

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	ロシアの緊急事態法制—戦争事態を中心に—
他言語論題 Title in other language	Emergency Laws in Russia: With a Focus on the State of War
著者 / 所属 Author(s)	山岡規雄 (YAMAOKA Norio) / 海外立法情報課
書名 Title of Book	ロシアによるウクライナ侵略をめぐる諸問題 : 総合調査報告書
シリーズ Series	調査資料 2023-3 (Research Materials 2023-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2024-3-14
ページ Pages	99-114
ISBN	978-4-87582-921-8
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ロシアの緊急事態法制について、戦争事態の場合を中心に、連邦憲法法律に基づく人権制限措置に焦点を当てて解説し、併せて同法に基づき制定された2022年の大統領令についても検討する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# ロシアの緊急事態法制

## —戦争事態を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
海外立法情報課 山岡 規雄

### 目 次

はじめに

#### I 戦争事態

- 1 戦争事態の導入
- 2 戦争事態導入の法的効果
- 3 戦争事態の終了

#### II 戦争事態以外の緊急事態

- 1 非常事態
- 2 非常状態
- 3 大統領の「黙示的権限」に基づく緊急事態対処

#### III 2022年9月の部分的動員の宣言と10月の戦争事態の導入

- 1 2022年部分的動員宣言令
- 2 2022年戦争事態導入令
- 3 2022年戦争事態措置令

おわりに

キーワード：ロシア、緊急事態条項、緊急事態法制、戦争、戒厳、動員、人権の制限

## はじめに

2022年10月、プーチン（Владимир Путин）大統領は、今般のウクライナ侵略により新たに「併合」したウクライナの地域に「戦争事態（военное положение）」を導入する大統領令<sup>(1)</sup>（以下「2022年戦争事態導入令」）を制定した。「戦争事態」は、ロシア連邦憲法（以下、単に「憲法」）において緊急事態として明示的に規定されている2つの事態のうちの1つである（第87条第2項）。もう1つの事態は、第88条に規定する「非常事態（чрезвычайное положение）」である。これらの条項は、1993年の憲法制定後、長らく適用されることがなかったが、ウクライナ侵略に伴う軍事的な緊張状態の発生により、初めて「戦争事態」に関する条項が適用されることとなった。

本稿は、こうした「戦争事態」を始めとする緊急事態への対処に関するロシアの法制について解説することを目的としている。憲法上、明文で定められている2つの緊急事態のほかに、法律レベルで規定されている制度として、「非常状態（чрезвычайная ситуация）」の制度がある。また、これらのほかに、ロシア憲法裁判所によって許容された憲法の直接適用による緊急事態対処の方法もある。

加えて、「非常事態」や「非常状態」など包括的な緊急事態の概念を用いずに、個別の類型の危機への対策が法律上規定されている場合もある。例えば、2006年に制定されたテロリズム対策法<sup>(2)</sup>がこれに該当する。その他、広い意味の緊急事態には、経済危機の場合や期限内に予算が成立しなかった場合など様々な事態を含めることができるが、本稿では、ロシアにおける緊急事態対処に関する法制のうち、①戦争事態、②非常事態、③非常状態、④憲法裁判所によって許容された緊急事態対処の4種に絞って解説し、紙幅の関係から、このうち、今般のロシアによるウクライナ侵略に深く関係する①の戦争事態を記述の中心とする。

なお、ロシア法に関する文献を含め、多くの文献において、「военное положение」は「戒厳」と訳されることが多いが、法律用語としての「戒厳」は、「戦争等の非常事態の際に、行政権ないし司法権の行使を軍隊の機関に委ねること」と定義されるため<sup>(3)</sup>、本稿においては、この定義に従い、軍への行政権又は司法権の委任を制度の基本とはしていない「военное положение」には、原語の直接的な訳でもある「戦争事態」という訳語を当てることとする。

本稿では、まずIで戦争事態（①）について解説し、IIにおいて、その他の緊急事態（②から④）について概略を簡潔に示す。IIIでは、戦争事態が実際に導入された2022年の事例を取り上げる。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和5（2023）年11月16日である。

(1) Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 756 О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей <<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210190002>>

(2) Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ О противодействии терроризму

(3) 法令用語研究会編『有斐閣法律用語辞典 第5版』有斐閣, 2020, p.79.

## I 戦争事態

### 1 戦争事態の導入

#### (1) 導入の要件

大統領は、ロシア連邦に対する侵略（агрессия）の場合又は侵略の直接的な脅威（непосредственная угроза агрессии）がある場合に、戦争事態を導入する（憲法第 87 条第 2 項）<sup>(4)</sup>。2002 年 1 月 30 日の連邦憲法法律<sup>(5)</sup>第 1 号「戦争事態に関する連邦憲法法律」<sup>(6)</sup>（以下「戦争事態法」）第 3 条第 2 項によると、「ロシア連邦に対する侵略」とは、「ロシア連邦の主権、政治的な独立及び領土の保全に対する外国（諸外国の集団）による武力の行使又は国連憲章に合致しないその他の方法による武力の行使」であるとされる。この場合、外国（諸外国の集団）が宣戦布告を行ったかどうかは問題とならない。同項においては、具体的に「侵略行為（акты агрессии）」に該当する行為として、①ロシア連邦領内への軍隊による「侵入（вторжение）」若しくは「攻撃（нападение）」、このような「侵入」若しくは「攻撃」の結果としてのロシア連邦の領土の軍事的な占領又は実力の行使によるロシア連邦の領土若しくはその一部の併合（第 1 号）、②ロシア連邦の領土への軍隊による爆撃又は武器の使用（применение любого оружия）（第 2 号）、③軍隊によるロシア連邦の港湾又は沿岸（береги）の封鎖（第 3 号）、④ロシア連邦軍又はその他の部隊に対する軍隊による攻撃（連邦軍又は部隊の配置の場所を問わない。）（第 4 号）、⑤ロシア連邦への侵略行為の遂行のために自国の領土を他の国（国の集団）が使用することを許可すること（第 5 号）、⑥ロシア連邦に対する武力の行使であって、第 1 号から第 5 号までに掲げる行為に相当するものを実行する武装した徒党（банды）、集団、不正規部隊（иррегулярные силы）又は傭兵を国により、又は国の名において派遣すること（第 6 号）が挙げられている（①～⑤の行為の主体及び⑥にいう「国」は、いずれも外国（諸外国の集団）である。）。

これらの要件に該当する事態が発生しているかどうかの判断は、大統領の専権事項である<sup>(7)</sup>。このような事態が発生していると判断した場合には、大統領は、戦争事態を導入しなければならない<sup>(8)</sup>。戦争事態は、ロシア連邦全土に導入される場合もあれば、その一部に導入される場合もある（憲法第 87 条第 2 項）。

#### (2) 導入の方法

大統領は、大統領令（указ Президента Российской Федерации）により戦争事態を導入する（戦

(4) 以下、ロシア語の「вводить」を「導入する」と訳す。ただし、その名詞形である「введение」には、ロシアの法律用語として、「命ずること」に加え、「(措置を) 実施すること」という意味があるという指摘もある。Tigran Beknazar, „Übergesetzliches Staatsnotrecht in Rußland: Staatsnotstand und Notstandsbefugnisse der Exekutive,“ *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 57(1), 1997, S.167.

