

2007年РФ-РТ権限区分条約をめぐる法的問題

——連邦議会の審議に即して——

Правовые проблемы Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 29 июня 2007 г.

小 杉 末 吉*

目 次

1. はじめに
 2. 連邦議会での審議
 - (1)審議対象
 - (2)国家会議での審議
 - (3)連邦会議の審議
 3. 法的諸問題
 - (1)条約締結の可能性——個別条約の憲法上の存在可能性——
 - (2)連邦主体間の平等原則——憲法第5条との関連——
 - (3)条約締結要件——連邦法第26条の7との関連——
 4. おわりに
- 資 料

1. はじめに

1994年に締結された「ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国

* 所員・中央大学法学部教授

国家権力機関との間の管轄対象の区分および権能の委譲に関する条約」(以下、「1994年条約」とよぶ)のいわば改訂版たる「ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分に関する条約」(以下、「2007年条約」とよぶ)が、2007年に連邦法律「ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分に関する条約について」(以下、「条約承認法」とよぶ)において承認された。2007年条約は、1994年条約の交渉過程に比して明らかに特異な環境のもとで締結された(それは、ロシア連邦議会(国家会議および連邦会議)での二度にわたる審議から窺えることである)。それでは、特異な環境のもとで締結された今回の条約は、1990年代以降のロシア連邦中央と連邦主体たるタタルスタン共和国との間の権限区分条約交渉のパースペクティヴにおいて如何に位置づけられ、そして如何なる意義を有するのであろうか。

こうした問題意識を踏まえて、本稿は、1994年条約以降の連邦中央と連邦主体の間で締結された権限区分条約一般を取り巻く政治情況の変化の問題や2007年条約の内容(個別規定に関わる)交渉の問題といった2007年条約をめぐる一連の問題のうち、連邦議会(国家会議および連邦会議)がこの条約をめぐる行った議論は、如何なる法的・政治的な問題を提起したのか、というきわめて限定的な問題を主題とする¹⁾。議会審議に限定した

1) 2007年条約について論じた最近の論文として、см.Лексин И. Договор разграничении предметов ведения и полномочий : реальность или иллюзия?, 《Власть》, 12/2007 ; Андриченко Л. Валентей, Проблемы разграничений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Р Ф. 《Федерализм》, № 4 (52),2008 ; Ягудин Ш.Ш. Проблемы нового Договора Российской Федерации и Республики Татарстан, в кни. Международные юридические чтения. Ежегодная научно-практическая конференция(Омск, 18 апреля 2007г.). Материалы и доклады. Часть II. Омск:ОмЮИ. 2007. また邦語文献として、中馬瑞貴「ロシアの連邦中央とタタルスタン共和国との間の権限分割条約」『外国の立法』232(2007年6月)号がある。なお、本論では、ことわりのない限り、「管轄対象及び権能の区分に関する条約」を「権限区分条約」と称する。

のは、2007年条約における立法機関の実質的な関与が1994年条約との法的な差を示しているからに他ならない。これとの関わりで、主題検討のための具体的論点を連邦議会の審議に即して設定することにする。すなわち、連邦議会（国会会議および連邦会議）は2007年条約および同条約承認法をめぐり如何なる議論を交わしたのか（如何なる批判・疑問およびそれへの応答がなされたのか）、そしてそこには如何なる法的・政治的問題がはらまれているのかということを検討することにする。前者の点についていえば、国会会議および連邦会議それぞれにおいて条約承認法案（および条約案）は如何に提起され、そしてそれに対して如何なる質問もしくは批判がなされたかが検討される。

後者の点については、これらの議論から重要と思われる法的・政治的な問題として三点を取りあげることしたい。すなわち、第一に、現行法体系における連邦中央と連邦主体との個別条約締結の可能性という問題、第二に今回の条約の憲法上の問題として、とくに連邦主体の平等原則に関する第5条との関連の問題、そして第三に、今回の条約締結の手続き上の問題、とくに2003年7月4日連邦法律（第95-Φ3号）「連邦法律『ロシア連邦主体立法（代表）国家権力機関組織化の一般原則について』への修正・補足の導入について」第26条の7における条約締結要件としての「共和国の特質」に関わる問題である。これらが今回の条約をめぐる法的問題を考えるうえで相互に緊密に関連していることはいうまでもない。とくに第一点における憲法上・連邦法上の議論は、第二・第三の点の議論の場を前提的もしくは確認的に設定する意味を有すると同時に、これら第二・第三の点を具体的・個別的に議論することを可能にするであろう。

次章では連邦議会が条約承認法案をめぐって行った議論について、続く第3章ではこうした議論に内在する法的・政治的問題について、それら相互の関連性を念頭に置きながら、検討していく。

なお、上述のように、本稿では2007年条約内容それ自体の検討はしないが、議会審議についての理解に供するために、条約テキストの邦訳を資料として末尾に掲載する。

2. 連邦議会での審議

(1) 審議対象

1994年条約見直し過程の最終段階としてのロシア連邦議会(国会会議および連邦会議)において、2007年条約は如何に議論されたのか、あるいは条約の如何なる点が問題とされたのかについて概観することが、本節の課題となる²⁾。つまり、1997年条約時には立法機関が条約交渉に実質的に関与(審議)する機会がなかったのに対して、今回は通常の連邦法案の審議規則に則して審議する機会が連邦議会に確保された結果、条約(案)に存する諸問題が交渉の早い段階から明らかにされることになったが、その一端を検討することが本節の課題である。

ところで、2007年条約案の議会審議を概観するという場合に注意すべきは、2007年条約を「ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分に関する条約について」と題する「法案第447225-4号」³⁾に添付された付属文書として審議する連邦議会の審議が第一ラウンドで済まずに、連邦会議の拒否による再審議のための第二ラウンドを要したことである。本来ではこれら2つのラウンドにおける審議を検討すべきであるが、条約案をめぐる主要な問題点の抽出とい

2) 以下、本文叙述において用いた資料は、Электронная регистрационная карта на законопроект № 447225-4. Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан [<http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf>] に登載のものである。

3) Законопроект № 447225-4. Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан。なお、議会審議に付された条約案には、最終的に承認された条約と若干の相違がある。とくに重要な相違は、条約案第2条第1項が条約では削除されたことである(それに伴って、第2～6項は、第1～5項となった)。

う課題からすれば第一ラウンドでの議論に限定してもその課題は達成しうるものと考えられ、実際に再審議での議論を見ても問題点の多くは繰り返されたものや具体化されたものがほとんどであることから、ここでは第一ラウンドの議論に限定することにする⁴⁾。

(2) 国家会議での審議

(a) 事前審議 改訂条約案を含む条約承認法案がプーチン大統領により国家会議に提案されたのは、2006年11月4日であった。法案の提案理由について、法案に添付された「提案理由書」⁵⁾によれば、権限区分条約の承認は、連邦法律「ロシア連邦主体立法（代表）・執行国家権力機関組織化の一般原則について」第26条の2によって、連邦法の承認によるからとされた。そして、「提案理由書」には、提案理由に続いて、以下のような条約承認の経緯と条約案の内容が示された。すなわち、条約はタタルスタン共和国国家会議により承認され（2005年10月28日付タタルスタン共和国国家会議決定）、そしてロシア連邦大統領およびタタルスタン共和国大統領によって署名された。

4) 条約承認法案（および条約）の第二ラウンドでの審議経過についていえば、2月21日の連邦会議により却下された法案は、6月29日の国家会議評議会の会議において、6月29日の本会議に再度上程することが決められた。それとともに、この法案却下後に条約内容に若干の修正を施した新法案が作成され、それを7月4日の本会議に上程することも決定された。6月29日の本会議は、前者、すなわち却下された法案を改めて審議し、今後の日程から外すことを決定した（つまり、廃案にした）。他方、新たに作成された法案は7月4日の本会議で採択された（共産党会派はここでも反対した）。その後、法案は連邦会議に送られ、同11日の会議で承認された。そして、7月24日、プーチン大統領の署名をもって発効し、31日の『ロシースカヤ・ガゼータ』紙に公表された。

5) Пояснительная записка к проекту федерального закона “Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Республики Татарстан” : [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(viewdoc\)/openagent&work/dz.nsf/byid&54d9c61493a541f8c32572200034c185](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(viewdoc)/openagent&work/dz.nsf/byid&54d9c61493a541f8c32572200034c185) [このURLは現在閉鎖されている].

