



ロシア立憲主義への歩み : 国家システムの動態 (1994年-1995年)

森下, 敏男

(Citation)

神戸法学年報, 11:1-89

(Issue Date)

1995

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81005137>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005137>



ロシア立憲主義への歩み

—— 国家システムの動態（1994年～1995年） ——

森 下 敏 男

第1章 ロシアにおける議会主義の成立

- (1) 経 過
- (2) 現行憲法と議会主義

第2章 新議会の発足

第3章 三権力の抑制・均衡関係の展開

- (1) クーデター事件被告人等の大赦の問題
- (2) カザンニク検事総長の辞任
- (3) 94年10月政府不信任問題
- (4) 憲法裁判所判事の任命
- (5) 予算問題
- (6) 95年6月政府不信任問題
- (7) 大統領解任問題
- (8) チェチェン軍事介入問題の憲法裁判
- (9) 憲法改正問題
- (10) 大統領・下院議員選挙法の制定
- (11) その他の諸問題

第4章 ロシア立憲主義の現段階

1993年12月12日、ロシアの新憲法が制定された。同日ロシア新議会の選挙も行われ、94年1月11日に新議会が招集された。⁽¹⁾新議会の任期は2年に限られ

ており、95年12月17日には、再び選挙が実施される。今、ロシア新議会の最初の任期を終えるに当たって、ロシアに立憲主義が定着してきたと言えるかどうか検証するのが本稿の目的である。つまり新憲法の定めた権力機関相互間のチェック・アンド・バランスのメカニズムが、うまく作動しているか否かという観点から、この2年間(1994年1月～1995年9月)の政局の展開を概観したい。

第1章 ロシアにおける議会主義の成立

まず現行憲法に先行する時期の、ソ連・ロシアの議会のあり方を簡単に概括しておきたい。この点については、すでにさまざまな別稿で論じてきたので、詳しくはそれを参照されたい。

(1) 経 過

(a) ベレストロイカ以前

社会主義の時代には、権力分立原則が否定され、「最高会議」を頂点とした「ソビエト」に全権力が集中されるたてまえになっていた。いわば「議会」が全権力機関とされていたのである。しかし議会に全権力を集中するというコミュニケーション原則は、現実には有効に機能せず、実際には共産党中央とその支配下にある国家行政機関に権力は集中されていた。「民主主義的中央集権主義」が脱かれ、権力諸機関の間の抑制・均衡のメカニズムは、共産党の正しい政策を実現するうえで、「妨害」システムになるとして批判されていた。

(b) ベレストロイカから1993年9月まで

1985年にゴルバチョフ政権が誕生し、1988年から政治改革が開始された。この時期には、まず理論として権力分立論が採用され、それに伴って、制度上も大統領制、憲法監督委員会(憲法裁判所)制が導入された。しかし他方で議会(ソビエト)の全権力性も残存しており、そのためこの時期には、権力分立制が結局二重権力をもたらす結果となった。

① ソ連邦ゴルバチョフ大統領時代（1990～1991年）

代表機関としての人民代議員大会は全権力機関（ソビエト型権力機関）とされ、大会代議員の互選によって構成される最高会議の法令のみならず、任意の大統領令（政府決定も）を破棄することができ、さらには、憲法監督委員会の結論さえ特別多数で破棄することができた。他方で大統領は、大統領令によってしばしば事実上の立法活動を行っていたし、また「憲法の保証者」であるという憲法の規定に依拠して、違憲と判断した法令を破棄することも行っていた。つまり人民代議員大会と大統領は、それぞれ立法・行政・司法の三権を行使していたことになる。これでは当然にも二重権力状態にならざるをえない。

② ロシア・エリツィン大統領時代（1991～1993年）

1993年9月21日、エリツィン大統領が議会（人民代議員大会・最高会議）を廃止するまでのロシアにおいても、事情はソ連邦と同様であった。ここでも人民代議員大会は最高権力機関とされ、最高会議、大統領・政府の任意の決定を破棄できたし、実際に破棄していた。ただソ連邦の場合と違い、憲法裁判所の判決には口出しできなかった。これは憲法「監督」委員会と、憲法「裁判」所との違いでもある。また最高会議は、常設の「立法・処分・統制機関」であるという、ソビエト時代の伝統的な規定も憲法に残されていた。この場合「処分」機能は執行機能といってもよいし、「統制」機能は広義の「司法」機能でもあったから、結局最高会議は三権を集中していたことになる。具体的には、例えば最高会議は、大統領令の効力を停止する権限を有しており、私有化小切手に関する大統領令について、この停止権が行使されたこともある。他方でエリツィン大統領は、時期によっては人民代議員大会によって非常権限を与えられ、合憲的に立法活動を行っていたし、その期限が切れた後も、事実上法律に相当するような大統領令を出し続けた。つまりここでも議会と大統領がそれぞれ権力を集中する傾向がみられ、二重権力状況が現出していたのである。

(2) 現行憲法と議会主義

1993年9月21日、エリツィン大統領は議会を廃止するという強硬手段に打って出た。それによって二重権力状況には終止符が打たれた。同年12月12日には人民投票によって新憲法が制定された。この憲法はフランス憲法に近い大統領制を採用しており、エリツィン大統領はしばしばドゴール大統領と対比された。新憲法は明確な権力分立体制を採用しているが、しばしばロシア大統領の権限は極めて強力と言われる。しかしフランス大統領に比べると、それほどでもない。例えば、ロシアの場合首相の任命には下院の同意が必要であるが、フランスではそうではない。ロシアの場合大統領が下院を解散しうるのは、極めて限られたケース（下院が3カ月以内に2度政府不信任を決議した場合など）であるが、フランスの場合そのような限定はない。ロシアには大統領解任の制度もあるし、任期も4年（フランスは7年）と短い。他方でロシアの場合、大統領が法律に署名を拒否した場合、議会は3分の2以上の多数で再可決しないと大統領の拒否権を覆えせないが、フランスは単純過半数で覆うことができるなど、ロシアの大統領の方が権限が強力である点もある。

さて旧最高会議のような「ソビエト」機構と「議会」の相違についても、これまで繰り返し論じたことがある。相違点の1つとして、議員の職業性の問題がある。ソビエトの代議員はパートタイムで働くだけで、恒常的職務ではなかったが、議会の議員は、職業的な政治家でなければならない。ペレストロイカ以後「ソビエト」の「議会化」が進められてきたが、現在でもこの点是不徹底な点がある。また、この問題に関連して、公務員が同時に議員たりうるか（現在は兼任できる）という問題もある。新議会発足後、これらの問題を含め、議員の地位の問題がまず論じられた。

議員の待遇問題について、下院は、1月21日、「下院議員活動保証臨時規程」を採択している。（ロ新聞94-1-29）。それによれば、議員は、国家機関その他への立入権や、法律違反や自由の侵害の排除を請求する権利、無料電話権、無

料交通機関利用権（タクシーを除く。同行する1人の秘書も無料）を有する。議員の報酬は大臣と同額であり（さまざまな特別手当あり）、議長は40%増額される。また必要経費として最低賃金の5倍の額が支給される。また大臣と同じ医療・日常生活上のサービスが受けられる。任期が終了した時は、前職に復帰する権利を有する。地方出身者には、住宅またはホテルが保証される。議員には外交パスポートが交付される。軍人・内務機関員は、議員在職中、元の職務は停職となる。議員は5人以内の秘書をもつことができる。このように、なかなかの待遇である。外国と比較して、ロシアの議員の特権ぶりを批判する声も強い（論拠と事実94-23）。表⑤は、議員の好待遇に対する会派の対応を示したものである。改革派は一般に自らの特典に批判的であるが、保守派ほど議員の特権を強く主張する傾向が窺える（ロ新聞94-1-21、イ94-1-21、ロ新聞94-1-26、論拠と事実94-4）。なお上院の方は、2月26日、「上院議員活動保証措置」についての決定を採択している（ロ新聞94-3-22）。

以上は臨時規程であるが、94年5月8日には、「ロシア連邦上院議員・下院議員地位法」（法令集94-2-74）が施行され、先のような議員の特典が確定された。⁽¹⁾この議員地位法は、議員の特権の問題を越えて、議会の地位に関する憲法上の重要な問題も提起している。大統領はこの法律に署名はしたが、多くの問題点を指摘し、議会が自ら改正するよう呼びかけている（ロ新聞94-5-12、イ94-5-12）。大統領が問題にしているのは、次のような点である。

議員は、国家機関・企業などへの立入権、公務員への面会権などを与えられているが、これは立法活動とは関係がなく、権力分立原則に違反している。それは以前のソビエトのように、議会に「立法・処分・統制機能」を与える試みである。また議員の質問権についても大統領は異議を述べている。これも議会に統制権を与えるものであるが、憲法が認めているのは予算の執行に対する統制だけだというのである。また議員地位法は、議員の刑事免責特権を拡大している。憲法では、議員は、その所属する院の許可がなければ、逮捕したり、強

制捜査を行うことができないとしているだけで、刑事責任を免除しているわけではない。しかし議員地位法では、刑事責任の追及そのものができることになっている。また大統領周辺は、議会が伝統的なソビエト型のステレオタイプを抜け出していないとして批判している。議員は全国民の立場に立って立法活動を行うのではなく、自らを選出した企業や地域の利益のために活動するロビーストになっているというのである (イ94-5-12)。もっともこの点は、西欧諸国でも同じようなものであるが。

なお議員地位法は、議員の職業化に関して次のように定めている (第6条)。まず上院議員は、「非常勤」とされている。社会主義時代の最高会議議員は非常勤で、年間数日しか会議は開かれていなかった。議員は職業でなかった。現在でも上院は地方の首長や議会議長が多く、上院議員を常勤で勤めるのは不可能である。他方で下院議員は常勤職であり、公務員と兼任できず (教育・学術・創作活動を除く)、また有給の活動を行うことはできないことになっている (実際には、現在の議員は、大臣との兼任など認められている。軍人、内務機関員、検察機関員は、議員の任期中は休職となる)。ソビエト時代以来、議員の位置付けは徐々に変化し、その職業政治家化が進んできたが、下院についてはかなりそれが徹底してきたといえる。ただ現在でも、選挙に立候補する際は公務員在職のままでよい。当選した際に辞職すればよく、落選した場合は辞職しないですむ。また任期が終れば、元の職場に復帰できる。

「ソビエト」から議会への代表機関の転換に関連して、新議会の審議の中でとりあげられ、議論された問題点を3つ追加しておきたい。

1つは、議員が「国民代表」として国民全体を代表するものであることが確認され、伝統的な選挙人への「従属」から解放されたことである。具体的には、「命令委任制」、有権者への報告義務制、リコール制は廃止されたのである。新憲法には、これらの制度についての規定はなくなった。ただし、法律でそれらの制度を定めることは可能だという主張もあった。しかし、憲法に規定がない

以上（以前の憲法にはあった）、これらの制度を復活することはできないというのが一般的な見方となっている。特に、比例代表制が導入され、個々の議員と有権者の関係が切断されたことも、このような理解を促進した。法学者ワシリエフは、「議員は選挙人の委任によってではなく、しかるべき良心、自らの良心に従って判断し、行動する」と説明している。「命令委任」制から「自由委任」制への転換として説明するものもある。（ロ新聞94-3-5）

この点に関連して、比例選挙で当選した議員が、当初の選挙団体から離れた場合の処理について、問題が生じた（命令委任の問題として論じられている）。ボルジューク議員らが自由民主党から脱退したため、ジリノフスキー党首が、脱退議員は議員資格を失うよう議員地位法の改正を提案したのである。しかしこの提案は、賛成150、反対173、保留11で否決されている（独立94-4-9）。

「ソビエト」から議会への転換に関連して、問題になった第2の点は、議会の執行権力に対する統制権の問題である。新憲法では、議会は、憲法の定める場合を除いて、執行権力に対する統制権はないと解されている（ロ新聞94-3-5）。憲法が定めている場合としては、予算の執行に対する統制権の例がしばしば指摘される（ロ新聞94-6-2、独立94-10-5）。この権利を行使すれば、実際には執行権力に対する全面的な統制が可能のように思われる。しかし憲法が定めているのは、予算執行の統制のために組織される会計院の検査官を議会が任免するということだけである（憲法第101条5項）。議会が直接統制するわけではない。そこで、例えばチェチェンへの軍事介入について、議会に調査委員会を設け、政府を追及しようとしても、それはできないということになる。政治評論家チュガーエフは、チェチェン問題をみると、「重要な問題の決定に際して、民主的な抑制・均衡の国家メカニズムが欠如していることが明らかになった」と述べている（イ95-1-11）。

後にみるように、下院の議事日程には「政府の日」が設定され、政府と意見を交換する機会は設けられているが、これも政府側はそれに応じる法的な義務

があるのか否か疑わしい。一般に議員は政府に対して質問権があるのかどうか、憲法は何も規定していないのである（ロ通報95-3-2）。実際、首相は求めに応じて時々議会に出席しているが、大統領は一度も出席要請に応じたことはない。（独立95-10-24）。そのため、議会が統制権の拡大を要求して憲法改正を試みることは後にみるとおりである。下院のイリューヒン保安委員長（共産党）も、チェチェン事件の教訓から、議会による執行権力の統制の強化が必要であると、また93年憲法の制定手続も間違っているとして、新憲法の制定を提唱している（独立95-3-16）。

第3点は、先にも述べた議員の兼職の問題である。もともとソビエト時代は、代議員は1年に数日間会議に出席するだけであるから、既述のとおり、代議員としての仕事は非常勤であった。日常的には元の職場で働くのである。しかしソビエトの議会化に伴って、議員と元の職場の仕事を兼職することは事実上不可能になってきた。そこで公務員と議員を兼職できるか否かが問題になる。現在は、大臣や検察官、裁判官の議員もいる。そして議員の議会への出席率が低いなかであって、とりわけ大臣の出席状況は芳しくない。コースィレフ外相やチェバイス第1副首相の出席率の低さが問題にされたこともあった。

立法権と執行権の分離という観点からも、公務員の議員兼職は批判された。元モスクワ市長のボボフ氏は、大臣と議員の兼任は、権力分立原則に違反する「ソビエト・システムの敗者復活」だと批判している。旧官僚勢力がそのまま議会をも支配しようとしているというのである（イ94-5-19）。兼職の問題は、公務員法の制定に際しても大きな争点となった。95年7月31日制定された「ロシア連邦公務基本法」は、公務員は、立法機関の議員になる権利がない（第11条1項2号）というかたちで、この問題に決着をつけた（ロ新聞95-8-3）。こうして、「ソビエト」の「議会化」は、ほぼ完成されたのである。

第2章 新議会の発足

1993年9月21日の旧議会廃止後、10月8日には「ロシア連邦議会の機構について」の大統領令が発せられ、新議会発足の準備がなされた。(ロ新聞93-10-12、ロ通報93-11-23、独立94-1-8)。さらに11月21日には、この「機構」の臨時規程が発せられている(ロ通報93-11-27)。また当時大統領直屬立法提案委員長だったミチュコフ氏によって、連邦議会臨時規則が作成された。その重要な目的は、新しいハズブラートフ氏(旧最高会議議長)を作らないことにあったという(独立93-12-24)。

91年8月のクーデター騒ぎの際、エリツィン大統領を始め当時のロシア指導部が立て籠り、また93年10月の統選戦ではエリツィン大統領が攻撃を加えた旧最高会議のビル(ホワイトハウス)は、政府の建物に変わり、新下院は旧コメコンビル(後のモスクワ市議会ビル)で開催されることになった。下院には不満が強く、クレムリン内で開催するよう要求する声も強かった(ロ新聞94-1-4)。結局下院は旧コメコンビルで開会されたものの、狭すぎるなどの問題もあり、5月11日からは旧ソ連邦 Gosplan の建物に移転した(ロ新聞94-4-22、イ94-5-11、独立94-5-13)。旧ソ連邦と対抗した新生ロシアのシンボルでもあったホワイトハウスが、議会から政府に引き渡されたことは、両者の力関係の変化を示唆するものであった。

新しく選出されたロシアの上下両院は、1994年1月11日に招集された。最初になすべきことは、議長の選出と、各院の専門委員会の形成であった。

まず上院では、大統領が開会を宣言した後、最長老議員チェルニチュンコ氏が仮議長を、マトチキン氏(カリーニングラード州行政長官)とクラスノヤールフ氏(サハリン州知事)がその補佐役を務めた。リャーボフ中央選挙委員長の議員資格報告に続いて、議長の選出に移った。連邦構成単位のリーダーが望ましいとか、ロシア人が適当といった議論があり、具体的な候補者としては、第1副首相で大統領にも近いシュメイコ氏や、モスクワ市議会議長を務めたゴ

ンチャル氏などの名が上がった。1回目の投票では、17人が得票したが、シュメイコ氏が78票を集め、次点のロマノフ氏の13票を大きく引き離れた。しかし過半数には足りず、議長選出には至らなかった(イ94-1-12、ロ新聞94-1-12、トルード94-1-12)。

翌1月12日、議長選挙が続いた。この日第1回目の投票では、シュメイコ氏85票、ロマノフ氏56票で、シュメイコ氏はあと1票で当選するところまでこぎつけた。しかし2回目の投票では、シュメイコ氏81票、ロマノフ氏79票と後退した(独立94-1-13)。ロマノフ氏は、クラスノヤルスク化学コンビナート生産合同「エニセイ」の総支配人で、シベリア人を自称していた。ステルリゴフ將軍やジリノフスキー氏にも近い保守・反動派である(独立94-1-14、ロ新聞94-1-15)。

1月13日、チェルノムイルジン首相やイリューシン大統領首席補佐官、メドベージェフ大統領直轄地域問題管理局長が、上院議員にシュメイコ支持の働きかけを行った。それが効を奏したのか、選挙の結果、シュメイコ96票、ロマノフ52票、イリユムジノフ(カルムイキヤ共和国大統領)7票、ロッセリ(前スベルドロフスク州知事、現在知事に復帰)6票で、やっとシュメイコ氏が議長に選出された。(独立94-1-14)。

他方で下院はどうか。下院も1月11日に初日を迎えた。大統領は上院に出席したので、下院には首相が出席して挨拶し、また大統領の挨拶を代読した。中央選挙委員会のイワンチェンコ副委員長が、選挙結果を報告した。下院の仮議長は、最年長のルカワ議員(自由民主党)が務めたが、司会の要領が悪いと、しばしば議事は混乱した。下院では、まず会派結成の最低構成員数をいくにするかが争点になった。大会派の共産党、農業党などは50人案を主張したが、小会派や民主派は14人、あるいは20人を主張した。しかしいずれの案も可決されず、継続審議となった(イ94-1-12、ロ94-1-12、独立94-1-12)。

翌1月12日は下院は休会とし、会派の結成作業が進められると同時に、議長

選出手続を話し合い、また議長人事をめぐって会派間のかけひきが行われた。議長選出は、定足数を総議員の3分の2とし、投票は2段階で行う。つまりまず自由投票（予備選）を行い、次いで上位2人について決選投票を行うのである。1月13日、下院では、臨時書記局長のスタンケービッチ氏が、登録された会派について発表した⁽¹⁾（独立94-1-14）。

1月14日、下院の議長選挙が行われた。当初はジリノフスキー（自由民主党）、ルイブキン（農業党）、メドベージェフ（新地域政策）、シャフライ（統一・合意党）、ルキン（ヤブリンスキー連合）、セルゲイ・コワリョフ（ロシアの選択）、ワレンチン・コワリョフ（共産党）、ブラギンスキー（12月12日同盟）、ルキヤノフ、ウラソフなどが候補者として推薦されていた。ジリノフスキー氏は、勝利した党が議長を出すべきだと主張し、議長ポストを要求するふりをしながらも、議事進行係になるつもりはないとして辞退した。シャフライ氏も、自分が議長に適役と言いながらも、当選の可能性がないため辞退した。予備選の結果は、ルイブキン233票、ウラソフ200票、メドベージェフ145票、セルゲイ・コワリョフ138票であった。ルイブキン氏とウラソフ氏の2人で決選投票が行われ、ルイブキン氏は、223票の賛成を得て辛うじて議長に選出された。223票というのは、総議員の半数を1票越えるだけで、しかも最後の1票は、当初無効とされていた（ロシアの投票方法は、印刷されている候補者名のうち、支持しない候補者名を線で消す方式であるが、この場合は、逆に支持する候補者名にマルを付けていた）票であった。

