現代ロシア政治と「民主主義」

ープーチン政権下の政治改革をどう理解するかー

上智大学外国語学部ロシア語学科　上野俊彦
http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html
uenot@mc.neweb.ne.jp

1. ロシア政治の見方[1]

プーチン政権下の政治について、マスコミなどではしばしば「民主化の後退」が議論されてきた。しかし、この議論には二つの大きな問題がある。

一つは、一見したところ自明であるように見える「民主化」という言葉が、よく考えてみると実際には何を意味するかよくわからないことである。「民主化」という言葉は、日本語の用法から言って、「民主主義（体制）になること」という意味であろう。では、「民主主義（体制)」とは何か。

民主主義を論ずる場合に、米国の政治学者ダールの著書『ポリアーキー』[2]における定義がしばしば援用される。しかし、その定義が支配的な定義となったわけではない。たとえば、6 版を重ねて今やロシア政治の定番的入門書となった著作の中で、編者の一人ギッテルマンは、①ダイアモンド（Larry Diamond)、リンツ（Juan Linz)、リプセット（Seymour Martin Lipset）の共著[3]における定義、②ダールの『ポリアーキー』における定義、③ハンチントン（Samuel Huntington）の定義[4]、④アンダーソン（Lisa Anderson）の定義[5]をそれぞれ提示して、民主主義とは何かを説明している[6]。

また、カリフォルニア大学バークレー校の新進気鋭のロシア政治学者フィッシュは、それぞれ異なる「民主主義」概念に基づく 3 ないし 4 つのグループを列挙して、ロシア政治について異なる評価があると指摘している[7]。フィッシュの分類に従えば、ロシア政治の評価には次のようなバリエーションがあり得る。①選挙を重視するシュムペーター主義者は、1991 年にはロシアは民主化し、その後も定期的に選挙がなされているので、1990 年代の間に民主主義は後退したのではなく、前進したと評価するはずである。②選挙だけでなく、市民の政治への実質的な参加や、主要な政策の決定が選挙された公職者によってなされることなどの条件を定めたダールの支持者は、ロシアはポスト・ソ連体制を開始した途端にポリアーキーから滑り落ちたと評価するかもしれない。③ダールの定義を形式的だと評価する研究者の中には、さらに多くの条件、特に経済的公正（分配の平等）という条件を加える学派や、「法の支配」や「市民社会」の存在を条件として加える学派がある。これらの定義を支持する人々は、ロシアの政治はそもそも民主主義として性格づけられるものではなく、せいぜいのところ部分的な民主主義としてみるべきで、それも年を経るごとに悪化していると評価するはずである。

---

[1] 本項は、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 1 月 31 日）の「序」2（pp. viii-xi）より全文引用した。なお、同書「序」は横手･上野の共同執筆だが、「序」1～3 を上野が、4 を横手が執筆した。ちなみに、上野は、同書の第 1 章「ロシアの『政党法』と政党制」（pp. 1-61）を執筆している。なお、上野は、本項の「民主主義」論の基礎となった議論を、すでに 2004 年に、岸川毅・岩崎正洋編『アクセス地域研究 I：民主化の多様な姿』（日本経済評論社、2004 年 6 月 15 日）第 4 章「ロシア：『民主化』論と地域研究」の「1『民主主義』概念と地域研究」で展開している。そこではとくに、世界の特殊な一部に過ぎない米国や西欧を基準ないしモデルとして想定した「民主主義」論、およびセルビア、アフガニスタン、イラクなどを「民主主義」の後進国として非難する「民主主義」の序列化の議論を、批判している。

[2] Dahl, Robert, *Poliarchy: Participation and opposition*. Yale University Press, 1971.

[3] Diamond, Larry, Linz, Juan, and Lipset, Seymour Martin (eds.), *Politics in Developing Countries: comparing experiences with democracy*. Lynne Rienner, 1988.

[4] Huntington Samuel, *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press, 1991.

[5] Anderson, Lisa (ed.), *Transitions to Democracy*. Columbia University Press, 1999.

[6] White, Stephen, Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.), *Development in Russian Politics 5*, Palgrave, 2001, pp. 289-290.

[7] Fish, M. Steven, "Conclusion: Democracy and Russian Politics," in Barany, Zoltan and Moser, Robert G. (eds.), *Russian Politics: Challenges of Democratization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 215-251.

