

憲法の歴史的 position 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——

樹 神 成

《目次》

はじめに

- 一 憲法制定に先立つ大統領法・憲法裁判所法の制定とその見直しとしての1993年ロシア連邦憲法
 - 二 憲法裁判所裁判官は何を「推定」すべきか—大統領の権限の拡大と制限の法理
- おわりに 非民主主義国における裁判所と裁判官—法律家と法理論

はじめに

「1993年12月12日に全人民投票で採択されたロシア憲法が、法の支配と人権の尊重に基づく民主国家の諸原則に一致していることについて深刻な疑問は生じない」。

これは、ベニス委員会の「1993年12月12日に全人民投票で採択されたロシア連邦憲法についての意見」（1994年3月24日）⁽¹⁾の総論の冒頭の文章である。この「意見」によれば、問題は、1993年憲法の「条文それ自体」ではなく、1993年憲法の「経験」であり、「将来」である。「大統領と国家会議の間の対立の継続、とりわけ、首相指名についての対立継続というなかで、採択された諸規則が正しく作用するかどうか」は「経験」の問題であり、「将来だけが、ロシアの半大統領制が、存続可能かどうかを証明する」。

1993年憲法の採択から四半世紀が経過し、問題が、現代ロシア憲法の「条文それ自体」

なのか「経験」なのか、あらためて問われている。

「条文それ自体」が問題とする見方は、例えば、現代ロシア憲法の概説書⁽²⁾へのハスキーによる書評に読み取ることができる。「ヘンダーソンが思い起こさせるように、執行権の章で大統領制を分析することは問題を孕む。なぜなら、大統領は、法律上も事実上も、首相および政府の上に位置を占めるからである」。ある点では、大統領は、「法と安全保障を管轄する省」を直接に指導し、他の点では、「大統領と彼個人の規模の大きい官僚制」⁽³⁾、他の国家機関の上に立つ立憲君主と似たものであるかのように作用する。例えば、大統領は、憲法と連邦法律によれば、「国の内外政策の基本方向を決定」し、「国家権力機関の運営と相互作用を調整」する権限をもつ⁽⁴⁾。ハスキーが引用する「国の内外政策の基本方向を決定」し、「国家権力機関の運営と相互作用を調整」することは、憲法第80条の3項と

2項が定める大統領の権能または役割である⁽⁵⁾。

ハスキーの指摘は、憲法の「条文それ自体」に立憲君主制の要素があると見るべきことを示唆する。1993年憲法の立憲君主制の要素という点について、現代ロシアの比較憲法学者のメドゥシェフスキーの比較憲法学に着目して⁽⁶⁾、また、さしあたり、簡単ではあるが、憲法第80条に着目して⁽⁷⁾、拙論で指摘した。立憲君主制の要素をもつ憲法として1993年憲法を理解することは、1993年憲法の歴史的な位置を、社会主義とその憲法理論との対比からではなく、革命前のロシア帝国とそこにおける立憲主義と自由主義の憲法理論との関係で検討することを要求する。1993年憲法は、フランス憲法やアメリカ憲法と比較できるのか、憲法史にどのような位置を占めるのか、さらには、非民主主義国の憲法を対象とする比較憲法の方法と存在理由はどんなものか、そうしたことの検討を要求する。

1993年憲法の「条文それ自体」によれば、人権は、「国際法の一般に承認された原則および規範ならびにこの憲法」（第17条1項）が保障し、「連邦法律により、憲法秩序の原則、他人の倫理、健康、権利および適法な利益の保護ならびに国防および国家安全保障に必要な程度においてのみ」（第55条4項）で制限される⁽⁸⁾。人権の保障と制限の「条文それ自体」は、1993年憲法が現代憲法であることを示す。

人権の保障と制限においては「条文それ自体」だけでなく、「条文それ自体」からどのような法理や原則を導き、「推定」⁽⁹⁾できるかが重要である。例として、「侵害留保」や「比例原則」を挙げることができる。大統領の役割についての「条文それ自体」に立憲君主制

の要素があり、人権の保障と制限というでは現代憲法の要素をもつ1993年憲法において、そのことはとくに当てはまる。

この小論は、こうした課題と取り組む第一歩として、1993年憲法がもつ「条文それ自体」の立憲君主制の要素を、憲法裁判所裁判官がどのように判断しているかについて、さしあたり、考えることをめざしている。裁判所の活動と裁判官の判断が、「条文それ自体」がもつ問題とは異なる方向での「経験」を積み重ねる糸口になることもありうるし、また、逆に、「条文それ自体」がもつ問題の方向に沿った「経験」を固定してしまう手段となってしまうこともありうる。

取り上げるのは、「条文それ自体」が問題をもつと捉えうる条文である憲法第80条をめぐる判決である。この点の検討に先立って、この小論に必要な限りで、第1回ロシア共和国人民代議員大会（1990年6月）の国家主権宣言から1993年憲法制定過程における憲法裁判所制度と大統領制をめぐる問題を整理しておこう。

一 憲法制定に先立つ大統領法・憲法裁判所法の制定とその見直しとしての1993年憲法

1) ソ連との対抗＝主権国家確立のための基本制度改革と改革権力としての大統領＝急進的改革の推進

第1回人民代議員大会が採択したロシア共和国の国家主権宣言⁽¹⁰⁾は、新連邦条約によるソ連の刷新を前提にしたものだが、「ロシア共和国の主権の政治的、経済的および法的保障の確保」のためには、ロシア共和国がソ

連の管轄に自発的に委譲した問題を除く「国家および社会的な生活の問題のすべての解決におけるロシア共和国の全権」および「ロシア共和国の憲法および法律の最高性」を確立する必要があり、「ロシア共和国の主権的権利に抵触するソ連の行為をロシア共和国において停止する」と書いていた（第5項）。

第1回人民代議員大会は憲法委員会を設置した⁽¹¹⁾。一方で、1978年ロシア共和国憲法に必要な改正を加えつつ、他方で、新憲法草案の作成を準備するという過程が進むことになる。

第2回ロシア共和国人民代議員大会（1990年12月）は、ロシア共和国人民代議員大会としての最初の憲法改正を行い、「ロシア共和国の憲法裁判所はロシア共和国人民代議員大会がこれを選挙する」という条文（第119条）を憲法に加えた。そのような改正によって、憲法裁判所の設置が推進された。新憲法制定に先立つ憲法裁判所の設置の動因はソ連との対抗であり、憲法裁判所の設置はロシア共和国の基本制度改革の一環でもあった。

1990年冬から1991年春にかけて、新連邦条約によるソ連の刷新とロシア共和国の主権強化の二つの力が対抗しあう。そのなかで、第3回（臨時）ロシア共和国人民代議員大会（1991年4月）は、ロシア共和国内の連邦制の再編⁽¹²⁾と大統領選挙の実施を決める⁽¹³⁾。

最高会議は、「ロシア共和国大統領」についての法律および「ロシア共和国大統領選挙」についての法律（1991年4月24日）⁽¹⁴⁾ならびに「ロシア共和国憲法裁判所」についての法律（1991年5月6日）⁽¹⁵⁾を採択し、第4回ロシア共和国人民代議員大会（同年5月）は、ロシア共和国憲法に「ロシア共和国大統領」の

章を設け、また憲法裁判所を「ロシア共和国の裁判制度」の一つとする憲法改正を行った⁽¹⁶⁾。第4回人民代議員大会はそれだけでなく、地方人民代議員ソビエトを、国家権力機関（辺区、州、自治州および自治管区）と地方自治機関（地区、市、町および村型居住地区）に区分し、執行委員会（執行委員会議長）を地方行政（地方行政長官）に変える憲法改正を行った⁽¹⁷⁾。国家権力機関と地方自治機関への区分は、辺区、州、自治州および自治管区を連邦構成主体とする点でロシア共和国の連邦制再編と結びつき、執行委員会の廃止と地方行政長官制度の採用は執行権力機関を合議制から独任制へ変えるという大きな変化をもたらすものだった。最高会議は、「ロシア共和国における地方自治」についての法律（1991年7月6日）⁽¹⁸⁾を採択している。

以上のような、1991年の春から夏（第3回人民代議員大会から第4回人民代議員大会）にかけての憲法改正と法律の制定は、一方では、ソ連と対抗するとともに、他方では、大統領制、連邦制および地方自治という垂直方向での制度改革と憲法裁判所という水平方向での制度改革⁽¹⁹⁾、すなわち、国の基本制度改革を1993年憲法に先立って追求するものだった。憲法裁判所の設置はその重要な一環だった。

憲法裁判所法によれば、「ロシア共和国憲法の最高性とロシア共和国の領土全体でのその直接効力の保障は、ロシア連邦の民主主義的法治国家の基礎」（前文）であり、「ロシア共和国の諸民族の主権の擁護、ロシア共和国の憲法秩序の保護、人の権利および自由、ロシア共和国憲法が認める市民と法人の権利と適法な利益、ロシア共和国憲法の最高性とロシア連邦領土全体での直接適用」（第2条）

が憲法裁判所設置の目的だった。

1991年夏から冬にかけて、ソ連とロシア共和国との対抗は消滅していく。夏に、新連邦条約によるソ連の刷新に反対する勢力による「8月政変」が失敗し、冬に、ソ連結成国（ウクライナ、ベラルーシ、ロシア）による「新独立国家共同体創設」についての合意（12月8日）とソ連最高会議共和国会議によるソ連の存在停止確認（12月26日）が行われたことで⁽²⁰⁾、ソ連は消滅した。

1991年冬から1992年春にかけて、ソ連の消滅とロシア連邦の独立により、ロシア連邦における経済改革（「急進的経済改革」）と新憲法制定が焦眉の課題となる。

第5回（臨時）ロシア共和国人民代議員大会（1991年7月、10月）は、「急進的経済改革の時期における執行権力の組織」についての決定を採択し、大統領に、1992年12月1日まで、「すべての水準の国家権力の代表機関および執行機関の選挙実施を禁止」し、「ロシア共和国大臣会議」についての法律が採択されるまで、執行権力の最高機関の構成の再組織の問題を独立に決定し、「辺区、州、自治州、自治管区、市および地区の行政長官の選挙まで」、行政長官を「当該人民代議員ソビエトと当該地域選出のロシア共和国人民代議員の意見を考慮して任命」する権限を認めた⁽²¹⁾。「急進的経済改革の期間、ロシア共和国政府は、ロシア共和国大統領の直接の指導」のもとにあることを明示する大統領令が発布された（「経済改革の条件のもとでのロシア共和国政府の活動の組織」についての連邦大統領令（1992年11月6日）⁽²²⁾）。人民代議員大会決定と大統領令の前提は、「改革権力としての強い大統領」が「急進的経済改革」

に必要だということである。

第5回人民代議員大会は、「ロシア連邦憲法草案をめぐる活動を整序し、ロシア共和国における憲法改革を実施するために憲法委員会に常設機関の地位を付与」する決定を採択した。しかし、第6回ロシア連邦人民代議員大会（1992年4月）の前に、「民主改革運動」の憲法草案（サブチャク・アレクセーエフ案）と法政策担当国家補佐官だったシャフライを指導者とする案（シャフライ案）が出た⁽²³⁾。第6回人民代議員大会は、「ロシア連邦の新憲法の基礎にあるロシア連邦における憲法改革の一般構想」を支持したものの、第16章「連邦立法権力」および第17章「ロシア連邦大統領、連邦執行権力」について、「ロシア連邦大統領の提案と指摘を考慮」して完成させることを求めた⁽²⁴⁾。

2) 「ロシア連邦における憲法監督の最高機関」から「憲法監督の裁判機関」へ（憲法裁判所）、「最高国家公務員で執行権力の長」から「国家元首」へ＝「改革推進権力」から「危機克服権力」へ（連邦大統領）