内容についてみると、この条約には、連邦法の場合とは別の管轄対象および権能の区分が個別領域において規定される。また、ロシア連邦政府とタタルスタン共和国政府がタタルスタン共和国の経済、生態系その他の特性と関連した問題の共同解決を規定する協定を締結すること、当該問題に関してしかるべき法案が連邦国家会議に提案されることが定められている（第2条第3項）。共和国の権能として、タタルスタン共和国国家権力機関がロシア連邦政府との合意のもとに共和国民に対して支援および援助をする権利（第2条第4項）、タタルスタン共和国領土に居住するロシア連邦市民に対してタタルスタン共和国国章およびタタル語付記のロシア連邦市民の一般市民用旅券を交付する権利（第3条）が定められている。また、所定の連邦法の手続きに従ってタタルスタン共和国の最高役職者の職務候補者の義務として、タタルスタン共和国の2つの国家語が追加的に要求される（第2条第6項）。条約の効力期間は10年である（第5条）。

11月6日に上記法案を受け取った国家会議評議会はその取扱いについて審議し、翌日、これを事前審議のために連邦問題・地域政策国家委員会に送付するとともに、16日には法案鑑定を事務局法務部に依頼した。法務部の鑑定は、以下の二点を指摘した⁶⁾。

第一に、連邦法律「ロシア連邦主体立法（代表）・執行国家権力機関の組織化の一般原則について」第26条の7によれば、連邦法および連邦主体法と異なる権能の区分がなされる場合、それを遂行する条件や手続き、当

6) Заключение по проекту федерального закона № 357306-4 “Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан”, внесенному Президентом Российской Федерации, в Электронная регистрационная карта на законопроект № 357306-4. Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан//[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaA\)?OpenAgent&RN=357306-4&02:30/11/2012](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaA)?OpenAgent&RN=357306-4&02:30/11/2012).

事者の具体的権利・義務が条約の中に規定されねばならないにもかかわらず、条約はそうした規定を定めていない。第二に、タタルスタン共和国の最高役職者の候補に関する条約第2条第6項の用語法が、上記連邦法律の用語法と相違する。すなわち、連邦法律が候補がロシア連邦市民であるとしているのは、ロシア連邦主体の最高役職者に対する権能付与についてであって、条約のように、最高役職者の職務任命についてではないのである。これらのうち、第一の指摘は重要な指摘であるにもかかわらず、2007年2月9日の国家会議本会議では野党側の質問で指摘されるにとどまり、提案者側の応答はなかった。

担当委員会となった連邦問題・地域政策国家委員会も、この法務部鑑定を受理した後、12月5日に会議を開き、法案を国家会議の審議に付すことを提案する「意見 Заключение」を採択した。12月7日、国家会議評議会は、この意見を受けて、12月13日に国家会議の審議のために上程する決定を行った。

しかし、上程予定日の前日の12日になって、国家会議評議会は、12月13日上程を延期する決定を行った。その理由は、憲法・国家建設国家委員会による上記法案の検討作業に対する共同担当者となすべきとの提案に同意するとともに、この法案に対する「意見」を12月15日までに担当委員会たる連邦問題・地域政策国会委員会に提出すべきことを決めたからである。その後、総会に上程すべく、連邦案の委員会レベルでの議論を踏まえた委員会「意見」のとりまとめ作業が進められたが、その作業は翌年1月中旬になっても続けられた⁷⁾。

(b)本会議での審議 国家会議の審議は、2007年2月9日によく開催された。第4期国家会議第7会期でのこの問題の審議は、冒頭、自由民主

7) См. Договор о разграничении полномочий между РФ и Татарстаном все еще не рассмотрен : <http://gazeta.etatar.ru/news/view/26/23459> ; см.Рассмотрение в Госдуме договора о разграничении полномочий между органами госвласти РФ и РТ перенесено на неопределенный срок : <http://www.tatar-inform.ru/news/politics/?ID=45345>[いずれの URL も現在閉鎖されている].

党および共産党会派の議員による議題から外すべきとの要求で始まった⁸⁾。この条約は、連邦主体の平等を謳う憲法原則(第5条)に違反する、あるいは総じて連邦憲法違反であるというのが、主たる理由であった。B. グリーシン (В.И.Гришин) は担当委員会である連邦・地域政策委員会を代表して、条約が憲法違反ではなく、こうした条約は憲法の認めているところであると述べて、審議を求めた。この要求は、投票の結果否定され、当初の予定どおり、条約法案の審議は始められることになった。

まず国家会議への大統領全権代表 A. コソープキン (А.Косопкин) により行われた条約法案提案の趣旨説明を箇条書きにすると、以下のとおりである。

- ・条約は連邦憲法第11条第3項に合致している。
- ・条約法案審議手続きについても、連邦法律「ロシア連邦主体立法(代表)および執行国家権力機関の組織化の一般原則について」第26条の7⁹⁾を含め関連法にも則している。
- ・条約の個々の規定は、ロシア連邦およびタタルスタン共和国のそれぞれの立場が長期にわたり周到に合意された結果である。
- ・条約は特定の連邦主体を選び好みをするものではないかとの問題が想定されるが、そうではない。
- ・条約は個別分野における上記連邦法とは異なる管轄対象および権能の区分を問題としておりであり、これをタタルスタン共和国の経済的その他の特質を考慮して訂正することが条約(および政府間協定)の目的とする。
- ・重要な点として、条約締結手続きに国家会議が関わることを指摘する

8) 会議議事録について、см.Стенограмма заседания 9 февраля 2007 г., N 210(924): <http://transcript.duma.gov.ru/node/757:30/11/2012>.

9) 「権能区分条約締結の原則および手続き」と題する第26条の7は、権能区分条約の締結は「ロシア連邦主体の経済的、地理的その他の特質」による場合にのみ可能とする第1項に始まり、一連の締結手続きを定め、条約有効期間を10年を超えないとした。

(そのことは、1994年2月締結の条約が一定の歴史的意義をもちながらも、条約手続きにおける議会の如何なる関与もなしに、2003年7月4日連邦法(2年以内に再締結するか、もしくは再締結しない場合に自動的に失効すると定めた)により2005年8月8日で自動的に失効したことと対比された)。

- ・最後に、条約はタタルスタン共和国に対して他の連邦主体との関係で如何なる特権も与えることを意図するものではなく、タタルスタン共和国にとって特殊な問題を連邦中央とともに解決することが条約の目的であることを、改めて強調する。

この報告後、法案に対する質疑に入った。政権与党たる「統一ロシア」会派を中心とする法案支持者の基本的主張は、条約は連邦の利益に即しかつ連邦法に則している、条約はタタルスタン共和国に如何なる特権も与えるものではない、というものである。支持者の主張は法案提案者の見解を補強・支持する以上のものとはなっていないが、その中で、「統一ロシア」会派の議員でありながら、バシコルトスタン共和国選出のM. ブゲーラ(M.E.Буєpa)が、大統領府は今回の条約に倣って他の共和国とも締結する用意があるのか(バシコルトスタン共和国はその用意がある)と質問したことが注目される。これに対して、A.コソープキンは、タタルスタン共和国が1990年代初期にとった独自の立場の特殊性を認めたとうえで、なおかつ憲法上の原則である条約締結は他の連邦主体にも及ぼされ、バシコルトスタン共和国が希望するならば、また締結するうえでの経済的その他の特別の事情が存在するならば、可能であると答えている。これは、憲法上の連邦主体間の平等により他の連邦主体にも条約締結の可能性(条約締結の要件である一定の地域的特質の存在を前提として)がひらかれていることを認めたものである。

それでは、反対派は如何なる点を問題にして条約締結に反対したのであろうか。自由民主党、共産党、国民・愛国同盟「祖国」を中心とする条約締結反対派の提起した疑問・問題点は、①連邦憲法(とくに第5条)違反、②条約締結条件としてのタタルスタン共和国の特殊性、さらに、③条約

締結後の認識(1994年条約締結後の状況との対比)といった論点に関わっている(これらの論点は相互に関連していることに注意しなければならない)。以下では、これらの論点をほぼ含む質問を行った国民・愛国同盟「祖国」会派のИ.グロトフ(С. А. Глотов)の議論に即して、反対派の主張を見ていくことにする(関連して、他の反対論者についても触れる)。

