

論文

権力分立と大統領—憲法改正案（2020年1月20日）は何を変えるか

樹神 成

はじめに

ロシア連邦のプーチン大統領は、1993年ロシア憲法（以下、93年憲法）の改正を、2020年1月15日の大統領教書演説で提案した¹。かれは、同日の夜、「憲法改正についての提案作成に係る作業集団」を設置し²、憲法改正法案（「公権力の若干の問題の規律の改善について」、以下、大統領提出改正法案）を1月20日には提出した³。

大統領提出改正法案の連邦議会での審議における大統領の「公式代表」として、連邦会議の「憲法および国家建設委員会」の委員長のクリシャス、国家会議の「国家建設および法令委員会」の委員長のクラシェニンニコフ、政府付置の「法令および比較法研究所」の所長のハブリエーヴァが任命され⁴、連邦議会（連邦会議と国家会議）での大統領提出改正法案の審議が進んだ。

93年憲法の改正は、これまで、1996年、2001年、2003年、2004年、2005年、2006年、2007年、2008年および2014年に行われている。改正回数が多いのは、連邦構成主体名を憲法で明記する必要があるため（第65条）、連邦構成主体の統廃合等に伴う改称があると憲法改正をしなければならない。それを除く憲法改正は、2008年と2014年の2回⁵だけである。この2回の改正の内容は重要だが、対象事項は限定されていた⁶。これに対して、大統領提出改正法案は、例えば、連邦大統領が提案する首相候補者に対する国家会議の承認を提案しており（後述）、「大統領—政府—国家会議」の関係を転換する可能性があるという意味で重要であり、また、対象事項も多岐にわたる。

他の体制移行諸国と比較して93年憲法の特徴を考えると、それは、憲法改正の少なさある。例えば、キルギス憲法またはウズベキスタン憲法では憲法改正は頻繁である⁷。エリツィン大統領からプーチン大統領へ大統領が交代したことにともないロシア連邦の政治レジームが変化したと考えるとしても、その原因は、憲法条文の改正のない憲法現実の変化にある。

では、大統領提出改正法案による憲法条文の変化はどのように憲法現実を変えるのか、また、なぜ、これまでは大規模な憲法改正が行われなかったのに、なぜ、いま、憲法改正が提起されるのか。

後者については、2019年における国民統合の綻び（年金問題等）を短期の、2024年の大統領選挙後のロシア政治の模索を長期の要因として指摘できる。短期の要因の重要性は、憲法改正の提案とともに政府を総辞職させたことに現れており、長期の要因の緊要性は、プーチン連邦大統領が2024年大統領選挙に出馬しないと発言していたこと（2020年1月の時点）と関連している。短

期と長期の要因に分けて考えることもできるし、プーチンが連邦大統領に就任した2000年以降に形成された現代ロシアの社会または政治の構造、言い換えれば憲法現実と憲法（憲法条文）との関係の問い直しと捉えることもできる。

大統領提出改正法案による憲法改正を、現代ロシアの政治理解の視点からどう考えるかは別の機会に検討し、以下では、93年憲法の定める大統領の地位、機能および権限が、今回の憲法改正において変化するのかわからないのかに絞って検討したい。ただし、執筆時点（2020年2月）では、大統領提出改正法案は審議途中にあり、90を超える提案が提出されているため、大統領提出改正法案の内容の変更がありうる。そうだとすると、1月20日の大統領提出改正法案を対象に問題を考えることは意味がある。大統領提出改正法案に変更が加えられたとして、その変更の意味を検討する前提となるからである。

1. 大統領提出改正法案（2020年1月20日）

1.1. 憲法改正手続から見た問題点

大統領提出改正法案で憲法改正の対象となっている章は、第3章の連邦制、第4章のロシア連邦大統領、第5章の連邦議会、第6章のロシア連邦政府、第7章の裁判権および検察機関、第8章の地方自治である。

93年憲法は、大きくは、2方式の憲法改正手続を定めている。一つは、第1章（憲法秩序の基礎）、第2章（人および市民の権利および自由）および第9章（憲法改正）の改正で、憲法集会を招集しなければならず、国民投票も必要である。もう一つは、第3章から第8章の改正で、連邦的憲法的法律の採択手続でこれを採択し、連邦構成主体の立法機関の3分の2以上の同意で発効する。大統領提出改正法案は、第1章、第2章および第9章を憲法改正の対象としていないから、後者の手続で憲法改正が行われることになるはずである。

憲法改正手続については、3点の問題を指摘できる。

まず、改正の事項別に改正法案が作成されていたこれまでの改正に対して、大統領提出改正法案は一括法案であることである。

次に、前文の改正の主張があることである。例えば、第二次世界大戦の勝利者であることを前文に明記すべきであるとの主張がある。つまり、前文で、ロシアの歴史と伝統を書くべきだという気分がある。旧社会主義国の憲法改正では、前文の改正は憲法価値の変化と直接に結びついており、例えば、2010年キルギス憲法の2014年改正では、人権の最高価値という理念に変更が加えられた。前文が改正されるとすれば、その内容と手続とがともに問題となる。

さらに、憲法改正提案者（プーチン連邦大統領）は、第1章、第2章および第9章を対象としない憲法改正では憲法改正国民投票は不要と認識しつつも、国民自身が承認する手続（全ロシア投票）の必要を強調している。かれは、提案した憲法改正は、一括方式で国民の投票により承認されるべき特別なものと考えている。政治論としては、プーチン連邦大統領の全ロシア投票への「思い」の意味、憲法論としては、そのような「思い」とは別に、憲法改正国民投票を要しない第3章から第8章の憲法改正手続とプーチン大統領提唱の全ロシア投票との両立の可否が問題と

なる⁸。

1.2. 大統領提出憲法改正法案の内容上の特徴と問題点

大統領提出改正法案の内容は次の3点にまとめることができる。1) 支持調達方式の再編⁹、2) 大統領主導型立憲主義の強化、3) 潜在的競争者の排除と自国憲法優位の強調。

