

# ロシアの中央・地方関係をめぐる政治過程

—— 権限分割条約の包括的な分析を例に ——

中馬 瑞 貴

## はじめに

本稿は、ロシアの連邦中央と連邦構成主体<sup>(1)</sup>の関係(=以下、「中央・地方関係」とする)、特に両者の権限分割がどのように変化してきたかということについて、その政治過程を実証的に分析し、明らかにすることを目的とする。

ソ連崩壊後の新生ロシア連邦における中央・地方関係は、ソ連時代末期のソ連邦・ロシア共和国<sup>(2)</sup>・ロシア共和国内の自治地域<sup>(3)</sup>の三者の関係の変化によって大きな影響を受けている。そして、中央と地方の権限分割を規定したのは、1992年3月に調印された連邦条約、1993年12月に制定された連邦憲法、そして1994年以降、連邦中央が連邦構成主体と個別に締結した「ロシア連邦国家権力機関と連邦構成主体国家権力機関とのあいだの管轄事項および権限分割についての条約」(以下、「権限分割条約」という)であった<sup>(4)</sup>。その中で、権限分割条約についてはその大部分は、プーチン政権期の連邦制改革の過程で無効となった。

- 
- 1 ロシア連邦の構成主体は1993年憲法制定時点で、21共和国、1自治州、10自治管区、49州、6辺区(край)、2連邦的意義を有する市(モスクワ市とサンクトペテルブルグ市)の89であった。2005年以降、州や辺区と内包される自治管区の合併が進められているため、その数は2008年8月現在83である。
  - 2 ソ連崩壊後のロシア連邦と区別するため、ソ連の構成共和国としてのロシアは「ロシア共和国」とする。
  - 3 ロシア共和国内の自治共和国(16)、自治州(5)、自治管区(10)を指す。これらはロシア連邦の共和国、自治州、自治管区とほぼ一致するが、ロシア共和国の5自治州のうち、アディゲ、ゴルノ・アルタイ(現アルタイ共和国)、カラチャイ・チェルケス、ハカシアは1991年7月3日に自治共和国に格上げされた(上野俊彦『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』財団法人日本国際問題研究所、2002年、117頁)。
  - 4 ロシア連邦憲法第11条第3項で「連邦国家権力機関と連邦構成主体国家権力機関とのあいだの管轄事項および権限の分割は、この憲法と管轄事項および権限の分割に関する連邦条約ならびにそのほかの条約によって行う」と規定されている。この中の「そのほかの条約」にあたるのが権限分割条約である。各連邦構成主体の権限分割条約全文は、Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М., 1997. およびインターネットサイト [http://constitution.garant.ru] (2009年1月7日閲覧)。ただし、サラトフ、アムール、ヴォロネジ、イヴァノヴォ、キーロフ州の条約については入手できなかった。

1994年から1998年にかけて46の連邦構成主体と締結された権限分割条約は<sup>(5)</sup>、地方の分離主義を抑え、国家の領土的な一体性を維持する一方、その過程を通じて国内の法空間や経済空間の一体性、垂直的な執行権力システムが失われていった。

個別化された非対称な中央・地方関係を作り出した1つの要因として、権限分割条約は国内外のロシア研究において注目されてきた<sup>(6)</sup>。権限分割条約の締結過程に注目した Mikhail Filippov と Olga Shevtsova は、権限分割条約の締結がソ連崩壊後の独立や主権を求める構成主体の中で現れた考えではなく、ソ連時代の歴史的・制度的な影響を受けたものであるとして、ソ連型計画経済における連邦構成主体の社会・経済状態が影響していると説明している<sup>(7)</sup>。また、Peter J. Soderlund によると、「政治的に優位で、(経済的に)豊かで、文化的な特有性を持ち、地政学的・地理経済学的に重要で、辺境にある連邦構成主体が1994年から1998年のバイラテラル条約締結過程において優遇され、早い段階で条約を締結する機会を与えられていた。ここから、構造的な権限リソースが、交渉の切り札として役立ち、条約調印の際に優位性をもたらした。」つまり、権限分割条約締結に早期に成功した連邦構成主体と、後になってから締結した連邦構成主体との違いは、各連邦構成主体が持つ構造的なりソース(パワー)の違いに関係しているということ、各構成主体の社会・経済指標を用いて計量分析を行うことで明らかにしている<sup>(8)</sup>。

ロシアの中央・地方関係の特徴である個別性や非対称性に注目していたのは研究者だけでなく、ロシアの政治家たちのあいだでも同様であった。連邦中央では1990年代後半から中央・地方関係の見直し、特に法整備作業の重要性に対する認識が高まり、当時の首相エヴゲニー・プリマコフは、演説の中でロシアの連邦制の脆弱さを批判し、権限分割条約の修正を含む中央・地方関係の見直しを主張した<sup>(9)</sup>。

5 辺区や州が自治管区を内包する場合、1つの条約を締結した。つまり、イルクーツク州とウスチ・オルダ・ブリャート自治管区、ペルミ州とコミ・ペルミヤーク自治管区、クラスノヤルスク辺区とタイムィルおよびエヴェンキ自治管区にはそれぞれ1つの条約しかない。

6 たとえば Joan DeBardeleben は「(条約締結の)結果として、一部の『平等な』構成主体が特権を享受する『非対称な連邦制 (asymmetrical federalism)』という結果が生じた」と指摘している (Joan DeBardeleben, “The Development of Federalism in Russia,” Peter J. Stavrakis, Joan DeBardeleben and Larry Black, eds., *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia* (Washington D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1997), p. 48)。また、Jeffery Kahn はロシアの連邦制の特徴として非対称性を詳細に分析している (Jeffrey Kahn, *Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia* (Oxford: Oxford University Press, 2002))。

7 Mikhail Filippov, Olga Shevtsova, “Asymmetric Bilateral Bargaining in the New Russian Federation: A Path-Dependence Explanation,” *Communist and Post-Communist Studies* 32, no. 1 (1999)。

8 Peter J. Soderlund, “The Significance of Structural Power Resources in the Russian Bilateral Treaty Process 1994–1998,” *Communist and Post-Communist Studies* 36, no. 3 (2003)。彼は、個々の構成主体が持つリソースをいくつか組み合わせると、権限分割条約締結の時期を説明できているのに対して、「バイラテラル条約(締結の)プロセスで重要な決定要因となったのは経済的な問題だけである」という David Dusseault らによる批判も存在する (David Dusseault, Martin Ejnar Hansen, Slava Mikhailov, “The Significance of Economy in the Russian Bi-lateral Treaty Process,” *Communist and Post-Communist Studies* 38, no. 1 (2005))。

9 Катугин А., Козырева А. Премьер-министр призывает к согласию // Российская газета. 27.01.1999. С. 3。

どの議論も、権限分割条約締結についてさまざまな分析を行っているが、ロシアの政治過程においては連邦中央だけでなく、連邦構成主体の力も重要であるということは共通の認識であると考えられる。一部プリマコフの主張が影響を与えていると考えられるプーチン政権下の連邦制改革の過程で、2001年から2003年にかけて多くの連邦構成主体が権限分割条約の廃止に合意した。一部の構成主体が条約廃止に対する批判や条約の更新を求めたことから、すべての構成主体が権限分割条約廃止に賛成でなかったことは明らかである。それでも多くの構成主体が権限分割条約を破棄することに同意したのはなぜだろうか？先行研究はその多くが1994年から1998年に行われた権限分割条約の締結を分析したものであり、2000年以降プーチン政権の下で連邦制改革<sup>(10)</sup>が行われ、権限分割条約が破棄されたプロセスについては包括的な研究がまだ行われていない。連邦中央と連邦構成主体のあいだの権限分割条約がロシアの中央・地方関係の特徴の1つであるとする、その条約が無効に至ったことで、その関係には変化が生じるはずである。

プーチン政権の連邦制改革は国の一体性を取り戻すための政策であり、中央集権的な中央・地方関係を目指すものであった。このような改革について、「民主化の後退」や「地方に対する締めつけ」「権威主義体制への前進」と評価されることもしばしば見られる。しかし、改革が進むにつれて、中央集権的な改革が中央からの一方的な押し付け、権威主義的とは評価できないと考えられるようになった。Paul Goodeは、地方知事選挙の廃止と知事任命制導入について、連邦中央が一方的に推し進めようとしただけでなく、権限を縮小される側の地方首長から反対が起きなかったことに注目している<sup>(11)</sup>。その理由についてGoodeは、一般的に連邦構成主体側の権限を縮小するものとして批判されてきた知事任命制が実際には、連邦構成主体の側、特に首長にとって利益となるものでもあると主張している。大統領の権威に従うことと地方エリートが無力になることはイコールではなく、知事任命制によって彼らの地位は弱まるどころか、逆に有利にさえなることがある。権限分割条約の破棄についても同じような理由が考えられる。つまり、権限分割条約の見直しや破棄に同意する代わりに得ることのできる利益があったために、連邦構成主体は同意したのではないだろうか。権限分割条約廃止の過程について連邦構成主体の視点を取り入れて分析することで、より多面的に中央・地方関係を検証することが可能になる。

ロシアの連邦構成主体は多様であり、すべてを「地方」とまとめて扱うことが必ずしも正しい理解を導くとは限らない。しかしその一方、構成主体ごとの詳細な情報を獲得すること、個々に分析することは困難な点も多く、限られた資料の中での分析に過ぎないが、ロシアの

10 ロシア語では федеральная реформа, федеративная реформа、英語では federal reform, administrative reform などさまざまな表現を使ってプーチン大統領が行った諸改革が総称されている。本論文では「連邦制改革」とする。プーチン大統領政権下での連邦制改革については、Peter Reddaway and Robert W. Ortung, eds., *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, Vols. 1-2 (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004-2005) や上野俊彦「プーチン政権下における連邦制の改編」[<http://www.geocities.co.jp/CollegeLife/9354/lecture/2006/federalreform.pdf>] (2009年1月7日閲覧) 平成12年度外務省委託研究報告書『ロシアの内政：連邦制および中央・地方関係の諸問題』日本国際問題研究所、2001年を参照。

11 Paul J. Goode, "The Puzzle of Putin's Gubernatorial Appointments," *Europe-Asia Studies* 59, no. 3 (2007).

中央・地方関係にある程度包括的な評価を与えることも必要である。

本稿第1節では、ロシアの中央・地方関係の総論として権限分割条約の内容を詳細に分析し、条約が各構成主体にとってどのような役割を担っていたのかを再検討する。第2節では、1990年代後半から始まった中央・地方関係の変化の過程を分析する。この時期にはそれまで個別化していた中央・地方関係に統一した法的枠組みを与えるものとして、いくつかの連邦法が制定された。その立法過程で、中央・地方関係に対する構成主体の意見が反映されている。この点に注目することで構成主体の中央・地方関係に対する見解を明らかにする。1990年代後半の流れを受け、プーチン政権のもとで権限分割条約が廃止された。第3節では一度獲得した権限を連邦構成主体が手放した背景にはどのようなことがあるのだろうかということを、地方の指導者の発言を中心にその過程を検証する。

## 1. 権限分割条約と連邦構成主体

ソ連崩壊直後、ロシアではソ連に続く連邦崩壊が懸念されていた。しかし、チェチェン共和国に存在した分離・独立の気運を除くと、その他の共和国は独立というよりむしろ、ロシア国内での権限拡大を志向する立場を取った<sup>(12)</sup>。1992年3月に締結された連邦条約は共和国を「主権国家」と規定し、共和国により多くの権限を認めていた。一方、1993年12月に採択された連邦憲法は、「すべての連邦構成主体が連邦中央との関係において同権である(第5条第3項)」と規定し、共和国を優遇する規定を排除したものであった。その一方で共和国にだけ憲法の制定や大統領職の設置を認めるなど連邦構成主体を区別した規定も残されており、ロシアの中央・地方関係は複雑であった<sup>(13)</sup>。

そのような状況をさらに複雑にしたのが「権限分割条約」である。連邦中央は、分離主義的傾向を持った共和国との関係の安定化を図るため、権限分割条約によって特権を認めることで共和国の不満を解消し、彼らの連邦帰属を認めさせることに成功したが、一方で条約を政治上の道具として利用し、中央と地方の個別の関係を認める前例を作り出した。しかし、条約の内容を詳細に分析すると、必ずしも構成主体の側が権限を強化したとは言えない点も見られる。以下では、条約によって移譲された権限を詳細に分析し、条約が構成主体にとってどのような意味を持ったのかを検証する。

### (1) 初期の権限分割条約

権限分割条約は、各連邦構成主体と個別の関係で締結されているため、条約の内容はそれぞれ異なるが、大きく分けると、表1にある6共和国の条約と、それ以外の条約とのあいだでは内容や構成が大きく異なる。

前者の6共和国の条約の特徴として、連邦憲法における共管事項が共和国の専管事項と

12 塩川伸明『ロシアの連邦制と民族問題』岩波書店、2007年、45頁。

13 連邦条約および連邦憲法の制定過程やその内容は現在のロシアの中央・地方関係を考える上で大変重要なテーマである。しかし、それらは複雑であるため、筆者の能力や字数制限からここでは扱わない。詳細な研究については、塩川『ロシアの連邦制と民族問題』や上野『ポスト共産主義ロシアの政治』を参照していただきたい。

