

第二章 プーチン政権下の連邦制度改革と行政改革

上野 俊彦

はじめに

プーチン政権下の連邦制度改革と行政改革について、その動向と内容を明らかにすることが本章のねらいである。連邦制度改革については、筆者の調査の結果、エリツイン政権末期からの継続性のある動きであることから、エリツイン政権期の動きについて「前史」として若干触れることにした。また他方、行政改革は、2003年から政策として重要視され始めたが、調査の結果、まだ実効性のあるものとなっていないことが判明した。その意味では、本章の記述は、行政改革については十分なものではなく、現在の動向をフォローするだけにとどまった。

1. プーチン政権下における連邦制度改革の動向

(1) 前史

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

エリツイン政権は、ソ連崩壊後、新生ロシアにふさわしい憲法を採択するために1993年12月12日に憲法採択に関する国民投票を実施した。この国民投票において、ロシア連邦の89の連邦構成主体のうち21の共和国の投票結果についてのみ示したのが表である。この表のうち、投票率、賛成率、投票率と賛成率との積である絶対賛成票率(有権者総数に対する賛成票数の比率)を見ると、投票率についていえば、タタルスタンの13.88%という数字が群を抜いて低いことがわかる。次いでコミの47.53%、ウドムルチアの47.65%などがこれに続く。賛成率については、ダゲスタンの20.52%、カラチャエヴォ・チェルケシアの27.53%などが目立って低く、次いでモルドヴィアの36.21%、アディゲアの38.27%などがこれに続く。絶対賛成票率については、投票率の圧倒的低さが響いて、タタルスタンの10.01%、次いで投票率は高かったものの賛成票率が低かったダゲスタンの13.00%がこれに続き、さらにトウイヴァ18.90%、カラチャエヴォ・チェルケシア19.37%と続く。全ロシアの平均が投票率で54.37%、賛成票率で57.06%、絶対賛成票率で31.02%であったことを考えると、前述の共和国の数字の低さは際だっている。

このことは何を意味するのであろうか。もちろん文字どおり(数字どおりと言うべきか)、これらの共和国で、提案された憲法草案に反対する国民が多かったことを意味している。この憲法草案は国民投票のほぼ1カ月前の11月10日に公表されたものであったが、もちろん最初の憲法草案ではなかった。この年、1993年の4月25日、いわゆる「ダー・ダー・ニエツト・ダー」の国民投票に

より、ラジカルな市場経済改革に反対してきた人民代議員大会と最高ソヴィエトではなくエリツィン大統領と政府が信任され、それをバネにエリツィン大統領は憲法協議会を招集して新憲法草案の策定にとりかかった。そして「主権のパレード」が続く7月12日、この憲法協議会が最初に採択した憲法草案は、共和国を「主権国家」とし、共和国国籍と連邦国籍との二重国籍を認めるなど、ある程度、共和国の権限強化の動きに沿ったものであった⁽¹⁾。ところが、武装蜂起した抵抗派人民代議員を鎮圧した10月事件後に提案された最終草案では、共和国の主権も二重国籍も認められず、共和国は、辺区、州などそのほかの行政区画と同権の連邦構成主体となった。こうした、先に見た憲法草案を支持しない国民が多かった共和国は、こうした共和国権限の弱体化に強い不満を持っていたと考えられるのである。こうした共和国の極端な例が、分離独立を志向していたチェチニアであり、タタルスタンであった。

したがって、12月12日の国民投票の結果、全体としては憲法採択が支持されて、新体制をスタートさせることができたエリツィン政権が、こうした独立志向の強い共和国に対して懐柔策をとろうと考えたのも当然であった。もちろん、同時に行われた新議会選挙においてガイダル率いる与党の「ロシアの選択」が比例区と小選挙区をあわせて450議席中64議席しか獲得できなかったことも、エリツィン政権を弱気にさせた一因であろう。かくして、エリツィン政権は、分離独立のためには武力行使も辞さないというチェチニアはともかく、タタルスタンとのあいだで真っ先に交渉を開始したのであった。これは、その後、バイラテラルの「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約」というかたちで、一連の共和国と条約を締結することになる。

この権限区分条約の本質は、場合によっては憲法の枠を超えて、各連邦構成主体と個別に権限の区分について取り決めを行い、連邦構成主体に対して連邦中央が、その力関係に応じて政治的・経済的譲歩を行うというものであった。ここにおいて、一部の連邦構成主体に対する連邦憲法と連邦執行権力の権威の喪失ないし権力の空洞化が起こったのである。この傾向は、1995年12月の国家会議(下院)選挙でロシア連邦共産党が第1党となり、さらにその半年後の1996年6月の大統領選挙では、エリツィンに対して共産党議長のジュガーノフが肉薄する接戦を演じるという情勢を背景にして、さらに強まり、1996年は、共和国ばかりか多くの辺区、州とのあいだでもバイラテラルの権限区分条約が締結されたのであった。すなわち、連邦と連邦構成主体とのあいだの関係の個別化が現出したのである。

この1996年はまた、連邦会議(上院)が選挙によってではなく、各連邦構成主体の執行機関の長(首長)と立法機関の長(議会議長)によって構成されることになったという点でも、連邦中央と連邦構成主体との関係において特筆すべき年となった。

