

プーチン政権下における連邦制¹の改編

上智大学外国語学部ロシア語学科

上野俊彦

はじめに

プーチン政権下の連邦制度改革について、その動向と内容を明らかにすることが本稿のねらいである。連邦制度改革については、エリツィン政権末期からの継続性のある動きであることから、エリツィン政権期の動きについて「前史」として若干触れることにした。

1. 前史

(1) 1993 年 12 月 12 日の憲法採択に関する国民投票

本節の主題は、プーチン政権下の連邦制度改革であるが、その前史として、本主題に関連するエリツィン政権下の問題について若干言及してから本題に入りたい。

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の 21 の共和国の投票結果についてのみ示したのが表 1 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

¹ ロシアの連邦制は、1)連邦中央、2)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）、3)地方自治体（市町村）の 3 段階から構成されており、1)および 2)が国家権力機関であるとされている。

れに続き、さらにトゥイヴァ 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。

表 1 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
カルムイクア=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
タタリスタン	2,638,575	366,220	264,028	13.88	72.10	10.01
トゥイヴァ	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.

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・ニエット・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²。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。

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、タタル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、

² *Российская вести*, 15 июня 1993г., с. 4.

エリツィンに対して共産党議長のカシヤ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。

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。

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。

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。例えば、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、スクラートフ検事総長も、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。

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ン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。

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」³に結実した。この法律は、基本的に、①権限区分条約の締結を制限し、②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。

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」⁴である。この法律は、以下のような内容を持っていた。①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

³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 26, 28 июня 1999г., Ст. 3176.

⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 42, 18 октября 1999г., Ст. 5005.

2 項)。②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）。③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。

2. プーチン政権下の連邦構成主体に対する監督の強化

（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⁵。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

⁵ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/11.html>

法令を連邦憲法に合致させるよう求めた⁶。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⁷。

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⁸が、任命された全権代表の経歴⁹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¹⁰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」

⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 19, 8 мая 2000г., Ст. 2060, Ст. 2061, Ст. 2064; No. 21, 22 мая 2000г., Ст. 2164.

⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 20, 15 мая 2000г., Ст. 2112.

⁸ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/13.html>

⁹ *Российская газета*, 20 мая 2000г., с. 3.

¹⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 22, 29 мая 2000г., Ст. 2290.

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・その他の社会团体・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¹¹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）「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、

¹¹ *Российская газета*, 31 января 2001г., с. 1.

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な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「連邦会議編成手続法」案を提案した¹²。「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¹³。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¹⁴。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

¹² <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/17.html>

¹³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3336.

¹⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 31, 31 июля 2000г., Ст. 3205.

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¹⁵。

(c)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¹⁶。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) 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

¹⁵ 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形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であろう。

¹⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3330.

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言える。

（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）『『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』¹⁷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 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。④「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

¹⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 27, 7 июля 2003г., Ст. 2709.

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。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) 「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」¹⁸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*）、農村地区 *муниципальный район*、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

¹⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 40, 6 октября 2003г., Ст. 3822.

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。

（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』¹⁹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、①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）〕、②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）〕、③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〕、④30 歳以上で任期は 5 年〔第 18 条第 3 項、第 5 項〕、⑤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〕、⑥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〕などを定めた。

3. 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と思われる。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える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

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, No. 50, 13 декабря 2004г., Ст. 4950.

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べきである。