

## 連邦システムから見た将来のロシアの国家像

兵 頭 慎 治

はじめに

1991年12月にソ連邦が消滅し、新生ロシアが誕生してから約10年が経過しようとしている。この間、新生ロシアは様々な問題に直面してきたが、政治面の問題に限って言えば以下の3つに大別される。

まず、エリツィンが初代のロシア連邦大統領に就任し、96年7月の大統領選挙で再任されるまでの約4年間は、「体制選択」が大きな焦点となった。急進的な改革の行き詰まりによりロシア社会が大きく混乱するにつれ、「過去の体制への回帰か、それとも改革を断行すべきか」という問題が問われることとなった。紆余曲折はあったものの、96年7月の大統領選挙においてエリツィンがジュガーノフ共産党議長を破って再選を果たしたことにより、「過去の体制への回帰」が国民から否定され、「体制選択」問題は一応の決着をみた。

その次に焦点となったのが、共産党をはじめとする反政府勢力が過半数を占める下院議会（ドゥーマ）とエリツィン政権（大統領府、政府）との対立に象徴される「中央政局の安定化」であった。この議会と政権との対立により、国内の改革法案が議会で承認されないばかりか、START（戦略兵器削減条約）をはじめとする国際条約の批准も見送られ、ロシア政局は長期にわたり空転することとなった。しかしながら、99年12月の下院議会選挙により、反政府勢力が大きく後退して中道勢力が伸張したため、長年続いた政権と議会の対立が解消され、「中央政局の安定化」が実現することとなった。

そして、99年末のエリツィン大統領の早期辞任に伴い、2000年3月に大統領選挙が実施され、圧倒的な支持を得てプーチン新大統領が誕生した。5月の新政権発足後、プーチン新大統領が初めて示した具体的な施策が7連邦管区制の導入による中央統制強化策であったように、新生ロシアが直面する新たな課題は「連邦システムの問題」へと変化した。

ロシアの進むべき道をめぐる「体制選択」、政権と議会との対立をめぐる「中央政局の安定化」のいずれも、エリツィン政権下において何とか問題の解決をみたが、中央と地方の関係をめぐる「連邦システムの問題」は、果たして同じように解決することが可能であろうか。本稿は、プーチン新政権が抱える最大の問題である「連邦システムの問題」について、そのシステムの特徴、問題点、連邦システムの将来を考察することにより、未だ体制転換途上にある隣国

ロシアが、将来的にどのような国家システムに発展していくのかについて予測を試みようとするものである。

## 1 現行の連邦システムの特徴

### (1) ナショナル・アイデンティティ・クライシス

91年末にソ連邦が消滅し、かつてのソ連邦の構成共和国が独立するに伴い、ロシア連邦も主権国家として誕生することとなったが、そのロシア連邦はナショナル・アイデンティティ・クライシス<sup>1</sup>という深刻な問題に直面している。かつてのロシア共和国の領土に依拠する多民族連邦国家であるロシアは、「セルフ・アイデンティティ」、すなわち自国の存在論拠と自己同定の確立に真正面から取り組む必要に迫られている。

そもそも歴史的にロシアとは何か、誰がロシア人で、どこまでがロシアなのか。しかも、なぜロシアがソ連時代の一構成共和国であるロシア共和国の領土に限定されるのか。なぜロシアは一国でなければならないのか。異民族とロシア人との関係はどうなるのか。新生ロシアは、ソ連邦の消滅による独立を受けて、こうした解決困難な問題への対処を迫られている。

しかも、旧ソ連から独立した新興独立諸国(CIS諸国)には約2,500万人の在外ロシア人<sup>2</sup>が存在していることから、ロシア連邦の現行の国境線に限定される国家統合の基盤を見出すことは容易ではない。確かに、ソ連時代に比べてロシア連邦におけるロシア民族の比率は高まったが<sup>3</sup>、それでもソ連邦と同じ多民族国家という点には変わりはなく、ロシア民族というアイデンティティだけをもってロシア連邦の求心力とすることには無理がある。

このように、現在のロシア連邦にはナショナル・アイデンティティが欠如しており、それ故に国家のレジティマシーに対する疑念が生じている<sup>4</sup>。このことがチェチェンをはじめとする非ロシア人が多数を占める連邦構成主体の分離主義の動きを誘発している。例えば、面積も小

<sup>1</sup> ナショナル・アイデンティティとは、自らの領土範囲や憲法観といった国家の基本構造、国家の民族的、宗教的、歴史的、文化的アイデンティティを導くものである。

<sup>2</sup> ソ連が消滅してロシア連邦以外のCIS諸国に取り残されたロシア人を指す。ウクライナの1,200万人を筆頭に、全ての旧ソ連諸国に存在する。中央アジアやバルト諸国などではロシア人が少数民族に転化しており、深刻な民族差別が問題となっている。

<sup>3</sup> 1994年に実施されたミニ国勢調査によると、ロシア連邦におけるロシア人の比率は82.95%である。

<sup>4</sup> Stephan D. Shenfield, "Post-Soviet Russia in Search of Identity," in Douglas W. Blum ed., *Russia's Future: Consolidation or Disintegration?* (Westview Press, 1994), pp. 5-16. 本論文は、ナショナル・アイデンティティ・クライシスに陥るロシアは、必然的に連邦崩壊の方向に進まざるを得ないと結論づけている。

