

「憲法修正後の統治機構に関する主要な憲法的連邦法および連邦法の
制定および改正について」

2021年3月26日

上野 俊彦

1. はじめに

2020年7月3日、ロシア連邦中央選挙委員会は、「ロシア連邦憲法修正¹の承認問題に関する全ロシア投票の諸結果についての決定」を採択した²。この決定は、7月1日を投票最終日としていたロシア連邦憲法の修正の是非を問う全ロシア投票の参加者数74,114,217人、賛成票数57,747,288票、賛成票率77.92%、その結果、憲法修正は承認されたものと見なされる、とした。

これを受けて、プーチン（Владимир Владимирович Путин, 1952-）大統領は、同7月3日、「修正されたロシア連邦憲法の公布についての大統領令」³を発令し、それを受けて翌7

¹ ロシア連邦憲法では、憲法の「改正 *пересмотр/peresmotr*」と「修正 *поправка/popravka*」が使い分けられており、全8章からなるロシア連邦憲法のうち、「憲法体制の諸原則」について定めた第1章、「人および国民の権利および自由」について定めた第2章、「憲法の修正および改正」について定めた第9章の条文を変更することを憲法「改正」とし、残りの第3章から第8章までの条文を変更することを憲法「修正」としている。2020年に行われたロシア連邦憲法の条文の変更は、第3章から第8章までの変更であるので、本稿ではこれについて、ロシア連邦憲法における「改正」と「修正」の使い分けに従い、憲法「修正」と言うことにする。

もちろん、日本語の法律用語の「修正」は、もっぱら法案の段階での条文の変更等について用い、法律の条文の変更については「改正」と言うことは承知の上で、ロシア連邦憲法の条文の変更については、上記の理由から、「改正」と区別するために「修正」という用語を用いることとする。

なお、2020年のロシア連邦憲法の修正内容については、拙稿「ロシアにおける2020年の憲法修正をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』2020年5月号（第65巻第5号通巻1053号）（http://uenot.g1.xrea.com/works/constitution_amend_2020.pdf）を、全ロシア投票の経緯および結果についての詳細は、拙稿「憲法修正に関する全ロシア投票をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』2020年9-10月号（第65巻第9-10号通巻1057号）（http://uenot.g1.xrea.com/works/all_rus_vote2020.pdf）を参照されたい。

² <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46746/>

³ <http://kremlin.ru/acts/news/63598>

月4日、修正されたロシア連邦憲法が公布された⁴。この公布をもって、ロシア連邦憲法の修正が施行された。

この憲法修正の施行（以下、「2020年憲法修正」とする）を受けて、2020年7月以降、一連の憲法的連邦法および連邦法の改正が進められた。その改正は、多岐にわたり、例えば、連邦議会の上院にあたる連邦院の議員名称が「連邦院メンバー член Совета Федерации / chlen Sovet Federatsii」から「ロシア連邦セナートル сенатор Российской Федерации / senator Rossiiskoi Federatsii」に変更になったことによって、種々の法律の条文中に出てくる「連邦院メンバー」という語句をすべて「ロシア連邦セナートル」に置き換えるといった形式的な改正が行われる一方、憲法修正における「連邦院メンバー」から「ロシア連邦セナートル」への変更が、たんなる議員名称の変更にとどまらず、その権限や選出手続きの部分的変更を伴い、また今回の憲法修正では連邦院の権限それ自体の変更も伴うことから、連邦院に関連する法律は、その内容に関わる本質的な改正が行われている。また、今回の憲法修正では、政府の権限についても変更が行われているが、その変更が本質的かつ多岐にわたることから、「ロシア連邦政府についての憲法的連邦法」は、部分的な改正ではなく、同じ名称のまま新法を制定している。また、今回の憲法修正では、政治制度あるいは統治機構に関わる条文の変更や追加だけでなく、例えば、婚姻や家族のあり方など民法分野に関わる条文の変更や追加などもあり、今回の憲法修正によって影響を受ける法律の分野は、広範囲にわたる。

本報告では、その中で、統治機構、とくに大統領、政府、連邦議会に関連する法律の改正について、その改正が憲法修正の範囲を逸脱したものでないかどうかということ念頭に置きつつ分析することを通じて、統治機構、とくに大統領、政府、連邦議会両院の権限の変更の概要、日露関係に鑑み国際法および領土に関連する規定などに着目しつつ、分析を進めたい。

2. ロシア連邦憲法修正後の一連の憲法的連邦法および連邦法の制定および改正の概要

憲法修正に伴う統治機構および国際法および領土に関連する規定の改正に関する法律の主要なものは表1の通りである。法律名だけでは内容がわかりにくいものについては、法律名のあとに、角括弧内にその内容を簡潔に説明してある。

⁴ <http://kremlin.ru/acts/news/63602>

表1 憲法修正に伴う統治機構および国際法・領土に関連する規定の改正に関する法律

大統領の署名日	法律名	記番号
2020年7月31日	「反過激主義についての連邦法」第1条の改正についての連邦法 [過激主義の定義に「ロシア連邦の領土の一部の譲渡」を追加]	N299-Φ3
2020年11月6日	ロシア連邦政府についての憲法的連邦法	N4-ΦK3
2020年11月9日	「安全保障についての連邦法」改正についての連邦法	N365-Φ3
2020年11月9日	「連邦保安庁についての連邦法」第1条および第16条、ならびに「対外諜報についての連邦法」第12条および第17条の改正についての連邦法	N366-Φ3
2020年11月9日	「ロシア連邦検察庁についての連邦法」改正についての連邦法	N367-Φ3
2020年11月9日	「ロシア連邦憲法裁判所についての憲法的連邦法」改正についての憲法的連邦法	N5-ΦK3
2020年11月9日	「ロシア連邦における人権全権代表についての憲法的連邦法」第6条および第11条の改正についての憲法的連邦法	N6-ΦK3
2020年12月8日	個々の憲法的連邦法の改正についての憲法的連邦法 [裁判官の権限停止手続きに関するもの]	N7-ΦK3
2020年12月8日	ロシア連邦国家評議会についての連邦法	N394-Φ3
2020年12月8日	「ロシア連邦刑事訴訟法典」第1条の改正についての連邦法 [ロシア連邦憲法に矛盾すると解釈される国際法の規定の適用禁止に関するもの]	N419-Φ3
2020年12月8日	「ロシア連邦行政的法律違反法典」改正についての連邦法 [ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけに関するもの]	N420-Φ3
2020年12月8日	「ロシア連邦刑法典」、ならびに「ロシア連邦刑事訴訟法典」第30条および第31条の改正についての連邦法 [ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけに関するもの]	N425-Φ3
2020年12月8日	ロシア連邦の個々の法令の改正についての連邦法 [裁判官の権限停止手続きに関するもの]	N426-Φ3
2020年12月8日	「ロシア連邦民法典第一部」第7条の改正についての連邦法 [ロシア連邦憲法に矛盾すると解釈される国際法の規定の適用禁止に関するもの]	N427-Φ3
2020年12月8日	ロシア連邦憲法に矛盾すると解釈されるロシア連邦の国際法の規定の適用禁止に関するロシア連邦の個々の法令の改正についての連邦法	N428-Φ3
2020年12月8日	ロシア連邦の個々の法令の改正についての連邦法 [ロシア連邦憲法に矛盾すると解釈される国際法の規定の適用禁止に関連するもの]	N429-Φ3
2020年12月22日	ロシア連邦連邦議会連邦院の編成手続きについての連邦法	N439-Φ3
2020年12月22日	「ロシア連邦連邦議会連邦院メンバーの地位および国家院議員の地位についての連邦法」改正についての連邦法	N440-Φ3
2020年12月22日	「退任したロシア連邦大統領およびその家族の保証についてのロシア連邦法」第3条の改正についてのロシア連邦法	N462-Φ3
2021年2月4日	「ロシア連邦家族法典」第6条および第165条の改正についての連邦法 [ロシア連邦憲法に矛盾すると解釈される国際法の規定の適用禁止に関連するもの]	N5-Φ3