(5) 連邦憲法法律（федеральный конституционный закон）とは、連邦法律とともに連邦の管轄事項について定める立法形式の 1 つであり、連邦の全域にわたって直接適用される（憲法第 76 条第 1 項）。連邦憲法法律は、憲法で明記された（重要）事項について制定され（憲法第 108 条第 1 項）、連邦法律よりも上位の効力を有する（憲法第 76 条第 3 項）が、連邦憲法より下位の効力を有する。Carmen Schmidt, „Artikel 76,“ Bernd Wieser, Hrsg., *Handbuch der russischen Verfassung*, Wien: Verlag Österreich, 2014, S.786.

(6) Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ О военном положении

(7) Bernd Wieser, „Artikel 87,“ Wieser, Hrsg., *op.cit.*(5), S.880.

(8) *ibid.*, S.880.

争事態法第4条第1項)。当該大統領令には、戦争事態の導入の理由となった状況、戦争事態の開始の日時、戦争事態が導入される地域を規定しなければならない(同条第2項)。

大統領は、戦争事態の導入について、速やかに連邦会議(上院)及び国家会議(下院)に通知しなければならない(戦争事態法第4条第1項)。戦争事態の導入に関する大統領令は、連邦会議の承認を得るために、連邦会議に提出される(同条第4項)。連邦会議は、当該大統領令の受理から48時間以内に当該大統領令の承認の案件について審議しなければならない(同条第5項)<sup>(9)</sup>。連邦会議は、総議員の過半数により承認について決定する(同条第6項)。承認が得られなかった場合には、当該大統領令は、不承認の決定の日の翌日から失効する(同条第7項)。48時間以内に連邦会議による決定が行われなかった場合について、特に明文の規定はないが、この場合には、承認が得られなかったとみなし、大統領令は失効するものと考えられている<sup>(10)</sup>。

当該大統領令の施行の時期を明示的に定める憲法及び戦争事態法の規定は、特にないため、当該大統領令は、公布後直ちに施行することも可能となっているとされる<sup>(11)</sup>。実際、2022年10月に制定された戦争事態導入に関する大統領令(後述Ⅲ参照)では、同大統領令は、公布の日に施行されると規定されていた。

## 2 戦争事態導入の法的効果

### (1) 総論

戦争事態法は、第2章(第5条～第10.1条)において、主として戦争事態が導入された場合に講じられる措置について、第3章において、これらの措置に関する大統領(第11条)、連邦議会(第12条)、連邦政府(第13条)、連邦の執行機関(第14条)、連邦構成主体(共和国、地方、州など)の執行機関(第15条)、裁判所・検察・ロシア連邦予審委員会<sup>(12)</sup>(第16条)の権限等について規定している。本稿では、紙幅の関係から、第2章の規定、特に第7条及び第8条の規定の内容に焦点を当て、戦争事態が導入された場合の法的効果について解説する。

第7条及び第8条においては、戦争事態が導入された場合の具体的な措置が列举されている。当該措置の全体については、2022年10月に導入された戦争事態の際に制定された大統領令に規定する措置との関連で、本稿末尾に掲げる表において一覧を示す。これらの措置の多くは、国民又は外国人の権利及び自由(以下「人権」)に制限を課すものである。ここ(I-2)では、戦争事態法第7条及び第8条に規定する措置のうち、人権を制限するものの内容について、制限される人権の種類に着目して整理する((3))。

以下の解説では、戦争事態導入の際の統治機構に関する法的効果の詳細を割愛するが、連邦議会については、戦争事態法以外に憲法レベルで規定している重要事項があるため、次の(2)において、まずこの点について簡潔に解説する。

(9) ただし、同項では、非常かつ不可避の状況により連邦会議の集会が困難な場合について、これよりも後の時期における審議が許容されている。

(10) Wieser, *op.cit.*(7), S.881.

(11) *ibid.*, S.880.

(12) 大統領直属の機関であり、刑法典で予審の対象となると定められている犯罪(同法典のうちの約3分の2の犯罪)の予審を担当する。捜査の後予審に移行する他の大陸法諸国と異なり、ロシアでは、捜査と予審は起訴前手続として選択関係にある。小田博『ロシア法』東京大学出版会, 2015, pp.416-417.

## (2) 連邦議会

連邦議会は、二院制をとり、連邦会議（上院）と国家会議（下院）によって構成される。連邦会議は、主として、各連邦構成主体の執行府及び立法府から選出される代表によって構成される（任期は、選出母体の機関の任期に従う。）。その他、大統領は、30名以内のロシア連邦代表の議員（任期6年）を任命する。国家会議の議員は、国民の直接選挙によって選ばれ、その任期は5年である。両議院は、立法権限においてほぼ対等であるが、国家会議は、連邦会議で否決された法律を3分の2以上の多数で再議決する権限を有する。また、国家会議は、連邦政府の構成員（首相、副首相及び大臣）の候補者を承認する権限を有し、連邦政府に対し不信任を表明する権限を有する。不信任案が可決された場合において、大統領がこれを拒否しないときは、連邦政府は総辞職する。大統領が拒否した場合において、国家会議が3か月以内に再度不信任案を可決したときは、連邦政府は総辞職するか、大統領が国家会議を解散する。

憲法第109条第5項は、ロシア連邦全土に戦争事態（又は非常事態）が導入されている場合、国家会議を解散することはできないと規定している。この規定の目的は、国の総力を緊急事態の克服に集中させるため、執行府のみならず、立法機関についても完全な活動能力を保障することにあるとされている<sup>(13)</sup>。また、緊急事態の際に拡大する執行府の権限に対する立法府による統制の必要性の観点から、大統領による解散権の行使を制限するために設けられた規定であるともされている<sup>(14)</sup>。なお、2022年に導入された戦争事態については、ロシア連邦全土ではなく一部地域のみを対象としているため（Ⅲ-2参照）、この規定は適用されない。

## (3) 人権の制限

### (i) 総論

#### (a) 緊急事態における人権の制限に関する憲法の規定

憲法第55条第3項は、「人及び国民の権利及び自由は、憲法体制の原則、道徳、健康、他者の権利及び法的利益の保護並びに国防及び国家の安全の保障のために必要な程度においてのみ、連邦法律により制限することができる」と規定している。また、憲法第88条に規定する「非常事態」に関しては、憲法第56条が、「非常事態の場合には、国民の安全の確保及び憲法秩序の保護のため、その効力の限界及び期限を示した上で、連邦憲法法律に従って権利及び自由に対する個別の（отдельный）制限を定めることができる」と規定し（第1項）、当該事態下であっても制限することができない権利及び自由を個別に列挙している（第3項）が、戦争事態に関しては、これに対応する憲法上の規定がない。

学説によっては、戦争事態の場合にも憲法第56条の規定が適用されると解釈するものもある<sup>(15)</sup>。しかし、憲法第109条第5項では、「戦争事態又は非常事態における」国家会議の解散を禁止しており、2つの事態が明記されている。このように憲法制定者は、2つの事態の存在を意識していると考えられるため、憲法第56条は、文面どおり「非常事態」に限定して適用

(13) Otto Luchterhandt, „Artikel 109,“ Bernd Wieser, Hrsg., *Handbuch der russischen Verfassung: Ergänzungsband zur Novelle 2020*, Wien: Verlag Österreich, 2022, S.428.

