

2012年2月20日

ロシア関連メモ 086

国際公共政策研究センター  
主任研究員 神野雅人

### プーチンの政策構想(3):「民主主義と政府の質」

#### 1. はじめに

本稿ではロシア関連メモNo.85に続き、プーチン氏の政策構想論文<sup>1</sup>の中から「民主主義と政府の質 (Демократия и качество государства : Democracy and the quality of government)」<sup>2</sup>について報告する。

#### 2. 概要

この論文は民主化政策に焦点を当てたもので、同じくプーチン氏の政策論文「ロシアは挑戦する—我々が直面する課題」<sup>3</sup>と同様にロシア社会の変化、特に中産階級の拡大と市民社会の成熟化という状況を踏まえ、それに対応したロシアの民主主義メカニズムの近代化が主題となっている。

そのために、国民が政府の意思決定に常に影響力を行使するためのコントロール、コミュニケーションとフィードバックのメカニズム構築を目的とする措置が提案されており、同じ文脈で地方自治、連邦制度、汚職対策、司法制度改革も取り上げられている。項題と主内容は次表のとおり。

	項題	主内容
1	民主主義の発展	選挙制度改革 公務員登用制度改革
2	国民参加のための新たなメカニズム	政府文書開示 自主管理機関機能拡大 ウェブの活用 クラウドソーシング 法案のオンライン署名 電子政府
3	地方政府、民主主義の学校	地方自治体の財政的独立性強化
4	ロシアの連邦主義	知事公選制
5	競争力ある国家	公務員の競争 パフォーマンス評価 行政サービス基準
6	汚職撲滅	監査審議会改革、公務員人事制度改革
7	司法制度の発展	国民と役人との紛争解決手続 法廷オンライン放送

<sup>1</sup>本論文の他、「ロシアは挑戦する—我々が直面する課題」(1月16日)、「ロシア:民族問題」(1月23日)、「経済的課題」(1月30日)、「正義の構築:ロシアの社会政策」(2月13日)が公表されている。

<sup>2</sup>2012年2月6日 Kommersant 紙上に公表。原文は <http://premier.gov.ru/events/news/18006/>

<sup>3</sup>ロシア関連メモ No.85 (2012年2月17日) 参照 [http://www.cipps.org/group/russia\\_memo/085\\_120217.pdf](http://www.cipps.org/group/russia_memo/085_120217.pdf)

「1. 民主主義の発展」では、選挙制度改革として法案済みの政党登録手続き簡素化、選挙における署名要件廃止、大統領候補者登録の必要署名数削減のほか、公務員登用手続き改革等が挙げられている。

「2. 国民参加のための新たなメカニズム」では、主にウェブサイトを活用した政府情報開示や法案や政府イニシアティブに幅広い国民の意見を反映させるための「クラウドソーシング」の標準化、法案提出に10万人のウェブ上の署名を要件とすること等が提案されている。

「3. 地方政府、民主主義の学校」及び「4. ロシアの連邦主義」では、地方自治の重視、地方への権限及び財源の移譲、知事公選制復活が挙げられ、現行の連邦構成主体のあり方の見直しも課題とされている。

「5. 競争力ある国家」では、ロシア国際競争力を高める上で大きな課題とされている、行政機関の非効率や行政障壁の解消のために国民による役人のパフォーマンス評価制度、オンブズマン、人権委員会の権限強化、公務員報酬制度改革等を進め、先進諸国のベストプラクティスと同水準のシステムを作ることが提案されている。

これと関連して6章と7章では「汚職撲滅」と「司法制度の発展」が挙げられ、具体的措置が提案されている。

### 3. 提案項目

以下、各章ごとの項目。

#### 【基本認識】

- ・ 真の民主主義の確立こそが国家が国民利益実現の方向に発展するための基本条件である。
- ・ 民主主義の確立には国民の積極的参加と不断の努力が必要である。
- ・ 中産階級が政府に新たな要求を行うようになった今日の状況変化に対応して、政治的競争を促進するとともにロシアの民主主義メカニズムを市民社会の成熟に合わせ近代化する必要がある。

