

ロシアの地方自治

～モスクワ市における地方自治制度～
Местное самоуправление и
государственная власть в России и Москве



財団法人自治体国際化協会

はじめに

1991年のソビエト連邦崩壊後、ロシアは社会主義体制から自由主義体制へと国家の基本制度を転換し、地方自治制度においても新たな取り組みがなされている。

また、これを契機に、日本とロシアの姉妹都市提携数は平成16年4月1日現在で40件に達し、世界で10番目に位置づけられるなど、両国の地方公共団体の交流は活発となってきている。

しかしながら、ロシアの地方自治制度について総合的に紹介するとともに、最近の動向等についても言及された文献は残念ながら少ない。

このような状況を踏まえ、ロシアの地方自治制度について取りまとめることとし、平成15年6月には、89ある連邦構成主体のうち極東に位置する「サハリン州」、「沿海地方」、「ハバロフスク地方」及び「サハール共和国」の地方自治制度について紹介する「ロシア極東の地方自治」を刊行した。

本書は、前書に引き続き、筑波大学助教授 中村 逸郎 先生にお願いし、ロシア連邦の首都であり、連邦構成主体の一つでもある「モスクワ市」の地方自治制度について取りまとめるとともに、モスクワ市の憲章、地方自治法及び地方自治発展要綱を参考資料として掲載したものである。中村先生におかれては、多大なる御尽力をいただき、本書の刊行に当たり、改めて厚く感謝の意を表したい。

本書が、前書同様、地方自治体関係者やロシアの地方自治に関心を持つ方々によって御活用いただけることを心から祈念している。

平成16年 8月

財団法人 自治体国際化協会

理事長 紀内 隆宏

目次

序章 連邦制のもとでの地方自治	1
第1章 モスクワ市における地方自治制度の変遷	9
第1節 ソ連時代の地方自治制度	9
第2節 ロシア時代の地方自治制度	10
第2章 モスクワ市議会	16
第1節 市議会の権限	16
第2節 市議会の構成と運営	18
第3節 議員の選挙と地位	19
第4節 議会局の業務と構成	21
第3章 モスクワ市政府	24
第1節 市長の選挙と権限	24
第2節 市政府の構成	26
第3節 市議会と市政府の関係	27
第4節 行政区の設置	29
第4章 モスクワ市の財政制度	33
第1節 市予算	33
第2節 市有財産	34
第5章 モスクワ市の公務員制度	35
第1節 市職員の採用	35
第2節 市職員の地位	36
第6章 モスクワ市の地区制度	38
第1節 地区の権限と憲章	38
第2節 区長の選挙と権限	40
第3節 区議会の選挙と活動	41
第4節 地区の財政	42
第7章 地域共同体（コミュニティー）	44
第1節 コミュニティーの成立と機能	44
第2節 NPOの活動	46
第8章 アパート住人組合	48
第1節 住人組合の形態	48
第2節 住人組合の活動	48
《参考資料》	
モスクワ市憲章	50
モスクワ市地方自治法	82
モスクワ市政府決定「モスクワ市の地方自治発展要綱」（2001年3月20日付）	97

序章 連邦制のもとの地方自治

ロシア国家は憲法上の規定によれば「連邦制」であり、その政治体制は中央政府が地方政府にたいして相対的な優位を占める中央集権国家と明らかに異なる。ロシア連邦内には21の共和国、6つの地方（クライ）、49の州、10の自治管区、2つの市（全土的な意義を有するモスクワ市とサンクト・ペテルブルク市）、1つの自治州が存在し、総計で89の「連邦主体」がロシア連邦を構成する。

だがロシア憲法によれば、これらの連邦主体は「連邦国家機関」であり、連邦政府と連邦主体が国家権力機関を構成する。ここで注意したいのは、連邦主体は地方自治を担う主体ではないという点である。

どこまでも連邦機構の一部なのであり、地方自治の推進主体は連邦主体内の下位行政単位である。このことについては後述するが、問題は憲法上の規定に反して、連邦主体の多くが自治権を掌握し、本来の地方自治を担うはずの下位行政単位の権限を制限していることである。「連邦政府」「連邦主体」「下位行政単位」が織りなす政治構造は、ロシアにおける地方自治の問題を考えるさいに重要な枠組みとなる。

そこで連邦主体の地位から見てみよう。ロシア憲法（第66条）のなかに以下のように明記されている。

- (1) 共和国の地位は、ロシア連邦憲法と共和国憲法によって規定される
- (2) 地方（クライ）、州、モスクワ市とサンクト・ペテルブルグ市、自治州、自治管区の各憲章によって規定される

国家権限を行使することになる連邦主体はロシア憲法にそって、連邦政府との間で権限分割協定を締結し、そのなかで連邦の権限と連邦主体の権限を明確に分割することになっている。連邦主体は連邦政府との権限分割協定を基盤に、共和国では「憲法」を、その他の連邦主体では「憲章」を採択し、各自の権限を明確にしている。

権限分割協定の基本的な枠組みについてはロシア憲法に盛り込まれており、まずは連邦の有する主要な専権事項を以下に紹介しよう。

- (1) ロシア連邦憲法と連邦の法律の採択と修正、およびそれらの遵守にたいする監督
- (2) ロシア連邦の連邦機構の確立
- (3) ロシア国内の国民の権利と自由の擁護
- (4) 少数民族の権利保護
- (5) 立法、行政、司法の各連邦機関の確立、それらの各機関の活動の手続き、国家権力連邦機関の形成
- (6) 連邦国有財産の管理
- (7) 連邦レベルの基本的な政策と計画の作成
- (8) 統一市場の法的な基盤の制定
- (9) 連邦予算、連邦税とその徴税、地方発展のための連邦ファンド

- (10) 連邦のエネルギー政策、連邦の交通、通信、宇宙の政策
- (11) ロシア連邦の対外経済政策
- (12) 防衛と安全、防衛産業
- (13) 国境線、領海、領空の地位と防衛
- (14) 司法制度の確立
- (15) 連邦国家公務員

連邦の主要な専権事項として、連邦予算と連邦税の維持、安全保障と統一市場の堅持が記されている。ロシア憲法ではこのような連邦政府の専権事項と並んで、連邦と連邦主体の共同権限について以下のように明記されている。

- (1) 連邦主体の憲法、法令とロシア連邦憲法、連邦の法令との整合性の確立
- (2) 国民の権利と自由の保護、少数民族の権利保護、法制度の整備、法秩序の確立、国境地帯の秩序維持
- (3) 土地、地下資源、水資源、その他の天然資源の所有、利用、処分の諸問題
- (4) 資源利用、環境保護、歴史・文化的記念碑の保存
- (5) 教育、研究、文化、スポーツにかんする一般的な問題
- (6) 健康、母子家庭、父子家庭への支援、社会保障
- (7) 自然災害の復旧措置、疫病にたいする対策
- (8) ロシア連邦内の税制規則と徴税
- (9) 行政法、労働法、民法、住居法、土地法、水資源法、森林法、地下資源法、環境保護法
- (10) 司法機関の人事政策
- (11) 少数民族の伝統文化の保護
- (12) 国家機関と自治体との活動原則の制定
- (13) 連邦主体の国際・対外経済関係の調整、ロシア連邦の国際条約の遂行

ロシア憲法ではこのように連邦政府の専権事項と、連邦政府と連邦主体の共同権限が明記されているが、連邦主体の専権事項についての記述はない。言い換えるならば、連邦主体の専権事項は共和国では憲法に、その他の連邦主体では憲章に記載するのであって、その場合には連邦政府の専権事項と、連邦政府と連邦主体の共同権限事項以外の事項が連邦主体の専権事項に盛り込まれることになる。

連邦主体が具体的にどのような専権事項を書き込むかについては、各連邦主体の判断にゆだねられている。ロシア憲法をよむかぎり、連邦政府が連邦主体に権限をかなり譲歩した内容のように考えられる。

ロシア連邦と連邦構成主体



共和国	カレリア、マリ・エル、モルドヴィア、チュヴァシ、タタヘルスタン、カルムイク、マディゲ、カラチャイ・チェルケス、ダケスタン、カバルディノ・バルカル、北オセチア、イングーシ、チェチェン、バシコルトスタン、ウドムルト、アルタイ、トゥヴァ、ハカシア、コミ、サハ、ブリヤート、
州	アルハンゲリスク、ヴォログダ、カリーニングラード、レニングラード、ムルマンスク、ノヴゴロド、プスコフ、ブリャンスク、ウラジーミル、イワノヴォ、トヴェーリ、カルーガ、コストロマ、オリョール、リャザン、スモレンスク、トゥーラ、ヤロスラヴリ、ニジェゴロド、キーロフ、ベルゴロド、ヴォロネジ、クルスク、リペツク、タンボフ、アストラハン、ヴォルゴグラード、サマラ、ペンザ、サラトフ、ウリヤノフスク、ロストフ、オレンブルグ、ペルミ、スヴェルドロフスク、チェリャビンスク、クルガン、チュメニ、トムスク、オムスク、ノヴォシビルスク、ケメロヴォ、イルクーツク、チタ、アムール、マガダン、カムチャツカ、サハリン、
地方	クラスノダール、スタヴロポリ、アルタイ、クラスノヤルスク、ハバロフスク、プリモルスキー（沿海）、
自治管区	ネネツ、コミ・ペルミャク、ハンティ・マンシ、ヤマロ・ネネツ、エヴェンキ、タイミル、ウスチオルダ・ブリヤート、アガ・ブリヤート、チュクチ、コリヤーク、
市	モスクワ、サンクト・ペテルブルグ
自治州	ユダヤ

ロシア憲法には、連邦主体は国家機関であることが明記されている点についてすでに指摘した。そのような明確な規定があるにもかかわらず、ロシア政治の最大の問題は、地方自治を推進する担い手はだれかという点につきる。

中央政府の権限の多くが権限分割協定に基づいて89の連邦主体に委譲されたが、地方政

府がほとんどの権限を独占し、その下位に位置する行政単位である本来の「地方自治体」（地区、市などのサブ・リージョナルな行為主体）は自治を行使できない状況にある。連邦主体が現実には、ロシア憲法の規定に微妙に抵触する形で地方自治体の権限を行使してしまっている。

このために、連邦主体の下位行政単位は財源も含めてほとんど裁量権を有していないのが現状である。地方自治体は、その上級機関である地方政府の支配下にあり、自主性を発揮できないほどに権限を制限されてしまっている。

そうはいっても、ロシア政治を「中央政府」対「地方政府」の枠組みで分析するのは、いわば圧力団体化している連邦主体の動きに焦点をあて、連邦レベルの政策決定要因を解明するのに役立つ反面、その側面を強調しすぎると、連邦主体の下位単位である地方自治体にみられる自立的な動きを見過ごしてしまうことになる。

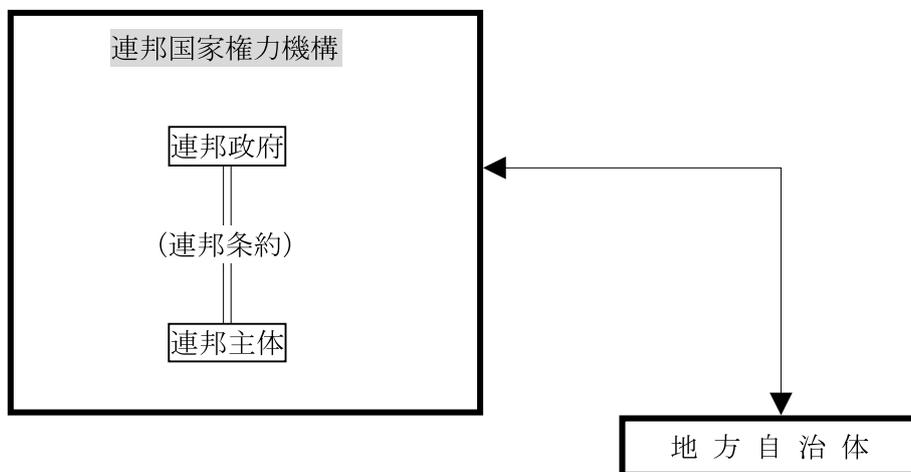
連邦主体の内部はいくつかの地区と市に分割されており、それらの一部は連邦主体にたいして一定の独自性を確保しようとしている。これにたいして、連邦政府にむけては分権化を唱え、地域の統合性と一体性を掲げる連邦主体であるが、その内部の地区と市の自立的な動きには歯止めをかけようとするのである。

このように地方自治がロシア憲法で明記されているが、実際には地方自治の規定が不明確であるために、地方自治が十分に機能していない実態が浮き彫りになっている。この点で、地方自治の本来のあり方が問われているのである。

住民が毎日の生活のなかで抱えている日常問題といえば、児童の校外活動の組織化やアパート周辺の公園整備、公共施設の衛生管理、加えてゴミと放棄された自動車の撤去、無断で設置されたガレージの取り壊し、さらにはアパートの住人登録などである。

住民は身のまわりの諸問題の解決に参加し、自治体行政との協力関係を確立することが大切である。このような住民参加の拡大との関連で、自治体の権限と機能を充実させるための議論が繰り広げられている。

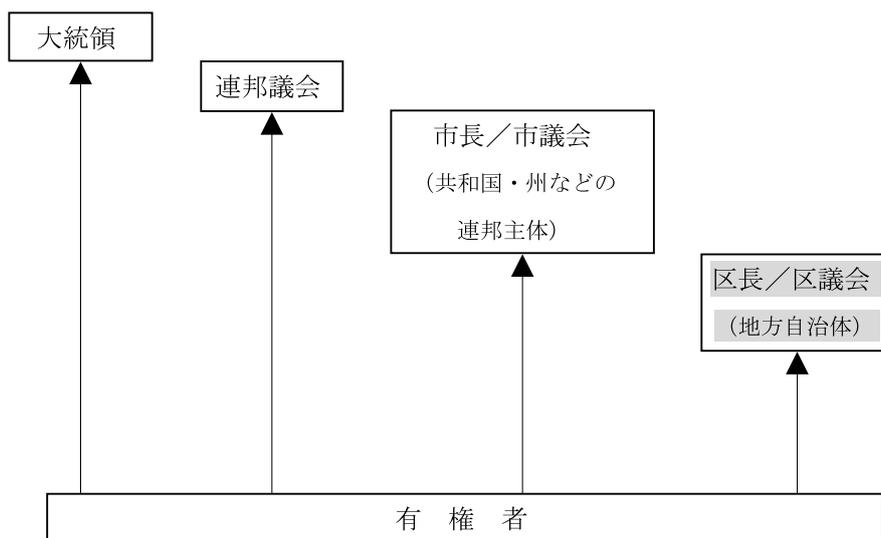
ロシア政治の対立軸



ロシアはじつは、ソ連邦時代から連邦制を採用してきた。だが、地方自治が重要な政治問題としてとり上げられるようになったのは、比較的最近のことである。ソ連邦時代は中央集権的な国家体制であったために、「中央」対「地方」という構図で政治を理解されることはほとんどなかった。ましてや、社会の基礎自治体といわれる市（ここではモスクワ市とサンクト・ペテルブルグ市をのぞく）、村、地区が、地方自治を掲げて中央にたいして自立性を追求することはなかった。

そうしたなかであって地方自治がソ連政治動向のひとつの焦点となったのは、ゴルバチョフ・ソ連邦大統領の唱えるペレストロイカが最終的な段階に達していた1990年以降である。ロシアで地方自治体という単位を構成するのはすでに述べたように、「地区」「市」「町」「村」という名称の最下位の行政単位であるが、これらの自治体は連邦主体のなかに位置している。ロシア全土では地区の1868件、市の1087をはじめとして、自治体の総数は約3万に達するといわれている。

ロシア連邦機構と地方自治体



注、「ロシア連邦大統領」は、ロシア国内の有権者による直接選挙で選出される。大統領の被選挙権はロシア国内に10年以上居住する35歳以上の選挙権を有する国民に平等に付与される。大統領の任期は4年で、連続して2期まで務めることができる。大統領を支援する国家機関として大統領府が開設されている。この機関には長官1人、副長官8人をトップに補佐官、顧問、専従職員が勤務し、官房、総務局、安全保障会議事務局のほかに14の総局、13の部局などが設置されている。プーチン大統領は就任直後の2000年5月、ロシア全土を七つの連邦管区（軍管区と同様）に分類し、大統領によって任命される全権代表者が地方の動向を監視する体制を確立した。国内には89の連邦主体があり、従来はそのひとつ一つに大統領代表

がいたが、これは形式的な役職にすぎないということで廃止された。新しく創設された七つの連邦管区は、以下のとおりである。

- ① 中央連邦管区（設置都市、モスクワ市）
- ② 北西連邦管区（設置都市、サンクト・ペテルブルグ市）
- ③ 北カフカース連邦管区（設置都市、ロストフ・ナ・ドヌー市）
- ④ 沿ボルガ連邦管区（設置都市、ニージーネー・ノブゴロド市）
- ⑤ ウラル連邦管区（設置都市、エカテリンブルグ市）
- ⑥ シベリア連邦管区（設置都市、ノボシビルスク市）
- ⑦ 極東連邦管区（設置都市、ハバロフスク市）

注、「ロシア連邦政府」は国家権力の一部を構成しており、その最高役職者は首相である。大統領との関係であるが、国家権力機関の最高役職者であり、強大な権限を掌握する大統領が首相をトップとする政府を指揮下におくことになる。

同じ大統領制を採用しているアメリカでは首相のポストは開設されておらず、この点ではフランスの大統領制に近い。その首相の任命であるが、大統領が首相候補者を連邦議会下院（国家会議）に提案し、過半数委譲の賛成を得なければならない。2003年12月の国家会議選挙で大統領与党の議席がおよそ三分の二近くまで占めたために、プーチン大統領の政策に反対する首相が任命される可能性はほとんどなくなった。

ロシア政府は、首相、三人の副首相、23人の大臣、1人の官房長官から構成されている。省庁としては23省、六つの国家委員会、二つの連邦委員会、11の連邦庁、八つの庁、二つの監督庁がある。ただし、国防省、内務省、外務省、連邦保安庁には各大臣はいるが、首相に行政権はなく、大統領の直接的指揮下に置かれている。

注、「ロシア連邦議会」は、「連邦会議」（上院）と「国家会議」（下院）の二院制からなる。議員定数は連邦会議が178人、国家会議が450人である。連邦会議議員は有権者に直接選出されるのではなく、89の各連邦主体の長の代理人と立法機関の代表者から構成される。議員の任期は、選出した連邦主体の任期と同一である。国家会議議員の任期は4年、半数の225議席を小選挙区から、残りの225議席は全国一区拘束名簿比例代表制によって選出される（参照『ロシアを知る事典』新版、平凡社）。

ところで、ロシアの地方自治を考えるさいに重要なポイントは、ロシア連邦憲法と地方自治法の関係である。憲法では、地方自治の原則を掲げ、地方自治体の自主性を広範に容認する一方で、「国家の一体性」を前面に打ち立てている。ロシア連邦憲法の規定する地方自治については、あとで検討する。

地方自治法によれば各地方自治体は「憲章」を有し、そのなかで以下の権限事項を盛り込むことができる。

- (1) 地方自治体の境界線

- (2) 地方自治体の専権事項
- (3) 住民の地方自治体への参加形態
- (4) 地方自治体組織の構成
- (5) 地方自治体組織の名称と権限
- (6) 代表機関と執行機関の長の任期
- (7) 法令の採択にかんする手続き
- (8) 地方自治体の責任
- (9) 代表機関と執行機関の長にたいする住民による不信任表明の手続き
- (10) 議員と執行機関の長の地位と社会的な保障
- (11) 執行機関の活動
- (12) 公有財産の所有・利用・処分の手続き
- (13) 地方自治体の活動規定

ロシア地方自治法では、各自治体にかなり広範な自治が認められている。自治体の構成要素、権限、機能、さらには公有財産の処分までも自由に規定を設定できる。憲章では、これらの事項を明記する、いわば各自治体の重要な骨格を明記している。その憲章は、自治体が独自に作成、採択できるが、それが正式な効力を得るためには、中央政府に承認されねばならない。

中央政府が憲章を拒否することができるのは、憲章がロシア連邦憲法と連邦の法律に抵触している場合に限られる。この規定だけでは、中央政府は簡単に憲章を拒否することができるが、問題は中央政府による承認の手続きは自治体によってきめることができるというのである（「ロシア地方自治法」第8条）。

手続きは、中央政府が独自に決定するのではなく、各自治体に委ねられているのである。このために自治体によっては、憲章にたいして中央政府が発言力をもたないように、いわば形式的な承認にとどめようとすることもできる。承認の手続きが各自治体に委ねられているのは、地方自治の原点としては重要なことである。

他方でロシア地方自治法では、中央政府が地方自治を抑制することがないように、地方自治の推進に努めることが明記されている。その推進の内容は、法律的、組織的だけではなく、財政上にかんしても言及されている（「ロシア地方自治法」第9条）。つまり権限だけを広範に譲渡しても、財政的な裏づけがなければ、地方自治体にとっては負担が増大するだけである。

モスクワ市はもともと、基礎自治体が自治を確立することに懐疑的であり、モスクワ市自体を地方自治の推進主体と認識している。市憲章を採択し、積極的な地方主権を打ち立てるのも、ロシア地方自治法に依拠しているのである。

ロシア国内の連邦主体のなかにもモスクワ市と同様に、ロシア地方自治法を最大限に利用して、地方主権の具体的な内容について個別に中央政府と交渉しようとしているところもある。ロシア連邦憲法では連邦主体は「統一した国家権力体制」を構成しているにもか

かわらず、この規定を無視し、ロシア地方自治法にしたがって権限をできるだけ拡大する憲章を採択している連邦主体もある。こうした憲章は、地方政府にとっては憲法と同等な意義があり、国家主権に近い地方主権を憲章のなかで明記し、これを根拠に中央政府と権限分割の交渉を行おうというのである。

ロシア連邦憲法とロシア地方自治法には、中央政府と地方政府の権限分割について定められているが、地方政府はこれを無視して中央政府と独自の関係を樹立しようというのである。中央政府と地方政府が激しく対立する場合、ロシア連邦憲法裁判所が調停することになっている。

注、ロシア連邦の総面積は1707万5400平方キロメートル、人口は2002年現在1億4518万人、民族の内訳ではロシア人の83パーセントがもっとも多く、つぎにタタール人3.8パーセント、ウクライナ人の2.4パーセント、チュヴァシ人1.2パーセントとなっている。言語では公用語はロシア語で、宗教はロシア正教、イスラム教、仏教が普及している。

第1章 モスクワ市における地方自治制度の変遷

第1節 ソ連時代の地方自治制度

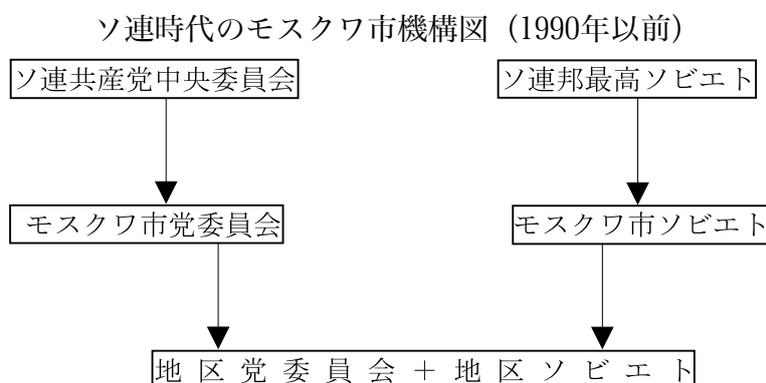
ソ連時代のモスクワ市の政治・行政機能の特徴を一言でいえば、市の議会・執行機関（市ソビエト）をはじめとして地区ソビエトを含めて自立的な機能を有しておらず、ソ連共産党の決定に拘束されていた。ソ連邦としての政策は実質的にソ連共産党で決定され、その決定はモスクワ市共産党委員会を介して「助言」という形でモスクワ市ソビエト、そしてその下位に位置する地区ソビエトに伝達されたのである。

このソビエトというのはわかりやすくいえば、「議会」と「行政」の総称であり、権限的にいえば権力分立ではなく、議会にすべての権限が集中していた。このことは、ロシア社会主義革命のスローガンが「すべての権力をソビエトへ」であったことから理解できよう。しかし、ソビエトはすべての権力を集中させているものの、すでに述べたように共産党の支配化にあつて、その立法と執行の機能は形骸化していた。

基礎自治体である地区レベルでみると、いわゆる「区議会」と「区役所」は一体となって「地区ソビエト」という総称で呼ばれていたが、市ソビエトと同様に、独自の権限を有していなかった。共産党地区委員会の支配化にあり、地区ソビエトの入る建物に、共産党地区委員会が同居していたことは、まさに象徴的な現象であった。

つまり、地区共産党の決定がそのまま地区ソビエトで採択されていたわけであり、これに加えて、モスクワ市の基本政策が地区レベルで実施されているかどうかの点検も地区党委員会が行っていた。

このように、ソビエト時代の地方自治は共産党の決議に従う、いわば共産党の下部機関になりさがっていたのである。その共産党はクレムリンに権限を集中させる中央集権的な体制を構成していたために、その共産党に従属するソビエトは結果的に中央集権体制に組み込まれていた。したがって旧ソ連時代には、地方自治は存在していなかったと切り切ることができるのである。



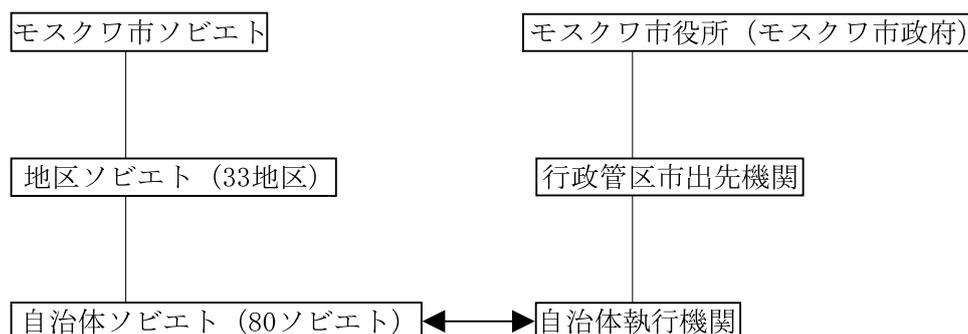
こうした政治・行政体制は、1991年8月のソ連共産党の消滅と同時に解体に追い込まれることになった。そして、ソビエトは立法機関と執行機関が切り離された。市議会に相当

する「市ソビエト」と市長を頂点とする「市役所」が誕生したが、のちに両者は激しく対立するようになった。というのも、市ソビエトは決議を採択しても、それを市役所は実施しなかったからである。市長は、市民から直接選出され、それを根拠に政令を独自に発表した。

こうした体制は1993年10月まで継続することになるのだが、最大の問題として提起されたのは、すでにソ連邦は崩壊しているにもかかわらず、ソビエト制度が存続していることであった。ソビエトというのはすでに述べたように、本来、立法機関と執行機関の総称であったが、この時点では市長を頂点とする別の執行機関が構成されており、ソビエトはもはや存在していなかった。

そして、新しい執行機関は市長の政令を実行する独占的な下部機関となっており、このことは逆にいえば、ソビエトが決議を採択しても、それを実行する機関を有していないことを意味するのであった。こうした機構は市ソビエトの廃止とともに消滅し、1993年12月の市議会選挙の実施後、現行の政治体制に移行することになった。

モスクワ市機構図 (1991年～93年)



第2節 ロシア時代の地方自治制度

ソ連時代のモスクワ市の地区行政機構は先に紹介したように、「市-地区」を軸に構成されていた。1990年代にこの機構の見直しが始まり、こんにちでは「市-行政区-地区」の構成となっている。

この改革の端緒は1991年6月であったが、本格的に新しい政治制度がモスクワ市において誕生したのは、1994年のことであった。この時期、国内の連邦主体と自治体レベルで権力機関の形成と強化が図られた。

この流れで転換期となったのが、1993年末であった。というのも、新しいロシア連邦憲法が採択され、モスクワ市を含む連邦主体と地方自治体において国家管理機構が大きく変更されることになったからである。それまでは、1991年に採択された連邦の法律「地方自治について」が効力を有していたが、1993年以降に相次いで発令された二つのロシア大統領令で1991年に採択された地方自治法に基づく地方自治制度は、大きく変更されることになった。

(1) 「ロシア連邦主体における国家権力機関の基本的な基盤について」(1993年10月23日付け、第1723文書)

(2) 「ロシア連邦における地方自治の改革について」(1993年10月26日付け)

これらの大統領令では、それ以前に任命・選出された地方行政機関の長はそのまま自治体の長に就任することになった。こうしてはじまった地方自治改革の動きは、根本的な地方改革を引き起こすことになった。

1993年10月22日の大統領令「ロシア連邦における地方自治の確証について」には以下のよう記されている。

「ロシア連邦主体である地方(クライ)、州、連邦的な意義を有する市、自治州、自治管区の行政機関(政府)の長は、当該地域で以前に任命された地方自治体の長の選挙を実施することができる。その場合、地方自治体代表機関の選挙も同時に実施する。地方自治体の長の選挙実施手続きは、当該ロシア連邦主体の行政機関(政府)の長が定める」

このように、選挙の手続きと時期については連邦主体の長が決めることになった。地方自治体は連邦機構に並行して存在する独自の機構であったが、開設にあたっては連邦主体(地方政府)の意向が強く反映することになった。

地方自治制度改革の流れのなかでモスクワ市議会は1995年6月28日、ソ連邦時代にはなかった「モスクワ市憲章」を採択し、同年8月1日に発効した。この市憲章のなかで、モスクワ市は連邦主体としての市の国家制度を構築する一方で、新しい地方自治を担う制度を提起することになった。

モスクワ市が採択した憲章は、ロシア国内の連邦主体としては最初の憲章ではないが、モスクワ市のこのような動きがロシア全土に拡大し、各連邦主体が憲章(共和国では憲法)を採択すれば、ロシアはソ連邦時代の「中央集権国家」から地方政府が大きな権限を握る本格的な「連邦制」に移行する重要なステップになるかもしれないと思われた。

