

(4) ロシア憲法10年と体制移行

竹 森 正 孝

- 1 はじめに
- 2 体制移行とロシア社会
- 3 93年憲法の10年
- 4 立憲主義への途とロシア憲法
- 5 むすび

1 はじめに

2003年12月、ロシアのプーチン大統領は、1993年ロシア連邦憲法10周年にあたり、この憲法をロシアの歴史上初めての民主的憲法だとし、憲法制定の事業が歴史的な転換をなす出来事であり、また、現在のロシアが進んでいる発展過程は、長期にわたる不可逆的な性格のものであるとも述べている⁽¹⁾。

この発言は、もちろん、政治的な脈絡のなかでなされたものであるが、すでにこの時、4ヶ月後の2004年3月の大統領選挙で圧倒的な勝利を確実にされていたプーチンの自信を反映したのもでもあった。その自信は、大統領選挙の直前に首相更迭をし、内務省や軍事関係者を中心に政府を固めたやり方や自らは直接に選挙運動の前面にはでないという戦術を取ったことにもうかがうことができよう。事実、先の大統領選挙では、プーチンは70

(1) Путин, В. В. Наш долг — бережно относиться к Конституции, *Журнал Российского Права*, No. 1 (85), 2004 г., С. 3-4.

%を超える得票を得て圧勝した⁽²⁾。ちなみに93年以降のこれまでの3回の大統領選挙で30%代の得票を得てエリツィンやプーチンと激しく争った共産党の候補者の得票は、14%弱にとどまった。こうした状況からは、表面的にはロシアの憲法政治やプーチン政権がきわめて安定しているようにもみえる。

はたしてプーチンが言うように、ロシア憲法の定着とそれをつうじての立憲主義の確立を所与のものとして確認することができるであろうか。現在のロシアでの議論は、こうした政治状況を反映して、概ねそのような方向を確認するものが多いのも事実である。

法学専門誌も相次いで「憲法10周年」特集を組んだ。その中でもっともまとまったものは、『ロシア法ジャーナル』の2003年11月号⁽³⁾であろう。憲法裁判所長官に返り咲いたゾリキンをはじめ、前長官のバグライ、有力な憲法研究者のストラシューーンやアバキヤンなど、全部で13本の論文を収録しており、現在の憲法および憲法学が抱える諸課題を総括的に論じている。本稿でもそのうちいくつかは改めて言及することになろう。このところの『国家と法』誌や『ロシア連邦』誌などにも関連する論文が多く掲載されている。

93年憲法制定後の90年代ロシアは、総体として西欧近代に発する立憲主義を、その現代型変容の段階を迎えた20世紀末に、脱社会主義、脱ソビエト化の課題と連動させつつ追い求め、試行錯誤を繰り返した時代と総括することができる。その意味で、私は、プーチンの主張にもかかわらず、ロシアの立憲主義はなお未完のプロジェクトであると考えている。

このロシアの立憲主義を語る場合、近代以降の立憲主義に要請される憲法制度上の人民主権、権力分立、人権保障とともに、議会と自由な選挙、

(2) 2004年3月23日の中央選挙管理委員会の公式発表による。См. *Российская Газета*, 24 Марта 2004.

(3) *Журнал Российского Права*, No. 11 (83), 2003 г. 特集は「憲法、民主主義、法治国家」として編まれているが、この号にはその他にも若手研究者のものなど憲法関係の論文が3本含まれている。

マスメディアの自由を含む自由と民主主義、連邦制と地方自治、さらには憲法保障の制度としての憲法裁判所、さらには統治構造上独特の位置づけと役割を担う大統領などをめぐる論点にふれられなければならないことはいうまでもない。

私は、以前、この憲法が最重要課題としたもののうち、連邦制と地方自治を軸とした問題状況について若干の整理を試みたことがある⁽⁴⁾。そこでは、立憲主義的な視点からして、一見、憲法で定める「独立の地方自治」の実現へと着実な歩みを見せてはいるものの、それは、近代国家がその初期段階において、中央集権的な統治を実現するに望ましい形での「国家統合」に適合的なかぎりでのことだとの限定を付さなければならないものように思われると指摘しておいた。同時に連邦制と地方自治の分野に限定した形ではあったが、立憲主義の確立が曲がりなりにも前進してきたのは、①国際関係、とりわけ条約（ヨーロッパ地方自治憲章、ヨーロッパ人権条約）、②議会の立法機能の「向上」、③大統領令による「確立」への加速化措置、④憲法裁判所等の判例の蓄積、といった契機によるものであるとも指摘し、これらは、ロシアにおける立憲主義一般の確立という場面でも、おそらくは共通していると思われるが、それぞれに連邦権力秩序の再統合という契機が孕まれており、多側面からの評価が必要なところであるとも述べた⁽⁵⁾。こうした視点や評価は、現在も変わるものではない。

さらに、私の従来からの主張であるが、ロシアの憲法体制における大統領の特殊な位置づけと機能に着目するとき、立憲政治の「前進」を大統領（令）に関連づけることには当然のことながらいくつかの留保をつけざるをえないことになる⁽⁶⁾。しかし、大統領が「憲法の保証人」としてあると

(4) 拙稿「93年憲法と90年代のロシア」『社会体制と法』第3号、2002年、55頁以下を参照。

(5) 同上、62頁。

(6) さしあたり、小森田秋夫編『現代ロシア法』（東京大学出版会、2003年）の第3章第2節（竹森執筆）を参照されたい。なお、Лучин В. О. и Мазуров, А. В. *Указы Президента РФ*, М., 2000は、この大統領令の特殊な性格と役割について

