

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——

樹 神 成

《目次》

はじめに

- 1 制度設計論としての超大統領制論—ホームズとシュガート
 - 2 「中途半端な大統領中心主義」と「超然大統領制論」—日本での議論
 - 3 「憲法の危機か発現か」または「憲法の文言か精神か」—ブルキンとルキヤーノヴァ
 - 4 「大統領裁量義務」論—バグライ
 - 5 「二元主義の権威的解釈」—メドゥシエフスキー
- おわりに—ルキヤーノヴァとクラスノフを超えるには

はじめに

この小論は、1993年ロシア連邦憲法の定める大統領制について制度設計論と憲法解釈論からの議論をさしあたり整理することを目的としている。その理由は二つある。

第一は、ロシア連邦では、大きな改正がないままに同一の憲法の下で大統領の交代により憲法秩序が変化したように見えることである。たしかに、大統領任期（4年から7年）および国会議員任期（4年から5年）の延長（2008年）、連邦会議議員（一部）および連邦構成主体検事総長の大統領任命制の導入（2014年）のための憲法改正が行われた。しかし、エリツィンからプーチンに大統領が交代した2000年から憲法秩序の変化は始まっている⁽¹⁾。その原因を考える前提として憲法秩序の変化そのものの分析とは別に、制度設計論と憲法解釈論の視点からまず問題を

検討することで原因探究の手がかりを得たいと考える。

第二は、中央アジアの各国の憲法秩序は、ロシア連邦とは異なり、新憲法制定または憲法改正とともに変化したように見えることである。つまり、ロシア連邦と中央アジアでは憲法秩序の変化の型が異なる。ロシア連邦は、憲法改正を欠く憲法秩序の変化であり、中央アジアの場合は憲法改正による憲法秩序の変化である⁽²⁾。中央アジアの憲法は、現実の「勢力配置の記録」であるがゆえに憲法改正が必要だったと考える。では、ロシア連邦ではなぜ憲法改正を欠いたのか。

ロシア連邦については、非公式規範の存在⁽³⁾または憲法外組織の設置⁽⁴⁾の結果として、憲法秩序の変化が起きたと説明されることが多い。こうした説明は、つまるところ、「憲法の危機」論に立っている。しかし、1993年ロシア連邦憲法の定める大統領制に

についての議論を見ると、「憲法の危機」ではなく「憲法の発現」という見方も成り立ちうる。ただ、社会主義からの転換のなかで制定された1993年憲法は、問題を孕むにしても、現代立憲主義または自由民主主義の憲法だという評価も根強く、現代ロシアの憲法秩序が1993年憲法の「発現」とするには、それなりの分析と論理の提示が必要である。この小論では、それを憲法裁判所裁判官(バグライ)の憲法解釈論に求める。

憲法秩序の変化そのものの分析、憲法条文、憲法秩序と社会関係の三者の相互関連の分析は今後の課題として残る。

1. 制度設計論としての超大統領制論 —ホームズとシュガート

超大統領制という用語を脱社会主義化憲法について用いたのは、『東欧憲法研究』に掲載されたステファン・ホームズの「超大統領制とその問題」⁽⁵⁾が最初だろう。ホームズは『東欧憲法研究』で多数の特集を企画し⁽⁶⁾、ロシアと東欧の法と政治に関心をもち、『東欧憲法研究』廃刊後もロシアおよび東欧の法と政治についての論文を発表している⁽⁷⁾。

かれは、1993年ロシア連邦憲法が制定されると、それを次のように評価した。1993年ロシア連邦憲法は立法と執行が融合し、「均衡と抑制は大統領のためだけに働く」ので「アメリカ型権力分立」ではない。そして、「アメリカ型でないのと同じくフランス型ではない」。1993年ロシア憲法は、「(フランス憲法に似ているという一執筆者)趣旨の論評が沸き起こっているが、第5共和制型半大統領制に倣っていない」。なぜなら、「フランス大統

領は、例えば、拒否権まではもたず、首相を一方的には解任できない」し、「ロシアのシステムのもとではコアピタツィオンはありえない」からである。つまり、「エリツィン憲法により確立されたシステムは、要するに、もっとも簡潔に特徴を言えば超大統領制である」。

ホームズは、1993年ロシア連邦憲法の運用をまたずにその性格を断定している。この断定は、ソ連と東欧における社会主義の崩壊に伴う民主化にふさわしい憲法は何か、つまり「憲法工学」⁽⁸⁾または「憲法設計」をめぐる議論の一例と見ることができる。

「憲法工学」または「憲法設計」において、焦点のひとつは、「大統領制か議院内閣制か」だった。しかし、制定された憲法は、「大統領制か議院内閣制か」の二分法では説明できないものだった。

