

特講（現代ロシア政治）

特講（現代ロシア政治）

東京都立大学法学部非常勤講師 上野 俊彦

uenot@mc.neweb.ne.jp

<http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html>

1. はじめに

1.1. 本講義のシラバス

1. はじめに
2. ロシア連邦憲法の制定過程
3. ロシア連邦憲法の定める国家構造の概説
 - 3.1. 連邦制の構造
 - 3.2. 大統領
 - 3.3. 連邦議会
4. エリツィン政権期の政治
5. プーチン政権期の政治

1.2. 参考文献

1. 竹森正孝訳・解説「ロシア連邦憲法」『ロシア研究・別冊2』日本国際問題研究所、1994年
2. 竹森正孝訳・解説『ロシア連邦憲法』七月堂、1996年
3. 上野俊彦「ソ連・ロシア」『新版』エリア・スタディー：地域研究の学び方』昭和堂、2000年6月
4. 衆議院『ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』2001年
([http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/report2001.pdf/\\$File/report2001.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/report2001.pdf/$File/report2001.pdf))
5. 上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治 - エリツィンからプーチンへ - 』日本国際問題研究所、2001年
6. 新美治一「ロシア連邦」『解説世界憲法集第4版』三省堂、2001年
7. 森下敏男『現代ロシア憲法体制の展開』信山社、2001年
8. レーン、デビット/ロス、キャメロン（溝端佐登史・酒井正三郎・藤原克美・林裕明・小西豊訳）『ロシアのエリート』窓社、2001年
9. 皆川修吾『ロシア連邦議会 - 制度化の検証：1994-2001』溪水社、2002年
10. 小森田秋夫編『現代ロシア法』東京大学出版会、2003年
11. 上野俊彦「ロシア - 民主化論と地域研究」岸川毅・岩崎正洋編『アクセス地域研究 - 民主化の多様な姿 - 』日本経済評論社、2004年
12. 横手慎二『現代ロシア政治入門』慶應義塾大学出版会、2005年

1.3. 講師紹介

氏 名：上野 俊彦（うえの としひこ） 1953年7月8日東京都生まれ
現 職：上智大学外国語学部ロシア語学科教授・学科長
学 歴：1973年3月東京都立国立高等学校卒業
1978年3月慶應義塾大学法学部政治学科卒業
1980年3月慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻修士課程修了

1983年3月慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程単位取得満期退学

職歴：1985年4月防衛庁防衛研究所

1990年3月在ソ連邦日本国大使館

1992年4月財団法人日本国際問題研究所ロシア研究センター

2000年4月上智大学外国語学部ロシア語学科教授

著作：

おもな著書（1.2.の参考文献で挙げたものを除く）

1. 『講座「スラブの世界」第5巻/スラブの政治』弘文堂、1994年11月（共著）
2. 『CIS [旧ソ連地域]』自由国民社、1995年7月（共著）
3. 『移行期のロシア政治』溪水社、1999年2月（共著）
4. 『国家と民族を問いなおす』ミネルヴァ書房、1999年5月（共著）

最近の論文（2000年以降）

1. 「1999年国会議員選挙法の概要と1999年12月国会議員選挙結果」(財)日本国際問題研究所平成11年度外務省委託研究報告書『ロシアの内政動向(1999年議会選挙と2000年大統領選挙への展望』所収、2000年3月
2. 「1999年国会議員選挙」『ロシア研究』第30号、2000年4月
3. 「プーチン政権下のロシア国内政治」『国際問題』第485号、日本国際問題研究所、2000年8月
4. 「プーチンの統治スタイルと地方政策」(財)日本国際問題研究所平成12年度外務省委託研究報告書『ロシアの内政 - 連邦制および中央・地方関係の諸問題 - 』所収、2001年3月
5. 「プーチン政権とロシア国内情勢」『ロシア・東欧学会年報』第29号、2001年10月
6. 「プーチン政権の人事研究」(財)日本国際問題研究所平成13年度外務省委託研究報告書『プーチン政権下のロシアの内政動向 - プーチン政権2年目の総括 - 』所収、2002年3月
(http://www.jiia.or.jp/pdf/russia_centre/h13_ueno.pdf)
7. 「プーチン政権下の連邦制度改革と行政改革」(財)日本国際問題研究所平成15年度外務省委託研究報告書『プーチン大統領の進める焦眉の制度改革(政治面)』所収、2004年2月
(http://www.jiia.or.jp/pdf/russia_centre/h16_putin/04_ueno.pdf)
8. 「ロシアの内政動向 - 2003年12月国会議員選挙と2004年3月大統領選挙を中心に - 』『国際問題』第531号、日本国際問題研究所、2004年6月

1.4. 国名について

本講義では、「ロシア」、「ロシア共和国」、「ロシア連邦」といった地名もしくは国名を多用するが、それには以下のような違いがある。

「ロシア」は、1917年までは「ロシア帝国」を、1917年から1991年までは「ソヴィエト社会主義共和国連邦」(略してソ連またはソ連邦)の連邦構成共和国である「ロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国」を、1992年以降は「ロシア連邦」を、それぞれ意味している。

「ロシア共和国」は、「ソヴィエト社会主義共和国連邦」(略してソ連またはソ連邦)の連邦構成共和国である「ロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国」の簡略な言い方である。

「ロシア連邦」は、現在のロシアの正式国名である。

2. ロシア連邦憲法の制定過程

2.1. ソ連邦憲法体制における統治システム

ソ連邦時代には憲法と呼ばれるものは4つあり、それぞれ制定ないし全面的改正の行われた年にちなんで、一般に、1918年憲法（ソ連邦成立以前なので、当時の国名では正式には「ロシア社会主義連邦ソヴィエト共和国憲法」である）、1924年憲法、1936年憲法、1977年憲法と呼ぶ。また当時の最高指導者の名にちなんで、1936年憲法をスターリン憲法、1977年憲法をブレジネフ憲法などと呼ぶこともある。本節では、原則として、1977年憲法について論ずる。

2.1.1. ソ連邦憲法における連邦中央の統治システム

ソ連邦は、アゼルバイジャン、アルメニア、ウクライナ、ウズベキスタン、エストニア、カザフスタン、キルギスタン、グルジア、タジキスタン、トルクメニスタン、ベラルーシ（白ロシア）、モルドワ（モルダヴィア）、ラトヴィア、リトアニア、ロシアの15の連邦構成共和国によって構成されている

ソ連邦国民の直接選挙により、ソ連邦の最高国家権力機関であるソ連邦最高ソヴィエト（連邦会議と民族会議の2院制）代議員を選出する

ソ連邦最高ソヴィエト代議員選挙は小選挙区制で実施されるが、政党はソ連邦共産党しか存在していないので、ソ連邦最高ソヴィエト代議員候補者は最終的に1名にしぼられ、事実上の信任投票となる。

ソ連邦最高ソヴィエト代議員の選挙権は18歳以上の、また被選挙権は21歳以上のソ連邦国民が持つ。ソ連邦最高ソヴィエト代議員への立候補は自由立候補ではなく、ソ連邦共産党、全連邦共産主義青年同盟、労働組合、企業・コルホーズなどの職場の労働者団体、軍の軍人集会が候補者指名権を持つ

ソ連邦最高ソヴィエト代議員の互選によりソ連邦最高ソヴィエト幹部会員を選出する

ソ連邦最高ソヴィエト幹部会員の互選により選出されるソ連邦最高ソヴィエト幹部会議長がソ連邦の国家元首となる

ソ連邦大臣会議（「ソ連邦閣僚会議」とも訳す）議長（一般に「首相」と訳されている）はソ連邦最高ソヴィエトが任命し、ソ連邦大臣会議議長が大臣を指名し、それをソ連邦最高ソヴィエトが承認する（議院内閣制に類似）

ソ連邦最高ソヴィエトの任期は5年で途中解散はない

2.1.2. ロシア共和国憲法における共和国中央の統治システム

（ソ連邦中央の統治システムと類似、ただし下線部は異なるので注意）

ロシア共和国国民の直接選挙により、ロシア共和国の最高国家権力機関であるロシア共和国最高ソヴィエト（共和国会議と民族会議の2院制）代議員を選出する

ロシア共和国最高ソヴィエト代議員選挙は、ソ連邦最高ソヴィエト代議員選挙の実施の翌年に、ソ連邦最高ソヴィエト代議員選挙と同様の方法で実施される

ロシア共和国最高ソヴィエト代議員の選挙権・被選挙権は18歳以上のロシア共和国国民が持つ。立候補手続きなどはソ連邦最高ソヴィエト代議員と同様

ロシア共和国最高ソヴィエト代議員の互選によりロシア共和国最高ソヴィエト幹部会員を選出する

ロシア共和国最高ソヴィエト幹部会員の互選により選出されるロシア共和国最高ソヴィエト幹部会議長がロシア共和国の元首となる

ロシア共和国大臣会議議長はロシア共和国最高ソヴィエトが任命し、ロシア共和国大臣会議議長が大臣を指名し、それをロシア共和国最高ソヴィエトが承認する

ロシア共和国最高ソヴィエトの任期は5年で途中解散はない

2.1.3. ロシア共和国の地方の統治システム

ロシア共和国は正式名称が「ロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国」であることからわかっており、連邦制の共和国である

ロシア共和国は、非ロシア民族の民族名称を持つ16自治共和国と6辺区（一般に「地方」と訳されている）49州に区画され、その下に市・地区・地区内の市・地区内の村がある。若干の辺区・州の下に、非ロシア民族の民族名称を持つ自治州・自治管区があり、全体で自治州は5、自治管区は10ある

自治共和国には自治共和国最高ソヴィエト・大臣会議などソ連邦あるいは連邦構成共和国の中央統治システムと同様の統治システムがある。

辺区、州、自治州、自治管区、またそれぞれの内部にある市、地区、地区内の市、地区内の村には、それぞれ国民の直接選挙で選出される人民代議員ソヴィエト（初期には「労働者・兵士・農民代表ソヴィエト」、その後1936年制定のソ連邦憲法で「勤労者代議員ソヴィエト」と変わり、最終的に1977年制定のソ連憲法で「人民代議員ソヴィエト」となる）があり、これらのソヴィエトを総称して地方人民代議員ソヴィエトという

地方人民代議員ソヴィエトは各人民代議員ソヴィエト代議員の互選により人民代議員ソヴィエト執行委員会を選出する

ソヴィエト執行委員会議長が地方行政機関の長となる。したがって、たとえば一般に「モスクワ市長」や「モスクワ市議会」と呼ばれていたポストや機関は、1989年の憲法改正とそれに関連する一連の法改正が行われるまでは、正式には「モスクワ市人民代議員ソヴィエト執行委員会議長」であり、「モスクワ市人民代議員ソヴィエト」である。

ソ連憲法およびロシア共和国憲法では、連邦制をとっているために、連邦構成共和国・自治共和国の統治システムは、あくまでも共和国の国家権力機関であり、これを地方自治機関と呼ぶことはない

2.2. ソ連邦憲法体制の改正

2.2.1. 1988年ソ連邦憲法改正による連邦中央の統治システムの変更

2.2.1.1. 主要な改正点

ソ連邦国民の直接選挙により、ソ連邦人民代議員を選出し、ソ連邦人民代議員大会をソ連邦の最高立法機関とする

ソ連邦人民代議員選挙は従来のソ連邦最高ソヴィエト代議員選挙と同様に小選挙区制で実施されるが、原則として代議員候補者を1名にしぼることなく、競争選挙が行われる

→1989年3月 ソ連邦最初の全国規模での競争選挙によるソ連邦人民代議員選挙の実施

ソ連邦人民代議員の互選によりソ連邦最高ソヴィエト・メンバーとソ連邦最高ソヴィエト議長を選出する

ソ連邦憲法改正はソ連邦人民代議員大会が行う

法律の採択および改正はソ連邦最高ソヴィエトが行う

ソ連邦最高ソヴィエト議長がソ連邦の国家元首となる

→1989年5月 ソ連邦最高ソヴィエト議長にゴルバチョフ・ソ連邦共産党中央委員会書記長を選出

2.2.2. 1989年ロシア共和国憲法改正によるロシア共和国中央の統治システムの変更

2.2.2.1. 主要な改正点（ソ連邦中央の統治システムの変更と類似）

ロシア共和国国民の直接選挙により、ロシア共和国人民代議員を選出し、ロシア共和国人民代議員大会をロシア共和国の最高立法機関とする

ロシア共和国人民代議員選挙は従来のロシア共和国最高ソヴィエト代議員選挙と同様に小選挙区制で実施されるが、原則として代議員候補者を1名にしぼることなく、競争選挙が行われる

→1990年3月 ロシア共和国人民代議員選挙を実施

ロシア共和国人民代議員の互選によりロシア共和国最高ソヴィエト・メンバーとロシア共和国最高ソヴィエト議長を選出する

ロシア共和国憲法改正はロシア共和国人民代議員大会が行う

法律の採択および改正はロシア共和国最高ソヴィエトが行う

ロシア共和国最高ソヴィエト議長がロシア共和国の元首となる

→1990年5月 ロシア共和国最高ソヴィエト議長にエリツィン前ソ連邦建設国家委員会第1副議長（ソ連邦大臣待遇）を選出

2.2.3. 1990年ソ連邦憲法改正によるソ連邦大統領職の創設

2.2.3.1. 主要な改正点

ソ連邦国民の直接選挙によって選出されるソ連邦大統領がソ連邦の国家元首となる

ただし経過規程により第1回目の大統領選挙は実施せず、ソ連邦人民代議員が初代ソ連邦大統領を選出する

→1990年3月 ソ連邦大統領にゴルバチョフ・ソ連邦最高ソヴィエト議長／ソ連邦共産党中央委員会書記長を選出（大統領選出によりソ連邦最高ソヴィエト議長は辞任）

ソ連邦大統領はソ連邦大臣会議議長候補者を指名し、ソ連邦人民代議員大会がこれを承認する

ソ連邦大統領はソ連邦大臣会議議長との合議により大臣を任命する

法律は、ソ連邦最高ソヴィエトにより過半数の多数決により採択し、ソ連邦大統領の署名により発効する

ソ連邦大統領が署名を拒否してソ連邦最高ソヴィエトに差し戻した法案を、ソ連邦最高ソヴィエトが3分の2の多数決で再採択した場合には、大統領はその法案の署名を拒否できない