#### 1. 民主主義の発展

##### 【目的】

- ・ 多様な社会集団の利益を的確に反映する政治メカニズムを構築する。

##### 【提案】

###### ① 選挙制度改革

- ・ 政党登録手続き簡素化、連邦議会及び地方議会選挙における署名要件廃止、大統領候補者登録の必要署名数削減を行う（法案提出済）。

###### ② ポピュリスト政治排除

###### ③ 公務員登用制度改革

- ・ 国民が政府の全レベルに、責任感があり、国家の発展を考え、その目標を達成し得る人物を選出できる制度を構築する。

## 2. 国民参加のための新たなメカニズム

### 【目的】

- ・「情報化時代」において変質する国民のニーズに対応し、国民が常に政府の意思決定過程に影響力を及ぼすことができる対話とフィードバックのチャンネルを作る。

### 【提案】

- ① 政府文書の開示範囲拡大
- ② 法文簡易化
- ③ 政府機関のウェブサイトに対話型インターフェースを設置
- ④ 自主規制機関の機能拡大
- ⑤ 「クラウドソーシング」の標準化: ウェブを活用した幅広い意見・提案の募集
- ⑥ 議会の全てのイニシアティブに 10 万以上のオンライン署名を必要とするルール導入
- ⑦ 直接民主制とインターネット民主主義の統合
  - ・ 地方議会及び首長の直接選挙、地域住民による役人のパフォーマンス評価
  - ・ 住民投票とオンライン投票の機会拡大
- ⑧ 行政評議会改革
  - ・ 評議員選任に議会の承認を必要とする。
  - ・ 評議会で議論すべき規制・プログラムの基準を策定する。
  - ・ 評議会に競争委員会、認証委員会及び利益防止委員会に参加する権限を付与する。
- ⑨ 電子政府の発展
  - ・ 地方自治体、市町村: ウェブサイトを活用したサービス提供を拡大する。
  - ・ 教育機関、医療機関がウェブサイトで開示すべき情報のリストを規定する。
  - ・ 情報技術を活用した使いやすい電子政府メカニズム構築をすすめる。

## 3. 地方政府、民主主義の学校

### 【目的】

- ・ 大国の民主主義は『小空間民主主義』の積み重ねであるとの基本認識のもと、地方自治を実質あるものとする。

### 【提案】

- ① 地方自治体の財政的独立性の確保: 連邦財源の一部を地方に移譲
- ② 首長、議会間の協力体制強化
- ③ 連邦政府による恣意的予算配分の廃止
- ④ 小都市財源問題の解決

#### 4. ロシアの連邦主義

##### 【目的】

- ・地方への権限及び財源の移譲・分配は、国家の管理能力低下につながらないよう国家権限の過度の細分化を回避するように進める。
- ・政府権限を国民生活及び国家の発展に最も有効な形で行使されるよう明確な基準に沿って配分する。
- ・ロシア連邦主義の潜在力を最大限発揮させ、ロシアの全地域の発展のインセンティブを生み出す。

##### 【提案】

- ① 知事公選制復活(法案提出済み<sup>4</sup>)
- ② 国家権限の低下に繋がらない分権化と財源移譲の推進
- ③ 連邦構成主体の再統合の検討

#### 5. 競争力ある国家

##### 【目的】

- ・国家間競争の中でロシアが競争力を高めるため、最も競争力あるビジネス環境を作る国民的認識が必要である。
- ・そのためのビジョンを国家システムの全機能の根底に据える。

##### 【提案】

- ① 権力と財産保有の結合の根絶
- ② 先進諸国のベストプラクティスを採用
- ③ 知事、市長、官僚の競争促進、モニタリング・調査手続き導入
- ④ 利用者ニーズ焦点を当てた新世代行政サービス基準確立:ウェブの活用
- ⑤ 役人のパフォーマンス評価基準・制裁制度導入
- ⑥ 行政問題解決機関・公務員報酬システム改革
- ⑦ オンブズマン、人権委員会の発展

#### 6. 汚職撲滅

##### 【目的】

- ・システム全体に蔓延する汚職を撲滅するため、行政を財産管理から分離する。

##### 【提案】

- ① 監査審議会・監査人の選任方法変更:議会による監視
- ② 議会の調査手続きの実質化
- ③ 公務員制度改革:人事政策、選抜、ローテーション、報酬システムの抜本的見直し
- ④ 汚職役人の断固たる処罰

<sup>4</sup> 2012年5月以降実施される。

## 7. 司法制度の発展

### 【目的】

- ・司法制度上の問題点である訴追と懲罰の偏向を解決する。

### 【提案】

- ① 国民と役人との係争解決手続導入: 挙証責任を行政機関に負わせる。
- ② 団体訴訟の範囲拡大
- ③ 判決データベース構築
- ④ 法廷のオンライン放送、法廷議事録開示、判例法の活用
- ⑤ 法廷報告復活