以下、表 1 に列記されている法律の主要なものについてその概要を説明する。

(1) いわゆる「領土割譲禁止条項」に関連する法改正

最初の『『反過激主義についての連邦法』第 1 条の改正についての連邦法』は、2020 年憲法修正における、いわゆる「領土禁止条項」の追加に関連するものであり、これに関連する他のいくつかの法律を合わせて議論することにする。

まず、2020 年憲法修正において追加された、いわゆる「領土割譲禁止条項」について、その内容を確認しておきたい。それは、以下の規定を言う。

憲法第 67 条

2.1. ロシア連邦は、その主権および領土的一体性の保護を保障する。(ロシア連邦と隣国の国境の決定、画定作業、再画定作業を除く) ロシア連邦の領土の一部の譲渡に向けられた活動、ならびにそのような活動を呼びかけることをしてはならない。

[2020 年憲法修正による追加]

2020 年憲法修正における、この第 67 条第 2.1 項の追加を受けて、2020 年 7 月 31 日付『『反過激主義についての連邦法』第 1 条の改正についての連邦法』N299-Φ3 によって、「反過激主義についての連邦法」(以下、「反過激主義法」とする) 第 1 条第 1 項第 1 段が以下のように改正された。

反過激主義についての連邦法

第 1 条 基本規定

本法の目的のため、以下の基本概念を適用する。

1) 過激主義活動 (過激主義)

①憲法体制の基礎の暴力的変更および (または) ロシア連邦と隣国の国境の決定、画定作業、再画定作業を除く (ロシア連邦領土の一部の譲渡を含む) ロシア連邦の領土的一体性の侵犯。

[下線部が追加された。丸数字は筆者による]

この「反過激主義法」第 1 条は、この法律が使用する用語を定義するもので、第 1 項は「過激主義活動 (過激主義)」の定義が 13 段にわたって列挙されており、引用部分は、その第 1 段目である。この「反過激主義法」第 1 条第 1 項第 1 段の改正が上記の 2020 年憲法修正における憲法第 67 条第 2.1 項の追加を受けてなされたことは、その文言から見て明らかである。

それから 4 ヶ月あまり経って、2020 年 12 月 8 日付の 2 つの連邦法、すなわち『『ロシア

連邦行政的法律違反法典』改正についての連邦法」N420-Φ3（以下、「行政違反法典改正法」とする）および「『ロシア連邦刑法典』、ならびに『ロシア連邦刑事訴訟法典』第 30 条および第 31 条の改正についての連邦法」N425-Φ3（以下、「刑法典・刑訴法典改正法」とする）が制定された。

2020 年 12 月 8 日付「行政違反法典改正法」によって、新たに「ロシア連邦行政的法律違反法典」（以下、「行政的法律違反法典」とする）に追加された条文は以下の通りである。

行政的法律違反法典

第 20.3.2.条 ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけ

1. ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけは、それらの活動が刑法上処罰される行為の要件を備えていなくとも、一般国民に対しては、30,000 ルーブル以上 60,000 ルーブル以下の、公務員に対しては 60,000 ルーブル以上 100,000 ルーブル以下の、法人に対しては 200,000 ルーブル以上 300,000 ルーブル以下の金額の行政的罰金を課す。

2. マスコミ、または電子的もしくは情報技術ネットワーク（インターネットを含む）を利用して同様の行為が行われた場合は、一般国民に対しては、70,000 ルーブル以上 100,000 ルーブル以下の、公務員に対しては 100,000 ルーブル以上 200,000 ルーブル以下の、法人に対しては 300,000 ルーブル以上 500,000 ルーブル以下の金額の行政的罰金を課す。

この第 20.3.2.条は、「行政的法律違反法典」第 20 章「社会秩序および社会安全を脅かす行政的法律違反」に含まれる第 20.1 条から第 20.35 条までの 40 箇条（ただし、第 20.2.1 条は失効している）に新たに追加されたものである。

他方、2020 年 12 月 8 日付「刑法典・刑訴法典改正法」によって、「ロシア連邦刑法典」（以下、「刑法典」とする）に加えられた改正は、以下の通りである。

刑法典

第 280.1 条 ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけ

1. ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけは、1 年以内に同様の行為で行政的責任を問われた者が実行した場合、200,000 ルーブル以上

400,000 ルーブル以下の、もしくは有罪判決を受けた者の 1 年以上 2 年以下の賃金およびその他の所得相当額の罰金が課せられるか、または 3 年以下の強制労働、もしくは 4 ヶ月以上 6 ヶ月以下の拘禁、もしくは 4 年以下の期間、定められた職に就く権利や定められた活動を行う権利の剥奪を伴う 4 年以下の自由剥奪の刑に処せられる。

2. マスコミ、または電子的もしくは情報技術ネットワーク（インターネットを含む）を利用して同様の行為が行われた場合は、3 年以下の期間、定められた職に就く権利や定められた活動を行う権利の剥奪を伴う 480 時間以下の義務労働、または 3 年以下の期間、定められた職に就く権利や定められた活動を行う権利の剥奪を伴う 5 年以下の自由剥奪の刑に処せられる。

[下線の直線部分は 2020 年 12 月 8 日付「刑法典・刑訴法典改正法」による追加、波線部分は改正]

第 280.2 条 ロシア連邦の領土的一体性の侵犯

ロシア連邦領土の一部の譲渡またはロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられたその他の活動（ロシア連邦と隣国の国境の決定、画定作業、再画定作業を除く）は、本法典第 278 条、第 279 条、第 280.1 条によって定められている犯罪要件を備えていなくとも、6 年以上 10 年以下の自由剥奪刑に処する。

[2020 年 12 月 8 日付「刑法典・刑訴法典改正法」による追加]

これを見ると、第 280.1 条については、既存の条文に若干の文言を追加し、罰金を引き上げる改正を行ったこと、また第 280.2 条については、まったく新たな追加であることがわかる。さらに、第 208.1 条は「呼びかけ」に対する刑罰、第 208.2 条は「活動」に対する刑罰であることもわかる。量刑は、第 208.2 条のほうが重い。

他方、2020 年 12 月 8 日付「刑法典・刑訴法典改正法」によって、「ロシア連邦刑事訴訟法典」に加えられた改正は、各種・各級裁判所ごとに扱うべき事件について刑法の条番号だけを列記している 3 箇所に、2020 年 12 月 8 日付「刑法典・刑訴法典改正法」によって「刑法典」に新たに追加された第 208.2 条の条番号を追加しただけである。

