



Title	ロシアにおける連邦制改革 : プーチンからメドヴェージェフへ
Author(s)	上野, 俊彦
Description	ISBN: 9784938637569
Relation	体制転換研究の先端的議論. 仙石学, 林忠行編
Citation	スラブ・ユーラシア研究報告集, 2, 1-20
Issue Date	2010-04
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/47683">https://hdl.handle.net/2115/47683</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	SEP2_002.pdf



# ロシアにおける連邦制改革

— プーチンからメドヴェージェフへ —

上野俊彦

## はじめに

本稿の目的は、ロシアにおける連邦制度に関連する法制度の改革に焦点を当てて、プーチン政権下ですすめられた改革の本質を明らかにするとともに、始まったばかりのメドヴェージェフ政権の改革の方向性を展望することである<sup>(1)</sup>。

1では、前史として、エリツィン政権下における連邦制の状況について概観し、2において、プーチン政権下の連邦制改革の本質を明らかにし、3で、メドヴェージェフ政権における変化を明らかにする。

## 1. 前史

### 1-1. 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（Путин, Владимир Владимирович）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（Ельцин, Борис Николаевич）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<sup>(2)</sup>。この国民投票において、当時のロシア連邦の89の連邦構成主体のうち21の共和国のうち、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かった。次いでハカシアの45.73%、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率が低かったダゲスタンの13.00%がこれに続き、さらにトゥイヴァ18.90%、カ

1 本稿の土台となっているものに、拙稿「プーチン政権下の政治改革」慶應義塾大学法学部編『慶應義塾創立150年記念法学部論文集 慶應の政治学 地域研究』慶應義塾大学法学部（2008年12月）、拙稿「メドヴェージェフ大統領の政治改革—2008年度教書演説における政治改革提案をめぐって」『国際問題』No. 590（2009年4月）がある。合わせて参照されたい。

2 投票結果については、*Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*, 1994, No. 1, с. 34–38を参照。なお、チェチニア共和国については、投票不成立のためデータなしとなっている。

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%、賛成率で 57.06%、絶対賛成率で 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。

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 ヶ月前の 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・ニエツト・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<sup>(3)</sup>。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様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の多かった共和国は、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、エリツィンに対して共産党議長のアンドレイ・コズロフ（Зюганов, Геннадий Андреевич）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テ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。

---

3 *Российская вестн*, 15 июня 1993 г., с. 4.

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（Степашин, Сергей Вадимович）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（Скуратов, Юрий Ильич）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（Кириенко, Сергей Владиленович）に代わって政府議長に就任したプリマコフ（Примаков, Евгений Максимович）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。

## 1-2. プリマコフ政府議長の提案

1999年1月26日、プリマコフは89の連邦構成主体首長が参加する「連邦関係の発展問題に関する全ロシア会議」を開催した<sup>(4)</sup>。この会議の中で、プリマコフは「現行の連邦制は危機的な状況にあり、連邦関係の改善と国家の強化がロシア連邦の課題である」と述べるとともに、「憲法第1条第1項における規定<sup>(5)</sup>はさておき、ソ連邦もロシア連邦も連邦制を名乗っているに過ぎず、実態は単一の中央集権制国家である」と指摘し、ロシア連邦が直面する問題の一つとして「垂直的な執行権力システムの不在」をあげた。

プリマコフは、単一の執行権力システムを確立するための改革として、連邦構成主体の合併、連邦構成主体首長の任命制を提案した<sup>(6)</sup>。連邦構成主体の合併案としては、モスクワ市とモスクワ州との合併、およびサンクト・ペテルブルグ市とレニングラード州との合併などが想定されていた。他方、連邦構成主体首長の任命制の提案は、連邦大統領の指名に基づいて連邦構成主体の立法機関が首長を任命するというものであった。これは、連邦中央の政策を連邦構成主体において実施しようとする意思を持つ人物を連邦構成主体首長に就任させることによって、連邦中央の執行国家権力機関と連邦構成主体の執行国家権力機関とのあいだの統一性をつくりだそうとする提案であった。