2.2.4. 1991年ロシア共和国憲法改正によるロシア共和国大統領職の創設

2.2.4.1. 主要な改正点（ソ連邦大統領職と類似、ただし下線部は異なるので注意）

ロシア共和国国民の直接選挙によって選出されるソ連邦大統領がソ連邦の国家元首となる
→1991年6月 ロシア共和国国民の直接選挙によりロシア共和国大統領にエリツィン・ロシア共和国最高ソヴィエト議長を選出（大統領選出によりロシア共和国最高ソヴィエト議長は辞任）

ロシア共和国大統領はロシア共和国大臣会議議長候補者を指名し、ロシア共和国人民代議員大会がこれを承認する

ロシア共和国大統領はロシア共和国大臣会議議長との合議により大臣を任命する

法律は、ロシア共和国最高ソヴィエトにより過半数の多数決により採択し、ロシア共和国大統領の署名により発効する

ロシア共和国大統領が署名を拒否してロシア共和国最高ソヴィエトに差し戻した法案を、ロシア共和国最高ソヴィエトが2分の1の多数決で再採択した場合には、大統領はその法案の署名を拒否できない

2.3. エリツィン大統領の誕生

1931.2.1 ボリス・ニコラエヴィチ・エリツィン生まれる（ゴルバチョフは同年3月2日生まれ）

ウラル山脈沿いの大工業地帯の中心都市、ロシア共和国スヴェルドロフスク州の州都スヴェルドロフスク（現エカチェリンブルグ）市の東方150キロほどのタリツァ地区プトカ村の農家に生まれる。家は貧しく、祖父イグナチェフは農業の傍らペチカ造りや大工仕事で生計を助けた。

1935（4歳）父ニコライ、コルホーズを逃げ出し、一家でスヴェルドロフスク州西隣のペルミ州ベレズニキ市に転居。ニコライは肥料工場の建設労働者として雇われた

少年時代 ボリス・エリツィンは、学校の成績はよかったが素行は悪かった。8年生からスヴェルドロフスク市に転校、中等教育終了後、ウラル工業大学建築科に入学

1955～57（24～26歳）大学卒業後、建築技術者として就職、現場職長

1957～63（26～32歳）別の企業で現場監督、主任現場監督、技師長、建設局長

1961（30歳）ソ連邦共産党入党

1963～68（32～37歳）スヴェルドロフスク・プレハブ・コンビナート（従業員2万人の大企業）の技師長、支配人

1968（37歳）ソ連邦共産党スヴェルドロフスク州委員会建設部長として党専従となる

1975（44歳）ソ連邦共産党スヴェルドロフスク州委員会書記に選出

1976.11（45歳）ソ連邦共産党スヴェルドロフスク州委員会第1書記に選出

この2階級特進は、おそらくブレジネフ＝キリレンコ（ソ連邦共産党中央委員会重工業担当書記のキリレンコがリャボフ前ソ連邦共産党スヴェルドロフスク州委員会第1書記のパトロン）による引き

- 1981.3.3（50歳）ソ連邦共産党第26回大会選出中央委員に選出
- 1985.4.19（54歳）ソ連邦共産党中央委員会建設部長に就任
 - 7.1（54歳）ソ連邦共産党中央委員会書記に選出
 - 12.24（54歳）ソ連邦共産党モスクワ市委員会第1書記に選出
- 1986.2.18（55歳）ソ連邦共産党中央委員会政治局員候補に選出
 - 1985から86年の躍進はゴルバチョフの引き
- 1987.11.11（56歳）ソ連邦共産党モスクワ市委員会第1書記を解任、18日、ソ連邦建設国家委員会第1副議長（大臣待遇）に就任
- 1988.2.18（57歳）ソ連邦共産党中央委員会政治局員候補を解任
 - 1987年の解任左遷人事は保守派リガチョフ書記との対立
- 1989.3.26（58歳）ソ連邦人民代議員選挙にモスクワ市選挙区から立候補し、ソ連邦共産党公認候補を破って当選
- 1990.3.4（59歳）ロシア共和国人民代議員選挙で、郷里のスヴェルドロフスク選挙区から立候補し、85%の得票率で当選
 - 5.16（59歳）第1回ロシア共和国人民代議員大会開会
 - 5.24（59歳）ロシア共和国最高ソヴィエト議長選挙開始
 - 決定的に強力な候補者がなく、第1回投票、再投票（決選投票）再選挙（やり直し選挙）と日数がかかる
 - 5.29（59歳）ロシア共和国最高ソヴィエト議長に選出
 - エリツィン、賛成535票、反対502票、対抗馬のウラソフ（当時のロシア共和国大臣会議議長）賛成467票、反対570票
 - 6.12（59歳）ロシア共和国人民代議員大会、「ロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国の国家主権についての宣言」を採択（連邦法より共和国法が優位）
- 6.19-6.23（59歳）ロシア共和国共産党大会（ソ連邦共産党内保守派の基盤確立）
 - 7.12（59歳）ソ連邦共産党第27回大会会場で離党宣言
 - 7.17（59歳）ロシア共和国最高ソヴィエト幹部会、「連邦条約についての決定」を採択。連邦条約締結作業が始まる
- 1991.3.28（60歳）第3回ロシア共和国人民代議員大会開会
 - 4.5（60歳）大統領選挙投票日を6月12日と決定
 - 5.22（60歳）第4回ロシア共和国人民代議員大会、ロシア共和国大統領選挙法採択
 - 5.25（60歳）第4回ロシア共和国人民代議員大会、大統領制導入に伴う憲法修正補足法採択
 - エリツィン、ロシア共和国共産党内の改革派「民主主義のための共産主義者」グループ指導者ルツコイ（アフガン戦争で英雄的に戦った軍人）を副大統領候補に指名。ルツコイと組むことで共産党内の改革派と軍人の票を集めようとした（エリツィンは、すでに1990年7月に共産党を離党していたので）

6.12（60歳）エリツィン、ロシア共和国大統領に選出

投票率 74.66%

エリツィン＝ルツコイ組

賛成 57.30%、反対 40.54%

リュシコフ（前ソ連首相）＝グロモフ（旧ソ連内務第1次官）組

賛成 16.85%、反対 80.99%

ジリノフスキー＝ザヴィシヤ（企業経営者）組

賛成 7.81%、反対 90.03%

2.4. ソ連邦の崩壊

1991.8.19～8.21（60歳）非常事態国家委員会によるクーデターを解決

12.8（60歳）ベロヴェーシ協定調印

エリツィン・ロシア共和国大統領、クラフチューク・ウクライナ共和国（現ウクライナ）大統領、シュシケヴィッチ・ベラルーシ共和国最高ソヴィエト議長がベラルーシのプレスト市郊外のベロヴェーシの森に集まり、独立国家共同体（CIS, Commonwealth of Independent States）の創設を宣言する

12.21（60歳）アルマ・アタ宣言

カザフスタン共和国の首都（当時）アルマアタ（現アルマティ）に、バルト3国と内戦下のグルジアを除くソ連邦の11共和国代表が集まり、国境不可侵、核兵器の統一的管理、CIS創設、を内容とする宣言に調印

12.31（60歳）ゴルバチョフ・ソ連邦大統領辞任（ソ連邦の崩壊）

1992.3.31（61歳）ロシア連邦「連邦条約」調印

4.10（61歳）第6回ロシア連邦人民代議員大会「連邦条約」を批准

2.5. エリツィン大統領とロシア議会の対立

2.5.1. 対立の制度的潜在性

大統領拒否権が弱い＝大統領が拒否権を発動した法案は、再度、議会が単純過半数で可決すれば、大統領は署名しなければならない

大統領の解任は、議会の発議、憲法裁判所の裁定、3分の2の多数決で成立

2.5.2. 経済政策をめぐる対立

エリツィン＝ガイダル首相代行の経済政策（いわゆる「ショック療法」）

IMF（国際通貨基金）の指導による、価格自由化と緊縮財政の導入（1991年1月2日から）

議会の経済政策

急進的経済政策・緊縮政策に反対し、財政緩和（各種補助金増額）中央銀行を通じた（議会に総裁人事権があった）通貨流通量の増大政策（インフレ政策）

2.5.3. 1992年12月第7回人民代議員大会

エリツィン、ガイダル首相代行を首相に指名→議会の猛反対
 議会は、大統領の組閣権の制限（重要閣僚の指名は議会の承認を必要とするとの憲法改正）をめ
 ざす

12月10日、エリツィン、議会を激しく非難する演説、議会は大統領と議会の選挙の繰り上げ実
 施を提案して対抗

12月14日、エリツィン、穏健派のチェルノムイルジン副首相を首相に指名して妥協成立

2.5.4. 1993年4月25日の国民投票 = エリツィンの勝利

エリツィン大統領信任	58.7%
政府の経済政策承認	53.0%
大統領選挙繰り上げ実施賛成	49.5%
人民代議員選挙繰り上げ実施賛成	67.2%

2.6 新憲法草案のできるまで

2.6.1. 最高ソヴィエト憲法委員会

1990.6.16 最高ソヴィエト憲法委員会発足

議長：エリツィン最高ソヴィエト議長

書記・作業グループ責任者：オレグ・ルミヤンツェフ人民代議員

10.12 憲法委員会定期総会

作業グループの作成した憲法草案をたたき台とすることを承認

10.19 憲法委員会書記・作業グループ責任者のルミヤンツェフ、最高ソヴィエト憲法委員会
 第1次草案（10月草案）を配布

- ・連邦構成主体を、共和国、ゼムリヤ земля、連邦領、の3種に分ける
- ・共和国とゼムリヤは同権、連邦憲法・連邦法の枠内で自己の憲法・法律を持つ
- ・連邦領は連邦領法の枠内で自治権を持つ

1991.10.11 最高ソヴィエト憲法委員会第2次草案を公表

- ・連邦領は削除
- ・辺区・州・自治州・自治管区は統合してゼムリヤを編成
- ・共和国とゼムリヤをあわせて40程度の連邦構成主体とする
- ・連邦構成主体に離脱権なし

単一国家、連邦制、共和国権限の強い連邦制のうちの案

2.6.2. 1993年4月25日の国民投票から憲法協議会の招集まで

1993.4.30 シャフライ草案の公表

大統領法律担当国家顧問セルゲイ・シャフライと法学者セルゲイ・アレクセーエフの共同作成

5.8 最高ソヴィエト憲法委員会第3次草案を公表

対立点は大統領共和制か議院内閣制的システムか

2.6.3. 憲法協議会（非憲法的機関）の招集→新憲法制定へ

エリツィン、もはや人民代議員大会・最高ソヴィエトを無視して新憲法採択へ向かう
争点は大統領制か議院内閣制かではなく、中央対地方へとシフト

1993.5.12 「新ロシア連邦憲法の準備の完遂に関する措置についての大統領令」

5.20 「憲法協議会の招集およびロシア連邦憲法草案の準備の完遂についての大統領令」

6.5 憲法協議会招集

参加メンバー

最高ソヴィエト憲法委員会メンバー

連邦構成主体代表

政党・社会团体代表

議論の焦点

連邦中央と連邦構成主体とのあいだの権限区分の問題

連邦構成主体

↓

地下資源の管轄権、経済・財政分野における特権・優遇措置の要求

7.1 スヴェルドロフスク州ソヴィエトの「ウラル共和国宣言」

7.4 エリツィン大統領、憲法協議会による憲法草案（7月草案）を最高ソヴィエトに提出

共和国の権限強化の動きに沿った内容

共和国は「主権国家」

共和国国籍と連邦国籍の二重国籍

最高ソヴィエトは採択の動きなし

7.12 憲法協議会、憲法草案採択

2.6.4. 連邦会議創設の動き

8.13 カレリア共和国首都ペトロザヴォーツクで共和国首脳会議

エリツィン大統領、憲法採択のために、連邦構成主体の立法機関の長と執行機関の長により構成される連邦会議の創設を提案

↓

エリツィン提案、支持される

9.14 クルガン州、オレンブルグ州、ペルミ州、チェリャビンスク州指導部、「ウラル共和国」加盟の動き

9.18 連邦会議創設会合

連邦構成主体によっては人民代議員大会・最高ソヴィエトを支持する動き→連邦会議創設の原則合意のみ

2.6.5. 1993年10月事件から憲法採択の国民投票・議会選挙へ

1993.9.21 「ロシア連邦における段階的憲法改革についての大統領令」

- ・人民代議員大会・最高ソヴィエトの機能の停止
- ・連邦構成主体代表からなる連邦会議（上院）と国家会議（下院）の選挙を12月11・12日実施
- ・ホワイトハウスを封鎖
- ・5共和国、4辺区、14州、大統領令に反対