第6回人民代議員大会から1993年12月12日に全人民投票で憲法が採択されるまで、憲法制定は、人民代議員大会と大統領との対立の争点であった。ここで指摘しておきたいのは、1993年憲法は1991年の基本制度改革の修正だということである。1993年憲法の「補則および経過規程」の2項は、「この憲法が発効するまでロシア連邦の領土で効力をもった法律その他の法令は、ロシア連邦憲法に抵触しない部分を適用する」と定める。1993年憲法と既存法令の適合性の確保のための

「ロシア連邦憲法とロシア連邦法律の適合措置の実施」についての連邦大統領令によれば⁽²⁵⁾、大統領法と裁判所法は、1993年憲法制定とともに失効した。

最高会議は、確かに1991年5月に憲法裁判所法を採択したが、第4回人民代議員大会は、これを承認せず、憲法裁判所裁判官の選出も行わなかった⁽²⁶⁾。ソ連との対抗が動因であるとしても、人民代議員大会の法律の憲法適合性を審査する可能性のある憲法裁判所裁判官を「誰が、どのように選ぶか」は人民代議員にとってきわめて重要だった。また、具体的事件で憲法適合性を審査しうる最高裁判所と法令の適用に対する一般監督を行ってきた検察は、憲法適合性審査を「どの機関が、どのように行うか」の選択肢のなかで、彼らの地位の低下を招く恐れのある憲法裁判所の新設を簡単に認めることはできなかった。1991年5月の時点では、憲法裁判所設置推進派は、このような疑念や批判を押し切るまでには至らなかった。

しかし、憲法裁判所の設置は避けることのできない課題だった。第5回人民代議員大会は憲法裁判所法⁽²⁷⁾(旧憲法裁判所法)を承認した(1991年7月21日)。第5回人民代議員大会は、「8月政変」の影響による中断の後、憲法裁判所裁判官(定員15名)を、最高会議議長が提案する24名の候補者に一人一人投票することで選出した(1991年10月)⁽²⁸⁾。結果は、15名に届かず13名で、「表 1995年7月の時点での憲法裁判所裁判官(就任順)」(以下、「表」)の番号1-13の憲法裁判所裁判官がその時に選出された裁判官である。憲法裁判所長官には、人民代議員大会で得票数が最多のゾルキンが就任する。

憲法裁判所を「憲法監督の最高裁判機関」(第1条)と規定する旧憲法裁判所法は、「条約と法令の憲法適合性審査事件」および「法適用実務の憲法適合性審査事件」の審理ならびに「この法律が定める場合の結論」を憲法裁判所の権限とした(第1条2項)。この「結論」は、「ロシア共和国の人民代議員大会、最高会議、最高会議幹部会、ロシア共和国構成共和国の国家権力の最高機関の質問」によるだけでなく、憲法裁判所が自己発議で下すことができた。憲法裁判所が自己発議で「結論」を下すことができるのは、「ロシア共和国およびロシア共和国構成共和国の大統領その他の最高公務員の行為および決定」の「憲法非適合性が、解職またはその他の特別の責任を問う根拠に相当する場合」であった(第74条)。

1992年冬から1993年春にかけて、つまり、第7回ロシア連邦人民代議員大会(1992年12月)から第8回(臨時)ロシア連邦人民代議員大会(1993年3月)にかけて、一方で、憲法委員会による新憲法の草案作成作業の完了が予定されるとともに⁽²⁹⁾、他方で、人民代議員大会と大統領との対立のなかで、大統領は、「権力危機の克服まで特別の統治方式」の導入および憲法委員会の案ではなく大統領案での憲法制定を決める⁽³⁰⁾。

第7回人民代議員大会後、憲法裁判所(憲法裁判所長官ゾルキン)は、期待もあって、新憲法制定について発言するようになり、第8回人民代議員大会の直前に、「ロシア連邦における憲法遵守(конституционная законность, constitutional legality)についての報告書(послание, dispatch)」(1993年3月5日)を作成する⁽³¹⁾。報告書は、憲法裁判

表 1995年7月の時点での憲法裁判所裁判官（就任順）

「番号」が1-13の者は、第5回人民代表議員大会（1991年10月）が選出、14-19の者は、大統領提案で連邦会議が任命。網掛は退職者。「退職辞職」の下線は辞職を示す。「退職時」の括弧内の数字は、憲法裁判所裁判官の2018年6月の時点での年齢。「学位」の◎は博士、○は博士候補。少数意見の●は反対意見、○は反対意見ではない意見。「少数意見」の右下斜線は欠席、左上斜線はその時点で憲法裁判所裁判官でないことを示す。

番号	氏名	生年月日	選出任命	退職辞職	就任時	離職時	民族	前職	学位	少数意見				特記事項
										'93	'95	'96	'97	
1	アメテイス トフ ヲ. M.	19340317	19911029	19980907	57	64	ロシア	大学教員	◎	●	○			歴史啓発または人権擁護団体の「メモリアル」の規約案作成者の一人
2	ヴェ デル ニコ フ H. T.	19341217	19911029	19991231	56	65	ロシア	大学教員	◎					ロシア共和国人民代議員
3	オレイ ニク B. И.	19360203	19911029	19990217	55	63	コサック	検事						ロシア共和国人民代議員
4	モルシヤ コー ヴ ァ T. Г.	19360328	19911029	20020430	55	66	ロシア	大学教員	◎	●	○			ロシア共和国人民代議員
5	ティウ ノ フ O. И.	19371022	19911029	20031031	54	66	ロシア	大学教員	◎					ロシア共和国人民代議員
6	ヴィトル ク H. B.	19371104	19911029	20021130	53	65	ロシア	大学教員	◎	●	●	●	●	
7	ルチン B. O.	19390326	19911030	20040331	52	65	ロシア	大学教員	○	●	●	●	●	1993年12月1日裁判官資格停止、1994年2月14日回復
8	ゾルキン B. Д.	19430218	19911029		48	(75)	ロシア	大学教員	◎	●				憲法裁判所長官（1991年11月1日-1993年10月6日、2003年2月21日から現在まで）
9	セレズニ ユ フ H. B.	19450502	19911029	20150630	46	70	ロシア	検事						
10	コノ フ A. И.	19470628	19911030	20100101	44	62	ロシア	大学教員	○	●	●			ロシア共和国人民代議員/定年前辞職
11	エベセー ユ フ B. C.	19500225	19911029	20080730	41	58	カラチャイ	大学教員	◎	●	●	●		カラチャイ・チュエルケス共和国共和国大統領（2008-2011）
12	ルディ キン Ю. Д.	19511107	19911029		39	(66)	ロシア	大学教員						
13	ガジイ エ フ A.	19530827	19911030		38	(64)	ラーク	大学教員 (実務家)	◎	●	●	●		ダゲスタン自治共和国議会議員 *ラーク人はダゲスタンの主要民族
14	ヤロスラ フ ツェ フ B. Г.	19520320	19941024		42	(66)	ロシア	裁判官						
15	トゥマー ノ フ B. A.	19261020	19941025	19970611	68	70	ロシア	大学教員	◎					ロシア連邦国家議会議員/憲法裁判所長官 (1985年2月から1996年12月)/欧州人権裁判所裁判官
16	ホフリ ヤ コー ヴ ァ O. C.	19490111	19941030		45	(69)	ロシア	大学教員	◎					
17	ダニロー フ Ю. M.	19500801	19941115		44	(67)	ロシア	裁判官/ 実務家						
18	ストレ コー ヴ フ B. Г.	19400512	19941206	20100706	54	70	ロシア	大学教員	◎					
19	バグライ M. B.	19310313	19950207	20030221	63	71	ロシア	大学教員	◎					憲法裁判所長官（1997年2月から2003年2月）

所法にもとづくもので（第54条）、作成されたのはこの一回限りである。報告書とその検討は、人民代議員大会と大統領との対立を解消せず、第8回人民代議員大会を通して対立がより鮮明になった。「ロシア連邦大統領の市民への訴え」（1993年3月20日）および「権力危機の克服までの執行機関の活動」についての大統領令（1993年3月20日）の核心は、「特別の統治方式の導入」であり、大統領の信任を問う全人民投票と同時にロシア連邦新憲法草案および連邦議会選挙法案についての全人民投票を実施することだった。

ここで、注目したいのは、「急進的経済改革」と「権力危機の克服」とにおける大統領の役割の変化である。「市民への訴え」では、人民代議員大会と大統領との対立のなかで「国の運命にたいする責任を自らに引き受けざるを得ず、大統領としての自分に、根本的変革という条件で国家責任が課されて」おり、その国家責任とは「憲法秩序の原則それ自体、なにより、人民権力、連邦制、権力分立、人の権利および自由の遵守」であり、「ロシア連邦の統一と一体性、民族間合意」であり、「変革の一層の推進の保障」である。このような認識は、大統領令の第2項で具体化されており、そこでは、大統領が取り組むべき課題として、憲法秩序の保護、社会の政治的安定の保障、ロシア連邦の領土保全と民族国家制度の保護、民族間合意の維持措置の採択、ロシア連邦の市民の憲法上の権利および自由の遵守の保障等が挙げられている。

連邦大統領は、もはや、執行権力の長として「変革の一層の推進」に直接に取り組むのではなく、「変革の一層の推進の保障」とともに、憲法秩序の保護等を、その一身に引き

受けるべき存在である。政府は、大統領の指導のもとで「急進的経済改革」を直接に推進する者ではなく、「国の経済の運用管理（оперативное управление）を実施」し、緊急措置を提案する者（第5項）へと、「急進的経済改革」から「権力危機の克服」への変化のなかでその役割を転換した。

憲法裁判所は、ルチンとガジエフの書面の提案（旧憲法裁判所法第75条1項）により、「訴え」の憲法適合性を審査し、「権力危機の克服まで統治の特別方式を導入する自らの行為と決定を公衆に示した訴え」は憲法非適合だとの「結論」を出した（少数意見は、アメティストフ、ヴィトルークおよびマルシャコーヴァーで、コノノフは欠席）。

「統治の特別方式」は導入されず、憲法採択の全人民投票は行われなかったが、大統領信任の全人民投票は行われ（4月25日）、憲法委員会草案とは別に自己の憲法草案を連邦大統領は作成し⁽³²⁾、憲法委員会とは別に大統領令で設置した憲法協議会⁽³³⁾で大統領草案が議論されていった。

「統治の特別方式」は、1993年の春ではなく秋に、「段階的憲法改革」についての大統領令⁽³⁴⁾（1993年9月21日）で導入された。連邦大統領令は、「ロシア連邦の人民代議員大会および最高会議の立法、処分および監督機能を中止」し、「移行期間の連邦権力機関」についての規程を発効させ、憲法裁判所に「連邦議会の活動の開始の時まで会議を招集しない」ことを提案していた。この大統領令にたいして、憲法裁判所は、ルチンの書面の提案でその憲法適合性を審査し、憲法に適合しないとの「結論」を出した（少数意見は、アメティストフ、モルシャコーヴァ、ヴィトルー

クおよびコノフ)⁽³⁵⁾。連邦大統領の「訴え」および「段階的憲法改革」の大統領令をめぐって憲法裁判所裁判官は分裂した。

憲法裁判所長官のゾルキンは、大統領からの批判で、憲法裁判所長官を辞職する（1993年10月6日）。1993年10月7日の大統領令は、1993年憲法制定期間中、憲法裁判所の活動を停止する⁽³⁶⁾。しかし、大統領は、憲法裁判所裁判官を解職せず、また憲法裁判所裁判官も辞職しなかった。1993年憲法で、憲法裁判所裁判官の定員は19名（第125条1項）となり、憲法裁判所裁判官は、連邦大統領提案で連邦議会任命となった。新しい「憲法裁判所」についての法律（1994年7月21日）⁽³⁷⁾の制定後、6名の裁判官が順次任命された。