というのも、1917年のロシア革命後から長い間、ソ連共産党による中央集権的な一党支配のもとで、実質的な地方自治は存在しなかったが、ソ連邦の崩壊から4年半が経過した時点で採択されたモスクワ市憲章は、ロシア連邦首都のモスクワが地方自治のあり方を模索する契機となったからである。

地方自治の原則は、モスクワ市憲章のなかに盛り込まれたのである。市憲章を読むと、モスクワ市としての形式的な地方自治の精神を掲げたものではなく、また逆に、モスクワ市が中央政府にたいして半独立国家としての誕生を突きつけた宣言でもないことがわかる。言い換えるならば、市憲章を採択したことで、中世都市のように自治憲章によって国家の枠組みからはみ出し、政治的な独立を獲得することで、中央政府の支配と権力に対抗する強力な政治機構を構成するのが目的ではないようである。

ロシア連邦憲法と地方自治法を最大限に利用し、そして連邦制の枠内で、一言でいえば中央政府と並存する形で、モスクワ市という地域的な特徴を生かしながら、キメ細かい地方行政を推進しようというのである。

中央政府との関係においては、たんに中央政府の下級機構になり、いわゆる「中央政府に直結した地方自治」をめざしているのではなく、これと並存する自立的な存在なのである。並存といっても、問題の内容によっては中央政府との協力関係も必要であり、互いの権限を尊重しながら最善の共存関係を追及していくことをめざしているのである。

とはいっても、中央と地方の関係はそれほど単純ではない。両者は並存するといっても、かなりの緊張をともなったものである。中央政府は、地方自治をできるだけ押し込もうとするのにたいして、地方性はより大きな地方自治の実現をめざそうとする。モスクワ市憲章のなかにも、地方自治を拡大しようとする意欲が感じられる。市憲章がロシア連邦憲法と同等に位置づけられているのではないかと疑いたくなるような点が目にとまる。その一つに、市憲章をモスクワ市の「存立基盤」に据えている項目がある。

モスクワ市憲章には、次のように記されている。

- ① モスクワ市は、管轄地域、住民、地方自治体権力機関、法律、紋章、市歌を有する。
- ② モスクワ市においては、一般原則と国際法の規範にしたがって、人間と市民の権利と自由を認め、保障する。
- ③ モスクワ市住民は、自己の権力を行使する。同時に、国家権力機関と市地方自治機関を通して実現する。
- ④ モスクワ市における自治は、市民による住民投票、選挙、そのほかの直接的な意思表示を通して実現される。
- ⑤ モスクワ市憲章は、ロシア連邦憲法に基づいてモスクワ市の権限事項、市の政治・行政機構の確立、すべての権力機関の地位、権力機関の構成手続き、相互関係、権限と責任、権力機関の活動のための法的、財政的な基盤を規定し、さらにはモスクワ市住民の直接的な意思表示の形態と権力機関の活動への住民の参加を定めるのである。憲章は、モスクワ市の全域において直接に効力を有し、適応される。憲章は、モスクワ市の基本法であり、モスクワ市のそのほかの法律、市と地区の権力機関とこれらの機関の幹部が発令する法令との関係においては、上級法になる。これらの法令が市憲章と抵触する場合、市憲章が優先する。

このようにモスクワ市憲章には、市民が直接的な意思表示をおこなう権利が認められている。そして、この権利を否定するような法令は無効なのである。モスクワ市憲章は、地方自治の原則や市民の基本的な権利を盛り込み、モスクワ市の存立基盤とする組織原理を定めているのである。

しかし、このような地方自治の原則はロシア連邦憲法のなかでも明記されていることであり、モスクワ市憲章が特別な条項を盛り込んでいるわけではない。したがって一見、モスクワ市憲章はなんの変哲もない内容に思われるかもしれない。

しかし、ロシア連邦憲法で定められている原則を、モスクワ市憲章のなかで繰り返し規定していることが問題なのである。しかも、その規定がロシア連邦憲法の内容よりも徹底していることである。市憲章がロシア連邦憲法と抵触しているのではなく、ロシア憲法を

内在的に発展させているのである。

たとえば、ロシア連邦憲法第3条では国民投票の実施を認めているが、モスクワ市憲章第9条は住民投票を市民の直接的な意思表示と定めている。中央政府の決定を、住民投票によって否決するケースも考えられなくはない。こうしたモスクワ市の姿勢は根本的には、中央政府にたいする政治不信があるのはいうまでもないことである。

この政治不信について深く言及する余裕はないが、地方分権を掲げる連邦主体、チェチェン共和国もその一つである。中央政府によって、武力で制圧されることへの不信が背景にあるようである。

市憲章を基盤としたモスクワ市の地方自治は、固有の立法、執行機関を創設することになる。ここで「固有」ということばを用いたのは、あとで検討することになるが、二つの理由がある。一つは、モスクワ市の地方自治体機関は原則として、連邦国家権力機構の体系に含まれないからである。地方自治体として、それ自体は自己完結していると認識されているのである。

もう一つの理由は、ロシア国内の地方自治体によって、立法、執行機関の名称と構成が異なるからである。モスクワ市の地方自治機関は、ロシア国内のほかの連邦主体とは、機能も権限もちがうのである。

そのモスクワ市の地方自治体は市憲章によれば、以下のような構成になっている。

- ① 立法機関－モスクワ市議会
- ② 執行機関－モスクワ市長、モスクワ市政府、市行政機関、行政区市庁舎
- ③ 地区機関－区長、区議会

唯一の立法機関としてのモスクワ市議会には、37人の議員から構成されている。モスクワ市の法律はここで採択されるのだが、加えて市議会の承認が必要とされるさまざまな事項、なかでも予算案の承認は重要である。

他方で、市議会で採択される決議、そして執行機関の独自の権限にかんする事項については、執行機関の長である市長が実施に移すことになっている。市長は、自分が最高役職者となるモスクワ市政府を設置しており、執行機関の権限にかんする事項で、モスクワ市にとって重要な問題について、市長もモスクワ市政府もそれぞれに政令を採択できる。市議会の決議、市政府の命令は部局から構成される執行機関が実行するのである。

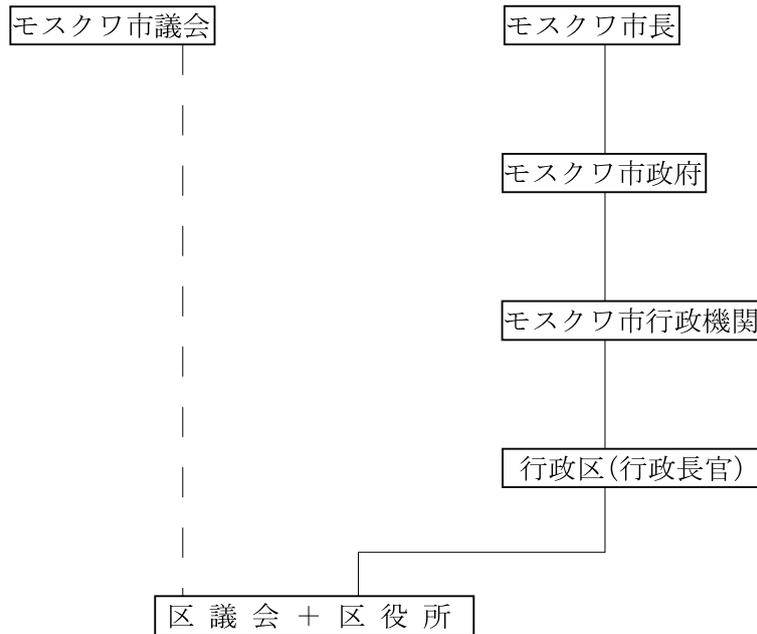
モスクワ市は10の行政区に分割されており、市長が任命する行政長官が市執行機関の下部に位置する行政機関で、市議会の決議や法令を実現する。つまり、市執行機関は行政区に配置されている下部機関を通して政策を実行するのである。したがって、市執行機関の下部機関である「行政区」はたんなる行政機関であり、そこには議会に相当する立法機関は設けられていない。

この行政区とは別に、モスクワ市は126の地区に分割されている。ここには、住民から選出される数人の代表者会議と区役所が設置されている。ここで確認しておきたいのは、地方自治ということばを用いる場合、本来はその推進主体となるのは地区であるはずであ

るが、モスクワ市ではそうではなく、市レベルのことを示す。

市議会の下位レベルとしては、市内が126の地区に分割されているが、その一つひとつに「区議会」が開設されている。この議会は、議会と呼べるほどの本格的なものではなく、議会というよりも「町内会の会合」といった感じである。というのも、大きな区議会でも議員数は10人以下となっている。

モスクワ市機構図 (1994年～2003年)



注、区議会と区役所は同一の建物に入っている。

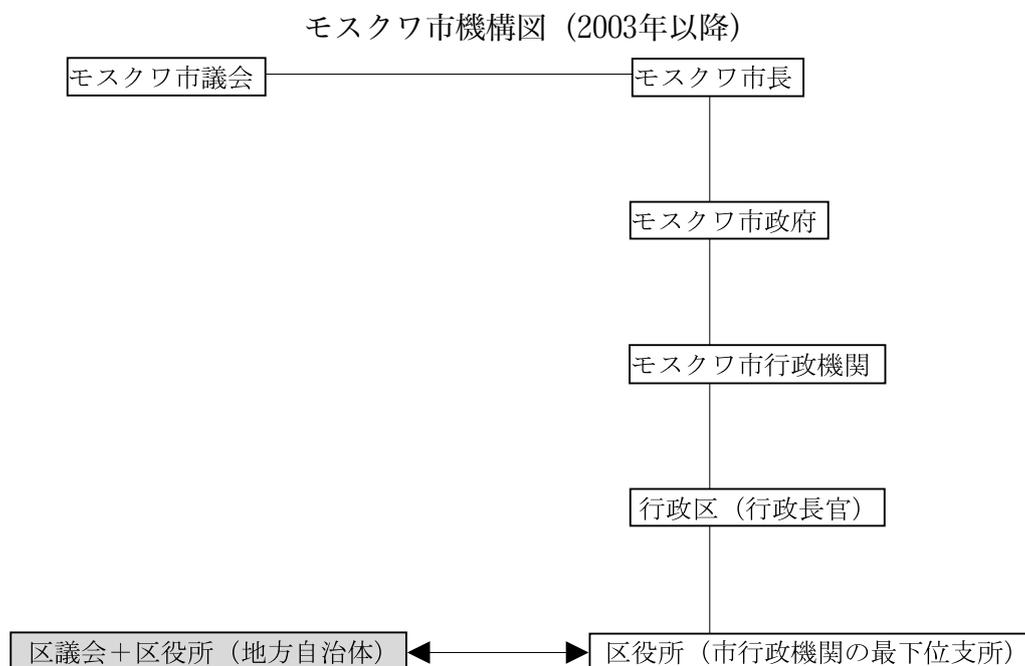
すでに明記したように、地方自治拡大の動きのなかで、どの行政単位が地方自治を担うかという根本的な問題が発生した。連邦主体はロシア連邦憲法を曲げる形で地方自治の推進主体として規定し、モスクワ市では市政府が裁量権を獲得することを目指した。

ところがプーチン政権が発足すると、法律の厳密な執行を掲げ、連邦主体を国家機構の構成単位として追求することになった。ロシアの法令を厳格に解釈すると、モスクワ市において地方自治を推進するのは、どこまでも地区である。

だが地区が自治権を拡大すると、市政府は自分たちの権限が縮小することを警戒し、既存の区役所をモスクワ市執行機関の最下位機関と位置づけた。自治体会議に付設する形で新しい自治体執行機関が設置され、自治体議会の決定を遂行することになる。

問題は自治体レベルに、二つの執行機関が存在することになることである。モスクワ市行政機関に直属する執行機関と、自治体会議に設置される執行機関である。市に直属する執行機関はモスクワ市の政策を実現することが主要な任務であるが、財政的にはモスクワ市予算から歳出されるために財源は比較的に豊かである。

他方で、自治体執行機関にはほとんど財源が認められていないために、形式的な機関になってしまっている。地方自治といっても、モスクワ市では形骸化が徹底しており、今後の政治動向の最大の焦点となることは間違いない。



第2章 モスクワ市議会

第1節 市議会の権限

モスクワ市議会が、今日のような政治制度に生まれ変わり、そして正式に発足したのは1993年12月12日である。議会と行政機関の「権力分立」を基本原則とする新しい制度が確立されたのであるが、すでに言及したように旧ソ連時代の体制とは大きく異なっている。

以前のモスクワ市は形式的に、権力がこんにちの市議会に相当する「モスクワ・ソビエト」に集中しており、議会の議長が執行機関の長になっていた。執行機関は、議会に全面的に従属していたのである。

現在の市議会は、モスクワ市の正式な「代表・立法機関」として実質的な権限を行使している。市議会の基本的な権限としては、市の法令を採択することがあげられるが、そのほかでは調査権と検査権をはじめとする面会権、ロシア連邦議会連邦会議（上院）への法案提出権なども有している。

市議会議員の定数は35人であり、議員の任期は4年、モスクワ市内にすむ有権者によって直接選挙でえられる。この議員選挙は、旧ソ連時代のようにソ連共産党が推薦する候補者が一人だけ立候補するといった一党支配制下の選挙ではなく、一つの議席をめぐる多くの候補者が競争するのである。もはや複数政党制が確立されており、複数立候補制も導入されているのである。

モスクワ市議会は、有権者を代表してモスクワ市の重要な政策や行政について討議し、市としての基本方針を決定する議事機関である。この市議会において基本政策が審議、決議されるのであるが、だからといって、モスクワ市としての最高権力機関ではない。市議会は、行政機関の最高役職者である市長と対等の関係にあり、執行機関にたいして包括的な監督権を有しているわけではない。この点で、旧ソ連時代のソビエト制とは根本的に異なる。

モスクワ市議会にはさまざまな権限が付与されているが、そのなかでもっとも重要なものは、「議決権」である。議決とは、モスクワ市としての意思を決定する行為であり、モスクワ市憲章に盛り込まれている事項にかんして議決権を有している。市議会の重要な権限は「条例の制定」と「予算の決定」である。この二つの事項は、市議会の活動の基本にかかわる重要な意思決定であり、議会の基幹的な任務である。

市議会の専権事項は、以下の通りである。

- (1) モスクワ市の法律の採択
- (2) モスクワ市予算の承認、その執行報告の承認、予算外予算の形成とその利用にたいする監督
- (3) 市税と徴収金、その他の支払いの制定と廃止、それらの特典付与の手続き
- (4) モスクワ市の権限にかかわる諸問題にかんする法律違反にたいする行政責任の反則金の制定
- (5) 本憲章とロシア連邦の法律に基づいてモスクワ市の法律で制定されているモスクワ

市権力代表機関の監督機能

- (6) ロシア連邦国家会議への立法提出権
- (7) ロシア連邦国家権力機関とモスクワ州国家権力機関に送付されるモスクワ市の境界線の変更にかんするモスクワ市長の提案の承認。ロシア連邦憲法と連邦の法律で制定される手続きに基づいて、モスクワ市の境界線の変更にかんする市長の提案への賛同の表明
- (8) モスクワ市の法律で制定される手続きに基づいて、モスクワ市議会から連邦会議へのモスクワ代表者の派遣
- (9) モスクワ検事総長とモスクワ内務省大臣の任命にかんするロシア連邦主体国家権力機関代表機関としての賛同の表明
- (10) ロシア連邦憲法第125条に基づいてロシア連邦主体立法権力機関からの調査権を、ロシア連邦憲法裁判所に依頼する
- (11) モスクワ会計検査院の代表者の任命とその解任
- (12) 市議会議長の選出と解任
- (13) 市議会の構成の制定と変更。院内委員会と院内作業グループの構成と管理。議会事務局の構成と管理。議会事務局長の任命と解任
- (14) 法律で制定されている場合の市議会議員の責任追及。
- (15) 市議会で採択された法律が別の法律に抵触する場合に、モスクワ検事局への提訴を検討
- (16) モスクワ政府、またはその各大臣、市行政機関の役職者への不信任の表明
- (17) 市長の解任の問題で市民投票の実施にかんする決議を採択する
- (18) 市予算から自治体への補助金の承認
- (19) 地域社会自治機関の結成と活動の手続きの制定
- (20) 選挙管理委員会の結成への参加
- (21) 市の法律の解釈
- (22) その他のロシア連邦主体立法権力機関と外国の立法機関との間の条約の締結
- (23) ロシア連邦憲法、ロシア連邦のその他の法律によってロシア連邦主体国家権力立法機関、市（自治体）の代表機関の権限とされているその他の諸問題。さらには、本憲章で市議会の権限とみなされているその他の諸問題

上記の専権事項を、市議会は有している。これらの事項と並んで、執行機関にたいして「監督権」も有している。つまり、議会はたんなる立法機能をはたしているのではなく、行政機関の活動を監視、監督しているのである。モスクワ市政府、その構成メンバー、市執行機関の役職者にたいする不信任を採択できることになっている。

議会が実際に不信任できるケースとしては、「法令の違反と職務の怠慢、社会的な損害、議員の正当な要求の無視、議員活動にたいする障害、故意による偽りの情報の提供、情報提供の期限と手続きの逸脱」などがあげられる。

つぎに、議員の権利について言及しておこう。議員には、さまざまな権利が付与されている。この権利については、市法令「モスクワ市議会議員の地位について」で明記されており、そのもっとも大きな特徴としては議員を専門職として規定している点である。

議員としての職位は、専門職として理解され、議員に当選することで本来の職業をやめても、継続して労働期間に加算されることになっている。さらに細かくいえば、議員としての資格を失っても、三ヶ月間は議員として活動していたと判断され、労働期間に加算される。このような規定は、年金支給額に影響をあたえる。

議員の報酬であるが、議会内の役職に関係なく、同一の報酬を受け取る。議長であろうが一般議員であろうが、同額の給与が支給される。

市議会が任期満了前に解散したときの処置であるが、議員はその地位を失ったその日から、議員としての任期満了日までの給与を一度に受け取ることができる。市議会が解散し、議員が辞職しても、のこりの任期期間中の給与が支給されることになる。というのも、議員が報酬を惜しむあまり、議会解散を嫌い、正当な議員活動ができなくなる危険性があるからである。どうしても議会の解散の必要性があっても、報酬という個人的な理由でもって解散権を行使しないことがないようにという配慮である。

このように議員は手厚い保障を与えられており、専任として議会活動に従事し、ほかの収入を得る活動は認められていない。つまり、議員活動の障害となるような副業は原則として禁止されている。ただし例外として、教師、研究、文化活動などは有給であっても認められている。モスクワ市が想定している禁止行為とはおもに、商業活動のことをさしている。

議員の有給休暇は、年に36日間で、入院治療のさいには給与の二倍が支給される。議員活動のために、さまざまな保障が用意されており、たとえば議会内と選挙区内に家具、機械類、電話、コンピューター設備が整った事務室が与えられ、さらに三人まで秘書をもつことができる。

第2節 市議会の構成と運営

モスクワ市議会は、モスクワ市の唯一の立法機関として法令を採択し、予算も承認している。その市議会本会議の議事と運営については、「モスクワ市議会規則」に明記されている。この文書には、本会議の議決事項、作業機関の設置、議事日程、議決方法、議員の活動、委員会の設置、主宰者の活動などが盛り込まれている。この規則は、モスクワ市憲章に示されている市議会の権限と機能を基礎にしている。

市議会の活動は、本会議を中心に営まれるが、現代のように審議内容が専門化し、さらには複雑多岐にわたると、本会議での能率的な運営は期待できない。議会はその内部に問題別に、議案や陳情を調査、精査するための委員会を設置している。2004年2月現在、開設されている議員内委員会は以下の通りである。

モスクワ市議会内の開設委員会

●	一般委員会
1	経済政策委員会
2	国家建設と地方自治委員会
3	社会政策委員会
4	予算・財政委員会
5	法律と安全委員会
6	企業発展委員会
7	住居委員会
8	環境保全委員会
9	市議会の組織化と活動委員会
10	市経営と公共サービス改革委員会
●	特別委員会
1	モスクワ市議会名誉称号検討委員会
2	議事規定・原則・手続き委員会
3	社会・労働・就業委員会
4	倫理委員会
5	科学・技術委員会
6	健康と社会保健対策委員会
7	文化委員会
8	労働功労者委員会
9	教育委員会
10	対外議会関係委員会
●	市議会・モスクワ市政府合同委員会
●	モスクワ市議会とモスクワ州議会の協力・法律活動合同委員会

第3節 議員の選挙と地位

モスクワ市議会は市憲章第43条に記されているように「モスクワ市権力の常設の代表・立法機関」であり、法人格を有している。繰り返しになるが議員定数は35人、任期は4年である。議員は、「平等と秘密投票のもとでの直接的な選挙権を基盤とするモスクワ住民によって選出」される。議員の被選挙権は「21歳以上で選挙権を有し、モスクワ市内の居住期間が1年以上のロシア連邦市民」である。

市議会は、「議員定数の3分の2以上の議員が選出された時点で、権限を行使」できることになっている。「市議会の第1回召集は、市議会議員定数の3分の2以上の議員が選出されてから30日以内に行われる。市議会は市長の権限で、先の期間内に召集される。第

1 回定例会は、最高齢の議員が開会を宣言する。旧議員の権限は、第 1 回定例会が招集された時点で停止する。市議会議員定数の 3 分の 2 以上の議員が選出されていない場合、新議会議員が選出されている選挙区では、旧議員の権限は停止する」ことになっている。「市議会議員は専従議員として勤務し、教師、研究・芸術活動をのぞいて有給の活動を行ってはならない」とさだめられている。

モスクワ市議会議員名と選挙区

選挙区	議員名	主要な選出地区
1	ゴンチャロフ	アルバート地区、ヤキマンカ地区等
2	モスクヴィチ-タルハーノフ	ハズマンヌイ地区、トヴェルスコイ地区等
3	スビャテンコ	ザモスコレーチェ地区、タガンスキー地区等
4	アントーノフ	ヴォイコフスキー地区、ホヴリノ地区等
5	オサドチー	ドミトロフスキー地区、ヴォスト地区等
6	ルキーナ	ベガボイ地区、コプチェーヴォ地区等
7	ハヴァンスカヤー	アエロポート地区、ソーカル地区等
8	ヴァシリエフ	ビゾレーヴォ地区、セーヴェルヌイ地区等
9	ポルトノヴァ	バーブシキンスキー地区等
10	ノヴィツキー	アレクセーフスキー地区、マリーナ・ローシャ地区等
11	クルートフ	ブティルスキー地区、マルフィノ地区等
12	プリシャジニューク	ボゴロツコエ地区、メトロゴードク地区等
13	コヴァレフスキー	ゴリヤノヴォ地区、イズマイロフ地区等
14	メチェリスキー	ペレヴォ・ソコリナヤ・ゴーラ地区等
15	スチェパネンコ	イヴァノフスコエ地区等
16	ロクティノフ	ヴェシニャキ地区、ノヴォコシノ地区等
17	ステェベエンコヴァ	ニジゴロツキー地区、レフォルトヴォ地区等
18	ロヴォク	ヴィヒノ・ジュレビノ地区等
19	トゥールタ	カポトニャ地区、マリーノ地区等
20	アントンツェフ	ダニロフスキー地区、ドンスコイ地区等
21	オルローフ	ツァリツィーノ地区、チャリツィーノ地区等
22	バラショーフ	ジャブリコヴォ地区、オレホーヴォ・ボリソヴォ地区等
23	ポポフ	ビリュペヴォ地区、オルホーヴォ・ボリソヴォ地区等
24	ゴチャローフ	ナゴールヌイ地区、チェルターノヴォ地区等
25	カターエフ	アカデミーチェスキー地区、ガガーリンスキー地区等
26	ヴィシエゴロドツェフ	ジュジーノ地区、コトロフカ地区等
27	グルズジェーフ	ブートヴォ地区等

28	ヴォルコフ	コニコーフ地区、チョープルイ・スターン地区等
29	プラトーフ	ノヴォ・ペレデルキノ地区、ヴヌーコヴォ地区等
30	タルナフスキー	モジャイスキー地区、ヴェルナーツキー通り地区等
31	ゲラーシモフ	ドロゴミロヴォ地区、フィレ・ダヴィトコーフ地区等
32	ブニモーフ	クリラーツコイ地区、クンツェヴォ地区等
33	コヴァリョフ	ストローギノ地区、ホローシェヴォ・ムネヴニキ地区等
34	ソコヴィノフ	クルキノ地区、トゥシノ地区等
35	ドラグンキナ	クリュークヴォ地区等

第4節 議会局の業務と構成

モスクワ市議会の活動を支援する事務局として、モスクワ市議会議会局が開設されている。この議会局の秘書的な機能を充実させ、強化させることで、市議会の政策立案能力を活性化できる。この結果として、議会立法の数が増大することが期待されている。

議会局の主要な任務は、モスクワ市議会決議「モスクワ市議会議会局にかんする規定」のなかで明記されている。

- (1) 市議会活動案を作成するための組織的、記述的な措置を講じ、それにかんする特別専門委員会、作業グループを開催する。それらの委員会、グループの活動を監督するために必要な要件を整備する。市議会活動にかんする情報を提供する
- (2) 市議会本会議、特別専門委員会、作業グループ、議員公聴会などの組織的、法的、情動的な作業を実施する。法案提出者、モスクワ市執行権力機関、ロシア連邦国家権力機関、ロシア連邦主体、社会団体、社会組織との協力関係を構築する。議会間関係強化計画を作成し、その実現に努める。公式代表団を組織する
- (3) 市議会の審議にかけられる法案と文書を法的に精査する。モスクワ市の法体系と法律作成手続きの観点から法案作成過程で市議会議員と院内委員会を支援する。現行の法律と齟齬を生じかねないモスクワ市議会の法令と決議の修正、停止、廃止にかんする提案をおこなう。一般法廷、調停裁判所、ロシア連邦憲法裁判所においてモスクワ市議会の利益を提示し、擁護する
- (4) 法案の審議に必要な組織的、技術的な用意を行ない、モスクワ市議会で採択された法令の発効を準備する。統一的な作業活動、文書処理活動、市民への声明、文書の保存にむけて整備する
- (5) 法案提出の手続きをふくむ権限内で市議会活動の諸問題にかかわる決議案を作成する。モスクワ市議会の法令遵守の監督と点検作業を整備し、それらのために必要な措置を採択する
- (6) 市議会活動の情動的、分析的、技術的な計画、さらには情報伝達ネットワークを確立する。市議会活動を公表する。マスメディア活動を展開する。パンフレット「モスクワ市議会」の作成と発行をふくむ出版広報活動を展開する

- (7) 市議会議員をふくむ訪問者を受ける。市民からの陳情内容を分析する。関連する分析資料を準備する
- (8) 市議会活動を物質的、技術的に整備する。市議会議員の医療、保養、交通サービスを組織化する

モスクワ市議会議会局は11の部局から構成されており、219人の職員が勤務している。議会局の最高役職者は、議会局局长である。

議会局局长は、モスクワ市議会で任命される。局長は、議会局に委ねられている職務の遂行に責任を負っており、局長の命令と指示は、議会局のすべての役職者と職員を拘束する。

局長のもっとも基本的な任務は、本会議において主宰者の権限が十分に実行されるように保障することである。局長の主要な職務は以下の通りである。

- (1) 議会局の活動を指導し、市議会の決議と決定の実現を図る。権限内でその他の組織と議会局の協力関係を組織する
- (2) 国家機関、組織、市民にたいして市議会を代表（特別の委任を必要としない）し、議会局の名において活動を展開する
- (3) 歳出項目を市議会に提案し、市議会承認された決定を実行する。市議会のクレジットの主要な遂行者となる
- (4) 制定されている職員数と資金の枠内で議会局の活動計画を承認する。
- (5) 議会局職員の面会、採用、解任、奨励、さらにはモスクワ市国家公務員規定にかんするその他の諸問題を担当する
- (6) 議会局活動の諸問題にかんするアピールを発表する。議会局職員のための内規、身分証明書、議会本会議の火災対策を作成する
- (7) 議会局の文書に署名する

モスクワ市議会議会局局长

議会局局长：オレク・グルゲノヴィチ・アダバシヤン

生年月日：1954年生まれ

学歴：ラトビア国立大学法学部卒業

ソ連共産党上級党学校修了

ロシア連邦政府付属国民経済アカデミー修了

職歴：1978年～91年 ソ連共産党コムソモールと党機関で勤務

1994年 モスクワ市政府内の副部長と部長

1997年 モスクワ市議会議会局第一副局长

2001年 モスクワ市議会議会局局长

連絡先：928-31-05

本会議で決議があれば、議会局のなかに四つの「作業グループ」を設置できる。このなかには「編集委員会」、本会議の「テレビ中継委員会」、投票を集計する「票数集計委員会」、「市議会規則遵守獲得グループ」などである。これらの委員会の議長は、モスクワ市議会規則に盛り込まれている本会議の秩序を維持することを最優先することになっている。

モスクワ市議会議会局組織

部局名	部長名	電話番号
組織部	クニャジャトヴァ・リーマ	925-20-22
国家・法管理局	クリーロフ・アナトーリ	753-71-78
情報分析局	イグナトーフスキー・ヴァレーリ	753-71-76
社会団体・マスメディア対策局	フィグローフスキー・ニコライ	753-71-79
市議会活動検討局	ザブゴロードニー・オレク	753-71-85
市議会議会局指導部	キコティ・レオニード	923-39-31
国家公務員人事部	ザルーニン・セルゲイ	753-71-88
文書局	ラプシェンコーヴァ・ガリーナ	928-47-51
会計報告局	ゼニーナ・ヴァレンティーナ	753-71-87
受付局	クジツーン・ヴラジミール	
議員秘書局		