しかし、これらの提案は、連邦中央においても、また多くの連邦構成主体首長のあいだでも支持されなかった。とくに、エリツィン大統領が、1999年5月30日の大統領年次教書の中で、連邦構成主体首長の任命制について「旧来のソヴィエト型システムの復活、すなわち現行の憲法秩序と連邦制国家の事実上の崩壊につながる」<sup>(7)</sup>と指摘し、導入に強く反対したことが、プリマコフ提案の実現を強く阻むこととなった。もちろん、エリツィンがプリマコフの提案に反対した本当の理由は、連邦制国家の崩壊を恐れたからではなく、プリマコフ提案の実現がエリツィン自身の政治的基盤を危うくすると考えたからであろう。あるいはまたエリツィン大統領は、そこに次期大統領をねらうプリマコフの野心を見いだし、それを恐れたのかも知れない。そして、プリマコフの提案は、当時、憲法改正を必要とすると考えられており、そのこともまたその提案の実現が困難であると考えられた理由であった。

とはいえ、ここで注目すべきことは、何よりもまず、連邦構成主体首長の任命制がエリツィン政権期に、プリマコフによって提案されていたという、その事実である。確かに、プリマコフはその提案を実施に移すことはできなかったが、それから5年後の2004年9月、プーチンは、プリマコフとまったく同様の目標を掲げて連邦構成主体首長の任命制の導入を提案

---

4 *Российская газета*, 27 января 1999 г., с. 1.

5 ロシア連邦憲法第1条第1項において、「ロシア連邦は、共和制の統治形態をとる民主的な連邦制の法治国家である」と規定されている。

6 *Российская газета*, 27 января 1999 г., с. 1.

7 *Российская газета*, 31 мая 1999 г., с. 1.

し、その年の終わりにはそれを制度化することに成功したのである。プリマコフによって実現できなかった連邦構成主体首長の任命制の導入が、プーチンによって可能となった理由としては、プリマコフの提案に対してエリツィン大統領が反対していたのに対して、プーチンは自ら大統領として、大きな反対もなくそれを実現できたということがすぐに見取れる。そしてより重要なことは、プーチン政権下では、連邦議会とりわけ国家会議に強力な与党が成立していたことであろう。

### 1-3. エリツィン政権末期における連邦制改革

それはともかく、プリマコフの連邦構成主体首長の任命制の導入の提案は実現できなかったものの、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<sup>(8)</sup>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」第184号<sup>(9)</sup>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、首長に不信任を提案することができる（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監督総局<sup>(10)</sup>を

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

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

10 大統領府監督総局長は、1997年3月26日から1998年5月25日まではプーチン（のち保安庁長官、政府議長、大統領を歴任）、1998年8月11日から同年10月5日まではパトルシエフ（Патрушев, Николай Платонович のち保安庁副長官、同長官を歴任）、同年10月14日から2000年5月7日までと2000年6月4日から2004年1月12日まではリソフ（Лисов, Евгений Кузьмич もと検事総長代理）であったことから、エリツィン政権末期に連邦中央と連邦構成主体とのあいだの

中心とする政権中枢部の意向に添うものであったことを示している。

## 2. プーチン政権下における連邦構成主体に対する監督の強化

### 2-1. 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

すでに述べたように、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<sup>(11)</sup>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<sup>(12)</sup>、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<sup>(13)</sup>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<sup>(14)</sup>。これ

---

権限区分問題等について大統領府内で政策策定にあたった人物はプーチン、パトルシェフ、リソフの3名と考えられる。

11 ロシア連邦政府ホームページ <<http://premier.gov.ru/premier/biography.html>>[2009年2月28日アクセス]

12 *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 13, 31 марта 1997 г., Ст. 1526.

13 *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 30, 27 июля 1998 г., Ст. 3769.