いう憲法構造が、現実のロシア政治において少なくとも表面上は肯定的に受け入れられているということ自体、そのことの評価は別として、大変に興味深い事象といえるであろう。

2 体制移行とロシア社会

2003年12月、先にふれた2004年春の大統領選挙に先駆けて、ロシアでは体制移行後4回目の連邦議会国家会議（下院）総選挙が行われた。結果は、日本でも報じられたように、プーチン大統領の与党勢力が大勝し、体制移行後も野党でありながら第1党の地位を維持してきたロシア連邦共産党は大幅に後退した。

比例選挙の得票率でいえば、与党の「統一ロシア」が37%、自由民主党が11.6%を獲得し、野党のロシア連邦共産党は半減して12.7%にとどまった。小選挙区ではこれまた「統一ロシア」が圧勝した。与党勢力の議席は全体の三分の二を占めることとなった。大統領与党勢力がこれだけ勝利したのは、93年以来はじめてのことである。また、この選挙からは与党に汲みすることになった民族主義的な保守政党である自由民主党が常に10%前後の得票を確保していることは、ロシアの民族主義的な気運を反映したものと見て注目しておいてよい。

ちなみに、93年以降の4回の総選挙では、時々の政権にとっての野党が第1党の得票と議席を確保してきた。95年、99年には22.3%、24.3%の得票を得たロシア連邦共産党は、03年末の選挙では12.7%にとどまり、ほぼソ連崩壊直後の状況を反映した93年のレベルに逆戻りした。一方、99年に「統一」と「祖国-全ロシア」がそれぞれ23.3%、13.3%を占め、直後に大統領になったプーチンを支えてきたが、今回は統一しての会派「統一ロシア」が37.1%を確保するとともに、小選挙区でも圧勝し、議会内で安定多数を確保するに至ったのである⁽⁷⁾。

⁽⁷⁾ 詳細に論じた興味深い論考である。

この選挙結果の意味するところは、ロシアの政治地図が大きく塗り変わったことにある。その要因は、いろいろ考えられるが、反大統領派財閥の指導者の逮捕に象徴される、国民の反財閥感情を利用したプーチンの選挙戦略も有力な要因であろうが、さらに、「強いロシア」復活をかかげ、ロシア民族主義の感情にも訴えるという就任以来のポピュリズムに加え、この間の相対的ではあれ回復の兆しを見せた経済成長と生活の安定化などが追い風になったと思われる。与党各派は、独自の政策を掲げて選挙戦を戦ったというより、プーチン支持を最大の武器としたのであった。大統領選挙では、逆に、プーチンは自ら先頭に立っての選挙戦を行わず、直接には支持勢力たる与党各派が選挙戦を戦うという戦術がとられ、それぞれに功を奏したとみなされている。財閥（オルガリヒ）が現実的に政治および経済において果たしている複雑な役割は、移行期ロシアの一時的過渡的性格のものなのか、あるいはロシアの資本主義のあり方を長期にわたって規定するような性格のものかは、ロシア経済の研究者の間でも議論の別れるところではあるが、政治主義的な個別の差別的対応が現実政治に大きな影響力を及ぼしていることは重視されてよいであろう。

プーチン大統領やその与党勢力が掲げた政策の多くは、従来共産党などがかけてきた政策でもあった。野党勢力は、大統領側の戦略に有効に対処しえなかったため、本来なら政権批判の要因となるべき、財閥への反発、貧富の格差拡大、強権的な対チェチニヤ政策などが、逆に大統領への高い支持率を依然として維持させているのである。安定した生活の回復、大国ロシアの復活などへの国民の願望が、これらのポピュリズム的手法と結びついた結果である。そのため、政治的争点が相対化し、選挙民の選択にとって必ずしも重要なものではなくなっている。生活の安定（安全）と大国ロシアの威信回復は、多くのロシア国民にとって重要な精神的支柱となっていることは、なお重視しておくべき事柄である。

(7) 以上のデータは、ロシア新聞の報道による。См. *Российская Газета*, 9 Декабря 2003.

こうした傾向は、2004年の大統領選挙になるといっそう顕著である。先にふれたように、過去のどの大統領選挙にも見られなかった現職大統領の圧勝にとどまらず、その支持率の高さには眼をみはるものがある。生活苦と治安の悪さ、打ち続くテロの脅威、打ち碎かれた大国の威信、それらが現職への不満や不支持ではなく、「強い手」のプーチンへの期待として現象した結果である。それはけっして基盤が安定していることを意味するものではない。このことは、ロシアの政治状況の危うさと同時に政権の権威主義的性格をも示すものであると見るべきであろう。

これらロシア社会の現状については、以下に少し詳しく見ておくことにしよう⁽⁸⁾。

2000年の平均実質賃金は、対90年比で40%前後にとどまり、国民の30%近くが貧困者とされ、1日1ドル以下の生活を余儀なくされる国民は7%にも上る。サブ(サイド)ワークによる収入が市民の生計費のかなりの部分を占めている。モスクワなどの目抜き通りには高級店が並んでいるが、客は少なく、ショーウィンドウにすぎないともいわれている。劇場占拠事件や地下鉄爆破事件に代表されるような悲惨なテロ事件は、対チェチニヤ強硬路線への戦術的にはいわば絶望的ともいいうる抵抗として頻発し、生活環境の悪化や不安定化にともなう凶悪事件も依然として多く、殺人事件は、未遂犯を加えると、毎年3万件前後にもなる。経済の一定の回復傾向や市場経済化にともなう自由の一定の享受などの明るい現象が、こうした社会生活上の暗さと同居しているのである。

