

政治制度

世界にはさまざまな政治制度をもつ国々がある。一口に民主主義国家といっても、国によって具体的な内容はさまざまだ。この章では 1990 年代の改革で民主化をとげたロシアの政治制度を概観して、その特徴を確かめる。



大統領官邸

初代ロシア大統領はボリス・エリツィンで、旧憲法下の 1991 年に選任され 1996 年まで任期をつとめた（旧憲法による任期は 5 年）。1996 年に再選されたが、1999 年 12 月に、任期を半年残して辞任。憲法の規定に従いウラジーミル・プーチン首相が大統領代行に就任し、2000 年 3 月に行われた繰上げ大統領選挙で当選、同年 5 月に第 2 代ロシア大統領として正式に就任した。プーチン大統領は 2005 年 3 月に再選された。

ロシア憲法

▶旧ソ連憲法（1977 年制定）は 1991 年末のソ連崩壊ともなって消滅したが、同じ年に制定された「ロシア連邦共和国憲法」は、改正を経て 1993 年末まで引き続き効力を保った。現在のロシア憲法とは違って、この憲法は議会（「最高会議」と呼ばれた）に強い権力を与えていた。

1993 年の政治危機の際、議会によって退任を迫られたエリツィン大統領は、議会を強行的に閉鎖し、一時的に大統領による独裁的統治を行った。同年 12 月 12 日の国民投票によって新憲法が承認され、12 月 25 日に施行されて現在に至っている。

大統領制民主主義

▶現行憲法によって、ロシアは、直接選挙によって選ばれる大統領が行政権を執行する、大統領制民主主義を採用している（憲法第 80 条？第 93 条）。大統領は 10 年以上国内に在住する 35 歳以上のロシア国民の中から選ばれ、任期は 4 年、連続 3 選は禁じられている。

初代ロシア大統領ボリス・エリツィンは、旧憲法下の 1991 年に選任され 1996 年まで任期をつとめた（旧憲法による任期は 5 年）。1996 年に再選されたが、1999 年 12 月に、任期を半年残して辞任。憲法の規定に従いウラジーミル・プーチン首相が大統領代行に就任し、2000 年 3 月に行われた繰上げ大統領選挙で当選、同年 5 月に第 2 代ロシア大統領として正式に就任した。プーチン大統領は 2005 年 3 月に再選された。

ロシアの大統領制度は独特のものである。アメリカでは大統領自らが政府の長であるのに対して、ロシアの内閣は大統領によって任命されるが、大統領と

大統領の権限

- 元首としての職務（憲法第 80 条）。
- 首相および閣僚の任免（首相の任命には下院の同意が必要）。中央銀行総裁はじめいくつかの主要公務員の候補指名（同 83 条）。
- 下院の解散（同 84 条）。
- 議会が可決した法案に署名して発効させること（同前）。
- 外交権（同 86 条）。
- 外国による侵略に際して国内の一定地域に戦争状態を宣言すること（同 87 条）。
- 軍最高司令官の職務（同前）。軍高級幹部の任免（同 83 条）。
- 大統領令の発布（同 90 条。大統領令は、法律に定めのない事項については法律と同様の効力をもつ）。

は別個の機関となっている。またドイツの大統領制にくらべると、首相よりも大統領の権限が著しく強い。その意味では、フランス型の大統領制にやや近いと言える。

首相および閣僚は大統領が任命する（憲法第83条）。首相の任命は下院の承認を得て行が、下院が承認を拒否した場合には、合計三度まで候補者（同一候補でよいという解釈がとられている）を繰り返し提案し、三度とも下院が拒否すれば大統領は下院を解散することができる（憲法第111条）。

閣僚は、首相が提案する人物を大統領が任命する（実務上は大統領の意向が優先する）。議会の同意は不要。大統領は首相や閣僚をいつでも自由に解任できる。

行政の諸部門のうち、外交、国防、治安・情報、非常事態対処の5部門は大統領の直轄である（政府法第32条）。これらの省庁を「武力官庁」とよぶ場合がある。また、大統領は閣議をいつでも自ら主宰することができる（憲法第83条、政府法第31条）。このように大統領と内閣の関係は込み入っているが、全体として大統領権限の優先が著しい。

