

地方首長の三選禁止問題のその後 ——連邦政府による「地方首長の権力規制の試み？」をめぐる考察——

長尾 広視

はじめに

ロシア連邦における連邦構成主体の行政首長（地方首長）の連続三選禁止は、エリツィン時代末期の政局の混乱を背景にして、1999年10月に法制化された。

法律による地方首長の多選禁止は、米国の多くの州などを顕著な例外として、「民主的」とされる国々でもそう多くはない。国家レベルでの法的規制となると尚更である。日本は地方首長の多選が著しい国の一つであるが、周知のとおり、長年の議論にも関わらず、その法的規制は実現していない。

ただ、多選制限の問題が、欧米や日本では一般に民主主義の理念やその制度的保障と絡めて論じられているのに対して、ロシアの場合にはそれに相応するような政治的議論や世論の高まりは見られず、むしろ1990年代末に生じた連邦制度・議会制度の見直しの過程で、連邦中央によってとられた政治的な術策という性格が色濃かった。しかし当初の意図はともあれ、それが論理的には「地方民主主義」の活性化につながる要素を秘めていたのは確かである。

1999年当時、下院野党や独自の政治基盤を持つ地方首長たちは、同年末の下院選挙と翌年夏に予定されていた大統領選挙を睨んで、二つの重要な政治的動きをみせた。その一つは下院における大統領弾劾の試み（1999年5月に最終的に否決）であり、もう一つが上院議員を兼務する有力地方知事たちの結集と、彼らの中央政界への進出（＝政党結成）である（1998年12月創設の「祖国」、1999年4月創設の「全ロシア」。両者は最終的に選挙ブロック「祖国-全ロシア」を結成）。

エリツィンの大統領選出馬を阻んでいたのは、連邦憲法の第81条第3項に明記された大統領の連続三選禁止規定であった。国家元首（大統領）の（連続）三選の禁止は、米国をその代表例として、旧ソ連でもウクライナ（憲法第103条）やモルドヴァ（同第80条第4項）、グルジア（第70条）、アルメニア（第50条）、アゼルバイジャン（第101条第5項）、バルト三国の各憲法にも見られ、またしばしば骨抜きにされているとはいえ、トルクメニスタン以外の中央アジアの新独立国の憲法にも存在する（他方、ロシアが準大統領制導入のモデルとしたフランスでは、三期以上の大統領再選が認められている）。しかし、1990年代初頭に連邦大統領による任命という形で職務を開始したロシアの地方首長に対しては、法的な任期制限は設けられていなかった。

こうして著しく流動化した政局を安定させるために、エリツィン末期（1999年以降）からプーチン政権にかけては、地方政治家の権力抑制と大統領の求心力の回復が連邦中央にとって焦眉の課題となった。そうした一連の政策努力の嚆矢が1999年の連邦法第184-Φ3（10月6日付連邦法「ロシア連邦構成主体の立法（代議）・執行国家権力機関の組織の一般原則について」）であり、その第18条5項には「地方首長の連続三選禁止」が明記され

た。当時この立法は、在任期間を限定されている連邦大統領と多選により自立度を強める地方首長との力関係を均衡させ、連邦上院での活動や政党結成を通じて中央政界に影響を及ぼしつつあった後者を牽制するものと認識された。そこには、1990年代の前半に就任した「実力派」地方首長の大半が2000年代初頭に三選をかけた選挙を迎えるという事情があった。

1. 三選禁止規定の適用とトーンダウン

上記の連邦法の規定に照らして2000年末までの共和国憲法・州憲章の修正が命じられたことで、地方首長の三選出馬は当初全面的に（遡及的に算定して）禁止されるかに見えた。しかし、その直後から選出回数 of 起算方法をめぐる混乱が生じていく（実際、大統領の三選を禁じた米国憲法修正第22条(1951年)も現職者を例外として認めているように、この種の規定の遡及的な適用は法学上の困難を孕んでいる）。

その試金石となったのが、2001年春に実施が予定されていたタタールスタン共和国の大統領選挙をめぐる混乱である。現職の有力地方政治家シャイミーエフは、当初、同選挙を2000年末に前倒しすることで、いかなる形であれ三選禁止規定に抵触することを回避しようとした。その試みは失敗に終わったが、結局彼は「共和国憲法の修正作業の遅れ」を理由に立候補が認められ、2001年3月に再選を果たした。