一方、国民経済はどのような状況にあるのだろうか。体制移行と連動する市場経済化は、ここ数年上昇傾向が認められるものの、国の崩壊とともに経済システム全体の崩壊は、未だ修復・改善へと転換するにはいたらず、工業生産では対1990年比で依然として60%未満の水準にとどまってい

(8) 経済状況や社会事情についてのデータは、*Россия и Страны Мира*,
Официальное Издание, М., 2002, および『ロシア・ユーラシア経済調査資料』
2004年4月号(No. 862), 24頁以下, を参照のこと。

る。農業においてもずっと50～60%台にとどまっている。登録失業者は、公式には160万人にとどまるが、ILO基準でいけば少なくとも失業者は630万人、8.9%ほどまでにのぼる。貿易の黒字や都市部での建設ラッシュに見られるプラス側面は、土地の売買の自由化など富める者にとっての自由の拡大の側面として評価はしうるのであるが、国民生活の現実的な改善へとは必ずしも直結していないことを読み取ることができる。もっとも、この数年の回復傾向は、プーチン政権への支持や期待を後押ししていることも事実であろうが、国家の崩壊、経済の破綻からの混迷が10年以上に渡って続いていることから、国民の疲弊がエモーショナルな対応に結びついているということも念頭においてよいであろう。

3 93年憲法の10年

最初にふれたように、2003年12月は、1991年のソ連崩壊後に制定された現行ロシア憲法の10周年にあたる。現在のロシアの憲法政治には、先にふれたような不安定要因があり、そしてなおその展開過程には紆余曲折もあって、今後においても事態の流動性は免れないとしなければならないが、この10年間は全体としてはひとまずは「安定化」の方向へと歩んできたといえる。

この憲法の制定過程は、「憲法革命」とか「憲法改革」と呼ばれるように、ソ連崩壊、急進的な市場経済化に運動するものであっただけに、まさに「革命的」性格の転換を意味するものであって、実にドラスティックなものであった⁽⁹⁾。91年末にソ連が崩壊すると、その前年から「独立」を宣

(9) 93年憲法の制定過程については、拙著『ドキュメント；ロシアの「憲法革命」を追う』（ナウカ、1992年）、および拙著「現代ロシアの憲法問題」（早稲田大学『比較法学』28巻1号、1994年）を参照されたい。また、「憲法革命」ということについては、ROBERT B. AHDIEH, *Russia's Constitutional Revolution; Legal Consciousness and the Transition to Democracy 1985-1996*, Pennsylvania, 1997 のような研究もあるが、ここでは紹介だけにとどめる。

言していたロシアは、憲法委員会を設置して新憲法の制定に本格的に取り組むが、価格自由化などの「ショック療法」と呼ばれた急進的な市場経済化が進められるなか、それに起因するところの体制移行のテンポや方法をめぐる亀裂から、表面的には大統領中心型共和制か議会主義型共和制かを争う形をとりながら、大統領派と議会多数派との対立が深刻化し、憲法制定作業はデッドロックに乗り上げ、先に進まなくなってしまった。当時の大統領エリツィンが採った方法は、軍事力行使を伴っての議会解散・国民投票による憲法制定というクーデター的な強硬手法であった。大統領令によるこの転換過程の強行は、しかしそれを否定ないし拒否するような強力な論理も抵抗力も現実には見いだせないままに進行した。その過程で、もうひとつの重要な対決点であった連邦制をめぐる抗争は背後に退けられながらそのまま憲法制定後にまで継承された。同時に、地方自治のあり方に重い課題を課した地方ソビエトの強行的解散も問題を複雑化させた。

こうしたさまざまな事象の政治的諸問題をそのままに抱え込んだ形で強行された憲法の国民投票による制定は、賛成票がかろうじて投票総数の過半数を超えるという際どいものであり、同時に行われた下院選挙では大統領与党派が少数派になるというねじれを生んだ。それだけに、制定後もたびたび憲法改正問題が浮上し、安定した憲法政治には常に不安材料がついてまわった。体制移行の過渡段階の憲法だとの認識もその背後にはあった。しかし、90年代後半になると、議会の立法機能も高まり、法典化作業も軌道にのったため、連邦と地方（共和国や州）の関係、地方の法令の憲法適合性などの問題を別にすれば、相対的には安定化の方向を示しはじめたといえる。

93年憲法は、世界の現代憲法の動向を反映し、それなりの人権カタログを含み、かつ国際人権条約の直接的適用をも認めるものとなっている。そのため、ロシアの市民は、憲法裁判所を含め、裁判に訴えて自己の人権を

さらに、憲法と現実政治の関連については、*Современная Российская Политика*, Под редакцией В. Никонова. М., 2003, С. 12-13 を参照のこと。

擁護する途を確保しただけではなく、たとえばヨーロッパ人権裁判所への提訴の途をも開かれたことになる⁽¹⁰⁾。今日、侵害された人権の回復を求める市民の提訴件数は膨大な数に上っている⁽¹¹⁾。こうして、表現の自由、移動の自由、私的財産権の保護などの領域にかかわる自由権は、裁判で争われることも多くなり、この分野での違憲立法審査を行う憲法裁判所の果たしている役割には大きなものがある。