表 憲法採択に関する国民投票の共和国別結果

	有権者総数	投票参加者	賛成票数	投票率%	賛成率%	絶対賛成票率%
アディゲア	323,612	195,574	74,846	60.43	38.27	23.13
バシコルトスタン	2,824,125	1,770,017	721,769	62.67	40.78	25.56
ブリャーチア	663,957	368,805	204,779	55.55	55.53	30.84
アルタイ	123,091	80,763	43,629	65.61	54.02	35.44
ダゲスタン	1,089,626	690,630	141,697	63.38	20.52	13.00
イングーシェチア	124,754	66,929	37,583	53.65	56.15	30.13
カバルジノ・バルカリア	508,683	298,616	185,214	58.70	62.02	36.41
カルムイクア=ハリムグ・タングチ	206,944	117,497	57,258	56.78	48.73	27.67
カラチャエヴォ・チェルケシア	286,579	201,608	55,512	70.35	27.53	19.37
カレリア	577,618	305,061	210,730	52.81	69.08	36.48
コミ	808,418	384,231	239,180	47.53	62.25	29.59
マリヤ・エル	537,282	308,109	156,179	57.35	50.69	29.07
モルドヴィア	689,309	424,735	153,778	61.62	36.21	22.31
サハ(ヤクーチア)	625,432	408,919	214,263	65.38	52.40	34.26
北オセチア	421,500	256,629	132,202	60.88	51.51	31.36
タタルスタン	2,638,575	366,220	264,028	13.88	72.10	10.01
トウイヴァ	165,620	104,549	31,310	63.13	29.95	18.90
ウドムルチア	1,134,009	540,390	301,026	47.65	55.71	26.55
ハカシア	384,234	175,722	99,737	45.73	56.76	25.96
チェチニア						
チュバシヤ	943,458	592,553	237,107	62.81	40.01	25.13
全共和国	15,076,826	7,657,557	3,561,827	50.79	46.51	23.62
全ロシア	106,170,835	57,726,872	32,937,630	54.37	57.06	31.02

出典： *Бюллетень ЦИК*, 1994, No. 1, с. 34-38.

つまりエリツィン政権は、1996年初頭の段階で、下院における共産党を中心とする野党優位体制の現出を目の当たりにして、政局の安定化をめざすために下院の決定に対して拒否権を持つ上院の支持取り付けのために、上院メンバーに対して、つまり連邦構成主体の首長と議会議長に対して譲歩するという状況が現出したのである。したがって、この年から、連邦の憲法・法律と連邦構成主体の憲法(憲章)・法律との不適合が目立つようになったのは決して偶然ではないのである。まさに1993年12月12日に確立されたかに見えたロシア連邦憲法体制は空洞化し始めたのであった。

こうした状況に拍車をかけることになったのは、1998年8月のいわゆる金融危機であった。この金融危機において、各連邦構成主体は、域内住民の生活防衛のために、連邦の憲法・法律に違反することを承知で、商品流通の制限、流通への課税、域内通貨とも言えるクーポンの発行などを実施した。つまり、域内住民の需要を満たすために、域外への商品の移出に対して課税し域外

流出を制限することで、域内における商品の供給を確保し、同時に価格を統制するなどを実施したのである。これは、当然、域外周辺での当該商品の供給不足をもたらし、域外周辺住民が当該商品購入のために域内に一時的に流入し購入しようという行動を引き起こす。これを防ぐために、当該連邦構成主体執行機関は、域内住民に対してクーポン券を配布し、このクーポンによってのみ商品を購入できるようにするという事態が生じる。これは市場経済から統制経済への逆行現象である。これは連邦憲法の保障する経済活動の自由を阻害し、「連邦財政のために徴集される租税の制度、ならびにロシア連邦における課税および公課の一般原則は、連邦の法律によって定められる」という憲法第 75 条第 3 項の規定にも抵触している疑いがある。そもそも、中央政府は、国民経済全体の発展を目標として財政・金融政策を実施しているが、それに対して地方政府が当該地方の利益のみを追求するような政策を追求し始めると、国民経済は混乱し、国家全体の経済発展は大きく損なわれることになる。こうした状況において、連邦構成主体の執行機関は、経済的にも大きな権限を持ち、域内経済を牛耳ることとなる。いわば封建制度のもとでの領邦国家の出現に等しい。かくして連邦構成主体の執行機関の長である首長は、あたかも封建領主のような絶大なる権限を有することになる。

すでに述べたように、国家会議における野党優位体制のもとで、政治的に連邦会議(上院)、すなわち連邦構成主体の利益代表に譲歩せざるを得ない状況にあったエリツィン政権は、すでに金融危機以前に始まりつつあった連邦構成主体首長のいわば封建領主化に歯止めをかけることのできない状況にあったが、それは金融危機以降、さらにひどいものとなった。金融危機によって辞任したキリエンコに代わって政府議長に就任したプリマコフは、「執行権力の垂直軸の確立」を唱え、連邦構成主体首長の任命・解職制を提起したが、それは憲法改正を必要とし、当時としては実行不可能な提案であった。

こうした状況のもとで、クレムリンの大統領府監督総局を中心に、まずは連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約の締結に一定の法的規制を設けて、連邦と連邦構成主体とのあいだの關係の個別化に歯止めをかけ、行き過ぎた分権化を阻止しようという動きが出てきた。この動きは、1999 年 6 月 24 日付「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦連邦構成主体とのあいだの管轄事項および権限の区分の原則および手続きについてのロシア連邦法」⁽²⁾に結実した。この法律は、基本的に、①権限区分条約の締結を制限し、②権限区分条約による管轄事項の再配分を禁止する、という内容のものであった。

さらにこの年、この方向で決定的に重要な法律が採択された。それは 1999 年 10 月 6 日付「ロシア連邦構成主体の立法(代表)国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法」⁽³⁾である。この法律は、以下のような内容を持っていた。①連邦構成主体

の首長は、当該連邦構成主体の議会が連邦憲法・法律に矛盾する憲法(憲章)・法令を採択した場合、裁判所の決定をへて、議会を解散することができる(第9条第2項)。②同様に、連邦構成主体の議会は、当該連邦構成主体の首長が連邦憲法・法律および当該連邦構成主体憲法・法律に矛盾する命令を採択したり、それらの憲法・法律に違反した場合、裁判所の決定をへて、首長に不信任を提案することができる(第19条第2～5項)。③連邦大統領は、連邦構成主体の首長および執行権力機関の命令が連邦憲法・法律に矛盾していたり、違反している場合、執行を停止することができる(第29条第1項)。

