

# 「ウドムルチャ事件」とは何か

松里公孝

## 1. はじめに

「ウドムルチャ事件」とは、ウドムルチャ共和国<sup>\*1</sup> 国家会議（議会）が1996年4月17日に採択した「ウドムルチャ共和国における国家権力機関のシステムに関する」ウドムルチャ共和国法（以下、国家権力機関法と略称）の合憲性がロシア連邦憲法裁判所において争われた事件を指す。この憲法裁判およびその判決（1997年1月24日付け連邦憲法裁判所決定。以下、97年1月判決または1月判決と略記）が、こんにちのロシアにおける国家建設における病理現象の文脈で理解されたのは、いわば当然のことであった。周知の通り、その病理とは、21民族共和国のうちのかなりの部分が、特に公法分野において、連邦レベルの法規を無視して立法活動を展開していることである。しかも、連邦司法機関（検察、連邦憲法裁判所、連邦最高裁）が、こうした連邦構成主体の手による違法行為・憲法違反に効果的に対処しえていない。「ロシア連邦（federation）は、民族共和国との関係においては事実上の国家連合（confederation）である」と言われる所以である。この病理は、1995年から97年にかけてのロシア国家建設の最大課題であった地方自治改革において端的に現れた。つまり、民族共和国の多くは、ロシア憲法と1995年連邦地方自治一般原則法に反して、地方自治体の存在を許さず、サブリージョン・レベルの機構を国家化してしまったのである。

こうした文脈の中で世界的に有名となった「ウドムルチャ事件」が、連邦権力がリージョン・レベルでの法の侵害、特に地方自治という憲法原理の侵害に、どの程度対処しうるかを試すテスト・ケースであると理解されたのは無理もないことである。さらには、いきりたつリージョン権威主義体制を、共和国首都イジェフスク<sup>\*2</sup>を旗手とす

---

\*1 ウドムルチャ共和国はブレドウラリエ（ウラル西部）に位置する工業州である。面積約4万2千平方キロメートル、人口約164万人（Goskomstat Rossii, *Regiony Rossii: ofitsial'noe izdanie*, tom 1 (M., 1997), p.215）。工業の中でも機械工業の比率が高く、これは現在の経済状況下では不利な条件である。その反面、首都イジェフスクには、同じく工業不況で苦しんでいるエカテリンプルク市などとも違って、サービス業が発展する条件さえない。イジェフスクは、エカテリンプルク、サマーラ、ニジニ・ノヴゴロドのそれぞれからバスで約12時間という空間的に中途半端な位置にあり、それもまた発展を妨げていると言えよう。イジェフスク市指導者は、市がカマ川の有名な河川港であるサラプールに近いことをしばしば宣伝しているが、概して河川輸送が壊滅的な状況にあるこんにちのロシアでは、これは誇るに値しない。

\*2 当然のことながら、国家権力機関法に最も首尾一貫して抵抗したのはイジェフスク市長であるアナトリー・イワノヴィチ・サルティコフに連なる党派であった。国家権力機関法に対する質問状（zapros）を憲法裁判所に提出し、ウドムルチャ事件を惹起したのは、形式的には「ロシア連邦大統領、連邦議会国家会議議員、イジェフスク市在住の市民グループ」であったが、その全てはサルティコフの組織活動と働きかけによってなされた。なお、地方自治体そのものは、憲法裁判を提起する主体にはなりえないとされている。

る共和国の地方自治体、連邦権力、さらには欧州会議の連合軍が掣肘しうるか否かのテストケースであると理解されたのである。本稿は、みぎのような、いわば党派闘争史観を頭から否定するわけではない。たしかに、「ウドムルチャ事件」は、1998年春以降の金融危機、政治危機がなかったとしたら（チュバイス-ネムツォフ体制が続いていたとしたら）その後の連邦権力の対リージョン政策を占うテスト・ケースとなっていたであろう。そもそもエリツインの対リージョン政策は1993年末の連邦議会選挙を境に、強硬策から宥和策に転換した。強硬策時代の戦術的な特色は、大統領府が大統領全権代表と州都市長にてこ入れして、それらを州知事に対抗させたことだった。この戦術は1994年以降の融和策の時代に廃れたが、そもそもこの融和策自体、1996年大統領選挙を睨んでのものだったから、エリツインが勝ってしまえば、再び強硬方針に（ある程度）転換することは不可避であった<sup>\*3</sup>。その上、チュバイス、ネムツォフは、ロシア連邦の事実上の国家連合化に危機感を持つ政治家だった。対リージョン強硬策への転換の中で、再び大統領全権代表とリージョン首都市長が知事へのカウンターバランスとして利用されることになる。「ウドムルチャ事件」は、沿海地方、ヴォルゴグラード州などと並んで、この戦術が再浮上したことを示す例である<sup>\*4</sup>。

このように、リージョン権威主義とサブリージョン権力の対抗、そして（政治的功利主義を動機としつつも）自治体に肩入れするロシア大統領府 - という構図は、それなりの妥当性を持つものである。しかし、実は、「ウドムルチャ事件」をめぐる政治的過程は、この図式のみからは説明できないのである。それを端的に示すのは、首都イジェフスクの市長を除けば、共和国の郡・市の指導者は国家権力機関法を概して支持したという事実である。本稿は、国家権力機関法に代表されるウドムルチャ共和国独自の地方制度改革構想が浮上した経過を、上述の図式からいったん離れて、より慎重に検討しようとするものである。その際ポイントとなるのは、郡・市レベルにおける地方自治体の存在を否定するという、一見「タカ派的な」改革構想が、ロシア連邦では例外的な議会主権制を採用している、つまりその意味では「鳩派の」共和国で追求されたということである。そこで、本稿は、考察の対象を憲法危機の時期（1996-1998年）よりもかなり遡って、大統領制の導入を挫折せしめた1990年以降の共和国

\*3 この事情については次の拙稿参照：「ロシアの地方制度：大改革から1995年地方自治法施行まで」地方自治研究機構『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究』（1997）19-41頁。ここでは、32-35頁。なお、この論文は次に転載された：『ロシア・東欧における地方制度と社会文化 / 「スラブ・ユーラシアの変動」領域研究報告輯 / No.25』（1997）167-192頁。ここでは、178-180頁。

\*4 沿海地方におけるチェレプコフ・ウラジオストク市長の復権とコンドラトフ連邦保安庁地方局長の大統領全権代表への任命については次の拙稿参照：「ロシア沿海地方における政治と制度：ナズドラチェンコ体制の比較政治学的分析」（財）地方自治研究機構『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究 2』（1998）39-89頁。ヴォルゴグラード州におけるエリツイン派の州知事候補選定への介入については、次を参照：A.Rogozhin i S.Ryzhenkov, "Volgogradskaya oblast' v 1995-97 godakh," K.Matsuzato (ed.), *Vzryvnoi poiyas-96: Rossiiskie regiony i elektoral'noe povedenie* (Sapporo, forthcoming).

政治史を概観したい。

## 11. 1月判決：つかず離れずの連邦と共和国

ウドムルチャ共和国は、ロシア連邦の89の構成主体のうち、議会主権制<sup>\*5</sup>を採用しているわずか二つの主体のうちの一つである。しかも、もうひとつの例であるダゲスタン共和国の議会主権制が、14の部族間紛争を回避するための一種のコンソシエーション・デモクラシーの産物である(つまり、単独首長制を採用すれば共和国は解体の危機に瀕す)のに対し、ウドムルチャの議会主権制は、よりポジティブな位置づけを与えられている。ウドムルチャ共和国が本稿の事例として適切なのは、ここにおいては、立法過程と政治過程の間の乖離が小さい、つまり政治指導者が政治的な功利主義に走るのではなく、きまじめに法律を作り、また野党がそれに反対ならば憲法裁判を惹起することによって、それぞれ自己の政治目的を達成しようとするゲームのルールが確立されているからである。この点は、ロシアの民族共和国の大半と比してこの共和国が誉められてしかるべき事情である<sup>\*6</sup>と同時に、研究者にとってはアクセスしやすいリージョンであることの根拠となる。

ロシア人州では1993年十月事件の結果としてソヴェトが廃止され、翌年春に新州議会が選挙されるのが通例だったのとは対照的に、多くの民族共和国では1990年春に選出された共和国最高会議が1995年春まで任期を全うした<sup>\*7</sup>。ウドムルチャ共和国で1995年春に選出された新議会(国家会議)<sup>\*8</sup>は、1993年エリツィン憲法が定めた国家建設の方法論、特に国家機関と自治体の分離の原則に肯んぜず、両者を再融合させる、その意味ではソヴェト回帰志向の強い国家建設方法を志向した。隣のタタリスタン共和国には、この方法の前例が既にあったので、連邦憲法との間で多少の矛盾はあっても、モスクワは自分たちにもこれを寛容してくれるだろうと共和国指導者たちは踏んでいたのである。

---

\*5 ウドムルチャ憲法においては、共和国国家会議(議会)が選出するその議長が、「国家元首」として、共和国政府首班に対して優位に立つ。同様の制度は、1998年春の制度改革(後述)及び地方選挙の結果として、ウドムルチャ共和国の郡・市レベルにも貫徹された。換言すれば、同共和国では、1995年から98年にかけては、共和国レベルでの議会主権制と郡・市レベルでの強い首長制が併存していた。1998年改革以降のウドムルチャ共和国の政治体制は、ロシアの他のリージョンにおいて、リージョン・レベルと郡・市レベルの双方において強い首長制が定着したのと好対照である。なお、ソヴェト制下では自治共和国の議会は「共和国最高会議」という分不相応な名称で呼ばれていたが、新制度下では「国家会議」と呼ばれるようになった。