一方、議会には、ロシア連邦人権問題全権（人権オンブズマン）がおかれ、定期的に「人権白書」ともいうべき年次報告が公表され、人権状況の概要とその改善への提言が行なわれている⁽¹²⁾。

しかし、とはいってもロシアの人権状況が深刻な問題をかかえていることは間違いない。経済的、社会的混乱がもたらしている側面もないわけではないが、経済的自由権を厚く保護し、その反面で社会的諸権利を大きく後退させているといえる状況は、多くの論者が指摘しているところである。国民の生活水準は、冒頭に紹介したような状況にあり、2003年秋の段階での実質的な失業者は600万人以上といわれ、かなりの高さになる⁽¹³⁾。実質賃金の水準も低く、公式の統計には出てこない経済生活を強いられる

(10) 社会主義時代の人権状況については、多くを語る紙幅の余裕はないが、社会権などの規定が厚く規定されていたとはいえ、侵害された権利の救済手続きに大きな問題があるなど、国家や大きな社会的権力に対応する個人の権利・自由を保障するという点では根本的な欠陥をもっていた。その問題性にまったくの無自覚ではなかったとはいえ、その克服を模索した「社会主義の再生」は遂に成功することはなかったのである。

(11) 憲法裁判所とその活動状況については、См. Лучин, В. О. *Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации*, М., 2002, С. 484-486, и Эбзеев, Б. С. *Конституция · Правовое Государство · Конституционный Суд*, М., 1997, С. 88 и далее, が興味深い。

(12) たとえば、Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в 2001 году を参照。См. *Российская Газета*, 22 Июня 2002 и далее。

(13) 『ロシア・ユーラシア経済調査資料』2004年4月号(No. 862), 24頁以下。なお、国家雇用局に失業者として登録されたものに限れば160万人ということになる。

ことも依然として続いているようである。この点では、社会権などの実現や保障に厚い現代憲法の特徴を必ずしも備えているとはいえない側面もあるが、これらは80年代以降の新自由主義的傾向の世界的展開と無縁ではないであろう。

内外の研究者や国際アムネスティなどが共通して指摘する問題のひとつに、刑務所における受刑者の処遇をめぐる人権問題と死刑廃止問題がある。受刑者の生活環境は劣悪を極めており、人権オンブズマンの大きな関心事となってきた。死刑については、ヨーロッパ人権条約がその廃止をうたっているため、死刑制度を残すロシアの対応が関心を呼んでいる。現在は、憲法上も過渡的規定になっており、特別の重罪に限定されているとはいえ、西欧の動向との調整が早期に必要となっている。人権オンブズマンの年次報告は、毎年、警察や刑務所、軍隊における深刻な人権状況を取り上げている。2002年にかんする年次報告を見ても、この傾向は変わっていない⁽¹⁴⁾。

人権状況について、憲法学者で憲法裁判所の研究上の補佐を勤めるストラシューンは、以下のように述べている⁽¹⁵⁾。彼によれば、ロシア憲法の実現は、残念ながら、多くの点で起草者たちのロマンティックな期待に依

(14) Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О. О. Мирнова в 2002 году. См. *Российская Газета*, 15 Июля 2003 и далее. ここに興味深い世論調査結果がある。内務省が行ったものであるが、ロシア市民が困った時に誰に（どの機関に）相談ないし保護を求めるかの問いに、半数近い45%弱が警察をあげており、裁判所が約8%、検察機関が7%弱と、自分自身で解決するという8.5%と並んでいる。これだけ警察が市民の信頼を受けているということに、社会不安の深刻さが反映しているといえるが、市民がたよとする警察が人権侵害の温床でもあるという点に、この社会の困難さの複雑な事情がある。Sm. *Независимая Газета*, 9 Аппеля 2004 года. 近刊のジョンナサン・ワイラーの『ロシアにおける人権；改革の暗い側面』は、同じような分野の暗い状況を指摘しているが、加えて女性にたいする各種の暴力事件の頻発をも人権侵害の重要問題としてあげている。Cf. Jonathan Weiler, *Human Rights in Russia ; A Darker Side of Reform*, Lynne Rienner Publishers, London, 2004.

(15) Страшун Б. А. Десять лет конституционных прав и свобод, *Журнал Российского Права*, No. 11 (83), 2003 г. С. 33-42.

えるものとはなっておらず、生命に対する権利、移動の自由、政教分離などの自由権関連条項をめぐっても問題状況が続いているとされている。そのうえで、彼は、近い将来において憲法改正はないであろうし、必要なことは、憲法の有する潜在力を活かすこと、統合的な機能を完全に果たすことにあるとしている。このストラシューンの指摘は、本稿でも一般的傾向として述べたところの、自由権は相対的にその保障が進んでいるとの把握への警鐘を意味するものでもある。憲法の人権関連条項が、なおその実現への課題を抱えていることは間違いないし、このような指摘も大事ではある。しかし、私は、この人権の保障を含め、大統領がその保証であるとする現行憲法にはやはり違和感を禁じ得ない。

4 立憲主義への途とロシア憲法

(1) 憲法制定直後には、その正当性を疑問視する政治的論調も見られたが、「市民的合意」なる政治的妥協が成立してからは、この憲法体制についてはこれを前提としてさまざまな対応がなされてきた。複雑かつ激しい政治的緊張の下に成立した93年憲法体制について、現在のロシアでは評価は単純ではない。以前にも紹介したことがあるが、『CIS 諸国の憲法』という資料集のロシア憲法を紹介する短い解説のなかで、オクニコフは、ロシア憲法を、構成上、大統領制をとっている発達した民主主義諸国の憲法に近いものとしつつ、形式的意味における憲法と実質的意味における憲法という問題をたて、93年憲法がなお現実化・実質化していないことを重視しているが、同時に憲法裁判所がこの乖離を埋めるうえ果たしている役割を高く評価している⁽¹⁶⁾。つまり、立法においても行政においても、憲法の実質化、すなわち立憲主義の確立というのはなお遠いが、憲法裁判所の機能を介在させることによってその確立過程が肯定的な方向へと前進しているというのである。

(16) Конституция Государств-участников СНГ, М., 1999, С. 435-438.