10.3 議会派、武装蜂起。翌日、エリツィン側が鎮圧（死亡者数200名以上）の惨劇

11.10 国民投票にかける新憲法最終草案を公表

12.12 ロシア連邦憲法採択の国民投票・連邦議会選挙

2.6.6. 新憲法最終草案

憲法協議会7月草案を基礎に

大統領権限の強化、共和国の主権・共和国国籍は認めないという方向で修正

↓

共和国の反発

2.7. 憲法採択に関する国民投票の共和国別結果

	有権者総数	投票参加者	賛成票数	投票率%	賛成率%	絶対賛成率%
アディゲア	323,612	195,574	74,846	60.43	38.27	23.13
バシコルトスタン	2,824,125	1,770,017	721,769	62.67	40.78	25.56
ブリヤート	663,957	368,805	204,779	55.55	55.53	30.84
アルタイ	123,091	80,763	43,629	65.61	54.02	35.44
ダゲスタン	1,089,626	690,630	141,697	63.38	20.52	13.00
イングーシェチア	124,754	66,929	37,583	53.65	56.15	30.13
カバルジノ・バルカリア	508,683	298,616	185,214	58.70	62.02	36.41
カルムィキア=ハリムグ・タングチ	206,944	117,497	57,258	56.78	48.73	27.67
カラチャエヴォ・チェルケシア	286,579	201,608	55,512	70.35	27.53	19.37
カレリア	577,618	305,061	210,730	52.81	69.08	36.48
コミ	808,418	384,231	239,180	47.53	62.25	29.59
マリー・エル	537,282	308,109	156,179	57.35	50.69	29.07
モルドヴィア	689,309	424,735	153,778	61.62	36.21	22.31
サハ（ヤクーチア）	625,432	408,919	214,263	65.38	52.40	34.26
北オセチア	421,500	256,629	132,202	60.88	51.51	31.36
タタルスタン	2,638,575	366,220	264,028	13.88	72.10	10.01
トゥィヴァ	165,620	104,549	31,310	63.13	29.95	18.90
ウドムルチア	1,134,009	540,390	301,026	47.65	55.71	26.55
ハカシア	384,234	175,722	99,737	45.73	56.76	25.96
チェチニア						
チュバシヤ	943,458	592,553	237,107	62.81	40.01	25.13
全共和国	15,076,826	7,657,557	3,561,827	50.79	46.51	23.62
全ロシア	106,170,835	57,726,872	32,937,630	54.37	57.06	31.02

出典： *Бюллетень ЦИК*, 1994, No. 1, с. 34-38.

3. ロシア連邦憲法の定める国家構造の概説

3.1. 連邦制の構造

3.1.1. 基本規定

第5条

第1項 ロシア連邦の同権の連邦構成主体である共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区からなる。

第2項 共和国（国家）は自らの憲法および法令を有する。辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区は自らの憲章および法令を有する。

第3項 ロシア連邦の連邦体制は、その国家的一体性、国家権力システムの統一性、ロシア連邦の国家権力諸機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力諸機関とのあいだの管轄および権限の区分、ならびにロシア連邦の諸民族の同権および自決に基礎をおく。

第65条

第1項 ロシア連邦の89連邦構成主体（21共和国、6辺区、49州、2連邦的意義を有する市、1自治州、10自治管区）の名称を列挙

非対称的連邦制

連邦構成主体が、民族的構成体（共和国、自治州、自治管区）と地域的構成体（辺区、州、連邦的意義を有する市）との混合

連邦構成主体の同権

3.1.2. 連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分

第11条

第3項 ロシア連邦の国家権力諸機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力諸機関とのあいだの管轄事項および権限の区分は、本憲法、ならびに管轄事項と権限の区分についての連邦条約およびその他の条約によって行われる。

第71条 ロシア連邦の管轄事項の列挙

第72条 ロシア連邦と連邦構成主体との共同管轄事項の列挙

第76条

第1項 ロシア連邦の管轄事項に関しては、ロシア連邦の全領土において直接的な効力を有する連邦の憲法的法律および連邦法が採択される。

第2項 ロシア連邦と連邦構成主体との共同管轄事項に関しては、連邦法ならびに連邦法に従って採択されるロシア連邦の連邦構成主体の法律およびその他の規範的法令が公布される。

管轄事項と権限の区分の原則的規定と調整の可能性

第71条および第72条において、連邦の管轄事項と、連邦と連邦構成主体との共同管轄事項が規定されているが、第11条第3項にあるように、連邦条約などにより個別調整が、また第76条

にあるように、連邦の憲法的法律および連邦法によって、具体的な規定が、可能となっている。

3.1.3. 連邦の国家権力機関と連邦構成主体の国家権力機関との関係

第 77 条

第 1 項 共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区の状態機関のシステムは、ロシア連邦の憲法体制の基本原則と、連邦法によって定められている代議制国家権力諸機関および国家権力の執行諸機関の組織の一般原則とに従って、ロシア連邦の連邦構成主体によって独自に定められる。

第 2 項 ロシア連邦の管轄事項、およびロシア連邦とロシア連邦の連邦構成主体とのあいだの共同管轄事項に関するロシア連邦の権限においては、連邦執行権力諸機関およびロシア連邦の連邦構成主体の執行権力諸機関は、ロシア連邦における単一の執行権力システムを形成する。

3.1.3.1. 連邦構成主体ごとに独自の国家権力システム

第 77 条第 1 項にあるように、連邦構成主体は、憲法および連邦法の枠内で、独自の国家権力機関のシステムをつくることができる。

首長（執行国家権力機関の長）の名称の多様性

大統領、知事 губернатор、市長 мэр（モスクワ）、行政長官 глава администрации

行政府（執行国家権力機関）の名称の多様性

政府 правительство（共和国、モスクワ、サンクト・ペテルブルクなど）；

行政府 администрация

議会（代議制国家権力機関）の名称の多様性

州議会 областная дума；立法議会 законодательное собрание

3.1.3.2. 連邦執行権力機関と連邦構成主体の執行権力機関との垂直的構造（中央集権制）

第 5 条第 3 項、第 77 条第 2 項にあるように、国家権力システムの統一性がはかられており、執行権力機関については、単一の執行権力システムが形成されている

3.2. 大統領

3.2.1. 大統領についての基本規定と執行権力との関係

第 80 条

第 1 項 ロシア連邦大統領は、国家元首 глава государства である。

第 2 項 ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法、人および国民の権利および自由の保証人 гарант である。ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法の定める手続きにより、ロシア連邦の主権、その独立および国家的一体性の保持に関する措置を講じ、国家権力諸機関の調和的な活動および協力を保障する。

第 83 条

ロシア連邦大統領は、

- a) 国家会議の同意を得て、ロシア連邦政府議長を任命する。
- б) ロシア連邦政府の会議の議長を務める権利を有する。
- в) ロシア連邦政府の総辞職についての決定を採択する。
- д) ロシア連邦政府議長の提案に基づいて、ロシア連邦政府副議長および連邦大臣を任命し、解任する。

3.2.1.1. 国民に対する「保証人」としての大統領

第 80 条第 1 項の規定は、一般的なものであるが、第 2 項の規定によれば、人権や自由は大統領によって保証されるものであると読み、大統領すなわち国家元首が単に国家を代表するというだけでなく、まさに国民に対する「保証人」であるという、ユニークな規定となっている。

この考え方は、立憲主義の立場から考えると、かなり問題があるように思われる。つまり人権や自由は、大統領によって保証されるものではなく、生まれながらにして人が持っているものであり、そのことは大統領によってではなく憲法によって確認されるものであり、大統領は公権力として憲法遵守義務を負うものである。

3.2.1.2. 超然たる国家元首としての大統領

第 80 条第 2 項の、大統領が、政府および議会などの国家権力諸機関の調和的活動と協力を保証するとする考え方は、大統領が、あたかも執行権と立法権の上に超然と立つ存在として考えられていると理解できるが、これは三権分立という近代憲法原理からやや逸脱しているように思われる。

しかし、他方で、第 83 条では、大統領が、政府議長・副首相・大臣の任命、政府の会議の主宰、政府総辞職の決定の採択を行うなど、明らかに政府すなわち執行権力の長であることが示されており、政府が大統領から離れた独立した存在ではないことは明らかである。

つまり、第 80 条 2 項に規定されている三権から超然とした大統領という構造と、第 83 条における執行権の長としての大統領という構造に、矛盾が存在しているように見える。

3.2.2. 大統領の法律に対する署名・公布・拒否権

第 84 条

ロシア連邦大統領は、

- г) 国家会議に法案を提出する。
- д) 連邦の法律に署名し公布する。

第 90 条

第 1 項 大統領は、大統領令および大統領命令を発令する。

第 107 条

第 1 項 採択された連邦の法律は、署名および公布のために、5 日以内にロシア連邦大統領に送付される。

第 3 項 ロシア連邦大統領が、連邦の法律を受け取った日から 14 日以内にそれを拒否したとき

は、国家会議および連邦会議は、ロシア連邦憲法の定める手続きに従って、当該法律をあらためて審議する。再審議に際して、連邦の法律が以前採択されたままの内容で、連邦会議メンバーおよび国家会議議員の総数の3分の2以上の多数の賛成を得たときには、大統領は7日以内にそれに署名し、公布しなければならない。

3.2.2.1. 立法権による大統領に対する規制

大統領は、国家権力機関として、連邦憲法および連邦法に従って、行動し、憲法と法律の定める枠内において大統領令および大統領命令を発令することができる。したがって、立法権力は、大統領の行動、ならびに大統領令および大統領命令を規制することができる。

3.2.2.2. 大統領の拒否権

大統領は、法案を提出することができるだけでなく、連邦法の署名を拒否することによって、間接的に立法権力に関与することもできる。むしろ大統領の拒否権は絶対ではなく、連邦会議および国家会議における3分の2の多数決によって覆すことができる。

3.2.2.3. 大統領優位制

近代的三権分立原則では、立法権は議会によって排他的に独占されている。執行権は、立法権が作りだした憲法および法律によって縛られている。この点に着目すれば、三権分立は、立法権優位とも見える。しかし、ロシア連邦憲法では、大統領に、拒否権、法案提出権、大統領令および大統領命令の発令権を認めることで、大統領が立法権に完全に従属しないシステムを作りだしている。

3.2.3. 大統領による議会解散権

第84条

ロシア連邦大統領は、

6) ロシア連邦憲法の定める場合において、その定める手続きに従って、国家会議を解散する。

第109条

第1項 ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法第111条および第117条によって定められている場合において、国家会議を解散することができる。

第3項 国家会議の選挙の日から1年以内は、ロシア連邦憲法第117条の定めることに基づいて国家会議を解散することはできない。

第111条

第4項 提案されたロシア連邦政府議長の候補者を国家会議が3回拒否した場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府議長を任命し、国家会議を解散して新しい選挙を公示する。

第117条

第3項 国家会議は、ロシア連邦政府に対する不信任を表明することができる。ロシア連邦政府に対する不信任についての決定は、国家会議議員総数の過半数によって決定することができる。国家会議によるロシア連邦政府不信任が表明された場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府の総辞職を宣言することもできるし、あるいは国家会議の決定に同意しない

こともできる。国家会議が3カ月以内に再びロシア連邦政府に対する不信任を表明したときは、ロシア連邦大統領は、政府の総辞職を宣言するか、または国家会議を解散する。

第4項 ロシア連邦政府議長は、国家会議に対してロシア連邦政府新任の問題を提起することができる。国家会議が新任を拒否した場合には、大統領は、7日以内にロシア連邦政府の総辞職についての決定を採択するか、または国家会議の解散についての決定を採択する。

3.2.3.1. 大統領による国家会議の解散

ロシア連邦憲法は、ソ連憲法が人民代議員大会および最高ソヴィエトの解散について定めていなかったのとは対照的に、国家会議の解散について定めている。国家会議の解散は、任意にできるわけではないが、規定を見る限り、大統領の側に主導権があるように見える。

3.2.3.2. 国家会議の解散についての条件

国家会議の解散の要件は主として2つあり、それぞれ第111条および第117条に規定されているので、それぞれ111条解散および117条解散と呼ぶことにする。

111条解散

政府議長任命に関連してなされる解散。

大統領の任命した政府議長を連続3回拒否した場合、大統領は政府議長を任命し国家会議を解散する。

大統領が、国家会議の承認を得ることが困難と予想される政府議長を任命し続ければ、解散に至ることになる。政府議長の任命は大統領の専管事項であるから、この解散は、大統領の側に主導権がある。

117条解散

政府不信任に関連してなされる解散。

憲法の規定によれば、国家会議が3カ月の間に2回、政府不信任を採択すると、大統領は、政府総辞職か国家会議解散かどちらかを選択しなければならない。

政府不信任は、国家会議の側が行うことであるから、この解散は、国家会議の行為から始まるが、解散するか否かの決断は最終的には大統領が握っていることから、やはり大統領の側にある程度は主導権が握られているとも言える。

実際の事例では、1回目の不信任の採択のあと、大統領は、政府の改造を行って2度目の採択を回避しているので、やはり政府不信任の採択は、国家会議側が大統領に対して政府の改造や政策の変更を迫る有効な手段であることがわかる。

また第109条第3項の規定により、国家会議選挙後1年間は、国家会議が政府不信任を3カ月以内に2度採択すると、政府総辞職が必須となる。したがって、国家会議選挙後1年間は、政府はとくに国家会議との協調を考慮する必要がある。

解散のタイミング

解散は、必ずしも国家会議議員にとって都合が悪いわけではない。解散時期と国家会議の任期との関係もある。ある会派が、その議席増に有利な状況で国家会議を解散したいと考えることもあり

