



Title	ロシア軍の民主的統制に関する法制度 : OSCE行動規約からの評価
Author(s)	宮岡, 勲
Citation	アジア太平洋論叢. 2005, 15, p. 99-120
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/100016
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ロシア軍の民主的統制に関する法制度： OSCE 行動規約からの評価

宮 岡 勲*

はじめに

欧米諸国や国際機関の支援にもかかわらず、ロシアにおける民主化の歩みは遅い¹。フリーダム・ハウスの『移行過程にある諸国』によれば、ロシアの民主主義スコアは、近年むしろ悪化の傾向にある²。1997年には「民主主義定着国」（3.25以下）に近いレベル（3.8）に位置していたが、2005年になると「専制主義定着国」（6.00以上）に転落しそうな状況（5.61）である。内訳を見ると、選挙過程、市民社会、独立メディア、統治および司法的枠組みの分野のいずれにおいてもスコアが悪化している。2004年に起きた北オセチアの学校テロ事件などをきっかけとする中央集権化への動きも、この傾向に拍車をかけているようである³。

民主主義の重要な要素の一つである、軍の民主的統制においても⁴、ロシアの取組は遅れているとの見方が一般的である。たとえば、スティーヴン・ブランク（Stephen Blank）は、「安全保障の政治・軍事的側面に関する行動規約（the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security）⁵」（以下、「行動規約」と略記）が定める民主的軍統制規範の多くに、ロシアが違反してきたと主張している⁶。この行動規約は、アメリカやカナダからロシアや中央アジア諸国までを含む50カ国以上が参加した、欧州安全保障協力会議（CSCE、1995年1月に欧州安全保障協力機構 OSCE に改組）のブタペスト首脳会議で1994年12月に採択された⁷。しかし、ブランクの主張は、1996年出版の著作でなされたものであり、その後の状況を踏

* 大阪外国語大学国際関係講座

まえたものとはなっていない⁸。

本稿は、行動規約の規定に照らして、軍の民主的統制の分野におけるロシアの法制度の整備状況とその問題点を評価するものである⁹。使用する資料は、OSCE事務局が実施している行動規約の履行アンケートに対するロシア政府の回答¹⁰、ソヴィエト連邦とロシア連邦の憲法・法律¹¹の条文および関連する先行研究業績である。

以下では、まず、ソ連およびロシアにおける政軍関係や、ロシアの行動規約に対する否定的・肯定的態度といった歴史的背景を説明する。次に、軍の民主的統制制度の重要な二つの側面、すなわち民主的政治統制と軍人の人権保護について、ロシアの法制度を概観する。そして、議会による不十分な監視と、政策決定過程における文民の限定的な影響力という二つの問題点を指摘する。最後に、総合的な評価として、行動規約が求めている民主的軍統制に関する法制度は近年かなり整備されてきたとのとりあえずの結論に至る。

1. 歴史的背景

この第1節では、ロシア軍の民主的統制に関する法制度を概観する前に、歴史的背景として、(1) ソ連・ロシアにおける政軍関係、(2) 行動規約の不遵守および(3) 行動規約の国内法制化についてまとめておく

(1) ソ連・ロシアにおける政軍関係

1977年に採択された「ソヴィエト連邦憲法」は、軍に関する規定をいくつか含んでいた。まず、軍を維持する目的として、「社会主義の成果、ソ連人民の平和的な労働、国家主権と領土保全を防衛するために」(31条2項) というイデオロギー色の強い任務を定めていた¹²。また、軍の政治統制に関する権限は、大統領に相当する合議制の最高ソヴィエト幹部会、立法府である最高ソヴィエト(会議)や行政執行機関である閣僚会議が分担していた。他方、共産党については、憲法上、「ソヴィエト社会の主導的かつ指導的な原動力、ソヴィエト社会の政治制度、全ての国家機関と公共機関の中核」であり、「人民のために存在し、人民に奉仕する」

(6条1項)とは規定されていたものの、軍統制に関連する共産党の憲法上の権限としては、「ソ連邦の内外政策の路線を決定」(同2項)することぐらいしかなかった。

しかし、ソ連の実際の最高権力は、共産党政治局にあった。ソ連軍は「どこからみても党の軍隊¹³」であった。ソ連軍の最高指導機構であった国防会議は、憲法上は最高会議幹部会が設置することになっていたが(121条14項)、実際は党書記長が主宰する、党政治局の小委員会であった¹⁴。また、軍事上の最高統帥機関である中央軍事会議と、全軍の党・政治活動の指導にあたる政治総本部は、実際上それぞれ党中央委員会の一部門であった。そして、中央軍事会議と政治総本部の下部機関である軍事会議と政治本部あるいは政治局が、ソ連軍の各軍種ならびに軍管区、外国駐留軍集団および艦隊に設置されていた。さらに、党・政治活動を担当する副指揮官として政治将校が各部隊に置かれていた。以上の通り、共産党による軍の重層的な文民統制が行われていたことから、冷戦後においても、旧ソ連軍にいたことのある軍人にとって、文民統制という考えには違和感はなかったはずである¹⁵。よって、冷戦後は、軍統制の文民化ではなく民主化が課題となった。

軍統制の民主化は、ソ連時代末期に開始された。ミハイル・ゴルバチョフ(Mikhail S. Gorbachev)共産党書記長は、ソ連の民主化を進めるために憲法を1990年3月に改正した。この改正により、大統領制を導入するとともに、党の指導的役割に関する憲法上の規定を放棄して、複数政党制の導入に先鞭をつけた。それは、共産党による軍の統制システムの消滅も意味していた。よって、党軍から国軍への移行および「人の支配」から「法の支配」への変革が緊急の課題となった。ゴルバチョフは、ソ連軍の改革に関する方針の一つとして法的統制を挙げていた。この改正憲法には、大統領の軍最高司令官としての地位など、現行ロシア連邦憲法と類似した多くの軍統制に関する規定が盛り込まれた¹⁶。要するに、民主的な軍の統制という考え方は、解体直前のソ連で始まったと言える。