議長に選出されたルイブキン氏は、最高会議時代は共産党会派の代表であり、今回の選挙では農業党に所属していた。ボルゴグラード農業大学卒業で、同大学講座主任を務め、また同大学共産党組織の長も務めた。改革派はその保守性を懸念したが、しかし同氏は理性的な人物であり、最悪の事態は回避されたと評価されていた。同氏は、共産主義者かそれとも社会民主主義者かという質問に対して、社会民主主義者だと答え、多様な所有形態や政治的な複数主義に

賛成すると語っている(ロ新聞94-4-2)。同氏を支持したのは、自由民主党、共産党、農業党、ロシア民主党、「ロシアの女性」などで、その他「新地域政策」、「ロシアの道」などの多くも同氏を支持した(独立94-1-15、イ94-1-15)。

議長の出選が終り、次は副議長の選出と、専門委員会の設置およびその構成が議題となった。上院は、1月14日、アブドラチツポフ氏(前ロシア最高会議民族院議長)を、156人中117人の賛成で副議長に選出した。次いでビクトロフ氏(チュワシ共和国首相)も副議長に選ばれた。さらに第3の副議長として、シュメイコ氏のライバルだったロマノフ氏、ボロネジ州行政長官ア・コワリョフ氏が推薦されたが、いずれも過半数の賛成が得られず、その選出は次回以降にもちこされた(独立94-1-15)。

他方で下院は、1月17日、副議長を、会派間で合意した統一名簿に従って選出した。第1副議長にはミチュコフ氏(「ロシアの選択」、最高会議時代に立法委員長を務めた)が、他の副議長にはワレンチン・コワリョフ氏(共産党)、フェドロワ女史(「ロシアの女性」)、ベンゲロフスキー氏(自由民主党)が選出された。もう1つの副議長ポストは、当面空席とされた(ロ新聞94-1-18)。

下院の委員会については、1月17日、23の委員会が設置され、正副委員長も決まった(表③参照)。自由民主党は、主要な委員長ポストには就かなかったが、ジリノフスキー氏の主張を反映した地政学問委員会の設置を要求し、紆余曲折があったが、結局設置が認められた。その他、モスクワ10月事件説明委員会などの設置も提案されたが否決されている。重要なのは、下院ソビエト(以下、下院運営委員会と訳す)の設置である。これは以前の最高会議幹部会に対応する機関である。最高会議時代は、正副議長や各委員会の委員長によって構成される幹部会が、議事の運営方法について予め審議していた。下院運営委員会には、各会派の代表が参加するのが新しい点である(ロ新聞94-1-18、ロ新聞94-1-21)。

94年3月25日には、下院の議員規則が採択された⁽³⁾。それによれば、下院は1

年に2回、春会期（1月12日～7月20日）と秋会期（10月1日～12月25日）が開かれる。1週間の日程は次のように配分される。本会議は水曜日および金曜日に、専門委員会は月曜日および木曜日に開かれる。火曜日は専門委員会、公聴会、会派の会合などに利用される。下院運営委員会は毎週開かれ、各月の最後の週は、議員が有権者と交流するために当てる。また金曜日には「政府の時間」を置き、大臣に対する質疑応答の時間とする（第38条、第39条）。

下院の選挙に選挙団体を作って臨んだ議員団は、そのまま会派の結成を認められる。そうでない議員は、35人以上集まって議員グループを結成することができる。会派も議員グループも、その権利は同一である（第28条）。ロシア民主党のように議会発足当時15人しかいなくても、これは会派である。その後議員グループを作ろうとした「12月12日同盟」（改革派）や「ロシアの道」（反動派）は、35人のメンバーが必要であった。

下院の総会の定足数は、総議員の過半数である（第41条）。この過半数の意味については注釈が必要である。ソ連邦・ロシアでは、伝統的に、議決の基礎数は、出席議員ではなく、総議員数であった。したがって欠席者が多いと、議決は困難になる。そのため賛成が反対よりも圧倒的に多数である場合でも、否決となるケースが多かった。例えば、1992年のソ連邦の人民代議員大会では、憲法改正案について賛成1493、反対37であったが、議員総数（2240人）の3分の2（1494人）に1票足りず、否決されたことがあった。

このような議決方法は不合理とも思えるが、現在ではこのような方法はさらに強化された。というのは、議決の際の「総議員数」とは何かという問題について、憲法裁判所の解釈（憲法裁判所は憲法の解釈権を有する）が与えられたからである。これは下院が憲法裁判所の解釈を求めたもので、下院側は従来通り、実際に存在している（つまり欠員を除外した）議員の総数という解釈を求めた。しかし憲法裁判所は、総議員数とは議員定数、すなわち下院なら450だと解釈したのである。したがって下院の通常の議決には、450の過半数、すな

わち226票が必要ということになる。とすると、例えばルイブキン下院議長の選出も、実は否決だったことになる。既述のように、彼は223票で選出されたからである。憲法裁判所は、このような混乱を避けるために、従来の方法で採択された過去の決定については有効としている。憲法裁判所は、このような窮屈な解釈を行った根拠を、人民主権の原則によって説明している。議会に欠員が存在するのは望ましくなく、迅速に補充されるべきだ⁽³⁾というのである。そのため、後にみるように、95年の下院では、賛成299、反対0、保留2で否決(この場合は総議員の3の2、すなわち300票必要なケース)された例もある。この場合出席議員は301人しかいないのだから、反対または保留が2人いるだけで否決となる。

下院における法案の審議は、通常3読会制である(第105条)。第1読会では、法案の基本的内容について全体的に審議する。そこで可決されると、第2読会では詳細な逐条的審議が行われ、修正案が審議される。それが可決されると、最後の第3読会にかけられる。第3読会で可決された時、法案は下院で採択されたことになる。

なお上院の議院規則は、94年7月28日に採択され、その後改正を繰り返した(立法集95-17-1473)。上院は、地方の立法・行政機関のトップが多いこともあって、その会議にはなかなか議員が集まらないことが多い。下院以上に出席率が低いのである。そのため当初総議員の3分の2であった定足数を、95年7月21日には、過半数に改めた。

さて以上のように議会内の制度が整備されていったのに対して、行政機関の方はどうか。未だ政府法は制定されておらず、政府の機構は専ら大統領令によって定められている。94年1月10日、「連邦執行権力機関の構成について」の大統領令⁽⁴⁾(法令集94-3-190)が公布され、23の省(後に1つ追加)と44の国家委員会等を定めた。また政府の人的構成も、新憲法採択後かなりの変更があり、またその後も、政局とからみつつ、一部大臣の交替がなされている。なお副首

相の数は、先の大統領令では2人の第1副首相を含めて4人とされていたが、後に94年4月7日の大統領令で、1人の第1副首相を含めて6人に改められた。(法令集94-15-1219)。しかし現実はこの数字に一致していない。第1副首相は、93年4月30日に任命されたソスコベツ氏と、94年11月5日任命のチュバイス氏の2人があるし、その他の副首相も現在6人いる。しかしロシアではこの点を指摘する声はなく、このような問題には無頓着のようである。⁽⁵⁾

表①～④は、新憲法下の政府の構成および議会の主要ポストを示したものである。これはロシア連邦立法集その他の資料によって作成したものである。

第3章 三権力の抑制・均衡関係の展開

以下、新憲法下の2年近くの間に立法・執行機関の間で発生した係争問題について、憲法裁判所の対応も含めて概観しておきたい。主として、クロノロジカルに展開していくことにする。

(1) クーデター事件被告人等の大赦の問題

新議会発足後、最初に政治問題化したのは、91年8月のクーデター未遂事件の被告人や、93年10月の騒乱事件の被疑者に対する恩赦の問題であった。2月23日、下院は大赦の決定を行うのであるが、この決定は実は2つある。もともと新憲法の制定を記念して大赦を行うよう提案したのは大統領であった。大統領は1月21日、下院に対して「ロシア連邦憲法の採択と関連した大赦について」の決定案(ロ新聞94-1-25)を提出したのである。これは、過失犯で5年以下の懲役刑に処せられている者等々、決定案に列記されたカテゴリーに属する受刑者の刑を免じるなどの措置をとるものである。この決定案は一部修正⁽¹⁾のうえ、下院によって採択されることになる。しかし下院は、大統領提案のこの決定に便乗するかたちで、もう1つ別の大赦決定を行ったのである。

それは自由民主党(ビシニャコフ議員)の提案した(独立94-2-15、ロ新聞94-2-18)「政治的・経済的大赦の宣言について」の決定である。これは91年

のクーデター未遂事件（国家非常事態委員会事件）、93年5月1日（メーデーの日）にアンビーロフ氏の指導する「労働ロシア」などの政治グループが警官隊と衝突した事件、93年9月～10月のエリツィン・クーデターに関連して発生した騒乱事件の3つについて、訴訟手続を終了するという内容であった（その他一連の経済犯罪についても同じ）。下院のこのような戦術は、大統領側の予期しないところであった。下院側としては、してやったりという思いであったろう。この第2の大赦決定は、慌てて考案したものであるため、先の大赦決定との間に矛盾もある。前者は、ロシア刑法典第64条（祖国反逆罪）の受刑者には大赦は及ばないと規定しているのに、後者は、91年のクーデター事件（祖国反逆罪に問われていた）の有罪者にも大赦を適用している（実際にはまだ有罪判決はでていなかったから、該当者はいなかったが）のである（2つの大赦の決定の公表はロ新聞94-2-26）。

そもそも一般に、大赦は行うべきでないという意見もあった。犯罪が激増しているロシアにおいて、そのようなポピュリスト的な人気取り政策は、適切でないというのである。「ロシアの選択」派やロシア民主党にはそのような見方があった（トルード94-2-10、独立94-2-17）。クーデター事件はまだ判決がでていないし、93年の騒乱事件については、まだ起訴もされていない段階であった。したがって、判決が出るまで大赦の問題は棚上げすべきだという意見もあった（ロ新聞94-2-18）。

2つの大赦案をワンセットで投票に付すか否かも争点になった。第2の大赦案（クーデター事件の被告人達を対象とする）を通すためには、ワンセット案が有利であった。ヤプロコ（ヤブリンスキー連合）はそれに反対したが、結局投票はワンセットの抱き合わせで実施された（独立94-2-24、ロ新聞94-2-24）。結果は、賛成252、反対67、保留28で、2つの大赦決定は可決成立した⁽²⁾。

大統領側は、この大赦決定に当然反対した。大統領側からみれば、93年12月に成立した新憲法体制は、93年9月～10月の騒乱を乗り切ることによって

実現したのであり、その騒乱事件の当事者を無罪放免することは、新憲法体制の基礎を揺るがすものと受け止められたのである。下院の大赦決定に対して、大統領側に、その主張を貫く法的根拠がなかったわけではない。

憲法によれば、大赦の決定は下院の権限である（第103条第1項f号）が、特赦の決定は大統領の権限となっている（第89条c号）。先の第2の大赦決定は、具体的な事件を特定しての決定であるから、大赦ではなく特赦であり、それは下院の権限を逸脱しているという主張は可能である。特に大統領補佐官パトゥーリンが、そのような主張を繰り返している。下院の決定は権力分立原則の違反だというのである。（ロ新聞94-2-25、トルード94-2-25、独立94-3-2）。彼はさらに、憲法裁判所が機能を停止している以上、検事総長は、大赦決定を下院に異議申し立てできるとか、憲法の保証人としての大統領は、憲法に違反する下院の決定を執行しないよう、検察庁その他の官庁に呼びかけることができると主張した（ロ新聞94-3-1）。

結局ロシアには恩赦法といった法律が存在しておらず、大赦や特赦の概念規定、その条件等（まだ判決が確定していない段階の被告人、被疑者にも恩赦は適用できるのかといった問題など）が厳格に定められていないという立法上の空白が、この問題を複雑にしているのである。恩赦法が制定されていない以上、恩赦は適用できない（以前も、法律の欠如のため、憲法の定める連邦からの脱退権、行政訴訟、人民投票などが実施できないという問題があった）という説もあった。

このような状況の下で、カザンニク検事総長は、大赦決定が公布された場合は、当人に通知し、本人が同意すれば直ちにその者の刑事事件を終了する決定を行うと宣言していた（トルード94-2-25）。検察官は、決定の内容については批評しないとか、大赦決定を監督する権限はない（検察官の監督権は議会には及ばない）とも言っていた（ロ新聞94-2-25、ロ新聞94-2-26）。また大赦と特赦の区別については、従来もソ連では、特定個人の刑事責任の免除を大

赦の名において行ってきた（アフガニスタン事件、チェルノブイリ事件など）と反論している（イ94-3-1、イ94-3-17）。そして2月26日、検事総長は、大赦の決定が「ロシア新聞」に公表されると同時に、関係者を釈放したのである。

この大赦によって、釈放された受刑者、被告人、被疑者の数は正確には分らないが、次のような数字が伝えられている。内相によれば、当時のロシアの受刑者数は約50万人、未決勾留者数は約30万人、合わせて約80万人になり、ロシア市民の180人に1人が拘禁されていることになる（ロ新聞94-2-16）。釈放されたのは、約2万人（女性は約2千人）という。執行猶予中の者も約200人含まれている（トルード94-3-3、ブラウダ94-3-1）。なお下院は、3月25日、別に大赦決定の適用に関する決定を行っている（ロ新聞94-3-29）。

検察庁が、そのように早く、クーデター事件の被告人等の釈放を行うとは、大統領も下院も予想していなかったようである。大統領は、従来から大統領寄りであったカザンニック検事総長に影響力を行使しようと考えていた。コスチコフ大統領報道官は、1週間や1カ月のうちに釈放されることはないだろうと語っていた（イ94-2-25）。他方で下院も、検察庁の早すぎる釈放は合目的的でないと考えていたという。そして釈放される者には祖国のために働く機会をもう1度与えるのであり、それに背いて国民的不和をかきたてるような行動をとる場合は、大統領と協力してそれを許さない措置をとるといった内容の決定案を考えていたといわれる（独立94-3-1、ロ新聞94-3-2）。

下院の大赦決定は、たてまえとしては、国民的和解の必要性をその根拠としていた。特に、大統領と比較的近い立場ながら、積極的に大赦決定に賛成した統一・合意党のシャフライ氏やジリノフスキー氏などは、そのような主張をしていた（独立94-2-17、イ94-2-25）。他方で「ロシアの選択」派などの改革派は、また内戦が起きると危機感を煽った（ロ新聞94-2-24、独立94-3-2）。ガイデル氏は、流血の惨事が起こることを警告しているし、ユシェンコフ氏は、「この日は内戦の始まりの日となろう」と語っている（ロ道報94-2-24、イ94-

2-25)。しかし、釈放されたルツコイ氏、ハズブラートフ氏らはすでに過去の人であり、政治的力はないという見方もあった（独立94-3-1、イ94-3-2）。

結果的にみると、大赦決定は、危機の回避のために役立ったのではないかと思う。もともと下院は、2月16日、「1993年10月3日～4日の事件の調査に関する議院委員会」の設置を決めていた（ロ新聞94-2-17）。この事件は、大統領が憲法に公然と違反して旧最高会議を廃止したことに端を発していたから、その調査は、激しい政争の具になったであろう。また10月騒乱事件の裁判においても、旧議会議を廃止し、旧議会議建物を砲撃した大統領側が、有利に裁判を展開することができるか否か疑問であった。大赦の決定は、調査委員会設置決定の廃棄とベアになっていたから、大統領にとっても、必ずしも悪い取り引きではなかったはずである。

大赦決定の執行に関しては、刑事訴訟法上の問題が処理されなければならなかった。刑事訴訟法典第5条によれば、すでに裁判が行われているが、まだ判決がでていない段階の事件については、判決を行った上で大赦が適用されると解された。91年のクーデター事件はすでに裁判中であったから、大赦に反対する人々は、裁判の続行を要求した（独立94-2-25、ロ新聞94-2-25、トルード94-2-25）。この点についてロシア連邦最高裁は、本人が大赦を受け容れるなら裁判は終了し、そうでない場合は続行するという態度をとった（イ94-3-3）。その結果、ほとんどの被告は大赦を受け容れた。ただワレンチン・ワレンニコフ将軍だけは、大赦を拒み、裁判は継続された（ブラウダ94-5-5）。大赦を受け容れることは、自らを有罪と認めることを前提としているからである（ロ通報94-3-1）。彼は後に無罪判決を得ている。

なお94年3月4日～6日に行われたある世論調査によれば、この政治的・経済的大赦の決定に賛成のもの-56.9%、分からない-21.8%という。残りすべてを反対とみなすと、21.3%となる。また91年のクーデター事件の被告人達にどのような刑罰が適当と思うかという質問に対して、死刑2.5%、終身

刑2.5%、有期懲役21.8%、執行猶予9.8%、特赦5.9%、刑罰なし21.5%、分らない36.0%となっている。ルツコイ氏、ハズブラートフ氏についても、同じような数字である(イ94-3-12)。

(2) カザンニック検事総長の辞任

検事総長が下院の大赦決定を直ちに執行したことは、同氏を辞職へと追いや
る原因となった。94年4月25日、上院はカザンニック検事総長を解任したので
ある。しかしその経緯には紆余曲折があった。

カザンニック検事総長は、93年10月5日、モスクワ騒乱事件の最中に、大統
領によって超憲法的な手続で任命された⁽¹⁾。旧憲法下では、検事総長は最高会議
が任命し、さらに人民代議員大会の承認が必要であった。つまり検察機構は議
会の支配下におかれていたのである。しかし93年9月21日、大統領は旧議
会を廃止する大統領令を発し、その中で、検事総長は大統領によって任命され、
大統領に対して報告義務を負うと定めたのである。翌9月22日、大統領はそれ
まで検事総長を務めていたステパンコフ氏を、そのまま検事総長に任命した
(法令集93-39-3646)。

しかし議会側の武装抵抗により、10月3～4日には、議会の建物(ホワイト
ハウス)を中心に騒乱状態が発生するに至った。10月5日、エリツィン大統
領は議会側に立ったステパンコフ検事総長を解任し、カザンニック氏を後任に
任命した(法令集93-41-3949、3950)。92年～93年の大統領と議会の対立構造
のなかで、ステパンコフ氏は一貫して議会寄りの立場をとっていた。これは同
氏の非改革派的な思想に依るものかもしれないが、大統領がしばしば法律を無
視する態度をとったことも、合法性の保証人としての検事総長としては許しが
たいことと感じられたのであろう。また改革の推進は、これまで過度に大きな
権限を与えられてきた検察機関の権限の縮小を必然的にもたらすから、検察機
関は総じて改革には消極的であった。

93年12月に新憲法が制定された。その移行措置規定によれば、旧憲法下で選出・任命された大統領、政府、裁判官はそのままその地位を継承することになっている。しかし検事総長については何も書かれていない。したがって新憲法の成立時に、新たに検事総長を任命する必要があったという説もある。上院の憲法的立法・裁判問題委員会や、大統領補佐官（政治学者）のサタロフ氏などは、そのような見解を述べている（ロ通報 94-4-8、ロ新聞 94-4-8）。もともとカザンニック検事総長の地位には、このように法的にあいまいな点が残っていたのである。

94年2月23日、下院が大赦の決定を行った後、カザンニック検事総長のもとには、この決定を執行しないように大統領側から圧力が加かったといわれる。検事総長自身の証言によれば、大統領から検事総長のもとに送られてきた文書の中に、パトゥーリン補佐官の大統領宛メモがあり、そこには、下院の決定は大赦ではなく特赦であり、それは大統領の権限を侵していること、関係者は釈放されるべきではないことが記されていたという。またカザンニック、ゴルシコ（連邦謀報局長）、イェーリン（内相）は、説明に従って行動するようにという大統領の指示もあったという（イ94-3-1、イ94-3-17、独立94-3-5）。

カザンニック検事総長は大統領に電話し、指示を撤回するよう求めたが、大統領はそれを拒否した。そこでカザンニック氏は辞意を表明したのである。パトゥーリン補佐官は、抜け道を探すため、大赦決定が「ロシア新聞」の公式発表欄ではなく、「下院で」というコーナーに掲載されたから無効だといった些細なことまで言ったという（ブラウダ94-3-2）。検事総長に対して下院を説得するようにという要請もあったが、検事総長は、立法発議権を彼に与えることに反対したのは民主派だと反論している（労働者の論壇 94-3-29）。これは立法発議権の問題ではないが、ロシアではそう解する傾向がある。以前ゾリキン憲法裁判所長官が議会で積極的に活動したのも、立法発議権の行使として説明されていた。

