



ロシア連邦執行権力の構造 : 政府と大統領府

森下, 敏男

(Citation)

神戸法学年報, 14:1-123

(Issue Date)

1998

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81005148>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005148>



ロシア連邦執行権力の構造

—政府と大統領府—

森下敏男

第1編 ロシア連邦執行権力の構造とその特質

第1章 序説

- (1) 体制転換と権力分立制の導入
- (2) 執行権力機関の位置づけの変遷

第2章 執行権力の構造と特質

- (1) 大統領の地位
- (2) 行政の二頭制
- (3) 政府の位置づけ
- (4) 政府の内部構造

第3章 大統領府の構造と特質

- (1) 大統領府の特質
- (2) 「大統領府＝旧共産党中央委員会」説

第2編 ロシア政府の展開

第1章 社会主義時代の政府

第2章 ベレストロイカ時代の政府

- (1) 1988年改革
- (2) ソ連邦の大統領制
- (3) ロシアの大統領制
- (4) ソ連邦の崩壊

- (5) 1992年のロシア
- (6) 1992年閣僚会議法
- (7) エリツィン・クーデター

第3章 体制転換後のロシア政府

- (1) 1993年憲法
- (2) 1994年～1996年前半
- (3) 1996年大統領選挙
- (4) 「若き改革者」の登場
- (5) 1997年政府法
- (6) チェルノムイルジン政府の総辞職
- (7) キリエンコ政府の成立

第3編 大統領府の展開

- (1) 第1期 (91年～92年初め) - 大統領制の発足
- (2) 第2期 (1992年) - 改革派對保守・中間派
- (3) 第3期 (1993年) - エリツィン・クーデターへ
- (4) 第4期 (93年9月～95年12月) - 1993年憲法の成立
- (5) 第5期 (1996年) - 大統領選挙
- (6) 第6期 (96年10月～97年12月)
- (7) 第7期 (1998年1月～7月まで)

1997年12月17日、懸案であった「ロシア連邦政府法」(以下「政府法」と略す)が制定された⁴¹。これは政府の権限や他の国家機関との関係を定める重要

- (1) 1997年政府法の翻訳は次を参照。拙訳「ロシア連邦政府法」(『神戸法学雑誌』第48巻第1号)。

なお本稿では、ロシアの新聞等を次のように略記している。N=独立新聞、K=コムルサント・デイリー、RG=ロシア新聞、Z=イズヴェスチヤ、RV=ロシア通報、P=プラウダ、T=トルード、S=シボードニヤ、NV=ノーボエ・プレーミヤ、AF=論拠と事実。

な法律であり、憲法の定める「憲法的法律」の一つ（法のヒエラルヒーの上で通常の法律より上位にあり、その制定・改正には特別多数が必要）であるが、1993年の現行ロシア連邦憲法成立後、これまで制定されていなかったのである。政府法の制定によって、中央行政機関の法的枠組がやっと確定した。その制定を機に、体制転換の論理と関連させつつ、ロシア連邦の執行権力の構造と特質について考えてみたい。この場合、政府の内部構造、政府と大統領（大統領府）の関係、執行機関と立法機関・司法機関の関係、の三つが問題となる。このうち三番目の問題は別稿で論じたいので、ここでは前二者を中心に取り上げることにする。1998年8月にはクリエンコ政府は総辞職し、翌9月にはプリマコフ政府が成立している。それに伴ってエリツィン大統領の退陣や憲法改正も話題になっており、執行権力のあり方も変わっていく可能性がある。本稿は、ベレストロイカ期からこのクリエンコ政府の総辞職以前の時期を対象としている。

第1編 ロシア連邦執行権力の構造とその特質

第1章 序説

(1) 体制転換と権力分立体制の導入

社会主義の崩壊と体制の転換によって、ソ連邦・ロシアの国家の構成原理も大きく変わった。社会主義時代には「権力分立原則」は否定されていたが、1993年の現行憲法では、大統領優位の権力分立体制が採用されている。その間には過渡期（ベレストロイカ期に対応する）がある。ベレストロイカ期とは、通常ゴルバチョフ氏がソ連邦共産党書記長に就任した1985年から、ソ連邦の崩壊した1991年末までを指す。しかし国家システムの構成原理の面では、エリツィン大統領が人民代議員大会や最高会議の制度を廃止し、新憲法が制定された1993年末までを過渡期ということができよう。以下、社会主義期、ベレストロイカ期、現行憲法下という言葉は、このような時期区分を示すものとす

る。

社会主義期に否定されていた権力分立論は、次のような経過を経て復活した。ペレストロイカ運動が始まって、国家論・憲法論の転換は直ちに始まったわけではない。転機となったのは、1988年のソ連邦共産党第19回協議会であった。同協議会で政治改革の基本路線が定められ、それが同年のソ連憲法の改正へとつながった。この憲法改正は権力分立論を直接には反映しておらず、むしろ逆に、ロシア革命時の「全権力をソビエトへ」というスローガンの実質化を目指したものであった。しかし全権力を集中した代表機関としての人民代議員大会・最高会議（「ソビエト」に当たる）は、結局は「議会」へと成長していかざるをえない。また当時から大統領職にも擬せられていた新設の国家元首としての最高会議議長職は、その後実際に大統領職へと転換していくことになる。したがって、当時の立法者の主観的意図を超えて、1988年の憲法改正は、歴史の論理としては、権力分立原理を導入する転機となるものであった。

この時期には、理論的分野においても、権力分立原理の導入を求める論者が層を成して登場している。しかし当時は、反対論もなお強力であり、賛成論者も、西欧諸国のそれとは異なる社会主義的な権力分立論を主張していた。権力分立原理が、理論的に、全面的に採用されたとはいえない状況であった。

1990年のソ連憲法の改正によって大統領制が導入される（ゴルバチョフ大統領の誕生）と、理論的分野では、権力分立原理の採用は自明の理とされるようになった。1990年7月のソ連邦共産党第28回大会の採択した「綱領的宣言」も、権力分立論を肯定していた。当時の共産党でさえ、もはや権力分立論を否定できなくなっていたのである。従ってこの時期には、問題はすでに決着済み

(1) 拙稿「社会主義的法治国家論の検討（下）」（『神戸法学雑誌』38巻4号、1989年）、
「ソビエト国家論の屈折的展開」（『神戸法学雑誌』39巻1号、1989年）、「ソビエト国家システムの改革」（『神戸法学雑誌』39巻3号、1989年）参照。

(2) 拙稿「ソビエト・システムの崩壊と大統領制の誕生」（『神戸法学年報』第6号、1990年）174～175頁参照。

とみなされ、権力分立原理の是非をめぐる論争自体が姿を消していくことになる。しかし社会主義の原則になお固執していた当時のソ連邦の憲法には、権力分立の語はなお登場しない。

他方で、ソ連邦に対抗して、改革派が主導権を握っていたロシア共和国においては、1990年6月の主権宣言で、権力分立原則を、法治国家の「最重要原則」として承認している（その後1991年5月の憲法改正で、ロシア共和国にも大統領制が導入され、同年6月の選挙でエリツィン大統領が誕生した）。さらに1992年4月のロシア共和国憲法の改正により、この原則は憲法典に導入された（この改正により、「ロシア共和国」という国名も「ロシア連邦」または単なる「ロシア」に変わった）。つまり改正されたロシア連邦憲法第1条は、ロシアの憲法体制の変わることのない原則として、人民権力の原則などととも「権力分立」原則を掲げ、同第2条は、ロシア連邦の国家権力システムは、「立法、執行および裁判権力の分立」の原則に基づくと明記したのである。

このようにして、社会主義崩壊の時期に前後して、ロシアにおいては、権力分立原則は、理論的・制度的に完全に復活したかのように見える。しかし、理論的にはともかく、また改正憲法の定めた基本原則にも関わらず、この時点では、制度的には権力分立原理の採用は、なお中途半端な状態であった。それは、ロシア革命直後の「全権力をソビエトへ」というスローガンに忠実な、権力分立原理を超越する最高権力機関としての「人民代議員大会」（およびそこから互選される最高会議）が存在したからである。ソ連邦の人民代議員大会は1989年に、ロシア共和国のそれは1990年に、それぞれソビエト史上初の民主的選挙によって選出された。憲法上それは「最高国家権力機関」とされ、立法・執行・司法の三権は、最終的にはこの人民代議員大会に集中される仕組みになっていた。ソ連邦の人民代議員大会は、憲法監督委員会の決定さえ破棄することができた。

他方でソ連邦とロシアの大統領の権限も強大で、合法的に、あるいは事実上、

立法権を行使していたし、ソ連邦大統領は司法権の一部（違憲立法審査権）も行使していた。このように、ペレストロイカ期のソ連邦およびロシアにおいては、人民代議員大会および大統領という二つの最高権力機関が並立しており、二重権力状態が現出していたのである。つまり、実態のうえでは、権力分立原則は未確立だったのである。

このような二重権力状態の矛盾は、早晩何らかのかたちで解決されなければならなかったが、それはエリツィン大統領による人民代議員大会および最高会議の廃止という方法で実現された（1993年9月）。その後制定された1993年12月の現行憲法は、権力分立原則を確立した。それは大統領の権限が大きすぎるという点でやや歪んだかたちではあった（それは社会主義時代の「ソビエト」型権力システムの対極にある）が、ともかくも三権分立の体制が明確にされたのである。