支持調達には、社会からのそれと、議会（連邦議会）、連邦構成主体および地方自治体からのそれとがある。その方式の再編は、前者においては、年金額改定の明記（第75条）に、後者においては、例えば、大統領による首相任命手続きの変更に現れている。具体的には、大統領提案の首相候補者にたいする国会議の同意が承認に変更されている。つまり、大統領は、国会議が承認した首相候補者でなければ首相に任命できない（第83条1項、第111条）。これは文言の変化にすぎないと見ることもできるが、首相任命手続についての権限再配分が問題になっている。この権限再配分を国会議からの支持調達の手段と捉えることができるとすると、国家評議会の憲法機関化（第83条7項の1）は、その内容は今後の議論次第だが、連邦構成主体の長を含む有力政治家間の集团的合意の場の新設と考えることができる。首相任命手続についての権限再配分は、大統領の首相人事権をめぐる変化であり注目に値する。

さらに、留意すべきことは、大統領と首相とのあいだでの行政権の分担＝指導する行政機関の区別に対応して（第83条2項の1）、副首相と大臣について、首相が直接に国会議に提案して国会議が承認するそれと（第83条5項、第112条2項および3項）、大統領が連邦会議と協議して任命するそれと（第83条5項の1）に分かれたことである¹⁰。つまり、ここでの問題は、首相、副首相および大臣の任命手続をめぐる「大統領－首相－連邦会議」の権限再配分に留まらず、行政権の理解と首相の地位のそのものの変化に及んでいる。

93年憲法は、「ロシア連邦の行政権は、ロシア連邦政府がこれを行使する」（第110条、改正対象ではない）と定めているため、連邦大統領は行政権の長ではないという理解も憲法学説においては有力である。大統領と首相とのあいだでの指導する行政機関の区別は、行政権の理解に再考を迫るものである。

指導する行政機関の区別を前提にして、副首相および大臣の任命手続における首相の権限が上昇したようにも見えるが、注意が必要なのは、総辞職を引き起こさない首相解任を連邦大統領に認めていることである（第83条1項）。これまで連邦大統領は首相だけを解任することはできず、首相解任は政府総辞職を意味した¹¹。言い換えれば、首相解任は、政府を総辞職させることによるのみ可能だった（第83条3項、これ自体は変更なし）。そのような制度の根拠は、「ロシア連邦政府の活動の基本方向を定め、その活動を組織」（第113条、これ自体は変更なし）する首相のもとで、政府は、大統領であれ、国会議であれ、それらに連帯責任を負うという観念が一応は存在した点にある。つまり、責任の方向は別として、政府としての一体性の観念が存在した。首相、副首相および大臣を、大統領が個別に解任できる制度のもとで、政府の一体性の観念は消失し、大統領の地位が上昇し、首相と政府の地位は低下する。

つまり、大統領提出改正法案は、「連邦大統領－首相」の関係では、首相の地位を低下させ、首相、副首相および大臣の任命手続における「連邦大統領－連邦議会」の関係では、任命手続に

おける権限再配分により連邦大統領と連邦議会との政治上の妥協を目指していると捉えることができる。

しかし、連邦または連邦構成主体の法律の憲法適合性およびそれらの行政機関の活動の適法性の確保という点では、連邦大統領の優位がめざされている。大統領提出改正法案によれば、大統領が拒否した連邦法律を連邦議会が条件付多数で再議決した場合、連邦大統領は、当該法律の憲法適合性を連邦憲法裁判所に照会できる（第107条3項）。それだけでなく、連邦構成主体に対する連邦大統領の優位も目指されており、連邦構成主体の法律について類似の手続を認めている（第125条5項の1の3号）。これとの関連で、裁判官（第83条6項、6項の4、第128条）の大統領人事権の強化¹²と、93年憲法制定時には明示されなかった連邦憲法裁判所の性格の明記（第125条）も重要である。憲法裁判官の裁判官数の減員（11人）も意味がある。検察については、連邦の検事は、大統領が候補者を提案して連邦会議が任命する手続を維持した。連邦構成主体の検事は、連邦会議との協議を経て連邦大統領が任命する手続になった。検察については、人事権の再配分が大統領優位を確保する内容となっている。検察（第129条）の性格も明記された。このように、大統領提出改正法案では、立憲主義と法治主義の強化が、連邦議会と連邦構成主体に対する連邦大統領の優位に結びついている。

以上が、「大統領－政府－議会」または「連邦－連邦構成主体－地方自治体」における相互関係の変化の視点からの大統領提出改正法案の内容だとすると、人権および人権保障における変更と、それを通じた憲法価値の変化が、大統領提出改正法案のもう一つの側面である。

まず、「外国国籍および外国の領土に永住を認める居住証明書その他の文書をもたないロシア連邦国民」でないと、以下の職に就任できないとする公務就任の制限事由が定められた。条文の順に挙げると、連邦構成主体の最高公務員（第77条）および連邦国家機関の長（第78条）、連邦大統領（第81条）、連邦会議議員（第95条）および国会会議議員（第97条）、首相、副首相、大臣および執行権力の連邦機関の長（第110条）ならびに裁判官（第119条）である。このような公務就任制限と、第32条(国家勤務就任の機会平等)および第62条(二重国籍)との関係が問題となる。

次に、連邦憲法裁判所は「ロシア連邦憲法に抵触する解釈においてロシア連邦の条約を根拠に採択された国家機関の決定の執行の可否について問題を、ロシア連邦の連邦的憲法的法律が定める手続にしたがって解決する」（第125条5項の1の2号）との文言が追加された。ただし、追加の内容自体は、連邦法律（憲法裁判所法）と同旨であり、法律の規定の憲法化でもある。