なっていることがある。たとえば、共和国の国家権力システムの確立、国際関係・対外経済関係の実現、共和国予算の編成などが権限分割条約では共和国の専管事項である。連邦憲法によると、連邦構成主体は、その専管事項に関して自立して法的規制を実現し、連邦構成主体の法的文書と連邦法とのあいだに矛盾が生じる場合、連邦構成主体の法的文書が有効である（第76条第4、第6項）。つまり、連邦構成主体はそれらの管轄事項についてほぼ独立して実現が可能である。条約では、憲法で連邦管轄事項であったものが中央と構成主体の共管事項に移されているケースもある。たとえば、タタリスタンやバシコルトスタンでは国籍の一般問題が共同管轄であり、カバルダ・バルカルや北オセチアでは銀行業務が共同管轄である。共管事項は連邦法の枠内であれば連邦構成主体が独自の法的文書を制定できるので、本来は連邦中央の排他的権限である分野で連邦構成主体も自立して権限を行使することができる。

表1 権限分割条約で共和国が獲得した共和国の専管事項

| 共同管轄→共和国専管<br>(連邦→共和国◎) | タタリスタン | カバルダ・バルカル | バシコルトスタン | 北オセチア | サハ | コミ |
|-------------------------|--------|-----------|----------|-------|----|----|
| 共和国の国家権力機関システム          | ○      | ○         | ○        | ◎     | ◎  | ◎  |
| 地方自治システム                |        |           |          | ◎     | ◎  | ◎  |
| 司法制度の問題解決               |        |           | ○        |       |    |    |
| 弁護士・公証人制度の問題解決          | ○      |           | ○        |       | ○  |    |
| 司法機関および法維持機関の人事         |        | ○         |          | ◎     |    |    |
| 法秩序、合法性や社会安全の保障         |        | ○         | ○        | ○     |    |    |
| 共和国資源の所有、利用、管理の問題解決     | ○      |           | ○        | ◎     |    |    |
| 共和国の国有財産管理              |        | ○         | ○        | ○     | ○  |    |
| 国際関係や対外経済関係の実施と参加       | ◎      | ○         | ○        | ◎     | ○  | ◎  |
| 銀行の創設★                  | ◎      |           | ◎        |       |    |    |
| 共和国予算の編成                | ◎      | ◎         | ◎        | ◎     | ◎  | ◎  |
| 共和国の課税や手数料の原則決定         | ◎      | ◎         | ◎        | ◎     | ◎  | ◎  |
| 自然利用や環境保護の法的規制          | ○      |           |          |       |    |    |
| 教育など                    |        | ○         |          |       | ○  |    |
| 社会保障                    |        | ○         |          |       |    |    |
| 少数民族の権利保護               |        |           | ○        | ○     |    |    |
| <b>連邦専管→共同管轄</b>        |        |           |          |       |    |    |
| 主権や領土一体性の保障             |        |           | ○        |       |    |    |
| 国籍の一般的問題                | ○      |           | ○        |       |    |    |
| 国際関係や対外経済関係の調整          | ○      | ○         | ○        | ○     |    |    |
| 予算・財政・金融・通貨政策の調整        | ○      | ○         | ○        |       |    |    |
| 地域発展基金の形成               | ○      |           | ○        |       |    |    |
| 銀行業務                    |        | ○         |          | ◎     |    |    |
| 気象観測に関する調整              | ○      |           |          |       |    |    |
| エネルギーシステム・生活インフラの調整     | ○      |           |          | ○     | ○  |    |

★：ただし、「協定の締結」が必要である。網かけ：「連邦法に従って」という規定があるもの。

(出典) 各共和国の権限分割条約より作成。

タタルスタン、バシコルトスタンなど5つの共和国と5つの州や辺区の権限分割条約を分析した Matthew Crosston は、タタルスタン、バシコルトスタン、北オセチアが連邦と共和国という2つのレベルでの国籍の設定の問題に関して言及しているが、その問題が連邦構成主体の専管ではなく、共管にとどまっているところに注目した。それまでの条約の議論の中で、2つのレベルでの国籍設定の問題に焦点を当てて、共和国の分離主義的傾向に注目した見方を批判し、「独立のための措置は連邦構成主体の指導者にとって最優先ではなかった」と述べている<sup>(14)</sup>。条約によって、自立した国際関係・対外経済関係の実現、共和国予算の編成、共和国の課税原則決定など連邦憲法で共同管轄事項となっている項目が共和国の専管事項とされていることから、この時期、一部の共和国が権限の拡大を求めていることは事実であり、分離主義的傾向を完全に否定することはできない。しかし、権限分割条約によって共和国が獲得した専管事項は、社会・財政・経済分野に関する内容が多く、国籍問題のように共和国の主権に重要な項目は共管事項にとどまっている。共和国は域内の社会・経済的発展に関して、自分たちが積極的に自立して政策決定を行うことを可能にしたが、必ずしもそれが直接独立や分離主義に結びつくとは限らない。

## (2) 1996年以降の権限分割条約

一方、そのほかの権限分割条約は、主に「連邦憲法第72条で規定されている共同管轄事項以外」の内容が共同管轄として規定されている<sup>(15)</sup>。具体的には、人事政策(24 構成主体)、構成主体域内のさまざまな活動に対する許認可権の発行(23)、連邦と構成主体のあいだの予算関係(22)、農工コンプレックスの発展(21)、連邦構成主体経済の構造的再建(19)、軍事コンプレックスの民需転換(18)、連邦プログラムの作成と実現(17)などが比較的多くの構成主体で共管項目とされている(以下、表2を参照)。

共管事項の列挙に続いて、それらを実現するために、連邦中央と連邦構成主体がそれぞれどのような権限を行使できるのか規定されている。例えば、連邦プログラムについて、連邦中央がプログラムを作成、承認し、連邦構成主体がその作成や実現に参加できる(29 構成主体)。また、共管事項についての連邦法制定プロセスに、連邦構成主体が参加したり、連邦構成主体の側も法的規制を行うことができるといった権限を規定している。権限分割条約を締結した連邦構成主体はほかにも、その地域にある国営企業指導部の任免に参加(23)、構成主体の税金や手数料の確立(23)、国際・対外経済関係への独立した参加(23)、連邦構成の国有財産管理(22)などの権限を獲得している(表3を参照)。

---

14 Matthew Crosston, *Shadow Separatism: Implications for Democratic Consolidation* (Aldershot: Ashgate, 2004), p. 43.

15 前述の6共和国の他、「第72条以外で」書かれていないのは、ブリヤート共和国、カリーニングラード、オレンブルグ州、クラスノダル辺区、オムスク、マガダン、チェリャビンスク、ブリャンスク、ヴォログダ、サマラ、ウリヤノフスク、ムルマンスク、アストラハン、ヤロスラヴリ州、クラスノヤルスク辺区(タイムイル、エヴェンキ自治管区含む)、コストロマ州、マリ・エル共和国、モスクワ市であるが、これらの構成主体に関しても、連邦憲法と条約の共同管轄事項が重複するということはない。





さらに権限分割条約には、連邦構成主体に特有の問題についての規定もある。例えば、ブリヤート共和国の権限分割条約は、同共和国がバイカル湖に隣接する構成主体であることから、「バイカル湖に隣接するブリヤート域内の経済活動・自然利用の条件確立」や「ブリヤート域内のバイカル・アムール鉄道地域の社会・経済発展連邦プログラムの作成や承認」が共同管轄事項とされている。その中で共和国は、バイカル湖に隣接する地域の自然利用や環境保護の法秩序・管理を支援する権限を持つ。イルクーツク州の条約もバイカル・アムール地域について言及し、その地域の天然資源の保護および利用は連邦中央と連邦構成主体の共管事項となっている。カリーニングラード州は連邦の関税政策や国際関係の問題を共管事項とし、同様に港を持つクラスノヤルスク辺区では外国投資の誘致が共同管轄事項である。しかし、自然利用の条件確立や天然資源の利用といった分野は連邦憲法でも共管事項として認められており、また国際関係も同様に憲法と重複している。

このように、権限分割条約を見ると、初期の段階で締結した民族共和国との条約は、連邦憲法や連邦法に違反する内容を含んでおり、連邦中央との関係において強硬姿勢をとっていたことは事実である。しかし、主権や独立を達成するために条約の締結を求めたという説明は必ずしもふさわしいものではない。また、その他の多くの権限分割条約は、連邦憲法を逸脱した内容を含んでおらず、単純に権限拡大を目指したものとは言えない。連邦憲法第73条は「連邦管轄事項および連邦中央と連邦構成主体の共同管轄事項における連邦権限以外は、連邦構成主体が全ての国家権力を有する」と規定し、連邦構成主体に残余権を全て認めている。第72条に規定されていない管轄事項は、条約で共同管轄と規定しなければ、連邦構成主体の専管事項であったはずである。連邦の専管事項を共同管轄にしたり、構成主体権限を増やしたりすることを権限拡大と考えると、連邦構成主体の権限は拡大したというよりむしろ縮小している。予算、人事、国際関係など、連邦構成主体の社会・経済発展のために重要な分野について権限を拡大して、自立性を発揮しようとしたというよりむしろ、これらの分野を共同管轄にし、連邦中央とのあいだで権限分割を明確にしておくことが構成主体にとって望ましいことであったと考えられる。

結果として、権限の拡大や、一部の共管権限への移譲という連邦構成主体側の希望が大きく反映されたため、連邦中央が譲歩したという解釈は理に適っている。しかし、エリツィン政権前半の中央・地方関係を「弱い連邦中央と強い連邦構成主体」という二項対立の構図では説明することは、権限分割条約の締結の本質的な意義をとらえきれていない。

## 2. 個別化した中央・地方関係の改革 – 権限分割原則法の制定過程 –

1996年のエリツィン大統領再選直後から、個別化した中央・地方関係に批判と改革を示唆する声が出始めた。連邦および連邦構成主体の執行権力機関による連邦法や大統領令の遂行を監督し、その活動状況を大統領に伝える大統領監督総局<sup>(16)</sup>は、1997年の報告で、連邦憲法や連邦法に矛盾した内容を含む構成主体の法律が数多く見つかったことを報告し、国家

16 Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 12. Ст. 1066.

の統一した法空間を維持することが必要であると主張した<sup>(17)</sup>。さらに、1998年に起きた金融危機によって、構成主体が各地で独自の対策を講じ<sup>(18)</sup>、連邦制の脆弱さがあらわになると、プリマコフ首相(当時)は構成主体による憲法違反を厳しく批判し、政府の最重要課題としてロシアの連邦制改革を提示した<sup>(19)</sup>。

中央・地方関係の見直しについては、連邦構成主体も積極的に議論を行った。その一例が連邦会議で見られる。連邦会議の連邦制・連邦条約・地方政策委員会では1996年11月に「円卓会議」を行い、権限分割条約締結の統一した手続きを定める「連邦法典」を作るべきだという考えが出されていた<sup>(20)</sup>。1996年以降、連邦構成主体の執行機関の長(以下、「地方首長」と呼ぶ)および立法機関の長(以下、「地方議長」と呼ぶ)によって構成されていた連邦会議では<sup>(21)</sup>、中央と地方のあいだの権限分割原則についての法案審議が行われ、法律制定に大きな影響を与えた。その法律の内容および審議過程における連邦会議の議論を取り上げ、連邦構成主体が主張した意見がロシアの政治過程にどのように影響を与えていたのかという点を検証し、中央・地方関係の変化を明らかにする。

### (1) 権限分割原則法の内容

1999年6月24日付「ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦構成主体の国家権力機関との間の管轄事項および権限分割の原則および手続きについてのロシア連邦法<sup>(22)</sup>」(以下、「権限分割原則法」という)が採択された。この法律は、連邦中央と構成主体の共管事項についての連邦法の採択手続き、さらに連邦国家権力機関と構成主体国家権力機関とのあいだの管轄事項および権限の分割についての条約、ならびに連邦の執行権力機関と構成主体の執行権

---

17 Калинин В. Отстоять единое правовое пространство страны: Порядок в исполнительной власти регионов должен наводиться энергичнее // Президентский контроль. Информационный бюллетень. Издание Администрации Президента Российской Федерации. № 1. Январь 1998 г.

18 平泉秀樹「プリマコフ政権下における中央・地方関係再構築への模索」『ロシア東欧貿易会調査月報』1998年10月、45-46頁。

19 プリマコフは首相就任後、さまざまな場面で同様の趣旨のことを発言している。例として、1998年9月29日の連邦構成主体首長との会合、同10月2日地方自治体首長との会談、1999年1月26日「連邦関係の発展に関する全ロシア会議」がある。また首相退任後選挙ブロック「祖国 - 全ロシア」の議長を務めていた1999年9月27日には対外・軍事政策評議会会議の憲法改革についての円卓会議に参加し、発言を行っている。

20 Российская Федерация Сегодня. № 5. 1997. С. 15-16.

21 連邦憲法96条2項は「連邦会議の編成手続き」について、連邦会議は「選出」されるのではなく「編成される」と規定している。憲法制定後、連邦会議のメンバー選出にはこれまでさまざまな方法がとられている。1993年12月には任期2年で選出され、その後大統領令により、1995年12月には構成主体首長と議会議長がメンバーとなった。2000年の連邦会議改編により、現在では各連邦構成主体の立法機関と執行機関から選出された代表がメンバーとなる。連邦会議についての詳しい分析は、Thomas F. Remington, "Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000," *Europe-Asia Studies* 55, no. 5 (2003), pp. 667-691.

