

ロシアにおける行政監視制度 —議会による行政監視を中心に—

海外立法情報課 小泉 悠

【目次】

はじめに

I 議会による行政監視

- 1 憲法の規定
- 2 連邦議員法の規定
- 3 議会調査
- 4 公聴会

II 行政統制法案

III 会計検査院による行政監視

IV オンブズマンによる行政監視

おわりに

翻訳：2005年12月27日連邦法第196号「ロシア連邦
議会の議会調査について」(抄)

はじめに

本稿では、ロシアの行政監視制度について、議会による行政監視を中心に解説する。ただし、ロシア語では通常、監視（надзор=oversight）よりも統制（контроль=control）という用語が使われることが多い。行政監視という概念が、行政の活動を事後的にチェックすることに重点を置いているのに対し、統制の概念はこれに加えて、議会による審議等を通じて事前に行政の方向性を決定することも含んだより幅広い概念である。したがって本稿では、議会による統制のうち、特に監視機能を中心に解説する。

旧ソビエト社会主義共和国連邦（以下「ソ連」という。）においては事実上、立法と行政が共産党の下に統合されており、議会が独自に行政機関の活動を監視するという発想は希薄であった。法制面から見ても、ソ連憲法には議会による行政監視の権限は規定されていなかった⁽¹⁾。

しかし、ソ連末期になると、ソ連を構成するロシア社会主義共和国連邦において、議会による行政監視権限が初めて法的に認められた。1989年のロシア社会主義共和国連邦憲法改正により、ロシア社会主義共和国連邦の議会は、自由選挙で選出された代議員による人民代議員大会（定数2,250名）と、この人民代議員大会の中から選出された最高会議（定数542名）から構成されることになった。そして、改正された憲法の第99条第2項において、人民代議員は国家機関、国営企業その他機関の業務を統制する権限を有することが明記された⁽²⁾。また、人民代議員（Народный депутат）の中から選ばれる最高会議については、常設の統制機関であると規定するとともに（第107条）、社会経済発展計画及び予算の執行過程を統制するとされた（第109条）⁽³⁾。このロシア社会主義共和国憲法は、ソ連崩壊後、ロシア共和国憲法として1993年まで有効であった。

一方、ソ連崩壊後の1993年に制定されたロシア連邦憲法（以下「1993年憲法」という。）では、議会による行政監視（事後的な統制）に

(1) *Конституция Союза Советских Социалистических Республик*. (ソビエト社会主義共和国憲法) <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/1549448/> (以下、インターネット情報は2013年1月18日現在である)

(2) 第99条は、人民代議員の地位と権限について定めた第12章「人民代議員」の中に設けられている項目であり、ここで挙げた行政の統制に関する権限は人民代議員大会ではなく人民代議員自身に関するものである。

(3) *Конституция РСФСР*. (ロシア社会主義共和国連邦憲法) <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1978/red_1978/183126/>

関する規定が設けられなかった。この憲法が制定された当時、ボリス・エリツィン大統領は、保守派の影響力が強い議会との間で政治的主導権を巡って激しい対立関係にあり、この対立は1993年10月、首都モスクワでの武力衝突（10月騒乱事件）にまで発展した。この結果、1993年憲法では大統領に強力な権限⁽⁴⁾が付与される一方、議会の権限には制限が課せられた。

ただし、後述するように、議会は様々な形で行政に対する実質的な監視機能を果たしてきた。また、2005年には議会による国政調査権について規定した連邦法「ロシア連邦議会の議会調査について」（以下「議会調査法」という。）⁽⁵⁾が施行されたほか、2012年には議会による行政監視を含めて行政の統制について総合的に規定した連邦法案「ロシア連邦議会による行政の統制について」⁽⁶⁾の審議が始まった。本稿では、これらの法律等を中心としてロシア議会による行政監視について紹介し、末尾に「議会調査法」の位置付け及び実施基準に関して重要な箇所の抄訳を付す。また、議会によって設置される行政監視手段としての会計検査院及びオンブズマン制度についても触れる。

I 議会による行政監視

1 憲法の規定

前述のように、1993年憲法には議会による行政監視についての明確な規定が存在しない。しかし、より幅広い行政の統制に関する権限としては、憲法の規定において連邦院（上院）と国家院（下院）の権限がそれぞれ以下のように

定められている。

第102条

連邦院は次に掲げる事項について審議する。

- a) ロシア連邦構成主体間の境界の変更を承認すること。
- b) 戒厳令の発令に関する大統領令を承認すること。
- v) 非常事態宣言の発令に関する大統領令を承認すること。
- g) 国外におけるロシア連邦軍の使用の可否を決定すること。
- d) ロシア連邦大統領選挙を公示すること。
- e) ロシア連邦大統領を解任すること。
- zh) ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所及び最高仲裁裁判所の裁判官を任命すること。
- z) ロシア連邦検事総長を任命及び解任すること。
- i) ロシア連邦会計検査院副長官及び会計検査官のうち半数を任命及び解任すること。

第103条

国家院は次に掲げる事項について審議する。

- a) ロシア連邦首相の任命に関してロシア連邦大統領に同意を与えること。
- b) ロシア連邦内閣の信任の可否を決定すること。
- v) ロシア連邦政府の活動に関する年次報告（国家院で議決された問題を含む）について毎年報告を受けること。
- g) ロシア連邦中央銀行総裁を任命及び解任

(4) 主に、大統領令が連邦法と同等の効力を有していること、大統領が議会で可決された法案に対する拒否権を有していること、国防相等の軍事・治安関係閣僚の任免権を有していること、議会による大統領不信任に両院の定数の3分の2という多数が必要とされることなどが挙げられる。

(5) Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ, *О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации*. <<http://www.rg.ru/2005/12/29/rassledovanie-dok.html>>

(6) 法案の審議状況及び最新の法案は国家院の法案検索サイトより入手可能。<<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=61834-6&02>>

