

ロシアにおける政党制度及び選挙制度の改革 —中央集権化をめぐる—

海外立法情報課 小泉 悠

【目次】

はじめに

I プーチン政権下における中央集権化

- 1 連邦構成主体に対する統制の強化
- 2 選挙及び政党に関する規制の強化

II メドヴェージェフ政権下における改革

- 1 改革の背景
- 2 法定得票率の引下げ
- 3 政党に関する規制緩和
- 4 連邦構成主体首長の公選制復活
- 5 連邦管区の再編

おわりに

はじめに

ソ連崩壊後、エリツィン政権下（1992～1999年）のロシアでは政治的自由が拡大する一方、連邦政府を中心とする中央集権体制が弱体化していた。ソ連を構成していた15の共和国は1991年までに主権宣言を行って独立していたが、ソ連時代の旧ロシア社会主義共和国連邦（後のロシア連邦）の領域内には、多くの自治共和国が存在していた。1992年3月の「ロシア連邦条約」により、これらの自治共和国は共和国へ

と格上げされ、ロシア連邦政府は、軍事、外交、資源エネルギー開発を除く各共和国の主権を尊重することが規定された⁽¹⁾。

しかし、チェチェン共和国はあくまでもロシア連邦からの完全な独立を主張して連邦条約への調印を拒否したため、1994年には連邦政府との武力紛争（第一次チェチェン紛争）に発展した。さらにタタルスタンを始めとする多くの共和国や州が連邦政府に対して権限移譲を迫るようになると、エリツィン大統領は内政上の支持獲得のため、「権限分割条約」を結ぶようになった⁽²⁾。これは本来、連邦政府の専管事項である経済運営、対外経済交流、国立銀行設立等に関する権限を連邦構成主体⁽³⁾に与えるというものであり、事実上、経済的主権を割譲するものである。特にエネルギー資源や希少資源を産出する連邦構成主体は、経済力を背景に連邦からの独立傾向を強め、連邦憲法や連邦法に矛盾する独自の憲法や法律を制定するなど、連邦制度の根本を揺るがす動きを強め始めていた⁽⁴⁾。たとえば1997年の大統領教書演説によれば、1995年に連邦構成主体が採択した14,000本の法令を法務省が調査したところ、約半数が連邦憲法及び連邦法に違反していた⁽⁵⁾。

プーチン大統領が2000年の就任と同時に開

(1) 1993年4月にロシア連邦条約はロシア連邦憲法第3章に編入された。Конституция Российской Федерации。〈<http://constitution.kremlin.ru/>〉以下、インターネット情報は2012年6月30日現在である。

(2) 最終的に連邦政府と権限分割条約を結んだ連邦構成主体は46に達した。なお、タタルスタンとの権限分割条約については以下を参照。中馬瑞貴「ロシアの連邦中央とタタルスタン共和国との間の権限分割条約」『外国の立法』No.232, 2007.6, pp.111-119。〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000310_po_023207.pdf?contentNo=1〉

(3) ロシア連邦を構成する単位で、共和国、州、地方、連邦市、自治区、自治管区に分かれる。

(4) 詳しくは以下を参照。兵頭慎治「現代ロシアにおける対地方政策」『ロシアの内政—連邦制および中央・地方関係の諸問題』日本国際問題研究所, 2001, pp.55-68。

(5) Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 6 марта 1997, *Порядок во власти - порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)*, (ロシア連邦大統領議会教書演説「政府の秩序と国家の秩序：国家の状態とロシア連邦の基本的な政策方針について」) 〈<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=16983>〉

始した一連の中央集権体制強化に向けた動きは、こうした状況下でロシアの連邦制を建て直すことを目的としたものであった。しかし、プーチン政権による一連の政策は、政治状況の安定化に成功した半面、選挙や政党に関する連邦政府の統制強化にもつながり、都市部のリベラル派を中心に不満を招いた。

このため、2008年に成立したメドヴェージェフ政権は一連の政治的自由化路線を展開し、選挙や政党に関する規制の緩和や連邦構成主体首長の公選制復活などの制度改革を行っている。