ゴルバチョフ改革が急進的だったこともあり、反動的な事件も起こった。1991年8月に、ゴルバチョフ大統領の改革路線に反対する保守派は、クリミアで休暇中の大統領を軟禁するとともに非常事態を宣言した。副大統領や首相のみならず、国防省、国家保安委員会(KGB)および内務省の高官もこのクーデターを指導し、連邦軍も動員した。しかし、陸軍司令官の中には従わない者もいた。また、ロシ

ア共和国大統領ボリス・エリツィン (Boris Yeltsin) や市民の抵抗もあり、このクーデターの試みは失敗に終わった¹⁷。皮肉なことに、ソ連を維持しようとするクーデターが失敗することにより、ソ連は解体に向かい、ついに1991年12月26日に消滅した。

ロシアは、ソ連から軍や国防政策機関の中核をそのまま受け継いだ。1992年には、ロシア連邦軍が創設された¹⁸。同年5月の「国防に関する法律 (旧国防法)」では、軍の政治的統制に関する権限は大統領と最高ソヴィエトの間で分割された¹⁹。エリツィン大統領は、権力闘争において軍を利用するために、軍の忠誠心を高めていくことに関心があった。そこで、1991年8月の政変への動きの中でエリツィンを擁護したパヴェル・グラチョフ (Pavel Grachev) 将軍を初代国防相に任命するなど信頼できる軍人を登用するとともに、軍に相当の自律性を与えていた²⁰。一方、ロシア連邦軍の創設時には、軍は一種のアイデンティティ・クライシスに陥ったが、「大統領の軍」という新しいアイデンティティを見出した²¹。

大統領と議会の対立が深まり、1993年10月には「最高ソヴィエト制圧事件」に至った。エリツィン大統領が最高ソヴィエトの解散という超法規的措置をとったことに抗議して議員が建物に立てこもったところ、大統領は消極的な軍を動員して議회를制圧したという事件である²²。この事件後、議会側の力は弱まり、1993年12月に採択された「ロシア連邦憲法」では、軍の統制を含む広範な分野で大統領の権限が大幅に強化された。

この結果により、大統領が軍の忠誠心を必要とする度合いは低下した²³。そもそも、ソ連時代同様、エリツィンは軍事組織を積極的に監督することはなかった。ロシアにおける大統領の地位が固まってくると、エリツィンが軍の問題に関心を寄せるようなことは一層なくなった。その結果、「1941年6月以来、今日ほどロシア軍が崩壊の瀬戸際に近づいたことはない²⁴」状況になってしまったのである。

エリツィン大統領は、1999年12月31日、突然辞任した。大統領代行になったウラジーミル・プーチン (Vladimir Putin) が翌年3月の選挙で大統領になってからは、国家評議会 (Gossovet) の設置など大統領の権限の再強化が行われている²⁵。プーチンは、軍と密接な関係を築いて軍の意見を尊重している²⁶。プーチンと軍の関係は、「大統領の組織」という軍のアイデンティティを強化するものであった²⁷。

しかしながら、プーチン大統領の時代になっても、1997年以降試みられている軍改革は遅々としている。具体的には、基幹施設の老朽化、兵器の不足、徴兵制度の機能不全による新兵補充問題や若い将校の流出、チェチェン紛争に派遣するための戦闘可能態勢にある部隊の不足、国家が直面している安全保障上の脅威に対処するのに不適当な軍の構造や戦略など、深刻な問題点が未解決のままである²⁸。

(2) 行動規約の不遵守

冷戦終結の直後、ロシアは、アメリカ主導の北大西洋条約機構（NATO）の重要性を低下させるためにも全欧州にまたがる CSCE の強化に前向きであった²⁹。1992年のヘルシンキ首脳会議で、行動規約採択が CSCE の安全保障協力フォーラム（FSC）のプログラムに加えられた時、ロシアは共同提案国となった。行動規約の交渉は1992年9月に開始された。しかし、ロシアは正式な提案を提出しなかった。ロシアの消極性は、当時の交渉に参加したポーランドの外交官アダム・コビエラキ（Adam Kobieracki）によれば、1991年にソ連が解体してから間もない状況でロシアが明確な戦略を持たなかったこと、また、国内のチェチェン問題など他の重要な案件を優先せざるをなかったことに部分的に起因している³⁰。

ロシアは、総論としては軍の民主的な統制や使用に賛成していた。1994年3月にポーランドと一緒に非公式な行動規約の構成案を出している。その中で、「軍の民主的政治統制のための規範と規定（軍の内部構成、軍人の地位、兵士の権利などを含む）」を第6節に、「軍の使用に関する規範と規定（緊急事態、国内治安、非正規部隊などを含む）」を第7節にすることを提案したことが注目される³¹。

しかしながら、ロシアは、各論では後ろ向きな姿勢をとることもあった。たとえば、軍に関する規制を回避するためや政治目的のために準軍事部隊を使うことを禁止するとするポーランド案にロシアが抵抗した。それにより、採択された行動規約の規定は、準軍事部隊の設立目的を逸脱した戦闘遂行能力の獲得の禁止(26項)とかなり限定的になった。また、兵士は違法な命令に従う必要性はないとした提案に対してロシアの反対があり、「国内法や国際法に違反する命令はしてはいけない」(31項)になった³²。

行動規約は、1994年12月の OSCE ブタペスト首脳会議の成果である「ブタペス

ト文書」の一部（第4章）として採択された。その政治的拘束力を有する文書（39項）の発効は、1995年1月1日である。ロシア政府によると、行動規約は、採択された翌月にはロシアでも翻訳され、第42項の規定に従い公表された。また、1996年2月までには、行動規約の義務は例年の軍事訓練プログラムに取り入れられるとともに、軍の司令部にも行動規約について通知がなされている³⁵。