かくして、エリツイン政権末期には、連邦大統領は、連邦構成主体の執行権力に対して絶対的な優位性を回復したのであった。このように、連邦中央の連邦構成主体に対する優位性の回復は、プーチン大統領就任以前に、その方向性が明確に打ち出されていたと言える。このことは、プーチン大統領就任後の、一連の中央集権制強化の動きは、エリツイン政権末期の動きの継続であること、したがってその動きはプーチン大統領の個人的イニシアティブによるものではなくて、連邦指導部、とりわけエリツイン政権末期の大統領府を中心とする政権中枢部の意向に添うものであったということを示している。

(2)連邦構成主体に対する監督の強化

プーチン大統領は、国内政策の手始めとして、中央集権制の強化の方向を打ち出したが、これは前項で見てきたエリツイン政権末期の動きの延長線上にあった。またプーチン大統領が就任早々、こうした施策が可能となったのは、1999年12月の国家会議選挙の結果、共産党を中心とする野党勢力が後退し、他方、与党の「統一」が一定の勝利を収めたことと無関係ではない。

プーチン大統領は、まず、いくつかの連邦構成主体指導部に対して、連邦構成主体の法律を改正してロシア連邦憲法に合致させるよう求める一連の大統領令を発令した。

たとえば、プーチン大統領は、2000年5月、バシコルトスタン共和国を「完全な国際法上の主体」であるとする同共和国憲法が、ロシア連邦憲法および「連邦と共和国とのあいだの管轄権の区分と権限の相互移譲についての条約」に違反しているとし、同共和国憲法を連邦憲法に合致させるよう求めた⁽⁴⁾。同様に、プーチン大統領は、イングーシェチア共和国、アムール州、スモレンスク州の指導部に対しても、そこで公布されているいくつかの法令を連邦憲法に合致させるよう求めた⁽⁵⁾。これらは、いずれも、連邦の管轄権に抵触していることを理由に、各連邦構成主体の法令の修正を求めたものである。これら修正を求められた法令は、いずれもエリツイン政権時代にそれぞれの地方で制定されたものであり、当時のエリツイン政権によって看過されてきたものであるが、プーチン大統領は、行過ぎた地方分権化を押しとどめようとし、これらの法令をあらためて是正し

ように考えたのである。

さらにプーチン大統領は、2000年5月13日付大統領令により、大統領全権代表を連邦構成主体ごとに置く方式を改め、全国を7つの連邦管区、すなわち、中央連邦管区(中心都市モスクワ)、北西連邦管区(中心都市サンクト・ペテルブルグ)、南方連邦管区(中心都市ロストフ・ナ・ダヌー)、沿ヴォルガ連邦管区(中心都市ニジニ・ノヴゴロド)、ウラル連邦管区(中心都市エカチェリンブルク)、シベリア連邦管区(中心都市ノヴォシビルスク)、極東連邦管区(中心都市ハバロフスク)に分け、そこに大統領全権代表を置く制度を導入した⁽⁶⁾。

大統領報道官室は、この再編は、「ロシア連邦大統領の憲法上の権限の実現を保障し、連邦国家権力機関の活動の効率を高め、連邦国家権力機関の決定の遂行に対する監督を改善する」という目的を追求するものであると伝えた⁽⁷⁾が、任命された全権代表の経歴⁽⁸⁾や、その全権代表が安全保障会議のメンバーとなることが発表される⁽⁹⁾や、この制度の導入が、次節で述べる大統領による地方首長更迭を可能とする法案の提案とあいまって、地方権力の統制強化のためのものであることが明らかになった。

公表された経歴によれば、7名の連邦管区大統領全権代表のうち5名が、軍または治安関係者である。このことから、この連邦管区大統領全権代表の機能には、情報収集、治安維持といったものがあることを推測させる。

連邦管区大統領全権代表の権限および職務は、「連邦管区の導入について」の5月13日付大統領令に付属する「連邦管区大統領全権代表規程」において規定されている。「規程」は、まずその「総則」において、全権代表が大統領府構成員に入ること、全権代表は大統領府長官の提案により大統領が任免すること、全権代表は大統領に直属すること、大統領府長官が副全権代表を任免することを規定している。次いで、「全権代表の基本任務」として、大統領の定める内外政策の国家権力機関による実現に関する職務、連邦国家権力機関の決定の執行に対する監督、大統領の人事政策の連邦管区における実現の保障、保安および政治・社会・経済情勢についての定期報告の提出などを定めている。また、「全権代表の職務」としては、当該連邦管区における連邦国家権力機関の活動の調整、法保護機関の活動の効率性および同機関の人材確保状況の分析、連邦執行権力機関と連邦構成主体執行権力機関・地方自治機関・政党・その他の社会団体・地域団体との連携の組織化、地域社会経済発展計画の策定、大統領・政府などが任命する連邦管内の連邦国家公務員その他の職員の候補者に同意を与えること、連邦の法令・プログラムの執行の監督、連邦構成主体・地方自治体の機関の業務に参加すること、連邦憲法・連邦法に違反する連邦構成主体の執行権力の法令の効力を一時停止することについての提案、大統領府監督総局・検察機関との連携などが規定されている。また、「全権代表の権利」として、

任意の組織への自由出入権が規定されている。「全権代表の活動の組織化と保障」においては、全権代表の活動は大統領府長官が指揮することが定められている。なお、連邦管区大統領全権代表に関する大統領府長官の権限については、その後、2001年1月30日付の大統領令による「連邦管区大統領全権代表規程」の修正と補足⁽¹⁰⁾によって、若干、強化拡大された。すなわち、「大統領府長官が、連邦管区大統領全権代表およびその事務局と大統領府の部局との協力手続きを定める」こと、連邦管区大統領全権代表は、ロシア連邦憲法、ロシア連邦法、ロシア連邦大統領令、ロシア連邦大統領命令のほか、「大統領府長官の命令およびそのほかの決定」にも従わなければならないことなどがあらたに定められた。また、この連邦管区の設置とともに、法務省、内務省、検察庁、会計検査院の連邦管区局も設置された。