14 2000年5月5日付大統領令第790号、第791号、第800号（*Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 19, 8 мая 2000 г., Ст. 2060, Ст. 2061, Ст. 2064）；2000年5月15日付大統領令第851号（*Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 21, 22 мая

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。

## 2-2. 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<sup>(15)</sup>。

この制度の導入は、任命された全権代表の経歴<sup>(16)</sup>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<sup>(17)</sup>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、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

2000 г., Ст. 2164)。

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

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

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<sup>(18)</sup>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。

### 2-3. 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<sup>(19)</sup>。「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<sup>(20)</sup>。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<sup>(21)</sup>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

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

18 *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 6, 5 февраля 2001 г., Ст. 551.

19 *Российская газета*, 19 мая 2000 г., с. 3.

20 2000年8月5日付連邦法第113号（*Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000 г., Ст. 3336）。

21 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-член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-депутат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。それゆえ、筆者は、「連邦会議議員」ではなく、「連邦会議メンバー」

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<sup>(22)</sup>。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<sup>(23)</sup>。

(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<sup>(24)</sup>。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회가、

---

という用語を用いている。

22 2000年7月29日付連邦法第106号（*Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 31, 31 июля 2000 г., Ст. 3205）。

23 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ー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 2001 г., 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。

24 2000年8月4日付連邦法第107号（*Собрание законодательства Российской Федерации*, No.

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）。

#### 2-4. 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<sup>(25)</sup>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<sup>1</sup>章<sup>(26)</sup> 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<sup>1</sup>～26<sup>9</sup>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<sup>2</sup>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<sup>10</sup>～26<sup>22</sup>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

32, 7 августа 2000 г., Ст. 3330)。

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

26 「第4<sup>1</sup>章」の上付き数字（肩番号）はロシアの法律修正において追加条項の章番号、条番号、項番号などを挿入する場合の特別な方式で、第4<sup>1</sup>章は第4項と第5章とのあいだに追加挿入された章であることを示す。同様に、「第26<sup>1</sup>条」も、第26条と第27条とのあいだに追加挿入された条

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。⑦ 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。

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<sup>(27)</sup>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。

## 2-5. 連邦制の改変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』第 159 号<sup>(28)</sup>（以下、「2004 年 12 月 11 日付修正補足法」という）の制定によって実行

---

であることを示す。

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

されることになった。

この「2004年12月11日付修正補足法」は、①連邦構成主体首長選挙に関する規定の削除、すなわち連邦構成主体首長公選制の廃止（第5条第2項(κ)および第5条第3項(B)）、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、すなわち連邦大統領による連邦構成主体首長任命制の導入（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、連邦大統領が連邦構成主体の議会に対して警告をおこなった日から3ヵ月以内に当該議会がその権限の範囲において裁判所の執行に関する措置を執らなかつた場合、連邦大統領は連邦構成主体の議会を解散することができること（これまでは、解散についての連邦法案を国会会議に提出して採択されなければ、解散できなかつた）、⑥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もできること（第9条第4項）、⑦連邦大統領は、ロシア連邦構成主体の立法機関により連邦構成主体首長に対する不信任が表明された場合、あるいはその義務の不適切な遂行により連邦構成主体首長に対する連邦大統領の信任が失われた場合、連邦構成主体首長を免職することができること（第19条第1項、第1<sup>1</sup>項、第5項、第11項、第29<sup>1</sup>条第3<sup>1</sup>項）、などを定めていた。

こうした一連の改革、とりわけ「2004年12月11日付修正補足法」による連邦構成主体首長公選制の廃止（事実上の任命制の導入）により、プーチン政権下において民主化が後退しているとする議論が我が国や欧米において隆盛を極めることとなった。しかし、地方首長が公選制であれば直ちに民主的であると言えるのか、また逆に、地方首長が公選制でなければ民主的ではないと言えるのか、という問題は必ずしも自明ではない。つまり、連邦構成主体首長が公選であるかないかは、それだけでは民主的であるか否かということとは直接には関係しない。さらに、エリツィン政権下の「分権化」の状況を見る限りでは、ロシアの政治文化や政治史の文脈では、連邦構成主体の権限強化はむしろ非民主化であるときえ言うことができるのである。だからと言って、連邦構成主体首長公選制の廃止が民主化だと断言するつもりもない。私が言いたいのは、この連邦構成主体首長公選制の廃止は、中央集権制の強化と見なすべきだということなのである。この場合、ロシアが、その国名でも明らかのように、また憲法でも規定されているように、連邦制国家であるならば、この中央集権制の強化は、連邦制の弱体化ないし空洞化と言い換えてもよい。つまり、プーチン政権下においておこなわれた連邦構成主体首長公選制の廃止は、中央集権制の強化すなわち連邦制の弱体化と見なされなければならないのである。そして、中央集権制の強化ないし連邦制の弱体化の問題は、民主主義の問題とは別次元の問題である。