## 4. コメント

本文の最後に「我々は具体的な措置を提案しているということを強調したい」と書かれているとおり、この論文では従来の「概念」文書等と比較する具体的な内容を含む提案が多く見られるとの印象である。

選挙制度改革や知事公選制の復活は、昨年12月22日に翌々日に大規模な政府抗議行動が行われるようとする状況においてメドベージェフ大統領が提案したもので、プーチン氏の大統領就任後に実際に行われるかどうかを疑問視する見方もあったが、この論文に書かれたことで提案どおりに行われると考えられる。

全体的に、政府の意思決定過程に国民の意見を反映させ、民主的統制を強化するためにいかなる改革が必要かという視点から提案項目が気あられており、それは地方自治、連邦制度についても同様である。このなかで「2. 国民参加のための新たなメカニズム」の項目に最も多くの紙面が割かれ、インターネットを活用した「クラウドソーシング」の標準的適用や法案等への電子署名、さらに地方を重視した電子政府の促進等、かなり踏み込んだ内容になっている。

また、汚職の問題については、従来から大統領教書演説等でも繰り返し撲滅に取り組むとの方針が掲げられてきたが、特段の改善がみられておらず、これが現在高まっている政府に対する抗議行動の大きな要因のひとつとなっている。この点についても監査審議会の選任方法や公務員の人事政策、支出開示等、具体的内容が提案されている。

この論文の背景には当然のごとく抗議行動の高まりがあり、これによってプーチン氏が大統領就任後に一定程度リベラルな改革を進めることになるという方向性が出てきたと考えることができるだろう。

## 5. 仮訳

### 民主主義と政府の質

社会の持続可能な発展は有能な政府無しには達成することはできず、真の民主主義こそが国家が国民の利益を実現する方向に発展するための基本的な条件である。

真の民主主義を一夜にして創り上げることはできないし、諸外国の模倣であってはならない。社会が民主的メカニズムを十分に使いこなせることが必要である。多くの国民が国家の構成員であることを自覚し、常に注意と自らの時間と努力を傾け、ガバナンスのプロセスに参加する必要がある。言い換えると民主主義とは、国民が民主主義に何ものかを投資する用意があつて初めて有効に機能するのである。

1990年代初め、ソビエト一党支配とその統制システムが国民の眼前で崩壊し、ロシア社会は希望に満ちていた。国民は民主的な政府への移行が速やかに行われると考えたが、それは米国や西欧の文明化され成熟した民主主義モデルを移入できると考えたからである。しかし、ロシアでは、民主的メカニズムの導入過程で必要な経済改革はほとんど頓挫し、そのメカニズムはオリガルヒ・エリート達によって奪われ、彼らは臆面もなく国家を食物にして自らの懐を肥やすために国家資産を山分けにした。

その時期にも多くの誠実で聡明な役人達が公共の利益のために懸命に働いていたことを私は知っている。国家が減びずに日常的な問題が解決され、一貫性に欠け、遅々としてではあったが必要な改革が行われたのはそれらの人々の努力の賜物である。それによって現行のシステムは強固なものとなった。

だが、1990年代の民主化キャンペーンは近代的国家形成に失敗し、自由で公正な社会ではなく影の権力者とポストからの収入で生活する役人から構成される封建的システムが生まれ、国民の利益など全く顧みない自称「エリート」達の思うままとなった。その結果ロシアの民主主義と市場経済への移行は国民の強い不信感と市民社会からの逃避によって「毒され」た。

ロシアの哲学者であり法律家のパーヴァル・ノヴォゴロツェフは20世紀の終わりに次のように警告している「多くの人々が、自由の宣言と参政権によって社会は魔法のように新しい方向へ進むと考えている。しかし、現実にはそれは常に民主主義をもたらさず、現実には寡頭制や無政府状態になる。」

実際 1990 年代に我々は寡頭制と無政府状態の両方の危機に直面した。それは責任ある政治的思考が深刻な危機に陥った時代であつが、それをオリガルヒや汚職役人達の強欲のせいにするだけでは認識が足りない。1990 年代初めにロシア社会は共産主義ドグマから解放されたが、国民は自らの運命の支配者になる術を学んでおらず、ロシア社会にはまだ国からの給付を待ち焦がれ、幻覚の誘惑に屈し操作に対抗することを知らない人々が多くいた。そのためあの危険な「勇者は幸運に恵まれる」という原則が経済政治の両面で有効だった。