(2) 執行権力機関の位置づけの変遷

社会主義時代から現在までのロシア政府の展開については後に詳述するが、ここではその問題点を論じるために必要な限度で、基本的な変遷の筋道を概観しておきたい。社会主義時代末期から現代までの政府の位置づけの変遷は、四つの時期に分けることができる。現在（98年10月）の政局の流動化は、五つ目の時期の到来を意味することになりそうである。

① 社会主義時代

社会主義時代最後のソ連憲法は1977年、ロシア共和国憲法は1978年に制定され、それに対応するソ連邦閣僚会議法は1978年、ロシア共和国閣僚会議法は1979年に制定された。これらの内容は共通であるが、そこでは権力分立論

(3) このような経過については筆者は多くの論文によって明らかにしてきたが、次に簡潔な要約がある。拙稿「ロシア立憲主義への歩み」（『神戸法学年報』第11号、1995年）2～3頁参照。

は否定され、全権力は最高会議に集中される建て前になっていた（現実には最高会議は形骸化し、共産党が全権力を掌握していたことはここでは問わない）。それによれば、閣僚会議は「最高執行・処分機関」であり、最高会議に責任を負い、報告義務を負う。閣僚会議のメンバーを任命するのは最高会議である（最高会議の開かれていない期間は、首相の提案に基づいて最高会議幹部会が閣僚会議メンバーを任命・解任する）。省庁の新設・廃止を決定するのも最高会議である。最高会議幹部会は、政府の違法な決定・処分を破棄することができる。このように政府は最高会議に従属する機関とされていた。

②ペレストロイカ期のロシア

ロシア共和国に先立ってソ連邦で国制改革が行われたが、それはその後のロシア共和国の制度改革とは微妙に異なっている。また1988年の憲法改正による人民代議員大会制度の導入時、1990年3月の改憲による大統領制度の導入時、同年12月の改憲による大統領制度の強化時で、ソ連邦の国家体制も変化を遂げていく。ロシア共和国の方も同様の変化をたどって行くが、1991年5月に導入された大統領制度は、90年12月段階のソ連邦の制度に比較的近い。ここでは91年5月の大統領制度導入時のロシアの執行権力機関の位置づけを簡単に整理すれば、次のようになる。

大統領は「最高公職者」（国家元首の遠慮した表現）および「執行権力の長」という二重の規定を与えられている。大統領は最高会議の同意を得て首相を任命するが、それは人民代議員大会の承認が必要である。他の政府メンバーは、首相が提案し、大統領が任命・解任する。大統領は閣僚会議を組織する（省庁の新設・廃止権を含むと解せられる）。大統領は政府の活動を指導し、政府は大統領に報告義務を負う。政府の最高会議・人民代議員大会に対する責任を定めた規定はなく、また最高会議・大会は政府決定の破棄権を有しない。ただ最高会議・大会は政府を単純多数で不信任することができる。大統領も、最高会議の同意を得て、または政府自身の申し出により、政府を総辞職させることが

できる。このように権力分立体制が明確にされ、政府は議会からは独立して大統領に従属する位置づけになっている。その後91年8月の保守派によるクーデター未遂事件を経て、エリツィン大統領には非常権限が与えられ、いっそう大統領の権力が強化された。

③1992年「ロシア連邦閣僚会議法」

91年12月にソ連邦は崩壊し、翌92年初めからロシアの急進的な経済改革が始まった。しかし、いわゆる「ショック療法」に対する批判の声は強く、92年12月、人民代議員大会は憲法を改正し、「議会」の権限を強化した。同じ92年12月、最高会議は「ロシア連邦閣僚会議—政府法」を制定した。この新体制がそれ以前と異なるのは、次の点である。政府は、大統領だけでなく、人民代議員大会・最高会議に対しても報告義務を負う。首相だけでなく、国防・外務・内務・保安の4大臣の大統領による任命に際しても、最高会議の同意が必要である。省庁の新設・廃止は、大統領の提案に基づいて最高会議が決定する。このように、最高会議は社会主義時代にもっていた政府に対する権限をかなり回復し、ソビエト権力が部分的に復活したかのようであった。政府は大統領と議会の双方の支配下におかれ、権力分立原則は後退した。

④1993年憲法と1997年政府法

91年の大統領制導入後、特に92年以後、体制転換と改革の方向性をめぐって大統領と議会の二重権力状態が現出していた。そこでエリツィン大統領は、93年9月、最高会議・人民代議員大会を廃止し、一時的に全権力を掌握するとともに、同年12月、人民投票によって新憲法を制定し、大統領優位の大統領制共和国を樹立した。その後も大統領と議会の対立の構図は続き、新憲法下の政府法の制定は遅れたが、97年12月、やっとそれは成立した。その基本的内容は、次のようである。

大統領は、「最高公職者」という表現に代わって「國家元首」と明記されたが、「執行権力の長」とはされていない。他方で政府は「最高執行権力機関」

とされ(ただし政府法第1条の表題に登場するだけで、本文で正面からそのように規定しているわけではない)、「政府は大統領に責任を負う」といった規定もない。大統領は三権の上に超然とたつ国家元首で、執行権力とは切り離されているかのようなのである。しかし実際にはそうではなく、後述するように、大統領は事実上執行権力の長でもある。首相は下院の同意を得て大統領が任命し(下院が3回不同意のときは大統領は首相を任命して下院を解散する)、他の政府メンバーは、首相の提案を受けて大統領が任命する。政府の議会に対する責任規定はなく、議会には政府決定の破棄権もない。大統領はいつでも政府を総辞職させることができる。下院は政府を不信任できる(3カ月以内に2度不信任した場合は、大統領は政府を総辞職させるか、または下院を解散する)。憲法・政府法の上で、省庁の新設・廃止権の帰属は明確でないが、大統領が有すると解されている(96年8月14日の「連邦執行権力機関のシステムについて」の大統領令は、連邦執行権力機関の創設・改組・廃止は、首相の提案に基づいて大統領が決定すると規定している)。

このように、93年憲法下の執行権力の構造は、91年に大統領制が導入された際のそれに近い。執行権力と議会の関係は、ジグザグをくり返してきたのである。その後下院は、大統領権限の縮小と議会の強化を内容とする憲法改正を目指しているが、成功していない。98年8月、エリツィン大統領は、金融危機に直面してキリエンコ政府を総辞職させ、新政府の形成をめぐる議会与交渉したが、そこで権力機関相互間の関係をめぐる妥協策として模索されていた案は、92年の閣僚会議法にやや近い。振り子はまた元の状態に戻ろうとしている。体制転換後も、新しい権力構造はまだ未確立なのである。

第2章 執行権力の構造と特質

(1) 大統領の地位

既述のように、93年の現行憲法によれば、大統領は「国家元首」とされて

いるが、旧憲法のような「執行権力の長」という規定は姿を消した。他方で97年の政府法は、政府を「最高執行権力機関」と規定し（従来このような「最高 верховный」という形容詞が政府に付けられることはなかった）、首相を「政府の長」としているから、首相こそ「執行権力の長」ということになる。しかし事実上大統領が執行権の長でもあることも疑いない。このように、一方で大統領の地位の二重性（「国家元首」と「執行権力の長」）が、他方で執行権力の二重性（大統領と政府）が問題となる。

現代ロシアの大統領と首相の関係は、帝政時代の皇帝と首相、社会主義時代の共産党書記長と首相の関係を連想させる。エリツィン大統領は、しばしば三権の上になつた「国父」として振る舞い、フランスの大統領と同じように「選挙制君主」と呼ばれることもある。93年のロシア連邦憲法は、国家権力を、立法・執行・裁判権の三つに分けている（第10条）が、他方で政府が最高執行権力機関とすれば（97年政府法第1条）、大統領の権限は先の三権のどれにも該当しないことになる。そこで大統領の地位は三権のどれにも対応せず、第四の権力とする見方もある（K97年12月6日、N98年10月30日。通常ロシアでも第四の権力とはマス・メディアを指すが）。

憲法・法律の定める大統領の権限には、①大統領固有の権限と、②政府をとおして実現されるものが区別され、③さらのその中間的なもの（大統領直轄省庁）がある。このうち①は国家元首としての権限、②と③は執行権力の長としての権限と一応いえるかもしれない。

さて①の大統領固有の権限にも種々のものがあるが、ここでは便宜的に、形式的権限、一般的権限、他の権力機関との関係に関する権限の三つに分けることにする。形式的権限とは、国籍の授与・回復・離脱の承認、褒賞の授与、特赦の決定など、一般的権限とは、内政・外交の基本方針の決定、人および市民の権利および自由の保障など、他の権力機関との関係に関する権限とは、一定の要件下での下院の解散、法案の提出、法律の署名・公布、憲法裁判所・最高

裁判所・最高仲裁裁判所の判事候補者の提案、その他の連邦裁判所判事の任命、検事総長候補者・中央銀行総裁候補者の提案などを意味する。その他大統領は、一定の要件下で人民投票を実施することができる。また大統領は大統領令を公布することができるが、その内容については明確な限定がない。大統領令は、大統領の権限を実現するための形式であるにすぎないが、実際にはその権限を超える内容（つまり法律で規定すべき事項）をもつことも多く、しかもそれは、一定の場合、合憲と認められている。ソ連・ロシアでは、形式的手続が実質的内容を変えてしまうことが時々みられるが、これなども典型的な事例である。

②の政府をとおして実現される大統領の権限とは、次のことを意味する。大統領は下院の同意を得て首相を任命し、首相の提案を受けて他の政府メンバーを任命する。首相の提案に基づいて、連邦執行権力機関の構造を決定する。大統領は閣議を主宰することができる。大統領は、いつでも政府を総辞職させることができる。大統領は、憲法・法律・大統領令に違反する政府の決定・処分を破棄することができる。大統領は、このような手段をとおして、最高執行権力機関である政府を指揮することができる。