## 2-6. 政党制の育成・強化との関連

しかし、連邦構成主体首長公選制の廃止問題は、「2004年12月11日付修正補足法」の制定で終了したわけではなかった。我が国や欧米のマスコミはその後この問題について関心を失ったが、実は、この制度に、1年後に、小さいけれども重要な意味のある修正がおこなわれたのである。

その修正は、2005年12月31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』第18条および『政党についてのロシア連邦法』修正法」第202号<sup>(29)</sup>（以下、たんに「2005年12月31日付修正法」という）によってなされた。この修正によって、連邦構成主体議会の第一党が連邦構成主体首長の候補者に相応しい人物を選定し、当該議会に対して、その人物を連邦構成主体首長の候補者として連邦大統領に提案することの承認を求めることができるようになったのである。すなわち、2004年12月11日修正補足法の段階では、連邦構成主体首長は大統領によって任命され、連邦構成主体議会はそれを承認するか拒否するかという受動的な対応しかできなかったのであるが、「2005年12月31日付修正法」によって、連邦構成主体議会がまず最初に連邦構成主体首長の候補者を提案することができるようになったのである。

この結果、連邦構成主体首長公選制廃止後の制度は、大きな方向転換をおこなったと言うことができよう。すなわち、連邦構成主体首長の選出について、連邦構成主体議会なかんずくその第一党の役割が決定的に重要なものとなったということであり、またそのことは連邦大統領の権限強化という意味での中央集権制の強化という方向が修正されたということの意味するのである。この「2005年12月31日付修正法」をどのように評価するかという問題は、必ずしも容易ではない。なぜならば、連邦構成主体議会レベルにおける政党の実態やその機能といった問題を解明する必要があるからである。

## 3. メドヴェージェフ政権下の政治改革

### 3-1. 2008年度大統領年次教書演説における国内政治改革についての提案

メドヴェージェフ政権下において、連邦制の改変はどのような方向に転ずるのか、また政党の役割は増していくのか、その判断は難しい。しかし、メドヴェージェフ政権下の政治改革の方向性は、2008年末から2009年の初めにかけての一連の政治改革に関連する法律の制定によってほぼ明らかになってきたと言えよう。

メドヴェージェフ大統領は、2008年11月5日の大統領年次教書演説<sup>(30)</sup>において、国内政治改革について多くの時間を割き、制定15周年を迎える現行憲法（1993年12月12日制定、同12月25日施行）の意義を強調したのち、国内政治改革に関する以下のような具体的提案をおこなった<sup>(31)</sup>。

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

29 *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 1, 2 января 2006 г., Ст. 13.

30 ロシア大統領ホームページ <[http://president.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349\\_type63372type-63374type63381type82634\\_208749.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2008/11/05/1349_type63372type-63374type63381type82634_208749.shtml)> [2009年2月20日アクセス]

