

4. ロシア連邦の国家機構

1. 連邦制

1.1. ロシアは憲法上の連邦制国家

ロシアの正式国名はロシア連邦 *Российская Федерация* であり、ロシア連邦憲法により、「共和制統治形態をとる民主的な連邦制の法治国家」(第1条第1項)と規定されていることから、ロシアは連邦制国家であるとされている。

1.2. 非対称な連邦構成主体

ロシア連邦には、21 共和国 *республика*、9 辺区 *край* (「地方」と訳す場合もある)、46 州 *область*、二つの連邦的意義を有する市 *города федерального значения* (モスクワ、サンクト・ペテルブルク)、1 自治州 *автономная область*、4 自治管区 *автономный округ*、合計 83 の同権の連邦構成主体 *субъект федерации* がある。

ロシア連邦憲法が、連邦の管轄事項、連邦と連邦構成主体の共同管轄事項を定めているほか、連邦中央と多くの連邦構成主体との間で権限区分条約が締結され、それぞれの管轄事項を定めている。また連邦構成主体は、ロシア連邦憲法と連邦法の枠内で、それぞれ独自に、憲法 *конституция* (共和国の場合) あるいは憲章 *устав* (共和国以外の連邦構成主体) と法律 *закон* を定めており、連邦構成主体の首長 *глава администрации* (共和国の場合はおおむね大統領 *президент*、それ以外の連邦構成主体の場合はおおむね知事 *губернатор* もしくは行政長官 *глава администрации*) の名称や地方議会の選挙制度には一定の多様性がある。そして、連邦構成主体の政府 *правительство* や議会 *парламент* は国家権力機関 *орган государственной власти* とされており、地方自治体 *орган местного самоуправления*¹ とは言わない。

1.3. ロシアは真に連邦制国家か

一般にロシアが連邦制を採用しているのは、ロシアが多民族・多文化であるからと説明されてきた。しかし、「1. ロシア連邦の概要」で見たように、2002 年の国勢調査によると、ロシア人がロシア連邦の全人口 1 億 4560 万人の 79.8% を占めており、ロシア人に次いで人口の多いタタール人はわずか 3.8% に過ぎず、それに続くウクライナ人は 2.0%、バシキール人は 1.2%、チュヴァシ人は 1.1% で、それ以下の諸民族は構成比 1.0% 以下である。

さらに、プーチン (Владимир Владимирович Путин, 1952.10.7~)² 大統領 2 期目の 2004 年 12 月 11 日に制定された『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³ 第 159 号により、連邦構成主体の首長公選制が廃止された³ ことで、連邦制が弱まり、いくぶん中央集権制が強化されていると言える。

このように、ロシアは連邦制国家とはいえ、その連邦制は、いまだ制度的に定着したとは言えず、連邦構成主体の数自体も、現行憲法の制定された 1993 年 12 月 12 日の時点での 89 から現在の 83 にまで減少している。

¹ ロシア連邦では、市町村を「地方自治体」と呼ぶことから、ロシア連邦の統治機構は、□連邦中央、□連邦構成主体、□地方自治体の三層構造をなしていると考えられることができる。ただし、本文で述べたように、モスクワ市とサンクト・ペテルブルク市は、「連邦的意義を有する市」であり、「市」と呼ばれるが、地方自治体ではなく、連邦構成主体である。したがって、モスクワ市には連邦構成主体首長としての市長があり、その下にモスクワ市政府がある。また同様に、サンクト・ペテルブルク市にも連邦構成主体首長としての知事 (市長ではない) がおり、その下にサンクト・ペテルブルク市政府がある。なお、モスクワ州およびレニングラード州は、それぞれモスクワ市およびサンクト・ペテルブルク市の外周部に位置するが、モスクワ市およびサンクト・ペテルブルク市とは別の連邦構成主体である。

² カッコ内は、名、父称、姓とし、数字は生年月日を示す。

³ 現在、連邦構成主体の首長は、本文に示した 2004 年 12 月 11 日付連邦法第 159 号と、その後の 2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号にもとづき、連邦構成主体議会において最大議席を有する政党が 3 名以上の首長候補者を提案し、連邦大統領がそれを受けて首長候補者を指名し、連邦構成主体議会が承認するという手続きによって選出されている。