このように、現状ではこの憲法の評価にはさまざまな論調があるものの、総体としての憲法評価としてはかなり一般的な見方であろう。これまた既に紹介した議論であるが、今日の憲法状況をよく示していると思われるふたりの見解を改めて示しておこう。比較憲法に詳しいチルキン⁽¹⁷⁾は、93年憲法の制定後に連邦の憲法上の発展は、概して肯定的な傾向にあるものの、若干の否定的現象も無視し得ないとしている。その問題点とは、その第1は、大統領と議会のあいだの不一致を克服する法的手段が欠けていること、その第2は、憲法上必要とされている憲法的法律の制定が遅れていること、がそれである⁽¹⁷⁾。憲法裁判所長官を務めていたバグライは、「憲法発展」という概念を用い、憲法裁判所の活動の展開が大きな役割を果たしたとしつつ、大統領令が憲法上の重要な問題についてもその解決を図ってきたとその意義を承認し、憲法裁判所が機能を再開する95年段階までの大統領令は重要な役割を果たしたとしている⁽¹⁸⁾。大統領令の位置づけについては留保を付けざるをえないが、憲法上の要請としての地方自治の実現にあたって大統領令または大統領の直接的イニシャティヴが果たした役割はけっして小さくはないことは事実である。憲法裁判所と大統領のこの点での役割は大であって、立法はその後追いであったというべきであろう。そのことに含まれる問題性はもちろん大きい。

(2) 憲法10年を語る場合、プーチン大統領が就任と同時に手がけた連邦制と地方自治にかんする施策にふれないわけにはいかない。今日のロシアの政治状況をよく象徴していると思われる、ほかならぬ「連邦介入」制度の導入である⁽¹⁹⁾。ドイツ憲法において「連邦強制」として理解されてい

(17) Чиркин, В. Е. *Конституционное право в Российской Федерации*, М., 2001, С. 53-54.

(18) Баглай, М. В. *Конституционное право Российской Федерации*, М., 2001, изд. Третье, М., С. 94-95.

(19) 連邦介入の主要な制度としての連邦管区の設置とそれへの大統領全権代表の配置にかんする大統領令は、СЗ, 2000, No. 20, ст. 2112を、また「連邦介入」論については、樹神成「ロシアの連邦制の10年と2000年の連邦制改革」(『比較経済体制研究』第8号, 2001年, 所収) 92頁以下, および拙稿「93年憲法と90

る制度設計である。具体的には、裁判機関によって違憲もしくは違法と判断された、連邦の憲法または法律に違反する構成主体の憲法や法律その他の法令の必要な是正措置をとらない議会の解散または首長（大統領または知事等）の罷免について、連邦大統領にその権限を付与することをもって、連邦の憲法体制の維持・強化を意図したのであった。この「連邦介入」論は、連邦構成主体に関してだけでなく、地方自治体にたいしても適用されることが意図されていた。

ところで、こうした「連邦介入」論は、プーチン改革に先がけて、ロシアの憲法学界でも議論されていた問題であった。そして、プーチン自身も首相の時代から連邦中央からの地方政治への直接的関与の必要性を指摘していたものであった。

「連邦介入」論の地方自治レベルへの具体化は、2000年8月の地方自治法の改正⁽²⁰⁾に見ることができる。それによると、裁判機関によって連邦の憲法や法律、構成主体の憲法（憲章）や法律、地方自治体の憲章に違反すると判断された法令を採択した地方自治体の代表機関（議会）は、所定の期間内に当該法令を無効としなければならない、必要な措置がとられない場合には、議会を解散し、首長を解任することができることとされたのである。具体的には、必要な措置が講じられない場合、構成主体の議会在、その直接の発議により、または構成主体の長（大統領または知事など）の訴えによって地方自治体の議会または首長に書面で勧告がなされ、1ヶ月以内に判決にもとづく措置がなされないときは、判決が効力をもってから半年以内に議会は解散され、首長は解任されることになる。議会の解散は構成主体または連邦の法律により、首長の解任は構成主体の大統領令または知事決定等により行われる（構成主体の首都または州都等の場合は連邦の

年代ロシア」59-60頁を参照のこと。本稿のこの部分は、これ以前に発表した論文と重複していることをおことわりにしておく。

(20) C3, 2000, No. 32, cr. 3330. なお、連邦構成主体についての同様の介入の制度は、C3, 2000, No. 31, cr. 3205を参照。

大統領令による)。構成主体が必要な措置を講じない場合は、連邦機関がそれを代行することになり、判決の発効後3ヶ月以内に議会の解散または首長の解任がなされず、構成主体が必要な措置を講じない場合、連邦の大統領は国家会議(下院)に議会の解散にかんする法案を提出し、首長を解任することができることとされた。この議会の解散または首長の解任により、権利や法的利益を侵害された市民は、10日以内に裁判所に異議申し立てを行なうことができるという規定も付加されている。