さく、人口約150万人のエストニアがソ連から独立したにもかかわらず、面積はエストニアよりも広く、人口も370万人を超えるタタールスタンやバシコルトスタンはなぜ自前の国家を築くことはできないのかという疑問である。

## (2) ソ連型システムへの依拠

それでは、現行の連邦システムにはどのような特徴があるのであろうか。

まず第1に、現行のロシア連邦はソ連時代のロシア・ソビエト社会主義共和国(以下、ロシア共和国)の領土、行政境界線に依拠しているため、現行のロシア連邦の国境線のあり方そのものに対しても多く疑義が寄せられている。例えば、チェチェン共和国は、ソ連時代下のロシア共和国に内在していたためにロシアからの独立を達成することができなかったが、現在においても、現行の国境線の引き直し問題を誘発するとして、度重なるチェチェン紛争に見られるようにロシア連邦からの離脱は容認されていない。

第2に、ロシア連邦は89の連邦構成主体から成り立っており、その連邦構成主体には6つの種別がある。それは、民族的原理に基づく21の共和国、1つの自治州(ユダヤ自治州)、10の自治管区と、地域的原理に基づく6つの辺区<sup>5</sup>(krai)、49の州(oblast)および2つの連邦的意義を有する都市(モスクワ市、サンクト・ペテルブルグ市)である<sup>6</sup>。これは、ソ連時代に作られたシステムをほぼそのまま継承している。従って、人口約870万人を有する首都モスクワ市から人口わずか約2万人足らずの東シベリア地域のエベンキ自治管区まで、各々の連邦構成主体が有する民族的特徴や経済的ポテンシャル、中央に対する政治的発言力は千差万別であるにもかかわらず、ロシア連邦を構成する主体(連邦構成主体)として対等に扱われている。

西欧的な国民国家形成の歴史的経験を持たないロシアは、91年のソ連邦の消滅により、ようやく国民国家形成への契機を獲得した。しかしながら、決定的な国家統合の基盤を欠き、しかもソ連時代に非合理に形成されたシステムに依拠しながら国民国家の建設を模索せざるを得ないという深刻な状況が生まれた。ここに、現行のロシアの連邦システムが抱える諸問題の原点が存在している。

---

<sup>5</sup> 連邦構成主体の1つの種類である“krai”を「地方」と訳す場合もあるが、「地方」という訳語は一般的にはlocalityを意味するため、本稿では「辺区」と訳して区別する。

<sup>6</sup> ロシアの連邦システムが抱える諸問題を簡潔にまとめたものとして、Martin Nicholson, “Towards a Russia of the Regions,” *Adelphi Paper*, No. 330, 1999.

### (3) 中央集権から地方分権へ

ソ連邦消滅からロシア連邦誕生までの道のりは、必ずしも平坦なものではなかった。ソ連邦消滅前から、当時のチェチェン・イングーシ自治共和国をはじめとして、いくつかの民族構成共和国が当時のソ連邦からの独立を目指す動きを見せたほか、ソ連邦崩壊後も、タタールスタン共和国をはじめとして新たなロシア連邦への加盟を拒絶するような動きが見られた。こうした民族構成体の独立の動きを抑制し、ロシア連邦の形成プロセスを円滑に進めるために、連邦中央（モスクワ）は「権限区分条約」と呼ばれるパイラテラルな条約を連邦構成主体と結んで<sup>7</sup>、地方分権化政策を押し進めた。

この条約の正式名称は、「ロシア連邦と連邦構成主体の国家権力機関の間における管轄事項および権限の区分に関する条約（以下、権限区分条約）」であり、文字通り中央と地方の間の管轄事項および権限を線引きする条約である。ソ連時代には、地方専有の管轄事項や権限は認められていなかったため、同条約の締結は事実上の地方分権にあたる。

2000年4月現在、下表の通り、10の共和国、4つの自治管区、26の州、4つの辺区、2つの連邦的意義を有する都市（モスクワ市、サンクト・ペテルブルグ市）の計46の連邦構成主体が同条約を連邦中央と結んでいる<sup>8</sup>。

表 連邦中央と既に権限区分条約を締結した連邦構成主体

94年	2月15日	タタールスタン共和国
	7月1日	カバルジノ・バルカル共和国
	8月3日	バシコルトスタン共和国
95年	3月23日	北オセチア共和国
	6月29日	サハ（ヤクーチヤ）共和国
	8月29日	ブリヤーチヤ共和国
	10月17日	ウドムルト共和国
96年	1月12日	スヴェルドロフスク州、カリニングラード州
	1月30日	クラスノダール辺区、オレンブルグ州
	3月20日	コミ共和国

<sup>7</sup> 詳しくは、兵頭慎治「現代ロシアにおける中央と地方の関係～権限区分条約を中心として～」『ロシア・東欧学会年報』第28号（2000年4月）を参照されたい。