22 Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

力機関とのあいだの権限行使の相互委譲についての協定を締結する際の、管轄事項および権限分割の基本原則と手続きについて定めたものである（第1条）。それまで全連邦構成主体に共通する明確な規定が存在しなかった共管事項に関する連邦法の採択手続きや権限分割条約締結のための手続きを規定し、統一のメカニズムを確立した。

権限分割原則法は「憲法的意義を有する連邦法、連邦法、連邦構成主体憲法・憲章・法律、そのほかの法的文書、条約、協定によって憲法で規定された連邦の専管及び共管事項を委譲、除外、そのほかの方法で再分配することはできない（第3条第1項）」ことに加え、「条約や協定の規定が、連邦の管轄事項及び共管事項に関して採択される連邦憲法、憲法的意義を有する連邦法及び連邦法の規定に一致しない場合、連邦憲法、憲法的意義を有する連邦法及び連邦法が効力を有する（第4条）」として連邦憲法および連邦法の権限分割条約に対する優位性を明確にしている。さらに、連邦中央と構成主体のあいだの共管事項に関する問題については、権限分割の基準や、法規制の一般原則を定める連邦法及び連邦が定められることになっているが、「共管事項に該当する問題についての連邦法が採択されるまで、この問題について、ロシア連邦構成主体は独自に法規制を行う権利を有する。連邦法が採択された場合は、連邦構成主体の法律及びそのほかの法的文書は、連邦法に従って修正される（第12条第2項）」として、ここでも連邦法の優位が明記されている。

権限分割原則法によると、条約の締結を行うことができるのは連邦国家権力機関および構成主体の国家権力機関であり、協定を締結できるのは連邦中央および構成主体の執行権力機関である（第15、第16条）。条約や協定の草案作成、審議、調整手続きは連邦大統領によって定められる（第22条第1項）。連邦執行権力機関が1ヶ月以内に草案について提案や意見を提出する（第22条第2項）。一方、条約や協定の当事者でない構成主体の国家権力機関も、質問状によって、条約や協定の草案が可決される前にその草案を受け取り、その草案がその連邦構成主体の権限や利益を損ねる場合、独自の提案や意見を送る権利を持つ。そして権限分割条約の草案は連邦会議と当事者である構成主体の立法権力機関に提出され、審議されることになった（第23条第1項）。連邦構成主体の立法機関による審議結果について連邦会議に伝えられ（第23条第3項）、通知から3ヶ月以内に連邦会議は審議を行う。次に連邦会議の審議結果は連邦大統領に伝えられ（第23条第4項）、大統領と構成主体の代表によって条約が調印される。協定については、提出された日から3ヶ月以内に連邦政府によって条約案が承認または拒否され（第24条）、承認された案が連邦政府の長と構成主体の代表によって署名される（第26条）。条約や協定は公布された日から10日後に発行する（第28条）。これらの規定により、これまで大統領と構成主体の首長との間の合意によって実現された条約プロセスに、中央や構成主体の立法機関が関与できるようになった。ただし、立法機関の関与は条約案の審議にとどまり、その決定事項は法的な拘束力を持つことはなく、条約調印時に連邦大統領や構成主体首長に考慮されるにすぎないため、その影響力はあまり大きくない。

第32条では、「この連邦法が発効される以前にロシア連邦域内で効力を有する条約や協定は、この法律が発効されてから3年以内にこの法律に適合されなければならない（第2項）」また「この連邦法の発行から12ヶ月以内に、連邦構成主体の法律やそのほかの法的文書をこの法律に適合させなければならない（第3項）」として、権限分割条約や付属協定の改正

を要求した。しかし、サハ共和国を除いて<sup>(23)</sup>、上記の手続きに沿った条約の改正は行われなかった。改正されなかった条約の行方について規定が定められていないため、2002年6月時点で修正手続きが行われなかった条約の位置づけというのは不明確なままであり、その後も条約の扱いに対する解釈があいまいとなった。

この権限分割原則法によって、連邦憲法や連邦法の優位性、権限分割条約締結のための統一したメカニズムが確立された。これまで権限分割条約締結に統一した制度やルールがなかったわけではない。1994年7月20日付大統領令によって、権限分割条約を準備するための大統領直属の委員会が設置され<sup>(24)</sup>、委員長を当時の連邦副首相セルゲイ・シャフライ<sup>(25)</sup>が務めた。委員会は権限分割に関する問題の事前審議と、それに関する大統領への提案を行う諮問機関であり、1996年3月12日には「連邦国家権力機関と連邦構成主体国家権力機関とのあいだの権限分割に関する活動手続きに関する規定について承認する大統領令<sup>(26)</sup>」によって条約の準備や調印の手続きについて以下のような規定が定められた。

- ・条約は憲法で規定された連邦構成主体の地位を確立、変更することはできない。
- ・連邦憲法第71、第72条に従って確立された連邦や構成主体の管轄事項を歪曲、再分配することは認められない。
- ・条約では、連邦構成主体の地理的、経済的、社会的、民族的、そのほかの具体的な特徴に条件付けられた共同管轄事項が決定されることがある。

これらの手続きは遵守されないことが多く、原則法の採択によって、状況が大きく改善したわけでもなかった。しかし、連邦構成主体の中でも議論が行われ、その意見が中央の政策に取り入れられたことが重要である。

## (2) 権限分割原則法をめぐる議論<sup>(27)</sup>

連邦会議における議論を検証する前に、ロシアにおける法案審議における連邦会議の位置

23 Договор о внесении изменений в Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Саха. 26 сентября 2002 г. [[http://constitution.garant.ru/DOC\\_85096.htm#sub\\_para\\_N\\_1](http://constitution.garant.ru/DOC_85096.htm#sub_para_N_1)] (2009年2月27日閲覧)。

24 Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1475.

25 セルゲイ・シャフライ (1956年～) はモスクワ大学大学院を修了し、法学博士取得。1991年にロシア共和国法律問題の国家顧問を務める。1991年12月～1992年3月ロシア連邦政府副首相。1992年11月に再び連邦政府副首相に任命されると、同時に民族政策国家委員会の議長にも就任。1993年1月～1994年7月民族問題・地域政策省大臣、1994年4月に再び副首相に就任。1995年12月にはロストフ州選出の国家会議議員、1996年12月～1998年6月憲法裁判所ロシア連邦大統領全権代表。1998年10月にプリマコフ政権下で首相法律顧問。2000年以降は会計監査局で要職を務める [[http://ru.wikipedia.org/wiki/Шайрай,\\_Сергей\\_Михайлович](http://ru.wikipedia.org/wiki/Шайрай,_Сергей_Михайлович)] (2009年1月7日閲覧)。

26 Собрание законодательства Российской Федерации, №12. 1996 года. Ст. 1058.

27 連邦会議メンバーの発言は主に連邦会議の速記録を参照。Stenogramma двадцатого заседания Совета Федерации 14–15 мая 1997 года. М., 1997; Stenogramma двадцать шестого заседания Совета Федерации 3 декабря 1997 года. М., 1997; Stenogramma сорок третьего заседания Совета Федерации 17–18 февраля 1999 года. М., 1999; Stenogramma сорок восьмого заседания Совета Федерации 9 июня 1999 года. М., 1999 [<http://www.council.gov.ru/files/sessionsf/report/>] (2007年10月28日閲覧)。

づけを簡単に確認しておく。ロシアでは法案の先議権が下院である国家会議にあり、連邦会議は国家会議が採択した法案の拒否、修正の要求ができるが、自ら修正を行うことはできない。この当時、連邦会議はそのメンバーが構成主体で役職を兼務していたため、全体会合による審議は、月に1日か2日であり、下院のラバースタンプと考えられることもある。しかし、権限分割原則法の立法過程においては、連邦会議が2回拒否を行い、法律の最終版では、連邦構成主体の意見が反映された<sup>(28)</sup>。

権限分割原則に関する連邦法の必要性は、1994年にすでに大統領によって主張されていたが<sup>(29)</sup>、法案が国家会議に提出されたのは1996年3月21日であった。約1年後の1997年4月25日に国家会議の第三読会で採択された法案は、連邦会議で1997年5月14日と12月3日に否決され、2度とも上下院合同委員会が設置された。2度目の合同委員会では意見調整に約1年以上かかり、連邦会議で3度目の審議が再び行われたのは1999年2月18日であった。このとき、ようやく連邦会議で可決されたにもかかわらず、大統領によって否決され、大統領代表を含む特別委員会が設置された。1999年6月9日の4度目の連邦会議の審議で、特別委員会案が可決され、大統領もこの案を承認し、6月24日ようやく法律が成立した<sup>(30)</sup>。

1997年5月14日、最初の連邦会議全体会合では、この法案の審議担当となった連邦問題・連邦条約・地域政策委員会委員長でノヴォシビルスク州議会議長のアナトーリー・スイチェフの報告が行われた。彼の報告によると、この法律の目的は条約プロセスを完成させることにあった。条約締結は必要なことであったが、法基盤がなく、その結果、権限分割条約の内容に憲法や連邦法との矛盾が生じていた。「間違いなくこれは政治的な法律である」と報告された。委員長は「その（法律の）必要性は理解できる」が、「法案の条文が憲法に矛盾していて、賛成することはできない」と述べた。そして彼は提出された法案を否決し、国家会議との合同委員会を設置してさらに議論をつめる必要があると提案した。連邦会議のメンバーは国家会議の法案を賛成23（12.9%）、反対98（55.1%）、で否決し、合同委員会を設置することが賛成127（71.3%）、反対13（7.3%）で決定した。

1997年12月3日に2度目の全体会合が開かれ、連邦問題・連邦条約・地域政策委員会の副委員長でチタ州議会議長のヴィタリー・ヴィシュニャコフが報告した。彼は合同委員会による法案には連邦関係の簡略化と連邦制の発展に向けた展望が見られるとし、法案が本質的に前進したことを認めた。また、連邦会議の憲法・立法委員会委員長でハンティ・マンシ自

28 Стенограмма сорок третьего заседания. С. 247.

29 Российская газета. 25 февраля 1994 г. (大統領年次教書演説、日本語訳『ロシア月報』第608号、平成6年2月号、9頁)

30 Хронология рассмотрения законопроекта (закона) “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации” [http://www.duma.gov.ru:8080/Zakon/XronZkp?REJ=1&ZKP-7023] (2007年10月28日閲覧).

治管区議会議長のセルゲイ・ソビャーニン<sup>(31)</sup>は、この法案と連邦憲法との不一致を理由に、法案拒否を提案した。彼は連邦会議が条約を批准する権利を持たないこと、共管事項について連邦法が採択されなければならないという規定がないこと、さらにすでに締結されている37の条約を12ヶ月以内に新しい法律に一致させることは不可能であることなどを拒否の理由として挙げた。この法案審議では何人も連邦会議メンバーが発言を行っているが、彼らの主張は大きく3つに分けることができる。

①法案に賛成

②法律は必要であるが現在の法案には反対である

③このような法律はそもそも不要である

①に該当するのが報告者のヴィシュニャコフに加え、ニジェゴロド州議会議長アナトーリー・コゼラツキーとヴラジーミル州知事ニコライ・ヴィノグラドフであった。彼らは、権限分割条約には法的な手続きが必要であり、この法案はそれを満たしていることを評価している。法案には欠点もあるが、それについては後で修正可能であり、現状としてこの法案が必要であると主張した。

②の主張を行ったメンバーが最も多く、ソビャーニン委員長のほかに、アディゲ共和国ジャリモフ大統領、スヴェルドロフスク州議会議長シャポシュニコフ、バシコルトスタン共和国ムルタザ・ラヒモフ大統領、カルムィキア共和国議会議長コンスタンチン・マクシモフであった。彼らは権限分割条約に関する法律が必要であるが、合同委員会案にはまだ賛成できない点があることを理由に反対を主張した。ソビャーニン委員長が主張した憲法との矛盾点以外にも以下のような反対理由が挙げられた。

- ・ 共管事項に関して、連邦権限を構成主体に委譲できないのに対し、構成主体権限を連邦に委譲することが可能であること
- ・ 連邦の専管権限を実現する際に、連邦構成主体側が参加できない
- ・ 条約締結に連邦法による採択が必要であること

③の主張を行ったのはタタルスタン共和国大統領シャイミエフであった。シャイミエフはこのような法律が不要である理由について、権限分割は憲法だけでなく条約でも可能であるため連邦法は必要ないということ述べた。

合同委員会案は賛成73(41.0%)、反対45(25.3%)、棄権4(2.2%)で再び否決され、再び合同委員会が設置された。1回目の合同委員会には連邦会議からスモレンスク州知事セルゲイ・アントゥフィエフ、カレリア共和国議会議長イヴァン・アレクサンドロフ、チュメニ州議会議長バルィシュニコフ、トゥィヴァ共和国大統領シェリグ・オオルジャク、リャザン州知事ヴラジーミル・フェドキン、コストロマ州知事ヴィクトル・シェルシュノフの6

---

31 セルゲイ・ソビャーニン(1958年～)は2000年9月までハンティ・マンシ自治管区議会議長を務め、ウラル連邦管区大統領第一副全権代表。2001年1月～2005年11月チュメニ州知事。2005年11月～2008年5月ロシア連邦大統領府長官。2008年5月ロシア連邦政府副首相兼政府官房長官に就任 [http://www.government.gov.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentvicechairman/8938715.html] (2008年1月7日閲覧)。