その間、連邦下院でも地方指導者の任期算定基準をめぐる議論が進行していた。2001年1月、下院はプーチン新大統領の提案を容れ、1999年法の採択日以降に行なわれる選挙を一期目と見なすという連邦法修正案を採択した（賛成235、反対170）。これは約70名の知事の実質的な三選を可能とするもので、現役の首長に対する牽制力を当面は放棄するものである。但し、この修正は採択後も「民主主義の制度的保障」という観点から、ヤブロコ、右派勢力同盟からの猛烈な反対に遭った（両党にしてみれば、そこには同時に、政治的機会の拡大という現実的思惑もあったはずである）。これを受けて下院は法案を再審議し、三選可能な地方首長を9名まで縮小する内容の再修正案を採択、法案を連邦院へ送付した。しかし、この修正案は地方首長の「牙城」たる連邦院に拒否され、その後の国家院での再投票による強行可決もならず、元の修正案が成立してしまったのである。この法律解釈は2002年7月の憲法裁判所の判決によって追認され、プーチンも憲法裁に解釈を一任する態度をとった。

いずれにせよ、こうした経緯で、三選禁止規定が大半の連邦構成主体で実質的な効果を発揮し始めるのは、制定後8年（一般的な地方首長の任期＝4年×2期）にあたる2007年末以降ということになった。つまり、2008年前半に予定される連邦大統領選挙（政権交代）と地方指導者の一斉交代とがほぼ同時に生じ、政局の大きな不安定材料となる可能性が生じるようになったのである。

2. 連邦制度と政党制の整備過程における地方権力の位置づけ

本来は地方権力の抑制を志向していたはずの連邦政府が、この問題で寛大な態度を示した背景には、法理論上の判断だけでなく、国内の政治情勢の変化があった。

1999年の下院選挙後、政権党たる「統一」とそのライヴァル「祖国-全ロシア」との政

治的接近が生じ、地方首長を核とする後者を政党主導型の政治環境の整備に組み込んでいく過程が進行した（その一端が2001年7月の政党法の成立）。この過程で、大統領周辺と地方指導者との対立構図が次第に緩和し（この点で、新設の国家評議会の存在も一定の役割を果たした）、その結果として、地方首長の潜在力を殺ぐ手段としての多選制限の必要性が低下した。同時に、任期算定基準の緩和には、連邦改革をめぐってプーチン政権への支持・協力を示しはじめた地方指導者に対する見返りという意味合いもあった。

連邦・地方の両レベルにおける政党政治の確立および代議員選出方式の見直しは、中央＝地方関係における秩序回復と並んで、プーチン初期の政治改革の二本柱であった。その背景には、エリツィン末期の政局混乱と実務停滞を教訓とし、2008年の後継者問題を見据えて国内の安定確保を重視するプーチン自身の認識があったといえる。

プーチン改革を貫く、地方の「民意」の連邦中央への汲み取りかたの特徴としては、法的拘束力のない諮問的チャンネルの多用や、（必ずしも一貫しているわけではないが）重複機構の除去が挙げられる。たとえば、（ア）地方首長と上院議員資格との分離（チャンネルの分岐・縮小）、（イ）国家評議会の設置（新たなチャンネル。上院議員資格喪失者への受け皿）、（ウ）連邦管区全権代表制度、（エ）諮問団体からなり、地方代表も含む社会院の創設（新しいチャンネル）、（オ）下院議員選挙法の改正による小選挙区の廃止（下院の地域色を薄め、政党主導型へ転換）などである。このなかで、興味深いことに、連邦院議員の直接選挙方式への移行や地方首長の公選制廃止といった構想は、2000年の連邦院改革の時点ですでに取り沙汰されていた。

一連の改革の結果、一方では、下院が全国的利益を代表し、上院が地域的利害を代表するという役割分担がより明確になったものの、他方では、下院のみならず上院にも政党組織の強いコントロールが及ぶようになったという側面があることも見逃せない（以下に述べる地方首長の公選制廃止後は、とくにそうである）。

もう一つ、中央＝地方関係に大きな影響を及ぼしうる動きとして、現在進行中の、構成主体の統合・拡大、民族自治管区の合併・吸収の動きが注目される。これは、地方（край）と自治管区の地位の二重性の除去、つまりチャンネルの統廃合にあたる。構成主体再編の議論自体はけっして新しいものではないが、2001年12月の連邦憲法的法律「ロシア連邦の新構成主体のロシア連邦構成内への受容および形成の手続きについて」を触媒として、急速に現実化することになった。現状ではペルミ州とコミ・ペルミヤク自治管区の合併によるペルミ地方、カムチャトカ州とコリヤーク自治管区の合併したカムチャトカ地方、クラスノヤルスク地方へのタイムイル、エヴェンキ両自治管区の吸収、イルクーツク州とウスチオールド・ブリヤート自治管区の合併が正式決定し、他にも幾つかの連邦構成主体間で合併・統合の可能性が取り沙汰されている。この問題は、連邦中央にとって国家運営の効率化（連邦の財政負担の軽減）を意味する一方で、最終的な連邦国家像を不透明にし、中央＝地方関係に歓迎されざる流動的要素を持ち込む側面もある。