<sup>8</sup> 1998年6月にモスクワ市が46番目の連邦構成主体として同条約を締結して以降、「権限区分条約」による地方分権化のプロセスは停止している。

- 4月24日 ハバロフスク辺区  
5月19日 オムスク州  
5月27日 イルクーツク州及びウスチ・オルディンスキー・ブリヤート自治管区、  
チュヴァシ共和国  
5月29日 サハリン州  
5月31日 ペルミ州及びコミ・ペルミヤク自治管区  
6月8日 ニジェゴロド州  
6月11日 ロストフ州  
6月13日 サンクト・ペテルブルグ市、レニングラード州、トヴェーリ州  
11月29日 アルタイ辺区  
97年 7月4日 ヴォログダ州、チェリャピンスク州、ブリャンスク州、マガダン州、  
サラトフ州  
8月1日 サマラ州  
10月30日 ヤロスラヴリ州、ムルマンスク州、アストラハン州、ウリヤノフスク州、  
キーロフ州  
11月1日 クラスノヤルスク辺区及びタイムイル（ドルガン・ネネツ）自治管区  
及びエヴェンク自治管区  
98年 5月20日 アムール州、ポロネジ州、イワノヴォ州、コストロマ州、  
マリエル共和国  
6月16日 モスクワ市

（出典：大統領直属権限区分条約準備委員会より入手した条約集（Dogovory s sub'ektami Rossiiskoi Federatsii）及びロシア新聞（Rossiskaia gazeta）等に基づいて、2000年4月現在において筆者が独自に作成したもの。締結日は原則として条約発効日。）

「権限区分条約」は、自己を主権国家と見なし、92年3月の「連邦条約」<sup>9</sup>の調印を拒絶しロシア連邦への加盟を拒絶したタタールスタン共和国との間で94年2月に最初に結ばれた。この地方分権化措置により、タタールスタン共和国をはじめとする分離主義的な傾向の強い民族構成体はロシア連邦からの離脱を思いとどまり、現行のロシア連邦の枠組みがかろうじて維持されることとなった。それでも、チェチェン共和国はあくまでも主権国家としての独立を目指

<sup>9</sup> 「連邦条約」とは、管轄および権限の区分に関する3つの条約の総称である。この条約は、ロシア連邦構成主権共和国の権限拡大要求に配慮したものであり、主権共和国とその他の構成主体との間において権限や地位の差別化を図るものであった。そのため、辺区や州が共和国化を目指すようになり、93年の制定された新憲法において全ての連邦構成主体の対等・平等が原則化された。

した動きを示し、タタールスタン共和国と同様に「連邦条約」の締結を拒絶したほか、94年から約2年間にわたりロシア軍と戦火を交わし、双方合わせて数万人の死亡者を生み出す第1次チェチェン紛争に発展した。

現在においても、このチェチェン共和国を除けば、他の連邦構成主体においてロシア連邦からの分離独立を目指すような動きは見受けられない。しかしながら、主権の分離に至るようなハイレベルな分離独立運動は地方分権化措置によって抑制されたとはいえ、ロシア連邦内部において分離主義の潜在的要因そのものが完全に解消されたと考えるのは早計である。そこで、現行のロシア連邦が抱える様々なレベルの分離主義の問題について考えてみたい。

## 2 現行の連邦システムが抱える問題

1999年1月26日、プリマコフ首相（当時）は、「連邦関係の発展問題に関する全ロシア会議」を開催し、多くの地方の指導者を大統領府に招いて演説し、現行の連邦システムが危機的な状況にあることを主張した。プリマコフはこの演説の中で、現行の連邦システムが抱える分離主義 (separatism) の問題<sup>10</sup>について具体的に言及した<sup>11</sup>。

なお、連邦中央の意味するところの分離主義とは、チェチェン共和国のように、直ちに主権の分裂につながるような過激な分離独立運動には特定されず、連邦関係の安定・強化を著しく毀損する行為全般であると解釈されている。そこで、プリマコフ演説の中で示された連邦構成主体の分離主義の具体例をまとめると次のようになる。連邦構成主体の独立性を高める動き、地域主義と民族主義の動き、法的な分離主義の動き、連邦中央との権限区分をめぐる動き、経済的な分離主義の動き、財政面での連邦関係を毀損する動き。以下、その分離主義の具体的な内容について紹介してみたい。

### (1) 連邦構成主体の行政境界線の遮断性を高める動き

現在、連邦構成主体の間には約30件の行政境界線をめぐる領土係争が存在し、ある地域においては一方的に行政境界線の変更を目指すような動きもある。プリマコフは演説の中で、「行政境界線の一方的な変更は、国家の一体性と国家の安全保障を破壊する反憲法的な行為である」と述べて、行政境界線の見直しをもたらすような領土係争を直ちに凍結すべきであると主張し

<sup>10</sup> 詳しくは、兵頭「現代ロシアにおける中央と地方の関係 - 連邦中央から見た連邦構成主体の分離主義 - 」『ロシア研究』日本国際問題研究所、第30号（2000年4月）、143～157頁。

<sup>11</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999, p. 3.