第3章 モスクワ市政府

第1節 市長の選挙と権限

市長はモスクワ市憲章に明記されているように、モスクワ市の「最高役職者」である。市長は、モスクワ市内の有権者の平等・直接の選挙で選出される。市長の選出方法とその手続きは、以下のように定められている。

- (1) 市長はモスクワ市の最高役職者である
- (2) 市長の任期は4年
- (3) 市長は住民による平等・直接の秘密投票で選出される
- (4) 市長の被選挙権は30歳以上のロシア連邦市民であり、しかもモスクワ居住が10年以上でなければならない
- (5) 市長選出の手続きは、市の法律で定められる
- (6) 市長就任式では宣誓の文面とその承認手続きは市の法律で制定される

市長は、いったん選出されると、解職されるといった例外的な事態が生じないかぎり、任期中は有権者からの信託を基礎に、市政にかんする業務を管轄し、その管理執行にあたる。市長は直接、または執行機関を通して、市の社会・経済生活の諸問題を解決し、公有財産を管理し、権限の範囲内でそのほかの執行・管理機能をはたすことになっている。

市長は市の社会・経済問題を解決し、市経済を管理し、自己の権限にかんする諸問題でその他の執行・処理機能を遂行するために、「モスクワ市憲章」では以下の権限を有している。

- (1) 市行政機関の構成を制定、変更する。市行政機関の権限を規定する。市予算の限界内で市職員の給与を定める。
- (2) 市行政機関の役職者を任命、解任する。市ぎようせい機関の役職者の賞与と責任にかんする措置を講じる。市営企業、施設、機関の指導部を任命、解任する。
- (3) モスクワ市の名において、財産権を確立する。本憲章で制定されている権限内で、ロシア連邦の法律、ロシア連邦大統領、モスクワ市の法律で定められているケースと手続きにしたがって裁判所に提訴する。
- (4) 市行政機関の権限を法人格として遂行し、印章を有する。
- (5) 国家権力連邦機関においてモスクワ市の利益を代表する。
- (6) モスクワ検事総長、モスクワ内務省長官、(モスクワ市における)ロシア連邦執行権力地域機関指導者の任命にかんして、ロシア連邦主体国家権力執行機関としての同意を表明する。
- (7) ロシア連邦憲法第125条に基づいて、権限にかんする質問を含むロシア連邦憲法裁判所への質問を送付する。
- (8) 権力連邦機関の権限内である法案を検討のためにロシア連邦大統領、ロシア連邦政府に送付する。
- (9) 公式的な措置にあたってモスクワを代表し、その他の代表機能を遂行する。

- (10) ロシア連邦憲法、本憲章、連邦の法律、モスクワ市の法律、ロシア連邦大統領令、ロシア連邦政府で定められているその他の権限を、自己の権限内で遂行する。
モスクワ市住民の安全、健康が脅かされている場合、モスクワ市民の日常生活が脅かされている場合、法秩序が脅かされている場合、市長は脅威を取り除くために非常事態措置を講じ、すみやかに権力諸機関に通報する。

モスクワ市長の紹介

氏名：ルシコフ・ユーリ・ミハイロヴィチ
生年月日：1936年
出身地：モスクワ市
学歴：モスクワ石油ガス大学卒業
職歴：化学工業企業で勤務
モスクワ市ソビエト執行機関で勤務（1987年以降）
モスクワ市ソビエト第一副議長
モスクワ市ソビエト議長
モスクワ市副市長
モスクワ市政府首相
ポポフ市長の退陣後に市長代行に就任（1992年）
モスクワ市長に当選（1996年）
モスクワ市長に再選（1999年）
モスクワ市長に再選（2003年）
兼職：ロシア大統領付属国家会議メンバー
欧州地域会議ロシア代表

市長は、比較的安定した地位を確立している。このために任期中に解職されることは、例外的なことである。任期満了前に市長が解職されるのは、「モスクワ市憲章」によれば以下の場合に限られている。

- (1) 市長個人による辞任表明
- (2) ロシア連邦国籍の喪失
- (3) 健康上の理由で職務遂行が不能に陥り、市議会内に設置される医療委員会が証明し、モスクワ市裁判所が承認する場合
- (4) 市長解任にかんする市住民投票で有権者が採択した場合

市長の意思による辞任には、市長からの文書を議会が承認する必要がある。議会が辞任を承認しなかった場合、市長は議会への文書提出から二ヶ月間は職務を遂行し、そのあとで辞任することになる。

市長を解任するための住民投票は、議員定数の三分の二以上で採択される決議で実施される。住民投票の実施手続きは、法令で制定される。市長解職の住民投票で規定の票数を満たさなかった場合には、議会は自己解散する。議会が独自の権限で市長を直接解職できないのは、首長主義の原則を掲げているためである。

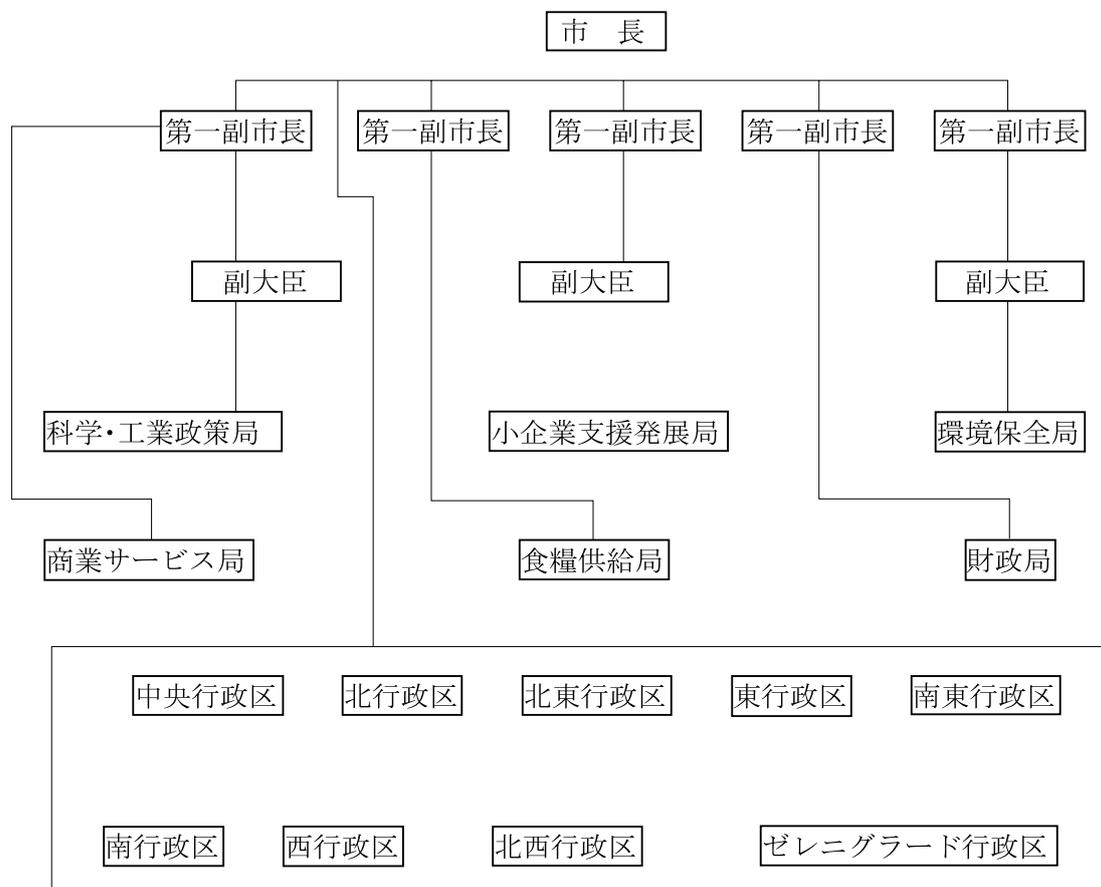
市長が在職中に失職した場合、市長の権限と職務は、副市長が代行することになる。副市長が代行業務を拒否した場合には、議会は三ヶ月以内に市長選挙の実施を決議する。

第2節 市政府の構成

モスクワ市執行機関は、市長がその職務を効率的に遂行していくために設置されている部局から構成されている。六つの局から構成されている。局の指導者はモスクワ市政府の第一副首相、部は同副首相または担当大臣によって監督されている。局と部の長の任命と解任は、モスクワ市長の権限で行われ、1年に一度、市長とモスクワ市政府のまゝで活動報告することが義務付けられている。

部局の数はモスクワ市憲章で定められており、必要に応じて増減することができる。この部局の下には課が開設されており、これも状況によって増減できる。市執行機関のなかには、市長の判断で委員会、総合科学会議、科学技術会議、専門家会議を設置できることになっている。

モスクワ市政府機構図（2003年12月31日現在）



モスクワ市政府役職者名簿

役職名	担当者	担当分野
市長	ルシコーフ	
副市長	シャンツェフ	科学生産、地域間交流、社会問題
第一副市長	アクセーノフ	経営問題
第一副市長	レーシン	都市開発計画
第一副市長	ロスリーク	経済政策
第一副市長	シヴェツォーフ	社会保障
第一副市長	コロブチェンコ	官房
副市長	メーニ	地域間交流、スポーツ分野
副市長	オールドジョニキーゼ	対外経済関係
副市長	ペトロフ	市議会対策
局長	パントセーエフ	科学・工業政策局
局長	エゴーロフ	小企業支援発展局
局長	ボーチン	環境保全局
局長	マリシコフ	商業サービス局
局長	バブーリン	食糧供給局
局長	コロスチェレフ	財政局
行政区長	バイダーコフ	中央行政区
行政区長	オビエドコフ	北行政区
行政区長	ラベル	北東行政区
行政区長	エフティヒエフ	東行政区
行政区長	ゾトフ	南東行政区
行政区長	ビルュコフ	南行政区
行政区長	ヴィノグラードフ	南西行政区
行政区長	アルパートフ	西行政区
行政区長	コズロフ	北西行政区
行政区長	スミルノフ	ゼノグラード行政区

第3節 市議会と市政府の関係

市議会と市長の関係は一言でいえば、議院内閣制ではなく、首長主義の原則によっている。両者は原則として、相互に独立して各自の職務を行使している。というのも、市長は市議会議員のなかから選ばれたわけではなく、有権者によって直接に選出されているからである。

以下では、こうした原則に基づいて市議会と市長の関係を見ていくことにする。

(1) 議案の処理

議案については、それが市議会で採決にかけられるまえに、すべての議案が市長に伝達される。そして市長は、二週間以内に議会からの議案にたいする自分の見解、または修正案を市議会に提出できる権利を有している。市長からの返答が否定的であった場合には、その議案にかんする本会議での審議を二ヶ月間延期する。

この期間、議案は議会側と市長側から選出された代表者（対等な人数）からなる調停委員会で審議される。議会側から選出された議員の三分の二以上が調停案を秘決した場合には、議会側と市長側の両者の修正案が本会議に提出される（「モスクワ市議会規則」による）。

議会が採択した法令は、市議会から市執行機関管理部に送付された日から一週間以内に市長が署名する。市長がその期間中に署名しない場合には、自分の修正案をつけて市議会に再度提出できる。市議会が修正案を否決し、自分たちの議案を議員定数の三分の二以上で採決した場合、または市長からの修正案を採択した場合には、市長は三日以内に署名することになる。

市議会が市長からの修正案の一部を採決した場合には、再度、市長はその議案を検討する。本会議で一ヶ月以上も市長からの修正案が審議されない場合には、市長は修正案を盛り込んだ法令に署名できる。市長が議案にたいして拒否権を行使せず、それでいながら署名もしない場合、もしくは市長の拒否権を市議会が認めない場合には、議案は採決されたものと見なされる。例外をのぞき、法令は公表日から10日後に効力を発する。

市議会の議決は、市執行機関管理部に提出された日から二週間以内ならば、市長はその実施を差し止めることができる。この場合、議会は二ヶ月間、再度採択することは認められない。二ヶ月間という期間は、議会側と市長側から選出された代表者（均等な人数）からなる調停委員会で協議されるために設置されている（「モスクワ市議会規則」による）。

(2) 市長の市議会にたいする権限

市議会との関係では、市長にいくつもの権限が認められている。

- ① 市議会本会議への出席（公開・非公開を問わず）
- ② 市議会臨時会の招集
- ③ 本会議の議事日程への提案
- ④ 市議会への議案提出
- ⑤ 本会議の議事日程にかんする報告
- ⑥ 本会議臨時会での発言
- ⑦ 本会議への市長代理の派遣
- ⑧ 法令案と議案についての見解表明と修正案の提出
- ⑨ 本会議での法令案と議案の再度の採決
- ⑩ 議会決議の実施の差し止め
- ⑪ 市議会で採択された法令にたいする拒否権の行使
- ⑫ 本会議において年次活動報告を行う

市長は、議会本会議に出席して見解を表明することはできるが、説明のために主宰者から出席をもとめられるとき以外は、本会議議場に出席する義務を負わない。市長が議場に拘束されることで、日常業務に停滞をきたすことがあってはならないというわけである。

市議会と市執行機関の間で、権限の問題にかんして対立が生じた場合には、二ヶ月以内に両者の代表者からなる調停委員会を設置し、その場で検討する。それでも対立を解消できない場合には、モスクワ市裁判所、またはモスクワ市調停裁判所に解決を委ねることになる。

(3) 人事権

市議会は、市執行機関の役職者にたいする不信任を採択できる。その要件としては、その役職者がロシア連邦憲法とロシア連邦の法律、モスクワ市の法令に違反する行為を行った場合に限られる。

この問題について本会議で採決にかけるには、議員定数の三分の二以上の同意が必要である。その役職者を監督する市長は、市議会の決議を二週間以内に検討し、その役職者を解職するか、本会議の決議を拒否するかの判断をくだすことになる。市長が決議を拒否した場合には、議会は三ヶ月以内に再びこの問題について検討する。

市長は、本会議の主宰者にたいする不信任を表明できる。さらに市長は、本会議にたいして議会局局長の候補者を推薦できる。市長のこの議案には、市議会の同意が必要である。

(4) 情報の公開

市議会と執行機関の間の情報交換は業務上、不可欠なことであり、細かな規則については、市議会議長局長と市執行機関管理部部長が署名する議事録のなかに盛り込まれている。本会議とモスクワ市政府の議事録のコピーは、どの議員にも、市執行機関のどの役職者にも公表される。

また、市執行機関においても市議会本会議においても、議案は審議されるが、市執行機関の役職者と議員の両者の主催する会議に出席することが認められている。議員は市執行機関役職者と面会し、議員のほうも市執行機関の関係者からの面会要求を受けなければならない。

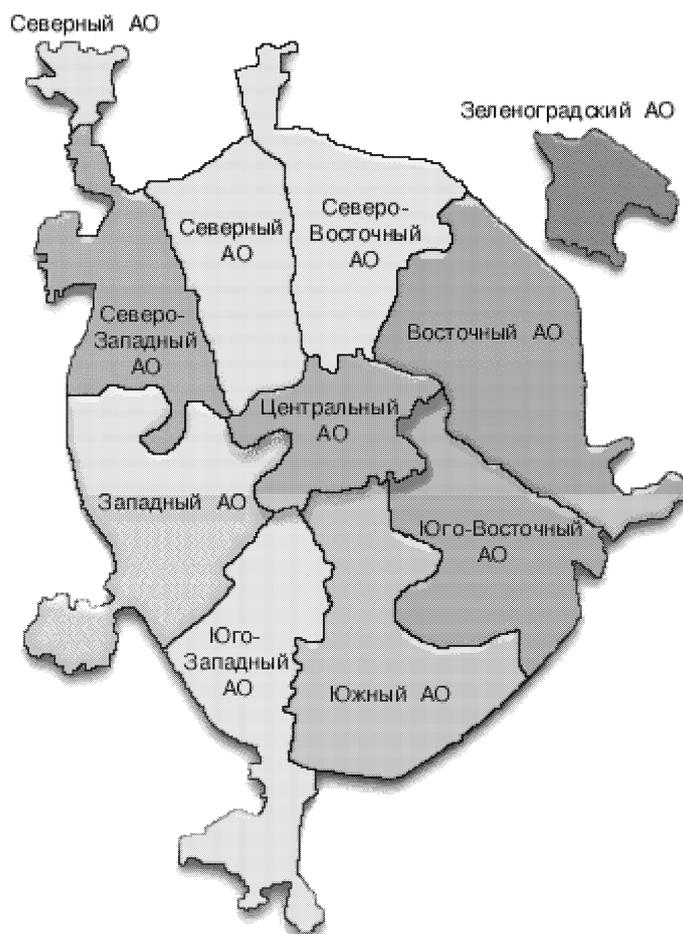
市長の法令とモスクワ市政府の決議にかんして、採択されたその日に市議会に伝達される。そして市議会には、それらの修正、または取り消しにかんする提案を市長に申し出る権利が認められている。市議会が採決した法令にかんしても、採択されたその日に市長に伝達される。

第4節 行政区の設置

モスクワ市は10の行政区に区分されており、さらにその下位は128の地区に分割されている。自治体と呼ばれている行政単位は行政区ではなく、地区のことである。行政区は市の執行機関の一部であり、市と自治体の間の中間的な管理機構の機能をはたすのである。この行政区には、モスクワ市役所に従属する執行権力機関である市庁舎が開設される。こ

の主な役割は、市の経営発展計画を効率的、合理的に市全体に実施することにある。行政区に開設される市庁舎はモスクワ市政府の区域管理機関であり、この行政区の最高役職者は行政区長である。行政区長は、モスクワ市政府の構成メンバーを兼任する。モスクワ市政府は各行政区に、モスクワ市執行機関の下位に位置する専門部会を設置する。

モスクワ市の行政区



行政区長の機能を一言で説明すれば、「モスクワ市役所と市政府の政策を各行政区で実現し、行政区の管理機関の活動にたいして個人的な責任を負う」のである。行政区長の具体的な職務は、以下のとおりである。

- (1) 行政区においてモスクワ市役所と市政府の決定、命令の遂行を徹底する
- (2) 市の経営、環境保護、非常事態対策、法律と法秩序、市民の法的保護の諸問題、さらには市生活のその他の原則的な諸問題について、市執行権力の政策を行政区において実現する
- (3) 行政区において環境保護の実態を査察し、その改善にむけて措置を講じる
- (4) 自治体の長（区長）の活動を指導し、行政区に所属する自治体行政機関の活動を調

整する

- (5) 市民と面会し、市民の提案、申請、苦情を検討する
- (6) 行政区内の土地利用を監督する
- (7) 行政区内に位置し、創設される企業と組織を、市統一登録制度の枠内で登録する
- (8) 行政区内の市場インフラの創設に協力し、起業発展を促進する
- (9) 行政区内で財産の私有化過程を加速化する
- (10) モスクワ市役所と市政府に委譲されているその他の機能を実施する
- (11) モスクワ市政府によって付与されている権限内で行政区の社会・経済発展と財源を管理する
- (12) 行政区の管理機構と執行機関間の執行権力の権限分割にかんする提案を作成し、モスクワ政府に提出する
- (13) モスクワ市総合計画と合致する行政区の社会・経済発展計画を作成し、提案する。そして、これらの計画の執行を組織化し、監督する
- (14) 行政区の財源の形成と利用を確立する
- (15) 行政区の年次活動報告書をモスクワ政府に提出する
- (16) 行政区の権力機関の活動を調整する。

行政区長は先に紹介したようにモスクワ市政府の構成メンバーであり、そのかぎりでは行政区においてモスクワ市の政策を実現する責任を、モスクワ市政府にたいして負っている。独自の専権事項があるというわけではなく、モスクワ市の政策を実現する推進者であり、行政区内の自治体を監督するのである。

つぎに、行政区長の主な権限を見てみよう。

- (1) モスクワ市長と市政府にたいして行政区を代表し、国内と外国にたいして行政区の公式的な代表者である
- (2) 行政区内で利害関係を有する連邦省庁と協力関係を構築する
- (3) モスクワ市政府にたいして、行政区の予算案を提示する
- (4) モスクワ市政府の合意のもとで行政区の管理機関を構築し、これらの諸機関の規定を承認し、役職者を任命、解任する
- (5) 行政区内で活動する執行権力機関の管理機能を監督する
- (6) 行政区内で操業する企業、組織、施設の活動報告を受け取る
- (7) 行政区の名において、資金的な基盤に基づいて社会活動とサービスを実現するための協定を締結する
- (8) 行政区内の市有地の利用を監督する
- (9) モスクワ市長と市政府の制定する手続きに基づいて市有財産を処分したり、その利用を監督する
- (10) 社会秩序を維持するための措置を講じ、行政区内で大衆行動にたいして許可をあたえる

(II) 銀行に行政区の口座を開設し、行政区役職者の責任感を強める

行政区の財源は、モスクワ市予算からの補助金と交付金におうところが大きい。物質的な資源としては、行政区の管轄に委譲された市有財産から構成される。どのような市有財産が委譲されて、その管理要領については、モスクワ市長と市政府によって制定されることになっている。

注、モスクワ市は、ロシア連邦の首都である。ロシア国内の第二の都市であるサンクト・ペテルブルグと並んで「連邦的な意義を有する市」として連邦主体のひとつを構成する。このモスクワ市は、市の周辺部に広がるモスクワ州（連邦主体）の州都も位置する。モスクワ市の誕生は1147年であり、毎年9月の第一週の日曜日が記念日となっている。

総面積は994平方キロメートル、人口は2002年現在854万人である。人口構成では、男性が55パーセント、女性は45パーセント、民族別ではロシア人の割合が突出して多く、90.5パーセントに達している。つぎは、ウクライナ人の2パーセントが続く。2003年1月の就業人口は662万3100人、総人口の77パーセントを占める。その主な内訳をみると、国営企業の従事者は182万900人で、全就業者の27パーセントであるのに対して、民間企業の就業者は361万人、54パーセントを占める。注目すべき点は国営関連施設の従事者の割合が減少傾向にあり、たとえば1997年は35パーセントであった。この6年間で、8パーセントも減少したことになる。

現在のルシコフ市長政権下で、市場経済への移行が徹底した行政主導で推進されている。巨大なショッピング・センターやビジネス・センターの建設や幹線道路の立体化工事などの都市整備に積極的にとりくんでいる。

市内には外資による20階以上の超高層マンション「エリート・ドーム」をはじめとして。新興の銀行、ビジネス・センター、さらにはショッピングセンターの建設が相次いでいる。だがこれらの建設は、周辺住民との紛争を引き起こしている。

モスクワ市の2003年の生産高は、ロシアの総生産高の15パーセント（1994年は10パーセント）、一人あたりの生産高はロシアの平均の2倍である。工業生産高はロシア全体の17パーセント、貿易高は17パーセント（輸出は16パーセント、輸入は18パーセント）、さらには有料サービス部門では27パーセントを占める。

第4章 モスクワ市の財政制度

第1節 市予算

モスクワ市の2002年予算法によれば、歳入額が2432億3919万7000ルーブルであるのに対して、歳出額は2531億1438万1000ルーブルである。歳出が歳入を98億7518万4000ルーブル上回っている。

歳入の内訳をみると、税収がかなり大部分を占めており、1865億5556万ルーブルに達している。歳入に占める割合は、77パーセントにも及ぶ。税収のなかの利潤税は1390億8114万4000ルーブルにもなり、歳入額に占める割合は57パーセントである。過半数を超えている。

歳入のなかでは非税収入は299億8363万7000ルーブル、無償貸付の返済331億9481万1000ルーブル、交通税などのその他の歳入は331億9481万1000ルーブルである。関税は2億5846万6000ルーブル、自治体税は13億9946万6000ルーブルとなっている。市政府と自治体所有の動産の賃貸からの収入は82億2835万5000ルーブルで、歳入の3パーセントを占める。

つぎに、歳出の内訳を見てみよう。もっとも多いのは、住居・公共サービスは560億9204万6000ルーブルで、歳出全体の約四分の一に達する。モスクワ市内では、都心をはじめとして建物が老朽化しており、この修繕費が歳出の多くを割くことになる。続いて、教育関係の272億2402万4000ルーブル、健康促進とスポーツ促進の241億4333万9000ルーブル、社会保障の197億7400万2000ルーブル、道路・交通整備費の142億1989万ルーブルが多い。

その他の歳出事項は多い順に、市政府と自治体の運営費の68億2028万6000ルーブル、モスクワ市の負債返済の63億8724万9000ルーブル、文化・芸術の48億3036万ルーブル、保安・治安関係費の46億4733万3000ルーブル、エネルギー供給関係の44億1287万ルーブル、広報関係費の26億8476万7000ルーブル、環境保護の26億7684万3000ルーブル、農業生産の20億2049万3000ルーブル、市場開発費は6億6863万7000ルーブル、科学技術開発費の5億6000万ルーブル、災害復旧費の3億121万7000ルーブル、経済刺激策は3854万3000ルーブル、その他の歳出は157億1767万1000ルーブルである。

モスクワ市の主な歳出（2002年）

	歳出項目	歳出額	割合
1	住居・公共サービス	560億9204万6000ルーブル	22%
2	教育関係	272億2402万4000ルーブル	10%
3	健康促進とスポーツ促進策	241億4333万9000ルーブル	0.9%
4	社会保障	197億7400万2000ルーブル	0.7%
5	道路・交通整備費	142億1989万ルーブル	
5	市政府と自治体の運営費	68億2028万6000ルーブル	0.2%
	総額	2531億1438万1000ルーブル	

第2節 市有財産

モスクワ市憲章によれば、モスクワ市は固有の財産を有することができる。自治体の所有する財産は公有財産といわれるのにたいして、モスクワ市の財産は国家財産である。モスクワ市の国有財産は、市の法律と市長令、市政府令によって管理、利用、処分される。モスクワ市議会は、市が有する国家財産の管理にかんする法令を制定し、その規定にしたがって市行政機関が管理する。

モスクワ市内の財産形態であるが、基本的には「連邦所有の財産」（国家財産）、「市所有の財産」（国家財産）、そして市内の各自治体に付与されている「自治体所有財産」（公有財産）、さらには「私的財産」がある。

モスクワ市有財産になっているものには、建物、土地、不動産、天然資源などがあり、モスクワ市域外にも市有財産を設定できる。モスクワ市内の財産に特定されているわけではない。モスクワ市の国有財産の管理、利用、処分の規定は、市議会が制定することになっている。その規定事項は、モスクワ市憲章に以下のように記されている。

- (1) モスクワ市の財産の管理と処分の手続きの制定。このなかには、モスクワ市内の所有権の廃止と形成手続きを含まれる
- (2) 文化遺産の利用と保全の手続きの制定
- (3) 不動産税の導入と廃止。これらの徴税と特典の提供にかんする手続きの制定
- (4) モスクワ市の権限にかかわる諸問題と財産関係にかんする法律の違反にたいする罰金と行政責任のその他の方法の制定
- (5) 自治体所有物とモスクワ市国家所有物の改築、修繕、建設にむけての投資政策の一般的な手続きの制定

第5章 モスクワ市の公務員制度

第1節 市職員の採用

モスクワ市の基本方針や法令は、市議会と市長、モスクワ市政府において企画・決定され、これらの機関名と責任で実施される。法律上はこのように規定されているが、実際に議案を作成し、決議と決定を執行するのはモスクワ市執行機関に勤務する市職員たちである。

旧ソ連邦が崩壊し、モスクワ市では独自の権限で処理する領域が拡大するなかで、地方官僚の役割は重要になっている。もはやたんなる決議の形式的な執行者ではなく、また議員や市長の事務的な補助者でもない。議案の企画をはじめとして作成にも深くかかわるテクノクラートである。

モスクワ市は他国と同様に、地方行政はこれらの作業に専念する職業的な官僚機構によって支えられ、そして動かされている。官僚の資質と勤務によって、市行政は大きく左右されるようになってきている。旧ソ連時代の共産党の官僚ではなく、市執行機関の官僚が市行政の鍵を握っているといえる。

モスクワ市職員の採用要件については、モスクワ市の法令「モスクワ市の国家公務員について」のなかで以下のように明記されている。

- (1) モスクワ市の国家公務員に採用される者は、ロシア連邦の国籍を有する18歳以上で、かつロシア語に優れていること。専門教育を受けており、連邦の法律、モスクワ市の法令で制定されている国家公務員に必要な資質を満たしていること。
- (2) 採用にあたって、なんらかの直接的または間接的な差別があってはならない。性別、民族、言語、出生、財産、経歴、居住地、宗教、信条、社会団体の所属で制約があってはならない。

注目すべき点としては、ロシア語の能力を要件としていることである。ロシアは多民族国家であり、さまざまな民族は独自の言語を有しているのが、先の採用要件ではロシア人に限定される可能性が大きい。市職員の任用のさいには、以下の書類を提出することが義務付けられている。

- ① 申請書
- ② 個人調書
- ③ 労働手帳（制定されている様式）
- ④ 専門教育修了証明書
- ⑤ 納税証明書
- ⑥ 健康診断書（モスクワ市保健委員会の制定する様式）
- ⑦ その他の文書（連邦の法律に基づく）

以上のように、採用要件が記されているが、モスクワ市の法令「モスクワ市の国家公務員について」のなかでは同時に採用できない要件も記載されている。

- (1) 裁判所の決定で、職務不能を宣言されている者
- (2) 裁判所の決定により、一定の期間は国家公務員の職位に就けない判決を受けている

者

- (3) 国家公務員の職務を遂行することができない病状にある者
- (4) 国家秘密の業務に就けない者
- (5) 親族（両親、夫婦、兄弟、姉妹、子など）が国家公務員の職務にあり、国家公務員の任用後に職務関係（上下の関係）を構成することになる者
- (6) 外国の国籍を有する者

第2節 市職員の地位

モスクワ市職員は市民の奉仕者として、勤務時間にあつては公務に専念し、全力をあげて職務を遂行することになる。この観点から、モスクワ市の法令「モスクワ市の国家公務員について」で就業原則が記載されている。