すること。

- d) ロシア連邦会計検査院長官及び会計検査官のうち半数を任命及び解任すること。
- e) ロシア連邦憲法⁽⁷⁾に基づいて全権的な権限を与えられた人物を任命及び解任すること。
- zh) 恩赦を与えること。
- z) ロシア連邦大統領を解任するために弾劾決議を行うこと。

以上のように、93年憲法の規定では議会に明確な行政監視権限は与えられておらず、会計検査院の長官その他の職員の任免権を有している程度である（会計検査院については後述）。

2 連邦議員法の規定

1994年に制定された1994年度連邦法第3号「ロシア連邦の連邦院議員及び国家院議員の地位について」（以下「連邦議員法」という。）⁽⁸⁾では、憲法の規定にはないものの、議員の権限として次の5つが定められた。

第13条 議会質問状(Парламентский запрос)の送付

第14条 議員質問状(депутатский запрос)の送付

第15条 ロシア連邦議会各議院へのロシア連邦政府閣僚その他の公人の招致

第16条 緊急手続による連邦院議員及び国

家院議員の公人との面会の権利

第17条 連邦院議員及び国家院議員による情報の入手と公表の権利

以上のうち、行政監視との関連が特に強いのは第13条から15条までである。

第13条の議会質問状については、連邦院議事規則⁽⁹⁾第81条及び国家院議事規則⁽¹⁰⁾第47条でさらに細則が定められており、これによると、両院は、首相その他の閣僚、検事総長、中央銀行総裁、中央選挙管理委員会委員長などに対して質問状を送付する権利を有する。質問を受けた者は、15日以内に、議会で質問に対する答弁を行うか、書面で回答しなければならない。また、連邦議員法第14条に規定されているように、議員個人も質問状を送付することができ、議員質問の送付にあたっては議会への報告は必要ないとされている。質問を受けた者は、質問を受領してから30日以内に書面で回答しなければならない。

連邦議員法第15条で規定されている閣僚その他の公人の招致は、連邦議会の各議院が議会審議に参考人を招致する政府質問の権利を規定している。政府質問は「政府の時間(Правительственный час)」と呼ばれ、その実施手順は連邦院議事規則第77条及び国家院議事規則第41条で定められている。政府質問は毎週金曜日に実施され、首相その他の閣僚、検事総長、中央銀行総裁、中央選挙管理委員会委員長、その他の

(7) 連邦憲法(Федеральный конституционный закон)はロシア連邦憲法の規定する事項について細則を定めるために制定される法律であり、一般の連邦法よりも強い効力を有する。連邦憲法法についてはロシア連邦憲法の第108条で規定されている。

(8) Федеральный закон от 8 мая 1994 г. N 3-ФЗ, *О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации*. <<http://base.garant.ru/10118919/>>

(9) Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 года № 33-СФ, *О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*. <<http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovvet/>>

(10) Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 года № 2134-ПГД, *О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания РФ*. <<http://www.duma.gov.ru/about/regulations/>>

連邦政府機関・連邦構成主体政府・地方自治体の長、年金基金・雇用基金・社会保険基金・医療保険基金の長を参考人として連邦院及び国家院議員が質問を行うことができる。一度に招致される参考人は2人以内であり、議員の質問を受けた参考人は15分以内で答弁を行う。政府質問は年間約100回実施されている⁽¹¹⁾。

3 議会調査

議会は、日本の国政調査に相当する「議会調査（Парламентское расследование）」を実施している。議会調査は、政府高官による汚職などを中心とした幅広い事象を対象としており、調査の過程で現行の法律の不備を明らかにすることを目的としている。2001年にエフゲニー・アダモフ原子力庁長官による国家予算の横領疑惑が議会調査によって追及され、最終的にウラジーミル・プーチン大統領がアダモフ長官を罷免するに至ったのは代表的な事例である⁽¹²⁾。

しかし、議会調査の実施に関する規定は、連邦院及び国家院の議事規則によって定められているのみで、憲法や連邦法の規定上、議会の正式な権限として認められていたわけではなかった。このため、議会調査を連邦法によって規定するべきであるという意見が1990年代から幾度か浮上しており、2003年には実際に法案（以下「2003年法案」という。）が提出されたものの、プーチン大統領は「三権分立を損なう」として同法案に反対姿勢を示し、廃案となった⁽¹³⁾。一方、2005年にはプーチン大統領は自ら議会調査に関する連邦法の必要性を主張し、同年9月

に「議会調査法」の法案（以下「2005年法案」という。）を自ら提出した。2003年法案では、議会調査は各議院が独自に実施できるとしていたのに対し、2005年法案では、両院合同の調査委員会を設置して議会調査を実施すると規定されており、いずれかの議院が調査委員会の設置に反対した場合には議会調査を実施することができない⁽¹⁴⁾。2005年法案は同年12月末に制定され、議会調査法として施行された。

議会調査法によると、議会調査の対象となるのは「社会及び国家に対して否定的な影響を及ぼす事実及び状況」（第1条第1項）であり、具体的には次の3点が挙げられている（第4条第1項）。

- (1) ロシア連邦憲法によって保障された人及び市民の権利及び自由の重大又は広範な侵害の事実
- (2) 技術的事故による非常事態に伴って生じた状況
- (3) 自然災害及び技術的事故による非常事態の否定的な結果に伴って生じた状況

以上のように、議会調査の対象は汚職事件や行政機関の活動のみならず、事故や災害にも及ぶ。その一方、大統領の活動、司法に関する裁判所の活動、捜査機関及び予審機関の刑事訴訟法上の活動は調査対象とならず（第4条第2項）、調査対象となった人物が何らかの容疑に関して有罪であるか否かを確定することもできない（第4条第3項）。また、議会調査の対象

(11) Thomas Remington, "Separation of Powers and Legislative Oversight in Russia," *Legislatures and Oversight*, Washington, D.C.: World Bank Institute, 2004. p.11.