③の大統領の権限は、やや奇妙な性格をもっている。憲法は大統領の外交権、国防権（ロシア連邦軍最高司令官の地位、ロシア連邦軍最高司令部の人事権、軍事ドクトリンの承認）、非常事態宣言権などを規定している。しかし大統領のこの権限に関わる国家諸機関は、政府の構成部分でもある。例えば、外務省や国防省がそうである。これらは大統領直轄省とされているが、政府機構の一部でもあり、その位置は曖昧である。しかもこれら省庁が大統領直轄とされることについて直接の法的根拠はなく、どの省庁が大統領直轄なのかも明確でない。政府が組織・改組される度に、大統領が勝手に（「憲法に基づいて」、つまり憲法が大統領の権限としていることを根拠に）大統領直轄省庁のリストを決定しているのである。これらのうち、外務省・国防省についてはまだ憲法上一応その根拠が分かり易いが、内務省などは分かりにくい。緊急事態省（自然災

害・大事故に対処する)は、97年政府法では大統領直轄とされているが、96年8月(第2次チェルノムイルジソ政府の成立時)の大統領令ではそうになっていなかった。以前は、連邦ラジオ・テレビ局も大統領直轄とされていたが、これなどはまったく法的根拠がない。96年には、大統領直轄省庁は約20存在した(N96年12月11日)。

97年の政府法では、国防・保安・内務・外務・緊急事態の五つの問題を管轄する省庁が大統領直轄とされた(第32条。制定過程でこの規定は大きな争点となった。そのことは別稿でとりあげる)。これによって大統領直轄省庁の範囲が一応明確となった。その後、1998年4月のキリエンコ政府の発足に際して公布された「連邦執行権力機関の構造について」の大統領令(F法令集98年18号2020番)によれば、大統領直轄省庁は13に及ぶ。ロシアでは、武装力を有する省庁を「武力省庁」と称するが、それには、国防省、内務省(警察機構の他に、内務軍を有する)、旧国家保安委員会(KGB)を分解した連邦保安局・対外諜報局・連邦防諜局、連邦国境局、連邦鉄道部隊局などが含まれる。これらは、先の五項目のいずれかに該当し、大統領直轄ということになる。大統領直轄省庁については、その長は、首相に提案権がなく、大統領が直接任命する。これら省庁の規程は、政府法によれば、首相が提案し、大統領が承認する(以前は首相に提案権なし)。政府法によれば、これら大統領直轄省庁についても、政府はその活動を調整する権限を有する。「調整する」というのは、ロシアの法令ではよく用いられるが、あまり意味のない権限である。ただ大統領の独走を抑制する目的もあって、議会が付け加えたものである。

：以上のように、大統領は、直接に、あるいは政府機構をとおして執行権力を行使しているが、その権限の直接の行使のために、後述のように、かなり膨大な大統領府機構を擁するに至っている。

(2) 行政の二頭制

大統領は事実上執行権力の長でもあるが、憲法・法律上そのことは明記されておらず、また実際、日常的には直接政府を指揮しておらず、大統領直轄省庁を除けば、通常の行政権の行使は政府に委ねられている。そのため行政の二頭制といった現実が生じている。ロシア連邦憲法がモデルとした現行のフランス憲法についても同じようなことが指摘されると思うが、ロシアの場合はフランス以上にその二元制が顕著である。フランスと比較しつつ、ロシアの行政の二頭制の特徴を示せば、次のようである。

①基本的位置づけ

憲法に明記されているわけではないが、フランスでは大統領は国家元首兼執行権力の長と認識されているようである。大統領が執行権力の長でもあるため、フランスでは、ロシアに比べて、大統領と政府の一体性が強い。憲法典の規定順序も、フランスでは、大統領、政府、議会の順に配置されており、大統領と政府が連続しているのに対して、ロシアでは、大統領、議会、政府の順になっており、大統領と政府は分断されている。

②首相の任命権

ロシアでは下院の同意が必要である（ただ3度同意が得られないときは、同意なしで任命し得る）が、フランスでは不要である。ただ実際には、フランスでは議会の多数派政党のリーダーが首相に任命されることが多く、大統領と首相の所属政党が異なることがしばしばみられる。ロシアでも下院はそのような任命方法を要求しているが、今のところ実現していない。首相の任命権の点では、憲法上はフランスの方が大統領と首相の一体性を図り易いが、現実にはロシアの方が一体性は強そうである。

(1) フランス憲法については、次を参照した。阿部照哉編『比較憲法入門』有斐閣、1994年、滝沢正『フランス法』三省堂、1997年。

③閣議主宰権

フランスでは大統領が閣議を主宰することになっており、実際、原則として大統領が主宰している。ロシアでも大統領は閣議を主宰できるが、主宰しなくてもよく、通常は首相が主宰している（あるいはその委任を受けた第一副首相）。詳細については資料がないが、96年9月から97年5月の9カ月間については、閣議の実状が分かる（この期間は、雑誌『ロシア連邦』に閣議の状況を伝えるレポートが掲載されていた）。それによれば、この間政府の会議は32回開かれている（その内訳については後述）が、大統領が主宰したのは1回だけである。このように、ロシアの大統領は、日常的には政府を直接指導しているわけではない。先にも述べたように、ソ連・ロシアでは、国家行政を国防・外交・治安などと経済関係に分け、大統領（かつては共産党書記長）と首相がそれを分担することが多い。また大統領（共産党書記長）には政治家が、首相には経済の専門家が就任することが多い。大統領はもちろん経済問題についてもその権限を行使し得るが、現実には経済問題に通曉しておらず、首相に任せることになる。そのため閣議に出席することも少ないのである。エリツィン大統領は週1回首相と会談するのが通例となっており、また必要に応じて、副首相や個々の大臣と合議している（N97年12月19日）。

④大統領令と政令

フランスでは政府の決定（オルドナンス、デクレ）にも大統領が署名するし、他方で大統領の法令には首相が副書する（大統領固有の権限に基づくものを除き）。このようにして大統領と首相の共同責任体制が明確にされている。他方でロシアでは、大統領令と政府決定は別々に公布され、共同で署名することはない。双方で事前に調整したうえで公布されているか否かも疑わしい。既述のように、大統領は、政府決定・処分が憲法・法律・大統領令に違反する場合、それを破棄しうるが、このことは、大統領と政府が別々の法令公布主体であることを前提としており、行政の一体性の観点からは奇妙である。そもそも大統

領が否認するような政府決定が公布されることがおかしいし、また他方では、上位法に違反する場合だけでなく、合目的性の観点からも、大統領は政府の決定・処分を破棄しうるようにすべきである。

(3) 政府の位置づけ

体制転換後のロシアの政治構造をめぐる最大の争点は、政府を大統領と議会のどちらの支配下におくかにあった。

①基本規定

社会主義時代は、政府は最高会議に責任を負い、後者は前者の決定の破棄権を有した。ペレストロイカ期のソ連邦では、政府は人民代議員大会・最高会議と大統領の両者に責任を負い、後者は政府の決定の破棄権・停止権を有した(90年12月の憲法改正の前後で多少異なる。詳細は後述)。91年に大統領制を導入したロシアでは、政府は大統領にのみ責任を負い、人民代議員大会・最高会議には責任を負わなかった。しかしその後、議会側の巻き返しにより、92年12月の憲法改正と閣僚会議法の制定により、政府は大統領と大会・最高会議の双方に報告義務を負うことになった。ただし大会・最高会議には、政府の決定の破棄権はない。93年憲法および97年政府法では、政府が他の機関に責任を負うという規定はない。大統領は執行権力の長とされており、他方で政府は「最高」執行権力機関とされていることと整合的ではあるが、実際には、既述のように、政府は大統領に従属する機関であり、大統領は政府決定・処分の破棄権を有する。

93年憲法下の政府と議会の関係は明確でない。憲法上政府は議会に対して責任を負わない。議会側はその点が不満で、憲法を改正して政府に対する統制権を議会に与えるよう常に主張している。議会の政府に対する質問権についても、憲法には規定がない。議員地位法、議院規則、97年政府法は、議会の質問権について規定したが、それは憲法上の権利ではないことになっている。

②政府の構造の決定権

省庁の新設・改組・廃止の決定権は、社会主義時代は最高会議に帰属した。90年3月に大統領制が導入された後のソ連邦でも、最高会議はこの権利を維持したが、当初は首相がその提案権を有し、90年12月の大統領制強化後は、大統領に提案権が与えられた。91年に大統領制を導入したロシアでは、大統領に決定権が与えられたが、92年の改憲で再び最高会議がそれを取り戻した(大統領は提案権)。93年憲法と97年政府法では、首相が提案権を、大統領が決定権を有すると解されているが、法文上はこの点は明確でない。憲法第112条が、「ロシア連邦首相は、その任命後1週間以内に、連邦執行権力機関の構造に関する提案をロシア連邦大統領に提案する」と規定しているだけである。ここでは政府が大統領に提案するとなっているだけであり、それに対応する大統領の権限を定めた条項(例えば、「大統領は、首相の提案に基づき、政府の構造を決定する」といった規定)はない。しかもこの憲法第112条は、新政府が発足する際の規定であって、一般的に省庁の新設・廃止について定めたものではない。