それ以降ロシア社会は国家を苦境から救い出して再生し、民主主義の基盤である国民主権を確立するために必要な成熟へ向け困難な途を歩んできた。

私は、我々がこの任務を民主的かつ合法的に成し遂げたということを強調したい。2000 年代における政策は国民の意思を体現したものだ。このことは選挙や世論調査によって証明されている。

我々が最も重視してきた国民の権利は、勤労権（収入を得る権利）と子供達が無償で保健サービスや教育を受ける権利である。国民にこれらの権利を回復・保証することが国家の主目的であり、ドミトリー・メドベージェフ氏と私がロシア大統領として取り組んできたことである。

2000 年代に入りロシア社会は急速に変化した。多くの国民がより豊かで高い教育を受けるようになり、そのためにより批判的になった。中産階級が拡大し、政府に対し豊かさの保証だけでなく新たな要求を行うようになった。これは我々の努力の結果であり、達成しようとしたことだった。

政治的競争は民主主義の中核であり推進力である。政治的競争が社会集団の真の利益を反映するならば政府の力、すなわち経済発展を実現し、社会的プロジェクトに資源を投入し、国民を守り国民に正義を保証する力は何倍にも強まる。

今日、ロシアのガバナンスの質は市民の社会参加意識より遅れている。ロシアの市民社会は遥かに成熟し活発で信頼性がある。我々はロシアの民主主義メカニズムを社会的活動の高まりに対応できるように近代化する必要がある。

## 民主主義の発展

今日、政治と政党システムの発展に関する法案パッケージが議会に提出された。内容は政党登録手続きの簡素化、連邦議会及び地方議会選挙における署名要件廃止、大統領候補者登録の必要署名数の削減である。

登録手続及び政党に関するルール、選挙手続が民主主義の発展の重要な要素であることは明らかである。投資環境と同様に政治環境も常に改善する必要がある。そして政治メカニズムが多様な社会集団の利益を的確に反映するよう特に注意を払う必要がある。

悪ふざけやできもしない公約をするための政治的競争は不要であることは当然である。民主主義が政治的エンタテインメント、ショッキングな発言や非難の応酬、政策が裏取引で選挙民に相談されずに決められる見せかけに陥ることがあってはならない。そのような袋小路は絶対に回避しなくてはならない。「シンプルな政治」や仮装民主政治への誘惑は大衆受けが良いし、政治がある程度は政治戦略の問題とならざるを得ないのも確かである。しかし、イメージメーカーや「広告の名人」が政治家を操る者になることは許されない。私はロシア国民がこのような者達を受け入れることはないと確信している。

我が国の政治メカニズムは、社会集団の利益を的確に反映し調整できるようにするための改革が必要である。そのシステムは権力の合法性を確保するだけでなく少数民族を含むすべての国民が自国政府は公正だと自信をもって言えるものでなくてはならない。

国民が政府のすべてのレベルに、責任感があり国と国家の発展を考え、目標を達成できる人物を選出することができるような制度を作らなくてはならない。戦略と戦術両方のレベルで決定を提案・採択・実施するための明確かつ簡潔、透明性あるメカニズムが必要である。

国民が真実を話すことができ、かつ話す義務を持つ政治システムを作らなくてはならない。解決策やプログラムを提案した者は実行に責任を持たなくてはならない。決定権者を選挙した者は自分が誰に何のために投票したのかを理解していなくてはならない。それこそが社会と政府との信頼と建設的な対話、相互の尊敬のために必要なことである。

### **国民参加のための新たなメカニズム**

我々は「情報化時代」において一層洗練され、変質する国民のニーズに対応しなくてはならない。

今日、かつてない程多くのロシア人が、クリックだけで瞬時に情報にアクセスできるようになった。国の状況に関する検閲されていない情報に自由にアクセスすることにより、国民が選挙の時だけでなく日常的に政策決定やガバナンスに関与したいと考えるようになったのは至極当然のことである。

国民主権を主内容とする近代的民主主義を選挙権に限定して捉えることはもはや不可能である。



私は国民が政府を選択する基本的権利だけでなく国民が政府及びその意思決定過程に常に影響力を行使できることこそが近代的民主主義であると考えている。それには定期的な行動と対話のための効果的なチャンネル、国民によるコントロール、コミュニケーションとフィードバックが不可欠である。