しかし、行動規約採択の8日後には、ロシアは国内のチェチェン共和国に侵攻し、第一次チェチェン戦争が始まった。この戦争は、ロシアも含む52カ国の欧米諸国がその数日前に合意した政治的文書の無力さを印象付けた。ロシアは、行動規約第25項となる不正規軍の許容や支援の禁止規定を援用して、チェチェン戦争での自らの軍事行動を正当化してみせた³⁶。しかし、エリツィン大統領の指令を無視した空爆や停戦への軍の抵抗などは、「軍事的手段の偶発的なあるいは認可のない使用を防止する措置」（24項）が不十分であったことを示している。

それ以上に問題となったのは、行動規約第8節が定める軍の民主的使用に関することであった³⁵。この戦争は、エリツィン大統領が非常事態宣言を発令しなかったため、ロシア連邦議会の関与なく実行された。事実、連邦院も国家院もチェチェン共和国における武力行使に反対する決議を採択している³⁶。こうした状況は、行動規約第36項前半「各参加国は、軍隊を国内治安任務に充てる決定が憲法上の手続に合致するようにしなければならない。当該決定は、軍隊の任務を規定するとともに、その任務が憲法に基づいて設立された当局の効果的な統制の下に法の支配に従って遂行されるようにしなければならない」という規定から逸脱していたと思われる。

また、チェチェン戦争では、ジュネーヴ諸条約（共通第三条）やその第二議定書に違反する市民に対する攻撃も行われた。第一次戦争だけでも少なくとも3万人の市民の犠牲者が出ている³⁷。1995年2月の OSCE の常設理事会や、同年3月と翌年3月の信頼安全醸成措置の年次履行評価会議（AIAM）では、国内治安任務の執行に必要な程度を超えた武力行使の禁止と「市民や彼らの財産への危害を回避する相当な注意義務」（36項後半）や、軍隊の指揮、人員配置、訓練および装備における国際人道法の遵守（34項）という観点から、ロシア軍の攻撃は行動規約違反であると非難された³⁸。

ただし、行動規約の規定がまったく役に立たなかったわけではないようである。ドイツ外交官のオートウィン・ヘニグ (Ortwin Hennig) は、次のように述べている。「行動規約の規定により、この特定の事例において、ロシアは、少なくとも OSCE の機関においてほとんど毎週、相当性原則の違反とって間違いないと思われる自国の行動を説明したり、正当化したりしなければならなくなった。こうして、チェチェンにおけるロシアの活動は国際的な関心を集め、透明性が高められた。要するに、OSCE はその規範の遵守を強制する手段を持たないが、どの規範も少なくともその違反の道義的コストを上昇させるのである³⁹⁾。」

(3) 行動規約の国内法制化

行動規約は、その第41項で「参加国は、自国の関連する内部文書や手続あるいは適当な場合は法的文書がこの規約でなされたコミットメントを反映するように努めなければならない」と定めている。行動規約の『ロシア連邦憲法』への影響は、前者が後者の交渉中に採択されたこともあり、限られている。むしろ、行動規約は、連邦法レベルの制度の整備に影響を与えたと考えられる。ロシア政府は、1995年8月7日の決議796により「行動規約により受け入れた国際義務に関連する連邦法に反映させるための適切な措置をとる」よう外務省に指示している⁴⁰⁾。

1996年5月には、安全保障の基本法とも言える「国防に関する連邦法律（国防法）」が制定された。この法律は、国防の原則・組織（1節）、国家当局の権限（2節）、行政当局の機能、公務員の義務および国民の権利と義務（3節）、連邦軍および他の軍事組織（4節）、戦争状態、戒厳令、動員、民間防衛および領土防衛（5節）ならびに最終条項（6節）との構成になっている。

1997年の行動規約フォロー・アップ会議の際、ロシア大使は、「ロシア連邦は、行動規約を周知させ、そのアイデアをロシア法や規範的な文書に反映させるのに多大なる作業をしてきた。この作業は、まだ進行中である。もちろん、まだ多くのことがなされなければならない。不幸なことに、われわれ自身にとっても明白な欠点がいくつか存在している⁴¹⁾」と述べていた。

実際には、その会議の開催された1997年ごろから軍に関する法制度の整備が進んだ。たとえば、重要な法律としては、「ロシア連邦における動員準備と動員に関

する連邦法律（動員法）」（1997年2月）、「ロシア連邦内務省国内軍に関する連邦法律」（同2月）、「軍務および兵役に関する連邦法律（軍務・兵役法）」（1998年3月）、「軍人の地位に関する連邦法律（軍人地位法）」（同5月）、「ロシア連邦国境警備軍に関する連邦法律」（2000年5月）、「非常事態に関する連邦憲法法律（非常事態法）」（2001年5月）、および「戒厳令に関する連邦憲法法律（戒厳令法）」（2002年1月）などが制定された。

2. 民主的政治統制の法制度

軍の民主的政治統制に関する法制度の中心は、憲法と国防法である。この節では、とくに（1）軍を統制する民主的機関、（2）軍事態勢の民主的決定および（3）防衛支出の議会による承認の三つの分野に関するロシア法制度を概観する。

（1）軍を統制する民主的機関

・行動規約第21項

各参加国は、憲法に基づいて設立された、民主的な正当性を有する当局による自国の軍事部隊、準軍事部隊および治安部隊の効果的な指導や統制を常に達成し、また、維持しなければならない。各参加国は、関係当局が憲法上および法律上の責任を果たすように統制しなければならない。関係当局は、当該部隊の役割および任務ならびに憲法上の枠組みの中でのみ行動する義務を明確にしなければならない。

