

## 第2章 2016年下院選挙後の大統領・議会関係

溝口 修平

### はじめに

ポスト・プーチンのロシアの行く末について、様々な憶測が飛び交っている。ウラジーミル・プーチン大統領自身が2018年3月の大統領選挙への出馬を宣言したことで、彼が2024年まで権力を維持することは確実となったが、近年、アントン・ワイノの大統領府長官就任などプーチンの周辺には様々な動きが見られるからだ。

こうした人員異動の中で、ヴァチェスラフ・ヴォロージンの下院議長就任は興味深い動きである。ヴォロージンは1999年下院選挙での初当選を皮切りに、3期連続で下院議員を務めた。その後政府、大統領府へと転出し、2012年大統領選挙の際にはプーチンの選挙対策本部長を務めた。

そのヴォロージンが2016年下院選挙後に大統領府を離れ、下院議長に就任したことは、異なる評価を得ている。一方では、プーチンの側近から降格という評価である。「ポリトビューロー2.0」というロシア政界の権力関係に関するレポートを定期的に発表しているミンチェンコ・コンサルティングによれば、ヴォロージンは、イーゴリ・セーチン、アルカディ・ローテンベルクとともに「ポリトビューロー2.0」の「移行ゾーン」に位置するとされる<sup>1</sup>。他方では、ロシアで大統領、上院議長に次ぐポストである下院議長への就任は、これまでのヴォロージンの業績に対する恩賞であるという評価もある。

以下では、これまでの大統領・議会関係の変遷を概観したのち、ヴォロージンが下院議長就任後に行った様々な改革が、ロシアにおける大統領・議会関係にどのような変化をもたらしたのかを考察する。

### 1. 大統領・議会関係の変遷

近年のロシアにおける大統領・議会関係は、安定化が進むとともに、大統領の権力が相対的に拡大する方向で変化してきた。まず、1990年代のボリス・エリツィン大統領の時代とプーチンが大統領に就任した2000年以降で大きな断絶がある。半大統領制の下位類型を整理したスカッチの議論に依拠すれば、このような変化は「分割少数派政府」から「統一多数派政府」への変化と捉えることができる。「分割少数派政府」とは、半大統領制において大統領も首相（内閣）も議会で多数派を持たない状態を指すが、これは半大統領制の中でもっとも不安定なものとされる。一方、「統一多数派政府」は、大統領と議会多数派の党

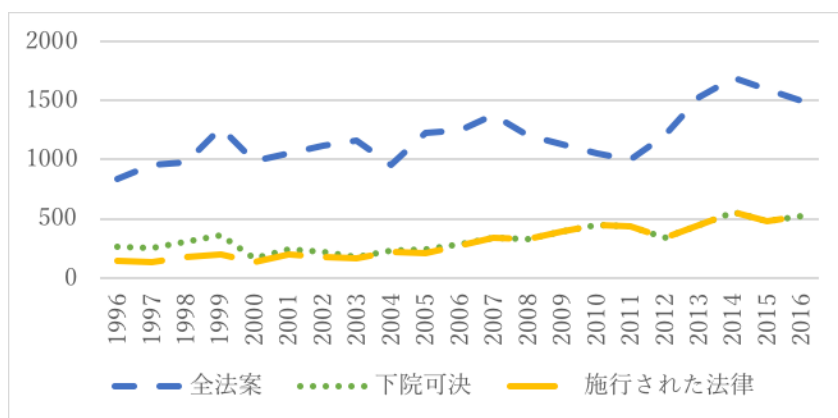
派が一致したもっとも安定した状態のことである<sup>2</sup>。1990年代のロシア議会は政党システムが破片化し、大統領と議会の関係も不安定だったのに対し、統一ロシアが安定的与党となった2001年以降、大統領と議会の関係は安定した。

大統領と議会の関係がどのくらい安定的であるかは、議会立法に対する拒否権行使や大統領令発令といった大統領権限がどのくらい利用されているかという観点から測ることができる。1990年代はこれら的大統領権限の利用頻度は高く、エリツィン大統領が議会を迂回した政策決定を行おうとしていたことがうかがえる。エリツィン大統領は下院で可決された全法案の20%以上に拒否権を行使し、大統領令の発令数も多かった。一方、2000年代に入ると、大統領権限の利用頻度は減少し、議会立法数が大幅に増加した（図1、表1）。