た<sup>12</sup>。なぜなら、現行の連邦構成主体の行政境界線は、そもそもソ連時代に非合理地線引きされているケースが多く、行政境界線の変更は現行の連邦システムそのものの否定につながる恐れがあるからである。

さらにプリマコフは演説の中で、行政境界線の遮断性の高まりにも警告を発している。98年8月の経済危機により、一部の連邦構成主体は一時的な物不足を防ぐために食料や商品等を自領内に囲い込み、域外への持ち出しを禁止し、価格や販売量を規制する動きに出た<sup>13</sup>。プリマコフは演説の中で、「こうした行為は行政境界線をより遮断性の高い国境線に格上げするような行為である」と述べ、「明白な分離主義の兆候」であるとして厳しく非難している<sup>14</sup>。

## (2) 地域主義と民族主義の動き

2番目は、ロシア連邦が単に地域的に組織された国家ではなく、多民族国家であるという「二元一体性」から構造的に生じる問題である。憲法上、権利と義務において「全ての連邦構成主体は互いに同権・平等である」としながらも、同時にロシア全民族の多様な民族的独自性も確保しなければならないという問題である。

1つは、「権限区分条約」に基づいた地方分権化措置が全ての連邦構成主体に対して施されていないことであり、しかも「権限区分条約」で地方に委譲された権限にも大きな差が付けられている。また、ソ連崩壊前後に、いくつかの連邦構成主体が主権宣言を行い、連邦構成主体としての地位の格上げを要求し、経済的主権の拡大に腐心した経緯があるが、こうした特定の地域の利益を無制限に追求する地域主義<sup>15</sup>も、民族主義と同様に連邦構成主体の分離主義的な動きの1つに捉えられている。

## (3) 法的な分離主義の動き

3番目は、大統領年次教書の中でも毎年指摘されている「法的な分離主義」の問題である。それは、連邦中央と連邦構成主体の行政権力機関が統一的な連携を果たしておらず、両者の垂直的な関係が築かれていないことに起因している。具体的には、大統領が発する大統領令(ukaz)をはじめとする各種命令(rasporyazhenie, poruchenie)、政府決定(postanovlenie)、

<sup>12</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999, p. 3.

<sup>13</sup> 98年8月の経済危機の直後に各連邦構成主体がとった経済的な自立行動については、Kommersant vlasti, No. 35, 15 September, 1998, p. 18-19が詳しい。

<sup>14</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999, p. 3.

<sup>15</sup> 例えば、極東地域における地域主義については、兵頭「ロシア極東地域主義」『ロシア・東欧学会年報』第24号、1995年、126～133頁を参照。

裁判所の判決が遵守されないばかりか、各連邦構成主体が有する最高法規である憲法（憲章）さらには連邦構成主体が採択する各種法令や決定が連邦憲法をはじめとする中央法規に矛盾しているのである。こうした現象は「法的な分離主義」と呼ばれ、いかに統一された法的空間をロシア国内に創設するかといった表現で問題視されている。

97年の大統領年次教書によれば、95年の時点において、連邦構成主体が採択した各種法令のうち、法務省に届けられたものの半数以上が中央法規に適合していなかった<sup>16</sup>。その多くは、連邦中央の専管事項に関して、連邦構成主体が勝手に法令を定めたものであった。また、99年の大統領年次教書によれば、この「法的な分離主義」の最大のピークは98年8月の経済危機の時点であり、その際、一部の連邦構成主体は、連邦中央が完全に統制しているアルコール製品の販売を独自の決定により規制し、自前の金・外貨準備を創設し、エネルギー事業等の自然独占企業の料金を監督しようとする動きに出たが、これらは全て憲法に反する行為であった<sup>17</sup>。

#### （４）権限区分をめぐる問題

4番目は、前述した「権限区分条約」に関する問題である。この条約は、権限区分の総論部にあたる「条約 (dogovor)」本体と、権限区分の細部を規定する「協定 (soglashenie)」から成り立っているが、プリマコフは演説の中で、「連邦構成主体が既に締結した条約および協定の内容が憲法に違反するものが多いにもかかわらず、憲法裁判所に対する違憲審査請求は一件も実施されていない」と述べ、法的鑑定を強化する必要があると主張している<sup>18</sup>。この条約および協定は、連邦中央と連邦構成主体の間で個別に結ばれるため、その内容、すなわち連邦構成主体に委譲される管轄事項および権限の内容は、交渉を介した両者の綱引き関係により決定されており、その多くが中央法規に抵触していると指摘されている<sup>19</sup>。

条約の運用面においては、以下のような問題が98年の大統領年次教書において指摘されている。「権限区分条約」により、連邦中央の専管事項、連邦構成主体の専管事項、両者による共管事項が定められているにもかかわらず、連邦中央の専管事項を連邦構成主体が浸食している。具体的には、連邦構成主体による自らの専管事項の一方的な拡大および自らの専管事項を逸脱した法令採択、さらには共管事項に関して連邦中央の影響力を排除しようとする動きである。そこで、98年の大統領教書においては、連邦中央の専管事項を連邦中央が完全かつ無条件に遂行し、さらに共管事項に関しても連邦中央が主導することが求められている<sup>20</sup>。

<sup>16</sup> Rossiiskaya gazeta, 7 March, 1997.

