても党員数は250人以下であってはならない、ということになっている（第3条)(22)。

修正法案は、この政党の最低党員数と地方支部の最低党員数を、2010年1月1日からはそれぞれ4万5000人と450人に、2012年1月1日からはそれぞれ4万人と400人とし、残りの地方支部においても最低党員数をそれぞれ相当数に引き下げるというものである。

もともと「政党法」が2001年7月11日に制定された段階では、政党の必要最低党員数と地方支部の最低党員数はそれぞれ1万人と100人であった。それが、2004年12月20日付連邦法第168号によって、いきなり5倍の5万人と500人に引き上げられたわけであるが、そのことからすると、メドヴェージェフ大統領の提案による最低党員数の引き下げの数字は、法案審議の過程でさらに引き下げられる可能性もある。あるいは、今回の修正では引き下げは、修正原案のとおり小幅なものであっても、今後さらに大幅に引き下げられる可能性もある。むしろ、今回の提案の引き下げ幅は思いのほか小さいと言うべきであろう。

(6) マスメディアにおける議会政党についての報道の保障

第1節⑨の、議会政党は、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、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、2009年2月27日に、「国営のテレビおよびラジオの全国放送による議会政党の活動についての報道の平等の保障についての連邦法」案として国家会議に提出した(23)。現在、同法案は、

立法過程にある。

同法案[24]は、各議会政党の活動についての情報の伝達は量的に平等に行なわれることを原則とすること（第3条）、それに対する監督は中央選挙委員会によって行なわれること（第5条）などを規定している。

筆者は、ロシアの選挙監視をたびたび実施しているが[25]、投開票などについては全体としてかなり公正に実施されているが、他方で、マスコミによる報道では、政党や候補者間の平等が実現されておらず、著しく与党および与党候補に有利になっていることが最大の問題であると考えてきたので、この法律が制定されれば、選挙の際のこうした不平等や不公正さはかなりの程度改善されることが期待されよう。

（7） 国家会議の政府に対する監督権限

第1節⑪の、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行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、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、2008年11月11日に、「ロシア連邦政府に対する国家会議の監督権限についての憲法的連邦法」[26]案および「『ロシア連邦政府についての憲法的連邦法』[27]の修正についての憲法的連邦法」案として国家会議に提出した[28]。その後、それらの法案は、それぞれもとの名称のまま、2008年12月30日付憲法的連邦法第7号および同法第8号として制定された。

2008年12月30日付「ロシア連邦政府に対する国家会議の監督権限についての憲法的連邦法」第7号は、国家会議の権限を規定したロシア連邦憲法第103条第1項に、「国家会議によって提起された問題を含む、ロシア連邦政府の活動の結果についての、ロシア連邦政府の年次報告を聴取すること」などの規定を加えることを定めている。また、2008年12月30日付「『ロシア連邦政府についての憲法的連邦法』（以下、単に「政府法」と言う）の修正についての憲法的連邦法」第8号も、それに対応して、「政府法」を修正している。

（8） 大統領および国家会議の任期の延長

第1節⑫の、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、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、2008年11月11日に、「『ロシア連邦大統領および国家会議の任期の修正についてのロシア連邦憲法の改正』についての憲法的連邦法」案として国家会議に提出した[29]。その後、その法案は、もとの名称のまま、2008年12月30日付憲法的連邦法第6号として制定された。

この憲法の改正は、周知のように、この改正の発行後に選出された大統領の任期を4年から6年に、国家会議の任期を4年から5年に、それぞれ延長するものである。

メドヴェージェフ大統領は、この任期延長を提案した大統領年次教書演説のなかで、この任期延長の理由として、「長期発展プランの実施」と「民主制度の強化および安定の維持」を挙げているが、他方で、この任期延長の憲法改正は、プーチン政府議長の大統領への返り咲きと関連づけられて、プーチン長期政権への布石との見方もされている。

プーチンが、再び大統領を、しかも2期12年も務めるといった憶測は、プーチンが1952

年10月7日生まれの56歳であるという年齢から考えても、あまり妥当なものとは言えないように思うが、むろんプーチンが大統領に再選される可能性がまったくないわけではない。しかし、いずれにせよ、この任期延長の憲法改正の問題をとりたててプーチンの大統領再選と結びつけて考える必要はないであろう。筆者は、メドヴェージェフの述べた理由はそれなりに妥当なものだと考えている。そのほかの理由について考えてみれば、国家会議選挙のわずか3ヵ月後に大統領選挙を実施するという選挙サイクルが短すぎ、大統領選挙の際に、いわゆる選挙疲れをもたらしていることがあるだろう。こうした選挙疲れがあるとすれば、それはとくに野党にとって不利に働く可能性があり、この任期延長は、大統領選挙に臨む野党にとってはありがたいものではないかと考えられる。