現実的意味におけるフィードバックとは何か。政治に関する情報量の増加は、国民の政治参加、市民自治、自己統治の要求につながる。これによって法律や決定、さらに政府の全てのレベルにおけるプログラムの議論が広く行われるようになる。既存の法律の内容及びその効果の評価についても同様である。

専門機関や公的機関だけでなく個人もすべての政府文書を「精査」できなくてはならない。既に経営者、教師、医師、科学者等の専門家団体から寄せられた意見によって、誤った決定を回避しより良い解決策を見出すことができるようになっている。

その例として、昨年我々は企業界と共同で「規制影響評価」を実施した。その結果、半数近くの規制法案がロシアの経済発展に悪影響を与えるとして却下された。このようなフィルターが機能することは良いことである。我々はさらに全てのビジネス領域において同様のことを行なわなくてはならない。

法律文言にも改善の余地がある。法律は覚え易いように韻文で書かれた古代の法律のように耳に心地よい必要はなく、国民に分かりやすくなくてはならない。政府機関のウェブサイトを使いやすい対話型インターフェースを設置することが重要である。それによって計画やプログラム文書がすべて入手可能となり、公開で議論され、執行を監視することが可能となる。その実現のために言語学とウェブデザインの専門家コミュニティは支援をお願いしたい。その貢献は歴史上高く評価されるだろう。

現代社会の1つの重要なトレンドは、様々な専門家や社会集団のニーズがさらに具体的になり、社会の洗練度が高まっていることである。このことをよく理解しなくてはならない。政府はこのような社会に対応するという複雑な課題に取り組まなくてはならない。そのための重要な解決策1つは自主規制機関の発展であり、その権能と地位を高めることである。同時に自主規制機関自身も自らの権限を関連分野の技術的規制・基準案の起草及び提案のためにさらに活用する必要がある。

自主規制団体の官僚化を回避し、(特に大きなリスクがなく、他の政策で安全が確保されている領域において)「自主規制」障壁が生まれないようにしなくてはならない。そのためには自主規制団

体の完全な透明性及び一般大衆及び企業界への定期的な報告が必要である。私は自主規制こそがロシアの市民社会の強化の基礎の1つであると考えている。

既に我々は法案をウェブ上で開示しており、誰もが提案や修正意見を投稿できる。すべての法案がこのプロセスを経ることとなっており、それによって最良かつ最も価値がある最終案が作られている。そのような最良の解決策を集団的に見出す方法は、専門家が「クラウドソーシング」と呼ぶものであるが、これをあらゆるレベルにおける標準とすべきである。

しかし、これは法案提出権を独占する政府のアイデアやプロジェクトに対して国民が受動的に権利を行使できるようにしているだけである。国民の能動的権利—国民自身が法案を提出したり、優先的順位を設定したりすることによって法律的課題を設定する機会—が保障されなくてはならない。

これに関連し、議会の全てのイニシアティブに10万以上のオンライン署名を必要とするルールの導入を提案する。そのような事例は英国に存在する。匿名のインターネットでは社会的雰囲気を感じることは可能だが上述の目的は達成できない。そのためシステムへの参加希望者の登録手続きを定める必要がある。

インターネット民主主義を直接民主制の発展の幅広い枠組みに統合すべきであり、特に地方自治体、地域レベルで広く活用すべきである。地方議会と首長は直接選挙され、主な役人の仕事ぶりは住民によって評価されるべきである。例えば、警察署長就任の1~2年後に地域住民がパフォーマンスを評価し、留任すべきかどうか意見を述べる機会を設ける。地域の住宅施設サービスのトップ、治安判事等も直接選挙されない場合は同様のやり方にすべきである。

特に重要な問題については、住民投票あるいはオンライン投票の機会を住民に与え、解決を図るべきである。

重要な課題は行政機関の評議会の改革である。現行のオペレーションは形式的で仰々しい。評議会の構成を変え、メンバーは管轄部局によって選出されるのではなく、議会の承認を要するものとすべきであり、地方については地方議会の承認を要するものとすべきである。評議会は真に独立の専門家と関連機関の代表者から構成されるべきである。今後評議会で事前に議論されなくては採択できない規制やプログラムの基準を策定する。評議会に競争委員会、認証委員会及び利益防止委員会に参加する権限を付与する。

電子政府について一言触れておく。今日ロシア国民は、議会における議論の内容や国際市場の動向、更にハリウッドのセレブの結婚や離婚についての情報にまで全てに自由にアクセスできる。オン