\*6 「共和国憲法、州憲章だけをとれば、ロシアで最も民主的なリージョンはバシコルトスタンだ」というのは、いまのロシアでよく言われる笑い話である。

\*7 ただし郡・市レベルに関しては、ウドムルチャ共和国でも、1990年に選出されたソヴェト(議会)が1994年春に、つまり任期切れ以前に改選された。

\*8 1990-1993年に存在した共和国最高会議の代議員定数は200名であったが、国家会議下では100名となった。

「ソヴェト回帰」の立法イニシアチブは、当初は国家会議ロシア共産党代議員団から発した<sup>\*9</sup>が、やがて議会指導部、すなわちヴォルコフ派<sup>\*10</sup>がこの問題での指導権を握った<sup>\*11</sup>。その結果採択された国家権力機関法は、1994年春の地方選挙の前提でもあった、それまでの国家・自治体間の境界線を大きく変更するものであった。その内容は<図1>の通りである。つまり、地方自治体は、「農村住民地点、町、都市内居住コンプレックス」すなわちコミュニティ・レベルにしか存在しないことになってしまったのである。国家権力機関法は、以上のような原則を定めた上で、1994年選挙によって成立したシステムからの移行措置として、<図1>右図で網掛けされたサブリージョン行政単位に、1994年に選出された地方代議員と当該地域選出の共和国国家会議代議員とから混成される「統合ソヴェト」を導入する。1994年春に公選された郡、市、市区の行政長官を、共和国国家会議幹部会の任命制下に置く、とした<sup>\*12</sup>。一見して明らかなように、法の本体部分よりも移行措置の方が、国家機関と自治体の概念上の分離という点からは、より深刻な問題を抱えている。本体部分は、国家機関と自治体の間の境界線をどこに引くかの問題であり、しかも、境界線をできるだけ下に引きたい、地方自治をコミュニティ・レベルに限定したいという願望は、そもそも1995年の連邦地方自治法大統領案自体が共有するものであった。実際、その後の憲法裁判においても、本体部分よりも移行措置の方が違憲性の論拠として叩かれることになったのである。

国家権力機関法を批判する市長派の主張の要点は、1993年憲法の趣旨からいって、サブリージョン・レベルには、国家（リージョン）権力の出先機関（funktSIONal'nye podrazdeleniya）しか置き得ない、代議機関・執行機関を兼ね備えた国家権力主体がサ

\*9 ウドムルチャ共和国国家会議の国家建設・民族政策・地方自治常設委員会（以下、国家建設常設委員会）の正副委員長は、いずれもロシア共産党員である。

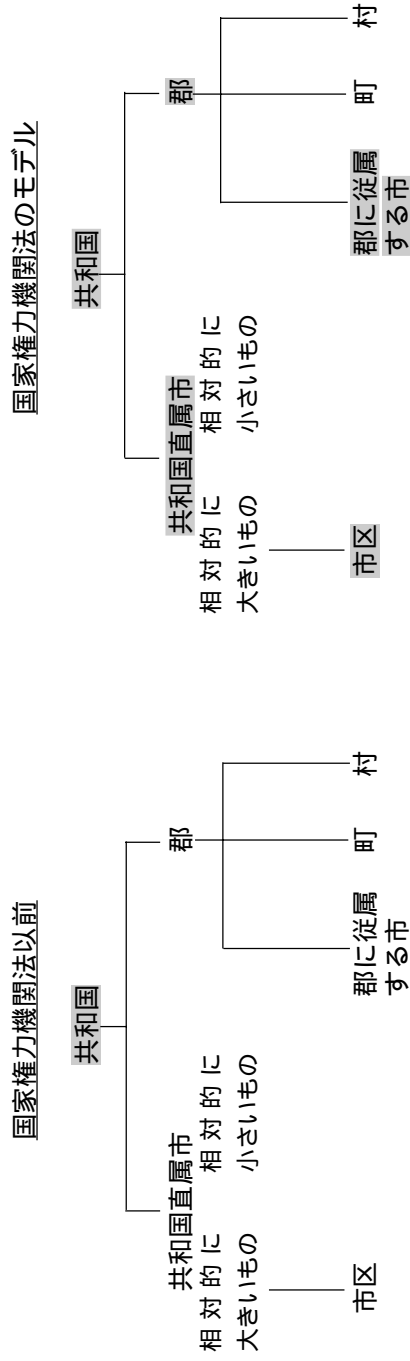
\*10 1995年春に国家会議議長（「国家元首」）に選出されたヴォルコフ、アレクサンドル・アレクサンドロヴィチの経歴は次の通り。1951年、ブリャンスク市に生まれる。ロシア人。1970年から86年まで、共和国北部のグラゾフ市にあるチェベツキー機械工場建設局（stroitel'noe upravlenie）で勤務、マステルから局長にまで昇進。勤務の傍ら、1978年にベルミ総合技術大学を卒業。1987年から89年までグラゾフ市ソヴェト執行委員会議長。1989年から90年まで、ウドムルチャ自治共和国 Gosplan 第一副議長。1990年春の政権交代の結果、ウドムルチャ共和国建築・建設国家委員会議長として、共和国閣僚会議議長代理の一人となる：Izvestiya Udmurtskoi respubliki, 3.07.1993, p.1。1993年6月、ミローノフ閣僚会議議長（首相）が失脚したことにより、ヴォルコフはその後を継いだ。

\*11 ウドムルチャ共和国国家会議・国家建設常設委員会委員長 / ロシア共産党ウドムルチャ共和国党委員会第二書記セミョーノフ、ユーリー・ワレリアノヴィチからの聞き取り（15.09.1998、イジェフスク市）。

\*12 そもそも市区については、それが国家機関か自治体かの問題ではなく、当時すでに市自治体の出先機関にすぎないものとなっていたそれを、自立した権力単位として復活させようとするものであった。法的な文脈は異なるが、リージョン権力がリージョン首都権力を掣肘する手段として首都の市区権力にてこ入れしようとする遠交近攻戦術自体は、たとえば沿海地方にも見られる。前掲拙稿：「ロシア沿海地方における…」参照。

# < 図 1 > 国家権力機関法による国家機関の範疇の拡大

網掛け：代議・執行両機関を有する国家機関が存在するとされた行政単位



ブリージョン・レベルに存在することはありえない、というものであった。これに対するロシア憲法裁判所の97年1月判決の要旨は、次の通りである。

- (1) リージョン・レベルの国家権力組織の一般原則を定める連邦法が存在しない現状では、共和国は、自らの領域内の国家権力組織のあり方を「自立的に」定めることができる。
- (2) しかし、ウドムルチャ共和国憲法そのものが、共和国の直属行政単位として共和国直属市と郡しか列挙していないのだから、<図1>右図の網掛けのうち、市区と「郡に従属する市」には、国家権力主体はおかれ得ない。それらは地方自治の単位としてのみありうる。
- (3) 共和国直属市と郡については、そこに国家権力主体がおかれることは、一般的には否定できない。しかし、1994年1月27日に採択されたウドムルチャ共和国地方自治法は、これらをも地方自治の単位とし、実際この法に基づいて同年春には地方議会と首長が公選されている。したがって、ロシア憲法第130条2項の趣旨に従えば、「住民の意見」を問うことなしには、1994年に公選された機関の任期切れ以前の行政単位の性格変更（自治体から国家へ）はできない。
- (4) 移行措置、つまり統合ソヴェトの形成と公選首長の任命化は、ロシア憲法第12条（「地方自治体は国家権力機関のシステムに入らない」）に明白に矛盾するので違憲である<sup>\*13</sup>。

以上が要旨であるが、1月判決は、特に(3)に関しては、わざわざ郡を名指しにして、郡を義務的に地方自治の単位とすることは、それ以下の農村コミュニティにおいて地方自治体を形成する憲法上の権利を住民から奪うことになるとして、郡の国家化に事実上の好意を表明している。これは、1995年の連邦地方自治法大統領案の路線、またウクライナで実現された路線（疑似アングロサクソン型地方制度）への支持をロシア憲法裁判所が表明したものである<sup>\*14</sup>。ここには、大統領派とリージョナル・オポ

\*13 Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii 708 po delu o proverke konstitutsionnosti Zakona Udmurtskoi Respubliki ot 17 aprelya 1996 goda "O sisteme organov gosudarstvennoi vlasti v Udmurtskoi Respublike," 24 yanvarya 1997 goda.

\*14 これについての理論的な解説は、次の拙稿中にある：“Subregional’naia politika Rossii –Metodika analiza,” K.Matsuzato (ed.), *Tret’e zveno gosudarstvennogo stroitel’stva Rossii: podgotovka i realizatsii federal’nogo zakona o obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia (Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World No.73)* (Sapporo, 1998), pp.12-35 ; 「独立ウクライナにおける地方制度建設（1990-1996）：ポスト共産主義諸国間の比較の視点から」(財)地方自治研究機構『体制移行諸国における地方制度に関する調査研究 2』(1998) 91-130頁。そもそも、郡の国家化は、1995年連邦地方自治法が許容したものであった。しかし、おそらく大統領選挙に郡ボスを動員する必要から、この路線は1996年（それは、多くの郡・市で自治憲章が採択された、ロシア地方自治史上決定的な年でもあった）には実現されなかった。1月判決がエリツィン大統領派の意向を反映していると仮定すれば、判決は、郡ボスへのある種の巻き返しであったと考えることができる。

ジションとの間の奇妙な路線の一致がある。この事情は、「住民の意見」を問いさえすれば、1998年に予定された地方選挙以前の郡の国家機関化も可能なのではないかと、連邦権力もこれを支持してくれるのではないかとという期待を、ウドムルチャ共和国の議会と政府に持たせることになったのである。

以上のように、1月判決は、結論的には、国家権力機関法の妥当性を否定するものであったが、その立論は弱腰以外の何者でもなかった。つまり、判決は、国家権力機関法の合憲性(ロシア憲法との整合性)を正面から論ずることを避け、連邦構成主体(ここでは共和国)の国家権力機関形成の自由を認め、それでもなお、ウドムルチャ共和国法体系内の矛盾(共和国憲法・地方自治法と国家権力機関法との矛盾)からその妥当性を否定するという論法をとったのである<sup>\*15</sup>。つまり、その憲法・地方自治法からして、もっと徹底的にサブリージョン機関の国家化を追求している共和国、たとえばバシコルトスタンやタタルスタンの制度は合憲で、ウドムルチャの制度はそれに比べると徹底性に欠けるから妥当でないということになる。まさにこれこそが1月判決のモチーフであった、とセルゲイ・ルイジェンコフは述べている。つまり、ウドムルチャ事件について真正面から憲法判断すれば、バシコルトスタンやタタルスタンに現存している制度はより著しく違憲であるという意見を暗示することになる。そうなると、それら「強い共和国」と正面切って「法の戦争」に突入する覚悟のない連邦権力は、非常に具合の悪い状況に追い込まれることになる。これを避けるために判決は書かれた、とルイジェンコフは述べるのである<sup>\*16</sup>。1月判決は、「強い共和国」を慰撫すると同時に、ウドムルチャ並みかそれよりも「弱い共和国」を恫喝する効果は十分にあった、と付け加えておこう。

まとめると、1月判決は、この問題をめぐるロシア大統領派とウドムルチャ共和国指導部の関係がさほど非和解的ではないということを示したと言える。それは、第一に、ウドムルチャにあまりきつく当たるとタタルスタン、バシコルトスタンなどとの関係も悪化せざるを得ないということであり、第二に、郡の国家化についてはウドムルチャの実験を応援したいとの願望を大統領派が持った可能性が高いということである。

---

\*15 このため、判決直後には、サルティコフ市長とヴォルコフ国家会議議長のいずれもが、勝訴宣言を行った。1月判決そのものは、国家権力機関法の無効を宣言するものではなかったが、その後も憲法紛争は続いた。1998年1月になってようやく、ウドムルチャ共和国最高裁は、同法を採択時に遡って無効とした：A.G.Begunov, Yu.V.Semenov, M.I.Shishkin, *Mestnoe samoupravlenie: problemy i puti sovershenstvovaniya* (Izhevsk, 1998), p.13.