(3) 中央集権制強化につながる3つの法律の制定

(a) 「連邦会議編成手続法」

ロシア連邦憲法によれば、国家会議は選挙で選ばれるが、連邦会議は各連邦構成主体の執行権力と立法権力の代表者によって編成されることになっている。しかし、憲法では、その代表者が各連邦構成主体の執行権力の長と立法権力の長でなければならないと規定されているわけではない。プーチン大統領は、「各地方の指導者たちは、自分の地域の具体的諸問題に力を集中しなければならない。各地方の代表者たちが立法活動に従事しなければならないとしても、それは常時活動する形で、プロの立場でなされなければならない」と考え、新しい「連邦会議編成手続法」案を提案した⁽¹¹⁾。「連邦会議編成手続法」は、最初の法案に連邦会議が反対した結果、上下両院の協議をへて若干修正され、2000年7月19日に国家会議(下院)で採択されたあと、同26日に連邦会議(上院)がこれを承認、8月5日にプーチン大統領が署名して発効した⁽¹²⁾。こうして制定された新しい「連邦会議編成手続法」の概要は以下のとおりである。すなわち、連邦会議メンバーは各連邦構成主体の立法機関と執行機関から1人ずつ選出される(第2条)。立法機関代表連邦会議メンバーは各連邦構成主体の立法機関において選出される(第3条)。各連邦構成主体の立法機関代表連邦会議メンバーの任期は当該連邦構成主体の立法機関の任期と同一であるが、二院制の場合、任期を半分ずつ交代する(第2条)。執行機関代表連邦会議メンバーは各連邦構成主体の首長が任命し(第4条)、当該連邦構成主体の立法機関の議員の3分の2が反対しなければ承認されたものと見なされる(第5条)。各連邦構成主体の執行機関代表連邦会議メンバーの任期は当該連邦構成主体の首長の任期と同一である(第4条)。新しい連邦会議メンバーの選出は2002年1月1日までに行う(第11条)。かくして、連邦構成主体の首長と立法機関議長が自動的に連邦会議メンバーとなるこれまでの仕組みは改められた。この結果、連邦会

議の権威は低下し、またそれとともに連邦構成主体の首長の連邦中央における影響力も著しく低下した。

(b) 連邦法に違反した地方指導者の解任および立法議会の解散に関する法律

次に、連邦法に違反した地方指導者たちの解任および立法議会の解散の手続きの導入に関する法案が、『ロシア連邦構成主体の立法(代表)国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法』というかたちで提案された。この法案は、2000年7月19日に国家会議で採択され、7月29日に大統領によって署名され発効した⁽¹³⁾。この修正補足法の概要は、以下のとおりである。すなわち、①連邦構成主体首長が連邦憲法・連邦法違反をした場合、大統領はまず警告を出すことができる(第29の1条第2項)。②連邦構成主体首長が警告に従わない場合、大統領は首長を解任することができる(第29の1条第3項)。③連邦構成主体首長が刑事告発された場合、大統領は首長を一時的に解任することができる(第29の1条第4項)。かくして、連邦大統領は、連邦構成主体首長を解任できる強力な権限を手にする事ができた。もっとも、この権限は今のところ実際に行使されてはいない。この法律の存在自体で、十分に、連邦構成主体首長に対する恫喝として機能しているからである⁽¹⁴⁾。

(c) 地方自治組織基本法修正補足法

さらに連邦構成主体の下位レベルの地方自治組織(市町村レベルの地方自治体)に対する連邦大統領の監督権をも強化する法案が、『ロシア連邦地方自治組織一般原則法』修正補足法』として提出された。この法案は、2000年7月7日に国家会議で採択され、8月4日にプーチン大統領が署名して発効した⁽¹⁵⁾。この修正補足法の概要は、以下のとおりである。①連邦構成主体の首長は、地方自治体の首長が連邦憲法・法律、当該連邦構成主体の法令に違反した場合、警告を発し、措置がとられなければ当該首長を解任できる。②連邦構成主体の議会は、同様の違反を含む法令を採択した地方自治体議会に警告を発し、措置がとられなければ当該議회를解散できる。③連邦構成主体の首長、議회가、地方自治体の首長、議会に以上の措置を執らない場合、連邦大統領がこれを行う。

これら2000年中に行われた新しい連邦管区制度の導入と、一連の法律の制定ないし改正によって、プーチン大統領は、ロシア連邦の執行権力のシステムを制度的に中央集権化することに成功したと言える。こうした動きは、しかしながら2000年中にいったん終了し、その後、しばらく停止していた。そしてそれは2003年に入ってあらたな展開を見せることになった。

(4) 連邦中央と連邦構成主体とのあいだの権限区分についての新制度

エリツィン政権末期からプーチン政権初期にかけて実施された、中央集権制の強化に関する

一連の施策は、2003 年に入って新しい局面を迎えたと言える。それは、連邦大統領が大統領連邦構成主体首長を解任するといった上からのいわば監督に対して下からの、すなわち国民の側からのアプローチの構築、あるいは財政・資産上の問題への取り組みなどによって示されている。