名が参加した<sup>(32)</sup>。この中には、権限分割条約を締結している構成主体の代表が1人も含まれていなかった<sup>(33)</sup>。一方、2回目の合同委員会には、全体会で発言したメンバーを含む20名が参加した<sup>(34)</sup>。タタルスタン共和国議会議長ヴァシーリー・リハチョフが委員会の共同議長を務めた他、ヴィノグラドフ、コゼラツキー、ブリャンスク州知事ユーリー・ロトキン、リャザン州知事ヴァチェスラフ・リュビモフ、カバルダ・バルカル共和国議会議長ザウルビ・ナフシェフ、ラヒモフ、ニジェゴロド州知事イヴァン・スクリャロフ、シャイミエフ、シャポシュニコフら条約を締結した構成主体の代表が含まれていた。前回の委員会から継続して参加したのはアントウフィエフとオオルジャク、シェルシュノフの3名であった<sup>(35)</sup>。

1999年2月18日の会合では、ヴラジーミル州ヴィノグラドフ知事が報告を行った。彼によると、この会合前の合同委員会の審議はかなり対立の見られるものであったが、最終的に国家会議と連邦会議が合意できる内容となった<sup>(36)</sup>。詳細は以下のとおりである。

- ・ 憲法の最高性
- ・ 共管事項に関する連邦法制定までは、連邦構成主体がそれに関する法的規制を実現、連邦法が採択された後は、連邦構成主体の法律を連邦法に一致
- ・ 共管事項に関する連邦法案に対して、連邦構成主体が提案・指摘を行う権利を持つ
- ・ 連邦構成主体の3分の1以上が法案に反対した場合、合同委員会が設置される
- ・ すでに締結された条約は、本法律制定後、3年以内に本法律に一致させる

審議ではタタルスタン共和国議会議長ファリド・ムハメトシンとモスクワ市議会議長ヴラジーミル・プラトノフが法案に反対したものの、賛成119(66.9%)、反対17(9.6%)、棄

32 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Федеральном законе “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”» 14 мая 1997 года. № 152-СФ [http://www.council.gov.ru/lawmaking/sf/document/item/5007/index.html] (2007年12月4日閲覧).

33 コストロマ州は条約を締結したが、1998年5月20日であり、合同委員会設置当時は未締結である。

34 Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О Федеральном законе “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”» 3 декабря 1997 года. № 396-СФ [http://www.council.gov.ru/lawmaking/sf/document/item/4169/index.html] (2007年12月4日閲覧).

35 その後、1998年6月10日には連邦会議の任期終了に伴い、リハチョフとアントウフィエフが委員会を去り、サハリン州のファルフトウジノフ知事とプリモーリエ辺区議会議長のドウドニクが加わった (Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменения в пункт 2 постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 3 декабря № 396-СФ «О Федеральном законе “О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации”» 10 июня 1998 года № 244-СФおよび Стенограмма тридцать четвертого заседания Совета Федерации 10 июня 1998 года. М., 1998)。さらに、1998年7月10日には、連邦会議で合同委員会の再編と委員の数の削減が提案され、20人から14人となった。

36 Стенограмма сорок третьего заседания Совета Федерации. С. 247.

権1 (0.6%) で採択された。しかしこの合同委員会案は大統領に署名を拒否され、再び成立しなかった。

1999年3月12日に、大統領の代表を含めた特別委員会が設置された<sup>(37)</sup>。1999年6月4日に国家会議で採択された特別委員会案が、6月9日に連邦会議で審議された。主な変更点は以下の通りである。

- ・ 国家会議で審議された条約は連邦会議の可決は必要なく、大統領が署名の際に連邦会議の審議結果を考慮するのみ。
- ・ 国家会議の第一読会後、その文書に対する判断（賛否）を求めるために資料が構成主体に送られるが、すべての構成主体からの判断を受ける必要はない。

この法案審議に際して、再びシャイミエフが法律は不要であるという主張を行ったが、アルタイ辺区知事アレクサンドル・スリコフやアムール州知事アナトーリー・ペロノゴフが採択を主張し、投票の結果、賛成110 (61.8%)、反対12 (6.7%) で法律が成立した。

この法律は、権限分割条約が締結できる条件を限定し、その手続きを明確にしているところから、権限分割条約の締結を抑制したいと考える連邦中央が望む内容である。連邦会議では、当初、そのメンバーがほぼ全会一致で国家会議の採択した法案に反対したが、その後、徐々に意見の違いが現れている。意見の違いは権限分割条約を締結しているか、否かということとは必ずしも一致しない。権限分割原則法の成立で担当委員会の委員長を務めたヴィノグラドフは、2000年5月18日のインタビューで、法律を重視するべきであるという原則に基づく権限分割条約締結の道は「完全な間違いであった」と主張している<sup>(38)</sup>。ウドムルトのアレクサンドル・ヴォルコフ大統領は連邦構成主体の平等原則を重視し、条約の締結を批判している<sup>(39)</sup>。イルクーツク州知事ボリス・ガヴァリンは、権限分割条約は国の統一維持のために利用した政治行為であり、歴史的には避けられなかったことを認めていたが、構成主体間の不平等が確立されたことを批判し、このような中央・地方関係は「中央政府の一貫性のなさが原因である」と連邦中央を批判している<sup>(40)</sup>。

権限分割に原則が必要であるという考えが多数派を占める中、国家会議の案に対しては賛否両論であった。彼らは共管事項に関する連邦法制定への連邦構成主体の関与や、既存の権限分割条約を修正するための十分な期間の確保を求めた。シャイミエフのように権限分割の原則を連邦法で規定することに終始反対していた首長の例もあるが、全体として連邦会議のメンバーは、自分たちの意見が徐々に反映されていく法案について、国家会議や大統領との妥協を見出そうとする姿勢を示し、最終的に権限分割原則法が成立した。合同委員会に連邦会議メンバーが多数参加し、連邦構成主体の意見が法案に反映されたことは、連邦中央と構成主体が中央・地方関係に関する合意点を見出した結果であるといえよう。

---

37 Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 12. Ст. 1437.

38 Филиппов В.Р., Грушкин Д.В. Федерализм как он есть .... Интервью с руководителями субъектов РФ о федерализме и региональной политике. М., 2001. С. 132.

39 Там же. С. 19.

40 Там же. С. 139–147.

### (3) 連邦構成主体機関組織法

連邦中央が制定した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組織の一般原則についての連邦法<sup>(41)</sup>」（以下、「連邦構成主体機関組織法」という）もまた、ロシアの中央・地方関係に統一したルールを与える重要な法律である。これは連邦憲法第77条第1項の「連邦構成主体の国家権力機関は連邦構成主体が連邦中央の制定する原則の枠内で独立して定めることができる共管事項である」という規定を実現するために採択された連邦法である。連邦構成主体機関組織法が制定される以前、各連邦構成主体は独自に国家権力機関の体系を定めていた。連邦構成主体機関組織法は、第1部（第1～第3条）で連邦構成主体国家権力機関の活動原則とシステムを規定している。次に第2部（第4～第16条）で連邦構成主体立法機関について、第3部（第17～第22条）で連邦構成主体執行権力機関についてその権限や機関の組織原則を定めている。第3部の中で第18、第19、第22条は連邦構成主体最高権力者である首長の権限や選出方法についてである。第4部（第23～第26条）は連邦構成主体立法機関、執行機関、最高権力者の相互関係についての規定である。

この法律について連邦会議の審議過程で特に議論の中心となったのが、連邦構成主体首長の任期5年2期以内という規定である。1998年7月17日の会合では首長の任期について反対意見が出た<sup>(42)</sup>。カバルダ・バルカル共和国議会議長ナフシェフは、この問題は共和国憲法やその他の地域の憲章によって規定されるべきであると主張している。このとき賛成27、反対97で法律は否決され、合同委員会が設置された。しかし、1999年7月2日の会合でもロストフ州知事ヴラジミール・チュブが法案の第18条第2項で任期を5年以内2期としてに反対している。つまり、合同委員会ではこの規定について連邦構成主体側の意見が考慮されていなかった<sup>(43)</sup>。そして最終的に成立した法案でも、この規定は残ったままである。

また、立法機関と執行機関の相互関係に関する問題についても国家会議の案に対して反対が出された。1999年7月2日の会合で、アルタイ共和国議長のダニイル・タバエフは、連邦構成主体の立法機関が首長を解職することや、首長が立法機関を解散させる権利を持つことは、憲法に矛盾するとした。議員や大部分の首長はその地域の住民によって選ばれているため、解職・解散の権利も住民にあるべきだと主張した。成立した法律は、連邦構成主体の採択する法令が連邦法に一致しないことを理由に裁判所の判断を経て、連邦構成主体の首長が連邦構成主体議会を解散し（第9条第2項）、構成主体の議会は首長を解職できると定めている（第19条第2項）。

この法律も、権限分割原則法と同様に、長く議論されて成立した法律である。大統領、国家会議、憲法裁判所によって1994年から審議が始められ、最初の案が採択されたのは1995

41 Собрание законодательства Российской Федерации. 18 октября 1999 года. Ст. 5005.

42 Стенограмма тридцать шестого заседания Совета Федерации 17 июля 1998 года. М., 1998. С. 138–148.

43 Стенограмма пятидесятого заседания Совета Федерации 2–3 июля 1999 года. М., 1999. С. 100.

年であった。しかし、エリツイン大統領によって何度も拒否されている<sup>(44)</sup>。1996年から連邦会議の代表もその議論に加わり、合同委員会で500以上の修正を行った。1999年6月25日の連邦会議会合の議題となっていたが、報告者であった連邦問題・連邦条約・地域政策委員会議長スクリャロフは、その日の会合出席者の数が少ないため、次回の会合に持ち越すことを提案し、1999年7月2日に審議が行われた。この審議では賛成25、反対96で法律は否決され、合同委員会が設置されることが決定した。しかし、1999年9月22日に国家会議で法律が採択され、10月6日に大統領によって署名されるまでに、連邦会議ではこの法律の審議が行われなかった。最終的にこの法律はあまり連邦構成主体の主張が反映されていないものとなった。

このように、1990年代後半には国全体として、個別の中央・地方関係ではなく、憲法に基づく一般的で統一した中央・地方関係の必要性を主張するようになった。そのため、それまで整備されていなかった中央・地方関係や連邦制に関する一連の連邦法が採択された。特に、連邦中央と連邦構成主体の共管事項については、連邦法が採択されると、その法律の枠内で連邦構成主体が権限を行使する。ところが、連邦法が成立していないという点について連邦構成主体は、自分たちの連邦構成主体法を先に採択したり、権限分割条約や協定の規定を行使することが可能であった。一部の権限分割条約は、連邦法や連邦構成主体法が権限分割条約と矛盾する場合、権限分割条約が効力を持つと規定しているが、すでに権限分割条約の見直しが要求されている状況では、目立った法律違反よりは、これまでに作り上げた法律の矛盾・欠点が次々とあらわになり、連邦中央だけでなく、連邦構成主体の側でも批判の声が上がっている。ただし、条約を締結していなかったリャザン州のリュビモフ知事<sup>(45)</sup>やイングーシ共和国のルスラン・アウシェフ大統領<sup>(46)</sup>らが法案審議開始後に条約締結の意志を表明した例のように、一部の連邦構成主体はやはり特権を得ることを求め、1990年代後半のロシアの中央・地方関係は、まだ不安定で改革を要していた。

### 3. 権限分割条約廃止の政治過程

2000年5月に大統領に就任したプーチンは、連邦制改革の過程で、中央・地方関係の特徴であった権限分割条約の廃止に成功した。プーチン大統領は大統領就任以前に中央・地方関係を監督する役割を担う大統領監督総局長官を務め、その当時から中央・地方関係の見直しに取り組み<sup>(47)</sup>、大統領就任直後から、中央・地方関係に連邦全体で統一されたメカニズムが必要であることを指摘していた<sup>(48)</sup>。権限分割条約についても、当初から見直しの必

44 Стенограмма пятидесятого заседания Совета Федерации. С. 98.

45 Авдонин В.С. Рязанская область: от «централизма Ельцина» к «централизму Путина» через «антицентралистскую девиацию» // Феномен Владимира Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? / Под ред. Мацузато Кимитака. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004. С. 27.

46 Филиппов и др. Федерализм как он есть... С. 14 (前注 38 参照).

47 Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 13. Ст. 1526.

48 Российская газета. 11 июля 2000 г. С. 3.