1993年春から新憲法制定および新憲法裁判所法制定までを以上のように描くことができるとすると、「危機克服権力」という大統領の自己認識が、憲法委員会に代わる憲法協議会での憲法草案作成と制定期間中の「統治の特別方式」という方針を導き、この自己認識と方針とに憲法裁判所が対立したと見ることができる。

では、大統領は、自己の憲法草案（大統領憲法案）で大統領自身と憲法裁判所をどのように規定したのだろうか。大統領は、もはや、執行権力の長ではなかった。大統領は国家元首であり、「憲法、市民の権利および自由の保障者」で、「ロシア連邦の主権、独立、領土一体性の擁護措置を採択し、すべての国家機関の調整のとれた作用と相互作用を保証」するものであった（第70条）。国家元首としての大統領は、立法発議権（第74条4号）と大統領令（第81条）で立法権をもち、首相任免の提案権（第73条2項）および議会解散

権（第74条2号）で執行権の長＝首相を決めることができ、国家機関の紛争の解決および国家機関または地方自治機関の法令の執行停止（第80条）により司法権に前置される準司法的権限をもった。そして、こうした国家元首の地位と権限は、大統領が国家元首としての国家権力を行使することにより国家権力の統一が保障されるという、権力分立観と国家観（第4条および第5条）にもとづいている。

こうした大統領憲法案の権力分立観、国家観および大統領観（国家元首としての大統領）は、民主改革運動の憲法草案（サブチャク・アレクセーエフ案）のそれに由来する。確かにサブチャク・アレクセーエフ案では、国家元首としての大統領は国家権力の行使者として位置づけられているわけではないし（第33条②）、国家元首としての大統領の権限が大きいというわけではない。しかし、権限の大小ではなく、国家元首としての大統領を欠いたなら、憲法秩序そして主権と人権は保障されず、国家機関の活動は対立し、国家は存立しえないという発想それ自体に着目すべきである。

「権力分立の原則の本質は、国家における権力を機能ごとに立法、執行および司法に分離すること、つまり、国家権力を砕いて、そのことで、手に負えない無限の力に国家権力が変質しないようにすることにだけにあるのではない。この原則の本質は、なにより、「分立」した権力を組織し、抑制と均衡の体系、均整がとれ調整された作用を保障する機構の体系をつくることにある。

この組織、抑制と均衡の体系はなにか

ら成り立つのだろうか。相互の監督と上述の三つの権力の抑制である。なるほど、それらからである。しかし、それらからだけではない。国家政治生活自体から、権力を組織し、調和させる決定的な均衡として国家元首の制度が押し出される⁽³⁸⁾

大統領憲法案がこの発想を採り入れたとき、国家元首としての大統領は国家権力の行使者となり、さらに憲法協議会を通して、「国の内外政策の基本方向の決定」(第80条3項)を行い、「ロシア連邦政府の辞職の決定を採択」(第83条3号)する固有で自由な首相任免権をもつことになった。このことこそ問われるべきである。サブチャクとアレクセーエフの国家元首論が、その道を開いたことの意味が問われるべきである。大統領令について、サブチャク・アレクセーエフ案と大統領憲法案は発布できるとだけ定めるだけだった。そのことからすれば、1993年憲法に、大統領令は連邦の憲法と法律に違反できない(第90条3項)という文言が入ったことは、さすがに、憲法協議会は一定の制約を課す必要を感じたことを示す。

なお、憲法裁判所については、サブチャク・アレクセーエフ案は、最高裁判所が違憲審査権をもつ案を提案していた。大統領憲法案は憲法裁判所設置案だが憲法裁判所の性格は明示していない。憲法協議会で、憲法裁判制度にさまざまな意見が出たため⁽³⁹⁾、1993年憲法は、憲法裁判所の性格を明示しておらず、憲法裁判所についての条文(第125条)の最初の項は憲法裁判所裁判官の定員についてである⁽⁴⁰⁾。新憲法裁判所法は、憲法裁判所を「憲法監督の裁判機関」と定めている。つまり、

旧憲法裁判所法が「憲法監督の最高裁判機関」と憲法裁判所を規定していることと比較すると、憲法裁判所は廃止されなかったが、その地位は揺らいだと見ることができる。

二 憲法裁判所裁判官は何を「推定」すべきか—大統領の権限の拡大と制限の法理

1) 憲法第80条をめぐる判決と憲法裁判所裁判官

大統領を国家元首とする考え方は、ロシアの憲法学で広く共有されている。例えば、1994年に、B. H. トボルニンを指導者として出版された1993ロシア連邦憲法の注釈で、M. A. クラスノフ⁽⁴¹⁾は以下のように書いている。「以前に有効だったロシア憲法では、大統領の特徴は、最高公務員で執行権力の長として示されていた。今は、大統領は国家元首であり。これはより正確な定式である。大統領の概念自体、憲法の意味においては国家元首を意味」し、「国家元首としての大統領の役割は、現代の民主主義共和国においても大統領が存在するなら、本来のものであり、それは、直接に書かれていなくてもそうである」。彼によれば、例えば、アメリカの大統領が、憲法で、執行権の長とされていても、実際には、国家元首の役割を果たしており、そのことは、ロシアだけでなく、外国でも認識されている。

そのうえで、彼は、憲法第80条3項の内外政策の基本方向の決定にとくに着目し、大統領による内外政策の基本方向の決定の要件および手続を探ることで、その性格を明らかにしようとしている⁽⁴²⁾。国家元首として大統領が行う内外政策の基本方向の決定の要件と

手続は憲法には明示されていないことから、クラスノフは、権力分立または連邦議会の地位との関係でそれを考えることで、憲法全体から、大統領の行う内外政策の基本方向の決定の性格を導こうとしている。

クラスノフが大統領の行為への制限の法理を探求していたとすると、バグライ⁽⁴³⁾は、大統領の権限の拡大を正当化する法理の創造を試みた。

バグライは、1996年の憲法教科書で次のように書いている⁽⁴⁴⁾。「憲法上の地位 (cratic status) は、国家元首の機能と権限を決定する憲法の規範により実現される。この二つの概念 (機能と権限—執筆者) は互いに非常に近いが、同一ではない。機能の概念で理解されていることは、国家元首のとくに重要な一般義務であり、それは、国家権力機関の体系におけるその位置 (положение, position) から導かれる。権限は、機能から導かれ、国家元首の権能 (компетенция, competence) に属する問題についての国家元首の具体的な権利および義務から構成される」。「国家元首の機能は、権限として完全に具体化できない。そうであるから、国家元首には、常に、憲法に明示されない、例外の不測の状況で発現する権限があり、明示されない権限は、議会の事実上の承認を得るか、あるいは裁判所の憲法解釈に立脚する」。

そして、大統領が憲法の擁護者 (憲法第80条2項) であることは、「大統領が自己の裁量 (усмотрение, discretion) で行為する広い権利を前提とし、この権利は、憲法と法律の字義ではなく精神から導かれ、大統領は、法体系における欠陥を埋め、憲法にとって不測の生活状況に反応する」と彼は考える。彼

によれば、「裁量権力 (дискреционная власть, discretionary power) は、どんな国でも不可避で、それ自体は、民主主義の侵害ではなく、法治国家にとって異質ではない。もし、国家元首の行為が人権の抑圧や広範な侵害をもたらすことなく、社会合意の機構を爆破せず、権力への広範な不服従を導かないと仮定できるならということではあるが」⁽⁴⁵⁾。

バグライとトゥマーノフとの1998年の共著である『憲法小辞典』の「大統領」の項目は次のようにのべる。「ロシア連邦大統領の権能は非常に大きいにもかかわらず、ロシア連邦大統領の権能は、アメリカ合衆国やフランスのような民主主義国の大統領の権限よりも広くない。具体化されてはいない、特別の状況で発現し、大統領の宣誓、人および市民の権利および自由ならびに領土保全の保障者であることから導かれる義務 (いわゆる隠された権限) を考えるとしても」⁽⁴⁶⁾。

要するに、バグライは、憲法第80条2項から、国家元首である大統領は、憲法と法律に規定されない (明示されない)、「隠された権限」または「推定された権限」(以下、「隠された権限」)をもつと主張する。バグライは、国家元首の機能とそれが前提とする裁量は、ある一定の熟度をもった国家であれば共通の特質と考えている。この前提から、アメリカやフランスの大統領制とロシアのそれとの対比が行われる⁽⁴⁷⁾。そして、彼は、「移行期の複雑な条件と国の歴史的伝統に対応」して、アメリカとフランスの大統領と同じように「強い」大統領に属するロシア連邦の大統領の「強い立場と均衡をとるのは、権力分立の原則、抑制と均衡のシステム、政府の連邦議会に対する責任、政府自体の役割の拡大、裁

判手続で大統領令を争う」ことだと指摘する。

ここで検討しておきたいことは、国家元首論それ自体でも⁽⁴⁸⁾、大統領の「隠された権限」それ自体でもなく、バグライが指摘する「強い立場」との「均衡」が、裁判において実現するかどうかである。「裁判手続で大統領令を争う」ことが可能であるとして、では、憲法裁判所と憲法裁判所裁判官は「均衡」の実現をめざしているのか。憲法第80条をどう解すべきか。大統領の「隠された権限」だけが「憲法と法律の精神」なのか。

バグライが、憲法教科書と『憲法小辞典』を書いたのは、彼が、憲法裁判所の裁判官であり（憲法教科書）、長官であった時（『憲法小辞典』）である。「表」の「前職」に示したように、ロシア連邦裁判所裁判官の特徴は、ほとんどが大学教員（＝研究者）で博士号取得者も多い。バグライだけでなく、多くの憲法裁判所裁判官が単著を公刊している。もちろん、憲法裁判所裁判官が、単著で、研究者個人としてまったく自由に判決を論じているわけではない。また、憲法裁判所判決を通して憲法裁判所としての「法の見解」が形成されると考えられており⁽⁴⁹⁾、憲法裁判所裁判官はこの「法の見解」に拘束される。しかし、憲法裁判所裁判官の出自が大学教員（＝研究者）であることは、ロシア連邦憲法裁判所の裁判官個人の判断の検討の必要を高める。

1995年から2017年のロシア連邦憲法裁判所判決数は514で⁽⁵⁰⁾、現代ロシアは、憲法裁判大国であるが、憲法第80条をめぐる憲法裁判所判決の数は少ない。以下に、憲法第80条をめぐる連邦憲法裁判所判決を示す。「表」の「少数意見」の欄で挙げた判決である場合はそのことをまず記し、判決について

は、判決日（判決番号）と対象法令を示す。

「95」判決 1995年7月31日（10-Π/1995）⁽⁵¹⁾
「ロシア連邦軍事基本原則（ドクトリン）の基本命題」について大統領令（1993年11月2日）（以下、大統領令1）⁽⁵²⁾、「チェチェン共和国における憲法適法性と法秩序の回復についての措置」についての大統領令（1994年11月30日）（以下、大統領令2）⁽⁵³⁾、「チェチェン共和国の領土およびオセチヤ・イングーシ紛争地帯における違法な軍事組織の活動の阻止に関する措置」についての大統領令（1994年12月9日）（以下、大統領令3）⁽⁵⁴⁾、「チェチェン共和国の領土とそれに接する北カフカース地域における国家安全保障、適法性、市民の権利および自由、社会秩序の保護、犯罪との闘争、違法な軍事組織の武装解除の確保」についての政府決定（1994年12月9日）（以下、政府決定）⁽⁵⁵⁾