ロシアの場合、憲法上制定された民主的な当局とは、連邦大統領と連邦議会が該当する。ロシア憲法によれば、まず、大統領は、国民の普通、平等および直接の選挙で選出される（81条1項）。「国家元首」（80条1項）である大統領は、行政府、立法府および司法府の国家三権の上に立って指導する権限を持つ（同2項）。一方、立法機関かつ最高代表機関（94条）である連邦議会は、連邦院（上院）と国家院（下院）からなる（95条1項）。国家院は国民の直接選挙で選ばれる450人の代議員からなるが（同3項、96条1項）、連邦院の方は連邦構成主体の行政機関およ

び立法機関の代表各1名からなる(95条2項)。

軍の政治統制については、まず、憲法は、大統領を連邦軍の最高総司令官(87条1項)と位置づけている。また、大統領の憲法上の権限としては、首相の任命、内閣の総辞職の決定、首相の提案を受けての連邦大臣の任命・罷免⁴²、安全保障会議の設置・主宰、ロシア連邦軍の最高司令官の任命・罷免(83条)、戒厳令の発令(87条1項)と非常事態宣言(88条)、国家勲章・最高の軍人称号の授与(89条)などが挙げられる。次に、国家院は、首相の任命への同意権(103条1項)を有するとともに、国防分野における連邦法律を採択することにより軍の統制を行う。そして、連邦院は、戒厳令および非常事態宣言に関する大統領令の承認や領土外での軍隊の使用に関する決定を行う(102条1項)。また、連邦予算、国際条約の批准・終了、国境の状態や保護および戦争と平和などに関するものであれば、国家院の採択した法案を承認するの可否かを検討する義務を有する(106条)。

連邦軍の役割・任務に関しては、国防法において、「ロシア連邦に対して向けられた攻撃の撃退、ロシア連邦領域の統一性及び不可侵性の武力防衛、そして、ロシア連邦の国際条約に応じた任務の遂行」(10条2項)が定められている。ただし、それ以外の目的を有する、武器の使用を伴う任務であっても、大統領が連邦法律に従って軍を使用することができる(同3項)。これは行動規約第21項と第36項に照らして問題があるが⁴³、このための大統領令は連邦院の承認を必要とする(5条3項)。また、国防法は「ロシア連邦軍の活動はロシア連邦憲法を基礎に」関連法に従って「履行される」(10条5項)とも定めている。なお、ロシアでは、軍事組織による連邦法の遂行に対する監視は、ロシア連邦検事総長および部下の検事が行うことになっている(25条1項)。

(2) 軍事態勢の民主的決定

・行動規約第13項第1文

各参加国は、他国の正当な安全保障上の懸念および国際安全保障と安定に貢献する必要性に留意して、国の民主的決定手続に基づき自国の軍事能力を決定する。

ロシア憲法により、大統領が軍事ドクトリンを承認（83条）するとともに、国家の基本的な内外政策の指針を決定し（80条3項）、連邦議会への年次教書で報告する（84条）ことになっている。また、連邦政府に関しては、国の防衛と安全保障を確保するための措置をとることと外交政策を実施すること（114条1項）が規定されている。そして、議会は、国防分野における連邦法律を通すことによって、軍事態勢の決定に影響を与えられる⁴⁴。

ロシアにおける国防計画の策定については、国防法、動員法および非常事態法などの中で述べられている。国防法第14条によれば、国防省が軍事政策および軍事ドクトリンに関する提案の準備に参加したり、また、ロシア連邦軍の建設に関する概念を発展させたりすることになっている。

なお、憲法は、大統領に安全保障会議の設置および主宰の権限を与えているが、安全保障会議の機能は、連邦法律によって定められることになっている（83条）。しかし、この法律は未だ成立しておらず、代わりに大統領令でその活動内容が決められてきた。基本的には、安全保障会議は重要な役割を果たさないうえに、例外としては、プーチン大統領の下でセルゲイ・イワノフ（Sergei Ivanov）が安全保障会議書記を務めていた時期が挙げられる⁴⁵。2000年承認の「新国家安全保障概念」、「軍事ドクトリン」、「情報安全保障ドクトリン」および2001年承認の『外交政策概念』は、すべて安全保障会議によって準備された⁴⁶。これが可能だったのは、イワノフが、「レニングラード生まれ、レニングラード大学卒業、KGB勤務」という共通点を持つプーチン大統領の腹心であったからである。

(3) 防衛支出の議会による承認

・行動規約第22項

各参加国は、国防支出の議会による承認がなされるようにしなければならない。各参加国は、国家安全保障上の要請を十分に考慮したうえで、軍事支出を抑制するとともに、透明性および軍隊に関する情報への公共アクセスを確保しなければならない。

ロシア憲法の規定（114条1項）によると、政府が予算案や予算執行についての

報告書を作成し、国家院に提出する。また、予算に関する法律は、連邦院による義務的検討事項となっている（106条）。国防法によれば、国防省が連邦予算案における防衛支出に関する提案を作成し、政府に提出する（14条4項）。今度は政府がこれらの提案を検討し、それらを国家院に提出する（6条3項）。次に、国家院によって承認された連邦予算に関する連邦法の中に定められた国防費は、その後、連邦院で検討される（5条1項・2項）。

ロシア政府は、履行アンケートに対して次のように答えている。「議会は、国防予算案の検討において、国家安全保障概念、軍事ドクトリンおよび国の経済的潜在力の観点から分析を行う。さらに、予算額は、個別の委員会と総会の両方において逐条ごとに議員によって審議される。国防省に割り振られた資金の運用に対する統制は、特別に組織された会計検査院および議会の公聴会を通じて議会が行う⁴⁷。」議会に会計検査院を設置することは、憲法の第101条第5項に規定してある。

3. 軍人権利保護の法制度

軍人の人権と基本的自由の尊重を通じて、軍を市民社会に統合していくとともに、いわば内側から統制することも考えられる。行動規約には、軍人の権利を保護するための総則として、「各参加国は、軍事部隊、準軍事部隊および治安部隊の人員が、CSCE 文書や国際法に反映されているように、憲法やその他の国内法の規定と隊務の要求に従って人権と基本的自由を享受し、行使できるようにしなければならない」（32項）という規定がある。より具体的な規定としては、(1) 兵員の補充・召集のための手続、(2) 軍人の権利・義務の制度化および兵役の免除・代替の導入および (3) 軍人権利保護のための手続の三つの規定がある。

