

政府党体制の制度化 ——「統一ロシア」党の発展——

大串 敦

はじめに

プーチン政権が成立して8年近くたち、ポスト・プーチンのロシアが近くなっている。エリツィン時代のロシアと比較したとき、プーチン時代は多くの変化を経験した。その一つが政党政治の変容である。政権与党「統一ロシア」は、その前身である「統一」の1999年の下院選挙での勝利を受けて発展し、2003年の下院選挙では圧倒的な勝利を収め、プーチン政権の安定に大きく寄与した。

かつて、ロシアの政党政治は混乱しそもそも政党が何も機能していないことが特徴といわれてきた。この混乱から与党の安定への変化を可能としたものは何であったのかを考察することが本稿の第一の課題である。さらに、「統一ロシア」の発展過程を鳥瞰することが第二の課題である。さらに、その発展が、ロシアの政治体制をどのように変容させたのか、ポスト・プーチン時代の政治にどのような影響を持つのか、を考察することが第三の課題となる。

行政的リソースに基礎を置く「統一ロシア」が中心的な役割を果たす政治体制を、筆者は藤原帰一が提唱した「政府党体制」の一種と考える。統一ロシアの発展は、ロシアにおける政府党体制制度化の過程である。

1. 「政府党体制」の概念

政府党とは、行政機構と一体化した政党を指しており、この政府党が政権掌握をし、野党が周辺化した政治体制が政府党体制である。この政府党の概念は、日本の自民党を始め、台湾の国民党、インドネシアのゴルカル、メキシコの制度的革命党などに共通する特徴に注目しており、わが国の比較政治学に大きな影響を与えた。

類似した概念との相違に簡単に言及しておこう。まず、サルトーリの「一党優位制」は、競争選挙はあるが政権交代のない政党システムに名をつけたが、なぜ一党優位制が成立するのかの分析はない。またカツツとマイヤーの「カルテル政党」は、国家と政党が相互浸透した政党を指しており、政府党に共通した発想を確認できる。しかし、彼らには発展論的発想があり、カードル政党やキャッチ・オール政党からカルテル政党に発展するという図式は上記の国にはまったく当てはまらない。また、彼らによれば、野党も国家と共謀し社会が疎外されると考えているが、政府党体制下では野党は周辺化するのであり、この点も異なっている。

ロシアで「権力党」と呼ばれてきた行政機構と一体化した諸政党（「ロシアの選択」「われわれの家ロシア」「祖国-全ロシア」「統一」「統一ロシア」）は政府党の一種であると考えられる。行政的リソースの利用により下院に場を占めてきたからである。

2. 旧政府党の失敗

とはいえ、これまでロシアの政府党は成功してきたとはいいがたい。「ロシアの選択」（1993年下院選挙）や「われわれの家ロシア」（1995年下院選挙）は、下院で多数政党になることに失敗した。「祖国-全ロシア」は1999年の選挙で「統一」に破れることによって、「統一」に事実上吸収されるような形になった。行政的なリソースに恵まれた政府党がこのようにたいした実績を上げられなかったのはなぜであろうか。次の要因が影響したと考えられる。

第一に、エリツィン大統領の低支持率である。エリツィン支持率がしばしば一桁にまで落ち込んでいたことはよく知られている。このような状況下では、大統領は問題を権力党に擦り付けるインセンティブを持つことになる。「ロシアの選択」は、党首ガイダールがエリツィンの後見を急速に失い、1995年の選挙では比例区の敷居値（5%）を越えることはできなかった。「われわれの家ロシア」は、チェルノムイルヂンがエリツィンに首相の座を追われると同時に、その将来が暗いものとなった。

第二に、エリツィン時代には、地方の政治家の影響力が極めて強かった。地方ボスたちは、自身のパトローネージにより、政党帰属なしに小選挙区から代議員になることが可能であった。中央はこうした地方ボスを緩やかに束ねることで、政府党を作ってきたのであった。このような状況では、これらの地方政治家は政党組織を発展させるインセンティブを持たなかったのである。

第三に、政党組織がそもそも未熟で実体に乏しければ、大統領府は別のラベルで政府党を作り出すことが容易になる。こうして政府党が頻繁に交代されるならば、政府党の代議員や職員は別の党に取り替えられる準備をしていなければならず、党組織を発展させようとはしなかった。