「96」判決 1996年4月30日（10-Π/1996）⁽⁵⁶⁾
「ロシア連邦における執行権力の統一システムの強化措置」についての大統領令（1994年10月3日）⁽⁵⁷⁾

「97」判決 1997年4月30日（7-Π/1997）⁽⁵⁸⁾
「ロシア連邦構成主体の国家権力の代表機関における選挙の期限の延期」についての大統領令（1996年3月2日）⁽⁵⁹⁾、「ペルミ州立法会議議員選挙の実施」についてのペルミ州の法律（1996年2月21日）および「ヴォログダ州立法議会の議員の構成員の交替手続」についてのヴォログダ州の法律（1995年10月17日、1995年11月9日）

「98」判決 1998年12月11日（28-Π/1998）⁽⁶⁰⁾
ロシア連邦憲法第111条4項
2002年4月4日（8-Π/2002）⁽⁶¹⁾「ロシア連邦

構成主体の国家権力の立法（代表）機関および執行機関の組織の一般原則」についての連邦法律（2000年7月29日改正⁽⁶²⁾）

2005年12月21日（13-Π/2005）⁽⁶³⁾「ロシア連邦構成主体の国家権力の立法（代表）機関および執行機関の組織の一般原則」についての連邦法律（2004年12月11日改正⁽⁶⁴⁾）

2012年12月24日（32-Π/2012）⁽⁶⁵⁾「ロシア連邦構成主体の国家権力の立法（代表）機関および執行機関の組織の一般原則」についての連邦法律および「ロシア連邦市民の選挙権および全人民投票参加権の基本保障」についての連邦法律（2012年5月2日改正⁽⁶⁶⁾）

「95」判決、「96」判決および「97」判決は、憲法第80条を根拠に出された大統領令が、「98」判決は憲法条文自体が、2002年、2005年および2012年の判決（以下、「一般原則法」関連判決）は「ロシア連邦構成主体の国家権力の代表（立法）機関および執行機関の組織の一般原則」についての連邦法律が定める大統領権限が審理の対象である。「98」判決を除くと、争われた大統領権限は連邦構成主体をめぐるものである。そのことは、1993年憲法の理解にとって連邦—連邦構成主体関係が重要であることを浮かび上がらせている。

「95」判決は、「隠された権限」を認めた最初の判決である。この事件を担当した裁判官は、バグライとティウノフである。憲法教科書と『憲法小辞典』について示したバグライ理論がこの事件に適用されたのか、この事件を通してバグライ理論が形成されたのかは別として、「隠された権限」理論を主導したのはバグライと考えてよい。

「95」判決の時点では、憲法裁判所裁判官

の間には「隠された権限」理論に疑問も存在し、19人の憲法裁判所裁判官の8人が少数意見を書いている。「表」に示したように、少数意見を書いたのは、アメティストフ、モルシャコーヴァ、ヴィトルーク、ルチン、ゾルキン、コノノフ、エバーゼエフおよびガジエフである。彼らは、すべて、1991年10月に第5回人民代議員大会で憲法裁判所裁判官に選出された者であり、1993年憲法制定以後に大統領の提案で連邦会議が任命した憲法裁判所裁判官は、誰も、少数意見を書いていない。「95」判決だけでなく、「98」判決までそうである。選出手続のちがいが判断のちがいと結びついている。

興味深いのは、少数意見を書いた8名には、1993年に大統領に対する「結論」を推進した者（「結論」推進派、ガジエフ、ゾルキンおよびルチン）とそれに反対した者（「結論」反対派、アメティストフ、ヴィトルーク、コノノフおよびモルシャコーヴァ）がともにふくまれることである。なお、エバーゼエフとガジエフは、コーカサス地域の（ロシア連邦を構成する）共和国の出身者である。

より重要なのは、「95」の判決で少数意見を書いた「結論」推進派と「結論」反対派のその内部における分裂である。「結論」推進派の3人は少数意見を書いたという点では共通するが、その理由や結論は異なる。ガジエフは「大統領令3」が大統領権限行使の根拠となるには不十分であることを主張し、ゾルキンは「例外状況」が個別具体的に審理されないままに「隠された権限」理論で大統領権限を認めることを問題にして裁判そのもののやり直しを求め、ルチンは「隠された権限」理論そのものを批判していた。ルチンは少数

意見を書き続けたのにゾルキンは書かなくなる。「結論」反対派も、「95」判決の結論をめぐり分裂していた。アメティストフとモルシャコーヴァの少数意見は反対意見ではなく、判決の結論にはむしろ賛成で、ただ、手続とくに憲法裁判所の審理対象は何かという点で意見をのべたにとどまる。したがって、この判決の後、憲法第80条をめぐる事件で少数意見を書くことはなかった。これに対して、ヴィトルークとコノノフは「隠された権限」理論そのものを批判し、ヴィトルークは少数意見を書き続ける。

「95」判決は、「隠された権限」理論の最初の判決であり、また少数意見も重要であることから、次節でさらに検討する。

「98」判決は、第80条をめぐる判決であっても「隠された権限」を争点としていない。対象は、大統領が提案する首相候補者を「国家会議が3度拒否した場合」に大統領は国家会議を解散できるとの憲法それ自体の規定（憲法第114条4項）で、大統領の権限は憲法に明示されたものである。争点は、国家会議の拒否にもかかわらず同一の候補者を3度繰り返して大統領は提案できるかどうかであった。憲法裁判所の結論は「できる」というもので、その理由において、憲法裁判所による国家元首理解がきわめて明快に示されている点でこの判決は重要である。

なお、ロシア憲法裁判所の判決の理由および主文は、内容のまとまりに番号が振られており、それを「理由1」「主文1」のように表記し、そのなかの段落については丸数字で指示する。

理由は以下の通りである。大統領は、国家元首であり（第80条1項）、大統領は、「権力

分立の体系のその地位」から「国の内外政策の基本方向を決定」（同条3項）し、大統領は、大統領が決定した基本方向を実現することを任務とする政府の形成ならびに活動方向の決定および監督の権限をもつ。このことから、政府の人的構成における大統領の役割が導かれ、憲法は首相候補者の提案を大統領の権限（*перерогатива*, prerogative）としている。憲法は、それをどのように実現するかについて制限しておらず、大統領自身が決めることができる（理由3）。憲法前文に謳われている「市民的平和と合意」の確立は、「国家権力機関の調整のとれた作用と相互作用の必要を条件」とするが、この条件を確保するのは大統領である（同条2項）（理由4）。

以上は、憲法裁判所が、憲法第80条3項で国の内外政策を決定するという役割をもつことから、首相候補者をどのように提案するかは大統領の単独の固有な権限で裁量に委ねられており、それにたいする制限を憲法は定めていないと解していることを示している。憲法第80条2項が定める国家権力機関の調整のとれた作用と相互作用を保障する役割からすれば、大統領だけが首相候補者を決めることができるべきである。

ただし、首相候補者の決定権は大統領の単独で固有の権限であるが、決定の過程で国家会議との合意は必要であり、国家会議の拒否はそのための方法であり、何らかの憲法慣習が、将来、形成されることはありうる（理由4）。

この判決は、国家元首としての大統領の特別の役割（第82条2項）から、大統領の単独の固有な権限の行使にたいする制限は憲法に明記されていない限り認められず、大統領に

は単独の固有な権限を行使する裁量権があると考えている。この考え方からすれば、「ロシア連邦政府の辞職の決定を採択」するという大統領の権限（第83条3項）は、大統領の自由で固有な首相任免権を認めたものになる。

このような判決にたいするヴィトルークの少数意見は、要するに、権力分立の原則から大統領の権限行使の制限を導こうとするもので、国家会議が拒否した候補者を大統領は繰り返し提案できないと主張するものであった。それは、「推定」という言葉を用いるなら、国家元首としての大統領の権限行使にたいして、権力分立という基本原則からその制限または限界を「推定」すべきという立場である。

「96」判決、「97」判決および「一般原則法」関連判決は、連邦構成主体の長および代表（立法）機関にたいする大統領の権限が争われている点で共通する。しかし、判決の対象法令が、前二者では大統領令で、「一般原則法」関連判決では連邦法律というちがいがあ

る。前二者の争点は、憲法第77条1項が予定する「国家権力の代表機関および執行機関の一般原則」についての連邦法律が制定されておらず、1993年憲法制定後の法令整備の進捗も連邦構成主体により異なり、連邦議会と大統領とが対立するという状況で、大統領が、大統領令で自己の権限を定めたことおよび定めた権限の内容にあった。

「96」判決の対象の「ロシア連邦における執行権力の統一システムの強化措置」についての大統領令が定めた大統領権限は、辺区、州、連邦的意義の市、自治州および自治管区の行政長官の任免とこれらの連邦構成主体の行政長官の選挙の公示である。この大統領令は、憲法第77条を実現する連邦および連邦

構成主体の法律が制定されるまでは「連邦構成主体の国家権力機関の形成の原則と手続」を大統領令で決定すると定めた。

「97」判決の対象の「ロシア連邦構成主体の国家権力の代表機関における選挙の期限の延期」について大統領令が定めた大統領権限は、「ロシア連邦構成主体における国家権力の組織の基本原則」についての大統領令（1993年10月22日）により2年任期で選挙された連邦構成主体の代表（立法）機関の任期の延長だった。

ここでは、「一般原則法」関連判決（2005年12月21日判決）との関係で、「96」判決に限って検討しておこう。「96」判決は、憲法第80条から、大統領は、「ロシア連邦憲法の保護者であり、国家権力機関の調整のとれた作用と相互作用を保障」する役割をもつから、「法令による解決が要求される問題の欠陥を埋める大統領令」を、「ロシア連邦憲法と連邦法律に抵触」せず、「その効力が、対応する法令の採択までに限定されるという条件」で発布することができるとした。そのうえで、大統領令が行政長官の任免を大統領令（大統領任命制）で行うと定めることは、臨時措置で選挙制そのものを否定しておらず、憲法に抵触しないと判断した。大統領令で選挙を公示すると定めたことについては、関連法令が整備され選挙を自己の判断で実施している連邦構成主体があることから、関連法令が整備されたなら連邦構成主体は自己の判断で選挙を公示すると解すべきであるが、すでに他の法律によりこの規定は失効しているとしてこの部分の訴えは棄却した。

以上に対して、「一般原則法」関連判決の対象は、制定された「ロシア連邦構成主体の

国家権力の立法（代表）機関および執行機関の組織の一般原則」についての連邦法律（1999年9月22日）が定める大統領権限だった。つまり、「わが家ロシア」と「祖国」が合同し「統一ロシア」が結成されて連邦大統領支持の国家会議多数派が形成され、連邦議会が連邦法律でプーチンに付与した大統領権限が争われた。

「一般原則法」関連判決の対象の大統領権限は、法律の改正を反映して異なる。

2002年判決の対象の大統領権限は次のものだった。すなわち、連邦構成主体のロシア連邦の憲法、憲法的法律および法律の違反にたいする責任を前提に、ロシア連邦の憲法、憲法的法律および法律に抵触する憲法その他の規範的法令を連邦構成主体の代表（立法）機関が採択したとする裁判所の判決を執行する措置を連邦構成主体の代表（立法）機関が採択しない場合における、連邦構成主体の代表（立法）機関への大統領の警告、なお措置を採択しない場合における連邦構成主体の代表（立法）機関の解散についての大統領による法案の国家会議への提出、そして連邦構成主体の最高公務員（執行権力の長）にたいしては、大統領による解任（2000年7月29日改正）。

