6. ロシアにおける連邦制度の変容

本資料では、ロシアにおける連邦制度の変容に関連する「連邦構成主体首長選出制度の変遷」[1]以外の問題について扱う。

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

1995 年 12 月の連邦議会国家会議（下院）選挙でロシア連邦共産党が第一党となって以降、エリツィン政権と国家会議との対立が激化し、政権の不安定化が増大した。その結果、エリツィン政権下では、度重なる政府総辞職と、連邦構成主体の議会議長と首長により構成されていた連邦会議（上院）への過度の依存が進んだ。政権の連邦会議への依存は、国家会議で採択された法案の拒否権を連邦会議が持つためであった。エリツィン政権は、連邦会議の支持取り付けのため、連邦会議の構成員である連邦構成主体の首長に大きな権限を付与した。この制度化は、連邦と連邦構成主体とのあいだの権限分割条約の締結により進められた。この結果、連邦構成主体首長は大きな権限と利権を握ることとなり、連邦構成主体レベルでの腐敗や権威主義化が進み、連邦政府の政策が連邦構成主体レベルで貫徹することが困難な状況となった。この状況は 1998 年の金融危機の下でさらに悪化した。

1996 年 8 月にペテルブルクからモスクワに出てきたプーチンが、大統領府に勤務していたときのロシア内政は、こうした状況であった。プーチンは 1997 年 3 月 26 日から連邦構成主体の行政を監督する大統領府監督総局長兼大統領府副長官に就任して 、まさに連邦構成主体問題を担当することになった。1998 年 5 月 25 日から連邦保安庁長官に就任 してからも、国内治安とともに連邦構成主体行政について情報を得る立場にあった。したがって、プーチンが 2000 年 3 月 26 日に大統領に選出され、5 月 7 日に正式就任するとただちにこの問題に着手したのは当然であった。

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、こうした施策が可能となったのは、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、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 。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。

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 日付大統領令第 849 号により、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した[2]。

この制度の導入は、任命された全権代表の経歴 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 や、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った。このことからも、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た。

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 日付大統領令第 849 号

[1] 連邦構成主体首長選出制度の変遷については、本講義資料 5．を参照。

[2] 2010 年 1 月 19 日付大統領令第 82 号により、南方連邦管区から北カフカス連邦管区が分離され、現在、連邦管区は 8 つある。

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た。「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た。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た。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た。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た。「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た。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 日付大統領令第 97 号による「連邦管区大統領全権代表規程」の修正と補足 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。

3. 中央集権制強化につながる 3 つの法律の制定

(a)「ロシア連邦・連邦議会連邦会議の編成手続についてのロシア連邦法」

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形で、プロの立場でなされなければならない」と考え、新しい「ロシア連邦・連邦議会連邦会議の編成手続についてのロシア連邦法」（以下、たんに「連邦会議編成手続法」という）案を提案した 。「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 。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った。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 日までに行う（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。

(b)連邦法に違反した地方指導者の解任および立法議会の解散に関する法律

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』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 。この修正補足法の概要は、以下のとおりである。すなわち、①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）。②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）。③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 日の同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 。

(c)2000 年 8 月 4 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』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』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 。この修正補足法の概要は、以下のとおりである。①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)。②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)。③連邦構成主体の首長、議会が、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)。

4. 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言える。それは、連邦大統領が大統領連邦構成主体首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。

(a)2003 年 7 月 4 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』修正補足法」

こうした方向での最初のものは、2003 年 7 月 4 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』修正補足法」第 95 号 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。①連邦構成主体首長のリコールに関する規定の詳細化。②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。③「第 41 章　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 261～269 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。④「第 42 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 2610～2622 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。⑤1999 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。⑥1999 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」第 119 号を廃止する。⑦2 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。

(b)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」第 131 号 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。①境界の変更・合併・分割・改編についての規定の詳細化。②「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

部の「地区」муниципальный район、市部の「市域」городской округ の区分と、それぞれの管轄の規定。③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。④議会、首長、地方自治行政機関についての規定の詳細化。⑤地方自治体の資産の明確化。⑥財政についての規定の明確化．⑦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. 連邦会議の編成方法の改革

連邦会議（上院）は、連邦構成主体議会議員および地方自治体議会議員によってのみ編成し、連邦会議メンバーに当該地域における一定年数の居住を義務づける居住要件を廃止する、という提案については、メドヴェージェフ大統領は、2008 年 12 月 10 日に、「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若干の法令の修正についての連邦法」案として国家会議に提出した 。その後、国家会議の審議の過程で、法律名もごく一部が変わり、1 月 28 日に国家会議で採択、2 月 4 日に連邦会議で承認、2 月 14 日に大統領が署名して、2009 年 2 月 14 日付連邦法第 21 号「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」として制定された。

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、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、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」 （以下、たんに「連邦会議選挙規程」と言う）によって、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 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、エクス･オフィシオ（ex officio）メンバーとして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 。

そして、その連邦会議メンバーに対して、2007 年 7 月 21 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 1 条の修正についての連邦法」第 189 号によって、合計して 10 年以上にわたって当該連邦構成主体に居住していなければならないとする要件が付け加えられた。

さて、今回の 2009 年 2 月 14 日付連邦法第 21 号による修正は、この 2007 年 7 月 21 日付第 189 号による 10 年間の居住要件を撤廃し、連邦会議メンバー候補者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としたのである。また首長による行政機関の代表についての指名は議会の 3 分の 2 以上が反対しない場合に有効となるという 2000 年 8 月 5 日付連邦法第 113 号第 5 条第 3 項の規定も、そもそも連邦会議メンバー候補者が地方議員でなければならなくなったため、廃止された。

このように、連邦会議メンバーは、エリツィン政権 1 期目における 1995 年 12 月 5 日付連邦法第 192 号による各連邦構成主体の議会議長と首長、その後のプーチン政権 1 期目の 2000 年 8 月 5 日付連邦法第 113 号による各連邦構成主体の議会と行政機関の代表という編成から大きく変わり、各連邦構成主体あるいは当該連邦構成主体内の地方自治体議会議員へと変わることとなり、連邦会議メンバーの半数は各連邦構成主体の行政機関の利益代表であるという性格はなくなることとなった。

プーチン政権の 1 期目においてなされた連邦会議編成手続きの変更の目的は、連邦会議から連邦構成主体首長の権限を弱めるために連邦会議メンバーの地位を奪うことであったように思われるが、その後、連邦構成主体首長の公選制が廃止されたため、そもそも連邦構成主体首長は少なくとも国民によって選挙されたという威信を失い、連邦中央と連邦構成主体議会第一党に対する従属性を強めた。

メドヴェージェフは、このプーチン政権下の改革の延長上にあって、連邦会議メンバーを連邦構成主体議会および地方自治体議会の代表だけによって構成されるものとし、そこから連邦構成主体の執行権力機関の代表者をすべて排除したことで、連邦構成主体議会および地方自治体議会の権威の上昇をもたらすことになった。