なお、2020 年 12 月 8 日付「刑法典・刑訴法典改正法」による「刑法典」第 280.1 条の改正が、上述のように、既存の条文に対する追加および改正であるということは、この第 208.1 条が、以前から存在していたことを意味する。実は、第 280.1 条は、もともと 2013 年 12 月 28 日付「『ロシア連邦刑法典』改正についての連邦法」N433-Φ3（以下、「2013 年刑法典改正法」とする）によって、「刑法典」に追加されたのである（施行日は、2014 年 5 月 9 日）。

その条文は、以下の通りである。

刑法典

第 280.1 条 ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけ

1. ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけは、300,000 ルーブル以下の、もしくは有罪判決を受けた者の 2 年以下の賃金およびその他の所得相当額の罰金が課せられるか、または 3 年以下の強制労働の刑に処せられる。
2. 情報技術ネットワーク（インターネットを含む）を含むマスコミを利用して同様の行為が行われた場合は、480 時間以下の義務労働、または 5 年以下の自由剥奪の刑に処せられる。

量刑の規定がシンプルであるが、「ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけ」を犯罪とし、その行為に対し刑罰を科すという「刑法典」第 280.1 条の本質は、「2013 年刑法典改正法」による「刑法典」改正から今日まで変わっていない。つまり、2020 年憲法修正における憲法第 67 条第 2.1 項の追加を契機として、初めて、領土的一体性を損なう行為を処罰の対象とする規定が、「行政的法律違反法典」および「刑法典」に導入されたと考えるのは正しくない。あくまでも、2020 年憲法修正における第 67 条第 2.1 項の追加は、「反過激主義法」第 1 条第 1 項第 1 段および「刑法典」第 280.2 条における「ロシア連邦領土の一部の譲渡」という文言の挿入の直接的な契機となったということである。

ちなみに、初めて、「ロシア連邦の領土的一体性の侵犯に向けられた活動の実行の公然たる呼びかけ」を犯罪とし、その行為に対し刑罰を科すことになった「2013 年刑法典改正法」は、2013 年 12 月 9 日、ジュガーノフ（Геннадий Андреевич Зюганов, 1944-）ロシア連邦共産党議長を含むロシア連邦共産党会派に属する 8 人の国家院議員によって発議された⁵。法案発議者によって作成された法案趣旨説明書には、国連憲章およびロシア連邦憲法に、国家の領土的一体性が重要であるとの規定があるにもかかわらず、それを侵犯する行為についての規定が「刑法典」に存在していないので、そうした規定を導入するべく、「刑法典」改正を提案すると説明されている⁶。また、発議議員の一人であるシネーリシチコフ（Юрий

⁵ <https://sozd.duma.gov.ru/download/5F2A6FED-9419-4851-834D-BE77FA75A928>

⁶ <https://sozd.duma.gov.ru/download/BA0E01C7-E2E1-4980-8CF9-DA54C875EAC5>

Петрович Синельщиков, 1947-) 議員は、2013年12月17日の法案審議のための第二読会の冒頭発言の最後で、「(「刑法典」のこの改正によって) 導入される規範は、第一に、起こり得る分離主義的傾向を予防し、第二に、外国によるロシア領土の一部の譲渡に関する活動の呼びかけを予防することを可能にする」⁷と述べており、「刑法典」第280.1条には、「ロシア連邦領土の一部の譲渡」という文言こそ入っていないが、この改正によって「ロシア領土の一部の譲渡に関する活動の呼びかけ」を防止することが目指されていたことは明らかである。このことから、2020年憲法修正による憲法第67条第2.1項の追加は、プーチン大統領による当初案にはなかったことも含めて、プーチン大統領およびプーチン政権の意志が強く働いていると考えることはできない。

(2) ロシア連邦政府についての憲法的連邦法

「ロシア連邦政府についての憲法的連邦法」(以下、「政府法」と言う)は、1997年12月17日に制定された憲法的連邦法で、過去に20回の改正を重ね、2016年12月18日に改正されたものが最新のものであったが、2020年の憲法修正によって、「政府法」も多くの条文の改正が必要となり、2020年11月6日、新「政府法」として新たに制定された。

2016年12月28日制定の「政府法」(以下、旧「政府法」と言う)と新「政府法」の条文数を比較してみると、旧「政府法」が全48条、新「政府法」は全37条であるが、旧「政府法」に比べて新「政府法」が全体として字数が少ないわけではなく、むしろ字数は新「政府法」のほうが25%ほど多い。内容を詳細に検討すると、旧「政府法」に比べて新「政府法」の条文数が少ないのは、条文の大幅な組み替えや内容の変更の結果であることがわかる。例えば、新旧「政府法」の第1条を比較すると、以下に見るように、かなり顕著な内容の変更がある。

旧「政府法」

第1条 ロシア連邦の最高執行国家権力機関としてのロシア連邦政府

ロシア連邦政府は、ロシア連邦の国家権力機関である。

ロシア連邦政府は、ロシア連邦の執行権力を行使する。

ロシア連邦政府は、ロシア連邦における単一の執行権力システムを率いる合議制機関である。

⁷ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/403815-6>

新「政府法」

第1条 ロシア連邦の執行権力。公権力機関としてのロシア連邦政府

1. ロシア連邦の執行権力は、ロシア連邦大統領の全般的指導のもとで連邦執行権力機関の構成に従って、ロシア連邦政府およびその他の連邦執行権力機関、ならびにロシア連邦の連邦構成主体執行権力機関が、行使する。

2. ロシア連邦政府は、文化、学術、教育、保健、社会保障、家族の支援・強化・保護、伝統的家族の価値観の維持の分野、ならびに環境保護の分野における統一的な社会指向の国家政策のロシア連邦における実施を保障する。

3. ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法に従って、単一の公権力システムに含まれるロシア連邦政府およびその他の諸機関の調和的な運営および協力を保障する。

4. ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府の会議およびロシア連邦政府幹部会の会議の議長を務めることができる。

5. ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府議長の提案に従って連邦執行権力機関の構成を承認し、その変更を行う。

6. ロシア連邦大統領は、連邦執行権力機関の構成における、ロシア連邦大統領がその活動を指導する諸機関と、ロシア連邦政府がその活動を指導する諸機関とを定める。

新「政府法」第1条で特徴的なのは、第1項に「ロシア連邦大統領の全般的指導のもとで」という文言が入っていること、そして第3項から第6項まで、すべて主語が、「ロシア連邦大統領」となっていることである。この点だけに着目すると、大統領と政府との関係において、大統領権限が強化されたように見える。しかしながら、新「政府法」第1条を、旧「政府法」の各条文およびロシア連邦憲法の関連条文と比較対照してみると、類似の規定を、ロシア連邦憲法および旧「政府法」に見出すことができ、新「政府法」第1条において、大統領権限が強化されたように見えても、それは基本的には、2020年憲法修正の枠内での改正であるということがわかる。

例えば、新「政府法」第1条第1項の「ロシア連邦大統領の全般的指導のもとで」という文言は、ロシア連邦憲法第83条第6号および第110条に見出すことができ、新「政府法」第1条第1項は、これらが基礎となっていることがわかるのである。

ロシア連邦憲法

第83条

ロシア連邦大統領は、

6) ロシア連邦政府に対する全般的な指導を行う。ロシア連邦政府の会議を主宰することができる。

第 110 条

1. ロシア連邦の執行権力は、ロシア連邦大統領の全般的指導のもとでロシア連邦政府が行使する。 [下線部は 2020 年憲法修正による追加]