本稿では、プーチン政権による垂直的権力構造（後述）の再強化と、これに対するメドヴェージェフ政権の政党制度及び選挙制度改革について、その内容を概観する。

I プーチン政権下における中央集権化

1 連邦構成主体に対する統制の強化

2000年に就任したプーチン大統領は、連邦政府を中心とする中央集権体制を再強化し、エリツィン政権下で危機的な状況に陥った連邦制度を建て直す方針を打ち出した。プーチン大統領は、このような中央集権体制を「垂直的権力構造」と呼んだ。

第一の施策は、2000年度大統領令第849号「連邦管区におけるロシア連邦大統領全権代表の権限について」⁽⁶⁾によって導入された連邦管区制度である。これにより、ロシア全土は7つの連邦管区⁽⁷⁾に区分され、共和国や州といった

連邦構成主体はいずれかの連邦管区の管轄下に入るようになった。各連邦管区の長は、ロシア連邦大統領全権代表（以下「全権代表」という。）と呼ばれ、大統領が任免する。全権代表は大統領府に所属する連邦政府職員であり、それぞれの担当する連邦管区内において大統領の政策が実施されるよう監督を行う。具体的には、次の4点が全権代表の主要な任務とされている⁽⁸⁾。

- ・ 大統領の決定した対外・対内政策の基本的な方針を連邦及び連邦構成主体の政府機関に実施させること。
- ・ 連邦政府機関の決定が連邦管区内で実行されるよう監督すること。
- ・ 大統領の決定した人事を連邦管区内で実行させること。
- ・ 連邦管区内における国家安全保障、政治、社会及び経済の状況について大統領に定期的に報告し、適切な提案を行うこと。

このように、プーチン政権は連邦管区制度を導入することで連邦構成主体を全権代表の監督下に置いた。全権代表制度の導入により、2001年6月までに連邦構成主体が採択した法令の94%が連邦法に適合するようになったとされる⁽⁹⁾。また、バシコルトスタン共和国が定めた憲法では、同共和国が「完全な国際法上の主体」と規定されていたが、この規定も削除された。

第二の施策は、上院議員の選出制度を変更したことである。ロシア連邦憲法第95条第2項によると、上院は各連邦構成主体の代表機能を果たすものであり、各連邦構成主体の議会から

(6) Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. N849, *О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе*. (<http://www.rg.ru/official/doc/ykazi/849.htm>)

(7) 中央連邦管区（中心地：モスクワ）、北西連邦管区（同：サンクトペテルブルグ）、南部連邦管区（同：ロストフ・ナ・ドヌー）、沿ヴォルガ連邦管区（同：ニジニ・ノヴゴロド）、ウラル連邦管区（エカテリンブルグ）、シベリア連邦管区（同：ノヴォシビルスク）、極東連邦管区（同：ハバロフスク）の7つ。

(8) 上述の2000年度大統領令第849号「連邦管区におけるロシア連邦大統領全権代表の権限について」の付属文書「連邦管区におけるロシア連邦大統領全権代表の地位について」の規定による。Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. (http://www.rg.ru/official/doc/ykazi/849_pr_1.htm)

(9) 堀内賢志『ウラジオストク、混迷と希望の20年』東洋書店, 2010, pp.41-42.

1名、連邦構成主体政府から1名の計2名の代表が上院議員として議席を占めることになっている⁽¹⁰⁾。この規定に従い、各連邦構成主体の首長と議会議長が上院議員を兼任するのがエリツィン政権下における慣習となっていたが、これによって連邦構成主体の首長は自動的に上院議員としての身分を手に入れることができるため、中央政界に対する連邦構成主体の影響力をさらに高める結果につながった。

このため、プーチン大統領は2000年、「上院議員は恒常的に立法活動に専念できる者であるべき」との理由の下に、連邦構成主体の首長及び議会議長の上院議員との兼任を禁止した。これ以降、地元との関係よりも中央政界との関係が深い政界・財界の有力者が上院議員に任命される事例が増え、連邦構成主体を代表するという上院の性格が薄れることになった⁽¹¹⁾。