2. ロシアにおける選挙

2.1. 現行憲法以前の選挙

ソ連崩壊半年前の 1991 年 6 月 12 日にロシア史上初の国民の直接選挙により選出されたエリツィン（**Борис Николаевич Ельцин, 1931.2.1~2007.4.23**）ロシア連邦大統領 **Президент Российской Федерации** は、ソ連崩壊後、市場経済へ向けての改革と新憲法の制定をめぐる、1990 年 3 月に選出され憲法上解散のない旧議会（人民代議員大会 **Съезд народных депутатов** とその互選により選出される最高会議 **Верховный Совет**）と鋭く対立した。この対立は、1993 年 10 月 3 日の旧議会過激派の武装蜂起と、それに対するエリツィン政権による鎮圧という血の惨劇（死者 200 名以上）によって終止符が打たれた。この事件を「1993 年 10 月事件（政変）」と言う。

2.2. 新憲法と新議会選挙

「1993 年 10 月事件」の直後、かねてより憲法協議会により審議されてきた新憲法の最終草案が提示され、1993 年 12 月 12 日、新憲法採択のための国民投票が、新しい連邦議会 **Федеральное Собрание**（連邦会議 **Совет Федерации** と国家会議 **Государственная Дума**）選挙と同時に実施された。採択された新憲法は、最新の人権規定を含み、三権分立を基礎とする国家機構を定めたロシア史上初めての近代的憲法であった。ここにおいて 1918 年の憲法制定議会閉鎖によって潰えた 1906 年の国家基本法制定・帝国議会発足以来のロシアの立憲主義の流れが、75 年の歳月を経て復活した。

その後、連邦議会選挙は連邦会議（上院）の直接選挙制度が廃止されたために国家会議（下院）選挙のみとなり、1995 年 12 月 17 日（第 2 回）、1999 年 12 月 19 日（第 3 回）、2003 年 12 月 7 日（第 4 回）、2007 年 12 月 2 日（第 5 回）と順調に行われてきた。

国家会議（下院）選挙は、1993 年 12 月 17 日の第 1 回選挙から 2003 年 12 月 7 日の第 4 回選挙までは、450 議席のうち、半数の 225 議席を、1 つの選挙区から 1 議員を選出する小選挙区制選挙によって、残りの 225 議席を、政党名を選ぶ比例代表制選挙によって、それぞれ選出する方法（小選挙区比例代表並立制）であったが、選挙法の改正により、2007 年 12 月 2 日の第 5 回選挙からは、比例代表制選挙に一本化された⁴。

選挙の結果、第 1 期国家会議は、民族派、右派（ロシアではリベラルを指す）、中道、左派の 4 派拮抗、第 2 期国家会議は相対的左派優位、第 3 期国家会議は与党中道派連合優位、第 4 期国家会議は大同団結な与党中道派の「統一ロシア」が全議席の 3 分の 2 を越す 306 議席を占めた。他方、右派はほぼ壊滅、共産党は第二党を維持したが議席を従来の 3 分の 2 に減らした。初めて完全比例代表制選挙で選ばれた第 5 期国家会議でも「統一ロシア」が 315 議席を獲得した（図 1）。

図 1 国家会議下院の会派別議席数



注：ピンク色が左派、青色が中道、黄色が右派、緑色が民族派を示す。共はロシア連邦共産党、農はロシア農業党・農業議員・農工議員、祖は「祖国」、公は「公正ロシア」、自派ロシア自由民主党を示す。その他の少数会派は会派名を省略した。左端の数字は無所属。黒色部分は欠員。