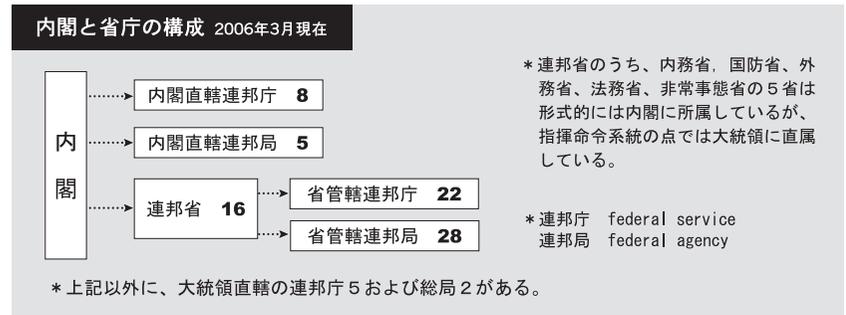
大統領の職務執行を支えるために、大統領府が設置されている。大統領府は巨大な行政機関であり、内閣の職務とオーバーラップしている部分が少なくない。内閣は、重要問題に関してはかならず大統領府との調整を求められている。このことから、大統領府をソ連時代の共産党中央委員会になぞらえる見方もある。

大統領府には長官の他に副長官2名と、複数の補佐官、顧問がおかれ、分野別の行政機構として「局」が置かれている。大統領の代行者として地方を管理する「大統領全権」も大統領府に属する。

内閣

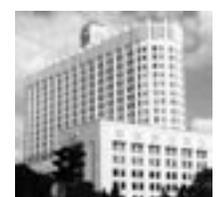
▶正式名称は「政府」。(広義の政府には大統領機構を含むが狭義では内閣だけを意味することに注意)。首相の正式名称は「政府議長」。

内閣には議長（首相）、第一副首相2、副首相2が置かれている（2007年3月現在）。内閣と省庁の構成はしばしば変更される。



内閣は大統領に対して責任を負うが、議会に対しては法律上の責任を負わない。日本憲法が定めるような議会の国政調査権はロシア憲法にはない。このことは、立法権に対する行政権全体の立場をいじり強く強いものになっている。

大統領府スタッフのほとんどはクレムリンのそばのスターラヤ広場にオフィスをもつ。俗に大統領府をスターラヤ広場、内閣をホワイトハウス（政府ビルの外装が白いことから）と呼ぶことがある。大統領とその側近はしばしばクレムリンと呼ばれる。



ロシア政府ビル（ホワイトハウス）

官僚

日本のように採用試験の成績による等級区分や、終身雇用の仕組みはない。中途採用も当たり前（外務省、国防省、各情報機関などは例外）。官僚と政治家の間の仕切りもあまりはっきりしていない。学者やビジネスマンが官僚になることも珍しくない。公務員採用規程の制定を準備中。