<sup>17</sup> Rossiiskaya gazeta, 31 March, 1999.

<sup>18</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999.

<sup>19</sup> Rossiiskaya gazeta, 31 March, 1999.

<sup>20</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999, p. 3.



## (5) 経済的な分離主義の動き

連邦レベル、連邦構成主体レベル、地方自治体<sup>21</sup>レベルにおいて国有資産をいかに配分するかという問題である。国有資産の管轄をめぐる中央と地方の対立の発端は、ソ連邦解体直前の90年6月に、当時のロシア共和国が共和国内の領土・資源に関する管理・処分権をソ連邦に対して求め、主権宣言を行ったことにさかのぼる<sup>22</sup>。ソ連邦崩壊後も、豊富な天然資源を有する経済的に豊かな連邦構成主体を中心として、自らに有利な形で国有資産を管轄したいとの思惑から経済的な分離主義の動きが展開された。

例えば、99年1月10日、エリツィン大統領（当時）が、金の連邦中央への売却に関するサハ（ヤクーチヤ）共和国大統領令を連邦法違反であるとして、その大統領令の効力を停止し、ニコラエフ大統領に対して、この大統領令を連邦法に合致させるように指示している。こうした天然資源の管轄をめぐる連邦中央と連邦構成主体間の係争は、98年8月の経済危機以降、ロシア経済全体が麻痺し、地方が経済的に自活せざるを得ない状況が生じたことにより増加する傾向にある。

## (6) 財政面での連邦関係を毀損する動き

6番目は、連邦中央と連邦構成主体間の財政上の関係である。具体的には、連邦構成主体から連邦中央に納められる税金と連邦中央から連邦構成主体に支給される交付金の相互関係である。プリマコフは演説の中で、「交付金の算定額を決める現行の基準は根拠薄弱であり、適切な予算の支出が求められる」と述べ、現行の交付金制度の欠陥を素直に認めている<sup>23</sup>。連邦中央から支給される交付金額よりも、連邦中央への納税額が上回るような「ドナー地方<sup>24</sup>」と呼ばれる経済的に豊かな連邦構成主体もあれば、地方予算の約9割までも連邦中央からの交付金で賄っている貧しい主体も存在するため、交付金制度をめぐっては連邦構成主体の経済的なポテンシャルに基づいた柔軟な対応が求められている。

しかしながら、現実には税収不足による連邦予算の縮小、予算執行の遅延等により交付金制度が正常に機能しておらず、公務員等の給与未払いや代金未払いによるエネルギー危機が地方

<sup>21</sup> ロシアでいう「地方自治体」とは、市、町、村、地区といった連邦構成主体の下部組織を指す。

<sup>22</sup> 兵頭「ソ連邦崩壊と北方領土問題の多元化」『外交時報』1995年7・8月合併号、74頁。

<sup>23</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999, p. 3.

<sup>24</sup> 連邦中央から経済的に自立が可能とされている「ドナー地方」の数は、89の連邦構成主体の中で約10あると言われている。予算、財政面における中央・地方関係については、『ロシアの地域 - 中央と地方 - 』ロシア東欧経済研究所、2000年3月、21～37頁が詳しい。

において頻発したため、例えばウドムルト共和国やクラスノダール辺区のように、連邦中央への納税を拒絶し、独自の税務政策を打ち立てようとする連邦構成主体も登場した。また、連邦中央が交付金の支出を十分に監督できないことから、極東地域の沿海辺区のように連邦構成主体による交付金の不正使用も問題となり、地方予算の支出のあり方そのものも問題視されている。このように連邦中央と連邦構成主体の間には、財政面においても安定した関係が形成されておらず、このことが連邦構成主体の経済的分離主義を押し進めている1つの要因となっている。

### 3 連邦システムの将来

#### (1) 連邦システムの改善

前述したように、現行の89の連邦構成主体は、ソ連時代下のロシア共和国の行政体をそのまま使用しているため、独立した経済主体としては合理性に欠けた存在となっている。そこで、経済危機に対する各連邦構成主体の独自の対応が、全ロシアという統一された経済圏を破壊するような分離主義に結びついたことから、98年9月に首相に就任したプリマコフは、安定した連邦関係を創出させることを目的に連邦構成主体の合理化を試みた。但し、現行の行政境界線を新しく引き直すことは困難であるため、プリマコフは、現在ロシアに8つ存在する地域間経済協力連盟<sup>25</sup>を基にして、現行の89の連邦構成主体を地域別に統合させようと考えたが、結果として現行の連邦システムそのものにメスを入れることはできなかった<sup>26</sup>。

その理由の第1は、連邦構成主体の合理化を提唱し、連邦関係の改善強化に積極的であったプリマコフが99年5月に首相を解任されてしまったため、連邦中央サイドにおいて連邦システムの改革推進者が失われてしまったことである。第2に、連邦構成主体の数が削減されれば、行政長官ポストを含めた人員削減がなされることになり、自己保身の立場から地方エリートが

