
第2次プーチン政権下の憲法改革 — 制度変更にもみる大統領権力 —

長谷川 雄之

<要旨>

2020年に実施されたロシア連邦憲法の大規模な修正は、現代ロシア政治史・法制史において一つの画期となる事象である。比較政治学・比較法研究において、修正条項の全般的な特徴に関する分析や政治指導者の任期延長を巡る社会科学上の諸問題が提起されている。本稿では、ロシアの執政制度に関する研究の一環として、「政府法」など下位法令の整備動向に焦点を当て、制度変更による大統領権力の変容について検討した。中間的な評価として、本稿では、大統領・連邦政府関係を含む、ロシアの複雑な執行権力の在り方について、大統領権限を強化することで憲法及び各種法令上の整理が行われたこと、また連邦政府の編成手続きにおける連邦議会の積極的役割については、一定の留保をつける必要があることなどを指摘した。

はじめに

2019年12月19日のウラジーミル・プーチン (Vladimir V. Putin) 大統領による大規模記者会見と2020年1月15日の大統領年次教書演説により本格化したロシア連邦憲法の修正プロセスは、現代ロシア政治史・法制史の観点から、極めて重要な政治事象と言える。1993年12月に制定されたロシア連邦憲法(以下、93年憲法)は、連邦制の改編を除けば、大統領及び国家会議(下院)議員の任期延長など、これまで4度の修正がなされてきた¹。今般の改憲は、組閣手続きの変更を含む統治機構改革から文教政

1 ロシア連邦憲法の条文テキスト、コンメンタール及び邦訳は次の文献を参照。*Конституция РФ с изменениями, принятыми на Общероссийском голосовании 1 июля 2020 года (+ сравнительная таблица изменений)*, Москва: Эксмо, 2021; Бархатова, Е.Ю., *Комментарий к Конституции Российской Федерации: Новая редакция с поправками (3-е издание)*, Москва: Проспект, 2021; *Комментарий к Конституции Российской Федерации (2-е издание)*, Москва: Проспект, 2017; 上野俊彦「ロシアにおける2020年の憲法修正をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』第65巻第5号(2020年)80-105頁; 佐藤史人「ロシア連邦」畑博行・小森田秋夫編著『世界の憲法集 第五版』(有信堂、2018年)551-574頁; 溝口修平「ロシア連邦」初宿正典・辻村みよ子編著『新解説世界憲法集 第5版』(三省堂、2020年)281-341頁; 渋谷謙次郎「ロシア」高橋和之編著『新版世界憲法集 第2版』(岩波書店、2012年)457-517頁。なお本稿の脚注において、2020年憲法修正前の条文を参照する際は、Конституция РФとし、修正後については Конституция РФ (1 июля 2020 г.) と表記して両者を区別する。なお本稿におけるウェブページへの最終アクセス日は2021年7月31日。

策、社会経済政策まで幅広い政策領域に及ぶものであり、大規模な憲法改革と言えよう。

1月15日の年次教書演説でプーチンは、大統領3選禁止の厳格化や組閣手続きの変更を含む憲法修正を提案したが²、同日中にドミートリー・メドヴェージェフ (Dmitrii A. Medvedev) 内閣総辞職が決定し、憲法修正提案を準備する作業部会 (以下、作業部会) が設置された³。さらに1月20日には、憲法修正案が国家会議に提出されるなど⁴、一連の政治事象は、入念に準備されたシナリオに沿って展開したものと考えられる。一方で、国家会議における審議の過程では、大統領3選禁止の厳格化を巡って、いわゆる「任期のリセット条項」により、改憲成立時における現職者・元職者が次期大統領選に出馬できるよう条文を改める提案がなされるなど、憲法修正プロセスは極めて短期間でありながら、修正事項そのものは大きく変化した。

今般の憲法修正については、大統領任期のほか、国際法と連邦憲法その他法令との関係、公職者の資格要件の厳格化、単一公権力システムの導入による中央・地方関係制度の変容、組閣手続きの変更が研究者の主要な関心事となった。先行研究では、比較政治学・比較法の観点から、総じて大統領及び連邦中央の権限強化、これに伴う権力不均衡の一層の進展、現行の権威主義的レジームによる実践を93年憲法に適合させたことなどが指摘されている⁵。また、改憲に対するクレムリンの認識が徐々に変化しており、改憲が国家の不安定化を惹起する「タブー」から、権力維持のためのツールと化しているとの分析もある⁶。

このように、2020年憲法修正については、新たな条項の分析を基礎として、社会科学上の諸問題が検討され、研究領域ごとにある程度論点が明確化されつつあり、全体の研究動向としては、憲法運用の実際に関する分析など、次のフェーズを迎えていると言えよう。2020年11月には、憲法修正を受けて、連邦の憲法的法律「政府について⁷」が改正されるなど、下位法令の整備が進んでいる。かかる動向を踏まえ、本稿は、

2 Президент России, от 15 января 2020г., «Послание Президента Федеральному Собранию».

3 Распоряжение Президента РФ от 15 января 2020г., № 5-рп, «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации», *Собрание Законодательства Российской Федерации (СЗРФ)*, 20 января 2020г., № 3, ст. 251.

4 Президент России, от 20 января 2020г., «Владимир Путин внёс в Госдуму законопроект о поправке к Конституции».

5 Teague, E., "Russia's Constitutional Reforms of 2020," *Russian Politics*, Vol. 5, (2020), pp. 301–328; Gall, C. and Jäckel, L., "The 2020 Russian Constitutional Reform," *Russian Analytical Digest*, No. 250, (2020), pp. 2–5. また、外国法研究・比較法研究における最新の研究成果として次の文献がある。樹神成「93年憲法の改正は何を変えるか、変えないか」『ロシア・ユーラシアの社会』第1051号(2020年)2–31頁; 同「浸食から発現か: ロシア憲法の二重構造」『三重大学法経論叢』第38巻第1号(2020年)23–35頁。

6 溝口修平「ポスト・プーチン時代のロシアと憲法改正」『ポスト・プーチンのロシアの展望』日本国際問題研究所(2020年)7–18頁。関連して、旧ソ連諸国の大統領の任期延長問題については、次の文献を参照。溝口修平「大統領任期延長の正統性」『国際政治』第201号(2020年)114–129頁。

7 Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020г., № 4-ФКЗ, «О Правительстве Российской Федерации», *СЗРФ*, 09 ноября 2020г., № 45, ст. 7061. 本稿では、2020年11月6日に改正された連邦の憲法的法律「政府について」を「2020年政府法」、1997年12月17日に制定された連邦の憲法的法律「政府について」を「1997年政府法」と表記し、両者を区別する。Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г., № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016г.), «О Правительстве Российской Федерации», *СЗРФ*, 22 декабря 1997г., № 51, ст. 5712.