第三の施策は、連邦構成主体の首長を大統領による任命制としたことである。それまで、共和国の大統領、連邦市の市長、州・地方・自治区・自治管区の知事は住民の選挙によって選出されていた。これに対してプーチン大統領は2004年、1999年度連邦法第184号「ロシア連邦構成主体政府の立法機関及び行政機関に関する一般原則」（以下「連邦構成主体の一般原則」という。）を改正し⁽¹²⁾、事実上、連邦構成主体の首長を大統領の任命制とした。

この新たな制度では、大統領が首長候補を提案し、連邦構成主体議会がこれを承認するという形を取る。連邦構成主体議会が同意しない場

合、大統領は、議会との協議、首長代行の任命、連邦構成主体議会の解散、のいずれかの方法を取ることができるようになった。さらに首長の解任条件も、「大統領の信任を喪失した場合」と簡略化され、より容易に解任が行えるようになった。これに対して一部の連邦構成主体は猛反発したものの、多くの連邦構成主体はこの新制度に同意し、2005年から施行された。

2 選挙及び政党に関する規制の強化

プーチン政権は、選挙及び政党に関しても中央集権化を進めるための規制強化を図った。

その第一は、政党登録要件の厳格化である。1990年代には小政党が乱立し、国政が混乱したことから、2001年には「政党に関する連邦法」（以下「政党法」という。）を制定し⁽¹³⁾、次の条件を満たす政党以外は下院選挙に候補者を擁立できなくなった。

- ・党員数の合計が10,000人以上であること。
- ・党員が50人以上在籍する党支部を全ての連邦構成主体に設置していること。
- ・半数以上の連邦構成主体の党支部には党員が100人以上在籍していること。
- ・国家に政党として登録していること。

これらの規定によって、非常に大きな全国組織を有する大政党以外は下院選挙に候補者を擁立することが困難になった。その一方、2001年には中道政党「統一」と中道左派連合「祖国・全ロシア」が合併して「統一ロシア」が設立され、プーチン大統領がその党首に就任した。

(10) Конституция Российской Федерации. <<http://constitution.kremlin.ru/>>

(11) 堀内賢志「上院改革に関する改正法の施行」『外国の立法』No.247-1, 2011.4, <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050623_po_02470108.pdf?contentNo=1>

(12) Федеральный закон Российской Федерации от 11 декабря 2004 г. N159-ФЗ, О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации." <<http://www.rg.ru/2004/12/15/gubernatory-dok.html>>

(13) Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N95-ФЗ, О политических партиях. <http://www.rg.ru/official/doc/federal_zak/95_FZ.shtm>

しかし、2003年度下院選挙では、「ロシア地域党」、「国民の声」、「ロシア社会主義統一党」の中道左派3党が政党連合「祖国」を結成して36議席を得、共産党に次ぐ野党第3党へと躍進する一方、統一ロシアの獲得議席は450議席のうち223議席に過ぎず、単独で過半数を確保することができなかった。また、当時の下院選挙では小選挙区比例代表並立制を採用していたため、比例区では最低得票率以下の票しか得られない「ヤーブロコ」や「右派連合」といったリベラル政党も、リベラル派の支持層が多い都市部の小選挙区で議席を得ていた。

そこで2004年12月、上記の政党法が改正され⁽¹⁴⁾、下院選挙への候補者擁立の条件がさらに厳格化された。新たな条件では、党員の合計数が50,000人以上へと引き上げられたほか、全ての連邦構成主体に250人以上の党員が在籍する支部を設置しなければならず、このうち半数以上の支部には500人以上の党員が在籍している必要がある。

さらに、2005年に制定された2005年度連邦法第51号「連邦議会における下院議員の選挙について」(以下「下院選挙法」という。)⁽¹⁵⁾では、新たに次のような規制が導入された。

- ・政党連合の禁止
- ・小選挙区制の廃止と比例代表制への全面移行
- ・政党の法定得票率の5%から7%への引上げ

これらの改革はいずれも統一ロシアをはじめとする大政党に有利なものであり、他方、地域的基盤が都市部に偏った小政党は議席の獲得が困難になった。この結果、2007年の下院選挙における統一ロシアの得票数は、全議席の3分の2以上にあたる315議席へと躍進し、単独で憲法を改正することも可能になった。一方、ヤー