ラインでできないことは公共料金の請求書のチェック、医療カルテ閲覧、自分の居住地の警察官の氏名の確認くらいである。

公式の政府調達ウェブサイトは既に汚職防止の強力なツールとなっている。多くの国家サービスがオンラインで提供されるようになっており、これはとても良いことである。国民は自分達に直接関わる情報—住宅、地域、公園、学校、市町村等に関する情報も必要としている。地方自治体や市町村のウェブサイトに特に注意すべきであり、それは電子政府のベースとなる。

私は今年、議会及び市民社会・人権評議会に対し、教育機関と医療機関がウェブサイトで開示すべき情報のリスト案を作成と検討を命じた。

電子政府は国民のニーズと要望を満たすものでなくてはならない。国や地方政府の業務内容はできる限り開示すべきである。情報技術をさらに活用して電子政府メカニズムを平易でアクセスしやすいものとするべきである。

## 地方政府、民主主義の学校

アレクサンドル・ソルジェニーツィンは、地方政府の役割について次のように書いている。「人々が知っている人々の中から、実務能力や道徳的倫理観の点で間違いない人物を代表者として選ぶことができるのは、このフォーマットにおいてのみである。ここでは間違った評判は長続きせず、欺瞞の雄弁や政党による推薦も役に立たない。よく組織された地方政府なしにはまともな生活は実現できず、『市民的自由』の概念自体意味を持たない。」

この言葉は、大国の民主主義は『小空間民主主義』からなるという思想を明確に表現している。地方政府は市民の責任の学校であり、同時に新人政治家が必要な能力：異なる社会集団や職業集団と議論する能力、自分の考えを人に訴える能力、有権者の権利や利益を守る能力などを学ぶ「職業訓練校」である。政治家や役人は地方政府システムの中でこのような職業訓練を受けるべきである。

具体的に地方政府の有効性を高めるには、まず無闇に規模を拡大してはならないという意味で「地方の」政府であるべきだ。第2に地方政府は財政的に完全に自立してはならない。地方政府がその任務を果たし、住民の日常的問題に対応するためには十分な財源が不可欠だ。地方の独立性と責任感を弱めて依存の文化を助長する「上からの資料」に対する依存を排除しなくてはならない。それができなくては地方政府の存在意義を持たない。

これに関連し、私は特別の税制の下にある中小企業からの税収をすべて自治体に委譲することを提案する。ただしそれは当然のことながら連邦構成主体と自治体の権限のバランスを取って行う。自治体の財源が拡大すれば住民に対する責任も大きくなる。

大都市及び中規模都市には財政的独立性の強化が特に必要である。その場所に国家の経済的潜在力と最も活動的な市民が集中している。都市は経済成長の源であり、市民のイニシアティブの中心である。連邦中央から地方に権限と財源が移譲されても、都市が地方の首長に対して無防備にならないようにすることが重要である。

知事と市長、地方議会と市議会の協力の精神も同様に重要である。これらはしばしば対立しており、知事が公選され連邦構成主体と市の与党が異なる場合、その傾向は強まる恐れがある。

政府が地方自治体に指示し、財源を配分することに終止符を打つべきである。首長は有権者に対してのみ責任を負うべきである。

多くの国民が居住する小都市の運命は別の問題であり、これは苦難を伴う問題である。小都市の財源は不足しており、地方予算からの交付金に依存するケースが多い。しかし同時に小都市は地方民主主義の最良の場所でもある。地域住民は互いを知っており、あらゆるサービスが匿名ではなく目に見える形で提供される。このような市町村の収入は本来長期的かつ安定的（交付金額が一定で事前に明らかになっている）でなくてはならない。市長の仕事が上に金をねだることだけで、市長のパフォーマンスが選挙民ではなく上から評価されている現状に終止符を打たなくてはならない。それによって地方に新世代の政治家と有能な社会管理者が生まれるだろう。

## ロシアの連邦主義

2000年代初めの最大の課題の1つは、公然・隠然たる分離主義の拡大と、地方政府が愛国主義的犯罪集団と結合することを防ぐことであった。これらの問題は概ね解決された。

我々は新たな段階に達し、知事公選制を復活しようとしている。大統領は知事解任権限を含む管理権限を引き続き持ち、分権と集権の適切なバランスを維持する。

中央政府は財源とともに権限も地方に移譲・分配すべきだが、国家の管理能力の低下につながってはならない。国家の権限を過度に細分化してはならない。政府内の階層間の財源及び権限の機械的な入れ替えは認められない。集権化と分権化の問題に集中するあまり重要なことを忘れてはならない。