(12) アダモフ長官に対する議会に調査の経緯については以下に詳しい。

「Не шпион ли вы, Евгений Олегович?» *Энергетика и промышленность России*. (「エフゲニー・オレゴビッチ、あなたはスパイではないのか?」『ロシアのエネルギーと産業』) No. 17 (181), 2011. <<http://www.eprussia.ru/epr/181/13237.htm>>

(13) 岩澤聡「ロシア 議会調査法制定の動き」『ジュリスト』No.1296, 2005.9.1, p. 5.

(14) この規定により、議会調査の実施に制限を課すことがプーチン大統領の意図であったとする見方もある。

「Избирательное расследование», *Коммерсантъ*. (「選別された調査」『コメルサント』) 2005.9.27.

となっている事件が一般の連邦司法裁判所及び仲裁裁判所又は治安判事によって受理された場合には、議会はその事件の直接的な内容を調査することはできなくなる（第4条第4項）。

議会調査は、各議院とも定数の5分の1以上の議員が議長に対して書面で実施を要請し（第7条）、両院の本会議で承認されれば実施に移される。いずれかの議院が承認しなかった場合は、議会調査は実施されない（第8条）。議会調査の実施に際しては、国家院の全ての院内会派の議員を含む両院同数の議院による合同調査委員会が設置される（第9条）。

合同調査委員会の活動期間は最大1年間であり（第5条）、その審査は原則として公開される（第16条）。合同調査委員会は、ロシア連邦政府、その他の連邦政府機関、ロシア連邦構成主体政府機関、地方自治体、組織及び団体から調査に関連資料の提供を受ける権限並びに公人及び市民を審査に招致する権限を有する（第20条）。審査の結果は調査結果報告書にまとめられ、両院の承認を受けた上で大統領及び首相に提出される（第25条）。また、調査結果報告書はインターネットを含めた各種の媒体によって公表される（同）。

4 公聴会

議会による行政監視手段としては、議会公聴会（Парламентское слушание）も挙げられる。公聴会は、幅広い意見の聴取を必要とする法案の制定に際して開催されるなど事前チェック的な性格に加え、政府が締結した国際条約の批准や予算の執行状況など、事後的な行政監視を目的としても実施される。ただし、公聴会については連邦議員法等の連邦法による法的裏付けがなく、連邦院の議事規則第84条から第95条まで及び国家院の議事規則第61条から第71条までで規定されている。連邦院における公聴会は、連邦院議長、連邦院副議長、委員会、10人以

上の議員のいずれかの発案によって実施される。一方、国家院の公聴会は、国家院院内協議会、委員会、分科会の発案で実施される。公聴会の内容は原則として公開されるが、議題により、非公開での公聴会を実施することも可能である。

II 行政統制法案

2005年の議会調査法に続き、2012年には、議会による行政の統制手段について包括的に規定した連邦法案「議会による行政の統制について」（以下「行政統制法案」という。）が国家院に提出された。具体的な統制の手段のうち、本稿のテーマに関連する事後的な監視手段としては、法案の第6条第1項で次のような事項が規定されている。

- * 議会質問状の送付
- * 連邦法によって設置された連邦政府機関への連邦議会議員の派遣とその任務
- * 非常事態の発生原因とその対処に関する政府委員会への参加
- * 議員質問状の送付
- * 政府質問の実施
- * 公聴会の実施
- * 議会調査の実施

このうち、議会質問状、議員質問状、政府質問、議会調査については、既に連邦議員法及び議会調査法による規定があり、議会で実際に運用が行われている。第1読会に提出された草案では、政府質問の実施手順が第8条から第11条までにわたって詳細に規定されていたが、前述した国家院及び連邦院の議事規則と比較して内容に大差はなく、第2読会に提出された法案では第7条において一般的な原則が記載されるにとどまった。一方、公聴会についてはこれまで両院

の議事規則のみによって規定されていたものであり、この行政統制法案が成立すれば初めて法的根拠を得ることになる。

また、今回の行政統制法案には、連邦政府が設置した機関に、連邦議会の議員が監査委員として派遣される場合の規定が盛り込まれた。行政統制法案第8条の規定によると、連邦議会議員は自らが監査している機関についての報告を議会の分科会で毎年実施し、分科会はこの報告に基づいて本会議での質問を実施することができる。とされている。

また、「非常事態の発生原因とその対処に関する政府委員会」（以下「政府非常事態委員会」という。）への議員の参加も新たに盛り込まれた規定である（法案第9条）。これは大規模な自然災害や事故の際に設置される政府非常事態委員会（首相その他閣僚らで構成）に連邦議会の議員が委員として参加することを認めるものである。ただし、法案第9条の規定では、連邦議会議員の参加は首相が決定するとしており、常に連邦議会議員が政府非常事態委員会に参加できるわけではない。

行政統制法案は2012年11月に国家院の第2読会を通過しており、今後の審議の動向が注目される。

Ⅲ 会計検査院による行政監視

ロシア連邦会計検査院（Счётная палата Российской Федерации）は、長官、副長官、12名の会計検査官（аудитор）、捜査官（инспектор）その他の職員の合計500名から成る。12名の会計検査官の任期は6年で、前述の憲法第102条及び第103条の規定により、連邦院

が副長官と6名の会計検査官、国家院が長官と残り6名の会計検査官を任命する。各会計検査官は会計検査官会議によって決定された専門の担当分野を持ち、捜査官の活動を指揮する。

会計検査院の地位は1995年度連邦法第4号「ロシア連邦会計検査院について」⁽¹⁵⁾（以下「会計検査院法」という。）によって規定されている。会計検査院法第1条によると、会計検査院はロシア連邦議会によって設立された常設の財政監視機関であり、ロシア連邦議会に対して報告義務を負う。また、前章で述べたとおり、会計検査院長官、副長官及び会計検査官は連邦議会によって任命され及び解任される。したがって、会計検査院の活動は広義には議会による行政監視に含まれるが、組織及び活動は議会から独立していると規定されているため（会計検査院法第1条）、本稿では別に取り扱うこととする。