(a) 『ロシア連邦構成主体の立法（代表）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法』

こうした方向での最初のものは、2003 年 6 月 4 日付『ロシア連邦構成主体の立法（代表）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』修正補足法⁽¹⁶⁾である。この修正補足法は、以下のような内容を持っている。①連邦構成主体首長のリコールに関する規定の詳細化。②連邦構成主体首長が解任・リコールされ、当該連邦構成主体の法令で定められている臨時代行すべき者も解任される場合、連邦大統領が臨時代行を任命する。③「第 4 の 1 章 ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦構成主体国家権力機関とのあいだの権限区分の一般原則（第 26 の 1～9 条）」を補足（一部は 2005 年 1 月 1 日、2007 年 1 月 1 日発効）し、連邦憲法の規定する共同管轄事項に関する連邦構成主体国家権力機関の権限は、連邦構成主体予算により遂行されることとする。④「第 4 の 2 章 ロシア連邦構成主体の国家権力機関の活動の経済的基礎（第 26 の 10～22 条）」を補足（2005 年 1 月 1 日発効）し、連邦構成主体の資産の明確化をはかり、連邦構成主体の課税は連邦法により定めることとする。⑤1999 年 10 月 19 日の段階で連邦構成主体の法律が当該首長の任期を定めていなかった場合、1999 年 10 月 19 日以降の選出の任期が最初の任期となる。1999 年 10 月 19 日の段階で連邦構成主体の法律が当該首長の任期を定めている場合、任期を継続して数えるか、1999 年 10 月 19 日以降の選出の任期を最初の任期とするかは、当該連邦構成主体が独自に定めることができるものとする。⑥1999 年 6 月 24 日付「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦連邦構成主体とのあいだの管轄事項および権限の区分の原則および手続きについてのロシア連邦法」を廃止する。⑦2 年以内に、既存のバイラテラルの「連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分条約」を連邦法によって承認する手続きをとる。このことによって、権限区分条約による権限区分を制限する。

このようにこの修正補足法は、リコール制の確立、権限と予算・財政との関係の規定、首長任期問題の解決など、一連の重要な内容を含むものであった。

(b) 「ロシア連邦における地方自治の組織の一般原則についてのロシア連邦法」

次いで重要な法律は、2003 年 10 月 6 日付「ロシア連邦における地方自治の組織の一般原則についてのロシア連邦法」⁽¹⁷⁾である。この法律によって、1995 年 8 月 28 日付旧法は廃止されることになった。この新法は、以下のような内容を含んでいる。①境界の変更・合併・分割・改編についての規定の詳細化。②居住地 *поселение*（農村型居住地＝村 *сельское поселение* と都市

型居住地＝町 городское поселение）、農村地区 муниципальный район、市域 городской округ の区分と、それぞれの管轄の規定。③連邦および連邦構成主体の権限の分与についての規定の詳細化。④議会、首長、地方自治行政機関についての規定の詳細化。⑤地方自治体の資産の明確化。⑥財政についての規定の明確化。⑦モスクワおよびサンクト・ペテルブルクについての特別規定。この法律は、地方自治体の境界を超える広域問題への対応、財政基盤の確立・権限強化がねらいであることは明らかであろう。この法律によって、いわゆる住民サービスのための公共施設・機関、たとえば保育園等の管轄が、連邦構成主体から地方自治体へと移管されることになった。こうした公共施設・機関の管轄権の移管は、財政措置を伴うことによって初めて実効性を伴うが、地域によっては、財政措置が十分でないために、混乱を生む結果となった。とはいえ、全体として、これまで連邦中央ないしは連邦構成主体の管轄であったことからのうち、主として住民サービスに関連するものが、徐々に地方自治体へと移管されることになり、その意味では、連邦構成主体の権限が、幾分弱体化することにつながっている。

2. プーチン政権下における行政改革の動向

(1) 2001 年の大統領教書における行政改革についての言及

プーチン大統領が行政改革について、例えば大統領教書のなかで初めて言及したのは、2001 年のことである。プーチン大統領は、2001 年 4 月 3 日の大統領教書において、次のように述べた⁽¹⁸⁾。

行政改革、なかんずく政府の、省庁の、その地方機関の行政改革の準備にとりかからなければならぬ。そしてそれらの機構や定員のみならず、主として、権力機関の職務を見直すことだ。

管理機構の削減、省庁の合併および分割の再三の試みも、政府および省庁をよりコンパクトで、より効率的なものとするとはなかった。そのかわり、国家権力機関および国家管理機関の職員の数、1993 年の 882,000 人から現在の 100 万人以上にまで増大したと言えは十分であろう。

今年、政府は、脱官僚主義化、企業活動に対する国家の行政的干渉の最小化に関する一連の法案を準備した。許認可に関する業務のリストのさらなる削減のための作業を行う必要がある。

この年の大統領教書のなかでは、連邦制に関連する問題、例えば連邦管区大統領全権代表あるいは連邦会議（上院）の改組などについては詳しく述べられていたが、行政改革の具体的な措置についてはあまり言及されていない。また行政改革といっても、力点は経済活動に対する許

認可権を通じての国家の干渉の縮小に置かれていた。もちろん、公務員の数が 1993 年の 882,000 人から 2001 年の 100 万人以上にまで増大したことに対する強い危機感が表明されている。しかし、定員のみならず職務を見直すことが重要と指摘されており、職務を見直すことが何を意味するかと言えば、それはおそらくは経済活動に対する許認可権の縮小と言うことになるのであろう。そしてこの年、一般的な意味での行政改革は、具体的な進展が見られなかったように思われる。

(2) 2002 年の大統領教書における行政改革についての言及

翌 2002 年 4 月 18 日の大統領教書でも、行政改革の問題が再び取り上げられた⁽¹⁹⁾。プーチン大統領は、次のように述べている。

奇妙なことに、ロシアにおける官僚機構は外国に比べて多いわけではなく、ときに少ないことさえある。

主要な問題は、官僚機構の数ではなく、その活動がうまく組織化されていないことである。国家機構の現在の機能は、戦略的課題の解決にふさわしいものとなっていない。近代的な管理科学に対する公務員の知識は相変わらず非常に乏しい。

私はすでに行政改革の必要性について述べた。その結果、国家はふさわしいものとならなければならない。そして、国家機構は、効率的でコンパクトで機能的でなければならない。