ともかく2月26日に、大赦決定が新聞に発表されると、検事総長は直ちに、ルツコイ氏、ハズブラートフ氏など、対象となった人物を釈放した⁽²⁾(イ94-3-1、ブラウダ94-3-2)。同時にカザンニック検事総長は、辞任の意思を表明したのである。当初同氏は、大赦決定を「ロシア議会主義の恥辱の日」として批判し、それに抗議して辞意を固めたと報道されていた(ノーボエ・プレーミャ94-9、ロ通報94-4-7)。しかし後には、専ら大統領が圧力をかけた(いわゆる「電話法」)ことを理由として上げている。実際には、同氏は、必ずしも本気で辞める気はなかったようで、辞めるか否かは上院の決定に従うと発言したり(ロ新聞94-4-7、イ94-4-8)、上院に対して辞任を認めないように要請したりしている(独立94-4-7、ロ新聞94-3-17、ロ通報94-3-15)。

さて大統領は、94年2月26日、上院に対して、カザンニック検事総長を解任するよう提案した(ロ新聞94-3-1)。93年12月の新憲法によれば、検事総長の任免は大統領が提案し、上院が任命・解任することになっていたから、これは憲法に則った手続であった。ところがその後大統領は、3月12日に別の大統領令を発し、先の2月26日の大統領令の関係部分を失効させるとともに、カザンニック検事総長の辞表を受理したというかたちでその辞職を認めた(ロ通報94-3-15)。これは、本人が自発的に辞職する場合は、解任手続は不要という解釈(以前はこのような場合も解任手続をとっていた)のようでもあるが、別の説明もされている。先にみたように、もともとカザンニック氏は、大統領により、憲法の規定を離れていわば超法規的な手続によって任命されたのであるから、その解任も大統領によって行われるというのである(ロ通報94-4-8)。違法に任命されたものは違法に解任するという理屈になる。

しかし上院はそのような措置に納得しなかった。上院は、3月17日、大統領に対して、憲法に従い、カザンニック氏の解任を提案し、また新検事総長の候補者を提案するよう求める決定を採択した(ロ新聞94-3-23)。それに対して大統領は、3月25日上院に書簡を送り、次のように要請した。問題は憲法裁判

所によって解決されるべきであるが、新しい憲法裁判所法を議会はまだ制定していない。他方で検事総長の人事を急を要する。そこで「大統領によって決定されたカザンニック検事総長の解任に同意するよう要請する」。これは憲法の定める手続とは異なり、大統領は上院に解任を提案したわけではない。解任権は大統領が行使したのであり、念のためその同意を上院に求めたというかたちになっている（トルード 94-4-8）。

他方で上院の側は、これを大統領による解任の提案と受けとめ、4月7日、この問題の審議を行った。そして採決の結果、解任案は、賛成68、反対74で否決された（可決には88票必要、ロ新聞 94-4-8）。カザンニック氏自身は、翌日上院で辞任の意思を再度表明したが、上院は、この問題は解決済みだとして再審議を拒否した（独立 94-4-9）。こうして検事総長とその代行（後述）が並立する「2人の検事総長」という状態が生じたのである（独立 94-4-8、イ 94-4-8）。その後4月25日、結局上院はカザンニック検事総長の解任を、賛成121で可決し、この問題は決着をみた（ロ新聞 94-4-29、ロ新聞 94-4-26）。ただ手続的にはあいまいな点が残った。大統領側からすれば、検事総長を解任したのは大統領であり、上院の承認は法的意味のない事実行為にすぎない。上院からすれば、大統領による検事総長の解任決定は、実は上院への提案であるにすぎず、正式に解任したのは上院であった。

大統領は、新しい検事総長の候補者として、イリユシェンコ氏を提案した。同氏は当時36歳で、検察機関で働いた後、大統領直属の統制管理局長を務めていた。93年の大統領派と保守・中間派の対立が激化していた時期に、保安評議会の犯罪・腐敗闘争官庁間委員会に加わって、当時のルツコイ副大統領の告発に関与した（独立 94-4-17、論拠と事実 94-11、モスクワ・ニュース 94-11、ブラウグ 94-4-12、ロ通報 94-3-1、同 94-3-15）。4月25日、イリユシェンコ氏の検事総長任命案は、賛成65、反対72で否決された（ロ新聞 94-4-26、ロ新聞 94-4-29）。

大統領は、カザンニック氏を解任した際、イリュシェンコ氏を検事総長代行に任命していた。94年秋、大統領は再度イリュシェンコ氏を検事総長の候補者として上院に提案した。しかし10月24日、上院は賛成76、反対72で否決した(可決には90票必要。コメル94-10-25、独立94-10-26)。イリュシェンコ氏が議会で拒否されたのは、その立場があまりに大統領に近すぎるからであるが、まだ若くてキャリアが不足しているという声もあった。

上院の議院規則第170条によれば、検事総長の任命が否決された場合は、大統領は、2週間以内に別の候補者を提案しなければならないことになっている。しかし大統領はそのような手続をとってこなかった。もっとも第170条は、2週間とか「別の」候補者とか、憲法にない条件を付けており、これは憲法違反だという説もある(ロ新聞94-11-23)。大統領は、引き続き、イリュシェンコ氏を検事総長に推す構えであった。

95年9月になって、エリツィン大統領はやっとイリュシェンコ氏を検事総長に任命することを諦めた(イ95-9-9、トルード95-9-12、ロ通報95-9-15)。9月16日、大統領はスクラートフ氏を新検事総長として提案した。10月10日には、イリュシェンコ氏を検事総長代行から解任し、ガイダノフ氏を同代行に任命した(独立95-10-10)。10月24日、上院は、スクラートフ氏を、賛成139、反対1、保留1というほとんど満場一致に近い賛成で検事総長に任命した⁽³⁾(ロ新聞95-10-25、独立95-10-25)。

こうして新検事総長は誕生したが、1年半以上の間このポストは空席で、イリュシェンコ氏が、検事総長の代行としてその職務を行っていた。ロシア国家の主要ポストには、しばしばこのように「代行」になるものが置かれる。ガイダル氏も一時首相代行であった。これは関係機関の承認等が得られないために、大統領がしばしば代行ポストを設けるためである。しかし、代行職は法的な根拠がなく、その権限行使には疑問がある。例えば下級検事は検事総長が任命権を有するが、その空席期間中は代行が任命していた。カザンニック氏も、代行

という制度は存在しないし、代行をおくとすれば、検事総長代理（数人存在する）の中から検事総長が任命すべきだと主張した。そして大統領を、「ポケットに入る傀儡の検事総長を作ろうとしている」と批判している（独立94-4-12）。

検事総長代行の地位をめぐる、具体的な紛争も発生した。それは議員の刑事免責特権の剥奪の問題に関連して生じた。

94年6月15日、検事総長代行は、ジリノフスキー議員の刑事免責特権の剥奪を下院に提起した。ジリノフスキー氏は『南方への最後の跳躍』という著作の中で南進論を展開していたが、検察庁は、これが戦争宣伝罪（刑法典第71条）、民族平等原則違反罪（刑法典第74条）に当たると判断したのである。下院運営委員会は、この問題を資格審査委員会の審議に委ねたが、結局この問題は審議しない（門前払い）という結論になった。その理由は、検事総長の代行には、そのような提案を行う権限がないということである（イ94-6-17、ロ新聞94-6-18、イ94-6-18、イ94-6-24）。

しかし下院のこのような原則的態度は、その後崩れることになる。94年12月15日、検事総長代行は、再度ジリノフスキー氏の特権剥奪を要請した。この時は、下院は門前払いはせず、議題としてとりあげたが、投票結果は、賛成84、反対90で、特権剥奪の提案は否決された（イ94-6-30）。

次いで95年4月7日、検事総長代行は、マプロジ議員の刑事免責特権剥奪を下院に提起した。マプロジ氏は、有名なMMM社の社長であり、脱税容疑で取り調べを受けていた。彼は、MMM社の株主は1千万人を超え、家族を含めれば数千万人にのぼり、ロシアの最大の勢力であると語り、大統領選挙に立候補すれば当選すると豪語していた。実際同年10月30日の下院の補欠選挙に立候補して当選していた。ただ彼は刑事免責を目的に議員になったようで、実際には議会には登院していない。そのため下院は、95年3月17日、同議員の議員報酬を支払わないという決定を行っている。（立法集95-13-1118）。今回も下院は門前払いはせず、議題として受理した。採決の結果、特権剥奪は226票

の賛成で、辛うじて可決されたかにみえた。しかし下院の議院規則によれば、免責特権剥奪には3分の2の特別多数が必要とされており(第7条)、再投票を行ったが、賛成は286票に止まり、否決となった(可決には300票必要、コメル95-4-8)。その後サビツキー議員についても、特権剥奪提案は否決されている(ロ新聞95-3-21)。

さらに95年5月22日には、スタンケービッチ議員の刑事免責特権剥奪が提起された。同議員はベレストロイカ初期に瀾爽と登場した若手の改革派活動家であり、要職を歴任してきたが、ついに収賄容疑で取調べを受ける立場に転落してしまった。92年7月の国際オペラ・フェスティバルにからんで、数万ドルの収賄を行ったと疑われている。下院は、先の提案を、賛成128、反対15、保留10で否決した(ロ新聞95-5-23、コメル95-4-26)。犯罪の嫌疑を受けている議員はなおかなり存在すると実名入りで伝えられており、今後も同様の問題が発生するであろう⁽⁶⁾(コメル95-4-26)。ともかく、このように、刑事免責特権の剥奪の提案については、検事総長代行は、事実上、検事総長の権限の代行を認められたのである。

(3) 94年10月政府不信任問題

下院では政府に対する批判の声は一貫して強かったが、特にそれが政府不信任案の上程というかたちで火を吹いたのは、94年10月11日の「暗黒の火曜日」事件を契機としていた。これは、ルーブルの対ドル・レートが急落した事件である。1ドル=3081ルーブルから、1ドル=3926ルーブルへと、一挙に845ルーブルもルーブル安となったのである。

10月27日、下院は政府不信任案を審議した。討論の中心になったのはロシア民主党のグラジエフ氏であった。彼は、工業の崩壊と私有化による経済の解体状況を指摘した。しかし野党の対応もまちまちであった。ヤブロコのように、大統領が同じ人物である限り、政府を不信任しても仕方がないという声や、代

りに経済関係および軍事関係の大臣の解任を要求するものもあった。投票結果は、不信任に賛成194、反対54、保留55で、賛成が多数ながらも過半数（226票）に達せず、否決された（独立94-10-27、独立94-10-28）。表⑥は、その会派別の投票行動を示したものである。これは個々の議員の投票行動を、93年の選挙時の議員リストを元に会派別に集計したものであるが、補選による新議員もあり、所属が確認できない議員が29人に上った。

これをみると、政府を全面的に支持しているといえるのは、シャフライ副首相をだしている統一・合意党ぐらいである。次いで「ロシアの選択」に政府支持が多いが、それでも同派の大半は保留や投票不参加である。ただ「ロシアの選択」、統一・合意党、ヤプロコの改革志向の3派には政府不信任に賛成した議員もほとんどいない。最も明確な反政府派は、自由民主党、共産党、「ロシアの道」の3派であり、次いで農業党である。

政府不信任案は否決されたが、翌10月28日も、共産党は政府批判の決定案の審議を提案した。それは賛成211票で否決されたが、同様の内容の農業党の提案（政府の社会・経済政策と経済改革路線を批判）は、賛成237、反対58、保留2で可決された。

政府は不信任を免れたが、大統領は下院との妥協策を探り、農相フルィストゥン氏を解任して農業党のナザルチューク氏を任命し、また財政相代行のドゥビーニン氏も解任した。さらに少し後になる（11月6日）が、ショーヒン経済相も解任した。この時期には連立政府論なるものが盛んに提唱されていた。新しい首相として、スココフ、ロボフ、グラジエフなどの名が取り沙汰された。もともと政府には、「ロシアの選択」、「統一・合意党」の他に、中間派的な大臣も多かったし、農業担当の副首相ザペリユーハ氏や農相ナザルチューク氏は農業党で、後には法相に共産党のワレンチン・コワリョフ氏が参加するから、事実上連立政府になったともいえる（ロ新聞95-6-22）。

さて「暗黒の火曜日」事件に関連して、政府だけでなく、中央銀行の責任も

追及された。中央銀行の位置付けと総裁の人事権は、これまでもしばしば政争の具となってきた。社会主義の時代には、中央銀行は政府の構成に入っていたが、ペレストロイカ時代の銀行法で、議会の管轄へと移った。92年12月のロシア憲法改正では、中央銀行総裁の任命権は最高会議にあることが明記されると同時に、同総裁は政府の構成員にもなることで、妥協的な措置がとられた。93年の現行憲法では、中央銀行総裁は、大統領が提案し、下院が任命（解任）することになっている。

「暗黒の火曜日」の翌10月12日、大統領はゲラシェンコ中央銀行総裁の解任案を下院に提案した。しかし10月14日に、同総裁が大統領に辞表を提出したため、大統領は下院に対する先の提案を撤回し、別に同総裁を解任する大統領令を公布した。（立法集 94-25-2702）。中央銀行総裁の解任権をもつ下院は、これに異義を唱えていない。本人が辞表を提出した場合は、下院による解任は必要ではないという解釈のようである（ロ新聞 94-11-15）。ただし保守派の中には、下院が解任決定を行うべきだという主張もあった（イ 94-11-25、独立 94-11-24）。従来ソ連・ロシアでは、自発的な辞任の場合でも、手続的には解任という方法をとっていた。先の検事総長の辞任の場合も、上院はそのような態度をとったのであった。しかし下院および大統領は、違った理解をしていることになる。

さて大統領は、10月18日、中央銀行副総裁だったバラモノワ女史を、総裁代行に任命した（立法集 94-26-2792）。また「代行」である。その後大統領は、同女史を、新総裁として下院に提案した。11月24日、下院はこの問題を審議し、採決を行ったが、賛成107、反対127、保留1で否決された（独立 94-11-24）。賛成したのは、統一・合意党、ヤプロコの全体と、「ロシアの選択」、「ロシアの女性」の一部、反対は、共産党、農業党、「ロシアの道」などであった。政治的な反対ではなく、彼女の姿勢が明確でないといった理由のようである（イ 94-11-25）。

95年夏大統領は、再度バラモノワ女史を中央銀行総裁に提案した。ゲラシェンコ前総裁が強く推薦し、またこの間、インフレも鎮静化し、為替レートも落ち着いてきており、彼女の手腕を評価する声もあった。しかし6月7日、下院予算委員会は彼女の人事を否決した（イ95-6-8）。次いで7月20日、下院総会は、彼女の任命を、賛成167、反対100、保留13で否決した（コメル95-7-20）。中央銀行法によれば、同じ人物を2度総裁の候補者として推薦できる。彼女はすでに2回否決されたが、前回、中央銀行法が改定される前だから、もう1回チャンスがあると解されている（コメル95-7-6）。

(4) 憲法裁判所判事の任命

93年9月21日、エリツィン大統領は旧議会を廃止する大統領令を発したが、その際憲法裁判所に対しても、その活動を停止するよう提案した。同日憲法裁判所は、この大統領令を憲法違反と認定し、それが大統領解任の理由となると結論した。当時憲法裁判所判事の定員は15人であったが、現員は13人であった。そのうち、ゾリキン長官、ルチン、ベデルニコフ、チウノフの4人は、旧憲法第121条の10（大統領の一般的な解任規定）と、第121条の6（最高会議の解散などを行った場合の大統領の失権条項）によって解任するという態度をとり、エブゼーエフ、ルトキン、ガジーエフ、セレズニョフの4人は、第121条の6の適用には反対し、ビトルーク、マルシャコーワ、アメチストフ、オレイニツクの4人は、そもそも大統領の行為は憲法違反ではないという態度をとったようである（独立93-11-9）。

その後10月3日～4日の騒乱事件を経て、10月6日、フィラトフ大統領府長官は、ゾリキン憲法裁判所長官に辞任を迫ったという。ゾリキン長官によれば、さもないと憲法裁判所を解散させるとか、判事の家族にも危害が及ぶと断ったというのである。憲法裁判所内部からも、オレイニツク、アメチストフら5人の判事が、辞任を促したという。他の判事のうち2人は、辞任を

強制することはできないが、ゾリキン長官個人の良心の問題だという態度をとり、残りの判事は辞任を思い止まるように言ったという（ブラウダ 93-12-10、モスクワ・ニュース 93-42）。結局10月6日、ゾリキン長官は、長官を辞任し（判事としては留まる）、ピトルーク判事が長官代行に就任した。翌10月7日、大統領は「ロシア憲法裁判所について」の大統領令を発し、新憲法が制定されるまで、憲法裁判所の機能を停止するよう命じた。以後1年半近く、憲法裁判所は機能を停止するのである。

しかし、その間にも、憲法裁判所をめぐるトラブルは続いた。93年12月1日、憲法裁判所は、ゾリキン、ルチンの2人の判事の活動停止処分を決定した。その理由は、憲法裁判所法第14条3項に違反して、2人が政治活動を行ったということである。ゾリキン判事は、新憲法案を公然と批判し、ルチン判事は、下院議員選挙の農業党の候補者名簿に名を連ねていたという（なお91年にルチン氏が憲法裁判所判事に選出された際、彼を推薦したのは共産党フラクシオンだったという。モスクワ・ニュース 93-50）。この会議には8人の判事が出席し、ゾリキン氏については6人、ルチン氏については5人がこの決定に賛成した。

この決定に対して、処分を受けた2人の判事は、次のように反論した。第1に、処分決定時に、その処分の理由はすでに消失していた（ルチン氏は選挙への不参加を表明、ゾリキン氏は病気で政治活動は不可能）。第2に、決定に参加した判事は8人であるが、活動停止決定には、判事の3分の2以上（現員13人のうち9人以上）の出席が必要である。第3に、10月7日の先の大統領令は、憲法裁判所に会議を招集しないように命じているが、憲法裁判所の決定はこれに違反したことになる。また当の2人の判事は、圧力に屈して辞職することではなく、あくまでも現職に留まると宣言した（独立 93-12-3）。94年1月11日、ルチン判事は、抗議のためのハンストを宣言した（ブラウダ 94-1-12）。このような混乱した状況のもとで、当時、憲法裁判所の総辞職論もあった（独

立93-12-22)。

94年1月25日、憲法裁判所は、ゾリキンとルチン両判事の活動停止を解く決定を行った。10人の出席者のうち、ゾリキン判事については7人、ルチン判事については9人がこの決定に賛成した(イ94-1-27、ロ新聞94-1-27、独立94-1-27)。しかし、その後もゾリキン判事は政治活動を止めなかった。93年3月には、「ロシアの名における合意」という社会運動(ジュガノフ、ルツコイ、バブーリン氏らが参加)の組織者の1人となった(独立94-3-22、イ94-3-22)。憲法裁判所はこの問題を審議し、ゾリキン判事を活動停止処分にするとはしなかったが、彼の行動を批判し、同時に、裁判官に留まるか、それとも政治活動に徹するのかを自ら決めるよう提案する決定を、12人中8人の賛成で決定した(独立94-3-23)。

1993年12月の新憲法の制定により、憲法裁判所の機能は多少変化し、定員も19人に増えた。新憲法の経過規定により、旧裁判官は、新憲法の発効後も、その地位を維持することになっていた。したがって、これまでの憲法裁判所判事13人は留任し、欠員は6人ということになる。94年7月21日には、新しい憲法裁判所法が施行された(下院では、賛成331、反対5、保留26。独立94-6-15)。新憲法では、憲法裁判所の判事は、大統領が候補者を提案し、上院が任命することになっている。この人事は94年10月から本格化した。