かくして、新「政府法」第 1 条第 1 項の「ロシア連邦大統領の全般的指導のもとで」は、上記の憲法条文の下線部、すなわち 2020 年憲法修正の内容を取り入れたものであることがわかる。

他方、「ロシア連邦大統領」が主語となっている第 3 項から第 6 項まではどうであろうか。

実は、新「政府法」第 1 条第 3 項と類似の条文が、旧「政府法」にある。

旧「政府法」

第 30 条 ロシア連邦政府と他の国家権力機関との調和のとれた活動および協力

ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法および本憲法的連邦法に従って、ロシア連邦政府およびその他の国家権力諸機関の調和のとれた運営および協力を保障する。

さらに、ロシア連邦憲法にも、以下のような条文がある。

ロシア連邦憲法第 80 条

2. ロシア連邦大統領は、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。ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法によって定められた手続きによって、ロシア連邦の主権、その独立、国家的一体性の維持に関する措置をとり、我が国の市民的平和および合意を支援し、単一の公権力システムに含まれる諸機関の調和のとれた運営および協力を保障する。 [下線部は 2020 年憲法修正による追加]

上記の旧「政府法」第 30 条には、「単一の公権力システムに含まれる」という文言がないが、その文言は、今回の憲法修正以前から憲法第 80 条にあったものであり、目新しいものではない、ということがわかる。もちろん、旧「政府法」第 30 条の規定が、新「政府法」第 1 条第 3 項に移動し、かつ憲法第 80 条の「単一の公権力システム」なる文言が、今回の新「政府法」第 1 条第 3 項に追加されたことに一定の意味はあると考えられるが、新「政府法」第 1 条第 3 項がまったく新しい内容のものであるわけではない。

同様に、新「政府法」第1条第4項は、旧「政府法」の以下の条文が移動したものと考
えられ、またすでに見た憲法第83条第6号の内容も含んでいる。

旧「政府法」

第31条 ロシア連邦政府会議およびロシア連邦政府幹部会会議において議長を務める
ロシア連邦大統領の権利

ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府会議およびロシア連邦政府幹部会会議を主宰す
る権限を持つ。

新「政府法」第1条第5項は、憲法第83条第6.1号に類似の規定がある。

ロシア連邦憲法第83条

ロシア連邦大統領は、

6.1) ロシア連邦政府議長の提案に従って連邦執行権力の構成を承認し、その変更を行
う。連邦執行権力機関の構成において、ロシア連邦大統領が活動の指導を行う機関およ
び連邦政府議長がその活動の指導を行う機関を定める。ロシア連邦政府議長がロシア連
邦大統領によって解任された場合は、あらたに任命された連邦政府議長は、連邦執行権
力機関の構成についての提案をロシア連邦大統領に提出しない。

[2020年憲法修正による追加]

この憲法第83条第6.1号は、その全文が、2020年憲法修正によって新たに挿入されたも
のであるが、それが、新「政府法」第4条のみならず、第5条および第6条の基礎となっ
ていることがわかる。

順序が前後したが、新「政府法」第1条第2項は、新「政府法」第3章第13条から第26
条にかけて定められている14の「ロシア連邦政府の権限」のうち、第14条「社会保障分
野におけるロシア連邦政府の権限」、第15条「家族および子どもの保護の分野におけるロ
シア連邦政府の権限」、第21条「科学、教育、文化分野におけるロシア連邦政府の権限」、
第22条「環境保護および自然保護の分野におけるロシア連邦政府の権限」の内容が「頭出
し」されたものであることがわかる⁸。このことから、この「頭出し」された分野の政策の

⁸ 新「政府法」第3章に定められている政府の権限に関する諸規定の条見出しを、本文に
上げたものを除いて列挙すると、第13条「ロシア連邦政府の全般的な権限」、第16条
「保健分野におけるロシア連邦政府の権限」、第17条「労働関係分野におけるロシア連
邦政府の権限」、第18条「経済分野におけるロシア連邦政府の権限」、第19条「予算、
金融政策、通貨・信用政策の分野におけるロシア連邦政府の権限」、第20条「市民社会

実施がとくに重視されていると考えることもできる。

以上、新「政府法」第1条についてのみ例示しただけであるが、その内容の新規性について検討し、それが一見したところ、まったく新規の内容（例えば、大統領権限の強化）であるように見えても、基本的には、2020年憲法修正の反映であり、または旧「政府法」の組み替えであること、それと同時に、その新規性に重要政策の反映があることも見てきた。新「政府法」全条文をこうした方法で精査してみたところ、当然のことながら、旧「政府法」の規定を踏襲しつつ、2020年の憲法修正の内容を着実に反映して変更すべきことは変更していることがわかる。他方で、憲法の規定に反するよう逸脱を見出すことはできない。

（3）「安全保障についての連邦法」改正についての連邦法

「安全保障についての連邦法」（以下、「安全保障法」とする）は、2010年12月28日に制定され、その後、2015年10月5日および2020年2月6日に改正および追加が行われており、2020年11月9日付「『安全保障についての連邦法』改正についての連邦法」N365-FZ（以下、「安全保障法改正法」とする）による改正は、3回目の改正であり、それほど大規模な改正ではない。主な改正箇所を、新旧「安全保障法」を対比させながら見てみよう。

第7条の改正は、以下の通りである。

旧「安全保障法」

第7条 安全保障分野における国際協力

1. 安全保障分野におけるロシア連邦の国際協力は国際法およびロシア連邦の国際条約の普遍的な原則および規範に基づいて実施される。
2. 安全保障分野における国際協力の基本的な目的は以下の通りである。
 - 1) ロシア連邦の主権および領土的一体性の保護。
 - 2) 在外ロシア国民の権利および法的利益の保護。
 - 3) ロシア連邦の戦略的パートナーシップ関係の強化。

の諸機構との協力の分野におけるロシア連邦政府の権限」、第23条「適法性、人および国民の権利および自由、犯罪との闘争の保障の分野におけるロシア連邦政府の権限」、第24条「国防および国家安全保障の分野におけるロシア連邦政府の権限」、第25条「外交政策および国際関係の分野におけるロシア連邦政府の権限」、第26条「立法活動の分野におけるロシア連邦政府の権限」である。

- 4) 安全保障の諸問題に関わる国際機関の活動への参加。
- 5) 安全保障の課題の遂行のための二国間および多国間の関係の発展。
- 6) 平和創造活動への参加を含む紛争調停への協力

このうち、第2項第1号が、2020年11月9日付「安全保障法改正法」によって、以下のように改正された。

新「安全保障法」

第7条 安全保障分野における国際協力

2. 安全保障分野における国際協力の基本的な目的は以下の通りである。

1) ロシア連邦の主権、その独立および国家的一体性の保護、内外の脅威の抑止、ロシア連邦の領土の一部の譲渡に向けられた活動、ならびにそのような活動を呼びかけることの阻止。 [下線の直線部分は追加、波線部分は改正]

これは、本章(1)で述べた、いわゆる「領土割譲禁止条項」に関連する改正と言える。ただし、旧法の「領土的一体性」を「国家的一体性」に変更したことは興味深い。

さらに、以下の第3項が追加された。

新「安全保障法」

第7条 安全保障分野における国際協力

3. ロシア連邦の国際条約の規定に基づいて採択された国家間機関の決定がロシア連邦憲法と矛盾すると解釈された場合は、ロシア連邦において執行されない。 [追加]