ブロコ及び右派連合は全議席を失い、下院に議席を持つ政党は、統一ロシア(与党)、共産党、自由民主党、公正ロシアの4政党へと集約された。

こうした中で、メドヴェージェフ政権発足後の2008年から2009年春にかけ、下院に議席を持たない小政党の解散が相次いだ。2008年9月から2009年5月までに右派連合を含む11の政党が解散している。このうち、右派連合、「市民の力」及び「ロシア民主党」はリベラル政党「正義の事業」として再編されたが、「ロシア農業党」は統一ロシアに吸収されたほか、「社会公正党」や「ロシア環境党“緑”」等は公正ロシアへと吸収された。

II メドヴェージェフ政権下における改革

1 改革の背景

プーチン政権は、エリツィン政権下で弱体化した連邦制を建て直し、選挙や政党に対する規制を強化することで垂直的権力構造の再強化に成功した。また、原油価格の高騰を背景とする経済の好転により、社会・経済的状况もエリツィン政権期に比べて大幅に安定した。

しかし、その一方で、プーチン政権に非協力的な新興財閥が次々と解体され、経営者の逮捕や亡命が相次いだこと、政府がテレビやラジオ等の主要メディアの株式を取得し、事実上、管理下に置いていること、汚職が蔓延し、貧富の格差が拡大していることなどについて、不満を抱く国民も増えるようになった。さらにメドヴェージェフ政権が成立した2008年以降は、金融危機による経済不安などもあり、統一ロシアへの支持率や、プーチン及びメドヴェージェ

(14) Федеральный закон Российской Федерации от 20 декабря 2004 г. N168-ФЗ, *О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях."* (2004年度連邦法第168号「政党法の改正について」) <<http://www.rg.ru/2004/12/24/partii.html>>

(15) Федеральный закон от 18 мая 2005 г. N51-ФЗ, *О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.* <<http://base.garant.ru/12140155/>>

フ両氏の支持率が低下傾向を示すようになった。

こうした中で、以前から政権に対して批判的な姿勢を示していた野党ヤブロコのヤブリンスキー党首や右派連合党首のネムツォフ元副首相らは政権批判を活発化させた。また、ネット上では、プーチン首相とメドヴェージェフ大統領の「タンデム政権」を批判するアレクセイ・ナヴァリヌイ弁護士のプログが爆発的な人気を集めるようになった。さらに2011年12月の下院選挙では、統一ロシアの議席数は77議席減の238議席となり、過半数を失う寸前まで後退したほか、選挙過程に不正があったとする市民の大規模な抗議運動がロシア各地で発生した。この抗議行動では、前述のヤブリンスキー、ネムツォフ、ナヴァリヌイの各氏らが中心的な役割を果たした。

メドヴェージェフ政権下で打ち出された一連の政治改革は、プーチン政権下で進められた中央集権化や政治運動に対する取締強化を部分的に緩和し、支持の回復につなげる狙いがあったものと見られる。主な政党制度及び選挙制度改革の内容は次のとおりである。

2 法定得票率の引下げ

2009年、前述の下院選挙法第82条が改正され、得票率が5%以上6%未満の政党には1議席、

6%以上7%未満の政党には2議席を与えるという措置が導入された。法定得票率(7%)未満の票しか獲得できない少数政党への救済措置であるが、統一ロシア、共産党、自由民主党、公正ロシアの4大政党に属さない少数政党の得票率は1~2%程度に過ぎないため、法定得票率を多少下げても実質的な緩和にはならないとの指摘もあった⁽¹⁶⁾。実際、この救済措置が適用された2011年12月の下院選挙では、ヤブロコ等の少数政党の得票率は最大でも3%に留まり、4大政党以外の政党が議席を獲得できない状況に変化はなかった。

さらに2011年10月には下院選挙法第82条が再び改正され、法定得票率が5%へと引き下げられた(表-1)。これにより、前述の救済措置に関する規定もなくなり、法定得票率に関する規定は2005年当時に戻ったことになる。この規定は、2016年以降の下院選挙に適用される。