1.3. 大統領提出改正法案における連続性

大統領提出改正法案が提案する憲法改正は部分改正であるから、当然、改正の対象となっている条文と改正の対象になっていない条文とがある。

改正の対象である条文は、改正の意図と性格だけでなく、憲法現実との連続または不連続を検討しうる。ここでの憲法現実とは、社会または政治の実態または非公式規範というようなものだけでなく、憲法以外の公式規範、つまり、連邦法律および連邦大統領令も内容とする。このように考えると、憲法改正を、憲法現実の憲法化と捉えることができる。

法律の内容の反映の例は、すでに指摘した、「国家機関の決定の執行の可否についての問題」

を解決する連邦憲法裁判所の権限であり、憲法裁判所法の内容のいくつかは憲法改正に盛り込まれている。

さらに、「安全保障会議」についての連邦法律¹⁴も、例として挙げることができる。安全保障会議それ自体は、すでに憲法上の機関である（第83条7項）。しかし、地位や権限、構成等を規定するのは連邦法律である。安全保障会議の委員は、連邦大統領が指定する職の就任者からなる常任委員と大統領が指名する委員とからなる（第15条）。連邦大統領は、安全保障会議の委員を任命するための大統領令を發布する（「安全保障会議議員の承認」についての大統領令¹⁵）。安全保障会議常任委員が 대통령의指定する職の就任者であることは、連邦の行政機関の長を、安全保障会議の常任委員である者とそうでない者に区別できることを意味する¹⁶。この区別を、連邦大統領が指導する行政機関と首相が指導する行政機関の区別の端緒であると捉えることができる。

このように考えると、すでに、安全保障の概念を基準に、行政機関に区別があり、大統領提出改正法案の内容はその展開と捉えることもできる。安全保障会議の常任委員にその長がなる行政機関と、連邦大統領が指導を担当することが提案されている行政機関とは重なっている。

連邦大統領令が規定していることも、大統領提出改正法案の内容に反映している。それは、国家評議会である。「国家機関の一致した活動および相互作用、ロシア連邦の内外政策の基本方向および国の社会・経済発展の重点の決定」を確保するために国家評議会の設置が提案されている。しかし、連邦大統領令¹⁷（2000年9月）が設置する諮問機関として国家評議会はすでに存在する。その目的は、「国家権力機関の一致した活動と相互作用の確保」で、構成員は、大統領、連邦会議議長、国家会議議長、連邦管区大統領全権代表、連邦構成主体最高公務員、国家会議の会派の指導者である。構成員からわかるように、とくに、連邦と連邦構成主体の「国家権力機関の一致した活動と相互作用の確保」がめざされている。大統領提出改正法案における国家評議会の設置目的は、これに「ロシア連邦の内外政策の基本方向および国の社会・経済発展の重点の決定」が加わる。

設置目的を拡大した国家評議会が、だれを構成員として、どのような役割を果たすかを断定することはできないが、国家評議会のような機関の必要が提起されるのは、これがはじめてではない。連邦大統領令で設置されるか憲法上の機関か、諮問機関か決定機関かは別として、連邦大統領の機能（「国家機関の一致した活動および相互作用の確保」（第80条2項）および「ロシア連邦の内外政策の基本方向の決定」（同条3項））の実現を設置目的に、大統領を議長とし、関係機関の長を構成員とする組織が必要であるという発想それ自体は連続している。

大統領提出改正法案は、憲法学説の反映でもある。重要なのは、「公権力の単一のシステム」（第132条3項）の一環としての地方自治体という場合の「公権力」の概念である。「公権力」という概念は、学説上のものである。93年憲法は、「ロシア連邦の管轄とロシア連邦とロシア連邦構成主体の共管事項に係る権限の範囲内で、執行権力の連邦機関とロシア連邦構成主体の執行機関は、ロシア連邦における執行権力の単一のシステムを形成」（第77条2項）すると規定しているが、しかし、「地方自治機関は国家権力機関の体系を構成しない」（第12条）。ここから、地方自治機関の性格が議論されてきた。国家権力の概念では地方自治機関を統治の仕組の一環として位置づけることがむづかしいので、国家権力の概念に代わるものとして公権力の概念が提案されるよう

になった¹³。

2. 第114条4項の解釈と第10条、第11条および第80条の意味—権力分立と大統領

2.1. 第111条4項をめぐる政治現実

大統領提出改正法案が「何を変えるのか」という点で注目すべきは、前述したように、首相、副首相および大臣の任命手続における「大統領—首相—議会」のあいだの権限再配分と連邦大統領と首相が指導を担当する行政機関の区別、国家評議会の設置等である。「変わる」ものの性格を考えるには、「変わらない」ものがなんであるかを明確にしなければならない。

この点では、首相、副首相および大臣の解任手続において、首相解任は政府の総辞職を意味しないという点を除いて¹⁸、変更がないこと、つまり、大統領提出改正法案にしたがって憲法改正が行われるとすると、憲法改正後も、ロシア連邦大統領は、自己の意思で、首相、副首相および大臣を解任できる。また、大統領以外のものが首相を解任する、すなわち、国家会議が政府を不信任する場合、連邦大統領に政府を総辞職させるかどうかの判断を委ね、総辞職させなかったときに、国家会議が不信任再決議をすると、連邦大統領は不信任再決議を理由に国家会議を解散できるという憲法第117条3項も改正の対象となっていない。

つまり、首相、副首相および大臣の任命手続は変わるが、解任については、連邦大統領の地位と役割は大きくは変わらない。

連邦大統領の地位と役割について、首相任命手続に関連する重要条文であるが、大統領提出改正法案では改正の対象となっていない第114条4項を素材に考えてみよう¹⁹。第114条4項は次のような内容である。すなわち、「提案されたロシア連邦首相の候補者が国家会議によって3度拒否された場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦首相を任命し、国家会議を解散し、新しい選挙を公示する」。