ロシアの執政制度に関する研究の一環として、憲法の条文のみならず、政府法などの下位法令にも焦点を当て、制度変更による大統領権力の変容について検討する。

1. 2020年憲法修正とは何か

(1) 93年憲法体制における憲法改正と憲法修正

ソ連解体後、1993年12月12日に採択されたロシア連邦憲法は、基本理念として、人民主権、人権尊重、政治的多元主義、権力分立といった諸原則を掲げている。かかる原則を定めた第1章、第2章及び改正手続きを定めた第9章の3つの章は、憲法体制の基盤であり、これを改める場合には、憲法改正（пересмотр Конституции）の手続きを要する。憲法改正には、連邦議会上下両院における連邦の憲法的法律（ФЗК）の採択手続きに加え、憲法制定会議（Конституционное Собрание）の招集や全国民投票（Всенародное голосование）の実施など、高いハードルが設けられている。一方で、第3章から第8章は、連邦制、執行・立法・司法のシステム、地方自治について定めており、これらの章を改める場合は、憲法修正（Конституционные поправки）の手続きを要する。憲法修正は、連邦議会上下両院による連邦の憲法的法律の採択手続きと連邦構成主体立法（代表）機関による承認手続き（3分の2以上）によってなされる。

憲法改正に当たり、実質的な新憲法制定の作業を要するという点で、93年憲法は硬性憲法と言えるが、議会手続きによる憲法修正を通じた統治機構改革は、連邦制の変更⁸を除き、メドヴェージェフ政権以降、4度実施されてきた。2008年12月に実施された大統領及び国家会議（下院）議員の任期変更もその一つで、大統領任期は4年から6年、下院議員任期は4年から5年に延長された⁹。同時に、下院への年次活動報告書の提出を連邦政府に義務付ける憲法修正がなされ¹⁰、下院の監督権限が強化された。さらに、2014年には相次いで2度の憲法修正が実施され、検察人事及び連邦会議（上院）構成員に関する大統領権限が強化された¹¹。このようにメドヴェージェフ政権、第2次プーチン政権は、現実的に選択可能な手段である憲法修正による統治機構改革を通じて、

8 Статья 137, Конституции РФ. Россия連邦への加盟、連邦構成主体の統廃合や名称変更など。

9 Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008г., № 6-ФКЗ, «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», СЗРФ, 05 января 2009г., № 1, ст. 1.

10 Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008г., № 7-ФКЗ, «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», СЗРФ, 05 января 2009г., № 1, ст. 2.

11 Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05 февраля 2014г., № 2-ФКЗ, «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», СЗРФ, 10 февраля 2014г., № 6, ст. 548; Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014г., № 11-ФКЗ, «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», СЗРФ, 28 июля 2014г., № 30 (Часть I), ст. 4202.

大統領権限の強化に取り組んできた。一方、今般の2020年憲法修正は、以下検討するように、第3章から第8章を対象とした憲法修正に該当するが、第1章及び第2章で規定されている93年憲法の基本理念に関わるイシューにまで踏み込んだという点で特異である。

(2) 憲法修正プロセスと憲法修正議論

2020年憲法修正は、COVID-19の影響により、全ロシア投票が延期され、全体として約7カ月を要したが、修正法案自体は極めて短期間のうちに纏められた。表1に示した通り、憲法修正プロセスは1月15日の大統領年次教書演説を起点とするが、作業部会の設置や国家会議（下院）への法案提出の日程に鑑みて、アクター間の相互調整を含め、相当に入念なシナリオ策定が行われたものと推察される。

表1 2020年憲法修正を巡る政治過程（アクター別）

1月15日	<p>【大統領】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年次教書演説⇒大規模な憲法修正に言及 ・大統領命令により、憲法修正準備作業部会設置 <p>【内閣】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・メドヴェージェフ内閣総辞職 ・政府議長（首相）候補者（ミシュースチン税務長官）を国家会議に提案
1月16日	<p>【大統領】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法修正準備作業部会第1回会合 ・大統領令により、官職一覧及び安全保障法制の一部を変更（ウカース立法） ・メドヴェージェフを安保会議副議長（新設）に任命 <p>【内閣】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ミシュースチン首相の任命
1月20日～ 3月11日	<p>【大統領】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法修正案を国家会議に提出 <p>【国家会議】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第1読会（1/21-23）、第2読会（2/14-3/10）、第3読会（3/10-11） ・第2読会の準備段階で「任期数のリセット条項」を含む大幅な修正が提案される <p>【連邦会議】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法案送付・可決（3/11）
3月12日	<p>【連邦構成主体立法（代表）機関】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・85の立法（代表）機関で法案を承認（3/12-13） <p>【大統領】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・署名・公布（3/14） <p>【憲法裁判所】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・合憲性の判断（3/16）
7月1日	4月22日に予定されていた全ロシア投票は、COVID-19の影響により延期

(出所) Госдума ФС, СОЗД, № 885214-7; Заключение Конституционного Суда РФ, от 16 марта 2020г., № 1-3, «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации», *СЗРФ*, 23 марта 2020г., № 12, ст. 1855 より筆者作成。

2018年5月に発足した第2次プーチン政権第2期（現政権）においては、政府高官が改憲の可能性に度々言及してきた¹²。政権の憲法解釈上、憲法の規定（当時）では、大統領の任期は「連続で2期12年」となっており、2012年に再登板したプーチン大統領の任期は、最大で2024年までとなるため、プーチン大統領の去就を含め「ポスト・プーチン問題」が研究者・シンクタンカーの関心事となっていた。ただし、改憲を巡る政府高官の発言ないし論評は、統治機構改革に主眼が置かれており、中でも安全保障会議常任委員を兼任するヴァチェスラフ・ヴォロージン（Vyacheslav V. Volodin）下院議長による改憲議論は、クレムリンの権力中枢からの提案として注目を集めた。

2019年7月17日付『議会新聞¹³』の中で、ヴォロージン議長は、議会の監督権限強化に関わる2008年の憲法修正を高く評価し、「国家会議は閣僚の任命に伴う協議に最低限関与する」ことを提案した¹⁴。憲法修正前の組閣プロセスにおいて、下院の関与は、首相候補者の任命手続きに限定される。すなわち下院は、政府議長（首相）候補者に関する大統領の提案について審議し、大統領は下院の同意を得られた候補者を大統領令により正式に首相に任命する¹⁵。仮に下院が首相候補者を3回否決した場合、大統領は首相を任命の上、下院を解散することができる¹⁶。従って、大統領を支える強い政権党の存在を要件として、大統領に有利な制度設計となっている。ただし、強い政権党の不在という点で、1990年代のボリス・エリツィン（Boris N. Yel'tsin）政権下では、首相任命手続きにおいて大統領と議会の間で駆け引きが行われることもあった。

また、政府副議長（副首相）及び連邦大臣については、首相の提案に基づいて、大統領が任命・解任する¹⁷。さらに連邦執行権力諸機関（省庁）の構成については、首相が任命から1週間以内に大統領に提案し¹⁸、大統領令によりこれを決めることから¹⁹、閣僚人事の権限及び行政組織編成権の大部分は、大統領及び首相に属すると言えよう。この観点から、ヴォロージンによる提案は、組閣プロセスにおける下院権限の強化と捉えられる。

12 上野「ロシアにおける2020年の憲法修正をめぐる諸問題」、82-84頁。

13 *Парламентская Газета*, от 17 июля 2019г., «Живая Конституция развития: Статья Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина».