- ① 国家会議（下院）選挙において、小政党に投票した選挙人の代表権を保証するため、得票率 5～7% の政党に対して 1～2 議席を与える。
- ② 連邦構成主体首長の候補者の大統領への提案は、当該連邦構成主体議会の第一党だけができるようする。
- ③ あらゆるレベルの選挙における供託金制度を廃止する。また、国家会議選挙への参加のために必要とされる選挙人の署名の数を段階的に減らす。さらに、次回の国家会議選挙において得票率 5% 以上の政党あるいは 3 分の 1 以上の地方議会で会派を形成している政党は署名収集を完全に免除される。
- ④ 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<sup>(32)</sup> 議会議員によってのみ編成する。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。
- ⑤ 新政党登録のために必要な最低党員数を段階的に引き下げる。
- ⑥ 政党の指導機構の輪番制を義務づけるよう政党法の改正をおこない、同一人物が一定期間を超えて政党の機構の一定の指導的ポストを占めることのないようにする。
- ⑦ 地方自治体議会は、地方自治体首長をより効果的に監督し、必要な場合には解任することができるようにする。
- ⑧ 非政府組織および社会院の代表者を立法過程に引き入れるための追加的方策を検討する。そのために、国家会議および連邦会議の議院運営規則の修正をおこなう。
- ⑨ 議会政党<sup>(33)</sup> は、その活動について、国営マスメディアが報道することを明確なかたちで保障されなければならない。
- ⑩ 言論の自由が技術革新によって保証されなければならない。インターネットおよびデジタルテレビの自由な空間を積極的に拡大する。
- ⑪ 連邦議会の憲法的権利を拡大し、国家会議に対してロシア政府がその活動の結果および議会によって直接に提起された問題に関して年次報告をおこなうことを義務づける憲法的規範を定めることによって、国家会議の管轄事項（ロシア連邦憲法第 103 条）に執行権力に対する監督機能を含める。
- ⑫ 大統領の憲法上の任期を 6 年に、また国家会議の憲法上の任期を 5 年に、それぞれ延長する。

### 3-2. 連邦構成主体首長の選出

前述②の大統領提案は、2009 年 4 月 5 日付「『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『政

---

31 列挙の順番は教書演説における順番に従い、番号は、便宜上筆者がつけたものである。

32 ロシアにおける地方自治体とは、連邦構成主体（共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区）レベルよりも下位の市町村レベルの行政機関のことを言う。

33 ロシアでは、一般に、「議会政党」を、国家会議に議席を持つ政党の意味として使っている。本稿もこれにならう。

党についての連邦法』の修正についての連邦法」第 41 号（以下、たんに「2009 年 4 月 5 日付連邦法第 41 号」という）が制定されることによって法制化された<sup>34)</sup>。

すでに述べたように、現在、ロシアの連邦構成主体首長は、大統領の提案した首長候補者を連邦構成主体議会において審議し、承認する手続きを経て任命されている（「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」<sup>35)</sup> 第 18 条第 2 項）。このロシアの連邦構成主体首長の任命制は、2004 年 12 月 11 日付「『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』修正法」第 159 号により導入されたものであるが、このあと、2004 年 12 月 27 日付大統領令第 1603 号によって承認された「ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の検討手続きについての規程」<sup>36)</sup> をみると、大統領による首長候補者の提案の前に、当該連邦構成主体を管轄する連邦管区大統領代表により大統領府長官に対して候補者の提案がおこなわれ（第 2 条）、それをうけて大統領府長官が大統領に対して候補者を提案する（第 1 条）という手続きがあることがわかる。つまり、連邦構成主体首長の大統領による任命制は、実際には、連邦管区大統領代表が大統領府長官を通じて大統領に提案した首長候補者を大統領が連邦構成主体議会に提案するという制度だったのである。したがって、この段階では、連邦構成主

---

34 *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 14, 6 апреля 2009 г., Ст. 1576.