会計検査院の具体的な活動内容は、会計検査院法第3章「会計検査院の活動手順」で定められている。同章第9条によれば、会計検査院の活動は次の6点である。

- * 当該年度の連邦予算の執行状況を順次、監査すること。
- * 連邦予算及び連邦予算の枠外の基金の個別の章及び項目に関して、分野別の監査及び調査を実施すること。
- * 連邦予算案並びにロシア連邦の予算及び財政に関連する連邦法案、その他の規範的アクト⁽¹⁶⁾の草案、国際条約案及び連邦プログラムその他の文書の草案を監査（экспертиза）すること。
- * 予算の執行過程における違反及び逸脱の分析及び調査を実施すること並びにその是正

(15) Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ, *О Счетной палате Российской Федерации*. <<http://base.garant.ru/103532/>>

(16) 「規範的アクト（нормативный акт）」とは、「一定範囲の不特定多数の主体に適用され、通常長期にわたって効力を維持することが想定された一般的規範を含むもの」を指す（小森田秋夫「ロシア法」北村一郎編『アクセスガイド外国法』東京大学出版会、2004、p.260.）。

及び適正な予算執行のための提案を作成し、連邦院及び国家院に対して提出すること。

- * 当該年度の連邦予算及び連邦予算の枠外の基金の執行状況に関する判断を行い、連邦院及び国家院に対して報告すること。
- * ロシア連邦の国家機関から受けた質問について判断及び返答を行うこと。

以上のように、会計検査院の主な活動は連邦予算や連邦プログラムなどの策定過程や執行状況を監視し、議会に対して報告することである。したがって、会計検査院の調査結果は法的拘束力を持つわけではないが、予算執行に関する非効率性や不正を発見することで議会や捜査機関の行動を促す問題指摘の役割を負っているといえる⁽¹⁷⁾。最近の会計検査院の活動としては、2003年のサンクトペテルブルグ開府300周年行事⁽¹⁸⁾、ウラジオストクにおけるアジア太平洋経済協力会議(APEC)⁽¹⁹⁾、GLONASS衛星航法システムの開発⁽²⁰⁾などに関して多額の不正支出や横領を指摘している。

会計検査院の監査対象の例外としては、プー

チン大統領の主導で2000年代後半に設立された「国家コーポレーション(госкорпорация)」がある。国営ナノテクノロジー企業「ロスナノテク」やオリンピック施設建設企業「オリンピストロイ」、軍需産業の集合体「ロステクノロギヤ」など、現在まで7社の国家コーポレーションが設立されている。ロシアには政府が関与する企業体が多数あるが、一般の「連邦国家単一企業」⁽²¹⁾やロシア政府が出資している株式会社については会計検査院の監査を受ける義務があるのに対して、「国家コーポレーション」にはこのような義務が存在しない。これは、国家コーポレーションが公共の利益のために活動する非営利団体であり、また、国家コーポレーションの資産は独自のものであって国有資産ではないと規定されているためである⁽²²⁾。このような不透明な体制が汚職の温床となるとの批判を受け、プーチン首相(当時)は2012年、国家コーポレーションを2016年までに一般の株式会社へと再編する方針を打ち出しており、実現すれば会計検査院の監査が及ぶことになろう。

なお、2011年にはロシア連邦安全保障会議の地位に関する規定が変更され、安全保障会議

(17) Remington, *op cit.* (9), p.12.

(18) 同行事に関して、会計検査院はサンクトペテルブルグのヤコブレフ市長が多額の費用を不正支出したことを指摘した。最終的に市長はプーチン大統領によって解任されている“Степашин, Яковлев и Счетная палата”, *Дни.ру*. (「ヤコブレフ、ステパーシン、会計検査院」『Dni.ru』) 2003.2.11. <<http://www.dni.ru/smi/2003/2/11/18898.html>>

(19) 会計検査院によれば、APECサミット関連施設の建設費用として支出された501億2500万ルーブル(約1500億円)のうち、31億7100万ルーブルの用途が不適切であった。“Коррупция на фоне АТЭС”, *The Moscow Post*. (「APECを舞台とした汚職」『ザ・モスクワ・ポスト』) 2012.11.9.

(20) GLONASSは米国のGPSに相当するロシア独自の衛星航法システムであるが、会計検査院の監査によって開発費が不正に横領されていることが発覚した。会計検査院から資料提供を受けた内務省はGLONASSの製造企業に対する捜査を実施し、横領が65億ルーブル(約200億円)に上ることが判明している“Речь идет о миллиардах”, *Взгляд*. (「話は数十億ルーブル規模に」『ヴズグリャート』) 2012.11.9.

(21) 連邦国家単一企業の資産は国有資産とされ、国家の指導の下に生産活動を行う。このほかに連邦構成主体や地方自治体に属する単一企業もある。設置法として、2002年度連邦法第161条「国家及び地方自治体の単一企業について」が制定された。

Федеральный закон от 11 ноября 2002 г. N 161-ФЗ, *О государственных и муниципальных унитарных предприятиях*. <<http://base.garant.ru/12128965/>>

(22) 国家コーポレーションの設立にあたっては包括的な根拠法が制定されず、各国家コーポレーションの設置法がその都度、制定された。しかし、いずれの国家コーポレーションの設置法に関しても、上記のような理由から会計検査院の監査を受けないとする点では共通している。

が新たに、「国防、国家安全保障、法執行活動のために各年度の連邦予算に計上された財政支出の執行状況の監督機関」として役割を負うことになった²³⁾。しかしながら、この変更後も会計検査院は国防予算や軍の装備計画に関する監査活動を実施する一方、安全保障会議の財政監督活動については目立った情報が無く、両者の役割分担がどのような形になっているのかは明らかでない。