第111条4項は、アジア金融危機／ロシア金融危機とエリツイン連邦大統領後継問題が重なった1998年から1999年のロシア政治において現実政治上の意味をもった。

アジア金融危機の影響がロシアに及ぶなかで、エリツイン大統領は、1992年12月から首相であったチェルノムイルディンを1998年3月に解任し、同年4月に、キリエンコを首相候補に提案した。国家会議は同意しなかった。エリツイン大統領は2回目も同じキリエンコを首相候補に提案し、国家会議は同意しなかった。そして、エリツイン大統領は3回目もキリエンコを首相候補に提案し、国家会議は解散を回避して同意した。

同年8月に政府と中央銀行の政策失敗によりロシア金融危機が起きると、エリツイン大統領は、キリエンコ首相を解任し、再び、チオルノムイルディンを首相候補者として国家会議に提案した。国家会議は同意しなかった。9月に、エリツイン大統領は2回目も同じチェルノムイルディンを首相候補者として提案し、国家会議は同意しなかった。3回目はキリエンコとの時と異なり、エリツイン大統領が議会解散権を行使することが不利になると判断して、国家会議に妥協してプリマコフを首相候補者として提案し、国家会議は同意した。

以上のような政治現実からすれば、連邦大統領の議会解散権は、連邦大統領と国家会議ととっ

て、有利か不利かの政治判断の問題であり、議会解散権の存否は大きな問題ではないと考えることもできる。しかし、同一の首相候補者の連続しての提案は、連邦大統領に議会解散権があつてこそ可能である。そして、重要なのは、連邦大統領が3回目に国家会議に妥協したことではなく、議会の信任する首相を自己の意思で解任できたことである。

エリツイン連邦大統領は、1998年9月の時点では国家会議に妥協したものの、かれは、プリマコフを、後継にふさわしくないだけでなく、政治上も危険と判断して1999年5月に解任した。エリツイン連邦大統領は、ステパーシンを同月、首相候補者として提案し、国家会議は同意した。エリツインは、わずか3か月でステパーシンを解任し、8月にプーチンを首相候補者として提案し、国家会議は同意した。

連邦大統領による首相候補者の提案と首相の解任が、後任大統領の選択と退任後の安全確保という個人の利害からなされた。

プーチン連邦大統領の時期は、連邦大統領と国家会議が対立したエリツイン連邦大統領の時期と異なり、統一ロシアが誕生して、連邦大統領と国家会議との関係は大きく変化し、対立の関係ではなくなった。第111条4項の政治現実上の意義は薄れた。

プーチン連邦大統領の最初の2期8年²⁰においては、かれは、カシヤーノフを首相に任命し、かれを2004年2月に解任すると後任にフラトコフを任命した。フラトコフは、2007年9月に辞任している。この期間には連邦大統領が首相候補者を選択していた。しかし、2008年にメドヴェージェフが大統領に、そしてプーチンが首相に就任したことは、連邦大統領が複数の候補から首相候補者を選択するということがなくなったことを意味した。2012年にプーチンが連邦大統領になるとメドヴェージェフが首相になり、2018年にプーチンが再選されると、またメドヴェージェフが首相となった。「プーチン+メドヴェージェフ+統一ロシア」という枠組が存在したから、連邦大統領の憲法上の首相任免権を論ずる意義はほとんどなかった

この点から見れば、2024年大統領選挙への不出馬の明言(2020年1月の時点)と政府総辞職とそれらとほぼ同時の大統領提出改正法案の提案は、プーチンによる憲法改正を手段とする、2019年の政府不信への対応であるとともに、2000年代後半に形成された枠組に代わる新たな枠組みの構築の模索の試みと捉えることができる。

2.2. 第114条4項の解釈－1998年12月11日の連邦憲法裁判所判決

1998年から1999年の事例は、金融危機と後継問題とが重なるといふ特殊な政治状況で起きた。しかし、今後も十分意味ある前例だとすれば、第111条4項は維持すべきとなる。ただし、連邦大統領が提案する首相候補者に国家会議は同意するのではなく承認するという憲法条文が採択されると、国家会議が承認しなかった首相候補者を連邦大統領は次回の提案のときに再度提案するのは憲法違反となる可能性がある。

国家会議は、同一の候補を3回連続して提案することは憲法違反であるとして、連邦憲法裁判所の憲法解釈を求めた。連邦憲法裁判所が同一の首相候補者を連続して提案することの憲法適合性をどのように判断したか見ておこう。連邦憲法裁判所は1998年12月11日に判決を下している(以下、1998年判決)²¹。

判決は、まず、「三回拒否した」という文言は、候補者（単数）を三回とも拒否したという意味にも、候補者（複数）を三回にわたり拒否したという意味にも理解できると指摘する。したがって、「第111条4項の憲法上の意味は、憲法制定者が追求し、この規定に込めた目的を考慮して、明らかにできるし、しなければならない」と述べ、文理解釈ではなく、目的解釈を採用する。では、連邦憲法裁判所は第111条4項の目的をどのように解釈したのか。

まず、連邦憲法裁判所によれば、第111条の「法的論理」は、立法機関、行政機関、裁判機関への国家権力（単数）の分立という条件において、国家機関間の対立を引き起こさないことにある。国家機関間の対立は、ロシア連邦の多民族人民が、国家主権の唯一の源泉であり、国家機関が体现する主権の保持者であること、すなわち、民主的法治国家における権力組織の基礎と一致しない。大統領が提案した首相候補者の任命への国家会議の同意の目的は、この不一致を克服することである。93年憲法は、首相任命の手続と条件を決めることで、権力部門間の不一致を克服する方法を定めた。

つまり、連邦憲法裁判所は、権力分立で起こりうる国家機関間の対立は国民主権に反するので、国家機関間の対立の克服は憲法の要請でもあると考える。そして、首相任命のときの国家会議の同意はそうした方法のひとつであると判断する。

