

# ロシア連邦制の構造と特徴

## ——比較連邦論の視点から——

長谷直哉

### はじめに

ロシア連邦が成立して以降、ロシアの構成主体<sup>(1)</sup>および連邦体制に関する研究は、年々増加する傾向にある。事実、構成主体レベルでの詳細な実証研究が盛んになり、多くの意義深い地方政治研究が、内外を問わず現れるようになってきている。しかしながら、現在ロシアが選択している国家体制である連邦制について、連邦制研究の蓄積を応用して分析を行ったケースはほとんどないといってよい。連邦制の分析を行う場合には、連邦政府と構成主体との関係性について説明を与えることが重要となる。連邦制は連邦構成政府の広範な自治を前提とした非集権的な政治制度であるが、一義的に民主主義が定義できないことと同様に、どのような形で非集権性を維持するかについては多様な選択肢があり得る。したがって、アメリカやカナダなど伝統ある連邦国家を基準としてロシアなど新興の連邦国家を分析するのではなく、連邦制の本質である非集権性が連邦政府と連邦構成政府との間でどのように、そしてどの程度維持されているかに着目して個々のケースを分析する必要がある。そして、このためには幅広い視点からの比較分析が必要となる。ロシア連邦制に関する既存の研究の多くは、構成主体の分離主義的動向に焦点を当てるもの、権限区分条約のような特定のイシューにのみ注目してロシア連邦制の特徴を導き出そうとするもの、あるいはロシアを特殊な事例として捉えるものなどであって、連邦制研究の理論的蓄積に言及することなく、比較の視点を失ってしまっている。本論文の目的は、比較連邦論の視点から、ロシアの連邦制を比較可能な視点で捉えることにある。連邦制度に関して他の連邦国家との比較分析を行い、ロシア連邦制が制度的に見てどのような特徴をもつ連邦制なのか、明らかにしたい。

### 1. 分析枠組み

#### (1) 先行研究

まず、国内外における主要なロシア連邦制研究の論点を整理しておく必要がある。連邦制に関わる政治現象は現代ロシア政治を理解するための重要な要因であるため、それに

1 連邦構成政府のことを指し、アメリカやカナダなどにおける州政府に相当する。現在、ロシアには89の構成主体が存在する。種類が複数（共和国、地方、州、自治管区、自治州）あるが、憲法上の権限に実質的な差があるわけではない。本論文では、ロシアにおける連邦構成政府に対しては構成主体という呼称を用い、一方で他の連邦国家の連邦構成政府や連邦国家一般の連邦構成政府を指す場合には構成政府という呼称を用いることとする。

ついでの研究も膨大な数があり、研究傾向を区分することは容易ではないが、研究対象に着目すれば以下の三つに大別できる。一つは構成主体レベルでの政治に注目した研究、次に特定の 이슈に着目してロシアの連邦制度の特徴を取り出すことを目的とした研究、そして他の連邦国家との比較を意識した研究である。

構成主体レベルの政治に着目した研究は中でも非常に多い。地域政治の重要性を指摘した下斗米伸夫の研究は、構成主体レベルでの政治動向に依拠しつつロシアの連邦制を説明している<sup>(2)</sup>。構成主体の政治的影響力の拡大に注目していることは重要である。連邦政府の政治的影響力の減退と分権化の關係に着目した K. ストナー・ワイスの研究では、権限区分条約の過程だけではなく、議会、行政、司法の各方面においても構成主体の自律性が増していることが指摘されている<sup>(3)</sup>。こうした自律性の増加がもたらした結果について、V. ゲリマンは構成主体レベルでそれぞれ異なる政治レジームが形成されていることを指摘している<sup>(4)</sup>。これと関連して、松里公孝による実証研究も重要である<sup>(5)</sup>。分権化の過程で自律性を高めた構成主体がその域内で権威主義的な政治システムを構築していることを他の旧ソ連諸国の事例と比較しつつ、指摘している。連邦制の導入がロシア政治にもたらした一つの結果を提示しており、興味深い。このように、構成主体レベルでの政治変化に注目した研究は、連邦制を導入したロシアにおいてどのような形で地域的な多様化が生じたのかについて多くの知見を与えてくれるが、その一方で連邦制度がどのように構成主体の自律性を保障しているのかについてほとんど議論していない点に問題がある。

連邦制度の特徴を抽出することを目的とした研究では、構成主体レベルの政治研究とは異なり、構成主体の自律性を何が保障しているのかについて分析を行っている。法律学の視点からロシア連邦制を分析したものとしては、樹神成の研究がある<sup>(6)</sup>。憲法を中心に、ロシア連邦制の法的枠組みや立法権をめぐる政府間の対立を手堅く整理しまとめている。憲法における権限区分は連邦制成立のための絶対条件であり、法的な視点の導入は重要である。G. スミスは錯綜するロシアの民族問題に着目している<sup>(7)</sup>。民族問題が連邦形成の契機として機能し、結果として集団権優位の構造が生じたことに目を向けている。政府間財政関係に注目した研究としては D. トレイスマンのものがある<sup>(8)</sup>。連邦からの財政支援

2 下斗米伸夫「ロシア政治と地域主義」木戸蒨・皆川修吾編『講座スラブの世界5 スラブの政治』弘文堂、1994年、91-146頁。

3 Kathryn Stoner-Weiss, "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia," *Post-Soviet Affairs* 15:1 (1999), pp. 88-96.

4 Гельман В. Региональная власть в современном России: Институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 87-104.

5 Kimitaka Matsuzato, "From Communist Boss Politics to Post-Communist Caciquismo: The Meso-Elite and Meso-Governments in Post-Communist Countries," *Communist and Post-Communist Studies* 34:2 (2001), pp. 175-201.

6 樹神成「ロシア連邦の政治における地方」『ユーラシア研究』No. 20, 1999年、20-26頁、また、樹神成「ロシアにおける連邦制改革と憲法政治」『ロシア・東欧研究』第30号、2001年、7-22頁。

7 Graham Smith, "Federation, Defederation and Refederation: From the Soviet Union to Russian Statehood," in Graham Smith, ed., *Federalism: The Multiethnic Challenge* (London: Longman, 1995). また、Graham Smith, "Russia, Multiculturalism and Federal Justice," *Europe-Asia Studies* 50:8 (1998).

8 Daniel Treisman, *After the Deluge: Regional Crises and Political Consolidation in Russia* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999).

が媒介となり、公共支出増加によって構成主体首長の権力基盤を強化すると同時に国政選挙において構成主体首長の支援を求めるといった関係が構築されてきたとの主張を展開している。これらの研究は構成主体の政治的影響力や自律性の源泉を提示することに成功したといえるが、他の連邦制との比較がなされていないため、時事的な政治情勢に影響を受け、ロシア連邦制の特徴を捉えているとは必ずしもいえないという側面がある。また、ロシア連邦制の特殊性を強調する傾向があることも問題である。

他の連邦国家との比較を意識した研究は未だ数少ないといい状況にあるが、1990年代後半から連邦論あるいは比較政治の分野からロシア連邦制を捉える議論が出始めている。A. ステパンは比較政治の観点から、古典的な連邦制の分析手法を修正し、ロシアなど新しい連邦国家をも分析可能なモデルを提示しようとしている<sup>(9)</sup>。連邦形成過程、非対称性、上院議席の問題など多岐に渡って比較を行っており、また連邦制と民主主義の関係について議論している点は評価できる。しかしながら、比較のサンプルが少なく、また連邦制の分析よりも民意の反映の程度に主眼があるために比較分析から得られる推論に偏りが見られる。J. カーンは、ステパンの枠組みを利用してロシア連邦制の成立とその過程を実証的に分析している<sup>(10)</sup>。ソ連体制との関連、連邦憲法成立の経緯、権限区分条約締結過程の分析について詳細に論点をつめているが、ステパンと同様に民主主義と連邦制の関係を強調しすぎる傾向にある。また、比較を意識した分析枠組みを本論で活かしていない。M. フィリポフ、P. オルデショック、O. シュヴェツォーヴァの三人による研究はロシア連邦制のみを対象としたものではないが、ロシア連邦制を他の連邦国家と比較可能にするために既存の連邦理論を整理し直しており、連邦制研究の蓄積を十分に考慮している<sup>(11)</sup>。この研究は連邦制の安定化を保障する要因として政府間交渉に注目している。これは権限区分条約をめぐる政府間交渉から知見を得たためであると考えられる。他の比較分析がアメリカや西欧の制度を基準にして考える傾向が強いことを考えれば、この研究はより広い視野に立っているといえる。しかし、政府間交渉や政党、選挙制度について詳細に検討している一方で、憲法を含むその他の重要な制度について比較の基準が明確にされていない点に問題がある。

## (2) 分析枠組み

連邦制の政治学的分析は比較的新しい領域にあり、その開拓者たちの視点は未だ連邦制理論についての議論の中心にある。岩崎美紀子による整理に依拠すると<sup>(12)</sup>、連邦制に対するアプローチとして、K. ウィアの制度的アプローチ<sup>(13)</sup>、W. リヴィングストンの連邦社会論<sup>(14)</sup>、

9 Alfred Stepan, "Russian Federalism in Comparative Perspective," *Post-Soviet Affairs* 16:2 (2000), pp. 133-176.

10 Jeffrey Kahn, *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

11 Mikhail Filippov, Peter C. Ordeshook, and Olga Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

12 岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年、17-24頁。

13 K.C. Wheare, *Federal Government*, 4th ed. (New York: Oxford University Press, 1964).

14 W.S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press, 1956).

K. フリードリッヒの統合プロセス論<sup>(15)</sup>、そして W. ライカーの交渉論<sup>(16)</sup>の四つが存在する。制度的アプローチは憲法を中心とした法的な秩序を重視する。連邦と構成主体それぞれの権限区分を明記した成文憲法の存在こそが連邦制の特質であるとする立場にある。連邦社会論は連邦制の母体となる社会の構造を重視する。連邦制を発生させ、その制度をさらに改変していくモーメントは社会の中にあるとする立場にある。統合プロセス論は統合と連邦化を同列に置き、この連邦化のプロセス自体に連邦制の本質があるとする立場である。交渉論は制度的アプローチと異なり、連邦制における政府間の政治過程に注目し、政府間交渉という具体的な現象の中に連邦制の特徴を見出そうとする立場である。しかしながら、これら四つのアプローチは、一定の説明能力を有していたものの、比較の視点を十分に提供できたとは言い難いものであった。制度的アプローチは対象を憲法に限定していたために硬直的なモデルしか提供できず、またこれ以外の三つのアプローチは岩崎が指摘しているように中心概念が不明瞭であり、明確な比較の基準を示すことができなかつたためである。このため、本稿では岩崎と同様に中心概念が明確である制度的アプローチを基礎に連邦制度を比較する立場をとることとする。では制度的アプローチの硬直性をいかに解決すればよいのであろうか。

連邦制概念を明確にすることによってこうした課題に答えようとしたのが R. ワッツである<sup>(17)</sup>。ワッツは、連邦制を「自律性を保障された構成主体政府の存在と、ルールの共有を前提とした共通の制度の存在とを同時に満たすという、二つのレベルから成る政府を有する政治制度であり、権威が単一の政府による単一制とは対照的な制度である」と定義し、その定義の詳細な要素として以下の6点をあげている<sup>(18)</sup>。

- ① 二つのレベルの政府が、そのそれぞれの市民に対して直接権限を行使し、活動している。
- ② 憲法において、政府間の立法・執行権力の権限区分がなされている。また、各政府が自らの権限に基づいた活動を行えるよう保障する財政上の区分がなされている。
- ③ 憲法において、連邦政府の政策決定機関（特に上院）への地域代表の参加が認められている。
- ④ 一方的に憲法の変更ができない。多数の構成主体の合意が必要とされる。
- ⑤ 権限が競合する際の紛争処理規定がある。司法の役割、あるいはレファレンダムの規定を指す。
- ⑥ 権限が競合している分野における、政府間関係改善のためのプロセスや制度が存在している。

---

15 Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice* (New York: Frederick A. Praeger, 1968).

16 William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown & Co., 1964).

17 カナダの研究者（現在、クィーンズ大学の名誉教授）で、比較連邦論や政府間関係の分析を専門としている。著作は多数あるが、カナダやアメリカを分析対象としたものが主である。

18 Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999), pp. 6-7.