IV オンブズマンによる行政監視

ロシアにおけるオンブズマン制度としては、前述の憲法第103条e項の権限によって国家院が1993年に設置した「人権問題に関するロシア連邦全権代表」（以下「人権問題全権代表」という。）がある。その後、1997年度連邦憲法第1号「人権問題に関するロシア連邦全権代表について」²⁴⁾によって人権問題全権代表には正式に法的な地位が与えられた。同法の規定によると、人権問題全権代表はいかなる国家機関からも独立した存在であり、非常事態宣言及び戒厳令下においてもその活動を国家によって妨げられない。人権問題全権代表の任務は公的機関（連邦政府機関、連邦構成主体政府機関、地方自治体）及び公務員による市民の権利及び自由の侵害を監視するとともに、侵害された権利及び自由を回復することであり、具体的には以下の5つの権限を有している。

- * 裁判所に対し、公的機関によって侵害された市民の権利及び自由の保護に関する訴えを行うこと。

- * 市民の権利及び自由を侵害した公務員に対する懲戒処分、行政処分又は刑罰を科すよう、当該の権限を有する公的機関に対して要請すること。
- * 裁判所又は検察に対し、既に法的効力を有している決定、裁判所の判決、裁判官の判決等について調査を行うよう要請すること。
- * 異議の申立てを受理する権限を持った公的な立場の者に対して自らの論拠を述べること及び監視の目的で刑事裁判に列席すること。
- * 特定の事件に適用された法律又は適用されるべき法律に基づき、憲法で保障された市民の権利及び自由が侵害されたことを憲法裁判所に訴えること。

人権問題全権代表の就任資格は、年齢が35歳以上であること、市民の権利及び自由に関する知識を有しており、その保護に関する活動の実績があることなどとされており、任期は5年間である。また、連邦議会及び連邦構成主体議会の議員は就任することができない。人権問題全権代表は独自の事務局機構を有し、市民は、電話、電子メール、公式サイト、Face Book ページ等を通じて相談・陳情を行うことができる。

一方、2009年に設置された「子どもの人権問題全権代表」は、2009年度大統領令第986号「子どもの権利に関するロシア連邦大統領付属全権代表について」²⁵⁾によって設置された大統領付属機関であり、大統領が任免する。子どもの人権問題全権代表は事務局機構に加えて法律専門家チームを指揮下に置き、学校、病院、

²³⁾ 詳しくは以下を参照。小泉悠「安全保障会議の権限強化」『外国の立法』No.248-1, 2011.7. pp.18-21. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050664_po_02480109.pdf?contentNo=1>

²⁴⁾ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. N 1-ФКЗ, Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации. <<http://base.garant.ru/10200006/>>

²⁵⁾ Указ Президента Российской Федерации от 1 сентября 2009 г. N 986, Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. <<http://www.rg.ru/2009/09/04/ukaz-dok.html>>

児童施設などを予告なしに査察する権限を持つ。さらに2012年には「企業家の権利に関するロシア連邦大統領付属全権代表」と「生徒の権利に関するロシア連邦大統領付属全権代表」が相次いで設置された。ただし、これらはいずれも大統領による行政の統制手段の一環であり、本稿のテーマである議会による行政監視からは外れるため、詳細は割愛する。

おわりに

以上見たように、ロシアにおける行政監視は、議会による包括的な統制の一部として、事後的

に行政の活動をチェックする手段として位置づけられている。このような権限は憲法上、明確に規定されてはいないものの、ロシア議会は議事規則や各種の連邦法を根拠として、実質的には様々な行政監視を実施してきた。また、会計検査院及びオンブズマン制度も、広義の議会による行政監視として捉えることができよう。さらに2012年末には行政統制法案の審議が始まっており、同法案が成立すれば議会は新たな行政監視権限をも有することになる。同法案の審議過程を含め、今後の動向が注目される。

(こいずみ ゆう)

2005年12月27日連邦法第196号「ロシア連邦議会の議会調査について」(抄)

Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2005 г. N 196-ФЗ
О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации
(2005年12月29日施行)

海外立法情報課 小泉 悠訳

【目次】

前文(略)

第1条 この連邦法が規定する対象

第2条 議会調査の目的及び原則

第3条 議会調査の法的根拠

第4条 議会調査の対象

第5条 議会調査の期間

第6条 議会調査の実施要件

第7条 議会調査の実施に関する提案

第8条 議会調査の実施を決定する際の手続

第9条 議会における委員会の設置手続

第10条～第15条(略)

第16条 委員会の運営手続

第17条 作業部会

第18条 委員会の調査計画

第19条 委員会における決定の採択手続

第20条 委員会の権限

第21条 作業部会の権限

第22条 委員会を構成する委員の義務及び権限

第23条 委員会の議会調査に協力する公人及び市民の義務

第24条 委員会の議会調査に協力する公人及び市民の権利

第25条 委員会の調査結果報告書

第26条 委員会の活動に対する資金、物資及び技術の提供

第27条 この連邦法の施行

第1条 この連邦法が規定する対象

1. この連邦法⁽¹⁾は、社会及び国家に対して否

定的な影響を及ぼす事実及び状況をロシア連邦議会の議院が調査する際の全般的な関係について定める。

2. この連邦法は、ロシア連邦議会による調査(以下「議会調査」という。)を実施する際の根拠、その実施形態及び議会調査の実施手順に関する規定、並びに議会調査に協力する公人及び市民の権利と義務について規定する。

3. この連邦法においては、ロシア連邦政府、ロシア連邦構成主体政府又は地方自治体で勤務している者、常勤、非常勤又は特別な権限において政府及び地方自治体の機関、政府及び地方自治体の施設並びにロシア連邦軍その他のロシア連邦の軍事部隊において政府の代表者として勤務している者並びに組織運営及び管理経営業務に就いている者を公人とする。

第2条 議会調査の目的及び原則

1. 議会調査の目的は、次に掲げる事項とする。

(1) ロシア連邦憲法で保障されている人及び市民の権利及び自由を保護すること。

(2) 議会調査が行われる根拠となった事態の原因及び結果を排除することにより、ロシア連邦政府、ロシア連邦構成主体政府の行政機関、ロシア連邦政府に所属しない国家機関及び地方自治体に対するロシア連邦議会の統制を確保すること。