⁴ また、2007 年 12 月 2 日の選挙から、比例代表選挙によって議席を獲得するための最低得票率が、5%から 7%に引き上げられた。

2.3. 大統領選挙

大統領選挙は、旧ソ連時代の1991年6月12日に第1回目の選挙が実施されてエリツィンが選出されたが⁵、旧憲法⁶によって定められていた大統領の任期が5年だったため、第2回目の選挙は1996年6月16日に実施された。この大統領選挙が、現行憲法のもとでの最初の大統領選挙である。この選挙では、現職のエリツィン大統領が野党候補のジュガーノフ(Геннадий Андреевич Зюганов, 1944.6.26~)ロシア連邦共産党議長と接戦を演じ、7月3日の再投票(決選投票)までもつれ込むという僅差の勝利であった⁷。

エリツィン大統領が半年の任期を残して1999年12月31日に早期辞任したあとをうけておこなわれた2000年3月の大統領選挙では、憲法の規定に従って、ロシア連邦大統領代行に就任していたプーチン政府議長がジュガーノフ共産党議長を大差で破り初当選した。

2004年3月14日の選挙では有力な対抗馬もなくプーチン大統領が圧勝のうちに再選された。プーチン政権は、少数与党であったエリツィン政権とは異なり、1999年12月の国家会議(下院)選で与党連合が勝利して以来、与党優位体制となり、安定した政局運営をすすめてきた。

2008年3月2日の大統領選挙では、与党「統一ロシア」指名候補のメドヴェージェフ(Дмитрий Анатольевич Медведев, 1965.9.14~)政府第1副議長⁸が圧勝した(表1)。

ロシア連邦大統領選挙は、以上のように過去5回実施されたが、歴史が浅く、その選挙はまだ発展途上にあると言える。ソ連時代に行われた1991年6月の選挙は複数政党制の存在しない中で行われ、エリツィンはソ連共産党を離党した無党派候補として、ソ連共産党の組織的支援を受けた対立候補を破っての勝利であった。1996年6月の選挙でも、強力な与党が存在しない中、エリツィンは無党派候補として選挙戦を戦っている。他方、他の候補者の多くは政党または政党ブロックの指名候補であった。2000年3月の大統領選挙でも、エリツィン大統領によって後継指名されたプーチン政府議長は、依然として無党派候補であり、そのことは2004年3月の選挙でも変わらなかった。しかし、2008年3月の大統領選挙では、事実上の後継指名を受けて立候補したメドヴェージェフ政府第1副議長は、無党派ではあったものの、与党「統一ロシア」の指名候補として選挙戦を戦った。今後は、ロシアでも、ほとんどの候補者が政党の指名候補として立候補するという方式が定着することになるかも知れない。

表1 歴代のロシア連邦大統領

任期	大統領名	投票日	投票率 (%)	得票率 (%)
1991.7.10~1999.12.31	エリツィン	1991.6.12	74.66	57.30
		1996.6.16	69.67	35.28
		1996.7.3 (再投票)	68.79	53.83
1999.12.31~2000.5.7 (代行)	プーチン政府議長			
2000.5.7~2008.5.7	プーチン	2000.3.26	68.74	52.94
		2004.3.14	64.39	71.31
2008.5.7~	メドヴェージェフ	2008.3.2	69.81	70.28

3. ロシア連邦大統領の職務

国民の直接選挙によって選出されるロシア連邦大統領と、連邦議会Федеральное Собрание国家会議(下院

⁵ 旧憲法下、正確には、ロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国憲法下で実施された最初のロシアの大統領選挙は、大統領候補と副大統領候補とのいわばダブルスで戦われ、エリツィン大統領候補・ルツコイ(Александр Владимирович Руцкой, 1947.9.16~)副大統領候補組が当選した。なお、ルツコイ副大統領は、その後、1993年の始め頃から、エリツィン大統領と対立し始め、同年10月3日に勃発した武装蜂起に加わって逮捕され、副大統領を解任された。その後、1993年12月12日に制定された現行憲法では、副大統領職は置かれていない。

⁶ ソヴィエト社会主義共和国連邦Союз Советских Социалистических Республик(СССР)の15の連邦構成共和国の一つであったロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国 Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика(РСФСР)において制定されていた憲法のこと。