35 現行の「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」は、1999 年 10 月 6 日付連邦法第 184 号として制定されたが、その後、2000 年 7 月 29 日付連邦法第 106 号、2001 年 2 月 8 日付連邦法第 3 号、2002 年 5 月 7 日付連邦法第 47 号、2002 年 7 月 24 日付連邦法第 107 号、2002 年 12 月 11 日付連邦法第 169 号、2003 年 7 月 4 日付連邦法第 95 号、2004 年 6 月 19 日付連邦法第 53 号、2004 年 12 月 11 日付連邦法第 159 号、2004 年 12 月 29 日付連邦法第 191 号、2004 年 12 月 29 日付連邦法第 199 号、2005 年 7 月 21 日付連邦法第 93 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 199 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 203 号、2006 年 6 月 3 日付連邦法第 73 号、2006 年 7 月 12 日付連邦法第 106 号、2006 年 7 月 18 日付連邦法第 111 号、2006 年 7 月 25 日付連邦法第 128 号、2006 年 7 月 27 日付連邦法第 153 号、2006 年 10 月 25 日付連邦法第 172 号、2006 年 12 月 4 日付連邦法第 201 号、2006 年 12 月 29 日付連邦法第 258 号、2007 年 3 月 2 日付連邦法第 24 号、2007 年 3 月 23 日付連邦法第 37 号、2007 年 4 月 26 日付連邦法第 63 号、2007 年 5 月 10 日付連邦法第 69 号、2007 年 6 月 18 日付連邦法第 101 号、2007 年 7 月 19 日付連邦法第 133 号、2007 年 7 月 21 日付連邦法第 191 号、2007 年 7 月 21 日付連邦法第 194 号、2007 年 10 月 18 日付連邦法第 230 号、2007 年 11 月 8 日付連邦法第 257 号、2007 年 11 月 8 日付連邦法第 260 号、2008 年 3 月 29 日付連邦法第 30 号、2008 年 7 月 14 日付連邦法第 118 号、2008 年 7 月 22 日付連邦法第 141 号、2008 年 7 月 22 日付連邦法第 157 号、2008 年 7 月 23 日付連邦法第 160 号、2008 年 11 月 25 日付連邦法第 221 号、2008 年 12 月 3 日付連邦法第 249 号、2008 年 12 月 25 日付連邦法第 274 号、2008 年 12 月 25 日付連邦法第 281 号、2000 年 6 月 7 日付憲法裁判所決定第 10 号、2002 年 4 月 12 日付憲法裁判所決定第 9 号によって修正・補足がおこなわれている。

36 現行の「ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の検討手続きについての規程」は、2004 年 12 月 27 日付大統領令第 1603 号によって承認されたが、その後、2005 年 6 月 29 日付大統領令第 756 号、および本稿で言及している 2006 年 2 月 11 日付大統領令第 117 号によって修正・補足がおこなわれている。

体首長任命制の主導権は連邦管区大統領代表が握っていたと言える。

ところが、この連邦構成主体首長任命制は、その導入からほぼ1年後に、2005年12月31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』第18条および『政党についてのロシア連邦法』修正法』第202号<sup>37)</sup>により、重要な制度変更が行われた。すなわち、「政党法」に従って、政党が、大統領に対する連邦構成主体首長の候補者の提案を検討することを連邦構成主体議会に発議した場合、連邦構成主体議会の過半数の賛成があれば、その候補者の提案が大統領に送付されることになったのである（「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」第18条第2<sup>1</sup>項）。そして同時に修正された「政党法」によれば、当該連邦構成主体議会の第一党が大統領に対する連邦構成主体首長の候補者の提案を検討することを連邦構成主体議会に発議することができるのである（「政党法」第26<sup>1</sup>条）。

この制度変更を受けて、上記2004年12月27日付大統領令第1603号によって承認された「ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（最高執行国家権力機関の長）の候補者の検討手続きについての規程」も、2006年2月11日付大統領令第117号によって修正され、当該連邦構成主体を管轄する連邦管区大統領代表により大統領府長官に対して候補者の提案がおこなわれるほか、政党が候補者に関する提案を連邦構成主体議会に発議し、当該連邦構成主体議会がそれを承認した場合、それを受けて連邦管区大統領代表により大統領府長官に対して候補者の提案がおこなわれるとされた（第2項）。

かくして、2005年12月31日付連邦法第202号による「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」第18条および「政党法」の修正以降、連邦構成主体首長候補者の大統領への提案は、連邦管区大統領代表および当該連邦構成主体議会の第一党がおこなうことができることになったのである。