政府権限は明国民のビジネスと生活及び国全体の発展に最も有効な形で行使されるように、明確な基準に沿って政府の各レベルに配分すべきである。

連邦構成主体の統合再編の意義がまだあることはあきらかである。しかし、この分野におけるいかなる措置も、合理的でバランスが取れ、国民の意思に基づくものでなくてはならない。

我々はロシア各地域及び各社会集団の社会経済的発展のレベルを常に念頭に置くべきで、単なる「善悪」比較だけで物事を行なってはならない。国民の生活様式は異なる伝統、習慣、行動類型に規定されている。それ故、ロシア語、ロシア文化、ロシア正教その他伝統的なロシア人の信仰心等の統合促進要素は我々にとって無限の価値である。ロシアという1つの国家において何世紀にも渡って共有されてきた歴史もまた重要である。歴史的経験からロシア国家には強力かつ有能で、国民の尊敬を受ける連邦中心が必要である。それによって地域、民族、宗教間のバランスを取ることの必要性が明らかである。我々の歴史的使命はロシア連邦主義の潜在力を最大限発揮させ、ロシアの全地域の発展のインセンティブを生み出すことである。

## 競争力ある国家

思想、国民、資本を巡る国家間競争こそが国際社会の現実である。事実、国家は自らの未来のために発展する世界の中で競争している。

我々には新しい国民的認識が必要である。我々は日常生活や創造的活動及び企業活動にとって最良で競争力ある環境を考えなくてはならず、そのビジョンが国家システムの全機能の根底になくなくてはならない。我々はロシア国民とロシア資本が他国の状況を常に把握し、最良のものを選択できるようにするという信念を持って活動しなくてはならない。

そのためには以下の点が重要である。

第1に政府と財産所有の結びつきを絶たなくてはならない。政治権力と権力が経済に介入する能力は、私が経済に関する論文<sup>5</sup>に期したとおり明確に区分しなくてはならない。

第2に、主要先進諸国の政府機関によって採用されている最良で持続可能な手法をロシアでも大規模に採用すべきである。そうすることで有効性が証明されたものを採用することができ、政府サービスがロシア国民にとって快適で便利なものとなり、時間と資金が節約できる。一旦基盤が

---

<sup>5</sup> プーチン氏が1月30日に公表した論文「経済的課題」。

できればロシアに国際基準を満たすサービス基準も形成される。

第 3 に、知事、市長及び全レベルの役人間の競争を促進する。そのためのモニタリング・調査手続きを導入するとともに、最良の行政手法を広く採用する。連邦レベルでは我々自身の決定についても適用する。有権者は常に情報を得ることができる。地方自治体、市町村レベルでも同様である。

第 4 に、製品の通関手続を行う企業や事故報告を書く自動車所有者等の政府サービス利用者のニーズに焦点を当てた新世代の行政サービス基準へ移行すべきである。

誰もが政府のウェイサイトから政府部門のサービス内容と役人の責任を知ることができなくてはならない。

第 5 目として、最近役人の業務量を評価し、個人や企業に対するサービス基準から逸脱した場合の責任を規定する法律が成立した。逸脱は制裁の対象とされ、逸脱の度合いが大きく反復される場合には罷免も視野に入る。パフォーマンスが悪い役人は解任だけでなく数年間政府及び地方自治体職員として雇用される権利を失う。

第 6 に、行政上の問題を解決するための必要な資格と十分な経験を持つ官僚から構成される機関が必要である。特定の職業集団を含む労働市場の状況を考慮した柔軟性ある公務員の報酬システム導入が必要である。これは公的サービスの質的向上と有能で責任ある管理者登用のために不可欠である。

第 7 に、オンブズマン組織－人権委員会－をさらに発展させ、その専門化とプロ化を進める。ロシア全地域に企業の権利保護委員を置く必要がある。

## 汚職撲滅

ロシアでは汚職は普通のこととして語られている。歴史的には制裁によって汚職を撲滅しようさされ、懲罰的措置が用いられてきた。しかし、問題は遥かに深いところにある。それは国家機関の透明性とアカウントビリティの問題であり、役人のモラルをいかにして高めるかという問題である。これは大変な困難を伴う。

社会学者の研究によると、1990 年代のティーンエイジャーの夢はオリガルヒになることだったが、今の若者は公務員になることを望んでいる。多くの若者が公務員になることを手っ取り早く金を

