

平成 22 年 4 月 28 日現在

研究種目：基盤研究 (C)

研究期間：2007～2009

課題番号：19530022

研究課題名 (和文) ロシアの再集権化と地方自治

研究課題名 (英文) Re-centralization and Local Self-government in Russia

研究代表者

竹森 正孝 ( TAKEMORI MASATAKA )

岐阜大学・地域科学部・教授

研究者番号：90111062

研究成果の概要 (和文)：本研究の現時点での暫定的な結論は、プーチン体制成立以降のロシアでは、連邦権力構造の再集権化が進み、強力な権限を行使する大統領とそれを支える官僚機構（内閣はその一部）が、その与党の「権力党」たる「統一ロシア」が支配する議会等の現状もあって、西欧とは位相を異にする行政的官僚主義的な権威主義体制を構築するに到り、憲法が予定した地方自治原理は、きわめて狭い領域や空間に限定されたものとなっている、というものである。

研究成果の概要 (英文)：Under the Putin's Regime of Russia, Local Self-government, established by Constitution in 1993, exists only in very narrow special areas with small competences. Its reasons are following. Its political system appears as bureaucratic-authoritarian. And it has also the unique inclination to re-centralization of political and administrative power in federal level, which is supported by Putin's authority and the governmental party ER (United Russia).

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	900,000	270,000	1,170,000
2008年度	800,000	240,000	1,040,000
2009年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,300,000	690,000	2,990,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：地方自治、憲法体制、連邦制、集権化、大統領制、権威主義、体制移行（転換）

## 1. 研究開始当初の背景

本課題は、2003年のロシアの地方自治法の大規模な改正を受けた後の、地方自治の再編過程を研究することを目的としている。

ロシアは、1993年に現行の憲法を制定後、すでに10年以上を経過している。この間、紆余曲折を経ながらではあるが、憲法体制の原則にうたった地方自治の確立に向けて全体と

しては前進的に歩んできた。1995年には憲法に対応する形で地方自治法制が成立し、その後地方財政法や地方公務員法にあたる諸法律も整備されてきた。

ところが、ロシアの地方自治制度は直線的にはその確立過程を歩んではいない。2000年に就任したプーチン大統領の下、連邦制の再編・強化（再集権化）が進み、そのことが地方自治制度にも直接、間接に影響し、新たな再編が行われた。その結果が、2000年の「連邦介入」や自治体への「国家介入」の強化であり、2003年の地方自治法の大幅改正であった。その再編への準備の途上、2004年夏に学校占拠事件という悲劇的な「テロ」事件が起こり、これをひとつの契機にして、プーチンの連邦再編構想は第二段階に進むこととなった。連邦構成主体の首長（共和国大統領や州知事など）の事実上の連邦大統領による指名制への変更と、それに続く地方自治体の首長の構成主体の首長による事実上の任命制への移行などが導入されたのである。

こうした状況を踏まえつつ、ロシアの地方自治法の転換過程を、その社会背景や法改正の過程、改正後の移行手続きやその実際上の進行状況などを明らかにすることが要請されることとなった。

## 2. 研究の目的

(1) 本研究は、2003年に改正されたロシアの地方自治法以後の、地方自治再編過程の研究を目的とする。体制移行の途上において地方自治制度が導入されて以後、その確立過程は、必ずしも直線的には進んではおらず、2000年に就任したプーチン大統領のもと、連邦制の再編・強化、すなわち再集権化が進んでいる。そのことが地方自治制度にどのような影響をもたらしているか、より具体的には、連邦中央、連邦構成主体、地方自治体のそれぞれのレベルでどのような対応や議論があったのか、立法過程における

議論はどのような内容を有し、そこでの主要な論点は何であったのか、これらの課題を実際上の地方自治再編の過程をフォローすることによって明らかにする。以上が、本研究が課題としたものであった。

(2) というまでもなく、地方自治法は、ヨーロッパ地方自治憲章に始まる国際的な分権強化の流れのなかで、わが国のそれをも含めて大きな関心を呼んでいる。二層制か三層制かの論議、自治体の規模、市町村合併、連邦制との関連、二元代表性をめぐる諸問題、さらには予算編成などへの市民参加を求める参加型予算の多くの試み、地方財政のあり方、財源の移譲や地方税制など、議論される論点が多岐にわたるが、いずれも地方分権を不可逆的な方向として確認しつつ、取り組まれている点に特徴がある。そうした動向のなかで、ロシアの現状はどのように位置づけることができるのか、正負の評価が可能であるだけに、わが国の地方自治をめぐる議論にも大いに参考になる経験やそれをめぐっての有益な論点整理がなされていることは間違いない。