---

<sup>25</sup> 99年6月現在における8つの地域間経済協力連盟とその代表者は次のとおり。沿ボルガ地域経済協力連盟「大ボルガ」(メルクシキン・モルドヴィア共和国元首)、ウラル地域経済協力連盟(ロッセリ・スヴェルドロフスク州知事)、極東・ザバイカル地域間経済協力連盟(イシャーエフ・ハバロフスク辺区知事)、北カフカス共和国・地方・州社会経済協力連盟(チュブ・ロストフ州知事)、北西地域経済協力連盟(ヤコブレフ・サンクト・ペテルブルグ市知事)、地域間連盟「シベリア合意」(クレス・トムスク州行政長官)、地域間経済協力連盟「中央ロシア」(リシツィン・ヤロスラブリ州知事)、中央・黒土地域諸州経済協力連盟(ストロエフ・オリョール州知事)。

<sup>26</sup> プリマコフ以前には、1993年にフィラトフ大統領府長官(当時)が連邦管区の創設を提唱したほか、1997年にはルシコフ・モスクワ市長が経済地域にあわせて10～13の地域に分割する案などを示した(Kommersant vlasti, No. 17, 2 May, 2000, p. 6)。

行政改革に強く抵抗した。第3に、経済的合理性の観点から統合を追求するとしても、経済的に豊かな地域や他の連邦構成主体よりも有利な権限を既得する連邦構成主体は、経済的に貧しく、しかも既得権限を持たない連邦構成主体との統合には消極的であった<sup>27</sup>。第4に、連邦構成主体の変更は連邦の憲法的法律によって定められる必要があるが、この法律が地方の指導者から成る上院において通過することは極めて困難である<sup>28</sup>。第5に、連邦構成主体の削減は上院の議員定数にも関係することから、連邦構成主体の合理化はロシアの議会制度そのものの見直しにつながる大問題に発展する。

以上の点から、現行の連邦システムの改革は極めて困難であり、見通し得る将来において実現する可能性は小さいと考えられる。

## (2) 分離主義解消の可能性

97年12月17日、エリツィン大統領はロシアの国家安全保障の基本原則を定めた「国家安全保障概念」を承認したが、この中で国家の安全保障と分離主義との関連性について次のように述べられている。

「ロシア連邦の国家安全保障に対する脅威」と題する第3章において、連邦構成主体の分離主義の原因として、「民族的利己主義、民族中心主義および排他主義が民族的分離主義の強まりを促進させ」、「経済的否定的プロセスが連邦構成主体の遠心的傾向を増進させ、我が国の領土保全と単一の法的空間を破壊している」と述べている。さらに、「民族主義、民族のおよび地域的分離主義の激化を強めている最大の要因が、ソ連邦の崩壊、ロシアおよびCIS加盟国の経済政策の失敗、民族紛争の拡大である」とし、こうした一連の分離主義が地方と中央の関係を緊張させ、ロシアの連邦システムに対する明白な脅威となっていることを指摘している<sup>29</sup>。

さらに注目すべき点として、ロシア連邦の国家安全保障に対する最大の脅威は、現在および近い将来において、国外の軍事的な要因というよりも、むしろ国内の非軍事的な要因であると、その1つが連邦構成主体の分離主義であると明言している<sup>30</sup>。このように、連邦構成主体の分離主義は21世紀に向けたロシア連邦の最重要課題の1つであり、容易に解決することが

<sup>27</sup> ハバロフスクに所在するロシア科学アカデミー極東支部極東経済研究所のシルキン副所長は、1999年2月22日に防衛研究所にて開かれた研究会において、この理由により連邦構成主体の合理化はあり得ず、「権限区分条約」が現行の連邦制度の改変を阻む役割を果たしていると指摘した。

<sup>28</sup> 連邦の憲法的法律は、上院議員総数の4分の3、下院議員総数の3分の2以上の多数をもって可決される。

<sup>29</sup> Rossiiskie vesti, 25 December, 1997, p. .

<sup>30</sup> Rossiiskie vesti, 25 December, 1997, p. .

困難な深刻な問題である<sup>31</sup>。

チェチェン共和国を除けば、「権限区分条約」に基づく地方分権化措置により、ロシアが分離独立運動を抑制し、連邦関係にある程度安定化させることに成功してきたことは事実である<sup>32</sup>。しかしながら、プリマコフは前述の演説の中で、「権限区分条約が地域紛争と民族紛争を防止するための政治的道具であった時期を我々は忘れてしまった」<sup>33</sup>と述べ、地方分権は初期の段階において分離主義を抑制する効果を持ったものの、その効果はもはや失われてしまったことを認めている。つまり、地方分権化措置は、もはや連邦構成主体の分離主義を完全に排除し得るような決定的な手段とはなり得ないのである。

### (3) プーチン新政権による中央統制の強化

プーチン新大統領は、大統領就任式の1週間後にあたる2000年5月13日、中央統制を強化する目的で従来の大統領全権代表制度を大幅に改変した。大統領全権代表とは、連邦中央の利益を各連邦構成主体において擁護する目的から、連邦構成主体の活動を監視する「お目付役」として、ソ連邦が消滅する直前の1991年9月に、ほぼ全ての連邦構成主体に配置したものである<sup>34</sup>。