2005年判決の対象の大統領権限は、連邦構成主体の最高公務員（執行権力の長）の選挙制に代わる大統領による任命制だった。この任命は、「大統領提案での連邦構成主体の代表（立法）機関の決定による、ロシア連邦構成主体の最高公務員（ロシア連邦構成主体の国家権力の最高執行機関の長）の権限のロシア連邦市民への付与」（2004年12月11日改正）というものであり、決定権が連邦構成

主体の代表（立法）機関にあるという仕組みに一応なっているため、ロシア連邦では大統領提案制と解されている。

2012年判決の対象の大統領権限の内容は、連邦連邦構成主体の最高公務員（連邦構成主体の国家権力の最高執行機関の長）は再び選挙されるようになったが、立候補者について大統領は政党と協議できるというものだった（2012年5月2日改正）。

2002年判決の対象が、連邦大統領による、連邦構成主体の代表（立法）機関および最高公務員（執行権力機関の長）にたいする連邦の関与についてであるとすれば、2005年判決の対象は、連邦構成主体の最高公務員（執行権力機関の長）をそもそも任命制にしてみようというもので問題の意味は異なる。

同じく大統領による任命制が争われているといっても、期限付きで任命制を定めた大統領令を対象とする「96」判決と、「国家権力の代表機関および執行機関の一般原則」についての連邦法律が定める任命制を対象とする2005年判決では、任命制の合憲違憲の判断に必要な論点または論理の構成は自ずと異なる。

2005年判決は、まず、憲法が直接に選出手続を規定していない国家権力機関および公務員については、連邦議会は立法裁量、つまり「憲法原則を遵守し、一方では、ロシア連邦の権限と利益、他方では、ロシア連邦構成主体のその均衡のとれた結合」を確保しつつ、「効果があり、憲法価値に相応した国家権力の組織の仕組」を選択する権利があるとする（「理由2」）。連邦議会の立法裁量は、ロシア連邦が「民主国家、連邦国家および法治国家」であることにより制限されるが、連

邦構成主体も、「ロシア連邦の憲法秩序の原則と国家権力の代表機関と執行機関の組織の一般原則にしたがって行為」するのであり、「ロシア連邦における国家権力の体系の統一を損なう」ように連邦構成主体の国家権力の体系を決めることはできない。また、「ロシア連邦市民の憲法上の地位の統一」から「すべての連邦構成主体で統一の最高公務員の権限を付与する手続」を決める必要がある（「理由3」）。

2005年判決によれば、「連邦構成主体の執行権力の長」は、「同時にロシア連邦における執行権力の統一の体系の環」であり、「ロシア連邦大統領に直接に従位する関係（отношения субординации, relationship of subordination）」になる。なぜなら、「ロシア連邦大統領は、直接選挙で選ばれる国家元首であり、国家権力機関すべての調整のとれた作用を保障する」からである（「理由4」）。憲法は、連邦構成主体の代表（立法）機関への連邦構成主体の最高公務員候補者の大統領による提案権を規定していないが、それは、連邦議会が、「国家元首であり、憲法第81条1項の意味でのロシア連邦の全国民の代表者である大統領に、ロシア市民に連邦構成主体の最高公務員の権限を付与することについての一定の機能を課す」ことを妨げない（「理由5」）。

こうした判決の構成と内容に加えて注目すべきことは次のことである。「これらの価値（憲法上の諸価値—執筆者）と憲法が保護する価値と全国民的利益の平衡の要求を考慮して、ロシア連邦はその国家の発展の各具体的段階で、ロシア連邦が確立する国家的法的機構を自ら修正する」（「理由2」）。こうした視点からすると、「連邦構成主体の国家権力機

関の形成手続を、ロシア連邦憲法は直接に規律していない」（「理由2」）のであり、そこに、この判決は、連邦議会の立法裁量の余地を見出すとともに、この「修正」における憲法裁判所の役割を見ている。

この判決は、バグライが憲法裁判所長官の時に定着した「隠された権限」理論をゾルキンが憲法裁判所長官の憲法裁判所が引き継いだことを示している。連邦の優位、諸価値の平衡の重視、変化への対応といった特徴は、ゾルキン憲法裁判所長官のもとでの憲法裁判所判決の特徴である。

2) 1995年7月31日憲法裁判所判決

「95」判決の対象の法令はすでに示した通りであるが、チェチェン共和国の領土での連邦軍の利用が、多くの市民の犠牲者を出したことから、条約上の義務違反、具体的には、ジュネーブ条約追加議定書2に違反するのではないかという訴えも出されていた。

提訴者（連邦議会⁽⁶⁷⁾）は、「大統領令2」、「大統領令3」および「政府決定」は一連のものであり、ロシアの領土におけるロシア連邦軍の利用は非常事態または戒厳に限り可能であり、この手続を経ない違法な連邦軍の利用が行われたと主張した。

しかし、「95」判決は、法令を、一連の推移のなかで判断するのではなく、個々に引き離して判断した。

「大統領令1」についての訴えは、憲法裁判所法第68条および第43条1項1号を根拠に棄却（主文4）。理由は、「軍事ドクトリン」それ自体にも、それに関する「大統領令1」にも、「規範的内容が欠けている」からである（理由7）。

「大統領令2」の訴えは、憲法裁判所法第68条および第43条2項を根拠に棄却（主文1）。理由は、「大統領令2」は、「チェチェン共和国における憲法的適法性および法秩序の回復措置の開示時刻（1994年12月1日6時）を定め、武装組織の武装解除と一掃についての行為を指導する集団の設置を指示し、これらの措置を実行するにあたっての執行権力機関と安全確保の兵力との活動調整の機構を決めており、「市民の憲法上の権利および自由に触れうる」ものであるが、「チェチェン共和国の領土における適法性、法秩序および社会的安全の確保措置」についての大統領令（1994年12月9日）で失効し、審理の対象とならない（理由3）。

「大統領令3」は、「第71条12号、第78条4項、第80条2項、第82条1項、第87条1項、第90条3項および第114条第1項5号が定めるロシア連邦大統領令の憲法上の権限の範囲で採択」されており合憲であり（主文2）。

「政府決定」は、次の点を除いて合憲である。違憲と判断されたのは、社会および人の安全を脅かす者のチェチェン共和国からの退去および軍事紛争地帯で活動する記者の証明書の剥奪である（主文3）。多くの市民の犠牲者が出たことは条約上の義務違反だとの訴えにたいしては、国際的性格をもたない軍事紛争の犠牲者の保護についてのジュネーブ協定追加議定書2の遵守の視点からの当事者の行為の審査は、憲法裁判所法第125条および第3条1項、2項および3項から憲法裁判所の審理の対象ではないとされた（主文5）（理由5）。

判決は、連邦議会は、連邦軍の利用ならばに例外状況および例外紛争で生じる問題を規律する法令を整備しなければならないと指摘

している。その対象には、ジュネーブ条約追加協定2からの問題もふくむ（主文6）。ここには、憲法裁判所が、問題は、大統領の作為（委任）（「大統領令3」）ではなく、連邦議会の不作為（法律の欠陥の放置）にあると考えていることが示されている。

提訴者が対象法令を一連のものと捉えるべきだと主張したのは、「大統領令2」から「政府決定」へと次のように推移したからである。まず非常事態の宣言を予定した「大統領令2」が存在した。これは署名されたが公布されなかった。ロシア連邦安全保障会議の議論と決定を経て、それに代わる「大統領令3」が發布され、その執行のための「政府決定」が作成された。エリツィンは、「ロシア市民への訴え」（1994年12月11日）で、内務省および国防省の軍隊をチェチェン共和国の領土に投入することを明らかにし、ロシア連邦政府の行為は、ロシアの統一とチェチェン内外の市民の安全への脅威、政治的経済的状況の不安定化の恐れが引き起こしたものであると、連邦軍のチェチェン共和国への投入に理解を求めた。

判決が、「大統領令1」および「大統領令2」を棄却または審理対象でないと判断したことは対象法令を一連のものと見ると適切でないが、事件の中核が「大統領令3」であることは指摘するまでもない。

「大統領令3」は、三つの憲法条文を参照している。第13条5項、第80条および第114条5号および6号である。

第13条5項は連邦軍を投入する憲法上の根拠を示すために用いられている。第13条5項は、その目的と行為が次のことをめざす社会団体の活動を禁止すると定める。すなわち、

憲法秩序の原則の暴力による変更、ロシア連邦の統一の侵害、国の安全保障の破壊、軍事組織の創設、社会的、人種的、民族のおよび宗教的不和の扇動。チェチェン共和国で問題だったのは社会团体ではなく国家権力を掌握し武装した連邦離脱派だったが、「大統領令3」は第13条5項を準用している。憲法第80条は、憲法に権限として明記されていない国内問題解決のための連邦構成主体への連邦軍投入を、「憲法第114条5号および6号により、国が有するすべての手段 (средство, means)」の利用を政府に委任することで、大統領が実現する根拠であった。その目標は、「国家的安全保障、適法性、市民の権利および自由、社会秩序の保護、犯罪との闘争ならびに違法な軍事組織すべての武装解除を確保すること」だった。

「大統領令3」は重要なので全文を訳しておく。

ロシア連邦安全保障会議は、ロシア連邦のチェチェン共和国および北カフカースのいくつかの地区に違法な軍事組織が存在し、この組織の活動が、長期間、流血を生じさせ、ロシア連邦の市民の生命を奪い、権利を侵害していることを確認した。

ロシア連邦第13条5項によると、ロシアの領土では、ロシア連邦の統一 (целостность, integrity) を侵害し、国の安全保障を破壊し、軍事組織を創設し、民族的宗教的不和を扇動する活動は禁止され、法律の外にある。

ロシア連邦憲法第80条にもとづいて、以下のように決定する。

1 ロシア連邦政府に次のことを委任する。憲法第114条5号および6号により、国が有するすべての手段 (средство, means) を利用して、国家的安全保障、適法性、市民の権利および自由、社会秩序の保護、犯罪との闘争ならびに違法な軍事組織すべての武装解除を確保すること。

2 この大統領令は、公布の日から発効する。

「大統領令3」を憲法裁判所が合憲とした理由は以下のようなものであった。

判決は、まず、憲法第13条5項の禁止事項に該当する事態が生じた場合に、大統領が、それを除去するための権限行使を政府に委任することは、政府への新たな権限の付与ではなく、憲法上、何ら問題ないとしたうえで（理由4②および⑥）、そのような大統領の単独の固有な役割は、「例外状況」では、連邦大統領の「憲法上の義務」だとする。

判決によれば、そもそも、憲法は、「国家の統一および憲法秩序の保障を、例外状況において、非常事態または戒厳令の布告という方法に限って実行」できるとは定めていない（理由③）。なぜなら、憲法第71条12号、第78条4項、第80条2項、第87条1項、第90条3項から、「大統領はロシア連邦の主権、その独立ならびに国の安全保障および統一を保護する措置を採択する義務」を負うから、「例外状況」では、連邦大統領は、憲法上の非常事態または戒厳令の規定によらず、憲法上の義務を履行するために単独の固有な行為をなすうる。

判決にいう「例外状況」とは、「連邦権力

に対立して、最新の軍事技術で装備した常備の軍事組織に立脚した違法な兵力」がチェチェン共和国に存在するようになったことであり、「非常事態」についてのロシア共和国の法律（1991年5月17日）は、そうした状況に対応できないということである（理由3②）。

判決は、連邦軍の利用について、対外的脅威にたいしては、「国防」についてのロシア連邦の法律（1992年9月24日）が、対内的脅威にたいしては「安全保障」についてのロシア連邦の法律（1992年3月5日）が定めているものの（理由6①）、連邦軍の利用と非常事態および戒厳令との関係は憲法でも法律でも明確でないことを指摘する（理由6②）。