⁷ 1996年6月16日に実施された投票では、ジュガーノフの得票率は僅差の32.03%であった。最多得票者の得票率が50%に満たない場合は、上位2名による再投票となるという「ロシア連邦大統領選挙法」の規定により、1996年7月3日に再投票がおこなわれた。再投票では、ジュガーノフの得票率は40.30%であった。

⁸ 第1副首相ではなく、政府第1副議長というのが正式の役職名である。

) Государственная Думаの同意を得てロシア連邦大統領により任命されるロシア連邦政府議長Председатель Правительства Российской Федерации⁹ (首相)が率いるロシア連邦政府が、連邦中央の執行権力である。

ロシア連邦大統領の職務は、ロシア連邦憲法により、次のように規定されている。

- 大統領は、ロシア連邦の国家元首である (第 80 条第 1 項)。
- 大統領は、ロシア連邦憲法ならびに人および国民の権利および自由の保証人である。大統領は、ロシア連邦の主権、その独立および国家的一体性に関する措置をとり、国家権力諸機関の調和的活動と相互協力を保障する (第 80 条第 2 項)。
- 大統領は、国内政策および対外政策の基本方針を定める (第 80 条第 3 項)。
- 大統領は、軍の最高総司令官である (第 87 条第 1 項)。
- 大統領は、10 年以上国内に居住する 35 歳以上のロシア連邦国民の中から国民の直接選挙によって選出され、任期は 6 年で、連続して 2 期まで務めることができる (第 81 条第 1 項、第 2 項、第 3 項)¹⁰

ロシア連邦では大統領を補佐する機関としてロシア連邦大統領府Администрация Президента Российской Федерацииが設置されている。大統領府の構成員や機構は、憲法・法律の定めによらず、また議会の承認を得ることなく、大統領令Указ Президентаによって随時の改廃・任免が可能である。そのため、政府および省庁との間での職務の重複や、大統領府構成員の肥大化が問題となったこともある。2011 年 5 月 10 日の時点で、大統領府には、大統領府長官Руководитель Администрации 1 名、大統領府第 1 副長官Первый заместитель Руководителя Администрации 1 名、大統領府副長官Заместитель Руководителя Администрации 2 名、大統領補佐官Помощник Президента 7 名、大統領報道官Пресс-секретарь Президента 1 名、大統領儀典長Руководитель протокола Президента 1 名、大統領顧問Советник Президента 8 名、国家権力機関大統領全権代表Полномочный представитель Президента в органах государственной власти 3 名¹¹、大統領付属子どもの権利全権代表Уполномоченный при Президенте по правам ребенка 1 名、連邦管区大統領全権代表Полномочный представитель Президента в федеральных округах 8 名¹²のほか、内部部局として 15 局が置かれており¹³、多くの職員が勤務している。また大統領府とは別に、国家評議会Государственный совет¹⁴、安全保障会議Совет Безопасности¹⁵のほか、一連の大統領付属評議会および大統領付属委員会など、大統領直属の機関が設置されている。

⁹ ロシア政府の首班は、正式には、首相ではなく、政府議長である。

¹⁰ ロシア連邦大統領の任期は、エリツィン大統領の 1 期目のみ 5 年であったが、1993 年 12 月 12 日に制定されたロシア連邦憲法により 4 年と定められた。その後、2008 年 12 月 30 日付憲法的連邦法第 6 号により 6 年に延長された。この任期延長は、2012 年 3 月に実施される選挙で選出される大統領から適用されることになっている。もちろん、2012 年 3 月の大統領選挙で、現職のメドヴェージェフ大統領が再選されるか、それとも別の人物が選出されるかは、まだわからない。また、プーチン議長が将来再び大統領選に出馬することも憲法上は可能とされている。

¹¹ 連邦会議 (上院)、国家会議 (下院)、憲法裁判所における大統領全権代表。

¹² 北西、中央、南方、北カフカース、沿ヴォルガ、ウラル、シベリア、極東の 8 連邦管区における大統領全権代表。プーチン大統領は、就任直後の 2000 年 5 月 13 日に北カフカースを除く 7 連邦管区を設置し、各連邦管区大統領全権代表を任命した。連邦管区大統領全権代表は管轄下の連邦構成主体における連邦大統領・政府命令の執行を監督するとされており、プーチン大統領は、連邦構成主体に対する規制の強化を通じて、中央集権制の強化を目指したものと考えられる。なお、2010 年 1 月 19 日、南方連邦管区の一部を分離し、北カフカース連邦管区としたことで、現在の 8 連邦管区となった。