次に、連邦憲法裁判所によれば、国家権力の連邦機関の機能と権限を、憲法は、連邦機関間の憲法上の相互関係の特徴に立脚して定めている。「ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法によれば、国家元首である（第80条1項）。権力分立のシステムにおける独自の地位から（в силу своего мест, because (by virtue) of his own position）、ロシア連邦大統領は国家元首としてロシア連邦憲法と連邦法律にしたがって、国の内外政策の基本方針を決める（第80条3項）。その実施はロシア連邦政府が担当する（第114条1項）。まさにこのことに起因して、政府の形成ならびに政府の活動方針の決定および監督はロシア連邦大統領の権限であり（第83条1号、2号、3号および5号、第111条、第112条、第113条3項、第117条）、ロシア連邦政府の活動にたいしてロシア連邦大統領は憲法上の責任を有する。このことから、ロシア連邦政府の構成員の決定におけるロシア連邦大統領の役割が導き出される。ロシア連邦政府の首相候補者の選択と首相の任命もこの役割の一部である」。

つまり、連邦憲法裁判所は、国家元首としての連邦大統領は、「権力分立のシステムにおける独自の地位」を占めるから、国の内外政策²²の基本方針を決め、それを実現する政府を形成し、その活動を監督する憲法上の責任を有すると判断した。国家元首としての「独自の地位」は、権力分立のなかにあるかのようなようであるが、しかし、それは三権の担当者（行政権の担当者）としての地位ではない。三権の外、横または上にあるかのような特別のものである。

そして、連邦憲法裁判所によれば、「国家会議に提案する首相候補者の選択は、ロシア連邦大統領の固有権限（преерогатива, prerogative）である。ロシア連邦憲法は、この権利に制限を加えず、ロシア連邦大統領に、自分自身でこの固有権限を実現する具体案を決定することを認めている。つまり、ロシア連邦大統領は、二度または三度、同一の候補者を提案することも、あるいは、新しい候補者を提案することもできる。そして、国家会議は、連邦大統領が提案した首相候補者の任命に同意または同意しないことにより、ロシア連邦首相の任命に参加する」。

連邦大統領が同一の首相候補者を連続して提案できるかをめぐる第111条4項の解釈としては、以上の判断で結論は出ている。連邦憲法裁判所は、第111条（首相任命手続）の意義そのものを、さらに、論じている。すなわち、連邦憲法前文での「市民的平和と合意」の宣言は、国家権力機関間の一致した活動と相互作用の必要を導く。それを確保する役割を果たすのは連邦大統領である（第80条2項）。そうでなければ、国家機関は任務を果たすことができず、憲法秩序の安定が脅かされる。第111条は、首相候補者をめぐり生じる対立を除去するための連邦会議と国会の合意の追求を前提とする。そのような合意は、国家元首の権限の実現と議会の実践で形成される、憲法が規定するまたは憲法に抵触しない相互作用の形態にもとづいて可能である²³。

2.3. 権力分立をめぐる多数説と批判説－連邦大統領の地位と役割

1998年判決は、権力分立における国家機関間の対立²⁴の克服に第111条4項の目的を見るところの意味での目的解釈を採用し、それがまた、憲法制定者意思であると考えているようである。しかし、「権力分立における国家機関間の対立の克服」が目的だとする見解自体に疑問の余地がある。

第1は、権力分立における均衡と抑制は、国家機関間の対立があっても、妥協と合意の達成を可能とする仕組みと理解されてきたのではないかという疑問である。権力分立論は、国民主権の未確立という条件のもとで、社会階級の対立が国家機関間の対立に反映しても、均衡と抑制の仕組みがあれば、秩序ある統治は可能であるとの主張であったと理解できる。

第2は、国民主権の確立という条件のもとでの権力分立は、主権の統一と権力の分立をめぐる議論を引き起こすにせよ、その意義は、自由主義または人権保障の観点から捉えられてきたのではないかという疑問である。連邦憲法裁判所の立論は、この視点を欠落させている。

第3は、判決理由で重要な位置を占めるのは、連邦大統領が「独自の地位から（в силу своего мест, because (by virtue) of his own position）」、ある特別の役割を果たすという論理である。この「独自の地位」が「権力分立における国家機関間の対立」論と結びつくと、連邦大統領の「独自の地位」は権力分立に内在する要請となる。そして、憲法第80条1項、2項および3項を援用することで、それは、憲法に内在する要請であると解釈されることになる。

第80条の条文は以下のとおりである。

- ① ロシア連邦大統領は国家元首である。
- ② ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法、人および市民の権利および自由の保障である。ロシア連邦憲法が定める手続で、かれは、ロシア連邦の主権、独立および領土保全を擁護し、国家権力機関の一致した活動と相互作用を確保する。
- ③ ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法および連邦法律にしたがって、国の内外政策の基本方針を決定する。
- ④ ロシア連邦大統領は、国家元首として、ロシア連邦を国内および国際関係で代表する。

この第80条に焦点を当てて、1998年判決の理由を整理すれば次のようになる。すなわち、ロシア連邦大統領は、国家元首として（第80条1項）、国の内外政策の基本方針を決定するがゆえに（同

条3項)、首相候補者の選択権と提案権を固有権限として有し、裁量によりこの権限を行使する。憲法は、この裁量行使に制限を加えていない。ただし、連邦大統領は、第80条2項により「国家権力機関の一致した活動と相互作用を確保」しなければならないから、憲法は、国家会議が、首相任命手続に参加する手続定めている。このような連邦大統領の地位と役割を前提に第111条4項を解釈すべきである。

1998年判決は、権力分立から出発して権力分立から説明のむつかしい連邦大統領の地位と役割にたどり着く。その原因は、第80条の解釈にあるように見えるが、それだけではない。憲法学説において、連邦大統領は権力分立の外²⁵にあると理解するのが多数説であり、この多数説は、権力分立を規定する条文、すなわち、第10条および第11条1項を根拠としている。もちろん、連邦大統領を行政権の長として権力分立の中にあるとする少数説もある。しかし、少数説も、大統領の「独自の地位」を否定しないので、ここで論じる意味は乏しい²⁶。