ロシアでの地方自治確立の途は、連邦制との関係（特に州や地方、モスクワのような大都市における地方自治の位置づけ）、連邦・構成主体・自治体の財政の相互関係および税制上の関係、首長の選出方法をめぐる上級（広域）機関との関係、地方自治体の管轄権の伸張をめぐる論点、首長・執行機関と議会の相互関係、住民の近隣コミュニティの位置づけなど、ほぼわが国でも議論されている論点が登場し、議論され、一定の立法方向が提示され、また手直しされるなど、ジグザグの歩みを進めている。それだけに、国際的な動向にも気を使いながら、議論がされており、世界的な動向との関連においても、ロシアの現状は興味深いものとなっている。

したがって、体制移行国における地方自治のあり方のみならず、非西欧諸国における地方自治制度導入の意義を明らかにしつつ、わ

が国を含む国際的な動向との比較研究の必要性が確認される場所である。

### 3. 研究の方法

(1) 93年憲法制定以来の連邦レベル、構成主体レベルなどの各レベルでの立法動向を整理し、現時点での地方レベルでの立法動向をフォローする。同時に、この間展開をみせた政治的動向を分権化や民主主義の深化という観点からどう見るべきかを追求する。そのための基礎的作業は、地方自治にかかわる現状把握のための情報、法令・条例等の収集と、このテーマにかかわる憲法学・政治学等の文献の収集であった。

(2) そのため、モスクワを訪問し、研究者との討議、資料収集等を行った。可能なかぎり、市当局者、地方自治担当者等からのヒアリングを含めた調査活動を追求した。また、地方自治をめぐる憲法判断もかなり蓄積されてきているため、憲法裁判所の判例動向を整理し、立憲主義と地方自治の関連についての研究を進めた。さらに、ヨーロッパ地方自治憲章の批准の過程で、ロシアがどのような議論をし、対応を行ったかも、本課題の遂行と併せて、以前の研究を深めるために改めて行うことによって、地方自治導入のロシアの特徴を理解する一助とすることをめざした。

(3) 全体として、本研究を進めるうえでの資料・文献等の調査・収集、ロシアの研究者との連携の再構築が主要な課題であった。ロシアでの調査は、上にもふれた地方自治にかかわる諸機関の担当者、憲法・政治学分野の地方自治研究者との討議、憲法裁判所における裁判官や研究員との討議やそこでの資料収集を主たる内容となることが想定されていたからである。

### 4. 研究成果

(1) 本研究全体をとおして、プーチン政権誕生後のロシアにおいて、この間に導

入された諸施策や立法の導入をとおして、一方では「分権化」とか「地方自治の充実」といわれながらも、大統領主導のもとに官僚主義的権威主義的な「再集権化」過程が進んだとのさしあたりの結論をえた。これらは、「成果」の一部として論文、学会発表において公表されている。

わたしは、これまでも、基本的にはプーチン体制を「権威主義体制」と位置づけてきた。現在、ロシアでもこの体制を「市場経済体制」に適合的な西欧近代立憲主義の体制とは位置づけえず、「管理された民主主義」とか専制民主主義、権威主義などとの規定を試みるうごきが強まっている。たとえば、ホロトコフスキーは、現代ロシアの政治システムの一般的評価・位置づけについて、大統領制あるいは超大統領制、大統領・議会（共存）制、不完全議会主義などの議論があることを踏まえ、今日のそれを権力の人格化（パーソニフィケーション）として捉え、およそ以下の3つの特徴にまとめている。まず、①プレビシット的メカニズムと通した大統領個人への国民の支持が、システムを正当化するほとんど唯一のファクターとなっているという意味で、プレビシット的・官僚主義的メカニズムであり、②現代の民主的諸国では、連邦制を考える場合、権力分立や「補完性原理」によるのが基本的な流れであるのに比して、逆にロシアでは権力の垂直化が進んでおり、地方の中央への財政的依存度が増大し、地方の首長が中央の指名する官僚となったこと、ついで③憲法に規定のない国家評議会、連邦管区、その大統領全権代表などが次々と設けられ、議会や政党、市民社会が、實際上、憲法の予定するものとは何か別の装いのものに変化してしまったこと、などである。こうして「再集権化」は、強い大統領制への移行のメルクマールとなっていると述べており、私の評価と基本的に同じ立場に立っている。

こうして、本来的には地方自治の拡張・定着が求められる現代において、その地方自治が、垂直化の要請（＝統一的な集権的「連邦制」の構築という要請）のもとで、狭い、ごく日常的な生活レベルに限定された形での自治へと縮減されていることが確認されるのである。地方自治導入にあたり、「補完性原理」を受容しながら、現実はそれとは反対のベクトルが強力に作用しているといわなければならない。

このように指摘される動向が、2008年以降の新大統領メドヴェージェフの体制のもとで、議会中心主義体制への移行として進みうるのか、また、プーチンの首相への就任が、かれのもとで進んだ大統領制化にどのような影響を及ぼすのか、今の段階では判断しかねるという留保をつけたうえではあるが、わたしは、基本的方向性において大きな変化はないものと考えている。