ただし、前述のとおり、少数政党の集票能力は現在のところ3%程度が限界である。メドヴェージェフ大統領は2011年6月の『フィナンシャル・タイムズ』紙に対するインタビューで、法定得票率を3%まで引き下げることにも考慮していると述べたが⁽¹⁷⁾、その後、具体的な動きは見られない。

表-1 下院選挙法における法定得票率の変遷

	法定得票率
2005年以前	5%
2005年改正	7%
2009年改正	7% (5%以上6%未満の政党には1議席、6%以上7%未満の政党には2議席を与える救済措置あり)
2011年改正	5%

出典：筆者作成

(16) “Свет в конце тандема,” *Коммерсантъ Власть*. (「タンデムの終わりの光明」『コメルサント・ブラースチ』) 2011.1.17.

(17) “Interview with President Dmitry Medvedev,” *Financial Times*, 2011.6.19. <<http://www.ft.com/cms/s/0/4bfalf38-9a90-11e0-bab2-00144feab49a.html#axzz1kFTn0PxB>>

3 政党に関する規制緩和

2009年4月、政党法が改正され⁽¹⁸⁾、政党の最低党員数が段階的に引き下げられることが決まった。この改正法により、2010年以降、政党の最低党員数は45,000人、2012年以降には40,000人とするのが定められた。

さらに、2012年4月に行われた政党法の改正では⁽¹⁹⁾、最低党員数が500人へと大幅に引き下げられた。同時に、従来は全ての連邦構成主体に党員250人以上の支部を設置しなければならないとされていた規定も緩和され、半分以上の連邦構成主体に支部を設置することが条件となった。各支部の党員数に関しては規定が撤廃された(表-2)。

また、2012年5月には2012年度連邦法第41号「ロシア連邦議会下院、連邦構成主体議会及び地方自治体議会の議員選挙において政党による署名収集の義務を撤廃することに関連した個

別のロシア連邦法の改正について」(以下「署名収集撤廃法」という。)⁽²⁰⁾により、下院に議席を持たない政党の候補者が下院選挙に立候補する際に必要であった支持者の署名が不要となった。従来の規定では、下院に議席を持たない政党の候補者が下院選挙に立候補する際には、連邦全体で15万人分の署名が必要とされていた。しかも、1つの連邦構成主体内で収集できる署名は5,000人分が上限とされていたため、ロシア全土で幅広い署名活動を行う必要があったが、今回の改正により、下院に議席がない政党も署名収集を行うことなく下院選挙に候補者を擁立できることになる。

一方、署名収集撤廃法においても、下院に議席のない政党が大統領選挙に候補者を擁立する場合には依然として署名収集が義務付けられている。ただし、必要とされる署名の数は、従来の200万人分から10万人分へと20分の1に削

表-2 政党法における政党設置基準の変遷

	党員数	支部
2001年制定	10,000人以上	党員が50人以上在籍する党支部を全ての連邦構成主体に設置すること。このうち半分以上の支部には100人以上の党員が在籍すること
2004年改正	50,000人以上	党員が250人以上在籍する党支部を全ての連邦構成主体に設置すること。このうち半分以上の支部には500人以上の党員が在籍すること
2009年改正	45,000人以上 (2012年以降は40,000人以上)	党員が250人以上在籍する党支部を全ての連邦構成主体に設置すること。このうち半分以上の支部には500人以上の党員が在籍すること
2012年改正	500人以上	半分以上の連邦構成主体に支部を設置すること(在籍党員数の規定無し)

出典：筆者作成

(18) Федеральный закон Российской Федерации от 28 апреля 2009 г. N75-ФЗ, О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" в связи с поэтапным снижением минимальной численности членов политических партий. (2009年度連邦法第75号「政党の最低党員数の段階的引き下げに関する政党法の改正について」) <<http://www.rg.ru/2009/05/05/partii-dok.html>>

(19) Федеральный закон Российской Федерации от 2 апреля 2012 г. N28-ФЗ, О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях." (2012年度連邦法第28号「政党法の改正について」) <<http://www.rg.ru/2012/04/04/partii-dok.html>>

(20) Федеральный закон от 2 мая 2012 г. N41-ФЗ, О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. <<http://www.rg.ru/2012/05/04/partii-dok.html>>