権力分立は93年憲法の基本原則のひとつであり、憲法の基本原則を定める第1章に、次の内容の第10条と第11条1項が置かれている。

第10条 ロシア連邦における国家権力は、立法、行政および司法の分立にもとづいて、これを行使する。立法機関、行政機関および司法機関は独立である。

第11条 ロシア連邦における国家権力は、ロシア連邦大統領、連邦議会（連邦会議および国家会議）、ロシア連邦政府およびロシア連邦裁判所が、これを行使する。

第10条は国家作用を三分し、それぞれの作用は、別個の国家機関が担当すべきことを定める。つまり、作用（機能）の分立と機関（組織）の分立を定めている。3作用とそれに対応する3機関の分立を定める第10条に対して、第11条1項は、連邦大統領、連邦議会、連邦政府および連邦裁判所の4機関が国家権力を行使すると規定する。93年憲法は、第11条1項の規定順に、それぞれの機関についての章を置いている。第6章「連邦政府」に置かれる第110条が「ロシア連邦における行政権はロシア連邦政府がこれを行使する」と規定しているため、連邦大統領は行政権の長ではなく、第80条から、国家元首として特別の地位と機能を有する者と理解されている。このように多数説性を整理することができる。

連邦大統領が権力分立の外にあるという理解は、ロシアの憲法学説の多数説であるだけでなく、日本のロシア法研究もそのように解しているし²⁷、ドイツのロシア法研究でもそのように理解されている。「政府が大統領に従属するという事実から、大統領自身が行政権に属するという結論が引きだれてはならない。そうではなく、大統領は国家元首といわれている」とロシア法研究者であり、欧州人権裁判所裁判官（副所長）でもあったケルン大学東欧法・法比較研究所のニユスベルガーは指摘している²⁸。つまり、連邦大統領は権力分立の外にあるとするロシアの憲法学説の多数説は、結論に限れば、とくに奇異ではない²⁹。

93年憲法の制定過程における草案の変化も、連邦大統領は権力分立の外にあるという多数説を補強する。

93年憲法の第11条1項、第80条は³⁰、憲法協議会に提出された大統領案³¹（大統領案）、憲法協

議会草案（協議会案）³²、『ロシア新聞』（同年11月10日、公表案）で公表された案³³のそれぞれでちがいはある。

93年憲法の第11条1項に対応する国家権力行使者は、大統領案の第5条では次のよう定められていた。すなわち、「ロシア連邦の領土において、単一の国家権力は、これを行行使する。単一の国権力を代表し、行使するのは次の者である。国家元首－連邦大統領、立法権－国家会議と連邦会議からなる連邦議会、行政権－ロシア連邦政府、裁判権－ロシア連邦の裁判システムの裁判所と裁判官」。これが、協議会案の第11条では、現在と同じ、「ロシア連邦の国家権力は、ロシア連邦大統領、連邦議会（連邦会議および国家会議）、ロシア連邦政府およびロシア連邦裁判所」になっている³⁴。このように見ると、憲法制定過程において、三権とは別の国家権力を行使する国家元首という考え方が存在したとみてよい。

ただし、国家元首の役割の理解には、揺れがあった。

揺れが大きかったのは「国の内外政策の基本方針の決定」についてである。大統領案には、「国の内外政策の基本方針の決定」という文言はなかった。協議会案では、「国の内外政策の基本方針の決定」は保障機能（第80条2に規定する機能）のひとつに過ぎず、それとは別に、「ロシア連邦大統領は公約の遂行のためにロシア連邦と連邦法律が付与する権限を利用する」（3項）という規定が置かれていた。それが、公表案では、この「公約の遂行」に代わり、2項にあった「国の内外政策の基本方針の決定」が3項の内容となった。

「国の内外政策の基本方向」という文言は、「国の状況および国の内外政策の基本方向についての年次教書」（第84条6号）にも見えるから、「国の内外政策の基本方向の決定」に特別な意味はなく、年次教書を指すと解することもできる。しかし、憲法制定過程では、「国の内外の基本政策の方向の決定」をめぐる揺れを通して、連邦大統領が「国内外の基本方向の決定」を行う地位と機能をもつことがより明確になった³⁵。

そうであるとしても、連邦大統領を三権分立の外に置く多数説は問題であるとして、多数説を批判する主張がドイツの研究者から出されていることに注目すべきである。この主張は、2014年にドイツとオーストリアで出版された『ロシア憲法便覧』³⁶のオッター・ルフターハントの第10条の評釈を出発点とし、それに強く影響を受けたベルント・ヴィーザーにより展開されている。ここでは、かれらの主張を次のようにまとめておこう。

かれらによれば、93年憲法が、連邦大統領を国家元首として位置づけ、「独自の地位」＝独自の国家権力の行使者（第11条1項および第80条）と認めていると理解することは、93年憲法が、国家権力を限定列挙で三分した第10条を基本原則にしていることを無視する誤った解釈である。第10条を重視して解釈すれば、第11条1項が、国家権力行使者として4機関を定めていることから、連邦大統領の独自の国家権力（＝「独自の地位」）を導くことは許されない。つまり、第10条が国家権力を機能に着目して三分している以上、それ以外の国家権力は存在しない³⁷。

連邦大統領の地位は行政権に属する。複数の機関があるひとつの国家作用（機能）を担当することは十分あり得ることで不思議ではない。「国の内外政策の基本方向の決定」も、連邦大統領が行政権において、いわば、「執政」機能を担当することを示していると解すればよく、そのようなものとして、第80条3項を解釈すべきである。