また、今のところ刊行物としては公表していないが、2003年地方自治法の翻訳作業を完了し、1995年法の翻訳と併せ、ふたつの地方自治法の対照を可能にし、この間新たに入手した資料により、1985年のヨーロッパ地方自治憲章をロシアが批准する過程でどのようなロシア語訳にするかの作業工程において、地方自治導入にあたっての主要な「概念」「用語」の選択・採用がなされたかを明らかにする作業を行い、その対照表を作成している。この後者の作業は、ロシアにおける「地方自治」「補完性原理」などの概念や制度がどのような意味で「定着」していくのか、あるいは定着しえないものとなっていくのかをはかるうえで、基礎的ではあるが重要なものとする。

(2) 2007年から、毎年、1週間～10日ほどモスクワを訪れ、連邦制研究の専門家との討議、モスクワ市役所、同市議会、市内にある基層自治体（市内の区）の行

政長官・区長など訪問して、資料（市販では入手困難）を入手するとともに、前述の関係者へのヒアリングを行うことができた。地方自治と首都モスクワの関係は、1993年憲法（現行）のもとでも紆余曲折を経てきており、このヒアリングを通じて、市内の10の行政管区とそこに含まれる100を超える地方自治体（区＝ライオン）の位置づけや活動の動態の概要を確認することができた。とりわけ、首都の特性を考慮するとしても、基層自治体の権限は弱く、所管事項がきわめて少ないため、10～20前後の区をモスクワ市が上から行政的に統括する行政管区（＝通称は県）をつうじ、市（＝国家）レベルでの総括的行政に重きが置かれている実相が明らかにされた。

(3) これらに加えて、03年地方自治法の大枠と現に進行中の連邦制の再編課程、とりわけ少数民族の国家制の承認として意義づけられていた連邦構成主体としての自治管区の多くが州や地方（クライ）に統合されてきた経緯を明らかにし、こうした連邦中央への再集権化過程が地方自治のあり方にもマイナスの傾向（自治事務の範囲の絞り込みを特徴とする）として影響していることが確認された。連邦制レベルでの「集権化」が地方自治問題に新たな課題を投げかけているのである。研究全体の鳥瞰をしながら、細部のつめとそれをうめるべく資料の再整理・再検討を引き続き継続したいと考えている。

(4) 上記のようないくつかの成果を確認することができるが、同時に課題も残している。それは、個別の基層自治体における地方自治をめぐる実態を明らかにする点で不十分さを残したことである。モスクワ市内の区を含む基層自治体の自治体憲章、その他の若干の条例類、予算書などを入手し、検討はすすめ

たものの、なお分析を踏まえた解明にまで到らなかった。この点は、憲法裁判所の判例研究にもいえ、判決文の収集と整理は終えたものの体系的、総合的な検討は今後の課題として残った。

もう一点、本研究を進めるうえで、当初から懸念されていたことではあるが、ロシアの学界状況が不安定で、これまで交流のあった研究者でこの分野の専門家が極端に少なくなり、新たな交流の水路を構築することに成功しなかったことにもふれておきたい。行政機関の行政担当者や市議会議員、区議会議員などとの新たな接点はいくつか見出しえたが、研究者との交流の改めでの構築は、私個人の問題にとどまらず、ロシア法（憲法）研究にとってきわめて重要で喫緊の課題であることを指摘しておきたい。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 4 件)

- ① 竹森正孝、「再集権化」過程のロシア国家、ロシア・ユーラシア経済—研究と資料—、査読無、928号、2009、54-66
- ② 竹森正孝、書評：藤田勇『自由・民主主義と社会主義』、ロシア・ユーラシア経済—研究と資料—、査読無、910号、2008、47-53
- ③ 竹森正孝、国際社会における「もうひとつの道」と法—可能性を探る予備的作業—、法律時報臨時増刊、査読無、2008、301-306
- ④ 竹森正孝、書評：木戸衛一編『「対テロ戦争」と現代世界』、社会体制と法、査読無、8号、2007、110-115

[学会発表] (計 1 件)

- ① 竹森正孝、ロシア立憲体制と再集権化過程、民主主義科学者協会法律部会・社会主義法分科会、2010年3月27日、大津市・琵琶湖グランドホテル

[図書] (計 2 件)

- ① 初宿正典、辻村みよ子、江島晶子、野坂泰司、竹森正孝、ほか5名、三省堂、新解説世界憲法集第3版、2010、426 (分担

箇所 307-345)

- ② 杉原泰男、浦田一郎、竹森正孝、ほか多数、青林書院、新版体系憲法事典、2008、890 (分担箇所 115-118)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

○取得状況 (計 0 件)

[その他]

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

竹森 正孝 (TAKEMORI MASATAKA)

岐阜大学・地域科学部・教授

研究者番号：90111062