

プーチン政権下における連邦制の改編

UENO Toshihiko, Professor of Russian Politics
Department of Russian Language and Studies, Faculty of Foreign Studies, Sophia University
e-mail: uenot@mc.newweb.ne.jp; URL: <http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html>

1. 前史

1.1. 1993年12月12日の憲法採択に関する国民投票

共和国の不支持



独立志向の強い共和国に対する懐柔策 = 連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約

権限区分条約の本質

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



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

1.2. 1995年12月国家会議選挙と1996年6月大統領選挙

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

1996年6月の大統領選挙でエリツィンに対して共産党議長のジュガーノフが肉薄



共和国以外に、多くの辺区・州とのあいだでも権限区分条約を締結

連邦と連邦構成主体とのあいだの関係の個別化

連邦会議（上院）の直接選挙制の廃止

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）によって編成

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る

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る

1997年12月、ステパーシン法相、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

1998年1月、スクラートフ検事総長、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

1.3. 1998年8月金融危機

各連邦構成主体

域内住民の生活防衛のため、連邦の憲法・法律に違反する、商品流通の制限、流通への課税、域内通貨の発行などの政策を実施

金融危機後のプリマコフ政府議長

「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・解職制を提起するも実施できず

- 1.4. 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」(*Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 26, 28 июня 1999г., Ст. 3176. [以下、C3, 1999/6/28, Ст. 3176 とする])

権限区分条約の締結を制限

権限区分条約による管轄事項の再配分を禁止

大統領府監督総局を中心に、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

- 1.5. 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」(C3, 18 октября 1999/10/18, Ст. 5005.)

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、首長に不信任を提案することができる(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)。

エリツィン政権末期、連邦大統領は、法的には、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。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。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。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、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。

2. プーチン政権下の連邦構成主体に対する監督の強化

2.1. 1999年12月の国家会議選挙

共産党を中心とする野党勢力が後退、与党「統一」が勝利

- 2.2. 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 (C3, 2000/5/8, Ст. 2060, Ст. 2061, Ст. 2064; 2000/5/22, Ст. 2164.)

→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」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る。同様に、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る。

2.3. 2000年5月13日付連邦管区大統領全権代表についての大統領令 (C3, 2000/5/15, Cr. 2112.)

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(エカチェリブルク) 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。

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

3. 中央集権制の強化につながる法律の制定

3.1. 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」(C3, 2000/7/31, Cr. 3205.)

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)。

→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獲得。しかし、この権限は今のところ実際に行使されていない。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ているからである¹。

3.2. 2000年8月4日付「『ロシア連邦地方自治組織一般原則法』修正補足法」(C3, 2000/8/7, Cr. 3330.)

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。

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。

連邦構成主体の首長、議会が、地方自治体の首長、議会に以上の措置を執らない場合、連邦大統領がこれを行う。

→連邦大統領が、地方自治体の首長、議会の解散権を獲得

¹ プーチン大統領がこの法律に基づく連邦構成主体の首長の解任を行う可能性があったのはプリモリーエ辺区(沿海州)のナズドラチェンコ知事のケースであった。プーチン大統領は、政争のために2000年から2001年初頭にかけて同辺区でエネルギー危機を招いた責任でナズドラチェンコ知事を追及、知事は2001年2月5日に自ら辞職し、同法による解任は回避された(См.: *Российская газета*, 6 февраля 2001г., с. 1.)。プーチン大統領は、住民の直接選挙によって選出された知事を連邦大統領が解任するかたちにはしたくなかったと考えられる。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と考えられる。

3.3. 2000年8月5日付「連邦会議編成手続法」(C3, 2000/8/7, Cr. 3336.)

連邦会議(上院)は1993年12月12日の連邦議会選挙では、国家会議(下院)と同様、国民の直接選挙で選出された。当時の連邦会議の選挙制度は各連邦構成主体から連記制で2名を選出する制度

1995年12月5日付「連邦会議編成手続法」により、連邦会議はex-officio membershipとなり、各連邦構成主体の首長と議会議長により編成

→連邦会議および連邦構成主体の首長と議会議長の権威の上昇

→エリツィン大統領の連邦会議依存により過度の分権化の進行

2000年8月5日付「連邦会議編成手続法」により、連邦会議メンバーは、2002年1月1日から、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)こととなった。立法機関代表は各連邦構成主体の立法機関で選出(第3条)し、そ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。執行機関代表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。

→連邦会議の権威、連邦構成主体の首長の連邦中央における影響力は著しく低下

3.4. 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は13

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、タタルスタンは50%だけを連邦に拠出

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、また付加価値税の85%を連邦に拠出することに変更

3.5. コーザック委員会の設置

2001年6月26日、コーザック大統領副長官を委員長とする連邦制度および権限分割条約の役割の見直しのための委員会を設置

3.6. 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」(C3, 2003/7/7, Cr. 2708.)

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。

→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

3.7. 2003年10月6日付「ロシア連邦における地方自治の組織化の一般原則についてのロシア連邦法」(C3, 2003/10/6, Ст. 3822.)

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

→広域問題への対応、地方自治体の財政基盤の確立・権限強化がねらい

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た。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、連邦構成主体の権限が幾分弱体化した。

3.8. 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」(C3, 2004/12/13, Ст. 4950.)

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(β)]

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を導入 [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を規定 [第 9 条第 4 項]

連邦構成主体の憲法・憲章・法律などが連邦憲法・連邦法などに違反するなどを裁判所が確認し [第 9 条第 4 項] 連邦大統領が連邦構成主体の立法機関に対して警告を行った日から 3 ヶ月以内に当該立法機関がその権限の範囲において裁判所の決定の執行に関する措置をとらなかった場合、連邦大統領は、連邦構成主体の立法機関を解散することができる（これまでは、解散についての連邦法案を国家会議に提出して採択されなければ、解散できなかった）

連邦構成主体の立法機関が、連邦大統領によって提案された連邦構成主体首長の候補者に関して、2 回連続拒否、2 回連続不採択、1 回目が拒否で 2 回目が不採択、1 回目が不採択で 2 回目が拒否の場合、連邦大統領は、連邦構成主体首長の候補者を提案し、臨時代行を任命し、連邦構成主体の立法機関を解散することができる

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 1¹項、第 5 項、第 11 項、第 29¹条第 3¹項]

連邦大統領は、ロシア連邦構成主体の立法機関による不信任の表明があった場合、その義務の不適切な遂行により連邦大統領の信任が失われた場合、ロシア連邦構成主体首長を免職することができる

4. プーチンによる連邦制度改革に対する評価

4.1. 民主化の次元と方向

「連邦構成主体の権限強化 = 民主化」なら民主化の後退

「地方自治体の権限強化 = 民主化」なら民主化の前進

4.2. 中央集権制の強化 = 連邦構成主体推薦制への移行の評価

1983 年ミッテラン政権による地方分権化政策導入以前のフランス第 5 共和制の地方統治システム？
州 Region 知事は政府代表（政府官僚）で権限も強かった
現在も同様だが知事権限は弱まっている

移行期問題？

1) 民主化のための権威主義というパラドクス

2) 連邦構成主体（とくに首長）に大きな権限を与えると連邦構成主体内部で非民主化が進行するというパラドクス