¹³ □ 大統領国家・法局Государственно-правовое управление Президента、□ 大統領監督局Контрольное управление Президента、□ 大統領文書起草局Референтура Президента、□ 大統領外交政策局Управление Президента по внешней политике、□ 大統領国内政策局Управление Президента по внутренней политике、□ 大統領国務・人事問題局Управление Президента по вопросам государственной службы и кадров、□ 大統領国家賞勲局Управление Президента по государственным наградам、□ 大統領国民の憲法的権利保障局Управление Президента по обеспечению конституционных прав граждан、□ 大統領情報・文書保障局Управление информационного и документационного обеспечения Президента、□ 大統領国民・団体請願対策局Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций、□ 大統領報道・情報局Управление пресс-службы и информации Президента、□ 大統領儀典局Управление протокола Президента、□ 大統領専門局Экспертное управление Президента、□ 大統領地域交流・対外文化交流局Управление Президента по межрегиональным и культурным связям с зарубежными странами、□ 大統領国家評議会活動保障局Управление Президента по обеспечению деятельности Государственного совета Российской Федерации

¹⁴ 各連邦構成主体の首長をメンバーとする。

¹⁵ 政府議長、上下両院議長、外務大臣、国防大臣、内務大臣、連邦保安庁長官、対外諜報庁長官、政府官房長官、大統領府長官、安全保障会議事務局長を常任メンバーとする。

4. ロシア連邦政府

4.1. 政府議長の選出および大臣の任命

ロシア連邦憲法によれば、大統領は、政府を組織するにあたり、まず政府議長候補者を連邦議会国家会議（下院）に提案し、その同意を得なければならない（第 83 条第 1 項および第 111 条第 1 項）。政府の編成、ならびに政府副議長および大臣の任免は、大統領が政府議長（首相）の提案に従って行うとされている（第 83 条第 5 項、ならびに第 112 条第 1 項および第 2 項）。ロシアの歴代の政府議長は表 2 のとおりである。

表 2 歴代のロシア政府議長

任期	政府議長名、または政府議長代行名およびその役職名
1991.7.13～1991.9.26	シラーエフ（Иван Степанович Силаев, 1930.10.21～）
1991.9.26～1992.6.15（代行）	エリツィン大統領
1992.6.15～1992.12.15（代行）	ガイダール（Егѳр Тимѳурович Гайдѳр, 1956.3.19～2009.12.16）政府第 1 副議長
1992.12.15～1996.8.9	チェルノミルジン（Виктор Степанович Черномѳрдин, 1938.4.9～2010.11.3）
1996.8.9～1996.8.10（代行）	チェルノミルジン前政府議長
1996.8.10～1998.3.23	チェルノミルジン
1998.3.23～1998.4.24（代行）	キリエンコ（Сергей Владилѳнович Кириѳнко, 1962.7.26～）政府第 1 副議長
1998.4.24～1998.8.23	キリエンコ
1998.8.23～1998.9.11（代行）	チェルノミルジン元政府議長
1998.9.11～1999.5.12	ブリマコーフ
1999.5.12～1999.5.19（代行）	ステパーシン（Сергей Владимович Степаѳин, 1952.3.2～）政府第 1 副議長兼内務大臣
1999.5.19～1999.8.9	ステパーシン
1999.8.9～1999.8.16（代行）	ブーチン政府第 1 副議長
1999.8.16～2000.5.7	ブーチン（ただし 1999.12.31～2000.5.7 は大統領代行を兼務）
2000.5.7～2000.5.27（代行）	カシヤノフ（Михаил Михайлович Касьянов, 1957.12.8～）政府第 1 副議長兼財務大臣
2000.5.27～2004.2.24	カシヤノフ
2004.2.24～2004.3.5（代行）	プリステーンコ（Виктор Борисович Христенко, 1957.8.28～）政府副議長
2004.3.5～2004.5.7	フラトコーフ（Михаил Ефимович Фрадков, 1950.9.1～）
2004.5.7～2004.5.12（代行）	フラトコーフ前政府議長
2004.5.12～2007.9.12	フラトコーフ
2004.9.12～2007.9.14（代行）	フラトコーフ前政府議長
2007.9.14～2008.5.7	ズブコーフ（Виктор Алексеевич Зубков, 1941.9.15～）
2008.5.7～2008.5.8（代行）	ズブコーフ前政府議長（メドヴェージェフ大統領選出のため）
2008.5.8～	ブーチン