第四に、ロシアの強力な権限を持つ大統領制は政党の発展を阻害したと思われる。一般的に大統領制の下では、政治的クリーヴィッチが大統領府と議会の間を走り、政党組織が弱くなる傾向にあるのに対して、議会制の下では政治的クリーヴィッチが議会内に走り、政党組織は強固になる傾向にある。こうした一般論に加えて、ロシアでは大統領が政党の党首であったことはない。大統領選が政党と関係が弱いために政党組織の発展が一層阻害された。

最後に、選挙制度の問題があった。2003年以前の選挙制度は小選挙区と比例区の並立制であった。ロシアの脆弱な政党政治が比例代表制によって維持されてきたのに対し、小選挙区制が政党政治の発展を阻害してきたことは否めないだろう。

3. 政府党制度化の環境整備

しかしながら、上記の阻害要因の多くはプーチン政権に入って除去されてきた。その政府党制度化の転換点は1999年の下院選挙であった。当時、「祖国-全ロシア」と「統一」という二つの政府党が存在しており、政治闘争はその二つの政府党によって行われた。前者は、モスクワ市長ルシコフとタタールスタン大統領シャイミーエフに元首相プリマコフが合流する形で形成され、その支持母体は主に大物地方政治家であった。彼ら地方ボスたちは、プリマコフを担ぐことで、エリツィンによる頻繁な首相交代によって生じた政治的

空白を埋めようと試みたのである。「統一」は「祖国-全ロシア」に対抗するために中央によって即興的に作られた「政党」（法的な意味では政治運動）であった。選挙での「統一」の勝利は、地方ボスに対する中央の優位を確定した。その後選出されたプーチン大統領は中央集権化策を次々と採択することが可能になったのである。まず、軍管区に一致する七つの連邦管区を導入した。次に地方知事と地方議会議長によって構成されていた上院を改革し、地方行政政府と議会の代表によって構成されるようになった。さらに、大統領は地方知事の解任権や地方議会の解散権を得た。ベスランでの惨劇の後、地方知事は大統領による直接任命制（地方議会による承認は必要）となった。この措置は後に見るように、若干修正されたが、これらの一連の施策は中央権力が確かに強化されたことを示した。

さらに、プーチン大統領は一貫して高支持率を維持した。彼はエリツィンのように政府党をスケープゴートにする必要はなかった。さらに政党に無関心だったエリツィンとは異なり、プーチン大統領は、二、三の強固な政党のある政党政治を望むことを表明した。

ついで、政党組織を強固にする一連の法が採択された。「政党法」（2001年7月11日）によれば、政党は連邦構成主体の半数以上に支部を持っていなければならない、10,000人以上の党員を必要とする。この法はその後改正されており、最低党員数は（2004年12月20日）50,000人に引き上げられた。さらに、連邦構成主体の選挙でも、議席の半分は比例代表制によって行われなければならないなくなった（「ロシア連邦市民の選挙権及びレファレンダム参加者の基本的保障に関する連邦法」、2002年6月12日）。これは政党の地方レベルでの発展を促した。さらには、下院の選挙法も改正された（2005年5月18日）。小選挙区制は廃止され、比例代表制に一本化された。しかも敷居値が引き上げられ、7%となった。比例区から選出された代議員は議会会派を離脱すると同時に代議員資格を喪失する可能性があるため、会派の指示に従わないといけない。こうして、これまでの問題点の多くは除去され、大政党、とくに政府党に有利な環境は整ったのである。

4. 「統一ロシア」の発展

では、「統一ロシア」は好環境の下、どの程度発展してきているのであろうか。外部環境から離れて、「統一ロシア」それ自体を考察してみよう。

「統一ロシア」の起源は1999-2000年の選挙サイクルにある。これによって、クレムリンの後継者がプーチンに決定し、行政府の分裂に終止符が打たれると同時に、政府党の分裂（「祖国-全ロシア」と「統一」）にも終止符が打たれた。「統一」が「祖国-全ロシア」を事実上吸収するような形で、2001年12月に「統一ロシア」が創設大会を行った。「統一」からシヨイグ非常事態相が「祖国-全ロシア」からルシコフとシャイミーエフが共同議長となった。翌年11月にグリュズロフ内相が党最高評議会議長に、2003年3月の第二回党大会で党議長に選出された。2003年12月には下院選挙で党は大勝し、下院議員の三分の二以上が「統一ロシア」の会派に入るにいたった。

設立以来その党員数も急速に増加している。党大会での報告によると、2003年12月には680,000人以上であった党員数は、翌年11月には840,000人以上に、2005年12月には960,000人以上になった。法務省による発表では、2006年1月時点で、943,000人である。こうした党員が、純粋な党支持者かどうかは疑わしいが、党員が急速に増加したこ