(3) 議会調査が行われる根拠となった事実及び状況の発生した原因及び環境を明らかにし、これらを社会一般に周知し、このよう

(1) 翻訳は、国営紙「ロシア新聞」2005年12月29日付に掲載された「ロシア連邦議会の議会調査について」によった。〈<http://www.rg.ru/2005/12/29/rassledovanie-dok.html>〉以下、注は筆者による。

- な事実及び状況を除去するための援助を行うこと。
2. 議会調査は、合法性、人及び市民の権利及び自由の尊重及び遵守、個人の名誉及び尊厳の尊重、法の下における市民相互の平等、合議制並びに客観性及び透明性の原則に基づいて実施される。
 3. 議会調査は、予審及び訴訟手続の取調べのために用いることができない。

第3条 議会調査の法的根拠

議会調査は、ロシア連邦憲法、連邦憲法、この連邦法その他の連邦法及びロシア連邦の規範的アクト⁽²⁾に基づいて実施される。

第4条 議会調査の対象

1. 議会調査の対象は、次に掲げる事項とする。
 - (1) ロシア連邦憲法によって保障された人及び市民の権利及び自由の重大な又は広範な侵害の事実
 - (2) 技術的事故による非常事態に伴って生じた状況
 - (3) 自然災害及び技術的事故による非常事態の否定的な結果に伴って生じた状況
2. 次に掲げる事項は、議会調査の対象とはならない。
 - (1) ロシア連邦大統領の活動
 - (2) 司法に関する裁判所の活動
 - (3) 刑事訴訟法に関する捜査機関及び予審機関の活動
3. 議会調査においては、特定の者がある犯罪に関して有罪か否かを確定することができない。
4. この連邦法に基づいて調査されている事実及び状況に関連する事件を、一般の連邦司法

裁判所及び仲裁裁判所又は治安判事が受理することを決定した場合には、次に掲げる事実及び状況に関する議会調査を行うことができない。

- (1) 弾劾決議又は弾劾動議の内容及びその中で述べられている犯罪の内容
 - (2) 犯行、犯行場所、犯行時刻及びその際の状況を含む刑事犯罪に関する訴訟の内容とその背景
 - (3) 訴訟及び申立ての事実（訴訟手続上の決定に影響し及び法定における論争の根拠となる場合）
 - (4) 行政規則違反行為に関する検察の取調書の内容及び調書の対象となった行政規則違反行為の程度
5. 法的拘束力を伴う裁判所の決定に基づいて明らかにされた事実及び状況は、議会調査を行う根拠となる事実及び状況を調査する委員会（以下「委員会」という。）において、追加の調査をしないで事実として認定され、これに対して質問を提出することができない。

第5条 議会調査の期間

1. 議会調査の実施期間は、委員会の設置から1年を超えてはならない。
2. 議会調査は、ロシア連邦議会国家院（以下「国家院」という。）の会期が終了するまでに実施されなければならない。

第6条 議会調査の実施要件

1. ロシア連邦議会連邦院議員（以下「連邦院議員」という。）又はロシア連邦議会国家院議員（以下「国家院議員」という。）によって明らかにされた事件及びこの連邦法第4条第1項に規定する事実及び状況が、議会調査

(2) 「規範的アクト（*нормативный акт*）」とは、「一定範囲の不特定多数の主体に適用され、通常長期にわたって効力を維持することが想定された一般的規範を含むもの」を指す（小森田秋夫「ロシア法」北村一郎編『アクセスガイド外国法』東京大学出版会、2004、p.260.）。

の実施要件となる。

2. 1997年2月27日の連邦憲法第1号「ロシア連邦において権限を有する者について」に基づき、ロシア連邦において人及び市民の権利及び自由の侵害事実に関する議会調査委員会を設置する権限を有する者による提案（以下「委員会設置の提案」という。）も、議会調査の実施要件となる。

第7条 議会調査の実施に関する提案

この連邦法の第4条第1項に規定する事実がある場合には、国家院又は連邦院の定数の5分の1以上の国家院議員及び連邦院議員は、それぞれその議院の議長に対し、議会調査の実施に関する請願を書面で送付する。この書面には、議会調査の対象となる事実及び状況並びに議会調査の実施が必要かつ可能である根拠がこの連邦法に従って記述されていなければならない。

第8条 議会調査の実施を決定する際の手続

1. ロシア連邦議会の各議院は、この連邦法の第7条に定める議会調査の実施に関する提案又は委員会の設置に関する提案についての賛否を審議する。国家院においては、書面による請願が提出されてから15日以内に、委員会の設置に関する提案についての賛否を審議する。
2. 議会調査の実施又は委員会の設置並びに委員会の構成についての決議を採択したロシア連邦議会の各議院は、当該決議を遅滞なくロシア連邦議会の他の議院に送付する。他の院は、送付された決議を受領してから15日以内に議会調査の実施に関する問題と委員会の構成について審議する。
3. この条第1項及び第2項に規定する審議が次に掲げるいずれかの理由によって期限までに実施できない場合には、議会の審議が開始

された日又は選挙に伴って国家院議員の活動が終了した日から7日以内に当該審議を実施しなければならない。

- ・ 議会調査の実施に関する提案、議会調査の実施又は委員会の設置の賛否及び委員会の構成の賛否に関する国家院の決議が、連邦院の審議が行われていない期間中に連邦院に提出された場合
 - ・ 議会調査の実施に関する提案、議会調査の実施又は委員会の設置の賛否及び委員会の構成の賛否に関する連邦院の決議が、国家院の審議が行われていない期間中又は国家院議員の選挙期間中に国家院に提出された場合
4. 議会調査の実施に関する提案、委員会設置に関する提案及び委員会の構成を支持する決定並びに議会調査の実施及び委員会の構成に関する決定は、ロシア連邦議会の決議に従って作成され、連邦院及び国家院の議員定数の過半数の賛成を得て採択される。
 5. 委員会は、ロシア連邦議会による議会調査の実施に関する決議が施行された日をもって設置される。
 6. ロシア連邦議会のいずれか一方の議院が議会調査の実施に関する決定を採択したにもかかわらず、他方の議院が議会調査の実施に関する決定を採択しなかった場合又は国家院が委員会の設置を承認したにもかかわらず連邦院が議会調査の実施に関する決定を採択しなかった場合には、議会調査は実施されない。

