

論 説

プーチン連邦改革下の新たな権限区分構想 (2)

Two Conceptions on Sharing of Powers between Russian Federation
and Its Subjects under Putin's Federative Reforms: Part 2

小 杉 末 吉*

目 次

1. はじめに
2. 条約的連邦関係の見直し
 - (1) プーチン政権初期の連邦改革
 - (2) 権限区分条約の破棄過程
 - (3) 条約手続き法の制定 (以上, 第48巻第4号)
3. 新たな権限区分構想 (1)—シャイミエフ構想—
 - (1) 経 緯
 - (2) 内 容
 - (3) 評 価
4. 新たな権限区分構想 (2)—コザーク構想—
 - (1) 経 緯
 - (2) 内 容
 - (3) 立法成果
5. おわりに (以上, 本号)

3. 新たな権限区分構想 (1)—シャイミエフ構想—

(1) 経 緯

1990年代半ば以降の地方=連邦主体優位のもとで形成された従来の条約

* 所員・中央大学法学部教授

的連邦関係、すなわち権限区分条約による連邦中央と連邦主体間の権限区分関係は、エリツイン政権晩期の1990年代末以降、そして2000年のプーチン連邦改革による強い連邦への指向と相俟って、地方優位から中央優位の連邦関係のもと連邦憲法・連邦法に則した連邦関係へと転換されることになった。連邦法に基づく(もしくは則した)権限区分関係の構築、換言すれば、連邦と連邦主体間の管轄対象を法律に基づいて区分するという考えは、1990年代のいわば行き過ぎた権限区分条約パレードへの対応として、検討され提起されていた。たとえば、国家会議代議員であったB.ルイセーニコ(B.H.Лысенко)は、1996年には、共同管轄対象に関してであるが次のように表明していた。すなわち、共同管轄にかかわる立法原則を制定し、それに基づいて各連邦主体は独自の法規制を行うべきである、と¹⁾。こうした考えは、1990年代半ばの権限区分条約手続きの規制を目的とした大統領令による規制を経て、1999年の2つの連邦法に則した条約規制へと結実した²⁾。これによって、既存の権限区分条約の連邦憲法及び連邦法と

1) См. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы. М.: Издательство МГУ. 2001, стр. 61. Луи-Сенкоは、条約過程の必要性を特別な地理的位置及び状況にある一部の連邦主体にかぎり認め、その意味で権限区分条約は臨時的なものであると見なす。そして、連邦中央及びすべての連邦主体が承認する「統一的なゲーム規則」をつくる以上に重要な課題はないと指摘し、そのような規則がないロシアには真の民主主義的連邦制は存在しないと述べて、連邦議会と連邦主体の立法機関が協力して連邦関係の発展のための最新の立法基盤を創設することの必要性を主張する。См. В.Н. Лысенко, Разделение власти и опыт Российской Федерации, в кн. Федерализм власти и власть федерализма. ТОО "ИнтелТех": М. 1997, стр. 187, 192-193.

2) 1990年代半ばの大統領令とは1996年3月12日の大統領令「連邦国家権力機関とロシア連邦主体国家権力機関との間の管轄対象及び権能の区分にかかる作業手続き、並びに連邦国家権力機関及びロシア連邦主体国家権力機関の一部権能遂行の相互委譲に関する規程の承認について Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами

の整合（合致）が期限付きで求められるとともに、その遵守・執行に対する監督体制も整えられることとなった。またこうした連邦法の権限区分条約規制と連動して、この時期、連邦主体の側からは権限区分条約の破棄や、連邦法に準拠した独自条約法の改正や制定がなされていったことは、すでに指摘した。

このような連邦法による条約規制をさらに進め、そして仕上げていったのがブーチン政権であり、それは連邦中央と連邦主体の権限区分関係についての新たな構想に基づいてのことであった。

たった今述べた新たな権限区分構想は、2000年9月1日付ロシア連邦大統領令により創設された国家評議会によって作成されることになった³⁾。そのことは、同年9月29日の第1回国家評議会幹部会が、連邦、地域及び地方自治体レベルの権力機関の間の管轄対象及び権能の区分の問題が国家

исполнительной власти субъектов Российской Федерации] («Собрание законодательства Российской Федерации». 1996. N 12. Ст. 1058) である。この大統領令署名当日、エリツィン大統領と面会したС. シャフラーイ（権限区分委員会（当時、大統領附置権限区分条約準備委員会（Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации）と称されていた）委員長であった）はこの大統領令を「真の連邦制の重要な規則」として評価したが、それはルイセーニコと同様の連邦観によると考えられる。См.《Российская Федерация》, 1996г, № 16, стр. 5. また、「2つの連邦法」については、前稿（『比較法雑誌』第48巻第4号）3頁注(3)参照。

- 3) 国家評議会の基本的任務として、「ロシア連邦とロシア連邦主体との間の相互関係、……、にかかわるとくに重要な意義を有する国家的問題の審議」が規定されている（「ロシア連邦国家評議会規程 Положение о Государственном совете Российской Федерации」第4条第2段落）。なお、ブーチン大統領がこの国家評議会を新設したのは、連邦会議改革により既得権を奪われた連邦主体首脳に対する補償の意味合いをもっていたといわれる。См. В. Иванов, Глава субъекта Российской Федерации: правовая и политическая история института, М.: Практис. 2010, стр. 155.

評議会・同幹部会の優先的作業問題の1つと見なされ、この問題に関する提案を準備する作業グループ（＝「連邦、地方及び地方自治体の権力レベルの間の権能及び管轄対象の区分に関する提案準備 по подготовке предложений о разграничении полномочий и предметов ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти」にかかる作業グループ）をシャイミエフタタルスタン共和国大統領を責任者として設置する決定を行ったことで明確にされた⁴⁾。

かくして設置された作業グループは、これ以後翌年2月にかけて継続的に作業を行っていくことになる。この間、グループの活動内容の詳細は明らかではないが、幹部会の会議等でその都度報告された。まず10月14日の国家評議会幹部会第2回会議において、連邦、連邦主体及び地方自治体の権力レベルの間の権限区分に関する提案準備、並びに連邦主体のための推奨すべきモデル法案準備のための作業グループを一本化する提案、及び国家評議会本会議の翌年第1四半期での審議のために「連邦、連邦主体及び地方自治体の権力レベルの間の権能及び管轄対象の区分」問題を準備する提案がシャイミエフ及びM. マゴメードフ（M. M. Магомедов）ダゲスタン共和国国家評議会議長の両委員により報告されている⁵⁾。その内容は明らかではないが、シャイミエフ大統領は、後に行われたインタビューにおいて、連邦中央と連邦主体との権能を明確に区分する構想（концепция）を仕上げることはできるとの期待を表明し、この構想の作成後に、ロシア連邦憲法への段階的な修正導入が行われ、その際に、連邦中央と地域との

4) См. Протокол Заседания президиума Государственного совета № 1: <http://www.archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2000/09/30248.shtml> [2015年2月1日閲覧]; 《Парламентские вести》, No.9(26), Сентябрь 2000 года, стр. 12. シャイミエフ大統領は、翌30日のインタビューで、最近の連邦中央による共同管轄への一方的介入を問題視して、次の会議では共同管轄にかかる権能区分問題を議題としたい旨の希望を表明した。См. Минтимер Шаймиев: “Главное - чистота выборов”: <http://shaimiev.tatar.ru/pub/view/698> [2015年2月1日閲覧].

5) См. Протокол заседания президиума Государственного совета № 2: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2000/10/30247.shtml> [2015年2月1日閲覧].

間の条約の意義も最終的に決定されるであろうと述べている⁶⁾。また11月21日の第3回幹部会会議では、権限区分提案準備作業の進捗状況に関するシャイミエフ報告を12月26日の第4回幹部会会議で行うことが承認された。翌11月22日に開催された国家評議会の第1回会議では、シャイミエフ大統領により改めて作業状況に関する報告が行われた⁷⁾。さらに、12月26日の第4回幹部会会議において、予定どおり「連邦、地域及び地方自治国家権力機関の間の管轄対象及び権限の区分に関する国家政策構想」に関するシャイミエフ報告がなされた⁸⁾。幹部会はシャイミエフ報告を了承したのち、作業グループに対して国家評議会幹部会における審議の総括を踏まえて、2週間以内に構想を仕上げ、評議員会に送付するよう依頼した⁹⁾。翌2001年1月30日の第5回国家評議会幹部会は、構想案の進捗状況について、シャイミエフ大統領による報告を聴取するとともに、プーチン大統領に対して権限区分問題を2月21日の国家評議会定例会議に上程するよう求めた¹⁰⁾。シャイミエフ作業グループによる構想案作成作業は、ほぼこの時点で確定されたものと考えられる。

2月6日、プーチン大統領は幹部会提案を受けて、「連邦、地方及び地方自治体レベルの権力間の権能及び管轄対象」を議題として2月21日に国

6) См. «Парламентские вести», No.10(27), Октябрь 2000 года, стр. 10.

7) См. Протокол заседания Государственного совета № 1, 22 ноября 2000 года: <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2000/11/30860.shtml> [2015年2月1日閲覧]; «Независимая газета», 23 ноября 2000, № 222, стр. 1, 3.

8) См. Протокол заседания президиума Государственного совета № 4: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2000/12/30250.shtml> [2015年2月1日閲覧]. この会議直前のインタビューで、彼は、この構想に基づいて「真の連邦制原理が据えられる」と述べていた(См. “Время и Деньги”, 27 декабря 2000 г.; <http://shaimiev.tatar.ru/news/view/8064> [2015年2月1日閲覧]).