(14) Б.А. Старшин, «Статья 109», Л.В. Лазарев, ред., *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, 3ье изд., Москва: Проспект, 2009, С.659-660.

(15) Г.В. Васильева, «Статья 87», Лазарев, ред., *ibid.*, С.523; В.Е. Чиркин, «Статья 87», Б.Н. Топорнин, ред., *Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий*, 3ье изд., Москва: Юристъ, 2003, С.592-593.

すべきではないかという解釈もある<sup>(16)</sup>。

憲法第56条第3項で、制限することができないとされている権利及び自由は、具体的には、生命に対する権利（第20条）、個人の尊厳・拷問等の禁止・同意のない人体実験の禁止（第21条）、私生活の不可侵（第23条第1項）、個人情報保護（第24条）、信教の自由（第28条）、経済活動の自由（第34条第1項）<sup>(17)</sup>、居住に対する権利（第40条第1項）、裁判を受ける権利（第46条）、法定裁判官による裁判・陪審裁判を受ける権利（第47条）、法律扶助に対する権利・弁護人依頼権（第48条）、無罪の推定（第49条）、二重処罰の禁止・違法に収集された証拠の排除・判決の見直しを求める権利（第50条）、不利益供述の強要の禁止（第51条）、犯罪被害者等の権利（第52条）、国家賠償（第53条）、遡及処罰の禁止（第54条）である。

憲法第56条第3項の規定が戦争事態に適用されないとした場合、憲法第55条の「国防及び国家の安全の保障のために必要な程度において」「制限することができる」という規定が、戦争事態における権利及び自由の制限の根拠となり、大幅な人権制限が行われる可能性もあり得るとされる<sup>(18)</sup>。

なお、憲法第118条第3項では、臨時裁判所（чрезвычайный суд）の設置が禁止されており、戦争事態の場合であっても、この規定は適用されると解釈されている<sup>(19)</sup>。この規定は、「特に重大な国家に対する犯罪」の裁判のために1934年にソビエト内務省に設置された特別組織（3人の委員によって構成されたため、「トロイカ」と呼ばれていた。）を通じて、当時の最高指導者スターリン（Иосиф Сталин）による粛清が実行された過去の経験を反省し、採り入れられた規定であるとされる<sup>(20)</sup>。

### (b) 戦争事態法における総則的な規定

戦争事態法第1条第4項は、戦争事態期間中、国防及び国家の安全に必要な範囲内で、同法の規定に従い、国民、外国人及び無国籍者の権利及び自由並びに団体（организации）（その法形式は問わない。）の活動及びその職員の権利を制限することができると規定している。

戦争事態法第7条及び第8条には、人権の制限に関わる措置であって、大統領令に基づいて講じることが可能な具体的な措置が掲げられている。第7条に規定する措置は戦争事態が導入された地域に適用されるが、第8条に規定する措置は戦争事態が導入されていない地域にも適用することができる<sup>(21)</sup>。ここでいう大統領令は、戦争事態を導入する大統領令（同法第4条第1項）に限られず、戦争事態導入後に制定される別個の大統領令であってもよい<sup>(22)</sup>。

以下、第7条及び第8条に規定する人権制限措置について、制限される人権の種類ごとに整

(16) Wieser, *op.cit.*(7), S.541-542. 「戦争事態」と「非常事態」の区別を明確にしている文献として、次を参照。Rainer Arnold und Anastasia Berger, „Artikel 56,“ Wieser, Hrsg., *op.cit.*(5), S.541-542.

(17) 後述の I -2(3)(vi) で分析するとおり、戦争事態法には、経済活動の自由を制限する措置を定めていると解し得る規定がある。憲法第56条の規定が戦争事態にも適用されるという見解をとる前掲注(15)の文献において、特にこの点に関する記述は見られない。

(18) Wieser, *op.cit.*(7), S.882.

(19) В.Г. Стрекозов, «Статья 87», В.Д. Зорькин и Л.В. Лазарев, ред., *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва: ЭКСМО, 2009, С.726.

(20) Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation: a contextual analysis*, 2nd ed., Oxford: Hart, 2022, pp.173-174.

(21) 2022年に導入された戦争事態の際に発布された大統領令では、戦争事態が導入されていない地域においても、戦争事態法第7条に規定する措置とほぼ同内容の措置を適用すると規定された。

(22) Wieser, *op.cit.*(7), S.881. 前掲注(21)の大統領令は、戦争事態を導入する大統領令と同日に制定されたが、これとは別個の大統領令として制定された。

理し、各人権について憲法の根拠条文を挙げて解説するが、戦争事態法自体は、制限する人権や憲法の条文を特に示していないため、戦争事態法の規定と憲法上保障された人権との対応関係は、筆者の判断に基づくものであると理解されたい。

#### (ii) 人身の自由・通信の秘密・住居の不可侵の制限

憲法は、全ての人に対し、人身の自由（第 22 条）、通信の秘密（第 23 条第 2 項）及び住居の不可侵（第 25 条）を保障している。

これらの人権に対する戦争事態法の制限措置は、いずれも第 7 条第 2 項に規定されている。①身分証明書の確認・身体検査・住居の搜索（第 12 号）、②大統領令に定める禁止事項・制限事項に対する違反の場合の 30 日以内の拘禁（第 12.1 号）、③郵便物及び遠隔通信手段を使用して送信されたメッセージに対する軍事検閲、電話における会話に対する統制（第 15 号）がこれに該当する。

#### (iii) 移動の自由の制限

憲法は、ロシア連邦に合法的に滞在する者の移動の自由を保障し（第 27 条第 1 項）、全ての人に対し、出国の自由を保障している（同条第 2 項）。

これらの人権に対する戦争事態法の制限措置は、いずれも第 7 条第 2 項に規定されている。①安全な地域への住民の一時的な移住（第 3 号）、②戦争事態が導入された地域への移動、当該地域からの移動又は当該地域内の移動の制限（第 4 号）、③滞在所・居住場所の選択の自由の制限（第 8 号）、④輸送手段による移動の制限及び検問（第 11 号）、⑤外出制限（第 12 号）、⑥戦争事態が導入された地域から導入されていない地域への強制移動（第 12.2 号）、⑦敵国民の収容（第 16 号）、⑧ロシア連邦からの出国の制限（第 17 号）がこれに該当する。