国家会議は、それに気づきながら、立法者として、「国防および安全保障についての法令のなかにある欠陥、抵触および旧態依然の規定」を見直さなかった（理由6④）。判決によれば、国家会議は、「欧州議会が採択したチェチェン共和国の状況についての決議に係る国家会議の宣言」⁽⁶⁸⁾で、違法な兵力の武装解除は「軍隊の利用がなくしては、原則として不可能」としており（理由6③）、また「ロシア国家の強化およびチェチェン共和国の状況に結びついて生じた危機からの脱出の措置」についての決定⁽⁶⁹⁾で、「憲法秩序の保護の保障のためのロシア連邦軍その他の軍隊の利用の法的基礎は不完全」としている。

判決は、だからこそ、憲法を直接適用することが必要と主張する（理由6⑤）。直接適用の内容は、大統領の役割とそれから導かれる大統領の行為、すなわち、大統領令で、対内的脅威にたいして連邦軍を利用することを政府に委任することである。それは、憲法第

83条から第89条に明示されていない大統領の権限、したがって、その権限の実現手続も定められていない権限を、憲法第80条を根拠に「推定」することである。

では、少数意見は、どのような内容だったのだろうか。エバーゼエフは、判決の論点を以下のような論点に整理し、彼の意見を書いている。(1) 憲法裁判所が審理した法令の規範性、(2) 保護の対象、(3) 国家の保護措置の実行理由および(4) ロシア連邦の大統領および政府の権限。この論点の整理は、この判決の性格を理解するうえで参考になる。

この事件では、憲法裁判所裁判官の判断は、そもそも、対象法令を一連のものとして捉えるか、それとも引き離して見るか、憲法裁判所の審理対象となるか、それともならないかについて分裂している。

アメティストフ、モルシャコーヴァおよびガジエフの少数意見についてはすでに言及したが、あらためて見ておこう。彼らは、判決と同じように対象法令を引き離して見ている。アメティストフ、モルシャコーヴァは、判決の結論ではなく、憲法裁判所の審理対象について意見をのべ、「大統領令3」は憲法裁判所の審理の対象ではないと主張する。これに対してガジエフの少数意見は、対象法令を引き離して見たうえで、大統領が政府に権限を行使することを委任したことを定めるだけの「大統領令3」は不十分で、大統領令で法令の欠陥を埋めることは行われてきたのだから、せめて、それと同等の内容の大統領令を發布すべきであったと主張する。

大統領令の作成技術や憲法裁判所の審理対象の決定手続が議論されているかに見えて、ここでは、そもそも、裁判官が行う解釈のあ

り方が問われている。

アメティストフは「大統領令3」は規範性がなく、憲法裁判所の管轄ではなく、棄却すべきと主張する。理由は以下の通りである。「大統領令において、ロシア連邦政府に委任されたのは、国家安全保障、適法性、市民の権利および自由、社会秩序の保護、犯罪との闘争、違法な武装組織すべての武装解除のための国家が有する手段のすべての利用である」。「大統領から政府への委任は、憲法第114条1項5号および6号にもとづいており、これらの号によれば、政府は、国家的安全保障、適法性、市民の権利および自由、財産と社会秩序の保護および犯罪との闘争についての措置を実行する」。「国家が有する手段のすべてを利用」という表現も、新しい権限を「大統領が政府に付与したと解釈することはできない」。「したがって、大統領令自体により、大統領は、政府、他の機関および人の行為の新しい規則を創設したわけではなく、したがって、この大統領令は規範的でない」。

マルシャコーヴァーは、「大統領令2」を公布しなかったこと自体が違憲だとし、「政府決定」における違憲となる部分を増やしてはいるが、「大統領令3」については、「処分的で非規範的な性格をもつ行為」であり、その内容は「実行された権限に尽きる」から、憲法裁判所が評価すべきことではないとする。ただし、提訴者はそのようなものとして訴えてはいないが、非規範的な処分による権限の決定とそれをめぐる紛争（権限紛争）と捉えれば、憲法裁判所は審理することはできるとする。ただし、マルシャコーヴァーは権限が適切に配分されたかどうかには言及していない。それは、対象法令を引き離しているた

め、大統領が行った行為の性格が明確にならないからである。

アメティストフとマルシャコーヴァーは、結果としては、一連の法令を引き離して見て「大統領令3」は規範性がないと主張することで、大統領の行為が憲法裁判所の対象となることを避けようとしている。

しかし、連邦軍が投入され、市民の被害も大きいときに、判決とアメティストフとマルシャコーヴァーの見解は憲法それ自体の意義を損なうものだと感じる者がいても不思議はない。ヴィトルーク、コノノフ、ルチン、エベューゼフは、そのような立場だといえる。彼らは、対象となった法令を、それぞれ引き離して見るのではなく、不可分の一体の法令として見ることで、大統領の行為の性格と問題を明確にしようとしている。なお、ゾルキンの立場は独自なもので、「例外状況」の具体的審査が行われなかったことを理由に審理それ自体が不十分だとして、裁判のやり直しを求めている。つまり、「例外状況」一般を審理の前提とするのではなく、「例外状況」そのものの審査が必要だという立場である。大統領の行為の性格を明確にするための法令を一体としてみる見方と「例外状況」そのものの審査が必要とする立場は、この事件においてはどのような法的問題が生じたかを追求するという点で共通の志向をもつといえる。

すでに指摘したことであるが、93年の「結論」反対派は「95」判決で分裂した。アメティストフとマルシャコーヴァー対ヴィトルークとコノノフへの分裂である。コノノフは多くの少数意見を書き、2010年に辞職しており、興味深い憲法裁判所裁判官であるが、ここでは、憲法第80条をめぐる判決で、2002年の

退職まで一貫して少数意見を書いたヴィトルークの少数意見に注目しておく。ヴィトルークが何を主張したかを明確にするため、長くなるのを厭わずに引用する。

ヴィトルークもチェチェン共和国が「例外状況」であることは認めるが、それを解決しようとした「大統領令3」をはじめとする一連の法令は憲法に非適合であると主張する。

チェチェン共和国の「例外状況」について、彼は次のようにのべる。「1991年から1994年に、チェチェン共和国では、非常状況、例外状況があった。その領土では、連邦憲法が作用せず、そのことは実際に連邦制の原則の完全な無視を意味し、ロシア市民の基本的な権利および自由の侵害をもたらした。このような状況では、連邦権力の積極的実行行為を要求し、武力行使も除外せずに、チェチェン共和国の領土におけるロシア連邦憲法の効力の回復の完全がめざされる」。つまり、「例外状況」の存在は認める。

しかし、「この場合、国家権力の連邦機関の行為のすべては法治国家の条件で、ロシア連邦憲法と現行法律の規定する根拠と手続で実行されなければならない」。「しかしながら、審理された法令が上述の目的を達成するために予定した措置はロシア連邦憲法に違反している。審理された法令の論理的意味的継続性、時間的継続性が示すのは、それらが、チェチェン共和国に特殊な（特別な）法的レジームを確立し、維持することをめざしたこと」で、それは「非常事態にも戒厳令にも一致しない」。それは「ロシア連邦の構成主体の領土における憲法秩序の原則、憲法上の適法性と法秩序の回復のレジームとして分類」され、「類似のものはいわゆる連邦干渉であり、世

界にも存在する」が、「このような連邦権力の「干渉」は恣意であることはできない。このような「特殊な法レジームは事前の法的定式と連邦法律の形での規制を要する」ものであり、その理由は、この法レジームが「憲法危機の解決と人と市民の権利および自由の制限」のために連邦軍を利用するからである。「ロシア連邦憲法第55条（3項）によれば、人と市民の権利および自由が制限できるのは、連邦法律により、憲法秩序の原則、他人の倫理、健康、権利および適法な利益の保護ならびに国防と国家安全保障に必要な程度に限ってである」。

このように主張するヴィトルークは、「隠された権限」理論について、それは、「世界の憲法実践で知られていることであるが、しかしながら、その利用は十分に慎重に、権力分立の原則の有効な効力を保証するためにのみ、ある権力が他の権力を犠牲にするという恣意的な力を許さないように利用されている」。「採択されたばかりの連邦憲法と憲法の規範を具体化する法律は書かれたばかりものであるという条件で大統領の「隠された権限」の存在の承認は、連邦議会と連邦政府の権限を犠牲に国家元首としての大統領の権限を違法に拡大することを意味する」。

そして、「憲法裁判所は、ロシア連邦憲法の第80条2項とその他の条項の内容に立脚して、「隠された権限」の存在を認めることで、そのこと自体により本質上は憲法の新規範を創作、創造し、この新規範は憲法の性格と任務との矛盾に陥っている」。「すべてこれらを一緒にすると、民主主義の制度の確立、社会における法治国家の形成にとって否定的帰結を孕んでいる。社会においては、権力の恣意、

法ニヒリズム、権力の人と市民の権利への軽視が根絶されない。ロシア連邦憲法の直接適用の原則は第15条1項に対応するが、それは憲法の規定の恣意的解釈を意味しないし、他の憲法価値の侵害をもたらすものでもない。

「98」判決のところで簡単に見ておいたヴィトルークの少数意見と「95」判決における彼の少数意見は、国家元首としての大統領の特別の地位と役割という憲法価値は、他の重要な憲法価値、具体的には権力分立を侵害し、それを損なうべきではないという論理で一貫している。判決に反対の少数意見は、相互にちがいはあるが、基本は、ヴィトルークの論理と共通している。

ただし、「国家元首としての大統領の特別の役割」対「権力分立」の枠組は、サブチャク・アレクセーエフの権力分立の理解、すなわち国家元首としての大統領による国家権力の組織を必要とするという権力分立観が優勢であること、また、それは、憲法第10条と憲法第11条に具現していると考え、それだけでは有効ではなく、この枠組を超える議論、あるいはこの枠組とは異なる「国家元首としての大統領の特別の地位と役割」の制限論が必要である。

おわりに 非民主主義国における裁判所と裁判官—法律家と法理論

高等経済学院法学部憲法・行政法講座教授のエレーナ・ルキヤーノヴァ⁽⁷⁰⁾は、ラジオ放送局「モスクワのこだま」(Эхо Москвы, Echo Moscow)の「少数意見」(особое мнение)⁽⁷¹⁾で次のように発言した(2018年6月13日)⁽⁷²⁾。

「私だったら、やはり、法律家全員の質をひっそりと再検査する。強く思うのは、国家機関で仕事している法律家は、憲法と人権について、しっかりと再研修を受ける必要があるということ」。司会者が「もしかしたら問題は、知識ではなくて立場では」と問うと、彼女は、「立場、専門職の立場は、やはり、知識にもとづいて形成される」と応じた。

さらに、司会者が、「ときにそんな風に見えるのだけれど、みんなにとって、裁判官にとって具体的決定をすることが必要で、そのために、裁判官は、事件に合わせて自分の知識を使って必要条文を組版し、そのように条文を解釈している」のではないかと問うと、彼女は次のように指摘する。「そのためには、読む力だけではだめで、文字から言葉を組み立てることができない。法律という規範のなかの言葉。そのためにさらに必要となるのは、特別の大脳皮質、その専門職のための大脳皮質で、この皮質が、解釈への態度を形づくる。良心から(от добросовести, from conscience)」。しかし、「言われるのは、条文通りということ(подстрочник, word-for-word translation)。それが、今のロシアの法律家にとって、できなきゃいけないこととされている。こうした人たちに、読めるだけでなく、読み取る力を、どれくらいできるかはともかく、教えなきゃいけない。すべてを一緒に。憲法やロシア法だけが、私たちを拘束しているわけではなくて、私たちは、世界全体、世界の法にたいする関係にも拘束されている。この関係は強くちがっている、半世紀前にそうであったこととは。40年前のロシアとは」。