4.2. 政府の構成

政府および連邦執行権力の構成は大統領令によって定められているためしばしば変更されるが、2009 年 9 月 1 日現在では、ロシア連邦政府は、政府議長（首相）Председатель Правительства Российской Федерации 1 名、政府第 1 副議長（第 1 副首相）Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации 2 名、政府副議長（副首相）Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации 7 名（うち 3 名は、それぞれ、財務大臣、政府官房長官、北カフカース連邦管区大統領全権代表を兼務している）、大臣 Министр 17 名によって構成されている。また、連邦執行権力機関には、大統領管轄下の 5 省、5 連邦庁、2 連邦局、政府議長管轄下の 13 省、6 連邦庁、4 連邦局がある（表 3）。

ところで、ロシアではロシア連邦大統領とロシア連邦政府が執行権力を握っており、首相のいない米国の大統領制とも、あるいは大統領は象徴的存在で実質的な執行権力は首相が握っているドイツとも異なり、強力な権限を持つ大統領が政府議長（首相）を従えるというフランスに似た政体をとっている。そして、ロシア連邦憲法およびロシア連邦政府法の規定によれば、表 3 の連邦執行権力機関の一覧にあるように、

大統領が、主として外交および安全保障を、政府議長が国内政治とくに経済政策を、それぞれ分担するものと考えられてきた。確かに、エリツィン大統領およびプーチン大統領の統治下においては、野党の推薦によって政府議長となったプリマコフ（Евгений Максимович Примаков, 1929.10.29～）政府議長を除く歴代の政府議長は、実質的に、大統領に従属してきた。

表3 連邦執行権力機関（2011年5月10日現在）

大統領管轄下の連邦執行権力機関	
連邦省	内務省 Министерство внутренних дел (МВД) 民間防衛問題・緊急事態・災害復興省 Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) 外務省 Министерство иностранных дел (МИД) 国防省 Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны) 法務省 Министерство юстиции (Минюст)
連邦庁	国家伝書史庁 Государственная фельдъегерская служба (ГФС) 対外諜報庁 Служба внешней разведки (СВР) 連邦保安庁 Федеральная служба безопасности (ФСБ) 連邦麻薬取引監督庁 Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) 連邦警備庁 Федеральная служба охраны (ФСО)
連邦局	大統領特別プログラム総局 Главное управление специальных программ Президента (ГУСП) 大統領総務局 Управление делами Президента
政府議長管轄下の連邦執行権力機関	
連邦省	保健・社会発展省 Министерство здравоохранения и социального развития (Минздравсоцразвития) 文化省 Министерство культуры (Минкультуры) 教育・科学省 Министерство образования и науки (Минобрнауки) 天然資源・環境省 Министерство природных ресурсов и экологии (Минприроды) 産業・通商省 Министерство промышленности и торговли (Минпромторг) 通信・マスコミ省 Министерство связи и массовых коммуникаций (Минкомсвязь) 地域発展省 Министерство регионального развития (Минрегион) 農業省 Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз) スポーツ・観光・青少年政策省 Министерство спорта, туризма и молодежной политики (Минспорттуризм) 運輸省 Министерство транспорта (Минтранс) 財務省 Министерство финансов (Минфин) 経済発展省 Министерство экономического развития (Минэкономразвития) エネルギー省 Министерство энергетики (Минэнерго)
連邦庁	連邦反独占庁 Федеральная антимонопольная служба (ФАС) 連邦税務庁 Федеральная таможенная служба (ФТС) 連邦公共料金庁 Федеральная служба по тарифам (ФСТ) 連邦金融監督庁 Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) 連邦金融市場庁 Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) 連邦アルコール市場規制庁 Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)
連邦局	連邦宇宙局 Федеральное космическое агентство (Роскосмос) 連邦国境整備局 Федеральное агентство по обустройству государственной границы (Росграница) 連邦漁業局 Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство) 連邦環境・技術・原子力監督局 Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) 連邦林業局 Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)