И.グロトフの第一の質問は、ロシアは如何なる連邦制かということである。彼によれば、ロシア連邦憲法は、憲法一条約的連邦制でもなければ、ましてや条約的連邦制でもなく、憲法的連邦制を定めている。条約締結は憲法一条約的連邦制もしくは条約的連邦制をもたらしかねないとして、それが憲法違反の疑いがあるとほめかしている。これと関連して、すべての連邦主体が決して最良の方法ではない今回のような条約締結を行おうとしたら、連邦憲法第5条第4項が規定する連邦主体の平等原則は侵害されることになるのではないか(自由民主党のС.イヴァーノフ(С.В.Иванов))との疑問も提起されている。これに対して、А.コソープキンは、1994年のタタルスタン共和国との先行条約は、今回の条約よりも10倍も大きい、決して他の連邦主体と比較してより大きな権能をタタルスタン共和国に付与しなかった、それ故憲法原則は侵害されなかった、今回もこの原則は侵害されていないと答えている。

第二の質問は、条約締結条件とされるタタルスタン共和国の特殊性とは何かに関する。И.グロトフによれば、А.コソープキン報告もグリーン補足意見も、条約前文におけるタタルスタン共和国の歴史的、文化的その他の特殊性について、納得できるほどに具体的に示していない(この点について、В.グリーシンの補足意見は、連邦主体にとって特質は具体的に存在するが、それとそこから生ずる問題を如何に解決するか——独自に解決するか、連邦中央と共同して解決するかなど——は別であるとし、タタルスタン共和国は条約により連邦中央との共同解決を選択したというものである)。この点は、この条約はタタルスタン共和国を特別扱いにしているのではないか(他の連邦主体との差別化)との疑問と通底する(この点については、上述のように、А.コソープキンはそうではないと答

えている)。これと関連して、その特殊事情を決定するのは誰なのかとの問題も提起された（これに対して、A. コソープキンは、それは連邦主体の立法議会始め様々なレベルの機関で行うことができるが、それとこの問題を関係者の理解を得るためにしかるべき鑑定にかけなければならないこととは別であると答えた）。ところで、この新条約締結条件は、2003年7月4日改正の連邦法律第26条の7に準拠したものであるが、他の連邦主体にも適用可能かとの質問がなされた。A. コソープキンは、タタルスタン共和国が1990年代初期にとった独自の立場の特殊性を認めたとうえで、なおかつ憲法上の原則である条約締結は他の連邦主体にも及ぼされ、バシコルトスタン共和国が希望するならば、また締結するうえでの経済的その他の特別の事情が存在するならば、可能であると答えている。しかし、その結果として、連邦憲法の体現する憲法的連邦制が侵害されるとの批判が改めてなされる。

第三に、条約の個別規定に関して以下の7つの質問もしくは問題提起がなされた。まず、管轄対象および権能の区分がこの条約によっても決定されると定める第1条は、何のための規定かが問題とされた。管轄対象および権能の区分については連邦憲法第71, 72, 73条に定めがあり、これに従うべきであるとされた。また第2条について、タタルスタン共和国の国家的性格（第2項）、国際組織の活動への参加（第4項）、共和国による民族文化の独自性の維持、発展への援助・支援（第5項）、最高役職者への追加的言語要求（第6項）が問題とされた。なお、第2条第2項の関連で、ロシア連邦の管轄対象および権能が完全に網羅されたとするならば、共同管轄はなくなるのかとの疑問（共産党会派B. キービレフ（Б.Г.Кибирев））も提起されたが、これについては、共同管轄の問題はなくならない、具体的には憲法に列挙された共同管轄の問題は、条約で例外とされたものを除いて残される（これらは政府間協定で詳細が定められ、そしてその実施のためには立法化（議会での審議）がなされる）、とされた。第3条のパスポートへのタタール語記述に関しても、ソビエト時代のように民族的記述欄が求められていない一方で、何のために求めるのが問題とされ

た。第4条のロシア連邦政府への代表部設置も、他の制度・機関で代替可能ではないか、余計な人員を確保しなければならないなどの理由から、その必要性が問題とされた。

最後の10番目の質問は、条約は誰を益するのか、という問題に関わる。II. グロートフによれば、条約は地方エリート、タタルスタン共和国の指導者を利するものであって、それはロシア連邦の一体性を強化するものではない。

審議の後、先の条約承認法案は賛成多数で採択され、可決承認された¹⁰⁾。

(3) 連邦会議の審議

(a) 事前審議 国家会議で採択された条約承認法は2月12日に連邦会議に送られたが、条約承認法案に対する連邦会議の態度、指導部の態度は、国家会議とは違い、批判的・否定的であった。それは、議長のC. ミーロノフ(С.М.Миронов)がすでに前年の12月22日にマスメディアに対して条約について批判的・反対のコメントを行っていたことから窺える¹¹⁾。

10) 投票結果は、賛成=306、反対=110、白票=1、棄権=33であった。議会 фракцион別にみると、ロシア連邦共産党：賛成0、反対47、白票0、棄権0。統一ロシア：賛成293、反対10、白票1、棄権7。自由民主党：賛成5、反対27、白票0、棄権。祖国：賛成3、反対12、白票0、棄権14。国民・愛国同盟「祖国」(НВ-СЕПР-ПР)：賛成0、反対13、白票0、棄権3。無会派：賛成5、反対1、白票0、棄権7 (<http://vote.duma.gov.ru/vote/42865.html:30/11/2012>)。なお、条約採択に関するマス・メディアの反応について、см. Мониторинг СМИ. Государственная дума. 10-12 февраля 2007 г. М., 2007, стр. 9-18。また、国家会議決定「連邦法律『ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分に関する条約の承認について』(法案第357306-7号)」について、Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 8. Ст. 968。

11) См. Сергей Миронов: «ДОГОВОР ЛИБО ДУБЛИРУЕТ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, ЛИБО ПРОТИВОРЕЧИТ ЕМУ», http://council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2006/12/item5492.html:30/11/2012。

担当委員会となる連邦問題・地域政策委員会もこの法案に対して否定的であった¹²⁾。すなわち、連邦問題・地域政策委員会は、翌13日から法案審議を開始したが、そのために、連邦会議法・司法委員会および同事務局法務部に鑑定を依頼し、2月20日、これらの鑑定を踏まえて、この法案を却下することを本会議に勧告することを決めた。

ところで、連邦会議法・司法問題委員会および同事務局法務部の鑑定は、法案についてそれぞれ以下のような問題点を指摘した¹³⁾。まず法・司法問題委員会の鑑定によると、条約の規定の中には、タタルスタン共和国最高役職候補者にタタル語知識を要求する第2条第6項や、タタルスタン共和国在住のロシア市民がタタル語記述とタタルスタン共和国国章のついたパスポートをもつことを定める第3条のように、ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関の間の権能区分に馴染まないものが含まれている。それ故、この法律案は却下すべきである。また法務部の鑑定は、第2条第6項の問題点を指摘するとともに、次の点を指摘した。第一に、条約には連邦憲法と重複する規定（とくに第11条、第66条、第68条、第73条）が含まれているが、これはすでに憲法に規定されていることは条約で取り決めてはならないが故に誤りである。第二に、第2条第

12) 連邦問題・地域政策委員会の態度について、см. Парад суверенитетов откладывается ,http://www.pnp.ru/chapters/parlament/parliament_1496.html:30/11/2012.

13) 連邦会議法・司法問題委員会の鑑定について、ЗАКЛЮЧЕНИЕ по Федеральному закону «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(viewdoc\)/openagent&work/dz.nsf/byid&6b43574966efe0c3c32572880052f141](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(viewdoc)/openagent&work/dz.nsf/byid&6b43574966efe0c3c32572880052f141)), 法務部の鑑定について、ЗАКЛЮЧЕНИЕ по Федеральному закону «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», принятому Государственной Думой 9 февраля 2007 года([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(viewdoc\)/openagent&work/dz.nsf/byid&ea42c9923cd56382c32572900036a430](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(viewdoc)/openagent&work/dz.nsf/byid&ea42c9923cd56382c32572900036a430)). なお、上記いずれの URL も現在閉鎖されている。

4号に関して、タタルスタン共和国が外国国家権力機関と国際的・対外経済的交流を行う場合、連邦政府の定める手続きで外務省の同意のもとに行うとされているが、この手続きは連邦法律「ロシア連邦の国際的・対外経済的交流の調整について」がロシア連邦主体に対して定めている手続き——連邦政府の同意のもとに行う——と相違する。第三に、第2条第5号に関して、タタルスタン共和国が在外国国民による民族文化の独自性の維持や発展に国家的援助や支援を与える場合、連邦政府の同意を得て行うとされることは、連邦法律「ロシア連邦の在外国国民に対する国家政策について」がそうした同意を必要としないことと相違するとの指摘がなされた。第四に、この条約承認法案は連邦構造・管轄を内容とするが、この問題に関する連邦法は、連邦憲法第106条により、連邦会議の義務的審議事項ではないので、2月26日までは審議できない（それ以降であれば可能）とされた（2月26日までは審議できない旨の理由づけは曖昧であるが、連邦憲法第105条第4項によれば、国家会議から連邦会議に送付された連邦法律は、審議しなくても14日経過により自動的に承認されたものと見なすと規定していることを指摘しているものと思われる）。