そのためには何をすることが必要か。

こう問いかけて、プーチン大統領は、なすべきこととして 3 つのことがらを列挙した。すなわち、①執行権力全体の近代化、②決定の作成、採択、執行の効率的できちんとしたテクノロジー、③現在遂行されている国家の機能を分析し必要なものだけを残すこと、の 3 つである。この 2002 年の大統領教書は、前年の大統領教書が、1993 年の 882,000 人から 2001 年の 100 万人以上にまで公務員の数が増大したことに対する強い危機感を表明していたのとはかなりおもむきを異にしていると言えよう。ロシアの公務員は外国に比べて多いわけではなく、ときに少ないことさえあると主張しているからである。そして、人員削減ということよりも、公務員が近代的な管理運営能力を身につけるといふ、技術的なアプローチによって問題を解決しようとしているように見える。さらに、そうしたアプローチは、腐敗の克服というテーマにも通じている。プーチン大統領は、「腐敗は抑圧の不在の結果ではなく経済的自由の制限の直接的結果である」と述べ、この問題の解決のためには、国家機構が国民にとって「ブラック・ボックス」とならないよう、「国家機関が公にアクセス可能としなければならない情報の詳細なリストを定めなければならない」としている。つまり、ここでもプーチン大統領は、情報公開という、いわば技術的アプローチによる腐敗の克服を考えているの

である。

このように 2002 年の大統領教書では、行政改革については問題がかなり矮小化されている、あるいは別の言い方をすると、問題意識がかなり後退している、といった印象を持たざるを得ない。なぜであろうか。やはり、行政改革に対する抵抗が大きいからであると考えるのが妥当であろう。実際、プーチン大統領は、この 2002 年の大統領教書のなかで、前年の大統領教書で行政改革の必要性を訴えたにもかかわらず事態が何も改善されていないことにいらだちを隠さず、「われわれはすでに国家機構の過剰な機能の削減について 2 年間にわたって議論してきた。省庁は、もっともな理由をあげて、この機能に『固執』しているし、今後も『固執』するだろう。しかし、もちろんそれは改革を先延ばしする理由とはならない」と官僚の抵抗を批判している。

かくして、この 2002 年も、行政改革に関連する具体的措置としては、「国家機構に対する社会の信頼の向上、国家公務員による職務の良心的・効率的遂行のための条件の保障、国務における汚職の排除、のため」の「国家公務員の職務活動の一般原則」が 8 月 12 日付ロシア連邦大統領令によって公布された⁽²⁰⁾だけにとどまり、行政改革に関して大きな進展は見られなかった。それどころか、この 8 月 12 日付の大統領令は、腐敗の克服という問題の解決を情報公開ではなく良心に求めるという、大統領教書よりもさらに後退したアプローチをさえ、採用しているのである。

(3) 2003 年の大統領教書における行政改革についての言及

翌 2003 年 5 月 16 日の年次大統領教書でも、みたび行政改革が取り上げられた。プーチン大統領は、さらなる経済発展の必要性を力説したあとで、行政改革の必要性について次のように述べている⁽²¹⁾。

我が国の官僚制は今日も巨大な権限を持っている。しかし、彼らの手にある権限の数は依然として権力の質に合致していない。強調すべきは、このような権力は、かなりの程度、自らの源泉として過剰な国家機関の職務を持っているということである。その一方、膨大な官僚の数にもかかわらず、我が国には深刻な幹部の不足がある。この不足は、権力のすべての段階とすべての権力機構で起きており、現代的な管理者、有能な人材が不足している。こうしたことが、我が国にとって死活的に不可欠な行政改革を実施すべき背景をなしている。

周知のように、政府は、省庁および部局の職務の実態調査を実施した。全部で約 5000 の職務があった。しかし、この作業の過程でほとんどの部局がその職務の縮小の必要性がなく、他の隣接する部局の職権を削減することで自らの職務を拡大する必要性があると考えていることが明らかになった。

課題の複雑性やあらゆる面に見られる困難さは理解できるが、それでも行政改革はあまり

にも遅れている。

(中略)

官僚制に対しては、自分の欲求を減らすよう説得するのではなく、それを命令によって制限しなければならないと思う。国家機関の職務のラジカルな削減を実行しなければならない。

(中略)それは、権力の各レベルの権限の区分およびそれらの財政的独立性の保障に関する決定の全体にあわせて実行されなくてはならない。

2003 年の年次大統領教書では、行政改革について言及している部分の前段では、いわば民間活力の導入による自由な経済発展の促進を力説していた。したがって、この行政改革の議論の本質は、膨大な許認可権をテコに利権を手中にして、自由競争に基づく経済発展を阻害している利権官庁の職権の削減ないし廃止である。まさに「国家機関の職務のラジカルな削減」を実施しようというのである。2002 年の大統領教書においては技術的なアプローチにやや後退していたように見える行政改革へ向けての施策が、2003 年の大統領教書では、再び、いわば「職務の削減」論に戻ったと言える。しかし、これは必ずしも人員削減というニュアンスではない。

いずれにせよ、2003 年の大統領教書では、行政改革へ向けての決意はやや強まったように見える。そしてそのことは、その後、次に見る行政改革に関する大統領令が出されたことによって裏付けることができる。

(4) 「2003-2004 年の行政改革の実施に関する諸措置」

2003 年の年次大統領教書に基づいて、プーチン大統領は、2003 年 7 月 23 日付「2003-2004 年の行政改革の実施に関する諸措置についての大統領令」を発令した。この大統領令は、2003-2004 年の行政改革の優先事項として、「①過剰な国家規制の廃止を含む経営主体の活動に対する国家の介入の制限、②連邦執行権力機関の機能と権限の重複の排除、経済分野における自主的調整機関のシステムの発展、③経済活動の調整、国有資産の監督および管理、国民および法人に対する国家機関によるサービスの提供に関する機能の組織的分割、④連邦執行権力機関とロシア連邦の連邦構成主体の執行機関のとのあいだの権限の区分、連邦執行権力機関の地方出先機関の活動の最適化の過程の完遂」をあげたのである⁽²²⁾。そして、この大統領令は、連邦政府に対して行政改革実施委員会の設置を求めたのである。

かくして、この大統領令を受けて 7 月 31 日、行政改革実施政府委員会が設置され、議長にはアリョーシン政府副議長が就任した⁽²³⁾。そのほか副議長には、グレフ経済発展貿易大臣、コーザック大統領府副長官、メルズリキン政府官房長官の 3 名が就任し、27 名の委員には、天然資源、労働社会発展、運輸、司法、反独占政策・企業活動支援、電力の各大臣 6 名、知事 2 名、第 1