(1) 兵員の補充・召集のための手続

・行動規約第27項

各参加国は、軍事部隊、準軍事部隊および治安部隊における隊務への人員の補充あるいは召集が、人権および基本的な自由に関する義務やコミットメントと矛盾しないようにしなければならない。

この問題については、1993年の「軍務および兵役に関する連邦法律（旧軍務・兵役法）」において詳細に規定された。しかし、この法律については、旧制度で徴集された者の兵役期間を漸及的に18ヶ月から24ヶ月へ拡大したことの問題点が指摘されていた⁴⁸。なお、1998年には、軍務・兵役に関する新法が制定された。この軍務・兵役法の構成は、一般規定（1節）、軍登録（2節）、兵役訓練（3節）、徴兵制（4節）、契約兵役人員（5節）、兵役（6節）、兵役からの除隊（7節）、予備役人員（8節）および最終条項（9節）となっている。

(2) 軍人の権利・義務の制度化および兵役の免除・代替の導入

・行動規約第28項

全参加国は、法あるいは他の関連文書に軍隊人員の権利と義務を反映させなければならない。兵役の免除および代替の導入を検討しなければならない。

行動規約の履行アンケートへのロシア政府の回答の文言を使えば、「ロシア憲法によれば、軍の構成員は、連邦法により設けられた制限を除き、ロシア連邦立法府により規定されているロシア連邦国民の義務および権利を有する。ロシア軍の構成員の権利および義務は、国防法、軍務・兵役法、および軍人地位法に反映されている。」

また、ロシア憲法は、祖国防衛の義務（59条1項）および兵役の義務（同2項）を定める一方、代替の文民役務をもって軍務と換える権利（同3項）も明記している。この規定により、国防省が良心的兵役拒否に関する裁判で負けることもあった⁴⁹。憲法制定後長い間、国防省の反対のため連邦法律レベルでの立法措置が遅れていたが⁵⁰、この条文を受けて、「代替文民役務に関する連邦法律」が2004年1月に発効した。それは、徴兵忌避を減らしていくための策でもあるとは言え⁵¹、ソ連時代には考えられなかった法律であり、行動規約の影響がもっとも明確に表れていると言える。

(3) 軍人権利保護のための手続

・行動規約第33項

各参加国は、全隊員の権利を保護するために適当な法的および行政的手続を制定しなければならない。

軍人地位法の第21条は、違法行為に対して上訴する軍人の権利を定める。その第1項によれば、軍人は、裁判所への申し出によって自らの権利及び法的利益を守る権利を有する。また、召集中の軍人は、兵役に関する問題について裁判所に告訴する場合の手数料から免除される。また、第2項は、軍人が上官の違法な決定や行為についても上訴することができることを定めている。

4. ロシア法制度の問題点

以上の通り、ロシアでは、国防分野における法律の整備はほぼ完了している。しかし、問題がないわけではない。たとえば、ロシア軍内部に「新兵いじめ」が蔓延していることは、軍人の人権保護の法制度がうまく機能していないからでもあると考えられる⁵²。ここでは、軍の民主的政治統制の観点から見て懸念される二つの問題点、すなわち、(1) 議会による不十分な監視および (2) 政策決定過程における文民の限定的な影響力、をとりあげることにする。

(1) 議会による不十分な監視

議会は、国防予算の総額を切り詰めるには一定の役割を果たしてきた。1994会計年度では、国防省は87兆ルーブルを要求したが、国家院が承認したのは40兆ルーブルだけであった⁵³。これは、当時のロシア経済の混迷を考えれば、軍も納得せざるを得なかった結果とも言える。

しかし、透明性の欠如から、議会による監視は大きな制約を受けている。軍事予算の検討において、機密を理由に政府の提出する予算案が十分に詳細なものとなっておらず、議会による監視があまり機能していない⁵⁴。1997年には連邦議会は約200項目にわたる詳細な国防予算案を受けたり、1998年には機密指定が武器調達

部分に限定されたりするなど、改善の兆しがあった⁵⁵。しかし、1999年には軍事予算の全体が機密指定された。

ロシア憲法では、一般的な人権の一つとして合法的に情報を求める権利（第29条第4項）を認めている⁵⁶。しかし、議会に対する軍の説明責任は、大統領に対するものと違い、憲法上規定がない⁵⁷。さらに、2000年に採択された「情報安全保障ドクトリン」は、政府の軍事問題に関する機密性をより高めようとしている⁵⁸。軍の民主的統制に関する問題について一般国民の関心や理解が低いなかで、ロシア軍の透明性は著しく低いままであると言える⁵⁹。

この問題は、ロシア政治における議会の地位の低さに由来していると考えることができる。本来、自由民主主義国では、権力分立が実質的に担保されて、議会が軍のみならず大統領や政府を監視することが期待されている。しかし、ロシアでは、容易に専制主義に陥りやすい「超大統領主義（superpresidentialism）⁶⁰」のため、議会の権限が大きく制限されている。憲法より詳細な規定を含む国防法によると、大統領の権限に関する第4条の項目数は20項目、政府の権限に第6条は27項目からなる。他方、議会の権限に関する第5条は、連邦院についての4項目と国家院に関する2項目のみからなっている。