憲法体制を重視する一方で、憲法以外の制度やその運用に視野を広げることで、制度的アプローチの問題点とされてきた制度と実態の乖離への対応を可能としている点に特徴がある。では上記の事項に照らし合わせて分析した場合、ロシアの連邦制はいかなる様相をみせるのであろうか。ワッツは、①については連邦制の原則、②については憲法による立法・行政権限の区分様式、行政システム、税源配分および財政調整、③については上院や政党制、立法府と行政府の関係、④については憲法改正の手続き、⑤については最高裁判所や憲法裁判所の機能、⑥については政府間関係の調整プロセスとその関係性、を分析の対象としている。本稿では、憲法制度（権限区分の様式および憲法改正の手続き）、憲法裁判所の機能、上院制度、政府間財政制度、政府間関係の調整に関わる制度の6点に焦点をあてて分析を行い、ロシアが「権威が単一の政府による単一制とは対照的な制度である」連邦制を確立しているのかどうか検証する。行政システムや政党制、立法府と行政府の関係、政府間関係をめぐる政治過程といった争点については、これらのみを論ずる場合でも極めて広範な分析を必要とするため、中心となる争点と関連する場合に論じる程度に留める。さらに、他の連邦国家における制度との比較分析を加えることによってロシア連邦制の制度的特徴を明確にする。

ワッツはロシアを含めた24ヵ国を連邦国家としてあげている。ただし、ロシアを対象にした分析を行ってはいない。本論文ではこの24ヵ国のうち、アメリカ、オーストラリア、オーストリア、アルゼンチン、ブラジル、ベルギー、カナダ、コモロ回教連邦共和国（以下コモロ）、エチオピア、ドイツ、インド、マレーシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタン、南アフリカ、スペイン、スイス、ベネズエラの19ヵ国をロシアとの比較の対象とする。その他4ヵ国については、制度上の問題点や資料不足のために対象から省くこととした<sup>19)</sup>。

## 2. 憲法制度

### (1) 権限区分の様式

連邦国家において、権限区分は国家統合と分権化との間のバランスを決定する基礎となる。憲法における権限区分によって、連邦政府および構成政府の権限が明確となり、それぞれの権限の範囲内において立法権や執行権が保障されることとなる。「連邦国家における制度的な特徴は、憲法上の権限区分において、統合のためのルールと自治のためのルールがいかに関わり合っているかによって表現される」として、ワッツは権限区分の重要性を指摘している<sup>20)</sup>。そして様々な連邦国家における経験から得られた知見として、連

19 本稿では、各国憲法の条文および内容に関して、以下を利用した。Gisbert H. Flanz, ed., *Constitutions of the Countries of the World* (Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, 1971-). 利用した憲法は全て現行の連邦憲法である。近年改正がなされたものについては、最新の条文を参照した。また、比較の対象から除外したのはアラブ首長国連邦、新ユーゴスラヴィア（現セルビア・モンテネグロ）、セント・クリストファー・ネイビス、ミクロネシア連邦である。アラブ首長国連邦については形式的な意味においても民主制でないこと、新ユーゴスラヴィアについては現在のセルビア・モンテネグロが連邦制としての法的枠組みを備えていないことを理由に除外、後者2ヵ国に関しては資料不足のため事例から除外した。

20 Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 35.

邦政府が有すべき最低限の権限として、外交、安全保障、通貨管理、国内市場の管理を、連邦構成政府が有すべき最低限の権限として、教育、衛生、天然資源の管理、地方自治、社会政策を、そして文化や言語、環境、移民、農業については共管権限が望ましいとしている<sup>(21)</sup>。

ロシアにおける権限区分の様式は、連邦権限および共管権限を明記し、残余権を構成主体へと移譲する手法が採用されている。連邦の専管権限はロシア連邦憲法第71条において、連邦憲法と連邦法の制定および修正、人権、公民権や国籍、少数民族の権利保護、国土管理、連邦政府関連組織の設立、連邦資産の管理、連邦権に関わる行政、国家レベルでの政策的基礎の構築、国内市場の形成、連邦予算編成、通関、通貨発行、中央銀行の設立、エネルギーシステムの構築、核開発、国内輸送・通信インフラ、宇宙活動、外交政策、国防、兵器の製造・販売、司法制度、基本法典、恩赦、天候の測定、度量衡、地形の測定、と定められている。基本的に、国家レベルで対応すべき問題に関わる権限が連邦に付与されているといえる。一見するとロシアにおける連邦権の範囲は、広いように見える。しかしながら、必ずしもそうとは言えず、例えば天然資源に関する権限についてみると、ブラジル（第21条）、インド（第246条）、メキシコ（第73条）、ナイジェリア（付則第1部）、ベネズエラ（第156条）では、鉱山開発に関する権限が連邦権に区分されている。またロシアでは残余権は構成主体に属することとなっており、残余権が連邦に所属するカナダ（第91条第29項）やインド（第248条）に比べると連邦権限は制限されており、ワッツの指摘に適合的であるといえよう。

次は共管権限についてである。ロシアのように共管権限を設定している連邦国家は、ブラジル（第23条、第24条）、カナダ（第95条）、ドイツ（第74条）、インド（第246条、第7付則）、マレーシア（第74条、第9付則）、ナイジェリア（付則第2部）、パキスタン（第141条、第142条、第4付則）、南アフリカ（第4付則）の8ヵ国である<sup>(22)</sup>。ロシアで共管権限に区分されている権限は、連邦憲法第72条において、法の整合性、人権や自由の保障、少数民族の保護、土地や天然資源の所有に関連する事項、環境保護、文化、国家財産の所有権規定、教育・スポーツ、社会保障、災害・疫病対策、税原則と徴収、裁判官や検察官などの任命、構成主体による対外経済関係に関する事項、と定められている。他の連邦国家の例と比べてみると、司法関連事項、環境保護、社会扶助を主な区分とするブラジル（第23条、第24条）、農業と移民政策に限定されているカナダ（第95条）、などに比べて、ロシアの場合は広い分野にわたって共管権限が設定されている。政府間において権限関係を広く調整できる制度となっている。しかしながら、共管権限についてはどの連邦国家においても連邦法の優越が規定されており、基本的には連邦権としての性格が強い。ロシアでも連邦憲法第76条第5項において、構成主体法と連邦法が矛盾する場合、連邦法が優越することが規定されている。したがって、憲法に構成政府の権限が明記されているアルゼンチン、ブラジル、ベルギー、カナダ、エチオピア、インド、マレーシア、ナイ

21 Ibid., p. 80.

22 オーストラリアを含めるとすれば9ヵ国となる。オーストラリアの場合、共管権限は明記されていないが、広く設定された連邦権の多くに対して、州が競合的に立法することが可能な制度となっている（第108条）。

ジェリア、南アフリカ、スペイン、ベネズエラと比べると、ロシアの構成主体の権限は不安定であるといえる。例えば、多くの連邦国家において構成政府の権限に区分されている地方自治体の監督権限が、ロシアでは共管権限に区分されているのである<sup>(23)</sup>。

連邦制を選択する場合、権限をめぐる紛争を避けるためにも連邦政府と構成政府との間に一定の合意、とりわけ理念のすり合わせが行われることが重要になる。例えばブラジルでは、民主化が進展した1980年代後半に、憲法制定会議が開かれ、連邦制に関して詳細な検討が行われた。そしてこの会議の結果が1988年の新憲法体制として結実したのであった<sup>(24)</sup>。ロシアの場合、共管権限に文化や教育、天然資源、社会保障など、連邦政府と構成主体との間で対立につながりやすい分野が含まれており<sup>(25)</sup>、政府間における調整が慎重に行われる必要があった。しかしながら、連邦憲法制定過程において政府間で深刻な意見対立が生じたため、重要であった争点が未解決のまま残されてしまった。ロシアの場合、政治と経済の両面で体制移行を行わねばならず、統治能力を維持することが困難な状態にあった。特にタタールスタンやバシコルトスタンが連邦からの離脱権をちらつかせ、権限強化を目指そうとした動きは、連邦政府を混乱させた。他の共和国や構成主体がその動きに追随するようになると、連邦エリートは「離脱のドミノが始まる」と脅威を感じて、構成主体からの圧力に対して有効な手立てが打てなくなってしまった<sup>(26)</sup>。こうした結果、ロシアの連邦制は権限区分条約の締結に代表されるように、権限区分をめぐる政府間の合意形成を憲法制定以降の時期に確立する必要に迫られた。この結果生じた権限の非対称性はロシア連邦制研究において大きく注目を浴びた<sup>(27)</sup>。ただし、権限区分に関して構成政府間の格差を容認する手法はベルギーやカナダ、マレーシアにもみられ、決してロシア独特の手法ではない。しかしながら、1994年から1998年にかけて46もの構成主体と権限区分条約を締結したというその規模において、ロシアの事例はかなり特殊である。人口や地理的要因、そして産業構造に起因する政治的な非対称性はどの連邦国家であれ、存在する<sup>(28)</sup>。ロシアは国土が広大であり、また構成政府の数が多いため構成主体間の政治

23 ただし、実態としては構成主体が地方自治においてイニシアチブをもつ場合もあるようである。例えばV. ゲリマンは、1991年から2001年までのサラトフ州、バルミ州、カレリア共和国、プスコフ州の四つの構成主体における構成主体と自治体の関係を比較検証した結果から、構成主体が立法を通じて自治体の様々な活動を規制することができ、その影響力は大きいと判断している。Gельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н. Автономия или контроль?: реформа местной власти в городах России, М.: Летний сад, 2002. С. 319-376.

24 Celina Souza, *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 54-99.

25 言語上の亀裂が存在するカナダやベルギーでは、教育は州の専管権限とされているが、ロシアでは民族問題が連邦制における重要な要素であるにもかかわらず、教育や文化に関する権限が共管権限に区分されている。2000年にはタタール語のラテン文字への移行をめぐるタタールスタン共和国と連邦政府が激しく対立した。

26 Marie Mendras, "How Regional Elites Preserve Their Power," *Post-Soviet Affairs* 15:4 (1999), p. 299.

27 例えば、兵頭慎治「現代ロシアにおける中央と地方の関係：権限区分条約を中心にして」『ロシア・東欧学会年報』第28号、1999年、100-107頁；Gail W. Lapidus, "Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia," *Post-Soviet Affairs* 15:1 (1999), pp. 74-82. や、Mikhail Filippov, Olga Shvetsova, "Asymmetric Bilateral Bargaining in the New Russian Federation: A Path-Dependence Explanation," *Communist and Post-Communist Studies* 32:1 (1999), pp. 74-75.

28 ワッツは非対称性を、人口や文化、経済状況などに起因する政治的な非対称性、憲法上の権限区分に関わる権限の（憲法的な）非対称性の二つに区分している。

的な非対称性は非常に大きい<sup>(29)</sup>。このため、権限の非対称性を是認することは一つの現実的対応とみなせる。実際に権限区分条約の締結には構成主体首長の発言力や、構成主体における民族構成、天然資源の有無などが影響を及ぼしていた<sup>(30)</sup>。ただ、権限区分条約の影響は共管権限の調整のみならず、専管権限の個別配分にまで及び、非対称性の拡大に拍車をかけた。

以上をまとめるとロシアにおける権限区分は、連邦権限の管轄領域が決して大きいものではなく、構成主体との調整を必要とする多くの分野が共管権限に設定されていることに特徴があるといえよう。共管権限の設定には厳密な権限の列挙を避け、政府間の紛争に対して柔軟に対処することを可能とする点に利点がある。しかしロシアでは連邦成立当初、連邦政府の統治能力が低かったために、国家統合と構成主体の自律性との均衡が維持できなかった。そして構成政府の権限を憲法に明記している連邦国家の場合と比較して、残余権に依存するロシアの構成主体の権限は不安定であるともいえる。

## (2) 憲法改正手続き

単一制国家とは異なり、連邦国家では憲法改正に連邦政府と構成政府の双方が参加できることが必須とされる。構成政府が連邦政府に一方的に従属しない水平的な政府間関係を保障するためである。ワッツは「連邦制では、連邦政府と構成主体は成文憲法によって区分されたそれぞれの管轄権をもつという意味において同権であり、したがって両者が参加可能で、一方的ではない憲法改正のプロセスが必要とされる」<sup>(31)</sup>として、憲法改正のプロセスが持つ重要性を説いている。そして、憲法改正のプロセスを比較する視点については、憲法の安定性と可変性のバランスに注目している。連邦制の根幹を成す憲法体制については高度の安定性が要求されるが、刻々と変化する政治環境に対応できるような可変性も要求されるのである。こうした連邦制における憲法改正の重要性は既存のロシア政治研究ではほとんど無視されてきた。

ロシアでは、憲法の規定を3つに分類し、それぞれに異なる改正規則を設けている。第1の改正規則には国名や民主主義原則、人権など近代国家の存立基盤となる条項が属している。この部分に関しては連邦議会では改正できない。改正する場合は、憲法会議を開いて憲法草案を作成し、憲法会議議員の3分の2以上の賛成を得て草案を採決した後、国民投票にかけることになる。第2の改正規則には連邦政府、構成主体、大統領、連邦議会、司法、地方自治体の権限に関する条項が属している（第65条を除く）。この規則群では政府間の権限区分が定められているため、構成主体の参加が保障されている。まず、憲法改正案に関して構成主体の3分の2以上の賛成を得なければならない。次に、下院の3分の2以上の賛成、および上院の4分の3以上の賛成を得ることが必要である<sup>(32)</sup>。地域代表機

29 1990年代のロシア連邦における税財政や社会・経済的な面での非対称性については以下が詳しい。Cameron Ross, *Federalism and Democratization in Russia* (Manchester: Manchester University Press, 2002), pp. 72-91.

30 Kathleen M. Dowly, "Striking the Federal Bargain in Russia: Comparative Regional Government Strategies," *Communist and Post-Communist Studies* 31:4 (1998), pp. 359-380.