#### (iv) 言論の自由・集会の自由・社会団体の活動の自由の制限

憲法は、全ての人に対し、言論の自由及び情報（の収集・伝達等）の自由を保障し（第 29 条第 1 項及び第 3 項）、マスメディアの自由（同条第 5 項）及び社会団体の活動の自由（第 30 条第 1 項）を保障している。また、国民に対し、集会の自由を保障している（第 31 条）。

これらの人権に対する戦争事態法の制限措置の多くは、第 7 条第 2 項に規定されている。①プロパガンダ若しくは煽動（せんどう）又はロシアの防衛及び安全を損なうその他の活動を行う政党若しくはその他の社会団体又は宗教団体の活動の停止（第 5 号）、②集会、デモ及びその他の公共の催し等の制限（第 9 号）、③輸送・通信の機能を確保するための施設、印刷所、コンピューター・センター、自動化されたシステム及びマスメディアの活動の統制（第 14 号）、④国家機密保持体制の強化を目的とした補完的な措置（第 18 号）、⑤ロシア連邦の防衛及び安全を損なう活動が公安機関に報告された外国の団体及び国際的な団体の活動の停止（第 19 号）がこれに該当する。その他、戦争事態法第 8 条第 1 項で、国家の需要（の充足）、軍等への供給及び住民の需要（の充足）を目的とした情報の収集、伝達、生成及び流布の一時的な制限が規定されている。

#### (v) 参政権の制限

憲法は、国民に対し、選挙権及びレファレンダム参加権を保障している（第 32 条第 2 項）が、



戦争事態法第7条第4項は、戦争事態が導入された地域におけるレファレンダム及び選挙の実施を、原則として禁止している。なお、同項の規定は、当初は、例外のない禁止規定であったが、2022年の戦争事態法の改正により、戦争事態が導入された地域の中央選挙管理委員会が防衛分野及び安全保障分野を所管する連邦の執行機関と協議を行うことを条件として、レファレンダム及び選挙の実施を可能とする規定が加わった<sup>23)</sup>。

#### (vi) 経済活動の自由・財産権・労働に関する権利の制限

憲法は、全ての人に対し、経済活動のために自由に財産を利用する権利（第34条第1項）、私的所有権（第35条）、職業選択の自由（第37条第1項）及びストライキの権利（同条第4項）を保障し、国民及びその団体に対し、土地の私的所有権を保障している（第36条）<sup>24)</sup>。

これらの人権に対する戦争事態法の制限措置は、第7条及び第8条に規定されている。①国家の需要（の充足）、軍等への供給及び住民の需要（の充足）のために製品の生産（サービスの提供を含む。）を組織化する措置（第7条第1項）、②経済的、社会的及び文化的な施設の撤収（同条第2項第3号）、③防衛等のために必要とされる労働、損害を受けた施設等の復旧及び火災・感染症等に対する措置への参加のための国民の徴用（同項第6号）、④防衛に必要とされる物品の接収（同項第7号）、⑤ストライキ等の団体行動の禁止（同項第10号）、⑥武器・毒物等の売買の禁止、薬物・アルコール飲料等の流通に関する特別体制（同項第13号）、⑦国家の需要（の充足）、軍等への供給及び住民の需要（の充足）を目的とした経済活動・物品の流通等の一時的な制限、団体の所有形態・倒産手続・労働体制等の一時的な変更、金融・租税・銀行等に関する特則（第8条第1項）がこれに該当する。

#### (vii) 人権制限措置の実施主体

戦争事態法第7条第2項に掲げる措置を実施する主体は、連邦及び連邦構成主体の執行機関（органы исполнительной власти）並びに軍の運営機関（органы военного управления）であるとされる（同法第6条第2項）。同法第9条第2項では、連邦軍その他の軍事組織が実施する任務（例えば、戦争事態が導入された地域への移動、当該地域からの移動又は当該地域内の移動の制限のための特別体制の維持など）が規定されている。同法第11条には大統領の任務とされている措置（例えば、政党等の活動の停止、集会の禁止・制限、ストライキの禁止など）、同法第14条第2項には、公共の秩序等の保護、経済的、社会的及び文化的な施設の撤収の組織化などに関する連邦の執行機関の権限が規定されている<sup>25)</sup>。第10条第1項では、戦闘行為（военные действия）が行われている地域において、大統領令に基づき、軍の運営機関に、同法第7条第2項に掲げる措置の実施を委任できると規定されている。

23) 鎌倉遊馬「【ロシア】戒厳下の地域で選挙・レファレンダムの実施を可能とする法律」『外国の立法』No.296-2, 2023.8, p.35. <<https://doi.org/10.11501/12969019>>

24) 第36条は、第35条の特別規定という関係にあり（Hans-Joachim Schramm, „Artikel 35,“ Wieser, Hrsg., *op.cit.*(5), S.338.）、土地所有権の保障は、国民及びその団体に限定される。Henderson, *op.cit.*(20), p.232.

25) このように、第9条、第11条及び第14条に規定する措置には、第7条第2項に掲げる措置も含まれているため、第6条第2項は総則的な規定、第9条等は個別的な規定という関係にあると解釈することが妥当であるように考えられる。ただし、実務上、大統領は執行権を行使しているとされるが、法的には、明確には執行機関に位置付けられていない。溝口修平「第4章 憲法」油本真理・溝口修平編『現代ロシア政治』法律文化社, 2023, p.62. さらに、第14条と別個に、第11条で大統領について規定しているため、立法者は、大統領は連邦の執行機関に含まれないとの立場をとっているとも解し得る。こうした場合、第6条第2項と第11条の規定を整合的に解釈することは困難となるが、本稿では、解釈問題に立ち入らず、戦争事態法の規定内容を忠実に記すことにとどめる。

#### (4) 領域防衛・動員

戦争事態法には、第7条及び第8条以外にも、国民の権利・義務に関わる特別体制に関する規定があるため、この点について、補足的に解説する。

##### (i) 領域防衛

戦争事態法第10.1条によると、戦争事態が導入された場合には、「領域防衛（территориальная оборона）」が実施される。「領域防衛」については、より詳細な規定が1996年5月31日の連邦法律第61号「防衛に関する連邦法律」<sup>(26)</sup>（以下「防衛法」）にある。その第22条第1項によると、「領域防衛」とは、①軍事施設、住民の生活及び輸送・通信の機能を確保する施設、エネルギー施設並びに人の生命・健康及び自然環境にとって脅威となり得る施設の保護、②外国及び違法武装組織による破壊工作・偵察部隊との戦い、③外国及び違法武装組織による破壊活動、偵察活動及びテロ活動のもたらす結果の特定、予防、阻止、最小化及び排除を目的として、これらの施設の機能及びロシア連邦軍等の使用に好適な条件を創出するためにとられる措置の体系であると定義されている。

