

第3章 憲法改正後のロシアの中央・地方関係 ——政治的・経済的安定のための中央集権化の再開

中馬 瑞貴

はじめに

2021年4月21日、毎年恒例の大統領教書演説でプーチン大統領は地域¹経済の救済・支援策を発表した。演説の中でプーチンは「国家の発展や前進は地域の発展があって初めて成立する」と地域の重要性について言及し、連邦政府に対して「地域および地方自治体の財政の長期的安定を保障し、自立性を向上する提案」を検討するよう求めた²。そして、地域が抱える債務の再編、既存の債務の返済期間の延長、地域のインフラ整備のための支援策などの実施を約束した。コロナ禍で疲弊した地域の経済・財政が窮状に陥っていることに危機感を感じているようだ。一方で、地域経済・財政の危機的状況はコロナ禍で始まったものではない。深刻な地域間格差や地域債務の問題は長年にわたって蓄積されたものなのである。

こうした中、2021年9月17 - 19日には連邦下院選挙と同時に統一地方選挙が行われた。すべての首長³選挙で現職が当選し、すべての構成主体議会⁴で「統一ロシア」が第1党を占める結果となり、野党候補が現職首長に勝利したり、野党が構成主体議会の第1党を占めたりといった数年前のような波乱の展開は見られなかった。経済の停滞が著しい中であれば、政権に対する批判や反発が高まることも予想できるが、そうはならず、むしろ政治的安定性が示される結果となった。

では、地域情勢は安定しているのかということと必ずしもそうは言えない。ここ数年、常態化していることだが、次の首長選挙に向けて再選が不安視される現職は事前策として交代を余儀なくされている。また、2020年の憲法改正を受けて、2021年12月に「ロシア連邦構成主体の公権力組織の一般原則について（以下、新連邦構成主体法）」が成立した⁵。これは1999年10月に採択され、これまで何度も修正が加えられてきた「ロシア連邦構成主体の立法（代表）国家権力機関および執行国家権力機関組織の一般原則について（以下、旧連邦構成主体法）」⁶に代わる法律で、構成主体の首長、執行機関（＝政府）および立法機関（＝議会）の権限や選出方法などについての原則を定めた法律である。新連邦構成主体法を見ると、「連邦中央＞連邦構成主体＞地方自治体」と中央・地方関係の垂直性を強める方向、いわゆる中央集権化に向かっているようだ。

そこで本稿ではロシア地域の深刻な財政状況とその課題、一見安定しつつも改革が進められている地域の政治に注目して、ロシアの中央・地方関係の最新の状況を分析することにした。

1. コロナ禍で露呈した深刻な地域の債務問題

2021年3月30日、アレクセイ・クドリン（Aleksy KDRIN）会計検査院総裁（元連邦財務大臣）が、連邦上院の予算・金融市場委員会の会合で連邦構成主体の抱える債務の危機的状況について警鐘を鳴らした。クドリンは、「2020年に地域の公債が18%増え、3830億ルーブル増の2兆5000億ルーブルに達し、過去10年で最大の水準となった」と地域財政の現

状について報告した。そして、現在の状況は「過去の借り入れをカバーするために、再び借り入れを行い、結果的に借入額が増えるという状況にあり、これは深刻に考える必要がある」と説明したのである⁷。同紙によると、特に深刻な状況にあるのはモルドヴィア共和国、ハカス共和国、ウドムルト共和国で、それぞれ債務負担（地域の収入に対する債務の割合）が195%、136.5%、130%と100%を超過しており、カルムイク共和国、オリョール州、トムスク州でもほぼ100%に達しているほか、約20の地域についても70%を超えて、危機的状況にある。

また翌日、2021年3月31日に行われた政府閣僚との会合で、プーチン大統領も地域の財政問題について言及し、2週間以内に地域財政支援のためのパラメーターを用意すること、地域の商業債務を再編するための特別な措置を検討する必要性があることについて言及した⁸。

Expert Ratingの報告によると⁹、コロナ禍の2020年、ロシアの地域はコロナ対策に支出の増額を余儀なくされた。地域財政の支出は全体で対前年比16.8%増加した一方、収入は10.8%増に留まっていた。結果として、地域財政全体の赤字総額は7084億ルーブルとなり、特に赤字財政地域の累積赤字は7512億ルーブル、黒字の方は428億ルーブルとなった。赤字財政は60地域に及んでいるが、赤字総額の約半分がモスクワ市（▲1374億ルーブル）、モスクワ州（▲850億ルーブル）、ケメロヴォ州（▲411億ルーブル）、チュメニ州（▲409億ルーブル）、サンクトペテルブルグ市（▲396億ルーブル）、バシコルトスタン共和国（▲395億ルーブル）の6地域に集中している。一方、黒字財政はヴォロネジ州（63億ルーブル）、アルタイ地方（53億ルーブル）、チュコト自治管区（40億ルーブル）、セヴァストポリ市（28億ルーブル）、アムール州（26億ルーブル）の5地域に集中している。