(b)本会議での審議 条約承認法案（および条約案）におけるこのような問題点は、連邦会議の本会議で如何に議論され、結論づけられたのであろうか。2007年2月21日の連邦会議第195会議での議論に即して、以下で確認することにする¹⁴⁾。本会議での審議は、Ю. シャラーンディン（Ю.А.Шарандин）憲法委員会委員長による報告で始まったが、それは条約案に対する以下のような逐条的批判、すなわち問題点の指摘であった。

- ・第1条について、連邦法に対するタタルスタン共和国憲法の優位を定めている。
- ・第2条第2項について、連邦憲法第73条の文字どおりの繰り返しであるが、憲法が最高法規範でありかつロシア連邦全土に直接的効力を有

14) 議事内容について、см. Стенограмма сто девяносто пятого заседания Совета Федерации, 21 февраля 2007 года, стр.135-172: <http://www.council.gov.ru/files/sessionsf/report/20070412124619.doc>:30/12/2012.

するのであれば、繰り返す意味はない。

- ・第2条第3項について、ここで要求している協定締結後にのみ関連立法を制定できるとする手続きは、連邦政府およびタタルスタン共和国政府の立法イニシアティヴを制限するものになっているが、憲法は連邦主体に対してこのような立法発議権の制限を規定していない。
- ・第2条第4項について、タタルスタン共和国の対外経済活動等は連邦外務省と「調整しながら」(по согласованию) 行うとされるが、連邦法律「ロシア連邦主体の国際的および対外経済的交流の調整について」(第1条第1項および第8条)が「同意を得て」(с согласия) の用語法を採用していることと矛盾する¹⁵⁾。
- ・第2条第6項について、タタルスタン共和国の最高役職者の候補条件としてタタル語の精通を求めることは、1998年4月27日連邦憲法裁判所決定¹⁶⁾が共和国の国家語制定権を認める連邦憲法第68条第2項からは国家語を制定する共和国の義務も、大統領選を含め被選挙権資格として国家語精通の特別要件の必要性も生じないことと矛盾する。
- ・第3条について、条約はパスポートに共和国紋章とともにタタル語による折込み (вкладыш) を認めている。このタタル語による折込

15) 1999年1月4日連邦法律「ロシア連邦主体の国際的および対外経済的交流の調整について」(О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст.231) 第1条第1項後段は、「ロシア連邦主体は、このような交流を外国の国家権力機関ともロシア連邦政府の同意を得て行うことができる」と定める。

16) 4月27日決定 (Постановление Конституционного суда РФ от 27 апреля 1998 г. N 12-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части первой статьи 3 Закона Республики Башкортостан “О Президенте Республики Башкортостан” (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан “О выборах Президента Республики Башкортостан”) について、Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. N 18. Ст. 2063.

みが、すでにロシア連邦市民のパスポートに関する政府決定¹⁷⁾に規定されているプラスチック製折込みと違わないのであれば、何故、この決定が考慮されないのか。

以上の点を指摘した後、Ю. シャラーンディンは、条約承認法案、とくにその実質的内容をなす条約については、それがすでに合意されたものであることから修正することはできないとして、調整委員会を開くことなく却下することを提案した。次いで補足的報告にたった P. アルトゥインバーエフ (P. З. Алтынбаев) 連邦問題・地域政策委員会委員長は、条約を全体として評価して、権能区分という目的を達成していない、条約締結は連邦主体の如何なる具体的な特質によっても根拠づけられていない、内容的には連邦憲法との不一致が見られる、権能区分に関して実施されている改革の考えに應えるものとなっていない、といった問題点を指摘した。このように、連邦会議指導部は条約法案に批判的・反対の立場であった。

基調報告後の議論は、国家会議の場合とまさに反対の展開、すなわち連邦会議指導部による条約法案反対の提案をめぐる賛成および反対のそれぞれの立場からの質疑応答となった。法案反対派の論点は基本的に基調報告と同じであるので、ここでは法案支持派、とくにタタルスタン共和国選出の Э. Губайдуллин (Э.С.Губайдуллин) と Ф. Мухаметшин (Ф. Мухаметшин) タタルスタン共和国国家会議議長、それから連邦会議への大統領全権代表である А. Котенков (А.А.Котенков) による基調報告への反論を含む議論を取りあげることにする。

まず Э. Губайдуллин は、法務部が肯定的および否定的の2つの鑑

17) См. Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2005 г. N 687 “Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации”, Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст.5037.

定を出していることと関連して、委員会はどちらの鑑定に基づいて作業したのか、また法案に対する法務部の立場が肯定から否定へと変わった理由な何かとの質問を行った。これに対して、IO. シャラーンディンは、委員会の意見は如何なる意見にも影響されない独自のものであり、法務部の鑑定についていえば、それは委員会の見解と同様に否定的なものであったと答えた（なお、法務部の答弁はなされていない）。И. コストーイェフ（И.М. Косцов）は、条約は憲法規定を繰り返しているので問題であるとのP. アルトゥインバーエフ発言との関連で、条約の中に憲法規定の繰り返しがあるととしても、そのことは条約の拒否をもたらすものではない、真理の繰り返しは真理をより際立たせると述べて、大統領も国家会議も承認しているものを連邦会議がなぜ反対するのかと、疑問を投げかけた。P. アルトゥインバーエフはこれに対して、連邦会議はこの法案作成段階にまったく関わってこなかったと答え、またIO. シャラーンディンは繰り返しは悪くないとの考えについて、改めてそれは良くないと反論した。さらに、IO. グバイドゥツリンは条約法案への疑問に答えるかたちで、まず連邦とタタルスタン共和国との間の条約締結は主権国家同士の「批准」行為と同じであるとの批判に対して、それは連邦法律「ロシア連邦主体立法（代表）国家権力組織化の一般原則について」第26条の7に基づいて行われたと反論する。また、タタルスタン共和国の「地域的特殊性」に関する疑問に対して、各連邦主体はそれぞれの特異性をもっているとの一般論を述べたうえで、タタルスタン共和国の経済的特異性については、それはタタルスタン共和国が「ドナー（提供者）」主体という点にあると主張した（これ以外に、彼は生態系、言語および文化における特異性も挙げる）。さらに対外経済活動に関しては、タタルスタン共和国は過去15年にわたり1994年条約に基づき国際的・対外経済的活動を行ってきたと述べ、連邦法律「連邦主体の対外経済交流について」との関係については、連邦政府との合意により在外共和国民に対して民族文化・言語等に関して対外的支援・援助を行うことができるとした。大統領候補者への国家語要件に関わる疑問については、国家語の地位およびその実施手続きについては連邦憲

法および共和国憲法に則していることを前提にして、大統領候補者に対して二か国語を要件としていることは重要なモメントであって、共和国大統領がタタール人にもロシア人にも母語で訴えることができるならば、それは共和国の指導部にとっても権力機関にとっても大きな信頼を付与するであろうと述べた。

次に、Ф.ムハメトシンは、今回の条約法案および条約が連邦国家権力機関が連邦国家建設の道を進むことを示し、またプーチン大統領の委任により行われた新条約作成作業の一貫した遂行を示す重要な文書であるとの一般論を述べた後、個別共和国パスポート問題に関して、条約法案は連邦の一体性を損なうとのЛ.ナルソヴァ(Л.Б.Нарусова)議員に対して、次のように反論した。すなわち、共和国に居住するタタール人は自らの名を自分や親が慣れ親しんだのとは違った書き方でパスポートに記載しなければならない理由を彼らに説明することはできない、何故なら名称記載に際してタタール書体やタタール文字が欠けていることは、タタール民族の尊厳を侮辱するものだからである。そして、この問題は原則的には解決された、すなわち条約では「折込み」という形式での解決がなされた。さらに、この条約が何らかの特権を付与するものではないし、与えるべきではなく、同権的ではあるが決して対等ではない各連邦主体は自らの国内問題(それは主体それぞれで相違する)を解決しなければならない、そして連邦主体には条約によりこうした問題解決のメカニズムを見いだす可能性がひらかれており、連邦国家においてはそのことを悩む必要はない。議論の最後に、Ф.ムハメトシンは、条約締結について連邦中央となされた努力を支持してくれるよう求めるとともに、必要であればしかるべき協議を行うことがあると述べて、演説を締めくくった。妥協の余地があることを示唆している点は注目される。