\*16 S.Ryzhenkov, "Organy gosudarstvennoi vlasti v reforme mestnogo samoupravleniya v Rossii: Vzaimodeistviya tsentra i regionov v protsesse prinyatiya federal'nogo i regional'nykh zakonov ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya. Politicheskoe soderzhanie i posledstviya protsesssa," K.Matsuzato (ed.), *Tret'e zveno...*, pp.130-199. ここでは、pp.189-191.

### III. 大統領制導入の失敗 (1990-1995)

ウドムルチャ共和国では、なぜ、大統領制が導入されなかったのか。原則論としては、共和国最高会議は、1991年10月10日、直接公選の大統領制を将来的には導入することを決定している<sup>\*17</sup>。これは、当時のロシアの他の民族共和国の動向と歩調をあわせたものである。さらに、1993年末以降、ヴォルコフは大統領制の導入を度々試みているが、いずれも最高会議・国家会議議員をはじめとする共和国エリートの理解を得られず失敗している。そうこうしているうちに議会主権制は住民意識に定着し、近年の世論調査では直接公選の大統領制の導入を支持しないという意見の方が支持するという意見を上回っているそうである<sup>\*18</sup>。

ウドムルチャにおける議会主権制の定着を理由づける説明の第一のバリエーションは、括弧付きで民族学的とも言うべきものである。すなわち、概してフィン・ウゴール-原始宗教 (yazychestvo) 系の民族の政治思想には、チュルク-イスラム系の民族のそれを特徴づける汗 (ハーン) の観念が欠けている。そのため独裁者は現れにくい、というものである。たしかに、チュルク系のタタルスタン、バシコルトスタン、サハ、トィヴァなど典型的な権威主義体制が出現したのとは対照的に、ウドムルチャはもとよりマリ・エルなどフィン・ウゴール系の共和国では、たとえば大統領制を採用していても、強力な大統領とはなりえていない<sup>\*19</sup>。もちろん、このような括弧付き民族学は、一種の人種主義に墮する危険性を常に孕んでいる。しかし、そもそも民族性とは、住民集団の自己暗示、自己呪縛にすぎない場合が多いことを想起すれば、一定の説得力を認めざるを得ない。つまり、フィン・ウゴールとはこれこれである、チュルクとはこれこれであるという俗説が流布し受容されていることそのものが、当該住民集団の行動を、かなりの程度、規定するのである。ウドムルト人については、「思慮深く、自虐的なまでに内向的」という性格付けは、かなりの的を射ているように思われる<sup>\*20</sup>。

\*17 同日採択された「ウドムルチャ共和国における国家権力と統治の形態に関する法」は、大統領制の導入を展望した。しかし、具体的な大統領の候補者はいなかった。おそらくだからこそ、同法は、最高会議代議員 200 名中 153 代議員の賛成という空前絶後の支持で可決されたのである：Sergii Shchukin, *Vlast' v zakone* (Izhevsk, 1995), p.7.

\*18 前出のセミョーノフからの聞き取り。

\*19 国家元首に権力を集中しつつある最近のモルドヴィア共和国 (フィン・ウゴール系) は、その例外である。

\*20 こんにち、ウドムルト人は共和国人口の約 31% を占める (Goskomstat Rossii, op.cit., p.215)。そのうちウドムルト語を話せるのは 40% に満たないと言われる。また、ウドムルト人は、族間結婚から生まれた子供の民族籍が放棄される傾向の強い (つまり、パスポートにロシア人、タタール人等と書きたがる) 民族である。1990 年春の競争選挙の結果、200 名の最高会議代議員のうち 52 名が民族主義義派「ウドムルチャ」に属した。ちなみに、同じ選挙でいわゆる民主派が獲得した議席数は 32 である。こんにちにおいて、ウドムルト民族運動を代表するのは、半官半民団体である「ウドムルト・ケネシュ」である。その議長を務めるのは、1990 年から 95 年まで共和国最高会議議長であった V. K.



これと関連して重要なのは、共和国基幹民族の性向は、その民族が人口において既に劣勢にある場合にさえ、当該共和国のロシア人の性格に大きな影響を及ぼすということである。これは、長期間にわたる混住の結果でもあり、また、近年民族運動が盛んになって以降は、基幹民族と現地ロシア人との関係に、一種の鏡効果が生まれるからである。つまり、基幹民族が攻撃的な場合には、現地ロシア人も「売り言葉に買い言葉」で攻撃的になる。逆にウドムルチヤの場合、現地ロシア人が、ウドムルト人は「自虐的なまでに内向的」「自殺率も高い」と絶えず認識し、腫れ物に触るような姿勢で臨むため、民族間関係は穏やかなものになるのである。これによって、権威主義体制が発生する動機（あるいは口実）の一つは抑えられる。

以上の事情から、ウドムルチヤ共和国における基幹民族のステータスは、タタルスタン、バシコルトスタンにおいてそれが政治体制を形成する能動的な原理・言説となっているのとは対照的に、いわば拒否権機能のみを果たしている。つまり、ウドムルト人の民族性と言語に侮蔑的な態度をとる指導者には、共和国における出世の道は閉ざされているという意味において、民族ファクターは重要なのである<sup>\*21</sup>。民族ファクターと関連して重要なのは、ウドムルチヤでは、共和国人口約164万人中、約65万人（およそ4割）が首都イジェフスクに住んでいることである<sup>\*22</sup>。これは、住民の大半が農村や地方都市に住んでいるバシコルトスタン、タタルスタンと比べて<sup>\*23</sup>、民族ファクターを「洗い流す」方向で作用する。そもそも首都イジェフスクそのものが、エリザヴェタ帝時代（1760）にウラル植民のために建設された都市にすぎない。これは、カザンがロシア併合以前の現地民族の歴史的な中心であり、こんにちに至るもイスラムの要素を強く感じさせ、民族意識を再生産する媒体となっているのとは対照的である。

大統領制が導入されなかったことについてのもうひとつの説明は、いわば偶然説とも言うべきものである。つまり、旧体制末期のノームクラトゥーラの中に、たまたま、シャイミエフやラヒーモフに相当するような「玉」がなかったため、大統領制

---

トゥブィロフである：ウドムルチヤ国立大学助教授 / 「ロシアの民主的選択」全国政治委員会メンバー、スクリンニク、ヴィタリー・ニコラエヴィチからの聞き取り（14.09.1998、イジェフスク市）；また、「ヤプロコ」ウドムルチヤ共和国支部長 / 新聞「都市スタイル」編集次長 / 元・共和国最高会議幹部会員シチューキン、セルゲイ・ゲンナーヂエヴィチからの聞き取り（13.09.1998、イジェフスク市）。住民の性向が穏やかであることの論拠となるかどうかはわからないが、私はこれまで数十のロシア都市で仕事をしてきて、自動車が一時停止して歩行者に道を譲る都市に遭遇したのはイジェフスクが初めてである。

\*21 旧体制下では、自治共和国党委員会第一書記はロシア人、最高会議議長はウドムルト人という「分業」がしばしば成立したようである。

\*22 Goskomstat Rossii, op.cit., p.215.

\*23 バシコルトスタン、タタルスタンの首都人口比率は、それぞれ29%、28%にすぎない（同上資料参照）。

は導入されなかった、と言うのである。そのような「玉」となる可能性のあった指導者として、地元のある有識者は、1980年代前半にウドムルト自治共和国閣僚会議議長（首相）を務めたクダシヨフ（ウドムルト人）をあげる。彼は将来の共和国党委員会第一書記の有力候補であったが、狩猟に行く途中で銃の暴発事故から運転手を死なせてしまい、失脚した<sup>\*24</sup>（ペレストロイカ以前のソ連では、この程度のことが大事件だったのである）。ゴルバチョフによって共和国に送られてきたペレストロイカ期の党第一書記 P. S. グリシチェンコは、ロシア人でしかもウドムルチヤ出身ではなかった。彼は、当時の他の多くの同類のリージョン第一書記＝「ゴルバチョフの降下部隊」と同様、地元のエリートの支持を得ることができず、1990年春の競争選挙では、10票差でようやく最高会議に当選するという有様であった。1995年までの代議員としての任期中に、最高会議で2回しか発言しなかったと言われる<sup>\*25</sup>。グリシチェンコは、1990年春の失態の責任をとって、その6月には第一書記を辞する<sup>\*26</sup>。その後を継いだ N. I. サポジュニコフは、ソ連共産党の崩壊後も左翼に留まり、新生ロシア共産党の共和国党委員会第一書記となってこんにちに至っている。サポジュニコフは、イジェフスク市党組織からの叩き上げで、モスクワで経済学修士号を取得している。彼は、こんにち、ズガーノフに近い、全国的なウエイトを持った共産党幹部であると言われている<sup>\*27</sup>。ソ連共産党の崩壊過程における従来型の（社会経済管理者型の）指導者の没落、より西側的な（党人肌の）指導者の台頭、そしてその指導者を核にしたロシア共産党組織の再建という政治発展のリズムは、たとえばサマーラ州、スヴェルドロフスク州などでも見られる。「指導スタイルの転換」というゴルバチョフのスローガンは、皮肉にも、ソ連共産党の崩壊の中で実現されたのである。

1990年春の競争選挙の結果、前述の通り、200名の最高会議代議員のうち32名が民主派代議員となった。これは、ロシア人州であれば、ほぼ平均的な民主派比率であった。つまり、民族共和国としては非常に「進歩的な」結果であり、この時点でタタルスタン、バシコルトスタンなどとの分岐が生じていたのである。共和国の共産党指導部が自壊状態であったのを反映して、民主派は、党第一書記とソヴェト議長の兼任方針を、共和国最高会議においても、イジェフスク市ソヴェトにおいても阻止することができ、そのいずれにおいても従来の党委員会系の指導者は排除されて新指導部が成立した。現時点ではその比率を示すことはできないが、これは、共和国の郡・市全般にも共通する傾向だったようである<sup>\*28</sup>。ここに、ウドムルチヤのウラル的な「進

---

\*24 前出のシチューキンからの聞き取り。

\*25 同上。

\*26 Shchukin, op.cit., p.5.