議論は、2003年から憲法裁判所長官のゾルキンが75才と高齢であり、後任が誰にな

るかとも関係しており、司会者が、ゾルキンの辞職により現状に変化がもたらされるかと問うと、ルキヤーノヴァは次のように答えた。ゾルキンは、「最悪の選択ではない。状況全体からすれば」。「個人として、ゾルキンは、彼固有の方法をもって、かれは、博士論文を実証主義、ロシアの法実証主義について書いた⁽⁷³⁾。彼は、まさに、十分に素養のある法律家だ」。司会者が、彼がきわめて保守的な人間だとわかる論文を発表していることを指摘すると、アメリカ最高裁判所裁判官人事を例に、裁判官のなかで「誰の立場が優勢になるか。民主派か保守派か」は「巨大な闘争」の問題であり、法律家としての質のそれとは別という視点から発言している。

ここでのルキヤーノヴァの発言は、現代ロシアの法律家の知識、資質そして立場（政治的立場）について考える素材を提供している。この小論における憲法第80条をめぐる判決の検討も、ルキヤーノヴァが提起した論点の検討が必要なことを示している。

さしあたり、指摘しておきたいのは、憲法裁判所はけっして「条文通り」に判決を下しておらず、裁判官により解釈のあり方も異なることである。「隠された権限」理論もそうであるが、2005年判決に見られるような連邦優位、諸価値の平衡、変化への対応という特徴は、「条文通り」ではなく、むしろ、憲法裁判所裁判官がある価値判断を選択して判決を下していることを示している。ゾルキンだけでなく、彼以外の憲法裁判所裁判官も、「固有の方法」をもって、それが何であったのか、何であるのか、今後、バグライやゾルキン、ヴィトルーク、ボンダリといった憲法裁判所裁判官に即して検討する必要がある。

1993年ロシア憲法は、「条文それ自体」が、一方では、立憲君主制の要素をもち、他方では、現代憲法に求められる人権の保障と制限を定めているとすると、前者を抑制し、後者を伸長させることがロシア憲法の「将来」につながると考えられる。残念ながら、憲法第80条をめぐる判決は、むしろ、立憲君主制の要素を強化した。それは、エリツィンが大統領であり、バグライが憲法裁判所裁判官の時に始まっていた。

異種混合ともいえる憲法を「条文通り」に解釈することはもともと困難である。しかし、立憲君主制の要素を制限しうる法理の形成がどのように可能なかは考えてみる価値がある問題である。次には、そのような視点も踏まえ、欧州人権裁判所判決の影響も検討しつつ、ロシア憲法裁判所判決における人権の保障と制限の法理の特徴を検討したい。

参考資料（関連条文と『憲法小辞典』の「国家元首」の項目）

- 1) ロシア民主改革運動の憲法草案(サブチャク・アレクセーエフ案) (1992年5月)
第33条① ロシア連邦における国家権力の節度 (умеренность, moderateness), 均整 (упорядоченность, to put in (good) order) および効力 (действенность, efficacy) は、立法権、執行権と司法権の分立、国家の連邦構成、国家権力と地方自治の分立および国民すべてにより選挙される国家元首—ロシア連邦大統領が、これを保障する。国家元首—ロシア連邦大統領は、ロシア国家の統一を体現し、憲法秩序の堅固および国家の組織 (подразделение, subdivision) すべ

での調整のとれた活動を保障する。

② ロシア連邦の国家権力を行使するのは次の者である。

- 一 立法権—連邦立法議会
- 二 執行権—ロシア連邦政府
- 三 司法権—連邦最高裁判所ならびにロシア連邦の裁判体系の裁判所および裁判官

第40条① ロシア連邦大統領は国家元首で、その最高公務員であり、ロシア連邦を国の内外で代表する。

② 大統領は、国家の統一および憲法秩序の堅固を保障し、憲法、法律ならびにロシア連邦市民の権利および適法な利益の保護者である。大統領は、所定の憲法形式で、ロシア連邦の主権および国家の領土保全の保護の必要措置を採択し、国家機関の正常で、調整のとれた作用と相互作用を保障する。

③ 大統領は、国の状況についての教書を、毎年、国民に訴え、連邦立法議会で発表する。

④ 大統領は大統領令を発布する。

第68条②ロシア連邦最高裁判所は、

- 一 憲法の効力、適用および解釈における紛争、意見の不一致および疑問を解決し、連邦と連邦構成主体との間および連邦構成主体の間の紛争を解決する。
- 二 法律その他の法令が憲法に抵触するときに、違憲と判断する。

2) 大統領憲法案（1993年5月）

第4条 ロシア連邦における国家権力は立法権、執行権および司法権への分立と、ロシア連邦、共和国、辺区、州、連邦的意義の市、自治州および自治管区間の管轄事項および権限の区分にもとづく。

第5条① ロシア連邦の領土において、国家権力の統一が保障される。国家権力を代表し、行使するのは次の者である。

- 一 国家元首—ロシア連邦大統領
- 二 立法権—国家会議と連邦会議からなる連邦議会
- 三 執行権—ロシア連邦政府
- 四 司法権—ロシア連邦の裁判体系の裁判所および裁判官

第70条① ロシア連邦大統領は国家元首である。

② 大統領は、憲法、市民の権利および自由の保障者である。憲法が定める手続で、大統領は、ロシア連邦の主権、独立、領土一体性の擁護措置を採択し、すべての国家機関の調整のとれた作用と相互作用を保証する。

③ 国家元首としての大統領は最高公務員であり、ロシア連邦を国の内外で代表する。

第73条① ロシア連邦大統領は、直接に、最高国家公務員の任命を行うか、または連邦議会にそのような者の候補者を、選出および任命のために提案する。

- ② ロシア連邦大統領は、
- 一 連邦議会に、ロシア連邦政府議長の職の任命のために候補者を提案する。
 - 二 連邦議会に、ロシア連邦政府の信任または辞職の問題を提案する。

第74条 ロシア連邦大統領は、

- 一 連邦議会の選挙を公示する。
- 二 連邦会議および国家会議の議長との協議を経て、次の場合に、連邦議会の任期終了前解散を行う。すなわち、連邦議会が、ロシア連邦政府形成のために憲法第106条にもとづく必要な決定を採択しな

い場合、または国家権力の危機がこの憲法に定める手続にもとづいては解決できない他の場合である。

三 全人民投票を公示する。

四 自己発議で連邦議会に法案を提出する。

第80条① ロシア連邦大統領は、ロシア連邦と連邦構成主体の国家機関の間および連邦構成主体の国家機関の間の紛争の仲裁者(арбитр, arbiter)であり、紛争問題について到達した合意を大統領の決定により確定し、合意に至らないときは、紛争を、連邦憲法裁判所に移す。

② ロシア連邦および連邦構成主体の国家機関または地方自治機関が、この憲法または連邦条約に抵触し、人の権利および自由を侵害する法的文書を採用したときは、ロシア連邦大統領は、その法的文書の効力を停止し、これらの違反の除去についての要求を当該裁判所に行く。

第81条 ロシア連邦大統領は、大統領令を採用し、処分を發布する。

第94条 連邦会議は、ロシア連邦大統領の提案により、ロシア連邦政府議長を任命し、政府信任またはその辞職の問題を決定する。

第121条① 連邦憲法裁判所は、連邦議会の法律および決定、ロシア連邦大統領令、連邦機関のその他の法的文書(акт)、共和国の憲法、辺区および州の憲章、連邦構成主体のその他の法的文書、連邦内条約および国際条約の憲法との適合を審理する。憲法裁判所の決定は、これらの問題について、終局である。

② 連邦憲法裁判所は、連邦国家機関の間、連邦国家機関と連邦構成主体の国家機関の間、連邦構成主体の国家機関の間の権限の

紛争を解決する。

3) 1993年憲法(1993年12月)

第10条 ロシア連邦における国家権力は、立法権、執行権および司法権に分立してこれを行行使す。立法機関、執行機関および司法機関は、それぞれ独立である。

第11条① ロシア連邦における国家権力は、ロシア連邦の大統領、議会(連邦会議および国家会議)、政府、裁判所がこれを行行使す。

第15条④ 国際法およびロシア連邦の条約の一般に承認された原則および規範は、ロシア連邦の法体系を構成する。ロシア連邦の条約が法律の定める規則と異なる規則を定めているときは、条約の規則を適用する。

第17条① ロシア連邦において、人および市民の権利および自由は、国際法の一般に承認された原則と規範およびこの憲法にしたがってこれを保障する。

第55条③ 人および市民の権利および自由は、連邦法律により、憲法秩序の原則、他人の倫理、健康、権利および適法な利益の保護ならびに国防および国家安全保障に必要な程度においてのみ、これを制限できる。

第80条① ロシア連邦大統領は国家元首である。

② 大統領令は、ロシア連邦憲法ならびに人と市民の権利および自由の保障人である。ロシア連邦憲法が定める手続で、大統領は、ロシア憲法の主権およびその独立と領土保全の措置を採用し、国家権力機関の調整のとれた運営と相互作用を確保する。

③ ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法と連邦法律により、国の内外政策の基本方向

を決定する。

- ④ ロシア連邦大統領は、国家元首として国の内外でロシア連邦を代表する。

第83条 ロシア連邦大統領は

三 ロシア連邦政府の辞職の決定を採択する。

第90条① ロシア連邦大統領は、大統領令および命令を公布する。

- ③ ロシア連邦の大統領令および処分は、ロシア連邦憲法および連邦法律に抵触してはならない。

第111条④ 提案されたロシア連邦首相の候補者を国家会議が3度拒否した場合、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125条① ロシア連邦憲法裁判所は19人の裁判官がこれを構成する。(以下、略)

M. B. バグライ・B. A. トゥマーノフ著『憲法小辞典』

「国家元首」の項目(最後のロシアの部分を除く抄訳)

国家制度の階続における最高公務員で、国内および国際関係において国の最高代表者である。国家元首は、国民のある種の象徴であり、国民の公式の代表者である。国家元首は、立法権力、執行権力および裁判権力との相互関係の領域で広範な権限を有する。その活動において、国家元首は誰の監督も受けず、誰にも報告義務(подотчетный, accountable)を負わない。いずれにせよ、公式には、国家元首の職が存在するのは、すべての統治形態においてである。君主国家においては、世襲君主であり、共和国においては、選挙される大統領である。

非常にまれに、合議制国家元首が存在する。スイスでは、そのようなものとして、議会が選出する7人からなる連邦会議が存在する。旧ソ連では、国家元首はソ連最高会議幹部会だとみなされていた。通常、国家元首は、政党の党员であることはできない。

どの国の憲法も国家元首の権限の非常に広い一覧をふくむ。代表および褒賞の機能とならんで、首相を任命し、軍の最高司令官であり、宣戦と非常事態を布告し、条約を締結し、議会の会議を招集し(議会の解散権を有するときもある)、議会選挙と全人民投票を公示し、議会で教書演説を行う(君主政においては、勅語)。次のことはそれとは別のことである。統治形態と歴史条件により、国家元首は、ある国では、これらの機能を独立して現実に実行し、他の国では、名目として象徴的に行為する。議会君主制では(イギリス、日本、ベルギー、スウェーデン)、国家元首は「君臨すれども、統治しない」。その役割は主に、代表機能に近い。およそ同じことが議会型共和国(ドイツ、イタリア等)にもいえる。しかしながら、これらの国でも、国家元首は、国家権力を堅く結びつけ、国家権力機関間の危機と紛争を憲法上の方法で解決することを保障する。国家が、大統領型(アメリカ)あるいは半大統領型(フラン)を選択するなら、国家は、意図して、国家元首の強い権力の創造へと進んでいる。大統領は、国民からの自己の権限(мандат, mandate)を獲得するので、議会は、大統領を監督できない。大統領は、自ら政府の構成員を補充し(議会の一定の参加を得てだが)、このことにより、安定した性格を政府は獲得する。強い大統領権力は、法治国家の民主的性格を破壊す