この追加は、以下の、2020年憲法修正によって修正された憲法第79条の規定に基づくものである。

憲法第79条

ロシア連邦は、ロシア連邦の国際条約が人および国民の権利および自由に制限をもたらさず、かつロシアの憲法体制の原則に矛盾しなければ、ロシア連邦の国際条約に従って、国家間組織に参加し、国家間組織に自らの権限の一部を譲渡することができる。 ロシア連邦の国際条約の規定に基づいて採択された国家間機関の決定がロシア連邦憲法と矛盾すると解釈された場合は、ロシア連邦において執行されない。 [下線部を追加]

次に、連邦会議の権限に関する第9条であるが、第9条の規定は、旧「安全保障法」の規定はすべて新「安全保障法」にそのまま継承され、以下のように、第1項第3号(下線部)が追加された。

新「安全保障法」

第9条 安全保障分野におけるロシア連邦連邦議会両院の権限

1. ロシア連邦連邦議会連邦院は、

1) ロシア連邦連邦議会国家院によって採択された安全保障分野の連邦法を審議する。

2) 非常事態の導入についてのロシア連邦大統領令を承認する。

3) 防衛、国家安全保障、内務、法務、外務、緊急事態・災害復興、社会安全保障の諸問題を担当する連邦執行権力機関の長（連邦大臣を含む）の候補者についてのロシア連邦大統領による提案に関して協議を行う。 [下線部を追加]

2. ロシア連邦連邦議会国家院は、安全保障分野の連邦法を採択する。

もちろん、これは、憲法第102条が定める連邦院の管轄事項に関し、2020年憲法修正によって、以下の第102条第κ号が追加されたことによる。

憲法第102条

1. 連邦院の管轄事項は以下の通りである。

κ) ロシア連邦大統領によって提案された、防衛、国家安全保障、内務、法務、外務、緊急事態・災害復興、社会安全保障の諸問題を担当する連邦執行権力機関の長（連邦大臣を含む）の候補者に関する協議の実施。 [下線部を追加]

次に、安全保障会議に関する規定である第13条であるが、以下のように、その第1項だけが大きく改正されている。第2項以下の改正はない。

旧「安全保障法」

第13条 安全保障会議

1. 安全保障会議は、安全保障、防衛組織、軍建設、防衛産業、ロシア連邦と外国との我が国の軍事・技術協力の諸問題に関する、ロシア連邦の憲法体制、主権、独立、領土的一体性の保護に関連するその他の諸問題に関する、ならびに安全保障分野の国際協力の諸問題に関するロシア連邦大統領の決定を準備する憲法的協議機関である。

新「安全保障法」

第13条 安全保障会議

1. 安全保障会議は、国益および個人・社会・国家の安全の保障、我が国の市民的平和および合意の維持、ロシア連邦の主権・独立・国家的一体性の保護、内外の脅威の抑止、の諸問題に関する国家元首の権限の実現において国家元首に協力する憲法的協議機関である。

2. 安全保障会議は、ロシア連邦大統領によって編成され、主宰される。
3. 安全保障会議規程は、ロシア連邦大統領によって承認される。
4. ロシア連邦大統領による安全保障会議の任務および職務の実施のために安全保障会議の実務機関および安全保障会議事務局が設置される。 [波線部が改正]

この改正は、以下の通り、憲法第 83 条第 ㍷ 号の 2020 年憲法修正による修正を反映したものであることがわかる。

2020 年憲法修正前の憲法第 83 条

ロシア連邦大統領は、

- ㍷) ロシア連邦安全保障会議を編成し主宰する。その地位は連邦法によって定められる。

2020 年憲法修正後の憲法第 83 条

ロシア連邦大統領は、

- ㍷) 国益および個人・社会・国家の安全の保障、我が国の市民的平和および合意の維持、ロシア連邦の主権・独立・国家的一体性の保護、内外の脅威の抑止、の諸問題に関する国家元首の権限の実現において国家元首に協力するためにロシア連邦安全保障会議を編成する。ロシア連邦安全保障会議を主宰する。ロシア連邦安全保障会議の地位は、連邦法によって定められる。

こうして見ると、「安全保障法」第 13 条第 1 項が大きく改正されたのは、2020 年憲法修正前の憲法第 83 条第 ㍷ 号が、安全保障会議の職務について何も定めていなかったために、安全保障法でその職務について自由に定めることができたのであるが、2020 年憲法修正によって、憲法第 83 条第 ㍷ 号において、安全保障会議の職務があらたに定められたため、下位法規である「安全保障法」では、憲法 83 条第 ㍷ 号の規定をそのまま受け入れる必要があったから、ということになる。したがって、問題は、2020 年憲法修正による憲法第 83 条第 ㍷ 号の修正に際して、なぜ、旧「安全保障法」第 13 条第 1 項の規定が採用されなかったのか、ということである。旧「安全保障法」第 13 条第 1 項は、安全保障会議を「大統領の決定を準備する」機関と定めていたが、2020 年憲法修正による憲法第 83 条第 ㍷ 号およびそれを受けて改正された新「安全保障法」第 13 条第 1 項は、安全保障会議を「国家元首に協力する」機関と定めており、条文の書きぶりだけを見れば、安全保障会議の権限は弱まったように見える。

次に、安全保障会議の基本的任務と職務について規定した第 14 条の改正について見てみ

たい。重要な規定ではあるが、長くなるので、2020年11月9日付「安全保障法改正法」によって改正された第14条第2項第1号についてのみ新旧条文を引用する。

旧「安全保障法」

第14条 安全保障会議の基本的任務と職務

2. 安全保障会議の基本的職務は、

1) 安全保障、防衛組織、軍建設、防衛産業、ロシア連邦と外国との我が国の軍事・技術協力の諸問題、ロシア連邦の憲法体制、主権、独立、領土的一体性の保護に関連するその他の諸問題、ならびに安全保障分野の国際協力の諸問題の審議。

[新法では、下線部は削除]

新「安全保障法」

第14条 安全保障会議の基本的任務と職務

2. 安全保障会議の基本的職務は、

1) 国民的利益の保障および個人・社会・国家の安全保障、国内の市民的平和および合意、ロシア連邦の主権、その独立および国家的一体性の保護、内外の脅威の抑止、ロシア連邦の領土の一部の譲渡に向けられた活動、およびそのような活動を呼びかけることの阻止に関わる諸問題、ならびに防衛組織、軍建設、防衛産業、ロシア連邦と外国との我が国の軍事・技術協力の諸問題に関わる諸問題の審議。

[下線の直線部分は追加、波線部分は改正]

このように見ると、大幅に追加改正されているが、追加部分は、すでに見た、2020年憲法修正によって追加された憲法第67条第2.1項のいわゆる「領土割譲禁止条項」と、やはり2020年憲法修正によって修正された憲法第83条第㍉号が反映されていることがわかる。

2020年11月9日付「安全保障法修正法」によって、安全保障会議の構成について規定した第15条にあらたに第7項が追加された。

新「安全保障法」

第15条 安全保障会議の構成員

7. 安全保障会議副議長、安全保障会議長官、安全保障会議常任メンバー、安全保障会議メンバーは、連邦法によって定められた手続きに従って、ロシア連邦の国外にある外国の銀行に口座（預金）を開設し保有すること、現金および財貨を保管することを禁止される。