つまり、民主主義概念の多義性に終止符を打つためにダールが提示したはずの「ポリアーキー」も、結局のところ、民主主義についての新しい概念を一つ増やしただけに過ぎない。言い換えれば、「民主主義」、したがって「民主化」は、現実の政治を論じるにはあまりに多義的で、誰もがこうだと考える概念ではないのである。こうした民主主義の序列化を前提とした民主化の議論は、ある国の政治を研究しようとする場合に、かえって妨げとなるものであるように思われる。したがって、私たちは、「民主主義」に暗黙のモデルを想定することをやめるべきだろう。個々の社会は異なる歴史と文化を持ち、また多様であり、異なる社会のあいだにはある点が似ていて、ある点は似ていないという相互の相対的距離があるだけで、単一の到達点を持つ単純な発展段階を進むわけではないと考えるのである。この社会のこの制度（あるいは「国民の意識」でも、何らかの「仕組み」や「様式」などでもよい）は、以前はこうだったが現在はこうなっているからこの社会はこのように変化した、と考えるのである。一つの「民主主義」モデルを設定して、ある地域と別の地域をそれで測るような議論は、決して生産的なものとはならないであろう。

ロシアにおける「民主化の後退」という議論の二つ目の問題点は、そこに現代ロシア政治についてのある種のステレオタイプがあることである。つまり、エリツィン政権は民主的であった、あるいはプーチン政権ほど非民主的ではなかったというステレオタイプである。エリツィン政権の時期、日本のマスコミは、ロシアを決して民主的だと評価していたわけではない。したがって、「民主化の後退」の議論は、エリツィン政権も民主的ではなかったが、プーチン政権はますます非民主的になったということなのであろうか。

しかし、エリツィン政権下の政治とプーチン政権下のそれとを比較しつつ分析してみると、そう単純に評価することはできないということがわかる。

たとえば、エリツィン政権下では、プーチン政権に比べて地方（連邦構成主体）の権限が強く、地方分権化が進んでいたという印象があるが、実際には、それぞれの地方において首長の専横がはなはだしかったという実態が指摘されている。つまり「分権化」と言えば聞こえはいいが、エリツィン政権下における地方分権化は地方政治の腐敗や混乱をもたらしただけという面が大きい。だから、プーチン政権下における、地方首長の公選制の廃止など中央集権制を強化し、連邦制を弱化する改革に対して、国民のあいだでそれほど強い反発が起きなかったのである。

またプーチン政権下でマスコミに対する統制が強化されているという議論も、そもそも報道の内容の厳密な分析を前提とした議論は少なく、またプーチン政権の時期に飛躍的に発展したインターネットなどの影響もまったく考慮されていない。国境を越えたメディアである衛星放送や、とりわけインターネットの存在は、一国規模におけるマスコミ統制の効果を相当程度に減殺するはずである。誰でも容易かつ自由に情報発信のできるインターネットが普及し、海外から発信された放送を自由に享受できる衛星放送が存在している以上、つまり代替メディアが存在している以上、政府が国内のマスコミを統制したところで、その効果は弱く、仮に国内のマスコミが、実態とかけ離れた「大本営発表」を垂れ流すだけであれば、国民に見向きもされなくなるだけである[8]。

そもそも、エリツィン政権は、成立当初を除けば、国民の支持率は低く、1996 年 6-7 月の大統領選挙でエリツィンは、ジュガーノフ・ロシア連邦共産党議長と接戦を演じて決選投票までもつれ込み、第 3 位候補のレベジを抱き込むことで、ようやく薄氷の勝利を得たのであった。他方、それとは対照的に、プーチン大統領は、世論調査では常に国民の高い支持を得ており、2004 年の大統領選挙でも圧倒的な強さで再選されている。このようにプーチン政権に対して国民が高い支持を与えているのは、

[8] この点で、ストローブ＝タルボットたちの以下のような指摘は的を射たものである。「今日のロシアを旧ソ連になぞらえるなら、見当違いもはなはだしい。今のロシアでは情報が欲しければ、非常に広範囲の情報源にアクセスできる（実際、外国語が読めれば、三極の諸国と同じ情報源が利用可能である）。」ロデリック＝ライン、ストローブ＝タルボット、渡辺幸治（長縄忠訳）『プーチンのロシア』（日本経済新聞出版社、2006 年）84 ページ。