ホームズの主張の意味は、ロシア連邦においても憲法における制度設計 (institutional design, constitutional design) が重要であり、1993年ロシア連邦憲法の憲法条文が定める制度それ自体がアメリカ憲法のそれともフランス憲法それとも異なるとしたところにある。しかし、制度設計、つまり「書かれた規則は、どのようにゲームが行われるかを決めてしまわない」⁽⁹⁾から、「議会は、執行部を点検または監督できなくても、重要な民主的な機能もちうる」⁽¹⁰⁾と問題提起したところにこの論文の眼目があった。

それは別として、ホームズは、フランス第5共和制憲法が「首相を一方的には解任できない」という点に1993年ロシア連邦憲法との違いを見ている。

ホームズの超大統領制論と同じく大統領の

首相解任権に着目した類型論としてアメリカの政治学者のマシュー・シュガートの「首相—大統領」制論および「大統領—議会」制論がある⁽¹¹⁾。

シュガートは、大統領、政府（首相）および議会との関係を5類型に分類する。すなわち、純粋大統領制、「首相—大統領」制、「大統領—議会」制、大統領職を有する議院内閣制、純粋議院内閣制である。重要なのは、「首相—大統領」制と「大統領—議会」制のちがいで、それは、大統領が、単独の政府辞職決定権または首相その他の内閣構員の単独の解任権をもつかどうかを基準とする。シュガートの分類では、このような辞職決定権および解任権を大統領が有するのが「大統領—議会」制で、「首相—大統領」制では、政府（首相）は議会の信任に依拠する。

かれは次のように言う。すなわち、（大統領が単独の首相解任権をもつかどうかは一執筆者）「行政部と立法部との関係の公式な定義における小さなちがいに見えるが、実は決定的である。…この区別がとくに重要なのは、（「大統領—議会」制の一執筆者）レジーム設計者なかには、フランスの制度を模倣したと主張している者がいるからである。しかし、フランスの大統領は、議会の意思に反して内閣を辞職させられないのは、1986年—88年のコアピタツィオンの経験が示すとおりである」⁽¹²⁾。このシュガートの見解は、デヴェルジュが提唱した半大統領制の概念に基づく比較憲法研究において、半大統領制の類型論としても有効であると考えられている⁽¹³⁾。

2. 「中途半端な大統領中心主義」と「超然大統領制論」—日本での議論

日本では、ホームズやシュガートの主張は注目されず、1993年ロシア連邦憲法は、フランス憲法（第5共和制憲法）と似ているという見解が有力であり続けているように思われる⁽¹⁴⁾。

ただ、ロシア連邦憲法の法学の立場からの研究は、第10条と第11条との齟齬および国家元首（大統領）の地位と機能を定めた第80条から、1993年ロシア連邦憲法において、権力分立の上または外または横に大統領が位置し、その点にロシア連邦憲法の独自性があると考えてきた⁽¹⁵⁾。そして、関連する憲法裁判所判決も踏まえた研究も行われてきた。日本およびロシア連邦における議論ならびに憲法裁判所の判決を踏まえて1993年ロシア連邦憲法の権力分立と大統領の地位および機能を分析した業績として佐藤史人の論文⁽¹⁶⁾がすでにあり、これまでの議論を整理し、問題の所在を示し、水準を超えた分析をしており、加えることはあまりない。あるとすれば、第80条が一番の問題なのであれば、憲法裁判所判決の第80条を焦点にした系統的な分析と⁽¹⁷⁾、ホームズまたはシュガートの議論との関係で大統領の政府辞職決定権および首相解任権に焦点を合わせた検討だろう。

それは別として、フランス憲法と似ているという場合、何が似ているかということは論点となりうる。単純には、それだけでは似ているとは言えないとホームズとシュガートが主張した点、つまり、大統領とは別に政府（首相）が存在するという点で似ているということだろう。要するに、半大統領制だということ

とだろう。しかし、大江泰一郎は、フランス第5共和制憲法と1993年ロシア連邦憲法とは大統領中心主義という点で似ていると考える。

大江によれば、1993年ロシア連邦憲法は、「脱社会主義・市場経済移行のための「強い腕」の必要性からフランス型大統領制を目指しつつも、脱ソビエト（脱評議会）化にともなう議会実質化の理念（議院内閣的要素はこれに由来する）と現実の議会における野党の優位とによって条件づけられて、それを徹底しえなかったケース」⁽¹⁸⁾である（不徹底な大統領中心主義論）。この見解の基底には、問題は、大統領中主義そのものではなく、それを制約する仕組と文化（憲法裁判や法概念）であるという発想があり、ロシアでは、法と裁判が伝統により権力の制約として機能しない可能性がある点にちがいを求めるという志向がある。