2020年は連邦予算からの支援が1.5倍に増えたため、以前から連邦予算からの支援に依存しているセヴァストポリ市（154.6%）、トゥヴァ共和国（146.7%）、ユダヤ自治州（146.0%）など「被ドナー地域」では予算収入が増加した。一方、チュメニ州（▲21.8%）、ヤマロ・ネネツ自治管区（13.7%）、サハリン州（▲11.7%）といった資源地域、いわゆる「ドナー地域」を中心に地域予算の収入が前年を大きく下回った。特にネネツ自治管区（▲27.8%）、チュメニ州（▲26.4%）では独自収入（税収+非税収）が縮小した。

そのため2020年には47地域が債務を増やす結果となった。中でも大幅に債務を増やしたのはサンクトペテルブルグ市（対前年比282.4%）、ペルミ地方（227.1%）、カムチャッカ地方（172.5%）、イルクーツク州（174.8%）、ケメロヴォ州（185.9%）であった。また、サハリン州は2014年以来、債務が0だったにもかかわらず、2020年には借り入れが必要となった。一方で、債務を必要とせず、過去の負債を縮小した地域も25地域に及んだ。特にヤマロ・ネネツ自治管区（▲39.2%）、ヴォロネジ州（▲35.6%）、イヴァノヴォ州（▲14.5%）、チュヴァシ共和国（▲14.0%）、ハンティ・マンシ自治管区（▲13.8%）などであった。

こうして、地域財政への関心が高まる中、2021年4月21日に行われた大統領教書演説でプーチン大統領は、3つの地域財政支援策を発表したのである。

- 1) 地域が抱える商業債務の金額が地域の独自予算の収入の25%を超える場合、2029年を満期とする財政債務に置き換えることができる。
- 2) 2020年コロナ対策を実現するために地域に拠出された財政融資については返済期

限を2029年まで延長する。

3) 地域に対して15年を満期とする年利3%未満のインフラ財政融資が拠出される。

大統領教書演説の翌日、財務省はプーチンが発表した地域支援策の実現に必要な財政支援額を発表し、1) に1760億ルーブル、2) に2180億ルーブル、3) に約5000億ルーブルが投じられることが明らかになった¹⁰。Expert Ratingによると、2021年1月1日時点で商業債務が独自収入の25%を超えている地域は19地域あり、その総額は約1012億9800万ルーブルとなる。特に債務額が大きいのはウドムルト共和国(225億9900万ルーブル)、ハバロフスク地方(158億4000万ルーブル)、モルドヴィア共和国(144億7300万ルーブル)、アルハンゲリスク州(100億9900万ルーブル)などとなっている¹¹。

表1：財政債務への置き換え対象となる地域

	地域	債務額 (100万 RUB)		地域	債務額 (100万 TUB)
1	ウドムルト共和国	22,599	11	スモレンスク州	2,280
2	ハバロフスク地方	15,840	12	ペンザ州	1,464
3	モルドヴィア共和国	14,473	13	ノヴゴロド州	1,083
4	アルハンゲリスク州	10,099	14	コストロマ州	907
5	プスコフ州	9,873	15	マリ・エル共和国	806
6	ザバイカル地方	5,130	16	ベルミ地方	780
7	オリョール州	4,521	17	ユダヤ自治州	757
8	クルガン州	4,039	18	ブリヤート共和国	131
9	カレリア共和国	4,037	19	ハカス共和国	105
10	カルムイク共和国	2,373		合計	101,298

(出典)『エキスパート』No.18-19

2. 統一地方選挙が示した政治的安定

2021年9月17 - 19日、ロシアでは各地で首長、構成主体議会、地方自治体などの統一地方選挙が行われた。すべての首長選挙で現職が当選し、すべての構成主体議会で「統一ロシア」が第1党を占め、野党候補が現職首長に勝利したり、野党が構成主体議会の第1党を占めたりといった数年前のような波乱の展開は見られず、ロシア地域の政治的安定が示される結果となった。

(1) 首長選挙

2021年の統一地方選挙では9連邦構成主体(モルドヴィア共和国、トゥヴァ共和国、チェチェン共和国、ハバロフスク地方、ベルゴロド州、ペンザ州、トヴェリ州、トゥーラ州、ウリヤノフスク州)で、住民による首長の直接選挙が行われ、すべての地域で現職首長または首長代行が当選を果たした。中でもチェチェン共和国のラムザン・カディオフ(Ramzan KADYROV)は、99.70%と圧倒的な支持率で再選を果たした。シベリアのトゥヴァ共和国でも86.81%という高い得票率でヴラジスラフ・ホヴァリク(Vladislav KHOVALYK)元クイズイル(共和国の首都)市長が当選を果たした。トゥヴァでは2021年4月に共和国を