バグライは、この法律改正の目的をロシア連邦における統一的な憲法・法律領域の強化、連邦憲法や連邦法律に違反する地方自治機関への法的影響を確保する形態の創出と描いている⁽²¹⁾。しかし、この法改正の意味するところは複雑である。たしかに、この規定は、裁判機関によって連邦構成主体の法令が連邦憲法および連邦法律に違反するとされた場合の構成主体の議会および長にたいする対応(2000年7月29日付の「ロシア連邦の構成主体における国家権力の立法(代表)機関および執行機関の組織の一般原則にかんする連邦法律」⁽²²⁾)と並行したものであり、ロシア型の「連邦介入」の具体例ではある。「法の独裁」をかかげるプーチン大統領の政治姿勢を反映するものであり、立憲主義の確立上不可欠な要請であるともいえる。問題はこうした規定を必要とする現状の複雑さにある。地方自治体にもまた連邦や構成主体の法令違反が多く、違憲の法令の無効確認判決が無視され、その是正措置が講じられずに放置されているという現状がまず問題である。さらに裁判所の判決がこれらの地方自治体において権威をもって受けとめられておらず、構成主体や連邦の議会による立法や大統領令(知事決定)をも想定している。ここには上下の関係が前提とされており、憲法上の規定とは親和的ではない。また、裁判所の判断とはいえ、違法とされる判断が地方の特殊事情や地域の伝統を考慮に入れていない場合には、自治を制限する「介入」になる恐れは十分にある。

(21) Баглай, М. В. Указ. Соч., С. 135-137.

(22) СЗ, 2000, No. 32, ст. 3330.

この後、2003年10月にはこの地方自治法（地方自治の組織の一般原則に関する法律）は全面改正されている。その検討は別の機会にゆずることとするが、基礎自治体のあり方に大幅な変更をもたらすなど重大な展開も見られるが、原理的な部分では、2000年改正の基本方向を確認し、継承したものととなっている⁽²³⁾。この新地方自治法は、この間、地方自治および地方自治機関にかかわる各種法領域の諸法規を個別に制定することを念頭に置いて議論されてきたものを、税財政や公務労働などを除き、ほぼ全領域をカバーするものとして整備されたものとなっている。構成共和国によっては、連邦法との抵触も議論となってきた法領域だけに、改めてこの新法を検討する必要がある。

(3) かつて『法律時報』誌に「体制転換と憲法裁判」という特集が編まれ、私もそこに「旧ソ連・東中欧諸国の体制転換と憲法裁判制度—その概況」⁽²⁴⁾という小品を掲載したことがある。その際、これらの諸国において立憲主義が確立したかどうかについて留保しながらも、その確立にとってのきわめて重要な節目に差しかかっているとはいえそうだと、当時の状況を概観していた。

そこでは、樋口陽一が、旧ソ連東欧に見られるこうした動向を、人間の尊厳＝人権の宣言と、それを憲法裁判制度によって確保することが、その内容となっていると紹介するのを受けて、「憲法訴訟革命」とも名付けられることがあるこの一連のうごきが積極的に位置づけられていた⁽²⁵⁾。

(23) См. СЗ, 2003, No. 40, ст. 3822. 新地方自治法については、その内容的な解説や現代的な課題につき、さしあたり、Васильев, В. И. Местное самоуправление : закон четвертый, *Журнал Российского права*, No. 1, 2004, С. 5 и далее, および *Муниципальная Власть*, ноябрь-декабрь 2003 所収の第8回ロシア連邦地方自治体会議（11月11日開催）関連の記事、論文を参照のこと。

(24) 拙著「旧ソ連・東中欧諸国の体制転換と憲法裁判制度；その概観」『法律時報』1997年3月号を参照。

(25) 樋口陽一『近代憲法学についての論理と価値』日本評論社、1994年、219頁。なお、旧ソ連や東中欧諸国の憲法裁判をめぐる動向について、わが国の憲法学界が近年多くのすぐれた立憲主義研究の業績を著わしている憲法学者たちにおいても大きな関心もたれていることは特筆に値する。ここでは、阪口正二郎

今日のロシアの憲法研究はいずれもこの憲法裁判所の研究に重きをおいている。本論で言及している憲法学者も例外ではない。

憲法裁判所判事のルチーンは、その近刊書において、93年憲法を、全体としては、現代の文明諸国の憲法水準にあり、社会と国家の発展において建設的で安定化を促す役割を果たしているものと評価をしながら、憲法の有する潜在力は活かしきれておらず、憲法実践は憲法規範の要請に応えきれていないし、憲法自体にもさまざまな内的矛盾が存在すると位置づけている。そのうえで、ルチーンは、ロシアの憲法上の発展、民主主義や人権の保証にとって現実的な機能を担っているものとして憲法裁判所を位置づけ、その積極的役割を詳細に論じている⁽²⁶⁾。すなわち、憲法体制の擁護、市民の基本的権利・自由の保護、憲法の最高法規性および直接効力の保障などにおいて、また唯一の国家権力の立法および執行機関にたいする法的コントロールを行う点において、憲法裁判所の果たしている役割は、権力分立のもとでの特殊な位置とともに、ロシアにおいて重要な意味を持っていることを強調している。ちなみに、彼自身は、憲法裁判所のなかでは比較的少数意見を述べることの多い裁判官のひとりである。

憲法裁判所は、93年憲法以前に機能した第1次ゾリキン・コート⁽²⁷⁾を別にすれば、95年から再び活動を開始したトゥマーノフ・コート、バグライ・コート、第2次ゾリキン・コートと継承されてきた（便宜上、日本の最高裁判所の長官の名をとって命名する方法を借用する）⁽²⁷⁾。多くの分野や領域で、数多くの判決を蓄積しており、別稿でも論じてきたように、連邦制や地方自治をめぐる国内での立憲主義の定着などにこの憲法裁判所が果たし

『立憲主義と民主主義』、日本評論社、2001年をあげておく（同書、2頁参照）。

(26) В. В. Лучин, *Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации*, М., 2002, С. 5, 483 и далее.