3. 三選禁止条項の廃止と、「首長任命制」の運用の実情

地方首長の選出をとりまく環境は、2004年秋のベスラン事件後に採択された公選制の廃止（2004年12月11日付連邦法159-Φ3による修正）によって大きく変化した。これと

同時に、1999年法の第18条5項からは積極的な三選禁止規定が削除された。

次表は、新選出法の適用を受けた地方首長の通算在任期間をまとめたものである。このデータからも明らかなように、実際の新制度の運用においては、地方政権の長期化に対する連邦側の懸念というものは、それほど感じられない。

これまでに、在任期間が通算10年を超えるような地方の重鎮たちの多くが、引き続きプーチン大統領の「信任」を得て再選出された。一方、現職者が推薦候補とならなかった事例をみると、彼らの高齢や健康問題（トゥーラ州のスタロドゥプツェフ、カバルジノ・バルカル共和国のココフなど）、また連邦構成主体内での首長と議会（特に「統一ロシア」会派）との対立（サラトフ州アヤツコフ、ニジェゴロド州ホドィレフ、イルクーツク州ゴヴォリンなど）によって、現地の施政に支障を来たしていたケースも多い（「新顔」が登用

表：公選制廃止後の地方首長の留任状況（調査日：2006年11月末）

大統領提案制の適用例		確認できる範囲で約半数（46構成主体）	
①	うち、大統領が新人を提案して選出された例	13	イワノヴォ、トゥーラ、ニジェゴロト、 カリーニングラート、 ネネツ、ダゲスタン、カバルジノ・バルカル、 北オセチア、 サラトフ、チュメニ、アルタイ共、アルタイ地、 コリヤーク
	うち、「外様」の登用事例	4	イワノヴォ（メーニ）、 ニジェゴロド（シャンツェフ）、 カリーニングラート（ボオス）、 ネネツ（ポタペンコ）
	新制度での選出を経て在職期間が通算3期を超えた者	21	
	うち、90年代前半からの留任組	10	オリョール（ストローエフ）、カルムイク（イリュムジーノフ）、 ロストフ（チュブ）、 チュヴァシ（フョードロフ）、サマーラ（チトフ）、 ヤロスラヴリ（リシツィン）、 タタールスタン（シャイミーエフ）、 スヴェルドロフ（ロッセリ）、 ユダヤ（ヴォルコフ）、ヤマロ・ネネツ（ネヨーロフ）
②	新制度に拠らずに、通算任期が3期を超えている地方首長	15	
	うち、90年代前半からの留任組	9	ルシコフ、ラヒーモフ、プルサーク、クレス、イシャーエフら
③	10年以上の長期政権の合計	30	

された構成主体のもう一つの特徴的なグループは、経済停滞や治安問題を抱える北コーカサスの民族共和国や、カリーニングラートなどの戦略的要衝である)。この点で、新制度の下での首長候補者の人選には、多くの評者が指摘するとおり、明らかに「安定志向・実務志向」が見受けられる。いずれにせよ、結果から言えば、執務能力に重大な問題がない場合には、地方首長の長期政権化という懸念は、人選上のマイナス材料とはなっていない。

地方権力の安定を優先するという選択肢は、第一に、連邦政府が進めている不人気な社会政策の遂行を助けるだけでなく、地方の「資源ナショナリズム」や分離主義の再燃、連邦構成主体の統廃合に伴う構成主体間の軋轢といった不安定要素の発生を、未然に防止する効果ももっている。2005年末には教育・文化・電力料金・住宅などの政策領域を大幅に地方に委譲する連邦法が採択されており、地方首長選出に対する連邦からの「手綱の強化」は、地方の権限と責任範囲の同時拡大という流れを背景にしているのである。

第二に、首長候補者の人選には、2007年下院選と2008年大統領選に向けて、国内の不安定要素を最小化するという配慮も介在しうる。1999年の連邦法184と2001年の修正法は、この二大国政選挙の時期に地方首長の三選禁止条項が作用し始めるということの意味した。確実な政権継承を行いたいプーチン政権にとって、有力地方指導者の留任とは、彼らを地方に「釘付け」にし、その不穏な動きを封じるものでもある。

おわりに

以上のように、知事の三選禁止規定は、1990年代末の政局の動揺のなかで登場し、運用上のさまざまな困難に直面して次第にトーンダウンしながら、2004年12月に行なわれた知事選出方式の変更の際に、ほとんど注目されることなく姿を消した。