14年間率いてきたショルバン・カラ - オオル (Sholban KARA-OOL) が辞任し、ホヴァルイク元市長が首長代行に就任していた¹²。退任したカラ - オオルは同時開催となった連邦下院選挙で当選を果たし、同副議長に就任している。さらに、今回、唯一無所属で出馬したトゥーラ州のアレクセイ・デュミン (Aleksey DYUMIN) も 83.58% の高い支持率を獲得し、2位の共産党候補 (8.97%) に大差をつけて再選を果たした。デュミンは元国防省次官で、その前にはプーチン大統領の警護を務めていた。2021年9月8日に事故死したエヴゲニー・ジニチェフ (Yevgeny ZINICHEV) 前非常事態大臣や10月12日に大統領補佐官に異動したドミトリー・ミロノフ (Dmitry MIRONOV) 元ヤロスラヴリ州知事などと近い関係にあり、大統領や政権との結びつきが強い首長の1人だ。

また、今回の首長選挙では、共産党のアレクセイ・ルースキフ (Aleksey RUSSKIKH) ウリヤノフスク州知事や自由民主党のミハイル・デグチャリョフ (Mikhail DEGTYARYOV) ハバロフスク地方知事のように「統一ロシア」以外の政党出身の首長も誕生している。ただし、ルースキフについては 83.16% と高い得票率で勝利しているが、デグチャリョフは 56.77% と支持率が低く、2位の「公正ロシア」の候補者が 25.43% まで迫っていた。

さらに、モルドヴィア共和国とベルゴロド州では、それぞれ、ダゲスタン共和国とスタヴロポリ地方という全く別の地域出身の外様首長が代行を務めていたが、78% を超える得票で当選を果たした。中でも、知事就任歴最長記録を誇っていたエヴゲニー・サフチェンコ (Yevgeny SAVCHENKO) 前知事 (1993年10月 - 2020年9月) が率いてきたベルゴロド州では、2020年11月18日にベルゴロドとは縁もゆかりもないヴァチェスラフ・グラトコフ (Vyacheslav GLADKOV) スタヴロポリ地方政府副議長が知事代行に任命され¹³、今回の選挙に臨んだ。そして同日、モルドヴィア共和国でも共和国ナンバー2である政府議長とトップの首長を合わせて20年以上、共和国政治に携わってきたウラジーミル・ヴォルコフ (Vladimir VOLKOV) が辞任を表明すると、元タタルスタン共和国経済大臣で、直近はダゲスタン共和国政府議長を務めていたアルチョム・ズドゥノフ (Artyom ZDUNOV) が首長代行に任命され¹⁴、今回の選挙となった。

同じく70% 超えの支持を得たのは、ペンザ州のオレグ・メリニチェンコ (Oleg MEL'NICHENKO) であった。ペンザ州では2021年3月にイヴァン・ベロゼルツェフ (Ivan BELOZERTSEV) 知事が汚職と職権乱用で逮捕され、知事を解任された¹⁵。ペンザ生まれのメリニチェンコは州政府の要職経験 (教育大臣、副知事、政府副議長など) を持つと同時に、極東連邦管区や沿ヴォルガ連邦管区など、別の地域でのキャリアも持つ。直近ではペンザ州代表の連邦上院メンバーとして、連邦体制・地域政策・地方自治委員会の議長を務め、連邦中央でも活躍していた。まさに地域のスペシャリストである。

今回の選挙で最も低い得票率となったトヴェリ州のイーゴリ・ルデニャ (Igor RUDENYA) は 52.33% とかろうじて過半数を超えての再選となった。

住民の直接選挙ではなく、構成主体議会による間接選挙で首長を選出する制度を採用している地域もある。カラチャイ・チェルケス共和国では50人中48議員の支持を得て2011年から首長を務めるラシド・テムレゾフ (Rashid TEMREZOV) が首長に再選した。北オセチア共和国では2021年4月に首長代行に就任していたセルゲイ・ミニャイロ (Sergey MENYAILO) 元シベリア連邦管区大統領全権代表が¹⁶、70人中57人の議員の支持を得て首長に選出された。また、ダゲスタン共和国では、今回の統一地方選挙で新たに選出され

た共和国議会議員によって10月14日に首長選出のための投票が行われた。同共和国では2020年10月にウラジーミル・ヴァシリエフ（Vladimir VASILYEV）が首長を退任し、スタヴロポリ地方代表の連邦上院メンバーで北カフカス連邦管区大統領全権代表を務めた経験のあるセルゲイ・メリコフ（Sergey MELIKOV）が代行に就任しており¹⁷、今回の投票で正式に首長に就任した。