減された。署名活動に許可されている期間は1か月間に過ぎず、このような短期間で200万人分の署名を集めることは大規模な組織を持たない候補には困難であることから、署名集めを義務付ける条項が事実上、大統領候補の選別に用いられているとの批判は以前から存在していた。

また、2012年3月の大統領選挙では、野党ヤブロコの前議長が署名の不備を理由に中央選挙管理委員会から立候補の届出を取り消され、議論を呼んだ。必要署名数の削減は、このような批判を受けたものと考えられる。

いずれにしても、以上のような規制緩和によって政党の設立は大幅に容易になった。特に2012年の政党法改正と署名収集撤廃法の制定後には新政党の設立が相次いでいる。2012年4月に「ロシア民主党」の設立が認められたのを初めとして、同年7月までに12の新政党が設立され、連邦構成主体の議会選挙や首長選挙に候補者を擁立している⁽²¹⁾。

4 連邦構成主体首長の公選制復活

2012年5月には、前述の連邦構成主体政府の一般原則と2002年度連邦法第67号「ロシア連邦市民の選挙権及び解職請求権の保障」(以下「選挙及び解職請求権法」という。)⁽²²⁾が改正され、大統領による連邦構成主体首長の任命制度が廃止された⁽²³⁾。

改正された選挙及び解職請求権法の規定によると、連邦構成主体の首長の選出は住民の直接

投票によるものとされ、50%以上の票を得た候補者が首長に当選する。ただし、50%以上得票した候補者が居なかった場合には、上位2名の候補者による決選投票が実施される。

一方、連邦構成主体政府の一般原則では、有権者の25%の投票があれば首長の解職請求を行うことができる規定が設けられたほか、首長の任期を2期まで(1期5年)とすることが初めて定められた。また、首長選挙の候補者は政党に所属していても無所属でもよいが、無所属の場合は有権者の0.5~2%の署名を収集する必要がある。

さらに、改正された連邦構成主体政府の一般原則においては、2つの「フィルター条項」が導入された。その第1は「地方自治体フィルター」と呼ばれ、首長に立候補するためには連邦構成主体内に所在する地方自治体の議員の総数の5~10%以上の署名を集めなければならない。第2は「大統領フィルター」で、「ロシア連邦大統領は、自らの意思で、連邦構成主体の首長候補を擁立している政党及び候補者と協議を行うことができる。協議の実施手順については大統領が決定する」とされており、実質的には大統領が今後とも首長を決定することには変わりはないとの批判も見られる⁽²⁴⁾。

5 連邦管区の再編

プーチン政権下で設立された連邦管区制は、メドヴェージェフ政権成立後の2009年まで大

(21) "New political parties springing up like mushrooms," *Moscow News*, 2012.7.11.

(22) Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ, Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. <<http://base.garant.ru/184566/>>

(23) Федеральный закон от 2 мая 2012 г. №40-ФЗ, О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (2012年度連邦法第40号「連邦法「連邦構成主体政府の一般原則」および連邦法「ロシア連邦市民の選挙権及び解職請求権の保障」の改正について」) <<http://www.rg.ru/2012/05/04/gubernatori-dok.html>>

(24) たとえばドリン前財務大臣は、大統領フィルター条項によって首長公選制自体が骨抜きになると述べている。"Ex Minister's Group Slams Plan To Water Down Russian Gubernatorial Election Bill," *Interfax*, 2012.4.23.

きな変更を経ることなく継続してきた。しかし2010年1月、ロシア南西部を管轄する南部連邦管区のうち、北カフカス地方が大統領令によって独立して北カフカス連邦管区が創設された。北カフカス連邦管区は7つの連邦構成主体から成るが、ダゲスタン共和国及びインギーシ共和国を中心にロシア連邦からの分離・独立を目指すイスラム過激派のテロリズムや武装闘争が続いているため、この地域を隔離する狙いがあると見る向きもある⁽²⁵⁾。

さらに2011年7月にはメドヴェージェフ大統領(当時)が、モスクワ市を中心とする一帯を「首都連邦管区」とすることを提案したが⁽²⁶⁾、現在のところ、具体化に向けた動きはみられない。