大統領のもとには、種々の団体から約50人の候補者が推薦された(全ロシア裁判官大会12人、司法省12人等)が、大統領は、10月6日、そのうち6人を候補者として上院に提案した(立法集94-24-2633、イ94-10-11)。6人に絞る段階で大統領に影響力を行使したのは、フィラトフ大統領府長官とバトゥーリン補佐官だという(ロ通報94-10-21)。その6人とは、ウラジーミル・トゥマノフ(科学アカデミー国家・法研究所部長、下院議員、統一・合意党所属)オリガ・ホフリャコワ(立法・比較法学研究所部長)、ウラジーミル・ヤロスラフツェフ(レニングラード市裁判所判事、無名だがダークホースと新聞は伝

えている)、ミハイル・クラスノフ (パトゥーリン氏のスタッフ、後に大統領補佐官)、ミハイル・ミチュコフ (下院第1副議長、「ロシアの選択」派、上院が任命する可能性は少ないが、任命すれば有力な長官候補者と新聞は伝えている)、バレリー・サビツキー (科学アカデミー国家・法研究所部長、組織犯罪との闘いに関する大統領令—後述—の合憲性を主張する唯一の法学者と紹介されているが、本人はそれを否定している)である。この3人のうち、前3者が上院によって憲法裁判所判事に任命された (立法集94-27-2828、独立94-10-26、コメル94-10-25)。これで欠員は3人になった。

94年11月3日、大統領は、3人の欠員を埋めるため、次の5人を候補者として提案した。ユーリ・ダニーロフ (旧ソ連邦法務次官、反独占委員会副委員長)、ライフ・ビクタギロフ (タタルスタン出身、中央選挙委員会委員)、ユーリ・カルムイコフ (旧ソ連邦最高会議立法委員長、ロシア法相)、クラスノフ、サビツキー。最後の2人は、前回提案したが任命を拒否された人物である。3つのポストに対して候補者が5人というのは奇妙であり、選出手続が難しい。そこで上院は、11月15日、まず選出手続を決定し (立法集94-31-2302)、ダニーロフ氏については同日、判事に任命した (立法集94-31-3204)。しかし他の4人はいずれも否決された (立法集94-31-3215)。この時、予備投票では、1位のダニーロフが74票、2位クラスノフ60票、3位サビツキー58票であった (ロ新聞94-11-16)。ともかくこうして、残る欠員は2人となった。

次いで94年12月6日、上院は、大統領の提案したウラジーミル・ストレコゾフ氏を憲法裁判所判事に任命した (立法集94-33-3410)。残る1人については、大統領はロベルト・ツィビリョフ氏 (フィラトフ大統領府長官の補佐官) を提案したが、94年12月16日、上院の票決では、4票足りず否決された (立法集94-35-3659、独立94-12-17、独立95-1-18)。大統領は、95年1月17日にも、再度ツィビリョフ氏を提案したが、やはり上院は否決した (立法集95-4-268、独立95-1-19)。上院の議員83人は、上院の憲法的立法委員長コストエフ

氏を推薦したが、大統領によって無視されている（独立95-1-18）。

このように、憲法裁判所の欠員補充がうまくいかないことについて、憲法裁判所の活動再開を望まない大統領が、意識的に補充を遅らせているのではない（故意に有力でない候補者を提案することによって）といった穿った見方もあった。大統領は、この間、憲法・法律に抵触すると疑われるような大統領令をかなりの数公布してきたからである。94年12月30日には、ビトルーク憲法裁判所長官代行が、欠員補充の遅れについて、大統領と上院を批判する発言をしている（独立94-12-31）。

この段階では、たとえ欠員があっても、憲法裁判所は活動を再開できるのではないかという主張も展開された。憲法裁判所は、定員の4分の3以上の判事（15人）が存在すれば、活動できることになっているからである。例えば、議会の場合も、93年12月の選挙の際、選挙を実施しなかった選挙区や、低投票率で選挙が有効に成立しなかった選挙区があったし、辞職等で常に欠員を抱えている。それでも議会は活動している。しかし憲法裁判所については、その活動の開始時には全メンバーが揃っていなければならないというのが公式の解釈であった（独立94-12-27）。ビトルーク長官代行も、全員が揃わないと長官の選出などの人事ができないことなどを理由に、そのように解している（独立94-12-31）。92年の憲法裁判所は、定員（15人）に満たない13人で発足したのであるが。

95年2月7日、上院は、大統領の提案した2人の候補者のうち、マラト・バグライ氏（労働・社会関係アカデミー第1副総裁）を賛成101、反対29で憲法裁判所判事に任命した。もう1人の候補者アナトリー・ベンゲーロフ氏（大統領直属情報紛争裁判院長）は、予備投票（ロシアの人事では、候補者全員を対象に投票してその最上位者を当選者とするのではなく、1人1人について可否の投票を行うことが多い。この場合欠員1に対して候補者は2人いるから、そのような方法では2人とも可とされたり、2人とも否とされる場合もありう

る。そこでまず予備投票を行い、上位者から正式の投票にかけるという方法をとるのである)で27票しか集められなかったので、正式の投票は行われなかった(独立95-2-8)。ともかくこうして、憲法裁判所の全判事が揃ったのである。

95年2月13日、憲法裁判所はその長官を選出した。予備投票の結果、得票したのは、トゥマノフ、マルシャコーワ、ビトルーク、バグライの4人で、トゥマノフ氏の得票は12票であった。次いでトゥマノフ氏を長官に選出するか否かについて投票が行われ、賛成11、反対8で、同氏が選出された。トゥマノフ氏は1926年生まれの68歳であり、定年(70歳)まで残る任期は1年半だけである(長官の任期自体は3年)。同氏は、外国貿易大学を卒業後、科学アカデミー国家・法研究所研究員などを務めた。法理論、比較法、憲法などが専門で、特にブルジョア法批判を得意としていた。しかし92年には反共主義の立場を明確にした。同氏の選出を、エリツィン大統領の勝利と評価する声もある(独立95-1-14、イ95-2-14)。なお長官代理には、マルシャコーワ女史が選出された。責任書記についてはグニーロフ氏とルトキン氏が候補者になったが、ともに過半数の賛成が得られず、選出できなかった(コメル95-2-14)。

ともかくこうして、1年半の中断を経た後、憲法裁判所は再び活動を開始したのである。

(5) 予算問題

予算の決定は、議会の最重要課題の一つである。しかし91年、92年、93年と、ロシア連邦の予算は事実上存在しなかった。93年は、同年の12月になってはじめて予算が成立するという始末であった。94年度予算も、最初の3カ月(第1・四半期)は大統領令によって決定されたのである。4月に入って無予算状態になったが、3月24日に下院が決定していた第2・四半期の予算(賛成228、反対21、保留19、口通報94-3-25)を、4月5日、上院も承認した

(独立94-4-6、ロ通報94-4-6、独立94-4-6)。同日、下院は第1・四半期の予算の決算報告も承認している(イ94-4-6)。

94年度全体の予算案は、3月18日、下院に提出された(ロ通報94-3-25)。議会側は予算審議のための詳細な資料の提出を政府に要求したが、政府はこれを拒否している(独立94-4-6、独立94-4-9)。4月15日、下院は、94年度予算案を、賛成226で基礎として採択した(ロ新聞94-4-16、独立94-4-16)。「ロシアの選択」、統一・合意党、「ロシアの女性」などが賛成、予算委員長ザドルノフを抱えるヤブロコは反対、「新地域政策」も反対、共産党、農業党は態度が一貫しなかったという。自由民主党は、いつものように、交換条件として、外相、内相、チェバイス副首相の解任を求めた(独立94-4-16)。その後下院は、5月11日、第1読会で、賛成237、反対77、保留12で予算案を採択した(ロ新聞94-6-7、ロ通報94-5-12、独立94-5-12)。この時反対したのは、「ロシアの選択」、ヤブロコ、「12月12日同盟」といった改革派であった(独立94-5-24)。

6月2日には、上院も、予算を基本採択した(独立94-6-3)。6月8日、下院は第2読会で、賛成228票で予算を採択した(ロ新聞94-6-9、独立94-6-9)。6月22日、下院は、第3読会で、賛成が221票しかなく、一旦予算を否決した(独立94-6-23)。しかし6月24日、再投票の結果、賛成277、反対80、保留8で、94年度予算を最終的に採択した(ロ新聞94-6-25、独立94-6-25)。同日、上院も予算を承認した。

94年度予算に対する、会派別の投票行動は、表⑦のとおりである(ただし第1・第2読会のみ)。これを見ると、「ロシアの選択」、「12月12日同盟」、ヤブロコといった改革派は、賛成議員が少ない。改革派でも、政府に近い統一・合意党は賛成率が高いが、他方で保守派の農業党、共産党は賛成議員の比率が高い。自由民主党も賛成がかなり多い方である。ルツコイ元副大統領のかつての仲間であるリビツキー議員は、野党が予算に賛成するのは、世界の経験から

みてばかげたことだと語っている（独立94-4-21）が、94年度予算案は、与党よりも野党によって支持されていたようにみえる。中間的な会派の対応もさまで、**「ロシアの女性」**は賛成が多いが、**「新地域政策」**は少ない。

予算をめぐる具体的な何が争点になったのか明確でないが、問題別に賛成・反対は複雑に交錯したようであるし、また会派横断的なロビー活動もあったようである。したがって、各派の対応を単純に整理することはできそうにない。一般的には、改革派は財政支出を抑えようとし、他は支持基盤となる分野の予算配分を増やそうとするといった傾向が指摘できるだけである。ただ、予算問題にも表れているように、大統領与党（改革派）は、一般的には大統領を支持しつつも、具体的な政策では政府反対に回るケースが多い。総論賛成、各論反対である。他方で野党は、一般的にはエリツィン政権に反対しながらも、具体的な問題においては、案外政府を支持するケースも多い。総論反対、各論賛成である。ともかくこのようにして、94年度予算は、その年の半ばに成立させることができたのである。

さて、予算の成立が毎年遅れるため、95年度予算案については、議会はまず「95年度予算審理・承認手続法」の制定から始めようとした。下院は7月20日、上院は7月26日にこの法律案を採択したが、その中には、政府は94年10月1日までに翌年の予算案を提出することが定められ、また提出すべき資料のリストが掲げられていた。しかし大統領は、この法律に署名することを拒否した（独立94-10-7、ロ新聞94-11-2）。実際には、95年度予算の審議は、94年11月25日に始まった（イ94-11-25、独立94-11-26）。それは12月22日、第1読会で採決に付されたが、否決された。ここでは条件付きで予算案に賛成する農業党と、反対する共産党がかなり鋭い対立をみせたようである（独立94-12-23）。その後、紆余曲折があったが、結局下院は、95年2月24日、賛成273、反対93、保留4で95年度予算を採択した（独立95-2-25）。さらに95年3月22日、上院も賛成99票でそれを承認した（独立95-3-23）。こうして95年度予算は、その

年の第1・四半期に成立した。予算制度はともかくも正常に機能し始めたのである。

(6) 95年6月政府不信任問題

95年3月、テレビ・ジャーナリストのリスチュフ氏が殺される事件が発生した。後述のように、リスチュフ事件に際しては、下院がイエーリン内相等の不信任を決議したにもかかわらず、大統領はそれを無視する態度をとった。またソスコベツ第1副首相を団長とする代表団が、ウクライナに対して債務返済猶予を認めた（ウクライナは西欧諸国には債務を返済していたという）ことも議会の批判を招いた。そのため下院では、政府不信任案の上程が話題となった。統一・合意党からロシア民主党へ移ったザトゥーリンが発起人になって、必要な署名を集めていた（独立95-4-6）。

95年6月14日のブジョンノフスク事件を経て、政府不信任案の提出が具体化した。ブジョンノフスク事件とは、継続中のチェチェン紛争に関連して、チェチェン人の武装グループが、隣接するスタブローポリ道のブジョンノフスクに侵入し、病院その他の施設を占拠し、人質を取って立て籠った事件であり、多くの犠牲者をだしていた。ロシア民主党は、この事件が起こる以前から、政府不信任案の上程を目指していたが、6月21日、正式に下院の議題として取り上げられた（ブラウダ95-6-22）。

政府不信任案の提案理由を説明したのは、下院経済政策委員長のグラジェフ氏であった。同氏は、以前対外経済関係相を務めたことがあるが、93年9月のエリツィン・クーデターの際辞任していた。下院では民主党会派に所属し、無任所相として入閣し政府寄りとなったトラフキン氏（後に離党）に代わって民主党の党首となった。まだ34歳の若さであるが、下院では最も目立った政府批判者として活動し、影の政府の首相に擬せられてきた。その後「ロシア人共同体会議」のリーダーの1人となっている。彼はケインジアンで、アメリカ

のルーズベルト元大統領を尊敬していると語っている（ロ通報 95-6-21）。

グラジェフ氏は、政府の約束した経済政策が実現されていないことを、具体的な数字をあげて指摘している。経済危機のため、94年には、人口が約100万人減少したという。4,500万人、すなわち人口の約3分の1は、最低生活基準以下の生活を余儀なくされており、人口の10%は、栄養不良状態にあるという。次いでチェルノムイルジン首相に発言権が与えられたが、首相は短く無内容な話をただけで、会場は野次で騒然となっている。

次いで議長ルイブキンは、「ヤブロコ」のヤプリンスキー氏に発言権を与えた。いつもと順序が違うので、叫び声が上がったが、議長は、いつもAから始めているから、たまにはBから始めてもいいだろうと言っている。ヤプリンスキー氏は、経済問題については今政府不信任を議論する時期ではないが、北コーカサスの事件（ブジョノフスク事件）に関連して、国防相、内相は解任されるべきだという。ただ個々の大臣を解任する方法が下院にはないので、政府全体を不信任する以外にないが、その際、チェルノムイルジン首相が新政府を再組織しても、それは妨害しないと言っている。

次いで農業党党首ラプシン氏が発言した。彼は政府を批判しつつも、だれが首相になっても背後にいる大統領が変わらない限り同じことだとし、国を統治する能力を失った大統領を解任する手続を開始すべきだと述べた。「ロシアの選択」のガイダル氏はいつものように歯切れが悪いが、政府不信任には反対している。そしてチェチェン戦争とブジョノフスク事件に責任を負うべき関係大臣と大統領に攻撃の矛先を向けている。

次いでジリノフスキー氏が立った。彼によれば、大統領は特殊部隊と薬物に頼って統治しているだけであり、ブレジネフ末期と似た状況だという。あとは飛躍した議論が続く。ヤプリンスキー氏をエリツィン大統領の後を狙う最も危険な人間と言ったり、エリツィン氏が、ブーゴ元ソ連邦内相（91年クーデター事件のリーダーの1人で、自殺した）の「殺人」に関与したかのように言った

り。彼は冒頭に、すべてを語るまで演壇から降りないと宣言して発言を始めたが、制限時間がきても終わらないので、議長がマイクを切った。

統一・合意党のニコノフ氏は、数少ない政府与党メンバーとして不信任案に反対したが、その理由は消極的なものばかりである。不信任しても次の政府も同じようなもので、ジュガノフ氏やグラジェフ氏が首相に任命されるわけではないとか、2回不信任すれば、大統領は政府を代えるよりも下院を解散する方を選ぶに違いないとか。積極的な理由としては、不信任すれば、チェチェン問題に対する政府の立場を弱めることになるかと述べている。

共産党のジュガノフ議長の政府批判は最も厳しい。政府の外交政策は半植民地的な従属をもたらし、経済政策はわが人民に完璧なジェノサイドをもたらし、大統領制は側近の権力政治に代っているという。共産党は、政府不信任案に賛成であるが、それだけでは事態は変わらないとして、大統領解任の手続を開始するよう訴えた。

ラホワ女史（「ロシアの女性」）は、チェチェンでの戦闘の停止、グラチョフ、イエーリン、エゴロフの3大臣の解任などを要求している。首相に近い、いわゆる「中道右派」の新会派「安定」のマルキドノフ氏は、政府不信任案に反対した。ルイプキン下院議長に近い、いわゆる「中道左派」の新会派「ロシア」のシチャーニン氏は、不信任問題の審議を延期し、憲法改正問題を先に解決するよう主張した。無所属議員の連合体である「新地域政策」のメドベージェフ代表は、ガイダル以来の経済路線を厳しく批判し、改革の本質的修正が必要であると説いた。不信任案については、各議員が自主的に判断するとしながらも、不信任の姿勢が強い。

投票は、議席の機械にカードを差し込む方式である。政府不信任案の投票結果は、賛成240、反対70、保留20、投票不参加（欠席を含む）120で、可決された。この投票は記名投票で行われたが、その場合個々の議員の投票行動は、速記録に記載されている。議長は、投票の度に、カードを忘れた議員に、口頭

で賛否を訊ねる。この場合、イワノフ議員が賛成、ボルコゴノフ、ブルブリス議員が反対だったので、賛成は241、反対は72となった（以上は「国家院速記録ビュレティン」95年№112）。表⑧は、会派別の投票行動である。これをみると、政府不信任案に反対したのは、「ロシアの選択」と「安定」であり、統一・合意党、「ロシアの女性」、「ロシア」が態度を保留した外は、ほとんどが賛成している。

政府不信任案は可決されたが、その前後、次期首相候補者として、ソスコベツ、スコークフ、シェルバコフ、グラジエフ、ガリャチェフなどの名が取り沙汰された（イ95-6-21、イ95-6-22、ロ通報 95-6-21）。政府不信任案が可決されても、大統領は政府を留任させることができるから、下院は、それを見越して、ブジョンノフスク事件に責任を負うべき軍関係の大臣等の解任を求める決議案を提出した（法的な効力はない）。しかしいずれも否決されている。エゴロフ副首相（チェチェン問題担当）は賛成139、反対9、保留2、グラチョフ国防相、イエーリン内相、ステパーシン保安局長の3人は、賛成138、反対9、保留6であった（イ95-6-22）。

政府を不信任しながら、一番責任を負うべき関係大臣の解任提案が否決されたのは不思議にみえる。会派別では、保守派ほど、軍関係閣僚への不信任に賛成していないのが特徴的である。例えば、農業党、「ロシアの道」、ルツコイ派などは、政府に対してはほとんど100%近くが不信任しながら、軍関係大臣の不信任は0%である。他方で「ロシアの選択」などエリツィン与党の方が、軍関係大臣に対しては不信任の声が強いのである（イ95-6-23）。大統領・政府と議会各派の支持関係に、ねじれ現象がみられ、とりわけ94年12月のチェチェンへの軍事介入以来、改革派のエリツィン政権に対する姿勢に変化がみられるのである。

さて政府不信任案が可決されても、大統領はそれを無視することができるが、3カ月以内に再度下院が不信任案を可決すると、大統領は政府を総辞職させる

か、または下院を解散するか、いずれかを選択しなければならない。この問題についてはチェルノムイルジン首相が先手を打った。6月22日、政府は下院に政府信任決議案を提出したのである（ロ新聞95-6-23）。下院議院規則によれば、政府信任決議案を放置すると、自動的に政府を不信任したことになる（第146条）。その場合大統領は政府を総辞職させるよりも、下院を解散する挙にでるであろう。すでに任期はあまり残っていないとはいえ、下院が解散を恐れるとすれば、政府を信任しなければならないというディレンマに立たされることになる。下院の弱腰を見越した政府の先制攻撃であった。下院は関係閣僚の解任で妥協する道を選んだ。6月23日、下院は、エゴロフ、グラチョフ、イエーリンの3大臣の解任勧告案を可決した（ステパーシン氏については202票で解任勧告案を否決）。これは、6月21日の下院の行動とは矛盾するものであった（イ95-6-24）。

大統領も、この妥協策に応じた。6月28日には保安評議会を開催し、そこで議論を踏まえて、6月30日、大統領は、エゴロフ、イエーリン、ステパーシンの3大臣と、現地スタブローポリ道行政長官のクズネツォフ氏を解任したのである。しかし下院の保守派はなおも納得せず、7月1日、下院は再び政府不信任案を投票に付した。政府は事前の票読みで、不信任案賛成は220票とみていたが、実際には賛成は193票で過半数（226票）に達せず、否決された（ロ通報95-7-1、ロ新聞95-7-4）。

なお下院は、95年4月14日に議院規則を改正し、政府不信任案の提出を若干困難にした。改正前の議院規則第141条によれば、不信任案は5分の1以上（90人以上）の議員または1つの会派が提出できたが、改正により、「1つの会派」は削除されたのである（立法集95-17-1507、独立95-4-19）。ロシア民主党などは10人ばかりの小会派であるが、政府不信任案の提案権を乱発する傾向があったので、それを抑制するための改正である。野党の優勢な下院としては、自らの手足を縛る意外な改正であるが、政府不信任案は双刃の剣であり、