表 2021年連邦構成主体首長選挙の結果一覧

	地域名	当選者（所属）（前職）／第2位となった候補者（所属）	得票率	投票率
1	モルドヴィア共和国	アルチョム・ズドゥノフ（統一ロシア） （2020年11月－代行、ダゲスタン共和国政府議長） ドミトリー・クジャキン（共産党、連邦下院議員）	78.26% 11.48%	65.20%
2	トゥヴァ共和国	ヴラジスラフ・ホヴァルイク（統一ロシア） （2021年4月－代行、クイズイル市長） チョイガナ・セデン - オオル（共産党、教師）	86.81% 4.04%	82.92%
3	チェチェン共和国	ラムザン・カディオロフ（統一ロシア） （2007年2月－現職） イサ・ハジムラドフ（公正ロシア、元グロズヌイ市長）	99.70% 0.15%	94.61%
4	ハバロフスク地方	ミハイル・デグチャリョフ（自由民主党） （2020年7月－代行、連邦下院議員） マリーナ・キム（公正ロシア、テレビ司会者）	56.77% 25.43%	43.82%
5	ベルゴロド州	ヴァチェスラフ・グラトコフ（統一ロシア） （2020年11月－代行、スタヴロポリ地方政府副議長） キリル・スカチコ（共産党、市議会議員）	78.79% 9.94%	58.57%
6	ペンザ州	オレグ・メリニチェンコ（統一ロシア） （2021年3月－代行、連邦上院メンバー） オレグ・シャリャピン（共産党、ペンザ市議会副議長）	72.38% 12.35%	57.00%
7	トヴェリ州	イーゴリ・ルデニヤ（統一ロシア） （2016年－現職） リュドミラ・ヴォロビヨヴァ（共産党、州議会議員）	52.33% 20.09%	41.76%
8	トゥーラ州	アレクセイ・デュミン（無所属） （2016年2月－現職） ウラジーミル・イサコフ（共産党、トゥーラ市議会議員）	83.58% 8.97%	52.60%
9	ウリヤノフスク州	アレクセイ・ルースキフ（共産党） （2021年4月－代行、連邦上院メンバー） ゲンナジー・ブダリン（緑の党、ウリヤノフスク市議会議員）	83.16% 5.5%	45.50%
	北オセチア共和国	セルゲイ・ミニヤイロ （2021年4月－代行、シベリア連邦管区全権代表）	57/70 票	
	カラチャイ・チェルケス共和国	ラシド・テムレゾフ （2010年3月－現職）	48/50 票	
	ダゲスタン共和国	セルゲイ・メリコフ （2020年10月－代行、連邦上院メンバー）	82/87 票	

（出典）各連邦構成主体の選挙管理委員会で公表されているデータを基に作成。

（2）連邦構成主体議会選挙

今回の統一地方選挙では、39の連邦構成主体で議会選挙が行われた。すべての比例選挙

で、「統一ロシア」が第1党となり、特にチェチェン（89.20%）、イングーシ共和国（82.10%）、ダゲスタン（73.74%）、モルドヴィア（67.21%）、スタヴロポリ地方（60.34%）、タンボフ州（57.91%）、チュメニ州（50.07%）、ユダヤ自治州（62.38%）の8地域で過半数を超える得票となった。ただし、モルドヴィアやチュヴァシ共和国では、前回の選挙と比べると、「統一ロシア」の得票率は15%以上も低い結果となっている。また、キーロフ州（27.26%）、アディゲ共和国（28.61%）、カレリア共和国（28.96%）、ノヴゴロド州（29.46%）、オムスク州（31.29%）、クラスノヤルスク地方（31.69%）などでは過半数を大幅に下回った。結果として「統一ロシア」は30地域で前回より議席を減らした。

他の主要政党を見ると、「公正ロシア」も「統一ロシア」と同様にすべての構成主体議会選挙で議席を獲得している。共産党は38、自由民主党は36の構成主体議会で議席を獲得したが、両党の結果は明暗が分かれるものであった。共産党は34地域で得票率を伸ばしており、特に沿海地方議会では前回の選挙より10%以上もアップする31.02%の支持を得た。獲得議席も前回の8議席から14議席と大きく躍進した。オレンブルグ州（29.11%）、ヴォログダ州（24.2%）、スヴェルドロフスク州（22.98%）、レニングラード州（20.7%）でも前回の選挙と比べて8-9%得票率が増加している。一方、自由民主党は議席を獲得したすべての地域で得票数、議席数ともに減少している。