9) См. Протокол заседания президиума Государственного совета № 4: <http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2000/12/30250.shtml> [2015年2月1日閲覧].

10) См. Протокол заседания президиума Государственного совета № 5: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2001/02/30252.shtml> [2015年2月1日閲覧].

家評議会を開催することを決めた¹¹⁾。上述の構想案（「連邦，地方及び地方自治体レベルの権力間の権能及び管轄対象の区分に関する国家政策構想 Концепция государственной политики по разграничению полномочий и предметов ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти」）は，2月20日の第6回国家評議会幹部会において改めて報告された後，翌日の国家評議会に上程することが提案された¹²⁾。しかし，この構想案は，翌日の国家評議会の定例会議には上程されず，またその後も上程されることはなかった。その公式な理由は，議事録にもなく不明であるが，後述する21日の国家評議会に配布されたД・コザーク（Д. Козак）のレジュメがいわば政治的理由を示している¹³⁾。それによれば，シャイミエフ構想案は，社会関係の効率的規制メカニズムを弱め，国の法体系の一体性を崩壊させ，統一的法圏・経済圏の強化を促すものとはならないし，さらには平穏な地域に分離主義の台頭をもたらすであろう¹⁴⁾。

（2）内 容

以上述べてきたように，シャイミエフ構想案は国家評議会に審議されることなく終わり，その後の連邦改革にかかる国家政策の基本となることなく，具体化されることはなかった。その意味で，シャイミエフ構想案を実践的観点で評価することはあまり意味がないと言える。とはいえ，シャ

11) Распоряжение Президента РФ от 6 февраля 2001 г. N 67-рп (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 7, ст. 642).

12) См.Протокол заседания президиума Государственного совета № 6 (<http://archive.kremlin.ru/text/stcdocs/2001/02/30252.shtml> [2015年5月1日閲覧]). 幹部会は，本文提案と合わせて，作業グループに対して作業継続を求める提案も行ったが，本文ですでに述べたように，実質的には作業は終了していることから，委員会の任務は技術的・編集的な問題に限定されるものと考えられる。

13) 国家評議会の会議次第からぎりぎりになって [в последний момент] 除かれたとの新聞報道（《Независимая Газета》，21 марта 2001 г.）や，「技術的理由」によるとの新聞報道（《Независимая Газета》，27 июня 2001 г.）は存在する。

14) См.《Независимая газета》от 27. 06. 2001.

イミエフ構想案に取って代わって採用された後述のコザーク構想案の問題点・意義を評価するうえで、この構想案は大きな意義を有している。このような観点から、以下、シャイミエフ構想案の構成に即して、内容を概観することにする¹⁵⁾。

- 15) シャイミエフ構想案の特徴について、 см. В. А. Черпаев, Федеративная реформа в России. М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007, стр. 168-170. なお、構想案テキストについて、 см. Проект “Концепции государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между ... уровнями власти”, “Казанский федералист”, № 1, 2002: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n1/stat7> [2015年5月1日閲覧]。構想案の構成は以下のとおりである。

前文

1. ロシアにおける連邦関係の状態と発展問題
 - 1.1. ロシア連邦建設の憲法上の原則
 - 1.2. ロシア連邦主義の基本的問題
 - 1.3. 連邦国家における諸行政レベル自律性
 - 1.4. 構想の課題
 - 1.5. 地域政策の実効性の一貫した権能区分との関係
2. 連邦、地域及び地方自治権力レベルの間の管轄対象及び権能の区分実践の分析
 - 2.1. 管轄対象及び権能の区分に関する憲法上の規定
 - 2.2. 管轄対象及び権能区分の諸形態
 - 2.3. 連邦主体の権能の範囲確定の問題
 - 2.4. ロシア連邦の統一的法圏創出の原理と規準
3. 管轄対象及び権能の区分の概念上の原則
 - 3.1. 管轄対象及び権能区分に対する一般的アプローチ
 - 3.2. 補完性の原理
 - 3.3. 共同管轄対象：共同の問題
 - 3.4. 共同管轄対象に関する連邦法制定手続きの仕上げ。執行権力機関構造の最適化に際しての権能区分原理の適用
 - 3.5. ロシア連邦主体法律の連邦レベルでの利用
 - 3.6. 管轄対象及び権能の区分に関する条約及び協定の意義
 - 3.7. 国家権力機関と地方自治機関の間の権能区分
4. 実践上の提案

まず「前文」によれば、構想案の目的は、連邦国家権力機関と連邦主体の国家権力機関及び地方自治体の権力機関との間の権限区分（管轄対象及び権能）問題について統一的なアプローチを構築することにある。この目的のために、構想案は、権限区分問題の現状を検討し、その解決のための基本的アプローチを決定することを課題とする。そして、この問題解決は、国内的には、連邦全体、連邦主体及び地方自治体レベルにおいて人権擁護、経済効率の向上等の国家政策を実施するうえでの基本と考えられる。それとともに、こうした国内問題の解決は、国際的には、ロシア連邦が現代的連邦国家として国際関係に参加してその潜在能力に値する役割を国際政治において果たすための存在条件でもあると見なされる。

次に「1.ロシアにおける連邦関係の状態と発展問題」においては、まずロシア連邦制の現状に関して、ロシア連邦憲法が規定している連邦建設の諸原則を挙げたうえで（権限区分もその1つである）、中央と連邦主体との間に生ずる軋轢が指摘される。その原因は、国家構造の形式としての連邦制によってもたらされたものではなく、連邦関係が未完成であることから生ずるのであり、とりわけ「権能区分関係」に存するとされる。それとともに、連邦関係（とりわけ、連邦制、連邦主体としての地域の強化という条件下で連邦権力が国の指導メカニズムを保持するプロセス）を真に確立することが客観的に困難であることが、連邦関係の確立に否定的な影響を与えていると指摘される。要するに、ロシア連邦制の今日的な問題は連邦制それ自体にあるのではなく、もっぱら連邦関係の未完成、とりわけ権限関係の未完成が連邦と地方との矛盾・軋轢を生み出している原因と把握されているのである（逆に言えば、連邦と地方の権限関係を明確にすれば、ロシア連邦が今日抱える諸問題は解消されとの理解が、ここにある）。他方で、連邦関係自体の真の解決も困難であるとの認識が示されている。ここで注目すべきは、地域の強化と連邦中央による国家指導とが両立困難であることが示唆されていることである。

とはいえ、ロシア連邦制の現状に問題がないと認識されているわけではない。構想案は、問題点として、具体的に、①共同管轄対象をめぐる権能

の区分過程の未完成、②現行の予算連邦モデルの不十分さ、③連邦立法及び地域立法の発展のテンポと質における差異を挙げている。これに加えて、「単一国家的思考の心理及びその長い伝統のもたらす否定的影響」を挙げ、「民主主義国家に特有な権力の当然な分権化、責任の下級機関への委譲、相異なる権力レベルの対話は、ロシアにおいては、時として連邦中央の弱さの特徴と理解されている」と指摘していることが注目される。

以上のような問題を抱えるロシア連邦の現状を「国の自己発展の巨大な潜勢力を地域の多様性と自律性の中に見る能力を基礎にもつ特別の世界観」である本来の連邦制の観点で改善するためには、構想案によれば、戦略的レベル、地域的レベル及び地方的（ローカル）レベルでの権力構造の見直しを図ることが不可欠とされる。構想案は、そのために、以下の課題を解決することを提起する。

- ① 連邦・地域レベルでの管轄対象及び権能の区分を立法的に確保するための方法の決定
- ② 管轄対象及び権能の区分に対応した連邦、地域及び地方自治の公権力機関の組織編成の決定
- ③ 管轄対象及び権能の区分の法規制形式における優先順位の設定
- ④ ロシア連邦の立法過程におけるロシア連邦主体の役割の明確化
- ⑤ 規範的法令の体系上での条約及び協定の地位の決定
- ⑥ ロシア連邦憲法で使用される概念及び用語——とくに「管轄対象」、「権能」、「法原則」、「一般問題」、「一般原則」、「調整」など——の解明と立法上の確定。

これら諸点の解決、とくに権能区分問題の解決が、各連邦主体が当該地域の独自性を考慮した経済改革を実施する機会を促すものと強調される。このこともこの構想案の注目すべき点である。

以上の連邦関係、とりわけ権限区分関係をめぐる総論を踏まえて、「2. 連邦、地域及び地方自治権力レベルの間の管轄対象及び権能の区分実践の分析」では、権限区分の実践が具体的に分析される。構想は、まず、憲法上の権限区分に関する諸規定が、①憲法上定められた管轄対象の法規制手

続き, ②「複合的」¹⁶⁾連邦主体関係の特質, ③連邦—地方の執行機関同士の一部権能の相互委譲原理, ④連邦国家機関と連邦主体国家機関の権限, 並びに不一致をめぐる紛争の解決手続きを定めているとしたうえで, 管轄対象及び権能に関して, 憲法上検討すべき対象として4つのグループ——①連邦管轄 ②共同管轄, ③連邦主体管轄, ④地方自治体管轄——を挙げらる。そしてこれら権限区分は, 連邦法, 連邦憲法裁判所決定, 権限区分条約(及び協定), さらには憲法上の調整手続き(第85条第1項)によって法的に規制される。これら法規制形式のうち, 条約は, 連邦中央と連邦主体の相互理解のレベルを高め, 連邦主体における政治状況を安定化し, 国における中央—地域間の対立の脅威を取り除き, 従って国家の領土的一体性を強化することを可能にする形式とされている。