戦争事態が導入された場合には、「省庁間調整機関（領域防衛本部）（межведомственные координирующие органы (штабы территориальной обороны))」が設置される（防衛法第22条第4項）。「省庁間調整機関」は、①領域防衛のための措置を実施する諸機関の行為の一貫性の確保、②戦争事態、動員、国民保護（гражданская оборона）<sup>(27)</sup>及びテロ対策のための措置と領域防衛のための措置との一貫性の確保を任務とする（同条第7項）。

##### (ii) 動員

ロシア連邦全土又はその一部で戦争事態が導入された場合において、既に動員が宣言されていないときは、連邦法律及びロシア連邦のその他の法令の規定に従い、総動員（общая мобилизация）又は部分的な動員（частичная мобилизация）が宣言される（戦争事態法第1条第6項）。動員の手続の詳細については、1997年2月26日の連邦法律第31号「ロシア連邦における動員の準備及び動員に関する連邦法律」<sup>(28)</sup>（以下「動員法」）が規定している。

動員法第3章（第9条～第10条）は、動員の準備及び動員の際の団体<sup>(29)</sup>及び国民の義務について規定している。例えば、第9条第1項第10号によると、団体は、動員計画に従い、建築物（здания）、大規模建造物（сооружения）、通信手段（коммуникации）、土地（земельные участки）、輸送手段（транспортные средства）及びその他の物資（материальные средства）を提供する義務を負う（これによって生じる損失については、補償される。）。国民についても、国防及び国家の安全の確保のために、建築物、大規模建造物、輸送手段及びその他の財産（имущество）を提供する義務が第10条第1項第3号に規定されている（これによって生じる損失については、補償される。）。同条第2項では、国防及び国家の安全の確保のため、国民が労働に従事する義務について規定されている。

(26) Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ Об обороне

(27) 「民間防衛」と訳されることもある。

(28) Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации

(29) 動員法の制定文には、「この連邦法律は、動員の準備及び動員の分野における…（中略）…あらゆる形態の団体（以下「団体」）及びその職員並びにロシア連邦国民の権利、義務及び責任について定める」と書かれているが、「団体」に関するこれ以上の定義はない。

動員法は、動員の際の徴兵についても規定しており、第21条によると、徴兵対象の国民は、動員が宣言された場合には、動員指令書（мобилизационные предписания）等で指定された場所に出頭する義務を負い（第1項）、軍に登録されている国民には、軍地方事務所（военный комиссариат）<sup>(30)</sup>の許可なく居住地を離れることが禁止される（第2項）。

### 3 戦争事態の終了

戦争事態の終了の手續に関する憲法上の規定はなく、大統領以外の機関がその権限を有するとの規定がないため、戦争事態の導入の権限を有する大統領に終了の権限も帰属すると解釈されている<sup>(31)</sup>。また、戦争事態の根拠となる状況がなくなった場合には、戦争事態を終了させることは大統領の義務であるとも解釈されている<sup>(32)</sup>。

戦争事態法は、戦争事態の終了に関する連邦会議の関与について規定していない。同法第21条第1項は、戦争事態の根拠となった状況がなくなった場合に、大統領令によって戦争事態が終了され（отменять）、導入の際と同様の方法で、ロシア連邦の住民及びこれらの住民に対応する個々の地域に公告されなければならないと規定するのみで、連邦会議への通知については規定していない。

## II 戦争事態以外の緊急事態

### 1 非常事態

憲法第88条は、連邦憲法法律で定める事態の際、当該法律で定める手續に従い、大統領が非常事態を導入すると規定している。導入の場合及び手續について連邦憲法法律で定めると明示的に規定している点で、特にこれらへの言及がない憲法第87条の戦争事態の規定と異なる。

2001年5月30日の連邦憲法法律第3号「非常事態に関する連邦憲法法律」<sup>(33)</sup>（以下「非常事態法」）第3条は、「非常事態は、国民の生命及び安全又はロシア連邦の憲法秩序に対する直接的な脅威となる状況が存し、緊急措置を適用しなければ当該状況を解消することができない場合にのみ導入」されるとし、どのような場合がこのような状況に該当するかについて2つの場合を規定している。

1つ目は、①ロシア連邦の憲法秩序を暴力によって変更しようとする事、②権力を奪取（захват）し、又は横奪（присвоение）しようとする事、③武装蜂起、④大衆暴動、⑤テロ行為、⑥極めて重要な施設（объекты）又は場所を封鎖し、又は奪取すること、⑦違法武装組織の準備及び活動、⑧民族間、宗派間及び地域間の紛争という8つの種類の行為を暴力により遂行し、「国民の生命及び安全並びに国家権力機関及び地方自治体の機関の通常の活動に対する直接的な脅威となる」場合である（非常事態法第3条a号）。

2つ目は、自然の要因若しくは技術由来の要因による非常状態（чрезвычайные ситуации）又は生態系上の非常状態（感染症及び家畜伝染病を含む。）であって、人的犠牲、人の健康若しくは自然環境に対する損害、重大な物的損失又は住民の生活環境の侵害をもたらす（もたら

(30) 徴兵の実務を担う連邦構成主体の機関である。

(31) Wieser, *op.cit.*(7), S.882.

(32) *ibid.*, S.882.

(33) Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3- ФКЗ О чрезвычайном положении

すおそれのある) 事故、危険な自然現象、惨事 (катастрофы)、自然災害若しくはその他の災害に起因するものであり、かつ、大規模な災害救助の実施及びその他の緊急の作業が必要とされるものである (非常事態法第 3 条 6 号)。

非常事態の導入及び終了は、戦争事態とほぼ同様の手続に基づいて行われる。

## 2 非常状態

以上のように「非常事態」は、戦争以外の緊急事態を広範囲に包括するものであるが、この「非常事態」について規定する「非常事態法」とは別に、ロシアには、「非常状態」について規定する 1994 年 12 月 21 日の連邦法律第 68 号「自然の要因及び技術由来の要因による非常状態からの住民及び領域の保護に関する連邦法律」<sup>34)</sup> (以下「非常状態法」) が制定されている。この法律は、「人的犠牲、人の健康若しくは自然環境に対する損害、重大な物的損失又は住民の生活環境への侵害をもたらす (もたらすおそれのある) 事故、危険な自然現象、惨事、周囲の者に危険をもたらす疾病のまん延、自然災害及びその他の災害の結果として生じた一定の地域における状況」と定義される「非常状態」(第 1 条第 1 項) の対処について規定する。この定義に従えば、「非常状態」は、内乱・暴動や大規模災害など国内的な緊急事態を全般的に包括する「非常事態」の下位概念と位置付けることもできる。