要性を強く訴える一方、そのような条約が憲法に認められている以上一方的な廃止は不可能であるということがプーチンの意見であった。

しかし、条約廃止に向けて連邦構成主体の側からの目立った反対はなく、むしろ連邦構成主体が自主的に権限分割条約を破棄するという動きさえ見られた。本節では、プーチン大統領就任以降に具体化された権限分割条約に関する連邦中央の政策の方向性および条約廃止に対する連邦構成主体の反応を明らかにし、権限分割条約廃止がロシアの中央・地方関係に与えた影響を検証する。

### (1) 連邦中央の狙い

1990年代後半にプリマコフが実現できなかった改革が、プーチン政権下で実現した理由として、首相と大統領という立場の違いが大きいと考えられるが、加えて、両者の連邦制改革の考え方にも違いが見られる。プリマコフは連邦制改革にあたって憲法改正の必要性を考えていたのに対して<sup>(49)</sup>、プーチンは現行憲法の枠内で改革を行うことが可能であると説明している<sup>(50)</sup>。憲法改正には連邦議会（上下院）、連邦構成主体国家機関、国民投票と多くの過程を経る必要がある。改革に時間がかかり、反対意見によって阻止されることもある。しかし、現行憲法の枠内であれば、連邦法だけでなく、大統領令や政府命令といった形でも改革が可能である。

プーチン政権下では親大統領政党が議会多数派を占め、政策の支持を得ることが容易であった。大統領府や政府の要職に、身近な人物を就任させ、政策の実現可能性を高めた。プーチン大統領の下では多様なアクターが中央・地方関係の問題に関与し、その一例がドミトリー・コーザック<sup>(51)</sup>が委員長を務める大統領直属の委員会であった。

2001年6月21日付大統領令により、連邦中央・連邦構成主体・地方自治体の権力機関のあいだの管轄事項および権限分割についての提案を準備する大統領直属委員会が設立された<sup>(52)</sup>

49 О конституционной реформе: Круглый стол. М.: Совет по внешней и оборонной политике, 1999. С. 6.

50 『ロシア月報』690号、2000年12月、16-17頁。

51 ドミトリー・コーザック（1958年～）はプーチン大統領同様にサンクトペテルブルグ出身の法律専門家で、サンクトペテルブルグ大学法学部を卒業。1985年大学卒業直後は検察の仕事に携わり、1990年にレニングラード市議会議員。法律に関する局で務め、1994年から1996年にはサンクトペテルブルグ市役所法律委員会委員長。アナトリー・サブチャク市長の政府でプーチンとともに仕事をしていた。1994年から1998年のあいだ法律関係の職務に携わり、地方自治の問題も担当。1996年にヤコヴレフが市長に就任すると、再び法律に関する職務に就き、1998年から1999年は副市長兼市長官房法律委員会委員長。1999年に民間の法律会社を経営したが、1999年8月にプーチン大統領就任後、モスクワに呼ばれ、大統領府副長官に任命された。委員長に任命されるまで、司法改革に携わり、次期検察長官と考えられるほどであった。2004年9月1日のベスラン事件後、南部連邦管区大統領全権代表となり、同管区の安定に向けた政策を行った。2007年11月のズボコフ内閣、2008年5月のプーチン政権で地域発展大臣に就任したが、2008年10月に2014年にソチで行われる冬季オリンピック開催を担当する副首相に就任した。[<http://www.government.gov.ru/content/rfgovernment/rfgovernmentvicechairman/6023524.htm>](2008年1月7日閲覧)。

52 Указ Президента Российской Федерации от 21.06.2001. N741 [<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=7654&PSC=1&PT=3&Page=1>](2009年1月7日閲覧)。

(以下、コーザック委員会)。委員会の主な任務は、連邦憲法や連邦中央と連邦構成主体とのあいだの条約および協定による管轄事項や権限分割の見直しについての提案を連邦大統領に提出することであり(大統領令2項)、連邦中央(14人)、連邦構成主体(6人)、地方自治体(2人)などあらゆるレベルの政府関係者や法律の専門家22人から構成されていた<sup>(53)</sup>。その中には、国家評議会で中央と地方のあいだの権限分割に関する作業部会を主導していたシャイミエフが含まれていた<sup>(54)</sup>。

コーザックは、2001年9月18日に「イズヴェestia」紙のインタビューで「委員会は条約を憲法に一致させることを提案する」が、「その条約は憲法で規定されているのでおそらく存在し続けるだろう。内容に関して連邦憲法や連邦法に違反してはならないということは別の問題である」と述べ<sup>(55)</sup>、権限分割条約の廃止と条約を連邦憲法や連邦法に一致させることは別であり、後者に関して改革する必要があることを強調した。また、2001年10月16日には連邦会議の公聴会でコーザックが報告を行い、連邦法に一致していない権限分割条約は廃止されるべきであり、もし中央と地方のあいだで相互理解が達成されないならば、司法による解決もありえるとの主張を強めた<sup>(56)</sup>。委員長に就任する前に司法制度改革の指揮をとっていたことも考慮すると、コーザックはプーチンの意向である「法の独裁」「統一した法空間」の確立に強い意思を持って取り組んでいたと考えられる。

コーザック委員会の国家権力機関と地方自治機関の組織一般問題に関する作業グループが作成した「国家権力機関と地方自治機関の組織一般問題に関する連邦国家権力機関、連邦構成主体国家権力機関、地方自治機関のあいだの権限分割概念<sup>(57)</sup>」(以下、「コーザック委員会の基本理念」と呼ぶ)が2002年5月30日に委員会の中間報告として発表された。この

---

53 2001年12月13日付大統領令により、大統領全権代表もコーザック委員会のメンバーとなった。Указ Президента Российской Федерации от 13 декабря 2001. N1463 [http://www.document.kremlin.ru/doc.asp?ID=9909&PSC=1&PT=3&Page=1](2009年1月7日閲覧)。

54 シャイミエフの作業部会は中央と地方のあいだの権限分割を明確にし、共同管轄というあいまいな項目を削除することや連邦構成主体の法律を連邦憲法や連邦法に一致させるだけでなく、連邦憲法も改正する必要があることなどを盛り込んだ「連邦、連邦構成主体、地方自治体権力機関のあいだの管轄事項および権限分割に関する国家政策の基本理念」(以下、「シャイミエフの基本理念」と呼ぶ)をまとめた。カザン連邦制研究所ホームページ [http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n1/stat7] (2009年1月7日閲覧)。

55 Дмитрий Козак: У каждого чиновника должны быть четкие обязанности. Integrum [http://www.nns.ru/interv/arch/2001/09/18/int5366.html](2007年11月9日閲覧)。

56 “Kozak to Regions: We’ll See You in Court,” *RFE/RL Newslines*, 17.10.2001 [http://www.rferl.org/content/Article/1142506.html](2009年2月27日閲覧)。

57 Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления (подготовленная Комиссией при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, 2002) [http://uprava.iminform.ru/num8st3.html](2007年11月9日閲覧)。

作業グループの代表を務めていたのは、ロシア政府附属立法・比較法学研究所所長のハブリエヴァであった<sup>(58)</sup>。

「コーザック委員会の基本理念」は各機関の権限分割の原則、課題、基本的なアプローチを定めたものであり、憲法が確立している基本的な原則をさらに深めている。権限分割の基本的な考え方の1つは、規制・監督権限を中央に集中させ、執行・管理権限を非中央集権的にするということである。例えば、「コーザック委員会の基本理念」によると連邦中央の規制・監督権限はどんなときでも地方に委譲することはできず、執行・管理権限についても、国家的分野（防衛、安全保障、対外政策、国際・対外経済関係、国境保護、関税業務、連邦裁判所の活動保障、犯罪捜査、刑事執行システムの機能など）はその権限を連邦構成主体に委譲することはできない。また、執行権限を構成主体に委譲する場合でも、監督権限は中央に残すことが主張されている。これは、国家統治を合理化し、権限実施の際の機能や組織の重複を避けるためである（基本理念2.1）。連邦構成主体の専管事項に関しては、執行・管理権限だけでなく、規制・監督権限も連邦構成主体に属することを認めているものの、連邦憲法第78条第3項の規定に従って、連邦構成主体の管轄事項に関する問題は、連邦中央の権限に委譲することが可能であるとし、連邦構成主体執行機関の活動は連邦機関の監督の枠内で実施することが求められている。連邦中央と連邦構成主体の共管事項については、連邦法が採択され、その枠内で連邦構成主体が権限を行使するという憲法や1999年権限分割原則法の規定は維持されている。加えて、採択された連邦法は基本的な枠組みであるだけでなく、「十分に詳細であること」が求められている。また、共管事項に関する連邦法が存在しない場合に、連邦構成主体がそれに関する法律を採択できる権限を認めているが、この権利を拡大解釈すべきではないと指摘している。「コーザック委員会の基本理念」によると、連邦中央にとっても連邦構成主体にとっても普遍的な重要性を持つ法的規制を連邦構成主体が先に行うことは禁止され、連邦法に違反する法規定を設けることも禁止されている。また、当該共管事項に関する連邦法が採択された場合、6ヶ月以内に連邦構成主体法を連邦法に一致させなければならない。共管事項でも法的規制や監督が連邦中央の管轄であり、執行・管理権限が連邦構成主体に属する。また、連邦構成主体執行権力機関がその義務を果たしていない場合には、共管事項に関する施行・管理権限を実現するための出先機関を連邦中央が設置することも可能であるとしている。

「コーザック委員会の基本理念」の特徴は、連邦中央がより多くの権限、特に法的規制や監督の権限を持ち、執行・管理権限について多くを連邦構成主体の側に委任することにある。また、管轄権限を実現するための財源や経済基盤を明らかにすることも委員会の目指したところであった。委員会は歳出権限を非中央集権化し、連邦構成主体が今より多くその権限を持つべきという結論に達していた<sup>(59)</sup>。たとえば教育を例に挙げると、初等教育、一般教育、中等教育は地方自治体の管轄であり、これらの設備維持には地方自治予算が与えられる。し

58 Мокрый В.С. Комментарий к Концепции разграничения полномочий в системе публичной власти в России [http://www.up.mos.ru/tsg/10/10\_13.html](2007年11月9日閲覧)。

59 Current Digest of the Post-Soviet Press, July 31, 2002 [http://web.lexis-nexis.com/universe/document?\_m=8b6fa61c387748e0aecbf967e9](2006年10月4日閲覧)。

かし、教育課程は、連邦構成主体予算から毎年地方自治体に当てられる予算で融資される。専門中等教育は連邦構成主体の機能であり、高等教育については連邦中央が責任を負う<sup>(60)</sup>。

2002年5月30日に行われた委員会の報告でプーチン大統領は「ロシアの統一した法的空間の復活は国家の最重要課題である。その第一段階、すなわち連邦構成主体の法を連邦の法と一致させることはほぼ完了に近づいている。(中略)次の段階、すなわちはっきりした権限分割の戦略を作り、その戦略によって本質的に垂直的な権力の効率を高めることが委員会に任されたことであり、よい結果を期待している」と言明した<sup>(61)</sup>。このように、「コーザック委員会の基本理念」が、連邦中央と連邦構成主体のあいだの権限分割の基本理念として連邦中央で採用されていく。

## (2) 権限分割条約の破棄

1998年までに締結された46の権限分割条約は、権限分割基本法制定後、その法律に合わせる修正がなされることはほとんどなかった。しかし、権限分割条約や連邦構成主体の法律と連邦法とのあいだの矛盾が厳しく指摘されるようになるにつれて、多くの連邦構成主体が条約廃止に向けて動き始めた。以下では連邦構成主体ごとに権限分割条約の廃止に向けてどのような姿勢を示していたのかを明らかにし、その意図を検証する。

### ①条約廃止に向けた積極的な動き

2001年以降、一番最初に連邦構成主体の側から条約を破棄する可能性について言及したのはオムスク州であった<sup>(62)</sup>。同州はすでにシベリア管区検察長官から「権限分割条約が連邦法と矛盾している」という指摘を受け、条約の修正を提案されていた。しかし、ポレジャエフ知事は条約を修正するのではなく、破棄することを決定した。オムスク州は2001年12月21日に、アストラハン州やペルミ州と並んで、最初に権限分割条約破棄についての条約を連邦中央と締結した。ポレジャエフ知事は、「すでに条約はその役割を果たし、現在は利用しつくされた」と考えていた<sup>(63)</sup>。アストラハン州知事アナトーリー・グジヴィンは、「その当時は法的基盤が存在しなかったため、条約なしでは生き残ることができなかった。空白を埋めていたのが条約であった<sup>(64)</sup>」として、締結時の背景では、権限分割条約が必要であったことを主張しながら条約廃止には賛成を示した。

---

60 Ibid.

61 Вступительное слово на встрече с членами Комиссии по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами самоуправления, 30 мая 2002 года, Москва, Кремль [[http://president.kremlin.ru/appears/2002/05/30/0001\\_type63374type63378type82634\\_28928.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2002/05/30/0001_type63374type63378type82634_28928.shtml)] (2009年2月27日閲覧)。

62 Новости Федерации. 25.01.2001 [<http://www.regions.ru/news/402140>] (2007年12月13日閲覧)。

63 Полномочный представитель Президента в Сибирском Федеральном Округе Леонид Драчевский и глава края А. Суриков поддерживают точку зрения ряда губернаторов относительно необходимости пересмотра договоров о разграничении полномочий между Центром и регионами [[http://www.amic.ru/news/?news\\_id=35221](http://www.amic.ru/news/?news_id=35221)] (2007年10月6日閲覧)。

64 Новости Федерации. 07.02.2002 [<http://www.regions.ru/news/704150>] (2007年12月13日閲覧)。

ペルミ州、ウリヤノフ州、ニジェゴロド州、マリ・エル共和国といった沿ヴォルガ連邦管区の首長らは 2001 年 7 月 7 日に、権限分割条約を自主的に破棄することを望むという内容の共同文書を連邦大統領に送る決定を行った<sup>(65)</sup>。破棄を決定した理由として、エリツィン大統領時代には中央と構成主体の管轄権限の問題を調整できるという点で条約は客観的に必要であったが、今は必要がない。また、条約の大部分が期限切れとなり、形式的にしか遵守されなくなっているということであった。