構想案が連邦主体の権能の範囲を決定する問題を独自の見出しのもとに扱っていることは, 権限区分問題における連邦主体への配慮という構想案に一貫する姿勢の現れである。連邦憲法は, 連邦管轄及び共同管轄についてはそれぞれ具体的管轄対象を列挙する(第71条及び第72条)が, 連邦主体の管轄については具体的に列挙するのではなく, 連邦管轄及び共同管轄の「残余」として抽象的に表現するにとどめる(第73条—その際, この領域の連邦主体権能についてはその全権性が担保される)。このことは, 連邦と共同して実現される管轄, 連邦の関与しないすべての管轄が連邦主体の管轄であることを意味する。連邦主体がこれらの管轄対象を遂行するた

16) 「複合的」連邦主体とは, ある連邦主体と「複合的に構成された сложносоставный」連邦主体であり, たとえばある地方または州に含まれる自治管区をいい, 現行ロシア憲法は, 第66条第4項において自治管区と地方または州との関係について定めている。以下の文献参照。V. V. Иванов, Автономные округа в составе края, областей — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (Конституционно-правовое исследование). Москва: Издательство Московского университета. 2002; V. V. Иванов, «Сложносоставные» субъекты Российской Федерации: Конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. Красноярск: Красноярский государственный университет. 1998.

めの活動範囲や種類は大きく、多様で、複雑なものとなる。その意味で、連邦主体権能を決めるうえでの「残余」原理はきわめて妥当なものであると、構想案は評価する¹⁷⁾。

構想案は、連邦憲法（及び連邦法）と連邦主体立法との矛盾の存在を今日の政治的現実として認識し、その克服のために連邦の統一的法圏創出の問題も指摘するが、その際、微妙な表現が使われていることに注目しなければならない。すなわち、構想は「連邦及び地域の立法が連邦憲法に合致することはロシアが連邦国家として確立するための担保である」と述べる。ここで述べられている連邦憲法及び連邦法と地域（連邦主体）の立法との合致（あるいは後者の前者に則した調整）という考え（もしくは表現）は、統一的法圏問題が2000年代初めに実践的に解決されていく中で用いられたが、「連邦及び地域の立法が連邦憲法に合致する」との考えは当時すでにシャイミエフ大統領が表明していたものであったのである。その趣旨は、連邦憲法に則してみれば連邦主体立法だけではなく、連邦立法にも問題があるということであった¹⁸⁾。つまり、ロシア連邦におけるすべての法令は連邦憲法に合致していなければならず、それは、連邦レベルの法令にも、連邦主体レベルの法令にもかかわることなのである。こうした考えは、統一的法圏創出の原理として挙げる3つの原理——①連邦管轄及び

17) 現行連邦憲法第73条に定める「残余原理 остаточный принцип」が、連邦主体のイニシアティブの發揮や自立の強化を促すとして評価されることについて、см. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий. Изд. 3-е и допол. М.: Юристъ. 2003, стр. 523 [комментарий О.Е.Кутафина]; В. И. Маргиев, А. В. Маргиев, Правовой статус республик в составе Российской Федерации. Владикавказ: Владикавказский научный центр РАН и Правительства РСО-А. 2008, стр. 151.

18) 国の統一法圏形成において、連邦憲法との合致の問題は地域立法だけではなく、連邦立法の問題でもあることについて、「ロシースカヤ・ガゼータ」紙とのインタビューを参照（《Российская газета》, 26 августа 2000 г.）。彼は、たとえば未整備の連邦法を既存の地域立法に基づいて整備していくことの意義を指摘する。

共同管轄における連邦法の優位、②連邦・地域権力の「往復運動 *встречное движение*」の実現（連邦立法のみならず地域立法の変更を通じての問題解決）、③連邦主体管轄に関する連邦主体立法の優位——のうち、とくに第2の原理にも反映されている。そして、地域（連邦主体）立法を連邦法に合致させる場合、それが法関係の当事者にとって最善の法体制となるような規準に基づかなければならないのであり、従って地域立法が法関係当事者の法的地位を改善するならば、変更されるべきは連邦法でなければならず、その逆ではないとされる。その意味で、統一的法圏の創出という課題は、一方の立法を他方の立法に還元するためのキャンペーンではあり得ないし、あってはならないとされる。この一文が、地域立法を連邦立法に一方的に合致させるという実践に対する批判的表現であることはいうまでもない。

「3. 管轄対象及び権能の区分の概念上の原則」において、構想は、幾つかの概念的定義を行っている¹⁹⁾。「権能 *полномочия*」とは、権力が一定の領域内（管轄対象）で具体的問題を検討・解決するための一定の採に対する権利及び（または）義務である。「管轄対象 *предмет ведения*」とは、国家及び国家構成体（主体）の管理下にある国家・社会生活の領域（その中で、権力・管理機関が任意の権能を行使する）と理解される。また「権限 *компетенция*」とは、管轄対象及び権能を包含する包括的概念とされる。

そして、各レベルの権力機関の間で権限を配分する場合、「補完性 *субсидиарность*」の原理に準拠して、それを最も効率よく行うことができる管理レベルに任せることが必要であるとされる²⁰⁾。このことは、下級管理

19) 本文で、《полномочие》、《предмет ведения》及び《компетенция》をそれぞれ「権能」、「管轄対象」及び「権限」と表現したことについて、ロシア法学界での用法と併せて、拙稿「1994年ロシア連邦—タタルスタン共和国権限区分条約論—交渉過程を焦点に据えて—(1)」(『法学新報』,第117巻第3・4号[2010]),注1(60-63頁)参照。

20) 構想案が、問題の解決にあたってそれを最も適切に遂行できる権力レベルの機関の権限に任せるべきであるという一般的意味での「補完性」の原理に言及したのは、連邦主体のイニシアティブを重視する立場から連邦中央の権能の範

レベルで適切に解決できる問題をわざわざ上級レベルで行う必要はないということを意味する。この原則は連邦と連邦主体、連邦主体と地方自治体との間の協力体制の構築に適用されるものとされる。

また、現段階においてアクチュアルな権能区分問題が共同管轄領域にあるとの認識から、共同管轄対象をめぐる連邦権力機関と連邦主体国家権力機関の相互作用は、法的観点から見て最も軋轢のある問題とされる。その際、共同管轄対象にかかる当事者の権能をより厳密・明確にする、換言すればできるだけ具体的な権能に分割することにより、曖昧な権能をなくすことが必要になる。そのための重要な法的手段が、共同管轄に関する連邦法の制定であり、それは現行法（1999年6月24日法律「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との間の管轄対象及び権能の区分について」）として存在している。しかし、それは見直し・改善を必要としていたのであり、それがこの構想それ自体の重要な課題であった²¹⁾。

まずなすべきは、現行立法（とくに、共同管轄対象をめぐる連邦法）の手続きを見直すことであり、そのためには、権限区分の体系に執行権力機関の構造や活動を対応させるための立法が必要とされる。これに関する構想案の具体的提案は、権限区分を考慮した連邦法律「連邦執行権力機関について」の制定であり、また連邦憲法律「ロシア連邦政府について」へのしかるべき修正の導入である²²⁾。

圏を限定しようとする現れである。なお、文献として、см. Е. А. Трофимов, Принцип субсидиарности и эффективность российского федерализма в кни. Государство и право: теория и практика: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2011.

21) シャイミエフ大統領は、1999年6月9日の連邦会議における共同管轄規定を含む現行1999年6月24日法律の採択時に、この法律が連邦主体の権限を制約するとしてこれに反対の立場をとった（ステノграмма сорок восьмого заседания Совета Федерации (<http://council.gov.ru/media/files/41d44e65d097dcc65443.doc> [2015年5月1日閲覧])). 彼のこうした態度は、構想案が共同管轄問題を重要課題として取り上げたことに反映されていると考えることができる。

22) 本文で示した「権限区分を考慮した連邦法律『連邦執行権力機関について』」

次に、構想案は、連邦主体立法を連邦レベルで利用することを提案する。すなわち、連邦主体は、共同管轄に関して連邦法が存在しない場合独自立法を制定することができる。確かに連邦法が制定された場合、既存の連邦主体立法は連邦法と一致させなければならないので、そのことが連邦主体による立法イニシアティブの行使を躊躇させる要因となっており、ひいては共同権能原則を無に帰すことになる。それ故、構想案によれば、連邦主体立法の最上のもを連邦レベルで適用する（及ぼす）可能性を検討することが必要である。具体的提案として、第1に、優先的手続きにより制定された最上の連邦主体立法を連邦執行権力機関が他の連邦主体に対してモデルとして推薦する。第2に、連邦議会が特別法を制定して、連邦法が採択されるまで連邦主体の法の個別規定を連邦全土に適用する。第3に、国家会議は連邦主体の法をしかるべき連邦法のコンセプトとして採択する。このように連邦主体立法を連邦レベルで活用することによりあり得べき軋轢を回避し、またロシア立法の質の向上につながると強調されるのである。