非常状態法の詳細についての解説は省略するが<sup>35)</sup>、同法では、大統領が主導的な役割を果たす非常事態法の枠組みと異なり、基本的に地域の首長に主導的な役割を付与することにより、事態に対処する方法が採用されている。

非常状態法第 1 条第 1 項の定義規定のうち、「周囲の者に危険をもたらす疾病のまん延」、すなわち感染症を対象とする文言は、2020 年の改正で追加されたものである。2020 年の改正の目的は新型コロナウイルス感染症対策にあった。感染症対策には、非常事態法に基づく大統領主導による連邦一律の措置よりも、地域の事情に応じた措置を可能とする非常状態法の枠組みの方が効率的であるという判断に基づくものであった<sup>36)</sup>。

## 3 大統領の「黙示的権限」に基づく緊急事態対処

1994 年 12 月、エリツィン (Борис Ельцин) 大統領 (当時) は、独立を宣言したチェチェン共和国における武力紛争を鎮圧するために連邦軍を出動させたほか、憲法第 88 条に規定する非常事態を導入することなく<sup>37)</sup>、広範な人権制限を伴う特別体制を同共和国に導入することを命じた。しかし、このような措置は、人権制限の場合の条件を定める憲法第 55 条第 3 項等の規定に反するのではないかといった憲法上の疑念があったため<sup>38)</sup>、連邦会議及び国家会議議員

34) Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

35) この法律の内容の解説及び翻訳については次を参照。小泉悠「ロシアにおける非常事態法制の概要と非常事態対処体制」『外国の立法』No.251, 2012.3, pp.187-203. <<https://doi.org/10.11501/3487062>>

36) 佐藤史人「新型コロナと法 (第 10 回) ロシアにおける新型コロナウイルスへの法的対応—非常事態における連邦制の「復権」—」『法学セミナー』792 号, 2021.1, pp.51-52.

37) なお、本文で紹介する 1995 年の判決において、憲法裁判所は、チェチェン共和国における事態は非常事態に該当しないという前提で判断を下したと分析されている。Beknazar, *op.cit.*(4), S.175.

38) その他、当時の法律の明文規定において許容されていた連邦軍の国内出動は、防衛目的に限られていたため、憲法訴訟の申立人 (連邦会議等) は、国内の秩序維持を目的としたチェチェン共和国への出動は、法律違反であるとも主張していた。 *ibid.*, S.171.

の一部が、憲法裁判所に対し、大統領による措置の合憲性の審査を求めた。この申立てに対し、1995年7月31日、憲法裁判所は、大要、次のような内容の判決を下した<sup>39)</sup>。

大統領は、憲法第71条m号（防衛・安全保障に関する連邦の権限）、第78条第4項（連邦の国家権力の権限の行使を保障する大統領の権限）、第80条第2項（憲法及び国民の権利・自由の保障人としての大統領の地位）、第82条（大統領の宣誓に関する規定）、第87条第1項（軍の最高司令官としての大統領）及び第90条第3項（大統領令と憲法・法律との関係）の規定に基づき、ロシア連邦の主権及び独立並びに国の安全及び完全性を保護する義務がある。1991年の非常事態法には、武装組織による国内の混乱の回避を目的とした規定はなく、このような規定の欠如を改善する必要があったが、立法機関が適時にそれを行わなかった。立法がこのような状態であるため、憲法を直接適用する必要性は極めて大きくなる。（それにもかかわらず）申立者の連邦会議は、このような規定の欠如を理由として大統領による軍の出動には法的根拠がないと主張しているが、このような主張は、憲法の規定の直接的な適用（憲法第15条第1項）を放棄するものである。国の統一と領土の完全性の保護のために軍を出動させることは、ロシア法の一部を成す国際的な条約（同条第4項）からも正当化される。（結論として）チェチェン共和国への特別体制の導入に関する大統領令は、前記のとおり列挙した憲法条文等に規定する大統領権限に基づいて発布されたものであり、合憲である<sup>40)</sup>。

このように、憲法裁判所は、憲法が明文で定める緊急事態制度とは別の枠組みとして、大統領の権限を包括的に定める憲法規定の直接適用による緊急事態への対処の可能性を認めた。

### Ⅲ 2022年9月の部分的動員の宣言と10月の戦争事態の導入

2022年のウクライナ侵略の結果、ロシアは、ウクライナ領の一部の「併合」を一方向的に宣言した。これらの地域（以下「新併合州」）に対するウクライナの攻撃は、ロシア側にとっては「ロシア連邦の領土の保全に反する武力行使」となる。これを根拠として、同年10月19日、プーチン大統領は、2022年戦争事態導入令を制定した。同日、戦争事態導入に伴う具体的な措置を規定する大統領令<sup>41)</sup>（以下「2022年戦争事態措置令」）も制定された。既に述べたとおり、戦争事態法の規定によれば、ロシア連邦全土又はその一部で戦争事態が導入された場合において、既に動員が宣言されていないときは、動員が宣言されることになっている（I-2（4）（ii）参照）が、戦争事態の導入に先立つ9月21日に、プーチン大統領は、部分的な動員を宣言する大統領令<sup>42)</sup>（以下「2022年部分的動員宣言令」）を制定していたため、今般の事態に関しては、戦争事態法に基づく動員の宣言は行われなかった。

39) Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 10-П <<https://www.szrf.ru/list.html#editions=e100&divid=500000&volume=1001995033000&page=1&sort=position&limit=50&docid=181&volid=1001995033000>>

40) ただし、この大統領令に基づく政府決定の一部（公共の安全及び国民の身体の安全を脅かす者のチェチェン共和国からの退去強制、信頼することができない情報の流布又は民族・宗教的な憎悪のプロパガンダを行った場合のジャーナリスト取材許可の剥奪）については、違憲と判断した。

41) Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757 О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 <<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210190003>>

42) Указ Президента Российской Федерации от 21.09.2022 № 647 Об объявлении частичной мобилизации в Российской Федерации <<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202209210001>>

## 1 2022年部分的動員宣言令

2022年部分的動員宣言令は、第1条で、2022年9月21日に部分的な動員が宣言される旨を規定した。第2条以下では、動員に基づく徴兵、徴兵の対象となった国民に対する給与等の待遇、動員期間中において除隊の根拠となり得る事由等が規定されている。

## 2 2022年戦争事態導入令

2022年戦争事態導入令は、その制定文において、「ロシア連邦の領土の保全に反する武力行使がなされたことに鑑み、ロシア連邦憲法第87条第2項並びに2002年1月30日の連邦憲法法律第1号「戦争事態に関する連邦憲法法律」第3条及び第4条の規定に従い、私<sup>43)</sup>は、[次の各条に規定する事項を]決定する」と述べている。