この間、ロシアの連邦＝地方関係は、連邦院改革や、大統領による地方知事解任権の導入、連邦管区の創設と大統領全権代表をつうじた地方点検機能の強化、そして政党法の制定と国家院選挙法の改定によって大きく変化した。こうしたことを考えれば、「任命制」の導入を待つまでもなく、連邦側は2002年頃にはすでに地方政治に対する十分な制度的梃子を手に入れていたようにも見える。

しかし、連邦＝地方関係の法的整備をめぐっては、まだ大きな不確定要素——連邦構成主体の拡大・統合の動きや、それと表裏一体をなす地方への民生分野の権限委譲、そして近年のロシア連邦政府が追求している「資源の囲い込み」を背景とした地下資源法や税制の論議——が存続しており、それらをつつがなく完遂するためには、安定的かつ従順な地方権力の必要性は依然衰えていないのである。したがって、地方首長の公選廃止という方策が2000-2004年に遂行された連邦制度改革の「限界と失敗」(E. Chebankova, 2005)という認識に由来しているとの主張の是非は、より詳細に検討する必要がある。

ただ少なくとも、事態が「三選禁止」導入の時点では連邦中央が想定していなかった展開をみせたことは確かである。この規定のもとで2007年以降に想定された「ベテラン地方首長の一斉退陣」という事態は、連邦政府にとっては不必要な政治的流動化をもたらすものであり、権力継承問題(大統領選挙)が発生する時期に、地方の有力政治家を野に放ち、大統領選における潜在的な対立候補を生み出すことを意味した。

こうした意味で、地方首長のいわゆる「任命制」(2005年末に地方議会のイニシアチブ

を高める形の変更が加えられた)とは、連邦中央にとって、国家制度の安定のためのいわば縦糸たる政党制の整備(政権与党の確立)と、その横糸たる中央=地方関係とを織り合わせる措置であった。エリツィン時代には別個に追求されてきたこの二つの政策目標を有機的に結びつけたところに、プーチン改革の特色がある。この点で、有力地方首長の長期政権化に対する積極的な容認と、政党主導型となった地方議会の支持を伴う「信頼しうる」現職者の留任とは同義であり、これは国内の「政治的安定化」を達成するというプーチン政権の当初の目的からしても、理に適った現象なのである。

資料・文献

ロシア連邦各構成主体の公式サイトによる地方首長の経歴データ(露語)

Кремлевский распределитель // Коммерсантъ Рейтинг. 2006. январь. С. 42–50.

Малчинов А. Конституционно-правовые механизмы укрупнения субъектов Российской Федерации // Власть. 2006. № 6. С. 27–31.

Нарлиев Т. К вопросу о разграничении предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации // Власть. 2006. № 6. С. 23–26.

Панов П.В. «Централизация» глазами регионалистики // Власть. 2004. № 5. С. 174–177.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Хенкин С.М. Федерализм: опыт российской и зарубежный // Власть. 2005. № 2. С. 179–182.

Хутинаев И.Д. Федерализация системы исполнительной власти Российской Федерации // Власть. 2006. № 3. С. 45–50.

Чехичин В.В. Политико-географические образы субъектов РФ: факторы формирования. На примере Ставропольского края // Власть. 2005. № 2. С. 64–71.

Baudoin, Marie-Elisabeth, “Is the Constitutional Court the Last Bastion in Russia Against the Threat of Authoritarianism?” *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 5 (2006), pp. 679–699.

Chebankova, Elena A., “The Limitations of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia’s Federal System,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7 (2005), pp. 933–949.

Duvanova, Dinissa, and Jakub Zielinski, “Legislative Accountability in a Semi-Presidential System: Analysis of the Single-Member District Elections to the Russian State Duma,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 8 (2005), pp. 1143–1167.

Golosov, Grigorii V., “Disproportionality by Proportional Design: Seats and Votes in Russia’s Regional Legislative Elections, December 2003 – March 2005,”

- Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 1 (2006), pp. 22–55.
- Goode, J. Paul, “The Push for Regional Enlargement in Putin’s Russia,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 20, No. 3 (2004), pp. 219–257.
- Likhtenchtein, Anna, and Natalia Yargomskaya, “Duverger’s Equilibrium under Limited Competition: Russia’s Parliamentary Elections,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 8 (2005), pp. 1169–1188.
- Moses, Joel C., “Voting, Regional Legislatures and Electoral Reform in Russia,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 7 (2003), pp. 1049–1075.
- Popova, Maria, “Watchdogs or Attack Dogs? The Role of the Russian Courts and the Central Election Commission in the Resolution of Electoral Disputes,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No. 3 (2006), pp. 391–414.