さらに構想案は、権限区分条約（協定）の意義を強調する。それは、「適用領域の範囲内における有効な道具」であり、連邦関係の発展、新たな解決の承認、国家権力の効果的行使、連邦と連邦主体の利害調整の手段となるとされる。その際、条約の憲法に対する従属的地位が強調される一方、条約が憲法に直接依拠しかつそこから発するものとされる。そして、権限区分に関する条約手続きがロシア連邦の憲法体制の原則とされる。その意味で、条約プロセスが止まっている、換言すれば条約破棄のプロセスが始まっている現状は、ロシアの統一もしくは一体性にとって重要な連邦と連邦主体の共通利益に対する危機・緊張を増大させるものとの認識が示される。要するに、条約（協定）の意義に関して言えば、「条約は、管轄

に該当する名称の連邦法は制定されていない。また、連邦憲法律「ロシア連邦政府について」とは1997年12月17日連邦憲法律「ロシア連邦政府について О Правительстве Российской Федерации」(Собрание законодательства Российской Федерации от 1997 г., N 51, ст. 5712)である。

対象及び権能の最適な区分の道具となったのであり、連邦国家の強化のために機能しているのである」。従って、条約実践の結果見いだされた、具体的問題解決のための効果的メカニズムや中央と地域の権能と責任のバランスを連邦法の中に規定することが可能となる。

最後に構想案は、「4. 実践上の提案」において、連邦関係及び権限（管轄対象及び権能）区分プロセスを改善するための適切な措置として、以下の諸点を挙げる。

- ① 連邦大統領が国家会議に上程する最重要法案の国家評議会による事前審議
- ② 連邦憲法第72条の実現問題に関する連邦法の採択
- ③ 共同権能のより明確な区分・具体化及び共同権能分野における法の執行に関して、連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関の管轄対象・権能の区分の原則及び手続きに関する連邦法の修正・補足
- ④ 立法——地域的のみならず連邦的の——上の不一致を除去するための合意手続きの組織的概略の作成、並びにこの不一致を除去するための司法手続きの概略及びメカニズムの作成
- ⑤ 連邦執行権力機関による連邦憲法第78条第2項²³⁾実現問題の検討のための作業の活性化、並びに大統領附置管轄対象・権能の区分条約準備委員会と同様の機関の連邦レベルでの創設（この機関は連邦国家評議会の特別な部局間委員会とすることができる）
- ⑥ 連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関との間の権限区分条約（協定）を連邦主体の権能を明確化もしくは拡大する目的での恒常的改善（その際、これらの条約（協定）は連邦主体の権能を縮小したり、法に従い実現される個々の既存の権能を奪ったりしない）、地域立法の規範の条約・協定の規範への合致、個々の共同管轄対象

23) 連邦憲法第78条第2項は、「連邦執行権力機関は、ロシア連邦主体執行権力機関との協定により、ロシア連邦憲法及び連邦法律に抵触しない場合、その権能の一部の行使をロシア連邦主体執行権力機関に移管する（передать）ことができる」と定める。

にかかる連邦・地域権力機関の相互関係の最適メカニズムの新たな連邦法への規定化、条約要件の不履行もしくは不適切な履行に対する、かかる状況から生じる財政損失への補償を含めた当事者責任の明確化

以上のような権限関係の改善施策をいわば財政的観点から補完するための施策が次のように求められる。まず第1に、権限関係に即した各権力レベル間の税収及び予算規制についての構想を作成・採択する（この構想は連邦・地域レベルの予算間関係の全国的編成方式をつくる必要性から生ずるとされる）。次に、すべての権力レベルの予算支出権能を算定するために、財政支出額の決定基準（指標）の問題を解決する。第3に、地域発展の予算基金配分の規準及びメカニズムの原則を明確にする。最後に、振替え区分の立法上新たな方式を確保する、つまり予算からの補助金及び地域振替えの区分の透明なメカニズムをつくることにより現行の地域支援基金の活動を見直す。

構想案は、最後に、この構想が実現するために必要なこととして、具体的施策の列挙、その実施期間、及び執行責任者決定を明示した構想実現プログラムを連邦レベルで作成し承認することを挙げる。

(3) 評 価

それでは、連邦と連邦主体との新たな権限区分関係を構築するという文脈の中で、シャイミエフ構想案は如何なる意義をもったのであろうか。それは要するに、2000年代初めの連邦—地方関係における前者優位の基調のもとで、連邦と地方の権限区分関係の問題を後者のイニシアティブ・参加を重視する観点で作成した案であるといえることができる。それはまた、連邦との微妙なバランスのもと共和国の地位・利益を擁護するというシャイミエフ大統領の対連邦中央との1990年代以降の交渉実践で示された考えを反映したものである。その意味で、この構想案は、連邦レベルで議論すべき性格を有する内容とは別に、タタルスタン共和国の将来を見据えた内容を含んでいる。権限区分条約の評価との関係でいえば、彼は、タタル

スターン共和国とロシア連邦との条約を含め、既存の個別権限区分条約の連邦憲法及び連邦法との調整の必要性を認めながらも、新たな連邦関係の構築において条約の意義を高く評価する。換言すれば、彼は、個別権限区分条約は、ロシア連邦法の統一的な体系（空間）の中に適切に位置付けられることにより、新たな連邦関係を構築するうえで有効な道具となり、また将来もそうなるを考える。

しかし、この考えは、上述したように、一方で、一部の連邦主体によって、連邦主体の平等を無視したタタルスタン共和国独自の利害を重視した連邦関係の構築と受け止められた²⁴⁾。またそれは、プーチン大統領にとっても、大統領就任以降、強い連邦国家を指向する中で、集権的ないし一元的な権力構造のもとに新たな連邦関係を構築しようとしてきた経緯からして、にわかに受け入れられない考えであった。つまり、プーチン大統領が考える新たな連邦関係に基づく連邦国家とは、連邦中央が地方に優位するいわば集権的・一元的な連邦であり、その意味で、対等な連邦—地方（連邦主体）関係の所産としての個別権限区分条約は新たな国家、連邦関係の創出にとって不要となったのである。条約に代わって新たな連邦関係をめぐる問題は連邦法によって統一的に解決されるべきとするのが、彼の考えであった²⁵⁾。また、シャイミエフ構想案が頓挫した後、その作業を引

24) Д. Аяратов (Д. Аяков) サラトフ州知事は、条約的連邦関係反対の立場から、シャイミエフ大統領を長とする作業グループが作成した権限区分構想に関しては、そこに新しいものを見いだせない述べている。また В. Позгарин (В. Позгалев) ヴォログダ州知事は、条約の意義・必要性は失われたとの立場から、構想の存在意義を認めつつ、連邦主体の主権化まで高めるとするシャイミエフ大統領の考えには同意しないと述べた。См. Необходимо ли разграничение полномочий между федеральным центром и регионами?, 《Экономика》, № 4, октябрь 2001г. (http://www.ruseconomy.ru/nomer4_200110/ec03.html) [2015年5月1日閲覧]。

25) 2001年7月17日開催の大統領附置権限区分提案準備委員会の第1回会議でのプーチン大統領の発言を参照（см. Регионам указали на центр: Разграничению полномочий мешает только Конституция : <http://www.kommersant.ru/doc/274949> [2015年5月1日閲覧]）。プーチン大統領のこの発言と相前後して、連

き継いだД.コザーク連邦大統領行政政府副長官は、シャイミエフ構想の実現された場合の問題を幾つかの点で批判した²⁶⁾。すなわち、第1に、ロシア連邦における社会関係の規制メカニズムを弱め、それだけでなくさえその実効性を不十分にし、国の法体系の一体性を破壊する。第2に、統一的な法的及び経済的空間の強化を促すことにはならない。第3に、この関係でうまくいっている連邦主体において分離主義を現出させる。かくして、シャイミエフ構想は、国家評議会で公式に議論するに相応しい案とは見なされず、その存在意義を失うことになった。

とはいえ、多くの連邦主体が連邦中央にいわば恭順するという連邦中央優位へと連邦関係が変化する中で、シャイミエフ大統領がタタルスタン共和国の対連邦中央との交渉実践(1994年条約に結実した)を踏まえた地方重視の構想を提起したことは、連邦中央の進める集権的・一元的連邦化への対抗として、タタルスタン共和国によるその後の対連邦中央との交渉上少なからぬ意義をもつことになる。この点に関連して、ある論者によれば、シャイミエフ構想は「タタル指導者の失敗に終わった工作」と評価されるとしたうえで、構想案の作成作業それ自体は、第1に、シャイミエフ大統領が作業グループの責任者の地位を失った後も、彼はコザーク委員会作業を含めて連邦中央の活動について批判的な立場をとるうえで一定の自由を確保することができたし、また第2は、シャイミエフ構想自体が、専門家間で一定の評価を得ていたとされる²⁷⁾。

邦中央と一連の連邦主体との既存の権限区分条約の破棄(=失効)条約が締結されることになる(これについては、拙稿「プーチン政権下の新たな権限区分構想(1)」(『比較法雑誌』第48巻第4号[2015]), 9-19頁参照)。

26) См. 《Независимая Газета》, 21 марта 2001 г.