31 Watts, *Comparing Federal Systems*, pp. 101-102.

32 第2の改正規則について憲法では、連邦議会における可決条件は定められていない。改正に関する第136条では各構成主体議会の3分の2以上の賛成が必要とされているだけである。上院と下院に



関である上院でのハードルが高く設定されている。第3の改正規則に属するのは第65条、構成主体の名称や構成に関する条項のみである。この場合、変更する事項（名称、地位、境界、新しい構成主体の追加など）に応じて憲法的法律を立法する必要がある。2001年に制定された「新連邦構成主体のロシア連邦への加入および形成の手続き」についての憲法的法律によって、構成主体の合併や新構成主体の加入が可能となり、またその方法が明確化された<sup>(33)</sup>。そして個別案件ごとに連邦憲法第108条の規定に基づいて、上院の4分の3以上の賛成、および下院の3分の2以上の賛成が得られれば改正法案は可決される<sup>(34)</sup>。したがって、構成主体に関わる規定の改正については上院および構成主体政府の参加が強い形で保障されているのである。

では次に比較のためにロシアと他の連邦国家を、改正規則の様式と構成主体の関与の程度に着目して分類することにする。ロシアと同様に複数の改正規則を持つ国は、オーストリア（第44条）、カナダ（第38条、第40条-第45条）、エチオピア（第93条、第94条）、インド（第368条）、マレーシア（第159条）、南アフリカ（第74条）である<sup>(35)</sup>。主に人権条項や憲法改定規定、政府間の権限区分に関する規定がその他の規定と区別されている。また、特別に区分された規定の改定に関しては条件が厳しくなっている<sup>(36)</sup>。その他の規定に関しても多くの国が連邦議会において3分の2以上の賛成を得ることを原則としている。ロシアとの制度的な類似点は多いが、特別に区分される規定は限定的である。ただし、特別に区分された規定の改正に関してはロシアと同様に条件が厳しい。構成政府の関与の程度については、マレーシア（第159条）とスペイン（第167条）を除いた連邦国家では<sup>(37)</sup>、必ず連邦議会における決議以外の形で改正過程に構成政府が直接関与することができる。多くの場合、過半数以上の構成政府の賛成を必要とするからである。したがって、ロシアも他の多くの連邦国家と同様に、改正過程への構成政府の参加を原則としているのである。

以上のことから、他国との比較においても、ロシア連邦憲法の改正規則が厳格に定められていることが見てとれる<sup>(38)</sup>。連邦制にとっての必要十分条件である構成主体の参加も保障されている。そして可変性は制度に組み込まれているものの、改正は容易ではない。したがって憲法体制を補完するために、可変性を憲法改正以外の形で担保する連邦国家は

---

における可決条件は1998年3月4日に採択された「憲法改定の採択および施行の手続き」に関する連邦法（Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1143.）において定められた。

33 Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, Ст. 11187-11192.

34 この規定に従って、2004年3月25日、ベルミ州とコミ・ベルミヤック自治管区の合併に関する憲法的法律が成立した。Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 13. Ст. 1110.

35 一元化された改正規則をもつ国はアメリカ、オーストラリア、ブラジル、コモロ、ドイツ、メキシコ、スペイン、スイス、ベネズエラ、である。この場合でも構成政府の関与は保障されており、また改正の条件は厳しい場合がほとんどである。

36 例えばエチオピアの場合、改定規定の変更のためには全ての州議会において過半数の承認を得、さらに下院の3分の2以上の賛成と上院の過半数の賛成を得なければならない。

37 マレーシアとスペインでは議会で過半数、あるいは特別多数の賛成が得られれば憲法を改正できる。

38 ロシア連邦憲法が硬性憲法であること自体は先行研究においても指摘されている。例えば、Robert Sharlet, "The Politics of Constitutional Amendment in Russia," *Post-Soviet Affairs* 13:3 (1997), pp. 197-199.

少なくない。例えば、カナダやオーストラリアは連邦・州首相会議など行政レベルでの政府間協議機関を設けている。連邦憲法に違反する規定が多く見られたが、権限区分条約締結のプロセスも憲法体制を補完しようとする行動の一つとして捉えることができる。

### 3. 上院の機能

連邦制において二院制とは、地域代表原則の体現そのものであり、連邦制の正統性確立のために不可欠である。地域代表の国政への参加が認められることによって、構成政府が連邦政府に対して影響力を行使することが制度的に保証されるのである。連邦国家においては原則的に、地域代表は上院において活動することとなっている。ワッツは上院の分析において、選出方式、選出される議員の構成、上院の権限、上院の役割という4つの視点から比較し、整理を行っている<sup>(39)</sup>。以下この枠組みにしたがって、ロシアにおける上院(連邦会議)の特徴を分析する。

#### (1) 選出方式

まずは、選出方法についてである。ロシア上院の選出方法は政治的環境に応じて刻々と変化してきた。最初の方式は、1993年12月に連邦憲法の国民投票と同時に行われた連邦議会選挙でのものである。89の構成主体から各々2名を直接選挙で選出するという形をとったが、連邦憲法の体制移行に関する規定によって任期は2年間と定められていた。したがって、この方式は暫定的なものであった。第2の方式は、各構成主体の首長と各構成主体議会の議長が自動的に上院議員になるというシステムであり、1996年1月から2001年12月までの期間にわたって採用されていた。連邦憲法第95条第2項の規定に従って定められた正式な選出方式であった。第3の方式、すなわち現行の方式は、構成主体の議会が間接選挙により執行機関および立法機関の代表を選出する方式である<sup>(40)</sup>。2000年7月に選出手続きが改定された<sup>(41)</sup>。そして構成主体の首長職や構成主体議会の議長職などの公職と兼任することが禁止されることとなった。

他の連邦国家の事例を見てみると、現在ロシアのように間接選挙による選出を行っている国はオーストリア、コモロ、インド、マレーシア<sup>(42)</sup>、パキスタン、南アフリカの6ヵ国である。しかし、行政府と立法府が各一名ずつ代表を送るロシアとは異なり、構成政府の議会議員が代表となる<sup>(43)</sup>。直接選挙による選出を行っている国はアメリカ、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、エチオピア、メキシコ、ナイジェリア、スペイン、ベネズエラの9ヵ国である。その他の方式としては、カナダでは州議会による推薦に基づいて連邦政府が任命する方式を採用している一方で、ドイツではカナダとは逆に構成政府の任命による方式を採用している。直接選挙、間接選挙、州による任命といった複数の方式が

39 Watts, *Comparing Federal Systems*, pp. 92-97.

40 執行機関の代表は構成主体政府首長の指名を受けた後、構成主体議会において選出されるが、議員の3分の2の反対を受けない限り、首長の指名は有効となる。立法機関の代表は構成主体議会議長の提案に基づいて選出される。

41 Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3536.

42 マレーシアでは上院議員の4割程度が間接選挙方式によって選出される。残りは任命による。

43 例えば、オーストリアや南アフリカでは、州議会の政党別議席数に比例して代表が選出される。

存在している。このように上院議員の選出手続きは、上院議員の選出に対して構成政府がどの程度関与できるのかを表す指標であるといえよう。直接選挙方式や連邦政府による任命方式を採用している連邦国家では上院に対する構成政府の影響力は相対的に弱いといえるが、上院の存在理由の根幹である地域代表原則が維持されている限り、連邦制における上院の重要性は失われることはない。この意味において、構成主体政府の代表者が行政府および立法府から必ず一名選出されることになっているロシアの制度は、構成主体による上院への関与を強い形で保障していることとなる。

## (2) 議員の構成

次に、選出される議員の構成についてである。ロシアのように各構成主体に対して同数の上院議席を配分する制度を採用している国はアメリカ、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、コモロ、メキシコ、ナイジェリア、南アフリカ、ベネズエラである。その他の連邦国家、例えばオーストリアの場合、人口に応じて3～12名まで配分議席に差がつけられている。また、少数民族などに優先的に議席を割り振るシステムを組み込んでいるインドやマレーシアのような場合もある。選出方式との関係を考慮すると、ロシアは同数議席と間接選挙という組み合わせであるが、アメリカ、アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、メキシコ、ナイジェリア、ベネズエラでは同数議席と直接選挙、オーストリア、インド、マレーシア、パキスタンは非同数議席で間接選挙という組み合わせになっている。間接選挙は直接選挙より相対的に構成主体政府の意向を反映し易く、同数議席の場合は非同数の場合に比して人口規模の小さい構成主体の発言力を大きくする。したがって、多くの国は構成主体の発言力にバランスを持たせるような制度設計を行っている。この点から見るとロシアの場合は、各構成主体の個別利害を表出しやすく、構成主体の発言力をその規模にかかわらず同一にすることを可能とする制度だといえる。

## (3) 上院の権限

上院の権限、特に下院との関係において上院がどの程度自律性をもっているのかという問題も重要である。ロシアの上院は、構成主体間の境界変更、大統領によって発令された戒厳令や非常事態宣言の承認、国外での軍事行動の承認、大統領選の公示、弾劾決議を受けての大統領の解任、憲法裁判所、最高裁判所および高等仲裁裁判所の裁判官の任命、検事総長の任免、会計検査院検査官の半数の任免、を権限として有している（第102条）。その他法案（下院権限のものを除く）に関しては、下院の法案議決権に対して限定的な拒否権を有するにすぎない。なぜならば、下院で可決された法案が上院で否決された場合は、2度目の審議において下院が議員数の3分の2以上の賛成を得ると、その法案は成立してしまうからである。ロシアのように下院が上院の拒否権を覆すことを可能とする制度を備えることで、下院の優位を認めている連邦国家は、オーストリア、南アフリカ、スペインである。ドイツにも同様の形式が見られるが、ドイツの上院（連邦参議院）は、州行政の規制に関係する権限に関して完全な拒否権を有する<sup>44</sup>。また、上院と下院の意思が異な

44 Werner J. Patzelt, "The Very Federal House: The German Bundesrat," in Samuel C. Patterson and Anthony Mughan, eds., *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus: Ohio State University Press, 1999), pp. 81-82.

る場合に両院議員合同議会を設けて投票にかける国は、アルゼンチン、ブラジル、インド、メキシコ、パキスタン、ベネズエラである。この場合、単純に両院の議員を足し合わせた形で票決するので議席数の少ない上院は極めて不利となる。一方で上院と下院の権限を完全に分けている国は、アメリカ、カナダ、エチオピア、スイスであり、これらの国では上院の権限が極めて強い。

以上からすると、ロシアの上院の権限は専管性が弱く、下院に対する立場は強固なものではないといえよう。さらに、ロシアでは大統領が上院の立法権限に対する強力な競合者としての権限を有している。大統領令の存在を考慮に入れると、連邦制度全体に関して上院が及ぼすことのできる影響力は限定的なものにならざるをえない。下院との関係については下院議席総数の3分の2を占める政党や会派が存在しない場合には、上院の拒否を越えることは容易ではないが、現在のようにプーチン政権と緊密な関係にある「統一ロシア」が下院議席の300以上を占めている場合には、上院の拒否権が覆される可能性は高い。

#### (4) 上院の役割

ワッツは連邦国家における上院を、法案をチェックし地域や少数派の意見を組み込むという最小限の役割を果たす場合と、より積極的に政府間関係構築の中心的な役割を果たす場合とに分けている。そして前者に相当する国をアメリカ、オーストラリア、オーストリア、カナダ、インド、マレーシア、スイスとし、後者に相当する国をドイツ、南アフリカとしている<sup>(45)</sup>。では、ロシアの上院はどのように機能してきたのであろうか。

選出方式の変更注目すると、ロシア上院の変遷は3つの期間に分けることができる。第1期は暫定議会であった1993年12月から1995年12月までの期間、第2期は構成主体の首長と構成主体議会議長が自動的に上院議員になった1996年1月から2001年12月までの期間、そして第3期は構成主体議会による間接選挙制度発足以降、すなわち2002年1月以降の期間である。

第1期は直接選挙ではあったが、構成主体の有力者が多数当選していたため<sup>(46)</sup>、上院は地域代表機関として強い発言力を有していた。第2期になると、上院は構成主体の執行府と立法府の長から構成されるようになった。そして構成主体の首長が直接選挙によって選出されるようになったことと相まって上院の地域代表機関としての性格がより強まった。また、1996年から審議されていた「第二次大戦の結果ソ連に移転され、かつ現在ロシア連邦内に存在する戦利文化財」についての連邦法<sup>(47)</sup>が上下院で採決されたにもかかわらず、対外関係の悪化を懸念したエリツィンによって二度、署名が拒否された時には、上院は1997年7月4日に大統領の行為が違法行為であるとして連邦憲法裁判所に提訴することを全会一致で採択した<sup>(48)</sup>。上院が一体となって連邦政府の介入や大統領の違法行為に対

45 Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 97.

46 議員定数の6割以上が構成主体の政治家や行政幹部であった。皆川修吾『ロシア連邦議会 制度化の検証：1994-2001』溪水社、2002年、47頁。

47 Российская газета, 21 апреля 1998, С. 4.