14 以下、ヴォロージン国家会議議長の提案については、次の拙稿に拠る。長谷川雄之「プーチン政権下の憲法修正議論にみる大統領権力」『プリーフィング・メモ』防衛省防衛研究所、2020年1月。

15 «Г», статьи 83, «а», части 1, статьи 103, и части 1 статьи 111, Конституции РФ.

16 Часть 3 и 4, статьи 111, Конституции РФ.

17 «д», статьи 83, и часть 2, статьи 112, Конституции РФ.

18 Часть 1, статьи 112, Конституции РФ.

19 組閣後も大統領令によって連邦執行権力諸機関の設置及び改廃が実施されているが、かかる大統領の権能は、1990年代のエリツィン政権期に既成事実化された。森下敏男「ロシア連邦執行権力の構造：政府と大統領府」『神戸法学年報』第14号（1998年）16頁。

かかる提案についてヴォロージンは、『議会新聞』の中で「立法権力と執行権力の活動における必要なバランスの欠如と関係した問題」と位置付けるが、同時に「国家権力諸機関の協調的機能及び協力の保障に関するロシア連邦大統領の憲法上の権限の実現とも合致する」と述べている点は興味深い。

93年憲法体制は、大統領権限の強さに特徴づけられ、しばしば「超大統領制 (Superpresidentialism)」と呼ばれるが²⁰、執行権力の立法権力に対する優位は、とくに2000年以降のプーチン政権下において顕著である。ヴォロージンが執行権力と立法権力の均衡に焦点を当てたことについては、統一ロシア党の一党優位体制による議会審議の形骸化を念頭に置いているという解釈が可能である。その一方で、大統領による「国家権力諸機関の協調的機能及び協力の保障」は、憲法第80条において規定された大統領権限であり、他の諸規定とともに、大統領令による法創造の根拠とされるなど²¹、93年憲法体制における大統領の特殊な地位・権限を特徴づけてきた。ヴォロージンの提案は、憲法体制の安定性という観点からロシアの強い大統領制の大枠を維持しつつも、権力均衡については改善を試みるという現実的な提案と言えよう。

2019年12月19日には、プーチン大統領が年末恒例の大規模記者会見の場で、憲法修正による大統領任期の明確化（最大2期12年）について言及したことから²²、改憲とポスト・プーチン問題が改めてクローズアップされることとなった。ヴォロージンの議論を含めて、2018年5月に発足したプーチン現政権では、政治的エリートの間では憲法議論がある程度活発に行われており、クレムリンによる入念なシナリオ策定のもと、2020年1月15日の年次教書演説の日を迎えたと言えよう。当初4月22日に予定されていた全ロシア投票は、COVID-19の国内における急拡大の影響により7月1日に延期され²³、投票率67.97%、賛成票率77.92%で成立した²⁴。

20 Barany, Z., "Superpresidentialism and the Military: The Russian Variant," *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 38, No.1, (2007), pp. 14–38; Fish, M.S., "The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics," In Sperling, V. (ed.), *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance* (Boulder, CO: Westview Press, 2000), pp. 177–192.

21 佐藤史人「現代ロシアにおける権力分立の構造：大統領権限をめぐる憲法裁判の展開」『名古屋大学法政論集』第255号（2014年）490–491頁。

22 Президент России, от 19 декабря 2019г., «Большая пресс-конференция Владимира Путина».

23 Указ Президента РФ от 25 марта 2020г., № 205, «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», *СЗРФ*, 30 марта 2020г., № 13, ст. 1897; Указ Президента РФ от 01 июня 2020г., № 354, «Об определении даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации», *СЗРФ*, 08 июня 2020г., № 23, ст. 3622.

24 *Коммерсантъ*, от 03 июля 2020г., «ЦИК утвердил итоги голосования по Конституции».

(3) 2020 憲法修正の保守主義・愛国主義的側面

今般の憲法修正は、大規模な統治機構改革と保守主義・愛国主義的条項の新設に特徴づけられる。本稿の主眼は、あくまで前者にあるが、今般の憲法修正を総体的に把握するためにも、本項では新たに設けられた保守主義・愛国主義的条項について概観する²⁵。

保守主義・愛国主義的条項の殆どが連邦制について定めた第3章の修正によるものである。代表的なものとして、いわゆる「領土割譲禁止条項」があり、第67条第2⁽¹⁾項では「ロシア連邦は、自らの主権及び領土的統一性を擁護する。(ロシア連邦と隣国との境界画定、並びに画定作業及びその再画定作業を除く)ロシア連邦領の一部の譲渡に向けた活動、並びにそのような活動を呼びかけることは認められない²⁶」と定められた。境界画定(делимитация)、と画定作業(демаркация)、再画定作業(редемаркация)は除外されたものの、政権による条文解釈や憲法裁判所の判断次第では、外交交渉に大きく影響する条項である。実際に、メドヴェージェフ安保会議副議長やロシア外務省高官などは、日露関係を巡る発言において、この条項に言及しており、「領土割譲禁止条項」の新設を通じて、対外政策におけるプーチン現政権の基本姿勢が内外に強く示されることとなった²⁷。

また、第3章第67⁽¹⁾条第3項では、第2次世界大戦を巡る歴史認識問題に焦点が当てられ、「ロシア連邦は、祖国防衛者の功績を敬い、歴史的真相を守ることを保障する。国民の祖国防衛に伴う偉業の意義を過小評価することは認められない²⁸」と定められた。さらに、第67⁽¹⁾条第4項では「子供は、ロシアの国家政策において最も重要な優先項目である。国家は、子供の全面的、精神的、道徳的、知的及び身体的発展、並びに子供の愛国精神、国民としての自覚及び年長者に対する敬意を育むことを促進する条件を創出する²⁹(後略)」とされたほか、第72条では、連邦中央と連邦構成主体(地方)の共同管轄事項として「家族、母性、父性及び児童の保護、男性と女性の繋がりとしての婚姻制度の保護、家庭における適切な子供の養育、及び成年した子供が両親の面倒を見る義務を遂行するための条件の創出³⁰」が盛り込まれた。