\*27 前出のスクリンニクからの聞き取り。

\*28 Shchukin, op.cit., p.4.

歩性」が現れている。

共和国最高会議議長として選出されたのは、共和国のある郡の党第一書記であったワレンチン K. トゥブイロフ（ウドムルト人）であった。彼は旧党指導部の一員ではあったが、経歴上、現実を知る人間、穏健なプラグマチスト、「地に足のついた」指導者として、ソ連共産党に忠実な代議員からも、民主派代議員からも支持されたのである。共和国閣僚会議議長（首相）としては、ボールベアリング工場長であった N. E. ミローノフが新しく選出された。このような経過（「ゴルバチョフの兼任方針」の失敗、にもかかわらず、一種の妥協人事として権威ある旧党委員会系の指導者の中から「ソヴェト議長」選出、「執行委員会議長」には経営指導者＝ハズヤイストヴェニクが進出）は、同じウラルのスヴェルドロフスク州のそれに類似している。しかしその後の展開はスヴェルドロフスク州とは大きく異なった。同州では、旧党委員会系のソヴェト議長が愚かにもエリツィンを批判して解任、妥協人事がわずか2ヶ月間で壊され、結局、権力はハズヤイストヴェニク出身の執行委員会議長（すなわちエドワルト・ロッセリ）に集中していった。対照的に、ウドムルチヤ共和国では、最高会議議長であったトゥブイロフの権威は政府首班ミローノフの権威を絶えず上回っていた。ミローノフも前者に挑戦することはなく、共和国の立法・執行関係は1993年までは実務的なものであった。8月クーデター未遂事件に際しても、共和国最高会議と政府は、かなり慎重な日和見戦術をとったので、ロシア指導部の逆鱗に触れることもなく、共和国の指導部構成は変化しなかった<sup>\*29</sup>。

換言すれば、ロシア人州や一部の民族共和国では1991年に放棄された「全ての権力をソヴェトへ」という国家建設路線が、ウドムルチヤ共和国では十月事件まで緩やかに継続されたのである<sup>\*30</sup>。しかし、このように安定したウドムルチヤ共和国の政治状況は1993年に急変した。まず、同年6月、共和国からの石油輸出に絡んだ有力閣僚の巨額の汚職事件が発覚し、ミローノフ閣僚会議議長は辞任を余儀なくされた<sup>\*31</sup>。これに際して、後継者に誰を望むかという匿名のアンケートが最高会議代議員の間で行われたが、そこで圧倒的な支持を集めたのはミローノフの建設担当代理であったアレクサンドル・ヴォルコフであった。というのは、遅くとも最高会議任期切れの1995年春、早ければ翌年にも最高会議の改選（続いて閣僚会議の改選）が行われると考えられていたので、誰を選んでもワン・ポイント・リリーフに過ぎない、だとすれば既にミローノフの下で仕事の経験を積んだヴォルコフがよい、と考えられたのである。ヴォルコフが、後に明らかとなったような政治的野心の持ち主であるとは誰も予想し

\*29 前出のシチューキン、スクリニックからの聞き取り。

\*30 ウドムルチヤ共和国国家会議アпарат組織部長アラリキ、クラウヂー・イワノヴィチからの聞き取り（14.09.1998、イジェフスク市）。

\*31 *Izvestiya Udmurtskoi respubliki*, 19.06.1993, pp.1, 5.

なかった<sup>\*32</sup>。こうして、アンケート結果の通り、彼は144名の代議員の支持を得て閣僚会議議長となった<sup>\*33</sup>。このような経過は、沿海地方知事ナズドラチェンコの登場の場面を想起させる。実際、ナズドラチェンコがそうであったように、ヴォルコフも、就任後わずか4ヶ月後に発生した十月事件によって共和国の権力バランスが崩れたと見るや、それまでの謙虚な姿勢をかなぐり捨てたのである。

ウドムルチャでは、最高会議議長トゥプイロフが大統領布告第1400号を糾弾したのは当然としても、執行権の長であったヴォルコフもまた、これを指弾した。この布告を審議した最高会議でのヴォルコフの発言は、報道された限りでは次の通りである。

「[B. N. エリツィンは、]当初、その強烈な人格によって皆を買収しました。彼は、ロシア国民を豊かにし、満足させると、多くを約束しました。しかし、どんなに臍目に見ても、私は我が大統領の仕事の肯定的な成果を列挙することができないのです。...それとも、[エリツィンの成果として]ソ連を崩壊させた民主主義について語るべきでしょうか。それとも、極貧の様相をいっそう強めつつある住民について語るべきでしょうか。だから、大統領を支持する気が起きんです。...共和国閣僚会議は、[大統領布告第1400号を糾弾する]共和国最高会議の決定に同意します。」<sup>\*34</sup>

しかし、議場にいた者の証言では、実際には彼は、「こんな低能大統領 (Prezident-idiot) の布告など、我が共和国では実施しない」と発言したそうである。もちろん、モスクワはこうした類の発言は絶対に忘れない。ともあれ、連邦レベルでの紛争は周知の形で終結した。武力衝突後、トゥプイロフとヴォルコフとは釈明のためモスクワを訪問したが、主要高官には会ってももらえなかった。こうして彼らは事態の重大さを知ったのである。年金生活までわずかを余すのみであったトゥプイロフは、筋を通して、自分の政治的命運が尽きるのを潔く待つばかりであったが、当時まだ42歳で、位人臣を極めたばかりのヴォルコフはもちろんそこまで割り切れない。何とか自分の生き残りの道を探すことになる。11月5日の朝、ヴォルコフは最高会議幹部会員と政府高官を集め、(連邦議会選挙が予定される)来る12月12日に共和国大統領選挙を実施するというアイデアを唐突に披露した。共和国の政治的存続そのものが危機に曝されているから、大統領直接公選を通じて、モスクワに対抗するに足る正当性のある強力な権力を確立する必要があると言うのである。このロジックそのものは、1993年から1994年にかけて大統領制を導入した民族共和国に共通のものである。しかし、ウ

---

\*32 前出のシチューキンからの聞き取り。

\*33 Shchukin, op.cit., p.8.

\*34 *Izvestiya Udmurtskoi respubliki*, 24.09.1993, p.1.

ドムルチャの議会指導部は、ヴォルコフの提案は手続き上あまりにも問題が多く、強行したとすれば、事実上、ヴォルコフのみを候補とする信任投票になることは明白であるという理由で、これを支持しなかった。特に民主派代議員の反対が強かったようである<sup>\*35</sup>。これにより、共和国は大統領制導入の最大の機会を逃すことになった。

1994年に入っても、ヴォルコフは大統領制の導入を絶えず画策したが、1994年11月に採択された共和国憲法は、議会主権制を採用、しかも政府を議会（国家会議）の厳しい統制下に置くものだった。このためヴォルコフは、1995年国家会議選挙に積極的に関与し、自前の党派を国家会議内に形成し、自ら議長＝「国家元首」となり、しかも現政府で自分の代理、副官であるところのP.N. ヴェルシーニンを次の政府首班に据えることを目指すようになった。1995年4月に国家会議が成立すると、ヴォルコフと、かつての共和国最高会議議長トゥピロフが議長職をめぐる激しく争った。結局、ヴォルコフが僅差で国家会議議長に選ばれた<sup>\*36</sup>。

総じて、ウドムルチャは、空間的にも、政治的なスペクトラムにおいても、ロシアで最も「進歩的」なウラルと、ノームクラトゥーラが無傷のまま生き延びて権威主義体制を確立したタタルスタン、バシコルトスタンの中間にあるのである。その結果生じた1990年春の力のバランスは、十月大統領クーデターとの対抗上、多くの民族共和国が大統領制を選択した1993-94年にあっても崩されなかったと考えるべきだろう。

なお、この選挙で、ロシア共産党組織を中心とする選挙ブロック「ウドムルチャ」は、議会内会派を形成するのに必要な20議席を獲得し、ヴォルコフ政権の準与党的な存在となった。もちろん、このことは、ヴォルコフが1996年大統領選挙に際してエリツィンを応援することを妨げなかったが。

#### IV. サルティコフ権力の台頭（1990-1998）

1991年末の行政府長官任命制の導入がサブリージョン制度の改変の原動力となったロシア人州とは異なって、執行機関の選挙制が維持されたウドムルチャ共和国では、1994年春まではソヴェト執行委員会制度が存続した。このことは、本節と次節を読む前提である。

リージョン権力とリージョン首都権力の間での対立は、ポスト・ソヴェト・ロシアの政治体制の病理である。筆者は、別稿で、この対立が特に先鋭となるのは、当該リージョンの経済、人口構造においてリージョン首都の占めるウェイトが特に大きい場合、

\*35 前出のシチューキン、およびアラリキンからの聞き取り。

\*36 この経過は次に詳しい：Igor Egorov, “Udmurtskaya respublika,” *Organy gosudarstvennoi vlasti sub”ektov Rossiiskoi Federatsii* (Moskva, 1998), pp.79-82.