得る。とくに野党にとって、政府の失政のタイミングを見計らって解散に持ち込み、国家会議選挙を実施すれば野党の議席増につながるであろう。しかし、そうした状況の場合、大統領は、国家会議の解散ではなく政府総辞職を選択せざるを得ない。つまり、政府不信任は、大統領あるいは政府と国家会議とのあいだの最も重要な政治的駆け引きの道具である。

3.2.4. 大統領と立法権と司法権

第 83 条

ロシア連邦大統領は、

е) 連邦会議に対して、ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高仲裁裁判所の裁判官の候補者、ならびにロシア連邦検事総長の候補者を提案し、その他の連邦裁判所の裁判官を任命する。

第 102 条

第 1 項 連邦会議の管轄に属するのは次の事項である。

ж) ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高仲裁裁判所の裁判官の任命。

з) ロシア連邦検事総長の任命および解任。

3.2.4.1. 司法権の人事権

司法権の重要ポストの人事権は、大統領が提案権を持ち、連邦会議がそれに同意するか、かたがないというかたちで行使されることからすれば、一義的には、大統領が握っていると考えられる。しかし、連邦会議の同意が得られない場合には、大統領の任命したい人物がその地位につけないことになる。

したがって、司法権の人事については、大統領（執行権）と立法権はバランスが取られていると言える。

3.2.4.2. 司法権と、他の二権とのバランス

人事は別として、司法権が他の二権とどのような関係にあるかは、違憲立法審査、大統領令の適法性の審査、行政訴訟に対する判断といった、通常の司法権の行使にかかっている。

3.3. 連邦議会

3.3.1. 連邦議会に関する基本規定

第 94 条 ロシア連邦の連邦議会 Федеральное Собрание はロシア連邦の代議制・立法機関である。

第 95 条

第 1 項 連邦議会は連邦会議 Совет Федерации と国家会議 Государственная Дума の 2 院 палат からなる。

第 2 項 連邦会議はロシア連邦の各連邦構成主体の代議制国家権力機関の代表 1 名、執行権力機関の代表 1 名の 2 人ずつの代表によって構成される。

第3項 国家会議は450名の議員 депутат によって構成される。
第96条
第1項 国家会議は4年の任期で選挙される。
第2項 連邦会議の編成手続きおよび国家会議議員の選出の手続きは、連邦法によって定める。

3.3.1.1. 国家会議の名称

下院名称の「国家会議 Государственная Дума」は、ソ連時代のソヴィエト Совет の名称を継承せず、帝政議会の下院の名称をそのまま継承した。

- ロシアの議会の「伝統」、立憲主義の「復活」を意識
- 国旗も帝政期の商業（民間）旗を継承
- 国章はピザンチン帝国以来の伝統の「双頭の鷲」

3.3.1.2. 国家評議会

帝政期の上院であった国家評議会 Государственный Совет の名称は、2000年9月1日の大統領令によって大統領を補佐する連邦構成主体首長の会議の名称として復活した。国家評議会は、法律ではなく大統領令によって設置された機関であるので憲法上の、あるいは法的な権限はなく、大統領府に付属する連邦大統領の諮問機関ないし執行権力機関の一部と解される。

3.3.1.3. 議員という名称

第95条で明らかなように議員 депутат とは国家会議のメンバーに対してのみ用いられる概念である

第96条で明らかなように、国家会議は選挙により選出されるが、連邦会議は別の方法により「編成」されることになっている（ただし、1993～95年の連邦会議は選挙によって選出されており、選挙による選出を禁止しているわけではない）

3.3.2. 連邦会議と国家会議の権限

3.3.2.1. 連邦会議の権限

第102条
第1項 連邦会議の権限には以下の事項が含まれる。
a) ロシア連邦の連邦構成主体の境界線の変更の承認
b) 戒厳令の導入についての大統領令の承認
b) 非常事態の導入についての大統領令の承認
r) ロシア連邦領土外におけるロシア連邦軍の使用の可能性についての問題の決定
d) ロシア連邦大統領選挙の公示
e) ロシア連邦大統領の罷免
ж) ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高仲裁裁判所の判事の任命
з) ロシア連邦検事総長の任命および解任

И) 会計検査院副院長および検査官の半数の任命および解任

3.3.2.2. 国家会議の権限

第103条

第1項 国家会議の権限には以下の事項が含まれる。

- a) ロシア連邦政府議長についてロシア連邦大統領に同意を与えること
- б) ロシア連邦政府の信任についての問題の決定
- в) ロシア連邦中央銀行議長の任命と解任
- г) 会計検査院院長および検査官の半数の任命および解任
- д) 連邦の憲法的法律に従って活動する人権に関する全権代表の任命と解任
- e) 大赦の公示
- ж) ロシア連邦大統領の罷免のための弾劾の提起

3.3.3. 国家会議内の機構

3.3.3.1. 院内会派と議員グループ

院内会派 флация と議員グループ депутатская группа は国家会議の活動において平等の権利を持つ
 院内会派：連邦選挙区（比例選挙区）において国家会議議員を当選させた政党または政党ブロックを基礎に結成。第4期（2004年1月～2007年12月）国家会議では、統一ロシア、ロシア連邦共産党、ロシア自由民主党、祖国（国民愛国同盟）、国民愛国同盟「祖国」（人民の意志）の6院内会派が編成されている

議員グループ：院内会派に所属しない35名以上の議員によって結成。現在、議員グループはない

院内会派および議員グループの指導者は、国家会議の活動事項について運営上の決定を事前に準備する国家会議評議会に議長団とともに参加する

院内会派および議員グループは、各委員会の議長および副議長を指名し、また委員会の委員名簿を調整する

院内会派	議席数	議席比
統一ロシア	305	67.78
ロシア連邦共産党	46	10.22
ロシア自由民主党	35	7.78
祖国（国民愛国同盟）	32	7.11
国民愛国同盟「祖国」（人民の意志）	11	2.44
無所属	17	3.78
欠員	21	4.67

3.3.3.2. 国家会議の議長団 Руководящий состав Государственной Думы

院内会派および議員グループの代表により議長団を構成

議長	統一ロシア（1名）
第1副議長	統一ロシア（2名）
副議長	統一ロシア（5名）、ロシア自由民主党、ロシア連邦共産党、祖国（以上各1名）

3.3.3.3. 国家会議の特別委員会 Комиссия Государственной Думы と（常任）委員会 Комитеты Государственной Думы

3.3.4. 立法手続き

3.3.4.1. 立法発議権

ロシア連邦大統領、連邦会議、連邦会議のメンバー、国家会議議員、ロシア連邦政府、連邦構成主体の立法（代議制）機関が持つ

3.3.4.2. 起草

国家会議に提出された法案は、国家会議議院運営委員会の監督下で登録され、国家会議評議会により、しかるべき国家会議常任委員会に付託され、起草ないし審議される

3.3.4.3. 審議

常任委員会で起草ないし審議され、準備の整った法案は、国家会議での審議に上程される。上程された法案の審議は、3回の読会で行われるが、第3読会まで行われずに第1ないし第2読会で採択されることもある。

3.3.4.4. 採択および上院への送付

国家会議で議員総数の過半数の賛成により採択された法案は、5日以内に連邦会議に送付される。連邦会議の過半数の賛成がある場合、または14日以内に審議が行われない場合、連邦会議は法案を承認したものと見なす。否決した場合は、両院協議委員会を設置することができ、国家会議の再審議に付される。国家会議の議員総数の3分の2で採択された場合、連邦会議の否決を覆うことができる。

3.3.4.5. 大統領による署名

連邦会議で承認されるか、または国家会議の3分の2の多数で採択された法律は、5日以内にロシア連邦大統領に送付され、大統領は、14日以内にこれに署名して公布する。ロシア連邦大統領が法律の署名を拒否した場合、再審議に付されるが、両院のそれぞれ3分の2の多数決があれば、大統領の拒否を覆うことができる。

4. エリツィン政権期の政治

以下は、上野俊彦「ロシア - 民主化論と地域研究」岸川毅・岩崎正洋編『アクセス地域研究 - 民主化の多様な姿 - 』日本経済評論社、2004年、99-108頁より抜粋

4.1. ロシアにおける二元代表制

現在のロシア連邦中央の政治制度は、基本的には、大統領権力の相対的優位性を特徴とする三権分立体制を基礎とする大統領制国家である。この大統領権力の相対的優位性を特徴とする三権分立体制は、1993年12月12日に採択された現行ロシア連邦憲法によって初めて確立された。ロシア連邦憲法に基づいて、ロシアでは、三権のうちの立法権力と執行権力がともに直接に国民を代表する、いわゆる二元代表制の制度が採用されている。二元代表制は、直接に国民を代表する立法権力と執行権力が対立と妥協を通じて互いに牽制するとともに、選挙の時期が異なることによって議会多数派と執行権力の政治基盤が異なる場合も起こりうるという、いわば二重の保険がかけられている制度、つまり、立法権力と執行権力が対立するということをあらかじめ想定した制度である。しかし、それゆえにまた二元代表制は、立法権力と執行権力の対立がいったん生じた場合に、その対立を緩和させ、あるいは妥協させ、協力へと導く制度的メカニズムを持っていなければならない。もしそうでなければ、立法権力と執行権力を同じ政治勢力が掌握するまで、不断の対立が続くこととなり、安定した政治を運営することができなくなってしまう。したがって、二元代表制システムをとるロシアの連邦中央の政治を分析する場合には、この立法権力と執行権力の、すなわち議会と大統領および政府とのあいだの、対立を緩和させ相互の協力へと導く、抑制と均衡の制度的メカニズムはどのようなものなのか、そしてそのメカニズムが実際の場面でどのように働いているのかを見るのが重要となる。

4.2. 連邦法の採択と大統領の拒否権

立法権力と執行権力の対立と妥協あるいは抑制と均衡の制度的メカニズムは、まず法律の制定過程において機能する。ロシア連邦においては、連邦法の法案は、まず国家会議（いわゆる下院）の審議に付され（憲法第104条第2項）、国家会議の議員総数（450名）の多数（226名以上）の賛成によって採択される（憲法第105条第2項）。国家会議が採択した法案は、5日以内に連邦会議（いわゆる上院）の審議に付される（憲法第105条第3項）。そして、連邦会議の議員総数（178名）の過半数（90名以上）の賛成がある場合、または14日以内に連邦会議による審議が行われない場合、連邦会議によって承認されたものと見なされる（憲法第105条第4項）。連邦会議が法案を否決（連邦会議の拒否権）した場合には、両院協議会を設置するなどし、国家会議の再審議に付される。国家会議は3分の2の多数決（301名以上の賛成）により連邦会議の否決を覆すことができる。こうして採択された連邦法は、5日以内にロシア連邦大統領にその署名および公布のために送付される（憲法第107条第1項）。大統領は、14日以内に連邦法に署名してこれを公布するか（憲法第107条第2項）、その連邦法への署名を拒否することができる（憲法第107条第3項）。大統領が拒否した連邦法は国家会議および連邦会議において再審議されるが、両院において3分の2以上の多数で採択（国家会議では301票以上の賛成）および承認（連邦会議では119票以上の賛成）された場合には、大統領による拒否を覆すことができる（第107条第3項）。

4.2.1. 連邦法が対立と妥協の中から産み出されていった典型的な事例

連邦法がこうした対立と妥協の中から産み出されていった典型的な事例として、「1995 年国家会議選挙法」の制定過程をあげることができる。「1995 年国家会議選挙法」は、まず国家会議により、1995 年 3 月 24 日、賛成 250 票、反対 11 票、棄権 0、欠員を含む投票不参加 189 名で採択された（*Государственная Дума. Стенограмма заседания. 1995, Том. 15, 1996, М., с. 547* [以下、*ГД 1995, Т15, с. 547* とする]）。しかし、「1995 年国家会議選挙法」が単独議席選挙区（いわゆる小選挙区）と連邦選挙区（いわゆる比例区）の議席比を 225 対 225 としていることに反対し、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比を 300 対 150 とすること、また連邦選挙区に候補者を立てている政党の候補者名簿のうち連邦中央からの候補者を 12 名に制限することを主張する連邦会議は、4 月 12 日、国家会議から送付されたこの「1995 年国家会議選挙法」を賛成 11 票、反対 113 票、棄権 6 名、欠員を含む投票不参加 48 名で否決した（*Совет Федерации. Заседание девятнадцатое 11-13 апреля 1995. Заседание двадцатое 4 Мая 1995. Стенографические отчеты, 1997, М., с. 185* [以下、*СФ, 1995/4/11-13. 1995/5/4, с. 547* とする]）。それに対して国家会議は、4 月 21 日、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比は 225 対 225 の原案のままとし、他の箇所を一部修正した「1995 年国家会議選挙法」を、賛成 259 票、反対 68 票、棄権 2 名、欠員を含む投票不参加 121 名で再採択した（*ГД 1995, Т16, с. 625*）。しかし、5 月 4 日、連邦会議はこれを賛成 11 票、反対 114 票、棄権 5 名、欠員を含む投票不参加 48 名で再び拒否した（*СФ, 1995/4/11-13. 1995/5/4, с. 451*）。そこで、国家会議は、5 月 11 日、こんどは 3 分の 2 の多数決（賛成 301 票、反対 66 票、棄権 6 名、欠員を含む投票不参加 77 名）で採択して、連邦会議の拒否を覆した（*ГД 1995, Т17, с. 32*）。しかし、5 月 23 日、今度はエリツィン（Борис Николаевич Ельцин）大統領が単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比を 300 対 150 とすること、選挙が成立するための投票率の基準を 25 パーセントから 50 パーセントに引き上げることなどを主張して、この法律への署名を拒否した（*Российская газета, 24 мая 1995г., с. 1* [以下、*РГ, 1995/5/24, с. 1* とする]）。そこで 5 月 24 日、国家会議は、再び 3 分の 2 の多数決での採択を試みたが、301 票必要のところ 244 票しか集められず、大統領に拒否撤回を求めるとどまった（*ГД 1995, Т17, с. 464*）。その後、国家会議は、上下両院と大統領の代表とによって構成される協議委員会における審議をふまえて修正された「1995 年国家会議選挙法」最終草案を、ようやく 6 月 9 日、賛成 264 票、反対 45 票、棄権 3 名、欠員を含む投票不参加 138 名で採択した（*ГД 1995, Т18, с. 184*）。ここで採択された「1995 年国家会議選挙法」は、連邦会議の主張であった連邦選挙区の各選挙団体ないし選挙ブロックの候補者名簿のうち連邦中央からの候補者を 12 名に制限し他の候補者は地方からとする提案は受け入れたものの、他方、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比は 225 対 225 のままであり、選挙が成立するための投票率の基準を 50 パーセントに引き上げることなどの連邦会議および大統領の修正提案も受け入れていなかった。そのため、この最終草案の連邦会議での承認は容易ではなかったが、6 月 15 日に、賛成 113、反対 9、棄権 3 で連邦会議がこれを承認（*РГ, 1995/6/16, с. 1*）6 月 21 日にエリツィン大統領がこれに署名してようやく「1995 年国家会議選挙法」は成立した（*Собрание законодательства Российской Федерации, No. 26, 26 июня 1995г., Ст. 2398* [以下、*СЗ, 1995/6/26, Ст. 2398* とする]）。