ところが、メドヴェージェフ大統領は、あらためて、2008年11月5日の大統領年次教書演説において、連邦構成主体首長の候補者の大統領への提案は、当該連邦構成主体議会の第一党だけができるようすると提案したのである。この提案は、一見、2005年12月31日付連邦法第202号による「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

---

37 現行の「政党についての連邦法」は、2001年7月11日付連邦法第95号として制定されたが、その後、2002年3月21日付連邦法第31号、2002年7月25日付連邦法第112号、2003年6月23日付連邦法第85号、2003年12月8日付連邦法第169号、2004年12月20日付連邦法第168号、2004年12月28日付連邦法第183号、2005年7月21日付連邦法第93号、2005年12月31日付連邦法第202号、2006年7月12日付連邦法第106号、2006年12月30日付連邦法第274号、2007年4月26日付連邦法第64号、2008年7月22日付連邦法第144号、2008年7月23日付連邦法第160号、2008年11月8日付連邦法第200号によって修正・補足がおこなわれている。なお、「政党法」の概要および2007年までの修正・補足については、拙稿「ロシアの『政党法』と政党制 — プーチン政権下における一党優位体制の制度的背景」横手慎二・上野俊彦編『ロシアの市民意識と政治』（慶應義塾大学出版会、2008年）を参照。

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」第 18 条および「政党法」の修正によって導入された制度について、屋上屋を架すように、あらためて提案しているように聞こえる。しかし、そのようなことはあり得ないであろうから、これまでの制度とどのように異なるのかが注目された。

「2009 年 4 月 5 日付連邦法第 41 号」によると、その制度は、以下のようなものである。

①ロシア連邦大統領は、連邦構成主体議会に対して、当該連邦構成主体議会の第一党により提案された 3 名以上の候補者の中から選んだ人物を首長候補者として提案する（「連邦構成主体組織一般原則法」第 18 条第 2 項および「政党法」第 26<sup>1</sup> 条に対する修正）。

②大統領に対する連邦構成主体首長候補者の提案は、政党の合議制常設指導機関によって大統領に対して直接におこなわれ、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号により規定されていた、連邦構成主体議会の第一党によって提案されている候補者を大統領へ提案する前に当該連邦構成主体議会において事前承認する手続きは省略されている（「政党法」第 26<sup>1</sup> 条に対する修正）。

③連邦構成主体議会の第一党が提案した 3 名以上の候補者がいずれも大統領により支持されなかった場合には、当該連邦構成主体議会の第一党は別の 3 名以上の候補者の再提案をすることができ、大統領が支持できる候補者が提案されるまで当該連邦構成主体議会の第一党と協議を続けるとされており、大統領が候補者選定を強行することはできないようになっている（「政党法」第 26<sup>1</sup> 条に対する修正）。

④連邦構成主体議会が大統領の提案した当該連邦構成主体の首長を 2 度不採択または拒否した場合、大統領は当該連邦構成主体議会の解散をおこなうか、または別の候補者の再提案もしくは首長臨時代行の任命をおこなうことができる（「連邦構成主体組織一般原則法」第 18 条第 2 項に対する修正）。

この法律の制定により、連邦構成主体首長候補者（複数）は、もっぱら当該連邦構成主体議会の第一党だけが大統領に提案することができることになり、連邦構成主体首長候補者の提案に連邦管区大統領代表が決定的な役割を持つことはなくなる。また、連邦構成主体首長の選定については、全体として、連邦構成主体議会第一党の果たす役割が決定的に重要なものとなってきており、2004 年 12 月 11 日付連邦法第 159 号の制定時の、大統領による連邦構成主体首長の直接任命制とでも言うべきものは本質的に変化し、連邦構成主体首長の大統領による任命自体は、相当程度、形式的なものとなってきていると言ってよいであろう。結局のところ、これは、「統一ロシア」という与党の存在を担保としてはいるものの、プーチン政権下で推し進められた「中央集権制の強化」ないし「連邦制の空洞化」路線の方向転換であると言える。

### 3-3. 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<sup>(38)</sup>。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。