この「安全保障法」第15条における第7項の追加は、以下に示す2020年憲法修正によって追加された第110条第4項の後半部分に準じたものである。

なお、憲法第110条第4項の前半部分、いわゆる国籍条項は、2010年における「安全保障法」の最初の制定時から、その第15条第6項として定められており、憲法の修正を10年前に先取りしていたことがわかる。

憲法第110条

4. ロシア連邦政府議長、ロシア連邦政府副議長、連邦大臣、その他の連邦執行権力機関の長は、30歳以上の、外国国籍、または外国の居住証明書、もしくは外国の定住権を有するロシア連邦国民であることを示すその他の文書を有していないロシア連邦国民でなければならない。ロシア連邦政府議長、ロシア連邦政府副議長、連邦大臣、その他の連邦執行権力機関の長は、連邦法によって定められている手続きに従って、ロシア連邦の国外にある外国の銀行に口座（預金）を開設し保有すること、現金および財貨を保管することを禁止される。 [追加]

以上で、2020年11月9日付「安全保障法修正法」による「安全保障法」の改正を1項目だけ除いてすべて見てきた。残された1項目は、手続き的な字句の追加であり、安全保障会議メンバーの国籍条項に関する第15条第6項の条文中の「外国国籍」のあとに「(国籍)」を追加する、という改正だけである。

こうして見ると、「安全保障法」の改正も、すべて2020年憲法修正を忠実に反映したものであることがわかる。

(4) ロシア連邦国家評議会についての連邦法

2020年12月8日付「ロシア連邦国家評議会についての連邦法」N394-Φ3（以下、「国家評議会法」とする）が制定された。帝政期の上院にあたる国家評議会を別とすれば、ロシアにおいて、国家評議会が法律によって設置されたのは、これが初めてのことである。

国家評議会という国家機関それ自体は、ソ連末期のロシア・ソヴィエト連邦社会主義共和国（以下、ロシア共和国とする）において、エリツィン（Борис Николаевич Ельцин, 1931-2007）大統領のもと、1991年7月19日付大統領令によって創設されたが⁹、ほとんど機能することなく、同年11月6日付大統領令により廃止された。

⁹ <https://yeltsin.ru/archive/act/33572/>

実際に国家評議会が機能するようになったのは、プーチン大統領のもと、2000年9月1日付「ロシア連邦国家評議会についての大統領令」N1602¹⁰によって、あらためて国家評議会が設置されて以降のことである。国家評議会は、上記大統領令によって承認された「ロシア連邦国家評議会についての規程」（以下、「国家評議会規程」とする）に基づいて活動し、ロシア連邦憲法および連邦法によって設置される機関ではなかった。「国家評議会規程」によれば、国家評議会は、ロシア連邦大統領を議長とし（第6条）、上下両院議長、連邦管区大統領全権代表、各連邦構成主体最高公職者（最高執行国家権力機関の長）、国家院会派リーダーをそのメンバーとしている（第7条）。

2020年憲法修正によって、憲法第83条第e.5号が追加され、初めて、国家評議会が憲法によって以下の通り、規定されることになった。

憲法第83条

e.5) 公権力諸機関の調和のとれた運営および協力の保障、ならびにロシア連邦の内外政策の基本方針および国家の社会経済的発展の優先方針の決定のため、ロシア連邦国家評議会を編成する。ロシア連邦国家評議会の地位は連邦法により定める。 [追加]

この憲法の規定を受けて、2020年12月8日付「国家評議会法」が制定されたのである。国家評議会の主要な規定は、以下の通りである。

国家評議会法

第5条 国家評議会の基本的任務

1. 国家評議会の基本的任務は、

1) 公権力諸機関の調和のとれた運営および協力の保障の諸問題に関し、またロシア連邦の内外政策の基本方針および国家の社会経済発展の優先方針の決定の諸問題に関し、ロシア連邦大統領を助けること。

2) 国家の社会経済発展の優先方針および目標の決定、ならびに地域および地方自治体の発展の基本方針の決定、に関連する諸問題に関するロシア連邦大統領への提案を準備すること、それらの発展の効果的な実施のメカニズムを形成すること、連邦法に従って設置された連邦諸地域におけるものを含むそれらの実現を助けること。

3) 国家建設、連邦制および地方自治の強化、最重要な諸問題に関する、ならびにロシア連邦、ロシア連邦連邦構成主体、地方自治体の相互関係に関わる諸問題に関する、ロ

¹⁰ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/16037>

シア連邦大統領への提案を準備すること。

4) 連邦国家権力機関、ロシア連邦連邦構成主体国家権力機関、地方自治機関の調和のとれた運営および協力のメカニズムの形成の諸問題、ロシア連邦連邦構成主体の最高公職者（ロシア連邦連邦構成主体の最高執行権力機関の長）、地方自治体首長（地方行政首長）の活動の効率の向上の諸問題に関する、ロシア連邦大統領への提案を準備すること。

5) 連邦国家権力機関とロシア連邦連邦構成主体国家権力機関とのあいだの、およびロシア連邦連邦構成主体国家権力機関相互の対立の解消のためのロシア連邦大統領による調停手続きの行使に際してロシア連邦大統領を助けること。

6) 全国的意義を持つ連邦法案およびロシア連邦大統領令案のロシア連邦大統領の提案を検討すること。

7) 次予算年度および中期連邦予算についての連邦法案の基本数値、ならびに連邦予算の執行状況およびロシア連邦国家発展目標の実施についてのロシア連邦政府の情報を審議すること。

8) ロシア連邦における人事政策の基本的諸問題を審議すること。

2. ロシア連邦大統領は、国家評議会に、重要な国家的意義を持つその他の任務を与えることができる。

第6条 国家評議会の職務

国家評議会は、自身の基本的任務を解決するため、以下のような職務を遂行する。

1) 公権力諸機関の協力に関わる諸問題を検討し、ロシア連邦の内外政策の基本方針および地域および地方自治体の発展の基本方針を含む国家の社会経済的発展の優先方針を審議する。

2) 連邦国家権力機関、ロシア連邦連邦構成主体国家権力機関、地方自治体機関の調和のとれた運営および協力に関わる諸問題、上記諸機関の調和のとれた解決の達成のための、それら諸機関のあいだの権限の委譲の問題に関するものを含む諸問題を検討する。

3) 国家管理及び地方自治体管理の実践を分析し、その改善に関する提案を作成する。

4) ロシア連邦連邦構成主体執行権力機関および地方自治機関の活動の効率性の基準および指標の決定、合意、承認に参加する。

5) ロシア連邦連邦構成主体によって計画され、報告期間に達成された生産指標の値（レベル）の監視を保障し、ロシア連邦大統領にしかるべき報告を提出する。

6) 活動指標の最良の値（レベル）の達成を支援し、かつ（または）達成を奨励するためのロシア連邦連邦構成主体および地方自治体に対する奨励措置の策定および決定に参加する。