3 結　び

第2節第8項で取り上げた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、本稿でみたように、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、これまでになく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次々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なかで、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、プーチン政権下で進められてきた、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、緩和ないし逆転しようとするものであり、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1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1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であると言えよう。

解党したリベラル政党の「右派勢力同盟」の党首であったベールィフを2008年12月8日にキーロフ州知事に提案したりしたこと(30)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は、いわゆる「プーチン院政」、すなわちメドヴェージェフはプーチンの傀儡にすぎない、という見方の適否はともかく、少なくとも国内政策については、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間違いない。

（1） 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。

（2） 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。

（3） ロシア連邦の憲法および法律では、連邦会議の構成員については、メンバー（член）という用語が常に用いられており、他方で、国家会議の構成員については、議員（депутат）という用語が常に用いられている。このことから、連邦会議の構成員と国家会議の構成員との間には、明確な概念上の区別があると考えられる。それゆえ、筆者は、「連邦会議議員」ではなく、「連邦会議メンバー」という用語を用いている。

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

（5） ロシア大統領ホームページ（http://president.kremlin.ru/text/news/2009/02/213319.shtml）、2009年2月28日アクセス。

（6） *Российская газета*, 26 февраля 2009 г., с. 2; http://www.rg.ru/2009/02/26/medvedev-partii.html, 2009年2月28日アクセス。

（7） 現行の「ロシア連邦・連邦議会国家会議議員選挙についての連邦法」は、2005年5月18日付連邦法第51号をもとにして、2006年7月12日付連邦法第106号、2006年7月12日付連邦法第107号、2006年7月25日付連邦法第128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、2007年7月21日付連邦法第188号、2007年7月24日付連邦法第211号、2007年7月24日付連邦法第214号による修正が加えられたものである。

（8） 現行の「ロシア連邦大統領選挙についての連邦法」は、2003年1月10日付連邦法第19号として制定されたが、その後、2005年7月21日付連邦法第93号、2006年7月12日付連邦法第106号、2006年7月12日付連邦法第107号、2006年7月25日付連邦法第128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、2007年7月24日付連邦法第211号によって修正・補足が行なわれている。

（9） 国家会議ホームページ（http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=142968-5）、2009年2月28日アクセス。

（10） 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、および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・補足が行なわれている。

（11） 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・補足が行なわれている。

（12） 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・補足が行なわれている。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、上野俊彦「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」、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。

（13） 「第2^1項」の上付き数字（肩番号）はロシアの法律修正において追加条項の条番号または項番号を付す場合の特別な方式で、第2^1項は第2項と第3項との間に追加挿入された項であることを示す。同様に「第26^1条」も、第26条と第27条との間に追加挿入された条であることを示す。

（14） 国家会議ホームページ（http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=141498-5）、2009年2月28日アクセス。

（15） 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。

（16） 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、上野俊彦「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ページを参照。

（17） 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行なう選挙のことを言う。

（18） この経緯は、上野俊彦「1995年12月国家会議議員選挙」『ロシア研究』第22号（1996年4月）、138ページを参照。

（19） 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・補足が行なわれている。

（20） この経緯は、上野俊彦『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ページを参照。

（21） ロシア大統領ホームページ（http://president.kremlin.ru/text/news/2009/02/212611.shtml）、2009年2月28日アクセス。

（22） この規定は、2004年12月20日付連邦法第168号による修正条文による。

（23） ロシア大統領ホームページ（http://president.kremlin.ru/text/news/2009/02/213397.shtml）、2009年2月28日アクセス。

（24） 国家会議ホームページ（http://www.duma.gov.ru/faces/lawsearch/gointer.jsp?c=168315-5）、2009年2月28日アクセス。

（25） 2007年12月の国家会議選挙および2008年3月の大統領選挙に際して実施した選挙監視については、上野俊彦「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3号（227号）（近刊）を参照。

（26） 憲法的連邦法（または連邦の憲法的法律）とは、憲法と同等の意義をもち、上下両院において3分の2以上の多数決で採択および承認された法律のことを言う。

（27）「ロシア連邦政府についての憲法的連邦法」は、1997年12月17日付第2号として制定され、その後、1997年12月31日付連邦法第3号、2004年6月19日付連邦法第4号によって修正・補足が行なわれている。

（28） ロシア大統領ホームページ（http://president.kremlin.ru/text/news/2008/11/209036.shtml, および http://president.kremlin.ru/text/news/2008/11/209037.shtml）、2009年2月28日アクセス。

（29） ロシア大統領ホームページ（http://president.kremlin.ru/text/news/2008/11/209036.shtml）、2009年2月28日アクセス。

（30） 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日にキーロフ州議会によって同州知事として承認されている（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）。

うえの・としひこ　上智大学教授
http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html
uenot@mc.neweb.ne.jp