(2) 文民の限定的な影響力

政策や予算の決定に対する文民の影響力が過度に小さい。国防省は軍事機関の一つである⁶¹。国防法においても、国防省に関する第14条は、第5節「ロシア連邦軍」の中で規定されている。次の国防省が軍事計画や調達のみならず軍事予算の配分もほぼ完全に支配している⁶²。旧共産党時代の伝統を引き継ぎ、国防大臣は通常将軍が任命され、また、少数の非軍人用の上級ポストは、退役軍人によって埋められている。国防省における文民の大半は、政策決定に関わっていない⁶³。なお、2001年3月に安全保障会議書記であったイワノフが国防相に任命されると、国防省の発言力が高まった⁶⁴。イワノフは、非軍人ではあったが、KGB出身であり、2000年11月に退役した時は諜報中將の階級を有していた。

また、エリツィン大統領が軍に対して無関心になるにつれて、軍人の国会への進出が進んだ⁶⁵。当選した後でも、軍務から引退するわけではなく、予備役将校の

ままにとどまることができる。2000年4月には、国家院代議員の約3分の1がこの地位に該当し、軍の階級の上で昇進した者もいた⁶⁶。しかし、実際には、軍人が様々な政党に属しているため、軍が一枚岩となって議会に与える影響は限られている。問題なのは、軍の予算案が議会においても軍の関係者によって審査されている点である。国家院の国防委員会では、歴代の委員長や安全保障の専門知識を有する委員はほとんど退役軍人や予備役軍人であるという⁶⁷。これは、軍と関係のない議員には安全保障の専門知識がないことも関係があるであろう。

複数の有名な退役軍人を含む国家院の議員の一部が「連邦の軍事組織の文民統制に関する連邦法律案」を提出しようとしてきたが、強い反対に会い、正式提案に至っていない⁶⁸。その第5条は、大統領が軍組織を管理するための文民を任命することや、国防省において文民が就く高官ポストのリストを承認することを規定している。また第8条第3項では、これらの文民が大統領に代わって政治的な決定や軍組織の統制に関する決定を行うポストに就くことが定められている⁶⁹。軍関係者でも文民統制の重要性を理解する者がいることは注目に値する。

おわりに

チェチェン戦争での出来事は、政治的な合意に過ぎない行動規約がいかに軽い存在になり得るかを如実に示している。他方で、ロシアは、行動規約に合致するような国内法制度を整備してきた。2003年10月の国防省での軍改革・近代化会議において、イワノフ国防相が軍事に関する法的基盤の確立が達成されたことを報告している⁷⁰。国家経済の苦境の中、限られた予算しか使えなかったため、軍改革のうち低予算でできた法制度改革が優先されたという事情もあった⁷¹。すなわち、ロシアは、行動規約を必ずしも「遵守」してこなかったが、「履行（国内法規や規制の採択）⁷²」してきたと言えるのではないか。

もちろん、形式的な制度が作られても行動が伴わないという「皮相の問題⁷³」が軍の民主的統制の分野でもある。ロシアの法制度には、大統領への権限集中の裏返しである議会による不十分な監視や、政策決定過程における文民の限定的な影響力という制度上および運用上の問題点がある。しかし、そもそも行動規約は議

会の役割については予算の承認以外については触れていないし、また、国防大臣や国防省のスタッフの文民化を求めているわけでもない。ちなみに、行動規約では「民主的統制」あるいは「民主的政治統制」を求めているが、「文民統制」という用語は一度も使われていない。つまり、ロシア軍の民主的統制に関する問題点は、行動規約の制約をも反映しているように思われる。

本稿は、平和・安全保障研究所と国際交流基金日米センターの共催である安全保障研究奨学プログラムでの個別研究の成果の一部である。

注

- 1 湯浅剛「旧ソ連諸国における秩序維持ファクターとしての『民主主義』『国際政治』第125号(2000年)103-105頁。宮脇昇「OSCE と人権・民主主義—人権レジームから民主化レジームへ—」岩崎正洋他編『民主主義の国際比較』(一藝社、2000年)。Sarah E. Mendelson, "Democracy Assistance and Political Transition in Russia: Between Success and Failure," *International Security*, vol. 25, no. 4 (2001), pp. 68-106.
- 2 Freedom House, *Nations in Transit 2005: Democratization from Central Europe to Eurasia* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2005) <<http://www.freedomhouse.org/research/nattransit.htm>>, accessed on June 23, 2005.
- 3 『朝日新聞』2004年9月27日、37頁。
- 4 文民統制が民主主義の定着や地域協力にとって必要条件でもないし、十分条件でもないとの主張については、たとえば、次の文献を参照。David R. Mares, ed., *Civil-Military Relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998).
- 5 CSCE, DOC.FSC/1/95 (December 3, 1994) <<http://www.osce.org/docs/english/pia/epia94-2.pdf>>, accessed on July 4, 2004.
- 6 Stephen Blank, "The Code and Civil-Military Relations: The Russian Case," p. 94, in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), pp. 93-112.
- 7 行動規約については、次の文献を参照。宮岡勲「欧州安全保障協力機構の『安全保障の政治・軍事的側面に関する行動規約』—軍の民主的統制・使用に関する国際規範を中心に」『大阪外国語大学論集』第32号(2005年予定)。Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996); Victor-Yves Ghebali and Alexander Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of*