しかし、現在のメドヴェージェフ大統領とプーチン政府議長のいわゆるタンデム体制の下では、メドヴェージェフ大統領とプーチン政府議長との関係は、これまでの大統領と政府議長との関係とは異なり、少

なくとも 2009 年 9 月の時点までは、明らかにプーチン政府議長が政治的に優越的な地位を占めているように思われる。また大統領と政府議長との実際の職務分担も曖昧化しており、両者の政治的経験その他の条件により、これまで内政とくに経済政策を担当してきたメドヴェージェフ大統領が国内政策とりわけ経済政策を、またプーチン政府議長が外交および安全保障分野を担当しているように見える。

5. ロシア連邦議会

5.1. 二元代表制国家

ロシア連邦は、国民の直接選挙によって選出される連邦大統領と連邦議会を持つ二元代表制国家である¹⁶。一般に二元代表制では立法権と執行権の対立をまねきやすいが、ロシアも、国家会議において野党が相対多数を占めていたエリツィン期においては、しばしば立法権（とくに国家会議）と執行権（大統領・政府）とが対立した。そ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、とくにエリツィン期のロシア政治を見る場合の重要なポイントであった。

5.2. 二院制

ロシア連邦議会は連邦会議（上院）と国家会議（下院）の二院制である。連邦会議メンバー¹⁷は 166 名¹⁸、国家会議議員は 450 名である。連邦会議は選挙によらず 83 の連邦構成主体の執行権力機関（行政府）と立法権力機関（議会）から各 1 名ずつ、したがって各連邦構成主体の 2 名ずつの代表によって構成され、その任期は各連邦構成主体の規定による¹⁹。国家会議議員は、全国を一つの選挙区とし、各政党の提出する候補者名簿に従って、国民は政党を選ぶという、全国一区拘束名簿式比例代表制によって選出され、その任期は 5 年である²⁰。

連邦議会では、法案はまず国家会議で審議され、多数決（226 名以上）により採択される。国家会議が採択した法案は 5 日以内に連邦会議で審議される。連邦会議の過半数（現在は 84 名以上）の賛成がある場合、または 14 日以内に連邦会議が審議しない場合、法案は承認されたものと見なされる。連邦会議が法案を否決した場合、国家会議で再審議されるが、国家会議は 3 分の 2（301 名）以上の多数決により連邦会議の否決を覆すことができる。国家会議で採択され連邦会議で承認された連邦法は、5 日以内にロシア連邦大統領

¹⁶ 日本は、国民を直接に代表する国家権力機関が国会だけであるので、一元代表制国家である。なお、日本の都道府県市町村レベルは、住民を直接代表する機関が首長と議会と二つあるので、二元代表制である。

¹⁷ ロシア連邦の憲法および法律では、連邦会議の構成員については、「メンバー」という用語が常に用いられており、他方で、国家会議の構成員については、「議員」という用語が常に用いられている。このことから、連邦会議の構成員と国家会議の構成員とのあいだには、明確な概念上の区別があると考えられる。

¹⁸ 各連邦構成主体から 2 名ずつの連邦会議メンバーが選出されているので、連邦会議メンバーの数は、「連邦構成主体の数×2」であり、現在は 166 名ということになる。