- (1) ロシア連邦憲法、ロシア連邦の法令、モスクワ市憲章、モスクワ市の法令、モスクワ市就業規則の遵守
- (2) 国家権力機構の統一体の維持、ロシア連邦とモスクワ市間の権限分割事項の遂行
- (3) 立法・執行・司法の権力分立の尊重
- (4) 能力と専門訓練に基づく国家公務員への市民の対等な機会提供
- (5) 連邦の法律とモスクワ市の法令に基づいた権限内で、上級国家機関と役職者の採択する決定の遵守
- (6) 国家公務員に求められる基本的な要求の統合
- (7) 国家公務委員の専門性と権限
- (8) 国家業務の公開
- (9) 作成・採択された決定にたいする国家公務員としての責任、またはその職務の未遂行にたいする責任
- (10) 国家公務員の非政治性、国家業務と宗教団体の分離
- (11) 国家機関での国家公務員の人事の安定性
- (12) 国家機関と国家公務員の活動の監督
- (13) 国家公務員の法的、社会的な身分保障

上記の国家公務員にかせられている原則のなかで指摘しておきたいのは、上級機関とその役職者の命令にしたがう義務である。公務の一貫性は、職員個人によって支えられるだけでなく、行政機構全体の統一性によっても保持されるのである。職員は、職務の遂行にあつては上司の職務命令に忠実に従わなければならない。行政の一体性を確保するには、上司から部下への命令系統が円滑に機能することが重要だからである。

ソ連時代はソビエトが国家機関を構成しており、下級ソビエトは上級ソビエトに従属する民主集中制の原則があつた。しかし実際には、上意下達の原則を貫くソ連共産党の支配下にあつたために、ソビエト機構も必然的に共産党の組織原則のもとで運用されていたのである。

モスクワ市の官職はモスクワ市の法令「モスクワ市の国家公務員について」に基づいて、以下のように区分けされている。

モスクワ市国家公務員の職位

職位	適応される職種
A	モスクワ市長、モスクワ市副市長、モスクワ市市議会議長、モスクワ市議会副議長、モスクワ市政府首相、モスクワ市政府第一副首相、モスクワ市政府副首相、モスクワ市役所総務部長、モスクワ市政府大臣、モスクワ市行政区長、モスクワ市選挙委員会議長、モスクワ市選挙管理委員会書記、監査委員会議長、監査委員会副議長、モスクワ市議会議員、モスクワ市議会事務局長、モスクワ市政府事務局長
B	上記の職位「A」の権限行使を直接的に支援する関係者（任期が設定されており、選挙で選出されるか、または職位「A」の者が任命する）
C	モスクワ市国家機関で勤務し、職務を遂行する職位「A」「B」以外の者

上記のように、職位「A」に属するのはモスクワ市長、副市長をはじめ市議会議長、議員、モスクワ市政府の指導部などの立法・執行機関の役職者である。モスクワ市では、職位「B」「C」の職位にある者については、その技能と専門性の高さに応じて五つのグループに区分けされている。モスクワ市の法令「モスクワ市の国家公務員について」では、以下のように規定されている。

- ① 国家公務員上級職（第Vグループ）
- ② 国家公務員主任職（第IVグループ）
- ③ 国家公務員副主任職（第IIIグループ）
- ④ 国家公務員中級職（第IIグループ）
- ⑤ 国家公務員初級職（第Iグループ）

上級職と主任職においては、かなり高度な職業知識、またはそれに同等な知識が求められる。副主任以下の職位については、平均的な技能が要求されている。

第6章 モスクワ市の地区制度

第1節 地区の権限と憲章

モスクワ市には基礎自治体として「地区」が開設されており、その数は128にのぼる。その一つの地区にすむ住民数は少ないところで2万人、多いところで17万人に達する。住民にとっては、地区がもっとも身近な行政単位であり、地区のもっとも重要な役割は住民の日常問題を解決することにある。

その地区が有する機能を以下に列挙する。

- (1) 地区予算の作成と執行
- (2) 地区の社会・経済発展計画と都市開発計画の作成・承認
- (3) 地区に委譲された市有財産の管理
- (4) 地区が所有するアパート、アパート敷地内の道路・通信網・社会文化施設、日常生活施設の建設と修繕、地区内の清掃と整備
- (5) 学校、幼稚園、病院、薬局、文化施設、スポーツ施設、その他の社会施設の建設にかかわる提案を行政区長に提案する
- (6) 社会的な擁護が必要な市民の登録、地区計画の作成とその実現。身体障害者、独居老人、戦争負傷者家庭にたいする社会保障提供の地区基金の設立
- (7) 駐車場の建設、駐車場用地の提供、公園のための土地提供
- (8) 居住地における児童対策活動、母と子の権利擁護の活動
- (9) 住居改善を必要とする市民の登録、自治体所有のアパートと業務用敷地の提供、住居賃貸契約の変更
- (10) 環境保護、整備、衛生、火災対策、市民防衛の問題にかんする企業、施設、組織の活動にたいする監督
- (11) 消費市場部門においてモスクワ市の法令で制定されている秩序確立と私有化要件の遵守にたいする監督
- (12) 区役所に開設されている委員会、審議会、その他の社会組織の活動を組織化する
- (13) 地区のサービス査察機関、衛生査察機関、火災防止査察機関、統計機関、市民住居登録機関、その他のモスクワ市行政支庁機関の活動を調整する
- (14) 法秩序と安全にかかわる活動のためのその他の内務機関との共同活動の調整、社会秩序維持機関の活動にたいする監督と調整、交通問題にかんする国家自動車運輸管理局との共同管理
- (15) 徴兵・徴兵登録の準備にかんする軍コミッサールとの共同活動
- (16) 非常事態での住民保護の分野におけるモスクワ市非常事態対策機関との共同活動
- (17) 国家権力連邦機関、国家権力モスクワ市機関、地方自治体の各選挙、および全ロシア国民投票、モスクワ市住民投票、自治体住民投票の組織的、情動的、物質・技術的な保障、社会調査と世論調査の実施への支援
- (18) コミュニティー活動（この組織に委譲された権限を含む）の監督と支援

- (19) 社会団体、自主団体、新聞の編集ケーブルテレビのスタジオの開設にむけての支援活動
- (20) 市民からの提案、申請、苦情、個人または集団での訴えの検討。住民活動の強化
- (22) モスクワ市憲章とモスクワ市の法令に基づいて、物質的な財源をともなってモスクワ市議会とモスクワ市行政機関から委譲されている国家権力機関のその他の機能と権限を執行する
- (22) 市と地区の権力機関の活動を住民に告知する。区役所の活動を住民のまえて報告する

上記のように、地区は住民の実質的な日常生活にかかわる諸問題の解決を担うのである。自治体の長をはじめとする役職者は、住民問題を解決するために、国家機関、企業、社会団体、これらの組織の役職者との間で契約を交わすことができる。

モスクワ市の128の各地区は、自治体憲章を採択することができる。自治体憲章は自治体のまったく自由な裁量で決定できるのではなく、モスクワ市政府の承認が必要である。モスクワ市には市の法律「モスクワ市における自治体憲章の国家登録の手続きについて」が制定されており、自治体はこの法律に基づいて自分たちの憲章を上級機関で登録することになる。

以下では、自治体憲章の成立手続きについて紹介する。まずは、憲章案についての法律的な審査の過程について考えてみよう。先の法律「モスクワ市における自治体憲章の国家登録の手続きについて」第2条には、次のように記されている。

- (1) 憲章が採択されるまえに、自治体代表機関（議会）は、憲章案について該当機関で法律的な審査を受ける。法律家は、検討結果にかんする意見と見解をロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市憲章、モスクワ市の法律との整合性の観点に限定して言及することができる。
- (2) たとえ自治体憲章が住民投票にかけられる場合においても、該当機関の法律家による審査は必要である。この場合、自治体の長（自治体会議議長）は、住民投票の実施日の30日以上まえに該当機関に法律的な判断を委ねなければならない。
- (3) 法律的な審査は、憲章案が提出された日から20日以内に行われる。その審査結果についての判断は、自治体の長（自治体議会議長）にたいして、憲章案とロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市憲章、モスクワ市の法律との整合性を中心に行われる。この審査において整合性に問題がある場合には、憲章案のなかの具体的な規定を提示、指摘することになる。

ロシア憲法には、自治体は連邦機構を構成しておらず、自立的な機関であると定められている。この規定を一般的に解釈すれば、自治体が採択する憲章にはかなり広範な自治権が認められているように思われる。しかし実際には、ロシア憲法だけではなく、自治体の上級機関の法令にも強く拘束されることになる。というのも、自治体憲章と上級機関の法令の整合性を判断するのが上級機関だからである。

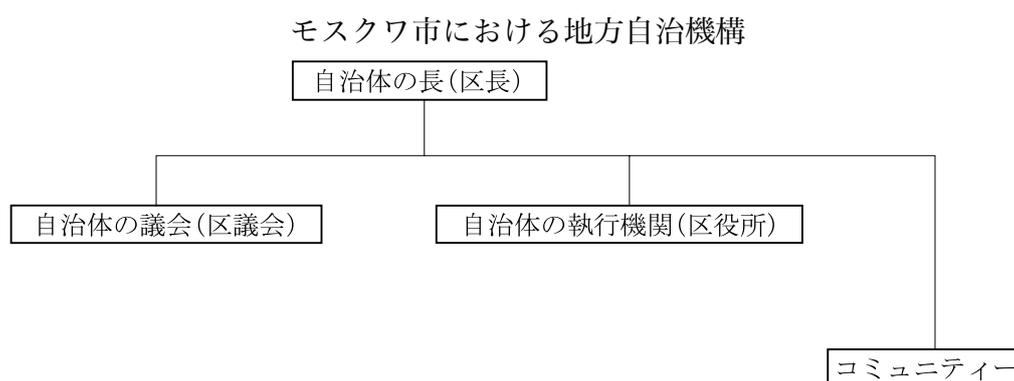
法律的な解釈は多くの場合、一元的であることは少なく、さまざまな解釈が可能である。自治体憲章の内容にかんしていえば、解釈の仕方では合法性についていろいろな判断もできる。ここで重要な点は、整合性の判断に自治体関係者は参加することはできないことにある。自治体は上級機関の法律的な審査結果を受けるだけであり、地方自治といっても、裁量権はかなり限定的なものになるようである。

つぎに、自治体憲章がどのような手続きで国家登録されるかを紹介する。その手続きは、以下のように定められている。

- (1) 自治体の長（自治体会議議長）が、自治体憲章が自治体会議で採択された日、または住民投票で採択され、それが公表された日から10日以内に国家登録の手続きを始めなければならない
- (2) 国家登録にかんする決定は、該当機関が申請書の受領日から30日以内に行うことになる
- (3) 自治体憲章の国家登録は、ロシア憲法、連邦の法律、モスクワ市憲章、市の法令との整合性に基づいて法律的な審査を経て実施される
- (4) 自治体憲章の国家登録は、モスクワ市が有する自治体憲章登録リストに登録番号と決定日を添えて掲載される
- (5) 自治体憲章登録リストに掲載された日から5日以内に、国家登録証明書が自治体の長（自治体会議議長）に送付される

第2節 区長の選挙と権限

区長は、単独責任制の原則に基づいて地区行政機関の活動を統括し、区役所の権限に関係する諸問題を解決する権利を有している。区長は独自に、命令を発することができる。

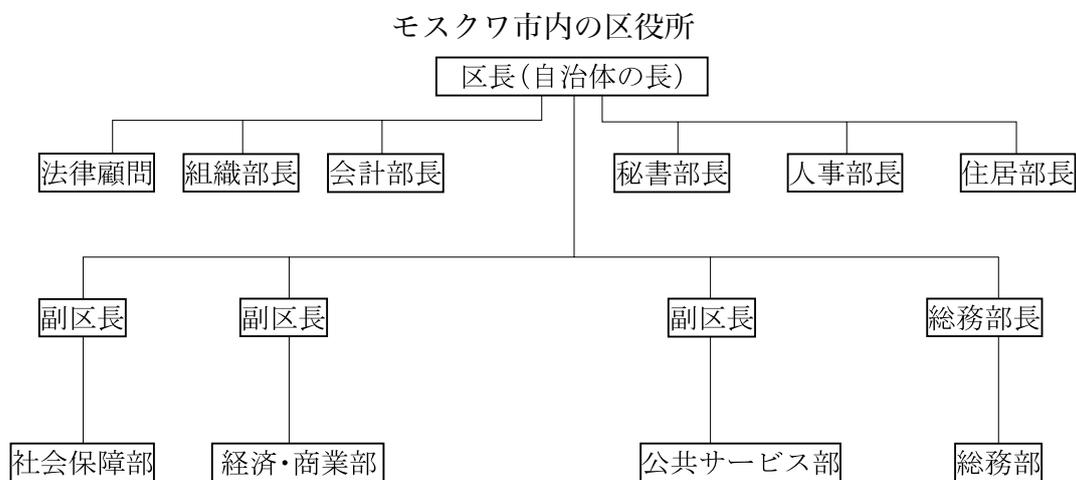


その自治体の長の選出であるが、基本的には各自治体が採択する自治憲章のなかで制定できる。その基本的な原則については、モスクワ市の法令「モスクワ市の地方自治について」のなかで以下のように記されている。

- (1) 自治体議会議員のなかから互選で自治体の長が選出されることになっている場合

は、その長は自治体の長であると同時に議会の長も兼任する。したがって、自治体議会議長も自治体の長も選挙では選出されない

- (2) 自治体の長が住民投票によって直接に選出され、その長が投票権をもって自治体議会に参加することができる場合には、自治体議会議長は選出されない
- (3) 自治体の長が住民投票によって直接に選出されるが、その長が自治体議会の構成員でない場合には、自治体議会議長は選出されることになる
- (4) 自治体憲章が自治体の長の職位を設定していない場合には、自治体議会は議会議長を選出し、モスクワ市の法令「モスクワ市の地方自治について」で制定されている手続きに基づいて自治体の長を任命する



第3節 区議会の選挙と活動

地区レベルにおける最高立法機関は地区議会であり、定例会と臨時会が開催される。定足数は議員定数の過半数となっており、決議は議員総数の過半数で採択されるのが原則である。

ただ立法機関といえば、なにか重要な決議を採択しているようなイメージを受けるが、実態は住人からの苦情受け付け機関である。住人の身の周りの諸問題を受け付け、協議するのが大きな役割である。というのも後で述べるように、独自の予算を組めるだけの財源もないからである。

とはいえ、自治体議会議員は、自治体内の有権者によって選出される。議員定数は、以下のように規定されている。

- (1) 有権者数が5万人以下の場合、議員数は10人を上限とする
- (2) 有権者数が5万人以上10万人以下の場合、議員数は15人を上限とする
- (3) 有権者数が10万人以上の場合、議員数は20人を上限とする

区議会議員といっても、もっとも多いところで20人、少ないところでも10人である。全体的には有権者数と比較すると、議員数は少なめに設定されているようである。自治体議

会の専権事項は、モスクワ市の法令「モスクワ市の地方自治について」のなかで以下のよう
に記されている。

- (1) 住民投票にかける必要がある自治体憲章の採択、その修正、補足をのぞく地方自治
体憲章の採択
- (2) 自治体憲章に盛り込まれている自治体の権限事項にかんする原則の採択
- (3) 自治体予算の承認とその執行報告の承認
- (4) 地方自治体の総合発展計画の採択とその執行報告の承認
- (5) 自治体財産の管理とし余分の手続きの制定
- (6) 地方自治体憲章で制定されている地方自治体とその役職者の活動にたいする監督
- (7) モスクワ市の法律で制定されている手続きに基づくモスクワ市議会への法案提出権
の実現
- (8) モスクワ市の法律で制定されている手続きに基づく自治体境界線の承認
- (9) 住民投票実施にかんする決議の採択
- (10) 自治体内の協会、連盟への自治体の参加にかんする決議の採択
- (11) 自治体の総合開発計画にかんする提案をモスクワ市総合発展計画とモスクワ市地域
都市整備計画で制定されている手続きに基づいて、モスクワ市執行権力機関に行な
う。
- (12) モスクワ市の法律と地方自治体憲章に基づいて自治体議会内に委員会を設置する
- (13) 地方自治体憲章で自治体議会の専権事項と定めているその他の諸問題

第4節 地区の財政

自治体財政の歳入をみると、圧倒的な部分が公共料金からの収入で、全体の80パーセン
トに達している。逆にいえば自治体といっても、公共サービス分野の活動が中心であるこ
とが裏付けられる。

つぎに多いのは財団法人の収益で、歳入総額の14パーセントを占めている。市政府から
の補助金は歳入総額の2パーセントにすぎず、自治体行政は自立性を求められている。市
立学校の教員は自治体から給与が歳出されているが、その資金は市政府からの補助金から
歳出されている。

地区予算の歳入（単位は百万ルーブル）

	歳入項目	歳入額	予算外	合計
1	公共サービス	17593,9		17593,9
2	地区基金「アルバート」		2152,5	2152,5
3	行政区		862,9	862,9
4	補助金	455,7		455,7
	－教師の給与	8,0		8,0
	－多産家族への手当て	43,7		43,7
	－医療費	7,7		7,7
5	財団「ドロゴミロヴォ」	16,62		16,62
6	財団「プレスネンスキー」	201,9		201,9
7	選挙委員会	28,8	65,4	94,2
8	その他		616,3	616,3
	総計	18296,92	3697,1	21994,02

歳入面では公共料金が大半を占めている点を指摘したが、地区予算の歳出項目をみると、歳入項目における公共サービスの多さに比例して、これに関連する歳出が大部分を占めている。その割合は、歳出総額の90パーセントに達しており、自治体行政の大部分の仕事がこの分野に向けられていることがわかる。補足であるが、公共サービスの歳出入額は、同額である。

地区予算の歳出（単位は百万ルーブル）

	歳出項目	歳入額	予算外	合計
1	公共サービス	17593,9	1816,0	19409,9
2	自治体運営費	455,7		455,7
3	財団「ドロゴミロヴォ」の運営費	16,62		16,62
4	財団「プレスネンスキー」の運営費	201,9		201,9
5	社会保障		1345,3	1345,3
6	選挙管理委員会	28,8	65,4	94,2
	総計	18296,92	3226,7	21523,62

第7章 地域共同体（コミュニティー）

第1節 コミュニティーの成立と機能

ソ連時代には共産党の一党支配が確立されていたために、原則として共産党の基本政策に反対する社会団体は存在することはできなかつた。共産党の消滅後、急速に社会の多元化が進み、さまざまな社会団体、そして住民組織が結成されることになった。そのなかの一つに、コミュニティーの発生がある。

住人たちは、日常生活で生じる諸問題を自分たちの手で解決しようとしており、日常問題を自力で解決するために自発的に社会組織を結成しようとしている。もはや行政機関だけに頼らずに、独力で問題に取り込もうというのである。

だがこのような市民の側の動きは市民だけで自己完結するものではなく、市行政管理上の点でも重要な課題として考えられている。理論的に単純化すれば、コミュニティー活動への参加者が積極的であればあるほど、その組織は堅実なものになり、参加者の活動が効率的であればあるほど、よい結果を生むようになると考えられている。モスクワ市では住民によるイニシアティブで結成され、それを行政が支援するというのが一般的なやり方である。

コミュニティーの事例を紹介すれば、モスクワ市内のある街中のアパートの一室にさまざまな住人たちが集まり、情報を交換しあいながら、相互扶助の関係を構築している。業種を超えた人たちの交流は、地域社会だからこそ可能な形態であり、技術者や建築家、デザイナーたちの輪に一般事務員、さらには年金生活者が加わるのである。

モスクワ市では2001年8月現在、79のコミュニティーが創設され、そのなかのもっとも活動的なコミュニティーのひとつに北行政区のドミートロフ地区に誕生した「クリヤズマ・コミュニティー」がある。

10人の住民が中心となり、1997年7月5日に設立大会が開催された。16階建ての7つのアパートにすむ5900人が参加し、これに周辺の四つの食料品店、小売業の12社、二つの幼稚園、さらには出版社、郵便局、ガソリンスタンドが加わった。このコミュニティーを指導するのは住民総会で選出された住人が構成する委員会であり、主要な活動資金の財源は企業の寄付金や住民の会員費である。

このコミュニティーの仕事は、日常生活についてのアンケート調査からはじまり、各アパートの住人管理委員会の選出を支援し、さらには青少年の育成にも携わっている。ときには、地域内の防犯活動にも従事している。

このように居住区を中心に結成されたコミュニティーは、「地区コミュニティー評議会」を結成している。この評議会は、モスクワ市議会の決議に基づいて創設されたのであり、その目的は以下のように記されている。

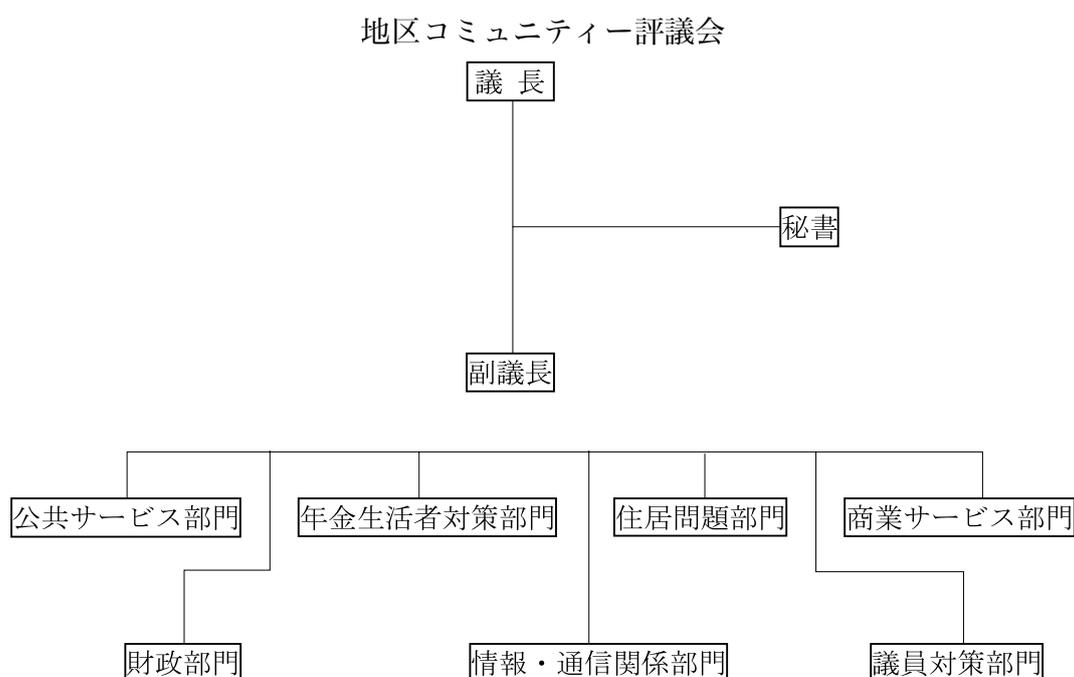
- (1) 住民が管理の問題に参加し、行政機関の活動にたいして社会的な監視を行う
- (2) 住民・社会団体と、モスクワ市執行権力機関とモスクワ市議会との相互協力関係を強化し、国家権力機関の活動の透明性を拡大する

- (3) 地域発展の焦眉の諸問題を提示する
- (4) 権力機関の措置を住民の間に直接的に周知する

この地区コミュニティー評議会には、社会团体、自治体、協会、住人管理組合、商業サービス組織の各代表者、さらにはモスクワ市議会議員が参加する。評議会の本会議は、月に一度開催され、その会議の議事は地区行政機関に伝達される。その主な議事事項は、以下のとおりである。

- (1) 活動計画
- (2) 予算（歳出入）
- (3) 予算外予算の形成と利用
- (4) 地方行政機関の活動の効率性の向上
- (5) 市行政サービス
- (6) 自治体所有の住居ファンド、非居住施設、土地の利用
- (7) 地区の整備
- (8) 社会的治安
- (9) 交通網の整備
- (10) 社会保障の充実

これらの事項の処理を掲げる地区コミュニティー評議会であるが、現実にはその活動は活発であるとはいえない。この評議会の具体的な権限、地区行政機関との関係は明確な規定があるわけではなく、しかも活動資金の財源についても設定が明らかにされていないのが実状である。



第2節 NPOの活動

非営利組織である社会団体が本格的に登場するのは、ソ連時代のペレストロイカ期である。人々の生活は一般に、職場を中心とする生産活動と居住地での消費生活に区分けできるがペレストロイカ期以前は多くの人が労働者として生産活動に専念する生活を送っていた。市民生活で発生する問題は多くの場合、生産活動の問題を優先したために後回しにされた。

ペレストロイカ時代になると、ゴルバチョフ元ソ連大統領はソ連社会の活性化という観点から、職場から切り離された市民社会で生じる不満、批判を積極的に提起するように訴えた。このような流れのなかで、さまざまな目的を掲げる市民団体が本格的に結成されるようになった。まさに、「集団の噴出」の時代を迎えた。

社会団体はこんにち、ロシア連邦の法律「社会団体について」（1995年4月採択）で市民権を得ている。市民のイニシアティブで組織されることを最大の特徴としており、名称としては「市民団体」をはじめとして「市民運動」「社会団体」「社会ファンド」などを掲げ、宗教団体とも営利団体とも一線を画する。

2002年10月現在、ロシア全土で登録されている社会団体は16万2000件に達し、未登録も含めると30万件を超えるとみられている。モスクワ市で登録されている社会団体数はおよそ1800件（法人格を有し、代表者、規約、財政、開設事務所の住所、連絡先等が登録）であるが、未登録団体を含めると5000件以上となる。モスクワ市内で活動する社会団体の種類は、以下のとおりである。

- (1) 年金生活者団体
- (2) 女性団体
- (3) 身体障害者団体
- (4) 動物愛玩協会
- (5) 青年団体
- (6) 社会自治協会
- (7) 芸術団体

社会団体はその規模において、二つに分類できる。ひとつは活動範囲がロシア全土に及び、多数の市民が参加する形態である。政治制度改革運動にはじまり自然保護運動、差別撤廃運動、さらには平和運動などが典型的な例である。

1980年代後半にはたとえば「ロシア人民戦線」「民族愛国戦線」「民主同盟」「歴史啓蒙協会」などが登場し、その一部は1989年3月のソ連人民代議員選挙と翌年3月の地方ソビエト選挙で非共産党の野党候補を積極的に支持した。

その後は、「チェルノヴィリ同盟」「アフガニスタン兵士同盟」や長期化するチェチェン紛争を憂慮する反戦市民運動「兵士の母の会」が注目をあびるようになった。たとえば1989年に設立された「兵士の母の会」は病気の青年が強制的に徴兵されることに反対し、毎年2000人の兵士が病死しているという数字を公表した。

社会団体のもうひとつのタイプは、目的が特定の地域で生じる問題に限定される形態である。市民運動といっても住民運動に近い形で、1995年以降活発化している。たとえば公害を撒き散らす工場の操業停止や高層アパート建設反対を要求する運動があれば、身体障害者への社会保障の充実や学校教育の改善、さらには居住地周辺の緑化を地元自治体に求める運動もある。このような社会団体は地方自治体の怠慢行政を批判することが多く、行政職員との間で軋轢を生んでいる。

第8章 アパート住人組合

第1節 住人組合の形態

住民が暮らしているアパートの建物の多くは公営（国と自治体の所有はモスクワ市内では約8割を占める）である。これまでは行政機関がアパートの修繕を一手に引き受けていたが、こんにちではアパートの管理、経営だけではなく建物の所有権まで含めて、住人管理組合に委ねようとする動きが出ている。

いわゆる住人による「共同管理」の本格的な確立への動きであり、社会の底辺における新しい秩序形成のあり方を考えるテーマとして市民の間で大きな関心をよんでいる。

アパートの共同管理構想を実現するためには法的な整備が必要であり、具体的には1996年6月の連邦の法律「住居所有者組合について」が端緒となった。この法律にしたがってモスクワ市では、2000年8月に「共同管理と住居所有者組合の結成と活動のための条件整備にむけた市総合計画が発表され、法律相談所がいくつも開設されている。

しかし現実には、住人組合を結成し、共同管理を実現するには多くの困難がある。モスクワ市内で住人管理組合を結成しているのは、2002年2月現在、659棟であり、市内の全棟のわずか1.7パーセントにすぎない。

住人組合はその半数にあたる57パーセントが新築アパートの設置であり、入居にあたってその結成が条件となっている。既存の公営アパートの共同管理への本格的な移行は進んでいない。住人組合を開設し、行政から独立した共同管理を実現しているのは659棟のなかの178棟である。

第2節 住人組合の活動

住人組合の活動事項については、連邦の法律「住居所有者組合について」で定められている。この法律では管理組合の権利、義務をはじめとして組合の構成メンバーについて、管理・運営についても明記されている。

まずは、管理組合の構成員資格から紹介しよう。コンドミニウム・アパートでは、組合のメンバーになることができるのはアパートの所有者である（未成年者は所有者になることはできない）。所有者が死亡した場合には、法定相続人が所有権を相続する。所定の手続きをへて承認されると、組合は法人格を有することになり、所有者は組合規約に基づいて共用部分を利用できる権利を有する。

法人格を有する管理組合の主要な権利は、以下のとおりである

- (1) 共有財産の管理、サービス、利用にかんして協定を締結する
- (2) 付属地の利用にかんして固有の管理規定を制定する
- (3) 年次予算を形成する
- (4) 年次予算にしたがって入居者（所有者）の納金の割り当てを定める
- (5) 入居者（所有者）にたいしてサービスを行う

コンドミニウム・アパートの最高管理機関は「加入者全員集会」であり、管理規約に基

づいて定期的に召集される。その規約によれば、加入者全員集会は会計年度終了日から60日以内に開催され、加入者定数の10パーセント以上の賛成があれば、臨時会が開かれることになっている。加入者全員集会の専権事項は、以下のように定められている。

- (1) 組合格約の修正と補足
- (2) 組合の再編と廃止
- (3) 接収、アレントにかんする決定の採択
- (4) 建設、修繕にかんする決定の採択
- (5) 銀行からの借入金にかんする決定の採択
- (6) 資金の歳出入にかんする決定