最後にА.コテンコフの議論をみることにする。彼によれば、そもそも条約法案が大統領により議会に提案されたことから、条約法案を支持する立場から、法案反対派に疑問を呈した。その要点は、条約規範の法律解釈をするのではなく、連邦主体国家権力の組織化の一般原則法第26条の7

が規定し連邦憲法もそのような場合の条約の存在を認めているところのタタルスタン共和国の政治・経済的特質の評価、すなわちそのような特質があるのかないのかを評価し決定すべきであるという点にあった¹⁸⁾。換言すれば、連邦会議のなし得ることは、タタルスタン共和国の経済的あるいは政治経済的特質に対する評価であり、条約案（彼によれば、条約案テキストはいわば荒削りであるにしても、反対者が主張するような連邦憲法からの重大な逸脱はない）に対する法律的评价を行うことは正しくない、と強調されたのである。

法案支持者の議論が終わった後、連邦会議議長C・ミーロノフが発言を求め、自ら法案反対のための議論を展開した。彼は、条約案第1条が連邦法に言及していないというすでに論議された問題点を改めて取りあげ、そのことにより連邦法の効力が一連邦主体において及ぼされないことになることと述べ、連邦の統一的法圏への脅威をほのめかした。そして、条約法案および条約案は連邦主体の憲法上の同権原則を侵害するという政治的先例をもたらす、換言すれば、条約案は管轄対象および権能の区分という本来の目的には達せずもっぱら政治的性格をもつにすぎないと批判して、調整委員会設置なしに法案を却下することを訴えた。この後、採決に移り、彼の訴えどおり法案は過半数の反対により却下された¹⁹⁾。

18) 条約案第1条が連邦法に言及していないことをもって連邦憲法違反であるとの議論について、A.コテンコーフは、連邦憲法第11条第3項は、連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分は、連邦憲法、管轄対象および権能の区分に関する連邦条約その他の条約によって実現されると定め、また第66条は、共和国の地位は連邦憲法および共和国憲法によって決定されると定めていることから、条約案第1条には矛盾はないし、連邦憲法に完全に合致している、と述べる。

19) 投票総数121のうち、賛成13 (7.3%)、反対93 (52.2%)、棄権15 (8.4%)であった。また、調整委員会設置の動議もなく、委員会設置も結局なされなかった。なお、7月21日連邦会議決定「連邦法律『ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分に関する条約の承認について』について」のテキスト（Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. №10. Ст.1169）を参照。

3. 法的諸問題

たった今見てきた連邦議会の審議過程から明らかなように、2007年条約に対して様々な疑問や批判が提起された。本章では、こうした疑問や批判のうち主要と思われるものを法的・政治的な観点で設定し直して、その意義を検討することにする。取りあげるべき点が多いことはいうまでもないが、ここでは以下の三つの問題点に限定して論じていく。これらだけでも、2007年条約締結に関わる法的・政治的問題を考えるうえで、最低限必要な論点を得ることはできるであろう。以下、これら三点が相互に緊密に関連する（第一の問題点は、第二・第三の憲法上法律上の具体的問題点にとって、前提的・一般的な問題性格を有する）ことを念頭に置きながら、それぞれ検討していくことにする。

(1) 条約締結の可能性——個別条約の憲法上の存在可能性——

ここでの問題は、ロシア連邦の憲法・連邦法体系は、連邦中央とタタールスタン共和国との間の個別権限区分条約締結の可能性を認めているのであろうか、ということになる。結論を先取っていえば、現行1993年ロシア連邦憲法が連邦中央と地方との権限区分条約の存在に言及し、また権限区分条約を規制する連邦法が存在する以上、法解釈論としてこの問題に回答を与えることは容易である。あえて法的問題として取りあげる意義があるとするれば、当該条約をめぐる審議、すなわち議論が、権限区分条約の意義もしくは必要性をめぐる一般的議論と関わっており、それは憲法・法律論を超えて、ロシア連邦は条約（もしくは憲法および条約）に基づく連邦制なのかそれとも憲法に基づく連邦制なのかといったロシア連邦制に関わる根本問題の議論に容易に発展する議論であるからに他ならない。従って、ここで条約締結の可能性と意義を法的問題として扱う場合、それが法的問題に止まらない（収まらない）法的・政治的性格を有する問題であることを念頭に置く必要がある。換言すれば、このことは、2007年条約をめぐる

議会での議論が、この条約締結に至るまでの経緯（1994年条約以降の権限区分条約締結をめぐる政治的事情）や2007年条約が連邦制に及ぼす影響、といった歴史的・政治的諸事情への思惑と複雑に絡まっていたことと関わっているのである。

こうした事情をロシア連邦における権限区分条約一般の歴史に即してここで詳述することは避けるが、権限区分条約の法制化との関連で、以下の三点は最低限確認しておくべきであろう²⁰⁾。第一に、1992年3月に連邦中央と連邦主体（タルスタン共和国とチェチェン共和国を除く）との間で締結された連邦条約（①共和国、②地方・州・モスクワ・サンクトペテルブルグ、③民族的自治州・自治管区のカテゴリー別に連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関との間で締結された管轄対象および権能の区分条約）は、連邦中央と個別連邦主体との間の単独の権限区分条約を意図したものである²¹⁾。第二に、第一の点と関連して、1992年連邦条約の基本的内容を継承した1993年新連邦憲法が想定している権限区分条約は、上記連邦条約の他に、「連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関の間のその他の条約」(憲法第11条第3項, 同第2篇第1項第4文) および「ロシア連邦主体国家権力機関の間の条約」(同第66条第4項, 同第2篇第1項第4文) であることである²²⁾。最後に第三に、2000年を画期としてエリツイ

20) ソ連崩壊後の連邦中央とタルスタン共和国との二国間交渉を含む権限区分条約交渉について、小杉末吉「1994年ロシア連邦-タルスタン共和国権限区分条約論—交渉過程を視点に据えて—(一)」(『法学新報』第117巻第3・4号 [2010年]), 第1章および第2章を参照されたい。

21) 連邦条約（換言すれば、それを構成するカテゴリー別の三つの条約）が連邦中央と個別連邦主体とによる単独での条約締結の可能性を排除していることは、タルスタン共和国やチェチェン共和国の例を挙げるまでもないことである。なお、1992年4月21日の憲法改正法(Закон РФ от 21 апреля 1992 г. N 2708-1. "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики") は、連邦条約締結に伴い、関連規定の修正・補足を行うとともに、連邦条約それ自体を「付録 приложение」として憲法に取り込んだ。

22) 連邦憲法は、本文で指摘した規定以外に、第78条第3項では、協定に関して、

ン政権からプーチン政権への移行により、連邦法による条約規制メカニズ

連邦執行権力機関と個別連邦主体執行国家権力機関の間での締結可能性を規定している。また第125条第2項B号では、連邦憲法裁判所が合憲性判断を行うことができる事件として、「ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦主体国家権力機関の間の条約、ロシア連邦主体国家権力機関の間の条約」を挙げ、連邦中央と連邦主体の間の条約の存在を認めている。なお、憲法第11条第3項については、同第4条第2項との関連で、連邦憲法・連邦法との効力の問題が、また第76条第2項との関連では第11条第3項が連邦法に言及していないことの問題がそれぞれ指摘され、それ自体重要な解釈問題である。しかしそのことは、連邦憲法が連邦中央と個別連邦主体との間の条約締結の可能性を認めているという結論自体を左右するものではないので、ここでは立ち入らないことにする。