48 RFE/RL *Newsline*, 7 July 1997. 本論文におけるRFE/RL資料は(<http://search.rferl.org/>)から検索して利用している。RFE/RL記事の個別URLはしばしば変更されるので検索手法を示すにとどめ、以後URLアドレスは明示しない。またRFE/RLに限らず、本論文で利用したインターネット資料全て、2005年12月14日にアクセスし、確認を取ることができたものである。

して行動する傾向がみられたのである<sup>(49)</sup>。その後も上院の姿勢は変化せず、構成主体の利害に関わる事柄について発言力を維持してきた。2001年3月に審議入りした「警察についての連邦法第7条および第9条についての変更および追加」についての連邦法<sup>(50)</sup>は内務省が構成主体政府の同意なしに地域の警察組織の長を任免できるようにすることを目的としていたが、上院で否決された後、両院協議会において審議され、内務大臣は地域警察組織の長の任免にあたって構成主体側の見解を考慮に入れるようにすべきとの方針に変更された<sup>(51)</sup>。

しかしながら、「強い上院」としての行動は第3期に入ると次第に影を潜めていくこととなる。2002年1月末の時点で、178議席中170議席の上院議員選出が終了していた。選出者の内訳は、構成主体行政府出身者が30名、構成主体立法府出身者が30名、企業や銀行、あるいは経済団体や民間組織出身の議員が58名、連邦機関に属していた議員が40名、その他（軍人、学者、政党役員、地方自治体関係者）が12名という構成であった<sup>(52)</sup>。地域代表原則は貫かれているものの、構成主体政府に直接関与していた議員の数は3分の1程度となった。またモスクワに在住し、選出地域に住んだことがない上院議員が2002年1月末の時点で、71名存在した<sup>(53)</sup>。その多くは構成主体政府よりも連邦政府やビジネス界と強い結びつきを有していた。さらに、2002年1月10日には親プーチン会派の「連邦」に属する上院議員は45名になり、その内、企業や銀行、あるいは経済団体や民間組織出身の議員は17名と、会派の3分の1強を占めていた<sup>(54)</sup>。2002年5月にはこうした議員のかなりの部分が結集して新しい政党「生活党」を結成した。上院議員の態度の変化は法案審議過程においても観察される。「選挙権およびレファレンダムに参加する権利の一般的保障」についての連邦法<sup>(55)</sup>が2002年6月12日に可決された。この法律は構成主体レベル以下の議会選挙の形式を一元化することを目的としていた<sup>(56)</sup>。構成主体レベルでの選挙方式は残余権として構成主体側に付与されていると考えられるにもかかわらず、多くの上院議員が法案の条件を受け入れるよう選出元の構成主体に求めたという<sup>(57)</sup>。このような傾向は2002年になると、上院本会議における法案の否決率が劇的に減少したこと

49 ただし、これは大統領に対して全面的に対立姿勢をとったという意味ではない。先述のように上院の権限は限定的であり、予算審議など専管外事項については妥協的にならざるを得なかった。Andrei Ryabov, "Legislative-Executive Relations," in Michael McFaul, Nikolai Petukhov, and Andrei Ryabov, eds., *Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2004), p. 99.

50 Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3316.

51 RFE/RL Newline, 16 July 2001.

52 議員数、および議員の経歴は以下を参照。Российская Федерация сегодня, 2002. № 4. 経歴は前歴に基づいている。

53 R. Orttung, "New, but Transitional, Federation Council Starts Working," *EWI Russian Regional Report* 7:5 (6 February 2002), p. 9.

54 Julie R. Corwin, "Federation Council: Butcher, Baker, Candlestickmaker," *RFE/RL Russian Political Weekly*, 14 January 2002.

55 Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 25. Ст. 2253.

56 連邦下院選挙と同様に、構成主体議会議員の半数を小選挙区から選出し、残りの半数を複数区から選出するよう定めている。

57 RFE/RL Russian Political Weekly, 10 June 2002.

からも窺える<sup>(58)</sup>。

以上のことから、第2期までのように上院が強い結束を維持することは困難になったといえる。しかしながら、上院に対する構成主体政府の影響力は消失したわけではない。現行の選出方式発足から約2年半の間に、全構成主体89のうち69の構成主体が上院議員をリコール、あるいは変更してきた<sup>(59)</sup>。例えば、2004年9月、ニジェゴロド州の上院議員Y、ブシュミンがリコールの対象となった問題で、州知事のG、ホドゥィリョーフと上院が対立した。なぜならば、ブシュミンが予算委員会の議長であるために予算審議に支障が生じたからである<sup>(60)</sup>。つまり、選出方式が変更されたとはいえ、上院議員候補を推薦する権限は構成主体側に残されており、構成主体政府はその政治的リソースを活用しながら連邦制度の変化に対応している。しかし、「連邦議会・連邦会議制度についての連邦法および、連邦会議議員の地位ならびに連邦議会・国家会議議員の地位についての連邦法の改定、および連邦議会・連邦会議議員と国家会議議員の地位についての連邦法の改正と追加に関する連邦法第1章第12条の失効の承認」についての連邦法<sup>(61)</sup>が2004年12月16日に制定され、公民権を喪失した場合などを除いて上院議員を罷免することができなくなった。上院議員の身分保障が高められ上院の審議が安定するようになると考えられる一方で、構成主体側にとっては上院に対する影響力がさらに減少すると予想される。

2001年まで上院は完全に構成主体の代表機関であり、政府間関係の構築における一つの有効な経路として機能していた。しかしながら、2002年以降は選出方式の変更によって構成主体と上院の関係に変化が生じ始めている。積極的に政府間関係を媒介する役割から、地域代表として法案をチェックするという最小限の役割への移行がみられるのである。上院の地域代表原則は維持されているが、上院が政府間関係に及ぼす影響力は弱体化の兆しを見せている。

#### 4. 憲法裁判所の機能

連邦政府と構成政府間における対立が生じた場合、立法府や行政府のレベルで調整が行われ、対立が解消される場合もあるが、対立の争点が権限区分のように憲法解釈をめぐるものである場合、解決を司法に委ねることとなる。ロシアでは1994年に連邦憲法裁判所が設立され、違憲立法審査について抽象的審査制型を選択した<sup>(62)</sup>。ワッツは政府間紛争の公平な解決のためには憲法裁判所および最高裁判所の独立性が重要であるとして、他の

58 T. レミントンの研究によると、1998年9月から2001年7月までの法案否決率が20.7%であるのに対し、2001年10月から2002年7月までの法案否決率は3%にまで減少している。Thomas F. Remington, "Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000," *Europe-Asia Studies* 55:5 (2003), pp. 680-682.

59 Julie R. Corwin, "Federation Council: House of Lords or House of Valets?" *RFE/RL Russian Political Weekly*, 16 August 2004.

60 この事件に関してはさすがに反発が強く、州議会議長のY、リユーリンは、知事の決定を阻むために必要な州議員の3分の2の賛意が得られる可能性があると言っている。Ходырева поправят // *Ведомости*, 17 сентября 2004.

61 Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 51. Ст. 5128.

62 この型に相当する連邦国家はロシア以外では、オーストリア、コモロ、エチオピア、ドイツ、南アフリカの5ヶ国である。これ以外の連邦国家では最高裁判所がその機能を果たしている。

政府権力に対する司法の独立がどの程度維持されているのか、また裁判官の選出において社会的亀裂が考慮されているかどうか、の二点を分析の対象としている<sup>(63)</sup>。また岩崎は権限の所属を明確化するための手法として司法的調整を捉えており、これは憲法改正と司法審査によって担われると説明している<sup>(64)</sup>。ロシアでは司法の独立がどのようにして実現され、そして司法審査がどのようにして連邦制の維持のために機能しているのだろうか。

### (1) 司法の独立性

司法の独立性に関しては、連邦国家の多くが裁判官任命制度の設計に工夫をこらしている。任命制度の類型としては、上院の承認を経て大統領が任命する型、構成政府の承認に基づいて連邦政府が任命する型、司法関連機関の助言や承認に基づいて連邦政府や大統領が任命する型、の3つが主なパターンとなる<sup>(65)</sup>。ベルギーやカナダ、スイスなど複数の言語が連邦公用語となっている国では社会的亀裂への対応が重視されており、任命において出身の言語集団が何であるかが重要な意味をもつ。ロシアでは、社会的亀裂への対応に関しては、タタールスタンなどの共和国レベルの裁判所において複数言語の運用能力が必要とされるという例はあるが<sup>(66)</sup>、連邦レベルでは憲法裁判所を含めて、特別な対応はなされていない。ロシア憲法裁判所判事の任命については、上院の承認を経て大統領が任命する手法が採用されており<sup>(67)</sup>、立法府が行政府による司法への介入をチェックできる制度となっている。

### (2) 司法審査

ではロシアの憲法裁判所判決は連邦制に関してどのような判断を下す傾向をもっているのだろうか。クレイマーによれば、連邦国家における違憲立法審査は、残余権などを考慮に入れるよりも列挙権限に厳格に照らし合わせて司法判断が下されることが多いため、判決の傾向は基本的に連邦と構成主体に対してどのように権限が配分されているかに左右される。さらに憲法裁判所の政治的リソースには限界があるために、判決は時として政府や議会の政策スタイルの影響を受け、自律的に判断を下せる余地は大きくないという<sup>(68)</sup>。例えばアメリカ場合、連邦権限のみが列挙されているが、1930年代前半までは議会の支持の下、最高裁は州に対する残余権を尊重する立場をとってきた<sup>(69)</sup>。しかし、F. ルーズベ

63 Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 100.

64 岩崎『分権と連邦制』410-412頁。

65 アメリカ、オーストリア、アルゼンチン、ブラジル、メキシコが最初の型、オーストラリア、ベルギーが二番目の型、インド、マレーシア、ナイジェリア、スペイン、南アフリカ、ベネズエラが三番目の型に相当する。その他の型としては、連邦議会（上下院）の助言に基づくドイツ、そして大統領あるいは最高裁判事長が中心となって閣僚や上院議員、専門家から判事を選出する型としては、コモロ、エチオピアがある。カナダでは、形式的には総督による任命であるが、実質的には連邦首相が任命している。パキスタンについては、最高裁判事長を大統領が自由に任命できる。

66 Dmitry Gorenburg, "Regional Separatism in Russia: Ethnic Mobilization or Power Grab?" *Europe-Asia Studies* 51:2 (1999), p. 261.

67 ロシア連邦憲法第128条第1項。

68 Larry Kramer, "Understanding Federalism," *Vanderbilt Law Review* 47:5 (1994), pp. 1485-1561.

69 Joseph F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism: The Growth on National Power* (New York: Praeger, 1992), pp. 87-92.

ルト政権成立以降は連邦が様々な政策分野へと政治的関与を拡大していくことを追認する判決が増加した<sup>(70)</sup>。カナダの場合、連邦権と州権がともに列挙されているが、残余権が連邦に属している。特に、「カナダの平和、秩序および正しい統治」に関して連邦が立法権を行使することを認める規定が存在するため、連邦権の拡大が司法判決において認められやすくなっている<sup>(71)</sup>。連邦権と共管権限が列挙されているロシアにおいても、趨勢はアメリカやカナダと大差ない。ロシアではエリツィン政権期からプーチン政権期まで、一貫して連邦権を重視する立場がとられている。例えば、1997年3月にコミ共和国が課税権限に関して行った質問について、構成主体の課税権限を派生的なものとして判断し、連邦憲法第8条の経済空間における統一性の原則に依拠し、課税権限区分の源泉は連邦にあるとした<sup>(72)</sup>。また、アルタイ共和国の憲法内容に関する決定<sup>(73)</sup>、および複数の構成主体の憲法が連邦憲法に一致するかどうかに関する判決<sup>(74)</sup>では、連邦の主権に反しない範囲において構成主体の権限が認められることが再確認された。特にアルタイ共和国憲法についての判決では、共和国が主権を有するというアルタイ共和国憲法第1条が連邦憲法に抵触するということが明確に述べられている。しかしながら、変化も生じ始めている。2003年に構成主体の憲法が連邦法に違反しているかどうかについての裁判を連邦の下級裁判所で行うことが妥当か否かを問う訴訟が、タタールスタンとバシコルトスタンによってなされた。共和国側は、連邦法と構成主体法の矛盾を判断できるのは、連邦憲法裁判所や連邦最高裁判所、そして構成主体憲法裁判所のみであると主張している<sup>(75)</sup>。同年7月18日に判決が下され、構成主体の憲法と連邦法の矛盾に関する訴訟は、連邦憲法上の権限区分に抵触する問題であるがために、連邦憲法裁判所において審議されるということが確認された<sup>(76)</sup>。この判決は、垂直的な法体系の確立を急速に進めるプーチンに対して一定の抑止力をもつであろうと評価されている<sup>(77)</sup>。なぜならば、連邦法と構成主体法との間に生じる齟齬が原則として憲法問題であると認識されたからである。これによって連邦法体系と構成主体法体系という二重の法体系が一つの国家の中に並存することがロシアにおいて認められたのである。

このように、政治的独立が果たされている限りにおいて、憲法裁判所は違憲立法審査権

70 Ibid., pp. 92-96.

71 加藤普章『カナダ連邦政治：多様性と統一への模索』東京大学出版会、2002年、167-170頁。

72 1997年3月21日の判決（Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. № 13. Ст. 1612.）。また、この判決に関しては以下が詳しい。小森田秋夫「税財政と憲法：ロシア憲法裁判所の判決から」『エリツィン体制下におけるロシアの立法動向』日本国際問題研究所、2000年、29-32頁。

73 2000年6月7日の判決（Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. № 25. Ст. 2728.）。また、この判決については以下が詳しい。Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2001. С. 338-339.