下院を解散に導くこともありうるため、安易な行動を規制する必要があったのであろう。

(7) 大統領解任問題

政府不信任の問題は、一応決着がついたが、この結果に不満で、あるいはそもそも首相の首を取り替えても大統領が変わらない限り問題は解決しないと考える共産党は、大統領解任の手続きを開始した。93年憲法によれば、大統領を解任するには、まず下院が3分の2以上の多数で、大統領を、国家に対する裏切りその他の重大な犯罪を行った嫌疑で告発し、その事実をロシア連邦最高裁判所が確認し、告発の提起が所定の手続きを遵守してなされたことを憲法裁判所が確認し、最後に上院が3分の2以上の多数で解任決定を行うことになる(憲法第93条)。さらに下院が告発するためには、まずそのための特別委員会を設置しなければならない。そこで共産党は、まずこの下院の特別委員会の設置を提案したのである。

共産党が、大統領による重大な犯罪行為として指摘したのは、93年9月21日の旧議会の廃止が、刑法第70条(憲法体制の暴力的変更の呼びかけ)、刑法第79条1項(憲法の定める権力機関の活動の妨害)、刑法第171条2項(権限踰越)に該当するということであった。またチェチェンへの軍事介入も、憲法第102条に違反し(戒厳令等は上院の承認が必要)、チェチェン人武装集団の立て籠ったプジョンノフスクの病院への襲撃命令(多数の犠牲者をだした)も、刑法第171条2項に当たるという。さらに共産党は、大統領がソ連邦を解体したこと、議会の承認なしに私有化を進め国民の財産の略奪と市民の貧困化をもたらしたこと、首相と下院議長に新しい選挙団体を結成するよう呼びかけて(いわゆる中道右派と中道左派の結集)議会に介入し、権力分立の原則に違反したこと、下院の会議に出席するようにという呼びかけを無視したことなどを批判している(コメル95-7-8)。

7月21日、下院は、大統領弾劾のための特別委員会設置案を投票に付したが、賛成164、反対14、保留0で否決された。表⑨は、その時の会派別の投票行動を示したものである。特別委員会設置に反対した固いエリツィン支持者は、わずか14人しかいないことになる。賛成者が多いのは共産党と農業党であるが、自由民主党は賛成と投票不参加が相半ばしている。後者は、当初は賛成の予定であったが、最後の段階で不参加に変更（大統領が病気だからという理由で）し、そのことが党内に徹底しなかったためだという（コメル95-7-23）。

(8) チェチェン軍事介入問題の憲法裁判

94年12月、エリツィン大統領は、ロシアからの独立を宣言し、混乱の続いていたチェチェン共和国へ軍隊を派遣した。この軍事介入は、非常事態の宣言などの手続きを経ないまま行われた。非常事態宣言の承認権をもつ上院では、政府批判の声が高まり、シュメイコ上院議長の責任を問う（軍事介入を決定した保安評議会に参加していた）動きや、政府不信任や議会の権限を強化する方向での憲法改正を下院に呼びかけるなどの行動がみられた（独立95-1-20）。その後議会の両院の議員グループは、それぞれこの問題を憲法裁判所に訴えたのである。

さて1995年7月31日、憲法裁判所は、チェチェンへの軍事介入を指示した大統領令について、合憲と認める判決を下した（ロ新聞95-8-11）。憲法裁判所が機能を回復すれば、チェチェンへの軍事介入問題が重要な争点になることは当初から予想されていた。しかし憲法裁判所は、政府決定の一部を除き、対象となった大統領令などを合憲と認定し、大統領側に好都合な判決を下したのである。

審査の対象になったのは、次の4つの法令である。

① 1994年11月30日の「チェチェン共和国の領土上における合憲性および法秩序の回復措置について」の大統領令

② 1994年12月9日の「チェチェン共和国の領土上およびオセチア・イングーシ紛争地帯における違法武装部隊の活動の排除措置について」の大統領令

③ 1994年12月9日の「ロシア連邦の国家的安全および領土的一体性、合法性、市民の権利および自由、ならびにチェチェン共和国の領土上およびそれに隣接する北カフカース地域における違法武装部隊の武装解除の保証について」の政府決定

④ 1994年11月2日の「ロシア連邦軍事ドクトリン基本諸規定について」の大統領令

憲法裁判所の判決は、上記のうち、①と④は憲法裁判所の審理の対象外、②は合憲とし、③の2つの条項のみを違憲と認定した。

憲法裁判所に訴えたのは、下院議員グループと上院議員グループである。提訴の根拠は、上記の法令がロシア連邦憲法に適合しているか否か不明確である(憲法裁判所法第36条2項)ということであった。以下判決を要約して紹介する。判決には6つの特別意見(コノノフ、ルチン、ゾリキン、エブゼーエフ、ガジエフ、ビトルーク判事)も付されているが、それは省略する。

〔判決要旨〕

1. 上院は、上記の①、②、③は、ロシア連邦軍の違法な使用をもたらしたと主張した。ロシア連邦領土上での軍の使用やこれら法令の定める他の措置・行動は、非常事態または戒厳状態においてのみ可能であるという理由である。下院議員グループは、上記の③と④の合憲性について審査を求め、チェチェン共和国領土上でのロシア連邦軍の使用は、住民に大きな犠牲を強いており、ロシア憲法第15条(憲法の最高法規性等)に違反すると主張した。
2. 1991～1994年の間、チェチェン共和国では異常な状態が続いている。ロシア連邦憲法が否定され、合法的な権力機関システムが破壊され、違法な武装部隊が作られ、市民の権利と自由が蹂躪されている。このような状態になったの

は、歴史的にスターリンによってチェチェン人民が抑圧され、その後も効果的な救済措置がとられなかったこととも関連している。しかし国家的一体性はロシア連邦の憲法体制の基礎の一つであり、それは民族の自決に関する国際的規範とも一致するものである。連邦権力はチェチェン共和国で発生している危機を克服する試みをしたが、成功しなかった。上院が争っている上記の①、②、③の法令は、ロシア連邦の国家的安全と領土的一体性を保証し、違法な武装部隊を武装解除するために国家的強制措置をとるよう命じたものであった。憲法裁判所は、これら決定の政治的合目的性や行使された措置の適切さの問題については審査しない（憲法裁判所法第3条2項）。

3. ①の大統領令は、チェチェン共和国における合憲性と法秩序の回復措置の開始時（94年12月1日）を定め、武装部隊の武装解除と解体、非常事態体制の導入を実施するための指導部の創設を命じた。しかしこの措置は上記の日時に実施されなかった。この大統領令は、1994年12月11日の「チェチェン共和国の領土上における合法性、法秩序および社会的安全の保証措置について」の大統領令によって失効した。1991年5月17日のロシア共和国の非常事態法によれば、非常事態体制をチェチェン共和国に導入することは不可能だからである。同法は、最新の武器を装備した違法な正規軍が連邦権力と対立しているような状況を想定してはいないのである。

上記の①の大統領令の公布から廃止までの期間、そこに定められた市民の憲法上の権利・自由に触れるような措置は実現されていない。このことから憲法裁判所は、憲法裁判所法第43条（合憲性が争われている法令の失効などの場合の審理の終了）により、審理を終了する。

4. ②の大統領令は、政府に、憲法第114条1項e号およびf号に従い、その権限を行使し、国家的安全、合法性、市民の権利および自由、社会秩序の維持、犯罪との闘争、ならびにすべての違法武装部隊の武装解除を保証するために、国家に存在するあらゆる手段を用いるよう委任している。ロシア連邦政府は、

この大統領令に従い、その権限の範囲内で、チュチェン共和国で生じている憲法第13条5項（憲法体制の基礎の暴力的変更等々を目的とした社会団体の活動の禁止）の違反を除去しなければならない。

上院の質問では、軍隊の使用を含め、特別措置をとることを政府に委任する権限が大統領にあるのか否かが争われている（憲法第80条および第82条）。軍隊の使用は、非常事態令または戒厳令が上院の承認を得て公布されている場合にのみ可能だというのである。しかし憲法からは、異常な状態のもとでの国家的一体性と憲法秩序の保証〔大統領の権限〕は、非常事態令、戒厳令の導入という方法によってのみ実現されるといったことはできない。②の大統領令の憲法上の根拠は、第71条m号、第78条4項〔以上は連邦管轄の問題〕、第80条2項〔大統領はロシア連邦軍の最高司令官である〕、第90条3項〔大統領令は憲法・法律と矛盾してはならない〕である。同時に大統領は、憲法の定める手続に従い、その権限の範囲内で行動しなければならない、憲法に明記されていない権限については、その枠は権力分立原則（憲法第10条）によって定められる。「国家に存在するあらゆる手段」の利用の委任は、憲法・法律の定める枠を越えて行動する権限を政府に与えたと解釈してはならない。

5. 国際法規範は、ロシアの法システムの構成部分である（憲法第15条4項）。ソ連邦最高会議は、1989年8月4日に、1949年8月12日の非国際的性格の武力紛争の犠牲者の保護に関するジュネーブ会議への追加議定書を批准し、ソ連邦閣僚会議に対して、国内法をそれに適合させるよう委任した。しかしそれは実行されなかった。それが、先の追加議定書の規則が遵守されない原因の一つとなった。

6. ②の大統領令が公布された時、ロシア法制は、国家の擁護のため、外的脅威のみならず、住民、領土および主権の擁護のためにも、また個人、社会および国家—憲法体制、主権および領土的一体性を含む—に対して向けられた内的脅威から擁護するためにも、ロシア連邦軍を使用することを許していた（1992

年9月24日「防衛法」第1条、1992年3月5日「保安法」第1条)。ロシア連邦大統領はロシア連邦軍の最高司令官であり、その使用の一般的指導を行い、機動的な決定を行う。その際、憲法、防衛法、保安法は、軍隊の使用を非常事態令または戒厳令の施行と結びつけてはいない。

防衛や安全に関する法令は古くなっており、不備があるが、立法府はそれを正していない。そのため憲法規範の直接の適用が必要となった。大統領の権限は対応する法律が存在する場合にのみ行使できるという上院代表の視点は、憲法は直接に効力を有するという原則(憲法第15条1項)を否定することになる。

7. ④の軍事ドクトリンの基本諸規定は、それ自体は規範的内容を含んでおらず、憲法裁判所による合憲性の審査の対象にならない。したがって憲法裁判所法第43条1項1号〔管轄外〕および第68条により、その審査手続は終了すべきものである。

8. ③の政府決定は、②の大統領令や現行法を執行するための具体的措置を定めている。これらの措置の多くは、その範囲、内容および適用条件の点で、1991年4月18日の民警法、1992年9月24日のロシア連邦内務省内務軍法、1992年3月13日のロシア連邦機動捜査活動法、その他の法令に従い、違法な武器の没収や重大な犯罪を犯した疑いのある者の捜索と逮捕のために政府が関係機関に与えた権限の実現のために可能であり許されている制限を逸脱するものではない。したがってそれはロシア連邦憲法に適合している(第55条3項、権利の制限)。しかし、政府決定第3項第1パラグラフ第5号の「社会的安全および個人的安全に対して脅威を与え、チェチェン共和国の領土上に居住していない者を同共和国の範囲外に退去させる」という指示は、民警法第11条22号の定める「市民の健康、生命および財産の保護、または捜査活動の実施のために、個々の地域や客体に市民が入ることを許さなかったり、あるいはそこに留まることもしくはそこから出ていくこと」を義務づけたりする民警の権利と同

一とみなすことはできない。またそれは、ロシア連邦内務省内務軍法第23条2項d号の定める内務軍の権限（先の民警法の内容と同じ）に依拠することもできない。なぜならその権限は非常事態令が施行されている場合にのみ適用されるものであるから。したがって政府決定第3項第1パラグラフ第5号は、憲法第27条1項の定める移転の自由を制限するものである。

政府決定第6項第2パラグラフでは、ロシア出版委員会付属臨時情報センターに対して、軍事紛争地帯で、信用できない情報を放送したり、民族的・宗教的不和を扇動したりしたジャーナリストの信任状を直ちに剥奪するよう指示している。1991年12月27日のマスメディア法第48条5項によれば、信任状を剥奪しうるのは、信任状規則に違反したり、真実でない情報を流し、それが裁判所の判決によって確認された場合である。政府決定第6項第2パラグラフは、ジャーナリストからの信任状の剥奪の根拠となる新しい事由と手続を定めたことになる。これは情報の権利・自由を定めた憲法第29条4項および5項、裁判による権利の保護を定めた憲法第46条に違反している。

以上のことから、ロシア連邦憲法裁判所は、次のように決定する。

- (a) ①の大統領令の審査手続は終了する。
- (b) ②の大統領令は、大統領の憲法上の権限の範囲内で採択されており、合憲である。
- (c) ③の政府決定のうち、チェチェン共和国からの追放に関する規定（第3項第1パラグラフ第5号）、およびジャーナリストの信用状剥奪に関する規定（第6項第2パラグラフ）は、憲法第27条1項（移転の自由）、第29条4項および5項（情報の自由な流布、マスメディアの自由）、第55条（権利の制限の限定）、第56条（非常事態等）に適合していない。
- (d) ④の軍事ドクトリンの審査手続は終了する。
- (e) 軍事紛争における当事者の具体的行動をジュネーブ会議の追加議定書の視点から点検することは、憲法第125条によれば憲法裁判所の審理の対象外で

あり、他の権限ある機関が行うべきである。あらゆる侵害、犯罪、権力濫用の被害者は、憲法第52条（被害者救済）、第53条（国家賠償）により保護を受け、損害を補償されるべきである。

(f) ロシア連邦の連邦議会は、ロシア連邦軍の使用について、またその他の異常事態や紛争において発生する諸問題を規制するための法制を整備しなければならない。

(g) この決定は最終的であり、上訴できず、その公表後直ちに発効し、直接に効力を有する（憲法裁判所法第79条1項、2項）。

(h) この決定は、「ロシア連邦立法集」、「ロシア新聞」、「ロシア連邦憲法裁判所通報」その他に公表される。

以上のように、議会側は、軍隊の導入は、戒厳令または非常事態令（いずれも上院の承認が必要）の公布に際してのみ可能と主張したのに対して（今回はそのような手続をとっていない）、憲法裁判所は、国家の一体性と憲法秩序の保証という大統領の権限（憲法第80条）の行使は、非常事態令の布告などの場合に限定されないと解釈しているのである。

なお、この間、別の地域には非常事態が宣言されてきた。北オセチアとイングーシの国境付近での紛争を解決するために、以前より非常事態令が施行されていたのである。この間、この非常事態宣言は、大統領令によって、3回にわたって効力が延長されたが（適用地域の一部変更を伴いつつ）、それぞれ94年7月17日、94年10月7日、94年12月9日、上院はそれを承認している。（立法集94-15-1694、同94-24-2595、同94-34-3558）。ただし94年10月6日には、上院は、賛成62、反対40で、一旦否決している（イ94-10-7、コメル94-10-7）。しかし翌日、再投票の結果、承認したのである。

さて、以上のように憲法裁判所は機能を再開したが、これまで上院は、大統領令などの合憲性の審査を2件（他に憲法解釈請求4件）、下院は大統領令の

合憲性審査を4件、上院決定（議員規則を含む）の合憲性審査2件、旧最高会議の決定（「セバストーポリ市の地位について」の決定）の合憲性審査1件（他に憲法解釈請求4件）を、憲法裁判所に提起している。これらの中には、既述の94年7月22日の企業私有化プログラム基本諸規定や、94年10月3日の「ロシア連邦における単一執行権力システムの強化について」の大統領令（大統領に州の行政長官の任命権を与えた）などが含まれている。

(9) 憲法改正問題

既述のように、前憲法時代には、権力の分立が二重権力をもたらしていた。それをさらに促進したのは、二重権力の一方の担い手である人民代議員大会が憲法改正権を握っていたことである。人民代議員大会は、しばしば憲法を改正して自己の権力を強化し、大統領の権限を制限しようと図ったのである。このことを教訓としたエリツィン大統領は、93年の新憲法を、極端な硬性憲法とした。憲法第1章および第2章は改正できないことにし（それを改正する場合は憲法制定会議による、または憲法制定会議の議を経た後の人民投票による新憲法の制定となる）、他の部分の改正は、上院の4分の3以上、下院の3分の2以上の多数の賛成が必要であり、さらに連邦構成主体の3分の2以上の立法機関による賛成が必要である（憲法第135条、第136条）。

憲法改正はこのような困難であるが、しかし93年12月の議会選挙で、保守派が議会の多数を占めたことは、大統領を再び不安にした。94年3月、下院では、早くも立法委員長イサコフ氏が、大統領は人民投票ではなく、議会で選出するように憲法を改正すべきだ（人民投票は人民を敵対陣営に分裂させるという理由で）といった議論を展開していた（独立94-3-12、イ94-3-15）。

このような動きに対抗するため、大統領は、「社会的合意に関する契約」を締結するよう、政治勢力に呼びかけた。それは大統領、首相、両院の議長、各種の政治勢力などによって、94年4月28日に調印された（ロ通報94-4-29）。

その中には、最高会議時代の教訓を踏まえて、憲法の改正は凍結するという項目が入るはずであった。しかし最終的には、妥協のため、憲法改正については、社会状態の安定化をめざすような改正のみが許されるという表現になった。これは事実上何も言わないに等しい。

憲法改正の最初の提案は、上院によってなされた。94年12月17日、上院は、憲法第105条4項の改正問題を審議するよう下院に提案したのである（立法集94-35-3665）。これは法案の自然成立の規定についてである。下院が採択した法案を14日間上院が審議しないまま放置すると、その法案は上院で採択されたとみなされるのである。議員が地方に分散していて会議を開催することが必ずしも容易でない上院にとって、14日という期間は短かすぎた。そこで上院は、この期間を延長するよう提案したのである。しかしこの提案は下院によって無視されたままとなった。

次に憲法改正が問題になったのは、95年6月21日の下院であった。改正案のテキスト自体は速記録にも掲載されておらず、その正確な内容は分らない。しかし、その改正要求は、旧最高会議の議論を思い出させるものがある。それは再び大統領の権限を制約し、議会の権限の拡大を図るものであった。憲法改正の提案理由の説明を行ったのは、立法委員長のイサコフ（農業党、最高会議時代から保守派の幹部）であった。改正が提案されたのは、次の3点である。

① 憲法第83条、第103条の改正－首相だけでなく、副首相、外相、国防相、内相、諜報局長、保安局長の任命（大統領の権限）に際しても下院の同意を必要とする。

② 憲法第101条、第102条、第103条の改正－執行機関に対する統制権を議会に与えるというものであるが、その具体的内容は明らかでない。調査委員会を設置して、例えばチェチェン危機の原因を調査するといった例を上げているが、そのような国政の調査に限定されるのか否か明らかでない。かつては、政府は、最高会議に対して報告義務があり、後者は政府の決定を破棄できたが、

この改正案はそこまでは考えていないようである。

③ 憲法第83条、第117条の改正—下院に個々の大臣の解任権を与える。具体的には、最初の投票では大統領に対してある大臣の解任を勧告するに留めるが、大統領がそれに応じない場合は、2度目の投票で、3分の2の多数があれば、解任するよう大統領を義務づけることができるというものである。従来下院が個々の大臣の不信任案を可決し、大統領に解任を勧告したことがあった（既述のように、6月21日の政府不信任の後、下院は、3人の大臣の解任を提案したが、大統領もそれに部分的に応じた）が、それを憲法上の制度にしようというのである。

憲法改正をめぐるのは、簡単な討論しか行われていない。自由民主党のズビャーギン氏は、上記の①について、軍事関係の大臣だけでなく、経済閣僚も重要だし、いっそのこと全大臣の任命に際して下院の同意を義務づけるべきだと主張している。イサコフ氏は、それは極端すぎて賛成が得られないと反対し、ジリノフスキー氏を大統領にしたい自由民主党は、そのように大統領の権限を縛ることに反対なのではないかと反問している。