社会主義の時代には、閣僚会議法に閣僚会議を構成する省庁のリストが含まれていた。現在ではそのような恒常的なリストは存在せず、新政府の発足の度毎に、首相が新政府を構成する省庁のリストを作成し、大統領がそれを決定することになる。では新政府の発足後は、省庁の新設・廃止はできないのであろうか。この点については何の定めもない。ただ実際には、エリツィン大統領は、新政府発足後も勝手に省庁の新設・改組・廃止を行っており、野党もこの点については特に批判の声を上げていない。大統領にこのような権限が属することは、既成事実化しているのである。

③政府（内閣）の構成と人事

内閣の構成員は、93年憲法では、首相、副首相および大臣とされている（97年政府法も同じ）。それ以前と異なり、「第一副首相」や「国家委員会委員長」が含まれていない。ソ連・ロシアには伝統的に「第一副首相」のポストがあり、しかも通常それは、「第一」といいながら2～3人存在した。そのため、首相不在中その職務を代行する第一副首相は、「首席第一副首相」と呼ばれることもあった。いかにも官僚主義的な名称である。93年憲法は、公式のポストとしては第一副首相を廃止したが、その後も実際には複数の第一副首相が存在し続けた。それらは法的にはただの「副首相」と同じであった。98年4月にはキリエンコ内閣が成立したが、この内閣には第一副首相のポストはない。やっと憲法の規定と一致したわけである。副首相の数は制限がなく、第一副首相と合わせて10人を超えることもあった。キリエンコ内閣では、副首相は3人に減少した。

ソ連・ロシアには、「省」以外に「国家委員会」を称する官庁も多い。以前はその委員長も内閣の構成員であり、大統領が任命していた。93年憲法では、これら委員長は内閣の構成員外とされ、その任命権は政府に移った。ただ伝統的にソ連邦・ロシアでは、内閣（閣僚会議）の概念は明確でなく、だれがその構成メンバーであるかといったことには無頓着であったように思われる。社会主義の時代は政府内部に意見の対立はなかったし、また政府構成員の数も多く

- (2) 「政府」、「内閣」の語について。社会主義の時代から「閣僚会議」は「政府」とも呼ばれていた。1977年のソ連憲法でも政府の語は用いられている（第128条）。この点は、「議会」の語が社会主義の原理と矛盾するとして否定されていたのとは異なる。しかし当時は、政府の語は、専門用語としてはあまり用いられていなかった。しかし社会主義の崩壊の前後の時期から、この語は多用されるようになる。「内閣」（キャビネット）の語は、90年12月に改正されたソ連邦の政府がそう呼ばれていたのを除けば、法令用語としては用いられていない。しかし「政府」の語は二義的であり、広義では中央執行権力機関総体を、狭義では旧閣僚会議に相当する合議体を意味する。そこで前者を意味するときは「連邦執行権力機関」、後者を意味するときは「内閣」という言葉が、日常的にはよく用いられている。

て実質的な討論はなく、ただ報告を聞くだけであったから、だれが政府の構成員であろうと、閣議の結果に影響はなかった。その時々テーマに応じて関係官庁の指導者が閣議に招集されていたのである。現在では、内閣の構造が決定される度に、「連邦執行権力機関の構造について」と題した大統領令が公布されるが、そこには省以外に、国家委員会、庁等々が列挙されており、どこまでが内閣の構成にはいるのか明らかでない。憲法・政府法によれば、省の長（つまり大臣）だけのはずであるが、98年5月、国税局長官のボリス・フォードロフは内閣のメンバーになったし、政府官房長官も伝統的に「大臣」とされている。

省庁の構造・権限を定める省庁別の「規程」は、政府が決定する。これはわが国の設置法（文部省設置法など）に相当するものであるが、ロシアでは、法律ではなく政令で決定されているのである。

なお「首相代行」についても、いろいろ問題がある。98年、チェルノムイルジン政府、キリエンコ政府の総辞職に際して、首相代行や首相臨時代行が任命された。その問題点については、後述する。

(4) 政府の内部構造

①閣議

閣議の実態はあまり明らかでない。社会主義の時代は、閣僚会議の全体会議は1年に4回しか開かれず、それに代わって閣僚会議幹部会が日常的に活動した。首相の単独決定や幹部会の決定が、政府決定の名で公布されていた。97年の政府法では、政府の全体会議（閣議）は、1カ月に1回以上開かれることになっている。政府は、政府幹部会を設置することができる。以前は政府の全体会議は大所帯であったから、必ず幹部会を設置することになっていたが、現在では行政改革が叫ばれ、政府構成員の人数は減少してきたから、幹部会は設置することが「できる」だけで、必ずしも必要とはされていない。ただし、実

際にはその後も幹部会は常に設置されている（必要に応じて開催される）。

やや奇妙なのは、現行政府法では、閣議での決定方式が定められていないことである。以前は、閣議の決定は多数決で行うことが明記されていた。現行政府法でも、幹部会の決定は多数決で行うことが定められている（第29条）にもかかわらず、政府全体会議については何の定めもない。これは、政府の全体会議が、実質的には、政府の政策の決定機関ではなくなっていることに対応しているのかもしれない。政府の全体会議はなお人数が多く、単なる協議機関、報告会、意思統一の機会といった性格が強い。政府の拡大会議も時々開かれるが、これも同じである。実質的な審議・決定機関は政府幹部会なのである。

実際の政府会議の開催ぶりについては、先にもみたように、96年9月から97年5月のデータがある。それによれば、この間32回の政府会議が開かれているが、内訳は、幹部会が20回、全体会議6回、拡大会議1回、実務問題委員会5回である。これをみると、週に1回は何らかの政府会議が開かれていたことになるが、幹部会の開催回数が一番多い。これ以前の時期は、毎週政府の全体会議が開かれていたが、チェルノムイルジン首相の決定により、この時期以後、毎週第一および第三木曜日は政府幹部会、第四木曜日は政府全体会議、第二木曜日は実務問題委員会が開かれることになった。政府の拡大会議（連邦構成主体代表や議会代表も参加）は、3カ月に1回開かれる。実務問題委員会はインナーキャビネットであり、小政府とも呼ばれる（『ロシア連邦』96年18号10頁、19号15頁）。この小政府の方は、首相は出席せず、ソスコヴェッツ、ボリシャコフといった歴代の首席第一副首相が主宰している（N96年1月23日、9月14日）。96年には、大統領の下に、「租税・財政規律臨時非常委員会」（BHK=ロシア革命後の初期の秘密警察の略号と同じで、ロシア人にはなじみ深い名称である）が設置された。これには首相の他、チュパイス、ポターニン、リフシツ、ヤーシンの主要閣僚やドゥビーニン中央銀行総裁が参加していた。当時第一副首相であったイリュエシン氏はメンバー外であったが、同氏によれ

ば、この委員会こそが「真のロシア政府」であったという。(N96年10月16日)。この委員会も、インナーキャビネット的性格をもっていたのであろう。

②首相の権限

政府は合議制機関であり、首相は政府の活動の基本方針を定めるが、個々の省庁の長に対して直接の指揮・命令権があるわけではない。この点で首相の権限には制約があるのである。既述のように、大統領直轄省庁については、首相の権限はいっそう制限されている。他の大臣についても、任命・解任権は大統領にあるから、首相の支配権は実質的にも弱体である。首相には大臣の任命に際しての提案権のみが帰属しているが、それもその時々の方関係によって、事実上大統領に押しきられる傾向がある。97年3月、エリツィン大統領は、チュバイス、ネムツォフの「若き改革者」2人を第一副首相に任命した。形式的にはチェルノムイルジン首相の提案に従ったかたちをとったが、実際には大統領が、改革の推進のため、首相とは考え方の違うこの2人を押しつけたと推測される(N97年12月27日)。

さらに個々の大臣・長官と首相の間には、副首相(第一副首相を含む)が存在する。副首相は分担していくつかの省庁を監督する。例えばある副首相に金融・財政関係の省庁の監督権を与えると、首相自身は直接その省庁を指導しない。大統領が首相を飛び越して直接その副首相と、関係する問題について協議するということもある(Z98年1月20日)。大統領-首相-副首相-大臣という複雑な指揮関係が存在するのである。そのため、副首相を遷すことなく、首相は直接大臣に指示できるようにすべきだという主張もある(N98年2月26日)。副首相間の職務の分担を決定するのは首相自身であるが、そこにも大統領の意向が反映するかもしれない。この点で興味深いのは、98年1月16日、チェルノムイルジン首相がこの権限を行使し、チュバイス、ネムツォフの両第一副首相から、多くの経済関係の省庁の監督権を取り上げ、自らおよび他の副首相の管轄に移したことである(R98年1月17日)。両第一副首相は、97年11月に、

それぞれ兼任していた財政相、燃料・エネルギー相を解任されていたから、これでほとんど無役となった。このような首相の権限強化は、エリツィン大統領の不興を買い、同年8月、同氏が首相を解任される原因の一つとなったといわれる。

③その他

98年憲法では、省以外の官庁の長官は内閣の構成外とされた。それに伴い、97年政府法では、省以外の官庁の長官の人事権は政府に帰属することになった。それらの内のかんりのポストについては、以前は大統領が任命・解任していたのである。96年9月12日、コフ氏が国有財産国家管理委員会委員長に任命されたが、これは政府決定によるものであった（その後97年3月、同氏は副首相兼任となるが、そちらはもちろん大統領令による一後述）。97年9月30日、国有財産国家管理委員会が国有財産省に格上げされた（『法令集』97年40号4583番）のは、この官庁の重要性に鑑み、その長を内閣構成員とするためであった。また97年10月30日、国家小企業支援・発展委員会委員長が交替したが、前任者の解任は大統領令で行われ（以前大統領令で任命されたため）、新任者（ハカマダ女史）の任命は政府決定の形式をとった（『法令集』97年44号5061番、5089番）。これは政府法発効前ではあるが、すでに人事権は政府に移転していたのである。