1990年以降のリージョン政治の変動が激しく、幹部交代が著しい場合であると論じた。 が対立を先鋭化させるのはなぜかと言えば、この場合、リージョン首都の住民とエリートが、自分たちは貧しい郡・小都市を養っているという意識を持ちやすく、反面、リージョン権力が貧しい郡・小都市の利益を代弁する度合いが大きくなるからである。また の場合、共存共栄という、旧体制下でリージョン・エリートとサブリージョン・エリート間の関係を律した原理を双方が知らず、双方間の政治意識のギャップが大きく、また、新しいゲームのルールもまだ形成されていないために、紛争が「仁義なき戦い」の様相を帯びるからである<sup>\*37</sup>。たとえば沿海地方、スヴェルドロフスク州、そしてウドムルチヤが、この例にあたる。

1990年春の競争選挙の結果、学者出身のリャーリンがイジェフスク市ソヴェト議長に選出された。また、それまでのソヴェト執行委員会議長が辞任したので、その第一代理だったアナトーリー・サルティコフが執行委員会議長に順当に昇進した。当時の市ソヴェトは、共和国最高会議と同じ200名の代議員数をかかえており（つまり、最高会議がまがりなりにも指導者集団だったとすれば、市ソヴェトは庶民的だったということである）民主主義革命の熱気が去り、また到来した市場経済が代議員活動のための物質的前提を保障しなくなると（代議員への公休提供を企業が怠るなど）直ちに定足数の問題が起こった。リャーリンの指導力にも問題があり、1993年には、（十月事件以前の段階で）市政府の構造を根本的に改造しなければならないことは誰の目にも明らかだった。ここで、サルティコフが画策してリャーリンを辞任させ、その後釜に労働組合出身のバラキンを据えた（彼はのちに副市長となる）。十月事件から翌1994年春にかけて、1994年1月27日に採択された共和国地方自治法の基本線に依りながら、新市議会（ドゥーマ）の代議員定数を30名にする、市長を公選とし、しかも市長が市ドゥーマ議長を兼任する、市区ソヴェトを廃止する - などの改革が断行された<sup>\*38</sup>。その結果、同年4月10日の市長選に勝ったサルティコフは、非常に強力な市長となった<sup>\*39</sup>。

サルティコフは、こんにち（1998年）ロシア大統領付属地方自治協議会の一員であり（他にチュバイス、ネムツォフ、スイスーエフ、ロッセリ、アヤツコフ、ルシコフなどがメンバーである）欧州会議地方・リージョン政府評議会の副議長でもある<sup>\*40</sup>。もちろん、連邦権力の支持なしに、このような国際的地位につくことはあり得ない。サルティコフは、エリツィン大統領の寵児のひとりなのである。

---

\*37 沿海地方に関する前掲拙稿参照。

\*38 前出のシチューキンからの聞き取り。

\*39 投票率34.8%、うちサルティコフの得票率47.7%であった：Udmurtskaya pravda, 14.04.1994, p.1.

\*40 イジェフスク市庁・社会团体との連絡委員会・委員長ポポフ、セルゲイ・ルドリフォヴィチからの聞き取り（11.09.1998、イジェフスク市）

## V . 憲法危機 ( 1996-1998 )

1996年4月17日には、ウドムルチャ共和国国家会議は国家権力機関法を採択した。採決が記名式であったことが「幸い」したか、法案に賛成した代議員数は、前年春にヴォルコフ議長候補を支持した代議員数を大きく上回り、78名であった<sup>\*41</sup>。既に部分的に触れたように、国家権力機関法の主な内容は、市・郡首長の任命化、統合ソヴェトの形成、共和国予算と市・郡予算を統合した単一予算の形成、1994年以降、市区が市政府の出先機関にすぎなかった状況を改めて、それを、代議・執行機関を兼ね備えた国家権力主体に改変すること<sup>\*42</sup> - の4点だった。この主旨に合わせ、1994年1月27日に採択されていた共和国地方自治法に代わる新しい地方自治法が、1996年5月28日に採択された。

ここで我々は、ウドムルチャにおいて、1993年ロシア憲法との整合性の点で問題が多い方針が採用されたのはなぜかという本稿の基本問題にたちかえる。もちろん、ヴォルコフの政敵は、これをヴォルコフの独裁願望から説明する<sup>\*43</sup>。しかし、こうした説明は、既述の通り、国家権力機関法が、イジェフスク市のそれを除いて、(この法の結果として自立性を奪われるはずの)郡・市指導者層自身から、少なくとも当初は歓迎されたという事実と矛盾する。国家権力機関法には、行政管理上の一定の合理性があったと考えるのが自然である。

問題は、十月事件後にロシアに形成された国制が政府間関係、ここでは特にリージョン権力とサブリージョン権力との関係を規制しえていないことである。これについては筆者自身がすでに多くの場で論じてきたので、ここでは、ウドムルチャ政府高官の言葉を借りて問題の所在を明らかにしよう。すなわち、ソヴェト制下においては、国家の権能と自治体の権能とを分ける発想はそもそもなかった。ソヴェト執行委員会は、こんにち的な範疇から見れば、国家的機能と自治体の機能の双方を果たして

---

\*41 Begunov et al., op.cit., p.47.

\*42 イジェフスク市には5つの市区があるが、市区ソヴェトは、1994年初め、当時の市・小ソヴェトの決定で廃止されていた。このように絶えて久しかった市区ソヴェトの「再建」は、各市区ごとに5、6人選出されている市ドゥーマ代議員と、6、7人選出されている国家会議代議員を併せて、市区ソヴェトとするという方法で行われた。これら市区ソヴェトは法人格を取得し、公用車、会計係、タイピストも配備された。連邦法により国家職と自治体職の兼職は禁止されているため、皮肉なことに、これら市区ソヴェトの議長には(概してサルティコフ派であるところの)市ドゥーマ代議員しかなれなかった。しかしそれ以前の問題として、「再建」はされたもののいったい何をやっていいのか代議員自身わからないという状況であったと市庁側は説明している：前出のポポフからの聞き取り；前出の国家会議アпарат組織部長アラリキンからの聞き取り。

\*43 ウドムルチャ共和国におけるロシア大統領全権代表アпарат専門家フォーミン、オレグ・イーゴリエヴィチからの聞き取り(14.09.1998、イジェフスク市)。

いた。こんにちでもこの構造は基本的には変わっていない<sup>\*44</sup>のに、1993年憲法とその趣旨に沿って1994年1月27日にウドムルチャ共和国最高会議が採択した共和国地方自治法は、国家的機能を事実上果たし続けているかつてのソヴェト執行委員会、つまり市庁・郡行政府を「国家システムには入らない」とした。であるならば、連邦憲法第131条2項が想定していたように、国家から自治体への権能の委任と統制のシステムを作るべきだったのに、それは、1998年秋のこんにち（インタビュー時）でも実現されていない。最も深刻なのは、各層権力機関の予算の間の関係を規制するルールが存在していないことである。こんにちでさえそうなのだから、1994-95年頃の統治の混乱は想像に余りある。この政府高官によれば、まさにこうした中で、「システムを（自分たちにとって）理解可能なものにしよう」そのために「慣れ親しんだ」システムに回帰しようとする動きが出てきたのである。他方では、イジェフスクをはじめとする有力市の指導者は、「既に自由の味を知った」ので、それを手放そうとはしなかった<sup>\*45</sup>。

以上が政府高官の説明であるが、同様の主張を、国家会議の国家建設委員会を指導する共産党代議員のパンフレットにも見ることができる。このパンフレットは、「国家権力は共和国レベルにのみ存在し、それ以下には存在しない」という93年連邦憲法-94年共和国地方自治法のシステムの問題点を次のようにまとめる。共和国レベルでの決定は、郡・市権力にとって勧告的な意味しか持たず、その実行は義務的ではない。郡・市の「自立性」は、イジェフスク市に典型的に見られるように、しばしば首長独裁の権威主義体制を生んでいる。この体制下では、地方議会はごく少数の代議員から形成され、諮問機関としての役割しか与えられていない。その結果、首長は上からの統制も、下（選挙民）からの統制も受けないことになる。郡・市権力と域内企業との結びつきが失われた。地域の経済状況に責任を負う機関が存在しない。勤労者の労働手段からの疎外が著しくなり、そのためかえって行政依存傾向（izhdivenchestvo）が強まっている<sup>\*46</sup>。

また、国家会議アパレートにおいて、1995年以降の地方制度改革問題を事実上指導したクラウヂー・アラリィキンは、国家権力機関法の目的を次のように説明する。政府間関係を規制するルールと財政的な基盤が欠如した下で行われた1994年の制度改革は、あれこれの問題に責任を負う機関がどれなのかわからないという事態を生ん

\*44 国家権力機関法を支持する立場の政治家、行政官は、郡・市行政府が現在行っている仕事のうち「80%」は国家的権能に属する仕事なのだ、ということをししばしば強調する：A.G.Begunov et al., op.cit., p.30；また、ザヴィヤーロフスキー郡行政府長官ポターノフ、ガリーナ・ワシーリエヴナからの聞き取り（17.09.1998、ザヴィヤーロヴォ村）。

\*45 ウドムルチャ共和国政府アパレート・地域および地方自治体との連絡局長スコブカリョフ、アレクサンドル・ニコラエヴィチからの聞き取り（15.09.1998、イジェフスク市）。

\*46 Begunov et al., op.cit., pp.38-39.