4.3. 国家会議の解散と政府の総辞職

立法権力と執行権力の対立と妥協あるいは抑制と均衡は、その両機関それ自体の更新を制度的に保

障する制度的メカニズムによっても実現されている。立法機関の更新とは、すなわち議会の解散と選挙の実施を意味するが、連邦会議はそもそも選挙によらない機関であるので、解散があるのはもっぱら国家会議である。国家会議の解散は、憲法第 111 条による解散と、第 117 条による解散とがある（憲法第 109 条第 1 項）。111 条解散は、大統領の提案した政府議長（首相）の候補者を国家会議が 3 回拒否した場合、大統領が、政府議長を任命し、国家会議を解散し、新しい選挙を公示するというものである（憲法第 111 条第 4 項）。次に、117 条解散は、国家会議による政府不信任の決定を出発点とする。国家会議による政府不信任の決定は、議員総数の多数決（226 票以上の賛成）により採択される。国家会議による政府不信任が採択された場合、大統領は、政府の総辞職を公示するか、または国家会議の決定に同意しないことができる。しかし、国家会議が 3 ヶ月以内にもう一度政府の不信任を決定した場合には、大統領は政府の総辞職を公示するか、または国家会議を解散しなければならない（憲法第 117 条第 3 項）。

111 条解散も 117 条解散も、基本的には大統領が主導権を握っているが、解散が時期的に大統領側と議会側のどちらに有利か不利かという問題がある。大統領にとって、解散後の選挙で与党の議席が増加する見込みがあれば解散を選択しやすいし、逆に与党議席が減少する可能性が高ければ解散を決断しにくい。他方、解散後の選挙結果が自己の所属する会派にとって有利となるであろうと予測する議員が多ければ多いほど国家会議は解散を決断する可能性が高くなる。また残りの任期が短ければ短いほど解散しやすくなる。ロシアでは、この憲法第 111 条および第 117 条をめぐる立法権力と執行権力の駆け引きはどのように行われているのであろうか。以下に、具体的な事例を見てみよう。

4.3.1. 政府不信任案の採択

1994 年 1 月の開会以来、国家会議において政府不信任は 4 回提出されているが、採択されたのは 1995 年 6 月 21 日の 1 回だけである。このとき、チェチニア紛争の問題をめぐって提出された政府不信任案は、賛成 241 票、反対 72 票、棄権 20 名、欠員を含む投票不参加 117 名で採択された（*ГД 1995*, T18, c. 582）。このとき、エリツィン大統領は、政府総辞職に同意しなかったが、国家会議で辞職勧告決議（*ГД 1995*, T18, c. 692）が採択された閣僚らを 6 月 30 日に解任して国家会議との妥協を図り（*СЗ*, 1995/7/3, Ст. 2559; Ст. 2560; Ст. 2561）。その結果、7 月 1 日、国家会議に再び提出された政府不信任案は、賛成 193 票、反対 117 票、棄権 47 名、欠員を含む投票不参加 93 名で不採択となった（*ГД 1995*, T19, c. 21）。このことは、政府不信任案の採択が、国家会議にとって、政府の政策の変更や閣僚の更迭を迫るのに有効な方法であることを示している。しかし、その後、エリツィン政権下では、国家会議において、政府不信任案の問題が正式の議題としてとりあげられ、採決にかけられることはなかった。エリツィン大統領が、1997 年秋以降、政府不信任案の上程それ自体を回避する方策を採ったからである。

4.3.2. 政府不信任案上程の回避

1997 年 10 月、チュバイス（Анатолий Борисович Чубайс）政府第 1 副議長（第 1 副首相）らの出版汚職疑惑を背景に、1998 年度予算案をめぐる駆け引きもあり、国家会議野党による政府不信任案提出の動きが起こった。すなわち、10 月 15 日、ロシア連邦共産党、議員グループ「国民権力」、「農業議

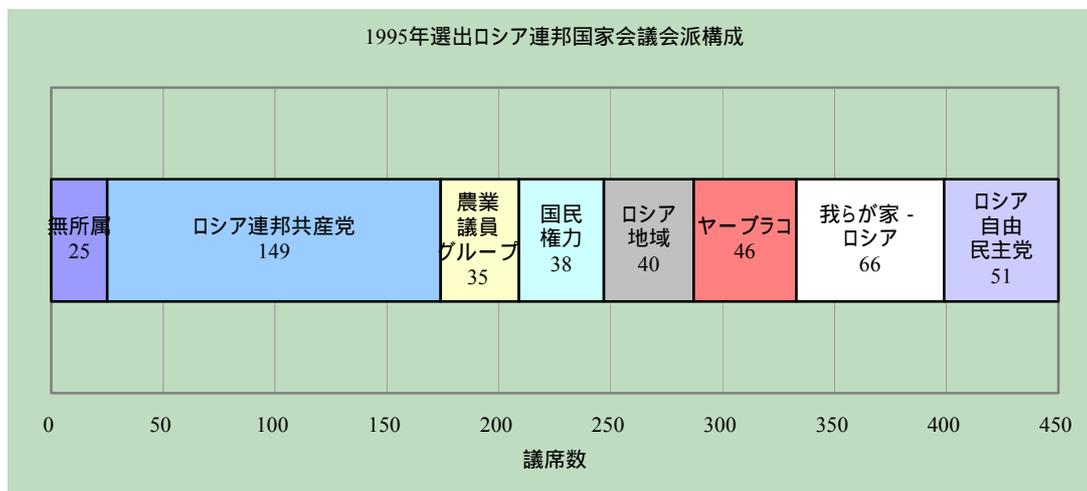
員グループ」の3派共同提案の政府不信任決議案が提出されたのである¹。しかし「ヤーブラコ」党はそれに同調せず、独自の政府不信任決議案を提出した(*Государственная Дума. Стенограмма заседания. Бюллетень*, N 124 (266), 15 октября 1997, с. 5 [以下、*ГДБ*, 1997/10/15, с. 5 とする]; *Независимая газета*, 16 октября 1997г., с. 1 [以下、*НГ*, 1997/10/16, с. 1 とする])。こうした野党間の分裂で、政府不信任決議案が採択される可能性は低いように思われたが、エリツィン大統領は、あえて共産党の求めていた円卓会議（中央権力機関代表、政党代表、地方代表、労組代表が参加）に応じ、政府不信任案の審議の中止を要請した(*НГ*, 1997/10/16, с. 1; *Известия*, 17 октября 1997г., с. 1)。10月20日、大統領、政府議長、上下両院議長による四者協議が開催され、1988年度予算案および政府不信任案などの問題が議論されるとともに、その報道姿勢が政府寄り過ぎるとして共産党が求めていたロシア公共テレビと国営テレビ・ラジオ会社に対する監視委員会の設置が合意された(*Российские вести*, 21 октября 1997г., с. 1 [以下、*РВ*, 1997/10/21, с. 1 とする]; *НГ*, 1997/10/21, с. 1)。さらに翌10月21日、エリツィン大統領は、国家会議の各院内会派代表と会談し、円卓会議の開催について合意するなどした(*РВ*, 1997/10/22, с. 1-2; *НГ*, 1997/10/22, с. 1-2)。この結果をうけて、10月22日、ロシア連邦共産党は、政府不信任決議案の取り下げを宣言した(*ГДБ*, 1997/10/22, с. 7; *НГ*, 1997/10/23, с. 1-2)。

このとき、エリツィン大統領が、政府不信任決議案の上程を回避できたのは、「ヤーブラコ」がロシア連邦共産党の政府不信任決議案に同調しなかったからであるが、このあと、11月20日に、チュバイス政府第1副議長の蔵相兼務が解かれ、後任の蔵相にザドルノフ（Михаил Михайлович Задорнов）「ヤーブラコ」議員が任命された(*СЗ*, 1997/11/24, Ст. 5388; Ст. 5839)ところを見ると、大統領と「ヤーブラコ」とのあいだに何らかの密約があったのかも知れない。

4.3.3. チェルノムイルジン政府総辞職とキリエンコ政府議長承認

政府不信任案の上程は回避されたが、その後、政府内からのチュバイス派閣僚の解任は続き、その結果、チュバイス、ネムツォフ（Борис Ефимович Немцов）らを中心とする「若手改革派」が弱体化し、相対的にチェルノムイルジン（Виктор Стеранович Черномырдин）政府議長の権限が強化されることとなった。しかし、エリツィン大統領は、1998年2月17日に発表された「大統領教書」および教書演説において、政府総辞職の可能性を表明するなど、政府批判を強めていた。そして、3月23日、

¹ 1997年当時のロシア連邦国家会議の会派構成は以下のような状況であった。



エリツィン大統領は、突如、政府総辞職を宣言した（C3, 1998/3/23, Ст. 1426）。これが、エリツィン政権下における、そして現行憲法下における最初の政府総辞職であった。

憲法第 111 条第 2 項の規定によれば、政府が総辞職してから 2 週間以内に政府議長候補者に関する提案が行われなければならない。1998 年 3 月 23 日の政府総辞職後の政府議長任命は、以下のような経過をたどった。

まず、政府総辞職が発令されたその日のうちに、エリツィン大統領は、キリエニコ（Сергей Владиленович Кириенко）燃料エネルギー大臣を、政府第 1 副議長に任命し（C3, 1998/3/23, Ст. 1438）。さらにその直後にキリエニコ政府第 1 副議長を政府議長代行に任命した（C3, 1998/3/23, Ст. 1428）。このように、キリエニコをいったん政府第 1 副議長に任命してから政府議長代行に任命したのは、「ロシア連邦政府についての連邦の憲法的法律」（C3, 1997/12/22, Ст. 5712; C3, 1998/1/5, Ст. 1）第 8 条第 2 項に規定されているように、政府議長代行に任命される資格があるのは政府第 1 副議長または政府副議長だけであって、大臣にはその資格がなかったからである。

かくして 3 月 27 日、エリツィン大統領は、キリエニコ政府議長代行を後任の政府議長候補者に指名した（PI, 1998/3/28, с. 1-2）。ロシア連邦共産党と「ヤーブラコ」は、キリエニコ政府議長を承認しないと表明したが²、他方、ロシア自由民主党と「我らが家 - ロシア」党は承認を表明した³。4 月 7 日、各党代表の集まる新政府編成問題審議のための円卓会議で、エリツィン大統領は、ロシア連邦共産党らの主張する連立政府を拒否した（PI, 1998/4/8, с. 1）。4 月 10 日、国家会議では、キリエニコ政府議長代行による施政方針演説（PI, 1998/4/11, с. 1-2）のあと、キリエニコ承認についての採決が行われ、賛成 143 票、反対 186 票、棄権 5 名、欠員を含む投票不参加 116 名で、承認は否決された（ГДБ, 1998/4/10, с. 41）。4 月 14 日、セズニョーフ（Геннадий Николаевич Селезнев）国家会議議長は、エリツィン大統領との会談後にキリエニコ支持を表明、2 回目採決で承認されるとの楽観的見通しを示した（PI, 1998/4/15, с. 1）。しかし、4 月 15 日、ロシア連邦共産党の 2 名の議員が、議院運営規則第 146 条第 1 項を「ロシア連邦政府議長の指名についての承認に関する決定は、国家会議の判断により、投票用紙または電子式装置を使用した秘密投票によって、あるいは国家会議議員総数の過半数の賛成がある場合には公開投票によって、採択する」（C3, 1998/4/20, Ст. 1828）と修正する（下線部分を追加する）提案を行い、この提案は、賛成 260 票、反対 77 票、棄権 2 名、欠員を含む不参加 111 名で承認された（ГДБ, 1998/4/15, с. 23）。その結果、4 月 17 日、国家会議は、同日の政府議長承認の採決方法を公開投票とすることを公開投票で決定し（賛成 272 票、反対 102 票、棄権 2 票、欠席を含む不参加 74 名）（ГДБ, 1998/4/17, с. 42）賛成 115 票、反対 271 票、棄権 11 票、欠席を含む不参加 53 名でキリエニコ政府議長指名を再び不承認とした（ГДБ, 1998/4/17, с. 43）。しかし、その後、「農業議員グループ」や「国民権力」などが、国家会議の解散回避のためにキリエニコ承認に傾き始めた（НГ, 1998/4/24, с. 3）。さらに、4 月 22 日には、連邦会議が、キリエニコ承認を求めるアピールを採択した（C3, 1998/5/4, Ст. 1981）。他方、エリツィン大統領も、4 月 23 日に、上下両院議長と会談、さらにジュガーノフ・ロシア連邦共産党議長らにキリエニコ承認を求める電話をかけるなど（PI, 1998/4/24, с. 3）精力的に動いた。しかし、ロシア連邦共産党は、同日の臨時中央委員会総会でキリエニコ反対を確認し、秘密投票と決まった場合には投票に参加しないようロシア連邦共産党議員に呼びかけた（Советская Россия, 1998/4/25, с. 1）。4