参考引用文献

1. Голованов В.И. Управление и самоуправление в крупном городе.М.,1998
2. Государственная власть и местное самоуправление в Москве.М.,2001
3. Лексин В.Н. Государство и регионы.М.,1997
4. Макальская М.Л. Общественные объединения.М.,2002
5. Горшков М.К. Российское общество в условиях трансформации/мифы и реальность.М.,2003
6. Федеральный закон о товариществах собственников жилья.М.,2003
7. 『現代ロシアを知るための55章』下斗米伸夫、島田博編、明石書店、2002年
8. 『新版 ロシアを知る事典』平凡社、2004年3月3日
9. 『モスクワ市の地方自治制度』中村逸郎著、東京都議会議会局、1996年

モスクワ市憲章

第一章 基本規定

第1条 モスクワ市

モスクワ市は、ロシア連邦の首都であり、連邦的な意義を有する市であり、さらにロシア連邦主体である。

首都の地位は、ロシア連邦憲法と連邦の法律「ロシア連邦の首都の地位について」で定められる。

ロシア連邦の首都として、そしてロシア連邦主体としてのモスクワ市の地位は、ロシア連邦憲法と本憲章によって定められる。

モスクワ市は、領土、住民、国家権力機関、市（自治体）の機関、法律、市の紋章、市旗、市歌を有する。

第2条 モスクワの領土

モスクワの領土は、その境界線のなかにある土地、水域、地下、空域から構成される。

モスクワの領土は、ロシア連邦の領土の一部を構成する。

モスクワの境界線の変更はロシア連邦憲法と連邦の法律に基づいて、ロシア連邦連邦議会連邦会議によって承認される。

第3条 モスクワの住民

モスクワの住民（モスクヴィチ）はロシア連邦の市民であり、居住期間、出生地、民族に関係なくモスクワ市に居住地を有する。

モスクワ市においては、ロシア連邦憲法と法律に基づいて、普遍的な原則と国際法にそって人間と市民の権利と自由が認められ、保障される。

第4条 国民権力

モスクワ市において権力の根本を担うのはモスクワ住民であり、法律に基づいて選挙権を有する。住民は自己の権力を、直接的に、さらには国家権力機関と市（自治体）機関を通して実現する。

モスクワ住民による権力の最高、かつ直接的な表明方法としては、市民投票と自由な選挙がある。

何人といえども、モスクワの権力を奪取できない。権力の奪取、権限の代行、ロシア憲法と本憲章に盛り込まれていない権力機関の創設は、法律に基づく。

第5章 自治

モスクワ住民は全体として、市（地方）地域を構成し、ロシア憲法第3条、12条、32条、130条から133条を基盤に地方自治を実現する。

モスクワ市の地方自治は、住民による住民投票、選挙、その他の直接的な住民意思の方法、モスクワ市の地方自治体諸機関をとおして実現される。その実現にあたっては、社会・

経済的、財政的、組織的な保障が法律で定められる。

第6条 権力機関

ロシア憲法第66条を基盤に、ロシア連邦内の市、およびロシア連邦主体としてのモスクワ市の地位を定めたロシア憲法第65条にしたがって憲法、ロシア第11条、32条、131条と本憲章を執行するために、モスクワ市には代表機関と執行機関が設置される。

これらの機関は法律的な規定によれば、市（地方）自治機関であると同時に、ロシア連邦主体の国家権力機関である。

これらの機関は法律によって、その権限が定められる。

市自治機関の代表機関、およびモスクワ市の国家権力代表・立法機関となるのは選出機関であるところの「モスクワ市議会」である。

市自治機関の執行機関、およびモスクワ市国家権力執行機関となるのは、「モスクワ市行政機関」である。

市役所の活動を指導するのはモスクワ市長であり、モスクワ市の最高役職者であると同時に、市行政機関の長である。

市行政機関は執行権力の集団機関であり、モスクワ政府、市役所管理部門、市行政機関の諸部門、行政区長官、市長が設置する諸機関から構成される。

市行政機関の各部門は、市長令に基づいて市管理を構成する。

市自治機関の執行機関としての市行政機関は、モスクワ市内に出先機関を有し、区役所は地区の権力機関である。

第7条 モスクワ市における権力組織の基本原則とその実現

権力は、法律に基づいて行使される。権力行使の目的は、人間と市民の権利と自由を保障することであり、経済的、社会的、文化的な発展を促進することにある。

権力機関とその役職者は、管理、任務、権限事項の分割を基盤に活動を展開する。

権力機関の権限は、その実現に必要な物質的、財政的な資源が保障される。

権力機関は自己の権限内で、自主的に決定を採択し、その決定にたいして責任を負う。

第8条 モスクワ市の紋章、旗、市歌

モスクワ市の紋章は、暗い赤色を背景に盾を手にした騎士が描かれ、その騎士は銀色の具足を履き、片方の手に槍をもっている。

モスクワ市の旗は、暗い赤色の布地に市の紋章が描かれる。

モスクワ市の紋章、旗、市歌の公式利用の手続きは、モスクワ市の法律で定められる。

第9条 モスクワ市憲章

モスクワ市憲章はロシア憲法に基づいて、モスクワ市の管理事項、市内の区分、市内のすべての権力機関の地位、その構成、相互関係、権限と責任の制定、権力機関の活動の法律的、物質的な基盤、さらにはモスクワ住民の直接的な意思表示と権力機関活動への住民参加を定める。

憲章はモスクワの全域で、直接的な効力を有し、適応される。

憲章はモスクワ市の基本法であり、モスクワ市のその他の法律、市と地区の権力機関とそれらの役職者の法律にたいする関係では上級法となる。

それらの法律が憲章と対立する場合は、憲章が優先する。

第10条 モスクワ市の法律

モスクワ市の法令は、憲章とモスクワ市の法律、さらには市議会の決議からなる。

モスクワ市の法令は全体として、モスクワ市の法体系をなす。

市住民投票で採択された決議、市の法律、市長令、政府の決定は、モスクワ市の法体系をなす。

人間と市民の権利、自由、義務にかかわるモスクワ市の法令は、それらが公式的に通告されないかぎり発効しない。

規範的な性質を有する市の法律、市長令、政府令は市議会と市役所によって公表される。

第11条 憲章の基本概念

1. 「市」は全体として、モスクワ住民からなる。

2. 「自治体」は、ロシア憲法第130条から133条に盛り込まれている形態と権限内において自治を実現する市民が構成する。モスクワ市内の自治体とは市のことであり、モスクワ市内の地区は自治体ではない。

3. 「権力諸機関」とは、モスクワ市議会、モスクワ市行政機関、モスクワ市長、モスクワ政府、区役所を示す。これらの諸機関は、法律に基づいて形成される。市民はロシア憲法第3条に基づいて、権力諸機関をとおして自己の権力と、法律で定められている政治的な権限を行使する。

4. 「権力の代表機関」とは、モスクワ市議会を示す。この機関は合議機関であり、住民の全権代表者から構成される。

5. 「権力の執行機関」とは、モスクワ市行政機関、モスクワ市長、モスクワ政府のことであり、執行機能を実現する権力機関である。

6. 「市権力諸機関」とは、モスクワ市議会、モスクワ市行政機関、モスクワ市長、モスクワ政府である。

7. 「地区権力機関」とは区役所のことであり、区議会と、区議会と地区行政機会を統括する区長から構成される。

8. 「法令」は、権力機関と役職者が自己の権限内で採択する法律のことである。

9. 「規範的法令」は、規範と法律の全体的な性質を制定する法律のことである。

10. 「モスクワ市法令」は、市住民投票で採択される決定、モスクワ市の法律、市議会の決議、市長令、政府令からなる。

11. 「モスクワ市の法律」は、市議会、または市住民投票で採択され、市長によって署名された法令のことである。

12. 「モスクワ市議会の決議」とは、市議会で採択され、市議会議長が署名するモスクワ市の法律のことである。

13. 「モスクワ市長令」とは、市長が公表するモスクワ市の法律のことである。
14. 「モスクワ政府令」とは、市政府が採択し、市政府首相が署名するモスクワ市の法律のことである。
15. 「モスクワ市法令」とは、モスクワ市の法律と市議会の決議からなる。
16. 「モスクワ市立法」とは、モスクワ市の法律制度のことである。
17. 「立法」とは、ロシア連邦の法律とモスクワ市の法律からなる全体のことである。
18. 「法律」とは、ロシア連邦の法律、またはモスクワ市の法律を示す。
19. 「モスクワ市の国有財産」は、モスクワ住民の財産である。ロシア連邦の法律に基づいてモスクワ市の名において、ロシア連邦主体としてのモスクワ市国家権力機関が所有、利用、処分できる。
20. 「モスクワ市地区財産」は、モスクワ住民の財産である。ロシア連邦の法律に基づいてモスクワ市の名において、市自治機関が所有、利用、処分できる。
21. 「モスクワ市財産」は、モスクワ住民の財産である。それらの所有、利用、処分はモスクワ市の名において、ロシア連邦の法律と本憲章に基づいて、二重の地位（モスクワ市の地方自治体財産と国家財産の総体）を有する市権力機関が行使する。
22. 「市政(自治体)の諸問題」はロシア連邦の法律に基づいて、住民が直接的な意思表示、または市（自治体）の諸機関をとおして自主的に解決する権利を有する。
23. 「コミュニティー」は地域社会自治の機関が形成されている区域内で、アパート住人、アパート住人グループ、敷地内住人グループ、区画住人グループ、小地区住人グループ、その他の区域住人グループの住民たちが結成する。
24. 「ロシア連邦主体としてのモスクワ市の管轄事項」は、ロシア連邦の法律に基づいてモスクワ市民が直接的な意思表示、またはロシア連邦主体としてのモスクワ市国家権力諸機関をとおして自主的に解決できる問題である。
25. 「モスクワ市の管轄事項」は、市（自治体）の諸問題と、ロシア連邦主体としてのモスクワ市の管轄事項の総体である。モスクワ市の管轄事項は、ロシア連邦の法律と本憲章に基づいて、モスクワ市民が直接的な意思表示、または二重の地位を有する市権力機関としての市議会と市行政機関をとおして自主的に解決できる。
26. 「モスクワ市議会とモスクワ市行政機関の二重の地位」は、市（自治体）自治機関であると同時に、ロシア連邦主体としての国家権力機関でもあり、法律で制定された権限を有する。市議会と市行政機関の二重の地位は、市（自治体）の固有の専権事項とロシア連邦主体としてのモスクワ市の管轄事項を区分することはない。

第二章 ロシア連邦とモスクワ市の管轄事項分割

第12条 国家権力と市（地方）自治を行使するモスクワ市の権利

モスクワ市はロシア連邦憲法に基づいて、ロシア連邦とモスクワ市の共同管轄事項にしたがってロシア連邦管轄事項とロシア連邦権限事項をのぞくすべての完全な国家権力を有

する。

モスクワ市ではロシア連邦憲法第131条に基づいて、市（地方）自治を実現する。

第13条 ロシア連邦の管轄事項

ロシア連邦憲法に基づいて、ロシア連邦は以下の管轄事項を有する。

1. ロシア連邦憲法と連邦の法律の採択、そしてそれらが遵守されているかどうかの監督。
2. ロシア連邦制度と領土。
3. 人間と市民の権利と自由の統制と擁護。ロシア連邦の国籍。少数民族の権利の監督と擁護
4. 立法、執行、司法の連邦機関制度の制定。それらの諸機関の組織化と活動の手続き。国家権力連邦機関の形成。
5. 連邦国家財産とその管理。
6. ロシア連邦の国家的、経済的、環境的、社会的、文化的、民族的な発展分野における連邦政策と連邦計画の基盤の制定。
7. 統一市場の法的な基盤形成。財政的、外貨的、貸与的、税関的な統制、資金供給、国債政策、連邦銀行を含めた連邦経済サービス。
8. 連邦予算。連邦税と徴税。地域発展のための連邦資金。
9. 連邦エネルギー制度。原子力エネルギー。連邦運輸。通信。情報と郵便。宇宙政策。
10. ロシア連邦の対外政策と国際関係。ロシア連邦の国際協定。戦争と平和の諸問題。
11. ロシア連邦の対外経済関係。
12. 防衛と安全。防衛産業。武器売買の手続きの制定。軍事技術と軍事財産。
13. ロシア連邦の国境線と領海、領空、排他的経済水域、大陸棚の特定と防衛。
14. 司法制度。検事局。刑事訴訟制度。民事訴訟制度。調停制度。
15. 国際私法における抵触法。
16. 国家統計。
17. ロシア連邦の国家勲章。
18. 連邦国家公務員。

ロシア連邦の管轄事項に基づいて、モスクワ市域において直接的な効力を有する連邦の法律の採択。

第14条 ロシア連邦とモスクワ市の共同管轄事項

ロシア連邦とロシア連邦主体としてのモスクワ市の共同管轄事項は、以下のとおりである。

1. モスクワ市憲章、モスクワ市の法律、ロシア連邦憲法、ロシア連邦の法律間の諸関係を調整する。
2. 人間と市民の権利と自由の擁護。少数民族の権利擁護。法律、法秩序、社会安全の保障。市内の国際空港の出入国管理体制確立。
3. 土地、地下資源、水資源、その他の天然資源の所有、利用、処分の諸問題。

4. 国有財産の分割。
5. 自然の利用。環境保全とエコロジーの確立。とくに自然保全地帯の管理。歴史的、文化的な遺産の保護。
6. 育児、教育、科学研究、文化、体育文化とスポーツにかんする諸問題。
7. 健康増進にかんする諸問題の調整。家族、母子家庭、父子家庭、子供への支援。社会保障をふくめた社会保護。
8. 被害、自然災害にたいする復旧援助。疫病とその対策にかんする措置。
9. ロシア連邦内の税制と徴税の一般原則の制定。
10. 行政法、行政訴訟法、労働法、民法、住居法、土地法、水にかんする法律、森林法、地下資源法、環境法。
11. 裁判所と保安機関の幹部。弁護士と公証機関。
12. 国家機関と市（自治体）自治諸機関の一般原則の制定。
13. 国際関係と対外経済関係の調整。ロシア連邦の国際条約の遂行。

モスクワ市の法律は、ロシア連邦の管轄事項、ロシア連邦とモスクワ市の共同管轄事項にしたがって採択される連邦の法律に抵触することはできない。

モスクワ市の法律がロシア連邦の管轄事項、ロシア連邦とモスクワ市の共同管轄事項にしたがって採択される連邦の法律に抵触する場合は、連邦の法律が適応される。

ロシア連邦とモスクワ市の共同管轄事項に基づく連邦の法律が公布されるまでは、ロシア連邦憲法と連邦条約、その議事録にしたがってモスクワ市の法律が採択される。

第15条 モスクワ市の管轄事項

モスクワ市の管轄事項は以下のとおりである。

1. モスクワ市の憲章と法律の採択。それらが遵守されているかどうかの監督。
2. モスクワ市制度の構築。
3. モスクワ市民の住居登録。モスクワ市有権者名簿の作成。
4. モスクワ市に特徴的な市（自治体）自治組織の制定。自治機関と権力機関制度の制定、それらの組織と活動内容の制定。権力諸機関とその役職者の権限、責任の制定と区分け。権力諸機関の構築。
5. モスクワ市財産とその処理。土地の合理的な利用。
6. モスクワ市予算。市の予算外予算と外貨予算。
7. 連邦関係をのぞく税金、関税、その他の支払い、罰金。
8. 社会秩序の維持
9. 教育、育児、科学研究、文化、体育文化とスポーツ、健康増進の諸問題。家族、母子家庭、父子家庭、子供の擁護と社会保障。
10. モスクワ市の経済、エコロジー、社会・文化発展のための総合的計画。
11. 住民の労働と雇用問題。
12. 企業活動の発展と支援。

13. 市営企業（国営、自治体経営企業を含む）の設立とそれらの管理。市営企業の商品とサービスの価格設定。
14. 市営住居ファンド。技術と公共サービス、エネルギーの提供。
15. モスクワ市内の福祉と環境保全。
16. 市内の工業の調整と発展。
17. 市内の商業卸しと販売、住民サービス。
18. 市営交通と通信。
19. モスクワ市の建設と修繕、市建設の法律整備。
20. 市営のラジオ、テレビ、郵便、情報の確立。
21. ロシア連邦主体、対外関係と対外経済関係の確立と調整。諸外国との関係確立。モスクワ市、市議会間と市政府間の協定と合意の締結。
22. 国家権力連邦機関と諸外国における市代表部の開設。
23. 市の名誉号と表彰。
24. 市の国家公務員と自治体職員の確保。
25. 市内の歴史的、文化的な記念碑の保全。市の伝統の発展。
26. ロシア連邦の専権事項とロシア連邦・モスクワ市の共同権限に盛り込まれているロシア連邦憲法と市憲章第13条、14条に抵触しないその他の事項。

モスクワ市の専権事項に基づいて、市はモスクワ市の法律とその他の法令の採択を含む固有の法律的管理を実施する。

連邦の法律とモスクワ市の専権事項に基づいて採択されたモスクワ市の法律の間で抵触が発生した場合、モスクワ市の法律を優先する。

第三章 モスクワ市の地域確定

第16条 モスクワ市の地域単位

モスクワ市の地域単位は、地区と行政区、その他の区域から構成される。それらの各単位は市の法律で制定される名称、境界線を有する。

地区とその他の区域単位の法律的な規定は、本憲章で制定される。

第17条 モスクワ市の地区

地区は、モスクワ市の区域単位として設定される。

それらは該当区域の歴史、地政学、特徴、人口、社会・経済的特質、交通網、インフラ整備の状況、地区住民の利益擁護のための地域問題解決の可能性を考慮に入れて形成される。

地区の設定、再編、管理、名称の決定、地区境界線の制定と変更は、市長の提案に基づいて市議会で実施される。

モスクワ市内の地区は、そのなかを小地区（マイクロ・ライオン）に分割できる。

第18条 行政区

行政区は、行政管理のために形成される市地域区分である。

それは、地区の行政活動、地域区割り、市行政のサービス部門別調整を行い、市の法令の実施状況を監督する。

行政区の形成、再編、管理、その名称の決定、行政区の境界線の設定と変更は、市長が行う。

行政区は、いくつかの地区を有する。行政区の境界線は、地区の境界線と交差することはできない。

第19条 特別区域

市長の提案に基づいて市議会は、モスクワ市内の地区を基盤に特別区域を設定できる。

その区域は歴史・文化的区域、森林公園区域、工業区域などであり、市経営、交通網、市のエネルギー・水資源、展示等などの特別区域である。

地区外の特別区域については必要性に応じて、モスクワ市長によって制定される。

上記の区域の地位とその設定手続きは、モスクワ市の法律で制定される。

第20条 モスクワ市の区域登録

市行政機関は、モスクワ市の区域とその区域の変更を登録し、市の区域区分とその変更についてモスクワ住民に通知する。

第21条 区域区分の問題にかんする紛争の解決

モスクワ市の区域区分は、本憲章とモスクワ市の法令に基づいて実施される。

本憲章に抵触されて採択された区域の設定、再編、管理、その名称、境界線の制定と変更の問題にかんするモスクワ市法令は、モスクワ市裁判所に提訴される。

第四章 財産関係

第22条 財産形態

モスクワ市では、私有、国有、自治体有、その他の所有は平等に認められ、擁護される。

モスクワ市では所有関係は、ロシア連邦の法律、モスクワ市の法律、これらを基盤に採択される市長令と政府令によって統制される。

第23条 財産所有

モスクワ市に所有権は、以下のように実現される。

1. 市民－私有関係
2. 法人－法律にしたがって私有とその他の所有形態
3. 国家権力連邦機関をととしたロシア連邦－モスクワ市域内に位置するロシア連邦国家所有（連邦国家所有）
4. 市権力機関をととしたモスクワ市－モスクワ市所有（自治体所有とモスクワ市国家所有）
5. 地区権力機関－市長の決定にしたがって市議会で採択される自主的な地区予算形成にかんする決定のあとで、法律で定められる手続きに基づいて譲渡、または取得される自治体所有

6. 法律で制定されるその他の所有

一般的な所有権に基づいた多様な所有形態の統合が許されており、その場合には各所有形態の分配が規定されることもあれば、または分配の制限なし（共有）で認められることもある。

第24条 モスクワ市におけるロシア連邦所有

モスクワ市においてロシア連邦所有となるのは、ロシア連邦の立法権力機関、執行権力機関、司法権力機関、ロシア連邦検事総局、ロシア連邦中央銀行、ロシア連邦年金基金が入る建物、建築物、施設、部屋である。また上記の建物、建築物、施設が位置する土地も同様である。

加えて法律に基づいて構成されるリストにしたがってロシア連邦多民族の共有物であるところのその他の財産もロシア連邦のものとなる。

連邦所有とモスクワ市所有の国家所有の分割は、ロシア連邦とモスクワ市の共同権限に基づき、連邦の法律とモスクワ市の法律によって統制される。

モスクワ市内のモスクワ市内のロシア連邦所有物リストは、連邦の法律「ロシア連邦首都の地位について」とその機能の導入手続きを定めたロシア連邦最高ソビエトの決定（No.4803-1、1993年4月15日付け）に基づいてロシア連邦政府とモスクワ市政府の両者によって作成、変更される。

対象物のリストの合意とその変更にかんする賛否は、モスクワ政府によってモスクワ市議会に委ねられる。

ロシア連邦とモスクワ市は、共通の国家所有物を有することができる。

そのなかには、ロシア連邦とモスクワ市の業務を実現するために必要な財産が含まれる。

ロシア連邦政府とモスクワ政府の間で締結される協定では、ロシア連邦とモスクワ市の利益のために一般的な国家所有、その所有物の利用手続きにおけるロシア連邦とモスクワ市の分担が明記される。

起こりうる利害衝突は、ロシア連邦国家権力機関とモスクワ市国家権力機関が定める調停手続きにしたがって解決される。

合意が達成できない場合には、司法に委ねられる。

第25条 モスクワ市財産

モスクワ市の所有（国有、市有、自治体有）に入るものは、モスクワ市内の土地と天然資源を含む私有財産、ロシア連邦所有物、法律で定められたその他の所有物に該当しないすべての財産である。

ロシア連邦の法律に基づいてモスクワ市の所有物として、モスクワ区域外の財産も含まれる。

第26条 財産関係におけるモスクワ市議会の権限

市議会の権限は、以下の事項である。

1. モスクワ市の財産の管理と処分の手続きの制定。このなかには、モスクワ市内の所有

軒の廃止と形成手続きを含まれる。

2. 文化遺産の利用と保全の手続きの制定。

3. 不動産税の導入と廃止。これらの徴税と特典の提供にかんする手続きの制定。

4. モスクワ市の権限にかかわる諸問題と財産関係にかんする法律の違反にたいする罰金と行政責任のその他の方法の制定。

5. 自治体所有物とモスクワ市国家所有物の改築、修繕、建設にむけての投資政策の一般的な手続きの制定。

市議会は、モスクワ市内における財産法の遵守を監督する。

第27条 財産関係諸問題にかんするモスクワ市行政機関の権限

モスクワ市有財産の管理と処分、その修繕、復興、建設、投資に必要な予備調査は、ロシア連邦とモスクワ市の法律に盛り込まれている手続きに基づいて市行政機関、その代行機関と役職者によって実行される。

ロシア連邦の法律に記されている手続きに基づいて市行政機関は、モスクワ市財産である建物、建築物、施設、設備を、国家権力連邦機関、ロシア連邦主体政府、さらにはロシア連邦が締結している国際条約に特別の規定がないかぎり、ロシア連邦内の諸外国の外交代表部に賃借に出すことができる。

市行政機関は権限の一部の行使を、管理部門、各地区の行政機関とその他の行政単位、国家・自治体企業と施設、地域自治機関に必要な財源とともに譲渡できる。

モスクワ市有財産は住民利益を目的に、利用のための運営管理の権限と経営権限を上記の諸機関に委譲できる。

運営管理と経営権限を含む市有財産の譲渡にかんする手続きと要件、該当する権利の登録手続きは、ロシア連邦の法律を基盤に市の法律と協定によって制定される。

市行政機関は、モスクワ市内の国有不動産と自治体所有不動産の賃料を制定する。

第28条 接収できない市有財産

一般利用のための土地、広場、通り、小路、大通り、河岸通り、公園、森林公園、森林保護地帯、小公園、庭、並木道、貯水池、自然・歴史・文化の記念碑、市に提供された建物と施設、健康・歴史・文化施設は、モスクワ住民の財産であり、接収されることはない。

第29条 モスクワ市行政単位の財産

市長の提案で採択された市の法律に基づいて、ゼレノグラード市、モスクワ市内の各地区、またはモスクワ市内のその他の行政単位に区域としての地位が譲渡される。

その区域の住民は該当する権力機関を通して、当該区域の財産を所有、利用、処分できる。

この法律において、モスクワ市有財産と当該区域の固有財産を区分けする手続きが制定される。

第30条 地域共同体の財産

地域共同体の財産になり得るのは、当該地域の住民の共同体的な資源、法的根拠から受領したその他の資源、これらの資源に基づいて建設された子供用施設、中庭、スポーツ施

設、住居と非住居施設、生産施設、市の法律に基づいて地域共同体の財産に譲渡されたその他の財産である。

地域共同体の財産関係では、所有者の権限は法人格を有する。法人格としての地域自治機関は市の法律にしたがって、該当する地域の住民によって構成される。

地域共同体の財産の接収手続き、地域自治機関の所有権を行使する規模と要件は、全市的な意義を有する当該自治機関の憲章によって制定される。

その憲章のなかで、地域共同体の財産の管理と処分にかんして地区行政機関、自治体企業、その他の法人に委譲される地域自治機関の権利が盛り込まれる。

第31条 モスクワ市に位置する不動産の登録組織

モスクワに存在する不動産は総合国家財産管理局において、モスクワ市の不動産として登録される。

不動産関係における所有者の権利と義務の個々の変更は、法律で制定されている手続きに基づいて登録され、法的な効力を発する。

不動産の所有者には、所有者の権利が記された文書が交付される。

第五章 土地関係

第32条 モスクワ市の土地構成

モスクワ市の所有する土地は、以下の目的に利用される。

1. 一般利用、住居利用、その他の建築のための土地
2. インフラと通信のための土地
3. 工業、交通、郵便、ラジオ、テレビ、情報、エネルギー、防衛、その他の目的のための土地
4. 農業利用、その他の経済用益、一時的な農業利用のための土地
5. その他の条件的な利用のための土地。このなかには、自然保護、健康増進、歴史・文化のための土地を含む。森林地、水資源地。
6. 貯蔵地とその他の土地

モスクワ市が所有、利用する土地には、ロシア連邦の法律で制定されている手続きに基づいて、市としての必要性、またはロシア連邦の首都としての機能をはたすための必要性から取得されたモスクワ市外の土地も含む。

第33条 土地にたいする権利の実現

土地にたいする権利は、ロシア連邦の法律、モスクワ市の法律とその他の規定、モスクワ市の土地計画、土地資源計画、モスクワ市の発展計画大綱に基づいて実現される。

その他の不動産と同様に、土地にたいする権利は、法律に基づいて国家登録が行なわれ、法律によって承認される。

土地利用は、生活の保護、人間の健康、その全面的な発展、環境保護を優先する。

土地利用者は、法律で制定されている土地税とその他の諸経費を支払い、権力機関から

該当土地の発展計画にかんする情報を取得する権利を有する。

第34条 土地関係におけるモスクワ市議会の権限

市議会の権限は、以下の通り。

1. 以下の事項の手続きの制定。
 - ①モスクワ市内の土地の利用、保護。土地・その他の天然資源・自然物の利用と保護にたいする監督。
 - ②土地と土地にたいする所有権の没収と形成。
 - ③土地の貸し出し。
 - ④土地区画にたいする権利の形成。
2. 土地税、その徴税手続き、特典付与の手続き。
3. 罰金と連邦所有地にかんして市の権限に委ねられている諸問題での土地法違反にたいする行政責任。
4. モスクワ市長の提案に基づいて、連邦国家所有にあるモスクワ市内の土地リストとその境界の承認。
5. その他の所有、またはアレントに出せないモスクワ市内の土地リストとその境界の承認。

第35条 土地関係におけるモスクワ市行政機関の権限

市行政機関は、以下の権限を有する。

1. 土地の管理と処分。
2. モスクワ市の法律に基づくアレント価格とその他の諸経費の制定。
3. 土地税と土地法違反金の徴収。
4. 土地利用による欠損額の評価。
5. 土地の再生。
6. モスクワ市内の土地整備。
7. モスクワ市の地下資源の形成と権限。
8. モスクワ市の土地開発計画。
9. モスクワ市土地開発計画に基づく詳細な土地計画案の作成。市住民の利益と意見、諸地区権力機関の決定を考慮にいたした建築計画。
10. 法律に基づいた土地の利用と保全にたいする監督。

モスクワ市の発展計画と詳細な土地計画、その建築計画で生じる対立は、平等を基盤に関係する権力諸機関から構成される合同委員会で解決される。

第六章 財政・予算関係

第36条 市の財源

モスクワ市の財源は法律に基づいて形成される市予算、予算外予算、外貨予算、その他の予算から更正される。

連邦予算からの補助金と交付金は、市予算に組み込まれる。

モスクワ市が担うロシア連邦の首都としての機能にかんする連邦予算からの補助金は、連邦予算と市予算では個々に項目が立てられる。

第37条 市予算

モスクワは、市の法律で承認される統一した市予算を有する。

市予算は自立した予算となる。予算の自立性は、固有の財源によって確保される。

市議会の権限で、財源の利用と歳出の方向性と手続きが制定される。

市予算はロシア連邦で制定される予算項目に基づいて形成される。市の法律で、連邦の予算項目に抵触しない詳細な予算項目が制定される。

第38条 市予算の歳入と歳出

市予算は、歳入と歳出から構成される。

予算の歳入は、ロシア連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて形成される。

予算の歳出は、当該年度予算と投資予算に分けられる。

投資予算には、投資活動のための歳出が含まれる。

当該年度の予算には、翌年度予算に該当しないすべての歳出が含まれる。

市予算では、予定外歳出を確保するために市行政機関が利用する予備金を盛り込む。

予備金の歳出報告は、予算執行報告のなかで行なわれる。

第39条 予算執行

モスクワ市の予算執行は法律に基づいて、市議会と市行政機関が行なう予算の形成、検討、承認、執行から構成される。

第40条 予算執行におけるモスクワ市議会とモスクワ市行政機関の権限分割

市議会の権限には、市予算案の検討、予算の承認、予算執行の監督、市予算執行報告の検討と承認がある。

予算執行にたいする監督を実行するために、市議会はモスクワ市会計検査委員会を設置する。

市行政機関の権限には、予算案の作成、市議会への提案、予算の執行、予算執行報告の市議会への提示がある。

予算執行過程では、市の法律に制定されている手続きに基づいて、予備金と自由な資金の枠内で市長の提案にしたがって市議会、または市長が独自に変更できる。

モスクワ市内には、統一の税制が適応される。

市の法律を根拠に市長の提案に基づいて市議会は、市税、徴収金、関税、その他の支払い、それらにかんする特典の手続き、さらにはモスクワ市予算に歳入される総額内で連邦税についての特典を制定する。