(27) ここではいちいちその論稿をあげないが、ロシアの憲法裁判所にかんしては、杉浦一孝、小森田秋夫、森下敏男らが、精力的にその判決等の動向をフォローしている。これらは、個々の興味深い判決の紹介。検討をつうじて、憲法裁判所の役割や機能の現状をつまびらかにしている。

てきた役割は大きい。立憲主義の確立の過程での同じ積極的役割を担うとはいっても、憲法裁判所が果たすことの意味は、大統領が憲法の保証人ということが意味するところとはまったく性格が異なることをはっきりと確認しておく必要がある。人権の保障にしる、違憲法令の是正にしる、こうした上からの指示によるところの共通性は認めるにしても、事実上、立法権も執行権もともに行使しうる文字どおりの最高の権力行使主体の大統領と司法機関とを同列に論ずることはできないからである。

ここでは、選挙法の憲法適合性審査事件を取り上げてみよう⁽²⁸⁾。マスメディア法は、マスメディアの代表による選挙の事前運動を禁止している⁽²⁹⁾ことから、その規定の違憲訴訟が提起された。憲法裁判所は、このマスメディア法の憲法的合性を認める判決をくだしているが、メディアと政治の関わり方には各国ごとに特徴があり、判断はむづかしい。

バグライは、エリツイン政権以来、私企業を含め、批判的なマスメディアが閉鎖されたことはないというが、政治とマスメディアの関係はそれだけですまされない緊張関係にもあり、「激しく揺れてきた」。93年秋の9-10月事件では、『独立新聞』の記事が検閲を受け、抗議のため記事を白抜きしたまま発行した事実を想起しておく必要がある。バグライによれば、新聞の役割は弱まり、TVにその主導的役割は移っているが、批判的導火線は弱く、独立性も低い。しばしば展開される「言論の自由」の「解消」についての争いはわざとらしいヒステリックなものである。出版の自由の問題は、国家的規制の問題であるだけでなく、社会状況や政治システムの問題でもある。言論の自由と民主主義は、いずれかが破壊されれば、もう一方も終わってしまうという関係にあることを忘れてはならない、と強調している⁽³⁰⁾。しかし、メディアの閉鎖のような強硬な措置がないからといって、メディアの政治的主張やその活動が規制されることが等閑視

(28) СЗ, No. 44, 2003 г. Ст. 4358.

(29) СЗ, No. 24, 2002 г. Ст. 2253.

(30) См. Баглай М. В. Конституционализм и политическая система в современной России, *Журнал Российского права*, No. 11, 2003, С. 10 и далее.

されていていいということにはならない。この点では、このルチーンの仕事が、憲法裁判所の機能と大統領（令）とを対比させる形で議論するという形をとっていることが示唆的である。

5 むすび

憲法は、制定過程の状況を反映し、かつ体制移行の紆余曲折の影響を受け、その10年の間に幾度も改正論議が浮上しては消えるという経過をたどってきた。

すでに紹介したこともあるが、たとえば、2000年に出版された ИНИОН 編『ロシア連邦における憲法改革』⁽³¹⁾では、改革論議を、①大統領、連邦議会および政府の間における権限の再配分をどうするか、②国家構造の変更、たとえば構成主体を一律「県」ととるか、自治管区を廃止し、構成主体の地位を強化するか、あるいは逆に連邦国家を単一国家にするか、③地方自治を国家権力機関の体系に含めるかどうか、④諸民族の同権と自決権の原則を憲法体制の基本原則から除外するか、⑤構成主体の執行機関の長および地方自治体の長の選挙制を大統領による任命制に変えるか、などの5点に改正論の焦点を整理していた。その論点は多岐にわたっており、その改革の意味するところも相互対立的なものもあって、この整理で現在の状況が説明でき、かつ今後を予測しうるかについては引き続き留保せざるをえないが、憲法をめぐる論議がこのように広範囲な問題に及んでいることに注意しておきたい。

ゾリキンは、かつて93年時点の憲法裁判所長官時代に、エリツィン大統領と政治的に対抗したこともあり、現行憲法にどのようなスタンスを取るかは興味あるところであるが、先に紹介した論文では、およそ以下のように述べている⁽³²⁾。

(31) *Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации*, М., 2000 所収の一連の論文を参照のこと。

彼は、93年秋の事件を「悲劇」ととらえ、それを政治革命だとし、ありとあらゆる規範が侵害されたのだという。さらにこの革命の費用は高くついていたが、それ以上にはるかに大きな収穫を得たことも認めなければならないともいう。ゾリキンが、これらの点について自らの立場は変わってはいないと言明しており、バグライの後を受けて再び憲法裁判所長官に返り咲いたことをどう評価すべきかについては留保したいが、憲法裁判所の裁判官の活動をつうじて現実的な対応を重視していることはうかがわれる。

憲法とは闘争の子であり、妥協の産物であるという単純な真理を誰もが認めるところから、あらゆる政治的諸利害を立憲主義に従属させることが必要であり、そうすることだけがロシアの政治システムの安定化や合理化をもたらすというバグライは、もう少し楽天的なあるいは現実主義的な立場に立っているといえようか⁽³³⁾。