これに対して、竹森正孝は、ロシア連邦の大統領制は「大統領が広範かつ強大な権限」をもち「三権のいずれにも属さず、その上に超然として存在する独特の制度」で、「アメリカ型大統領制に擬したり、またはフランス型大統領制と同一視」できず、「超然大統領制」であると主張する⁽¹⁹⁾。しかし、かれの主張は、ホームズやシュガートのそれとは視点が異なる。ホームズやシュガートは、1993年ロシア連邦憲法制定前後に、純粋に制度論の視点からその性格を論じて類型を設定しているのにたいして、2000年前後に書かれたと竹森論文は、エリツイン大統領の下での憲法の運用を問題としている。「超然大統領制」は「超然内閣」からの連想だろう。「超然内閣」は、大日本帝国憲法の制度の特質というより、帝国議会に対する内閣および行政官僚制の態度

または方針を示す言葉である。ホームズは、まさに、憲法が定める制度が超大統領制であっても、「超然大統領制」を選択すべきでなく、「超大統領制」においても議会の役割がなくなるわけではないことを主張していた。

3. 「憲法の危機か発現か」または「憲法の文言か精神か」

—ゾルキンとルキヤーノヴァ

竹森は、ロシア連邦の大統領制を「超然大統領制」と評価しつつ、「それでも政府が下院との協同を実現しうる場合には、プリマコフ内閣時代にそうであったように（首相が—執筆者）実質的に大きな権限をもち、大統領制を牽制するという事態が現象しうる」と指摘する⁽²⁰⁾。よく似たことは、大日本帝国憲法史にもあったと考え⁽²¹⁾、竹森が「超然内閣」の連想から「超然大統領制」を用いたとすると、かれは、1993年連邦憲法と立憲君主制憲法の運用とを重ね合わせて考えているようにも思われる。

それは、別として、竹森が強調しているのは、次のことと考えられる。すなわち、同一の憲法（1993年ロシア連邦憲法）と同一の大統領（エリツイン）のもとで、大統領—政府—議会の関係が変化し、大統領は、議会が信任する首相を選択せざるを得ない状況に追い込まれることがあり、その場合は、憲法条文は不変でも現実の憲法秩序は変化する。つまり、「勢力配置の変化」は現実の憲法秩序を変化させる。それでは、その次に起きたこと、すなわち、同一の憲法の下で大統領が交代（エリツインからプーチンへ）したことによる憲法秩序の変化は、「勢力配置の変化」

だけに原因を求めることができるのだろうか。

そもそも、現実の憲法秩序の変化を憲法条文との関係でどう捉えたらよいのだろうか。「憲法の発現」だろうか、それとも「憲法の危機」なのだろうか。プリマコフ首相の任命は「憲法の発現」で、プーチニズムは「憲法の危機」なのだろうか。あるいは、プーチニズムも「憲法の発現」なのだろうか。

「憲法の発現か危機か」は思考のためのひとつの図式に過ぎないが、1993年ロシア連邦憲法の性格の理解と結びつく。1993年ロシア連邦憲法が超大統領制だとすると、プーチンの下での憲法秩序の変化を「憲法の発現」と見ることも可能となる。さらに、エリツィンの下での憲法秩序もプーチンの下でのそれも「同一のシステムの二つの発現」⁽²²⁾と捉えることも可能だろう。そうではなく、1993年ロシア連邦憲法の現代立憲主義の民主主義憲法としての側面を強調すれば、プーチンの下での憲法秩序のありようは「憲法の危機」となる。

「憲法の発現か危機か」という問題設定は、単純に過ぎる。なぜなら、1993年憲法の定める権力分立と大統領の地位と機能に問題があることを前提に、こうした欠点をもつ1993年ロシア連邦憲法を憲法改正なしに発展させられるかが立場を問わず課題となりつつあるからである。

それを示すのが、憲法裁判所長官ゾルキンの「憲法の文言と精神」という論文⁽²³⁾とゾルキンの批判者である憲法学者エリーナ・ルキヤーノヴァ『権威主義と民主主義』（シャプリンスキーとの共著）⁽²⁴⁾である。そこで注目されているのは、憲法の「文言」ではなく、「精神」（ゾルキン）または「基本の原則と意

義」（ルキヤーノヴァ）である。ゾルキンは、社会国家（第7条）に注目し、ルキヤーノヴァは、1993年ロシア連邦憲法が現代立憲主義または自由民主主義の憲法であることを示すものとして第1章の「憲法秩序の基礎」の意義を強調する。彼女は次のように述べる。すなわち、「ある短所（欠陥や不備）が憲法条文にあることで増す危険はその適用における自由な裁量である。しかし、次の場合には、この危険は最小限であり、あるいはゼロに等しい。すなわち、もしも、（憲法の一執筆者）基本の原則と意義が会得され、定着する場合にはである」⁽²⁵⁾。

このように、ゾルキンとルキヤーノヴァの主張を対比して検討すると、何をもち「精神」あるいは「基本の原則と意義」と考えるかが重要であるとわかる。つまり、憲法の「精神」または「基本の原則と意義」にもとづく1993年ロシア連邦憲法の解釈と運用が、単に、法学上の理論を越えて、政治、言い換えれば、現実の憲法秩序の変化を考えるうえで重要である。