各省庁の内部構成も、いかにも官僚主義的で、かなりの数の次官が存在する。例えば、97年4月に新設され、同年9月には早くも廃止された産業・通商省には、5人の第一次官と12人の他の次官、合わせて17人の次官ポストが存在した（N98年8月15日）。大きな省庁には、このようにたくさんの次官が存在するのである。

第3章 大統領府の構造と特質

(1) 大統領府の特質

① 試行錯誤的性格

91年5月にロシアに大統領制が導入されたとき、大統領制についての明確なイメージは存在しなかった。大統領を直接補佐する諸機関についても具体的な見取図はなく、必要に応じて試行錯誤的にさまざまな機関が新設・改組・廃止され、朝令暮改を繰り返してきた。現在なお大統領府制度は確定したものにはなっていない。93年憲法第83条第1項は、「ロシア連邦大統領は、ロシア連邦大統領府を組織する」と定めているだけである（前憲法には大統領府に関する規定はない）。それは大統領の補佐機関であって、「連邦執行権力機関」の概念には含まれず、また独立した国家権力機関でもない。しかしそれは事実上「国家の主要政治機関」に変わった（N96年10月10日）と指摘されている。そのため下院では、「大統領府法」を制定して、大統領府を法的に規制すべきだという意見が強い。ルキヤノフ氏が委員長を務める下院立法委員会は、大統領府法の起草作業を進めている（N96年10月23日）。

大統領補佐機関の全貌は明らかでない。大統領府規程は、大統領府の内部機構を定めてはいるが、そこに掲載されていない多くの付属機関が存在している。例えば「大統領付属政治的過激主義対抗委員会」といった委員会の名称を、偶然新聞紙上で目にしたりする（N98年3月3日）。この種の委員会が数多く存在しているはずである。

② 行政の二頭制

行政の二頭制の問題は、既に政府の側から論じたとおりであるが、大統領府の側から再論すれば、次のようである。もともと大統領は、その権限を行使するに当たって、政府の諸機関を利用すれば十分のはずである。しかし実際には、例えば大統領は政府とは別に大統領令を乱発するから、その起草準備のための機構が必要である。そのため大統領府に国家法制局が設置されたのである。も

ともこの国家法制局は、大統領府と政府の共同機関とされていたが、現実には大統領府の機関となっている。

大統領府と政府の双方に同様の機関が存在する「二重性」の問題はよく指摘される。98年4月には、「大統領府と政府官房の機能の区分について」の大統領令が公布されている（『法令集』98年17号1910番）。これは「大統領市民訴願活動規程」（97年4月3日）から「政府」の語を削除するという決定である。つまりこの規程は、大統領府と政府への市民の投書の双方を対象としていたのであるが、そこから政府への投書を分離し、後者は政府の別の決定によって対処するというわけである。

一方から他方への移管も時々行われている。大統領事務局など一部の大統領直属機関が、大統領府から政府の管轄に移管されたのは、やや不可解である（98年4月30日の「連邦執行権力機関の構造について」の大統領令）。政府と大統領府が互いに協力することがあるのも当然である。例えば98年1月、大統領は政府の12の課題を設定し、そのそれぞれについて複数の責任者を決めている。この責任者は、政府と大統領府の双方から選ばれており、例えば減税問題は、チェバイス、サドルノフ、ポチノック（以上政府）と、リフシッツ（大統領府）が任じられている。

③大統領補佐機関の一元化

大統領補佐機関は試行錯誤的に形成されてきたため、指揮系統もバラバラであった。当初はアメリカ型の「國務長官」のポストが、その頂点に立つはずであったが、首相との二元性を避けるために、早い段階で廃止された。その後、さまざまの大統領補佐機関は、フィラトフ大統領府長官とイリュージン首席補佐官の指揮下に二元的に統合されていった。しかしこの両者は対立関係にあり、さらにコルジャコフ大統領警護局長やボロージン事務局長は、先の2人の指揮下に入っていなかった（Z96年11月16日、98年5月20日、NV98年7号14頁）。

96年1月に新しい大統領府規程が制定され、フィラトフ氏に代わってエゴ

ロフ氏が大統領府長官に就任した。この時期以後大統領府の一元化が図られるが、それが一応完成するのはチュバイス長官(96年6月就任)の時代である。首席補佐官のポストは廃止され(イリューション首席補佐官は第一副首相に転出)、補佐官グループも大統領府長官の指揮下に入った。この時期以後、大統領府長官の主宰の下、毎週副長官と補佐官の会議が開かれるようになり、補佐官が定期的に大統領と会うことはなくなった。コルジャコフ氏が権力を振った警護局長のポストも廃止された。こうして大統領補佐機関は、すべて大統領府長官の指揮下に入った。そのことは当時、チュバイス氏による「大統領府の私有化」などと揶揄された。

保安評議会の位置づけも、93年憲法の前後で変わった。前憲法時代は、92年3月5日の「保安法」(『通報』92年12号769番)により、保安評議会は最高会議に責任を負う機関とされ、その書記の任命(大統領)には、最高会議の承認が必要であった。しかし93年の現行憲法下では、保安評議会は議会から独立した大統領直属の機関である。その書記は大統領が直接任命するが、副書記は、大統領府長官の提案に基づいて大統領が任命する(96年大統領府規程-後述)。保安評議会は大統領府長官の指揮下には入っていないが、副書記(複数)人事の提案権をとおして、長官は一定の影響力を行使しうる。この面でも、大統領府長官の権限は強化されたのである。

④行政改革

大統領府は、その創設以来、政府機構との二重性が指摘され、常にその機構の縮小の必要性が叫ばれてきた。特にユマシェフ大統領府長官は、就任(1997年3月)以来、人員削減に努めてきた。91年に大統領制度が発足したとき、1,160人の勤務員が大統領補佐機関には存在した。それが1996年初めの段階で、約2,000人に増えたという(その中には38人の博士、220人の博士候補、240人の法律家が含まれる)。これを1,500人程度にまで削減する必要性が常に叫ばれていた(RV96年1月12日、1月31日、NV98年7号14頁)。政府官房の勤務員

数が約1,000人であるから、大統領府が政府を追い越したことになる。98年2月、それまでいた1,945人のスタッフを、やっと200人削減することができた(1998年2月14日)。

またユマシェフ長官は、大統領補佐官と大統領顧問の制度の全廃を図った。98年初めの時期には、大統領府副長官が10人存在したが(第一副長官を含む)、この副長官が大統領の補佐官役を果たすべきだというのが、彼の主張である。これは大統領府長官の下への大統領補佐機関の統合という路線の継続だと解されている。つまり、チュバイス時代に補佐官は大統領府長官の指揮下に置かれたが、それでも補佐官の独立性はなお強く残っていた。そこで大統領府の一元的指揮系統の確立のためには、補佐官制度そのものの廃止が必要というのである。実際、後述のように、この時期、かなりの数の補佐官が解任されている。しかし全廃というわけにはいかなかった。

(2) 「大統領府＝共産党中央委員会」説

大統領府の権限が強化されるなかで、ロシアではそれがかつての共産党中央委員会に譬える論調がよくみられる。社会主義の時代には、表向きの最高権力機関の背後に、実質的な最高機関として共産党中央委員会が控えていたが、現在でもその種の裏の権力機関が存在するはずだという発想である。ここには、その種の機関なしにはロシア国家は機能するはずがないという先入観があるように思われる。ゴルバチョフ時代には、大統領評議会や保安評議会が、そのような秘密の最高機関に擬せられていた。現在は大統領府がそうだというのである。「独立新聞」紙のトレチャコフ編集長も、このようなアナロジーを用い、大統領府は旧共産党中央委員会で、その中に大統領側近からなる「政治局」も存在するとみている(1998年12月25日)。大統領府の建物も旧共産党中央委員会のそれであるのも、何かの因縁であろうか(1996年1月12日)。

例えば、かつては政府の外務省を共産党中央委員会の国際部が支配していた。

共産党中央委員会の各部が、対応する省庁を支配していたのである。同じように、今日では、大統領府の外交政策局が外務省を支配しているというわけである。確かにヤストルジェムスキー大統領府副長官（外交政策担当、報道官兼任）は、プリマコフ外相よりも容易に大統領と面会できるといった印象が、一般にもたれていた。しかし実際には、大統領府の力はそれほど巨大であるわけではない。国際問題担当のプリホチコ大統領補佐官は、先のような「印象」を否定し、プリマコフ外相は「絶対的に自由に、かつ定期的に大統領と会って」おり、「私よりも頻繁に大統領と電話で連絡をとっている」と語っている（S97年10月17日）。

チュバイス時代に作成された大統領府規程（96年10月2日）は、大統領府の機能として、新たにマスコミ対策を掲げている（対マスコミ政策の策定、政策に関する情報の市民への保証、マスメディアの創設等）。このことをもって、かつてイデオロギー支配機関として活躍した「共産党中央委員会宣伝・扇動部の復活」とみる者もいる（N96年10月10日）が、これは誇大妄想的である。