原油価格高騰を背景にロシア経済が活況を呈し、多くの国民がその利益の分配にあずかり、生活の向上を実感しつつあるからであろう。もちろん、だからといって現在のロシア政治やロシア社会に問題がないと主張するつもりはまったくない。現在のロシア政治やロシア社会が抱える問題は何かということこそ本書の執筆者たちの最大の関心事であり、収録された各論文はこの点についてのそれぞれの立場からの解答という意味も含有している。

ロシア政治の見方ということについて、最後に結論的なことを言うとすれば、固定観念やステレオタイプに惑わされずに、あるいは「民主化の後退」とか「権威主義化」といった一面的な評価でロシア政治を理解した気になるのではなく、ロシア政治の客観的な事実を、すなわちその仕組みや実態が、かつてはどうであり、現在はどうなっているのかを、丹念に見ていくことが大切であるということに尽きる。

2. プーチン政権下の政治改革

プーチン政権下の政治改革は、①中央集権制の強化、②政党の育成・強化、という2つのことがらに大別することができる。これら2つのことがらは相互に関連しているが、時期的には、主として、前者がプーチン政権1期目（2000-2004年）に、後者が2期目（2004-2008年）におこなわれたものである。これらの改革は、マスコミ等では、いずれもプーチン政権下の「民主化の後退」ないしは「権威主義化」（最近の報道では、むしろ「強権化」といったレッテルのほうが目につく）と関連づけて議論されてきた[9]。しかし、その改革の目的と結果は、そうしたレッテルから受けるイメージとはまったく異なるものである。以下、それについて説明する。

2.1. 中央集権制の強化

2.1.1. エリツィン政権の負の遺産

2000年のプーチン政権のスタート時点での、プーチン政権の内政面での課題は、以下のようなエリツィン政権の負の遺産の清算であった。エリツィン政権の負の遺産とは、①行過ぎた分権化、②財閥（オリガルヒ）の政権への影響力の増大、③カフカス地方とりわけチェチニアを中心とする地域の治安の悪化、テロの脅威、④経済的格差の増大、である。

これらのうち、まず②については、オリガルヒの代表的人物7名のうち、ベレゾフスキー、グシンスキー、ハダルコフスキーら3名を、脱税、汚職その他の容疑で起訴し、前2者は国外逃亡したものの、ハダルコフスキーは逮捕した。この結果、オリガルヒは政界での影響力を失うとともに、脱税その他の不法な経済犯罪は減少した。

[9] プーチン政権下の「民主化の後退」、「権威主義化」といった議論は、プーチン政権1期目においては、一連の政治改革と結び付けられて論じられていたが、2期目に入ると、与党「統一ロシア」が国家会議（下院）で3分の2の多数を占めたという現象だけをとらえて「翼賛体制」といったレッテルを貼り、連邦構成主体首長（ロシア連邦を構成する共和国の大統領や州知事など）の公選制の廃止を「民主化の後退」という論理でとらえた以外は、そうした状況をもたらした政党制の改革を含む政治改革についてはほとんど取り上げられることはなかった。むしろ、プーチン政権2期目におけるプーチン体制の「権威主義化」（2期目では、むしろ「強権化」というレッテルが貼られることが多くなった）のイメージは、2006年に起こったリトヴィネンコ毒殺事件やポリトコフスカヤ射殺事件などへのプーチン政権の関与を示唆する報道や、2003年のユコス事件（ユコス社長ハダルコフスキーの逮捕は10月25日）を象徴的契機として始まったエネルギー産業の事実上の国営化、これまで国際市場価格に比べて安い価格でウクライナに供給されてきた原油・天然ガスの価格を国際市場価格の水準まで引き上げようとし、それにウクライナがなかなか同意しないとして供給を削減しようとした価格交渉のやり方、サハリンにおける石油開発に関連して原産国に対し不当に不利なかたちで締結された協定を改正しようとするやり方などと結び付けられて報道されることにより、形成された。さらに、最近では、メドヴェージェフ次期大統領の指名とプーチン大統領の政府議長（首相）就任の決定を契機に、「プーチン王朝」というレッテルが貼られている。いずれもことの本質よりも、既存の対ロ観のステレオタイプの上に、現象から受けるイメージを重ねることで形成されている。

③の治安、テロ問題については、劇場占拠事件、学校占拠事件など悲惨な事件が続発したものの、2005 年以降、平穏化しており、チェチニアの安定化と復興も成功しつつある。