4. 「大統領裁量義務」論—バグライ

この小論では、「不徹底な大統領中心主義」として1993年ロシア連邦憲法における「不徹底」が、憲法裁判所裁判官の「文言」と「精神」の解釈によりどう突破されるかを見ておこう。

バグライの憲法裁判所長官の在職時（1997年2月—2003年月）に、憲法裁判所長官だったトゥマーノフとバグライにより執筆、出版された『憲法小百科』の大統領の項目において、ロシア連邦大統領の権限は次のような意

味で「小さい」との理解が示されている。すなわち、「ロシア連邦大統領の権限は非常に大きいにもかかわらず、それは、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よりも広くない」。そして、大統領の権限をより強くしても、「ロシア連邦憲法大統領が「独裁権限」を付与されていることを意味しない。フランスおよび合衆国その他の大統領制民主国家の経験が説得力をもち示すことは、法治国家において、強力な大統領権力の独裁およびその類似物への転化は生じないことである」⁽²⁶⁾。

しかし、バグライが、ロシア連邦憲法を「不徹底な大統領中心主義」と見ているわけではない。かれは、大統領が行政権の長であるという意味で大統領制を定めていると考えたうえで、さらに、国家元首として特別の機能を有し、そこから導きうる権限があるのだと主張する（大統領＝「行政権力の長」＋「国家元首」論）。

1993年ロシア連邦憲法の文言は、ロシア連邦政府は「ロシア連邦の執行権力を行使する」（第110条1号）と定める。バグライが、それにもかかわらず、1993年ロシア連邦憲法において大統領は行政権の長だと考えるのは、大統領に閣議主宰権があるからではない（第83条2号）。まずは、大統領を三権分立の外に置くべきでないという動機からであり、それとともに、「ロシア連邦の大統領と政府の権限を分析するとロシア連邦の執行権力の長はまさに大統領だと考える根拠が与えられる」からである。かれによれば、それは、「ロシア連邦政府が大統領に責任を負い、大統領だけに報告義務があり、監督される」ことである。「政府の形成の問題について大統領は

完全に自由」であり、「政府は議会の両院にたいして責任を負わない。ロシア連邦憲法の条件ではこれは不可能である。なぜなら、議会多数派の政府は議院内閣制および半大統領制の特徴で、より完全な権力分立である大統領制の特徴ではない」からである⁽²⁷⁾。

つまり、バグライは「議院内閣の要素」のないことが、1993年ロシア憲法の本質であると考えられる。かれにとっては、大統領だけに政府の存続を決める権限があり、大統領だけに政府は責任を負うから、大統領は行政権の長なのである。その根拠は、やはり、大統領の首相解任権であり、その点では、ホームズとシュガートに近い。

しかし、バグライの議論はここで終わらない。かれは次のように主張する。すなわち、「存在するのは三権だけであるとしても、国家元首の特別の地位」がある⁽²⁸⁾。そのような地位は、「ロシア連邦憲法第80条に定める大統領の基本機能において明らかである」⁽²⁹⁾。つまり、ロシア連邦大統領は国家元首（第80条1項）として特別の地位にあり、憲法ならびに人および市民の権利および自由の保護（〈憲法の保護者〉）、ロシア連邦の主権の擁護（〈主権の擁護者〉）および国家機関の一致した活動と協力の確保（〈国家機関の活動の調整者〉）といった基本機能をもつ（同条2項）。大統領は、内外政策の基本方向を決定し（同条3項、〈基本政策決定者〉）、国の内外でロシア連邦を代表する（同条4項、〈国の代表者〉）。

これらが「機能」である意味は、〈憲法の保護者〉を例にとると、この「機能」は、「大統領の裁量にもとづく大統領の権利を広く前提にし、その裁量は、憲法および法律の文言

だけではなく精神にも立脚し、法システムにおける欠陥を埋め、憲法が予期していない重大状況に対処⁽³⁰⁾する権限を導く点にある。〈憲法の保護者〉という「機能」は、大統領の国家元首としての義務でもあり、義務としての「機能」の実現は、「憲法および法律の精神」に立脚した裁量により、憲法と法律が明示しない権限を行使することである。

そして、このことは、〈主権の擁護者〉においても、〈国家機関の活動の調整者〉においても、詰まるところは、変わらない⁽³¹⁾。そして、このように解したとしても、バグライによれば、1993年憲法は、アメリカ憲法とフランス第5共和制憲法と同じような意味での現代立憲主義の要件に合う憲法である。「憲法と法律が明示しない権限」は、もともと国家元首には「隠された権限」があるという認識に依拠し⁽³²⁾、アメリカ憲法における「隠された権限」の法理を念頭に置いて主張されている⁽³³⁾。

そして、バグライは、国家元首としての特別の地位にある大統領との関係において、憲法上の義務を実現するために大統領が行使する自由な裁量が憲法に適合するかどうかを審査する機関として憲法裁判所を規定する。そして、憲法裁判所が、「憲法と法律が明示しない権限」、つまり大統領の裁量行使(例えば、国内紛争の軍の投入(チェチュン紛争)、連邦構成主体の長の実質任命制)を憲法に適合すると判断することで、憲法裁判所は大統領の政策を正統化する役割を果たすことになる。