こうした条項の新設は、第2読会の準備段階において提案されたものであり、改憲案の全体的な性質が下院審議の過程で大きく変容したことは、2020年憲法修正の一つ

25 保守主義・愛国主義的条項の新設と社会政策の変容など、2020年憲法修正後の政策変容に関する詳細な分析は別稿に譲る。以下、保守主義・愛国主義的条項については、次の文献に拠る。「ロシア：ポスト・プーチン問題と1993年憲法体制の変容」『東アジア戦略概観2021』(防衛研究所、2021年)134-150頁。

26 Часть 2¹, статьи 67, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

27 この点について詳細は次の文献を参照。樹神「93年憲法の改正は何を変ええるか、変えないか」19頁。

28 Часть 3, статьи 67¹, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

29 Часть 4, статьи 67¹, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

30 «ж¹», части 1, статьи 72, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

の特徴である。この点については、修正提案を巡る政治過程、とくに大統領・議会関係、クレムリン・統一ロシア党の関係について、史資料に基づき詳らかにする作業が今後必要となる。

西欧諸国を中心とした先進民主主義国家において、マイノリティの人権保障をはじめとした多元的な社会の実現が推進される中、ロシア連邦憲法は、2020年憲法修正により、全体として保守主義・愛国主義的性質を強め、かかる潮流に逆行する価値観を示すものとなった。保守主義・愛国主義的条項は、93年憲法第1章及び第2章に定められた基本理念とは異なる、2020年憲法修正によって創出された93年憲法の「新たな理念」と言えよう³¹。

2021年7月2日に改訂された「ロシア連邦国家安全保障戦略」では、ロシアの伝統的な精神・道徳的価値、歴史的記憶の保護が強調されるなど、「新たな理念」は既に実際の政策文書に反映されつつある³²。この「新たな理念」に基づいた政策文書の策定や下位法令の整備が、今後さらに推進されれば、人権保障や自由主義、民主主義に関わる諸問題を巡り、先進民主主義国家とロシアとの間で、外交・安全保障上より強い摩擦が生じる可能性がある。

2. 制度変更にみる大統領権力——大統領・連邦政府・議会の相互関係

本節では、改憲による大統領権力の変容について、組閣プロセスと各アクターの権限に焦点を当て、検討する³³。改憲後の組閣プロセスでは、連邦議会上下両院の権限が強化され、下院は副首相及び一部の連邦大臣候補者の承認権、上院は国家安全保障政策担当省庁の長の人事に関して、大統領と協議する権限をそれぞれ得た。

(1) 新たな組閣プロセス

組閣プロセスの起点は、改憲前と同様に、大統領による下院への首相候補者の提案である。大統領は、下院の審議を経て、「承認」された候補者を正式に首相に任命する³⁴。

31 この点について「二重構造論」を含む憲法条文と憲法現実に関する詳細な分析は、樹神「浸食か発現か」23-35頁；同「93年憲法の改正は何を変えるか、変えないか」27-30頁。

32 Пункт 28-33, «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», Указ Президента РФ от 02 июля 2021г., № 400, «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», СЗРФ, 05 июля 2021г., № 27 (часть II), ст. 5351.

33 このほか重要な論点として、連邦議会可決法案に関する大統領による憲法裁判所への合憲性照会など、司法権力機関についても一定の制度変更がなされたが、これについては憲政史における憲法裁判所の役割を含め、詳細な分析が必要であり、紙幅の都合上、別稿に譲る。

34 «а», статьи 83, «а», части 1, статьи 103, и часть 1, статьи 111, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

改憲前の下院による「同意」の文言は、「承認」と改められたが、基本的な議会手続きに変更はない。また、下院が候補者を3度拒否した場合、大統領は首相を任命の上、下院を解散することができるため³⁵、首相の任命プロセスに関する大きな制度変更はない。ただし、憲法第83条の修正により³⁶、大統領は首相の解任権を新たに獲得し、この点で大統領権限が強化された。

その一方、これまで実質的に大統領及び首相の専管事項であった、副首相及び一部の連邦大臣の人事に関する権限が下院に付与された。すなわち、正式に任命された首相は、下院に対して副首相及び一部の連邦大臣候補者を提案し、大統領は下院の審議を経て、承認された候補者を正式に副首相及び一部の連邦大臣に任命する³⁷。大統領は、下院の決定に拘束され、任命に際して拒否権は持たない³⁸。また、下院が候補者の承認を3度拒否した場合、大統領は首相により提案された候補者の中から、副首相及び一部の連邦大臣を任命する³⁹。ただし、下院が候補者の承認を3度拒否した後に、連邦政府の構成員（上院が人事に関与する連邦大臣以外）の3分の1以上が欠員の場合、大統領は下院を解散することができる⁴⁰。

このように大統領及び議会権限の変更により、組閣プロセスは複雑化した。以下、本稿では、大統領が任命に当たり、下院の承認を要する一部の連邦大臣について、連邦大臣（下院承認）と表記する。これと明確に区別しなければならないのが、連邦大臣（上院協議）であり、これは改憲により上院が新たに獲得した権限と関わる。

今般の憲法修正では、憲法第83条の一部が改められ、大統領は「国防、国家の安全保障、内務、法務、外務、緊急事態の予防及び自然災害復旧、並びに社会安全保障問題担当の連邦執行権力諸機関の長（連邦大臣を含む）は、連邦会議と協議ののち、任命し、解任する⁴¹」と定められた。これにより、国防・内務・外務大臣や連邦保安庁（FSB）長官、対外諜報庁（SVR）長官など国家安全保障政策担当省庁の長の人事政策については、限定的ながら上院の影響力が及ぶこととなった。本稿では、これらを連邦大臣（上院協議）と連邦長官（上院協議）に区分する（表2）。

2020年憲法修正後の政治過程において、内閣総辞職など、上院との協議を要する人事に変更がないため、かかる条文の運用実績はない。以下、2020年1月のミハイル・

35 Часть 1, статьи 109, и часть 4, статьи 111, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

36 «а», статьи 83, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

37 «д», статьи 83, «а», статьи 103, часть 2 и 3, статьи 112, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

38 Часть 3, статьи 112, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

39 Там же.