憲法改正案の投票結果は、次のようであった。まず上記の①の採決がなされたが、賛成294票、反対4、保留3で否決された（下院では全議員の3分の2の多数、つまり300票が必要）。議場の外にいる議員を呼びにやり、再度投票したが、賛成は296票に留まった。そこで記名投票を行うことが決定され、3度目の投票を行った。今度は賛成305、反対9、保留3で、やっと可決された。次に上記の②は賛成320、反対3、保留1で1回の投票で可決された。③は、1回目の投票は、賛成295、反対6、保留0で、カードを持たない議員1人が賛成したが、なお300票に達しなかった。2度目の投票も賛成285で否決。記名投票に切り替えられたが、3度目の投票でも賛成は294票に留まった。そこで改正条文を一部修正して（内容不明）投票に付し、賛成314、反対4、保留0でやっと可決された。一度否決された議案を何度も投票するのも変だが、

ほとんど満場一致の賛成がある場合でも可決できないような議決のルールにも問題がある。

エリツィン与党を含めて、ほとんどすべての議員がこの改憲案に賛成しているのは興味深いことである。改革派にとっては、保守派の優勢な議会の権限が強化されることは望ましいことではない。しかし94年12月にチェチェンへの軍事介入が始まって以来、執行権力に対する議会の統制権を要求したのは、むしろ改革派であった。94年12月に、「ロシアの選択」のユシェンコフ下院国防委員長は、早くも議会の統制権強化のための改憲を提案していたのである（イ94-12-15）。また軍関係の大臣の解任を強く要求し、反政府の急先鋒に立ったのも改革派であった。このような歴史の流れが、従来の勢力配置を変えつつあるのである。

このように下院は憲法改正案を可決し、上院に送付した。上院の憲法的立法委員会は改正案に賛成した。しかし、95年7月4日、上院はこの改憲案を否決し、改正の動きは結局失敗に終わっている（ロ新聞95-7-5）。上院では全議員の4分の3の134票の賛成が必要であるが、会議に出席していたのは136人だけであったから、可決は絶望的であった（コメル95-7-5）。その後7月12日、下院は、上院が否決した憲法改正案について、さらに作業を継続する決定を採択している（立法案95-30-2880）。

100 大統領・下院議員選挙法の制定

95年12月の下院選挙および96年6月の大統領選挙を前にして、その選挙法の制定問題が、94年の年末以来、日程に上った。

大統領選挙法については、比較的対立が少なかった。95年3月24日、下院は大統領選挙法を採択した。しかしこの法案は、4月12日、上院が、賛成11、反対95で否決した。その理由は、次の点にあった。憲法によれば、大統領の選挙を公示するのは上院である（憲法第102条1項e号）。下院の採択した大

統領選挙法案は、そのことを規定するとともに、上院が大統領選挙の公示を行わないときは、中央選挙委員会が行うとしていたのである。上院はそれを憲法違反とみなし、異を唱えたのであった。結局この点は、上院が選挙の公示を行わないときは、大統領の任期満了日の翌月の最初の日曜日に選挙が自動的に設定されるよう修正された（独立95-4-13、ロ新聞95-4-13、独立94-4-19）。

下院は、4月21日、この修正した大統領選挙法案を賛成354票で可決（独立95-4-22）、上院も5月4日、それを承認した。5月17日には大統領もこの法律に署名し、大統領選挙法は成立した。

この法律をめぐるのは、その他次のような争点もあった。一つは、立候補に必要な署名の数である。マフィアなどを締め出すためにも必要署名数は大きくすべきだというのが大統領側の主張で、当初は200万あるいは150万という数字が提案されていた（独立94-11-19）。それに対してヤブロコは50万を提案、さらに25万説もあった（独立94-12-17、独立95-3-15）。結局この点は100万という数字に落ち着いた。また大統領選挙の成立に必要な投票率は、原案（大統領提案）では有権者の50%となっていた。これを25%に引き下げるべきだという主張もかなり強かった（上院など）が、この点は原案どおり50%のままとなった。また候補者数を、数人に制限すべきだという意見もあった。

その他、エリツィン大統領の次期選挙立候補の資格に関わる問題であるが、候補者の健康証明書必要論や、候補者の年齢制限（65歳）の主張もあった（独立94-11-19）。ソ連邦やロシアが大統領制を導入した当初は、候補者の年齢は65歳以下となっていた。これは旧ソ連時代の高齢者支配の弊を意識したものであった。エリツィン大統領は1931年2月1日生まれであり、大統領選挙の予定されている96年6月には65歳になっている。すれすれでセーフとはいえ、危ういところであった。しかし、現在では年齢制限はない。

次に、下院選挙法の方は大変であった。これも94年11月に大統領が原案を提出している。下院は、94年11月25日、第1読会でそれを了承した（賛成257

票)が、しかし大統領提出の原案に修正を加えた上でのことであつた。修正したのは次のような点である。まず第1に、小選挙区と比例選挙の議席数の配分問題である。93年の選挙の際は、これは225対225で、2等分されていた。しかし大統領原案では、小選挙区300、比例選挙150に改められていた。下院はこれを225対225に修正した上で了承したのである。第2は、小選挙区と比例選挙の双方の候補者となることができるか否かという問題である(前回はできた。二重立候補者が小選挙区で当選した場合は、比例選挙の方は、次順位の人が繰り上がって当選となる)。大統領原案ではできないことになっていたが、これも下院はできるように改めた。第3に、原案では、前回議席を獲得した選挙団体は、今回は立候補に際して必要な署名集めを免除されることになっていた。下院はこの点を削除する修正案を出したが、ジリノフスキー氏などは修正に強く反対し、結局削除案は賛成200で否決された(独立94-11-25)。自分に都合のよい特権は、抜け目なく擁護するのである。

下院は95年3月15日、下院選挙法を、第2読会で、賛成262票で承認した。前回議席を獲得した団体は署名不要という条項は、賛成308票で削除することが決定された(独立95-3-15、独立95-3-16)。そして3月24日の最終の第3読会は、正式に法案を採択した。しかし、それ以後の展開は、かなり複雑である。下院選挙法成立までの経過を示せば、次のようである。(ロ新聞95-4-13、独立95-4-13、コメル95-5-12、イ95-5-17、独立95-5-24、ロ新聞95-4-24、ロ新聞95-5-25、ブラウグ95-6-10、コメル95-6-15、ロ新聞95-6-16、コメル95-6-16、コメル95-7-25)。

- | | |
|----------|------------------------------|
| 95年3月24日 | 下院、下院選挙法採択 |
| 4月12日 | 上院、下院選挙法否決(賛成11、反対113) |
| 4月21日 | 下院、一部修正して再可決 |
| 5月4日 | 上院、再否決 |
| 5月11日 | 下院、3分の2以上の多数(賛成302、反対73、保留6) |

で可決し、上院の否決を覆す（1度目の投票では18票足りなかったが、再投票で覆した）

5月24日 大統領、法律に署名拒否

5月24日 下院、3分の2以上の多数で大統領の署名拒否を覆そうとしたが失敗（賛成240、反対63、保留14）。大統領に拒否権行使を撤回するよう訴える決定を採択（賛成268、反対47、保留4）

6月9日 上下両院と大統領側の代表による協議委員会で作成した下院選挙法の妥協案を、下院が賛成263票で可決

6月15日 上院は、14日、上記の妥協案を一旦否決（賛成76、反対26）したが、シュメイコ議長の説得により、15日の再投票で可決（賛成113、反対9、保留3）

6月21日 大統領、下院選挙法に署名

議会側と大統領側の代表による協議委員会で妥協が図られたわけであるが、結果的には下院の主張が通ったかたちになった。それは、基本的には前回の選挙と同じ方法であるから、妥当な結果と言えるかもしれない。

小選挙区と比例選挙の議員定数は、それぞれ225と225に決まった。大統領側が300対150を主張した理由は、ロシアでは政党はまだ生成段階にあり、それに下院の半分の議席を与えるのは時期尚早であること、政党は社会に根をもっておらず、比例選挙の当選者には首都の市民が多いこと、小選挙区の代表の方が地域住民と直接に結びついていることなどである（独立95-4-12、独立95-5-17）。実際には、行政機構を握る大統領側としては、地域別の小選挙区の方が影響力を行使し易いといった事情が考慮されたはずである（コメル94-11-23）。ニジェゴロド州のネムツォフ知事のように、450議席全部を小選挙区にせよという主張もあった（独立95-3-15）。

上院も、定数配分の点では大統領と同じ主張を行った。上院議員は連邦構成

単位の代表という性格が強いから、地方の代表が選出される小選挙区の定数が多いことを望むのは当然である。前回の選挙では、小選挙区選出議員に占めるモスクワ出身者の比率は16%にすぎないが、比例選挙の方は、実に60%がモスクワ市民であった。⁽¹⁾ 比例選挙は、モスクワ市民に圧倒的な優先権を与えていることになる。この点は下院側も考慮せざるを得ず、結局次のようなかたちで解決された。つまり比例選挙の名簿を全国名簿と地域名簿に分け、全国名簿には12人しか登録することができないことにしたのである。この12人という数字についても、いろいろ議論はあった（コメル95-6-7、ブラウダ95-6-10）。前回の場合、比例選挙で議席を獲得した党派の平均議員数は28人だから、12人に制限しても、約4割は全国名簿（モスクワ市民が多い）からの当選者となる。

その他、小選挙区と比例選挙の双方の候補者（パラシュート候補者）になることを認めるか否かも争点となった（上院が反対していた）が、前回同様認めることになった。比例選挙の場合は20万人、小選挙区では有権者の1%の推薦署名が必要である。パラシュート候補者の場合、小選挙区での署名集めは免除されるという特典があったが、この点は批判の声も強く、削除された。選挙が有効に成立するための投票率は、大統領の原案では50%であったが、最終的には小選挙区、比例選挙ともに25%となった。大統領選挙の方は50%であるから、均衡を欠く結果となった。また下院の案では、公務員候補者は、選挙期間中公務を停止しなければならないことになっていた。この点は大統領側が強く反対し、結果的には、その職務上の地位を選挙のために利用してはならないというだけの規定になった。比例選挙の最低当選ラインの5%条項を10%にせよ、小選挙区の場合過半数の得票者がいない時は決選投票を行え（2回投票制）という上院の要求は拒否された（独立95-4-22、ロ新聞95-4-24、コメル95-5-17、独立95-5-24、コメル95-6-7、ブラウダ95-6-10、ロ新聞95-6-14）。

選挙関係の最後の問題は上院の構成方法であった。前回の93年12月12日には、下院とともに上院の選挙も行われた。もともと93年9月21日の旧ロシア議회를廃止した大統領令では、上院は選挙は行わず、連邦構成主体の立法・執行機関の長が自動的に上院の議員になることが想定されていた。しかし当時は、連邦構成主体の議会のなかには、旧ロシア議会廃止の大統領令に反対する動きも強かったため、結局上院についても選挙を行ったのである⁽³⁾。そして93年12月制定の現行憲法では、上院議員は、連邦構成主体の代表機関・執行機関の代表で構成されることになっている(憲法第95条2項)。したがって、次期の上院をどのようにして構成するかが、新たな争点となって登場した。

95年7月5日、下院は「連邦院〔上院〕構成手続法」を採択した。それによれば、連邦構成主体の立法・執行機関が選抜した候補者について選挙を行なうことになっていた。憲法に適合させるために、連邦構成主体の立法・執行機関が候補者を選抜することになっているが、最終的には選挙で議員を選出するという案である(コメル95-7-6)。これに対して、上院議員の中には賛成意見も多かったようであるが、上院指導部は、意識的に審議を拒否する挙にでた。そのため上院が受理してから14日が経過した7月24日、この法律は自然成立したのである(コメル95-7-21、同95-7-22、同95-7-28)。7月27日になって、上院は、アンケート調査というかたちで、上院議員のこの法律に対する賛否の意見分布を調査した。その結果は、賛成90、反対61、保留9であり、過半数(90)が賛成していたことになる。しかし上院のシュメイコ議長は、計算にミスがあったとか、後で意見を変えた議員がいるといった理由で、賛成は87人であったと語っている(コメル95-7-28)。上院の現職議員のうち、連邦構成主体の立法・執行権力のトップの地位にあるのは66人(37.1%)にのぼるとはいえ、もし自動的に議員が決まる方式を採るとすれば、他の現職議員は次期の上院議員になるチャンスはなくなる。したがって上院にも選挙支持者は多かったのである。

別の角度からも、選挙の必要性は指摘された。上院副議長のアブドラチッポフ氏やビクトロフ氏は、上院がプロフェッショナルな議会になるためには選挙が必要だと主張した。現在でも上院議員は「非常勤」となっているが（連邦議會議員地位法第6条）、いわんや連邦構成主体の長が議員になれば、物理的にも会議に出席することは困難となる。現在でも会議の出席率が低く、定足数に達しないことも多く、しかも議決は議員定数が基礎数となるため、議案を成立させることは困難なのである。自動的に上院議員を決める方式だと、上院はますます空洞化していくであろう。アブドラチッポフ氏は、自動決定方式は、共産党時代を思い出させるともいう。当時は第1書記がソ連邦の、第2書記がロシア共和国の代議員になっていたからである（ロ新聞95-7-11）。また連邦構成主体の行政長官の多くは、選挙で選ばれたのではなく、エリツィン大統領が任命した（62人とも70人以上ともいう）ものであるから、その点からも自動決定方式は批判された（独立95-3-28、ロ新聞95-3-15）。

このように上院議員を選挙で選ぶべきだという主張には正当性があるが、しかし憲法が選挙を予定していないことも確かであるから、その点がこの主張のネックになっていた。憲法が、下院の「選挙」と上院の「形成」というように言葉を使い分けている（憲法第96条2項）ことから、そのことは明らかであった（独立95-2-24、ロ新聞95-3-15、独立95-4-15。法学者ワシリエフ教授の議論参照）。このような隘路を打開するために、シュメイコ議長が主張したのは、上院議員の任期を2年延長するという案であった（194-10-7、ロ新聞94-6-24、独立94-6-30）。

既述のように、連邦院構成手続法は議会を通過したが、しかし結局大統領はこの法律に署名することを拒否した。シュメイコ議長は、署名しないように盛んに大統領に働きかけていた（コメル95-7-29、ロ新聞95-8-16）。その後議会は、連邦構成主体の議会および首長の選挙を行った上で（既述のように、現在の首長はエリツィン大統領が任命した者が多い）、それぞれの長が自動的に

上院議員になるという内容の上院構成法を可決したが、大統領は署名しておらず、上院の構成方法の問題は、未解決のまま残っている(95年10月31日現在)。

(II) その他の諸問題

① 組織犯罪との闘いに関する大統領令

大統領は、94年6月14日、「ギャングおよびその他の組織犯罪の跳梁から住民を守るための緊急措置について」の大統領令を公布した(法令集94-8-804)。この大統領令は、憲法および刑事訴訟法に違反する内容を含んでいた。例えば、刑事訴訟法典によれば、正規の勾留決定に先立って被疑者の身柄を拘束できる時間は48時間であるが、この大統領令では30日間に延長されている。議会では、エリツィン与党の「ロシアの選択」も共産党などと共に、この大統領令に反対した。人権オンブズマンのセルゲイ・コワリョフ氏も、反対の意思を大統領に伝えた。下院は大統領令に対抗して、6月22日、「犯罪との闘争措置の実現に際しての市民の憲法上の権利および自由の擁護について」の決定を採択した。賛成278、反対10の圧倒的多数であった。この決定に反対し、大統領令に賛成したのは、トラフキン氏らロシア民主党のみであった(独立94-6-16、独立94-6-18、独立94-6-23、イ94-6-24、ブラウダ94-6-24)。

下院の先の決定は、大統領令が、被告人・被疑者の人権を保障した憲法の一連の条項に違反していると批判し、大統領に対して、この大統領令を執行しないように勧告した。また現行刑事訴訟法は完全に有効であることを確認し、最高裁判所に対して、具体的な事件の審理に際して、憲法および現行法に従うよう訴えた(立法集94-12-1369、ロ新聞94-6-24)。以前であれば、このような場合、人民代議員大会は大統領令を破棄したであろうし、また最高会議は、憲法裁判所に訴えると同時に、大統領令の効力を停止したであろう。現在はそのような権限はないため、大統領に対する勧告に止まったのである。

② 企業私有化問題

91年7月に制定されたロシアの企業私有化法によれば、企業私有化は、毎年議会の承認する私有化プログラムに基づいて行われることになっていた。しかし実際には、私有化プログラムを議会が承認したのは、92年だけであった（それも7月に入ってからであり、この年の前半は大統領令によって承認された私有化プログラム基本諸規定によって私有化は実施された）。それ以後は、事実上大統領令によって企業私有化は進められていったのである。94年前半で、私有化小切手を使った無償の私有化は終了し、94年後半からは、有償の私有化が推進されるはずであった。しかし、94年6月に政府が提案した新しい（94年後半以後の）私有化プログラムを議会は拒否し、今日に至るまで議会の承認した私有化プログラムは存在していない。そのため現在も、企業私有化は大統領令によって実施されているのである。つまり94年7月22日、大統領は、「1994年7月1日以後のロシア連邦における国有・公有企業私有化国家プログラムの基本諸規定」に関する大統領令を公布したのである。しかし議会は承認していないこともあって、その後、企業の私有化はあまり進んでいない。⁽¹⁾

94年12月9日、下院は、「ロシア連邦における国有・公有企業私有化第1段階の総括について」の決定を採択した。この決定は、私有化過程が満足すべきものでないと総括し、本質的な路線の修正が必要であると断じた。そして先の大統領の効力を停止するよう、大統領に勧告している。大統領令による私有化は、私有化法に違反しているが、この期には、まだ憲法裁判所は活動を再開していなかったから、議会としては大統領に「勧告」する以外に方法はなかったのである。

③ リスチェフ事件の責任

95年3月、テレビジャーナリストとして人気のあったロシア公共テレビ総支配人のリスチェフ氏が殺された。⁽²⁾ この事件の責任を問うかたちで、3月4日、イエーリン内相はモスクワ市内務管理総局長のパンクラトフ氏を解任、検事総長代行はモスクワ市検事ボノマリョフ氏を解任した。（ロ新聞95-3-7）。この

問題は、解任の権限をめぐる中央とモスクワ市の間の紛争にまで発展したが、下院も中央政府の責任逃れを追及した。3月10日、下院は、イエーリン内相とイリュシェンコ検事総長代行の不信任案を、賛成264で可決した(ロ新聞95-3-11、独立95-3-11、イ95-3-11、立法集95-11-962,963)。といってもこれには法的な効力はない。⁽³⁾

④ 裁判官の人事

憲法によれば、憲法裁判所判事、最高裁判所判事、最高仲裁裁判所判事の人事は、大統領が提案し、上院が任命することになっている(憲法第102条1項1号)。この手続によって、この間45人の最高裁判所判事が任命された。大統領が提案しながら拒否されたのは2人だけである。最高裁内部の主要人事も同じ手続で行われており、この間、最高裁長官代理を4人任命し、最高裁幹部会員を5人任命している。また最高仲裁裁判所判事1人を任命した。憲法裁判所については、既述のとおりである。下級の連邦裁判所判事は大統領が任命するが、この間数百人に上る人事が行われている。

⑤ 人権オンブズマンの人事

93年憲法は、人権オンブズマンの任免権を下院に与えている(第103条1項e号)。人権オンブズマンの制度は、この憲法が新しく導入したものであるが、その詳細は憲法的法律によって定められることになっている。人権オンブズマン法の草案はすでに議会で審議されているが、未だ制定されていない(独立94-5-17)。しかし、初代の人権オンブズマン(暫定的なものと思われるが)は、すでに任命され、そして解任された。94年2月2日のロシア新聞によれば、下院は、サハロフ氏の後継者ともいうべきセルゲイ・コワリョフ(「ロシアの選択」)⁽⁴⁾氏を、人権オンブズマンに任命した。コワリョフ氏は、94年12月以来のロシア軍のチェチェン侵攻に強く抗議したが、それが下院の批判を招き、95年3月10日に解任された(ロ新聞95-3-11)。3月15日には、コワリョフ氏の復職案が提出されたが、否決された(ロ新聞95-3-16)。