プーチンは、1999年8月にエリツィン大統領の後継者として首相に指名される直前に、大統領府副長官兼監督総局長というポストに就いている。これは大統領府における対地方政策の最高責任者のポストであり、連邦構成主体に存在する約80名の大統領全権代表<sup>35</sup>を統括する立場であった。プーチンは、この要職を通じて、連邦構成主体の分離主義の動きをはじめとして、ロシアの連邦制が抱える諸問題について十分に通じたものと考えられる。

そこでプーチン大統領は、大統領就任直後の2000年5月18日、現行の7つの内務省の管轄区にあわせて連邦管区を創設して、削減された7名の大統領全権代表の多くに軍人を登用す

<sup>31</sup> 連邦構成主体の分離主義とロシアの対外政策の関連性について論じたものとして、小澤治子「APEC加盟問題とロシア - アジア太平洋国際経済協力体制参加におけるロシア極東」『海外事情』、1998年9月、19～33頁を参照されたい。

<sup>32</sup> 上野俊彦「ロシアの[連邦制] - 中央・地方関係の政治力学」『国家と民族を問いなおす』ミネルヴァ書房、1999年、107～109頁。

<sup>33</sup> Rossiiskaya gazeta, 27 January, 1999, p. 3.

<sup>34</sup> 大統領全権代表の主たる任務は、連邦構成主体における大統領権限の行使に協力する、連邦構成主体における諸状況を大統領に報告する、連邦中央の内外政策や基本方針および大統領令や各種命令、プログラムを連邦構成主体に実行させる、連邦構成主体における政党、社会团体、宗教団体等を調査する、大統領からの特命事項、等である (Rossiiskaya gazeta, 16 July, 1997)。

<sup>35</sup> 一部の大統領全権代表は、辺区や州に内在する自治管区等、複数の連邦構成主体を掛け持ちで担当していたため、人員総数は連邦構成主体の89と一致しない。

ることで<sup>36</sup>、軍や内務省、連邦保安庁といった力の省庁を背景とした中央統制の強化に乗りだした<sup>37</sup>。こうした動きが、19世紀末に存在した「総督 (general gubernator)」の復活につながるのではないかと見る向きもある<sup>38</sup>。さらに、プーチン大統領は、決定的な国家統合の基盤を欠くロシア連邦を「強い国家」に復活させるために、地方の指導者から成る上院議会の再編や、地方首長の解任権の獲得、連邦構成主体の合理化といった抜本的な連邦システムの改変も進めていくのではないかと予想されている<sup>39</sup>。

プーチン大統領が本気で中央統制を強化しようと考えている場合、果たして実現は可能であろうか。

まず第1に、プーチン大統領は、2000年7月8日に上下両院議会に向けた年次教書演説の中で、「現在のロシアは連邦国家ではなく、脱中央集権化した国家」にすぎないとの見方を示し、中央権力の再強化を主張したが<sup>40</sup>、中央統制強化の動きそのものが、「中央集権から地方分権へ」という体制転換の潮流に反する。

第2に、中央統制強化と民主主義との関係、換言すれば、プーチンが目指す中央統制強化が、法治主義の遵守、民主的な手続きを重視するという枠内にとどまるのかどうかである。法治主義や民主的手続きを重視するのであれば、現行憲法の改正を必要とするような連邦構成主体の削減といった大胆な連邦システムの改革は困難となる。

第3に、もともと無名であったプーチンは、地方エリートからの絶大なる支持を得て大統領選挙に勝利したが、自らの政権基盤の一部でもある地方エリートの意向に反するような中央統制をどこまで進めることが可能であろうか。さらに、たとえプーチン大統領が中央統制の強化に成功したとしても、それは一時的に中央と地方の関係を安定化させることになるとしても、上述したように、連邦システムをめぐり生起している諸問題の根本的な解決にはつながらないのである。

<sup>36</sup> 5月13日付の大統領令により新設された7つの連邦管区とその中心都市、および5月18日付の大統領令により任命された7名の大統領全権代表は次のとおりである (Rossiiskaya gazeta, 20 May, 2000, p. 3)。

中央連邦管区 (モスクワ) ゲオルギー・パルタフチェンコ・レニングラード州大統領全権代表 (レニングラード州大統領全権代表、税務警察中将、元 KGB 幹部) 北西連邦管区 (サンクト・ペテルブルグ) ヴィクトル・チェルケソフ連邦保安庁第一副長官 (レニングラード旧 KGB 幹部、大統領側近の一人) 南連邦管区 (ロストフ・ナ・ドヌー) ヴィクトル・カザンツェフ (前北カフカス統合軍司令官、大将) 沿ボルガ連邦管区 (ニジニー・ノヴゴロド) セルゲイ・キリエニコ「右派勢力同盟」代表 (下院議員、元首相) ウラル連邦管区 (エカテリンブルグ) ピョートル・ラトイシェフ内務省次官 (大将) シベリア連邦管区 (ノボシビルスク) レオニード、ドラチェフスキー CIS 問題相 (外交官) 極東連邦管区 (ハバロフスク) コンスタンチン・プリコフスキー・チェチェン駐留連邦軍司令官代行 (予備役中将)

<sup>37</sup> Nezavimimoe voennoe obozrenie, 19-25 May, 2000, p. 1.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Kommersant vlasti, No. 17, 2 May, 2000, p. 7-9.