27) См. Н. М. Мухарьямов и Л. М. Мухарьямова, в кни. Феномен Владимир Путина и российские регионы: победа неожиданная или закономерная? Сборник статей. М., 2004, стр. 346-347. シャイミエフ大統領自身、後に、たとえば2003年8月25日の『政治局』誌とのインタビューや同月28日のРФ・СНГジャーナリスト同盟国際会議代表とのインタビューにおいて、中央と連邦主体との間の明確かつ詳細な権限区分作業の意義を指摘しながら、その作業イニシアティブが自分(タ

4. 新たな権限区分構想 (2)—コザーク構想—

(1) 経緯

前述したように、シャイミエフ構想は2001年2月20日の国家評議会幹部会で報告・審議されたが、翌21日の国家評議会に上程されることはなかった。それは、構想には集権的連邦関係を模索するプーチン大統領及び連邦指導部の考えとの相違が存していたからに他ならなかった。その要諦は、権限区分条約の評価にあった。すでに述べたように、Д. コザークによれば、条約が存在するかぎり統一的連邦法圏の創出は不可能であったからである。換言すれば、シャイミエフ構想案における条約に基づく「急進的な」水平的連邦関係を垂直的・集権的な連邦関係に転換するためには、条約関係を見直すこと、換言すれば、その破棄が必要なのである。この点について、シャイミエフ大統領は、2003年11月17日のBBCとのインタビューで、自らの構想は国家評議会の多くの者にとって「急進的 [ラディカル]」であったこと、そのことによりコザーク委員会が創設されることになったことを述べていた²⁸⁾。ここで言われている「急進的 [ラディカル]」とは、国家評議会においてシャイミエフ構想が国家連合的な連邦関係を描いていることを理由に批判されたことと関連づけることができる²⁹⁾。

いわゆる「コザーク委員会」は、大統領のもとに設置された（これが、国家評議会のもと、シャイミエフ大統領のイニシアティブによる作業がプ

タルスタン共和国)にあることを主張している。См. М. Ш. Шаймиев, Татарстан - прогресс через стабильность. Казань: Идел-Пресс. 2005, стр.61, 234.

28) См. Минтимер Шаймиев: Права регионов будут расширяться, иначе не будет интенсивного развития экономики (<http://shaimiev.tatarstan.ru/pub/view/781> [2015年5月5日閲覧]).

29) Р. Хакимов (Р. Хакимов) Татарстан Республикасының Президентенең 2001 елның 24 февралендә "ТатНьюс" белән үткәргән интервью (Кремль жаңа Конституциянең РФ? : http://1997-2011.tatarstan.ru/?DNSID=3a106662d0a5e0e34be326fba10d3e0e&node_id=424 [2015年5月1日閲覧]) を参照。

一チン大統領の意に沿う構想を示さなかったことの結果であることは明白である)。2001年6月21日付大統領令「ロシア連邦大統領附置連邦国家権力機関、ロシア連邦主体国家権力機関及び地方自治体機関の間の管轄対象及び権能の区分に関する提案準備委員会について」によると、委員会は、大統領府副長官Д.コザークを長とし、連邦関係と連邦法律「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及び権能の区分の原則及び手続きについて」の実現の法的基礎を仕上げることを目的として創設された³⁰⁾(この委員会と並行して、各連邦管区に、「連邦国家権力機関、連邦主体国家権力機関及び地方自治体機関の間の管轄対象及び権能の区分に関して連邦主体国家権力機関及び地方自治体機関が行った提案を検討するための、連邦国家権力機関、連邦主体国家権力機関及び地方自治体機関の間の管轄対象及び権能の区分に関する提案準備委員会」を8月1日までに創設し、その作業結果を12月15日までにコザーク委員会に報告することとされた)。

この大統領令によると、委員会の任務は、次の5つである。

- ① 連邦国家権力機関、連邦主体国家権力機関及び地方自治体機関の間の管轄対象及び権能の区分に関する提案を作成して大統領に提出すること
- ② 連邦国家権力機関、連邦主体国家権力機関及び地方自治体機関の間の管轄対象及び権能の条約による区分に関する提案を作成して大統領に提出すること

30) О комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 26, ст. 2652; 《Российская газета》, 27 июня 2001 г.). 委員は総数21名で、連邦主体・地方自治体出身は、シャイミエフタタルスタン共和国大統領、カバルジノ-バルカリア共和国大統領、ヴォログダ州知事、トヴェリ州議会議長、ノヴォシビルスク州議会議長、ロストフ州議会議長の6名、並びにヴェリキー・ノヴゴロド市長の、計7名である。

- ③ 権能の区分及び権能の一部の行使の委譲に関する連邦政府、連邦執行権力機関及び連邦主体執行権力機関の間の協定についての提案を作成して大統領に提出すること
- ④ 連邦主体の憲法、憲章、法律その他の法令、ロシア連邦憲法及び連邦法に基づく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及び権能の区分に関する条約並びに協定を実施する作業過程において発生しうる不一致の除去に対して支援を与えること
- ⑤ 連邦憲法第85条に基づく連邦国家権力機関と連邦主体国家権力機関との間の不一致を解決するための調整手続きを大統領が適用することに関する提案の準備

これらの課題を遂行するにあたって、国家評議会「連邦・地域・地方自治体レベルの権力間の管轄対象及び権能の区分提案準備委員会」作業班の資料、すなわちシャイミエフ構想案を考慮に入れることが求められたことは、この構想案が実質的には葬られたことからすれば、注目すべき配慮であったと言える。それは、プーチン大統領が、権限区分問題におけるシャイミエフ大統領のこれまでの役割・貢献を認めていたことの現れであったということが出来る³¹⁾。

7月17日、委員会の第2回会議が開かれ、冒頭挨拶にたったプーチン大統領により、委員会の任務が示された³²⁾。それは、①マリー・エル共和国などの連邦主体から提出された提案を編成すること、②規範創造的権限

31) См. В глушь, в Саратов, в Госсовет, 《Независимая Газета》, 30 августа 2001 г.

32) プーチン大統領の会議での挨拶について、 см. Выступление на первом заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с участием полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и членов президиума Госсовета : http://kremlin.ru/appears/2001/07/17/0000_type63378_28590.shtml. [2015年5月1日閲覧]。ちなみに、プーチン大統領は、挨拶終了後、シャイミエフ大統領に発言を促すという配慮を示した。

[нормотворческая компетенция] 総体の区分——法令のみならず執行権力機関の決定の準備段階におけるすべての権力レベルでの利害の調整を意味する——の2つであった。①について言えば、それは、7月9日に沿ヴォルガ連邦管区の4連邦主体——マリー・エル共和国、ペルミ州、ウリヤノフスク州及びニジェゴロド州——の長から出された権限区分条約を破棄する提案と関連したものであった³³⁾。

上述の方針を受けて、委員会は、9月20日の最初の総括的会議において、中央—地域間の条約関係と地域立法の連邦法との合致問題を審議し、連邦中央と地域間の条約・協定を連邦憲法に合致させることを決定し、以下のような手順を定めた³⁴⁾。

- ① 大統領府法務部長が連邦管区全権代表の協力のもとに地域に対して条約合致の提案を行う。
- ② 1999年以前に締結された条約は当事者の合意により効力を停止する。
- ③ 2002年5月1日までに合意が得られない場合には、条約は裁判手続きにより破棄される。ただし、条約が「意味のある特徴を帯びていたり地域的特質を反映している」場合には、その効力は当事者の合意により延期される。
- ④ 1999年制定の連邦法律「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及び権能の区分の原則及び手続きについて」により、条約・協定は2002年7月24日までに連邦憲法と合致されなければならない。

このように、統一連邦法圏を2002年7月24日までに創出するための、換言すれば、連邦法体系に既存の条約を何らかのかたちで組み入れる（位置づける）ための工程表が作成された。この日程のもと、前述した6月21日

33) См. 《Известия》, 10 июля 2001 г.; 《Независимая газета》, 10 июля 2001 г. この時期までに、47の連邦主体と42の条約及び570の協定が締結されていた。

34) См. «Коммерсантъ», 21 сентября 2001 г.; 《Независимая газета》, 20 сентября 2001 г.; 《Известия》, 12 октября 2001г.

の大統領令によれば、各連邦管区に設置された権限区分委員会による中央と地域の権能区分提案の提出作業（12月15日までとされた）とコザーク委員会内に創設された8つのテーマ別作業グループによる検討作業が進められていくことになる³⁵⁾。

2002年1月16日、コザーク委員会は、たった今述べた作業グループによる作業結果を総括する会議を行った（今回の会議は、これまでの作業が暗々裏に行われてきたのに対して、最初の公開会議であった³⁶⁾）。委員会の任務は、これら作業グループからの報告を取り纏め、それを2月末までに大統領に提出し、そしてそれに基づいて、現行法改正を含む法案パッケージを夏までに準備することにあつた³⁷⁾。そのため、各作業グループは、作業を急ピッチで進めなければならなかった。このことと関連して、ブーチン大統領は、この時期、現行8作業グループによる作業態勢では不十分であるとして、各省の第一副首相を委員会活動に参加させた³⁸⁾。

35) См. 《Независимая газета》, 20 сентября 2001 г. なお、委員会には次の8作業グループが創設された。①連邦権力機関・地方自治機関の一般問題、②市民の権利・自由の遵守、③天然資源その他の物的資源の管理・処分、④予算間関係、⑤社会・文化発展、⑥経済発展問題、⑦住環境の保全、⑧中央・連邦主体間の条約関係。См. 《Независимая газета》, 21 января 2002 г.

36) См. Информационный бюллетень Комиссии по муниципальной политике РДП «ЯБЛОКО», № 1 (36) 2002 (<http://www.yabloko.ru/Themes/SG/mp-1-02.html>. [2015年5月5日閲覧]). なお、作業グループの作業総括の一例として、予算間関係問題グループの総括案について、см. МАТЕРИАЛЫ К ДОКЛАДУ. Рабочей группы по вопросам межбюджетных отношений Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по разграничению полномочий и предметов ведения. Москва. 2002.: www.fpcenter.ru/common/data/pub/files/...Report%20CFP%20final.pdf [2015年5月1日現在閲覧不可].