² ロシア連邦共産党については、*Независимая газета*, 31 марта 1998г., с. 1, 3 を、「ヤーブラコ」については、*Российские вести*, 1 апреля 1998г., с. 2 を参照。またロシア連邦共産党中央委員会総会におけるキリエニコ不承認決定については、*Советская Россия*, 4 апреля 1998г., с. 1 を参照。

³ ロシア自由民主党については、*«Кириенко заручился поддержкой ЛДПР»*, in <http://www.nns.ru/chronicle/news/980401.html> を、「我らが家 - ロシア」については、*Независимая газета*, 3 апреля 1998г., с. 1 を参照。

月24日、国家会議は、3回目の採決を今度は秘密投票により実施した。キリエンコは、ようやく賛成251票、反対25票、棄権39票、欠席を含む不参加135名により承認された（*ГДБ*, 1998/4/24, c. 3）。この賛成票数から見て、院内会派「ロシア連邦共産党」の議員のうちの少なくない部分が賛成に回ったと推測される。結局、キリエンコ政府議長の承認は、国家会議議員の多くが彼を支持したことによってではなく、国家会議解散を回避しようとしたことによって、なされたものと考えられよう。

4.3.4. プリマコフ政府議長承認

こうして承認されたキリエンコ政府議長が率いる政府も、8月金融危機のため、チェルノムイルジン政府総辞職の1998年3月23日からちょうど5カ月後の8月23日に総辞職を余儀なくされ、再び新政府議長承認手続きがとられることになった。1998年8月23日の政府総辞職後の政府議長任命は、以下のような経過をたどった。

まず8月23日、エリツィン大統領は、キリエンコ政府総辞職を宣言し、チェルノムイルジンを政府議長臨時代行に指名する大統領令を発令（*СЗ*, 1998/8/24, Ст. 4071）。翌8月24日には政府議長候補者として提案した（*ПТ*, 1998/8/25, c. 1）。この政府議長代行指名は、チェルノムイルジンが政府第1副議長または政府副議長ではないので、前述の「ロシア連邦政府についての連邦の憲法的法律」に合致しておらず違法の疑いがある。それはともかく、チェルノムイルジンは、政府議長候補者として指名されたあと、上下両院の有力議員と精力的に会談⁴、国家会議もチェルノムイルジンを支持するかに見えた。しかし、予想に反して8月31日、国家会議は、チェルノムイルジンを賛成94票、反対253票、棄権0、欠員を含む投票不参加103名で拒否した（*ГДБ*, 1998/8/31, c. 25）。8月の金融危機以来、国内経済情勢が逼迫しているだけに、国家会議の各野党は、4月のキリエンコ承認のときとは異なり、今回は強硬であった。こうした状況の中、9月7日の午前中に開催された円卓会議で、ヤプリンスキー（Григорий Алексеевич Явлинский）「ヤーブラコ」代表およびジュガーノフ・ロシア連邦共産党議長は、プリマコフ（Евгений Максимович Примаков）外相を政府議長に提案した（*НГ*, 1998/9/8, c. 1）。9月7日午後、国家会議での2回目の投票（公開投票）においても、チェルノムイルジンは、賛成138票、反対273票、棄権1名、欠員を含む投票不参加38名で再び拒否された（*ГДБ*, 1998/9/7, c. 26）。9月10日、国家会議の解散を選択できる状況にないと判断したエリツィン大統領は、チェルノムイルジン政府議長指名を撤回してプリマコフを政府議長候補者に指名し（*ПТ*, 1998/9/11, c. 1-2）。翌9月11日、国家会議は、3回目の投票（公開投票）において、賛成318票、反対63票、棄権15名、欠員を含む投票不参加54名で、プリマコフ政府議長を承認した（*ГДБ*, 1998/9/11, c. 52）。

この1998年8月の政府総辞職後の政府議長指名では、エリツィン大統領は、提案したチェルノムイルジンを2回拒否され、国家会議の野党が解散も辞さずと3回目も拒否する姿勢を示したことで、解散を強行することもできず、自らの提案を撤回して野党の提案する政府議長候補者を指名するという妥協を余儀なくされた。それは、当時の国内経済情勢がキリエンコ承認時の3月に比べて非常に逼迫していて、野党もこの時期の解散・選挙が議席増につながるかの判断から強硬な姿勢を貫いたためであろう。

⁴ См.: «Виктор Черномырдин вернулся из Крыма в Москву», in <http://www.nns.ru/chronicle/news/980827.html>; «Черномырдин, Строев и Лужков отбрасывают все личные амбиции», in <http://www.nns.ru/chronicle/news/980828.html>.

5. プーチン政権期の政治

以下は、上野俊彦「プーチン政権下における連邦制の改編」『2005年度版 国際情勢』国際情勢研究会（近刊予定）より抜粋

5.1. 前史

5.1.1. 1993年12月12日の憲法採択に関する国民投票

エリツィン政権は、ソ連崩壊後、新生ロシアにふさわしい憲法を採択するために1993年12月12日に憲法採択に関する国民投票を実施した。この国民投票において、ロシア連邦の89の連邦構成主体のうち21の共和国の投票結果についてのみ示したが、本レジメ2.7の憲法採択に関する国民投票の共和国別結果についての表である。この表のうち、投票率、賛成率、投票率と賛成率との積である絶対賛成票率（有権者総数に対する賛成票数の比率）を見ると、投票率についていえば、タタルスタンの13.88%という数字が群を抜いて低いことがわかる。次いでコミの47.53%、ウドムルチアの47.65%などがこれに続く。賛成率については、ダゲスタンの20.52%、カラチャエヴォ・チェルケシアの27.53%などが目立って低く、次いでモルドヴィアの36.21%、アディゲアの38.27%などがこれに続く。絶対賛成票率については、投票率の圧倒的低さが響いて、タタルスタンの10.01%、次いで投票率は高かったものの賛成票率が低かったダゲスタンの13.00%がこれに続き、さらにトウイヴァ18.90%、カラチャエヴォ・チェルケシア19.37%と続く。全ロシアの平均が投票率で54.37%、賛成票率で57.06%、絶対賛成票率で31.02%であったことを考えると、前述の共和国の数字の低さは際だっている。

このことは何を意味するのであろうか。もちろん文字どおり（数字どおりと言うべきか）これらの共和国で、提案された憲法草案に反対する国民が多かったことを意味している。この憲法草案は国民投票のほぼ1カ月前の11月10日に公表されたものであったが、もちろん最初の憲法草案ではなかった。この年、1993年の4月25日、いわゆる「ダー・ダー・ニエツト・ダー」の国民投票により、ラジカルな市場経済改革に反対してきた人民代議員大会と最高ソヴィエトではなくエリツィン大統領と政府が信任され、それをバネにエリツィン大統領は憲法協議会を招集して新憲法草案の策定に取りかかった。そして「主権のパレード」が続く7月12日、この憲法協議会が最初に採択した憲法草案は、共和国を「主権国家」とし、共和国国籍と連邦国籍との二重国籍を認めるなど、ある程度、共和国の権限強化の動きに沿ったものであった⁵。ところが、武装蜂起した抵抗派人民代議員を鎮圧した10月事件後に提案された最終草案では、共和国の主権も二重国籍も認められず、共和国は、辺区、州などそのほかの行政区画と同権の連邦構成主体となった。こうした、先に見た憲法草案を支持しない国民が多かった共和国は、こうした共和国権限の弱体化に強い不満を持っていたと考えられるのである。こうした共和国の極端な例が、分離独立を志向していたチェチニアであり、タタルスタンであった。

5.1.2. 「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約」の締結

したがって、12月12日の国民投票の結果、全体としては憲法採択が支持されて、新体制をスター

⁵ *Российская вестн*, 15 июня 1993г., с. 4.

トさせることができたエリツィン政権が、こうした独立志向の強い共和国に対して懐柔策をとろうと考えたのも当然であった。もちろん、同時に行われた新議会選挙においてガイダル率いる与党の「ロシアの選択」が比例区と小選挙区をあわせて450議席中64議席しか獲得できなかったことも、エリツィン政権を弱気にさせた一因であろう。かくして、エリツィン政権は、分離独立のためには武力行使も辞さないというチェチニアはともかく、タタリスタンとのあいだで真っ先に交渉を開始したのであった。これは、その後、バイラテラルの「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約」というかたちで、一連の共和国と条約を締結することになる。この権限区分条約の本質は、場合によっては憲法の枠を超えて、各連邦構成主体と個別に権限の区分について取り決めを行い、連邦構成主体に対して連邦中央が、その力関係に応じて政治的・経済的譲歩を行うというものであった。ここにおいて、一部の連邦構成主体に対する連邦憲法と連邦執行権力の権威の喪失ないし権力の空洞化が起こったのである。この傾向は、1995年12月の国家会議（下院）選挙でロシア連邦共産党が第1党となり、さらにその半年後の1996年6月の大統領選挙では、エリツィンに対して共産党議長のジュガーノフが肉薄する接戦を演じるという情勢を背景にして、さらに強まり、1996年は、共和国ばかりか多くの辺区、州とのあいだでもバイラテラルの権限区分条約が締結されたのであった。すなわち、連邦と連邦構成主体とのあいだの関係の個別化が現出したのである。

5.1.3. 連邦会議（上院）選挙の廃止

この1996年はまた、連邦会議（上院）が選挙によってではなく、各連邦構成主体の執行機関の長（首長）と立法機関の長（議会議長）によって構成されることになったという点でも、連邦中央と連邦構成主体との関係において特筆すべき年となった。

つまりエリツィン政権は、1996年初頭の段階で、下院における共産党を中心とする野党優位体制の現出を目の当たりにして、政局の安定化をめざすために下院の決定に対して拒否権を持つ上院の支持取り付けのために、上院メンバーに対して、つまり連邦構成主体の首長と議会議長に対して譲歩するという状況が現出したのである。したがって、この年から、連邦の憲法・法律と連邦構成主体の憲法（憲章）・法律との不適合が目立つようになったのは決して偶然ではないのである。まさに1993年12月12日に確立されたかに見えたロシア連邦憲法体制は空洞化し始めたのであった。

5.1.4. 1998年金融危機以降の過度の分権化

こうした状況に拍車をかけることになったのは、1998年8月のいわゆる金融危機であった。この金融危機において、各連邦構成主体は、域内住民の生活防衛のために、連邦の憲法・法律に違反することを承知で、商品流通の制限、流通への課税、域内通貨とも言えるクーポンの発行などを実施した。つまり、域内住民の需要を満たすために、域外への商品の移出に対して課税し域外流出を制限することで、域内における商品の供給を確保し、同時に価格を統制するなどを実施したのである。これは、当然、域外周辺での当該商品の供給不足をもたらし、域外周辺住民が当該商品購入のために域内に一時的に流入し購入しようという行動を引き起こす。これを防ぐために、当該連邦構成主体執行機関は、域内住民に対してクーポン券を配布し、このクーポンによってのみ商品を購入できるようにするという事態が生じる。これは市場経済から統制経済への逆行現象である。これは連邦憲法の保障する経済活動の自由を阻害し、中央政府のみが課税権を有するという規定にも反している。そもそも、中央政

府は、国民経済全体の発展を目標として財政・金融政策を実施しているが、それに対して地方政府が当該地方の利益のみを追求するような政策を追求し始めると、国民経済は混乱し、国家全体の経済発展は大きく損なわれることになる。こうした状況において、連邦構成主体の執行機関は、経済的にも大きな権限を持ち、域内経済を牛耳ることとなる。いわば封建制度のもとでの領邦国家の出現に等しい。かくして連邦構成主体の執行機関の長である首長は、あたかも封建領主のような絶大なる権限を有することになる。

5.1.5. 連邦の憲法・法律と連邦構成主体の憲法（憲章）・法律との不適合

さらに、この時期、連邦の憲法・法律と連邦構成主体の憲法（憲章）・法律との不適合も目立つようになっていた。たとえば、法務省により1997年に実施された連邦構成主体の法令の調査では、約44,000の法令のうち半数が連邦憲法および連邦法に矛盾していることが明らかとなっていた。また1997年12月、ステパーシン法相は、連邦構成主体の9,000の法律のうち3分の1が連邦憲法および連邦法に矛盾と指摘していたし、翌1998年1月、スクラトフ検事総長も、連邦構成主体の約2,000の法律が連邦憲法に矛盾しているため無効となったと指摘している。

5.1.6. 執行権力の垂直軸の確立に関するプリマコフ提案

すでに述べたように、国家会議における野党優位体制のもとで、政治的に連邦会議（上院）すなわち連邦構成主体の利益代表に譲歩せざるを得ない状況にあったエリツィン政権は、すでに金融危機以前に始まりつつあった連邦構成主体首長のいわば封建領主化に歯止めをかけることのできない状況にあったが、それは金融危機以降、さらにひどいものとなった。金融危機によって辞任したキリエニコに代わって政府議長に就任したプリマコフは、「執行権力の垂直軸の確立」を唱え、連邦構成主体首長の任命・解職制を提起したが、それは憲法改正を必要とし、当時としては実行不可能な提案であった。

5.1.7. 1999年6月24日付「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦の連邦構成主体とのあいだの管轄事項および権限の区分の原則および手続きについてのロシア連邦法」

こうした状況のもとで、クレムリンの大統領府監督総局を中心に、まずは連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約の締結に一定の法的規制を設けて、連邦と連邦構成主体とのあいだの関係の個別化に歯止めをかけ、行き過ぎた分権化を阻止しようという動きが出てきた。この動きは、1999年6月24日付「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦の連邦構成主体とのあいだの管轄事項および権限の区分の原則および手続きについてのロシア連邦法」⁶に結実した。この法律は、基本的に、権限区分条約の締結を制限し、権限区分条約による管轄事項の再配分を禁止する、という内容のものであった。

5.1.8. 1999年10月6日付「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の組織の一般原則についてのロシア連邦法」

⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 26, 28 июня 1999г., Ст. 3176.