40 Часть 4, статьи 112, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

41 «д», статьи 83, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

ミシュースチン (Mikhail V. Mishustin) 内閣の組閣プロセスを参考に、改憲による制度変更について具体的に検討する。

ミシュースチン内閣の閣僚人事に関する大統領令は、いずれも憲法修正前の条項 (第83条) に依拠しており、従来通り、首相任命後の組閣プロセスは、事実上、大統領・首相の専管事項である。ただし、内閣の発足時には、従来とは異なり⁴²、「第1副首相及び副首相の任命⁴³」、「内相・外相・国防相・法相・緊急事態相の任命⁴⁴」、「政府閣僚の任命⁴⁵」の3つのカテゴリーに分けて閣僚人事が公表されており、制度変更について検討する際に一つの参照点となろう。

2020年1月16日のミシュースチン首相の就任に続き、1月21日には新内閣の陣容が明らかになった。大統領令第21号により、連邦執行権力諸機関の構成が決定し、北カフカース省は廃止され、その所掌事項は経済発展省が引き継ぐこととされた。

表2 閣僚人事における連邦議会の権限

<p>【II 連邦大臣 (上院協議)】 大統領令第31号~第35号 大統領管轄連邦執行権力諸機関</p>	<p>【I 副首相 (下院承認)】【III 連邦大臣 (下院承認)】 大統領令第22号~第30号、第36号~第51号 第1副首相及び副首相 (9名)</p>
<p>内務省、民間防衛問題・緊急事態・災害復旧省、 外務省、国防省、法務省</p>	<p>首相管轄連邦執行権力諸機関 科学・高等教育省、財務省、建設・公営住宅整備事業省、 教育省、産業・通商省、保健省、経済発展省、 デジタル発展・通信・マスコミ省、運輸省、スポーツ省、 農業省、極東・北極発展省、天然資源・環境省、文化省、 労働・社会保障省、エネルギー省</p>
<p>【IV 連邦長官 (上院協議)】 大統領管轄連邦執行権力諸機関 対外諜報庁、連邦保安庁、連邦警備庁</p>	<p>【VI 連邦長官・局長 (政府議長任命)】 首相管轄連邦執行権力諸機関</p>
<p>【V 連邦長官 (大統領任命)】 大統領管轄連邦執行権力諸機関 国家警衛軍連邦庁、大統領特別プログラム総局、 大統領総務局、国家伝書使庁、財政監視庁、 連邦文書館庁</p>	<p>連邦反独占庁、連邦消費者権利擁護・福祉分野監督庁、 連邦教育・科学監督局、連邦環境・技術・原子力監督庁、 連邦国家備蓄局、連邦医生物学局、連邦青年局、 連邦民族問題局、連邦観光局</p>

(出所) 筆者作成。

42 第2次プーチン政権 (現政権) 下では、2012年5月及び2018年5月の内閣発足時に閣僚名簿が一括で公表された。Президент России, от 21 мая 2012г., «Утверждён новый состав Правительства»; от 18 мая 2018г., «Президент подписал указы о составе нового Правительства».

43 Президент России, от 21 января 2020г., «Подписаны указы о Первом заместителе и заместителях Председателя Правительства».

44 Президент России, от 21 января 2020г., «Назначены министры внутренних дел, иностранных дел, обороны, юстиции и глава МЧС России».

45 Президент России, от 21 января 2020г., «Подписаны указы о назначении министров Правительства Российской Федерации».

また、首相の下には第1副首相を含む9名の副首相が置かれ、うち2名が極東連邦管区大統領全権代表と政府官房長をそれぞれ兼任することとなった⁴⁶。これに続いて第22号から第51号まで31本の大統領令が発令され、閣僚人事が確定した⁴⁷。

このうち表中の（Ⅰ）及び（Ⅲ）については、組閣プロセスにおける下院権限の強化と言えるが、（Ⅱ）（Ⅳ）（Ⅴ）（Ⅵ）の人事決定プロセスは、相対的に大統領の影響力が維持ないし強化されたと言えよう。（Ⅱ）は国防・内務・外務といった重要閣僚の人事であり、大統領はこれらの人事の決定に際して、従来は下院の同意を必要として

46 Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 21 (ред. от 20 ноября 2020г.), «О структуре федеральных органов исполнительной власти», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 346.

47 Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 22, «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации - полномочном представителе Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 349; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 23, «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 350; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 24, «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации - Руководителе Аппарата Правительства Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 351; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 25, «О Первом заместителе Председателя Правительства Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 352; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 26, «О Заместителе Председателя Правительства Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 353; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 27, *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 354; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 28, *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 355; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 29, *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 356; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 30, *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 357; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 31, «О Министре обороны Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 358; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 32, «О Министре Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 359; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 33, «О Министре внутренних дел Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 360; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 34, «О Министре иностранных дел Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 361; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 35, «О Министре юстиции Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 362; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 36, «О Министре науки и высшего образования Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 363; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 37, «О Министре финансов Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 364; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 38, «О Министре строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 365; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 39, «О Министре просвещения Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 366; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 40, «О Министре промышленности и торговли Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 367; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 41, «О Министре здравоохранения Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 368; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 42, «О Министре экономического развития Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 369; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 43, «О Министре цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 370; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 44, «О Министре транспорта Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 371; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 45, «О Министре спорта Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 372; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 46, «О Министре сельского хозяйства Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 373; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 47, «О Министре Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 374; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 48, «О Министре природных ресурсов и экологии Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 375; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 49, «О Министре культуры Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 376; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 50, «О Министре труда и социальной защиты Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 377; Указ Президента РФ от 21 января 2020г., № 51, «О Министре энергетики Российской Федерации», *СЗРФ*, 27 января 2020г., № 4, ст. 378.

いた。憲法修正後に実施された下位法令の整備により⁴⁸、上院の関与(協議)が盛り込まれたものの、下院は(Ⅱ)の任命に関与することが出来なくなった⁴⁹。

(Ⅳ)及び(Ⅴ)は、ともに大統領の補助機関で、連邦保安庁(FSB)や対外諜報庁(SVR)、連邦警備庁(FSO)、国家警衛軍連邦庁(Rosgvardiya)など準軍事・インテリジェンス機関の長官人事である。2020年11月に改正された連邦法「対外諜報について」では、第12条第5項において、対外諜報庁長官は、上院との協議を経て大統領が任命すると定められ⁵⁰、改憲に合わせた下位法令の整備が行われた。同項で大統領は、対外諜報庁長官候補者(及び候補者に関する書類)を上院に提出し、上院は1週間以内に審議の結果を文書で通知することが定められた。一方で、同条第4項では、「対外諜報庁長官以外の対外諜報機関の長は大統領が任命する⁵¹」と規定された。同時に、連邦法「連邦保安庁について⁵²」も改正され、対外諜報庁と同様に長官人事の決定プロセスが改められた⁵³。さらに2021年4月には、要人警護や政府秘匿通信システムの管理等を担当する連邦警備庁の長官人事についても、上院が関与するよう制度変更がなされた⁵⁴。

ただし、対外諜報庁、連邦保安庁及び連邦警備庁の長官候補者の任命について、審

48 Пункт «а», статьи 2, Указ Президента РФ от 01 июня 2021г., № 333, «О внесении изменений в Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 г. № 1422, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699», *СЗРФ*, 07 июня 2021г., № 23, ст. 4036; Пункт «б», статьи 1, Указ Президента РФ от 01 июля 2021г., № 387, «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" и в Положение, утвержденное этим Указом», *СЗРФ*, 05 июля 2021г., № 27 (часть II), ст. 5346; Пункт «б», статьи 1, Указ Президента РФ от 05 марта 2021г., № 133, «О внесении изменений в Положение о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082, *СЗРФ*, 08 марта 2021г., № 10, ст. 1573; Пункт «а», статьи 2, Указ Президента РФ от 17 мая 2021г., № 284, «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации», *СЗРФ*, 24 мая 2021г., № 21, ст. 3554.