だ。住民にとっては、当該問題が国家の責任に属するのか、自治体の責任に属するの  
かはどうでもよいことである。重要なのは、苦情を持ち込む先がはっきりしているこ  
とと、必ず誰かがそれに対処することである。地域の全問題に責任を負う機関として、  
統合ソヴェトは構想されたのである<sup>\*47</sup>。

以上から明らかなように、国家権力機関法が対処しようとしたのは、「国家権能を  
実現するにはそれらを郡・市自治体に委任することが不可避なのだが、反面、その実  
行をリージョン権力が統制するシステムがいまだに形成されていない(言い換えれば、  
大陸型の地方制度を事実上採用していながら機関委任のシステムが欠如している)」と  
いう、1994年以降のロシア全国に共通する混乱状況であった。ただし、ロシア人州  
では、首長任命制が1996年まで存続し、その結果として郡・市首長のリージョン権  
力への従属がデ・ファクトに保障されていたのに対し、ウドムルチャ共和国では、共  
和国指導部による郡・市首長の任命制が一度たりとも存在しなかった。特に、郡・市  
首長が1994年春に直接公選されてからは、それへの統制は困難となったのである。  
ヴォルコフは、彼がまだ閣僚会議議長であった1994年頃より、大統領制を導入して  
彼自身が大統領になろうとする志向と併せて、郡・市首長任命制を追求するようにな  
った。

なお、全国的には、上述の混乱状況への対応には、およそ三つの型があった。リー  
ジョン権力が、自治体の地位を法的には獲得しているところの郡・市権力を、主に旧  
来の信頼関係に依拠して統制し続ける「事実上の大陸型制度」、リージョン権力が  
その出先機関をサブリージョンレベル(必ずしも現存の郡・市の行政区画と重なるわ  
けではない)に開設し、郡・市自治体にはコミュニティ的な権能しか残さない「アン  
グロサクソン型」、郡・市機関を国家化してしまう方法。

は、ロシア人州の多くで採用されている、いわば最も穏健な方法であるが、これ  
が採用される前提は、当該リージョンで旧ノーマンクラトゥーラの生存率が高く、ソ

\*47 アラルィキンによれば、国家権力機関法のもうひとつの狙いは、代議機関の地位を高めることであ  
った。前述の通り、ウドムルチャでは、1994年春以降、共和国レベルでは議会主権制、郡・市レベル  
では強い首長制という二重体制が成立していたが、郡・市レベルでも代議機関の役割を再び称揚し  
なければならぬと考えられたのである。これは、国家会議 - 郡・市ドゥーマという指揮系統を再  
建する試みでもあった。というのは、1994年春以来の首長・ドゥーマ議長の兼任制下では、首長は  
どちらかと言えば、政府とのつながりを尊ぶようになったからである。これは国家会議にとっては  
面白くない。実際、統合ソヴェト導入の隠れた帰結は、首長・議会議長の兼任制が廃止されたこと  
である。なお、1998年の現時点から振り返れば、地域の諸問題に全一的に応える機関の創出、代議  
機関の称揚という二目的のうち、前者は憲法裁判に敗北して果たせず、実現されたのは後者のみだっ  
た。具体的には、1998年春の地方選挙の直前に行われた制度改革の結果、首長が郡・市議会議長  
を兼ねるプラクティスが減少した(10郡・1市 / グラゾフ市 / で両職は分離、15郡4市では引き続  
き兼職)。市では首長の公選が継続したが、郡では、唯一の例外(後出のカラクリンスキー郡)  
を除いて、執行権力の長は議会が選ぶカウンスル制が採用された。議員定数が増やされた - ことが  
挙げられる。

ヴェト体制を特徴づけたリージョン・エリートと郡・市エリートとの共存共栄関係がこんにちも保たれていることである。1990年以降の政治的変動が激しく、幹部交代が顕著で、リージョン・エリートと郡・市エリートの政治意識がかけ離れてしまった諸リージョン、たとえばスヴェルドロフスク、沿海、ウドムルチャなどではこれはいまうまくいかない。ウドムルチャのリージョン・エリートが郡・市エリートをあまり信頼していないことは、上記のインタビュー・資料にも現れている。

は、スヴェルドロフスク州、サハ、カレリヤなどで採用されている方法であり、ロシア憲法、連邦地方自治法に抵触せずに地方自治を骨抜きにできるという「メリット」がある。しかし、旧来の郡・市とは別の広域行政区画に人工的に植え付けられたリージョン権力の出先機関が旧来の郡・市のカウンターバランスになり得るまでに成長するのは、おそらく今後数十年かかる作業である<sup>\*48</sup>。

は、タタルスタン、バシコルトスタンなどの極端に「強い共和国」およびモスクワ市で実現された方法である。しかしこれは、「強い共和国」について言えば、連邦権力が当面はこれらと一戦交える覚悟がないことに付け入って、モスクワについて言えば、市（自治体）であると同時に連邦構成主体であるというその憲法上の奇妙な地位を利用して、いずれも地方自治を絶滅してしまったものにすぎない。したがって、これらの条件を欠いたリージョンがこれらを模倣しても、憲法違反として叩きつぶされる蓋然性が高い。まさにこれが、ウドムルチャが経験したことであった。

先に紹介した政治家、行政官の言い分は、国家権力機関法が十月事件以降の地方制度の問題点により強いられた措置であるかのような印象を与える。しかし、それだけで「ウドムルチャ事件」を理解することはできない。そもそも、共和国国家会議の制度改革への異常な執着心は、現存制度の弱点への対応としては説明できない。また、制度の弱点に対応するためならば、現行法制を前提とした上で、国家（リージョン権力）による自治体統制のシステムを作ればよいのである。現に、自治体国家化へのありとあらゆる試みが失敗した1998年春以降、ウドムルチャ共和国政府はこの方向を追求している<sup>\*49</sup>。国家会議の執着心には、もっと理念的な背景がある。それを示すのは、国家会議・国家建設常設委員会委員長でロシア共産党・共和国党委員会第二書記であるユーリー・セミョーノフの地方自治論である。彼は、「地方自治は民主主義の学校」論に立脚する。つまり、地方自治の二つの側面（団体自治、住民自治）のうち住民自治の理念を極端に称揚し、その意味で地方自治を理想化する。そこから一転して、「だから現在の住民の文化水準では地方自治は無理である」であるとか「地方自

\*48 の論点については、前掲拙稿（“Subregional’naia politika Rossii...”）参照。

\*49 共和国政府は、「地方自治体への個々の国家権能の委任に関する」法案を国家会議に提出した：前出スコブカリョフからの聞き取り。

治はコルホーズ村、都市マイクロライオンのような小単位でのみ可能である」\*50といった極論を導く。この立論からは、地方自治体とTOS(「領域的・社会的自治」、日本における部落会・町内会にあたる)の間の区別は当然にも曖昧化する。私は、セミョーノフに対して、「あなたの主張は、連邦地方自治法大統領案の支持者、ソルジェニーツィン、モスクワ市長ルシコフらの地方自治論とそっくりだ」と指摘した。彼はもちろん反論したが、残念ながら、私には反論の主旨は理解できなかった。

ロシア最強の共産党組織であるタンボーフ州組織でさえ、自分が州権力を獲得する見通しが立つや否や「ソヴェト権力再建」政策を棚上げしてしまったのに、ウドムルチヤの共産党組織は、自分流の地方自治理念の実現を純粋に追求してきた。その共産党組織と(地方自治問題における)ロシア最右翼との間で、理念・言説上の親近性が見られるのは興味深いことだが、これは大統領府とリージョナル・オポジションがつかず離れずの関係にあり、そのため、ウドムルチヤの地方制度をめぐる紛争が長期に及んでしまったことの背景をなすように思われる。

さて、ウドムルチヤ共和国国家会議・政府の地方制度改革の試みは3ラウンドに分けられる。第一は、タタルスタン型の地方制度が目指された、1996年4月の国家権力機関法の採択から1997年3月までの時期である。第二は、(市は自治体、郡は国家機構という)ウクライナ型の地方制度が目指された、1998年3月までの時期である。第三は、それ以後である。

国家権力機関法の採択後、イジェフスク市長サルティコフは、憲法裁判を提起するよう、エリツィンと連邦議会下院議員に直ちに働きかけた。1996年7月25日には、104名の下院議員が憲法裁判所に向けて質問状を提出した。10月22日、連邦憲法裁判所はこの問題を審議する事を決定した。しかし、それに先立って、ヴォルコフはロシア連邦評議会(上院)に1995年連邦地方自治法を見直すことを提案し、上院の支持を得ていた。しかし、憲法裁判所が審議開始を決定した翌日、10月23日には、下院は、上院からなされた見直し提案を断固として拒否した。これは、前年の同法採択時のシナリオのリプレイであり、「有力自治体 = エリツィン = 下院の同盟」・対・「リージョン権力 = 上院の同盟」という対立構図が再浮上したのである。10月24日にはヴォルコフはイジェフスクにとんぼ返りし、サルティコフ市長を「解任」し、市長は心臓発作を起こしてしばらく入院した。こうした展開は1993年の沿海地方政治を想起さ

---

\*50 セミョーノフからの聞き取り。地方自治をコミュニティ単位で組織することのもうひとつの動機となっているのは、まさにコミュニティ単位で、ガス網、電気網、学校、病院、幼稚園などを社会主義以来管理してきたコルホーズや企業が機能しているという事実である。これが、前掲のベグノフらの共著パンフレットにおける、郡・市権力と域内企業との結びつきがない、勤労者の労働手段からの疎外が著しくなった、といった現存制度批判の前提となっている。しかし、私見では、こんにちの経済状況下で企業やコルホーズに多くを期待するのは現実的ではなからう。

せるが、ヴォルコフはナズドラチェンコと違って、内務省を初めとする暴力機構を十分に掌握しておらず、そのため決定を実行できなかった。1996年秋が紛争の頂点であり、ロシアの全国紙の記者のみならず欧州会議の視察団などもこの辺鄙な共和国を続々と訪問した。ウドムルチヤは、一気に世界の注目を集めたのである。1997年1月24日付連邦憲法裁判所決定(1月判決)は、両当事者に我田引水な解釈を許すものであったので、ウドムルチヤ共和国国家会議は、関連法規の手直しにより事態を打開しようとした。この試みにとどめを刺したのは、1997年3月10日付ロシア大統領布告第193号である。この布告において、エリツィンは、ウドムルチヤにおける統合ソヴェトを全廃し、国家権力機関法の実施以前に存在していた地方自治体を全て復活させることを命じた。この布告は直ちに郡・市レベルで実施され、これによって地方制度改革の試みの第一ラウンドは終わるのである。なお、1月判決を実施する過程で、ウドムルチヤには、民族共和国としては例外的に、ロシア大統領全権代表が任命された。

共和国国家会議が次に狙ったのは、郡を国家化し、農村部における地方自治体をコミュニティ・レベルに限定することだった。本稿第1節で既述の通り、この方向は大統領府の地方自治改革の路線とも矛盾しないものであり、共和国国家会議の代表団がクレムリン(ロシア大統領府)で行った調整の後、1997年12月22日には、「自治体境界線変更の際には住民意見を尊重するという条件の下で、ウドムルチヤ共和国国家機関と地方自治体の領域基盤をより改善する」ことを了承する大統領布告第1353号が出された。ウドムルチヤ共和国国家会議は、この大統領布告を郡の国家化へのゴーサインと解釈して、その翌日には、「自治体境界線の設定と変更の際しての住民意見を尊重する保障について」の法を採択した。共和国指導部と連邦大統領府との間で事前の調整・合意があったことを伺わせる。