このようにして、憲法裁判所は大統領の権限行使の制約ではなく、権限行使の正統化を担う。それは「政治の司法化」ということではない。国家元首の特別の地位を憲法第80

条が定めているという理解を前提にした、憲法裁判所裁判官が行なう解釈の機能問題である。それは大統領の「憲法裁量」を正統化するが、まったく無批判な、単なる従属を意味するわけでもない。しかし、重要なことは、「憲法と法律が明示しない権限」について、大統領に自由な裁量権があるという前提で憲法裁判所がその憲法適合審査機関としての役割を積極的に引き受けるという図式それ自体である。

バグライは、憲法の「文言」から、大統領は行政権の長であり、政府は大統領だけに責任を負うと結論し、憲法の「精神」から、国家元首としての大統領は、憲法(第80条)が認める特別の地位から「憲法と法律が明示しない権限」をもつと主張する。これが、憲法裁判所長官(1997年2月から2003年2月)の議論であることはやはり重要である⁽³⁴⁾。

5. 「二元主義の権威的解釈」

—メドウシェフスキー

「中途半端な大統領中心主義」論もバグライの「大統領＝「行政権の長」＋「国家元首」」論も、フランス第5共和制憲法またはアメリカ憲法の定める大統領に比較して、1993年ロシア憲法の定める大統領は、憲法条文それ自体からは、権限が過度に大きい、あるいは、まったく他に見られない程にその地位が特殊であるわけではないと見ている。

これに対して、フランス第5共和制憲法との比較で1993年ロシア憲法は、「フランス型混合制との外面の類似にもかかわらず、ロシアの統治形態は、疑いもなく、混合制のより権威的解釈を示している」⁽³⁵⁾とするのが、メ

ドゥシェフスキーである。メドゥシェフスキーによれば、1993年ロシア憲法が定める統治形態は、「一元的な議会制または大統領制」と比較するならばフランス第5共和制憲法と同じく「二元制、混合制または「大統領—議会」制の統治形態」であるが、しかし、詳しく検討するならば、そのことは「それ程には明白ではない」⁽³⁶⁾。

メドゥシェフスキーが、そう考える理由として、ここでは次の2点を指摘しておく⁽³⁷⁾。

ひとつは、1993年ロシア連邦憲法は、大統領にたいする政府責任を定めていることである。かれは、まず、二元制（混合制）は、君主制の下で議会にも君主にも政府が従属するという政府責任の二元性を意味することを確認する。しかし、現代において、二元制（混合制）は、議会制に近いもの（「議会—大統領」制）からほとんど大統領制（「大統領—議会」制）のものまで多様である。かれによれば、その類型化の基準として、1) 権力分立、2) 権力機構と作動実態（実質が議会制か、大統領制か、大統領と首相の権力共有か）、3) 指導性の方向（優位なのが首相か大統領か、あるいは、優位に揺れがあるか）を考慮することができる。そうではあるが、モーリス・デヴェルジュの半大統領論、つまり、「1) 普通選挙による共和国大統領の選挙、2) 大統領の対抗力としての首相の導入、3) 議会が政府に対抗しないかぎりでの政府の存続」からすれば、かれは、フランス第5共和制では、議会の信任があるかぎり政府は存続するのに対して、1993年ロシア連邦憲法では、「政府は、大統領の工具（технический инструмент, technical tool）」であり、大統領の意思で存続が決まると考える。「混合制の

「大統領—議会」共和国の概念はフランスでは実現されているが、しかし、ロシアでは願望にとどまる」。

もうひとつは、フランス第5共和政憲法と1993年ロシア連邦を比較すると、「権力分立の解釈における類似とともに、本質的相違」があるからである。それは、メドゥシェフスキーによれば、1993年ロシア憲法が、大統領と首相の「協議（консультация, consultation）」も、副署の必要も、全く定めていないことに示される。そして、これらと結びついて、フランス第5共和制憲法では、「決定採択の最高権力がだれに（大統領か首相か一部筆者）属するかにより区分される2つの行政権限の部門—大統領と首相が存在」するが、1993年ロシア連邦憲法ではそのような明確な区分が存在しない。

政府責任について、認識としては、バグライとメドゥシェフスキーは変わらない。しかし、その評価は正反対で、バグライは肯定的でありメドゥシェフスキーは否定的である。参照している憲法も、バグライはアメリカ合衆国憲法でメドゥシェフスキーは立憲君主制憲法やフランス第5共和制憲法もふくむ二元制（混合制）憲法である。