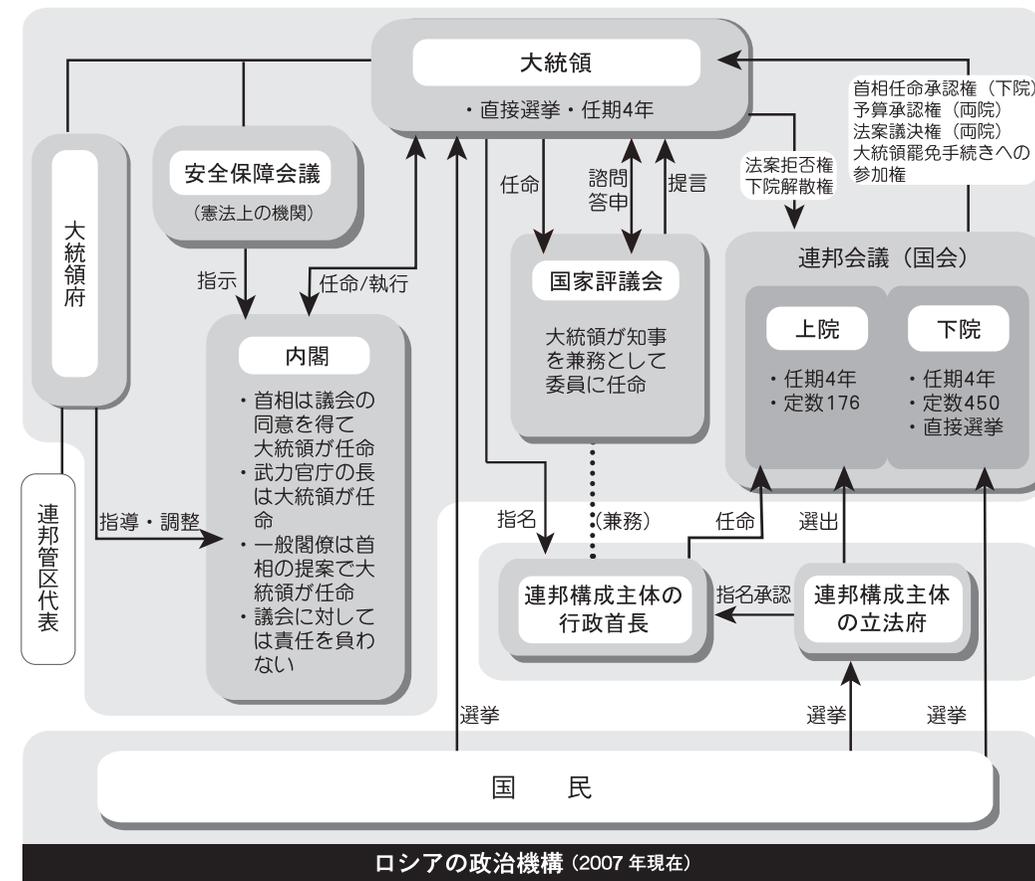


大統領による地方(連邦構成主体)の直接管理体制

▶エリツィン大統領は、中央での政治闘争に際して地方の有力者の支持を求め、代償として地方に対してさまざまな面で譲歩する傾向が強くなり、その結果、一部の地方有力者の実権は中央官僚の手におえないほど強くなっていった。

プーチン大統領は、このような状態を改める目的で2000年に全国に7つの連邦管区を置き、それぞれに大統領全権代表を配置した。全権代表の職務は、主として連邦構成主体の行政首長の政治的動向に対して影響力を行使することにあるが、一部の武力官庁は管区レベルに地方局を設置している。さらに2004年の法律改正によって、連邦構成主体行政首長は直接選挙ではなく、連邦構成

主体議会の多数党が連邦大統領に候補者を推薦し、大統領が指名し(別の候補者を指名することもできる)、連邦構成主体議会がこれを承認する手続きに変わった。指名された候補者に議会が同意しない場合、連邦大統領は議会を解散できるので、事実上、大統領による任命制度とみることができる。



ロシアの政治機構 (2007年現在)

二院制の連邦議会

▶ロシアの国会は「連邦会議」とよばれる。連邦会議は二院制で、連邦評議会（上院）と国家院（下院）からなる。

■下院（国家院）

ロシア語でドゥーマと呼ぶ。下院は日本の衆議院に類似する。定員 450。1993 年末の新憲法制定と同時に実施された新議会の第 1 回総選挙以来 1995 年、1999 年、2003 年にそれぞれ行われた総選挙では、小選挙区と比例区（比例区には全国比例区と地方比例区の 2 種類がある）から選出されるそれぞれ 225 人を選出する仕組みが適用されてきた。2004 年の選挙法改正で小選挙区は廃止され、比例区で議席を得るための最低得票率が投票数の 7%に引き上げられた。弱小政党を排除し、大政党を育成する狙いがある。議員任期は 4 年。

下院の主な権限事項

- 法案(予算を含む)の先議
- 中央銀行総裁の任免
- 首相候補者の承認・不承認
- 大統領罷免の発議
- 内閣信任・不信任
- 恩赦 (その他)