「自治体境界線の設定と変更の際しての住民意見を尊重する保障について」の法に基づいて、1998年1月4日から9日にかけて、共和国内の郡部25カ所において住民集会在が招集され、国家機関と自治体のあるべき領域形成について意見が問われた。一応その結果は、郡レベルには国家機関が存在すべしとする意見が87%(93,886人)にものぼり、他方、農村地方自治の単位としては、村ソヴェト単位(いわゆる村)および町の支持率が最も高い(58%、62,652人)というものであった<sup>\*51</sup>。しかし、新年会の二日酔いもまだ醒めやらぬ1月初旬に突撃的に住民集会在を招集するという国家会議・政府のやり方そのものが良識ある市民を呆れさせ、反対勢力に批判の論拠を与えるものだった。そもそも、どこまでが国家機構であるべきか、どこからが自治体であるべきかなどという抽象的な質問を住民にすることが適切なことであろうか。容易に予想されるように、このような住民集会在の意見は、誰がそれを招集し、誰が趣旨説

---

\*51 言い換えれば、自然村落単位の地方自治体組織は支持されなかった。

明するかによって左右される。そして、前々年から前年にかけての苦い経験にもかかわらず、郡行政府の幹部職員のほとんどは、郡レベルには国家機関があるべきだと考えているのだから、住民集会の意見がそれに規定されるのは当然である。

このような手続き上の問題点にもかかわらず、国家会議は、住民の意見はすでに明白であるとして、1月13日には「ウドムルチャ共和国における郡の国家権力機関に関する」法、翌14日には、「ウドムルチャ共和国における郡自治体の廃止と農村住民地点、村管区、村ソヴェト単位における自治体形成に関する」法を採択、さらに1月16日には、みぎの法の実現に向けた選挙法を矢継ぎ早に採択した。郡レベルには国家機関としてのソヴェトが、コミュニティ・レベルでは自治体の代議機関が選挙されることになり、投票日は、市長選挙・市議会選挙と同日の4月12日とされた。これらの法により、ウドムルチャに（郡は国家機構、市は自治体という）ウクライナ型の地方制度が生まれるのは既定事項であるかと思われた。ところが、2月には、共和国国家会議代議員の反ヴォルコフ派が「自治体境界線の設定と変更の際しての住民意見を尊重する保障について」の法、「ウドムルチャ共和国における郡自治体の廃止と農村住民地点、村管区、村ソヴェト単位における自治体形成に関する」法の妥当性を国家会議に再度問うた。また、同様の訴訟も起こされ、3月25日、ウドムルチャ共和国最高裁民事部は、両法を採択時に遡って無効とした。この事態に、モスクワから派遣されたロシア大統領府長官代理 V. A. ミーチナを代表とする調査団は、3月末、上記諸法を破棄することを共和国指導部に勧告した。このため、4月12日の郡ソヴェト選挙は中止され（市選挙は実施）これに代わって、自治体代議機関としての郡ソヴェト選挙が7月5日に行われたのである。こうして第二ラウンドは終わり、地方制度のウクライナ化も失敗した。

第三ラウンドは、いわば残務処理期である。国家会議・国家建設常設委員会、というよりも個人的にセミョーノフとベグノフは、成人人口98名しかないある村（キヤソフスキー郡コソラポヴォ村）をモデルケースとして、コミュニティ・レベルで地方自治体を形成する実験を行っている。これは尊敬に値する粘り強さであると同時に、やや諦めが悪いという印象も受ける。本来もっと人口の多い豊かなコミュニティを選びたいようだが、その場合、郡指導者が首を縦に振らない（そのような「領土」を手放したがる）そうである<sup>\*52</sup>。国家会議と政府指導部は、既述の通り、現行法制下で自治体を統制するシステム形成の方に力点を移した。

## V. 郡レベルでの政治と制度改革（1990-1998）

筆者は、イジェフスク市をすっぽりと囲む首都郊外郡であるザヴィヤーロフスキー

\*52 セミョーノフからの聞き取り。

郡と共和国最南端でカマ川に接するカラクリンスキー郡で現地調査を行った。両郡は、いずれも豊かな郡である(ザヴィヤーロフスキー郡が豊かなのは当然として、カラクリンスキー郡は石油を産出するため)。カラクリンスキー郡は、人口約1万5千人、民族的にはロシア人とマリ人<sup>\*53</sup>が優勢を占め、ザヴィヤーロフスキー郡は、人口約5万1千人、ウドムルト人がその56%を占める<sup>\*54</sup>。いずれの郡も民族間の軋轢は経験していない。

カラクリンスキー郡は、1998年、共和国で唯一、首長の公選制を維持した郡である(それ以外の全郡はカウンスル制に移行した)。両郡の幹部交代の概略を<図2><図3>に示す。カラクリンスキー郡は、1990年から91年にかけてソヴェト主流から排除された左派系の指導者が、1998年選挙の結果カムバックした点が特徴である。これに対して、ザヴィヤーロフスキー郡は、そもそも地の利から人材豊富であり、しかも頭角を現した人材が共和国首都に吸収される(出世しやすい)ので、幹部交代は順調に進んでいる。

図が示すように、いずれの郡においても、1990年、94年、98年の三つの競争選挙が地方政治上の転機となっている。1994年選挙は、その年1月に採択された共和国地方自治法、および最初の自治体憲章が定めた制度改革(公選首長制の導入)と結びついていし、1998年選挙は、郡の国家化の挫折のいわば代償としての代議機関の地位向上、その方向での自治体憲章の改正と結びついている。なお、この二つの選挙の間の1996年5月から97年3月にかけて、統合ソヴェトが導入され、郡が国家化された時期がある。

カラクリンスキー郡<sup>\*55</sup>においては、1990年の競争選挙の結果、「ゴルバチョフの兼任方針」が実現される(郡党第一書記ベリヤーエフが郡ソヴェト議長に選出される)一方、執行委員会議長にはウラヂーミル・カピンが抜擢された。カピンは、コルホーズの党書記、のち郡消費協同組合連合議長と、農村エリートの昇進階梯を順調に踏んできた人物であった。「第二の兼任」<sup>\*56</sup>の波を受けて、カピンは郡ソヴェト議長職をも兼任した。1992年に立法・執行権が再び分離されると、かつての郡人民統制委員

\*53 この郡のマリ人については、『スラブ研究センターニュース』No.75の拙稿参照。特に25頁。

\*54 *Udmurtiya: vlast', ekonomika, kul'tura* (Izhevsk, 1994), pp.71, 74.

\*55 この郡における調査は、下記の指導者たちとの懇談の形式をとった(16.09.1998): 郡ソヴェト議長トリフィロワ、エヴェリーナ・アレクサンドロヴナ; 郡ソヴェト総務部長グヴォズヂェフ、ニコライ・グリゴリエヴィチ; 郡行政府長官代理(社会問題担当)コトキン、ウラヂーミル・ニコラエヴィチ; 郡行政府未成年問題委員会委員長クズネツォフ、パーヴェル・ヤコヴィチ。

\*56 「ゴルバチョフの兼任」に比べると、「第二の兼任」の意義はあまり知られていない。とりあえず次の拙稿参照: “The Split and Reconfiguration of Ex-Communist Party Factions in the Russian Oblasts: Chelyabinsk, Samara, Ulyanovsk, Tambov, and Tver (1991-95),” *Demokratizatsiya - The Journal of Post-Soviet Democratization*, Vol.5 (1997), No.1, pp.53-88. ここでは、p.67.

< 図 2 > カラクリンスキー郡の幹部異動

	郡党第一書記	郡党第二書記	ソヴェト議長 郡議会議長	イスバルコム議長 行政府長官	
1985	ベリヤーエフ A.I.	チトフ S.I.		ブラゴダツキフ V.F.	
1986					
1987					
1988				ウズロフ V.I.	
1989		グヴォズヂェフ N.G.			
1990			ベリヤーエフ A. カピン V.N.	カピン V.N.	民主的ソヴェト選挙 ゴルパチョフの兼任方針
1991					第二の兼任方針 八月クーデター 行政府長官任命
1992			クズネツォフ P. Ya.		
1993					十月事件
1994			カピン V.N.	カピン V.N.	郡議会・首長選挙
1995					
1996			グヴォズヂェフ N.G.		統合ソヴェト導入
1997			カピン V.N.		統合ソヴェト廃止
1998			トリフィーロフ E.A.	コンダコフ L.A.	郡議会・首長選挙

会<sup>\*57</sup>議長で、郡政におけるご意見番のような存在であったパーヴェル・クズネツォフがソヴェト議長となった。1994年に最初の郡自治体憲章を起草したのも彼である。まさにその憲章に従ってカピンが郡ドゥーマ(ソヴェトの後継機関)議長を兼任するようになると、クズネツォフは、ドゥーマの総務局長となった。1992年から94年までは、立法・執行機関間の関係はノーマルだったそうである。

1994年春には、15名のドゥーマ代議員が選ばれた(代議員の構成は、経営指導者が優勢であった)。これと郡行政府長官カピンを併せて16名がドゥーマを形成した(ちなみに、1998年には、代議員定数は35名に増やされることになる<sup>\*58</sup>)。同時に行われた市長選挙には、現職のカピンと元・郡党第一書記だったベリャーエフが出馬したが、カピンが圧勝した。1935年生まれの前・党第一書記では、「過去の人」とみなされざるを得なかったのかもしれない。事実上の2期目に入ると、カピンは、次第に独裁的な傾向を強めていった。特に財政問題でドゥーマの統制を受け容れなくなり、ソヴェト執行委員会の後継機関であるコレギアさえ次第に招集しなくなり、さらに、1996年以降は、村ソヴェトを廃止した代償であるところの村民集会も招集しなくなった。完全に大衆から孤立したのである。

1996年春、郡ドゥーマは、国家権力機関法を受けて、統合ソヴェトに自らを改組した。郡から選出されていた1名の国家会議代議員を併せて、代議員16名の新議会が誕生したのである。統合ソヴェトは、かつての郡党第二書記ニコライ・グヴォズヂェフを議長に選んだ。彼には公用車がつき、その俸給は3倍に跳ね上がったそうである。統合ソヴェト導入を支持した際には、代議員はそれを「秩序回復」の代名詞程度にしかなかったようであるが、わずか数ヶ月後、全国マスコミの集中砲火を浴びて、代議員たちは再考した。単に怯えさせられたのではなく、石油資源を有するカラクリンスキー郡にとっては自治体のステータスの方が有利である、国家機関としての郡だと、収入が全て共和国に吸い上げられてしまうと考えるようになったのである。こうして、1997年3月10日付ロシア大統領布告を統合ソヴェトで審議した際には、カピンを除く全員が自己清算に賛成した。カピンが反対だったのは、任命制により自己の地位を保全したいと考えたからであろう。