これらの主要政党に加えて健闘したのが、連邦下院選挙の比例区で初めて議席を獲得した政党「新しい人々」だ。同党は39構成主体中20もの構成主体議会で議席を獲得しており、カムチャッカ地方、クラスノヤルスク地方、アストラハン州、サンクトペテルブルグ市などの比例投票では、自由民主党や公正ロシアを超える得票で第4位を占めている。そのほか、年金生活者党が16地域、ヤブロコが3地域、緑の党が1地域で議席を獲得した。

(3) 市議会選挙

今回の統一地方選挙では、11連邦構成主体の行政中心都市で市議会選挙が行われ、いずれも「統一ロシア」が第1党となった。一般的に都市住民は農村住民よりも現政権に反対を示す傾向があり、大都市で行われる選挙は政権にとって大きな課題となる。実際、2020年の選挙では、トムスク、ノヴォシビルスク、タンボフなどの市議会選挙で「統一ロシア」が苦戦を強いられた。しかし、今回は政権に対する強い風当たりは見られなかった。

中でも小選挙区と比例で半数ずつの議席が選出されるケメロヴォ市議会では、「統一ロシア」が比例で72.77%と高い支持率を得たのに加えて、18小選挙区すべてで「統一ロシア」の候補者が当選を果たし、36議席中31議席を「統一ロシア」が確保する圧勝となった。ケメロヴォ州では第2の都市ノヴォクズネツクでも「統一ロシア」が比例区で60.48%、18小選挙区中17選挙区で当選を果たし、圧勝している。同様にスタヴロポリ市議会でも、「統一ロシア」が比例で62.26%を獲得すると同時に20すべての小選挙区で「統一ロシア」の候補者が当選を果たし、30議席中27議席を獲得した。モルドヴィアのサランスク市議会では比例で過半数に届かなかったものの（48.21%）、14小選挙区すべてで「統一ロシア」の候補が当選している。このほか、バシコルトスタン共和国のウファ市議会では66.61%、ハンティ・マンシ自治管区のハンティ・マンシスク市議会では63.5%と「統一ロシア」の得票が過半数を超えた。

一方、カレリア共和国のペトロザヴォツク市議会とペルミ地方のペルミ市議会では比例

投票による「統一ロシア」の得票はそれぞれ29.26%、29.39%と30%に満たず、前者では、共産党(17.88%)、「公正ロシア」(11.15%)、「ヤブロコ」(9.88%)、自由民主党(7.82%)、年金生活者党(7.27%)、後者では共産党(19.62%)、「公正ロシア」(11.77%)、「新しい人々」(11.57%)、自由民主党(8.24%)と、それぞれ複数政党が拮抗する結果となった。ただし、いずれの市議会も小選挙区では統一ロシアの圧勝で、ペトロザヴォツクで14選挙区中12選挙区、ペルミも22選挙区中20選挙区で「統一ロシア」の候補が当選した。

比例代表のみの投票が行われたチェチェンのグローズヌィ市議会とカバルダ・バルカル共和国のナルィチク市議会では、「統一ロシア」がそれぞれ89.9%と63.9%といずれも過半数の得票となり、27議席中25議席と33議席中21議席を確保した。また、小選挙区のみで投票が行われたカリーニングラード市とサラトフ市では、それぞれ27議席中21議席と35議席中31議席と、こちらもやはり「統一ロシア」の大勝であった。

3. 地域の安定性の模索

(1) 育成された首長候補たち

2021年10月4日、プーチン大統領はアレクサンドル・アヴデエフ(Aleksandr AVDEYEV)連邦下院議員をウラジーミル州知事代行に任命した¹⁸。統一地方選挙と同時開催で行われた連邦下院選挙で、自由民主党の選挙名簿に名を連ねたセルゲイ・シピャギン(Sergey SIPYAGIN)同州知事が知事を退任し、連邦下院議員に就任する意向を示したためだ。シピャギンと言えば、2018年9月の統一地方選挙で、当時現職で、統一ロシア推薦の候補者であったスヴェトラナ・オルロヴァ(Svetlana ORLOVA)知事を破って当選を果たし、「波乱の首長選挙」の一翼を担った野党知事の1人である。一方、連邦下院から異動したアヴデエフは、カルーガ州第2の都市オブニンスクの市長(2010 - 2015年)やカルーガ州副知事(2015 - 2016年)を務め、「カルーガの奇跡」と称される同州の投資誘致の成功に一役買った経験も持つ。また、「知事育成スクール」と呼ばれ、近年多くの首長を輩出しているロシア国民経済・公務アカデミー公共政策大学管理職人材育成発展プログラムを修了している¹⁹。