協議と副署について、バグライとメドゥシェフスキーは大きく異なる。バグライが、憲法第80条から導かれる大統領の裁量を大統領の義務として肯定的に評価するのに対して、メドゥシェフスキーは、1993年ロシア連邦憲法が大統領の固有権とそうでないものとを区別せず、大統領の裁量を抑制する仕組（協議や副署）をもたないことを問題視する。メドゥシェフスキーにとって1993ロシア連邦憲法における権力分立の問題は、大統領が

行政権の長かどうかではなく、また、大統領の権限が大きいかどうかではなく、大統領の固有の権限とそうでない権限との区別、それと結びついた大統領の裁量の抑制を導きうる文言の憲法における不存在にある。

おわりに—ルキヤノヴァとクラスノフを超えるには

以上の検討から、ホームズにもシュガートにもメドゥシェフスキーにも、そしてバグライにも共通するのは、1993年ロシア連邦憲法は政府の存立を議会の信任に置かず、議会に対する政府責任を定めていないという認識である。憲法条文上、その根拠となるのは、文言としては目立つことのないロシア連邦大統領の政府総辞職決定権＝首相解任権である（第83条3項）。

こうした立場からは、1993年ロシア連邦憲法は以下のように読むことができる。

すなわち、大統領の首相任命権は国家会議（下院）の同意を必要とするが（第83条1号）、大統領の提案する首相候補者を3回拒否すると大統領は国家会議を解散できる。憲法は、国家会議に不信任決議を認めているが（第117条3号、関連して、第103条2号）、政府を辞職させるかどうかは大統領の権限であり、大統領が政府の存続を認め、国家会議が不信任決議を再議した場合、大統領は議会を解散することができる（第117条3号）。

国家会議の首相任命の同意権と不信任決議権から1993年ロシア連邦憲法では、首相の任免に国家会議がかなり関与できるように見える。しかし、1993年ロシア憲法は、政府総辞職＝首相解任を大統領が単独で（つまり

固有の意思で自由に）決定する権限を認めている（第83条3号）。この点からすれば、大統領の議会解散権は大統領の単独（固有）の首相任免権の担保であり、国家会議の首相任命の同意権および不信任決議権は、大統領に単独（固有）の首相任免権があることを前提にした手続上の参加権と位置づけることができる。

そして、第83条3項とならんで重要なのは、憲法第80条である。第80条は、大統領を行政権力の長と考えるかそうでないと考えるかに関わりなく、権力分立上の大統領の位置をどう考えるかに関わりなく、バグライ＝憲法裁判所の解釈に従えば、国家元首としての特別の地位と機能から大統領の単独（固有）で自由な裁量の領域を憲法上で認めることを可能とする。したがって、大統領の裁量行使の程度と内容により憲法秩序の性格と質は大きく変わり、そして、そのような国家元首の単独（固有）で自由な裁量領域を前提とすれば、権力の均衡と抑制の手段としての権力分立は十分には働かなくなる。憲法裁判所は、そうした裁量領域の容認を前提に、そのような裁量の憲法適合性審査の機関になることで、大統領の裁量を正統化する機関という役割を自ら積極的に引き受けた。

ルキヤノヴァの主張は、このような解釈を許さない1993年ロシア連邦憲法の「精神」があるはずだということを前提としている。彼女が、「精神」＝「基本の原則と意義」と対置するのは、行政官僚制の構成員、つまり、公務員とくに幹部公務員の法意識とそれに基づく法令の運用と解釈である。彼女が指摘するように、要点が「自由な裁量」にあることも、おそらく、そのとおりである。ただ、「自

由な裁量」は、行政官僚制の構成員の否定的な法意識ではなく、ある意味ではその本質だと考えることもできる。だからこそ、それを縛るための法理が必要となる。そうした法理抜きに、バグライの「大統領裁量義務論」を打ち破ることはできないのではないか。

これにたいして、ミハイル・クラスノフは、ホームズ、シュガート、それにメドゥシェフスキーの1993年ロシア連邦憲法理解を共有して、その問題を解消するためには、93年ロシア連邦の憲法改正＝制度改革が必要だと考える。その方向は、議会に対する政府責任を明瞭にすることであり、それにより、議会が、大統領を抑制または監督できると主張する⁽³⁸⁾。

クラスノフのように考えとしても、憲法の「精神」＝「基本の原則と意義」からする大統領の「自由な裁量」を縛る憲法解釈論または法理の必要は消えないだろう。

なぜなら、ロシア連邦の大統領制がどのような類型に属するにせよ、憲法上の「機能」の授権から「裁量義務」を引き出すことができるとの解釈論が存在するなら、大統領の活動を制約することは困難だからである。憲法論ではなく法律論に引き移せば、組織法上の授権さえあれば、行政主体は、組織法上の授権の目的を達成するための自由な裁量を行使でき、裁判所は、それを、原則として、正統化すべきものだということになりかねない。法律による授権と権限行使とのあいだに法的空白があるのではないか。日本の戦後法学の用語で表現すれば、形式的法治主義からの離脱が課題であるようにも見える。