7) 憲法的連邦法、連邦法、ロシア連邦大統領の決定に従ってその他の職務を遂行する。

第7条 国家評議会の構成員

1. 国家評議会の構成員には、国家評議会議長および国家評議会メンバーが含まれる。
2. 国家評議会議長および国家評議会メンバーは、無償でその活動に参加する。
3. 外国国籍（臣籍）、または外国の居住証明書、もしくは外国の定住権を有するロシア連邦国民であることを示すその他の文書を有している者は、国家評議会の構成員になることはできない。国家評議会の構成員に入る者は、連邦法によって定められている手続きに従って、ロシア連邦の国外にある外国の銀行に口座（預金）を開設し保有すること、現金および財貨を保管することを禁止される。

第8条 国家評議会議長

1. 国家評議会議長は、ロシア連邦大統領である。

第9条 国家評議会メンバー

1. 国家評議会メンバーは、職責に従って、ロシア連邦政府議長、ロシア連邦連邦議会連邦院議長、ロシア連邦連邦議会国家院議長、ロシア連邦大統領府長官、ロシア連邦連邦構成主体最高公職者（ロシア連邦連邦構成主体最高執行国家権力機関の長）である。
2. ロシア連邦大統領の決定に従って、国家評議会メンバーに、ロシア連邦連邦議会国家院に会派を有する政党の代表、地方自治体の代表を含めることができる。ロシア連邦大統領の決定に従って、国家評議会メンバーに、その他の者を含めることができる。

憲法第83条第e.5号の規定は、「国家評議会法」第5条第1項の第1号および第2号にほぼそのまま踏襲されている。引用しなかった部分を含めて、随所に、「公権力諸機関の調和のとれた運営および協力の保障」または「調和のとれた運営および協力」という文言が踏襲されており、国家評議会が、政府、連邦議会両院、各連邦構成主体の利害の調整機関であることが伺える。

しかし、そもそも、憲法第80条第2項において、ロシア連邦大統領は「単一の公権力システムに含まれる諸機関の調和のとれた運営および協力を保障する」と規定されていることから、ロシア連邦憲法では、大統領が、執行機関の長であると同時に、国家元首として立法国家権力機関と執行国家権力機関の上に立って両国家権力機関の調整役を果たすと同

時に、連邦制国家であることによる各連邦構成主体相互間の、また連邦中央と各連邦構成主体とのあいだの利害の調整役を果たすことが期待されているように見える。こうした制度は、近代国家制度における三権分立という基本原則を掘り崩しかねない危険性があるとも言えるが、大統領および議会が民主的選挙によって選出されるという制度が維持されることで、大統領独裁が回避される制度設計となっている。憲法および「国家評議会法」は、こうした大統領の調整機能が作用する場として国家評議会を位置づけていると考えられる。

この点で興味深いのは、2020年12月21日付「ロシア連邦国家評議会の諸問題についてのロシア連邦大統領令」N 800で、国家評議会作業機関およびその長として事務局長が置かれ、国家・地方自治体管理委員会、保健委員会、投資委員会、コミュニケーション・通信・デジタル経済委員会、文化委員会、中小企業委員会、青年政策委員会、学術委員会、教育委員会、工業委員会、農業委員会、社会政策委員会、建設・住宅管理・都市環境委員会、運輸委員会、観光・体育・スポーツ委員会、環境・天然資源委員会、経済・金融委員会、エネルギー委員会が設置されたことである。事務局長には、レヴィーチン（Игорь Евгеньевич Левитин, 1952-）大統領補佐官が就任したほか、サビヤーニン（Сергей Семёнович Собянин, 1958-）モスクワ市長が国家・地方自治体管理委員長に任命されたのを始め、上記各委員会の委員長には、主要な連邦構成主体首長が任命されている。

委員会委員長は、すべて連邦構成主体首長であることから、当面、連邦中央と連邦構成主体との間の、また連邦構成主体相互間の利害の調整が、国家評議会の主要な役割とみることができるが、委員会と政府省庁とのパラレル構造が、政府と連邦構成主体との軋轢を生み出しかねない危惧もある。また、連邦議会および連邦構成主体議会の利害が反映されにくい構造になっていることから、ロシアにおける執行権力優位・議会軽視が加速されこそすれ、是正の可能性がさらに遠のいているようにも見える。

また、上記の2020年12月21日付大統領令が設置するとしている作業機関なるものがどの程度機能するかにもよるが、列挙した委員会の事務局的な作業だけでも膨大な作業となることが考えられ、作業機関は、それなりにボリュームのある組織となると考えられる。それを束ねるのが事務局長であるということになり、制度的には、安全保障会議と類似の機構になるようにも思われる。

大統領の下に、外交・安全保障を担当領域とする安全保障会議と、内政・経済・社会を担当する国家評議会という、構造の類似した組織が2つ存在することになるが、とりわけ職掌分野から見て、政府との重複関係が問題となる国家評議会のあり方次第では、執行権限

について、政府権限が縮小、大統領権限が増大し、大統領の人事権の及ばない政府副議長および外交・安保グループの大臣以外の大臣およびその傘下の省庁の権限の縮小、あるいはパラレルないし重複構造になることによるさらなる権限分掌の複雑化、官僚主義化が進行する可能性もなしとしない。

プーチン政権の長期化による、組織の停滞・沈滞化が想定される中で、国家評議会が行政の効率化・機動化をもたらす効果があるかどうか注視したいところである。

(5) 連邦院編成手続についての連邦法

2020年12月22日付「ロシア連邦連邦議会連邦院編成手続についての連邦法」N 439-Φ3 (以下、「連邦院編成手続法」とする)が新たに制定された。これまでの2012年12月3日付「連邦院編成手続法」N 229-Φ3 (最終改正・追加は2019年12月2日)は廃止された。

2020年憲法修正によって、「連邦院メンバー」という名称が「ロシア連邦セナートル」に変更になったことはすでに述べたが、これは憲法第95条第2項の修正による。憲法第95条第2項の修正前後の比較対照は、以下の通りである。

旧憲法第95条

2. 連邦院は、ロシア連邦の各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からそれぞれ1名ずつの2名の代表、ならびに連邦院の構成員の10%を越えない数の、ロシア連邦大統領によって任命されたロシア連邦の連邦構成主体の立法(代議制)国家権力機関および執行権力機関の代表たるロシア連邦の代表によって構成される。

新憲法第95条

2. 連邦院は、ロシア連邦セナートルによって構成される。連邦院の構成員となるのは、
a) ロシア連邦の各連邦構成主体からの2名の代表。立法(代議制)国家権力機関および執行国家権力機関からそれぞれ1名ずつで、任期は当該機関による。

б) 任期満了または任期満了前の辞任によって権限の遂行を停止したロシア連邦大統領は、終身セナートルである。任期満了または任期満了前の辞任によって権限の遂行を停止したロシア連邦大統領は、ロシア連邦セナートルの権限を辞退することができる。

в) 7名以下の終身セナートルを含む、ロシア連邦大統領によって任命された30名以下のロシア連邦の代表。

この憲法第 95 条第 2 項の修正には、重要なポイントが 2 点ある。第一は、退任した大統領が終身セナートルになる権利を得たこと、第二は、いわゆる「上院メンバー大統領枠」の上限が、全体の 10%以下、具体的に言えば、現状の連邦構成主体数が 85 であることから、全体の 10%は、 $85 \times 2 \times 0.1 = 17$ の計算で 17 人となるので、この 17 人から、30 人に増加したことである。