また、同日にはアレクサンドル・ニキーチン(Aleksandr NIKITIN)タンボフ州行政長官も解任され、マキシム・エゴロフ(Maksim YEGOROV)連邦住宅・公共政策・建設省次官が知事代行に就任した²⁰。ニジニノヴゴロド出身のエゴロフは、チュメニ州で知事顧問を務めていたが、ヤクシェフ知事(当時)が住宅・公共政策・建設大臣に就任すると同時にモスクワへ移動し、大臣顧問を務めたのち、同省次官に就任していた。地方での経験を持つエゴロフもまた、前述のアヴデエフと同様に「知事育成スクール」を修了している。一方、2015年5月に前任のオレグ・ベチン(Oleg BETIN)に代わって、行政長官代行に就任し、同年9月の選挙で正式に行政長官に就任したニキーチンは、2020年9月に再選を果たしたばかりであった。しかし、行政長官選出の選挙と同時に行われたタンボフ市議会選挙では、マキシム・コセンコフ(Maksim KOSENKOV)元市長(2005 - 2008年)が党首を務める政党「祖国」が45.7%の得票で第1党となり、「統一ロシア」は20.6%の得票で第2位にとどまっていた。そして2020年11月にはコセンコフが市長代行に返り咲き、2022年2月に正式な市長に就任した²¹。今回の統一地方選の枠内で行われたタンボフ州議会選挙では統一ロシアが57.91%の得票で第1党(50議席中42議席)を維持したものの、地元エ

リートとの関係をうまく築けなかったことが辞任の理由のひとつと言われている²²。退任後、ニキーチンは連邦上院メンバーに就任した。

さらに10月12日にはミロノフ・ヤロスラヴリ州知事が大統領補佐官に任命されたことを受けて²³、ミハイル・エヴラエフ（Mikhail YEVRAYEV）元連邦独占禁止局副長官（2018年11月－2021年2月）が知事代行に就任した²⁴。このエヴラエフもまた、「知事育成スクール」の修了生だ。ヤロスラヴリ州は連邦下院選挙の比例投票で「統一ロシア」の得票率が29.72%と最も低い地域のひとつであった。これがミロノフの知事退任の理由と考えられている²⁵。一方で彼は治安維持機関で勤務し、2016年の知事就任直前は連邦内務省次官を務めていた。連邦警護局で勤務していた時には、プーチンの警護を務めたこともあり、大統領の信頼は高く、治安維持機関の上層部に異動の可能性もあるのではないかとされている。

(2) 新しい連邦構成主体法

2021年12月21日、「新連邦構成主体法」という新しい法律が成立した。これは1999年10月に採択され、これまで何度も修正が加えられてきた「旧連邦構成主体法」に代わる法律で、構成主体の首長、執行機関（＝政府）および立法機関（＝議会）の権限や選出方法などについての原則を定めた法律である。

6章31条で構成されていた旧連邦構成主体法に対して、11章65条から成る新連邦構成主体法には、170もの連邦中央と構成主体の共同管轄権限一覧などが含まれており、内容は広範にわたる。中でも関心を集めた項目のひとつが、地域首長の肩書として「大統領」という表現の使用を禁止する規定だ。

ロシアではかつて多くの共和国が「大統領」職を置き、単なる執行機関の長ではなく、「政治的象徴」として大きな影響力を持っていた。それが2000年以降の連邦制度改革の中で、自主的に「大統領」を廃止する地域が現れ、法律でも「大統領」を使用することは禁じられた²⁶。にもかかわらず、連邦中央はタタルスタンに「共和国大統領」という肩書の廃止を無理強いすることはなく、2015年12月に行われた「大規模記者会見」の中でプーチン大統領が「肩書の問題はタタルスタン共和国住民の選択であり、連邦中央は敬意をもって対応する」とタタルスタンの意向を尊重する方針を明らかにするなど²⁷、特例として「大統領」を使うことが認められてきた。そして2020年9月には、ルスタム・ミンニハノフ（Rustam MINNIKHANOV）が「共和国大統領」として、再選を果たしている。

今回発議された新連邦構成主体法の法案の中で、改めて、地域首長の肩書に「大統領」という表現を使用することを禁ずる規定が盛り込まれると、タタルスタン共和国議会は異議を申し立てた。共和国議会は、反対の根拠として、タタルスタンの共和国大統領職がソ連末期の「主権のパレード」の中で、住民投票によって定められたものであり、再び、住民投票を実施せずに廃止はできないと主張した²⁸。

新連邦構成主体法には地域が反対した結果、修正が加えられた項目もある。しかし、タタルスタン共和国議会による異議申し立ては認められなかった。12月27日に行われた記者会見で、ミンニハノフは「法律が採択されたことはわかっているし、我々は法律を順守する。しかし、いくつかの点において我々の声は聞き入れられないままであった」と語り、不満をあらわにした²⁹。この法律は一部の規定を除いて2022年6月1日から効力を持つ。