37) 《Независимая газета》, 21 января 2002 г.によると、大統領への報告提出期間は2月初～3月末とされる。

38) См. 《Независимая газета》, 6 февраля 2002 г.

5月30日、コザーク委員会は、プーチン大統領の司会のもと開催された³⁹⁾。プーチン大統領はこの席で、最も重要な国家的課題の第一段階、すなわち統一的法空間の復活が完了したと述べ、次の段階は明確な権限区分とそれに基づく垂直的権力関係の創出であるとした。この言葉が示すように、委員活動はひとまず終了した(その後、委員会は、第2段階の活動として、2002年10月までに一連の新法案を準備するという課題を与えられた⁴⁰⁾)。6月1日、委員会は国家評議会における審議を経ることなく、「連邦国家権力機関、ロシア連邦主体国家権力機関及び地方自治機関の間の国家権力機関及び地方自治機関の組織化の一般問題に関する権能の区分構想」と題する権限区分構想を、プーチン大統領に提出し、受理された。コザーク委員会が自らの権限区分構想を国家評議会(もしくは同幹部会)の審議を経ずに大統領に提出したことは、委員会が大統領附置とされている以上、手続き的には問題ない(シャイミエフ構想案作業が国家評議会幹部会の作業グループにより進められたこととの違いである)。とはいえ、権限区分構想作業が国家評議会の手から大統領附置の諮問委員会に委ねられた本来的な政治的意図(連邦主体に配慮した水平的な連邦関係ではなく中央優位の垂直的連邦関係の構築を構想する)を考慮するならば、構想内容が国家評議会の審議において連邦主体側からの異論・異見の噴出を免れないほどに「急進的(ラディカル)」であることを想起させる⁴¹⁾。これにつ

39) См. Выступление на встрече с членами Комиссии по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления : http://president.kremlin.ru/appears/2002/05/30/0000_type63374type63378_28928.shtml. [2015年5月1日閲覧]; Заседание комиссии по разграничению полномочий (ИА "Татар-информ", 31 мая 2002 г. : <http://president.tatar.ru/news/view/8631?highlight=разграничении%20полномочий>. [2015年5月1日閲覧]).

40) См. Козак начинает второй этап реформы, 《Независимая Газета》, 4 июня 2002 г.

41) コザーク委員会のメンバーでもあったシャイミエフ大統領は、委員会活動が

いて、次項で見ていくことにする。

(2) 内 容

前述したように、コザーク委員会が6月1日に作業結果としてプーチン大統領に提出した構想案は、「連邦国家権力機関、ロシア連邦主体国家権力機関及び地方自治機関の間の国家権力機関及び地方自治機関の組織化の一般問題に関する権能の区分構想 Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов российской федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления」と題するものであった⁴²⁾。この構想は、シャイミエフ構想案に比べると、内容的には以下の体系に示されるよ

必ずしも個々の方針で纏まっていたわけではないとしよう。委員会の権限区分構想がきわめて「急進的（ラディカル）」であったことが国家評議会で議論されなかった理由の1つであると論じた。彼が自らの構想案の否定に使われたこの表現をコザーク構想案に対して用いたことは、彼の指向する連邦関係とは正反対の方向を指向したコザーク案への痛烈な批判であったことはいうまでもない。彼によれば、地方自治立法を含めほぼ300の現行連邦法が見直しの対象とされ、すでに215が見直された結果、30～35の立法が破棄され、残りすべてが何らかの修正を施されるであろう、ロシアの地方自治を根本的に変える（ラディカルな）立法がなされるであろうと述べた（см. ИА “Татар-информ”, 31 мая 2002 г. : <http://shaimiev.tatarstan.ru/news/view/8631> [2015年4月30日閲覧]）。彼は、コザーク委員会の第2段階の活動としての立法化作業においても、Н. Фюордров (Н. В. Федоров) チュヴァシ共和国大統領とともに批判的立場にたったといわれる（см. 《Независимая газета》, 21 ноября 2002 г.）。

42) 本稿では、2002年7月25日「イズヴェスチヤ」紙に公表されたテキストを使用する。См. Концепция федеративной реформы: Концепция разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов российской федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления: <http://izvestia.ru/news/264891> [2015年4月30日閲覧]。

うに、連邦国家権力機関と連邦主体及び地方自治体の権力機関の権能の区分に特化した簡潔なものとなっている

序論

- I. ロシア連邦の管轄対象にかかる権能の実現
- II. ロシア連邦及びロシア連邦主体の共同管轄対象にかかる権能
- III. ロシア連邦主体の管轄対象にかかる権能
- IV. 地方自治の組織化原則

以下、この構想の内容について検討していくことにする⁴³⁾。

「序論」は、この構想が連邦—連邦主体—地方自治体の各権力機関の権能の権限区分の基本的アプローチを定めるものとされ、この構想に基づいて連邦法制を改善する目的として、上記各レベルの権力機関の権能区分の調整メカニズムの創設が明記された。

また、構想が依拠する次のような原理が掲げられる。

- ① 連邦憲法の不可変性
- ② 連邦憲法・連邦法の規定する人・市民の権利及び自由とこれらの実現を保障するための各レベルの公権力の具体的義務との一致
- ③ 連邦—連邦主体—地方自治体の各権力機関が自らの権能を行使する際の自主性と政治的・法律的責任との結合
- ④ これら(③の)機関が権能を実現する際の連邦憲法及び連邦法の最高性
- ⑤ 下級の公権力に対してしかるべき財源の付与なしに恣意的・無根拠な義務を課すことの禁止
- ⑥ 連邦主体国家権力機関、地方自治体機関の独自権能の構成・内容の決定の現実性

43) 構想を批判的に分析した論文として、см. О.А. Никитенко, Концепция разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти: удачный опыт формирования конституционной доктрины или скрытый пересмотр положений Конституции Российской Федерации?, 《Юридический аналитический журнал》, 2003, № 3 (7), стр. 28-35.

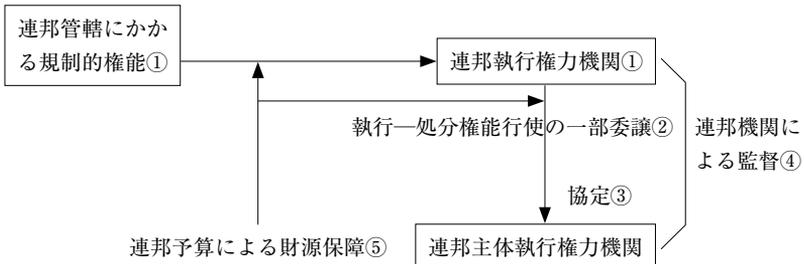
⑦ 地方自治の地域的及び機能的原則の相関関係

これらの原理に基づいて、構想は、連邦憲法及び連邦法の定める管轄対象に付与された4つの権能ブロックについてそれぞれ詳述していく。

まず「I. ロシア連邦の管轄対象にかかる権能の実現」は、連邦管轄にかかる権能について次の5点を指摘する。

- ① 連邦憲法第71条に定める連邦の排他的管轄対象に関する「規制的 регулятивный」権能は、連邦国家権力機関によってのみ実現される
- ② 連邦管轄対象にかかる執行一処分的権能の一部の行使は、防衛、外交などの領土的一体性及び国防に関する連邦管轄を除き、連邦主体執行権力機関に委譲することができる
- ③ 連邦管轄対象にかかる執行一処分的権能の一部の行使の委譲は、連邦法の厳格な枠内において、連邦憲法第78条第2項の定める協定形式によって行うことができる
- ④ 連邦主体の執行権力機関による連邦執行権力機関の権能の行使に対する監督は、連邦レベルの権力機関が行う
- ⑤ 予算支出を要する連邦管轄にかかる権能の財源は、もっぱら連邦予算から行うことが法律上規定されなければならない

これらを図示すると、以下ようになる。連邦憲法第71条に定める連邦管轄にかかる「規制的権能」は、連邦国家権力機関だけが行使することができる(①)。これが原則である。②は、その例外を定める。つまり、連邦管轄を除いて執行一処分権能の行使の一部は、連邦法に則して連邦主体



執行権力機関に委譲することができる。その際、連邦憲法第78条第2項の定める協定形式が用いられる(③)。ここで、一般的に如何なる権能の一部行使を委譲するのかという問題と、如何なる主体に対してという個別的問題が輻輳していることに注意しなければならない。そして④は、これらの遂行に対する監督を行うのは、連邦権力レベルの権力機関(たとえば、連邦権力機関の地方機関、すなわちいわゆる連邦機関の地方出先機関)とする(④)。一部委譲権能に関して、その執行機関たる連邦主体権力機関に対する監督を実施するのが連邦権力機関であることはいうまでもないが、その際、執行機関たる連邦主体権力機関の上級機関と連邦の監督機関との関係を如何なる調整するか、あるいはこれらの機関は権能ごとに新規に創設するのか、それとも既存の機関で代替させるのかといった問題が生ずる。とくに後者については、権力機関の肥大化、換言すれば官僚化を招来しかねない⁴⁴⁾。最後に、⑤は権能実現に伴う財源保障について、連邦予算による補填・補償を法定化することを述べている。②で委譲された権能を行使するためにかかった支出は連邦予算により補填・補償することは当然であるが、それが実際に行われれば問題は生じない(問題がまったくないというわけではない。たとえば、連邦主体執行権力機関により実際に支出された費用が、当該権能の行使実現にとって適切・妥当であるかという問題をめぐって、連邦側がいわば不適切支出に対して補填・補償を拒否することがあり得る。これは④の監督機能の実効性ともかかわる問題でもある)。

次に、「Ⅱ. ロシア連邦及びロシア連邦主体の共同管轄対象にかかる権能」において、構想は、共同管轄にかかる権能区分問題の解決方針として、第1に、共同管轄に関する連邦規制、第2に条約方式、第3に連邦主体の先行的法規制、そして最後に連邦法採択への連邦主体の実質的関与を挙げる。

第1の連邦規制は、潜在的には「総枠的 рамочный」に行うだけでなく、

44) См. указ. статья, стр. 29.

