

第一章 総論

笠井 達彦(主査)

ロシア連邦初代大統領であるエリツインの課題は、ソ連崩壊に続く流れのなかでロシア連邦の崩壊という最悪の事態をくい止め、軍や国家統治機関へのコントロールを維持し、民主化と市場経済化の基礎を築くこととで、これらは概ね達成されたと評価される。

しかしながら、その過程は平坦なものではなかった。1992 年のショックセラピー後の経済の混乱は長らく続き、その間経済と国民生活は凋落し、1993 年には議会と大統領の対立といった事態も発生した。ガバナンスの抜本的な基礎作りのために 1993 年末に新ロシア憲法が制定されたが、連邦制度面ではその規定が曖昧であったこと、並びに、政治的な思惑により特定の連邦構成主体に対してその後大幅な権限移譲が行われたこともあり、歪んだ連邦制度、肥大化した行政機構等が生まれた。また、軍については、コンパクト化に向けて改革を開始するも、予算不足により兵員数の減少のみが先行するという中途半端な状況となった。

そのような中で 1999 年末に前エリツイン政権を引き継いだプーチン政権の課題は、連邦制度の整序、政党制等の民主主義の確立と発展、腐敗構造の是正、行政改革、軍改革、社会経済改革(社会経済発展プログラム、経済構造改革、税制改正、規制緩和、自然独占体改革、社会・労働改革等)、司法改革であり、対外関係においては、対米欧および NATO 関係の緊密化、WTO 加盟、CIS 諸国との関係維持・拡大である。

その中で行政改革、連邦制度の整序、軍改革の 3 つは、プーチン政権による直接のガバナンスに関係する重要な政治改革分野である。第一の「行政改革」は、プーチン大統領が徐々に力を入れはじめているもので、現在活発にそのコンセプトにつき議論が行われ、実際の措置も徐々に進んでいる。第二の「連邦制度の整序」は、既にプーチン政権 1 年目で政治面及び経済面でかなりの変革が行われたが、現在も進行中である。第三の軍改革については、エリツイン時代より兵員削減のほか軍種変更や軍管区変更が開始されていたものが(ただし、予算不足等により非常に困難であった)、プーチン政権においても継続・拡大されている。

それぞれの分野について見てみれば、第 1 の行政改革については、現行制度はソ連時代の行政制度を民主化と市場経済化のニーズに合わせて少しずつ改編してきたものであるが、市場経済化において首尾一貫した政策が欠けていたこともあり、省庁間での業務の重複、職員数の膨張、国家機関による規制拡大、汚職や腐敗の増長等の弊害が発生した。また、民主化と市場経済化という課題を達成するためには、本来は、ソ連期およびエリツイン期からの負の遺産の清算が不可欠であり、ソ連期の共産党を中心とする人事制度が解体したあと、新しい公務員採用・

幹部登用・抜擢・配置・研修制度を確立しなければならないわけであるが、ソ連崩壊後 10 数年を経ても、まだ効率的な人事制度は確立しているとは言えない。ソ連時代の名残とも言える権威主義的なトップダウンのシステムから議会と政党を通じての民主的な利益集約のシステムへの移行は確立しておらず、幹部の腐敗、利益誘導、非合法的ロビー活動が横行している。そのような状況に鑑み、行政機構・人事制度の改革等の面での行政改革が必要となっている。また、ロシアの場合、この問題は、連邦中央のみならず連邦構成主体およびその下のレベルの地方自治体(市町村)の問題でもあり、その意味で、連邦中央と連邦構成主体ならびに地方自治体(市町村)との関係の整序、地方自治制度の確立などにも深くかかわるものである。このような状況にあたり、プーチン大統領は行政改革の必要性を最近とくに強く訴え、2002 年の年次教書では、国家機関が効率的かつコンパクトで機能的とならなければならないとしつつ、行政システムの近代化、意志決定の策定・採択・実行における効率的なメカニズムの確立、国家機能の分析が必要と訴えた。本報告書の第 2 章後半部分においてはまさにそのような観点から行政改革を分析している。

連邦制度について見れば、エリツィン時代に制定された 1993 年憲法において、連邦と連邦構成主体とのあいだの権限の区分があいまいであったために、連邦制度の混乱が起こった。こうした混乱を促進したのは 1994－5 年におきたタタールスタン共和国等の一連の連邦構成主体への権限の過度の移譲と 1996 年の大統領選挙の際のエリツィン大統領(候補)による連邦構成主体への権限のばらまきで、その結果、社会・経済の条件が各連邦構成主体ごとに異なるといった非常に歪んだ連邦制度が成立してしまった。プーチン政権はそのような混乱を改善すべく、政権 1 年目から活発に動いた。連邦院(上院)編成方法の改正、7 つの連邦管区の創設および連邦管区大統領全権代表の任命、連邦構成主体及び地方制度関連諸法の制定、既存の権限分割条約および協定の破棄・改正、連邦・連邦構成主体・市町村のあいだの権限分割の整序、連邦構成主体法を連邦法に適合させること等が現在進行中である。これらの側面については、既にある程度成果が見られるが、恒久的制度として今後ともきちんとした形で機能するためには、政治面では議会制および政党制の確立を通じての民主的監督システム、民主的利集約システムが機能することが必要で、この点については、中長期的に見ていかなければならないように思われる。また、財政連邦関係改革面では、上述の政治面での措置に加えて、連邦と連邦構成主体と地方自治体(市町村)間の財政関係の正常化(予算、税、補助金、歳出規律等)が必要であり、プーチン政権はその方向性へ向け努力を続けている。本報告書の第二章の前半部分(連邦制度改革の政治面)及び第三章(財政連邦関係)では、以上の側面について分析を行っている。

軍改革の分野では、第四章において安全保障政策の決定機構の変容として安全保障会議の機能の変化を見るとともに、軍自体の改革・近代化を歴史的視点、思想的視点・制度的視点から

検討する。特に、現在の経済と財政の好調さは、軍改革を進める追い風となっており、プーチン政権になって著しい進展が見られる。他方、現在進められている兵員の志願兵制（契約勤務制）への移行や軍装備の近代化は著しい財政負担となるところ、果たしてこれが継続し得るかどうかについても考えるべきポイントである。

また、この報告書の第五章では、行政改革、連邦制度改革及び軍改革が、プーチン政権第 2 期においてどのように進展するかについても触れている。

最後に、この報告書で使われている用語について一点お断りしておきたい。当初は、一本の報告書なので、読む側のことを考えて主査として用語を統一したいと考えていたが、各執筆者の個々の用語についての考え方等もあり、統一できなかった部分がある。この点を、念のためにここに記す。