とは確かである。

こうした党員の多くは、行政府と関係があるものであることが推測される。彼らの「活動領域」を示すデータによると、純粹に国家勤務、権力機関（organy vlasti）で活動しているといわれる党員だけでも13%以上に上るが、それ以外にも教育や保健を「活動領域」としているものの中にも教育や保健に関連した行政に携わっている可能性があるからである。ある研究者は「統一ロシア」は「官僚の労働組合」であると述べたが、それには一定の根拠があろう。

もっとも、こうした党員数の増加にもかかわらず、党の財政は圧倒的に法人からの献金によって成り立っている。2005年の党財務諸表によると、その財政規模は、最大野党であるロシア共産党の約17倍であり、他党に対して絶対的な優位に立っている。

党組織の構造に関して詳述している紙幅はない。略述すると、党大会が制度上最高議決機関であるが、最高評議会ビューローが一種の「政治局」として党のリーダーの集まりとなっている。そのメンバーは、下院の代議員のほか、ショイグなど政府閣僚数名、地方知事などからなっている。すべての連邦構成主体にその支部を持っており、その下の地方自治体での支部や初級党組織の数も増加している。党大会での報告によると、2004年11月には、2,582の地方自治体支部組織と、27,320の初級党組織が存在していた。翌年11月には、初級党組織数は30,000以上と報告された。さらに2006年12月には、5,000以上の地方自治体支部組織と40,000以上の初級党組織があると報告があった。

以上のような簡単な考察によっても、「統一ロシア」発展傾向にあることは明らかであるように思われる。こうした発展は、クレムリンが「統一ロシア」を「見捨てる」ことを困難にするであろう。

5. 政府党体制へ

「統一ロシア」の発展は、党組織それ自体としての発展以上に政治体制全体に含意があるかもしれない。第一に、党は行政府のカードルを育成しようとする願望を隠していない。2006年の第七回党大会で、グリュズロフはカードルの予備を育成することを呼びかけた。これはプーチン大統領自身によって示唆されたことであるという。

第二に、地方選挙で党は勝利を収めてきている。2005年から2007年3月までの連邦構成主体レベルの選挙（比例区のみ）を調べてみると、2005年初頭の選挙で得票が伸び悩んだ（これはおそらく大変に不評だった恩典現金化と関係がある）ことを除けば、「統一ロシア」はほとんどの選挙で第一党になった。さらに、2006年前半の統一地方選挙では、約37.5%だった得票は、後半の統一地方選挙では、約46%にまで伸ばした。ただし、2007年3月の統一地方選挙では、若干落として約44%であった。それでも、おおむね45%前後の支持を維持していることになる（ちなみに小選挙区選出の代議員を含めると、党の地方議会でのシェアはいっそう拡大する）。

この地方選挙での勝利は、党が単純に支持基盤を固めつつあるということだけを意味しているわけではない。「統一ロシア」が議会に強固な基盤を作ることができれば、将来、行政府から議会への若干の権限委譲が行われるかもしれない。その兆しは存在する。2005年末に「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ロシア法」が改正され、地方議会で多数を取った政党が、地方知事を大統領に推薦することが可能になった。もしこの政党による地方知事推薦の方式が一般化すれば、地方知事は事実上多数党によって任命されることになる。実際アディゲ共和国の新大統領トハクシノフは、始めてこの方式によって任命された。この方式が多く連邦構成主体で採用される兆しはまだないが、グルィズロフによれば、これは「政党政府」（多数政党に基づく政府）への第一歩である。「政党政府」の連邦レベルでの形成は、超長期的なプロジェクトであるが、連邦構成主体レベルでは「政党政府」制へ移行することが計画されている、という。今後、連邦構成主体の多くで、この「政党政府」形成の動きが活発化すれば、ロシアでの「政府党体制」が本格的に定着しつつあるとみなすことができるであろう。