したがって、このように第10条を解釈すると、連邦大統領が国家元首であることから、つまり、第80条が規定する保障機能と「国の内外の基本政策の決定」という機能から、連邦大統領のさまざまな権限およびその行使を合憲とする解釈は誤りである³⁸。連邦憲法裁判所は、保障機能から、連邦大統領の「隠れた権限」を認め、憲法が権限を明記している場合は、1998年判決に見るように「国の内外の基本政策を決定」するという連邦大統領の地位と機能から、権限とその行使を、連邦大統領に有利に解釈し、憲法に適合すると判断してきた³⁹。

おわりに—憲法現実と憲法理論または憲法条文と憲法解釈

大統領提出改正法案の議論で、まず、注目すべきなのは、議論を主導しているのが連邦議会の議員だということである。憲法研究者も、大統領府と政府も前面には出ていない。大統領提出改正法案の検討は、連邦議会での検討結果を連邦大統領が聞くという形で進んでいる。つまり、憲法改正案の検討過程は、連邦大統領と連邦議会の議員との交渉過程であり、連邦大統領が連邦議会の議員の要望を吸収する機会となっている。「連邦大統領—連邦議会」の関係の意味が大きくなっている。

そのような憲法制定過程において、「連邦大統領—首相—連邦議会」の関係がどうなるかは、いろんな要素が混ざり、まだ、はっきりとは見通せない。

連邦大統領が提案する首相候補者に対する国家会議の同意が承認に変わることが国家会議の地位の向上と考えるにしても、連邦大統領が指導を担当する行政機関と首相が指導を担当する行政機関との区別や連邦大統領による首相個人の解任から政府の一体性がなくなると、首相の地位は低下し、連邦大統領の地位と役割が強化される。つまり、大統領提出改正法案で実現するのは、連邦大統領と議会に信任された首相という対抗ではなく、弱い首相をめぐる連邦大統領と国家会議との関係の再編に過ぎない。連邦大統領の地位の役割の強化が、大統領提出憲法改正法案の狙いから見るとしても、国家評議会が、連邦大統領の機能である「国の内外政策の基本方向を決定」という機能を分担することになれば、国家評議会の憲法機関化により実現するのは、連邦大統領の個人権力の強化ではなく、ある種の集団指導である可能性も排除できない。

ただ、確かなことは、大統領提出改正法案が、連邦大統領の地位、機能および権限についての重要条文を改正していないことである。第80条がその典型である。つまり、憲法改正提出法案における改正対象の条文だけでなく、そうではない条文に注目する必要がある。この論文は、憲法現実との連続性にも注目しつつ、大統領提出改正法案をそうした視点から検討したものである。この点が変わるのかわからないのか注目したい。

2020年2月20日脱稿、この論文で示した1993年ロシア憲法における権力分立理解は、2017年度の「社会体制と法」研究会総会で報告した。時間も経過し、内容の一部は他で発表したため、ここでは、総会報告で示した権力分立論の視点から、2020年1月の大統領提出改正法案の分析を試みた。この改正法案と同年3月の改正法案とは異なる点があり、この点は別に検討する。

注

- (1) <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>.なお、この論文に記載のURLは、2020年2月のものである。
- (2) <http://kremlin.ru/events/president/news/62589>.
- (3) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.
- (4) <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/uYIturmV2umffmaAyfzH4WQAUP1B01N.pdf>.
- (5) 改正の事項別に改正法案は作成されており、改正事項で数えるとその数は4である。
- (6) 改正内容は次の通り。1) 大統領任期（4年から6年に）と国家会議議員任期（4年から5年に）の変更、2) 政府の国家会議への年度報告義務、3) 仲裁裁判所の廃止と大統領の検事任命権の強化、4) 大統領任命連邦会議議員。
- (7) 樹神成 「「大統領－政府－議会」の関係から見たキルギス憲法」『法経論叢』第35巻1号、2018年を参照。
- (8) この点は、プーチンと「憲法改正についての提案作成に係る作業集団」との会見（2月13日）での、カリシャスの提案とプーチンの応答が興味深い（<http://kremlin.ru/events/president/news/62776>）。
- (9) 地方自治体の「公権力の単一のシステム」の要素としての位置づけ（第132条）、国家権力機関と地方自治体の「相互作用」の強調（第133条）も、こうした視点からとらえることができ、また地方自治の理解に大きな影響を与えらると思われるが、ここでは検討を省略する。
- (10) 大統領が任命する副首相と大臣は、国防、安全保障、内務、司法、外務、緊急事態防止・自然災害、社会的安全を担当する大臣である（第83条5項の1）。
- (11) 首相解任の大統領令の件名も「ロシア連邦政府について」である。ただし、プリマコフ（1999年5月）（C3 PΦ, 1999, № 20, ст. 2424）およびステパーシン（1999年8月）（C3 PΦ, 1999, № 32, ст. 4048）の場合のそれは「ロシア連邦首相について」だった。
- (12) 憲法裁判所法の内容が憲法化されている。
- (13) この「公権力の単一のシステム」の概念が、連邦または連邦構成主体の地方自治機関への優位を強化するものか、それとも、地方自治機関への「所得再分配」をもたらすか、注目に値する。
- (14) C3 PΦ. 2010. № 2, ст. 2.
- (15) C3 PΦ, 2012, № 22, ст. 2758.
- (16) ただし、連邦議会と国家会議の議長も、安全保障会議の常任委員である。
- (17) C3 PΦ, 2000, № 36, ст. 3633.
- (18) 「ロシア連邦政府の総辞職の決定を行う」（第83条3項）および「ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府の総辞職の決定を行うことができる」（第117条2項）の意味は、首相の総辞職の申出を受理することではなく、首相の意思に反し総辞職させることが可能ということにある。この2項は、大統領提出改正法案の対象ではない。大統領提出改正法案は、第83条1項に、連邦大統領は、（総辞職を伴わずに）首相を解任できるという文言を加えた。
- (19) 連邦大統領による、ここで指摘したふたつの議会解散権は、連邦大統領と議会との関係一