この提案の中心となったのは、ペルミ州知事のユーリー・トルトネフであった。彼は、7 月 10 日のインタビューで、「条約を基盤にした政府との協定は本質的に憲法の条文の 1 つである連邦構成主体の平等の原則と矛盾するものであり、条約や協定はペルミ州にとって何ら特権をもたらすものではなかった。(中略)ロシア連邦と構成主体とのあいだの関係には、解決する必要がある問題がたくさん積みあがっている。このことは、大統領の連邦議会に対する教書演説で明確に示された。この活動を始めなければならないが、われわれが現行の機能していない条約システムを早く破棄し、早く権限や責任を明確に規定した新しい条約関係システムの活動を始めれば、ロシアはより早く発展するだろう」として、権限分割条約の破棄に対する構成主体側からの協力の必要性をも明確に述べている<sup>(66)</sup>。その後、8 月 10 日にペルミで連邦構成主体と連邦中央とのあいだの管轄事項および権限分割に関する第 1 回沿ヴォルガ連邦管区会議が開かれた<sup>(67)</sup>。会合に参加するためにペルミ州を訪れた大統領全権代表セルゲイ・キリエンコは、トルトネフがペルミ市議会議員だったときから条約の批判を行っていたことを受けて、「彼は正しく、首尾一貫した行動をとっている」とトルトネフのイニシアチヴを賞賛した<sup>(68)</sup>。トルトネフは 2004 年 3 月にロシア連邦天然資源省の大臣<sup>(69)</sup>、2008 年 5 月にはロシア連邦天然資源・環境省大臣に就任している。ウリヤノフ州知事ヴラジーミル・シャマノフはこの会合で 4 人の知事のイニシアチヴは正しい決定であったと主張した。また、具体的に破棄に向けた行動を最初にとった、マリ・エル共和国は、2001 年 11 月 28 日に同共和国議会で権限分割条約の廃止についての決定を採択した<sup>(70)</sup>。

チェリャビンスク州のピョートル・スミン知事は、権限分割に関する新しい連邦法が現れるまでに、既存の協定は憲法に適合される必要があるということ述べた<sup>(71)</sup>。8 月 8 日にはウラル連邦管区全権代表ラティシェフとスミン知事が会談を行い、権限分割についての提案準備に関するウラル連邦管区委員会の創設について話し合い、特に予算関係についてスミンは指揮を執ることになった<sup>(72)</sup>。サラトフ州のドミトリー・アヤツコフ知事は条約廃止

65 Губернаторы устали от свободы и демократии [<http://www.gazeta.ru/2001/07/07/gubernatoryu.shtml>] (2007 年 7 月 22 日閲覧)。

66 Новый Регион. 10.07.2001 [[http://www.nr2.ru/ekb/13\\_27010html/print](http://www.nr2.ru/ekb/13_27010html/print)](2007 年 7 月 22 日閲覧)。

67 Новости Федерации. 10.08.2001 [<http://www.regions.ru/news/615423>](2007 年 12 月 13 日閲覧)。

68 Новости Федерации. 10.08.2001 [<http://www.regions.ru/news/614842>](2007 年 12 月 13 日閲覧)。

69 Российская газета. 11.03.2004 [<http://www.rg.ru/2004/03/11/resurs.html>](2007 年 12 月 20 日閲覧)。

70 Аннулирован договор о разграничении полномочий Республики Марий Эл с федеральным центром [[http://www.businesspress.ru/newspaper/article\\_mId\\_43\\_aId\\_92620.html](http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_43_aId_92620.html)](2007 年 7 月 22 日閲覧)。

71 Новый регион. 07.08.2001 [[http://www.nr2.ru/ekb/13\\_28214.html/print](http://www.nr2.ru/ekb/13_28214.html/print)](2007 年 10 月 6 日閲覧)。

72 Новости Федерации. 09.08.2001 [<http://www.regions.ru/news/613865>](2007 年 12 月 13 日閲覧)。

の必要性について「中央と連邦構成主体の関係は、条約ではなく、憲法第 72 条に一致させるべきである」とを主張した<sup>(73)</sup>。2002 年 1 月 18 日には大統領に対して、権限分割条約の破棄を提案した文書を送り、「エリツイン時代の条約システムはすでに過去のものとなったので、それを破棄し、憲法や地方の法律に基づく必要がある」と述べた。ヴォロネジ州知事ヴラジーミル・クラコフやヴォログダ州知事ヴァチェスラフ・ポズガリョフも、権限分割条約はかつて必要であったが、その目的は達成され、今となっては必要ないこと、条約ではなく、連邦憲法や連邦法に基づく関係を築く必要があることを指摘した<sup>(74)</sup>。

アルタイ辺区のスリコフ知事は、条約締結時が 1996 年の大統領選挙直前であったこと、すでに連邦憲法の一部として連邦条約が存在していたことなど、当時の中央・地方関係の複雑さを指摘し、現在は正しい方向にすすんでいると述べている<sup>(75)</sup>。辺区は 2002 年 3 月 15 日に権限分割条約破棄の条約を締結した後、4 月 24 日に辺区人民代議員大会の会合で条約を破棄する決定を行い<sup>(76)</sup>、5 月 22 日には「連邦国家権力機関とアルタイ辺区国家権力機関のあいだの管轄事項および権限分割についての条約廃止についての条約承認についてのアルタイ辺区法」を制定した<sup>(77)</sup>。ところがこれに対して、辺区の「右派勢力同盟」を中心とした政治エリートらは、「モスクワはアルタイ辺区を『格下げする』」と述べ、知事の立場について「占領についての書面に黙って署名した」と批判した<sup>(78)</sup>。アルタイ政府側は、同辺区だけが条約を破棄したわけではないと強調し、連邦構成主体内で権限分割条約をめぐる意見の対立が起きた。

さらに、権限分割条約廃止の流れは止まらず、2002 年 4 月 4 日にオレンブルグとサンクトペテルブルグ市、6 日にニジェゴロド州、12 日にクラスノダル辺区、18 日にレニングラード州がそれぞれ権限分割条約破棄についての条約を連邦中央と締結した。カバルダ・バルカル共和国では共和国大統領が権限分割条約はその効力を継続をさせることに意味がないと発言し、共和国議会が 4 月 5 日に権限分割条約の廃止を決定した。共和国議長ナフシェフは、「我々は共和国憲法を完全に連邦憲法に一致させたので、現在は条約の 1 項目も共和国にとって機能しない。この問題に関して議員はさまざま反応を示しているが、今日の条約は明らかに形式的なものに過ぎない」と述べた<sup>(79)</sup>。カリーニングラード州議会は 2002 年 4 月 15 日に条約破棄についての決定を採択し、北西連邦管区で最後の権限分割条約廃止となった<sup>(80)</sup>。ムルマンスク州はユーリー・エヴドキモフ知事が条約破棄についての条約に署名し、連邦大

---

73 REGNUM-Волга Информ. 16.10.2001 [<http://www.volgainform.ru/allnews/12069>](2007 年 10 月 13 日閲覧).

74 Новости Федерации. 15.04.2002 [<http://www.regions.ru/news/742325>](2007 年 12 月 13 日閲覧);  
Новости Федерации. 12.10.2001 [<http://www.regions.ru/news/642579>](2007 年 12 月 13 日閲覧).

75 [[http://www.amic.ru/news/?news\\_id=35221](http://www.amic.ru/news/?news_id=35221)]. 脚注 63 参照。

76 Новости Федерации. 24.04.2002 [<http://www.regions.ru/news/747886>](2007 年 12 月 13 日閲覧).

77 *Altay Daily Review*, 23.05.2002 [<http://www.bankfax.ru/page.php?pg=18515>](2007 年 7 月 22 日閲覧).

78 Ibid.

79 Новости Федерации. 05.04.2002 [<http://www.regions.ru/news/736582>] (2007 年 12 月 13 日閲覧).

80 Новости Федерации. 15.04.2002 [<http://www.regions.ru/news/742249>] (2007 年 12 月 13 日閲覧).

表4 権限分割条約破棄についての条約締結

|       |              |                                 |
|-------|--------------|---------------------------------|
| 2001年 | 12月21日       | アストラハン州、オムスク州、ベルミ州、コミ・ベルミヤク自治管区 |
|       | 12月31日       | ウリヤノフスク州、マリ・エル共和国               |
| 2002年 | 1月24日        | キーロフ州                           |
|       | 1月30日        | マガダン州                           |
|       | 2月2日         | チェリャビンスク州                       |
|       | 2月9日         | サラトフ州                           |
|       | 2月15日        | ブリャート共和国                        |
|       | 2月19日        | コストロマ州、トゥヴェリ州                   |
|       | 2月22日        | ヴォロネジ州、サマラ州                     |
|       | 2月26日        | イヴァノヴォ州                         |
|       | 3月4日         | サハリン州                           |
|       | 3月15日        | アルタイ辺区、ヴォログダ州、ロストフ州、ヤロスラヴリ州     |
|       | 3月18日        | アムール州                           |
|       | 4月4日         | オレンブルグ州、サンクトペテルブルグ市             |
|       | 4月6日         | ニジェゴロド州                         |
|       | 4月12日        | クラスノダル辺区                        |
|       | 4月18日        | レニングラート州                        |
|       | 5月20日        | コミ共和国                           |
|       | 5月31日        | カリニングラード州                       |
| 8月8日  | カバルダ・バルカル共和国 |                                 |
| 8月9日  | ブリヤンスク州      |                                 |
| 8月12日 | ハバロフスク辺区     |                                 |
| 9月2日  | 北オセチア共和国     |                                 |
| 2003年 | 5月20日        | ムルマンスク州                         |

(出典) 各連邦構成主体の権限分割条約破棄についての条約に記されている調印日を基に筆者が作成。

統領国家・法総局に送付した<sup>(81)</sup>。理由は定かではないが、正式に調印されたのは1年以上が経過した2003年5月20日であった。2002年5月20日に権限分割条約を破棄したコミ共和国のユーリー・スピリドノフ大統領は、2001年3月22日の共和国80周年記念式典に連邦大統領が共和国を訪問した際に会談を行い、権限分割に関する統一の法が必要であり、連邦条約も再検討する必要があると指摘した<sup>(82)</sup>。

2003年5月までに34の条約が無効となった。この時点で条約廃止に関する条約を締結していないのは、タタリスタン、バシコルトスタン、サハ、チュヴァシ共和国、スヴェルドロフスク、イルクーツク州（ウスチ・オルダ・ブリャート自治管区）、クラスノヤルスク辺区（タイムイル、エヴェンキ自治管区）であった。モスクワ市は2004年1月にモスクワ市条約・協定についてのモスクワ市法を修正し、権限分割条約についての規定を削除した<sup>(83)</sup>。

## ②権限分割条約廃止に対する不満

権限分割条約廃止に反対を示す連邦構成主体もあった。スヴェルドロフスク州では、州副

81 Мурманская область отказалась от Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и регионом [<http://www.visp.ru/news/2002-04-02>] (2007年10月6日閲覧)。

82 Новости Федерации. 22.03.2001 [<http://www.regions.ru/news/450105>] (2007年12月13日閲覧)。

83 Новости Федерации. 21.01.2004 [<http://www.regions.ru/news/1373339>] (2007年12月13日閲覧)。

知事アレクサンドル・レヴィンが、「知事は条約破棄の可能性を検討しない」ことを Region-**Inform** のインタビューで説明した<sup>(84)</sup>。彼によると「1996年に締結された州の条約は、連邦憲法に一致した形で締結されている。これには期限がなく、また条約と同時に締結された17の協定は現在30に上り、これらには5年という期限がある。もし期限の6ヶ月前までにその廃止について発言がなければ協定は自動的に5年間延長される。現時点で連邦省庁から破棄に関する措置はまったくとられていない。2002年1月には、州政府議長（首相）アレクセイ・ヴォロビヨフが連邦政府官房から条約廃止を認めることについての通知を受け取ったが<sup>(85)</sup>、これに対してロッセリ知事は、「そのような行動は連邦制の原則に反しており、プーチンもカシヤノフも前任者が調印した文書をそんなに簡単に拒否することはできない」と述べた。ロッセリにとって権限分割条約は「誇りを持って示せるもの<sup>(86)</sup>」であり、「彼の政治的影響力の証明<sup>(87)</sup>」でもある。ロッセリにとって条約廃止に合意するということは、同州がこれまで維持してきた自立性を否定することになる。中央に対する影響力だけでなく、州内での威信や支持を失いかねないという考えもあっただろう。

また、ウドムルト共和国ヴォルコフ大統領も条約破棄に消極的な姿勢を示した<sup>(88)</sup>。2002年5月16日に共和国政府幹部会が開かれた<sup>(89)</sup>。すでに締結されている9つの協定のうち、農工コンプレックス、関税、予算間関係、環境保護、法秩序、軍事コンプレックスについての6つの協定の廃止には合意したが、森林資源の所有と利用、石油燃料、国有財産の分割に関する残り3つの協定については、ウドムルト政府は廃止を予定していないと主張した。

イルクーツク州はより経済的な理由で権限分割条約破棄を拒否していた。2002年3月に権限分割条約の問題を検討する政府委員会会合が行われ、州政府は条約の破棄をほのめかした<sup>(90)</sup>。州政府が用意している条約廃止案では、公開型株式会社「イルクーツクエネルギー」の株15.5%を州の権利とする規定と国有資産の管理を規定した第8条を残すことが検討されている。2002年6月3日に行われた州議会の会合で、議員らは、以前州政府が提案した8条を残して条約を破棄する案ではなく、条約を完全に維持する必要があるとした。議長のセルゲイ・シシュキンと所有権に関する委員会議長ユーリー・ファレイチクはこの方向で管区代表らと会談を行い、合意を求めることにした。しかし、2003年5月には連邦大統領府からイルクーツク州に対して、権限分割条約破棄についての問題を検討するように提案され、再び、5月25日の州立法会議の議題となった。これに対してシシュキン議長は、「以前は条約維持の最大の動機は、条約第8条にあったが、2002年7月の連邦最高仲裁裁判所の判決で『イルクーツクエネルギー』の株の権利を失ったため、条約を維持する理由は残っていない」

---

84 Новый регион. 10.07.01 [http://www.nr2.ru/ekb/13\_26989.html/print] (2007年7月22日閲覧).