■上院（連邦評議会）

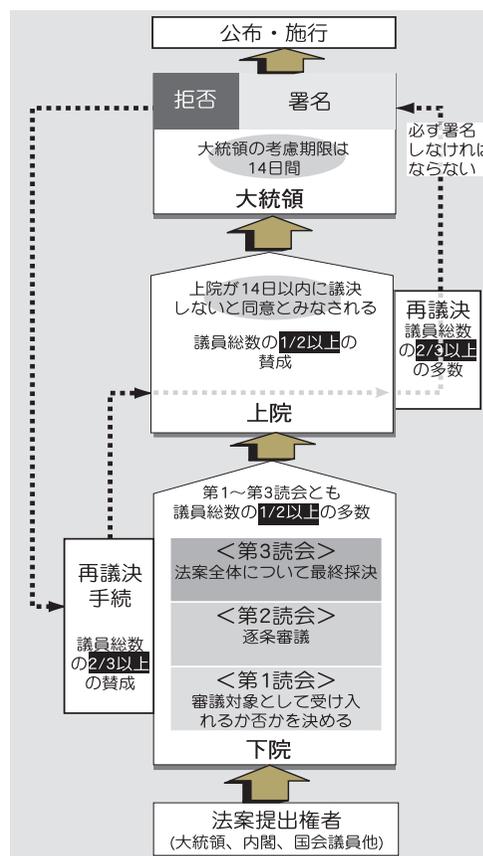
議員定数 178 人（2008 年 4 月現在）。上院議員の選出については憲法に明確な規定がない。1993 年以来、連邦構成主体の行政首長と立法府代表者が自動的に上院議員を兼務する制度になっていたが、2000 年 8 月の法改正で、各連邦構成主体から、それぞれ行政首長によって任命される代表 1、立法府が選出する代表 1 が就任する仕組みに変更された。その結果、上院の政治的な権威は著しく低下した。2007 年以後、選出方法がふたたび変更される可能性がある。

上院の主な権限事項

- 下院が可決した予算、法律の承認・不承認
- ロシア連邦の国境の変更
- 戦争状態宣言に関する大統領令の承認・不承認
- 非常事態宣言に関する大統領令の承認・不承認
- ロシア国外での軍の発動可否に関する決定
- 下院の発議をうけて、大統領罷免の可否に関する決定
- 検事総長の任免 (その他)

連邦会議
Федеральное Собрание
下院
Государственная Дума
上院
Совет Федерации

政党内閣制をとる日本では政府と議会内多数派が同一の政党に属するから、与党は法案をはやく通過させることに熱心で、実質的な審議が行われない嫌いがあるが、それに比較すると、ロシア下院での法案審議は詳細で長期にわたる傾向が強い。1つの法案に数百項目もの修正提案が出されることもあり、これを整理し、専門知識を動員して精査するのが下院各委員会の仕事。この過程で政府との協議や取引も盛んに行われる。一般に、法案が無修正で可決される例は少ない。2003 年末の総選挙の結果、大統領与党「統一ロシア」が下院議席の絶対多数を獲得した結果、大統領が強く主張する重要法案の場合には実質審議なしに可決されるケースがみられるようになった。



例外：憲法の定める重要法（憲法）は、下院の 2/3 以上、上院の 3/4 以上の多数で可決され、大統領に拒否権がない。

普通裁判所	最高裁判所、連邦地方裁判所（共和国の場合は共和国最高裁判所とよばれる）、地区裁判所、簡易裁判所の 4 段階で構成。前 3 者は連邦の裁判機関であり、簡易裁判所は連邦構成主体の裁判機関である。簡易裁判所は人口 1.5-3 万人あたり 1 裁判所が設置され、法定刑 3 年以下の刑事事件、小額財産訴訟、離婚・養育等の親族事件について第 1 審裁判所となる。それ以外の事件については原則として地区裁判所が第 1 審裁判所となる。軍事裁判所は普通裁判所の一部であるが、最高裁の下で独立の機構をもっている。
仲裁裁判所（商事裁判所）	最高仲裁裁判所、管区仲裁裁判所（上告裁判所とも。全国 10 カ所）、控訴仲裁裁判所（全国 20 カ所）、連邦構成主体仲裁裁判所（1 審）、の 4 段階で構成される。主として企業取引、財産取引に関する民事訴訟を扱う。
憲法裁判所	連邦憲法裁判所と連邦構成主体憲法裁判所がある。



憲法裁判所の建物

司法

▶連邦裁判所制度は上記の三本建てになっている。ソ連時代に司法が共産党によって私物化されていたことへの反省から、現在のロシアでは司法の独立性向上に努力が向けられているが、いまだに下級裁判所が所在地の治安機関や地方行政政府による干渉を受けるケースがみられる。ソ連時代からの刑事訴訟法が 2002 年に全面改正された。新刑事訴訟法は、陪審制度の導入を定めている。また、従来検察官ももっていた逮捕状発給権を裁判官のみに限定するなど、民主的傾向を規定を強化した。しかし実務においては一部の裁判官が治安当局の方針に盲従する傾向も残っている。