国家法制局長のルスラン・オレホフ氏が、陰の実力者だという説も多い。「陰の」実力者にふさわしく、彼の写真も公表されておらず、新聞に当局者の写真が掲載される場合も、彼の欄は空白になっている。エリツィン大統領のお気に入りであり、また「鉄のルスラン」と言われるほど強固な意志を持った人物で、だれも彼には手が出せないという。フィラトフ大統領府長官は彼に無視されていたし、チュバイス長官も、彼のような自立した指導者がいる限り、大統領府の権力を完全には掌握できなかったという（オレホフ氏もチュバイス派と目されているが）。また同氏は、その本来の権限を超えて、経済問題についても事実上最高の実力者になっており、経済担当のリフシツ大統領補佐官などよりも上位にあるといわれる。法制局長として大統領令の公布に責任を負っているため、経済関係の大統領令を発するか否かは、同氏の判断に依存しているのである。大統領が署名した金・銀の輸出の自由化に関する大統領令が、法制局の

反対で公布されないということもあった。この時新聞は、「役人が大統領を支配している」とか、「金の問題については、彼（オレホフ）は大統領よりも『神聖』である」と報じている（K96年9月18日、Z98年2月24日、N98年3月4日）。

大統領事務局長のポロージン氏も、大統領への強力な影響力の持ち主として語られている。大統領事務局は、ガスプロムに次いでロシアで二番目に大きな独占企業体と言ってもよく、巨大な建物を管理し、医療施設、レストラン、ホテル、輸送機関、航空会社など約200の施設を運営している。そこでは1万2千人の高級官僚の活動を保障するために、数万人が働いている。それは、旧ソ連邦共産党中央委員会事務局、旧ソ連邦閣僚会議事務局、旧ロシア共和国閣僚会議事務局、旧ソ連邦最高会議事務局、旧ロシア共和国最高会議事務局、旧ソ連邦保健省第4局、旧ロシア共和国保健省第4局を統合したものだという。大統領事務局は「帝国」と呼ばれ、その長であるポロージン氏は、「国家の中の国家」ともいわれる（N98年3月4日、K95年5月19日、RV98年1月23日、95年12月15日）。98年5月、ポロージン氏は、ヤストルジュムスキー氏によって解任されそうになったが、大統領は解任を認めなかった（Z98年5月20日、5月21日、K98年5月19日、5月21日）。

エリツィン大統領に直接面接できるのは、大統領顧問のジャチェンコ女史（大統領次女）とユマシェフ大統領府長官の2人だけだという説もある（K98年3月7日）。別の説では、大統領に直接会うことができるのは、先の2人の他に、ヤストルジュムスキー氏、チェルノムイルジン首相、チュバイス、ネムツォフの第一副首相、それにシェフチェンコ記録局長、ポロージン事務局長、ミノフ・クレムリン医師長だけだという。大統領とマスメディアの接触は、ヤストルジュムスキー氏およびジャチェンコ女史の用心深い監督下におかれ、マスメディアが大統領補佐官と会見することは、ユマシェフ長官またはその部下のコミサール副長官の口利きなしには不可能だといわれる（N98年2月20日）。

このようにしてエリツィン大統領は、裸の王様のような状態に置かれているともいわれる。

結局1998年前半の段階で、大統領に影響力を行使しているのは、ユマシエフ大統領府長官、ヤストルジュムスキー副長官兼報道官（外交政策）、ロギノフ内政問題局長、オレホフ副長官兼法制局長（経済問題）、ココーシン保安評議会書記（防衛政策、軍制改革）、ポロージン事務局長の6人といわれ（N98年3月4日）、このメンバーが、旧共産党中央委員会政治局員に相当するということになる。とはいっても、これは単なるアナロジーであって、共産党時代とは権力の構造は基本的に変わっているし、先のメンバーがそれほど大きな力を持っているわけでもない。ただエリツィン大統領は政策通ではないし、大統領と首相の二頭制のなかで、大統領が政府をコントロールするためには、知恵袋としての側近が必要である。本来なら大統領は、首相や閣僚と協議すべきであるが、実際には側近と協議して政府に命令するという構造になっているのである。

第2編 ロシア政府の展開

以下、社会主義時代末期から1998年8月までの政府の展開を、やや詳細に跡づけることにする

第1章 社会主義時代の政府

1978年のソ連邦閣僚会議法（『ソ連邦最高会議通報』1978年28号436番）と、1979年のロシア共和国のそれ（『ロシア共和国最高裁通報』1979年32号7番。以下「通報」と略す。1990年6月より『ロシア共和国人民代議員大会・最高会議通報』と改称されるが、同じく「通報」と略す。ソ連邦の方は略称しない）とは、連邦とその構成単位の相違に基づくものを除けば、基本的に同じ内容である。以下、1979年のロシア共和国閣僚会議法の基本的内容を概観すれば、次のようである。

まず閣僚会議は、「ロシア共和国の最高執行・処分機関」とされ、最高会議

(幹部会)の管轄に属するものを除いて、「国家管理のすべての問題を解決する権限を有する」とされている(第1条第1項)。この規定をみると、閣僚会議は、3権分立体制下で執行権の担い手であるかのように見える。しかしそうではない。1978年のロシア共和国憲法第104条によれば、最高会議は「最高国家権力機関」とされ、「ロシア共和国の管轄に属するすべての問題を解決する権限を有する」ことになっている。「管理の分野」については(そのすべてではないが)、閣僚会議が解決権を有しているとはいえ、それはあくまでも最高会議の支配下におかれているのである。最高会議による閣僚会議の支配権は、人事権と垂直的権限関係をとおして実現される。

まず人事権についてみれば、閣僚会議は最高会議によって組織される、つまり最高会議によって任命されるのである(第4条)。最高会議が新しく選出されると旧閣僚会議は総辞職し、新たに閣僚会議構成員が任命されることになる。最高会議は、いつでも閣僚会議の構成員を代えることができる。最高会議はたまにしか開かれないが、その閉会中は、閣僚会議議長すなわち首相の提案に基づいて、最高会議幹部会によって閣僚の交替はなされる(次の最高会議で承認を得ることが必要)。

閣僚会議と最高会議の権限関係は、次のようである。閣僚会議は最高会議(その閉会中は同幹部会)に対して責任を負い、報告義務を有する(第5条)。閣僚会議または個々の閣僚は、最高会議代議員の質問に対して、最高会議の会期で回答しなければならない。閣僚会議は、法律や最高会議(幹部会)の決定に基づき、それらを執行するために決定および処分を発する(第1条第6項)が、ロシア共和国憲法第115条第10項によれば、最高会議幹部会は、法律に違反する閣僚会議の決定・処分を破棄することができる。もっとも社会主義の時代は、背後の共産党が真の権力者であり、閣僚会議と最高会議の相互関係に関する諸問題も、実質的には共産党が決定していたから、憲法・法律の規定する上記の権限関係はまったく無意味であった。ペレストロイカの時期になって初

めて、これらの規定は若干の意味をもつようになるのである（例えば代議員による大臣への質問権の行使は、ペレストロイカの時期に行使されるようになるが、それ以前は皆無であった）。

閣僚会議と最高会議の関係は、対等な二権力のチェック・アンド・バランスの関係にあるのではなく、上下の関係にある。閣僚会議は最高会議に従属する機関であり、前者が後者に対して一定の規制力を有するといったことはない。もっとも人事権についていえば、西欧諸国の議院内閣制とソビエト体制は、表見上類似している。従って、権力分立制と異なるソビエト体制の特徴は、最高会議による閣僚会議決定・処分の変更権に表現されているといえる。権力分立体制の下では、政府の決定が違法か否かを判断するのは裁判所であり、議会が政府の決定を勝手に破壊することはできない。しかし最高会議は、閣僚会議の決定・処分が法律に違反しているか否かを独自に判断し、違法と判断した場合はそれを破壊できたのである。

次に閣僚会議の構成と内部関係はどうか。ロシア共和国閣僚会議は、首相、第一副首相（複数存在しうる）、副首相（複数）、大臣および国家委員会委員長によって構成される。首相の提案に基づいて、最高会議はその他の国家機関の長を閣僚会議の構成員にすることができる（第4条）。その他、閣僚会議法によって閣僚会議の構成員とされているのは、中央統計局長（第29条）、人民統制委員会議長（第22条）および閣僚会議事務総長（第34条）である。政府を構成する省庁は、連邦・共和国省（財政省、司法省などのように、ソ連邦にも上級機関として同名の省が存在するもので、21省ある。1981年の改正で、22省になった（『通報』81年28号984番）、共和国省（公営住宅省、社会保障省などのように、ソ連邦にはないロシア共和国独自の省で、9省ある）、連邦・共和国国家委員会（国家計画委員会＝ゴスプランなど10委員会）、共和国国家委員会（1委員会）、その他の政府付属機関である。省・国家委員会の新設・廃止などは最高会議の権限であるが、政府付属機関は政府が決定しうる。また省・

国家委員会の規程も、政府が定める。省の次官、国家委員会の副議長、省・国家委員会の協議会委員も、閣僚会議が任命する（第21条）。

閣僚会議の構成員数は、首相、第一副首相、副首相を除いて（後2者は人数が不定なので）、省の大臣、国家委員会委員長、および上記の3人（中央統計局長など）で、合計45人となる。当時ソ連邦の閣僚会議構成員数は100人を超えていたから、ロシア共和国のそれは半分程度であった。これは、ソ連邦にはソ連邦にのみ存在する「連邦省」（国防省の他、石油・ガス工業省・自動車工業省などの部門別産業省が多かった）がおかれていたからである。また、当時のロシア共和国は国家として不完全で、ウクライナ共和国など他の加盟共和国に存在した内務省、国家保安委員会（カ・ゲ・ベ）などが、欠けていたという事情もある。