るものではなく、反対に、強い大統領権力は、一定の条件では、憲法秩序を維持する唯一の可能な手段である。この権力は直接に執行権力と結合し、それを指揮することがあり（合衆国）、あるいは、あたかも権力の基本分立の外に立つこともある。同様に、国家元首は、立憲（二元）君主制（モロッコ、ヨルダン、タイ）において広い権限を有する。

民主的法治国家においては、権力分立の原則が常に作用し、国家元首の機能は三権のすべてと接する（立法権の分野では、大統領は、例えば、法令に署名し、拒否権をもち、司法権との関係では、国家元首は、裁判官を任命し、また恩赦を実行する）。しかし、なんといっても、国家元首の基本機能および権限は執行権と結びついている。加えて、大統領型の共和国では、国家元首は、公式にも、執行権力を率いる。しかし、このような場合においてさえ、三権分立の原則にもとづき、それと結びついて、国家元首の特別の地位が形成される。この特別の地位は、国家元首の固有の権限であり義務でもある、憲法の保護者であり、最高代表者であるということから導かれる。

注

- (1) CDL (1994) 011e-restr, Strasbourg, 24 March 1994.
- (2) Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation; A Contextual Analysis*, Oxford: Hart Publishing, 2011.
- (3) 1991年に大統領制の設置とともに、設置された大統領府を指す。
- (4) Eugene Huskey, "Book Review: Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2011, 301 pp.," *Review of Central and East European Law* 38 (2013), pp. 191-193.
- (5) 第80条2項および3項が定めるものは、権能（компетенция, competence）、作用（функция, function）、役割（роль, role）あるいは権限（полномочие, authority）とさまざまに表現されている。
- (6) 樹神成「現代ロシアの比較憲法学—A. Н. Методушевスキー」『法経論叢』第34巻1号、1-20頁、2016年。
- (7) 同「脱社会主義化における立憲主義—1993年ロシア憲法の歴史的 position」民主主義科学者協会法律部会『法の科学』、2018年。
- (8) 憲法第55条4項が、人権の類型ごとに制約を定めるのではなく、人権一般にたいする制限根拠を示している点は注意を要する。それぞれの人権がそれぞれ等価であり等しい制約に服すべきと考えると政治的自由の保障は後退する危険が高い。
- (9) 「推定」という言葉は必ずしも適切ではないが、後述する「推定される大統領権限」に合わせて「推定」という言葉を用いている。
- (10) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. ст. 22.
- (11) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3. ст. 24.
- (12) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. ст. 501.
- (13) ソ連の維持を問う全人民投票の時（1991年3月17日）に、ロシアは、大統領制導入を問う独自の全人民投票を実施した。
- (14) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 17. ст. 510.
- (15) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 19. ст. 621.
- (16) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. ст. 776.
- (17) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. ст. 778.
- (18) Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. ст. 1010.
- (19) ただし、ソ連との対抗という点では、必ずしも「水平方向」ではない。また「水平方向」と見るとしても、対議会が対大統領のどちらの要素が強いかは検討を要する。

- (20) Ведомости ВС СССР, 1991, № 52, ст. 2058–2059.
- (21) Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 44, ст. 1455.
- (22) Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 45, ст. 1538.
- (23) 他の案もあるが、この小論ではこの二つの指摘にとどめる。
- (24) Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992, № 18, ст. 1455.
- (25) СА РФ, 1993, № 52, ст. 5086.
- (26) Четвертый Съезда народных депутатов РСФСР: Стенографический отчет т. 2, М.: Изд. «Республика», стр. 3–47.
- (27) Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР: Стенографический отчет т. 1, М.: Изд. «Республика», стр. 123.
- (28) Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР: Стенографический отчет т. 2, М.: Изд. «Республика», стр. 185–244.
- (29) 「ロシア連邦新憲法草案をめぐる今後の活動」についてのロシア連邦人民代議員大会決定（1992年12月9日）（Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992, № 51, ст. 3007.）。
- (30) 「ロシア連邦大統領の市民への訴え」（1993年3月20日）（«Российская газета», 23 марта 1993.）および「権力危機の克服までの執行機関の活動」についての連邦大統領令（1993年3月20日）（САПП РФ, 1993, № 13, ст. 1102.）
- (31) Под общ. Ред. О. Г. Румянцев, Из истории создания Конституции Российской Федерации, Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т., том 4, книга 1, М.: Волетрс Клувер, 2009, стр. 657–665.
- (32) «Московская правда». 5 мая 1993.
- (33) САПП РФ, 1993, № 21, ст. 1903.
- (34) САПП РФ, 1993, № 39, ст. 3597.
- (35) Под общ. Ред. О. Г. Румянцев, Из истории создания Конституции Российской Федерации, Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т., том 4, книга 3, М.: Волетрс Клувер, 2009, стр. 486–500.
- (36) САПП РФ, 1993, № 41, ст. 3921.
- (37) СЗ РФ, 1994, № 13, ст. 1447.
- (38) С. С. Алексеев и А. А. Собчак, Конституция и судьба России, «Известия», 28 марта 1992.
- (39) См. М. А. Митюков, Рождение конституции России: конституционное совещание 1993 года: статьи, выступление, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993–2012), М.: Проспект, 2015.
- (40) 第5回人民代議員大会が選出した憲法裁判所裁判官は辞職せず地位は継続しているため、新しい憲法裁判所裁判官を加えることができるということが重要だった。
- (41) クラスノフは、現在、高等経済法院法学部の憲法行政法講座の講座長で、1993年から1998年にかけての期間に大統領補佐官（法問題）専門員および大統領補佐官（法問題）だった。クラスノフの業績は、アバキヤン（モスクワ大学法学部）とメドゥシェフスキー（高等経済法院积迦科学部）とならんで、現代ロシア憲法の検討に必読である。彼の業績については別に論ずるが、さしあたり、この小論との関係で重要な論文として、制度改革がなければ大統領にたいする制約を実現できないとの前提で書かれた次の論文を指摘しておく。М. Краснов, Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? «Сравнительное конституционное обозрение», № 2, 2014, стр. 29–45.
- (42) Под общей ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина и Р. Г. Орехова, Конституция Российской Федерации: комментарий, М.: Юрид. лит. 1994, стр. 397, 400–404.
- (43) 「表」からわかるように、彼は、この時点での19人憲法裁判所裁判官なかで最後（1995年2月）に任命され、1997年2月から2003年2月にかけて憲法裁判所の長官でもあった。
- (44) М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе, Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов, М.: ИНФРФ-М-КОДЕКС, 1996, стр. 332–337. 1996年版の教科書は共著だが、引用部分はバグライの

執筆担当部分である。彼の憲法教科書はバグライの単著となり、2018年に第13版が出て、出版が続いている。引用部分の記述は2018年版でも同じである。

- (45) なお、バグライは、1993年憲法の第10条（三権分立）と第11条（国家権力行使者）については、大統領は執行権の長と理解すべきだと主張する。長かどうかは権限の強弱ではなく責任の所在で議論すべきと考えるとこの議論は意味がない。90年代の日本では、政治学で国会内閣制論、憲法学で執政部門論（内閣法改正）、行政学で企画立案と実施の分離論（国家行政組織法改正）が議論されたことで、行政権内部が、法的にはともかく、政治的政策的行政的には二分して理解されるようになった。その視点は、現代ロシアにおける連邦大統領府と政府との関係を踏まえた執行権論、政府論および行政改革論に有効である。
- (46) М. В. Баглай и В. А. Туманов, *Малая энциклопедия конституционного право*, М.: БЕК, 1998, стр. 364.
- (47) バグライは、アメリカ大統領制とロシアのそれを比較する。М. В. Баглай, *Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки*, М.: НОРМА, 2008. フランス大統領制との比較については、次のものが、クラスノフとメドゥシェフスキーの論文を収録して重要である。Ответ. Ред. Д. В. Ефременко и Н. Ю. Лапина, *Политические институты России и Франции: традиции и современность*, Сб.: РАН. ИНИОН., 2014.
- (48) ロシアの憲法学では、現代国家では三権分立だけでは国家は作用しないという事実認識が、国家元首という憲法論に直結している。この点から、現代ロシアにおける国家元首論を検討する必要がある。
- (49) См. Л. В. Лазарев, *Правовые позиции Конституционного суда России*, 2-е изд. М.: Формула права, 2008.
- (50) <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Statistics/Pages/Decision.aspx>.
- (51) СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3424.
- (52) СЗ РФ, 1993, № 45, ст. 4329. 軍事ドクトリン自体は法令集ではなく、イズベスタヤに掲載された。
- «Известия», 18 ноября 1993 г.
- (53) この大統領令は法令集（СЗ）に掲載されていない
- (54) СЗ РФ, 1994, № 33, ст. 3422.
- (55) СЗ РФ, 1994, № 33, ст. 3454.
- (56) СЗ РФ, 1996, № 19, ст. 2320.
- (57) СЗ РФ, 1994, № 24, ст. 2598
- (58) СЗ РФ, 1997, № 20, ст. 2383.
- (59) СЗ РФ, 1996, № 11, ст. 1024.
- (60) СЗ РФ, 1998, № 52, ст. 6447.
- (61) СЗ РФ, 2002, № 15, ст. 1497.
- (62) СЗ РФ, 2000, № 31, ст. 3205.
- (63) СЗ РФ, 2006, № 3, ст. 336.
- (64) СЗ РФ, 2004, № 50, ст. 4950.
- (65) СЗ РФ, 2012, № 53, ст. 8062.
- (66) СЗ РФ, 2012, № 19, ст. 2274.
- (67) СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1477.
- (68) СЗ РФ, 1995, № 1, ст. 31.
- (69) СЗ РФ, 1995, № 5, ст. 370.
- (70) ベレストロイカでの「ソビエト議会主義」改革 = 人民代議員大会の提案者であるアナトリー・ルキヤノフは彼女の父親。ルキヤノフは、1958年の生まれで、かつてはロシア共産党員でもあったが、ホダルコフスキー裁判では弁護士の一員となる。2016年には、モスクワ・ヘルシンキグループから、「人権分野での助言と研究の活動」にたいして賞を授与された。 <https://www.mhg.ru/laureaty-premii-mhg-v-oblasti-zashchity-pravcheloveka-za-2016-god>
- (71) 「少数意見」は、司会者が有識者を招いて質疑し討論する番組。 <https://echo.msk.ru/programs/personalno/>
- 「モスクワのこだま」は報道中心の放送局で全国の36の市に放送局があり、聴取者は公称で790万人。2001年から持株会社「ガスプロム・メディア」に属するが、もともとは、モスクワ市人民代議員ソビエトや雑誌「ともしび」（оронёк）、モスクワ大学ジャーナリスト学部等が設立し（1990年）、番組編成者や番組司会者は現体制批判派。 http://www.gazprom-media.com/en/company/show?id=22&change_lang=1

(72) <https://echo.msk.ru/programs/personalno/2220200-echo/>

(73) В. Д. Зорькин, Позитивистская теория права в

России, М.: Изд-во МГУ, 1978. この文献をはじめ、ゾルキンの「固有の方法」について別の機会に検討する。