74 下院議員のグループが質問を提出。対象となったのは、アディゲヤ、バシコルトスタン、インゲシ、コミ、北オセチア、タタールスタンである（Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. № 20. Ст. 2059.）。

75 Jeffrey Kahn, "Courts — Moscow vs. Kazan: Constitutions on Trial," *RFE/RL Russian Political Weekly*, 20 June 2003.

76 2003年7月18日の判決（Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. № 30. Ст. 3108.）。

77 Коммерсантъ, 19 июля 2003. С. 1.



を介して連邦制の継続を支えることができる。憲法というルールを明確にしていくという作業を担うことによって憲法裁判所は連邦制の維持と安定に寄与しているのである。

## 5. 政府間財政関係

政府間財政関係は連邦制の維持や管理において非常に重要な要素である。ワッツは連邦制における財政の役割について「財源の配分は、連邦制を構成する各政府にとって重要である。なぜならば、各レベルの政府が憲法によって定められた立法および行政上の権限を執行するためには財源が必要であり、また、税や財源は各レベルの政府が各々の領域における経済事象に対処するためにも重要であるからである」<sup>(78)</sup>と論じている。そして比較の視座として、歳入配分や歳出構造、財政面における不均衡、財政移転、政府間財政調整の手法を提示している。連邦制は、連邦政府と構成主体との間で主権を分有することを前提としており、財政的自律性の確保は、単一制国家における地方自治以上に重要である。ここではロシアの構成主体がどの程度、財政上の自律性を維持しているのかを明確にするために、ワッツが提示した比較の視点に注目してロシアの政府間財政関係を分析する。

まず他の連邦国家との比較において、ロシアの構成主体がどの程度の財政力を有しているのか確認しておこう。図1では一般政府税収に占める構成政府の税収比を縦軸に、構成政府歳入に占める連邦政府からの財政移転の割合を横軸にとり、国ごとに構成政府の財政力を比較している。

ロシアの2002年から2004年までの一般政府総税収に占める構成政府税収の平均比率は49.36%、構成政府の歳入に占める連邦政府からの財政移転の割合は25.49%であり、カナダやドイツの州政府と同等の財政力をロシアの構成主体が有していることが分かる。この国際比較の結果から、ロシアの構成主体が量的にみて十分な財政的基盤を築いていることが窺える。しかしながら、ロシアの構成主体に対する財源保障は十分ではないとの指摘がこれまで多くなされてきた<sup>(79)</sup>。なぜならば、ロシアでは税源区分は連邦税法によって定められ、連邦税を構成主体や地方自治体に分配する際の配分比率は連邦政府予算において決定されるからである。ブラジルやスペインでは税源区分や財政に関する規定が憲法に明記されているが、ロシアでは共管権限に税に関する事項があることが確認できるのみで、法制度的には財政上の主導権は連邦にあるといつてよい<sup>(80)</sup>。

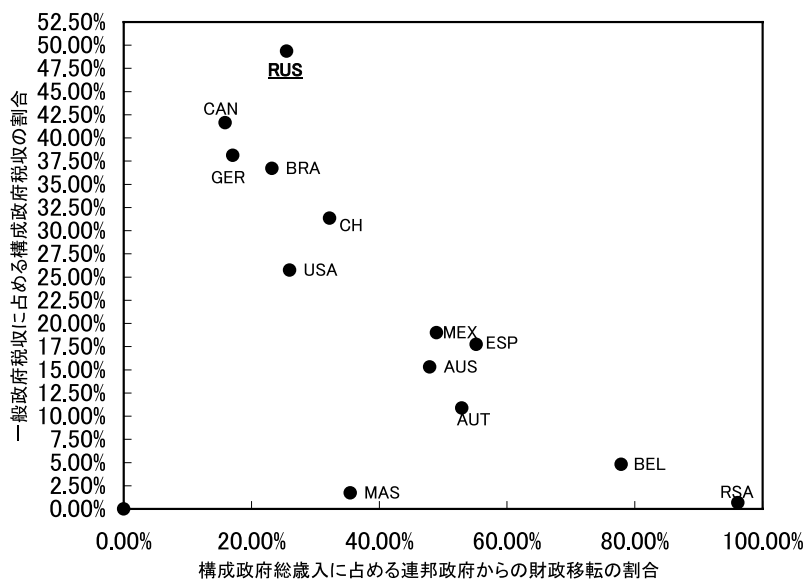
現行の連邦税法において、構成主体税（地域税）として区分されているのは、売上税、法人資産税、運輸税、賭博業税の4つであり、構成主体税収に大きく影響する所得税や法

78 Watts, *Comparing Federal Systems*, p. 43.

79 例えば、Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, *The Grabbing Hand* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998), p. 249.

80 本節の記述では2001年から第二部が施行され体系的な形で効力を持つこととなった現行税法下における財政制度を分析の対象としているが、歳入および課税権の面における連邦優位という制度的特徴は旧税法の下においても同様であった。旧税法下における財政制度については以下が詳しい。Andrei Shleifer and Daniel Treisman, *Without a Map: Political Tactics and Economic Reform in Russia* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2000), pp. 113-136. および、横川和穂「地方財政の視点から見た1990年代ロシアにおける『地方分権化』：ロシア連邦財務省決算報告書の分析を中心に」『比較経済体制研究』第8号、2001年、116-132頁。

図1 構成政府の財政力



資料) *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF の 2003 年および 2004 年版を元に作成。

RUS: ロシア CAN: カナダ GER: ドイツ BRA: ブラジル CH: スイス USA: アメリカ MEX: メキシコ ESP: スペイン AUS: オーストラリア AUT: オーストリア BEL: ベルギー MAS: マレーシア RSA: 南アフリカ

注: データを利用できる連邦国家の直近 3 年の平均比率を示した。全て財政移転後のデータである。オーストラリア、カナダ、ドイツ、マレーシア、南アフリカは 2001 年から 2003 年までのデータ、オーストリア、ベルギー、スペインは 2000 年から 2002 年までのデータ、メキシコは 1998 年から 2000 年までのデータを利用した。ただし、ブラジルは 1997 年および 1998 年の 2 年、アメリカについては 2001 年のみのデータに拠っている。ロシアについては、構成主体データについてロシア連邦財務省によるロシア連邦構成主体予算執行報告 (Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов)<sup>(81)</sup> の 2002 年から 2004 年までのデータを利用した。

人税は連邦税である。これらの一定比率が連邦予算に基づいて構成主体予算へ繰り入れられる。主な税目としては先にあげた所得税や法人税の他に、天然資源取得料、酒税、ガソリン油税やディーゼル油税などがある。現行の税源配分比率に関する規則は「2005 年までのロシア連邦予算連邦主義発展プログラム」に関する連邦政府決定<sup>(82)</sup>において定められている。同決定における規則によると、連邦税から構成主体への配分比率は、法人税の 61%、所得税の 50%、石油およびガスの取得料の 20%、その他鉱物資源取得料の 100%、酒税の 50%、などとされている。また、構成主体税 (地域税) である売上税や賭博業税の一部が地方自治体に配分されている。確かに構成主体は税法に列挙された税目以外について独自に新税を導入すること、ならびに定められた税率の範囲内であれば税率を変更する

81 連邦財務省予算執行報告はロシア連邦財務省国庫管理局のサイト (<http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>) において公表されているものを利用した。

82 Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 34, Ст. 3503.

ことが可能であり、少なくとも法制度上は一定の自律性が保障されている。しかしながら、法人税や所得税、付加価値税や天然資源取得料、ガソリン油税や酒税などの物品税など、多くの税収が見込まれる税目は連邦税法において連邦税に区分されており、その税収配分比率も連邦予算によって決定される。さらに、2004年8月の連邦予算法の改正により各種税目ごとに配分比率が定められ、それまで各年予算で行われていた税収配分の調整余地が大幅に制限されることとなった<sup>(83)</sup>。この改正の目的は地方自治体の財政基盤強化と政府間予算関係の明確化にあった<sup>(84)</sup>が、税源移譲が行われず、税収配分調整が困難になったことで構成主体の連邦政府に対する財政依存が強まると考えられる。

またロシアでは構成主体間の歳入格差が大きい点も問題である。連邦成立当初は歳入格差が大きく、例えば1995年には構成主体予算に占める連邦政府からの財政移転の割合は、10%を下回る構成主体が25、10%以上20%未満の構成主体が21、20%以上30%以下が19、30%以上40%未満が7、40%以上が15であった<sup>(85)</sup>。1998年の時点でも構成主体間の財政格差は1995年の状況からほとんど変化がないことが確認されている<sup>(86)</sup>。歳入と歳出の財政均衡についても同様のことがいえる。財政赤字を計上する構成主体の数はロシア経済の好転を受けてかなり減少してきた<sup>(87)</sup>が、財政を好転させる構成主体が多くある一方で赤字を計上し続けている構成主体も少なくない。こうした財政格差は構造化しつつあり、政策レベルで格差が生じることが懸念される。2004年の構成主体における歳出をみると、地方自治体への財政移転、工業・建設、健康・スポーツ、目的別基金（地域道路基金）、社会政策、教育、住居・コミュニティ、地方自治関連が主要な拠出項目となっている。域内の経済や住民生活に関わる多くの分野を構成主体が担っていることになる。地方自治体への財政移転は地方自治体の総歳入の43.43%を占め、財政システムの変更後も構成政府による地方自治体への影響力は未だ強いことが窺える。そこで、構成主体統合予算について見てみると、歳出で大きな割合を占めるのは、住居・コミュニティに関する支出と社会・文化事業についての支出であり、後者に関しては教育への支出が半分を占める。1995年から2002年までの8年間の平均では、構成主体統合予算の歳出に占める住居・コミュニティ関連の支出が20.74%、社会・文化事業については41.39%である。連邦政府も責

83 「ロシア連邦予算法・予算間関係の規制に関する章部分の追加と改正」についての連邦法（Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535.）。

84 ロシア連邦財務省サイトで2003年5月26日に公開された Основные принципы политики в сфере разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ. にある Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» を参照した（[http://www.minfin.ru/fvr/fin\\_ref.htm](http://www.minfin.ru/fvr/fin_ref.htm)）。

85 Alstair McAuley, “The Determinants of Russian Federal-Regional Fiscal Relations: Equity or Political Influence?” *Europe-Asia Studies* 49:3 (1997), pp. 441-444. の財政資料を参照。この資料はイングーシとチェチェンを除いた87の構成主体の財政状況を整理している。

86 Alexei M. Lavrov and Alxei G. Makushkin, eds., *The Fiscal Structure of the Russian Federation: Financial Flow between the Center and the Regions* (New York: EastWest Institute, 1999), p. 73.

87 財政赤字を計上した構成主体の数は、1996年には85あったが、2000年には25に減っている。「2002年から2010年、2015年までのロシア連邦諸地域の社会経済的發展に関する格差縮小」についての連邦プログラム付表2を参照（Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 43. Ст. 9015.）。

任を持つ社会・文化事業については構成主体の歳出額が金額において連邦政府の歳出額を常に上回っている<sup>(88)</sup>。したがって、財政格差の構造化は公的インフラストラクチャー形成に格差をもたらしかねないのである。

次に財政移転について見てみよう。財政調整制度は、構成主体間の財政格差を緩和し、かつ国家全体で標準的なサービスを提供するための制度である。構成主体間の財政格差は、ロシアと同様に多くの連邦国家においても問題とされているため、アメリカを除く連邦国家には必ず財政調整制度が存在している。またドイツ以外の連邦国家では、財政調整が連邦政府によって行われている。ロシアにおいても、財政調整を担うのは連邦政府である。ロシアにおける連邦政府から構成政府に対する財政移転は、使途が定められていない一般補助金と、使途に条件が付けられた特定補助金の二つに大きく分けることができる。一般補助金を構成しているのは、財政移転の中心である1994年連邦予算において設置された「構成主体財政支援連邦基金」である。いわゆる平衡交付金制度であり、特定の要求計算方式によって各構成主体への支給額が決定される。この基金には付加価値税などの連邦財源が当てられている<sup>(89)</sup>。特定補助金は連邦政府委任行政や特定の政策の実行について拠出されることになっており、例えば障害者対策、育児対策、放射能障害、住宅支援などに利用される補填基金などのような基金が設けられている場合もある。2004年の財政移転の内訳については、一般補助金である平衡交付金の割合が単独では42.31%と最も大きい。ただし、特定補助金の合計比率は45.83%であり、特定補助金の方がやや多い構成になっている。ワッツは条件付き補助金が財政移転に占める割合をいくつかの連邦国家について比較した。それによると、アメリカが100%、ドイツが64.5%、オーストラリア53%、インドが38%、スペインが23.5%、カナダが4.3%とされており<sup>(90)</sup>、補助金の使途に関してロシアの構成主体の自由度は比較的高いといえる。したがって、トレイスマンが指摘しているほどには財政移転が政治的影響力を持っていたとは考えにくい<sup>(91)</sup>。むしろ、財政移転について重要なことは平衡交付金が構成主体間の財政格差縮小に寄与していない点にある。V. フリスチェンコの研究によれば、構成政府間の税収格差の最大値はカナダで1.08倍、ドイツで2.36倍、アメリカで3.4倍である一方で、ロシアでは9.07倍とのデータを提示した上で、平衡交付金制度や補助金制度の見直しが重要であるとしている<sup>(92)</sup>。

最後は政府間財政調整の手法についてであるが、二政府間の交渉が連邦政府の求心力維持に利用されていた1990年代とは手法が変わり<sup>(93)</sup>、プーチン政権は予算関係のハード化を進めることによって、積極的に連邦政府の影響力を高めようとしている。先述の「2005

88 ここまでのデータは、Регионы России. Социально-экономические показатели, 2004. М.: Росстат, 2004. および Российский статистический ежегодник 2003. Статистический сборник. М.: Росстат, 2003. を参照した。

89 構成主体財政支援連邦基金については以下が詳しい。保坂哲郎「ロシア連邦の地方財政支援基金について」『高知論叢：社会科学』第72号、2001年、85-106頁。

90 Ronald L. Watts, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (Kingston, Ontario: Queen's University, 1999), p. 56.