次官 3 名、次官 4 名のほか、プリマコフ商工会議所会頭(元政府議長)、ショーヒン・ロシア産業企業家同盟理事(元政府副議長)、スイスエフ地方自治体会議会長(元政府副議長)、オシポフ科学アカデミー総裁など、政府外の大物も名を連ねた⁽²⁴⁾。委員の顔ぶれから見る限り、大統領府、政府、地方知事、財界を仕切る政府 OB、学者などからなる、かなりハイレベルの委員会との印象がある。しかし、グレフ、コーザックなどのペテルブルク出身の閣僚やクレムリン幹部、あるいはプリマコフ、ショーヒンといった政府内外に影響力のある委員を前にして、カシヤノフ派とも目されている弱冠 48 歳のアリョーシンが、この委員会をしきるのは、いささか荷が重いと言わざるを得ない。もっともアリョーシンは、カシヤノフのみならず、国防工業というバックがあつて⁽²⁵⁾、単なる研究者上がりというわけでもない。

それでも、行政改革実施政府委員は、約 5 ヶ月にわたる活動の末、一定の結論を政府に提出したようである。新聞報道によると、2003 年 12 月 18 日の政府会議では、行政改革の枠内における省庁の過剰な機能の削減が主要な議題となっている⁽²⁶⁾。そして、政府は、執行権力機関の約 500 の職務を削減することを決定したという。この政府会議の様子は、行政改革実施政府委員会の委員の 1 人であるドミトリエフ経済発展貿易第 1 次官によって伝えられた。ドミトリエフによると、旅行業の許認可権、「ロシア穀物検査局」の機能の大部分、企業による燃料エネルギー資源の効率的利用に対する監督を廃止するなどの決定が採択されたという。しかし、政府の人員削減などについては依然として決定されていないと報じられた。もっとも重要な問題の決定については先送りされたのである。

年が明けて、2004 年 1 月 13 日、アリョーシン政府副議長は、政府副議長としてではなく行政改革実施政府委員会議長として、プーチン大統領に対し、委員会の活動について報告を行った。アリョーシンは、その報告において、「行政改革の第 1 段階が 4 月 1 日までに終了する」と述べたと報じられている⁽²⁷⁾。この報告の様子は伝える翌日の『ロシア新聞』は、プーチン大統領がアリョーシン政府副議長と面談している写真 1 枚とそのキャプションとして「アリョーシン政府副議長、プーチン大統領に対し、行政改革の第 1 段階は 4 月 1 日までに終了と報告」と掲載しただけで、報告内容についての報道や解説記事はいっさいなかった。わずかに、13 日付インターファックスが、プーチン大統領が行政分野の問題解決の遅れが「腐敗の原因の一つ」と強調したことを伝えた⁽²⁸⁾。事実上の大統領府機関紙である『ロシア新聞』のこの沈黙は、委員会の活動に対するクレムリンの不満を無言のうちに伝えていた。

それから 10 日後の 1 月 23 日、『ロシア新聞』は、「不興を買うアリョーシン」と題するアリョーシンのインタビュー記事を 1 面に掲載して、ついに沈黙を破った⁽²⁹⁾。「行政改革実施政府委員会は官僚制の泥沼にずっぽりとはまりこみ、袋小路にぶちあたった。どうやらクレムリンは委員会の活

動におかんむりのようだ」とコメントしている。インタビューでアリョーシンは、大統領との面談は「ハラショー」だったと答えるのが精一杯であった。さらにアリョーシンは、次の段階で政府自体の機構改革をやるのかとの質問に対して、それは委員会の仕事ではなく政府議長と大統領の専管事項だと答え、委員会がやっているのは、①国の職務の分析、②将来の全省庁の権限範囲の画定、③省庁の職務の改廃に関する法令の準備だと説明している。そして、政府の第3回会合のある4月1日までに、過剰な職務や職務の重複の廃止および部分的削減を要する職務に関する政府決定を準備することになっているとし、政府の構成や人事までやれという産業企業家同盟理事のショーヒン委員の意見には反対だと述べている。

政府機構の削減、つまり省庁の改廃統合や人事は、憲法上、大統領と政府議長の専管事項であり、行政改革実施政府委員会は何らの決定権も有していないことは事実であろう。3月14日に行われる大統領選挙で再選されるであろうプーチン大統領が、再選後に、大胆な政府機構の改編を行う可能性はある。プーチン大統領としては、そうした大胆な改編を、政府や省庁の反対を押し切って強力な大統領自身の指導力で実施するよりも、行政改革実施政府委員会の提言に従って政府自らの手で行われるかたちに持っていきたかったのではなかったかと思われる。それはなぜか。プーチン自身に、政府を仕切るだけの力がないからではない。行政改革が利権の問題に密接に関連していて、下手に手をつけると、利権に関係するモスクワのエリート官僚や財閥との全面対決を招きかねなかったからである。国防工業の元締めということになったアリョーシンと、カシヤーノフ政府議長自らに、政府のスリム化、規制緩和による利権放棄をやらせたかったであろう。しかし、それは結局、未完のまま、プーチン大統領の任期の第1期は終了することになった。そしてカシヤーノフ政府議長は、プーチン大統領の再選を待たずに、2004年2月24日付「ロシア連邦政府についての大統領令」による政府総辞職に伴って解任されてしまった⁽³⁰⁾。

行政改革は、かけ声だけ、あるいはせいぜい看板のつけ替えだけで、実態は少しも変わらないというのが通り相場であるが、プーチンの場合は、少なくとも実行の意志だけはあるように思われる。エリツィン政権から引き継いだ負の遺産の克服ということがプーチン政権の課題であるとすれば、オリガルヒアを弱体化させ、あるいは政権から遠ざけ、政府の腐敗の構造を一掃するとともに、規制緩和をすすめて自由な経済発展を促進することが、プーチンにとって、もっとも重要な政策の一つであるからである。