今回の新連邦構成主体法の成立によって、タタルスタンは法律を順守し、「共和国大統領」を廃止することになるだろう。ただし、ミンニハノフが任期満了を迎える2025年までは「大統領」の肩書を残し、それを連邦中央も黙認する可能性は高い。

おわりに

ロシアの地域の経済発展は地域間格差が大きい。そして、コロナ禍で経済発展の進んだ地域でさえ、財政赤字に悩まされており、債務問題は全国的に広がっている。こうした経済問題の解決に連邦政府が財政支援を行う予定であるが、おそらくそれだけでは不十分であり、地域政府の自助努力が欠かせない。そうした政策を実現できる有能かつ経験や知識の豊富な首長の存在と彼らに対する住民の支持は地域の経済発展に必要不可欠である。任期満了前に首長を辞任させ、代わりにを務める首長代行を大統領が任命し、選挙での勝利をほぼ確実にさせておくという対策は、事実上の大統領任命制であるとして問題視されることがある。しかし、その一方で、連邦中央主導で地域の発展を実現するために有能な人材を育成したり、適切に配置したりすることは地域の社会・経済発展、さらには国全体の発展のために必要なことでもある。中央集権的に制度や組織を構築しつつ、多様性を持つ地域を隅々まで発展させていくためにロシアの中央・地方関係の模索はまだまだ続いている。

(追記 2022年3月10日)

2022年2月24日にロシアがウクライナに軍事侵攻したことで、諸外国による対ロ制裁およびロシアによる対抗措置がかつてないほどの規模となっている。金融制裁や禁輸措置に加えて、今回、目立っているのが外資系企業の撤退や工場の操業停止であり、これがロシア地域の経済・財政に大きな影響を与えることは間違いない。ロシア全体のデフォルトも懸念されるほどの経済危機に各地域が対応できるか、不安が膨らむばかりである。

— 注 —

- 1 本稿ではロシア連邦の連邦構成主体 (субъект Российской Федерации) を総称して「地域」と呼ぶ。
- 2 Послание Президента Федеральному Собранию (連邦議会向け大統領教書) 連邦大統領 HP <<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418>> 2022年1月31日アクセス。
- 3 本稿では地域の最高権力者 (Вышее должностное лицо субъекта РФ) を総称して「首長」と呼ぶ。一方、個別の肩書については「共和国大統領 (Президент Республики)」「知事 (Губернатор)」「共和国首長 (Глава Республики)」「市長 (Мэр)」「行政長官 (глава администрации)」を使う。
- 4 本稿では地域の立法権力機関 (Законодательный орган субъекта РФ) を総称して「構成主体 (または地域) 議会」と呼ぶ。
- 5 Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (2021年12月21日付連邦法414号「ロシア連邦構成主体の公権力組織の一般原則について」) 法律情報ポータル GARANT.RU <<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/403166160>> 2022年1月31日アクセス。
- 6 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999年10月6日付連邦法184号「ロシア連邦構成主体の立法 (代表) 国家権力機関および執行国家権力機関組織の一般原則について」) 法律情報ポータル GARANT.RU <<https://base.garant.ru/12117177/>> 2022年1月31日アクセス。