См.И.В. Лексин, Институт договора о разграничении компетенции : возможности и пределы применения в современной России. 《Право и власть》, № 2,2002,стр.74. レークシンは、第11条第3項を立法当初から曖昧さをもった憲法規範体系から逸脱した規定であると見なして、1994年以降の「無統制な『条約プロセス』のための条件をつくった」とのべている。筆者自身は、まず第11条について第3項は同条第1項および2項に規定されている連邦および連邦主体の国家権力機関の間の関係、とくに権限関係を規制する手段として、憲法、連邦条約およびその他の権限区分条約を列挙していると理解したうえで、第5条・第76条との抵触問題については次の二点を考慮しなければならないと考えている。第一に、この規定が問題としているのは権限それ自体の「区分」であって、権限それ自体ではない点である。第二に、第11条第2項が権限関係の規制手段として列挙しているものを限定的と捉えるか例示的と捉えるかという問題がある。第76条第2項はあくまでも共同管轄対象自体を問題にしているにすぎないのである（「区分」には言及されていない）。これらのことから、憲法は権限の区分の問題と権限それ自体の問題を分け、前者は第11条3項でその実現形式として憲法のみならず条約を挙げ、後者について第76条でその実現形式として連邦憲法律・連邦法律その他の法令を列挙したと、解することができる。また第5条第2項の連邦憲法および連邦法の規範的最高性との関連については、第11条第3項は規範的効力の優劣の問題とは直接的・一義的には関係ないと考えられるのであり、それが直接第5条と抵触するとの解釈は一面的すぎるといえよう。そのことと、第11条第3項の列挙は例示的か限定的かは別問題であり、そもそも限定的であるとして第5条との抵触を論じるのは誤った解釈と言わなければならない。何故なら、例示的に列挙したにすぎず、連邦法律を排除するものではないとの解釈も成り立つからである（レークシンも例示的と考えているようである）。

2007年PΦ-PT権限区分条約をめぐる法的問題

ムが整備・強化されるようになるにつれ、このプロセスは沈静化したこと、すなわち個別条約締結の実践がなくなるとともに、それを破棄するという逆の実践が行われる一方で、2003年7月に改正された連邦法律（第184-Φ3号）「ロシア連邦主体立法（代表）国家権力機関組織化の一般原則について」により、法手続上既存の条約は再締結されなければ自動的に失効するものとされたことである。このことが既存の個別権限区分条約締結の見直しを不可避にしたのであり、2007年条約交渉はその延長線上に置かれることになったといえる。

以上の点から現行憲法上、権限区分条約の締結およびその存在が一般に認められていることが確認される。つまり、連邦中央と一個別連邦主体との間で締結される権限区分条約は、第11条第3項の「その他の管轄対象及び権能の区分に関する条約」に含まれると解釈される（このような条約を規制する連邦法の存在はそうした解釈を間接的に補強している）。政府が議会において2007年条約および同承認法案提出の合憲性を強調したのも、そうした解釈にたっていたからである。

このように、2007年条約の締結可能性といった問題を第11条第3項の解釈論レベルに止める限りで、法的問題として取りあげるほどの意義は大きいとはいえないことは、前述したとおりである（第11条第3項の解釈を前提にしたうえでの憲法上の具体的問題については第二節で、また連邦法上の問題については第三節で扱う）。もし意義があるとすれば、ロシア連邦制もしくは連邦中央-連邦主体関係との関わりで権限区分条約一般の存在意義を改めて設定し直したときに、この問題は憲法解釈上の議論に止まらない、条約の存在を認めている現行憲法および規制立法の改正や廃止といった政治的・立法政策上の議論に発展するという点にある。連邦議会での議論は、まさにそうした契機をはらんでいたといえる。その際、それは単なる法的問題としてではなく、法的・政治的問題として構成されることになる。

2007年条約という個別条約めぐる議会での議論を憲法改正や規制立法の改廃といった問題として構成する際に考慮すべき点として、1994年条約締

結時の歴史的・政治的事情が指摘される。つまり、1994年条約時の歴史的、政治的状況、あるいは条約を取り巻く法的環境は今では大きく変化しているにもかかわらず、2007年条約は1994年条約をめぐる様々な問題を想起させたことは、議会の議論において窺えるところである（タタルスタン共和国との条約を認めると1990年代の権限区分条約パレードが再発するのではないかとの危惧が示されたことは、それを物語っている）。また、今回も何故タタルスタン共和国だけなのか、という心理的事情も、問題を複雑にする要因である。つまり、実務上権限区分条約の締結は厳格に規制されている中で、タタルスタン共和国は1994年条約の改正（改訂版）を行うことができたのは何故か、という疑念である（新たな条約は2007年条約が今のところ唯一であるが、前章で見たように、バシコルトスタンも準備中との政府答弁がされたが、現在のところ締結されたとの事実はない）。こうした疑念、つまり、今回の2007年条約の締結は1994年条約時と同様、超法規的・政治的判断のもとで行われたのではないか、強い集権的な連邦制構築を指向する中で新たな連邦関係においてそうした条約を政治的実践的には否定してきたプーチン政権がタタルスタン共和国に譲歩して、憲法・連邦法上のいわば例外として位置づけようとしたのではないか、といった疑念は、権限区分条約を包括的に法的-政治的問題として考えるうえで、安易に見過ごすことはできない点である。

(2) 連邦主体間の平等原則——憲法第5条との関連——

以上のように個別的権限区分条約締結の憲法上根拠が認められたとして、そのことは、憲法上何ら問題が存在しないことを意味するのであろうか。まさにそうではないことは、前述した議会審議において連邦憲法第5条の規定する連邦主体の平等原則に対する違反ではないか、という疑義が提起されたことから理解することができる。

それでは、今回の2007年条約は連邦主体間の平等原則を定める第5条第4項との関わりで何故問題とされたのであろうか。その歴史的背景として、1994年以降の連邦中央と連邦主体の間の権限区分条約締結という歴史

的・実践的要因を挙げることができる。つまり、1994年2月のタタルスタン共和国との条約締結に始まった権限区分条約パレードは一部共和国、続いて一連の州、地方などの連邦主体に波及したが、当初のタタルスタン共和国との条約はタタルスタン共和国（およびその後の一部共和国）に一定の特権・特惠を付与しているのではないかという疑問を共和国以外の連邦主体に持たせたのであった²³⁾。連邦法による条約規制は条約締結を規制するという本来の目的とともに、こうした疑問に対処する意味もあった。そして、2000年以降、プーチン政権下において権限区分条約の意義は終わったとの一般的政治的傾向のもとで既存の条約が更新されることなく相次いで破棄される中で、タタルスタン共和国だけが2003年改正で導入された連邦法律「ロシア連邦主体立法（代表）国家権力機関組織化の一般原則について」第4章の1「連邦国家権力機関とロシア連邦主体国家権力機関の間の権能区分原則」による新規（更新）手続きを進め、条約締結に至ったことは、改めてタタルスタン共和国に対する特別扱い（タタルスタン共和国への特権・特惠の付与）の疑惑・疑問を他の連邦主体の間にもたらしたのである。こうした歴史的背景が、連邦憲法上の問題、すなわち第5条第4項の連邦主体間の平等の問題を理解する際に念頭に置かれなければならない。

それでは、第5条は如何なる規定であるのか。簡単に確認すると、第1項によれば、ロシア連邦が共和国、地方、州、連邦的意義の市、自治州、自治管区という連邦主体により構成され、それらは同権的である。第2項は、共和国とその他の連邦主体との立法上の違いとして、前者が憲法およ

23) В. Ивьянф (В.Иванов) は、1994~1995年の条約締結過程の第一段階において、連邦中央と共和国との個別条約締結が憲法第5条第4項の連邦主体間の平等原則からの逸脱をもたらしたが、それは共和国以外の連邦主体に否定的反応を惹起したことを指摘している。См. В.Иванов, Внутри федеративные договоры 1998 года : новые шаги в сторону индивидуализации Федеративных отношений//Конституционное Право. Восточноевропейское Обозрение. № 2, 1999, стр.47.