第9条 議会における委員会の設置手続

1. 議会調査の実施に関する提案が承認され、議会調査の実施が決定された場合には、ロシア連邦議会の両院は、同数の国家院議員及び連邦院議員で組織する委員会を設置し、共同委員長を選出する。
2. 国家院の委員は、国家院の全ての院内会派

から同数の委員を選出しなければならない。院内会派がその代表として委員会の委員を選出することを拒否した場合であっても、委員会を設置することを妨げない。

3. 国家院の院内会派がその代表として委員会の委員を選出することを拒否した場合には、委員会の委員を選出した各院内会派及びその代表者の合意によってこれに代わる委員を決定する。
4. 委員会は、議会調査が実施されるごとに設置され、その終了に伴って解散される。
5. 大統領の任期若しくは国家院議員の残任期間が6か月以下であるとき又は大統領選挙若しくは国家院議員選挙の間中は、議会調査の実施に関する動議を提出すること及び委員会を設置することができない。

第10条～第15条

(略)

第16条 委員会の運営手続

1. 定数の3分の2以上の委員が出席した場合に限り、委員会の審査は、法的効力を有する。
2. 委員会の審査は、原則として公開される。市民及び報道機関による審査の傍聴に関する手続は、委員会が別に定める。
3. 審査を公開することにより国家機密及び連邦法で保護するその他の秘密が公けになる場合には、委員会は、非公開審査の実施に関する決定を採択する。非公開審査は、委員会の出席者の過半数が賛同した場合にも実施することができる。
4. ロシア連邦によって特に権限を与えられた者は、委員会に直接出席し、又はその代理人を委員会に出席させることができる。
5. 第1回目の審査は、委員会が設置されてから15日以内に実施しなければならない。

第17条 作業部会

個別の事実及び状況の調査を行う場合又は必要に応じて委員会が現場に出張する場合には、作業部会を設置することができる。作業部会には、通常、委員会の委員の中から国家院議員及び連邦院議員を半数ずつ任命する。

第18条 委員会の調査計画

1. 委員会は、調査計画を策定し、決定する。調査計画には、次に掲げる事項を記載する。
 - (1) 議会調査の基本方針
 - (2) 議会調査の検討事項
 - (3) 議会調査の主要な各段階の完了期限（情報収集、情報の評価及び分類並びに委員会の最終報告書の作成）
 - (4) 事実及び状況の説明を行うために委員会の審議に招致する者の一覧
 - (5) 各委員の役割分担及びその実施期限
2. 委員会の調査計画には、その活動に関する他の事項も記載することができる。

第19条 委員会における決定の採択手続

1. 委員会の決定は、審議における公開投票で採択される。
2. 委員会の決定は、出席委員の過半数の賛成により採択される。
3. 委員会の最終報告書は、委員の定数の3分の2以上の賛成により採択される。

第20条 委員会の権限

1. 委員会は、その活動に際して次の各号に掲げる事項を行う権限を有する。
 - (1) ロシア連邦政府、その他の連邦政府機関、ロシア連邦構成主体政府機関、地方自治体、組織及び団体に対して所定の手続に従って照会を行い、議会調査の対象と関連する文書の写し及び議会調査の実施に不可欠な情報の提供を受けること。

- (2) 委員会の調査対象である事実及び状況についての説明のために公人を招致すること。
 - (3) 委員会の調査対象である事実及び状況についての説明のために、特別の重要性又は議会調査に資する情報を有する市民を招致すること。
 - (4) この条の第4項に規定する場合を除き、招致された者に対して口頭で質問を行うこと及びその説明を適切な方式により記録すること。
2. 委員会は、公人及び市民に対し、委員会が決議した質問事項に対して書面で説明し及び回答し、並びに委員会が議会調査に資すると認められた情報を提供しよう提案する権限を有する。
 3. この条第2項に規定する説明、回答及び情報は、委員会の審査で検討される。
 4. 刑事事件の被疑者又は刑事事件の被告は、告訴状又は起訴状に記載されている犯罪の内容に関する委員会又は作業部会の口頭質問に回答してはならない。

第21条 作業部会の権限

1. 作業部会は、委員会の付託により、次の各号に掲げる事項を行う権限を有する。
 - (1) 議会調査の対象に係る情報を収集するため、委員会の調査対象である事件の現場に委員会の定める規定に基づいて立ち会うこと。
 - (2) ロシア連邦政府を構成しない国家機関、ロシア連邦構成主体政府の政府機関、地方自治体その他の機関に対して所定の手続に従って照会を行い、議会調査の対象と関連する資料の写し及び議会調査の実施に不可欠な情報の提供を受けること。
 - (3) 委員会が調査を行っている事件の現場に出張する際、公人又は市民に対して事実及

び状況についての質問を行い、その説明を手続に沿って記録すること。

2. 委員会から作業部会の委員に付託した権限は、連邦法第133号「ロシア連邦議会の連邦院議員及び国家院議員の地位について」(1993年7月5日施行)及びこの連邦法の範囲内で行使することができる。
3. 作業部会の活動の結果については、報告書を作成し、その内容は、委員会の審査で検討する。報告書には、文書の写し、公人及び市民の聴取記録及び作業部会が入手したその他の資料を添付する。