2022年戦争事態導入令第1条では、戦争事態が導入される地域及び日時のほか、「ドネツク人民共和国、ルガンスク人民共和国、ザポロージェ州及びヘルソン州<sup>44)</sup>の領域において2022年10月20日0時から戦争事態が導入される」と規定されている。

2022年戦争事態導入令第2条では、戦争事態が導入された地域において講じられる措置の案を3日以内にロシア連邦政府に提出すること<sup>45)</sup>が規定され、第3条では、必要な場合には、その他の措置であって戦争事態法に規定するものを講じることができると規定されている。

## 3 2022年戦争事態措置令

### (1) 規定の内容

#### (i) 全体の概要

2022年戦争事態措置令は、戦争事態の導入に当たり、戦争事態が導入された「新併合州」において講じられる措置に加え、それ以外の地域についても、戦争事態に関連して講じられる措置について、「新併合州」との地理的な近接性等に応じて3つの段階を規定している。具体的には、「新併合州」における「最高対応レベル (максимальный уровень реагирования)」並びにそれ以外の地域における「中等対応レベル (средний уровень реагирования)」、「高度警戒レベル (уровень повышенной готовности)」及び「基本警戒レベル (уровень базовой готовности)」の4段階である。制定文においては、「新併合州」に導入された戦争事態に関連して、連邦構成主体の最上級職位の者(執行機関)(высшие должностные лица (органы исполнительной власти)) (以下「首長」)の活動の効率性を高めることがこの大統領令の目的であるとされている。

#### (ii) 最高対応レベル

2022年戦争事態措置令第1条では、「ドネツク人民共和国、ルガンスク人民共和国、ザポロージェ州及びヘルソン州」の首長に対し、戦争事態法に規定する権限に加え、① (a) 経済分野、当該連邦構成主体の執行機関及び地方自治体の機関における動員の措置(以下「動員措置」)、(b) 国民保護の措置、(c) 自然の要因及び技術由来の要因による非常状態から住民及び領域を保護

(43) 大統領令という法形式であるため、この場合の一人称は、大統領を指すものと考えられる。

(44) ロシアの法令の翻訳であるため、地名についてはロシア語の読み方に従って訳したが、ウクライナ語では、それぞれドネツィク州、ルハンスク州、ザポリッジャ州、ヘルソン州となる。

(45) 前掲注(43)のとおり、提出の主体は大統領であると考えられる。

するための措置（以下「住民・領域保護措置」）の実行に関する権限、②ロシア連邦軍等及び住民の必要を満たすための措置（以下「必要充足措置」）の実現に関する権限を行使する体制（同条では、この体制を「最高対応レベル」と呼んでいる。）を導入することが規定されている。

2022年戦争事態措置令第2条では、防衛法の規定に従い、「新併合州」において領域防衛が実施され、省庁間調整機関（領域防衛本部）が設置されると規定している（I-2(4)(i)参照）。

### (iii) 中等対応レベル

2022年戦争事態措置令第3条では、クリミア共和国、クラスノダール地方、ベルゴロド州、ブリャンスク州、ヴォロネジ州、クルスク州、ロストフ州及びセヴァストポリ市<sup>(46)</sup>の首長が、動員措置、領域防衛のための個別の措置、国民保護の措置及び住民・領域保護措置の事項に関する権限並びに必要充足措置の実現に関する権限を行使する体制（同条では、この体制を「中等対応レベル」と呼んでいる。）を導入することが規定されている。また、これらの権限に加え、当該首長は、①公共の秩序の強化、公共の安全の確保、軍事施設・重要な国家施設・住民の生活等を確保する施設・人の生命及び環境の脅威となる施設の保護、②輸送・通信機能を確保する施設、エネルギー施設、人の生命及び環境の脅威となる施設の特別運営体制の導入、③住民の安全な地域への一時的な移住、④「中等対応レベル」の体制が導入された地域の出入り又は当該地域内の移動に関する特別管理体制の導入、⑤輸送手段による移動の制限及び検問、⑥輸送・通信機能を確保する施設、印刷所、コンピューター・センター及び自動化されたシステムの活動に対する統制の導入並びにこれらの施設の防衛のための利用といった措置を講じる。

### (iv) 高度警戒レベル

2022年戦争事態措置令第4条では、同令第3条で規定されていない中央連邦管区、南部連邦管区<sup>(47)</sup>の連邦構成主体の首長が、領域防衛のための個別の措置、国民保護の措置及び住民・領域保護措置の事項に関する権限並びに必要充足措置の実現に関する権限を行使する体制（同条では、この体制を「高度警戒レベル」と呼んでいる。）を導入することが規定されている。また、これらの権限に加え、当該首長は、①公共の秩序の強化、公共の安全の確保、軍事施設・重要な国家施設・住民の生活等を確保する施設・人の生命及び環境の脅威となる施設の保護、②輸送・通信機能を確保する施設、エネルギー施設、人の生命及び環境の脅威となる施設の特別運営体制の導入、③輸送手段による移動の制限及び検問、④輸送・通信機能を確保する施設、印刷所、コンピューター・センター及び自動化されたシステムの活動に対する統制の導入並びにこれらの施設の防衛のための利用といった措置を講じる。

### (v) 基本警戒レベル

2022年戦争事態措置令第5条は、同令第1条から第4条までに規定されていないその他の連邦構成主体の首長が、住民・領域保護措置の事項に関する権限及び必要充足措置の実現に関する権限を行使する体制（同条では、この体制を「基本警戒レベル」と呼んでいる。）を導入

(46) このうちの多くの地域は「新併合州」に隣接している。なお、クリミア共和国及びセヴァストポリ市は、ロシアが2014年に一方的に「併合」した地域である。

(47) 中央連邦管区はロシア西部に位置し、モスクワ市が属する。南部連邦管区はロシア南西部に位置し、黒海とカスピ海双方に面する。

することが規定されている。また、これらの権限に加え、当該首長は、①公共の秩序の強化、公共の安全の確保、軍事施設・重要な国家施設・住民の生活等を確保する施設・人の生命及び環境の脅威となる施設の保護、②輸送・通信機能を確保する施設、エネルギー施設、人の生命及び環境の脅威となる施設の特別運営体制の導入といった措置を講じる。

## (2) 戦争事態法の規定内容との比較

2022年戦争事態措置令は、対応・警戒体制の各レベルに応じて、戦争事態法で規定されている措置の中から講ずべき措置を選択するという方法をとっていると言える。これらの措置に関する2022年戦争事態措置令の規定と戦争事態法の規定は、ほぼ同一の文言で定められているが、若干異なる部分もあるので注意を要する。例えば、2022年戦争事態措置令では、「中等対応レベル」及び「高度警戒レベル」の地域において、戦争事態法第7条第2項第14号に規定する「輸送・通信施設、印刷所、コンピューター・センター」の統制の措置が講じられることになっているが、同号の規定にある「個人の使用のための無線通信局の活動の禁止」という措置は、2022年戦争事態措置令の条文には見られない。こうした相違があるものの、両者において文言がほぼ一致する規定を相互に対応させると、本稿末尾の表のようにまとめることができる。