第41条 市の予算外予算と外貨予算

市長の提案に基づいて市議会は、予算外予算と外貨予算を形成する決議を採択し、それらの各予算の規定を承認し、各予算執行報告を求める。

市の予算外予算は法律に基づいて、ロシア連邦共和国予算と市予算に組み込まれない資金から構成される。

外貨予算は法律に基づいて、外国のパートナーへの歳出に用いられる外貨から構成される。

予算の規定は予算形成の財源、予算管理の手続き、予算執行報告の形態と期限を明確にする。

承認された規定を基盤に予算の管理を行なうのは、モスクワ政府とその他の市行政機関である。

予算外予算の目的利用にたいする監督は、市行政機関と市議会が行なう。

第42条 地区予算

市予算は、地区予算のために歳出する。各地区の財源には、予算外予算と合法的な財源として認められる借入金とその他の資金が含まれる。

市議会は市長の提案に基づいて、自主的な徴収金と市税の一部の利用、関税、反則金、その他の支払いにたいする権利を地区に譲渡したうえで、自主的な地区予算の形成にかんする決定を地区ごとに採択する。

地区予算への資金の割当と歳出にたいする監督、それらの目的にそって利用されているかどうかの監査は、会計検査委員会とし行政機関をとおして市議会が実施する。

第七章 モスクワ市議会

第43条 基本規定

市議会は、モスクワ市権力の常設の代表・立法機関である。

市議会は法人格であり、印章を有する。

市議会の定数は35人である。

市議会議員の任期は4年である。

第44条 市議会議員

市議会議員は、平等と秘密投票のもとでの直接的な選挙権を基盤とするモスクワ住民によって選出される。

市議会議員の被選挙権は21歳以上で選挙権を有し、モスクワでの居住期間が1年以上のロシア連邦市民である。

市議会議員の選挙手続きは、市の法律で制定される。

市議会は、議会議員定数の3分の2以上の議員が選出むされた時点で権限を行使できる。

市議会の第1回召集は、市議会議員定数の3分の2以上の議員が選出されてから30日以内に行われる。

市議会は市長の権限で、先の期間内に召集される。第1回定例会は、最高齢の議員が開会を宣言する。

旧議員の権限は、第1回定例会が招集された時点で停止する。

市議会議員定数の3分の2以上の議員が選出されていない場合、新議会議員が選出されている選挙区では、旧議員の権限は停止する。

役職議員は、宣誓を行う。

宣誓の文面とその採択の手続きは、市の法律で制定される。

市議会議員は専従議員として勤務し、教師、研究・芸術活動をのぞいて有給の活動を行ってはならない。

市議会議員は、自主的に権限を行使する。

市議会議員はモスクワ市内で活動するいかなる国家機関、またはそれらの役職者にたいして、議員調査権を行使できる。

議員調査権の行使の手続きと執行は、モスクワ市の法律で制定される。

市議会議員の地位は、市の法律で制定される。

第45条 モスクワ市議会の権限

市議会の権限は、以下の通りである。

1. モスクワ市の法律の採択。
2. モスクワ市予算の承認、その執行報告の承認、予算外予算の形成とその利用にたいする監督。
3. 市税と徴収金、その他の支払いの制定と廃止、それらの特典付与の手続き。
4. モスクワ市の権限にかかわる諸問題にかんする法律違反にたいする行政責任の反則金の制定。
5. 本憲章とロシア連邦の法律に基づいてモスクワ市の法律で制定されているモスクワ市権力代表機関の監督機能の実現。
6. ロシア連邦国家会議への立法提出権の実現。
7. ロシア連邦国家権力機関とモスクワ州国家権力機関に送付されるモスクワ市の境界線の変更にかんするモスクワ市長の提案の承認。ロシア連邦憲法と連邦の法律で制定される手続きに基づいて、モスクワ市の境界線の変更にかんする市長の提案への賛同の表明。
8. モスクワ市の法律で制定される手続きに基づいて、モスクワ市議会から連邦会議へのモスクワ代表者の派遣。
9. モスクワ検事総長とモスクワ内務省大臣の任命にかんするロシア連邦主体国家権力機関代表機関としての賛同の表明。
10. ロシア連邦憲法第125条に基づいてロシア連邦主体立法権力機関からの調査権を、ロシア連邦憲法裁判所に依頼する。
11. モスクワ会計検査院の代表者の任命とその解任。
12. 市議会議長の選出と解任。
13. 市議会の構成の制定と変更。院内委員会と院内作業グループの構成と管理。議会事務局の構成と管理。議会事務局長の任命と解任。
14. 法律で制定されている場合の市議会議員の責任の追及。

15. 市議会で採択された法律が別の法律に抵触する場合に、モスクワ検事局への提訴を検討。
16. モスクワ政府、またはその各大臣、市行政機関の役職者への不信任の表明。
17. 市長の解任の問題で市民投票の実施にかんする決議を採択する。
18. 市予算から自治体への補助金の承認。
19. 地域社会自治機関の結成と活動の手続きの制定。
20. 選挙管理委員会の結成への参加。
21. 市の法律の解釈。
22. その他のロシア連邦主体立法権力機関と外国の立法機関との間の条約の締結。
23. ロシア連邦憲法とその他の法律に基づいて、ロシア連邦主体国家権力立法機関、市（自治体）の代表機関の権限とされているその他の諸問題。さらには、本憲章で市議会の権限とみなされているその他の諸問題。

市議会による専権事項の実行の手続き、市議会の活動規則と手続きは、モスクワ市の法律—つまり市議会規則で制定される。

市議会は、本会議で権限を実現する。市議会の本会議は、公開で行われる。

市議会規則で定められている場合は、本会議は非公開となる。

第46条 モスクワ市議会による法律、決議、その他の法令の採択

市議会にたいする立法提案権は、市議会議員、院内委員会と作業グループ、院内会派、市長、モスクワ市裁判所長、調停裁判所長、モスクワ検事総長が有し、またモスクワに居住する1万人以上の有権者の請願も効力を有する。

立案は、モスクワ市法案—市議会の法律または決議—として市議会に提出される。

本会議への出席議員が定数の半数以上であれば、市議会は市の法律、声明、アピール、結語、文書として採択することができる。

本憲章、またはモスクワ市の法律で特別の規定がないかぎり、モスクワ市の法律と市議会の決議は、市議会議員定数の過半数以上で採択される。

市の法律で定める手続きにしたがってモスクワ市の法律は市長によって署名され、市議会の決議は市議会議長によって署名される。

市の法律ではない文書は、市議会規定に基づいて採択される。

市議会による審議決議の手続きと要件は、市議会規定で制定される。

第47条 モスクワ市議会議長と副議長

市議会は秘密投票の互選で、モスクワ市議会議長と副議長を選出する。

市議会議長と副議長の任期と選出手続きは、市議会規定で制定される。

市議会議長の権限は以下の通りである。

1. 本会議の開催準備に責任を負う。
2. 本会議を主宰し、市議会規定に記されている議長権限を行使する。
3. 本会議臨時会を招集する。

4. 市議会の決議、声明、アピール、その他の文書に署名する。
5. 議長を務める。
6. 市議会規定に基づいてその他の任務を遂行する。

市議会議長が欠席の場合、議長の代行を務めるのは副議長である。

市議会、または議長の委託を受けて、副議長はその他の任務を遂行する。

第48条 モスクワ市議会の監査機能

市議会は、モスクワ市内で市の法律が執行されているかどうかの監督を行なう。

執行権力機関、企業、施設、機関、役職者、社会団体の指導機関、地域社会自治機関は、市議会、院内委員会、作業グループ、院内会派の要請から二週間以内に、市議会の権限にかかわる審査情報を提供する。

法律違反がある場合、市議会は違反行為を取り除くための措置をただちに採択し、責任を追及する。

市議会は、モスクワ政府、または市行政機関の役職者に不信任を表明する決議を採択できる。

不信任の表明にかんする手続きは、モスクワ市の法律で制定される。

不信任を表明できる根拠は、以下のとおりである。

- (1) 役職者が法律を深く違反した場合
- (2) 法律の総合的な不履行の場合
- (3) 役職者が市議会議員の法的な根拠のある要請を執行しなかった場合
- (4) 議員活動にたいして役職者が妨害した場合
- (5) 役職者が虚偽の情報を意図的に提供した場合
- (6) モスクワ市の法律で定められている情報提供の締切日と手続きを遵守しなかった場合

第49条 モスクワ市議会の任期満了前の解散

市議会議員の任期前解散は、以下の事項の場合に行われる。

1. 市議会が該当する決議を採択した場合。
2. 市議会議員定数の3分の2以上が解散に賛成した場合。
3. 市自由民投票で、市議会議員の解散が採択された場合。
4. 市長解任にかんする市議会の決議が、市住民投票で可決に必要な投票を獲得しなかった場合。

市議会議員任期前解散は市長によって宣言され、3ヶ月以内に選挙が実施される。

第八章 モスクワ市行政機関

第50条 基本規定

市行政機関（モスクワ市役所）は、モスクワ市執行権力を行使する。

市行政機関はロシア連邦憲法、本憲章、連邦の法律、モスクワ市の法律、ロシア連邦大

統領令と政府令に基づいて活動する。

市行政機関は法人格であり、印章有する。

第51条 モスクワ市長と副市長

市長は、モスクワ市の最高役職者である。

市長と副市長は4年の任期で、住民による平等・直接の秘密投票で選出される。

市長と副市長の被選挙権は有権者であり、30歳以上のロシア連邦市民であり、しかもモスクワ居住が10年以上でなければならない。

市長と副市長選出の手続きは、市の法律で定められる。

市長就任式では、宣誓行なう。

宣誓の文面とその承認手続きは、市の法律で制定される。

第52条 市長と副市長の権限は、以下のとおりである

市長は直接、または市行政機関をとおして、市の社会・経済問題を解決し、市経済を管理し、自己の権限にかんする諸問題でその他の執行・処理機能を遂行する。

市長の権限は以下のとおりである。

1. 市行政機関の構成を制定、変更する。市行政機関の権限を規定する。市予算の限界内で市職員の給与を定める。
2. 市行政機関の役職者を任命、解任する。市ぎようせい機関の役職者の賞与と責任にかんする措置を講じる。市営企業、施設、機関の指導部を任命、解任する。
3. モスクワ市の名において、財産権を確立する。本憲章で制定されている権限内で、ロシア連邦の法律、ロシア連邦大統領、モスクワ市の法律で定められているケースと手続きにしたがって裁判所に提訴する。
4. 市行政機関の権限を法人格として遂行し、印章を有する。
5. 国家権力連邦機関においてモスクワ市の利益を代表する。
6. モスクワ検事総長、モスクワ内務省長官、(モスクワ市における)ロシア連邦執行権力地域機関指導者の任命にかんして、ロシア連邦主体国家権力執行機関としての同意を表明する。
7. ロシア連邦憲法第125条に基づいて、権限にかんする質問を含むロシア連邦憲法裁判所への質問を送付する。
8. 権力連邦機関の権限内である法案を検討のためにロシア連邦大統領、ロシア連邦政府に送付する。
9. 公式的な措置にあたってモスクワを代表し、その他の代表機能を遂行する。
10. ロシア連邦憲法、本憲章、連邦の法律、モスクワ市の法律、ロシア連邦大統領令、ロシア連邦政府で定められているその他の権限を、自己の権限内で遂行する。

モスクワ市住民の安全、健康が脅かされている場合、モスクワ市民の日常生活が脅かされている場合、法秩序が脅かされている場合、市長は脅威を取り除くために非常事態措置を講じ、すみやかに権力諸機関に通報する。

市長は自己の権限内で、処分を行なう。

副市長は市長が不在のとき、市の法律と市長の委託のなかで記されている権限内で、市長の権限を行使する。

市長と副市長の地位は、市の法律で制定される。

第53条 市長と副市長の任期満了前権限停止

市長の権限は、以下の場合に権限を停止する。

1. 市長個人による辞任表明。
2. ロシア連邦国籍の喪失。
3. 健康上の理由で職務遂行が不能に陥り、市議会内に設置される医療委員会が証明し、モスクワ市裁判所が承認する場合。
4. 市長解任にかんする市住民投票で有権者が採択した場合。

市長の辞任は、文書による申請を市議会が採択する。辞任が不採択の場合、市長は申請提出から二ヶ月間は自己の職務を遂行し、そのあとで権限を放棄できる。

市長は、市長がロシア連邦憲法、本憲章、連邦の法律、モスクワ市の法律に違反した場合に司法手続きに基づいて解任される。

この場合、市長は議員定数の3分の2以上が賛成する市議会の決議にしたがって行なわれた市住民投票の結果において解任される。

住民投票の実施手続きは、市の法律で制定される。市長解任問題が住民投票で否決された場合、市議会議員は任期満了前に権限を停止する。

市長が任期満了前に解任された場合、副市長は市長の在任期間を代行する。

副市長が市長の権限代行を拒否した場合、市議会は3ヶ月以内に市長選挙を実施する。

副市長の権限は、本憲章の1項、2項、3項に記されている理由、または市長権限の長期間の不履行、または権限外の権限行使があった場合、任期満了前に権限を停止する。

副市長の退任は、モスクワ市長によって承認される。

副市長の権限満了前の辞任手続きは、市の法律で制定される。

第54条モスクワ政府

市生活と市経営管理のもっとも重要な問題は、市長によってモスクワ政府の検討に委ねられる。

モスクワ政府を構成するのは、政府首相、政府第一副首相（市管理部門の責任者）、政府副首相、モスクワ市役所統括部長、市行政機関の管理部門を担当する大臣、各行政区長官である。

政府首相を務めるのは市長、または市長の委託による副市長、または市長によって任命され、市議会の決定によって承認されたその他の人物である。

第一副首相と副首相、さらに各大臣は市長によって任命、解任される。

政府構成メンバー間の任務の分担は、市長によって決められる。

政府は政府首相、またはその職務を遂行する人物が署名する決定を採択する。

その決定は、政府構成メンバーの過半数以上の賛成で採択される。

政府首相は、政令を公布する権利を有する。

政府は、法人格を有する。

モスクワ政府の構成と活動の手続きは、市長の提案に基づいて市議会で採択された市の法律で制定される。

第55条 市行政機関の諸部門

市行政機関の諸部門（部局）は、市の一定の管理部門において執行・処分機能を遂行する。

上記の諸機関の幹部は、市長によって任命、解任される。

その幹部は、下級機関と部局員が執行するために必要な命令を自己の権限内で公布する。かれらは、自己の年次活動報告を市長、または政府にたいして行う。

市長は各部局に審議会、または研究方法会議、科学技術会議、専門家会議を創設することができる。

部局にかんする規定は、市長によって制定される。

第56条 各行政区長官

各行政区長官は市行政機関の役職者であり、自己の権限内で担当区域を対象に執行・処分・調整・監査機能行使する。

長官は市長によって任命、解任され、自己の権限にかんする諸問題で命令を公布する。

市長、またはモスクワ政府にたいして年次活動報告を行う。

各行政区長官は担当行政区において法人格として、市長によって委任された市行政機関の権限を行使する。

長官は、印章を有する。

各行政区の規定は政府が検討し、市長令によって効力を発する。

第57条 市行政諸機関の関係

市行政諸機関間の相互関係は、本憲章、市長令、政府令で調整される。

各行政区で活動している市政府下部機関と部局職員は、行政区規定と部局規定で定められている手続きに基づいて、各行政区長官と協力しあう。

各諸機関の幹部職員は、各行政区長官の合意のもとで任命される。

行政区長官と当該行政区に位置する市政府下部機関、部局職員、企業、施設の間での対立は、市長が解決する。法律で規定がある場合は、裁判所、または調停裁判所で審議される。

第58条 市行政機関の役職者

市行政機関の役職者の地位を有するのは市長、政府構成メンバー、市行政機関の幹部職員、市長が管理する幹部職員リストに掲載されているその他の職員である。

行政機関の役職者は専任で勤務し、教師、科学・芸術活動をのぞいて有給の職務に就くことはできない。

また商業企業、民間施設と組織の管理、運営部門で活動することもできない。

行政機関のなかに、政党、団体、運動組織を創設してはならない。

国家公務員法と地方公務員法のなかで、国家業務と自治体業務の関係の法的な統制が盛り込まれる。

これらの法律には役職者に必要な資格、保障、特典、最低賃金、職務停止の要件などが記される。

市行政機関とその他の執行機関の役職者にかんする法律が採択されるまでは、ロシア連邦の法律、本憲章、その他のモスクワ市の法律が適応される。

第59条 市行政機関の法律

市行政機関の法令として含まれるのは自己の権限内で採択される市長令、副市長令、政府令、政府首相令、政府第一副首相令、市行政機関役職者令、市行政機関のその他の役職者の命令である。

市行政機関の法令は、モスクワ市の法律に抵触することはできない。

市長は法律でとくに規定がないかぎり、市長令によって市と地区の行政機関のいかなる法令を無効にすることができる。

市長令、副市長令、モスクワ政府令は本憲章とそれら自体に特別な規定が記載されていないかぎり、市長と政府首相が署名し、市役所業務規定にしたがって登録された時点で効力を発する。

第60条 市行政機関とモスクワ市議会の相互関係

市行政機関と市議会は機能と権限の分割を基盤に、住民利益のために相互協力を行なう。

両機関は、任務の解決に努め、国民権力、合法性、公開の諸原則を遵守する。

市議会と市行政機関は情報交換の議定書のなかに盛り込まれている手続きに基づいて、相互に活動計画を交換し、法令とその他の情報を取得する。

市長は毎年第一上半期に、市行政機関の活動報告を市議会で行なう。

市長は本憲章、議会規定、その他の市の法律で制定されている手続きに基づいて、以下の事項を遂行する。

1. 市議会本会議に公開、非公開に関係なく参加する。
2. 一般問題、または個々の法案について市議会における全権代表者を指名する。
3. 市議会にたいして、市の法案（法案の結語、解釈、助言を含む）とその修正案を送付する。
4. 市議会で採択されたしの法律を、修正を含む再審議のために市議会に差し戻す。
5. 市議会の決議が法律に抵触し、財源が確保されていない場合、その決議を市議会に再審議のために差し戻す。

市長が再審議のために差し戻した法律が、市議会議員定数の3分の2以上の賛成で可決された場合、旧文面の法律が効力を発することになる。

市行政機関の役職者は文面による招聘がある場合には、市議会本会議に出席しなければならない。そして意見を表明し、提案を行なうことができる。

市議会議員は市行政機関の役職者とその他の幹部を、二週間を限度に緊急に面会できる。

市議会議員は自発的、または招聘に基づいて、モスクワ政府の会議とその他の執行権力機関の会議に出席し、意見を表明し、提案をできる。

市議会は採択された法令の廃止、修正、補充の提案を、市長、モスクワ政府、その他の市行政機関、それらの役職者に提案できる。

市行政機関の法令は、ロシア連邦の法律で制定されている手続きに基づいて、市議会の申請、またはモスクワ検事局の申請にそってモスクワ市裁判所、またはモスクワ調停裁判所が無効とすることができる。

第九章 司法権力と法秩序機関

第61条 裁判所

モスクワにおける裁判は、法廷においてのみ実現される。

モスクワ市における司法制度は、ロシア連邦司法制度の一部を構成し、その制度のなかには連邦の法律に基づいて開設されるモスクワ市裁判所、地区裁判所、モスクワ調停裁判所、その他の司法機関が含まれる。

第62条 検事局

検事局は、法律の正しく統一的な適応を監督し、法律違反を取り締まる措置を講じ、法的な責任を問う。

検事局の権限、組織、活動手続きは、連邦の法律で定められる。

モスクワ検事長は、市議会と市長の合意を前提に、ロシア連邦検事総長が任命する。

かれらの合意の手続きは、ロシア連邦の法律とモスクワ市の法律で制定される。

第63条 警察

モスクワ市内の社会秩序の維持と市民の個人的安全、あらゆる形態の財産の保護は、内務機関が行なう。

内務機関の組織と活動手続きは、連邦の法律と、それに基づいて採択されたモスクワ市の法律で定められる。

市長は法律に基づいて、市内に地区派出所を開設できる。

その構成、任務、機能、業務内容は、法律に基づいて採択されたしの法令で定められる。

権力機関は市民の安全の確保と所有軒の保護のために重要な警察の活動に法的、財政的、物質・技術的な支援を行なう。

また、警察協力隊への社会保障制度を確立する。

モスクワ内務管理局長の任命と解任は、市長と市議会の合意のうえでロシア連邦内務大臣が行なう。

合意の手続きは、ロシア連邦の法律とモスクワ市の法律で定められる。

第64条 市税庁

モスクワ市内では市税庁が法律にしたがって国税庁の協力のもとで、税取締りを行なう。

第65条 弁護士

法廷とその他の司法機関における住民への法律的な支援、市民と法人の保護と利益代弁を行なうのは弁護士、または弁護団である。

モスクワ市における弁護士の組織と活動手続きは、連邦の法律と、それに基づいて採択されるモスクワ市の法令で定められる。

第66条 公証人

市民と法人の権利と正当な利益を保護するための公証人の活動は、連邦の法律と、それに基づいて採択されるモスクワ市の法令によって定められる。

第十章 地区

第67条 モスクワ市の地区の法的規定

ロシア連邦の法律「ロシア連邦の首都の地位について」の第13条に基づいて、モスクワ市内の各地区の法的な地位はモスクワ市憲章で規定される。

モスクワ市の地区権力機関となるのは、地区議会と地区長、区役所である。

地区は地区にかかわる諸問題を解決し、経済・社会部門の職員を指導する。

地区の専権事項は、以下の通りである。

1. 地区予算の歳出と歳入を作成、承認、執行する。このさいには地区にたいして財源として譲渡されていることを考慮に入れる。
2. 地区に譲渡されている市財産を管理する。市道路・社会日常財産・地区の整備と補修。
3. 社会保障を必要とする住民の登録。地区開発計画の作成と実現。身体障害者の保障。
4. 地区内の市企業・施設・組織の監督。
5. 行政監査員の組織化と調整。
6. 選挙と住民投票の準備と技術的な支援。
7. 本憲章に基づくその他の権限の遂行。

地区は、法人格を有する。

第68条 区議会

モスクワ市の地区における代表機関の全権を行使するのは区議会であり、市の法律に基づいて選出された議員から構成される。

区議会議員の任期は、2年間である。

区議会議員の正式名称は、「ソヴェートニク」である。

第69条 区長

区長は、統一体を基本原則に区役所の活動を組織化する。

区役所の権限にかかわる諸問題を解決し、法人格としての地区行政の全権を行使する。

区長は本憲章と市の法律に基づいて、区議会と議員たちの活動を保障する。

区長は採決権をもって区議会に参加し、区議会本会議を主宰する。

または区議会副議長、もしくは議員の誰か一人に議長権限を委任することができる。

区長は、市長の提案にそって区議会議員によって選出される。

モスクワ市長は、区議会議員の一人、またはその他の候補者を区長として提案することができる。

区議会議員が市長が提案する候補者を否決した場合、ほかの候補者を提案するか、もしくは否決された候補者を六ヶ月間という任期で、区長の職務を遂行させることができる。

任期が終了したときに、区長候補者として再度区議会の審議にかけられることになる。

もし、その候補者が否決された場合、市長はほかの候補者を提案することになる。

区長が長期間にわたって全般的に自己の職務を遂行しない場合、もしくは職務に大きく違反するようなことを行った場合、行政区長官からの提案、または区議会議員の三分の二以上の賛成に基づいて市長は解任することができる。

区議会議員による区長の選出と区長の解任にかんする手続き、そして区長の権限については、モスクワ市の法律で制定される。

区長は自己の権限内で、命令を発することができる。

第70条 区議会の権限

区議会の権限は以下の通りである。

1. 地区予算の歳入と歳出の審議(本憲章第42条で記されている地区予算)、予算執行報告、モスクワ市の法律に基づく予算外予算の形成。
2. 地区内の社会・経済発展計画と建設計画の審議、それらの執行報告。
3. 住民の居住区であり、コミュニティーの活動単位である小地区（マイクロライオン）の境界線の承認。
4. 区議会議員からの副議長の選出。
5. 市の法律に基づいて構成される各種委員会、「未成年者問題委員会」「行政諸問題委員会」「住居委員会」「非居住施設利用委員会」「監査委員会」「ガレージ問題委員会」のメンバーの推薦。市の法律に基づく「委員会規定」の承認。
6. 報告の聴聞と審査組織の報告を含む区長の活動にたいする監督。市の法律で制定されている手続きに基づく区長、または役職者にたいする不信任の表明。
7. 選挙管理委員会の構成。
8. 市権力機関、その役職者、地区住民へのアピールの採択。

区長は、区役所の権限にかかわる諸問題の解決案を区議会の審議にかけることができる。

区議会は本会議において監査機能を実現する手続きに基づいて、区長、役職者の基本的な任務について報告を受ける。

そのなかには、委譲されている市有財産、さらには地区内の土地の所有、利用、処分の問題にかんする区役所の経済管理も含む。

区議会の定例会は区長によって、一年に四回以上開催される。

区議会の臨時会は、区長、市議会、市長、行政区長官、または区議会議員の過半数の要求で開催される。

区議会活動の手続きは、本憲章をもとに市の法律、区役所の規定で制定される。

第71条 区議会議員

区議会議員は、区役所で開催されるすべての会議、委員会の活動に参加する権利を有し、区役所に設置される委員会の構成メンバー、または指導者になることができる。

自己の活動に必要な情報を集め、コミュニティー組織に協力し、それらの組織に参加する。

議員は自己の権限を、本職に障害にならないかぎりにおいて実現する。

議員は自発的に、自己の権限を形成する。

議員は市の法律が定める手続きにおいて、召還、または解職される。

区議会議員の地位は、市の法律によって制定される。

第72条 区役所の活動確立の保障

市権力機関は区役所が有する権限を考慮に入れて、地区にたいして財政、物質的な支援を保障する。

自己の権限内で法律を基盤に採択された区議会の決議と区長令は、区役所の役職者をはじめとして地区内にある企業、施設、組織、それらの役職者、コミュニティー組織を拘束する。

決定の合法性にかんする紛争は、関連する法廷で審査される。

区長と、地区内の市行政機関事務所・企業・施設・組織の間の不一致と対立は、行政区長官が検討する。

法律で制定されている場合には、裁判所、または調停裁判所で審査される。

不一致と対立は対等を基盤に選出される双方の代表者から構成される調停委員会で審議される。

第73条 区役所の活動の合法性にかんする監査

区役所は自己の活動を、ロシア連邦の法律と市の法律の執行を基盤に行う。

区役所の機能の行使と権限は、市権力機関と住民によって監視される。

区長令が法律に違反する場合、関連する検事局が提訴し、市長がその執行を停止し、裁判所が違法を判定する。

区議会の決議が法律に違反する場合、関連する検事局と市長が提訴し、市議会がその執行を停止し、裁判所が違法を判定する。

第74条 新しい区議会の任期満了前の構成

新しい区議会が任期満了前に構成されるのは、以下の場合である。

1. この案件が区議会で採択された場合。
2. この案件が市の法律で制定されている手続きに基づいて、地区住民によって採択された場合。
3. この案件の決議が、市議会で採択された場合。
4. この赤権を、区議会議員定数の過半数が賛成した場合。