おわりに

プーチン政権(2000 - 2008)が垂直的権力構造の再強化によって中央集権体制の建直しを図ったのに対し、メドヴェージェフ政権はこれを部分的に緩和する改革を進めてきた。しかし、これはあくまでも国民の不満を緩和することを狙ったものであり、プーチン政権下で進められてきた中央集権化路線を抜本的に転換するものであったとまでは言えない。

このような改革路線が今後も継続されていくのかどうかについては、プーチン大統領ははっ

きりした見解を示してはいない。しかし、大統領選挙中の2012年2月、プーチン首相(当時)が経済紙『コメルサント』に掲載した論文⁽²⁷⁾では、メドヴェージェフ政権下における政治改革を民主主義の発展に資するものとして評価する一方、1990年代のエリツィン政権期は無秩序と新興財閥の専横に支配された時代であるとして、垂直的権力構造の必要性も強調している。

さらに大統領選後の2012年4月11日に下院で演説したプーチン首相は、地域政党、宗教政党及び民族政党の設立は認めないとの方針を示した。ロシアは多くの民族と宗教が複雑に入り混じった連邦国家であるため、このような政党の設立を認めれば連邦が崩壊の危機に瀕するというのがその理由である⁽²⁸⁾。

また、大統領就任の当日、プーチン大統領は2018年前後までの優先政策課題を定めた10本の大統領令⁽²⁹⁾に署名したが、政党及び選挙制度に関する政策はこの中に含まれていない。以上から考えれば、当面は大規模な政治改革は考慮に入れていないものと考えられよう。

このように、現在のプーチン政権は更なる政党制度及び選挙制度改革には消極的であると見られる。したがって、今後は、メドヴェージェフ政権下で緩和された政党制度や選挙制度を再び厳格化する動きがあるかどうか注目点となる。

(25) ドミトリー・トレニン(河東哲夫、湯浅剛、小泉悠訳)『ロシア新戦略 ユーラシアの大変動を読み解く』作品社、2012、pp.201-208。(Dmitry Trenin, *Post-Impelium*, 2011.)

(26) “Медведев предлагает создать столичный федеральный округ,” *РИА Новости*. («メドヴェージェフが首都連邦管区の設立を提案」『RIA ノヴォスチ』) 2011.6.17.

(27) Владимир Путин, “Демократия и качество государства,” *Коммерсантъ*. (ウラジーミル・プーチン「民主主義と国家の質」『コメルサント』) 2012.2.6. <<http://www.kommersant.ru/doc/1866753>>

(28) “Председатель Правительства Российской Федерации В. В. Путин выступил в Государственной Думе с отчётом о деятельности Правительства Российской Федерации за 2011 год,” *Правительство Российской Федерации*, («V. V. プーチン首相が下院において2011年度のロシア連邦政府の活動について報告を行った」ロシア連邦政府公式サイト) 2012.4.12. <<http://government.ru/docs/18671/index.html>>

(29) 各大統領令の内容については以下を参照。小泉悠「プーチン政権の優先政策課題」『外国の立法』No.252-1, 2012.7, pp.6-9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3507778_po_02520102.pdf?contentNo=1>

参考文献（注で掲げたものは除く）

- ・ 堀内賢志「地方政治制度改革に関する連邦法の成立」『外国の立法』 No.243-2, 2010.5. 〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050496_po_02430209.pdf?contentNo=1〉
- ・ 津田憂子「メドベージェフ政権下の政治改革」『外国の立法』 No.241, 2009.9. 〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000037_po_024106.pdf?contentNo=1〉
- ・ 溝口修平「連邦制の再編」『外国の立法』 No.227, 2006.2. 〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000372_po_022711.pdf?contentNo=1〉
- ・ 溝口修平「プーチン大統領の議会改革 - 小選挙区制の廃止と社会会議の創設」『外国の立法』 No.225, 2005.8. 〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000393_po_022515.pdf?contentNo=1〉
- ・ 溝口修平「ロシアにおける連邦・地方自治制度改革」『外国の立法』 No.219, 2004.2. 〈http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000469_po_021907.pdf?contentNo=1〉

(こいずみ ゆう)