すでに述べたように、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」<sup>(39)</sup>（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<sup>(40)</sup>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<sup>(41)</sup>。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<sup>(42)</sup>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<sup>(43)</sup>。

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

---

38 ロシア大統領ホームページ<<http://president.kremlin.ru/text/news/2008/12/210393.shtml>> [2009年2月28日アクセス]

39 この「1993年ロシア連邦・連邦議会連邦会議選挙規程」による連邦会議選挙制度の概要は、拙稿「ロシア新議会選挙をめぐる諸問題」『ロシア研究』第18号（1994年4月）、142-143頁を参照。

40 連記制選挙とは、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のことを言う。

41 この経緯は、拙稿「1995年12月国家議会議員選挙」『ロシア研究』第22号（1996年4月）、138頁を参照。

42 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号は、その後、2004年12月16日付連邦法第160号、2006年7月25日付連邦法第128号、2007年7月21日付連邦法第189号によって修正・補足がおこなわれている。

43 この経緯は、拙著『ポスト共産主義ロシアの政治－エリツィンからプーチンへ－』日本国際問題研究所、2001年6月、201-202頁を参照。

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で、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ると言えよう。

## おわりに

大統領と国家会議の任期の延長問題ばかりがマスコミで報じられたが、2008 年度大統領年次教書演説における国内政治改革に関するそのほかの提案も、その多くが法制化されている。

そもそも、大統領年次教書において、国内政治改革案が具体的に提案されることは珍しいように思われる。エリツィン期およびプーチン期を通じて、大統領年次教書の内容の多くは、綱領的、宣言的なものであり、具体性に乏しかった。したがって、筆者の専門分野である国内政治に限ってみると、大統領年次教書演説の内容が具体的にどのような政治改革に結びついているのかを分析することは、これまでほとんど無意味であるように思われていた。

ところが、メドヴェージェフ大統領にとって最初の大統領教書演説となった 2008 年 11 月 5 日の 2008 年度大統領年次教書演説は、これまでになく具体的な国内政治改革の提案が数多く盛り込まれており、しかもそれらの提案がつぎつぎに法制化されたという、かつてない出来事が起きた。

しかも、その内容を吟味すると、ロシア政治の現在の枠組みの中で、少数野党に集約されている少数派の意見や、地方住民の意見などを政治に反映させていこうとする意図が読み取れる。すなわち、これらの提案は、プーチン政権下ですすめられてきた、法制度的には平等にみえるものの、結果的には与党に有利になるような制度改革の方向を、緩和ないし逆転しようとしたものであり、また、プーチン政権下で導入された連邦構成主体首長の事実上の任命制についても、2005 年 12 月の修正の方向をさらに推し進めて、連邦構成主体議会第一党に対して大きな権限を付与する方向に転じており、かりにその第一党が与党「統一ロシア」であったとしても、連邦構成主体議会が地方住民に近いところに位置していることなどを考

えると、地方住民の意見を首長選出ひいては地方政治に反映させていこうとするものである  
と言えよう。

解党したリベラル政党の「右派勢力同盟」の党首であったベールィフ（Никита Юрьевич  
Белых）を2008年12月8日にキーロフ州知事に提案したりしたこと<sup>(44)</sup>も、こうしたメド  
ヴェージェフの野党・少数派配慮の政治改革路線に合致したものとみることができよう。

メドヴェージェフ大統領とプーチン政府議長とのタンデム体制は、いわゆる「プーチン院  
政」、すなわちメドヴェージェフはプーチンの傀儡にすぎない、という見方の適否はともかく、  
少なくとも国内政策は、連邦制についての問題に限っても、プーチン政権期とは異なる方向  
の政策が打ち出されていることは明らかである。

(2009年9月8日脱稿)

---

44 ロシア大統領ホームページ<<http://president.kremlin.ru/text/news/2008/12/210334.shtml>> [2009  
年2月28日アクセス] なお、ベールィフは2008年12月18日にキーロフ州議会によって同州知  
事として承認している（ベールィフ公式ホームページ<<http://www.belyh.ru/about/>> [2009年2  
月28日アクセス]）。