5. 半年間にわたって一度も区議会本会議が開催されなかった場合。

新しい区議会の任期前構成は、市の法律に基づいて三ヶ月以内に実施される。

第十一章 直接民主制の形態

第75条 権力行使にたいする住民の直接参加権

ロシア連邦とモスクワ市の法律で制定されている手続きに基づいて、モスクワ住民は直接に権力を行使する。

住民投票と選挙、コミュニティー、さらには市民の集会と協議会に、その他の直接民主主義的な形態をとる組織にも参加し、アピールを採択する。

第76条 市民投票とアンケート調査

市民投票は、モスクワ市の権限にかかわる問題にたいしてモスクワ住民が実施する。

市民投票にかけることのできない事項は、財政、税金、社会秩序と住民の安全にかんする非常事態措置と緊急措置である。

市民投票実施にかんする決定を採択できるのは、市議会、市長、市民イニシアティブの実現の手続きに基づくモスクワ住民である。

市長の任期満了前選挙と市議会の任期満了前選挙の実施にかんする問題は、同時に市民投票にかけられる。

市民投票の実施手続きは、市の法律によって制定される。

市議会と市長は市のかかえる諸問題について、強制力を伴わない市民投票、社会調査、公聴会、マス・メディアで討論会を開催できる。

市民は地区内で、自治体住民投票を実施できる。

自治体住民投票実施にかんする決定は、地区内の代表機関である区議会が採択する。

第77条

アパート、小地区(マイクロ・ライオン)、コミュニティーを構成するその他の区域の住民は、社会自治委員会とその他のコミュニティー機関を選出できる。

コミュニティー機関は自己の権限内で、関係する区域の住民利益を代表し、本憲章とその他の法律に基づいて活動し、模範的な憲章にそって自己の憲章を採択する。

コミュニティーの模範的な憲章は市の法律として認定され、市民とコミュニティー機関からの提案を考慮に入れて市長が提案し、市機会が採択する。

第78条 市民の集会と協議会

自治体、アパート、コミュニティーにかかわる問題の解決を採択し、さらにはコミュニティー機関のメンバーを選出するために、市民による集会、または協議会が開催される。

成人の住民がアパート集会の過半数以上参加した場合、協議会では構成代議員の過半数以上が参加した場合、市民集会は効力を発する。

コミュニティー機関の選出にかんする市民集会、協議会の招集手続きは、市の法律で制定される。

第79条 市民のアピールと請願

各人または市民グループは、権力機関やその役職者に請願する権利を有する。

請願は、法律で定められた手続きに基づいて検討される。

請願にたいしては、問題の核心を中心に回答される。

有権者であるモスクワ住民は、市の法案の採択、すでに採択されている法律の廃止、または修正にかんする請願を市議会に行なうことができる。

また、市民一人の署名があれば、市住民投票の実施を要求できる。

市民50人以上から構成されるイニシアティブ・グループは市議会でもイニシアティブ登録を行い、署名の雛形を受け取る。

請願に含まれている提案は、投票にかけることなく市議会本会議の議事に盛り込まれ、市議会から市長に送付される。

市議会と市長は請願の正式な受領から二ヶ月以内に各自の権限内で決定を採択する。

第80条 権力機関活動の公開性の保障

市民は図書館、または住民のために設置されているその他の施設で権力機関の法律を閲覧できる。

法律で特に規定がないかぎり、権力機関とその役職者は市民の一人ひとりが市民の法律と自由にかんする法律、文書、資料を閲覧できる機会を提供する。

モスクワ住民は、市の法律で制定されている手続きに基づいて公開の市議会本会議と区議会本会議に出席することができる。

第81条 司法権力行使へのモスクワ住民の参加

モスクワ住民は連邦の法律で定められている手続きに基づいて、法廷の審議を傍聴できる。

第82条 市民による権力機関の決定の上告

市議会、市長、政府、市行政機関の役職者、区議会、区長、区役所の役職者が採択する法律は、これらがロシア連邦憲法、連邦の法律、市憲章、市の法律で保障されている市民の権利を侵害する場合、市民によって上告される。

ロシア連邦憲法第125条第4項に基づいて、ロシア連邦憲法裁判所は憲法で保障されている市民の権利と法律が侵害されているという主旨の上告を受けて、連邦の法律で定められている手続きにしたがって審議する。

第83条 住民による平和的な大衆行動

市民は非武装の平和的な方法で集会を開催し、街頭行動を実行することができる。

この場合、市行政機関または区長の事前許可を必要とする。

許可申請、認可付与の手続きは、市の法律で制定される。

平和的な大衆行動の認可書を受け取った行政機関は、その実行のさいの社会秩序を確保する。

大衆行動の責任者は、目的と形態に責任を負う。

大衆行動の実施にあたって、法律と社会秩序の侵害にたいしてだれ一人として責任を逃れることはできない。

第十二章 ロシア連邦の首都としてのモスクワ市の役割

第84条 ロシア連邦の首都

ロシア連邦の首都には、ロシア連邦大統領、連邦議会、ロシア連邦政府、ロシア連邦憲法裁判所、ロシア連邦最高裁判所、ロシア連邦最高調停裁判所、ロシア連邦検事局、ロシア連邦主体代表部、ロシア連邦内の諸外国外交代表部が位置する。

第85条 首都の地位

ロシア連邦の地位は、連邦の法律「ロシア連邦首都法」で制定されている規定に基づいてモスクワ市の法律で定められる。

その法律では、ロシア連邦首都としてのモスクワ市の機能にかんして、国家権力連邦機関と市権力機関の権利と任務の特殊性が盛り込まれる。

モスクワ市が遂行するロシア連邦首都としての役割は、国家権力連邦機関とモスクワ市権力機関の権限を削減するものではない。

モスクワ市長の合意に基づいて執行権力連邦機関は、ロシア連邦憲法と連邦の法律に抵触しないかぎり、権限の一部を市長に譲渡できる。

モスクワ市長とモスクワ市政府は執行権力連邦機関の合意に基づいて、モスクワ市の法律に抵触しないかぎり、権限の一部を執行権力連邦機関に譲渡できる。

第86条 ロシア連邦首都としてのモスクワ市の機能にかんする市権力機関の権限

ロシア連邦首都としてのモスクワ市にかんして、モスクワ市国家権力機関の機能は以下のとおりである。

1. 制定されている法律に基づいて、ロシア連邦国家権力連邦機関、ロシア連邦主体代表部、ロシア連邦内の諸外国外交代表部にたいして、土地、建物、施設、部屋、住居、公共サヘビス、交通、その他のサービスを提供する。
2. 制定された手続きに基づいて連邦機関にたいして、ロシア連邦の法律にしたがってモスクワ市の財政的な負担の保障にかんする提案を行なう。
3. 全国的、国際的な施策を遂行するために必要な条件を確保する。
4. ロシア連邦首都としてのモスクワ市の発展にかんする連邦的な計画の作成に参加、実現する。
5. モスクワ市内の通信、連邦規模の交通の保障とシステム発展に参加する。

保安と安全、土地、建物、施設、譲許、モスクワ市における全国的・国際的な施策の実現にかんする補足的なサービスは、契約に基づいて市行政機関が行なう。

第87条 ロシア連邦首都にかんするモスクワ市の損失の保障

ロシア連邦首都としてのモスクワ市にかんする市財政の歳出と損失は、毎年の連邦補助金で保障される。

諸外国の外交代表部にかんする出費は、モスクワ市が締結する契約に基づいて提供される。

補助金の規模は毎年、ロシア連邦権力連邦機関とモスクワ市によって定められる。

第88条 ロシア連邦首都としてのモスクワ市発展連邦計画の作成と実現

ロシア連邦首都としてのモスクワ市総合発展連邦計画は、ロシア連邦政府とモスクワ市政府の共同で作成される。

モスクワ市政府はロシア連邦政府に当該年度7月1日までに、総合発展連邦計画の枠内でできる計画案を以下の事項を盛り込んで提出する。

1. インフラ整備のための投資額。
2. 経済、貿易、文化、学術、その他の諸関係の発展にかんするロシア連邦主体との地域間協力。
3. 空港、駅、地下鉄、連邦道路、交通・通信・生活網の発展、近代化、再建。
4. 市内のその他の欠陥の修繕。

ロシア連邦政府が承認したロシア連邦首都としてのモスクワ市総合発展連邦計画の作成と実現は、国家権力連邦機関とモスクワ市国家権力機関が定める手続きに基づいて行なわれる。

第89条 モスクワ市権力機関とロシア連邦主体権力機関との関係

モスクワ市権力機関とロシア連邦主体権力機関の関係は、ロシア連邦憲法、協定、合意を基盤に、さらには地域間協力関係の発展のために創設される同盟、統合、その他の連合への参加を通して構成される。

第90条 モスクワ市権力機関とモスクワ州権力機関の関係

モスクワ市権力機関とモスクワ州権力機関の関係は、ロシア連邦主体の権力機関と同様な形態で構築される。

そのさいは、モスクワ市住民とモスクワ州住民の利益を損なうことがあってはならない。

モスクワ市権力機関はモスクワ州権力機関と合同で、以下の活動領域においてそれぞれの機能を遂行する。

1. モスクワ市連邦総合発展計画の作成と実現。
2. モスクワ市がロシア連邦の首都として機能するために必要な、モスクワ州内の施設の建設、改築、補充。これらの事項は、モスクワ市国家権力機関とモスクワ州国家権力機関の間で締結される協定、合意に基づく。
3. モスクワ市がロシア連邦の首都として機能するために必要なモスクワ州内の通信、連邦道路、その他の交通手段網の修繕と発展
4. モスクワ市とモスクワ州が必要とする公共サービス施設の発展。
5. モスクワ市とモスクワ州における合同環境保全の措置。
6. モスクワ市の森林保護区と水資源保護区の利用手続きの制定。
7. 共同植物園の発展におけるモスクワ住民の保障。

第91条 ロシア連邦首都の安全と社会秩序の保障

ロシア連邦憲法に基づいて、ロシア連邦首都における安全と社会秩序のために、そして国家権力連邦機関、ロシア連邦主体の代表部、ロシア連邦内の諸外国外交代表部の機能遂行の条件のために、市の法律は大衆行動、モスクワ市の訪問、市民登録、交通、衛生にかんする特別措置を制定する。

第十三章 国際関係

第92条 国際・対外経済関係にかんするモスクワ市の権利

モスクワ市は、ロシア連邦憲法、連邦の法律、本憲章に基づいて国際・対外経済関係を締結する権利を有し、ロシア連邦の国際協定を遂行、さらにはモスクワ市の利益にかかわる諸問題で国の対外政策を作成と実現するために自己の権限内で参加できる。

第93条 国際関係の諸問題にかんするモスクワ市議会の権限

市議会は、以下の事項を有する。

1. 諸外国、地方、市の代表権力機関との協力にかんする協定を締結する。
2. 諸外国の市・地方の代表権力機関、国際的な議会間組織、諸外国間組織との間で国際関係を直接的に構築する。
3. 国際組織の活動に参加し、その活動は市・自治体行政、自治体間協力の諸問題を解決することを目的とする。
4. 市・自治体権力機関が締結する国際協定・合意の執行を監督する。

第94条 国際関係の諸問題にかんするモスクワ市長の権限

モスクワ市長は、以下の事項を有する。

1. モスクワ市の国際・対外経済関係の構築にたいする全般的な指導。
2. 諸外国の市・地方、行政単位、諸外国の法人との協力にかんするモスクワ市の協定と合意の締結。
3. 市有財産を担保にした外国からの投資の導入。
4. 書外における市の対外経済機関の創設。
5. 自己の権限内で国際的な経験に基づいて、モスクワ市内に位置する諸外国の外国代表部とその他の代表部、国際組織との交渉と協定の締結に参加する。
6. モスクワの利益にかかわる諸問題にかんして外国に存在するロシアの外交代表部、その他の代表部との交渉。
7. 連邦レベルで実施される国際的な政策を含む国際関係において市を代表する。

上記の権限の一部を、モスクワ市長はモスクワ政府とその構成メンバーに委譲できる。

モスクワ市長は毎年、市の利益にかかわる国際関係の諸問題について市議会に報告する。

第95条 国際関係の諸問題にかんするモスクワ市長とモスクワ市議会の共同権限

国際関係の領域の問題で、市長と市議会は共同権限を有する。その場合、ロシア連邦の法律に基づいて、ロシア連邦主体国家権力代表（立法）機関の同意、または批准を必要と

する。

第96条 国際関係の諸問題にかんする執行権力機関の権限

執行権力機関は、以下の権限を有する。

1. 諸外国の市・地方執行権力機関、諸外国のパートナーとの直接的な国際・対外経済関係を構築する。
2. 自己の権限内で諸外国のパートナーと協定と合意を締結する。
3. 国際的な政府間組織と非政府間組織の活動に参加し、その活動は市・自治体行政と自治体間協力の諸問題の解決に向けられる。
4. 現存の法律と権限内でその他の国際関係と対外経済関係を実現する。

市全体の利益にかかわる諸問題で、執行権力機関とその役職者が国際・対外経済関係を構築する場合は、市長と市議会に報告しなければならない。

第十四章 結語

第97条 モスクワ市憲章の公布

憲章は、市の新聞、市議会と市役所の広報誌で公表され、パンフレットの形で出版される。憲章は、公表日から10日後に効力を発する。

モスクワ市憲章のなかのロシア連邦首都としてのモスクワ市の機能にかんする事項は、連邦の法律で定められた手続きに基づいて国家権力連邦機関の合意を得たあとで効力を発する。

第98条 憲章の修正

憲章の修正は、立法権を有する主体によって作成され、市議会に送付される。

モスクワ市憲章の修正は、市議会議員の定数の過半数以上で採択される。

ロシア連邦首都としてのモスクワ市の機能にかかわらない事項の修正は、国家権力連邦機関の同意を必要としない。

第99条 モスクワ市の憲章とその他の法令の執行

モスクワ市憲章とモスクワ市の法令は、モスクワ市内に位置するすべての企業、施設、組織、社会団体、役職者と市民を拘束する。

モスクワ市憲章、その他のモスクワ市の法律、市・地区、それらの役職者の発する法令は、ロシア連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて法廷、及びその他の国家機関で擁護される。

モスクワ市憲章とモスクワ市のその他の法令の不履行については、役職者と市民にたいして行政上の責任が課せられる。

第100条 モスクワ市憲章とモスクワ市のその他の法令にたいする監督

モスクワ市憲章とモスクワ市のその他の法令にたいする監督は、市議会、市長、モスクワ政府、行政区長、区長が実施する。

特別の監督は、法律に基づいて創設されるモスクワ市監督委員会、地区行政委員会が実

施する。

社会的監督機能は、モスクワ市の法律で定められた権限内でコミュニティー機関、社会組織、市民団体、マス・メディアが行使する。

第101条 対立と齟齬の解決

権力機関は対立と齟齬を、協議、交渉の方法で、または対等を原則に設置される協議委員会、その他の委員会、さらには裁判手続きにそって解決される。

権限の問題で生じる市議会と市行政機関の間の対立が協議においても解決されない場合には、ロシア連邦憲法第125条に基づいてロシア連邦憲法裁判所で解決される。

モスクワ市裁判所は、その他の裁判所、市議会、市長、モスクワ検事局の要請に基づいてモスクワ市の法律にかんする公式の見解を公表する。

モスクワ市内に位置する裁判所は、その活動においてモスクワ市の法律と法令を適応し、ある裁判所の法的な適応に違反が認められる場合、モスクワ市の法律についての公式見解を公表できる。

第102条 憲章の保存

同様の法律的な効力を有する二つの憲章原本は、モスクワ市議会とモスクワ市長が保管する。

モスクワ市地方自治法

モスクワ市の地方自治体組織について

モスクワ市地方自治法は、ロシア連邦憲法、連邦の法律「ロシア連邦における地方自治体の一般原則について」、その他の連邦の法律、モスクワ市憲章に基づいて、モスクワ市における地方自治体の原則と手続き、その法律的、行政的、財政・経済的な基盤、そして地方自治の実現のための国家保障を制定する。

第一章 基本規定

第1条 ロシア連邦主体—連邦的な意義を有するモスクワ市の地方自治。地方自治体の行政的な基盤

1. ロシア連邦主体—連邦的な意義を有するモスクワ市の地方自治は、ロシア連邦憲法に基づいて地域の諸問題を直接、または地方自治体を通して、住民自身（地方自治体内の住民）の自主的な責任において承認、保障される。
2. モスクワ市内の地方自治は、（ゼレノグラードを含む）モスクワ市内の各地区に創設される自治体内で実現される。

市内の自治体はモスクワ市の区域の一部を構成し、その領域内で地方自治を実現し、自治体財産、自治体予算、地方自治体代議機関を有する。

3. 自治体の設置、その区画の制定、名称は、歴史とその他の地域的な伝統、地政学的な要素、都市としての特質、関連地域の社会・経済的な特徴、交通、インフラ、その他の地域的な特徴を考慮にいれて、モスクワ市長が提案する法律で決められる。
4. 自治体の区画の制定と変更、自治体の統合・編成・廃止は、モスクワ市憲章に基づいて、当該区画の住民の試験を考慮にいれて、住民の発議、地方自治体、さらにはモスクワ市国家権力機関の提案にしたがって制定される法律で実現される。
5. 地方自治体の名称、その区画と境界にかんする情報、その他の必要な情報は、地方自治体規定集に盛り込まれ、モスクワ市の委託に基づいてモスクワ市執行権力機関が管理する。
6. 直接的に地方自治体の住民生活にかかわる問題は、自治体が担当する。

その場合、ロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市憲章、本法律に基づいて、モスクワ市と自治体の住民利益の統合が追求され、歴史的、その他の地域の伝統、統一された市経済体制の維持、さらには連邦の法律で制定されている連邦意義を有する市における地方自治体のその他の特質が考慮される。

7. 連邦の法律で制定されている自治体権限事項、自治体財産、自治体予算の財源は、本法律とモスクワ市のその他の法律で規定される。

第2条 地方自治を実現する市民の権利

1. モスクワ市住民—同時にロシア連邦市民—は、居住期間と出生地にかかわらずモスク

ワ市に居住権を有する。

制定されている連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて、市民としての選挙権が保障されており、住民投票、選挙、その他の直接的な意思表示の方法、さらには自治体の代議機関とその他の諸機関を通して自治体内で地方自治の権利を実現する。

2. 住民は、性別、種族、民族、言語、出生、財産、職業、宗教、信仰、所属社会団体に関係なく、地方自治体において、直接、または自分の代表者を通して地方自治を実現する権利を有する。

3. 住民は、地方自治体において選挙権と被選挙権を有する。

4. 住民は、能力と職業訓練を受けて自治体職員に就職する平等な権利を有する。

5. 地方自治体とその役職者は、人間と市民の権利と自由に直接的にかかわる文書と資料にアクセスする権利を有する。さらに、法律で定められていないかぎり、地方自治体の活動報告を完全に、または部分的に受け取ることができる。

6. 住民は法律に基づいて、地方自治を実現する権利をまもるために提訴できる。

第3条 地方自治体の一般的原則

モスクワ市における地方自治は、以下の原則に基づいて実現される。

1. 人間と市民の権利と自由の尊重

2. モスクワ市のその他の人々の利益を考慮したうえでの自治体住民の利益の実現

3. 市の統一経済体制の維持

4. 市の統一予算制度の維持

5. 連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいた自治体の問題の自治体による自主的な解決

6. 市の歴史的な伝統、経済・地政学的な特質の考慮

7. 自治体予算を基盤とする自治体権限の実現

8. 地方自治権を実現するための住民にたいするモスクワ市国家権力機関の協力

9. 地方自治体とモスクワ市国家権力機関の活動の調整

10. 連邦の法律とモスクワ市の法律で地方自治体に割り当てられている個々の国家権力機関の権限実現にたいするロシア連邦国家権力機関とモスクワ市国家権力機関の統制

11. 法律に基づく地方自治体住民、国家、法人にたいする地方自治体とその役職者の責任

13. コミュニティー、住人組合、社会団体との相互協力

第4条 地方自治におけるモスクワ市国家権力機関の権限

地方自治領域でモスクワ市国家権力機関が有する権限は以下の通りである。

1. 地方自治にかんするモスクワ市の法律の採択と修正、その遵守にたいする監督

2. モスクワ市「地方自治法」とロシア連邦憲法、連邦の法律との整合性

3. モスクワ市の法律に基づいた歴史的、その他の地域の特殊性を考慮にいれた地方自治体の特殊性の監督

4. 地方自治体の権限事項の制定

5. モスクワ市財産の自治体財産への譲渡の手続きの制定

6. モスクワ市財政と自治体財政の関係調整
7. 自治体の権限内で、そしてモスクワ市の個々の権限（国家権限）で自治体に委譲された範囲内で、最低限の自治体予算収支決算の確保
8. 自治体予算の財源の法的な規定
9. 自治体との協定を基盤に、自治体予算の執行
10. 自治体の税制と徴税の制定と導入
11. 連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて交付金、補助金を含む自治体予算への財政支援の提供
12. 委譲された権限を実現するために必要な一時的な物質的、財政的な手段をとらなうモスクワ市の個々の権限の付与
13. 制定された手続きに基づく地方自治体発展プログラムの採択
14. 地方自治を実現するための市民の権利の擁護
15. 連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて地方自治体の財政的自立を保障する
16. 国家的最低社会保障の実現
17. 自治体の設置、統合、再編の手続きの制定と変更。自治体の境界線と名称の制定と変更
18. モスクワ市国家権力機関が採択する決定の結果で生じる自治体の補正予算、または歳入縮小にたいする地方自治体への保障
19. 地方自治体職員法の採択
20. 地方自治実現にかんする諸問題でのモスクワ市の行政訴訟法の採択と修正
21. 地方自治体憲章の登録にかんする法的な手続きの制定
22. 地方自治体代表機関議員の選挙実施の保障

第5条 モスクワ市国家権力機関と地方自治体の関係

1. モスクワ市国家権力機関は、地方自治の形成と発展のための要件を設置し、自治体が機能と権限を実現するために自治体に協力する。
2. 個々の諸問題にかんするモスクワ市国家権力機関と地方自治体の相互関係は、法律で制定される手続きに基づいて締結されるモスクワ市国家権力機関と地方自治体の間の協定と合意に従う。
3. モスクワ市国家権力機関と地方自治体はそれぞれの活動を調整するために、常設、または臨時の合同調整機関、審議機関、協議機関、その他の作業機関を開設できる。
これらの諸機関の設置、活動の手続きは、モスクワ市の法律と地方自治体の法律で定められる。
4. 地方自治体代表機関は、モスクワ市議会に法案提出権を有する。
5. モスクワ市国家権力機関は地方自治体にたいして、実務的、人事的、その他の組織上の支援を提供する。

地方自治体職員、議員、その他の役職者の職業訓練、再訓練、技能の向上を支援する。

6. モスクワ市国家権力機関は、地方自治体とその役職者によるモスクワ市憲章と法律の遵守を監督する。

7. 地方自治体とその役職者が採択する法令がロシア連邦憲法、連邦の法律、ロシア連邦の法令、モスクワ市憲章、その他の法令に抵触する場合、モスクワ市議会は地方自治体とその役職者にたいして、ロシア連邦の法令とモスクワ市の法令に基づいて採択した法令を破棄するように提案する。

同時に、地方自治体とその役職者にたいして、それらの法令を無効にするために裁判所に提訴できる。

8. 地方自治体とモスクワ市国家権力機関の間の紛争と齟齬が生じた場合、両者から対等に選出される代表者からなる合同委員会を、合同委員会設立手続きまたは法律の手続きに基づいて開設する。

第6条 地方自治体憲章

1. 地方自治体は憲章を有し、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて以下の事項を盛り込むことができる。

- (1) 地方自治体の境界線と区画
- (2) 地方自治体が管轄する諸問題
- (3) 自治体の管轄事項への住民の直接参加の形態、手続き、保障
- (4) 地方自治体の構成とその手続き
- (5) 地方自治体の選出（役職者を含む）機関の名称と権限
- (6) 地方自治体代表者機関議員の任期
- (7) 地方自治体の法令の種類、採択と発効の手続き
- (8) 地方自治体と役職者の責任の根拠と種類
- (9) 地方自治体選出機関議員にたいする住民による召還、不信任の表明または任期満了前の権限停止の手続き
- (10) 地方自治体の選出機関議員の地位、社会的保障、議員の任期満了前の権限停止の根拠と手続き
- (11) 地方自治体役職者の権利保障
- (12) 自治体職員の組織化の要件と手続き
- (13) 地方自治実現の経済的、財政的な基盤、自治体財産の所有、利用、処分的一般原則
- (14) モスクワ市憲章、本法律、その他のモスクワ市の法律に基づく地方自治体とその役職者の活動手続きにかんするその他の規定

2. 地方自治体は自主的に、憲章を作成、採択する。

3. 地方自治体憲章の修正と補足は、地方自治体代表機関の定足数の三分の二以上の賛成、または住民投票での過半数以上の賛成のもとで実現される。

4. 地方自治体憲章の私有制と補足は、モスクワ市の法律で制定されている手続きに基づいて、国家登録が実施される。

5. 地方自治体憲章の修正と補足は自治体憲章で定められている手続きに基づいて、自治体公表機関またはモスクワ市議会とモスクワ市執行権力機関の広報誌で公表されたあとで効力を発する。

第7条 地方自治体のシンボル

1. 地方自治体は、歴史、文化、社会・経済的な伝統を表現する固有のシンボル（紋章、エムブレム、旗、その他のシンボル）を有することができる。

2. 地方自治体のシンボルは、その自治体憲章に盛り込まれている手続きに基づいて作成、承認され、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて登録される。

第8条 地方自治体の権限事項

1. 地方自治体の権限にあるのは本法律で制定されている諸問題、そして地方自治体に委譲されているモスクワ市の個々の権限（国家権限）である。

2. 地方自治体の権限事項は、以下の通りである。

- (1) モスクワ市総合発展計画、モスクワ市都市発展計画、その他のモスクワ市都市開発計画に基づく地方自治体の発展計画。上記の諸計画の実現
- (2) 法律に基づく予算執行規定、執行報告承認にかんする規定
- (3) 連邦の法律、モスクワ市の法律、地方自治体の法令に基づく自治体財産の所有、利用、処分の手続きの制定
- (4) 自治体企業と施設の創設、再編、廃止。それらの企業幹部の任命と解任。法律に基づく自治体企業と施設の会計報告にたいする監査。国立統計機関への情報提供。
- (5) モスクワ市総合発展計画、モスクワ市都市発展計画、その他のモスクワ市都市開発計画に基づく地方自治体の発展計画にかんする自治体施設建設の提案をモスクワ市執行権力機関に行なう
- (6) 住居環境の改善を求める住民の登録。モスクワ市の法令に基づく自治体財産である住居の住民にたいする決議の採択
- (7) 法律に基づく自治体財産である住居、建物の修繕、利用、処分
- (8) 市交通機関のルートの開設、変更、稼動時間、停車場にかんする提案をモスクワ市執行権力機関に提案する
- (9) モスクワ市の法律に基づく動物登録
- (10) モスクワ市の法律に基づいた自治体財産である社会施設、教育・保健・文化・体育・スポーツ施設の修繕と利用の組織化、さらには当該施設の付属地の管理
- (11) 連邦の法律とモスクワ市の法律に基づく自治体管理の歴史・文化記念碑の保全措置の施行、地域的な慣習の保護
- (12) ロシア連邦家族法が定める手続きに基づいた16歳以上の住民の婚姻の許可
- (13) 保護監督人の選定
- (14) 連邦の法律に基づく未成年の財産権の保護にかんする決定の採択
- (15) モスクワ市の法律で定める手続きに基づく市の祝日、社会・政治的な企画への自由

民参加

- (16) 国家機関との関係における土地の利用、耕地整理、安全を脅かす衛生についての管理、防衛措置実施への参加
- (17) 自治体内の零細ビジネスの発展への協力
- (18) ロシア連邦の法律とモスクワ市の法律に基づく自治体で生じた非常事態からの住民保護、安全の確保
- (19) 地方自治体活動の広報、マスコミへの情報提供、その活動への物質・技術的な支援
- (20) 法律に基づくロシア連邦国家権力機関、モスクワ市国家権力機関、地方自治体、ロシア連邦・モスクワ市・自治体で実施される国民投票の実施への組織・情動的な支援
- (21) コミュニティーの創設と活動への支援、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づく部分的な権限委譲によって生じるコミュニティー機関の活動にたいする監督、コミュニティー活動にかんするその他の権限執行にたいする監督、住人組合との相互協力
- (22) 自治体内で活動する社会組織との相互協力
- (23) 連邦の法律、モスクワ市の法律、地方自治体憲章に基づく地方自治体内委員会の設置と活動の組織化
- (24) モスクワ市の法律で制定されているその他の権限

3. 地方自治体は固有の財源を確保したうえで、自治体権限として排除されていない、そしてモスクワ市国家権力機関の権限事項に含まれていないその他の諸問題を審議することができる。

第9条 モスクワ市の個々の権限（国家権限）の地方自治体による代行

1. モスクワ市の法律に基づいて地方自治体は、物質・財政的な資源をうけたうえでモスクワ市の個々の権限（国家権限）を委譲される。

委譲された権限の実現は、モスクワ市国家権力機関に監督される。

2. モスクワ市の個々の権限（国家権限）の地方自治体への委譲の手続きとその実現にたいする監督は、連邦の法律とモスクワ市の法律で制定される。

3. モスクワ市の個々の権限（国家権限）の地方自治体への委譲にかんするモスクワ市の法律は、以下の事項を含む。

- (1) 地方自治体に委譲されたモスクワ市の個々の権限（国家権限）
- (2) 委譲されたモスクワ市の個々の権限（国家権限）の委譲期間
- (3) 委譲されたモスクワ市の個々の権限（国家権限）にたいする監督を保障するモスクワ市国家権力機関とその実現の手続き
- (4) 地方自治体がモスクワ市の個々の権限（国家権限）を実現するために必要な物質・財政的な資源の分割・譲渡の手続き
- (5) モスクワ市の個々の権限（国家権限）を地方自治体とその役職者が実施しない場合の対応
- (6) 地方自治体がモスクワ市の個々の権限（国家権限）を実現するために必要な物質・

財政的な資源をモスクワ市国家権力機関が付与しなかったさいの責任

(7) 個々の国家権限を地方自治体が実現するために必要なその他の規定

4. 地方自治体とその役職者は、物質・財政的な資源が委譲されているにもかかわらずモスクワ市の個々の権限（国家権限）を実現しない場合は責任を負う。

第二章 地方自治体とその役職者

第10条 地方自治体

1. 地方自治体は以下の事項を含む。

連邦の法律とモスクワ市の法律、地方自治体憲章に基づいて地方自治体代表機関－自治体議会。

本法律と地方自治体憲章に基づいて構成される執行・行政機関－自治体。

地方自治体憲章に基づくその他の地方自治体機関

2. 地方自治体の構成、地方自治体の諸組織と役職者の名称、役職者の選出（任命）手続き、権限、権限期間、報告義務、各組織とその活動は、モスクワ市憲章、本法律、その他のモスクワ市の法律に基づいて地方自治体憲章で制定される。