十分な程度に「細目的に *детальный*」に行うことができる。その際、連邦法は、規制対象とされるしかるべき関係における地域的特質の存在を考慮しなければならないし、また国の政治的・経済的統一にかかわらない分野における法規制の多様性を許容しなければならない。

そのうえで、2つの選択肢が提案される。すなわち、「総枠的」規制に対応する第1の選択肢は、連邦レベルでは権能行使の帰属、そして一般原則のみを決定し、基本的な規制的・執行-処分権能は連邦主体に帰属させる方式である。これは、条件付きながら連邦主体が自らの法に従い自らの予算により実現する「独自 *собственный*」権能として理解される（連邦法はこれに併せて調整されることになる）。細目的規制に対応する第2の選択肢は、連邦レベルにおいて連邦主体国家権力機関への権能の帰属のみならず、権能実現の具体的な質的・量的範囲、さらにはその実現のための行動手順原則をも決定し、従って、連邦主体には権能の執行機能のみが残される方式である。これは連邦主体の「委譲 [もしくは委任] された *делегированный*」権能として理解される。構想は、上記選択肢のどちらかをとくに推奨していないが、これら選択肢は事実上、後者の委譲権能方式による前者の独自権能方式の吸収を意味するのではないか、あるいはそもそも後者の方式は連邦憲法第76条第2項（共同管轄に関しては、連邦法、並びにそれに基づき制定される連邦主体の法律その他の法令が公布されるとの規定）違反ではないか、といった疑問が生じる⁴⁵⁾。

第2の条約方式による権限区分は、例外的場合にのみ行うことができるとして、権限区分条約の例外扱いが提案される。つまり、連邦主体の「特別の地理的、社会一経済的、及びその他の特殊性」と関連する例外的場合にのみ条約形式が認められる。それ故、条約は、連邦法及び連邦主体の法律において承認され、当事者の具体的権利・義務・責任、条約の有効期間、その失効条件を規定していなければならない、とされる。ここで注意すべきは、連邦主体に対していわば独自の条約規制立法の制定を求めている

45) См. указ. статья, стр. 31.

ることである(これは、その後、現行の権限区分関係の見直しの中で、少なからぬ連邦主体による権限区分条約の破棄実践とともに、独自の「条約法」の制定実践を惹起した)⁴⁶⁾。

第3に、連邦主体による共同管轄対象の「先行的 опережающий」法規制の原則⁴⁷⁾は、連邦法に規定されなければならないとされる。連邦主体は、失効したと見なされない連邦レベルの法規範が存在する場合にはこれに抵触する法規範の定立は禁止されるし、市民の権利・自由の制限や経済圏の統一の侵害を随伴する先行的法規制を実施することは許されない。先行的規制において制定された連邦主体の法令は、連邦法の定める期間内に連邦法と調整されなければならない。それまでは、連邦法に抵触する連邦主体法令は、裁判所によって適用されてはならない、つまり連邦立法の最高性は如何なる場合にも保証されなければならないとされる。このように、連邦主体の立法発議権を保障する先行的法規制の原則も、あくまで連邦法による規制までの一時的・例外的原則と理解されるのである。

最後に、連邦主体の連邦法採択への関与に関して、連邦憲法に規定されている関与モデルは、連邦会議を通じて連邦法の内容に必要なかつ十分な影響を及ぼす可能性を与えているとの認識のもと、共同管轄に関する連邦法案を連邦主体の代表(立法)及び上級執行国家権力機関との調整でもって行う手続きは、効率が悪く、重複し、また時には政治的思惑を惹起すると

46) 拙稿「プーチン連邦改革下の新たな権限区分構想(1)」『比較法雑誌』第48巻第4号(2015年)、9-28頁参照。

47) 連邦主体による「先行的法規制」の問題は、共同管轄対象の法規制をめぐり、連邦がしかるべき連邦法を制定しない場合、連邦主体が自らの権能に基づいて自主的・独自に立法行為を行う権利を有するか、といった問題として論じられてきた(法(=連邦法)の欠缺問題の一種といえる)。1993年憲法はこれに関する特段の定めを有しないが、1999年10月6日法は2003年7月改正において、一定の条件付きながらこの権利を認めている(第3条第2項参照)。なお、文献として、см. Е. В. Чурсина, О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения 《Конституционное и муниципальное право》, 2005, № 4.

して、拒否すべきことが提案される。その際、連邦会議及び連邦主体立法発議権の実現を保証する目的で、こうした法案をこれらに事前付託することが維持されるとともに、連邦議会両院の協力及び連邦主体の意見を如何に考慮すべきかに関して議会規則が改善されることが必要であるとされる。

「Ⅲ. ロシア連邦主体の管轄対象にかかる権能」では、第1に、連邦主体の排他的管轄対象に関して、その規制的、執行—処分的なあらゆる権能が連邦主体国家権力機関に帰属し、これらの権能の行使は、もっぱら連邦主体の予算により執行するものとされる。同様に、連邦憲法第78条第3項の定めるように、連邦主体執行国家権力機関は、自らの権能の行使を協定により連邦執行国家権力機関に委ねることができるとされる。

第2に、連邦主体国家権力機関は、自らに帰属する権能の実現において生ずる責任を自然災害などの客観的理由なしに放棄してはならない。つまり、自らの権能行使にあたっては責任放棄は許されない、ということである。しかし、状況によって、連邦国家権力機関が連邦主体国家権力機関の権能の全部もしくは一部分を例外的に引き受けることができるとされ、その場合には、そのような状況を連邦法に明記しておかなければならないとされる。すなわち、一定の状況が発生した場合にいわゆる「連邦介入 федеральное вмешательство」が行われる。こうした状況に該当する事由としては、客観的理由により自らの責任を果たすことができない場合、その作為（不作為）が市民の生命、健康、安全にとって脅威となる場合、あるいはこれらの行為を遂行することで連邦主体機関が支払い不能状態に陥る場合が挙げられる。

最後に、「Ⅳ. 地方自治の組織化原則」では、地方自治の領土的及び機能的原則の相互連携の原理、並びに2つの課題——地方自治を住民に身近なものにすること、地方自治構成体の活動の効率性を確保すること——の同時達成の必要性に立脚して、現状の地方自治を「地方自治体 муниципалитеты」、「地方自治管区 муниципальные округа（地区 районы）」及び「地方自治管区の権利（権能）を有する地方自治体」という3類型の地方自治

構成体に再編・統合して、これに自らの任務遂行のために必要な権能を連邦法に規定することが提起される。構想がこのような地方自治改革を提起した背景には、1990年代以降から続く一連の地方自治改革が必ずしもうまくいかなかったという反省、また、プーチン政権下での連邦レベルへの権限集中傾向といった新たな連邦関係への移行の観点に即してみた場合、地方自治機関が体系的・組織的に非効率の状態にあるといった、地方自治の現状に対する強い危機意識に基づいて提起されたものといえる⁴⁸⁾。委員会がこうした危機意識を有していたことは、たとえば、コザーク委員長は、構想提出後の7月に、地方自治の現状は国家体制の根幹を揺るがすほどに深刻であるとの認識を表明したし⁴⁹⁾、またサモイロフ(C.H. Самойлов)委員会書記は、同月末のある討論会の席上、委員会は、多少とも憲法に基づくモデルに適合する連邦主体はわずかに13のみであり、憲法の規定する地方自治がロシアには在していないという結論を抱くに至った⁵⁰⁾、と述べていたことなどから窺える。

最後に、以上の構想実現のために、構想は、各国家権力機関の権限行使・任務解決のための具体的立法メカニズムを確立するために、3つの連邦法(1999年6月24日連邦法律「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及び権能の区分の原則及び手続きについ

48) 構想に示された地方自治改革に関して、プーチン政権下の地方自治改革は、90年代以降の地方自治改革の帰結とともに、2000年代初めの再集権化過程で生じた新たな要請に応じたものであるという点が指摘される。См. В. Гельман, С. Рыженко, Е. Белокурова, Н.Борисова, Реформа местной власти в городах России, 1991-2006. СПб.: Норма, 2008, стр.90.

49) См. Нынешняя ситуация с местным самоуправлением в России подрывает устои государственной власти, считает Дмитрий Козак (http://www.mfit.ru/local/pub_4_79.html [2015年5月1日閲覧]).

50) См. Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами МСУ (http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=218 [2015年5月1日閲覧]).