おわりにープーチン政権下の連邦制度改革と行政制度改革の基本路線ー

プーチン政権下ですすめられている連邦制度改革と行政制度改革の基本路線は、以上に見てきたことから判断するとおおむね次のように結論づけることができるよう。①連邦制度改革は、連

邦—連邦構成主体—地方自治体というロシアの3段階の連邦・行政制度のうち、中間段階である連邦構成主体に対する監督を強化し、連邦構成主体の権限を縮小するとともに、地方自治体の権限を拡大する方向で実施されている。②それとともに、連邦構成主体および地方自治体の権限の明確化・財政基盤の確立がすすめられている。③財政・資産等の連邦構成主体および地方自治体への移管とともに、いわゆる官から民への移管、規制緩和もすすめられており、これが2003年から始まった行政改革の本質的な内容となっており、こうした施策を通じて連邦中央政府と財閥との癒着構造・汚職構造の解消をすすめようとしている。

もちろん、法制度の整備や規制緩和だけで、すべてがうまく実施されていくわけではない。こうした動きへの抵抗もあり、とくに行政改革は、2004年始めの段階では、ほとんど実質的には前進していない。プーチン再選後の動向に注目したい。

— 注 —

- ¹ *Российские вести*, 15 июня 1993г., с. 4.
- ² *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 26, 28 июня 1999г., Ст. 3176.
- ³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 42, 18 октября 1999г., Ст. 5005.
- ⁴ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/11.html>
- ⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 19, 8 мая 2000г., Ст. 2060, Ст. 2061, Ст. 2064; No. 21, 22 мая 2000г., Ст. 2164.
- ⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 20, 15 мая 2000г., Ст. 2112.
- ⁷ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/13.html>
- ⁸ *Российская газета*, 20 мая 2000г., с. 3.
- ⁹ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 22, 29 мая 2000г., Ст. 2290.
- ¹⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 6, 5 февраля 2001г., Ст. 551.

- ¹¹ <http://www.mms.ru/archive/chronicle/2000/05/17.html>
- ¹² *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3336.
- ¹³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 31, 31 июля 2000г., Ст. 3205.
- ¹⁴ 実際、プーチン大統領は、2000年から2001年初頭にかけてエネルギー危機が頂点に達したプリモリーエ辺区のナズドラチェンコ知事を解任するのではなく、2001年2月5日に自ら辞職させるかたちをとった(См.: *Российская газета*, 6 февраля 2001г., с. 1.)。まがりなりにも住民の選挙によって選出された知事を大統領が解任する形にはしたくなかったと考えられる。しかし、ナズドラチェンコが辞職を拒んだ場合には、この法律が適用されることになったであろう。
- ¹⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 32, 7 августа 2000г., Ст. 3330.
- ¹⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 27, 7 июля 2003г. (Часть II), Ст. 2708.
- ¹⁷ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 40, 6 октября 2003г., Ст. 3822.
- ¹⁸ *Российская газета*, 4 апреля 2001г., с. 3.
- ¹⁹ *Российская газета*, 19 апреля 2002г., с. 4.
- ²⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 33, 19 августа 2002г., Ст. 3196.
- ²¹ *Российская газета*, 17 мая 2003г., с. 4.
- ²² *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 30, 28 июля 2003г., Ст. 3046.
- ²³ *Собрание законодательства Российской Федерации*, No. 31, 4 августа 2003г., Ст. 3165.
- ²⁴ 行政改革実施に関する政府委員会の構成は以下のとおり。アリョーシン政府副議長(委員会議長)、グレフ経済発展貿易大臣、コーザック大統領府副長官、メルズリキン政府官房長官(以上3名、委員会副議長)、アンチシキナ大統領府鑑定局第1次長、アルチュホフ天然

資源大臣、ヴァシリエフ内務次官、ヴコロフ政府官房行政改革問題局長、ゴリコフ財務第 1 次官、ダニーロフ=ダリニヤン大統領府経済局長、ダルクヴェルト農業第 1 次官、ドミトリエフ経済発展貿易第 1 次官、カトリンスキー保健次官、コペイキン政府官房副長官、クジミノフ国立経済大学学長、マウ政府付属国民経済アカデミー学長、モスコフスキー国防次官、オシポフ科学アカデミー総裁、ポチノク労働社会発展大臣、プリマコフ商工会議所会頭、プチリン経済発展貿易次官、シネリン政府官房第 1 副長官、スイスエフ地方自治体会議会長、トロンスキー・ノヴォシビルスク州知事、トルトネフ・ペルミ州知事、フランク運輸大臣、チャイカ司法大臣、ショーヒン・ロシア産業企業家同盟理事、ユジャノフ反独占政策・企業活動支援大臣、ユスフォフ電力大臣、ヤコブソン国立経済大学第 1 副学長(以上、27 名委員)。

- ²⁵ アリョーシンは、1955 年モスクワ市生まれ。モスクワ工科大学卒、博士の学位、教授の資格を持つ研究者である。1978 年から、ミグ、スホイなどの軍用機設計にもかかわる国立航空システム研究所(GosNIIAS)と、その傘下のオートメーションシステム研究所、航空機産業マイクロエレクトロニクス・センターなどに勤務し、2000 年に GosNIIAS 営業部長から工業科学技術第 1 次官に抜擢され、さらに 2003 年 4 月 24 日、産業政策担当政府副議長に就任した(See, <http://www.nns.ru/Person/aleshin/>)。モスクワ出身テクノクラートという意味でもカシヤノフ派と見るのが妥当であろう。ちなみに政府における彼のポストの前任者は、 Санкт・ペテルブルクの世界的光学機器メーカーLOMO(民生用・軍需用ともに製造)の社長から政府入りしたクレバノフであった。

²⁶ *Российская газета*, 19 декабря 2003г, с. 3.

²⁷ *Российская газета*, 14 января 2004г, с. 3.

²⁸ *Интерфакс*, 14 января 2004г.

²⁹ *Российская газета*, 23 января 2004г., с. 1-2.

³⁰ *Российская газета*, 23 февраля 2004г., с. 1.