それはそうだととしても、1993年ロシア連邦憲法の研究としては、第80条が関係する

憲法裁判所判決の少数意見も対象とした精査が必要である。その場合、裁判官の信条にも踏み込んで、各裁判官の法理を研究する必要がある。ロシア連邦における裁判官の独立の評価がどうであろうと、自己の信条に基づいて独自の判断を行う主体としての憲法裁判所裁判官を分析すべきである。次に、権力分立と法治主義（あるいは法の支配）の概念に焦点を合わせたロシア法理論史と1993年憲法制定史の再検討が必要である。メドゥシェフスキーの業績はひとつの参考になる⁽³⁹⁾。そして、バグライの主張を、「大統領の裁量行使の憲法化の機関としての憲法裁判所」論として捉えることができると思えば、そのようなロシア連邦憲法裁判所を、さまざまな憲法秩序（または政治レジーム）のもとでの憲法裁判所と比較することで、憲法秩序の形成と変化におけるロシア連邦憲法裁判所の位置と役割の特徴を提示できる。差し当たり、「はじめに」でのべたロシア連邦と中央アジアの各国の憲法秩序の変化のちがいを憲法裁判所論として検討することが可能だろう。

注

- (1) 樹神成「プーチンの「強い国家」論と連邦制改革」『ロシア・ユーラシア経済調査資料』（ユーラシア研究所、823号、2001年）。
- (2) 中央アジアの各国の独立後の最初の憲法（下線）、改正および新憲法（二重下線）は次のとおりである（最初の憲法の採択順）。トルクメニスタン（1992年、1995年、1999年、2003年、2005年、2006年、2008年、2016年）、ウズベキスタン（1992年、2003年、2007年、2008年、2011年、2014年、2017年）、カザフスタン（1993年、1995年、2007年）、キルギスタン（1993年、1996年、1998年、2003年、(2006年)²、2007年、2010年、2016年）、タジキスタン（1994年、1999年、2003年、2016年）。

- (3) Cf. Richard Sakwa, *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*, Cambridge University Press: Cambridge and New York, 2011, pp. 1-51.
- (4) Cf. Jane Henderson, *The Constitution of the Russian Federation*, Hart Publishing: Oxford and Portland, 2011, pp. 141-154.
- (5) Stephen Holmes, "Superpresidentialism and its Problems", *East European Constitutional Review*, 2/3(1993/1994), 1994.
- (6) ホームズが序言を書いている特集は次の通り。「東欧におけるメディアの自由」3 (1993), 「東欧における大統領制の展開」4/1 (1993/1994), 「危うい合意: 東欧における民主的競争の組織」2 (1994), 「強制の監視」4 (1995), 「共産主義後の犯罪と汚職」4 (1997), 「共産主義後の市民と法」1 (1998), 「危機の解剖学」4 (1998), 「検察とその問題」1/2(1998), 「コソヴォ後の東欧」3(1999), 「法への要求」4 (1999), 「プーチンのロシア」1/2 (2000), 「東から見た拡大」4 (2000), 「ポスト共産主義からポスト9月11日へ」4 (2001), 「ロシア裁判所の改革」1/2 (2002)
- (7) Cf. Stephen Holms, "Imitating Democracy, Feigning Capacity", in Adam Przeworski(ed.), *Democracy in a Russian Mirror*, Cambridge University Press: New York, 2015.
- (8) Cf. Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (2 ed.), NYU Press: New York, 1998.
- (9) Holmes, *op. cit.*, 1994, p. 125.
- (10) *Ibid.*, p. 124.
- (11) ホームズやシュガートの議論は、アメリカ政治学における制度論の伝統と存在を背景とする。
- (12) Masshew S. Shugart, "Of Presidents and Parliaments", *East European Constitutional Review*, 1(1993), p. 30. Cf. Matthew S. Shugart & John M. Carey, *President and Assemblies*, Cambridge University Press: New York, 1992.
- (13) Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford University Press: New York, 2011. 半大統領制を視点とする地域研究もある。
- Robert Elgie(ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press: New York, 1999. Robert Elgie & Sophia Mestrup(ed.), *Semi-presidentialism outside Europe: A comparative study*, Routledge: London, 2007. *Ibid.*, *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester University Press: Manchester, 2012. *Ibid.*, *Semi-presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, Palgrave: London, 2016.
- (14) 例えば、横手慎二『現代ロシア政治入門第2版』(慶應義塾大学出版会, 2016年), 56-59頁。ただし、「フランスのそれとよく似ていて、半大統領制」であるが、「ロシアの政治評論家の多くはプーチン大統領のもとで後者の方向へ進んでいると論じていた」と指摘する。「後者」とは「アメリカのそれに近い」大統領制である。もちろん、ロシア連邦憲法の定める大統領制の特殊性も指摘されている。
- (15) 小森田秋夫編『現代ロシア法入門』(東京大学出版会, 2003年), 71-99頁。
- (16) 佐藤史人「現代ロシアにおける権力分立の構造—大統領権限をめぐる憲法裁判の展開」『法政論集』225号, 2014年。
- (17) 樹神成「憲法の歴史的位位置と憲法裁判所の意義—1993年ロシア連邦憲法第80条と憲法裁判所裁判官一」『法経論叢』第36巻1号, 2018年。
- (18) 小森田秋夫編, 前掲書, 75頁(大江泰一郎の執筆部分)。
- (19) 同前, 82頁(竹森正孝の執筆部分)。
- (20) 同前, 85頁(竹森正孝の執筆部分)。なお、メドヴェージェフが大統領でプーチンが首相であった「タンデム」は、議会の信任が焦点ではないという意味で「プリマコフ内閣」という現象とは別の性格を有すると考えることができる。
- (21) 坂野潤治『明治デモクラシー』(岩波書店, 2005年)は、1993年ロシア憲法が立憲君主制の要素があると考えれば、現代ロシアを考える参考になる。
- (22) Holmes, *op. cit.*, 2015, pp. 33-40.
- (23) Валерий Зорькин, "Буква и дух Конституции", «Российская газета», 9 октября 2019.