政党

▶上院が地方代表者の集まりという性格をもっていることから、政党の主な活躍舞台は下院である。エリツィン時代には、大統領との個人的な親密度が政治的な影響力を決めていたため、本格的な政党の結成にはそれほど熱心でなかった。議院内閣制を採用しなかったことも政党の確立が遅れる原因になっている。プーチン政権は、政党を基盤とする権力の強化を狙って、2001 年 7 月に政党法を制定した。無数の弱小政党が乱立する状態を解消して、大政党を育てる目的で、(1) 政党を登録制として、全国組織をもたない泡沫的な団体の登録を拒否する、(2) 選挙実績のある政党を優遇する（実績のない政党の登録抹消もありうる）、(3) 政党以外の団体の国政選挙参加を困難にする、などの規定を盛り込んだ。その結果、2002 年には既存政治団体を中心に、政党設立の動きが盛んだった。（2007 年 12 月末の下院総選挙については、第 3 章補足を参照のこと。）

2008 年 3 月現在の主要政党	路線
「統一ロシア」	下院で絶対多数をもつ大統領与党。中道を標榜。
ロシア共産党	野党。左派。
「公正なロシア（ロシア正義党）」	2006 年に結成された大統領与党。中道左派を標榜。
ロシア自由民主党	政権協力路線。愛国主義標榜。

3 政治制度

国家評議会

▶ 上院議員選出制度の改正と関連して、2000年9月の大統領令によって新設された。連邦構成主体の行政首長（知事など）が自動的に国家評議会議員を兼ねる仕組み。憲法上の機関ではない。重要な法案に関して事前に大統領の諮問を受けて検討し、大統領に助言する。民主制度にはなじまないとの指摘や、活動の形骸化への批判もある。

国家評議会
Государственный
Совет

社会院

▶ 大統領の発案で、2005年にあらたに「社会院」とよばれる政策審議機関が設置された。社会院は憲法が定める議会ではなく、構成員の決定も基本的に任命・委嘱の形。大統領への権力集中によって生じうる弊害を除くための機構として計画されたが、その趣旨や実効性については批判が多い。

社会院
Общественная
палата

安全保障会議

▶ 防衛、治安、外交など、国家の安全保障にかかわる諸問題を検討し、国としての基本方針を定める憲法上の機関。大統領が議長をつとめる。安全保障会議事務局は多岐にわたる常設の官僚機構を備えており、事務局長のポストは、エリツィン政権の後半から次第に重みをましてきた。プーチン大統領もかつてこの職にあった。

安全保障会議
Совет Безопасности

官製マスメディア

▶ 法律上の制度ではないが、行政、議会と並んでロシアの政治システムの中で重要な役割を果たしている機関。従来マスメディアは、ジャーナリスト集団の自主的な活動の場とビッグビジネスのPR機関としての性格が混じり合っていたが、プーチン時代になって、電波メディアを中心として、ほぼ完全に大統領府の管理・統制下に入った。

テレビ全国ネットでは「ロシアテレビ」が政府直営、「第1チャンネルORT」は株式会社だが経営は政府、他のテレビ局は人事や電波使用免許を通じて強いコントロールを受けている。大統領とその政策を批判する内容の報道はほぼ完全にブロックされている。

活字メディアに対する統制も次第に強まっている。反政府的なジャーナリストが殺害される事件もしばしば起こっており、EUなどから強い批判を浴びている。

インターネットメディアに対しては、2007年現在、直接的な規制は見られない。

● 大統領の陰謀



エリツィン時代にはさまざまな事件がクレムリン内で繰りひろげられた。

1993年夏、大統領と政治的に対立したルツコイ副大統領を強引に失脚させるために、エリツィン大統領は外国にいたヤクボフスキーというロシア人法律家を呼び寄せて、副大統領のマネーロンダリング事件を捏造しようとした。

検事総長がこれに反対したため、モスクワの空港に到着したヤクボフスキーは、司法当局の目を逃れ、大統領直属の特殊部隊の手でひそか

にクレムリンに連れ込まれて、国賓用のアパルトメントで書類偽造作業を進めた。作業完成後は、クレムリンの某高官みずからヤクボフスキーを車でロシア南部に逃亡させ、苦労して海外に脱出させたという。

この書類をもとにエリツィン大統領はルツコイ副大統領を職務停止処分にし、オフィスを封印して、文字どおりクレムリンから閉め出した。これが2ヶ月後の議会砲撃事件のプロローグとなった。