閣僚会議は合議体として審議・決定（多数決）し、各構成員はその委任された仕事に対して個人的に責任を負う（第3条）。閣僚会議の会議はあまり開かれず（3カ月に1回以上開かれる—第30条）、それを代行する「常設機関」として、閣僚会議幹部会が組織される。閣僚会議幹部会は、首相、第一副首相および副首相によって構成されるが、閣僚会議は、首相の提案により、その他の閣僚会議構成員を幹部会の構成に含めることができる（第17条）。このように実際に機動的に活動しているのは閣僚会議幹部会であり、閣僚会議決定として公布される法令の多くは、実際にはこの幹部会の決定したものである。以下閣僚会議という言葉を使う場合、実質的にはそれは、閣僚会議幹部会をも含んでいることになる。閣僚会議は、管下の省庁の活動を統合し、方向付け、監督する。閣僚会議は、省庁の法令・行政行為を取り消す権限を有する（第22条）。首相は政府の長であり、閣僚会議および同幹部会の仕事を組織し、その会議を組織する。首相の閣僚人事権は、憲法や閣僚会議法第4条によれば、最高会議が任命した個々の閣僚の解任と新閣僚の任命を、最高会議（幹部会）に提案する権限に限られているかにみえる。しかし、閣僚会議法第31条によれば、最

高会議が委任した場合は、首相が初めから閣僚候補者の名簿を最高会議に提出することになっている。首相は(第一)副首相間の職務の配分を行い、(第一)副首相は、それに従って、担当する省庁の活動を調整する。

ベレストロイカ以前の最後のロシア共和国政府の組閣は、1985年3月26日に行われた(ゴルバチョフ氏がソ連邦共産党書記長に就任するのは、85年3月11日であるが)。その経過は、次の通りである。ロシア共和国最高会議(第11期)の代議員選挙は、1985年2月24日に実施され、同年3月26日、最高会議が招集された。同日旧閣僚会議は総辞職した。最高会議は、ヴォロトニコフ氏を首相に再任し、同氏に、閣僚候補者名簿を提出するように委任した(『通報』85年14号528番)。同氏の提出した名簿に従い、最高会議は新聞閣僚会議を組織した。これらの作業はすべて、3月26日の1日で完了している。もちろん実際には、ソ連邦共産党政治局が事前に描いたシナリオ通りに、ことが運ばれたにすぎないが。ともかくこの組閣によって、ヴォロトニコフ首相以下、第一副首相2人、副首相8人、省の大臣31人、国家委員会委員長10人、その他官房長官等3人を加えて、55人から成る閣僚会議が組織されたのである。国家委員会委員長が1人少ないのは、副首相の1人が、国家計画委員会委員長を兼任しているからである(『通報』85年14号533番)。

その後個々の閣僚の交替があるが、1988年には首相も交替している。同年10月3日最高会議は、最高会議幹部会議長ヴェ・オルロフ氏を解任し、首相ヴォロトニコフ氏を後任に当て、新首相にはア・ウラソフ氏を任命した(『通報』88年40号1319~1321番)。その後1989年11月には、省庁の若干の再編が行われている(『通報』89年49号1445番)。

第2章 ベレストロイカ時代の政府

(1) 1988年改革

さて、ベレストロイカ運動が始まると、まず形骸化していた代表機関(ソビ

エト)を強化する方針がだされた。1988年12月のソ連憲法の改正により、人民代議員大会の制度が新設されたが、翌1989年3月にその選挙が実施され、同年5～6月に第1回大会が開かれた。当初ロシア共和国は、約1年遅れで、ソ連邦のたどった改革の道を反復していた。つまり1989年10月のロシア共和国憲法の改正(『通報』89年44号1303番)により、ロシア共和国も人民代議員大会制度を導入したのである(人民代議員大会が、その内部から最高会議代議員を互選する)。そのことによって閣僚会議の位置づけも若干変化した。

首相は、従来通り最高会議が任命した(最高会議議長がその候補者を提案する権利を有する)が、それは人民代議員大会の承認を必要とすることになった(改正憲法第104条)。閣僚会議の他の構成員は、首相の提案に基づいて、最高会議が任命する。個々の構成員の変更も同じである。最高会議幹部会は、もはや閣僚会議の人事には関与しない。閣僚会議は、最高会議だけでなく人民代議員大会に対しても責任を負い、報告義務を負う(同第124条)。それまでは、最高会議幹部会が閣僚会議の決定・処分の破棄権を有していたが、改正憲法では、それは、幹部会ではなく最高会議そのものの権限となった(同第109条)。なおロシア共和国内の自治共和国首相は、自動的にロシア共和国閣僚会議の構成員となることになった。

憲法改正にともなうロシアの人民代議員選挙は、1990年3月に実施され、第1回の人民代議員大会は、同年5～6月に開催された。同大会は最高会議代議員を互選し、また最高会議議長にエリツィン氏を選出した。最高会議は6月15日、ソ連邦副首相であったア・シラーエフ氏を首相に任命し、6月17日には人民代議員大会がそれを承認した(『通報』90年3号30、36番)。同時に最高会議は、首相に対して、閣僚候補者のリストを提出するよう委任している。しかし情勢の変化のなかで、従来の閣僚会議の構造は維持しがたいものになって

(1) 拙稿「ソビエト議会のドラマ的展開」(『神戸法学年報』第5号、1989年)参照。

おり、首相によって新しい閣僚会議を構成する省庁のリストも最高会議に提出されている(『通報』90年5号83番)

その後最高会議は、7月14日に、「ロシア共和国の共和国省・国家委員会に関する法律」(『通報』90年7号100番)を採択した。これは閣僚会議法の重要な改正であるが、同時に閣僚会議に対して、新しい閣僚会議法の草案を準備するよう委任している。この法律によれば、閣僚会議は18の省と13の国家委員会(他に特別の常設国家機関として国家経済改革委員会が設置される)から構成されることになっている。この新しい政府構成の大きな特徴は、「連邦・共和国省」や「連邦・共和国国家委員会」を廃止し、「共和国省」、「共和国国家委員会」に一元化したことである。「連邦・共和国省」や「連邦・共和国国家委員会」は、ソ連邦と加盟共和国の双方に存在し、後者の省庁は前者のそれに従属する地位にあった。しかしロシア共和国は、この第1回人民代議員大会で「主権宣言」を行っており、もはやソ連邦に従属する省庁の存在を認めることはできなかったのである。このような一元化を行ったうえで、省の数は削減されているが、従来存在しなかった対外経済関係省、内務省などが新設された。

その後、閣僚人事は、1990年9月に行われているが、当時の官報に欠落があるため、その時の詳しい状況は分からない。なおソ連邦では、この一年前に、人民代議員大会制度の導入にともなう新閣僚人事を行っている。89年6月7日、ゴルバチョフ最高会議議長の提案に基づいて、最高会議は、ルシコフ氏を首相に再任した。翌6月7日、人民代議員大会はそれを承認した。6月27日には、ソ連邦閣僚会議法が改正され、省庁が再編成された(『ソ連邦人民代議員大会・最高会議通報』89年5号127番)。閣僚人事は、6月10日から8月4日まで、2カ月近い日時をかけて行われた。この期のソ連邦は、ある意味において世界一民主的な国であった。首相の提案した閣僚候補一人一人について、その是非が熱心に最高会議で討議された。当時のソ連憲法によれば、閣僚人事は、最高会議の対応する常任委員会での審議も必要であったから、閣僚人事に

は大変な手間暇がかかったのである。その教訓からか、ロシア共和国憲法の方は、閣僚人事の委員会による審議を義務づけていない。

(2) ソ連邦の大統領制

次に、大統領制の導入にともなう閣僚会議の位置づけの変化についてみてみたい。1990年3月、ソ連邦は憲法改正によって大統領制を採用し、さらに同年12月の憲法改正で、大統領の権限を強化した。ロシア共和国は、ここでも1年遅れで、その後を追った。つまりロシア共和国も、1991年5月の憲法改正で大統領制を導入したのである。既述のように、大統領制の採用によって、伝統的なソビエト・システムは崩壊し、権力分立体制が導入されたかにみえた。しかし最高国家権力機関としての人民代議員大会（最高会議）は健在であり、閣僚会議は、大統領と人民代議員大会の狭間で、微妙な立場に置かれていた。

まず1990年3月のソ連憲法改正（『ソ連邦人民代議員大会・ソ連邦最高会議通報』90年12号189番）によって、閣僚会議の位置づけは次のようになった。閣僚会議の人事権は複雑である。まず首相の人事については、大統領が提案し、最高会議が任命・解任する。さらにそれは人民代議員大会の承認が必要である。閣僚会議の他の構成員とその変更については、首相の「提案」に基づいて最高会議が「承認する」となっている（第113条）。このように閣僚人事は、大統領抜きで行うことができるのである（細かいことを言えば、ここでは閣僚の「提案」と「承認」のみが定められており、肝腎の任命・解任の決定権がどこに帰属するのかが書かれていない）。これは最高会議が選出される度に（5年に1回）行われる組閣の方法である（第129条）。他方で大統領も、首相の同意を

(2) このときのソ連邦最高会議の閣僚人事の審議の詳細については、拙稿「ソビエト議会の試行錯誤的展開」（『神戸法学雑誌』第40巻第1号、1990年）参照。

(3) 拙稿「ソビエト・システムの崩壊と大統領制の誕生」（『神戸法学年報』第6号、1990年）、『ソビエト大統領制の強化』（『神戸法学雑誌』第41巻第1号、1991年）参照。