さらに、2020 年憲法修正によって連邦院の役割が変化した点として、憲法第 83 条第 4.1 号の追加がある。

憲法第 83 条

4.1) 防衛、国家安全保障、内務、法務、外務、緊急事態・災害復興、社会安全保障の諸問題を担当する連邦執行権力機関の長（連邦大臣を含む）を、連邦院との協議ののち、任命し、解任する。 [追加]

ついでに言えば、国家院の役割も変化した。以下の憲法第 112 条第 2 項の修正によるものである。

憲法第 112 条

2. ロシア連邦政府議長は、ロシア連邦政府副議長および（ロシア連邦憲法第 83 条第「4.1」号に示されている連邦大臣を除く）連邦大臣の候補者を、承認のために国家院に提案する。国家院は、1 週間以内に、提案された候補者に関する決定を採択する。

つまり、連邦大臣候補者は、憲法第 83 条第 4.1 号の定める外交・安保グループと、残り的大臣に分かれ、外交・安保グループの大臣候補は、連邦院と協議ののち大統領が任命し、政府副議長と残り的大臣候補は、政府議長が国家院に提案し、国家院が承認すれば、大統領はこれを拒否できず（「政府法」第 9 条第 1 項および第 10 条第 6 項の規定による）、必ず任命しなければならない。ちなみに、政府議長については、従来通り、大統領が国家院の承認を得て任命する仕組みである。

連邦院の役割の変化について戻ると、この外交・安保グループの大臣候補についての大統領との協議が、実質的な意味があるのかないのかという点が重要であるが、大統領の提案する大臣候補を連邦院が拒否し、協議がまとまらなかった場合の手続きが定められていない以上、連邦院における協議の手続きは、大臣選任に関する権限をいささかも連邦院に与えるものではなく、協議の結果の如何に関わらず、大統領は、外交・安保グループの大臣については、任意の人物を任命できると言える。従って、この協議は、形式的儀礼的なものとならざるを得ないであろう。

さて、「連邦院編成手続法」それ自体は、憲法に規定されていない、連邦構成主体代表の連邦セナートの厳格な候補要件と複雑な選出手続きを規定しているが、2020年憲法修正による修正は、候補者に適用される厳格な資格要件がさらに厳格化したということであろう。地域代表であることのための居住年数要件が厳格に定められていること、連邦院の政党化が否定されていることにより政党間の競争が利用できないこと、また直接選挙でないために資格要件を厳格に定めておかないと地域ボスがポストを牛耳ってしまう可能性があることから、いっそうの資格要件の厳格化が求められていると考えられる。しかし、制度が複雑になりすぎて国民から見てもわかりにくくなっていることも事実であり、1993年12月の際にだけ実施された、連邦構成主体ごとに2名の議員を直接選挙により選出するというシンプルな制度に戻したほうが、連邦構成主体住民からすれば、地域代表という認識を持つことができよいかと思われる。

(6) 退任したロシア連邦大統領およびその家族の保証

2020年12月20日付「『退任したロシア連邦大統領およびその家族の保証についてのロシア連邦法』第3条の改正についてのロシア連邦法」N462-FZの第3条第1項の改正により、ロシア連邦大統領に対する不可侵権が大統領退任後の行為に対しても適用されることになった。これは、そもそも、2020年憲法修正により、退任した大統領が終身セナートとなることから、上下両院議員の持つ不可侵権が終身にわたり適用されることとの整合性をとるためである。

しかし、不可侵権は絶対的なもの、つまりいったん不可侵権を与えられれば、何をやっても罪に問われることはない、というものではない。そもそも不可侵権は剥奪することができ、大統領の不可侵権についても、以前からその手続きが定められていた。この不可侵権の剥奪に関する規定は、改正されつつも依然として残されている。

現職および退任後の大統領の不可侵権の剥奪手続きは、改正前の第3条第2項では、たんに上下両院の多数決による決定でよかったが、改正後の第3条第4項では、単純多数決ではなく、上下両院の3分の2以上の多数決が必要であり、かつ、犯罪の要件が存在していることについての最高裁判所による確認、および剥奪に関する手続きが遵守されていることについての憲法裁判所による認定が必要となった。手続きに最高裁判所と憲法裁判所をかませる仕組みは、大統領弾劾手続きに類似しており、必ずしも違和感はないが、手続きが複雑になったことは確かである。

いずれにせよ、上下両院の3分の2以上が、現職または退任後の大統領を逮捕あるいは起訴すべきだと判断すれば、不可侵権は剥奪され、逮捕や起訴が可能となるのである。

3. おわりに

膨大な量の法令の訳出・整理に思いのほか時間がとられ、十分な分析ができないまま、とりあえず時間と紙幅が尽きた感があるが、「はじめに」であげた、①統治機構に関連する法律の改正が憲法修正の範囲を逸脱していないか、②統治機構の権限の変化、③国際法および領土に関連する規定、にわけて最後に整理しつつ、まとめてみたい。

①憲法は基本規定であるから、細部は下位法によって決めるという構造になっているのは当然であるから、憲法が定めていない事柄が法律によって定められることになるのも当然である。問題は、法律で定められている事柄が憲法の枠内で詳細を定めたことなのか、それとも憲法の枠外に逸脱しているのかを見極めることであるが、これは憲法裁判所の違憲立法審査と同様、難しい部分もある。とはいえ、いくつかの具体的な事例を挙げて検討したところからも明らかなように、ロシアの法体系は、杓子定規と言ってよいほどに、たとえば言えば、マトリョーシカのような「入れ子構造」になっていて、憲法と同様の条文の書きぶりが下位法の随所に登場するようなどころがあり、下位法が上位法である憲法を逸脱している可能性は極めて小さいと言えよう。

②統治機構の権限の変化は、①で述べたことが反映し、基本的に憲法修正によって変化したバランスが、下位法に反映されていると考えてよい。とくに連邦院のセナートルの選出過程の複雑な点も、そもそも憲法の規定のレベルで、セナートルの資格が複雑化していることの反映でもある。制度的には、大統領の権限は、明らかに強化されたと言え、その分、政府権限が弱まったと言えよう。国家評議会の憲法規定化が、政府権限の弱体化に拍車をかける可能性もある。ただし、中央官庁のエキスパートの科学技術分野における専門的能力のレベルはかなり高く、国家評議会の作業機関なるものがこうした人材をリクルートできなければ、政府省庁に対抗することは困難であり、政策立案・企画機能と、業務執行機能とをきっちりと分離した上で、安全保障会議や国家評議会が政策立案あるいは企画といった面で能力を発揮し、省庁が執行するという構造になれば、問題はないであろう。

③日露関係とくに「北方領土問題」が絡むと、日本のメディアは冷静かつ客観的な報道ができない、あるいは国民が求める方向にさらに竿を差す傾向があると言えるのか、例えば、領土的一体性の強調、領土割譲禁止条項も、必ずしも対日向けではなく、しかも2020年の

憲法修正を契機に強まったわけでもないことは、法律の分析をしてみただけでもわかることである。今回、「刑法典」における領土的一体性の侵犯の刑罰化が、2013年12月にロシア連邦共産党の主導で始まっていることにあらためて気づかされ、この問題は、プーチン政権の政策や思惑とはまったく別の問題であり、むしろロシアの保守的・反欧米的な勢力、あるいは一般市民レベルの動向が重要であると感じる。