⑥ 会計院

93年憲法は、予算の執行の統制のために、会計院の制度を定めている（第101条5項）。そしてその院長と半分の検査官の任免は下院の、副院長と残る半分の検査官の任免は上院の権限としている（第102条1項i号、第103条1項d号）。会計院法は、95年1月11日に公布された（ロ新聞95-1-14）。会計院長には、前カバルジノ・バルカリア最高会議議長のカルモコフ氏が任命されている（ロ新聞94-4-20）。検査官は12人で、半数ずつ上院と下院が任命した（ロ新聞95-6-2）。95年10月24日には、会計院検査官によるオスタンキノ・テレビ・ラジオ会社の活動に対する予算執行の観点からの検査結果が発表されている（ロ新聞95-10-24）。あるいはこれは、会計院の最初の活動かと思われる。

⑦ 外交官の人事

憲法によれば、ロシアの外交代表の任免権は大統領にあるが、その際議会の関係委員会に諮問しなければならないことになっている（第83条1号）。下院の国際問題委員会（ルキン委員長）は、当初そのような諮問が行われておらず、アメリカ大使のポストが長く空席になっていることに不満の意を表明していた（イ94-4-8）。しかし同年7月には、秘密の公聴会で大使候補者の審議を行い、アメリカ大使を含め、5人の大使候補者を承認した（イ94-7-14）。

⑧ 大統領教書

大統領は、国の状態および内外政策の基本方針について、年次教書を議会に送付することになっている（憲法第84条f号）。94年には、2月24日、「ロシア国家の強化について」と題し、95年には、2月16日、「ロシアにおける国家権力の実効性について」と題した、大統領教書が発せられている（ロ新聞94-2-25、同95-2-17）。

⑨ 上院と大統領による拒否権の発動

上院と下院は等しく立法機関のはずであるが、しかしロシアでは両者は区別されている。下院は立法機関であるが、上院は、立法機関そのものではなく、

「立法に関与する機関」とされている。上院が議決しなくても、法律は自然成立する。法律の用語では、下院は法律を「採択」するのであるが、上院はそれに「賛成」(「反対」)するものとされ、法律の制定日は、下院による採択の日なのである。下院が制定した法律を上院が否決することは通常 veto (ベート)と呼ばれており、上院は単なるチェック機関といった印象である。大統領の署名拒否権と同列に論じるのは適當でないが、ロシアでは共に veto と呼ばれているので、ここでは一緒に整理することにする。

さてこの間、下院は約300の法律(部分改正を含む)を採択したが、そのうち筆者が確認しただけで、62件は上院が否決している(上院が否決した例は、『ロシア連邦立法集』で確認できる)。その中には、「腐敗との闘争」法、「集会・会合・デモ・行進・ピケ」法、農業協同組合法などがある。上院が否決した場合、下院は3分の2以上の多数の賛成により、上院の否決を覆することができる。そのような例が15件確認できる。「裁判官ならびに法維持機関および防諜機関の公務員の国家的保護に関する法律」などがそうである(立法集94-13-1457、同94-14-1547、イ94-7-21)。あるいは上院の批判を受け入れ、修正した法律を採択し、上院に送付する場合もある。民法典第1部について、当初上院は、その第17章(土地所有権)の削除を要求して、一旦法案を否決した(立法集94-31-3219)。その後この第17章の凍結(土地法典が制定されるまで)ということで妥協が成立し、制定にこぎつけた。また仲裁訴訟法典も、上院は一旦否決したが、その後設置された両院の協議委員会で、原案のままで合意に達した(立法集95-8-613)。

さて大統領が署名を拒否した例も、数多く存在する。有価証券市場法、対外経済活動国家規制法などもその例である。しかし大統領による拒否決定自体は公表されないので、正確な数字は把握できない。そのうち議会が3分の2以上の多数で覆したのは6件(国家商品債務法など、立法集96-21-1936)しかない。また大統領の批判を受け入れて法案を修正して採択した例が21件ある。通

信法、市民預金回復・保護法、「生物の世界」法などがそれである。また大統領側と協議委員会を設置した例が4件ある。⁽³⁾

第4章 ロシア立憲主義の現段階

ロシアの新下院は、しばしば「第5議会（ドゥーマ）」と呼ばれている。例えばルイブキン下院議長もそう呼んでいる（ロ新聞94-2-26）。ここでは、ロシア革命前に招集された4つの議会（ドゥーマ）の延長線上に現在の議会が位置付けられており、社会主義を素通りして、20世紀初頭のロシア立憲主義の現代的継承という発想が示されている。

さて94年～95年夏までの3つの会期で、下院は約300の法律を採択した。審議中の法律は600以上にのぼる（ロ新聞95-9-8、コメル95-7-25）。とはいえ、この中で大きな比重を占めているのは、既存の法律の部分的な改正である。新憲法の制定に伴って新たに制定すべき基本的な法律には、未だ空白が多い。憲法は、「憲法的法律」という特殊な法律について規定している（その制定・改正は憲法と同じ手続が必要である）。それは全部で12あるが、その中で、すでに制定されたのは憲法裁判所法とレフェレンダム法（ロ新聞95-10-19）のみである。また基本的な法典では、民法典の第一部が制定されただけであり、刑法典、家族法典、労働法典、土地法典などが審議中である。しかし、短期間でこれらの立法を完成することはもともと不可能であろう。政局の混乱と激しい政争、立法権力と執行権力の対立、上院と下院の矛盾など、困難な状況のなかで、議会はよくその職務を果たしたといふべきである。⁽¹⁾

議会の現状と問題点については、つぎのようなことが指摘できる。

議案を可決するためには、議員定数を基礎にその過半数（通常の場合）の賛成が必要なため、可決がなかなか困難であることは、しばしば指摘してきた。95年8月12日、下院は、大統領が署名を拒否した対外貿易活動国家規制法を3分の2以上の多数（300票必要）によって覆そうとしたが、賛成299、反対

0、保留2で失敗した(国家院速記録95年№123-124)。ほとんど満場一致の賛成があるにもかかわらず、否決されたのである。議員の3分の1近くが欠席していることも問題であるが、議決のルールにも不合理な点があると思われる。しかし、それを改めようという主張はロシアでは聞かれない。

上院は、地方の立法・執行機関の長が多いこともあって、定足数を満たすことが一苦労である。上院規則では、会議は3週間に1回以上開くことになっているが、こんなことでは迅速な立法活動は困難である。(立法集95-17-1473、上院規則第45条)。既述のように、下院の採択した法案を2週間放置すると自然成立となるが、その間上院が開かれないことは頻繁に起こりうる。上院規則では、定足数は、当初総議員の3分の2となっていた(第48条2項)。しかし、それでは会議の成立が困難なので、95年7月21日の上院規則改正で、定足数が総議員の過半数に改められたことは前にも述べた。

上院では、議場に50人くらいしか議員がいないのに、登録数は120人だったこともあるという。上院が95年予算を承認したときも、賛成した議員のうち12人は、その時モスクワにいなかったといわれる(ロ新聞95-5-30)。投票はカード方式だから、他人のカードを預って機械に挿入するのである。このようなことは、下院でも日常的な現象になっている(イ95-7-22)。

下院では、しばしばボイコット事件が起きている。とりわけ自由民主党は、奇妙な理由をつけては会議をボイコットしている。既述のように、法案を可決するためには総議員を基準にして過半数(通常の場合)の賛成が必要であるから、大きな会派がボイコットすると、議事運営に大きな支障をきたす。それを見越してのボイコットである。例えば、94年5月20日、自由民主党は、ロシア・テレビの番組「詳細」のスパニッセ記者の発言に抗議して、会議をボイコットした(イ90-5-21)。94年7月、同党は、同派議員の航空機代を下院が支払わなかった(アエロフロート以外の民間航空機だったので)ことに抗議して、審議への参加を拒否した(イ94-7-21)。また94年10月7日、ジリノフスキー

党首は、北朝鮮からの帰途、ケメロボ空港に着陸しようとしたところ、州行政長官が着陸を拒否したという事件について、自由民主党に対する挑発であるとして下院の会議のボイコットを宣言した。共産党も事件の真相解明を主張し、運輸相が専門委員会を作って調査することを約束している（独立94-10-8、ロ新聞94-10-8）。

95年2月8日には、自由民主党は、内相や下院議長などの解任を要求し、それが容れられないと会議をボイコットした（ロ新聞95-2-16）。共産党も、出版社が「ソビエト・ロシア」紙の発行を拒否した（代金不払いを理由に）ことに抗議して、ボイコットしたことがある（94-6-18）。「12月12日同盟」も、会派の登録を取り消されたことに抗議して、ボイコットしたことがあった（ロ新聞94-6-16、イ94-6-17、独立94-12-8）。

またジリノフスキー議員の発言は、しばしば支離滅裂で会議を混乱させている。それだけではない。95年9月11日、下院で、議長がある自由民主党議員にボスニア問題で強引に発言を認めたことに抗議した民主ロシアのヤクーニン議員に対して、ニコライ・ルイセンコ議員が暴力を揮い、議場が混乱した事件があった。その際、ジリノフスキー議員は女性議員チシコフスカヤ（「新地域政策」所属）の髪を引っぱったことで騒ぎをかった（トルード95-9-12、イ95-9-12）。

下院の会派は、当初8つあった。⁽⁹⁾その後ハカマダ女史らの「12月12日同盟」（一時期は「自由民主同盟12月12日」を名乗っていた）が生まれて消え、他にグループ（正式会派ではない）として、バブーリン氏ら反動派の「ロシアの道」、ツルコイ派の「大国」も生まれて潰れた。その後会派の再編成があり、「安定」、「ロシア」といった中道右派・中道左派の会派が登場し、11会派となっている。この間の会派の消長については、表⑩のとおりである。多くの会派が議員を減らしているが、とくに改革派の「ロシアの選択」と統一・合意党の落ち込みが目立つ。前者からは、ブルブリス、ポルトラーニン、パンフィロワといった

大物が離脱している。95年7月段階の現職議員444人のうち、無条件または条件付の改革派は188人で、改革反対派が256人だという数字もある（イ95-7-22）。

他方で、執行権力側の問題としては、行政機構の未整備があげられる。政府と大統領府に同様の機関が重複的に存在したり、両者の連絡体制が不備であったりする（行政の二頭性）。例えば大統領直属の国家法制局は、もともと大統領令を準備したり、大統領の立法発議権の行使を準備するのがその職務であった。しかしこの機関は、大統領自身または大統領府の統制も受けないまま、大きな権限を揮っているといわれる。司法大臣だったカルムイコフ氏は、国家法制局が、司法省よりも上位にある機関として振舞っていたことを指摘している。国家法制局は、大統領の議会での代理人であるヤコブレフ氏とも対立しているという。労働法典の草案なども、政府や司法省に相談せず、国家法制局が勝手に議会に上程したという⁽⁴⁾（イ94-4-21）。

また行政機関は、そのほとんどが大統領令または政府決定によって設置されている。重要な行政機関の機構と権限を法律によって定めるという発想がないため、大統領を厳しく批判する議会側も、この点では異論を唱えたことがない。行政機関の設置・改編は執行権力の縄張りとも認め、口出ししないのが当然だと考えているかのようである。行政機関の機構・権限を法律で定めているのは、悪名高い秘密警察の系譜を引き、市民の権利を侵害しがちな保安機関に関する法律（連邦保安機関法）だけである。

ソ連・ロシアの歴史において、「ウカース」（現在では大統領令）が特殊の地位を占めてきたことは、これまでもしばしば論じてきた⁽⁵⁾。現行憲法では、大統領令の位置はいつそう不明確になった点がある。前の憲法では、大統領令は、「憲法・法律に基づき、それを執行するために」公布されることになっていた（旧憲法第121条の8）。現行憲法も、草案の段階では、大統領令は、大統領にあたえられた権限を行使するために発せられることになっていた。しかし確定

憲法では、そのような条件はなく、無限定に、大統領令を発しうるかのように読める。ただ当然ながら、大統領令は憲法・法律に矛盾してはならないとされているだけである（憲法第90条）。

この規定からすると、憲法・法律に矛盾しなければ、法律レベルの規範であっても、大統領令を公布しうることになる。つまり法律に空白のある分野では、大統領令が法律に代替することが可能なのである。実際、新憲法の制定に伴う新法律の制定はすぐにはなされないから、法律レベルの大統領令がかなり多数公布されている。このことは既述のとおりである。そのいくつかは、議会によって憲法裁判所に、合憲性の審議請求が提出されている。民法典の審議に際して、「経済関係を規制する大統領令を出すことを禁止する」という修正案が出されたこともあった（1994-7-26）。いずれにしろ大統領令による立法は過渡的な現象であり、対応する法律が制定されれば、大統領令の方は失効する。

その比較的小さな例として、法律の発効手続法の問題がある。新議会発足後まもない94年4月5日、大統領は、「連邦法の公布・発効手続について」の大統領令を発した（ロ新聞94-4-6）。これは本来議会が法律によって制定すべき事項である。その後94年5月25日、議会は、「憲法的法律、連邦法およびロシア連邦連邦議会議院法令公表・発効手続法」を制定した（立法集94-8-801）。これによって先の大統領令のうち新法と抵触する部分は失効したことになる。この法律の制定に際しては、議会側が既存の大統領令に妥協した点がある。議会側の原案では、法律は、「連邦議会通報」によって公布されることになっていた（ロ新聞94-3-26、1994-4-26）。この「通報」（ведомости）という表現は、最高会議時代以来の伝統ある言葉である。他方で、先の大統領令では、法律は「ロシア連邦立法集」に公表されることになっていた。こちらは大統領・政府が発行してきた公報誌である。先の議会の法律は、結局大統領側に譲歩し、法律を、大統領令や政府決定と共に、「ロシア連邦立法集」で公表することにしたのである。しかし「ロシア連邦立法集」は大統領府が発行しているため、

議会側は、その後独自の「連邦議会通報」の発行を始めた。

93年9月21日の大統領令による旧議会の廃止から、新憲法の制定までの期間に、大統領が発した法律レベルの大統領令の効力も問題になる。先の大統領令により、この期間は、大統領令が憲法・法律を凌ぐ効力をもつことになっていた。この間発せられた法律レベルの大統領令は63に及ぶという（独立94-1-20）。それらも、新しい法律が制定されるまでは有効という扱いになる。

93年12月の新憲法制定後、エリツィン大統領は、「ロシア連邦の立法をロシア連邦憲法に適合させるための措置について」の大統領令を発した（法令集93-52-5086）。この大統領令は、新憲法の制定によって効力を失った法令のリストを掲げている。しかしそのような判断をするのは憲法裁判所の役割であり、大統領が勝手に既存の法令の有効・無効を決定するのは越権行為であるという批判もある（独立94-1-20）。

さてこの2年間の議会と執行権力の関係は、いかに評価しうるであろうか。この点でルイブキン下院議長の手腕を高く評価する声は多い。ロシアでは政局の安定は1カ月以上続かないのが普通だが、それを安定させ、また議会を「政治クラブから立法機関に変えた」と評価する声もある（イ94-5-11）。

94年新議会の発足後、同議長は、次のように語っている。妨害・敵対としての権力分立はとらない。危機からの脱出には、市民的平和と合意が必要であり、権力の分立は、その相互協力、相互支援を前提としている。下院は、闘争を望んだ人々の期待を裏切り、立法活動に専念する（ロ新聞94-2-26）。他方で同議長は、94年の大統領の教書について、その内容が隠健であり、対決色を避けていると肯定的に評価している（ロ新聞94-3-12）。新議会発足後100日目のインタビューでは、ルイブキン議長は、「立法活動についてよりも、むしろわれわれが、短期間のうちに、大統領と下院、上院と下院、下院と司法権力の間の相互理解と相互協力を見い出すことができたこと」に大きな成果があったと述べている（ロ通報94-5-12）。

ルイブキン下院議長は、立法権と執行権の対立が激化しているというのは根拠がないのかという問いに対して、大統領が議会の採択した法律の多くに署名している事実などを指摘し、「われわれが成し遂げた最大の成果は、われわれが今日の困難な状況の下で、政府が平静に働くことができるように努力しているということにある。われわれの基本的な課題は、政府の構成を変えたり、基本的な活動方針を正したりして、毎日政府を援助することだと私は考えている」と答えている（ロ新聞94-9-10）。

大統領も議会の活動を評価し、94年10月に両院へ送った書簡の中で、立法・執行両権の正常な相互協力は不可能ではないかという悲観論が年初には多かったが、権力間の建設的な対話が生まれ、議会は多くの立法を行ったとその活動を評価した（ロ新聞94-10-6）。

他方で、野党が多数を占める議会には、当然大統領に対する厳しい批判もある。下院のイリユーヒン保安委員長（共産党）は、大統領は、外国滞在中の行動（アイルランドでの同国首相との会談の中止など）からみてアルコール依存症であり、国を統治できる状態ではない、彼の行動は「ロシア民族の恥辱の極み」であり、最高医療委員会を設置して健康状態の鑑定を行うべきである、大統領とりまきの「集団ラスプーチン」（コルジャコフ大統領警護官長などを指す）が国を統治していると、辛辣な批判を行っている（独立94-10-6）。

「保守派・中間派の英雄」（イ94-9-21）とも言われるロシア民主党のグラジェフ党首は、「下院は政府の付属物に転落した」という。下院議員の多くは政府の経済政策を批判しながらも、予算を承認したり、ロシア民主党による政府不信任案の提案を妨害したり（既述のように、当初は1つの会派が単独で政府不信任案を提出できたが、その後の改正で、90人以上の賛成が必要になった。民主党は当初は15人、その後10人に減少した小会派なので、政府不信任のイニシアティブをとることが困難になった）して、事実上政府を支持しているというのである。「この1年間下院は、その指導部の努力によって、事実上、

住民多数の利益を表現する反対勢力から、政府の付属物に転落し、その政策を従順に支持し、自らの屈辱的地位に甘んじている」というのである(独立95-5-11)。同じ民主党のザトゥーリン議員も、下院は、「固有の見解を有する議院から、自分の内部に閉じ籠った人形-真の権力の付属物に転落し、その道を完成した」ことを疑問の余地なく示したと酷評している(独立95-4-18)。既述の共産党のイリューヒン議員も、ロシア憲法は、世界が認めている「国家権力機能の分割の原則」に違反しているとし、ロシアの法創造は、事実上執行権力によってなされていると批判している⁽⁶⁾(独立95-3-1)。

ともかく、この2年間、議会はかなり重要な立法活動を展開してきたし、91年以来の無予算状態にも終止符を打った。公聴会の活動や活発な討論で執行権力と対抗しながらも、しかも議会の行動は自己抑制がきいており、以前のように二重権力状態に陥ることはなかった。予算の採択や、下院選挙法の制定過程をみると、議会は決して執行権力のいいなりにはなっていないし、自己の主張を貫いている。このようにみえてくると、この2年間、とにもかくにも、ロシアには初歩的なかたちで立憲主義が姿を見せ始めたといえる。95年12月の議会選挙、96年に予定されている大統領選挙の結果如何で、またロシアの政局は大いに溢れる可能性がある。しかし長期的には、この2年間で、ロシア立憲主義の出発点を画することになるのではないだろうか。

注

まえがき

- (1) 新憲法の制定過程と憲法典の正文については、拙稿「ロシア新憲法体制への道程」(『神戸法学年報』第9号、1993年)、新議会の選挙結果と発足については、拙稿「一九九四年ロシア新議会の成立(上・下)」(『神戸法学雑誌』第43巻4号、第44巻1号、1994年)参照。

なお本稿で用いる出典の略記方法は次のとおりである。イ=イズベスチャ、独立=

独立新聞、ロ新聞＝ロシア新聞、ロ通報＝ロシア通報、コメル＝コメルサント・デイリー。

第1章

- (1) 議員地位法の邦訳は、『ロシア研究』別冊3（1995年、国際問題研究所）に所収。下院活動組織委員長パウエル（「ロシアの選択」派）は、議員報酬の額について、下院は大臣の70%～90%を考えていたが、上院が100%と決定したので、それに従ったものだと説明している（ロ新聞94-2-8）。議員のうち362人はモスクワ市民ではなく、ホテル・モスクワに無料で宿泊している（シングル・ルームで2万5千ルーブル）。また旧最高会議議員のうち190人は、まだ議員用住宅に住んでいるという（トルード94-2-2）。