- (24) Елена Лукьянова и Илья Шаболинский, Авторитаризм и демократия, М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2018.
- (25) Там же, стр. 337-338. ルキヤーノヴァの執筆部分。
- (26) М. В. Баглай и В. А. Туманов, Малая энциклопедия конституционного право, М.: БЕК, 1998, стр. 364. См. В. А. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин и др., Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь изд. 2-е., М.: Большая Российская энциклопедия, Юристъ, 1997, стр. 220.
- (27) М. В. Баглай, Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки 2-езд., М.: Изд. НОРМА, 2012, стр. 60-64
- (28) Там же., стр. 11.
- (29) Там же., стр. 20.
- (30) Там же. стр. 22.
- (31) Там же., стр. 20-25. См. М. В. Баглай, Б. Н. Габричедзе, Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов, М.: ННФРФ-М-КОДЕКС, 1996, стр. 332-337, 1996.
- (32) Баглай, указ, соч., 2012, стр. 8.
- (33) Баглай и Туманов, указ, соч., 1998, стр. 364.
- (34) 1993年憲法制定後の初代憲法裁判所長官のトゥマーノフ(1995年2月-1997年2月, 欧州事件裁判所裁判官に転出)と次の長官のバグライ(1997年2月-2003年2月)は, 1993年憲法制定後に大統領提案で憲法裁判官に就任した。かれらの大統領制論はより精査する必要がある。バグライの次の憲法裁判所長官はゾルキンで, 憲法裁判所法改正で憲法裁判所長官の定年規定が無くなり, 2003年2月から憲法裁判所長官であり続けている。ゾルキンは, 1993年憲法制定前にロシア人民代議員員代議員大会において最高得票で選出され, 1993年ロシア連邦憲法制定過程ではエリツィンに憲法裁判所長官職を解任されている。ゾルキンはロシアの法実証主義史の研究者であり, それもふくめて, ゾルキン研究が必要である。
- (35) А. Н. Медушевский, Сравнение конституций России и Франции: дуалистическая система и ее трансформация, в кн., он же, Политические сочинения, М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, университетская книга, 2015, стр. 402.
- (36) Там же, стр. 399.
- (37) Там же, стр. 399-402. なお, メドゥシェフスキーによれば, 1993年ロシア連邦憲法は, 「政府の議会議責任」が欠けている点で古典的二元制とは異なり, 厳格な権力分立が作用していない点で(アメリカ合衆国の)大統領制とも異なり, 大統領制に固有な権力分立の解釈を採用しない点で(ラテンアメリカの各国に見られる)超大統領制(сверхпрезидентализм, super-presidentialism)とも異なり, 「異種混合」型または「移行」型の憲法である(402頁)。メドゥシェフスキーはラテンアメリカの大統領制を超大統領と呼んでいるが, 日本では, 大統領中心主義という用語が用いられる(川畑博昭『共和政憲法原理のなかの大統領中心主義—ブルーにおけるその限界と可能性』日本評論社, 2013年)。公選の大統領と内閣が存在する憲法の性格に幅があり, デヴェルジュ, シュガート, メドゥシェフスキーはそれぞれの立場から類型論を展開している。こうした類型論という発想そのものの有効性も検討する必要もあろう。メドゥシェフスキーの「異種混合」は, 類型論に収まりきれない1993年ロシア連邦憲法の特質を言おうとしている。
- (38) М. А. Краснов, Опасности смешанной модели, в кн. Политические институты России и Франции. Традиции и современность, М.: ИНИОН РАН, 2014. Он же., Постсоветские государство: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? «Сравнительное конституционное обезрения», No 2, 2014.
- (39) 樹神成「現代ロシアの比較憲法学—А. Н. Медушевский—」『法経論叢』第34巻1号, 2016年。