¹⁹ これまで、連邦会議編成手続きは、いくたびかの変更がおこなわれてきた。連邦会議は、最初、エリツィン大統領第 1 期目の 1993 年 12 月 12 日に、1993 年 11 月 11 日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議選挙についての大統領令」第 1626 号によって承認された「1993 年ロシア連邦・連邦議会連邦会議選挙規程」に従って、国家会議とともに国民の直接選挙により選出された。このとき、連邦会議メンバーは、当時 89 あった連邦構成主体を定数 2 とする選挙区として、連記制選挙（当該選挙区の定数、すなわち議席の数だけ、当選させたいと思う候補者を選ぶことができる投票方法によっておこなう選挙）によって選ばれた。しかしその後、1995 年 12 月 5 日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きについての連邦法」第 192 号によって、各連邦構成主体の議会議長と首長が連邦会議メンバーとなることが決まった。これにより、連邦会議選挙はおこなわれなくなった。さらにその後、プーチン大統領第 1 期目の 2000 年 8 月 5 日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きについての連邦法」第 113 号によって、各連邦構成主体の議会と行政機関の代表が、連邦会議メンバーとなることが決まった。さらに、2009 年 2 月 14 日付「ロシア連邦・連邦議会連邦会議編成手続きの修正に伴うロシア連邦の各法令の修正についての連邦法」第 21 号により、2011 年 1 月 1 日より、連邦会議メンバーは当該連邦構成主体議会議員もしくは当該連邦構成主体内の市町村議会議員でなければならないことになった。

²⁰ 国家会議の選挙は、当初は、450 名の議員の半数の 225 名を小選挙区から、残りの半数の 225 名を比例代表制により選出するしくみであったが、2007 年 12 月 2 日に実施された国家会議選挙からは比例代表制に一本化された。また、議席を獲得できる最低得票率（阻止条項）は当初は 5%であったが、同じく 2007 年 12 月 2 日に実施された国家会議選挙から 7%となった。なお、「拘束名簿式」というのは、投票日以降、候補者名簿の候補者の順位を変更できないこととする方式のことである。また、国家会議議員の任期は、第 1 期（1993 年 12 月～1995 年 12 月）のみ移行期として 2 年とされ、その後は、ロシア連邦憲法の規定により 4 年とされたが、2008 年 12 月 30 日付憲法的連邦法第 6 号により、大統領の任期の 4 年から 6 年への延長とともに、5 年に延長された。この任期は、次の国家会議選挙で選出される議員から適用される。

領に送付され、大統領は 14 日以内にこれに署名し公布するか、署名を拒否することができる。大統領が拒否した連邦法が国家会議の 3 分の 2 以上の多数で採択され、連邦会議の 3 分の 2 (111 名) 以上の多数により承認された場合、大統領の拒否が覆される。

5.3. 下院の解散

立法権と執行権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 2 つの場合がある。1 つは、大統領の提案した政府議長（首相）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（首相）を任命し国家会議を解散するというものである（憲法第 111 条による）。

もう 1 つは、国家会議による政府不信任が多数決（226 名以上）により採択された場合、大統領は政府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が、国家会議が 3 ヶ月以内に再度政府不信任を決定した場合、大統領は、政府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というものである（憲法第 117 条による）。

5.4. 政府不信任

1994 年 1 月から 2009 年 9 月 1 日までのあいだに国家会議では政府不信任案は 4 回提出されているが、採択されたのは 1995 年 6 月の 1 回だけである。当時のエリツィン大統領は、国家会議において批判されていた大臣を更迭することによって、3 ヶ月以内にふたたび政府不信任案が採択されるのを回避した。このことは、政府不信任の採択が政府の政策の変更や閣僚の更迭を行わせるのに有効な方法であることを示している。しかし、エリツィン大統領は、政府不信任案が上程された場合、その採否にかかわらず、政局の主導権が国家会議側に移ってしまうことを避けるため、その後は、政府不信任案の上程それ自体を回避し、むしろ自ら政府総辞職を断行することで、政府批判をかわし、政局の主導権を大統領側がつねに維持する戦術を採用した。そのため、1995 年夏以降、国家会議において政府不信任案が採決にかけられることはなくなったが、1998 年以降はしばしば政府議長が解任された。

ロシア連邦の国家機構