ただし、プーチン2期目の終了が近づいた2000年代後半からは、大統領令が再び増加している。ここに、エリツィン時代とは異なる形での大統領令の利用が見られる。つまり、近年は大統領と議会の関係は良好であり、議会立法が円滑に進んでいるにもかかわらず、大統領令の数も増加しているのである。大統領令の役割は1990年代から2000年代半ばまでは議会立法を「代替」するものであったが、近年はそれを「補完」するものへと変化したとも言える<sup>3</sup>。

以上のように、近年のロシアでは、大統領の権力が拡大し議会をコントロールする傾向が強まっている。このような状況を指して、議会は「ラバースタンプ」化していると言われる。特に、ウクライナ危機以降、「クリミア・コンセンサス」によってプーチンの支持率が高い水準で維持されているのに対し、国民の下院に対する評価は、不支持率が支持率を上回る状況が長く続いている<sup>4</sup>。ヴォロージンが下院議長に就任したのは、このような状況においてである。

図1 連邦議会における立法数の変遷



出典：http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/ をもとに筆者作成。

表1 大統領令発令数の推移

大統領（任期）	大統領令発令数 （1ヶ月あたり平均）	標準偏差
エリツィン 1(1991.7-1993.12)	22.5	10.8
エリツィン 2 (1994.1-1995.12)	18.4	5.8
エリツィン 3 (1996.1-1999.12)	20.4	13.9
プーチン 1(2000.1-2004.4)	12.6	5.5
プーチン 2(2004.5-2008.4)	13.8	5.3
メドヴェージェフ(2008.5-2012.4)	17.7	6.6
プーチン 3 (2012.5-2016.12)	20.7	7.9

出典：Remington 2014, p.102. 2012年5月以降は *Собрание законодательства Российской Федерации* を元に筆者が集計。

## 2. 下院議長としてのヴォロージンの役割

したがって、下院議長としてヴォロージンに課せられた課題は以下の2つである。すなわち、下院の国民に対する権威回復と、地方の要求や不満の吸収と統制である。前者については、ヴォロージンは「プロフェッショナリズム」という言葉を使って、立法作業の一層の迅速化と質の向上に取り組んでいる。例えば、議会で長らく横行してきた「代理投票」が禁止され、本会議の欠席も厳しく管理されることになった<sup>5</sup>。また、立法作業を補佐するスタッフや予算も拡充された。ヴォロージンは、このようにして前会期から繰り越された2000を超える法案の多くを処理していることをプーチンに報告している<sup>6</sup>。

2つ目の課題には、上下両院のもとに創設された「立法者会議（Sovet zakonodatelei）」という組織の機能強化によって対処している。立法者会議は、国家機関の各部門および中央・地方関係に関わる問題を検討、協議するために2012年5月に創設され、上下両院の議長、第一副議長または副議長、各委員会委員長、地方議会の議長が参加している。各地方が抱える様々な問題に「組織的に」対処するために、立法者会議の機能が強化され、地方議会は立法者会議を通じて連邦法案を提出することが求められるようになった<sup>7</sup>。これは、表面的には地方の要求を「効率的に」立法化するという目的が掲げられているが、同時に、様々な要求を取捨選択する機能を議会に設けることで、地方の不満を一元的に管理することを目指している。

立法作業の効率化という課題が以前から議会に求められていたことに鑑みれば、以上の

ような一連の改革は、ヴォロージンがクレムリンの意向を忠実に実行しているとみなすことができる。その意味で、これらの改革は下院を「討論の場」とすることが目的ではなく、プーチンの掲げる政策課題を遂行するために行われている<sup>8</sup>。クレムリンにとって、ヴォロージンを下院議長に据えた最大の目的はこの点にあると言える。そして、ヴォロージン自身の政治キャリアという観点からも、その期待された役割を確実にこなすことが重要であろう。