91 Treisman, *After the Deluge*, pp. 81-119.

92 Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: Итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002. № 2. С. 10-18.

93 1990年代の財政をめぐる政府間関係については以下が詳しい。Elizabeth Pascal, *Defining Russian Federalism* (Westport, CT: Praeger, 2003), pp. 122-157.

年までのロシア連邦予算連邦主義発展プログラム」が地方自治体財政の基盤強化を目的としていたのは、予算間関係の透明化だけではなく地方自治体に対する構成主体の影響力を削ぐことを意図していたためでもある。また、2004年度予算教書においてプーチンは歳出および歳入権限の明確化、予算法および税法の改正、そして地方自治体の権限強化を重要視する姿勢をとった<sup>(94)</sup>。これらの方針は教書の送付以前に連邦財務省において明確化されており<sup>(95)</sup>、連邦政府が政府間財政関係の抜本的な改革を目指していることは明らかである。

ロシアにおける政府間財政関係は、基本的に連邦優位のシステムとなっている。確かに構成主体が得る税収額は大きく、また財政移転金の用途についての自由度は高い。しかしながら、税源配分および税収配分比率の調整は連邦法によって規定されるため、連邦政府と構成主体との間に垂直的財政不均衡の構造がみとれる。このため、ロシアの構成主体の財政的基盤が安定的であるとはいえない。また、構成主体間の水平的財政不均衡も問題である。構成主体の財政状況は改善傾向にあるが、財政格差の構造化が懸念される。そして、プーチン政権成立以降は政府間財政調整のあり方に変化が生じ始めている。構成主体の財政を連邦政府の管理下に置くことは容易ではないだろうが、連邦優位の財政システムが変更されない限り、徐々に連邦政府による財政上の影響力が増していくことは避けられないであろう。

## 6. 政府間関係の調整

連邦と構成主体間の政府間関係は連邦制において非常に重要な要素である。ワッツは政府間関係を分析する概念として「協調的連邦主義」と「競争的連邦主義」を提示している。前者は多様な経路を通じて連邦と構成主体が協調関係にある場合を指し、ほとんどの連邦国家がこの形式で政府間の関係性を築いている。後者は各政府が市民に提供されるサービスの質をめぐって、市場における企業のように、競争する場合を指す。さらに前者において、各レベルの政府部門間や閣僚間、官僚間において協調関係がみられる場合を「行政的連邦主義」として区分している。このような関係性を築いているのはオーストラリア、カナダ、ドイツ、インド、マレーシアなどである。ロシアの場合、連邦側が主導する形で政府間関係の構築が図られてきたが、構成主体行政府との関係構築が重要視される状況はプーチン政権に入っても変わっていない。この意味においてロシアの政府間関係の関係性は「行政的連邦主義」の範疇に入るといえるだろう。ロシアにおける連邦制研究ではこうした行政府間関係に注目するものが少なからず見られる。例えば A. ザハロフは比較連邦論者の議論を整理し、ロシアはカナダと同様に「行政的連邦主義」の特徴を有していると論じている<sup>(96)</sup>。「行政的連邦主義」のような協調モデルは政府間対立解消の効果的な手法

94 Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2004 году» // Финансы. 2003. № 6.

95 Основные принципы политики в сфере разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ ([http://www.minfin.ru/fvr/fin\\_ref.htm](http://www.minfin.ru/fvr/fin_ref.htm)).

96 Захаров А.А. «Исполнительный федерализм» в современной России // Полис. 2001. № 4. С. 128.

であるのは確かであるが、問題がないわけではない。ドイツの場合、連邦首相や閣僚、連邦官僚、連邦参議院議員、州首相や州閣僚、州官僚、州議会議員など多様なアクターが政府間関係に関わる政治決定に関与できる制度となっているために、決定が遅延する、あるいは困難になる「共同決定の罫」という問題を抱えている<sup>(97)</sup>。また、A. ウィルダフスキーが指摘しているように、協調のための枠組みの設定が政府間関係の方向性および力関係を硬直化させる可能性がある<sup>(98)</sup>。したがって、政府間関係をめぐる制度を分析する際には誰が枠組みを形成しているのかについての検討が重要となろう。

ロシアの政府間関係においては、権限区分条約、連邦管区制度、そして国家評議会という三つの制度が目撃されてきた。ここではこれらの制度がロシアの政府間関係にどのような影響を与えてきたかについて分析を行うことによって、ロシア連邦制における政府間関係の制度的特徴を明確にしたい。

### (1) 権限区分条約

エリツィンは1994年に、構成主体の要求に対して大統領令をもって対応していくという柔軟なアプローチを打ち出した。連邦憲法導入において強硬なアプローチをとったエリツィンの姿勢が変化した背景には何があったのであろうか。一つには、連邦政府と構成主体政府との間にあった連邦制についての認識のギャップである。連邦憲法では、連邦条約において保障された構成主体の列挙権限が削除され、残余権が明記されているのみであった。こうした連邦側の態度は構成主体側の警戒心を高めた。一方、連邦側の認識としては、当時副首相などの立場で民族問題および地域政策を担当していたS. シャフライに代表されるように、連邦憲法の原則を曲げてまで個別条約を締結する必要はないとの立場がとられていた<sup>(99)</sup>。二点目は、構成主体に対して連邦政府から多くの公的業務が移管されたことである。移管された業務の多くは教育や医療、社会扶助、年金、交通機関などに関連する業務であり、多くが追加的な財政負担を構成主体に強いるものであった<sup>(100)</sup>。連邦財政の悪化が連邦政府の求心力低下を招いたのであった。三点目は、税に関わる問題である。ソ連時代は中央と地方との間で歳入を分与する制度をとっていたため、税徴収システムが不完全であった。このため、制度が整備される前に構成主体からの税収分与の要求が高まり、構成主体によって留保される税率に大きな格差がついてしまった<sup>(101)</sup>。こうした政府間の対立を契機に、法的な平等性と政治的な非対称性の摩擦によって生じる問題を解決する手段として権限区分条約が締結されることとなった。

では、権限区分条約はロシアにおける政府間関係にどのような影響をもたらしたのであ

97 Arthur Gunlicks, *The Länder and German Federalism* (Manchester: Manchester University Press, 2003), p. 70.

98 Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Brown, 1979), pp. 142-152.

99 Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма // Губогло М.Н. (ред.) Федерализм власти и власть федерализма. М.: ИнтелТех, 1997, С. 153.

100 Kitty Stewart, *Fiscal Federalism in Russia: Intergovernmental Transfers and the Financing of Education* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2000), pp. 12-14.

101 Treisman, *After the Deluge*, p. 21.

ろうか。権限区分条約が政府間関係構築の手段として利用されるようになった発端は、同条約が1994年2月に連邦政府とタタールスタンとの間で締結されたことである。タタールスタンはその経済力と民族主義に基づく政治力とを巧みに利用し、2年半をかけて慎重に連邦政府との交渉を進めた<sup>(102)</sup>。交渉は互いに代表団を組織する形で行われた。タタールスタン側の代表団は、V. リハチョフ副大統領（当時）を筆頭に、経済担当閣僚や憲法監視委員会のメンバー、学者から構成されていた<sup>(103)</sup>。連邦側の代表団は幾度か変更されたが、基本的にはシャフライを中心に、当時の副首相や司法相などから構成されていた。そしてタタールスタンは共和国の主権を主張しながらも、個別の政策事項ごとに交渉を行い、行政協定を積み上げていく方針をとった。他の構成主体は権限区分条約を締結に関してタタールスタンに追随した。例えば、スヴェルドロフスクでは、首長のE. ロッセリがエリツィンに圧力をかけ、シャフライに交渉の開始を同意させた。その後、タタールスタンの場合と同様、相互に閣僚等から構成される代表団を結成し、定期的に会合を行った<sup>(104)</sup>。このように条約の締結過程において、連邦および構成主体の政府機関やエリート間の交流チャンネルが開かれた。体制移行の最中、政治的にも経済的にも秩序が明確に定まっていなかったロシアにとって、ライカーが論じるように政党を介して連邦と構成主体が交渉をもち、そして連邦制の維持を行うこと<sup>(105)</sup>は困難であった。そのため、権限区分条約を接点とした連邦と構成主体の交渉様式が出現したことは、政府間コミュニケーションの円滑化に大きく寄与したといえよう。しかし、こうした関係性の中には格差も見られた。例えば、サマラ州では、州政府が協定草案を作成し、それに基づいて連邦政府に権限移譲を求めるといった手法をとった。そして先行して条約を締結した構成主体と同様に、税財政上での自由度向上を求めた。しかし、財力があっても天然資源に恵まれず、共和国のように強力な政治的リソースを有さないサマラは連邦財務省から税制上の優遇を得ることに苦労したという<sup>(106)</sup>。また1994年2月15日から1995年6月29日までに条約締結に至ったタタールスタン、カバルダ・バルカル、バシコルトスタン、北オセチア、サハ、の5つの共和国に対しては、構成主体法の位置づけ、経済・金融政策、天然資源の利用、税財政等の面で独立国家に近い権限を付与されていた<sup>(107)</sup>。顕著な形で権限の非対称性の拡大がみられたのである。

さらに、兵頭が指摘するように<sup>(108)</sup>、政治的なアメとしても利用された。1995年の下院選終了から1996年6月の大統領選までのわずか半年の間に、18もの構成主体が条約を締結した。これには1995年12月の下院選挙で政権に近い政党である「我が家ロシア」がロシア共産党に大敗を喫したことが影響していた。このためエリツィンは1996年の大統領選再選を確実にするために構成主体の支持獲得に動いたのである。

102 締結に至る過程は以下が詳しい。Kahn, *Federalism, Democratization*, pp. 151-157.

103 Хакимов Р. Белая книга Татарстана: путь к суверенитету: сборник официальных документов, 1990-1995. Казань: Центр гуманитарных проектов и исследований, 1996. С. 30.

104 Gerald M. Easter, "Redifining Center-Regional Relations in the Russian Federation: Sverdlovsk Oblast," *Europe-Asia Studies* 49:4 (1997), pp. 627-628.