般を検討するためだけでなく、首相任免権の帰属者の理解と結びつくがゆえに重要である。議会解散で判断を国民に委ねているとしても、首相任免権の帰属は連邦大統領にある。つまり、このふたつの条文が変わらないと、任免の手続は変わっても、任免権の最終帰属は変わらないと考えることができる。

- (20) 81条3項は、「連続して2期を越えて」と定めている。連続しなければ3期以上連邦大統領に就任できると解釈できる余地がある。この解釈に基づいて、2000年から2008年まで連邦大統領で、2008年から2012年に首相であったプーチンは、2012年の連邦大統領選挙に出馬し、当選した。ただし、国民のなかには、抗議または不服の意思を集団示威行動等で表現する者も現れた（例えば、2012年5月の百万人行進とボロト広場での集会）。そうした抗議または不服への対応が3期以降のプーチン連邦大統領にとって課題のひとつとなった。なお、大統領提出改正法案は、「連続して2期」の「連続して」を削除して「2期」に限定することを提案している。
- (21) СЗ РФ, 1998 № 52, ст.6447.
- (22) 政府の基本政策ではなく、国の基本政策であることに注意。
- (23) 「憲法に抵触しない相互作用の形態」で念頭に置かれていることは、第111条のもとの「憲法慣習」である。連邦憲法裁判所は、連邦大統領の議会解散権それ自体については、連邦大統領と国家会議との間に生じた対立を議会選挙で解決するもので民主的法治国家としてのロシア連邦の憲法秩序の基礎に一致すると判断している。
- (24) 1998年判決はふたつの対立を指摘する。すなわち、権力分立のもとの立法機関、行政機関と司法機関の間での対立と首相候補者をめぐる連邦大統領と国家会議との対立である。出発点となっているのは前者であるが、実際の対立は後者の対立として捉えられている。
- (25) 外=範囲外にあるということでの認識は一致するが、どのように外なのか、つまり、「三権の上に立つ権力」なのか「三権と並ぶ別の権力」なのかという点では議論百出である。
- (26) См. М.Б.Баглай, Конституционное право Российской Федерации, М.: НОРМА, 2018.
- (27) 小森田明夫編『現代ロシア法』東京大学出版会、2003年。
- (28) Angelika Nußberger (Hrsg), *Einführung in das russische Recht*, München: Verlag C. H. Beck, 2010, 41.
- (29) 権力分立論の視点からではないが、アメリカのステファン・ホームズは、93年憲法が、首相に対する連邦大統領の自由な任免権を認めていることから、その意味で、93年憲法をフランス第5共和政憲法と異なる超大統領制憲法と評価した。樹神成「1993年ロシア連邦憲法における大統領制—超大統領制論と大統領裁量義務論—」『法経論叢』第37巻1号、2019年は、そうしたホームズの議論とロシア憲法学の多数説に依拠して、ロシア連邦の大統領制を法学の視点から論じたものである。なお、次の論文で、第80条関連の連邦憲法裁判所判決を分析した。樹神成「憲法の歴史的的位置と憲法裁判の意義—1993年ロシア連邦憲法第80条と憲法裁判所裁判官—」『法経論叢』第36巻1号、2018年。
- (30) 第110条は変化がない。行政権が政府に帰属することは1993年春には明らかだった。
- (31) Конституционное совещание. Стенограммы, Материалы, Документы, том. 1. М.: Юридлит.

- 1996, стр. 12-66. なお、この案では、第70条が該当条文である。
- (32) Конституционное совещание. Стенограммы, Материалы, Документы, том 17. М: Юридлит. 1996, стр. 360-411. この草案を採択して、第1期の憲法協議会（1993年6月5日）は閉会した（同年7月21日）
- (33) この案が、1993年12月10日の全人民投票の対象となった。1993年10月11日に、連邦大統領命令（СА Президента и Правительства РФ, 1993, № 42, ст. 3999. ст.4000）で、第2期の憲法協議会が設置され、憲法協議会草案をもとに最終案を作成し、『ロシア新聞』で公表した。
- (34) 93年憲法（公表案）では第10条にある、「立法権、行政権および裁判権の機関は独立である」という規定は、協議会案では第11条にあった。この「独立」という観念もロシアにおける権力分立理解を考えるうえで興味深い。
- (35) ただし、連邦大統領の年次教書は、「国の内外政策の基本方向の決定」をしたもの、その実現のために連邦議会は立法し、政府は活動すべきとの観念が形成された。
- (36) Bernd Wieder (Hrsg.), *Handbuch der russischen Verfassung*, Wien: Verlag Österreich GmbH, 2014. この『便覧』は、1259ページにわたる大部な93年憲法の逐条評釈である。ロシア語訳が2巻本で2018年に出版されている。Под ред. Бернда Визера, Комментарий к Конституции Российской Федерации, В 2-х томах, М: Инфотропик Медиа, 2018.
- (37) Bernd Wieser, „Ist der Präsident der Russländischen Föderation eigene Staatsgewalt? Oder: Otto Luchterhandt gegen die russische Verfassungsrechtslehre, JOR, 2014, S. 25. この点は、『便覧』で、ルフターハントが明確に主張している。
- (38) この観点から、1998年判決を見ると、連邦憲法裁判所は目的解釈の手法を採用することで、第80条を根拠に連邦大統領の権力強化に奉仕した。この判決では、目的解釈の政治性が顕著である。
- (39) Bernd Wieser, „Der russische Staatspräsident als Garant der Verfassung“, ZaoRV, S. 69, 2009. ヴィーザーは、保障機能、つまり第80条2項を根拠とする連邦大統領のロシア版「隠れた権限」論を批判する。ルフターハントもヴィーザーも、「国の内外政策の基本方向の決定」(第80条3項)は、行政権の長の「執政」機能だとして、憲法現実はともかく、憲法条文そのものに批判を加えていない。