- 7 «Регионы играют в пирамидки», Ведомости, 1 апреля 2021 (地域がピラミッドを作る)『ヴェドモスチ紙』、2021年4月1日)
- 8 Совещание с членами Правительства 31 марта 2021 года (2021年3月31日の政府メンバーとの会合) 連邦大統領 HP <<http://kremlin.ru/events/president/news/65258>> 2022年1月31日アクセス。
- 9 «Стресс-тест на вирус: как регионы преодолели вызовы 2020 года» (ウイルスに対するストレステスト：地域はいかにして2020年の危機を克服したか) Апрель 2021 Expert Рейтинговое Агентство <https://gaexpert.ru/researches/regions/economic_regions_2020> 2022年1月31日アクセス。
- 10 «Минфин раскрыл объем реструктуризации коммерческого долга регионов» (財務省は地域の商業債務再編の規模を明らかにした) РБК, 22 апреля 2021 <<https://www.rbc.ru/economics/22/04/2021/608166709a7947a1a4573ba6>> 2022年1月31日アクセス。
- 11 «Поручения президента в Послании Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года» (2021年4月21日の教書における大統領の指示) «Эксперт» № 18-19 26 апреля – 9 мая 2021, сс.16.
- 12 Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2021 г. «О досрочном прекращении полномочий Глава Республики Тыва» (2021年4月7日付ロシア連邦大統領令「トゥヴァ共和国首長の任期満了前権限停止について」) <<http://www.kremlin.ru/acts/bank/46601>> 2022年1月31日アクセス。
- 13 Указ Президента Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. «Об исполняющем обязанности Губернатора Белгородской области (2020年11月18日付ロシア連邦大統領令「ベルゴロド州知事代行について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/64438>> 2021年1月31日アクセス
- 14 Указ Президента Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. «О досрочном прекращении полномочий Глава Республики Мордовия» (2020年11月18日付ロシア連邦大統領令「モルドヴィア共和国首長の任期満了前権限停止について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/64439>> 2022年1月31日アクセス。
- 15 Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 2021 г. «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Пензенской области» (2021年3月23日付ロシア連邦大統領令「ペンザ州知事の任期満了前権限停止について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/65192>> 2022年1月31日アクセス。
- 16 Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 2020 г. «О досрочном прекращении полномочий Глава Республики Дагестан» (2020年10月5日付ロシア連邦大統領令「ダゲスタン共和国首長の任期満了前権限停止について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/64156>> 2022年1月31日アクセス。
- 17 Указ Президента Российской Федерации от 9 апреля 2021 г. «О досрочном прекращении полномочий Глава Республики Северная Осетия – Алания» (2021年4月9日付ロシア連邦大統領令「北オセチア-アラニヤ共和国首長の任期満了前権限停止について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/65335>> 2022年1月31日アクセス。
- 18 Указ Президента Российской Федерации от 4 октября 2021 г. «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Владимирской области» (2021年10月4日付ロシア連邦大統領令「ウラジーミル州知事の任期満了前権限停止について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/66849>> 2022年1月31日アクセス。
- 19 このプログラムは、地域および連邦レベルでの公務に昇進する可能性のある専門家を育成することを目的とした大統領の支持を受けて2017年から実施されている。2020年までの3年間で、現役の地域首長、大都市の市長、連邦省庁の幹部、上下院議員など200人以上の対象者が受講した。
- 20 Указ Президента Российской Федерации от 4 октября 2021 г. «О досрочном прекращении полномочий Главы администрации Тамбовской области» (2021年10月4日付ロシア連邦大統領令「タンボフ州行政長官の任期満了前権限停止について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/66850>> 2022年1月31日アクセス。タンボフ州では知事ではなく「行政長官」の肩書が使われている。
- 21 «Максим Косенков стал главой администрации Тамбова» (マクシム・コセンコフがタンボフ市行政長官に就任) Regnum.ru 2922.2.2 <<https://regnum.ru/news/3495274.html>> 2022年2月3日アクセス。
- 22 «Путин сменил второго за день губернатора» (プーチンは1日で2人目の知事を交替させた) РБК, 4 октября 2021 года <<https://www.rbc.ru/politics/04/10/2021/615b02419a7947050cbc26fc>> 2022年1月31日アクセス。
- 23 Указ Президента Российской Федерации от 12 октября 2021 г. «О помощнике Президента Российской Федерации» (2021年10月12日付ロシア連邦大統領令「ロシア連邦大統領補佐官について」) <<http://kremlin.ru/acts/news/66910>> 2022年1月31日アクセス。
- 24 Указ Президента Российской Федерации от 12 октября 2021 г. «Об исполняющим обязанности Губернатора Ярославской области» (2021年10月12日付ロシア連邦大統領令「ヤロスラヴリ州知事代行について」)

- <<http://kremlin.ru/acts/news/66911>> 2022年1月31日アクセス。
- 25 «Уравнение с тремя известными» Коммерсантъ, 12 октября 2021 года <<https://www.kommersant.ru/doc/5029699>> 2022年1月31日アクセス。
- 26 Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ "О внесении изменения в статью 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (2010年12月28日付連邦法406号「『ロシア連邦構成主体の立法（代表）国家権力機関および執行国家権力機関組織の一般原則についての連邦法』第18条への修正について」）法律情報ポータル GARANT.RU <<http://ivo.garant.ru/#/document/55170232/paragraph/1:1>> 2022年1月31日アクセス。
- 27 «Большая пресс-конференция Владимира Путина»（ヴラジーミル・プーチンの大規模記者会見）連邦大統領 HP <<http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/50971>> 2022年1月31日アクセス。
- 28 «Не президентом единым»（大統領は1人じゃない）Коммерсантъ, 28 декабря 2021 <<https://kommersant.ru/doc/5141081>> 2022年1月31日アクセス。
- 29 «Минниханов: позицию Татарстана не во всем учли при принятии закона о власти в регионах»（ミンニハノフ：タタールスタンの立場は地域権力法の採択に際してすべてを考慮されはしなかった）Tass, 2021.12.27 <<https://tass.ru/politika/13307919>> 2022年1月31日アクセス。