105 Riker, *Federalism*, p. 136.

106 Pascal, *Defining Russian Federalism*, pp. 95-105.

107 権限区分条約の内容は以下を参照。http://www.constitution.garant.ru/DOCREFS\_7100\_1\_0.htm

108 兵頭「現代ロシア」102-103頁。

確かに、権限区分条約はタタルスタンやバシコルトスタンのように分離主義的傾向を見せていた構成主体を連邦に引き付け、権限をめぐる構成主体の不満を緩和する効果をもっていた。また、交渉の中で連邦政府と構成主体政府との間にチャンネルが形成され、政府間関係の構築に貢献したこともまた事実であろう。しかしながら一方で、その限界も露呈していた。一つは、チェチェン問題である。連邦政府は権限区分条約方式をチェチェンにも適用しようとした。しかしながら、国際的に認知される形での主権を求めるチェチェンは、広範な自治は得られるがロシアの主権下に入ることを意味する権限区分条約の締結を拒んだ。結果的に、1998年12月にエリツィンはチェチェンとの条約締結という方針を放棄してしまう<sup>(109)</sup>。チェチェン側の主権要求を呑めない連邦政府に選択の余地はなかったのであろう。二点目は、権限区分条約という手法が連邦政府の政権内部で高い評価を受けていたわけではなかったことである。例えば1995年1月に、当時大統領府長官であったフィラトフは構成主体の違憲も辞さない行動に対して懸念を表明し、「憲法を遵守するよう構成主体を説得すべきである。もしできないのであれば、憲法裁判所に提訴すべきだ」として権限区分条約を暗に批判していた<sup>(110)</sup>。また、チュバイスらの中央集権派は、全権代表の権限強化と地方自治体の取り込みを通じて構成主体の影響力を削ごうとしていたという<sup>(111)</sup>。さらに1998年8月の金融危機は、経済的混乱を招き、連邦政府や構成主体に大きな影響を与えた。いくつかの構成主体は、危機による経済への悪影響を和らげるため、商品やサービスの自由な移動の制限を禁じた。この混乱も権限区分条約がもたらした権限の非対称性の結果であった。そして1999年には、権限区分条約の機能が共管権限の調整に限定されることとなり<sup>(112)</sup>、政府間関係における権限区分条約の影響力は急速に低下していくこととなった。政治的な安定のために非対称性の拡大を黙認する戦略は、政権関係者の連邦制に対する不満や懸念を高める結果を招いてしまったのである。

## (2) 連邦管区制度

2000年5月13日に、プーチンは連邦管区の設置を決定した。ロシア全土を七つの連邦管区に分け、大統領全権代表部を設置し、連邦権限執行の監督を行う大統領全権代表を派遣する行政的分業制度である。エリツィン政権期にも各構成主体に派遣される全権代表制度は存在したが、派遣地域に精通した人材の多くは当該地域出身のエリートであり、派遣後に構成主体における政治文化に取り込まれてしまうことが問題点として指摘されていた<sup>(113)</sup>。したがって、こうした問題を解決するために広範な地域を監督する出先機関が設置されたのであった。

109 Независимая газета, 3 декабря 1998. С. 1.

110 *RFE/RL Newline*, 20 January 1995.

111 Eugene Huskey, "Center-Periphery Struggle: Putin's Reforms," in Archie Brown and Lilia Shevtsova, eds., *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), pp. 116-117.

112 「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区分の原則および手続きについて」の連邦法によって限定された。Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3176.

113 Peter Kirkow, *Russia's Provinces: Authoritarian Transformation versus Local Autonomy?* (Basingstoke: Macmillan, 1998), p. 123.



連邦管区制度の主要な目的は、連邦法体系からの逸脱した構成主体法の是正にあった。このため、内務省や司法省といった治安・法務機関の支部がいち早く設置された。また2000年8月には連邦政府の代表部が省庁の出先機関の調整を担うために設置されることとなった。そしてこうした目的以外に、管区内における経済発展を促すことも目的の一つとされた。2000年10月に開かれた管区代表者間会合で、プーチンは管区代表に長期経済計画推進のための開発戦略センターを各管区に設置するよう促した<sup>(114)</sup>。こうした動きに対応して、管区代表は経済動向や資金移動のモニタリングを通じて経済分野でもその影響力を伸展させていた。管区の動向が注目される中、大統領府自体にも動きが見られた。2000年7月に大統領府副長官に選任されたD. コザク(当時)が構成主体法の是正のために積極的に活動をするようになった。2001年6月21日にプーチンは「連邦機関、構成主体機関および地方自治機関との間の権力および権限区分に関する準備のためのロシア連邦大統領委員会に関する」大統領令<sup>(115)</sup>に署名し、コザクをその議長に任命した。同委員会は権限区分条約を連邦憲法および連邦法体系に合わせて是正することを主な目的としていた。その結果、構成主体側から権限区分条約の変更や破棄を申し出るといった行動が見られるようになった。そして2002年に入るとタタールスタンやバシコルトスタンも譲歩に応じるようになってきた。ここまで見てきたように、連邦管区制度は基本的には連邦権の保全と拡大のために設置された組織であり、政府間関係を連邦の側が「管理」へと切り替えようとしたのであった。

連邦管区制度の基礎となる大統領令では、管区代表の役割や機能が定められているが、連邦権限の監督機能や構成主体間・連邦機関間の調整機能を担う、というように非常にあいまいに定義されていた。大統領府地域管理局局長のS. サモイロフ(当時)は、管区代表の基本的な役割は「連邦と構成主体との間の調整にある」<sup>(116)</sup>と述べていたが、現実には管区代表の権限はそれに留まらなかった。中央管区代表のG. ポルタフチェンコは、「管区代表は日々変化する国内政治の一翼を担っている」と述べ、管区の権限拡大に意欲を見せていた<sup>(117)</sup>。このような管区の権限に対する定義や認識の不明瞭さが管区制度の管轄範囲のなし崩し的な拡大を招くこととなってしまった。管区による構成主体に対する影響力行使が目立ったのは、構成主体レベルでの選挙においてであった。例えば、2001年1月14日に行われたチュメニ州選挙では、当時現職のL. ロケッツキーに対してウラル管区副代表のS. ソビャーニンが立候補した。チュメニ州は二つの構成主体、ハンティ・マンシ自治管区とヤマロ・ネネツ自治管区をその構成部分としている。チュメニ州政府はこの二つの自治管区の吸収合併を企図しており、自治管区側の警戒感を高めていた。こうした中で、ハンティ・マンシ議会議長の経験があるソビャーニンは、有力な候補とされた。結果的に、

114 RFE/RL *Russian Federation Report*, 25 October 2000.

115 Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. № 26. Ст. 2652.

116 Суд может заблокировать любое решение Кремля // *Независимая газета*. 10 октября 2000.

117 ポルタフチェンコは実際に、特定の構成主体に対する財政支援要求に応じていた。Nikolai Petrov, "Central Federal Okrug," in Peter Reddaway and Robert W. Ortung, eds., *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regional Relations*, vol. 1 (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2004), p. 91.

8年間チュメニ州知事のポストを維持してきたロケツキーを破り、ソビャーニンが勝利した<sup>(118)</sup>。自治管区で75%以上の得票率を得たことから、自治管区の首長が強力にソビャーニンを推した結果だとされるが<sup>(119)</sup>、スルゲートネフチガス等のチュメニの石油産業からの支持も大きかった<sup>(120)</sup>。他の例では、2003年3月から北西管区代表を務めていたV.マトヴィエンコは同年10月5日に行われたサンクト・ペテルブルグ市長選に立候補し、連邦からの強い後押しを受けて前副知事のA.マルコヴァを下して当選している。

しかし実はこのように連邦や管区が支持する候補が選挙で勝利を収めた事例は必ずしも多くはなかった。2001年12月16日に行われたアルタイ共和国での首長選挙では、シベリア管区代表のL.ドラチェフスキーとプーチンがアルタイ共和国内務大臣のA.ベルドニコフを支持してきたが、同候補は10%の得票も得られず大敗した<sup>(121)</sup>。勝利したのは「ロシア農業党」党首で下院議員のM.ラプシンであり、左派色の強い土地柄で連邦側は十分な支持を得られなかった。連邦側が勝利したチュメニ州そして敗北したアルタイ共和国、この二つの例から分かることは構成主体レベルでの政治動向が選挙結果を左右するということである。これはロシア連邦独立以降、連邦政府からの統治が完全には届かない状況の下で、構成主体の各々が独自の政治的環境、あるいは政治体制を築いてきており、プーチンの指導力をもってしても構成主体エリートの協力なしには円滑な統治を図れない点に原因を求めることができる。特に選挙について言えば、H.ヘイルが指摘しているように、構成主体レベルで経済的関係や民族的紐帯に基づいた強力な選挙マシーンが形成されているのである<sup>(122)</sup>。管区の設置によって連邦の影響力が高まったとはいえ、構成主体の自律性は未だ奪われてはいない。

管区設置による行政的分業の結果、構成主体に対する連邦の影響力は増し、連邦法体系と構成主体法の矛盾もかなり解消されてきたことは確かである。しかしながら、大統領令に基づく制度設計のあり方は権限区分条約の場合と同様に、混乱を招く怖れがある。サラトフ州知事のD.アヤツコフ(当時)は、目的からの逸脱を招き易い管区代表の権限を立法によって規制すべきであると説いた<sup>(123)</sup>。しかし、管区代表はより強い権限を手にしつつある。北オセチア共和国ベスランで2004年9月に起った学校占拠事件は、プーチンによる連邦制改革を加速させることとなった。プーチンは2004年9月13日の拡大政府会議において、構成主体首長の選出方法を大統領が指名し、構成主体議会が承認する方式へと変更した<sup>(124)</sup>。この指名のための候補者リストを作成することが管区代表の新しい業務となったのであった。例えば、サラトフ州知事の選定の際、沿ヴォルガ管区代表のキリエン

118 Sergei Kondrat'ev, "Urals Federal Okrug," in Reddaway and Orttung, eds., *The Dynamics of Russian Politics*, p. 197.

119 RFE/RL *Russian Federation Report*, 17 January 2001.

120 Главная «технология»: напугать избирателя // Независимая газета. 12 января 2001.

121 Коммерсантъ. 18 декабря 2001. С. 2.

122 Henry E. Hale, "Explaining Machine Politics in Russia's Regions: Economy, Ethnicity, and Legacy," *Post-Soviet Affairs* 19:3 (2003), pp. 228-263.

123 Коммерсантъ. 30 апреля 2002. С. 4.

124 法律として施行されたのは同年12月11日。Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

コは数ヵ月前から候補者のリスト作成を行っており、そしてそのリストに基づいて地方政治家との調整を行っていた<sup>(125)</sup>。結果的に新しく知事となったのはサラトフの原子力発電所所長 P. イバトフであった。この指名方式は連邦政府の影響力を増加させるというよりは首長の選定過程を不透明にするだけかもしれない。サラトフ以外にいくつかの構成主体で首長の指名と承認が行われたが、多くの場合は現職の首長の任期が延びたに過ぎなかったからである<sup>(126)</sup>。連邦政府と構成主体政府との間に立つ新しいアクターとして管区代表が台頭し始めているのである。

他の連邦国家には、政府間協議機関はあっても、ロシアのような連邦管区制度は存在しない。ただし構成政府の管理・監督という意味であれば、インドは類似した制度を有している。インドには、連邦政府閣僚からなる国家計画委員会があり、この委員会が州政府の経済政策や開発計画を補助金の分配を通じてコントロールしてきた<sup>(127)</sup>。これに対して連邦管区制度では管区代表の個人的資質に依存した制度であり、監督機関として十分に機能しうるのはか疑問が残る。現在のロシアでは、連邦管区制度が構成主体政府の自律性を奪うほどの影響を及ぼしていないことは先に論じた通りである。しかしながら、このような管理・監督機関が形を変え、構成主体レベルの政治に直接介入できる権限を手に入れた場合、ロシア連邦制における連邦と構成主体との関係は根本的な変容を迫られることになるだろう。

### (3) 国家評議会

プーチンは上院改革の代償として、構成主体の首長と大統領全権代表がメンバーとなる大統領諮問機関の国家評議会を 2000 年 9 月に新設した。「行政的連邦主義」においては、連邦政府及び構成政府の首脳が集まって懸案を話し合う協議機関を設ける事例が見られる。オーストラリアやカナダ、そしてインドには連邦閣僚と州首相が参加する協議機関が存在し、政策決定や財政配分の決定において重要な位置を占めている。例えばオーストラリアでは 1990 年代に経済改革に向けてのコンセンサス形成のために連邦・州首相会議と行政府間会議が創設された<sup>(128)</sup>。またインドでは 1954 年に創設された国家開発委員会が、連邦政府閣僚と州政府閣僚との定期会合の場として機能していた<sup>(129)</sup>。ロシアではこれに類する制度として政府間会合としての国家評議会が設置されたといえよう。この制度はどのような目的で設置され、どのような影響を政府間関係に与えているのだろうか。

国家評議会は本会議と幹部会によって構成されている。本会議は 3ヵ月に一度行われ、幹部会は連邦管区ごとに 1 人ずつ大統領によって選ばれ、計 7 名で構成される。メンバー

125 Коммерсантъ-Власть. 7 марта 2005. С. 30-31.

126 例えば、2005 年 2 月 24 日にハンティ・マンシとアムールの首長が承認されたが、現職の続行であった。また、タタールスタンのシャイミエフ大統領の任期続行も認められたとのことである。

127 Lawrence Saez, *Federalism without a Center: The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System* (New Delhi: Sage Publications, 2002), pp. 140-149.

128 Martin Painter, *Collaborative Federalism: Economic Reform in Australia in the 1990s* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 61-120.