49 なお外務大臣については、大統領令(案)が公表され、上院が任命手続きに関与するよう制度変更が予定されているが、本稿執筆時点において、プーチン大統領は、当該大統領令に署名していない。Проект Указа Президента РФ, «О внесении изменений в Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (по состоянию на 01 февраля 2021г.) (подготовлен МИД России, ID проекта 01/03/02-21/00112792), <https://regulation.gov.ru/Projects/List?type=Grid#npa=112792>

50 Часть 5, статьи 12, Федеральный закон от 10 января 1996г., № 5-ФЗ (ред. от 09 ноября 2020г.), «О внешней разведке», *СЗРФ*, 15 января 1996г., № 3, ст. 143.

51 Часть 4, статьи 12, Федеральный закон от 10 января 1996г., № 5-ФЗ (ред. от 09 ноября 2020г.) «О внешней разведке».

52 Федеральный закон от 03 апреля 1995г., № 40-ФЗ (ред. от 09 ноября 2020г.), «О федеральной службе безопасности», *СЗРФ*, 10 апреля 1995г., № 15, ст. 1269.

53 Статья 1, Федеральный закон от 03 апреля 1995г., № 40-ФЗ (ред. от 09 ноября 2020г.), «О федеральной службе безопасности».

54 Статья 1, Указ Президента РФ от 12 апреля 2021г., № 214, «О внесении изменения в Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013», *СЗРФ*, 19 апреля 2021г., № 16 (Часть I), ст. 2747.

議の結果として上院が拒否した場合の手続きは定められていない。従って、大統領の補助機関を含む、軍事・外交・インテリジェンス機関の長の人事について、上院が積極的な役割を果たせる制度設計にはなっておらず、任命拒否の手続きに関する法令の整備動向を含め、留保をつける必要がある。

大統領の補助機関である(V)については、本稿執筆時点において、引き続き大統領による直接任命制をとっている⁵⁵。(V)には、内務省国内軍を基盤として2016年に新設された国家警衛軍連邦庁のほか、有事動員などを担う大統領特別プログラム総局などの準軍事組織が含まれており、新たな条文の実際的な運用という観点から、下位法令の整備動向が注目される。

2020年憲法修正により、連邦議会上下両院が首相任命後の組閣プロセスにも関与することとなり、閣僚人事に関わる議会権限が部分的に拡大した一方、以下検討するように、連邦政府に対する指揮権など、大統領権限にも一定の変更が加えられた。

(2) 連邦政府に対する大統領権限の強化と執政制度の変容

93年憲法体制においては、大統領の地位が必ずしも明確ではなく、地位の二重性——国家元首と事実上の執行権力の長——が従来から指摘されてきた⁵⁶。憲法第1章第10条では、国家権力は、立法権力、執行権力、司法権力の分立に基づき行使され、それぞれ独立した機関であることが定められており⁵⁷、権力分立が謳われている。

55 Пункт 4, части 2, статьи 6, Федеральный закон от 03 июля 2016г., № 226-ФЗ (ред. от 31 июля 2020г.), «О войсках национальной гвардии Российской Федерации», *СЗРФ*, 04 июля 2016г., № 27 (Часть I), ст. 4159; Пункт 7, «Положение об Управлении делами Президента Российской Федерации», Указом Президента РФ от 17 сентября 2008г., № 1370 (ред. от 17 сентября 2020г.), «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации»), *СЗРФ*, 22 сентября 2008г., № 38, ст. 4277; Пункт 8, «Положение о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации», Указом Президента РФ от 31 декабря 2017г., № 651 (ред. от 25 декабря 2018г.), «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации»), *СЗРФ*, 01 января 2018г., № 1 (Часть I), ст. 324; Пункт 22, «Положение о Федеральном архивном агентстве», Указом Президента РФ от 22 июня 2016г., № 293 (ред. от 18 декабря 2018г.), «Вопросы Федерального архивного агентства» (вместе с «Положением о Федеральном архивном агентстве»), *СЗРФ*, 27 июня 2016г., № 26 (Часть I), ст. 4034; Пункт 10, «Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу», Указом Президента РФ от 13 июня 2012г., № 808 (ред. от 01 октября 2020г.), «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по финансовому мониторингу»), *СЗРФ*, 18 июня 2012г., № 25, ст. 3314; Пункт 9, «Положение о Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации», Указом Президента РФ от 07 апреля 2014г., № 213 (ред. от 17 сентября 2020г.), «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации» (вместе с «Положением о Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации»), *СЗРФ*, 14 апреля 2014г., № 15, ст. 1726.

56 森下「ロシア連邦執行権力機関の構造：政府と大統領府」、8-10頁。

57 文章 10, Конституции РФ.

58 文章 1, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г., № 2-ФКЗ (ред. от 28 декабря 2016г.), «О Правительстве Российской Федерации».

59 文章 1, статьи 80, Конституции РФ.

60 文章 3, статьи 80, «ж», «з», и «л», статьи 83, «е», статьи 84, «а», статьи 86, статьи 87, и статьи 88, Конституции РФ.

執行権力については、憲法第110条第1項で、連邦政府が行使すると定められており、連邦政府は、1997年政府法において「国家の最高執行権力機関⁵⁸」と位置付けられた。

その一方で、憲法第3章では大統領の国家元首としての地位のほか⁵⁹、軍事安全保障・対外政策領域を中心として、執行権力に関わる広範な大統領権限が定められている⁶⁰。さらに第80条第2項では、大統領が「国家権力諸機関の協調的機能及び協力を保障する⁶¹」とされており、執行権力の担い手となる国家機関（及びその長）が連邦政府（政府議長）であるのか、大統領であるのか、そもそも大統領は三権の枠内に位置付けられるのか、必ずしも明確ではなかった。こうした大統領の地位や連邦政府の位置付けを巡る諸問題は、基本的には、ソ連邦解体直後の大統領と閣僚会議－連邦政府、人民代議員大会・最高会議との関係に起因するが、より根本的には、ソ連時代のロシア共和国憲法における閣僚会議の位置付けにまで遡ることができよう。