3. 地方自治体は、自治体憲章に基づいて法人格を有する。

4. モスクワ市国家権力機関とモスクワ市国家公務員が地方自治体の構成に関与し、その役職者を任命することは認められない。

5. モスクワ市では、地方自治体は国家権力機関機構には加わらない。国家権力機関とその役職者が地方自治を代行することはできない。

第11条 地方自治体役職者の選出と任命

1. 地方自治体憲章では、以下の事項を含む。

(1) モスクワ市の法律に基づいて選出される地方自治体の選出役職者の職務

地方自治体の長－地方自治体の指導者

自治体議会の議長

(2) 自治体議会の合意をうけて自治体議会議長が任命する自治体の長の職務

(3) 地方自治体憲章で制定されている手続きに基づいて任命される地方自治体のその他の役職者

2. 地方自治体憲章では、地方自治体役職者の選出・任命の方法は以下の通りである。

(1) 地方自治体憲章で自治体議会議員のなかから互選で自治体の長が選出されることになっている場合は、自治体議会議長は選出されず、自治体の長は任命されない。自治体議会議長と自治体の長の権限を執行するのは地方自治体の長である。

(2) 地方自治体の長が住民投票によって直接に選出されることになっており、地方自治体憲章に基づいて自治体の長は投票権を有して自治体議会に参加することができる場合、地方自治体議会議長は選出されず、自治体の長は任命されない。自治体議会議長と自治体の長の権限を執行するのは、地方自治体の長である。

(3) 地方自治体の長が住民投票によって直接に選出されることになっており、地方自治体憲章に基づいて自治体の長は自治体議会の構成員でない場合、地方自治体議会議長は選出され、自治体の長は任命されない。自治体の長の権限を執行するのは、地方自治体の長である。

(4) 地方自治体憲章が自治体の長の職位を設定していない場合、自治体議会は自治体議会議長を選出し、本法律で制定されている手続きに基づいて自治体の長を任命する。

第12条 自治体議会

1. 自治体議会は議員から構成され、議員は連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて自治体内の住民による秘密投票を原則に、平等、直接の投票で選出される。

2. 自治体議会の定数は、地方自治体の有権者数を考慮に本法律に基づいて地方自治体憲章で制定される。有権者数が5万人以下の場合の議員数は10人を上限とし、有権者数が5万人以上10万人以下の場合には15人を上限とし、有権者数が10万人以上の場合の議員数は20人を上限とする。

3. 自治体議会の専権事項は以下の通りである。

(1) 住民投票にかける必要がある自治体憲章の採択、その修正、補足をのぞく地方自治体憲章の採択

(2) 地方自治体憲章に盛り込まれている地方自治体の権限事項にかんする原則の採択

(3) 自治体予算の承認とその執行報告の承認

(4) 地方自治体の総合発展計画の採択とその執行報告の承認

(5) 自治体財産の管理とし余分の手続きの制定

(6) 地方自治体憲章で制定されている地方自治体とその役職者の活動にたいする監督

(7) モスクワ市の法律で制定されている手続きに基づくモスクワ市議会への法案提出権の実現

(8) モスクワ市の法律で制定されている手続きに基づく自治体境界線の承認

(9) 住民投票実施にかんする決議の採択

(10) 自治体内の協会、連盟への自治体の参加にかんする決議の採択

(11) 自治体の総合開発計画にかんする提案をモスクワ市総合発展計画とモスクワ市地域都市整備計画で制定されている手続きに基づいて、モスクワ市執行権力機関に行なう。

(12) モスクワ市の法律と地方自治体憲章に基づいて自治体議会内に委員会を設置する

(13) 地方自治体憲章で自治体議会の専権事項と定めているその他の諸問題

4. 自治体議会の権限は、本法律とその他のモスクワ市の法律に基づいて地方自治体憲章で制定される。

5. 自治体議会は、その権限を本会議において実現する。

6. 新しい議員からなる自治体議会が召集されたその日に、それまでの自治体議会の権限は停止される。

7. 自治体議会議員は、本法律第11条に基づいて地方自治体憲章に盛り込まれている場合、

互選で自治体議会議長を選出する。

8. 自治体議会は、議員定数の過半数を定足数とする。

9. 自治体議会の決議は、本法律と地方自治体憲章で特別の規定がないかぎり、定数の過半数で採択される。

10. 自治体議会本会議には、モスクワ市議会議員、モスクワ市国家権力機関役職者、コミュニティ組織代表者、社会団体代表者、自治体内の住民、マスメディア代表者が出席できる。

11. 自治体議会本会議の開催規定、議会活動の原則と手続きは、地方自治体憲章または自治体議会規定で制定される。

第13条 自治体議会議員の地位

1. 自治体議員の地位とそれにかんする制限は、ロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市の法律で制定される。

2. 自治体議会議員は、権限を妨害をうけることなく、効率的に実現するための条件が保障される。

3. 自治体議会議員は活動にあたって、ロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市の法律、地方自治体憲章、地方自治体の法令を遵守する。

4. 本法律に基づき、地方自治体憲章で制定されている自治体議会議員の任期は、任期満了前に変更することはできない。

5. 自治体議会議員の権限は選出された日に発生し、次期議会が召集されたその日に停止する。

6. 自治体議員は、基本的な活動を妨害されることなく権限を実現する。

7. 当該自治体内では自治体議会議員は、モスクワ市検事局の合意なくして刑事事件で逮捕されない（犯罪場所での逮捕をのぞく）。

8. 自治体議会議員は、国家権力代表機関の議員、他の自治体代表機関の議員、他の地方自治体の役職者を兼務することはできない。

議員の地位にかんするその他の制限は、ロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市の法律で制定される。

9. 地方自治体憲章で自治体議員の住民による召還の要件が、モスクワ市の法律で定められた手続きに基づいて盛り込まれる。

第14条 自治体の長

1. 自治体の長は、自治体内での地方自治を実現するための活動を統括する。

2. 自治体の長は連邦の法律、モスクワ市の法律、自治体憲章で自治体議会の権限から排除されている事項をのぞいて、当該自治体の管轄事項のすべての問題を解決する権限を有する。

3. 自治体の長は、自治体議員の任期で選出される。自治体の長の選挙は、自治体議会議員選挙と同時に実施される。

4. 自治体議会は、モスクワ市の法律と自治体憲章で制定されている手続きに基づいて、

自治体の長にたいする不信任表明にかんする決議を採択できる。

第15条 自治体議会の議長

1. 自治体議会議長は本法律第11条が該当する場合、地方自治体憲章に盛り込まれている手続きに基づいて自治体議会議員から互選でえられる。

2. 自治体議会議長は、以下の任務を遂行する。

自治体議会の活動を統括する

自治体議会本会議を主宰する

自治体議会決議に署名する

自治体議会決議の執行を監督する

地方自治体憲章で定められているその他の権限を執行する

第16条 自治体の長

自治体の長は、ロシア連邦の法令、モスクワ市の法令、地方自治体の法令に基づいて自治体憲章が制定している権限内で執行・行政活動を遂行する。

第17条 地方自治体と役職者の法令

1. 自治体は、モスクワ市の法律と自治体憲章に基づいてその権限に関係する諸問題について、決議を採択する。

2. モスクワ市の法律と自治体憲章に基づいてそれぞれの権限に相当する諸問題にかんして、自治体の長、自治体議会議長は政令を発し、組織・行政の問題については命令を発する。

3. 地方自治体と役職者が採択する法令は、連邦の法令、モスクワ市の法令、自治体憲章に抵触することはできない。

4. 地方自治体と役職者が採択する法令とモスクワ市憲章の整合性の問題は、モスクワ市の法律で定められている手続きに基づいてモスクワ市裁判所で審議される。

5. 人間と市民の権利、自由、義務にかかわる地方自治体の法令は、それらが公表されたあとに効力を発する。

第三章 市民の直接意思表示の形態と地方自治実現のその他の形態

第18条 自治体住民投票

自治体住民投票は、自治体の問題で実施する。自治体住民投票の決定と実施、その決定の採択と変更の手続きは、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて自治体憲章で制定される。

第19条 住民の法案提出権

1. 自治体憲章に基づいて投票権を有する自治体住民は、当該自治体全有権者の2パーセント以上の住民の署名があれば、自治体の問題にかんする法案を自治体に提出することができる。

2. 地方自治体は、自治体憲章が定める手続きに基づいて住民代表者が参加する公開討論会での討議から30日以内に審議する。

審議の結果については、自治体のマスメディアで公表される。

第20条 地方自治体とその役職者にたいする住民の陳情

1. 住民は、地方自治体とその役職者にたいして個人と集団で陳情できる権利を有する。
2. 地方自治体とその役職者にたいする住民の陳情についての審議手続きは、モスクワ市の法律に基づいて自治体憲章で制定される。

第21条 地方自治を実現するためのコミュニティと住民参加のその他の形態

1. コミュニティーは、自治体内の居住地で組織される単位—小地区、区画、通り、中庭、その他の区分—で構成される。

特定の地域で発する問題で、当事者または代表組織がコミュニティを構成する。

2. コミュニティーの組織と運営の手続きは、モスクワ市の法律に基づいて自治体憲章で制定される。
3. 地方自治を実現し、法案にかんする市民の意見を表明し、住民利益を考慮する目的で、自治体がかかわる諸問題を解決するにあたっては、モスクワ市の法律に基づいて自治体憲章が定める手続きにしたがって住民アンケート調査、世論調査、公聴会、マスメディアでの討論が実施される。
4. 住民は、ロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市の法律に抵触しないその他の形態で、地方自治の実現に参加する権利を有する。

第四章 地方自治の財政・経済基盤

第22条 モスクワ市内の地方自治の財政・経済基盤

自治体の財政・経済基盤を構成するのは、自治体財産、モスクワ市有財産で地方自治体の管理に譲渡された財産、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて自治体住民の要求に応えるためのその他の財産である。

第23条 自治体財産

1. 自治体財産を構成するのは、自治体予算、地方自治体が所有する財産、自治体企業と施設、自治体住民の要求に応えるためのその他の動産と不動産である。
2. 自治体の所有と管理に委譲されたモスクワ市有財産リストとその譲渡手続きは、モスクワ市の法律で定められる。
3. 地方自治体は、自治体財産を管理する。自治体財産を構成する財産権は、自治体憲章に基づいて自治体の名において自治体の実現する。

モスクワ市の法律と自治体憲章で特例が明記されている場合は、自由民が直接に行使する。

4. 自治体議会は連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて、自治体企業と施設、組織を開設し、それらの再編と廃止の問題を決議する。
5. 自治体憲章で定められている地方自治体は、自治体財産を臨時、または常時に法人に譲渡し、制定されている手続きに基づいてアレントに出し、または没収することができる。

6. 自治体財産の市有化は、法律の手続きと要件のもとで自治体が自主的に実現する。

第24条 自治体企業、施設にたいする自治体の対応

1. 地方自治体は、自治体企業と施設の活動の目的、要件、手続きを制定し、それらの生産物の価格とタリフを管理する。

また、設立主旨を承認し、当該組織の役職者を任命・解職し、それらの活動報告を受ける。

2. 地方自治体と自治体企業、施設の役職者の関係は、労働法に基づく契約からなる。

第25条 自治体と非自治体企業の関係

1. 地方自治体と非自治体企業、そして法人との関係は、協定に基づく。

2. 地方自治体はモスクワ市の法律で定められた手続きに基づいて、自治体の総合社会・経済発展計画への非自治体企業の参加を調整することができる。

3. 地方自治体は連邦の法律とモスクワ市の法律で定めている場合をのぞいて、非自治体企業の経営活動を制限することはできない。

第26条 自治体予算

1. 自治体予算の作成、承認、執行、その執行にたいする監査は、法律に基づいて自治体憲章で制定されている手続きにしたがって自治体が自主的に実施する。

2. 自治体予算の作成は、関係する国家権力機関が制定する統一的な方法、国家的なガイドライン、財政支援をもとに行なわれる。

3. 自治体予算の執行は、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて財政機関を通して行なわれる。

4. 自治体役職者、自治体憲章で自治体役職者が明記されていない場合は、自治体の長が連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて自治体憲章で制定されている手続きにしたがって自治体予算の執行に責任を負う。

自治体は定められた手続きに基づいて、自治体予算執行報告を提示する。

第27条 自治体予算の歳出と歳入

1. 自治体予算の歳入はモスクワ市の予算法で定められた固有の財源、連邦税と地方税の一部、連邦からの補助金などから構成される。

2. 地方自治体は、ロシア連邦予算法とモスクワ市の法律に基づいて、自治体の権限事項にしたがって自治体予算の歳出項目を自主的に決定する。

個々のモスクワ市の権限（国家権限）を行使するためにモスクワ市予算から譲渡されている資金の範囲内で財政出動できる。

3. 自治体予算の歳出入にかんして、自治体権限事項、そして連邦の法律とモスクワ市の法律で自治体に委譲されている個々の国家権限を自治体が行使するにあたっての諸問題を解決する。

第28条 自治体予算のガイドライン

1. 地方自治体は連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて、自治体予算の最低限の歳出を保障するための最小限の歳入を確保する。

2. 自治体予算が必要とする最低限の歳出は、連邦の法律とモスクワ市の法律で制定される予算確保ガイドラインを基盤に制定される。

3. 自治体予算の最低限の財源が不足している場合は、モスクワ市予算から直接に提供される。

この目的のために、モスクワ市予算ではモスクワ市の法律で定められる手続きに基づいて自治体財政支援ファンドが構成される。

第29条 モスクワ市の国家権限実現のための予算、自治体予算の歳出増大と歳入削減にかんする保障

1. 地方自治体がモスクワ市の個々の国家権限を行使するために必要な財源は、毎年の会計年度のモスクワ市予算で検討される。

2. モスクワ市国家権力機関が採択する決定の結果で生じる自治体予算の歳出の増大と歳入の削減は、決定を採択する期間の定める手続きに基づいて保障される。

補償額は、当該決定の採択と同時に決められる。モスクワ市国家権力機関の決定は、委譲された権限内で自治体が執行する。

第30条 自治体税と徴税

1. 自治体税と徴税はモスクワ市の法律で制定され、発効する。

2. 自治体住民は、直接的な自治体住民投票、住民集会、自治体代表機関において住民の意見を考慮にいれて、自治体の権限内の諸問題の解決に必要な財源を検討する。

第31条 自治体の発注

区役所は自治体憲章に基づいて、自治体の管轄事項にかかわる諸問題を解決するために固有の物質・財政を利用することで発注者になることができる。

第32条 自治体の対外経済活動

地方自治体は自治体憲章に基づいて自治体住民の利益を目的に、連邦の法律とモスクワ市の法律で定める手続きに基づいて対外経済活動を実現できる。

第五章 地方自治の保障

第33条 市民の直接的意思表示によって採択される決定、地方自治体とその役職者の決定の遂行義務

1. 市民の直接的意思表示によって採択された決定と、権限内で地方自治体とその役職者が採択した決定は、組織的、法的な形態と所有形態に関係なく自治体内に存在するすべての組織、さらには地方自治体とその役職者、市民に遵守を強制する。

2. 自治体とその役職者の決定は、自治体とその役職者によって破棄されることもあれば、裁判所の判決で効力を停止することもある。

3. 市民の直接的意思表示によって採択された決定と、権限内で地方自治体とその役職者が採択した決定が執行されない場合、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて責任を追究される。

第34条 自治体とその役職者からの陳情の検討

1. 自治体とその役職者からの陳情を、それを受けた国家権力機関、国家公務員、起業、施設、組織はかならず検討しなければならない。
2. モスクワ市国家権力機関、モスクワ市国家権力機関の役職者は地方自治体、その役職者からの陳情にたいして受領日から一ヶ月以内に文面にて返答しなければならない。

第35条 地方自治の法的な擁護

自治体内に居住する市民、地方自治体とその役職者は、自治権を侵害する国家権力機関とその役職者、地方自治体とその役職者、組織、さらには社会団体の活動停止を裁判所、または調停裁判所に提訴できる。

第六章 地方自治体とその役職者の責任、これらの活動にたいする監督

第36条 地方自治体とその役職者の責任

地方自治体とその役職者は、連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて自治体住民、国家、法人にたいして責任を負う。

第37条 住民にたいする地方自治体とその役職者の責任

住民にたいする地方自治体とその役職者の責任は、住民の信頼を失ったときに発生する。

住民の信頼を失ったときに発生する地方自治体とその役職者の責任は、モスクワ市の法律に基づいて自治体憲章で制定される。

第38条 国家にたいする地方自治体とその役職者の責任

国家にたいする地方自治体とその役職者の責任は、自治体とその役職者がロシア連邦憲法、連邦の法律、モスクワ市憲章、モスクワ市の法律、地方自治体の憲章とその法令を侵害したときに発生する。

第39条 地方自治体とその役職者の活動における合法性にたいする検事査察

モスクワ市検事局は、地方自治体とその役職者が連邦の法律、モスクワ市の法律、自治体憲章を遵守しているかどうかの査察を実施する。

第40条 直接的な市民意志表明で採択された決定、地方自治体とその役職者の決定による 提訴

直接的な市民意志表明で採択された決定、地方自治体とその役職者の決定によって、法律で制定されている手続きに基づいて裁判所、または調停裁判所に提訴できる。

第七章 結語と移行期の規定

第41条 本法律の効力の発生

1. 本法律は、公表後の10日後に効力を発生する。
2. 本法律の第26条、第27条、第28条は、2003年1月1日に効力を発生する。

第42条 モスクワ市の個々の法律の効力停止

本法律の効力発生と同時に、以下の法律が効力を停止する。

モスクワ市の法律「モスクワ市の地区法」(1996年9月11日採択、No.28-91)

第43条 本法律が効力を発生するまでの期間の地方自治体の権限と選出される役職者の権限

1. 本法律が効力を発生するまでに選出される自治体代表機関(区議会)は、任期満了まで本法律が定める権限を行使する。

2. 本法律が定めるものと別の手続きで選出(任命)される区長とその他の役職者、さらに別の方法で創設(構成)される地方自治体は、本法律の諸規定を考慮にいれて、当該機関とその役職者の選出(任命)までは本法律で定められている権限を行使する。

ただし、地方自治体代表機関の権限の期間を超えることはできない。

モスクワ市政府決定「モスクワ市の地方自治発展要綱」 (2001年3月20日付)

モスクワ市における地方自治を将来的に発展させるために、モスクワ政府は以下の事項を決定する。

1. モスクワにおける地方自治の将来発展要綱を支持し、2001年4月10日までにその要綱をモスクワ市議会に送付する。
2. モスクワ市における地方自治の将来発展要綱を実現するために、第一次活動法案を承認する。
3. 市行政部門の幹部職員、各行政区長官は一週間以内に、地方自治推進地域執行権力機関委員会にたいして、地方自治体に譲渡される権限の実現とその措置を作成し、提示する。
4. 地方自治推進地域執行権力機関委員会は2001年5月15日までに、市行政部門の幹部職員、モスクワ市財政局、各行政区長官からの提案を基盤に、モスクワ市における地方自治発展要綱の段階的な実現計画を作成し、モスクワ政府首相に提案する。
5. モスクワ市経済政策・発展部門は、以下の事項を実施する。
 - (1) モスクワ市行政部門と財政局と合同で2001年第三四半期までに、モスクワ市における地方自治発展要綱に基づいて地区の権限を実行するために必要な最低限の財政的保障を確立する。
 - (2) 2002年度モスクワ市予算案を形成するさいに、地区に譲渡される権限を実現するために必要な市予算の具体的な財源を定める。
6. モスクワ市政府副首相ペトロフに委託される本決定の遂行を監督する。

第一 基本的な成果

1991年にモスクワ市で実施される市行政制度改革の重要な政策のひとつは、地方自治の原則を徹底的に追求することである。

本憲章で想定されている市権力機関の二重（国家権力と地方自治体）の地位と二つのレベルで論じられる地方自治体という旧来の枠組みのなかで、地方権力機関が機能するための法的な基盤が創設される。

さらに地方自治体の区域が限定され、「市—行政区—地区」の枠組みにおいて各レベルの業務と権限が分割される。

こうして、具体的な社会・経済的な条件を考慮に入れて地区行政機関の権限にある財源に相応しい地方自治体の原則が実現される。

1997年に導入された区議会議員制度と地区議会制度以降、地区の代表者権力機関である地方自治の重要な構成要素が機能を開始しはじめた。

この制度の段階的な拡大は地方自治の有益な経験となり、住民の主導権は将来、発展することになった。

自治体職員の諸問題が解決された。

自治体機関はその大部分が、積極的に活動しており、地区レベルのために指導者と専門家を養成する制度が設立され、機能している。区役所は全体として、市行政において安定要因となっている。

市における地方自治の発展を促しているのは、モスクワ市権力機関の提唱で採択された連邦の法律「『ロシア連邦の地方自治組織の一般的な原則』にたいする補充」（1997年3月17日）である。

モスクワ市内では現在、地方自治の新しい段階に移行するためのすべての要件が整備されており、その基本的な特徴は以下の通りである。

1. 地区レベルにおける地方自治の完全な機能の実現。
2. 地方自治の機能実現のための財政的、物質的な条件の確立。
3. 連邦的な意義を有し、ロシア連邦首都としてのモスクワ市の特殊性を考慮に入れて、連邦の法律の枠内で市の法律が定める任務の解決にたいする地方自治体の自立性と責任。

新しい段階の実現は、自治体のかかわる諸問題の解決水準を上昇させ、地区権力の潜在力を強化する。

このさいに、市の行政力を損失し、市経済の統一性を破壊するようなことがあってはならない。

第二 今後の課題

市権力機関は二重の地位を放棄し、国家権力機関としての権限だけを行行使する。市全体にかかわり、市経済の統一性の維持にかんするすべての問題は、市の専権事項（市憲章第15条）に該当し、モスクワ国家権力機関が解決する。

モスクワ市内の行政区分は、維持される。

連邦の法律に基づいて、モスクワ市は内部に地方自治体を有し、自治体のなかには市を代表する選出機関を設置しない。

モスクワ市内の自治体機関は、各地区に開設される。

地方自治体の機能を遂行する機関のひとつである区役所の法的な地位は変更される。

それらは、地方自治体機関となる。

連邦の法律「ロシア連邦における地方自治組織の一般原則」に基づいて、市内の自治体の権限事項、所有物、自治体予算の財源は、モスクワ市の法律で定められる。

このようにして、モスクワ市内の地方自治体制度は連邦の法律に従う。

原則として提案される地方自治の新しい点は、地方自治体の権限事項の制定と自治体(地区)予算の形成である。

第三 地方自治体としての各地区の権限事項

これまでの経験、そしてロシア連邦憲法第132条と連邦の法律「ロシア連邦における地

方自治の一般的な原則」の第6条を考慮に入れて、地方自治体の権限事項を設け、自治体の諸問題は地方自治体が独自に解決する。

地方自治体が有する個々の国家的な権限は連邦の法律で定められる。

自治体の問題は基本的には、市の法律で規定される。

地方自治体がかかわる問題は以下のとおりである。

1. 親族法で定められた手続きに基づいて、16歳以上の市民の入籍証明書を発行する。
2. 連邦の法律とモスクワ市の法律に基づいて、児童にたいする監督の整備と実現。
3. 自治体住民の国家権力機関、自治体の選挙、さらには住民投票への参加の保障。
4. 地方自治体憲章の採択と修正、その遵守にたいする監督。
5. 自治体予算、自治体予算の形成、承認、執行。
6. 地区有財産、または地区の権限内にある財産の所有、利用、処分。
7. 地方自治体発展計画の採択。
8. 地方自治体文書の整理と保存。
9. 市の法律で定められている手続きに基づく地区建設整備への参加。
10. 地区内の住居、社会・文化施設の建設のための条件整備。
11. 地方自治体の衛生福祉の整備、ゴミ処理。
12. 自治体内の自然とアパート周辺の緑化地帯の保存。
13. 放置自動車の処分活動、不法なガレージの撤去。
14. 地区内の環境保全にかんする措置の実現への参加。
15. 住民にたいする商業サービス、公共食堂、日常サービスを充実させるための条件整備。
16. 祝日の準備。
17. 地区内の児童にたいする課外、文化・教育活動の確立。
18. 社会福祉活動への協力、自治体予算からの低所得者への支援、福祉の充実。
19. 経済的な権限を基盤とする自治体組織・施設の設置。
20. 自治体予算を用いた住民の就業を促進する社会活動の確立、その他の措置の実現。
21. 地区内の社会秩序機関への協力。
22. 自治体が管轄する歴史・文化的な記念碑の保全。
23. 地区の情報網の整備と充実。
24. 地区のマスメディア活動ための条件創出。
25. コンドミニウム、コミュニティーの開設と市の住居計画実現への協力。
26. 住居条件の改善を必要とする住民の登録、住居問題の解決にむけた住民への協力。
27. 動物の登録。
28. 区役所の物質・技術基盤の強化。
29. 地区整備計画を含む研究活動の遂行。
30. 社会組織との相互協力。固有の財源をもとにした住民にとって社会的に意義のある計画の作成と実現。

31. 地方自治体内にある企業を軸に社会的パートナーの原則を実現することに参加。
32. コミュニティー組織の発展のための条件整備。

第四 地方自治体に分割される国家権限（モスクワ市の権限）

1. 地方自治体内に位置する市有住居と非住居の修繕と利用
2. 市有道路をのぞく道路整備と利用。
3. 社会施設の修繕と利用

住居と社会施設の大規模修繕にかんする権限を区役所に譲渡する問題を検討する。

地方自治体の問題は、地方自治体が自治体の財源をもとに自主的に解決する。

国家権限（市の権限）の分割は、国家権限を実現するために必要な物質的、財政的な手段の譲渡を含めて市の法律で制定する。

譲渡された権限の実現は、権力国家機関が監督する。

権力市機関は、合法性だけではなく効率性の観点から、権限分割にかんして地方自治体が採択する決議を評価することができる。

同時に、国家権限の実現のために譲渡された物質的、財政的な資源が正確に利用されているかどうかを点検する。

点検の要件と手続きは、モスクワ市の法律で制定される。

第五 地方自治体の予算

予算は、地方自治を実現するために必要な要件である。

モスクワ市では現在、地区の財源にかんする法律を制定しており、地区の発展に貢献している。

地方自治体予算の形成は、地方自治体の権限事項に基づいて地方自治体の代表機関と合同で地区行政機関が実施する。

地区予算は、地方自治体に譲渡されている財源と権限を規定するモスクワ市の法律に盛り込まれている手続きにそって形成される。

予算にかんするモスクワ市の法律のなかで、区役所が代行する機能を実現するために市予算から補助金が歳出される。

地区予算の形成と執行の手続きは、ロシア連邦予算法とモスクワ市の関係法で制定されている統一的な方法で行われる。

自治体予算の金銭的な受領は、モスクワ市公庫で執行される。

自治体予算の形成のためには、以下の事項を必要とする。

1. 自治体予算の最小限の規模の作成。
2. 地方自治体予算の形成と執行にかんする地方自治体の権限の特定。
3. 自治体予算の財源と歳入額の決定。
4. 自治体予算の歳入制度の確立。

5. 自治体予算の執行手続きと監査実施の確立。
6. 地方自治体の財政構造の整備。

第六 地方自治体の財産

地方自治体の権限を実現するためには、以下の事項を要件とする。

1. 自治体予算の形成、その採択手続き、処分と没収の諸原則を定める。
2. 市有財産を自治体財産に譲渡する手続きを確立する。

土地の所有権を規定するうえで必要なことは、モスクワ市の土地は市有財産であり、土地の自治体所有はあり得ない。自治体の市有土地利用の手続きは、市の法律で制定される。

第七 地方自治体の代表機関

地区において代表機関としての機能をはたすのは区議会であり、区長を選出し、自治体予算を承認し、区長と役職者の活動を監督する。

区議会の構成メンバーになるのは、区議会議員と区長である。

区議会の地位を変更する必要がある。区議会は地方自治体の代表機関であり、代表機関としての権限を拡大しなければならない。

特に地方自治体憲章を採択する権利、自治体予算の承認権、地区の権限事項にかんする原則の作成、モスクワ市議会への法案提出権などである。

区議会は、選挙権を有する住民から選出された議員から構成される。

移行期においては自治体の役職者名（区長、区議会議長、区議会副議長）を維持する。

区議会の現職議員は、4年の任期で1999年に選出された。

議員の任期は、2003年12月まで継続する。

区議会の潜在力を考慮し、さらには現議員が選出されてから間がないことを考え、モスクワ市の法律で区議会に自治体としての権限を付与することが望ましい。

第八 区長

区長の現在の地位は、モスクワ市の法律「モスクワ市における区役所について」（1996年）で規定されている。

区長 - 選出役職者は、地区内の全市統一社会経済政策を推進する。

区長は、区議会議長を兼任し、地区行政機関を指揮する。

区長は区議会議員のなかから、もしくは市長の推薦に基づいてロシア連邦市民のなかから選出され、区議会に承認される。

提案されている地区の地位の変更にかんして、区長はモスクワ市内の自治体の長であり、選出される役職者である。

区議회를主宰し、市内の自治体において地方自治を実現する。

区長の機能は、その法律的な地位の変更を考慮に入れて修正されることになる。

区長の選出手続きは、修正されなければならない。

連邦の法律の求めに応じて、自治体の長は、自治体内に居住する市民のなかから選出されるか、もしくは自治体の代表機関の構成メンバーから選出される。

ここでは、後者を提案したい。

最新の結果では、8人の区長が区議会議員から選出されており、このために区長も交代していない。

移行期にある現在、現区長の任期を自治体代表機関の選挙まで延長することは適切である。

モスクワ市内の地方自治体の機関名を、区役所として継続することは適切である。

地区政治は、区議会とそれが選出する区役所から構成され、地区の区議会と行政機関を指揮する。

法的には、行政機関は区議会が承認した区長によって主宰される。

第九 地方自治体の代表機関と長の責任

市の現存の立法機関について、住民にたいする区議会の責任は住民からの信任を失ったときに生じ、法律で制定されている手続きにもとで問われる。

区長の責任は区議会が区長にたいして不信任を表明したときに発生し、市の法律「モスクワ市の地区について」の第13条に基づいて任期満了前にその職務から直接に解任される。

住民にたいする区議会の責任、区議会にたいする区長の責任の手続きは、連邦の法律に基づいて進められる。

ロシアの地方自治

平成16年8月31日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会(CLAIR)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346



本書は再生紙を使用しています



**Council of Local Authorities for
International Relations**