- Security* (Leiden : Martinus Nijhoff Publishers, 2005).
- 8 Stephen Blank, "The Great Exception : Russian Civil-Military Relations," p. 93, *World Affairs*, vol. 165, no. 2 (Fall 2002), pp. 91-105 ; Yuri E. Fedorov, "Democratic Transformation of the Security Sector in Russia : A Sad Saga of Failure," Working Paper, no. 98 (Geneva : Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, October 2002).
 - 9 なお、本稿は、次の論文を執筆する際、紙面の関係で割愛せざるをえなかったロシア法制度の詳細についてまとめたものである。宮岡勲『『規範の学校』としての欧州安全保障協力機構—旧ソ連諸国における民主的軍統制の国内法制化』『国際政治』(近刊)。
 - 10 OSCE, FSC.DEL/327/2002 (May 28, 2002).
 - 11 ロシア連邦の政軍関係に関する法律(英文)は、民主的軍統制ジュネーブ・センター(DCAF)のウェブ・サイト (http://www.dcaf.ch/publications/e-publications/Rus_legal_acts/contents.html) を参照。
 - 12 次の訳を参考にした。藤田勇「ソビエト社会主義共和国連邦憲法」宮沢俊義編『世界憲法集』(岩波書店、1983年)。
 - 13 川島弘三『社会主義の軍隊』(講談社、1990年)102頁。
 - 14 下斗米伸夫『ロシア現代政治』(東京大学出版会、1997年)。
 - 15 文民優位の規範は、共産党支配以前の時代から存在するという。Brian Taylor, *Politics and the Russian Army: Civil-Military Relations, 1689-2000* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).
 - 16 宮地芳範「ソビエト連邦」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法』(有信堂高文社、1991年)。
 - 17 David J. Betz and Sergei Plekhanov, "Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia : Rebuilding the 'Battle Order'?" p.163, in Natalie L.Mychajlyszyn and Harald von Riekhoff,eds.,*The Evolution of Civil-Military Relations in East-Central Europe and the Former Soviet Union* (London: Praeger, 2004), pp. 159-189.
 - 18 ロシア軍の概要については、三井光夫『苦悩するロシア軍』ユーラシア・ブックレット、no. 62(東洋書店、2004年)を参照。
 - 19 Irina Isakova, "The Evolution of Civil-Military Relations in Russia," in Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, eds., *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards* (Basingstoke : Palgrave, 2002), pp. 215-232.
 - 20 Betz and Plekhanov, "Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia," pp.165-166 ; Alexei G. Arbatov, "Military Reform in Russia : Dilemmas, Obstacles, and Prospects," p.112, *International Security*, vol. 22, no.4 (Spring 1998), pp. 83-134.
 - 21 Pavel K. Baev, "The Plight of the Russian Military : Shallow Identity and Self-Defeating Culture," p.133, *Armed Forces and Society*, vol.29, no.1 (Fall 2002), pp. 129-146.
 - 22 この事件を契機に、軍の政治的中立性を求める行動規約第23項が規定された。現在のところ、ロシア軍が単独で軍事クーデターを起こすとは考えられていない。Zoltan Barany, "Controlling the Military : A Partial Success," *Journal of Democracy*, vol.10, no.2 (April 1999), pp.54-67.

- 23 Baev, "The Plight of the Russian Military," p.134.
- 24 Arbatov, "Military Reform in Russia," p.83.
- 25 Isakova, "The Evolution of Civil-Military Relations in Russia," p.217.
- 26 Alexander M. Golts and Tonya L. Putnam, "State Militarism and Its Legacies: Why Military Reform Has Failed in Russia," p.150, *International Security*, vol.29, no.2 (Fall 2004), pp.121-158.
- 27 Baev, "The Plight of the Russian Military," p.137. 「大統領の軍」というアイデンティティが議会軽視につながっている。Ibid., p. 134.
- 28 Golts and Putnam, "State Militarism and Its Legacies," p.121. ロシア軍改革のこれまでの成果については、否定的な評価が一般的である。Baev, "The Plight of the Russian Military" ; Walter Rarchomenko, "The State of Russia's Armed Forces and Military Reform," *Parameters*, vol. 19, no. 4 (Winter 1999/2000), pp. 98-110.
- 29 Maria Raquel Freire, *Conflict and Security in the Former Soviet Union : The Role of the OSCE* (Burlington, Vermont : Ashgate, 2003), p. 99.
- 30 Adam Kobieracki, "Negotiating the Code: A Polish View," p.20, in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague : Kluwer Law International, 1996), p. 15-21.
- 31 Delegations of Poland and Russian Federation, "'Food for Thought' Paper : Possible Structure of the Code of Conduct," CSCE, Vienna, March 23, 1994.
- 32 Ghebali and Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security*, p.73 and p81.
- 33 OSCE, REF. FSC/51/96 (February 16, 1996).
- 34 Heinz Vetschera, "Implementing the Code : The Way Ahead," p. 129, in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague : Kluwer Law International, 1996), pp. 119-139.
- 35 行動規約の観点からロシアが国際的に批判されてきたもう一つの問題点は、ロシア軍のモルドヴァ駐留である。行動規約の14項は「各参加国は、自由な交渉による合意と国際法に従って、他の参加国の領土に自国の軍隊を駐留することができる」と規定している。
- 36 Michael Lucas, "The Code, Early Warning, and Conflict Prevention," pp. 68-69, in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague : Kluwer Law International, 1996), pp. 57-74 ; Michael C. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment* (Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1999), pp. 51-52.
- 37 Jonathan Dean, "The OSCE 'Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security' : A Good Idea, Imperfectly Executed, Weakly Followed-up," p.296, *OSCE Yearbook 1995/1996* (1997), pp. 291-297.
- 38 Ibid., p.295 ; Lucas, "The Code, Early Warning, and Conflict Prevention," pp.70-72 ; Ortwin Hennig, "The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security," p.284, *OSCE Yearbook 1995/1996* (1997), pp. 273-289.
- 39 Hennig, "The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security," p.285. なお、ロシア