2020年憲法修正では、こうした執行権力の在り方について、大統領権限を強化することで、一定の整理が行われた。修正後の憲法第110条第1項では「執行権力は、大統領の全般的指揮の下、連邦政府が行使する⁶²」とされ、大統領の連邦政府に対する全般的指揮権が明確化された。さらに2020年11月6日には、憲法修正を受けて、連邦の憲法的法律「政府法」が改正され、第1条において連邦政府は「公権力機関⁶³」とされ、「執行権力は、大統領の全般的指揮の下、連邦執行権力諸機関の構造に従って、連邦政府及びその他連邦執行権力諸機関が行使し、また連邦構成主体執行権力諸機関がこれを行使する⁶⁴」と定められた。大統領による首相解任権と合わせて、大統領・連邦政府関係における大統領の優位が一層強まり、憲法及び政府法上、連邦の執行権力機関の長が 대통령であることが明確化した。

これと併せて2020年憲法修正では、大統領の行政組織編成権についても条文に変更が加えられ、一定の整理が行われた。憲法修正前の時点で、首相はその任命から1週間以内に大統領に対して、連邦執行権力諸機関の構成について提案すると定められていた⁶⁵。修正後も、首相はその任命から1週間以内に連邦執行権力諸機関の構成について大統領に提案するという手続きに変更はないものの、その後、大統領がそれを承認し、変更を行うと定められた⁶⁶。さらに、連邦執行権力諸機関に対する（大統領

61 Часть 2 статьи 80, Конституции РФ.

62 Часть 1, статьи 110, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

63 Статья 1, Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020г., № 4-ФКЗ, «О Правительстве Российской Федерации».

64 Часть 1, статьи 1, Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020г., № 4-ФКЗ, «О Правительстве Российской Федерации».

65 Часть 1, статьи 112, Конституции РФ.

66 «б», статьи 83, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

又は首相の) 管轄権を決定する権限も大統領に付与され、その上、首相が大統領によって解任された場合、新たに任命された首相は、連邦執行権力諸機関の構成について大統領に提案しないことが定められた。これにより、組閣後の連邦執行権力諸機関の改編・管轄に関する権限が、憲法において正式に大統領に付与され、大統領の行政組織編成権が強化された。

さらに注目すべきことに、憲法第80条第2項の修正により、大統領は「単一公権力システムに含まれる機関の協調的機能及び協力を保障する⁶⁷⁾」ことが定められた。ここでは、修正前の「国家権力諸機関」と修正後の「単一公権力システムに含まれる諸機関」がどのように違うのかが論点となろう。そもそもロシア連邦の統治機構は、連邦中央、連邦構成主体(共和国、州、辺区等)、地方自治体(市町村等)の三層構造を成すが、憲法第1章第11条によると、国家権力諸機関は、連邦執行権力諸機関(連邦中央)と連邦構成主体国家権力諸機関(地方)から成る⁶⁸⁾。

これに対して、2020年憲法修正によって導入された単一公権力システムは、憲法第8章第132条によると、地方自治体と国家権力諸機関から成り、その機能は、該当地域に居住する住民の利益に関わる課題を最も効果的に解決するために協働することと定められた。従来、国家権力諸機関から分離されていた地方自治体が単一公権力システムに含まれたことで、ロシアの中央・地方関係制度における中央集権的な性質が一層強まり、連邦中央の地方自治体に対する影響力が強まったと言えよう⁷⁰⁾。ただし、中央・地方関係制度や国家権力の在り方を抜本的に見直したからには、憲法改正を要する憲法第1章との整合性が問題となろう。

また、連邦中央と地方の政策調整を担う国家評議会は、2020年憲法修正により、憲法上の国家機関となった。修正後の憲法第83条によると、国家評議会は「単一公権力システムに含まれる機関の協調的機能及び協力の保障、並びに内外政策の基本方針及び国家の社会経済発展の優先的方針の決定のために大統領が組織し、その地位は連邦法によって規定される⁷¹⁾」。改憲に合わせ、2020年12月11日には、下位法令の連

67 Часть 2, статьи 80, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

68 Статья 11, Конституции РФ.

69 Часть 3, статьи 132, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

70 この点については、2020年憲法修正後における地方自治体に関する各種法令の整備や実際の運用状況、とくに地方自治体に対する大統領による直接的な指揮・監督について詳細な分析を要する。

71 «е⁵», статьи 83, Конституции РФ (1 июля 2020 г.)

72 Федеральный закон от 08 декабря 2020г., № 394-ФЗ, «О Государственном Совете Российской Федерации», *СЗРФ*, 14 декабря 2020г., № 50 (часть III), ст. 8039.

73 Часть 2, статьи 3, Федеральный закон от 08 декабря 2020г., № 394-ФЗ, «О Государственном Совете Российской Федерации».

74 Статья 2, Указ Президента РФ от 21 декабря 2020г., № 800, «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации (вместе с "Положением о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации")», *СЗРФ*, 28 декабря 2020г., № 52 (Часть I), ст. 8793.

邦法「国家評議会について⁷²⁾」が改正され、国家評議会は、連邦の内外政策の戦略的課題及び目標の策定、並びに連邦、連邦構成主体及び地方自治体の経済社会発展分野における国家政策の形成することなどが定められた⁷³⁾。

国家評議会の細部については、12月21日付大統領令第800号において規定され、国家評議会書記にイーゴリ・レヴィーチン (Igor E. Levitin) 大統領補佐官が任命された⁷⁴⁾。レヴィーチン書記は、ウクライナ・オデッサ生まれの69歳で、軍・運輸畑である。プーチン政権では、2004年から運輸・通信大臣 (のちに運輸大臣)、大統領顧問 (2012年) を経験しており、2013年9月に大統領補佐官に就任し⁷⁵⁾、運輸政策を通じて大統領を支えてきた。

同大統領令では、国家評議会の実務機構として、表3に示したように、社会経済発展の方針に関する委員会群 (以下、社会経済委員会群)、公権力機関の協調的機能及び協力の保障に関する委員会 (以下、公権力機関委員会)、連邦構成主体執行権力諸機関活動調整及び効率性の評価に関する委員会 (以下、評価委員会)、作業部会群が設置された。そのうち、社会経済委員会群には、国家・地方自治委員会、保健委員会、イノベーション委員会など機能別に18の委員会が設置され、連邦構成主体の首長が各委員会の委員長に任命された⁷⁶⁾ (表3)。筆頭委員会である国家・地方自治委員会の委員長に任命されたセルゲイ・ソビヤニン (Sergei S. Sobyenin) モスクワ市長は、国家評議会幹部会員、公権力機関委員会委員、さらに評価委員会委員を兼任しており、経済・財政委員長のアレクセイ・テクスレル (Alexei L. Teksler) チェリャビンスク州知事、農業委員長のヴィクトル・タメンコ (Viktor P. Tomenko) アルタイ辺区知事らも同様の人事政策が採られている⁷⁷⁾。このように社会経済委員会群の委員長は、国家評議会幹部として実務の中核を担っている。

また、公権力機関委員会は、新たに国家会議に付与された憲法上の権限に関わる実務機構であり、公権力機関 (連邦中央、連邦構成主体、地方自治体) の間における協

75 Президент России, «Левитин Игорь Евгеньевич».