さらにこの年、この方向で決定的に重要な法律が採択された。それは1999年10月6日付「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の組織の一般原則についてのロシア連邦法」⁷である。この法律は、以下のような内容を持っていた。連邦構成主体の首長は、当該連邦構成主体の議会が連邦憲法・法律に矛盾する憲法（憲章）・法令を採択した場合、裁判所の決定をへて、議会を解散することができる（第9条第2項）。同様に、連邦構成主体の議会は、当該連邦構成主体の首長が連邦憲法・法律および当該連邦構成主体憲法・法律に矛盾する命令を採択したり、それらの憲法・法律に違反した場合、裁判所の決定をへて、首長に不信任を解任することができる（第19条第2～5項）。連邦大統領は、連邦構成主体の首長および執行権力機関の命令が連邦憲法・法律に矛盾していたり、違反している場合、執行を停止することができる（第29条第1項）。

かくして、エリツィン政権末期には、連邦大統領は、連邦構成主体の執行権力に対して絶対的な優位性を回復したのであった。このように、連邦中央の連邦構成主体に対する優位性の回復は、プーチン大統領就任以前に、その方向性が明確に打ち出されていたと言える。このことは、プーチン大統領就任後の、一連の中央集権制強化の動きは、エリツィン政権末期の動きの継続であること、したがってその動きはプーチン大統領の個人的イニシアティブによるものではなくて、連邦指導部、とりわけエリツィン政権末期の大統領府を中心とする政権中枢部の意向に添うものであったということを示している。

5.2. プーチン政権下の連邦構成主体に対する監督の強化

5.2.1. 連邦構成主体の法律を連邦憲法に合致させるよう求める一連の大統領令

プーチン大統領は、国内政策の手始めとして、中央集権制の強化の方向を打ち出したが、これは前項で見てきたエリツィン政権末期の動きの延長線上にあったが、またプーチン大統領が就任早々、こうした施策が加納となったのは、1999年12月の国家会議選挙の結果、共産党を中心とする野党勢力が後退し、他方、与党の「統一」が一定の勝利を収めたことと無関係ではない。

プーチン大統領は、まず、いくつかの連邦構成主体指導部に対して、連邦構成主体の法律を改正してロシア連邦憲法に合致させるよう求める一連の大統領令を発令した。

たとえば、プーチン大統領は、2000年5月、バシコルトスタン共和国を「完全な国際法上の主体」であるとする同共和国憲法が、ロシア連邦憲法および「連邦と共和国とのあいだの管轄権の区分と権限の相互移譲についての条約」に違反しているとし、同共和国憲法を連邦憲法に合致させるよう求めた⁸。同様に、プーチン大統領は、イングーシェチア共和国、アムール州、スモレンスク州の指導部に対しても、そこで公布されているいくつかの法令を連邦憲法に合致させるよう求めた⁹。これらの大統領令は、いずれも、連邦の管轄権に抵触していることを理由に、各連邦構成主体の法令の修正を求めたものである。これら修正を求められた法令は、いずれもエリツィン政権時代にそれぞれの地方で制定されたものであり、当時のエリツィン政権によって看過されてきたものであるが、プーチン大統領

⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 42, 18 октября 1999г., Ст. 5005.

⁸ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/11.html>

⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 19, 8 мая 2000г., Ст. 2060, Ст. 2061, Ст. 2064; No. 21, 22 мая 2000г., Ст. 2164.

は、行過ぎた地方分権化を押しとどめようとし、これらの法令をあらためて是正しようと考えたのである。

5.2.2. 連邦管区大統領全権代表

さらにプーチン大統領は、2000年5月13日付大統領令により、大統領全権代表を連邦構成主体ごとに置く方式を改め、全国を7つの連邦管区、すなわち、中央連邦管区（中心都市モスクワ）、北西連邦管区（サンクト・ペテルブルグ）、南方連邦管区（ロストフ・ナ・ダヌー）、沿ヴォルガ連邦管区（ニジニ・ノヴゴロド）、ウラル連邦管区（エカチェリンプルク）、シベリア連邦管区（ノヴォシビルスク）、極東連邦管区（ハバロフスク）に分け、そこに大統領全権代表を置く制度を導入した¹⁰。

大統領報道官室は、この再編は、「ロシア連邦大統領の憲法上の権限の実現を保障し、連邦国家権力機関の活動の効率を高め、連邦国家権力機関の決定の遂行に対する監督を改善する」という目的を追求するものであると伝えた¹¹が、任命された全権代表の経歴¹²や、その全権代表が安全保障会議のメンバーとなることが発表される¹³や、この制度の導入が、次節で述べる大統領による地方首長更迭を可能とする法案の提案とあいまって、地方権力の統制強化のためのものであることが明らかになった。

公表された経歴によれば、7名の連邦管区大統領全権代表のうち5名が、軍または治安関係者である。このことから、この連邦管区大統領全権代表の機能には、情報収集、治安維持といったものがあることを推測させる。

連邦管区大統領全権代表の権限および職務は、「連邦管区の導入について」の5月13日付大統領令に付属する「連邦管区大統領全権代表規程」において規定されている。「規程」は、まずその「総則」において、全権代表が大統領府構成員に入ること、全権代表は大統領府長官の提案により大統領が任免すること、全権代表は大統領に直属すること、大統領府長官が副全権代表を任免することを規定している。次いで、「全権代表の基本任務」として、大統領の定める内外政策の国家権力機関による実現に関する職務、連邦国家権力機関の決定の執行に対する監督、大統領の人事政策の連邦管区における実現の保障、保安、政治・社会・経済情勢についての定期報告の提出などを定めている。また、「全権代表の職務」としては、当該連邦管区における連邦国家権力機関の活動の調整、法保護機関の活動の効率性および同機関の人材確保状況の分析、連邦執行権力機関と連邦構成主体執行権力機関・地方自治機関・政党・その他の社会団体・地域団体との連携の組織化、地域社会経済発展計画の策定、大統領・政府などが任命する連邦管区内の連邦国家公務員その他の職員の候補者に同意を与えること、連邦の法令・プログラムの執行の監督、連邦構成主体・地方自治体の機関の業務に参加すること、連邦憲法・連邦法に違反する連邦構成主体の執行権力の法令の効力を一時停止することについての提案、大統領府監督総局・検察機関との連携などが規定されている。また、「全権代表の権利」として、任意の組織への自由出入権が規定されている。「全権代表の活動の組織化と保障」においては、全権代表の活動は大統領府長官が指揮することが定められている。なお、連邦管区大統領全権代表に関する大統領府長官の権限については、その後、2001年1月30日の大統領令による「連邦管区大統領全権代表規程」の修正と補足¹⁴によって、若干、強化拡大された。すなわち、「大統領府長官が、連邦管区大統

¹⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 20, 15 мая 2000г., Ст. 2112.

¹¹ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/13.html>

¹² *Российская газета*, 20 мая 2000г., с. 3.

¹³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 22, 29 мая 2000г., Ст. 2290.

¹⁴ *Российская газета*, 31 января 2001г., с. 1.

領全権代表およびその事務局と大統領府の部局との協力手続きを定める」こと、連邦管区大統領全権代表は、ロシア連邦憲法、ロシア連邦法、ロシア連邦大統領令のほか、「大統領府長官の命令およびそのほかの決定」にも従わなければならないこと、などが新たに定められた。また、この、連邦管区の設置とともに、法務省、内務省、検察庁、会計検査院の連邦管区局も設置された。

5.2.3. 中央集権制強化につながる3つの法律の制定

5.2.3.1 2000年8月5日付「連邦会議編成手続法」

ロシア連邦憲法によれば、国家会議は選挙で選ばれるが、連邦会議は各連邦構成主体の執行権力と立法権力の代表者によって編成されることになっている。しかし、憲法では、その代表者が各連邦構成主体の執行権力の長と立法権力の長でなければならないと規定されているわけではない。プーチン大統領は、「各地方の指導者たちは、自分の地域の具体的諸問題に力を集中しなければならない。各地方の代表者たちが立法活動に従事しなければならないとしても、それは常時活動するかたちで、プロの立場でなされなければならない」と考え、新しい「連邦会議編成手続法」案を提案した¹⁵。「連邦会議編成手続法」は、最初の法案に連邦会議が反対した結果、上下両院の協議を経て若干修正され、2000年7月19日に国家会議（下院）で採択されたあと、同26日に連邦会議（上院）がこれを承認、8月5日にプーチン大統領が署名して発効した¹⁶。こうして制定された新しい「連邦会議編成手続法」の概要は以下のとおりである。すなわち、連邦会議メンバーは各連邦構成主体の立法機関と執行機関から1人ずつ選出される（第2条）。立法機関代表連邦会議メンバーは各連邦構成主体の立法機関において選出される（第3条）。各連邦構成主体の立法機関代表連邦会議メンバーの任期は当該連邦構成主体の立法機関の任期と同一であるが、2院制の場合、任期を半分ずつ交代する（第2条）。執行機関代表連邦会議メンバーは各連邦構成主体の首長が任命し（第4条）、当該連邦構成主体の立法機関の議員の3分の2が反対しなければ承認されたものと見なされる（第5条）。各連邦構成主体の執行機関代表連邦会議メンバーの任期は当該連邦構成主体の首長の任期と同一である（第4条）。新しい連邦会議メンバーの選出は2002年1月1日までに進行（第11条）。かくして、連邦構成主体の首長と立法機関議長が自動的に連邦会議メンバーとなるこれまでの仕組みは改められた。この結果、連邦会議の権威は低下し、またそれとともに連邦構成主体の首長の連邦中央における影響力も著しく低下した。

5.2.3.2 2000年7月29日付「『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の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法」

次に、連邦法に違反した地方指導者たちの解任および立法議会の解散の手続きの導入に関する法案が、「『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の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法」というかたちで提案された。この法案は、2000年7月19日に国家会議で採択され、7月29日に大統領によって署名され発効した¹⁷。この修正補足法の概要は、以下のとおりである。すなわち、連邦構成主体首長が連邦憲法・連邦法違反をした場合、大統領はま

¹⁵ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/17.html>

¹⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3336.

¹⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 31, 31 июля 2000г., Ст. 3205.

ず警告を出すことができる（第29の1条第2項）。連邦構成主体首長が警告に従わない場合、大統領は首長を解任することができる（第29の1条第3項）。連邦構成主体首長が刑事告発された場合、大統領は首長を一時的に解任することができる（第29の1条第4項）。かくして、連邦大統領は、連邦構成主体首長を解任できる強力な権限を手にすることができた。もっとも、この権限は2004年12月11日の司法改正により当該規定が廃止されるまで一度も行使されなかった。この法律の存在自体で、十分に、連邦構成主体首長に対する恫喝として機能したからである¹⁸。

5.2.3.3. 2000年8月4日付「地方自治組織基本法修正補足法」

さらに連邦構成主体の下位レベルの地方自治組織に対する連邦大統領の監督権をも強化する法案が、「『ロシア連邦地方自治組織一般原則法』修正補足法」として提出された。この法案は、2000年7月7日に国家会議で採択され、8月4日にプーチン大統領が署名して発効した¹⁹。この修正補足法の概要は、以下のとおりである。連邦構成主体の首長は、地方自治体の首長が連邦憲法・法律、当該連邦構成主体の法令に違反した場合、警告を発し、措置がとられなければ当該首長を解任できる（第1条第3項）。連邦構成主体の議会は、同様の違反を含む法令を採択した地方自治体議会に警告を発し、措置がとられなければ当該議会を解散できる（第1条第3項）。連邦構成主体の首長、議회가、地方自治体の首長、議会に対して以上の措置を執らない場合、連邦大統領が国家会議に当該地方自治体の議会の解散についての法案を提出し（第1条第4項）、地方自治体の首長を解任する（第1条第5項）。

5.2.4. 財政の中央集権化

1999年5月の時点で、連邦からの補助金よりも連邦への拠出金（付加価値税など）が多い連邦構成主体（ドナー）は13あった。他方、連邦構成主体は付加価値税の75%を連邦に拠出することになっていたが、タタリスタンは50%だけを連邦に拠出するにとどまっていた。しかし、2001年の税制改正により、所得税収入の連邦と連邦構成主体との比率を従来の51：49から55：45に変更し、付加価値税の85%を連邦に拠出することに変更した。このことによって、財源上も連邦中央が強化されたとと言える。

5.2.5. 連邦中央と連邦構成主体とのあいだの権限区分についての新制度

2000年中に行われた新しい連邦管区制度の導入と、一連の法律の制定ないし改正によって、プーチン大統領は、ロシア連邦の執行権力のシステムを制度的に中央集権化することに成功したと言える。こうした動きは、しかしながら2000年中にいったん終了し、その後、しばらく停止していた。そしてそれは2003年に入ってあらたな展開を見せることになった。

エリツィン政権末期からプーチン政権初期にかけて実施された、中央集権制の強化に関する一連の施策は、2003年に入って新しい局面を迎えたとと言える。それは、連邦大統領が大統領連邦構成主体首

¹⁸ 実際、プーチン大統領は、2000年から2001年初頭にかけてエネルギー危機が頂点に達したプリモリーエ辺区のナズドラチェンコ知事を解任するのではなく、2001年2月5日に自ら辞職させるかたちをとった（*См.: Российская газета*, 6 февраля 2001г., с. 1.）。まがりなりにも住民の選挙によって選出された知事を大統領が解任するかたちにはしなくなつたと考えられる。しかし、ナズドラチェンコが辞職を拒んだ場合には、この法律が適用されることになったであろう。

¹⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3330.