び立法を有する一方で、後者は憲章および立法を有すると規定する。第3項は、ロシア連邦の連邦構造(連邦体制)が国家の一体性、国家権力体系の統一、連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関との間の管轄対象および権能の区分、ロシア連邦諸民族の同権・自治に基づくと規定する。そして、最後に第4項は、ロシア連邦主体は連邦中央との関係で同権的である、換言すれば権利上平等であると規定する。要するに、6つのカテゴリーに分類される連邦主体は相異なる属性をもちつつ主体の地位に関して同権的であり、また連邦国家権力機関との関係で同じく同権的とされる。ここから、ロシア連邦連邦構造を如何に理解するのか(対称的か非対称的か)、特殊には、憲法第5条における連邦主体の同権性と国家権力機関との関係での連邦主体の同権性との関係を理解すべきか(第1項と第4項との関連)という問題が生じるのである。

このいわば重層的問題は、憲法解釈学上もきわめて難しい問題で、論者により様々な解釈がなされている²⁴⁾。たとえば、A. ジノーヴィエフ(A.B.3иновьев)は、連邦憲法第1条と第5条との関連に直接には言及しないが、連邦原則として民族-地域原則と平等原則が今日でも受け継がれていると述べるとともに、ロシア連邦構造が非対称的であることを認めたくえで、それが連邦主体の同権をまったく排除するものではないとする。その一方で、彼は「共和国がたとえば自らの憲法をもち、そして他の主体が憲章のみをもつ場合、連邦主体の政治的同権について語ることができるであろうか」と述べて、連邦主体の同権原則に疑問も呈しているのである。そして、連邦中央と共和国との間の権限区分条約の締結過程を「連邦主体の条約上の権利不平等が段階的に増大する危険性」として捉え、2007年のタタルスタン共和国との条約の先例は他の連邦主体(=共和国)にも波及すると予測する²⁵⁾。

24) ロシア連邦の非対称性および連邦憲法第5条をめぐる憲法議論については、拙稿「ロシア連邦の『非対称性』について」(法学新報第107巻第3・4号[2000年]を参照されたい。

25) См.А.В.Зиновьев, Конституционное право России. Учебник. Санкт-Петербург:

またC. シャフラーイおよびA. クリーシャスは、第1項が「連邦国家としてのロシア連邦の構造的特徴付け」を与え、第4項に関しては、「連邦主体は、連邦国家権力機関との関係（第5条第4項）で、さらに同様に憲法上の地位のその他の属性—憲法もしくは憲章、独自の国家権力機関、立法、自らの領土、連邦議会連邦会議への代表権などをもつ権利—の関係で、相互に同権的である」ことを規定しているものと解釈して、両者の関係を整合的に理解する²⁶⁾。こうした理解から推測するに、彼らは、ロシア連邦の非対称性に言及していないものの、非対称性に消極的な立場をとっているものと考えられる。

以上述べてきたことから、今回のタタルスタン共和国との条約締結問題を憲法上の平等問題として考えるうえで、①歴史的事情としての1994年条約締結の意義（肯定的か否定的か）への対応如何という政治的立場を前提にして、②第5条の平等原則について如何なる立場をとるのか（厳格に解釈するのかそれとも柔軟に解釈するのか）によって、結論が相違することになる。つまり、連邦議会における条約提案者および支持者が基本的に①について肯定的な立場をとり、また②について柔軟な解釈をとることで、今回の条約締結が憲法に違反しないとするのに対して、批判者は、①について基本的に否定的な立場をとったうえで、②について厳格な解釈を施して、条約締結を平等原則違反と見なすのである（①について積極的であれ消極的であれ肯定的な立場をとりながらも、②について厳格な解釈立場に立って、条約締結を批判する（違憲と見なす）場合もありうる）。

(3) 条約締結要件——連邦法第26条の7との関連——

ここでの問題とは連邦法レベルの問題であって、今回の条約締結手続きが連邦法律「ロシア連邦主体立法（代表）国家権力機関組織化の一般原則について」第26条の7の定める諸要件を満たしていないのではないかと

Издательство Р.Асланова “Юридический центр Пресс”. 2010,стр.182,187-190.

26) См. С.М. Шахрай А.А. Клишас, Конституции Российской Федерации. 2-е издание, доп. М.:ОЛМА Медиа Групп.2010,стр.311-312.

まり同法違反ではないかという疑問から生ずる。

ところで、問題とされるこの規定は、すでに触れたように、1999年10月6日連邦法律(第184-Φ3号)「ロシア連邦主体立法(代表)国家権力機関組織化の一般原則について」が2003年7月4日連邦法律(第95-Φ3号)「連邦法律『ロシア連邦主体立法(代表)国家権力機関組織化の一般原則について』への修正・補足の導入について」により改正されたさいに登場したものである。つまり、同改正により新設された「第4章の1 連邦国家権力機関とロシア連邦主体国家権力機関の間の権能区分の一般原則」中の一規定として設けられたのが、「権能区分条約締結の原則および手続き」と題する第26条の7である(同様に協定については第26条の8が規定する)。これは全部で11項の条文で、それは、第一に、条約締結の条件を連邦主体の「特質 *особенность*」に条件づけるとともにその範囲を限定し、第二に、条約の準備、調整、署名、発効といった一連の手続きを、議会による条約案の必須的承認や締結された条約の連邦法律による承認といったことも含めて、厳格に定め、そして第三に、条約を改めて独立した規範的文書として認めた(その意味で、連邦法律とは異なる、つまり連邦法律には解消されない)が、法的効力の点では、連邦法律と同様とみなされた(すなわち、連邦法に対する条約の優位は否定された)²⁷⁾。

こうした内容を有する第26条の7に関して、議会審議でとくに問題とされたのが上記第一の点であり、それは条約締結条件を定める第1項の規定であった²⁸⁾。すなわち、第一項前段は、条約締結条件として、①権能の区

27) 第26条の7の内容上の特徴について、см.Е.В.Гриценко, Роль нормативных договоров и соглашений в развитии федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации, в кн. Договор в публичном праве. Сборник научных статей. М.:Волтерс Клувер. 2009,стр.33.

28) 条約締結要件として定められている「連邦主体の経済的、地理的その他の特質」という文言は、1996年3月12日付大統領令により承認された「ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦主体国家権力機関の間の管轄対象および権能の区分に関する作業手順、ならびにロシア連邦国家権力機関とロシア連邦主体国家権力機関による自己の権能の一部行使の相互委譲に関する規程」第4項にその先

分がロシア連邦主体の経済的、地理的その他の特質によって条件づけられる場合で、かつ、②これらの特質によって連邦法の定めとは異なる権能の区分が規定される限度、を挙げている。これを受けて、後段では、条約においては、第一に、連邦法および連邦主体法の規定による区分とは異なる連邦国家権力機関および連邦主体国家権力機関の権能の区分が定められること、そして第二に、これら権能行使の条件および手続き、当事者の具体的権利・義務、条約の有効および当該期間の延長手続き、ならびに条約の期限前破棄の事由および手続きが決定されることとされた。要するに、条約締結の条件として、連邦主体は連邦法による権能区分では足りずに条約による権能の区分をしなければならないほどの「特質」を備えていなければならないのである²⁹⁾。そして具体的に条約案作成作業を行う場合には、立法者は条約締結の理由として、ロシア連邦主体の経済的、地理的その他の特質の存在、一般原則としてしかるべき領域における権能区分を定めている連邦法の存在、上記特質により権能区分に関する一般原則の実現が不

例をみることができる。すなわち、「条約において、具体的な連邦主体の地理的、経済的、社会的、民族的その他の特質に条件づけられた共同管轄対象を定めることができる」と規定されている（同項第7段）。注意すべきは、ここでは、条約ではなく共同管轄対象について言及されていることである。また1999年6月24日の連邦法律「ロシア連邦国家権力機関とロシア連邦主体権力機関の間の管轄対象及び権能の区分の原則及び手続について О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации」(2003年7月4日法制定に伴い失効)も、「条約は、ロシア連邦主体の政治的、経済的、社会的、地理的民族、及びその他の特質を考慮して、共同管轄の対象を具体化することができる」と規定していた（第14条第2項）。

- 29) А. Чертков (А.Чертков)によれば、第1項前段の規定は、条約の新たな役割を権能区分問題の立法規制に対する補助と位置づけていることを意味している。См. А.Чертков, Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Постатейный комментарий к Федеральному закону. М.:ЗАО Юстицинформ. 2006, стр.348.