その一方で、ヴォロージンはこれらの改革を通じて、大統領府や政府と議会との関係を修正しようとしているという見方もある。それは、ヴォロージンが単にクレムリンの意向を忠実に実行しているだけでなく、下院議長というポストにおいて自身の権力基盤を強化しようとしていることを意味する。ヴォロージンは、大統領府第一副長官として議会との関係も含めた内政問題を管轄してきたが、自分の後任であるセルゲイ・キリエンコにその力を引き継ぐことを望まず、これまで通り自らの力で議会を統制しようとした。その結果、キリエンコとの間に軋轢が生じつつあるとも報じられているのである<sup>9</sup>。このように、ヴォロージンの改革は、進め方次第では、大統領府との関係を不安定化させる可能性も孕んでいる。

### まとめにかえて

本稿では、大統領・議会関係の趨勢を概観したのちに、ヴォロージンの下院議長就任後にいかなる改革が進められているかを考察した。前節の最後に、ヴォロージンとキリエンコの権力闘争に触れたが、大統領が議会に対して優位に立ち、プーチン体制が今後6年間は続く可能性が高い状況において、このような権力闘争が目に見えて過熱することは考えにくい。現時点では、「ポスト・プーチン」を見据えた潜在的競争が起きていると考える方が妥当であろう。ヴォロージンは、プーチンに課された課題をこなし、自身の評価を確立することを目指しつつ、下院を単なる「ラバースタンプ」から転換して自らの権力資源として活用できる範囲を模索している途中であると考えられる。大統領選挙後に大規模な人事の変更があればまた状況も変わる可能性もあるが、プーチン体制の継続が明らかな状況においては、今後もこのようなエリート間の潜在的な競争が続くものと考えられる。

### —注—

<sup>1</sup> Minchenko Consulting, *Politbiulo 2.0: renovatsiia vmecto demontazha*, 23 August 2017 <[http://www.minchenko.ru/netcat\\_files/userfiles/2/Dokumenty/Yubileynyy\\_doklad\\_22.08.17.pdf](http://www.minchenko.ru/netcat_files/userfiles/2/Dokumenty/Yubileynyy_doklad_22.08.17.pdf)> 2018年1月22日アクセス。

- <sup>2</sup> Cindy Skach, "Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy," *Constitutional Political Economy*, vol.16, no.4 (2005), pp.347-368; Timothy J. Colton and Cindy Skach, "The Russian Predicament," *Journal of Democracy*, vol.16, no.3 (2005), pp.113-126.
- <sup>3</sup> 溝口修平「ロシアの『大統領制化された大統領制』とその変容」岩崎正洋編『大統領制化の比較政治学（仮）』ミネルヴァ書房、近刊。
- <sup>4</sup> Levada Tsentr <<https://www.levada.ru/indikator/odobrenie-organov-vlasti/>> 2018年1月22日アクセス。ただし、クリミア併合後の約1年は例外的に支持率が上回った。
- <sup>5</sup> Nezavisimaia gazeta, 17 October 2016 <[http://www.ng.ru/politics/2016-10-17/3\\_edro.html](http://www.ng.ru/politics/2016-10-17/3_edro.html)> 2018年1月22日アクセス。
- <sup>6</sup> Prezident Rossii, 6 June 2017 <<http://kremlin.ru/events/president/news/54698>> 2018年1月22日アクセス。
- <sup>7</sup> TASS, 13 March 2017 <<http://tass.ru/politika/4089300>> ; RIA Novosti, 13 March 2017 <<https://ria.ru/politics/20170313/1489868952.html>> 2018年1月22日アクセス。
- <sup>8</sup> Ben Noble, "The State Duma, the "Crimean Consensus," and Volodin's Reforms," in Olga Irisova et al., eds., *A Successful Failure: Russia after Crime(a)*, (Warsaw: Centrum Polsko-Royjskiego Dialogu I Porozumienia, 2017), pp.107-
- <sup>9</sup> Ben Noble, "Presidential Proxies: Cloaked Law-Making in Contemporary Russia," *Presidential Power*, 5 May 2017 <<http://presidential-power.com/?p=6420>>; Andrei Pertsev, "Draka v kabine pilotov: Chem opasno protivostoianie Volodina i Kirienko," *Moskovskii Tsentri Karnegi*, 8 June 2017 <<http://carnegie.ru/commentary/71176>> 2018年1月22日アクセス。