85 Новости Федерации. 29.01.2002 [http://www.regions.ru/news/698871] (2007年12月13日閲覧).

86 Новости Федерации. 14.02.2002 [http://www.regions.ru/news/708983] (2007年12月13日閲覧).

87 Новости Федерации. 18.04.2002 [http://www.regions.ru/news/745126] (2007年12月13日閲覧).

88 Новый регион. 10.08.2001 [http://www.nr2.ru/ekb/13\_28412.html/print] (2007年10月6日閲覧).

89 Новости Федерации. 16.05.2002 [http://www.regions.ru/news/756312] (2007年12月13日閲覧).

90 Восточно-Сибирская правда. 06.03.2002 [http://www.vsp.ru/show\_article.php?mode=print&id=794] (2007年10月6日閲覧).

と述べた<sup>(91)</sup>。2003年5月28日の会合で立法会議は古い条約を破棄することを決定したが、これに際して、電気エネルギー分野で州の権限を維持するために新しい条約を締結することも決定した<sup>(92)</sup>。イルクーツクではアンガルスクにある3つの水力発電所が連邦所有であるが、2006年までイルクーツクに対して無料でその発電所を使用することが認められている。新しい条約の中では、電力エネルギーコンプレックス企業の国家株の委譲とそれらの管理機能の委譲は州代表の合意があるときのみ可能となる。また、連邦中央に属する一連の企業株は利用、所有、管理において州に委譲することができる。このような提案に対して、連邦大統領府は8月に再び権限分割条約破棄についての書簡を送り<sup>(93)</sup>、「エネルギー分野における所有権分割に関する条約第8条の維持についての州政府の提案は、連邦憲法の規定を考慮していない。連邦憲法によると、連邦の国家所有、特に企業の株については、連邦の専管事項であり、政府によって管理される。企業の株の問題については、条約ではなく、連邦政府との協定調印によって解決されるべきである」と伝えた。州知事は州の立法会議にこれに対する立場を示すよう求めた。2002年10月28日に開かれた立法会議の会合では、立法会議は、条約第8条を維持するという州政府の立場を支持するとの決定を下した<sup>(94)</sup>。州政府は新しい条約を締結することで、条約の維持を求める一方、州立法会議は2002年11月20日と12月3日に既存の権限分割協定を無効にする協定を採択した<sup>(95)</sup>。ただし、12月3日付協定の第2条では「しかるべき法的な相互関係を形成するために、廃止された協定の規定を考慮して、連邦執行権力機関と州政府がバイカル・アムール鉄道地域の社会・経済発展に関する協定や、国有財産に当たる歴史的・文化的遺産の管理や保護の分野の協定案を準備し、締結する」と規定している。

### ③権限分割条約更新の試み

すでに述べたように、権限分割原則法により、それまでに締結された権限分割条約はその法律に従って3年以内に修正の必要があった。この法律に関する連邦会議の審議過程で、連邦構成主体首長らは、この修正期限を延ばすことに成功したが、実際に改正を行ったのはサハ共和国のみであった。1999年10月19日付連邦政府命令によって、当時首相であったプーチンはロシア連邦国家権力機関とサハ共和国国家権力機関とのあいだの管轄事項および権限分割についての条約実現問題および連邦政府とサハ共和国政府の権限分割協定延長に関する連邦政府委員会を設置した<sup>(96)</sup>。同委員会は権限分割原則法にそって15のうち14の協定の延長を決定した。また、2002年4月2日付サハ共和国大統領命令によって、連邦国家権力機関、共和国国家権力機関、地方自治機関の管轄事項および権限分割についての提案準備に関する

91 Новости Федерации. 20.05.2003 [http://www.regions.ru/news/1111000] (2007年12月13日閲覧).

92 Новости Федерации. 29.05.2003 [http://www.regions.ru/news/1122606] (2007年12月13日閲覧).

93 Новости Федерации. 17.10.2003 [http://www.regions.ru/news/1268333] (2007年12月13日閲覧).

94 Новости Федерации. 29.10.2003 [http://www.regions.ru/news/1282535] (2007年12月13日閲覧).

95 Восточно-Сибирская правда. 20.11.2002 [http://www.vsp.ru/show\_article.php?mode=print&id=6341] (2007年10月6日閲覧); Восточно-Сибирская правда. 03.12.2002 [http://www.vsp.ru/show\_article.php?mode=print&id=6600] (2007年10月6日閲覧).

96 Независимая газета. 29.06.2000 [http://www.ng.ru/printed/8898] (2007年10月6日閲覧).

共和国大統領付属委員会が設置された<sup>(97)</sup>。4月18日に共和国議会の定例会が開かれ、権限分割条約の修正および補足についての共和国大統領提案が審議された<sup>(98)</sup>。

この動きに対して連邦大統領府は自主的に条約を廃止した連邦構成主体の例に従うように忠告したが、共和国大統領ヴァチスラフ・シュティロフは反対し、2002年6月13日にモスクワを訪れ、コーザック委員長と会談した時には、コーザック委員会にサハ共和国の代表が加えられることが決まった。2002年9月26日にサハの権限分割条約に修正が行われた<sup>(99)</sup>。共和国で審議された条約案の内容は明らかではないが、1995年の権限分割条約と、修正後の権限分割条約を比較すると、条約第1条で規定されていた共和国の専管事項の中で、共和国税および地方自治税の調整額の確立、貴金属・宝石に関する共和国基金の形成と利用、共和国内での許認可権付与、弁護士業・公証人業務・公文書関係の問題解決、外務省の合意に基づく外国での共和国代表部設置が削除された。第2条の共管事項では、国家権力機関および地方自治機関システムの組織一般原則の作成と実現、ロシア連邦における財政連邦主義発展のための措置、貴金属の輸出量の合意、連邦法にそった自由経済域の設置、大陸棚の天然資源開発および共同利用の項目が削除された。これは、連邦憲法の規定と矛盾するもしくは重複する内容を修正したということである<sup>(100)</sup>。

このように権限分割条約廃止に至る過程は構成主体ごとに異なっている。権限分割条約を「自主的に」破棄した構成主体は、権限分割条約がすでに役に立たないことや憲法に基づいて中央・地方の権限分割を確立することなど、プーチン大統領やコーザック委員会が述べる中央の政策に一致する見解を示している。域内の立法府と執行府で意見対立があった構成主体も、結果的には条約を廃止した。スヴェルドロフスクやイルクーツクのように権限分割条約を廃止することに抵抗を示した構成主体もある。これらの地域にとって権限分割条約は政治的、経済的な重要性があり、廃止することには反対であった。中央とは意見の異なる構成主体の一部は、権限分割条約の修正を試み、実際に修正を実現させた。この結果、そして、2001年から2003年半ばまでに多くの権限分割条約が廃止されたが、同時に、一部の権限分割条約は何らかの形で効力を残していた。

### (3) 2003年修正法制定

コーザック委員会の提案した連邦中央と連邦構成主体の権限分割の基本理念に基づいた法案が2003年1月4日に国家会議に提出され、「『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一般原則についての連邦法』の修正および補足についての連邦法<sup>(101)</sup>」（以下、「2003年修正法」という）として成立した。法案は、2003年2月

97 Новости Федерации. 04.04.2002 [http://www.regions.ru/news/735981] (2007年12月13日閲覧)。

98 Новости Федерации. 19.04.2002 [http://www.regions.ru/news/745292] (2007年12月13日閲覧)。

99 ロシア連邦憲法サイト [http://constitution.garant.ru/DOC\_65099.htm] (2007年10月18日閲覧)。

100 タタルスタンやバシコルトスタンも条約更新を試み、タタルスタンについては2007年6月に新権限分割条約を連邦政府と締結した。これについては、拙稿「ロシアの連邦中央とタタルスタン共和国とのあいだの権限分割条約」『外国の立法』232号、2007年6月、111-119頁で事実関係をまとめているが、より詳細な検証が必要であるため、今後の研究課題とした。

101 Собрание законодательства Российской Федерации. № 27. 2003 года. Ст. 2709.

表5 連邦構成主体予算で実現する連邦構成主体の管轄事項

- 1) 連邦構成主体国家権力機関や国家施設の活動の物質・技術、財政的保証、労働者に対する賃金の問題
- 2) 構成主体国家権力機関の選挙や住民投票実施の組織的、物質・技術的保障
- 3) 連邦構成主体の公文書基金の形成や維持
- 4) 予想外出費のための連邦構成主体準備積立金の形成や利用
- 5) 地方自治や構成主体の非常事態、天災、伝染病の警告、それらの後遺症治療
- 6) 連邦構成主体所有物の地方自治所有への委譲
- 7) 環境保護や生態系安全保障の分野における地方自治体間プログラムやプロジェクトの組織および実現
- 8) 構成主体の国家自然禁猟区や天然記念物の設置と保護の保障
- 9) 農業生産支援（連邦目的プログラムで検討されている措置を除く）
- 10) 農業用地の利用計画
- 11) 地方自治体の公共利用道路の建設と維持
- 12) 自動車、鉄道、水上交通、航空などの交通サービス組織（郊外および地方自治間網）
- 13) 初等一般教育、基本一般教育、中等一般教育、一般教育施設での追加教育を受ける権利の保障、
- 14) 初等・中等専門教育の提供（連邦政府によって承認されている連邦教育機関で受ける教育を除く）
- 15) 連邦構成主体の文化遺産の保護と維持
- 16) 連邦構成主体図書館による住民図書サービスの組織
- 17) 国立博物館の設置と支援（連邦政府によってリストが承認されている連邦国立博物館を除く）
- 18) 文化・芸術施設の組織と支援（連邦政府によって承認されている連邦国立文化・芸術施設を除く）
- 19) 家内民族工芸品製造支援（連邦政府によって承認されている民族工芸品組織を除く）
- 20) 構成主体・地方自治体の民族・文化自治の支援、教育機関における民族言語・民族文化の学習支援
- 21) 皮膚・性病、結核、麻薬、腫瘍の診療所およびその他の専門医療施設における特殊医療支援実施（連邦政府によって承認されている連邦専門医療施設を除く）
- 22) 失業者の医療保険の組織
- 23) 専門救急医療保障の実施
- 24) 公共交通料金支払いのための手当やその他の社会手当の支給、および連邦構成主体法による特典、特に通信費の提供に関する自治体歳出の補償のための地方自治体予算への補助金提供という形で、高齢者、障害者、生活困窮者、孤児、みなしご、両親をなくした子（連邦教育施設で学んでいる子供を除く）に対する社会保障や社会的サービスの提供、および退役軍人、大祖国戦争で戦った人々、子供を持つ家族、政治的粛清被害者、低所得者に対する社会支援
- 25) 連邦構成主体国家権力機関によって確立された住宅や公共サービスの支払い基準に従った住宅や公共サービス支払いのための補助金を国民に支給するために地方自治予算への補助金の提供
- 26) 連邦構成主体国家公務員や構成主体国家施設の職員のための住宅提供
- 27) アクセスが難しく、人口の少ない地域における法的支援の物質・技術的、財政的支援
- 28) 連邦構成主体域内で公証区境界線や公証人数の決定
- 29) 地方自治体間投資プロジェクトの組織と実現
- 30) 体育・スポーツ分野の構成主体および地方自治体プログラムやプロジェクトの組織と実現
- 31) 消火組織（非常事態の際の森林火災や特別複雑な火災を除く）
- 32) 連邦構成主体の対外経済関係協定締結
- 33) 構成主体税や手数料の確立、修正、廃止および連邦税・手数料法に従った連邦税の徴収を確立
- 34) 連邦構成主体による債務財源の誘致と連邦構成主体の国内・国外債務のサービスと返済
- 35) 市の村を管区に分類
- 36) 確立された手続きによる地方自治単位の境界線決定
- 37) 連邦法で確立された手続きによる地方自治単位の予算保障の平等化
- 38) 連邦構成主体国家権力機関の法的文書やその他の公式情報の更新のための印刷メディア創設
- 39) 連邦構成主体法、その他の法的文書、地方自治機関の法的文書違反に対する行政責任の確立
- 40) 国際裁判官の活動物質・技術的保障
- 41) 埋葬のための物質的、そのほかの支援提供

（出典）2003年修正法第26-3条第2項に基づいて作成。

21日に国家会議で第一読会、6月11日に第二読会、6月20日に第三読会が行われ、採択された。国家会議の採択した法律がすぐに連邦会議に送られ、6月25日に連邦会議で承認、7月4日に大統領が署名した<sup>(102)</sup>。