可能であること、といった点が考慮されることになる。

何よりも問題とされるのが、第1項前文の連邦主体は連邦法による権能区分では足りずに条約による権能の区分をしなければならないほどの「特質」を備えていなければならないという締結条件である。法が規定する連邦主体の「特質」とは何か、それを一義的に確定することが可能かといった点が指摘されるが、それらに明確な答えを与えることは難しい。何故なら、連邦主体は、それぞれ独自の歴史や文化をもち、社会・経済・政治等においてその他の連邦主体とは異なる独自の地域的存在であり、従って程度の差はあれ、また如何なる表現であれ独自性なり個性を有しているからである。連邦主体のこうした歴史的・文化的・地域的等の独自性・個性を法が要求する条約締結条件としての「特質」と一概に見なすことはできない。この点について、法は、締結条件のもう一つの要素として、連邦法による一般的な権能区分ではなく条約による規制を困難にするほどという限度を設定して、この「特質」を限定している。この点についても、条約でなければ権能区分ができないような分野・領域が果たして存在するのかといった問題は残る³⁰⁾。いずれにしても、法のこの部分は、解釈の余地を残しており、それは、従って、前述した議会審議において、タタルスタン共和国の「特質」が問題となった際に、条約当事者（ロシア連邦およびタタルスタン共和国）を含む肯定派と批判派（もしくは疑問派）との意見対立を当然にも生み出すことになったのである。

以上、締結条件に限って検討しただけでも、今回の連邦中央とタタルスタン共和国との間の条約締結は第26条の7（第1項）違反ではないかと

30) 連邦法による一般的規制で可能な領域・分野ではなしに、連邦主体の特質に制約された条約規制でなければならないような領域・分野が存在したとしても、その場合の条約とはあくまでも個別・具体的な管轄対象もしくは権能の区分に関する条約になるはずで、今回のタタルスタン共和国との条約のようないわば包括的な管轄対象及び権能の区分条約にはならないはずである。もっとも、タタルスタン共和国におけるあらゆる領域・分野が特質を備えているとの理解もしくは解釈にたつのであれば別である。

の疑問は、法的観点から無視し得ないものであることがわかる。

4. おわりに

ロシア連邦議会（国家会議および連邦会議）による2007年条約をめぐる審議は、主として三つの法的問題（①条約締結の可能性—個別条約の憲法上の存在可能性—、②連邦主体間の平等原則—憲法第5条との関連—、および③条約締結要件—連邦法第26条の7との関連—）を提起した。

それぞれについて検討した結果、①については、現行憲法は連邦中央と連邦主体との間での権限区分条約を締結する可能性を認めていることから、この点に関して今回の条約の違憲性を問うことはできないことが示された。②については、憲法第5条が連邦主体の同権性を規定していることは一般に承認されているが、その際、その理解が必ずしも一義的で明確ではないこと、たとえば第1項の同権性と第4項の同権性の関連に限定しても、その理解はロシア憲法学においてすら必ずしも一様ではないこと、従って今回の条約の合憲性は、第5条の平等原則を如何に理解（解釈）するか依存する問題となっていることが示された。つまり、それが憲法第5条の連邦主体間の平等を損なうのか否かの問題は、解釈に委ねられることになり、最終的には憲法裁判所の判断によることになる（①とも関連するが、他の連邦主体に対しても新規の権限区分条約締結の可能性がひらかれていることから、今回の条約締結は平等原則に反しないとの弁明が議会審議の中で立法提案者からなされたことは前述したとおりである）。最後に③については、2003年7月4日連邦法律が定める新規の権限区分条約締結を可能とする要件および手続きはこの法律以前に比べればより明確になったとはいえ、まだ解釈の余地が存している。とくに連邦主体の地域的特質とは何かという問題に明確な解答を与えることは不可能である。その意味では、この要件は解釈次第ではあってもなきがごときものとなる。また連邦法による一般的規制では不可能な分野における権能とは何かという問題も、連邦憲法および連邦法上での連邦管轄、共同管轄および連邦主体管轄にお

ける連邦中央と連邦主体の権能，とりわけ共同管轄における権能が必ずしも明確に区分されていない中では，一義的ではない。今回の条約に関連していえば，タタルスタン共和国に地域的特質ありとする解釈にたつて連邦法の手続きに則して進められた条約締結を同法違反として主張することは困難である（もっとも，特質ありとする解釈を全面的に否定しうる（あるいは特質なしと全面的に主張しうる）明確かつ合理的な理由を見いだすことができれば別である）。

以上のことから，今回の2007年条約には，なお議論すべき法的な問題が存在することが確認されたものと考ええる。それは，連邦議会における議論という限定された場におけるものであった。ロシア連邦とタタルスタン共和国との間の権限区分条約をめぐる問題を包括的にとらえるためには，問題発見の領域とともに問題意識の視野を広げることが必要なことはいうまでもない。そのためには，2007年条約を1994年条約以降の連邦関係の発展の中に位置づけて検討する作業を行う必要がある。これについては他日を期したい。

資 料

ロシア連邦国家権力機関およびタタルスタン共和国国家権力機関の間の 管轄対象および権限の区分に関する条約

ロシア連邦国家権力機関およびタタルスタン共和国国家権力機関は，1992年3月21日に実施されたタタルスタン共和国レフェレンダムに基づき，またロシア連邦憲法およびタタルスタン共和国憲法に従って締結された1994年2月15日付「ロシア連邦国家権力機関およびタタルスタン共和国国家権力機関の間の管轄対象の区分および権限の相互委譲に関する」ロシア連邦およびタタルスタン共和国の条約適用の経験を考慮し，タタルスタン共和国の歴史的，文化的，経済的，生態的およびその他の特性に依拠して，

以下のとおり，合意する。

2007年PΦ-PT権限区分条約をめぐる法的問題

第1条

ロシア連邦国家権力機関とタタルスタン共和国国家権力機関の管轄対象および権限の区分は、ロシア連邦憲法、タタルスタン共和国憲法、およびこの条約によって実現される。

第2条

1. ロシア連邦憲法およびタタルスタン共和国憲法に従い、タタルスタン共和国（国家）—ロシア連邦主体—は、ロシア連邦の管轄対象およびロシア連邦とタタルスタン共和国の共同管轄に係るロシア連邦の権限を除き、国家権力の全権を保持する。

2. タタルスタン共和国の領土における土地、地下、水、森林およびその他の天然資源の利用および保全は共和国の多民族的国民の生活および活動の基礎をなすことを考慮して、ロシア連邦政府およびタタルスタン共和国内閣は、タタルスタン共和国の経済的、生態的（炭化水素の地理的採掘条件を考慮した油田の長期利用の結果としての）、文化的、およびその他の特性と結びついた諸問題の共同解決を規定する協定を締結する。ロシア連邦政府およびタタルスタン共和国国家会議は、本項に関わる問題に関して、ロシア連邦連邦議会国家会議しかるべき法案を提出する。

3. タタルスタン共和国は、自己の権能の範囲内において、外国の主体および行政-地域的構成体と国際的および対外経済的交流を実施し、この目的のために特別に創設された国際組織の機関の活動に参加し、並びにロシア連邦政府の定める手続きによりロシア連邦外務省との合意に基づき、外国の国家権力機関と国際的および対外経済的交流に関する協定を締結し、またそのような交流を実施する。

4. タタルスタン共和国は、ロシア連邦政府との合意により、在外共和国国民の独自性の保持、民族文化および言語の発展に対して国家的援助を行う。

5. タタルスタン共和国の国家語はロシア語およびタタル語であり、それらの地位および使用手続きは、ロシア連邦憲法、タタルスタン共和国憲法、連邦法律およびタタルスタン共和国法律によって決められる。

連邦法律の規定する手続きで導入されるタタルスタン共和国の最高役職者職務

への任命候補者については、タタルスタン共和国の国家語保持を規定する補足的
要求が定められる。タタルスタン共和国の国家語保持は、申告手続きで定められ
る。

第3条

タタルスタン共和国の領土に居住するロシア連邦市民は、タタルスタン共和
国の国家語（タタール語）による折込みおよびタタルスタン共和国の紋章の付さ
れた身分を証明する基本的書類（ロシア連邦市民の一般市民用パスポート）を取得
する権利を有する。

第4条

タタルスタン共和国の国家権力機関は、モスクワ市のロシア連邦大統領府にし
かるべき代表部を有する。

第5条

1. この条約の効力期間は、発効後10年とする。
2. この条約の効力の延長手続き、並びに期限満了前の失効（破棄）手続きおよび
根拠は、連邦法律によって決定される。

第6条

2007年6月26日、モスクワ市において、ロシア語およびタタール語で各二部作成
され、その際、両テキストは、同一の効力を有する。

タタルスタン共和国大統領 ロシア連邦大統領

エム・シャイミーエフ ヴェ・プーチン

（テキストの出典：<http://www.gossovtatarstan.ru/dokument/dogovor/fzfrft/dogovor/:30/12/2012>）

Правовые проблемы Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 29 июня 2007 г.

Суэкичи Косути

РЕЗЖЮМЕ

Статья представляет исследование правовых проблем, поданных в обсуждении заседании Федерального Собрания (Государственной Думы и Совета Федерации) вокруг признания Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 29 июня 2007 г. В ней освещается три правовые проблемы, то есть, возможность заключения отдельных договоров в Конституции РФ, принцип равенства субъектов РФ в связи с статьи 5 Конституции РФ, осовенности субъектов РФ как условие заключения договора в связи с статьи 26-7 Федерального закона об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 октября 1999 г. Из исследования вышеуказанных вопросы, автор заключает что в этом заключением Договора некоторые правовые проблемы еще открыты.

К концу статьи приложен перевод текста Договора.