第22条 委員会を構成する委員の義務及び権限

1. 委員会を構成する委員は、次の各号に掲げる義務を有する。
 - (1) 委員会の日程に従って委員会の審議及び作業部会の活動に参加する義務
 - (2) 委員会の任務を遂行する義務
 - (3) 議会調査の進行状況に関する情報公開について委員会が定めた制限を遵守する義務
2. 委員会を構成する委員は、次の各号に掲げる権限を有する。
 - (1) 委員会で審議されている問題についての討論に参加し、提案を行い及び委員会で審議されている全ての問題について意見を表明する権限
 - (2) 審査に招致された者に対して、委員会が指定した手続に従って質問を行う権限

第23条 委員会の議会調査に協力する公人及び市民の義務

1. 公人は、委員会又は作業部会の照会に対し、議会調査に必要な情報(文書及び資料)を15日以内に提出しなければならない。市民の私生活に関する情報は、本人の同意が得られた場合にのみ、委員会又は作業部会に提供される。

2. 議会調査に参加する公人及び市民は次の各号に掲げる義務を負う。

- (1) 委員会の審査に出頭する義務
- (2) 全ての説明を行い並びに委員会及び作業部会の質問に対して誠実に回答する義務

3. 公人が委員会及び作業部会による議会調査の実施に必要な情報(文書及び資料)の提供を拒否した場合、提供の要請に応じなかった場合、委員会及び作業部会に対して明らかに不完全な又は虚偽の情報を提供した場合、説明を拒否した場合、委員会及び作業部会の質問に対して明らかに虚偽の回答を行った場合又は正当な理由なく委員会若しくは作業部会の審査を欠席した場合には、その者は、ロシア連邦の法律の規定に従って行政上又は刑事上の責任を負う。

4. ロシア連邦政府、ロシア連邦構成主体政府及び地方自治体以外で勤務している公人が委員会及び作業部会による議会調査の実施に必要な情報(文書及び資料)の提供を拒否した場合、その提供の要請に応じなかった場合、委員会及び作業部会に対して明らかに不完全又は虚偽の情報を提供した場合、説明を拒否した場合、委員会及び作業部会の質問に対して明らかに虚偽の回答を行った場合又は正当な理由なく委員会若しくは作業部会の審査を欠席した場合には、委員会は、適切な決定権を有する公人又は組織に対して、その者を現在の職務から解任するよう要求する権限を有する。

第24条 委員会の議会調査に協力する公人及び市民の権利

1. 議会調査に参加する公人及び市民は、次の各号に掲げる権利を有する。
 - (1) 自己及び近親者の利益を損なう証言を行わない権利
 - (2) 弁護士の支援を受ける権利

- (3) 必要な資料を持参する権利
- (4) 質問の議事録を閲覧する権利
- (5) 質問の議事録を修正するよう求める権利
- (6) 議会調査に別の者を参加させるよう求める権利

2. 議会調査に資すると認められる情報を提供しようとする者は、委員会の審査で説明を行うために自らを招致すること又は自ら提供する情報を聴取することを委員会に要請する権利を有する。

第25条 委員会の調査結果報告書

1. 議会調査の結果に関しては、委員会の調査結果報告書(以下「結果報告書」という。)を作成し、ロシア連邦議会に提出する。
2. 結果報告書には、議会調査が対象とした事実及び状況に関する委員会の結論が記載されていなければならない。
3. 結果報告書には、議会調査の実施要件となった事件の原因及び結果を除去するための規範的アクトに関する提案を記載することができる。
4. 結果報告書には、議会調査の実施要件となった事件の原因及びその結果を生じさせる行動をとった公人(又は必要な行動を怠った公人)並びに議会調査の実施要件となった事件の原因及びその結果を除去するための行動が不十分であった公人(又は行動を行わなかった公人)の解任についての提案並びにロシア連邦政府、ロシア連邦構成主体政府、その他の国家機関及び地方自治体の機関の活動を改善するための提案を記載することができる。
5. ロシア連邦議会の両院は、結果報告書を1か月以内に検討し、最終的な評価を行う。ロシア連邦議会の各議院の委員会において結果報告書を検討する際は、ロシア連邦によって権限を与えられた者も参加することができる。

- る。
6. ロシア連邦議会の両院は、結果報告書を検討する際に、個別の箇所を修正するよう委員会に対して提案することができる。
 7. 連邦院及び国家院の議員定数の過半数の賛成により、結果報告書を承認する。
 8. ロシア連邦議会の一方の議院が結果報告書を承認し、かつ他方の院が承認しなかった場合には、委員会の活動を中断する。
 9. ロシア連邦議会の両院が結果報告書を承認した場合は、後に承認した議院が承認済みの調査結果報告書をロシア連邦大統領及びロシア連邦首相に送付し、既定の手続で出版し、及び国際コンピュータ通信網であるインターネット上で公表する。
 10. この条第9項に規定する場合を除き、結果報告書は、ロシア連邦政府機関、ロシア連邦構成主体政府機関、ロシア連邦最高検察庁及び適切な地方自治体の機関に対しても送付される。
 11. 議会調査は、ロシア連邦大統領及びロシア連邦首相に結果報告書が送付された段階で終了し、委員会を解散する。
 12. ロシア連邦内閣及びこの条第10項に規定する各主体は、結果報告書を受領してから1か月以内に結果報告書の内容を検討しなければならない。結果報告書の承認に関するロシ

ア連邦議会の両院の決定は、遅滞なく通告されなければならない。

第26条 委員会の活動に対する資金、物資及び技術の提供

1. 委員会の活動に対する資金、物資及び技術の提供は、連邦議会の活動のために支出された連邦予算によって賄われる。
2. 委員会の調査対象である事実及び状況に関する説明を行うため、審査に招致された者は、連邦政府の定める手続及び金額に従って次に掲げる手当を支給される。
 - (1) 委員会の審議に出席するために支出した交通費及び宿泊費
 - (2) 郵便代
 - (3) 委員会に出席したことで生じた損失の実費

第27条 この連邦法の施行

1. この連邦法は、公布の日から施行する。
2. 議会調査は、この連邦法を施行する日以降に発生した事実及び状況に対して実施される。

ロシア連邦大統領

V. プーチン

(こいずみ ゆう)