<sup>40</sup> Rossiiskaya gazeta, 11 July, 2000, p. 3.

#### (4) 展望

以上の考察を踏まえて、連邦システムの将来について以下の4つの点を指摘しておきたい。

まず第1に、ロシア連邦内で生じている分離主義は、ソ連時代の厳格な中央集権体制から民主的な連邦制へ移行する過程において、ソ連時代に形成された行政構造に基づいて新たな連邦制を模索しようとするところから構造的に生じる問題であると捉えられる<sup>41</sup>。従って、連邦構成主体の分離主義の要因を完全に排除するためには旧来の構造を根本的に見直す必要があるが、現状において制度改革を行なうことは極めて困難であるため、見通し得る将来において連邦関係の安定・強化を損ねるような分離主義の動きが解消されるとは考えにくい。

第2に、今後とも分離主義の動きが解消されず、かつての中央集権にも回帰することができないとするならば、たとえ主権の分裂は想起されないとしても、アイデンティティ・クライシスを回避することは難しく、ロシア連邦の凝集性や国家としての一体性は大きく低下することになる。その場合、主権の最終発動装置であるロシア軍がどこまで組織的一体性を保つことができるのかといった問題をはじめとして、様々な分野において主権の機能不全の現象が浮上してくることが予想されよう。

第3に、今後ロシア連邦が直面する大きな問題として、チェチェン共和国の独立問題がある。96年8月にレベジ安保会議書記(当時)が結んだ「ハサヴュルト合意」により、チェチェン共和国の独立承認問題は2001年末まで先送りされているが、もしチェチェン共和国の独立が認められる場合には、現行の連邦システム並びに連邦関係に深刻な影響を与えることは必至である。また、独立が認められず、チェチェン共和国がロシア連邦の枠内にとどまるとしても、その場合にはモスクワからの大幅な権限委譲が不可欠となり、連邦構成主体間の同権・平等という憲法原則の形骸化に拍車をかけることになる。

第4に、現在進められている隣国ベラルーシとの連邦国家の動きは、ロシア連邦の主権の一部を連邦国家という新たな上部構造に委譲しようとするものである。こうした動きは、NATOの東方拡大やコソボ空爆、NMD開発に見られるいわゆる「米国の一極支配」に政治的に対峙しようとする側面が強い。しかしながら、対内的な連邦システムの観点からすれば、むしろナショナル・アイデンティティ・クライシスに陥るロシア連邦の求心力を一段と希薄なものにし、国家のレジティマシーに対するさらなる疑念を生み出すことにつながりかねないであろう<sup>42</sup>。

---

<sup>41</sup> 詳しくは、前掲「現代ロシアにおける中央と地方の関係～権限区分条約を中心にして～」100～114頁。

<sup>42</sup> 2000年7月10日、アフトノモフ・ロシア議会政治発展基金第1部長兼ロシア科学アカデミー国家と法研究所研究員は、モスクワにおける筆者とのインタビューにおいてこのような見解を示した。

おわりに

今日、ロシア連邦は、ナショナル・アイデンティティ・クライシスに陥っており、決定的な国家統合の基盤を欠いたまま、ソ連時代の負の遺産である行政構造を継承しつつ、新たな連邦システムを模索しなければならないという困難に直面している。短期的には、チェチェン共和国を除けば主権の分裂は想起されないものの、国家のレジティマシーに対する疑念から地方の分離主義の動きは解消されず、しかもかつての中央集権体制に回帰することもできないため、ロシア連邦の機能不全の高まりと主権の相対化の現象が進んでいくものと予測される。また、プーチン政権以降のロシアにおいては中央統制強化の動きが予想されるが、それでも一時的な打開策にしかすぎないため、連邦システムをめくり生起している諸問題の抜本的な解決には結びつかないであろう。

2000年7月8日、プーチン新大統領は、上下両院議員に対して年次教書演説を行ったが、その内容のほとんどが国内における政治・経済改革に終始し、中でも連邦システムの強化に関する部分が大半を占めた<sup>43</sup>。このことから、プーチン新政権の最大の課題がロシアの連邦システムを巡る問題であることには疑いがない。さらに、翌々日の7月10日に「ロシア連邦対外政策概念」が公表されたが、この中でロシアの対外政策における国内的目標の優位性が示されており<sup>44</sup>、今後のロシアの対外政策は、国内問題、特に国家権力の強化問題により大きく規定されつつあると言える。プーチン大統領は、国家権力を強化することでロシアをかつての強国へと復活させようと考えているが、見通し得る短期的将来において我々が目にするのは、国家権力の強化を通じて強国復活を果たしたロシアではなく、むしろ国家主権の機能不全に陥った不安定かつ不確実なロシアなのである。

---

<sup>43</sup> Rossiiskaya gazeta, 11 July, 2000, p. 3.

<sup>44</sup> Rossiiskaya gazeta, 11 July, 2000, p. 5.