この法律は1999年10月6日付「連邦構成主体機関組織法」の中に「第4-1部 連邦国家権力機関と連邦構成主体国家権力機関のあいだの管轄事項および権限分割一般原則」と「第4-2部 連邦構成主体国家権力機関の経済基盤」を補足し、権限分割原則法の内容を組み込むという修正を行っている。1990年代後半に連邦会議が連邦案に反発する姿勢を見せた2つの法律に修正が加えられたことになる。

この法律で最も重要な特徴は、第4-1部第26-2条、第26-3条、および第4-2部で連邦構成主体国家権力機関による権限実現のための財源や経済基盤が詳細に規定されていることである。連邦構成主体の専管事項に関する権限は、(連邦予算からの補助金を除いて)構成主体予算によって実現され(第26-2条)、共管事項に関する構成主体権限も、(連邦予算からの補助金を除いて)構成主体予算で独立して実現される。ただし、連邦法で規定された場合、連邦予算や連邦国家予算外基金で追加予算が与えられる(第26-3条第1項)。同第2項では、連邦構成主体予算で実現すべき共管事項に関する権限が41項目挙げられている(表5を参照)。これは連邦条約や連邦憲法、権限分割条約より詳細である。主に行政権限が多く、これらをすべて構成主体予算で実現しなければならない。4-2部ではさらに具体的に構成主体国家権力機関の活動の経済基盤が定められている。それらは連邦構成主体所有の財産、連邦構成主体予算の財源、連邦構成主体の予算外国家基金の財源、連邦構成主体の財産権であり(第26-10条)、第26-11条で詳細に20項目挙げられている。構成主体予算の平等を保障するために、連邦構成主体財政支援連邦基金からの補助金、連邦予算から連邦プログラムや投資プロジェクトのための補助金が拠出され、これらも連邦構成主体の財源となる。

ロシアでは連邦条約、連邦憲法、権限分割条約などで、権限分割が行われても、その実現のための財源についての規定が同時に行われることはなかった。2003年修正法によって財源の規定が組み込まれたことで、中央と地方の権限分割がより明確になった。

さらに、同修正法は権限分割条約が2年以内に連邦法によって承認されなければならないと規定し、2003年修正法では、連邦法による承認手続きを踏まない条約や協定についてはその効力が停止となるということもきちんと明記されたことがもう1つの特徴である。タタールスタンやバシコルトスタンだけは権限分割条約の廃止に抵抗し、新しい条約締結に向け委員会を設置して連邦中央と協議を開始したが、残りの連邦構成主体については、そのような動きを見せることはなく、2年が経過した2005年10月時点で連邦法によって承認された権限分割条約は存在しなかった。

1999年の権限分割原則法と比べると、この法案は大きな抵抗なく、連邦会議を通過した。2000年7月の連邦会議改編により連邦会議のメンバー構成が変化し<sup>(103)</sup>、連邦構成主体の

102 Хронология рассмотрения законопроекта (закона) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» [<http://www.duma.gov.ru:8080/Zakon/XronZkp?REJ=1&ZKP=10852>].

103 Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3336.

首長や議会議長ではなく、彼らによって選ばれた連邦構成主体執行機関と立法機関の代表が連邦会議を構成している。彼らは自分が代表している連邦構成主体の出身ではなく、モスクワの役人やビジネスマンであったケースも見られるため、彼らが必ずしも構成主体の意見を代表しているとは限らない<sup>(104)</sup>。従って、2003年修正法案が連邦会議で簡単に通過したことから、連邦構成主体からの反対がなかったと一概に判断することはできない。実際には、連邦構成主体の反対によっていくつかの譲歩が引き出されたことも指摘されている<sup>(105)</sup>。

しかし、権限分割法制定のときほど連邦構成主体からの目立った反対はなかった。その理由として考えられるのがまず第1に、この法案作成に連邦構成主体の首長らが積極的にかかわっていたことである。コーザック委員会には、シャイミエフやカバルダ・バルカル大統領ヴァレリー・ココフといった首長たちが含まれており、途中からサハ共和国の代表も加わった<sup>(106)</sup>。コーザック委員長やプーチンは彼らの考えを事前に理解したうえで、権限分割に関する提案および法案の作成を行っていたはずである。

第2に、この法案と同時にコーザック委員会によって国家会議に提出された地方自治体の一般原則に関する連邦法案で、地方自治体に対する連邦構成主体の自立的な権限の強化が現れていたことにある<sup>(107)</sup>。つまり、連邦構成主体の側は、地方自治体について構成主体はモスクワから大きな譲歩を勝ち取ることができたのである<sup>(108)</sup>。Lankinaによると、「地方自治改革の提案の中でもっとも強く反映されている政治的利益は連邦構成主体首長のものであり」、また「改革の趣旨は、連邦構成主体の権限を抑制することを目指しているが、地方自治改革の側面は、実際には知事たちに対して優位性を約束している。」例えば地方自治体法案によると、連邦構成主体は市長を任免することが認められており、地方自治体の予算をコントロールすることもできる。シャイミエフやココフはもともとその地域で集権的な地方自治制度を行っており、連邦大統領が持つような構成主体首長の解雇や地方議会の解散権限が、地方自治体首長の解雇や議会の解散権限として首長に与えられることを歓迎していた。2002年10月23日の国家評議会会合でコーザック委員会が提案する地方自治法案の最終案が審議された<sup>(109)</sup>。その会合ではカルーガ州知事のアナトーリー・アルタモノフがコーザックの提案を「受け入れ可能なものである」と主張し、モルドヴィア共和国首長のニコライ・メルクシュキンは「前進のための重要なステップである」とし、どちらもコーザック委員会の提案に肯定的な評価を示した<sup>(110)</sup>。地方自治体に対する権限は連邦構成主体の首長にとってその地域

104 改編後の連邦会議については、Remington, “Majorities without Mandates,” pp. 667–691 や Darrell Slider, “The Regions’ Impact on Federal Policy: The Federation Council,” in Reddaway and Orttung, *The Dynamics of Russian Politics*, Vol. 2, pp. 123–144 が詳しい。

105 Slider, “The Regions’ Impact,” pp. 134–135.

106 Новости Федерации. 13.06.2002 [<http://www.regions.ru/news/770287>] (2007年12月13日閲覧)。

107 Коммерсантъ власть. 20.01.2003 [<http://www.kommersant.ru/doc.asp?DocsID=359642&print=true>] (2007年12月5日閲覧)。

108 Tomila Lankina, “President Putin’s Local Government Reforms,” in Reddaway and Orttung, *The Dynamics of Russian Politics*, vol. 2, pp. 145–146.

109 Время новостей. 24.10.2002. С. 1–2.

110 Lankina, “President Putin’s Local Government Reforms,” p. 151.

を統治する上で欠かせないものであり、そこで多くの権限を得たことで、連邦構成主体は中央との関係においては譲歩をしたということが考えられる。

第3に財政面の規定を確立したことである。1990年代後半に予算法典や税法典が採択されたことで、連邦中央と構成主体の支出権限が明確になり、財政分野の権限分割がすすんだ。その後、プーチン政権下でも財政改革が進められていた。2001年8月に「2005年までのロシア連邦における予算連邦主義の発展に関するプログラム<sup>(111)</sup>」が採択され、連邦中央・連邦構成主体・地方自治体の財政的な権限がさらに明確になり、法的に強化された形で権限分割が行われていた<sup>(112)</sup>。「シャイミエフの基本理念<sup>(113)</sup>」においても権限実現のための財源基盤を明確にする必要性が提示されていたが、財源の問題点を権限と結びつけた形で法案にしたのがコーザック委員会の修正案であった。

## おわりに

本稿は権限分割条約に注目し、ロシアの中央・地方関係の変化を分析した。ソ連崩壊後、不安定だったロシアの中央・地方関係について、連邦憲法で一定の規定が定められたが、一部の連邦構成主体とのあいだで権限分割条約が締結されたことで、その関係は個別化した。権限分割条約を締結した連邦構成主体は、予算編成、人事政策、法的規制、国際・対外経済関係などの分野で連邦中央からの自立性を高め、自らの地域の社会・経済発展を目指そうとしたが、すべてが期待通りとなったわけではなかった。タタルスタンやバシコルトスタン、サハのように財政面での特権を獲得することに成功した例もあるが、多くの構成主体では、条約があまり地域の発展に影響を与えなかった。

1990年代後半から、個別化した中央・地方関係が問題視されるようになった。連邦中央は、権限を多く獲得し、中央の統制がきかない連邦構成主体を含め、あいまいであった地方全体に対して締めつけを強めた包括的な中央・地方関係を築こうとした。それまでの権限分割の仕組みや手続きを見直す権限分割原則法やより包括的な中央・地方関係を確立するために、中央・地方関係全体に関連する連邦法が制定された。そのような法律制定に対して、連邦構成主体も賛成した。連邦構成主体の代表から成る連邦会議では、権限分割原則法について積極的な議論が進められ、彼らの意見が反映された。しかし、当然連邦構成主体の中には、反対を主張する立場もあり、彼らの意見は分裂していた。最終的に、いくつかの連邦法が採択された結果、中央・地方関係に法的な枠組みが出来上がった。しかし、権限分割条約が見直されることはなく、制定された法律には欠点が多く、ロシアの中央・地方関係には問題点が多く残っていた。

1990年代後半、特にプリマコフ首相以降に考えられていた中央集権的な中央・地方関係を確立するための政策は、プーチン政権下において、具体化した。コーザック委員会によ

---

111 Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. [<http://www.chirkunov.ru/print/?class=docs&unit=??>] (2007年12月26日閲覧).

112 堀内賢志「ロシアの連邦制と地域政策：カリニングラード州と沿海地方のケースを念頭に」『ロシア東欧貿易調査月報』2003年1月、15頁。

113 脚注54参照。

て連邦中央が望んでいた権限分割要約廃止は、多くの連邦構成主体によって自主的に実現された。条約廃止規定を盛り込んだコーザック委員会の修正法案は、条約廃止を望まない構成主体であっても、目立った抵抗を示さなかった。条約を廃止する代わりに、連邦構成主体はその地域における政策執行権を維持し、今まで以上に拡大した権限もあった。

権限拡大が連邦構成主体にとって望ましいとも言いがたい。新しい連邦法によると、連邦構成主体の専管権限、共管事項の構成主体権限は構成主体予算を財源としなければならない。連邦中央は構成主体に対して、お金のかかる社会・経済政策の実施を押しつけているとも考えられる。この状況が続けば、財源不足の構成主体はよりいっそう連邦中央に依存することにもつながるだろう。この点は今後の研究課題として更なる分析が必要である。

# **The Political Process of Centre-Regional Relationships in the Russian Federation: A Comprehensive Analysis of Treaties on the Division of Power**

**CHUMAN Mizuki**

This paper analyzes the transformation of centre-regional relationships in post-Soviet Russia, focusing on the division of power between federal and regional authorities and bilateral treaties. The Federal Treaty of 1992, the new Federal Constitution of 1993 and bilateral treaties signed between 1994 and 1998 provide for the division of power in Russia. In some cases, these treaties were annulled by mutual agreement between 2001 and 2003, but other regions resisted their elimination, and regions such as the Republic of Tatarstan started to negotiate new treaties.

These treaties led centre-regional relationships in the Russian Federation to very individual problems. Thus, in order to understand centre-regional relationships, each treaty and each case of the opposition needs to be examined separately: the conflict between Russia and Chechnya, the competition over sovereignty between the federal government and both Tatarstan and Bashkortostan, as well as negotiations between Moscow and other regions. On the other hand, it is also useful to deal with this issue comprehensively. During the second half of the 1990s, Prime Minister Yevgeny Primakov warned about the vulnerability of federalism in Russia and stressed the need for reform, including amendment of the Constitution and the abolition of bilateral treaties. He was unable to achieve these goals, but did draw attention to the division of power as a federal issue. Some laws concerning centre-regional relationships were adopted, and one of the most important laws, the 1999 fundamental law on the division of power between the centre and regions provided a comprehensive rule for individual centre-regional relationships.

The bilateral treaties were gradually eliminated under the first presidency of Vladimir Putin in the process of his aggressive implementation of federal reforms. These reforms are commonly criticized as a symbol of an undemocratic or authoritarian regime. However, there are two important facts that cannot be explained through such assessments. First, few of the regional subjects of the Russian Federation criticized or opposed the elimination of the treaties, and some regional leaders even co-operated in their abolition. Second, this process is a continual reform of the division of power, which had already started in the late 1990s.

In this paper, first, I describe the content of the bilateral treaties in order to determine what role they played in the relationships between the centre and regions. I next analyze the process of enactment of the new federal law on the division of power between the federal centre and regions. Up to this point, centre-regional relationships in Russia had varied widely because of the bilateral treaties. Both the federal government and the regional governments realized the necessity for a united judicial framework and actively took part in the discussion on the new law through the Council of Federation, the Upper House of the Federal Assembly in Russian Federation. Following the political process in the late 1990s, the new Russian government under Putin implemented federal reforms, including abolishment of bilateral treaties. I thus analyze the process of abolishment of the treaties, the legislative

process and the contents of the amendments on the division of power between the centre and regions. Finally, I try to explain why the regional authorities agreed to renounce the bilateral treaties, and how the relationships between the federal government and regional governments have changed in Russia.