て」、1999年10月6日連邦法律「ロシア連邦主体の立法（代表）及び執行国家権力機関組織化の一般原則について」、ならびに1995年8月28日連邦法律「ロシア連邦における地方自治組織化の一般原則について」の抜本的見直しと変更を求めた⁵¹⁾。

(3) 立法成果

前述したように、コザーク委員会構想は、その実現のために3つの連邦法の抜本的見直しを求めた。ここでは、その立法成果の1つである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）及び執行国家権力機関組織化の一般原則について」の2003年7月4日付改正（「連邦法律（第95-Φ3号）「連邦法律『ロシア連邦主体立法（代表）及び執行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」）を取り上げ、主題にかかわるかぎりにおいてその内容を概観することにする。

さて、2003年7月4日改正によって、権限区分の一般原則を定める新たな章が「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」として設けられた。その第26条の7は、「権能区分条約締結の原則及び手続き」を定める（同様に、協定については第26条の8が規定する）。

権能区分条約締結の原則とは、①区分条約の締結は一定の領域もしくは分野に限定され、かつ②その締結は例外的に扱われるということである。

51) これら3法律のその後の改正動向を見ると、1999年6月24日法律は、1999年10月6日連邦法律の2003年7月4日改正に伴い失効した。1999年10月6日連邦法律は、2003年7月4日改正法により1999年6月24日法律を取り込むかたちで内容上の抜本的変更を経た後、100回以上の改正を経て現在に至っている。1995年8月28日連邦法律は、2003年10月6日に抜本的変更を受けた同一名称の改正法が制定されたことにより失効し、跡を受けた10月6日法は100回以上の改正を受け現在に至っている。つまり、コザーク構想は、1999年10月6日連邦法律の2003年7月4日改正及び1995年8月28日連邦法律の2003年10月6日の抜本的改正の基調に即して立法的に実施されていくことになるのである。

つまり、権能区分に関する条約を締結できる場合とは、「ロシア連邦主体の経済的、地理的その他の特質に条件づけられる場合、また上記の特質により連邦法の定めとは異なる権能の区分が規定される程度においてのみ」である(第1項)。より具体的に条約案を作成する場合、立法者は条約締結の理由として以下のような一連の要件を定めなければならない⁵²⁾。

- ・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可能であること

こうした原則を実現するための詳細な手続きが、とくに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による承認を含めて、詳細に規定されることになった。つまり、きわめて複雑な手続きを経なければ条約の合意・締結は難しくなったのである。さらに、条約は、連邦法律と異なる規範的文書と認められる一方、連邦法律と同一の効力をもつとされた(第9項参照)。すなわち、連邦法に対する条約の優位性が否定され、連邦法律と同格とされたのである。

この法改正に伴って、新たな条約手続きを監督する機関として、2003年11月27日大統領令「ロシア連邦における連邦関係及び地方自治の発展にかかる措置について」⁵³⁾により、従来の権限区分提案準備委員会を改組した「大統領附置連邦関係・地方自治委員会 Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления」が創設され、委員長にД.コザークが改めて任命された。委員

52) См. Гриценко Е.В. 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.

53) О мерах по развитию федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, N 48, ст. 4660).

会は、連邦中央—地方の権限関係の法規制の任を担うとともに、大統領への提案のために作成された新たな条約案の事前審議のみならず、法改正時に存する条約に関しても、連邦主体の提案に基づき国家会議による承認のための提案準備を行うこととされた。しかしながら、翌2004年7月16日大統領令「国家管理改善にかかる措置について」⁵⁴⁾によって、委員会が「大統領附置国家管理改善委員会 Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления」に作業グループとして再編された際、連邦中央—地方の間の権限区分関係の法規制及び新条約案の事前審議の問題は委員会の任務として従来どおり言及されたが、上述の既存条約の承認問題については言及されなかった。このことは、既存条約の事実上の破棄または失効を踏まえたものといえる。

かくして、個別連邦主体との条約による権限区分関係を制限する（憲法第11条第3項の範囲内に収めるという意味で）法制度の確立をもって、90年代の「条約に基づく連邦関係」を清算するというプーチン政権の意図は達成されたといえる。実際、2004年改正後に連邦主体との間に条約が締結されたのは、わずかに2007年7月締結のタタルスタン共和国との間の条約だけであった。しかし、タタルスタン共和国との権限区分関係が新たな条約締結メカニズムのもとで実現されたことはそれ自体が、この時期プーチン大統領が推進していた連邦改革路線を彼自ら逸脱した点で、重大な出来事であったといえる⁵⁵⁾。

54) О мерах по совершенствованию государственного управления (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, N 29, ст. 3019). なお、国家管理改善委員会も、2008年12月15日大統領令により廃止される (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, N 51, ст. 6136)。

55) 2007年条約締結がプーチンの連邦改革路線からの重大な逸脱であることについて、Межуровневое взаимодействие органов государственной власти в России: Монография (М.: Научный эксперт, 2011) によれば、「この条約 [=2007年6月26日条約] の調印は、連邦改革路線—その基本的方針の中では、共同管轄分野にかかわる諸問題の規制の基本的『重心』を連邦法レベルに移動させること、並びに連邦主体立法をロシア連邦立法に合致させることが宣言されていた

5. おわりに

以上、条約的連邦関係の見直し及び新たな権限区分構想を検討してきた結果、1993年憲法が認める権限区分条約の法規制の問題は、ブーチン政権下における集権的な連邦国家を指向する連邦改革全般の中で、連邦中央が地方に優位する連邦関係に基づく条約的連邦関係のいわば連邦法的連邦関係への転換という、新たな権限区分構想に基づく連邦法メカニズムとして仕上げられたといえることができる。

第1章で確認されたように、1990年代に相次いで締結された権限区分条約は、その後連邦主体により自主的に破棄されたり、または放置されたまま連邦法の規制に委ねられる(結果として、既存の条約は自然消滅(失効)する)一方で、その多くが権限区分条約パレードを奇貨として制定された独自の条約手続き法も連邦改革の一環としての統一法圏構築のもとで連邦法と適合化が図られ、連邦主体のイニシアティヴにより権限区分条約を締結する可能性は狭められていくことになる。こうした傾向を推し進めたのが、1990年代末以降に開始された新たな権限区分関係構築の作業であった。これは、2000年初めのブーチン大統領就任とともに開始され、連邦中央と地方(連邦主体)の権限区分関係の見直しと新たな関係構築が模索された。

そのために提起されたのが、シャイミエフ構想案でありコザーク構想案であった(第3章において、両構想が経時的に検討された)。当初提起されたシャイミエフ委員会の構想案は、地方(連邦主体)の権限や立法イニシアティヴ等を重視する内容であった。構想案はまさにそのことを理由として、国家評議会で批判され、最終的にブーチン大統領により拒否されたのであった。ブーチン大統領の連邦改革に沿う内容のものではなかったこ

—からの重大な逸脱であると見なすことができる。条約は、連邦関係を二十世紀90年代の水準まで戻すことにより、事実上これらの成果を無に帰してしまつたのである」(срр. 69)。

とだけは確かであった。

代わって任に当たったコザーク委員会は、ブーチン連邦改革の基調に即した連邦優位の権限区分構想案を採用した。どちらかと言えば連邦中央と地方の間の権限区分関係に主眼を置いたシャイミエフ構想案と違い、コザーク構想案は、ブーチン連邦改革の一環たることを強く意識されて、地方自治改革も視野に入れた構想となった。ブーチン大統領も今回はこの構想を受け入れ、ただちにその実現のための立法化を図った。すなわち、連邦中央と連邦主体との権限関係は、新たに1999年連邦法の2003年7月改正（地方自治改革に関しては、2003年10月の地方自治法改正）として立法化されたのであった。これにより、権限区分条約それ自体の合憲性が改めて確認される一方、それはきわめて限定された場合のみ用いられる法形式とされ、しかも連邦憲法及び連邦法の手続きに従うものとされたのである（本稿では主題的に取り上げなかったが、地方自治改革に関しては、権限区分関係ほどにはうまく進行しなかった）。

かくして、ブーチン連邦改革の一環としてなされた条約的連邦関係の見直しは達成されたといえるであろうか。その意図がどこにあるかその目的がどこに置かれているかで答えも異なってくるであろう。その意図・目標が条約の全面否定（連邦法化＝権限関係の全面的連邦法規制化）であるならば、現行憲法が存在するかぎり、また連邦法上も限定条件付きとはいえ、その新規締結も承認されるのであるから、今回の見直しも不十分であったといえることができる。ブーチン政権が現行憲法の今日的意義を認め、またその権限区分条約の今日的意義を認めるとするならば、今回の見直しは、条約締結の今日的意義とその実現手続きの今日的方法を実現したものとして評価されるのであろう。

**Two Conceptions on Sharing of Powers between Russian Federation
and Its Subjects under Putin's Federative Reforms: Part 2**

Suekichi KOSUGI

Summary

The Part 2 of "Two Conceptions on Division of Powers between Russian Federation" examines the problem: how the conceptions on sharing of powers between Russian Federation and its subjects were worked out under Putin's federative reforms. The first conception was worked out by the Working group under the command of M.Shaimiev who was the president of Tatarstan. Shaimiev's project of conception is characterized of region (subjects) being superior to Federation predominance on the sharing of powers. Therefore this project of conception was denied by Putin and was not come into effect. The next one was work out by Committee under the head of D.Kozark who was an able bureaucrat loyal to Putin's federal reform. In Kozark's project of conception the Treaty of sharing of powers was admitted limitedly and federal subject's powers were restricted. This time Kozark's conception was accepted by Putin and was made into legislation. As result the federative relationship between Federation and its subject has lead to the one of the center superior to the region.