1998年春の首長改選に向けて、共和国指導部は、自治体憲章を改正しよう全郡に働きかけた。その主な内容は、既述の通り、(i) 首長、議会議長を分離すること、(ii) 首長公選を止めてカウンスル制を採用すること - という2点であった。(i)については、カピン独裁に辟易していたドゥーマは歓呼して賛成した。(ii)については、

\*57 人民統制委員会は、1990年、エリツィンがロシア最高会議議長に就任すると直ちに廃止された。こんにちでは、これは略奪的民営化の準備措置であったと考える指導者が(左派系・民主派系を問わず)多い。クズネツォフは、郡史で最後の、失職の憂き目を見た人民統制委員会議長であった。

\*58 そのうち有給議員は議長と総務部長の2名だけであるが。



カラクリンスキー郡ドゥーマは、共和国の郡の中で唯一、これを拒否した。その理由は、豊かな郡にとっては、自立性を最大限確保した方が有利であり、公選首長の方が身分保障が厚い分だけ自立的に行動できる。カウンスル制だと、特定候補を首長に選ぶよう、上からの圧力がかけられるおそれがある。公選首長の下で、行政府の仕事はよりダイナミックになる。住民自身が公選を望んだ - という諸点であった。

こうして7月には、議会選挙と並行して首長選挙が行われた。この選挙においては、現職のカピン、1980年代後半に郡ソヴェト執行委員会議長を務め、いまでは共和国レベルの農業党指導者として人民愛国派が推すワレーリー・ブラゴダツキフ、行政府建設部長だった若手のレオニード・コンダコフが主な候補者であった。カピンは約800票しかとれずに惨敗（彼は同時に郡ソヴェト代議員にも立候補していたが、そちらも惨敗）、ブラゴダツキフとコンダコフが競い合ったが、「若く美しい」後者が約2200票獲得して勝った。議会選挙においては左派が優勢で、新ソヴェト（選出後、「ドゥーマ」から改称）はその議長に、旧体制下で郡党第三書記だったエヴェリーナ・トリフィロワを選んだ。

ザヴィヤーロフスキー郡<sup>\*59</sup>でも、1990年春の競争選挙の結果、「ゴルバチョフの兼任方針」は実現され、さらに「第二の兼任」に際して、ソヴェト執行委員会議長バルイシュニコワがソヴェト議長を兼ねた。彼女の後を継いだアナトーリー・エリシヨフが1993年初めに失脚したのを受けて、それまで集団農場議長であったウラヂーミル・グーセフ（1956年生）が執行委員会議長となった。彼は精力的なアイデアマンであり、1994年の首長選挙では圧倒的な得票差で再選された<sup>\*60</sup>。グーセフは、1995年春には共和国国家会議代議員に選出され、さらに1996年末には共和国政府首相代理（農業問題担当）となって、郡行政府長官職を辞することになる<sup>\*61</sup>。その後を継いだガリーナ・ポターノワ（1954年生）は、ソヴェト財政畑一筋に生きてきたテクノクラートである。1992年から94年にかけて郡ソヴェト議長であったデメンチエワは、首長・議会議長兼任制の下では、グーセフ長官の代理となったが、1998年の新議会成立と共に、その議長に返り咲いた。

1994年以来議会の組織運営を担当している郡ドゥーマ総務局長エレナ・ヴァルキナが強調するところでは、94年改革（議会議長を兼任する強力な首長職の導入）と98年改革（権力の再分離、カウンスル制）の二つは、郡指導者の意向を反映して行わ

---

\*59 この郡における調査は、下記の指導者たちとの懇談の形式をとった（17.09.1998）：ザヴィヤーロフスキー郡行政府長官ポターノワ、ガリーナ・ワシーリエヴナ；郡ドゥーマ総務局長ヴァルキナ、エレナ・ワシーリエヴナ；郡行政府長官助手ソイマ、ドミトリー・ニコラエヴィチ。

\*60 有力対立候補は、郡行政府農業局長と郡病院長であった。

\*61 ただし、グーセフは、共和国首相ヴェルシーニンとそりが合わなかったらしく、1998年には、農学関連の研究機関を地元市新設してその長となるが。

< 図 3 > ザヴィヤーロフスキー郡の幹部異動

	郡党第一書記	郡党第二書記	ソヴェト議長 郡議会議長	イスバルコム議長 行政府長官	
1985					
1986					
1987					
1988				バルィシュニコフ	
1989					
1990					民主的ソヴェト選挙 ゴルバチョフの兼任方針
1991	カラクリン L.M.		郡党第一書記 バルィシュニコフ		第二の兼任方針 八月クーデター 行政府長官任命
1992			デメンチエフ	エルシヨフ	
1993				グーセフ V.V.	十月事件
1994			グーセフ V.V.		郡議会・首長選挙
1995					
1996			サルタノワ L.G.		統合ソヴェト導入
1997			ポターノワ G.V.	ポターノワ G.V.	統合ソヴェト廃止
1998			デメンチエフ	ポターノワ G.V.	郡議会選挙

れたものであり、上から引き回された感の強い国家権力機関法をめぐるジグザグとは別物であるということである。ザヴィヤーロフスキー郡における94年改革は、精力的なグーセフ長官の個性と不可分であった。もちろん、たとえカラクリンスキー郡のような極端な形態をとらなかつたにせよ、責任性原則・議会による執行権統制という点では、94年のシステムは問題があるかもしれない。しかしそれもポターノワ長官の下では心配には及ばない。なぜなら「女性には人の話を聞く能力がある」からである。98年春の改革については、まず首長・議長職分離については、そもそもこの兼職は、当事者にとって負担過重だった。代議員でもない首長に、なぜドゥーマの指導ができるのか。首長が議長を兼ねる下では、代議機関のステータスは低いままである - といった点が考慮された。カウンスル制への移行は、代議機関・首長間の関係が変わったことの論理的な帰結とされた。つまり、首長の権限がかなり縮小してしまったのだから、わざわざ公選するには及ばない、地方議会を通じた間接選挙で十分、と考えられたのである。もちろん、ポターノワ長官自身は「本当は公選された方がやりやすいんだけど」と漏らしていたそうである。

カラクリンスキー郡の場合と同様、1994年に選ばれたドゥーマは経営指導層を過重代表するものであったが、1998年選挙の結果、教員・医療関係者等も代表する、バランスのとれた議会が成立した。さて、そのドゥーマにおける首長選出であるが、現職のポターノワ、ある集団農場の指導者、ポターノワの第一代理の計3名が立候補した。最後の候補者は、万一ポターノワが落選した場合の行政府側の「保険」であった。ポターノワは自分の多面的な政策を説明し、他の2候補者は、経済政策に重点を置いた政見を提示した。最初にポターノワが代議員過半数の支持を集めてしまったので、他の2候補者への投票は行われずして、ポターノワが2期目を務めることになった。唯一の議長候補であったデミンチエワは、難なく信任された。

ザヴィヤーロフスキー郡指導者は、郡レベルには国家機関があるべきと絶えず主張してきた。ポターノワは、ヴォルコフ側の証人として、連邦憲法裁判所で証言したほどであった。これは当然、「隣の」市長サルティコフとの緊張を生んだが、イジェフスクとその郊外郡という切っても切れない実務協力関係<sup>\*62</sup>を裂くには至らなかったそうである。

---

\*62 グーセフ前長官以来、イジェフスク市との間では、交通整理、犯罪防止などの共同プロジェクトが展開されている。旧体制の崩壊後、市民生活がダーチャ化したために、大都市とその周辺郡との間には広域行政を求める課題が山積しているのである：Izvestiya Udmurtskoi respubliki, 26.06.1993, p.1.

## VI. まとめ

国家権力機関法を頂点とする、ウドムルチャにおける地方制度改革の試みの主な動機は、「大陸型の地方制度を採用していながら機関委任の制度がない」という1994年以降のロシア地方制度の根本問題への対処であった。それがある程度の合理性を持っていたからこそ、イジェフスク市指導部を除くほとんどの郡・市がそれを当初は支持した。

ウドムルチャにおける地方制度改革をめぐる紛争には、共和国指導部が タタルスタン型の制度を目指した1996-1997年、 ウクライナ型の制度を目指した1997-1998年の2段階があった。この段階では、モスクワはその寵児、イジェフスク市長サルティコフを断固として護ったものの、これに至ってはかなり動揺した。大統領府はウクライナ型の地方制度にもともと反対ではないのであり、西暦2000年の大統領選挙までまだ間があるうちに、ウドムルチャを使ってちょっと実験してみようと考えたのかもしれない。

ウドムルチャにおいて改革のイデオログとなった共産党代議員と、エリツィン流の地方自治改革との間には、住民自治の一面的強調、コミュニティ単位の地方自治などの点で理念的な共通性が見られた。

以上のことから明らかなように、「リージョン権力・対・モスクワの援助を受けた地方自治体」という図式は、「ウドムルチャ事件」にはあまり適合しない。もちろん、全国新聞や欧州会議の前で、このような図式を演出したサルティコフ市長の狡知は賞賛に値する。

郡レベルに目を転ざると、筆者が統合ソヴェト(1996-1997)のプロトコールに目を通した限りでは、その仕事の内容は、自治体としてのソヴェトが行っているものとあまりかわらない。郡統治の変化という点でも1996-1997年の国家化の経験よりも、1994年と1998年の二度の改革の方が、はるかに大きな意味を持ったことが明らかになった。このことが「そもそも郡・市権力が行っている仕事の8割は、もともと国家の権能に属する仕事なのだ」という主張の傍証になるかどうかは別だが、少なくとも、ロシアに適しているのは大陸型地方制度であることを示す根拠にはなるだろう。

1998年改革の結果出現した、「上から下まで」の議会主権制は、ロシアのリージョンの中では稀な例外である。このシステムが、国家権力機関法の動機であったところの、自治体への国家権能の委任と統制のメカニズムを作り出すことができるか否か、注目に値する。