129 W.H. Morris-Jones, *The Government and Politics of India* (London: Hutchinson University Library, 1967), p. 142.

は基本的に半年で交替となる。本会議は年4回開催が原則であるが、2002年、2003年は2回しか開催されていなかった。本会議での論題は先立って行われた幹部会での議題についてか、より広範で抽象的な議題があげられることが多い<sup>(130)</sup>。そして幹部会が毎月開かれていることを考慮に入れると、多くの場合、詳細な議論は幹部会においてなされていると考えてよいだろう。では幹部会ではどのような争点が議論のテーマとしてあがっているのだろうか。評議会の業務について、評議員の地位について、評議会の作業部会について、など評議会運営に関わる事項を除くと、権限区分、財政間関係、鉄道・運輸、林業・森林保全、環境保護、社会保障（年金・医療保険）、土地問題、天然資源、エネルギー問題、教育、軍産複合体、農業・農村経済、地方自治、麻薬問題、水資源、科学技術、スポーツ振興、住居政策があげられる。いくつかの争点を除けば、これらのうちのほとんどが憲法上の共管権限に関わる問題であることがわかる。では、こうした制度的枠組みの中で国家評議会ではどのようにして政策議論が交わされているのだろうか。

まず、土地法制定の事例についてである。土地の所有権が法的に明確でなかったロシアでは、土地法の整備が急務であった。プーチンは2000年の教書において土地改革を最重要課題として掲げていた<sup>(131)</sup>。国家評議会では、2000年1月30日の幹部会においてプーチンが土地改革の重要性を訴えて以降、多くの議論がなされるようになった。その後の一連の幹部会において、議会に送付される前の土地法草案が審議され、土地法の整備と農地売買の問題が切り離されることが決定した<sup>(132)</sup>。構成主体は農地売買については反対するという姿勢を明確にしていたという。このため、法案の提出時期を国家評議会において構成主体に伝えるといったようにその進捗状況を共有する姿勢をとっていた<sup>(133)</sup>。農地売買や土地取引の規制については、2002年の幹部会において議題となったが、プーチンは土地取引の自由化を説きながらも、構成主体が取引に制限を課すことに対しては容認する姿勢をとり続けていた。しかし、土地法改正の時とは異なり、この時点では多くの構成主体が農地取引に関する法律の制定そのものには反対しないとの姿勢を示していた。このように国家評議会は連邦政府の政策やプログラムを事前に構成主体首長の審議にかけて同意を調達するという機能を果たしているといえよう。ただし、議会に送付される法案を事前に議論できるという点は問題を含んでいる。民主主義の根幹である議会、そして連邦制の根幹である上院が軽視されることになるからである。

一方で連邦が主導的に政策運営を行う場合もある。例えば、地方自治改革についての作業部会が2002年10月に設置されたが、これは構成主体のイニシアチブによってではなく、大統領府副長官（当時）のコザクのイニシアチブによるものであった<sup>(134)</sup>。この後、10月22日の幹部会では、地方自治改革が主要テーマとなった。この幹部会において、プーチンは地方自治の活性化を目指した政策の実現を2005年までに実行することを宣言し

130 例えば、2004年7月の本会議での主要なテーマは戦勝60周年事業について、2004年12月の本会議では政府の効率化について、であった。本節における国家評議会の制度や会合の詳細については連邦大統領府サイト (<http://president.kremlin.ru/stc/2005.shtml>) に公表されている国家評議会議事録を利用した。

131 Российская газета, 11 июля 2000. С. 3.

132 Известия, 31 января 2001. С. 2.

133 RFE/RL Newline, 22 February 2001.

134 Известия, 26 июля 2002. С. 4.

た。その時点ですでに改革法案が作成されており、同法案は地方自治体により多くの権限を付与するものであった。この草案に対してロッセリは、連邦政府を頂点とした垂直的な権限関係を目指すものであるとして懸念を表明していた<sup>(135)</sup>。この改革によってコザクは地域エリートの影響力を削ぐことを意図していたという。このような急速な展開に対して、一部の構成主体では改正に強く抵抗しようとする動きが見られた。その後、構成主体が社会保障や地域の公営企業の経営権を有していることから、地方自治体の立場が大きく変わるわけではないとして、改革に対して慎重な意見が現れたものの<sup>(136)</sup>、6月には下院を通過し、10月には「ロシア連邦における地方自治組織の一般原則について」の連邦法<sup>(137)</sup>が大統領の署名を得るに至った。

基本的には連邦制に関わる事項が議論されていることが以上の事例から読み取れるが、少しずつ議論される内容に変化がはじまっていることを指摘しておかなければならない。一つはテロ対策会合として安全保障会議との共同セッションが組まれるようになったことである。もう一つは最近の重要産業の国有化に関わる議論事項である。例えば2005年2月22日に行われた幹部会で航空産業の国際競争力の強化が議論され、主要航空産業の統合方針が決定された。現政権が重要視するこうした分野の政策について構成主体は連邦の意向に逆らいにくいことが予想される。政策の権威付けのために国家評議会が利用され始めているのだろうか。国家評議会は、上院改革の代償として設置されたが、共管事項について議論し、合意形成をする多政府間の制度として機能している側面がある。プーチン政権による連邦制改革が構成主体に圧力をかけていることは事実ではあるが、構成主体の自律性が失われたわけではなく、連邦政府は政策遂行のために構成主体の協力を必要としている。今後も継続して政府間問題に関する自由な議論が行われるのかどうか注視する必要がある。

以上のように、ロシアでは構成主体との協調が行政府間レベルで行われており、ロシアにおける政府間の関係性は「行政的連邦主義」として一貫していることは確かである。以上の分析から政府間関係にかかわる各制度に共通して見られる問題点が明らかとなった。それは大統領令のみが制度的な理由付けであるという点である。半大統領制の直接的影響であるといえよう。このため、金融危機やテロ事件など連邦政府を揺るがす事件が起きて、政策的な優先順位が変わると制度そのものが変更を迫られることになってしまう。管区設置のように政府間関係の原則そのものに転換を迫る政策が実行されることもあるのである。

## 結 論

ワッツの枠組みにしたがってロシア連邦制を、権限区分の様式、憲法改正の手続き、上院の機能、憲法裁判所の機能、政府間財政関係、政府間関係の調整プロセスと関係性の6

135 RFE/RL Newline, 25 October 2002.

136 地方自治体レベルにおける社会的・民族的関係を考慮に入れば改革はより困難になる可能性がある。こうした見地からの地方政治分析は以下が詳しい。Tomila Lankina, "Local Administration and Ethno-Social Consensus in Russia," *Europe-Asia Studies* 54:7 (2002), pp. 1037-1053.

137 Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, Ст. 3822.

点に注目して分析した。分析の結果、ロシアは連邦制の特徴を満たしており、また他の連邦国家と比較することで連邦制の構造的特質を保持していることが明らかとなった。

ロシア連邦制の構造は厳格な憲法体制によって維持されており、その憲法体制自体が変動にさらされる可能性は低いとみられる。第一に憲法によって連邦権限は抑制され、利害の衝突する分野において構成主体とのコンセンサス形成が必要であり、政府間関係の関係性において「行政的連邦主義」の特徴が一貫してみられる。第二に、司法が連邦制を維持しようとする意思をもっており、連邦行政府をけん制している。第三に構成主体の財政的自律性は規模としては比較的高く、連邦政府による圧力が強まっても、財源配分の変更は困難であることもあわせて指摘しておかねばならない。ロシア連邦制の構造は、プーチンによる集権的な連邦制改革が進行しているとはいってもその根幹が突き崩されているわけではない。連邦政府がこれまでのところ、構成主体との協調を制度的に維持しているという側面も無視されるべきではない。

一方その他の面では構成主体権限の不安定さが目立っている。まず、上院の権限や立場が下院に比べて弱く、その拒否権に限界があることは問題点として指摘できる。地域代表原則が破壊されない限りは法案をチェックし地域や少数派の意見を組み込むという最小限の機能を失う事態には至らないかに見えるが、最近の上院改革によって構成主体が上院に対して持つ影響力は減退傾向にある。次は政府間財政関係についてである。構成主体が享受する歳入は規模としては他の連邦国家と比べても遜色ないが、税収配分の決定権は連邦が握っており、構成主体が関与できる余地は小さい。確かに、一方的に連邦が構成主体の税収を奪うことは困難であろうが、構成主体が財政システムにおいて連邦政府に依存していることは確かである。そして最後は政府間関係にかかわる制度についてである。基本的に大統領令によって行政システムの変更が頻繁に行われるため、連邦レベルにおいても組織間の権限関係があいまいで時には対立の種ともなる。このため、憲法体制はともかく、行政制度の面においてロシア連邦制はガバナンスの基盤が脆弱である。「行政的連邦主義」は司法機関や政党の力が弱いロシアにおいて政府間関係のチャンネルを構築することを可能とさせてきたが、制度形成における大統領や大統領府のイニシアチブが強く、どうしても制度に恣意性が入り込み易い。また、法案の国家評議会による事前のスクリーニングに見られるように、連邦制を毀損させてしまうかのような試みもなされている。さらに、構成主体首長が指名および承認に基づくこととなり、民主主義という観点から見ると不透明さが増してしまった。政府間協調を目指した現実的な政策選択として肯定的に理解することも可能ではあるが、大統領権力が強いことを考慮に入れると、今後、制度的な矛盾が憲法体制の根幹にまで及ぶ可能性がある。こうした観点からも今後、ロシアにおける制度的安定化のためには一つ一つの制度を明確な立法的基盤に即して構築する必要がある。

# The Russian Federal System from a Comparative Perspective

HASE Naoya

After the demise of the Soviet Union, Russia changed from a communist regime to democratic rule. Federalism was chosen to coordinate the center-regional relationship: and Russia was reborn as the “Russian Federation.” Recently, various Russian regional researches have been published, since “Rebellion” in the Russian region has often been observed. These provided exhaustive knowledge for Russian regional politics, but few paid attention to the type of relationship that has been built between center (federal government) and region (the components of the Russian Federation). Russia institutionalized the federal political system, which is recognized in most studies on federal political theory. Therefore, we need to explain Russian regional politics from the perspective of federalism, in order to deepen the comprehension of contemporary Russia. The aim of this thesis is to grasp the system of Russian federalism in the framework of comparative federalism.

The traditional approaches to federalism are: the constitutional approach, the sociological approach, “the process to integration” approach, and the bargaining approach. While these four approaches provide an explanation that is somewhat effective with respect to federalism, they do not provide a concrete concept for an adequate comparison. Ronald Watts, who is one of the pioneers of comparative federalism, succeeded in resolving the problem of how to combine the multifarious factors of a federal state. He clarified the definition of federalism, and conceptualized the following six features of a federal political system:

- 1. Two orders of government each acting directly on their citizens*
- 2. A formal constitutional distribution of legislative and executive authority and allocation of revenue resources between the two orders of government ensuring some areas of genuine autonomy for each order*
- 3. Provision for the designated representation of distinct regional views within the federal policy-making institutions, usually provided by the particular form of the federal second chamber*
- 4. A supreme written constitution not unilaterally amendable and requiring the consent of a significant proportion of the constituent units*
- 5. An umpire (in the form of courts or provision for referendums) to rule on disputes between governments*
- 6. Processes and institutions to facilitate intergovernmental collaboration for those areas where governmental responsibilities are shared or inevitably overlap (Ronald Watts, *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen’s University Press, 1999, pp. 6-7)*

What kind of conclusions can be deduced when analyzing Russian federalism based on Watts’s framework? I examined the jurisdiction between governments, the allocation of fiscal power, the functions of the senate, the constitutional amendment procedures, the role of constitutional courts, and the intergovernmental relations in comparison with other federal states.

In the field of jurisdiction, the Russian federal government has never had wide-ranging power. However, the constitutional provision (Article 70, f): “the establishment of the fundamentals of federal policy and federal programs in the spheres of state, economic, ecological, social, cultural and national development of the Russian Federation” can confer a power that can interfere in regional jurisdiction. Various powers are allocated in joint jurisdiction, but consensus building between governments is still unstable. With respect to fiscal matters, revenue resources allocated to the regions are larger than the average allocation in other federal states, but the fiscal gap between regions is very serious in Russia. Now, Putin’s reform is pushing to change fiscal federalism. The aim of this reform is to clarify the fiscal responsibility of governments. It is possible that the reform causes regions’ fiscal dependence on the federal budget because most regions do not have sufficient fiscal resources. And thus, the Russian Senate (Federal Council) holds an unstable institutional position. The Duma can override the veto of the senate, and the president can also enact law by decree. Since Putin’s reform, the influence of the senate on the policy-making process continues to weaken; however, the senate is maintaining its status as the organ of regional representatives. In Russia, it is extremely difficult to amend the constitution, and the rigidity assures federalism. Federal government basically intends to recentralize the Russian Federation. However, the rigidity should protect the principles of federalism. The Russian constitutional court tends to deliver judgments including contents to defend federal jurisdictions. However, the court always tries to remain neutral in political conflicts among other federal, and regional organs. For example, the resolution, which was decided on 18 July 2003, repelled interference in the judiciary by the federal executive branch. Generally, the Federal President takes the initiative in intergovernmental relationship construction because the Federal President is able to deal with center-regional problems flexibly through promulgation of the presidential decree. The federal government continues to exert pressure on regional governments, and it is difficult to reorganize regional political regimes.

Therefore, stability of the Russian federal political system is inclined to depend on presidential influences. However, this system satisfies Watts’s six features: I can confirm that the rigidity of the constitution, the independence of the constitutional courts, and the principle of regional representatives in the senate help to maintain federalism. The Russian federal political system seems to be wavering and is dependent on presidential initiative, but it does have the robustness of a constitutional system. The intergovernmental relations have been repeatedly transformed since 1993, but the principle of federalism has not changed.