④の経済格差の増大については、財閥の政治的影響力の排除により資源エネルギー産業の事実上の国営化が達成されるとともに、2000 年以降の経済成長により、国民の生活水準の向上が達成され、最貧層の底上げが進むとともに、中産階級が生み出されることで、問題は解消の方向に向かっている。

ここでは、以下において、①の行過ぎた分権化の問題について、その原因と問題点について考えてみたい。

2.1.2. 連邦構成主体に対する監督の強化

1995 年 12 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、エリツィ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、エリツィン政権下では、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。エリツィン政権は、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 1998 年の金融危機の下でさらに悪化した。

1996 年 8 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 1997 年 5 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。1998 年 5 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 2000 年 3 月 26 日に大統領に選出され、5 月 7 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、2000 年 5 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、イングーシェチア共和国、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[10]。

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、2000 年 5 月 13 日に連邦管区大統領全権代表の制度を設置した[11]。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 7 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・ペテルブルグ）、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。

2.1.3. 連邦議会連邦会議の構成員の変更

連邦会議は 1993 年 12 月 12 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

[10] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 19, 8 мая 2000г., Ст. 2060, Ст. 2061, Ст. 2064; No. 21, 22 мая 2000г., Ст. 2164.

[11] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 20, 15 мая 2000г., Ст. 2112.

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2名を選出する制度であった。その後、1995年12月5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、プーチン政権下、2000年8月5日付「連邦会議編成手続法」[12]により、連邦会議の構成員は、2002年1月1日から、各連邦構成主体の立法機関と執行機関から1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。

2.1.4. 連邦構成主体首長に対する監督強化

プーチン大統領は、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[13]によって段階的に進められていった。

まず、2000年7月29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」[14]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る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[15]。

ついで、2003年6月4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」[16]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2期8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、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」[17]（以下、たんに「2004年12月11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3ヵ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った場合、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

[12] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3336.

[13] 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。

[14] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 31, 31 июля 2000г., Ст. 3205.

[15] 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ーリエ辺区（沿海州）のナズドラチェン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2000年から2001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ンコ知事を追及、知事は2001年2月5日に自ら辞職し、同法による解任は回避された（См.: *Российская газета*, 6 февраля 2001г., с. 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。

[16] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 27, 7 июля 2003г. (Часть II), Ст. 2708.

[17] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 50, 13 декабря 2004г., Ст. 4950.

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、2 回連続拒否、2 回連続不採択、1 回目が拒否で 2 回目が不採択、1 回目が不採択で 2 回目が拒否の場合、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ることになった。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。

2.1.5. 「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 2004 年 12 月 11 日付修正補足法による連邦構成体首長公選制の廃止（事実上の任命制の導入）により、プーチン政権に対する「民主化の後退」論が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言えるのか、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。例えば、英国首相や日本の内閣総理大臣は公選制ではないし、フランスでは 1983 年まで州知事は公選ではなく政府官僚であった[18]。だからといって、英国や日本の中央政府や 1983 年以前のフランスが非民主的だという議論はそれだけでは成立しない。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なように、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。つまず、プ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。

2.1.6. 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、2004 年 12 月 11 日付修正補足法の制定で終了したわけではなかった。マスコミはその後この問題について関心を失ったが、実は、この制度に、1 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、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』の修正法」[19]（以下、たんに「2005 年 12 月 31 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のである。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

[18] 樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集』第 4 版（三省堂、2001 年 3 月）、pp. 9, 258, 382.
[19] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 1, 2 января 2006г., Ст. 13.

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んずく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 2005 年 12 月 31 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。

かくしてプーチン政権下では、その 2 期目において、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なるのである。それは、次項で見ることにする。

2.2. 政党の育成・強化

2.2.1. エリツィン政権下における政党

エリツィン政権下では、国家会議の会派構成はかなり複雑であった。

1993 年 12 月 12 日の第 1 回選挙では、450 議席のうちの半数の 225 議席を選ぶ連邦選挙区（比例区）で議席を獲得した政党は 8 政党あり、その 8 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 1994 年 1 月の時点で 10 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 450 の 16.22%にあたる 73 議席に過ぎなかった[20]。