長を解任するといった上からのいわば監督に対して下からの、すなわち国民の側からのアプローチの構築、あるいは財政・資産上の問題への取り組みなどによって示されている。

5.2.5.1. 2003年6月4日付「『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の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法」

こうした方向での最初のものは、2003年6月4日付「『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の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法」²⁰である。この修正補足法は、以下のような内容を持っている。連邦構成主体首長のリコールに関する規定の詳細化。連邦構成主体首長が解任・リコールされ、当該連邦構成主体の法令で定められている臨時代行すべき者も解任される場合、連邦大統領が臨時代行を任命する。「第4章の1 ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦構成主体国家権力機関とのあいだの権限区分の一般原則（第26の1～9条）」を補足（一部は2005年1月1日、2007年1月1日発効）し、連邦憲法の規定する共同管轄事項に関する連邦構成主体国家権力機関の権限は、連邦構成主体予算により遂行されることとする。「第4の2章 ロシア連邦構成主体の国家権力機関の活動の経済的基礎（第26の10～22条）」を補足（2005年1月1日発効）し、連邦構成主体の資産の明確化をはかり、連邦構成主体の課税は連邦法により定めることとする。1999年10月19日の段階で連邦構成主体の法律が当該首長の任期を定めていなかった場合、1999年10月19日以降の選出の任期が最初の任期となる。1999年10月19日の段階で連邦構成主体の法律が当該首長の任期を定めている場合、任期を継続して数えるか、1999年10月19日以降の選出の任期を最初の任期とするかは、当該連邦構成主体が独自に定めることができるものとする。

1999年6月24日付「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦連邦構成主体とのあいだの管轄事項および権限の区分の原則および手続きについてのロシア連邦法」を廃止する。2年以内に、既存のバイラテラルの「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約」を連邦法によって承認する手続きをとる。このことによって、権限区分条約による権限区分を制限する。

このようにこの修正補足法は、リコール制の確立、権限と予算・財政との関係の規定、首長任期問題の解決など、一連の重要な内容を含むものであった。

5.2.5.2. 2003年10月6日付「ロシア連邦における地方自治の組織の一般原則についてのロシア連邦法」

次いで重要な法律は、2003年10月6日付「ロシア連邦における地方自治の組織の一般原則についてのロシア連邦法」²¹である。この法律によって、1995年8月28日付旧法は廃止されることになった。この新法は、以下のような内容を含んでいる。境界の変更・合併・分割・改編についての規定の詳細化。居住地 поселение（農村型居住地＝村 сельское поселение と都市型居住地＝町 городское поселение）農村地区 муниципальный район、市域 городской округ の区分と、それぞれの管轄の規定。

連邦および連邦構成主体の権限の分与についての規定の詳細化。議会、首長、地方自治行政機関についての規定の詳細化。地方自治体の資産の明確化。財政についての規定の明確化。モスクワおよびサンクト・ペテルブルクについての特別規定。この法律は、広域問題への対応、財政基盤の

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, No. 27, 7 июля 2003г., Ст. 2708.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации, No. 40, 6 октября 2003г., Ст. 3822.

確立・権限強化がねらいであることは明らかであろう。この法律によって、いわゆる住民サービスのための公共施設・機関、たとえば保育園等の管轄が、連邦構成主体から地方自治体へと移管されることになった。こうした公共施設・機関の管轄権の移管は、財政措置を伴うことによって初めて実効性を伴うが、地域によっては、財政措置が十分でないために、混乱を生む結果となった。とはいえ、全体として、これまで連邦中央ないしは連邦構成主体の管轄であったことがらのうち、主として住民サービスに関連するものが、徐々に地方自治体へと移管されることになり、その意味では、連邦構成主体の権限が、幾分弱体化することにつながっている。

5.3. 連邦制の改編につながる法律の制定

2004年9月1日の北オセチア共和国ベスラン市で起きた学校占拠事件は、多くの犠牲者を出したことで国内外に大きな衝撃を与えたが、プーチン大統領は、この事件をうけて開催した同年9月21日の拡大政府会議で、事実上の連邦構成主体首長の任命制への移行を含む一連の政治改革案を提案した。

この提案は、2004年12月11日付「『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』および『ロシア連邦国民の選挙権および国民投票に参加する権利の基本的保障についてのロシア連邦法』の修正補足法」²²の制定によって実行されることになった。この「修正補足法」は、連邦構成主体首長選挙に関する規定の削除〔第5条第2項（κ）および第5条第3項（B）〕、連邦構成主体首長のリコールに関する規定の削除〔第19条第1項（κ）〕、連邦大統領によって提案された連邦構成主体首長候補を当該連邦構成主体議会において承認する手続きの導入〔第5条第3項、第18条第1項、第2項〕、30歳以上で任期は5年〔第18条第3項、第5項〕、連邦大統領による連邦構成主体の議会の解散手続きおよび首長臨時代行の任命手続きの導入〔第9条第4項〕、連邦大統領による連邦構成主体首長の免職を規定〔第19条第1項、第1項、第5項、第11項、第29¹条第3¹項〕などを定めた。

5.4. プーチン政権下における連邦制の改編に対する評価

テロ対策という名目のもとに実施されることとなった、この事実上の首長任命制への移行は、その内容を考えると、テロ対策を口実としながら、実際には連邦制の改編ないし連邦制の空洞化を目指すもののように思われる。この連邦構成主体首長の事実上の任命制という措置を、「民主化の後退」といった評価する見解も多いが、国民の直接選挙によって連邦構成主体首長が選出されていたこれまでの制度のもとで、一連の連邦構成主体では首長による独裁体制化ないし封建領主化ともいべき状況があったことを考えると、連邦構成主体の権限を大きくすることが必ずしも「民主化」に直結するわけではないことも確かである。したがって、この連邦構成主体首長の事実上の任命制という措置を、単純に「民主化の後退」と断定することはできない。また、連邦構成主体から連邦構成主体の下の市町村レベルへの、すなわち地方自治体レベルへの、権限の移譲という側面に着目すれば、連邦構成主体首長の権限の弱体化は、むしろ「民主化の前進」であるという全く逆の評価も可能になる。

すなわち、「民主化」の次元と方向という問題が、ここには存在していると言える。つまり、「連邦構成主体の権限強化＝民主化」と定義するならば、現在、ロシアで起こっている現象は、まさに「民

²² *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 50, 13 декабря 2004г., Ст. 4950.

民主化の後退」であるが、他方で、「地方自治体の権限強化＝民主化」と定義するならば、「民主化の前進」と言えるのである。

もちろん、現在、ロシアにおいて起こっていることが、「中央集権制の強化」であると言うことはできる。この場合、「中央集権制の強化」は「連邦制の解体」と同義である。つまり、現在ロシアで起こっていることは、「民主化の後退」と評価するよりは、「中央集権制の強化」ないし「連邦制の空洞化」と評価することが、ひとまずは妥当であろう。「中央集権制の強化」、あるいは「連邦制の空洞化」それ自体は、民主化の問題とは別次元の問題であると考えられるべきである。

5.5. 補論：プーチンの経歴

大統領府公式ホームページによれば、プーチンがモスクワ政界入りするまでの経歴は、以下のとおりである。

ヴラジーミル・ヴラジーミロヴィチ・プーチンは、1952年10月7日、レニングラード市で生まれる。父、ヴラジーミル・スピリドノヴィチ・プーチンは、第2次世界大戦でレニングラードの防衛に参加し、傷痍軍人となった。母、マリア・イヴァーノヴナ・プーチナは、トヴェーリ州に生まれ、その後、レニングラードに移住した。

プーチンは、1975年、レニングラード国立大学法学部を卒業し、国家保安機関に配属。1985年から1990年まで、東独勤務。1991年8月20日、国家保安機関に退職願を提出。

1990年からレニングラード国立大学学長国際問題担当補佐官、その後、レニングラード市ソヴイェト議長顧問。

1991年6月12日、サンクト・ペテルブルク市政府対外関係委員会議長に就任。市経済への投資の誘致、合併企業の設立、外国のパートナーとの協力の問題を担当。

1994年から1996年まで、サンクト・ペテルブルク市政府第1副議長兼サンクト・ペテルブルク市政府対外関係委員会議長。市緊急問題委員会議長。法保護機関、サンクト・ペテルブルク市議会対策、広報局を担当。

1996年8月、ロシア連邦大統領府総務部次長としてモスクワに異動。

モスクワ政界入りして以降のプーチンの経歴は、官報等によって以下のようなものであったことが確認できる。

1997年3月26日、エリツィン大統領により、ロシア連邦大統領府副長官兼監督総局長に任命される²³。

1998年5月25日、エリツィン大統領により、ロシア連邦大統領府第1副長官（地域対策担当）に任命される²⁴。

1998年7月25日、エリツィン大統領により、連邦保安庁長官に任命される²⁵。

1999年3月29日、エリツィン大統領により、ロシア連邦安全保障会議事務局長に任命される（連邦保安庁長官と兼務）²⁶。

1999年8月9日、エリツィン大統領により、ロシア連邦政府第1副議長に任命され²⁷、その直

²³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 13, 31 марта 1997г., Ст. 1526.

²⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 22, 1 июня 1998г., Ст. 2419.

²⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 30, 27 июля 1998г., Ст. 3769.

²⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 14, 5 апреля 1999г., Ст. 1698.

²⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 9 августа 1999г., Ст. 4047. なお、この大統領令は、その第1

後に政府議長臨時代行を委ねられる²⁸。

1999年8月16日、ロシア連邦連邦議会国家会議により、賛成233票、反対84票、棄権17票、欠員を含む投票不参加116名で、エリツィン大統領によるプーチンのロシア連邦政府議長への任命について、同意を与えられる²⁹。それをうけて、同日、エリツィン大統領により、ロシア連邦政府議長に任命される³⁰。

1999年12月31日、エリツィン大統領の任期満了前の辞任にともない、ロシア連邦大統領代行に就任³¹。

2000年3月26日、ロシア連邦大統領選挙第1回投票において、得票率52.94%を獲得して当選³²。

2000年5月7日、ロシア連邦大統領に就任³³。

なお、このほか、大統領府ホームページによる経歴には、「経済学博士候補。ドイツ語に堪能、英語を解する。11歳のときからサンボおよび柔道を習う。サンクト・ペテルブルク市サンボ大会で数次にわたり優勝。1973年にサンボのスポーツ・マスター、1975年に柔道のスポーツ・マスターの称号を授与される。妻、リュドミーラ・アレクサン드로ヴナ・プーチナ。マリア（1985年生まれ）とカテリーナ（1986年生まれ）の2女を持つ」と記されている。

項で1999年5月25日付「連邦執行権力機関の構成について」のロシア連邦大統領令を修正して3人目の政府第1副議長ポストを新たに設けることを規定し、第2項でプーチンをその3人目の政府第1副議長に任命している。

²⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 9 августа 1999г., Ст. 4048. なお、この大統領令は、その第1項で政府総辞職を宣言し、第2項でプーチンに政府議長臨時代行を委ねている。

²⁹ *Государственная дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень*. N 278 (420), 16 августа 1999г., с. 25.

³⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 34, 23 августа 1999г., Ст. 4222.

³¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 1, 3 января 2000г. (Часть II), Ст. 109; Ст. 110.

³² *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*, 2000 No. 13, с. 66.

³³ *Российская газета*, 11 мая 2000г., с. 1.

特講（現代ロシア政治）試験問題

UENO Toshihiko, Professor of Russian Politics, Department of Russian Studies, Sophia University

E-mail: uenot@mc.newweb.ne.jp; URL: <http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html>

1. 以下の用語について簡潔に説明して下さい。なお、解答の最初に問題番号を書いて下さい。

1993年10月事件

1993年ロシア連邦憲法における大統領の拒否権

連邦構成主体

プリマコフ

ロシア連邦大統領連邦管区全権代表

2. 以下のテーマのうち任意の1つを選んで、質問に答えて下さい。なお、解答の最初に選択した問題番号を書いて下さい。

1993年ロシア連邦憲法によって定められている立法手続きについて概説して下さい。

1993年ロシア連邦憲法は、ロシア連邦政府議長の候補者の提案に関連する第111条と、ロシア連邦政府に対する不信任に関連する第117条とにおいて、連邦議会国会会議（下院）の解散について定めています。第111条による解散と第117条による解散とについて、それぞれ概説して下さい。

プーチン政権下において進められている中央集権制の強化について、それが必要と考えられるに至った要因と、中央集権制の強化の具体的内容について、その概要を説明して下さい。