第2章

- (1) 会派別構成員数の表については、抽稿「一九九四年ロシア新議会の成立（下）」（『神戸法学雑誌』第44巻1号）105頁の表①参照。
- (2) 下院の議院規則の邦訳は、『ロシア研究』別冊3（1995年、国際問題研究所）所収。
- (3) 『ロシア連邦立法集』95-16-1451、イ95-4-8。『社会主義法のうごき』95年、85号の杉浦、森下の紹介参照。
- (4) この大統領令の邦訳は、『ロシア研究』別冊3（1995年、国際問題研究所）所収。
- (5) なお94年2月4日、アレクサンドル・ヤコブレフ教授が、議会に対する大統領の代理人に任命された。大統領提案の法案の説明を行ったりする（ロ新聞94-2-5）。

第3章 (1)

- (1) 大統領提案の大赦決定の下院による修正により、大赦の適用対象に、「チェルノブイリ原子力発電所事故の救援活動に参加した者」が追加された。
- (2) 大赦決定に対する会派別の投票行動については、抽稿「一九九四年ロシア新議会

の成立(下)」「『神戸法学雑誌』第44巻1号、1994年)106頁の表②参照。

第3章 (2)

- (1) カザンニック氏は、オムスク大学の国家法・自治体法講座主任、大統領評議会のメンバーでもあった。オムスク州行政府の民族・宗教・社会団体問題委員長も務めていた(合法性94-1)。以前89年の第1回のソ連邦人民代議員大会が最高会議議員を互選した際、落選したエリツィン氏を当選させるため、自らは辞任したことがある(拙稿「ソビエト議会のドラマ的展開」『神戸法学年報』5号、37～38頁参照)。
- (2) 「独立新聞」編集長のトレチャコフ氏は、大統領は検事総長を自分の部下と考えていたが、カザンニックの方は、検事総長が法にのみ従うべきことを理解していたとし、カザンニックのおかげで1995年2月25日以来ロシアには検察庁の独立が存在しており、彼は自らの歴史的使命を遂行したと、彼の行動を高く評価している(独立94-3-2)。
- (3) 新検事総長のユーリ・スクラートフ氏は、1952年、ウラン・ウデ市に生まれた。スベルドロフスク法律大学を卒業し、大学院で学んだ後、77年から89年まで、同大学の講師、助教授、講座主任(国家法・行政法講座)を務めた。86年から89年までは、同大学の裁判・検察学部の学部長も務めた。89年～91年には、ソ連邦共産党立法発議・法律問題部長代理となり、91年～93年には、ロシア連邦共和国間保安局・内務省法律問題上級顧問を務めた。93年からは、ロシア連邦検察庁付属合法性・法秩序強化問題科学研究所長の地位にあった(独立95-10-25)。
- (4) 拙稿「一九九四年ロシア新議会の成立(上)」(『神戸法学雑誌』第43巻4号、1994年)90頁参照。
- (5) 拙稿「法と犯罪」(木村汎編『もっと知りたいロシア』弘文堂、1995年)196～197頁参照。
- (6) 地方議員を含めると、93年～94年に全国で234件の特権剥奪の提起があり、そのうち約半分が認められたという(ロ新聞95-3-21)。

第3章 (10)

- (1) 拙稿「一九九四年ロシア新議会の成立(上)」(『神戸法学雑誌』第43巻4号、1994年)725頁参照。
- (2) 拙稿「ロシア新憲法体制への道程」(『神戸法学年報』第9号、1993年)174～175頁参照。

第3章 (11)

- (1) 拙稿「ロシアにおける企業私有化の中間総括」(『神戸法学年報』第10号、1994年)第三章「新段階の私有化」参照。
- (2) リスチェフ事件については、拙稿「法と犯罪」(木村汎編『もっと知りたいロシア』弘文堂、1995年)参照。同論文でも触れているが、これまでに下院議員も3人が殺されている。最初の犠牲者になったのは、94年4月26日、「新地域政策」所属のアンドレイ・アイジェルグス議員だった。彼は銀行の頭取や国際実務会社社長を務め、他の銀行や地方行政府とトラブルを起こしていたという。彼は「クトー・イエスチ・クトー」(who's who)という新聞を発行していたが、そこで「窃盗賊」(最も凶悪な組織犯罪のボス)のリストを発表したことが恨みを買ったともいわれている。下院は、治安責任者のイエーリン内相の解任を求める声明を発した(94-4-28)が、大統領はそれを拒否した。別の下院議員殺人事件については、先の拙稿参照。
- (3) 大臣の解任提案は、これ以外にもしばしば論議の対象となっている。とりわけ自由民主党は、しばしば大臣の解任を要求している。例えば、94年4月26日、自由民主党のミトロファノフ議員は、バルカン問題でその使命を果たさなかったとして、コーズィンフ外相その他の解任を大統領に求めるよう提案した。しかし賛成131、反対64で否決されている(ロ新聞94-4-27)。
- (4) セルゲイ・コワリョフ氏は、1930年生まれ。モスクワ大学生物学部卒。ルイセンコ学派に反対して闘った。1960～70年代に反体制運動に参加し、74年に7年の懲役と3年の流刑の判決を受けている。90年からロシアの人民代議員を務め、ロシア最高会議の人権委員長、大統領府属人権委員会の委員長を務めた(ロ新聞94-2-2)。

- (5) エピソード的なことを少し追加したい。下院の審議で、日本のことが話題になったことがある。94年3月17日、チェルノムイルジン首相は、上院での演説の中で「日本モデル」に言及し、日本は戦後休みなしに働いてきたが、「われわれは祝日から祝日まで酔いが覚める余裕がない」と述べ、祝日を半減する法律を提案する予定だと述べた(ロ通報 94-3-19)。実際にはロシアの祝日は日本より少ない。他の例—マルイチュフ議員は、日本の着物姿で議場に現れ、日本のセクトのロシアでの宗教活動を禁止する法案を提出しようとしたという(コメル 95-4-8)。

別のエピソード。共産党のベゴワ議員は、戦争勝利50周年を記念して、ボルゴグラード市を「全人民の指導者の歴史的使命の名誉回復のために」スターリングラード市に戻すように提案した。しかし賛成66票で否決された(ロ新聞 95-3-16)。

第4章

- (1) 立法発議権の行使状況はあまりよく分からない。ただ94年の第1会期に上程された220の法案については、ルイブキン議長がその提案者を数字で示している。それによれば、大統領提案27、上院議員の提案6、下院議員の提案146、政府提案94、連邦構成主体の提案3、憲法裁判所1、最高裁判所1、最高仲裁裁判所2である(ロ通報 94-7-26、ロ新聞 94-7-26)。また95年の春の段階で、大統領による法案の提案は90件で、そのうち下院が採択したのは47という(ロ新聞 95-2-11、ロ通報 95-4-28)。
- (2) 下院では、時々、議員の処罰が議題になることがある。この民族共和党のニコライ・ルイセンコ議員(ヤブロコに結集しているロシア共和党のルイセンコ議員とは別人である)も、ウクライナ国旗を侮辱したため、その月の終わりまで20日間近く、議場での発言権を剥奪されたことがある(ロ新聞 95-4-13)。
- (3) 拙稿「一九九四年ロシア新議会の成立(下)」(『神戸法学雑誌』第44巻1号、1994年)105頁の表①参照。
- (4) 94年11月に制定された民法典第1部も、国家法制局で1カ月間放置されていたと

いう。その理由は、民法典とは別に、他のグループが秘密裡に商法典を起草しており民法典と競合する点があったからだという。このグループのリーダーはラブチェフ氏であったが、彼は、以前は経済法概念に依拠して経済の行政規制に賛成し、商品・貨幣関係の発展に反対していたのに、現在は商法典の起草に熱心なのだという（イ94-4-21）。なお民法典第1部は、自由民主党や農業党も賛成したが、共産党は、それが「国の資本主義化」を志向しているとして、絶对的に反対したという（ただし第1読会時のことである。ロ新聞94-5-27）。

(5) 例えば、拙稿「立法と司法のメカニズム」（木戸森・皆川修吾編『スラブの政治』、弘文堂1994年）79～80頁参照。

(6) なお、94年7月2日に発表された「ロシアで権力を握っているのはだれか」という問いについての世論調査の結果がある。調査地域は、モスクワ市とサンクト・ペテルブルク市のみである（以下の数字は前者がモスクワ市、後者がサンクト・ペテルブルク市のもの）。結果は、大統領という答えが22%と18%、政府が17%と21%、マフィアが10%と16%、議会が8%と7%、官僚装置が2%と0.6%、その他8%と10%、だれでもない7%と3%、答なしが共に27%であったという（イ94-7-2）。

表① ロシア政府の構成 (1994年1月20日段階のものを基礎にして、1995年10月までの変動を含む。日付はその変動日を示す)

首 相	チェルノムイルジン
第一副首相	ソスコベツ
同	チュパイス (94年11月5日)
副 首 相	ヤーロフ
同	ザベリユーハ
同	シャフライ (94年4月7日)
同	ダブィドフ (94年11月9日)
同	ボリシャコワ (94年11月9日)
同	イグナチェンコ (95年6月1日)
同	ボレバノフ (94年11月15日任命、95年1月24日解任)
同	エゴロフ (94年12月7日任命、95年6月30日解任)
同	ショーヒン (94年11月6日解任)
政府官房長官	クワソフ (94年11月11日解任)
同	バビチェフ (94年11月15日任命)
原子力相	ミハイロフ
対外経済関係相	ダブィドフ
内 相	イエーリン (95年6月30日解任)
同	クリコフ (95年7月6日任命)
民間防衛・非常事態・自然災害救援相	
	ショイグ
民族問題・地域政策相	シャフライ (95年5月16日解任)
同	エゴロフ (94年5月16日任命、95年6月30日解任)
同	ミハイロフ (95年7月5日任命)

保健・医療工業相	ネチャーエフ
外 相	コズィレフ
文 化 相	シドロフ
科学・技術政策相	サルティコフ
国 防 相	グラチョフ
教 育 相	トカチェンコ
環境・天然資源保護相	ダニロフ・ダニリャン
交 通 相	ファージェエフ
通 信 相	ブルガック
農業・食糧相	フルィストゥン (94年10月27日解任)
同	ナザルチューク (94年10月27日任命)
独立国家共同体参加国協力相	マシツ (解任日未確認)
同	セロフ (95年2月16日任命)
住民社会保護相	バムフィロフ (94年3月2日解任)
同	ベズレブキナ (94年5月4日任命)
燃料・エネルギー相	シャフラニック
運 輸 相	エフィーモフ
労 働 相	メリキヤン
財 政 相	ボリス・フォードロフ (94年1月26日解任)
同 代 行	ドゥビーニン (94年1月26日任命、94年10月12日解任)
同臨時代行	バビロフ (94年10月12日任命)
財 政 相	パンスコフ (94年11月4日任命)
経 済 相	ショーヒン (94年11月6日解任)
同	ヤーシン (94年11月8日任命)
司 法 相	カルムイコフ (94年12月8日解任)
同	ワレンチン・コワリョフ (95年1月5日任命)

建設相 (国家委員会を省に改組)

バッシン (94年7月21日任命)

無任所相

トラフキン (94年4月29日任命)

国有財産国家管理委員会

ボレバノフ (94年11月15日任命、95年1月24日解任)

同

ベリヤーエフ (95年2月8日任命)

対外情報局長

ブリマコフ

連邦防務局長

ゴルシコ (94年2月28日解任)

同

ステバーシン (94年3月3日任命、95年6月30日解任)

連邦保安局長

バルスコフ (95年7月25日任命)

連邦ラジオ・テレビ局長

アレクサンドル・ヤコブレフ (95年3月17日解任)

同

ラズトキン (95年3月17日任命)

表② 大統領付属機関 (1995年10月現在)

大統領府長官

フィラトフ

同第一代理

クラサフチェンコ

大統領首席補佐官

イリューシン

大統領補佐官

バトゥーリン (94年1月6日任命)

同

サターロフ (94年2月8日任命)

同

クズィク (94年6月28日任命)

同

リフシツ (94年11月9日任命)

同

クラスノフ (95年2月8日任命)

大統領報道官

コステコフ (95年3月14日解任)

同

セルゲイ・メドベージェフ (95年3月15日任命)

大統領警護官長

コルジャコフ

国家法制局長官

オレホフ

同代理	オレフィレンコ（94年2月7日任命）
同	マスロフ（94年3月9日任命）
同	ブルーチェワ（95年5月3日任命）
統制・管理局長	イリュシェンコ（94年2月26日解任）
同	ザイツェフ（95年1月27日任命）
同代理	オチロフ（94年8月4日任命）
情報管理局長	ノソベツツ（95年3月31日任命）

表③ 下院の主要人事（1995年10月現在）

下院議長	イワン・ルイブキン（農業党）
第1副議長	ミチュコフ（ロシアの選択）
副議長	ベンゲロフスキー（自由民主党）
同	ワレンチン・コワリョフ（共産党、95年1月18日解任）
同	セルズニョフ（共産党、95年1月25日選出）
同	フェドゥロワ（ロシアの女性）
同	チリンガロフ（新地域政策、94年6月10日選出）

委員会人事（94年1月17日決定、ロシア新聞 94-1-26、同 94-1-21、氏名は委員長）

立法・裁判法改革委員会	イサコフ（農業党）
労働・社会扶助委員会	カラシニコフ（自由民主党）
健康保護委員会	ジェニセンコ（ロシアの選択）
エコロジー委員会	レメショフ（自由民主党）
教育・文化・科学委員会	ロシコワ（新地域政策）
女性・家族・青年問題委員会	クリマントワ（ロシアの女性）
予算・租税・銀行・金融委員会	ザドルノフ（ヤブロコ）

経済政策委員会	グラジエフ (ロシア民主党)
所有・私有化・経済活動委員会	
	ブルコフ (新地域政策)
農業問題委員会	ナザルチューク (農業党、95年1月農相に転出)
同	チュルヌイシェフ (農業党、95年1月27日選出)
工業・建設・運輸・エネルギー委員会	
	グセフ (自由民主党)
天然資源・自然利用委員会	アスタフィエフ (自由民主党)
国防委員会	ユシェンコフ (ロシアの選抜)
保安委員会	イリューヒン (共産党)
国際問題委員会	ルキン (ヤブロコ)
独立国家共同体問題・同胞連絡委員会	
	ザトゥーリン (統一・合意党)
民族問題委員会	ジャムスエフ (新地域政策)
連邦・地域政策問題委員会	シャポバロフ (統一・合意党)
地方自治問題委員会	スリワ (統一・合意党)
社会団体・宗教組織問題委員会	
	ゾルカリツェフ (共産党)
国家院活動組織委員会	パウエル (ロシアの選抜)
情報政策・通信委員会	ポルトラーニン (ロシアの選抜)
地政学問題委員会	ウステノフ (自由民主党)

表④ 上院の主要人事 (95年10月現在)

上院議長	ウラジーミル・ジュメイコ
副議長	アブドラチッポフ
同	ビクトロフ

同 ドルゴラブチェフ（94年10月25日選出）

委員会人事（94年1月15日、ロシア新聞 94-1-26、追加は同 94-3-26、氏名は委員長）

連邦問題・連邦条約・地域政策委員会

タラセンコ

憲法的立法・裁判法問題委員会

コストエフ

予算、金融・通貨・信用規制、通貨発行、租税政策、関税規制委員会

ゴンチャル

経済改革・所有・財産関係問題委員会

ゼレンキン

独立国家共同体問題委員会

グストフ

国際問題委員会

ボドグリゴル

保安・国防問題委員会

シルショフ

社会政策委員会

カレロフ

農業政策委員会

ズボリンスキー

科学・文化・教育問題委員会

ストロエフ

北方問題・少数民族問題委員会

ツベトコフ（94年4月12日選出）

議院規則・議会手続委員会

クレスチャニノフ

表⑤ 94年1月21日、下院議員活動保証臨時規程(議員へさまざまな特権を付与) に対する全派別の投票行動 (イ94-1-26、論拠と事実94-No4)

	賛成	反対	保留	賛成者の比率
自由民主党	60	1	3	83%
共産党	45	0	0	82
ロシアの道	16	3	0	70
農業党	52	1	2	69
ロシアの女性	22	0	1	66
新地域政策	53	8	5	60
ロシア民主党	9	5	1	56
12月12日同盟	9	14	3	47
統一・合意党	5	19	6	41
ヤブロコ	6	17	4	40
ロシアの選択	10	58	6	35
合計	287	126	31	61%

表⑧ 1994年10月27日、政府不信任案に対する下院会派の投票行動（法律新聞94-No45）

	不信任	信 任	保 留	投票不参加
総 数 (%)	193 (42.9)	54 (12.0)	55 (12.2)	148 (32.9)
所 属 判 明 数	183	49	50	139
自 由 民 主 党	60	0	0	3
共 産 党	43	0	0	1
農 業 党	19	1	3	8
ロ シ ア の 道	9	0	0	2
ロ シ ア 民 主 党	6	2	2	3
新 地 域 政 策	15	7	3	28
ロ シ ア の 女 性	1	0	15	4
統 一 ・ 合 意 党	0	13	1	4
ヤブリンスキー連合	0	0	0	20
ロ シ ア の 選 択	0	19	8	26
諸 派	6	2	4	12
無 所 属	24	5	14	33

表⑦ 1994年度予算案に対する下院会派の投票行動 (第1読会採決は94年5月11日、
第2読会 は6月8日、イズベスチャ94-6-16)

	構成員数	第1読会賛成者	第2読会賛成者 (%)
農 業 党	55	49	52 (95)
ロシアの女性	23	17	20 (87)
共 産 党	45	37	33 (73)
統一・合意党	31	18	22 (71)
自由民主党	64	50	42 (66)
ロシア民主党	15	4	9 (60)
ロシアの道	13	8	5 (38)
12月12日同盟	32	16	12 (38)
新地域政策	60	30	17 (28)
ロシアの選択	74	4	11 (15)
ヤブロコ	29	0	1 (3)
無 所 属	7	0	3 (43)
合 計	448	233	227 (51)

表⑧ 1995年6月21日の政府不信任案に対する下院会派の投票行動（コメルサント・デ
イリー 95-6-22）。

	賛 成	反 対	保 留	不参加
ロ シ ア の 選 択	3	39	1	11
自 由 民 主 党	44	1	0	9
農 業 党	44	1	0	5
共 産 党	45	0	0	2
ロ シ ア の 女 性	2	0	13	6
ヤブリンスキー連合	25	0	0	0
ロ シ ア 民 主 党	10	0	0	0
統 一 ・ 合 意 党	1	3	0	15
新 地 域 政 策	20	2	1	9
ロ シ ア	10	6	1	18
安 定	3	13	2	21
無 所 属	33	5	2	13
合 計	241	72	20	111

他に、カードを忘れた議員中に賛成1、反対1。農業党でただ1人反対したのは、ザベリューハ副首相、無所属で反対した5人の中には、トラフキン、ネブザロフが含まれる。

表⑨ 1995年7月12日の「議員による大統領告発提案に関連して特別委員会を設置する件に関する決定」案に対する下院会派の投票行動（ロシア通報 95-7-13）。

	賛成	反対	保留	不参加	合 計
ヤブリンスキー連合	4	0	0	23	27
農 業 党	34	1	0	15	50
ロ シ ア の 選 択	0	3	0	49	52
ロ シ ア 民 主 党	6	0	0	4	10
ロ シ ア	13	0	0	23	36
安 定	3	8	0	28	39
共 産 党	45	0	0	2	47
自 由 民 主 党	27	0	0	28	55
統 一 ・ 合 意 党	2	0	0	15	17
ロ シ ア の 女 性	5	0	0	16	21
新 地 域 政 策	5	0	0	26	31
無 所 属	20	2	0	36	58
合 計	164	14	0	265	443

表⑩ 下院の会派の構成員数の変化

	93-1-13	94-6-8	95-7-2	増 減
ヤブリンスキー連合	25	29	27	+ 2
農 業 党	55	55	50	- 5
ロ シ ア の 選 択	76	74	52	-24
ロ シ ア 民 主 党	15	15	10	- 5
ロ シ ア	-	-	36	
安 定	-	-	39	
共 産 党	55	45	47	- 8
自 由 民 主 党	64	64	55	- 9
統 一 ・ 合 意 党	30	31	17	-13
ロ シ ア の 女 性	23	23	21	- 2
新 地 域 政 策	65	60	31	-34
12 月 12 日 同 盟	-	32	-	
ロ シ ア の 道	-	13	-	
無 所 属	36	7	58	+22
合 計	444	448	443	

(増減の数字は、94年1月13日と95年7月12日を比較したもの)