1995 年 12 月 17 日の第 2 回選挙では、連邦選挙区で議席を獲得した政党は 4 政党に減少し、その 4 政党を中心にして構成された国家会議の会派の数は 1996 年 1 月の時点で 7 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 146 議席で国家会議全体の 32.44%であった。ちなみに、与党の「我らが家－ロシア」は 66 議席（14.67%）に過ぎなかった。

1999 年 12 月 19 日の第 3 回選挙では、連邦選挙区で議席を獲得した政党は 6 政党であり、その 6 政党を中心にして構成された国家会議の会派の数は 2000 年 1 月の時点で 9 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 86 議席（19.11%）であった。他方、与党「統一」は 84 名（18.67%）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 4 派連合を形成、この 4 派連合の合計議席は 234 議席（52.00%）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、2003 年 12 月 7 日の第 4 回選挙で 223 議席 49.89%の議席を獲得した与党「統一ロシア」を中心に、2004 年 1 月に開会した国家会議では、「統一ロシア」会派が 306 議席（68.00%）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 4、会派数も「統一ロシア」を含め 4 会派となった。しかし、306 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 223 名に過ぎず、残りの 83 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 67 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いことだけではなく、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、

[20] ロシア連邦･連邦議会国家会議ホームページ（http://www.duma.gov.ru/100let/4_2_1.html [アクセス 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。

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50万人を誇り、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。

2.2.2. 「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、2001年7月11日のことであった[21]。この段階では党員数の下限は10,000人で、半数以上の連邦構成主体に100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50人以下であってはならない、というものであった。しかし、2004年12月20日付「『政党法』修正法」により、これらの党員数の規定が5倍増され、党員数の下限は50,000人、半数以上の連邦構成主体に500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250人以下であってはならない、ということになった[22]。

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限り生き残れないことになった。この効果は絶大であり、1999年12月の国家会議選挙では66の政党および団体が選挙に参加（連邦選挙区では28）していたが[23]、2003年12月の国家会議選挙では33政党が選挙に参加（連邦選挙区では23）[24]、2007年12月の国家会議選挙では11政党が選挙に参加した[25]。しかも、2007年12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、連邦選挙区のみの選挙となり、しかも議席獲得に必要な最低得票率が5%から7%に引き上げられた。かくして、2007年12月の国家会議選挙では、「統一ロシア」315議席（70.00%）、ロシア連邦共産党57議席（12.67%）、ロシア自由民主党40議席（8.89%）、「公正ロシア」38議席（8.44%）という4政党による下院が成立したのである[26]。

連邦構成主体議会選挙でも、これら4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[27]。

2.2.3. 大統領選挙の政党化

2008年3月2日の大統領選挙は、予定通り、メドヴェージェフ氏が当選、エリツィン、プーチンに次ぐ、ロシアの三人目の大統領が決まった。

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。もっとも、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17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

---

[21] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 29, 16 июля 2000г., Ст. 2950.
[22] *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 52, 27 декабря 2004г. (Часть I), Ст. 5272.
[23] *Бюллетень Национального центра монироринга демократических процедур*, Выпуск No. 2, февраля 2007 (http://www.vibory.ru/Regs/monit-3.pdf [2007/09/09]), с. 19.
[24] Там же, с. 19.
[25] *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*, 2007 No. 19 (222), с. 6-7.
[26] Там же, с. 7.
[27] *Бюллетень Национального центра монироринга демократических процедур*, указ., с. 74-216; http://www.vibory.ru/elects/reg-zak_r_07.htm [2007/09/09]

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2007年12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も明らかなように、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、前任のプーチン氏がメドヴェージェフ氏を後継者と決め、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、プーチンがなぜメドヴェージェフ氏を後継者に選んだのかが問題だが、それはプ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う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プーチンの支持率は高かったわけだし、そのプ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、プーチンが、事実上、後継指名したメドヴェージェフ氏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。やはり、ロシアの大統領もまた国民に支持される政策を実施していかなければならないのであれば、その選ばれ方が、米国やフランスの大統領と全く違うからと言って、それだけでロシアが非民主的な国家であると断定することはできないだろう。

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、まず政党内で複数の候補者が競い合って党の指名候補が1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、米国大統領選のような政党内での候補者絞込みプロセスがい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。

2.2.4. 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下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がらであると言ってよいであろう。