もう一人、アバキヤンの述べるところを紹介しておこう⁽³⁴⁾。アバキヤンは、他の論者に比して、相対的ではあるが、現行憲法それ自体に含まれる問題状況を自覚的に論じている。彼によれば、現行憲法にはいくつかのあいまいな点、未完成の部分がある。例としては政府首班（首相）の任命手続きにおける大統領の推薦権と国会会議（下院）の同意権の関係などをあげ、大統領中心の共和制か議会主義型の共和制かをめぐっても憲法規範上のあいまいさがあるという。その他の事例もあげているが、必要なことは憲法規定がどのようにロシアとその構成主体において適用、実践されているかの綿密な分析・検討を行うことであり、それが経験を踏まえた憲法理念や憲法実践を深め、やがて将来における憲法改正（新憲法制定）の際に生かされるであろうと結んでいる。

(32) Зорькин В. Д. Россия и ее Конституция, *Журнал Российского права*, No. 11, 2003, С. 3 и далее.

(33) Баглай М. В. Указ. Статья.

(34) Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России; проблемы и перспективы, *Журнал Российского права*, No. 11, 2003, С. 43 и далее.

今後も、現行の93年憲法をめぐることは、その成立過程をも含めてさまざまな議論がなされ、研究も深まっていくであろうが、全体的な政治状況からして、プーチンがいうように、差しせまった形での改憲論議が進展するということは想定しにくいものと考えられる。アバキヤンや先にあげたルチーンのような論者もまた、憲法改正の将来の可能性を排除しないという形でしか議論を展開しない、あるいはできないというのが実情であろう。

そのように考えるとき、改めて次のように課題を提起しうることになる。ロシアは果たして西欧近代の成果とされる立憲主義を定着させることができるだろうか。

別の機会にも言及した⁽³⁵⁾が、近着の『今日のロシア連邦』誌(2003年21号(11月刊))に掲載されたデータ(2002年12月調査)⁽³⁶⁾によれば、ロシアが民主的な国家かとの質問に、国民の51%がノーと答え、イエスとしたのは46%に留まっている。また憲法を知っているかとの質問には59%が「知らない」と答えている(この数字は前年よりも4%増えている)。いい憲法だとするのは28%にすぎず、悪いとするものは29%とほぼ同じである。これらが意味するところは、なかなか深長である。93年憲法制定時から、西欧近代が生み出した立憲主義のロシアでの定着が課題とされてきたが、市場経済化とロシア経済の国際競争力の向上をめざすプーチン政権も、西欧化一本やりではないことはすでにふれた。そこにはロシア国民の複雑な国民感情も反映している。最近の世論調査でも、西欧文化はロシアに対して否定的影響を与えているかとの問いに67%の市民がそうだと答えている。

2000年春にプーチンが大統領に就任して以来、憲法改正を経ずに、上院構成手続法の制定、連邦管区の設置など、連邦制に関連して新たにいわゆるプーチン改革が遂行されており、その一方では連邦法律や構成主体の法

(35) 拙稿「体制移行とロシアの立憲主義」『人権と部落問題』2004年2月号(No. 713)。テーマの関係上、本稿とかなり重なりあう部分があることをお断りしておく。

(36) См. *Российская Федерация сегодня*, No. 21, 2003, Ст. 11-13.

律などの憲法適合性を争う事例も引き続きかなり多い。そもそも93年憲法自体が、体制転換過程に適合的で、かつ急速な市場経済移行を主眼とする過渡期の憲法という性格を免れておらず、しかも旧議会である最高会議を強行解散したうえでの、「上から」の憲法草案を国民投票（レフェレンダム）で強行的に合意調達したという経緯もあった。当面、国民の高い支持に支えられたポピュリスティックなプーチン的手法で、「強い手」の権威主義的な統治方法を確保することによって、改憲を直接には回避しながら、矛盾に孕んだ憲法慣行の積み重ねが続けられることが予想される。改憲が直接的な課題となる時機は遠からず想定されざるをえないとはいえ、その時期はさしあたってのものではなくなりつつあるようである。

憲法制定過程の問題性がここには反映しているともないわけにはいかないが、一般の国民にとって、日常的な生活過程に憲法が登場することはむしろまれであって、憲法制定時に、戦後の日本の憲法制定時にあった「憲法より飯を！」といった声にも似た「憲法は食後のデザートに」とのコピーをうたった論調があったが、国民の大部分にとって状況はさほど変化していないということかも知れない。制定時の国民投票に臨んだ国民の多くは実は憲法草案のテキストを読むことなく賛否の判断を強いられていたのである。

プーチン政権は、現在のところ現行憲法の可能性を生かしきることが大事だというスタンスをとっている。しかし、憲法自体が矛盾的性格を孕み、憲法の定着がただちに社会の安定化、民主化を意味するものでないとすれば、国民の権利・自由をめぐるその保障を確保する課題はますます大きいものとなるであろう。西欧とはそれなりの距離をおきながら、ロシアがどのような立憲主義や人権保障のシステムを作り上げるか、を見定めようのはなお今後の課題である⁽³⁷⁾。

(37) なお、立憲主義の現段階における評価については、混迷はしているが、それほど絶望的であるわけではないとする、森下敏男の見解もひとつの有力な見方ではある。森下敏男『現代ロシア憲法体制の展開』（信山社、2000年）342頁、参照。