おわりに

もっとも、上述のような展開にもかかわらず、ロシアにおける政府党体制はまだ定着したとはいえない。いくらかの点で、「統一ロシア」は脆弱性を抱えている。第一に、これまで政府党の安定を妨げてきた、強力な大統領制は依然としてそのままである。この場合、政府党体制の危機は「上」からやってくる可能性がある。すなわち、大統領後継者レースが加速し、行政府が二つに割れてしまった場合、「統一ロシア」もまた分裂してしまうだろう。1999年の下院選挙での「統一」と「祖国-全ロシア」の政府党分裂選挙はその可能性があることを示していた。第二に、すでに見たように、「統一ロシア」はまだすべての社会階層からの党員をリクルートできていない。「官僚の労働組合」といわれるような党員層からさらに支持基盤を拡大する必要があるだろう。第三に、「公正ロシア」なる新政党が、「祖国」「生活党」「年金者党」の三党を統合して形成された。この党首はミロノフ上院議長であり、一般にクレムリンに従順な左派の「権力党」と考えられている。この党は、確かに地方選挙でのパフォーマンスを向上させつつある。スタブロポリ地方選挙では、37.64%を得票し、「統一ロシア」を破っている。これから2007年12月の下院選挙へ向けて、予想以上の飛躍があるかもしれない。いずれにせよ、「統一ロシア」とそれを基軸にした政府党体制の定着にとって2007年の下院選挙が最重要なテストとなるだろう。

政府党体制が定着しつつあるということは、ロシア政府が「民主的」になることや、説明責任を果たすようになる、ということを決して意味はしない。むしろ、一層説明責任を果たさなくなったり、国民一般の政治的無関心が広がる可能性が高い。

これまでロシア政治の動員の側面に注目して、恩顧主義、カシキスモやマシーン政治などの概念が使用されてきた。これらは政治アクターのプラクティスに注目した概念であり、政府党体制はより制度面に注目した概念である。恩顧主義などの概念を補完し、比較的地平にロシア政治を乗せるのにも、政府党体制は有効な概念であろうと思われる。

資料・文献

法令集

Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii.

ウェブサイト

下院 www.duma.gov.ru

中央選管 www.cikrf.ru

統一ロシア www.edinros.ru

インタビュー

Leonid Goriainov, Head of Information Administration, Central Executive Committee of United Russia, on 31 October 2006.

Nikolai Petrov, scholar in residence, Carnegie Moscow Center, on 1 November 2006.

新聞

Kommersant.

Nezavisimaia gazeta.

Rossiskaia gazeta.

文献

上野俊彦「プーチン政権下の連邦制度改革と行政改革」『プーチン大統領の進める焦眉の制度改革（政治面）』（平成十五年度外務省委託研究報告書）日本国際問題研究所、2004年。

藤原帰一「政府党と在野党」萩原宣之編『講座現代アジア 3 民主化と経済発展』東京大学出版会、1994年。

Colton, Timothy J., and Michael McFaul, “Reinventing Russia’s Party of Power: ‘Unity’ and the 1999 Duma Election,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 16, No. 3 (2000), pp. 201–224.

Glebova, I. I., “Partiya Vlasti,” *Polis*, No. 2 (2004), pp. 85–92.

Hale, Henry E., “Explaining Machine Politics in Russia’s Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy,” *Post-Soviet Affairs*, Vol. 19, No. 3 (2003), pp. 228–263.

Hale, Henry E., “The Origin of United Russia and the Putin Presidency: The Role of Contingency in Party-System Development,” *Demokratizatsiya*, Vol. 12, No. 2 (2004), pp. 169–194.

Katz, Richard S. and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,” *Party Politics*, Vol. 1, No. 1 (1995) pp. 5–28.

Matsuzato, Kimitaka, “From Communist Boss Politics to Post-communist Caciquismo: the Meso-elite and Meso-government in Post-communist Countries,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 34, No. 2 (2001), pp. 175–201.

McFaul, Michael, “Explaining Party Formation and Nonformation in Russia: Actors, Institutions, and Chance,” *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 10 (2001), pp. 1159–1187.

Oversloot, Hans, and Ruben Verheul, “The Party of Power in Russian Politics,” *Acta*

- Politica*, Vol. 35 (2000), pp. 123–145.
- Sakwa, Richard, “The 2003–2004 Russian Elections and Prospects for Democracy,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 3 (2005), pp. 369–398.
- Stoner-Weiss, Kathryn, “The Limited Reach of Russia’s Party System: Underinstitutionalization in Dual Transition,” *Politics & Society*, Vol. 29, No. 3 (2001), pp. 385–414.
- Vorontsova, A. B., and V. B. Zvonovskii, “Administrativnyi resurs kak fenomen rossiiskogo izbiratel’nogo protsesssa,” *Polis*, No. 6 (2003), pp. 114–124.
- White, Stephen, “Russians and their Party System,” *Demokratizatsiya*, Vol. 14, No. 2 (2006), pp. 7–22.