懐に入れる手段方法と考えている。このような動機から公務員になる者がいるのであればいかなる「浄化」の試みも虚しい。公務員として働くことが気高く名誉あることではなく、私服を肥やすための手段と考えられているのであれば、新しい泥棒達が捕えられた者の後を継ぐだけである。

制度全体に広がる汚職を撲滅するには、権力から財産を切り離すだけでなく、行政を財産管理から分離すべきである。政府も野党も汚職撲滅という責務を果たさなくてはならない。

そのために先ず行うべきことは、監査審議会の議長と監査人の候補者指名のための手続き法律に規定し直し、下院の指名リストと統合することである。候補者は現行のように大統領が指名するのではなく、下院評議会が指名し、全政党の合意にもとづくべきである。

議会のメンバーは、法律に規定された国政調査手続きを実質あるものとするを考えるべきである。

汚職撲滅の戦いは、政治的空論やポピュリズム、キャンペーンの道具あるいは懲罰の問題ではなく、真の国民的課題とすべきである。汚職支配について最も声を大にして叫び、懲罰を求めた人々は重要なことを理解していない。それは汚職があるところで懲罰自体が汚職の対象になるということであり、それは否定できない。

我々は制度全体に係る解決策を提示する。それによって政府機関の浄化を進め、人事政策—公務員の選抜、ローテーション、報酬—上の新原則を導入する。最終的には汚職自体が、レピュテーション・経済性等のリスクの観点から割に合わないものとしなくてはならない。

汚職のリスクが高い職務—政府高官と国営企業経営者の両方—を特定することを提案する。その職務に就く者は高い報酬の代わりに、自らの支出と家族の高額支出も含め、完全に透明とすべきことに同意しなくてはならない。住所やレクリエーション支出に充てられた収入源については考慮する。ヨーロッパの汚職防止策は効果を上げており、参考にする価値がある。

今日でも政府及び地方自治体の公務員の中に、給料だけで生活している人々がいる。彼らにとって汚職役人と同一視されることは屈辱であろう。それによって正直で有能な人々が国家のために働くことを止めてしまってはならない。

社会とメディアは善良な公務員に関しては正義のバランスを取るべきである。汚職の証拠が存在するときだけ世間の関心を集めるべきである。それは汚職問題解決のために大変役立つことである。

「重大」汚職と戦う決意を実行に移すことは、国民が警察、裁判所、住宅設備管理、病院、教育などで日々直面する汚職の根絶にもつながる。

我々は一貫性をもち、注意深く検討した上で断固とした行動を取る。汚職の根本的原因を取り除き、個々の汚職役人を処罰することによる。ロシアに対し誠実で忠誠心を持って仕える人々のためのインセンティブをつくりだす。今こそそれが求められている。

我々はオリガルヒと汚職を克服する。

## 司法制度の発展

今日の大きな問題は、我が国の司法制度における訴追と懲罰の明らかな偏向である。

この問題を解決するための具体的措置を提案する。

第 1 に、司法制度を全国民が利用できるようにしなくてはならない。企業だけではなく一般国民と役人との間の係争に特に配慮した行政手続を導入する。その手続の精神と意義は、紛争において一般人は役人より弱い立場にあることである。挙証責任を個人ではなく行政機関に負わせる。行政訴訟手続きの第一義的な目的は市民の権利保護である。

第 2 に、公共団体が構成メンバーの利益を守るために裁判に訴えることを可能とする。例えば、一般人が独りではなく団体を代表して知事に対して訴訟を起こすことができるようにする。一般人による手段訴訟の範囲を拡大する。

第 3 に、商事裁判所には公開のアクセス可能な全判決のデータベースがある。一般の裁判にも同様のシステムを構築すべきである。裁判手続のオンライン放送及び法廷議事録の公開も検討すべきである。これによって誰が何をやったが一目瞭然となる。異なる当事者の類似案件において採用された判決の内容や、判決が判事の理解不足や不明確な論理によって行われたことなどが明名となる。判例法を司法制度改善のために活用する。

第 4 に、法廷報告を復活させ、法的問題を社会で幅広くかつ深く議論することにより一般国民の法意識を高める。

最後に、我々は具体的な措置を提案しているということを強調したい。これらが実行されることによって国民による支配、真の民主主義の確立、政府が社会の利益のために働くことに繋がる。



そしてこれらの措置はロシアとロシア近代社会の持続可能な発展の成功を導く。

以上