政府の要請により、OSCE チェチェン支援団がチェチェン紛争の解決のために現地入りしたことが特筆される。

- 40 OSCE, FSC.DEL/21/97 (September 22, 1997).
- 41 Ibid.
- 42 1997年の政府法は、国防、保安、内務、外務および緊急事態を管轄する省庁を大統領直轄とした。大統領直轄省庁の長は、大統領によって直接任命される。森下敏男『現代ロシア憲法体制の展開』(信山社、2001年) 126頁。
- 43 Blank, "The Code and Civil-Military Relations," pp.96-97.
- 44 Ibid., p. 97 and p.100.
- 45 Betz and Plekhanov, "Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia," pp. 171-172.
- 46 Isakova, "The Evolution of Civil-Military Relations in Russia," p. 226.
- 47 OSCE, FSC.DEL/21/97 (September 22, 1997).
- 48 Blank, "The Code and Civil-Military Relations," p. 102.
- 49 Vladimir Rukavishnikov, "The Military and Society in Post Communist Russia at the Threshold of the 21st Century," in Jürgen Kuhlmann and Jean Callaghan, eds., *Military and Society in 21st Century Europe* (Piscataway, NJ : Transaction Publishers, 2000), pp. 161-182.
- 50 Arbatov, "Military Reform in Russia," pp. 101-102.
- 51 平和・安全保障研究所『第2部 ロシアにおける軍改革の前半の成果と今後の展望』(2004年6月)53頁。
- 52 同上、58-61頁。
- 53 Desch, *Civilian Control of the Military*, p. 49.
- 54 Yuri A. Ivanov, "Legal, Political and Budgetary Aspects of Civilian Control of the Military in Russia," pp. 20-21, *Journal of Communist Studies & Transition Politics*, vol.17, no.1(March 2001), pp. 11-22. ちなみに、ソ連邦時代も、政治指導者は、全体の予算支出について大まかな統制をしているに過ぎなかった。Isakova, "The Evolution of Civil-Military Relations in Russia," pp. 219-220 and p. 228.
- 55 Arbatov, "Military Reform in Russia," pp. 127.
- 56 2003年2月には、連邦政府は、「政府の省および地方自治政府の活動に関わる情報へのアクセスに関する連邦法律案」を出している。その第1条によれば、防衛当局や治安部門の活動もその特殊性を配慮するものの、この法律の規定の対象になる。
- 57 Blank, "The Great Exception," p. 94.
- 58 Betz and Plekhanov, "Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia," p. 183.
- 59 Ivanov, "Legal, Political and Budgetary Aspects," pp. 13-18.
- 60 Blank, "The Great Exception," p. 93.
- 61 ロシア下院議会の防衛委員会において副委員長の立場にあったアレクセイ・アルバトフ (Alexei Arbatov) は、1998年の論文の中で、国防大臣の文民化は軍改革のプロセスがある程度進展した後の方がいいと述べていることは注目に値する。Arbatov, "Military Reform in Russia," p. 128.

- 62 Golts and Putnam, "State Militarism and Its Legacies," p. 123.
- 63 実際の政策決定では、軍の参謀本部の方が国防省よりも影響力があるという指摘もある。Isakova, "The Evolution of Civil-Military Relations in Russia," p. 227.
- 64 Betz and Plekhanov, "Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia," pp. 174-175.プーチン大統領は、財務担当の副大臣を新設し、財務省の文民を任命しているが、それは例外的な措置である。Ibid., p. 172.
- 65 下斗米『ロシア現代政治』。Blank, "The Code and Civil-Military Relations," pp. 106-109.
- 66 Isakova, "The Evolution of Civil-Military Relations in Russia," pp. 222-223.
- 67 David J. Betz, "No Place for a Civilian? : Russian Defense Management from Yeltsin to Putin," pp. 497-498, *Armed Forces & Society*, vol.28, no. 3 (Spring 2002), pp. 481-504.
- 68 Ivanov, "Legal, Political and Budgetary Aspects," pp. 13-18.
- 69 Betz and Plekhanov, "Civil-Military Relations in Post-Soviet Russia," p. 166.
- 70 平和・安全保障研究所『第2部 ロシアにおける軍改革の前半の成果と今後の展望』24頁。
- 71 同上、3-4頁。
- 72 Beth A. Simmons, "Compliance with International Agreements," pp.77-78, *Annual Review of Political Science*, vol. 1 (1988), pp. 75-93.
- 73 Sarah E. Mendelson, "Russians' Rights Imperiled: Has Anybody Noticed?" *International Security*, vol. 26, no. 4 (2002), pp. 39-69.

National Legislation on the Democratic Control of the Russian Armed Forces : An Evaluation from the Perspective of the OSCE Code of Conduct

Isao MIYAOKA*

Despite numerous attempts of international assistance, democratization in Russia has progressed very slowly and has recently even retrogressed in some aspects. Many observers agree that this view can also apply to the area of the democratic control of armed forces (DCAF). This research note tries to evaluate Russian DCAF legislation from the perspective of the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. The Code of Conduct was adopted at the December 1994 Summit Meeting in Budapest of the Conference of Security and Co-operation in Europe (CSCE, which was reorganized in the next month into the OSCE : Organization of Security and Co-operation in Europe). Although the Code deals with various politico-military aspects of security, its innovative part consists of Sections VII and VIII on the democratic control and use of armed forces.

This note is divided into four sections. In the first section, I offer the historical background of Russian DCAF legislation, by summarizing (1) civil-military relations in the USSR and Russia, (2) Russia's noncompliance with the Code of Conduct in terms of the democratic use of armed forces in the Chechen War, and (3) the domestic legalization of the Code of Conduct in Russia. As for the last point, since the adoption of the Code of Conduct, Russia has enacted various important DCAF laws, including the federal laws on defense, on military duty and military service, on alternative civil service, and on the status of military persons.

Next, I examine specific DCAF provisions of the Constitution and relevant laws in Russia. In the second section on democratic political control, special attention is paid to : (1) authorities in charge of DCAF, (2) democratic determination of military posture, and

* Associate Professor, Osaka University of Foreign Studies

(3) legislative approval of defense expenditure. Similarly, in the third section on the human rights of military personnel, I focus on three items : (1) the recruitment or call-up of military personnel, (2) domestic institutionalization of their rights and duties and exemptions from or alternatives to military service, and (3) legal and administrative procedures to protect their rights. In the fourth section, I point out two major problems of Russian domestic legislation : (1) insufficient parliamentary supervision and (2) limited influence of civilians in the decision-making process.

Finally, I present the tentative conclusion that although Russia has not always complied with the Code of Conduct, Russia has implemented the Code by ensuring that its national legislation reflects DCAF norms.