76 Статья 3 и 4, Указ Президента РФ от 21 декабря 2020г., № 800, «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации (вместе с "Положением о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации")».

77 Распоряжение Президента РФ от 21 декабря 2020г., № 311-рп, «Об утверждении состава комиссии Государственного Совета Российской Федерации по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти», *СЗРФ*, 28 декабря 2020г., № 52 (ч. I), ст. 8802; Распоряжение Президента РФ от 21 декабря 2020г., № 312-рп, «Об утверждении состава комиссии Государственного Совета Российской Федерации по координации и оценке эффективности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», *СЗРФ*, 28 декабря 2020г., № 52 (ч. I), ст. 8803. この他、アントーン・アリハノフ (Anton A. Alikhanov) カリニングラード州知事、オレーグ・コジエミヤコ (Oleg N. Kozhemyako) プリモリエ辺区知事に同様の人事政策が採られている。

78 «а», пункта 11, «Положения о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и Секретаре Государственного Совета Российской Федерации», Указ Президента РФ от 21 декабря 2020г., № 800, «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации».

調的機能及び協力に関する諸問題を検討し、その中には権限移譲問題も含まれる⁷⁸。かかる任務は、憲法第80条第2項で規定された大統領権限と密接に関係しており、連邦制の在り方の根幹に関わるため、実務機構においては特に重要な機関として位置付けられよう。

この点から、公権力機関委員会副委員長と評価委員会委員長を兼任するセルゲイ・キリエンコ (Sergei V. Kiriyenko) 大統領府第1次官の役割は重要で、彼は連邦中央・地方関係の調整において大統領府内部部局 (監督局・内政局) と国家評議会の橋渡し役を担っているものと考えられる。

表3 国家評議会の構造

議長：大統領、レヴィーチン書記、委員：政府議長、国会会議・連邦会議議長、大統領府長官、連邦構成主体最高公職者 (首長)、その他政党代表など大統領の決定に基づき任命された者 (104名)			
幹部会：レヴィーチン書記、首長ら 28名			
実務機構 (①～④)			
① 社会経済発展の方針に関する委員会群→	国家・地方自治、保健、イノベーション、コミュニケーション・通信・デジタル経済、文化、中小企業、若者政策、科学、教育、産業、農業、社会政策、建設・公営住宅事業・都市環境、運輸、観光・体育・スポーツ、環境・天然資源、経済・財政、エネルギー生産の18委員会		
② 公権力機関の協調的機能及び協力の保障に関する委員会	③ 連邦構成主体執行権力諸機関活動調整及び効率性の評価に関する委員会	④ 作業部会群	

(出所) Указ Президента РФ от 21 декабря 2020г., № 800; ТАСС, от 21 декабря 2020г., «Путин утвердил состав Госсовета»; Президент России, «Государственный Совет» より筆者作成。

2020年憲法修正による制度変更を経て、確かに国家評議会の権限は強化されたものの、国家評議会の組織構造及び人事政策に鑑みて、引き続きイノベーションやデジタル経済といった社会経済政策を中心に、連邦中央・地方関係の調整機能を担う国家機関であることが明らかとなった。憲法第83条で「内外政策の基本方針」の決定に国家評議会が関与すると規定されたが、下位法令に定められた所掌事項は、社会経済分野に限定されており、少なくとも安保会議のように軍事安全保障や対外政策・インテリジェンス政策を正面から扱う機関ではない。従って、社会経済政策の担い手である連邦政府・連邦構成主体と国家評議会との所掌事項の重複など、アクター間の相互関係が運用上の焦点となる。

2020年憲法修正を通じて、国家評議会に憲法上の地位を付与し、その機能を拡充したことは、単一公権力 (システム) という概念の導入と合わせて、連邦の大統領を頂点とする中央集権的国家体制の構築が推進されたという意味においてロシアの連邦制史上、一つの画期となる。

おわりに

本稿では、2020年憲法修正により、93年憲法体制に基づくロシアの執政制度に如何なる変化をもたらしたのか、制度変更による大統領権力の変容に焦点を当てて検討した。今般の改憲では、大統領－連邦政府（内閣）－議会関係に変更が加えられた。議会上下両院は、組閣プロセスへの関与を通じて、大統領及び首相への影響力を限定的ながら強めた。大統領は、首相解任権と連邦政府に対する全般的指揮権を獲得し、憲法及び政府法上、執行権力機関の長としての地位を確かなものとした。また、単一公権力システムという概念の導入により、今後、大統領及び連邦中央の地方自治体に対する影響力は高まるものと考えられる。また、改憲と2020年政府法の制定により、連邦政府の大統領への従属性は高まり、国家安全保障政策担当閣僚の人事政策に対する議会下院の関与はなくなった。かかる制度変更により、体系的な執行権力が整備されるとともに、大統領・議会関係及び国家評議会を通じた連邦中央・地方関係の安定性を要件とする、ロシアの「超大統領制 (Superpresidentialism)」が制度化したと言えよう。

改憲を受けて実施された下位法令の整備動向からは、準軍事組織及びインテリジェンスコミュニティに対する議会上院の実質的な影響力が注目される。2020年憲法修正を経て、連邦保安庁や対外諜報庁、連邦警備庁の長官人事については、下位法令の整備がなされ、長官人事に関する大統領と上院との協議が法制化された。一方で、ロシアの多様な準軍事・インテリジェンス機関に対して、この制度が当てはまるのか、また上院には任命を拒否する権限があるのか、未だ明らかではないため、議会の積極的役割については一定の留保をつける必要がある。ヴォロージン提案に示された執行権力と立法権力の不均衡に対する政権の問題意識が問われるとともに、議会権限の変更は、2020年憲法修正の要でもあり、今後の立法動向が注目される。

また、2020年憲法修正のもう一つの側面である保守主義・愛国主義的条項は、2021年7月に承認された新たな「国家安全保障戦略」にも反映されるなど、政策として具体化されつつある。今後、これらの条項を基礎とした政策がさらに推進されれば、西欧を中心とした先進民主主義諸国家とロシアとの間における価値観の相違が、より一層外交・安全保障上の懸念材料となろう。今般の大規模な憲法改革は、2000年以降、プーチン政権が取り組んできた執行権力や連邦中央・地方関係を巡る制度改革、社会政策の方向性とある程度一致しており、その意味ではプーチン時代の基幹的政策の制度化とも言えよう。

(防衛研究所)

[付記] 本稿執筆にあたり、上野俊彦先生より貴重なアドバイスを頂戴した。また、匿名の査読者からは極めて的確な修正意見を頂いた。記して感謝申し上げます。