## おわりに

以上、ロシアの緊急事態法制について、戦争事態を中心に見てきたが、今般のウクライナ侵略に関する措置については、法治国家の原則の観点からの問題点を指摘する見解もある。I-2(3)(i)(b)において、Ⅲ-3で検討した2022年戦争事態措置令の内容を先取りしてコメントしたとおり<sup>(48)</sup>、戦争事態法において戦争事態導入地域に適用すると規定されている措置が、2022年戦争事態措置令では、それ以外の地域にも適用されると規定されていることが問題点として指摘されている<sup>(49)</sup>。先に述べたとおり(I-2(3)(i)(a)参照)、憲法第55条第3項は、「人及び国民の権利及び自由は、」「連邦法律により制限することができる」と規定しており、大統領令によって制限の範囲を拡大することは憲法上問題があると考えられる。

欧州における憲法問題の標準的な見解を示す機関として参考となるヴェニス委員会（欧州評議会の諮問機関）の見解によれば、緊急事態の宣言、緊急事態の期間の延長、緊急事態においてとられる措置の実施・適用の全てが、議会及び司法による効果的な統制の下に置かれることが不可欠であるとされている<sup>(50)</sup>。この観点から、ロシアの制度を評価すると、戦争事態の宣言への関与が議会の事後承認である点（しかも、国民による直接公選の議院である国家会議には関与権がない。）、期間の決定・措置の内容に対する議会の関与権がない点において、議会によ

(48) 前掲注(21)

(49) «Путин ввел «полное» военное положение на аннексированных территориях: А по всей России - «частичное». Рассказываем, чем это грозит жителям разных регионов И почему указ президента, похоже, противоречит закону» 2022.10.20. Медузаウェブサイト <<https://meduza.io/feature/2022/10/19/putin-vvel-polnoe-voennoe-polozhenie-na-anneksirovannyh-territoriyah-a-po-vsey-rossii-chastichnoe-rasskazyvaem-chem-eto-grozit-zhitelyam-raznyh-regionov>>

(50) Venice Commission, “Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency: Reflections,” CDL-AD(2020)014, 2020.6.19, p.5. <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-e)>



る統制は比較的弱い。さらに、現在のロシア議会については、「翼賛化」が指摘されており<sup>51)</sup>、制度化された統制手段であっても、その効果的な発動が期待できないという実態もある。司法による統制という観点からも、緊急事態における大統領の権限行使の範囲を広く認めた1995年の憲法裁判所の判決や大統領権限を広範に認める近年の他の分野に関する判決<sup>52)</sup>を見る限り、効果的な統制を期待することは難しいものと考えられる。

(やまおか のりお)

表 戦争事態法第7条及び第8条に規定する措置と2022年戦争事態措置令における実施地域の指定

戦争事態法で規定されている措置	戦争事態法の根拠規定	2022年戦争事態措置令によって指定されている地域
国家の需要・軍等への供給・住民の需要のための製品の生産の組織化	第7条第1項	最高対応レベル
公共の秩序等の保護の強化 軍事施設等重要施設の保護 輸送・通信・エネルギー・人命等に関わる施設の機能維持	第7条第2項第1号	最高対応レベル 中等対応レベル 高度警戒レベル 基本警戒レベル
輸送・通信・エネルギー・人命等に関わる施設の特別運営体制	第7条第2項第2号	最高対応レベル 中等対応レベル 高度警戒レベル 基本警戒レベル
経済・社会・文化施設の撤収	第7条第2項第3号	最高対応レベル
安全な地域への住民の一時的な移住	第7条第2項第3号	最高対応レベル 中等対応レベル
対象地域における出入り・移動の特別管理体制 移動の自由の制限	第7条第2項第4号	最高対応レベル 中等対応レベル
政党その他の団体の活動の停止	第7条第2項第5号	最高対応レベル
国民の徴用	第7条第2項第6号	最高対応レベル
物品の接收	第7条第2項第7号	最高対応レベル
滞在場所・居住場所の選択の自由の制限	第7条第2項第8号	最高対応レベル
集会・デモその他の公共の催しの禁止	第7条第2項第9号	最高対応レベル
ストライキその他の団体行動の制限	第7条第2項第10号	最高対応レベル
輸送手段による移動の制限・検問	第7条第2項第11号	最高対応レベル 中等対応レベル 高度警戒レベル
外出制限 身分証明書の確認・身体検査・住居の搜索	第7条第2項第12号	最高対応レベル
大統領令違反の場合の拘禁	第7条第2項第12.1号	最高対応レベル
戦争事態が導入されていない地域への強制移住	第7条第2項第12.2号	最高対応レベル
武器・毒物の売買等の禁止 薬物・アルコール飲料等の流通に関する特別体制	第7条第2項第13号	最高対応レベル
輸送・通信施設、印刷所、コンピューター・センター等の統制	第7条第2項第14号	最高対応レベル 中等対応レベル 高度警戒レベル
軍事検閲	第7条第2項第15号	最高対応レベル
敵国民の収容	第7条第2項第16号	最高対応レベル
出国の制限	第7条第2項第17号	最高対応レベル
国家機密保持体制の強化を目的とした補完的な措置	第7条第2項第18号	最高対応レベル
外国団体・国際的団体の活動の停止	第7条第2項第19号	最高対応レベル
レファレンダム・選挙の禁止(例外あり)	第7条第4項	最高対応レベル
経済活動・物品の流通等の一時的な制限 情報の収集、伝達、生成及び流布の一時的な制限 団体の所有形態・倒産手続・労働体制等の一時的な変更 金融・租税・銀行等に関する特別	第8条第1項	最高対応レベル(ただし、他のレベルへの適用は、戦争事態法上、排除されていない。)

(出典) 戦争事態法及び2022年戦争事態措置令を基に筆者作成。

51) 渋谷謙次郎「現代ロシアにおける外見的立憲主義への移行—ソ連解体からウクライナ戦争まで—」『憲法研究』12号, 2023.5, p.123. なお、次の文献は、議会は、単なる執行機関の決定の追認機関でもなし、法律案の修正の事例が近年でも多く見られることを指摘しているが、その要因を執行機関内の対立関係の存在に求めており、執行府に対する統制という議会の機能が果たされていない点については特に異論を挟んでいない。大串敦「第6章 議会政治」油本・溝口編 前掲注(25), pp.98-103.

52) 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』255号, 2014.3, p.507; 同「ロシア連邦」畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 第5版』有信堂高文社, 2018, p.555.