3. フィールドワークとしての選挙監視－結びにかえて－

私は、2007年12月のロシア連邦・連邦議会国家会議選挙および2008年3月のロシア連邦大統領選挙の選挙監視を実施した。私は、正式の国際選挙監視員としては、ロシアでは、1995年12月の国家会議選挙、1996年6月の大統領選挙、1999年12月の国家会議選挙で、またウクライナでは2004年12月の大統領選挙の選挙監視を実施している。

まず選挙監視という言葉であるが、この「監視」という日本語の意味から、多くの人が誤解しているが、ロシアにおける選挙監視は紛争後の選挙の監視などとは異なり、ロシアの選挙法に基づいて実

施されているものであって、何かけしからんことをする可能性があるから監視している、というものではない。意味の近い日本語に直すとすれば、「監視」ではなく「立会い」であり、したがって「監視員」は「立会人」ということになろう。

したがって、ロシアの選挙法では、選挙監視員は、各政党あるいは候補者の代表と、ロシア中央選挙委員会[28]によって招かれた国際選挙監視員からなる。いずれもロシアの選挙法にのっとって選挙がきちんとおこなわれているかどうかを見届ける役割を持っており、ロシアの選挙法によってその権限等が厳密に定められている。したがって、選挙監視員には、その選挙が全体として公正なものであるとか、あるいは不公正なものであるとかということを評価したり、選挙の不正や違反を告発したりする権限があるわけではない。私を含めて日本政府がロシアに派遣している選挙監視員は、そういった選挙全体の公正・不公正を云々することは内政干渉に当たり、すべきではないと考えている。むしろ、選挙の運営、投票所での投開票の実施について、手続的あるいは技術的な問題点を指摘し、改善提案をおこなうことがその主要な責務であると考えている。

私は、この選挙監視活動は、その監視本来の目的とは別に、政治研究という面でも貴重なフィールドワークであると考えている。ロシアの投票所選挙委員や選挙人（有権者）たちの選挙制度に対する知識や選挙それ自体に対する認識、政党や候補者に対する選挙人の知識の程度、投票の秘密などの選挙の権利についての認識について、直接に知ることのできる貴重な機会であるからだ。選挙監視を通じて、たとえば日本の投票用紙交付が本人確認なしにおこなわれていること、投票用紙に候補者名や政党名を直接記入するという国際的にはきわめてユニークな投票方式であることもわかる。他方で、ロシアの投票所では、きわめて厳密な本人確認の手続きがおこなわれ、投票用紙にもホログラムつきの証紙を貼るという高度な偽造防止の仕組みがあることなど、ロシア中央選挙委員会の、選挙を厳正なものとしようとする態度に驚かされるし、また寝たきりの病人のところに投票箱を持っていく在宅投票などの仕組み、在外投票はもちろん、駅や移動中の船舶、病院などに投票所を設けるといった投票率向上のためのさまざまな工夫があること、さらに中年以上の国民の多くが選挙は義務であると考え、何の投票かも知らずに、また支持政党や支持候補者もないのに投票所にやってくることなど、数多くの非常に興味深い事実も知ることができる。またロシア国民が投票の秘密、支持政党の秘密などについて、無頓着であることなども、選挙監視をして初めて知ったことである。また投票所に入ってきたときに選挙人と選挙委員が互いに「こんにちは」と挨拶を交わしたり、お年寄りの選挙人が退出するときに選挙委員が「次回もまた来てくださいね」などと声をかけたりしていることなども、日本では見かけない光景であり、選挙委員の選挙人に対する思いやりやねぎらいの気持ち、官僚主義的でなく真摯な態度が感じられるのも興味深い。また開票時の作業の厳密さや几帳面さなど、あるいは法制度それ自体の厳密さなど、ロシア人は大雑把で規則などを守らないという一般的なイメージとは正反対の様子を見せられると、大雑把で規則を守らないというロシア人イメージが決して普遍的なものではないことも理解できる。

このように選挙監視というフィールドワークを通じて、ロシア国民の選挙や政治に対する考え方、制度や手続きに対する考え方など、総じて政治文化といえるものを実際に見聞する経験は非常に貴重なものと言える。

こうしたフィールドワークを通じても、やはりロシアにはロシアの政治のあり方というものが存在しており、冒頭で述べたいわゆる民主主義の欧米モデルなどをこの国に当てはめようとしても、決して生産的ではないということがわかるのである。

[28] ロシアでは選挙管理委員会ではなく選挙委員会と言っている。