得て、個々の閣僚を解任・任命し、最高会議にその承認を求めることができる(第127条の3)。これは任期途中の閣僚の交替の場合である。このように、大臣の人事に、大統領が関与する場合と関与しない場合の二種類があるというのは奇妙なことである。また最高会議は、その代議員総数の3分の2以上の多数で、政府に対する不信任を表明して総辞職させることができるし、他方で大統領は総辞職を最高会議に提案することができる。

このようにみると、人事権の点で、閣僚会議は大統領よりも、最高会議の方により多く従属していたことになる。また閣僚人事は、首相の提案または同意に基づいて行われるから、首相の立場は強い。このこと自体はペレストロイカ以前も同じであったが、当時は、いわゆるノメンクラトゥーラ制に基づいて、実際には共産党中央が人事権を握っていた。しかしペレストロイカ時代には、首相がそのイニシアティブを発揮すれば、独自の権力を握れる仕組みになっていた。政府不信任の規定は以前はなかったが、論理的には、最高会議は過半数の決定で政府を退陣させることができた。改正憲法では、政府不信任には最高会議の3分の2以上の特別多数が必要となったから、この点からも政府の自立性は強まった。

人事以外の点でも、閣僚会議は、最高会議と大統領の中間的な位置にあった。閣僚会議は、最高会議に対しては1年に1回以上活動報告を行い、大統領に対してはその活動について定期的に情報を与える(第130条)。閣僚会議の決定・処分を、最高会議は「破棄」することができる(第113条)が、大統領はそれらの効力を「停止」することができるだけである(第127条の3。「停止」は、一般的には、最終的解決—例えば裁判所の判決—までの「一時的停止」を意味するが、この場合の具体的効果は明らかでない)。改正前の憲法では、最高会議が閣僚会議の決定・処分を破棄しうるのは、それを「違法」と判断した場合に限定されていたが、改正憲法では、そのような制約はなくなった。最高会議は、個々の閣僚に報告を求めたり、質問する権利を有する(第113条、第122

条)。しかし従来憲法にあった「ソ連邦閣僚会議は、ソ連邦最高会議に対して責任を負う」(第130条)という規定は削除された。これは権力分立原理の前進を意味する象徴的なできごとであるが、具体的効果は直接にはない。

1990年12月、ソ連邦第4回人民代議員大会は、大統領制を強化する方向で、憲法を改正した⁴⁾。既述のように、それまでの大統領は、「執行権力の長」として位置づけられておらず、人民代議員大会・最高会議と閣僚会議の調停者のような立場にあった。閣僚会議も、大統領よりもむしろ最高会議に近い位置にあり、大統領は強力なリーダーシップを発揮することができなかった。そのため大統領の権限の強化が要求されるようになったのである。一時は首相ポストのないアメリカ型の大統領制も構想されていた。この改正によって、大統領は「執行権力の長」(正確には、「国家管理機関のシステムの先頭に立つ」という表現)とされ、閣僚会議(閣僚ソビエト)は大統領支配下の「内閣」(閣僚キャビネット)へと改組された。具体的には以下のようである(ソ連邦人民代議員大会・最高会議「通報」91年1号3番)。

まず政府の人事については、その組織者は、最高会議から大統領に変わった(第113条、第127条の3)。首相(従来は「閣僚会議議長」という表現であったが、改正憲法では、「プレミエール・ミニストル」に変わった)は、大統領が提案し、最高会議が承認する。ここまでは従来通りである。以前はさらに人民代議員大会の承認が必要であったが、この点は廃止された。他の閣僚は、最高会議の「同意」を得て、大統領が任命(解任)する。「同意」は「事前の同意」という意味であるが、「承認」と実質的には同じである。したがって閣僚人事に関する最高会議の権限は、実質的には従来と変わりはない。違うのは、首相が閣僚の提案権を失ったことである。最高会議が決定する省庁の新設・廃止も、従来は首相が提案権を有していたが、この改正では、提案権は大統領に

(4) 詳細は、「ソビエト大統領制の強化」(『神戸法学雑誌』第41巻第1号、1991年)参照。

移った。

内閣と他の権力機関の関係は、次の通りである。「内閣は大統領に従属する」(第128条)と明記され、内閣が大統領直属の機関であることが明確にされた。他方で、89年の憲法改正で削除された「ソ連邦内閣は、ソ連邦大統領およびソ連邦最高会議に責任を負う」という規定が復活し(第130条)、最高会議の内閣に対する立場が強化された点もある。最高会議が3分の2以上の多数で内閣を不信任し、総辞職させることができるのは、以前と同じである。大統領は、内閣の決定・処分をいつでも破棄(「停止」から「破棄」に変わった)できるが、最高会議は、それらが「違法」な場合にのみ破棄できる。この点では大統領の権限は強化され、他方で最高会議の方は、以前存在した制約(「違法な場合」)が復活した。

この憲法改正は、当時の「行政の二頭制」の弊害も考慮されたと思われる。改革志向のゴルバチョフ大統領と保守的なルイシコフ首相の間には、常に足並みの乱れがあった。この憲法改正を機に、ルイシコフ首相は退陣し、1991年1月14日、大統領の提案を受けて、最高会議はヴェ・パブロフ氏を首相として承認した(「ソ連邦人民代議員大会・最高会議通報」91年4号80番)。1991年3月31日には、閣僚会議法に代わってソ連邦内閣法が制定された。

(3) ロシアの大統領制

ロシア共和国においても、1991年5月24日の憲法改正により、ソ連邦に約1年遅れで大統領制が導入された。それは1990年12月の改憲で強化された段階のソ連邦の大統領制に比較的近い。ただし内閣ではなく閣僚会議、首相(ブレジニェフ・ミニストル)ではなく閣僚会議議長(わが国では一般にこれを首相と呼んでいるので、ここでもそれに従うが)という名称を維持しているが。

(5) その経過については、拙稿「ロシア共和国憲法と新連邦条約案の展開」(『神戸法学年報』第7号、1991年)参照。

この憲法改正によるロシア政府の位置づけは次のようである。

大統領は「最高公職者」兼「執行権力の長」(глава исполнительной власти)であり(第121条の1)、組閣権を有する(121条の5)。「執行権力の長」の表現も、ソ連邦の場合と比べて、明快になった。具体的には、大統領は、最高会議の同意を得て首相を任命する。それは人民代議員大会の承認が必要である。他の閣僚やその他の官庁の長は、首相の提案に基づいて、大統領が任命・解任する。このように首相以外の閣僚人事に最高会議は関与できない点で、執行権力の自立性が確保されているが、首相が閣僚候補の提案権を有している点で、大統領の権限は制約されている。人民代議員大会や最高会議は、政府不信任案を可決して総辞職させることができるが、それは単純多数で議決できる点で、ソ連邦の場合よりも「議会」側の力が強い。大統領は、最高会議の同意を得て、または政府自身の申し出を受けて、政府を総辞職させることができる(第123条)。大統領が首相を解任する場合は、この方法によることになる。閣僚会議は大統領が組織するとされており、これは省庁の新設・廃止権を含むと解される。

政府は大統領に報告義務を負う機関であり(第122条)、大統領は政府の活動を指導する(第121条の5)。他方で、政府の人民代議員大会・最高会議に対する責任の規定は削除された(旧124条)。また最高会議は、政府の決定・処分を破棄する権限も失った(第109条)。このように、権力の分立原則が明確になり、政府は大統領直属の執行機関としての性格を明確にしたのである。

大統領制の導入にともない、1991年6月12日に大統領選挙が実施され、エリツィン氏が大統領に当選した。改正憲法第123条に従い、新しい大統領が選出されると旧政府は総辞職しなければならない(『通報』91年31号1026番)。エリツィン大統領は、7月12日、最高会議の同意を得て(『通報』91年30号1015番)シラーエフ氏を首相に再任し(『通報』91年31号1027番)、翌日人民代議員大会もそれを承認した(『通報』91年30号1021番)。その後7月から8月にかけて

て大臣人事が行われている（筆者は、官報によってこの時期以後の閣僚人事をすべてリストアップしているが、詳細は省略する）。第一副首相としてア・ロポフ氏が、副首相として、イエ・サブローフ氏、イェム・マレイ氏など5人が任命されている。

1991年8月16日、「ロシア共和国閣僚会議の活動組織化の若干の諸問題」についての大統領令が公布された（『通報』91年34号1130番）。大統領制導入によって新しい閣僚会議法の制定が必要となったが、この大統領令はそれに代わる一時的措置である。それによれば、閣僚会議は、首相、第一副首相（1人）、副首相（複数）、大臣（20人）、国家委員会委員長（21人）および首相の全権代表（1人）によって構成される。国家委員会のリストのなかに、従来ロシア共和国には存在しなかった国家保安委員会（秘密警察、カ・ゲ・ベ）が含まれているのが注目される。

(4) ソ連邦の崩壊

1991年8月19日には、ソ連邦副大統領ヤナーエフ氏らの国家非常事態委員会によるクーデター未遂事件が発生した。クーデターの失敗によって、ソ連邦の国家組織は解体への道を歩むことになる。クーデター事件直後の8月22日、ゴルバチョフ大統領は、クーデターを首謀した国家非常事態委員会のメンバーであったヴェ・バブロフ首相を解任し（『ソ連邦通報』91年35号1008番）、その後8月28日にソ連邦最高会議がそれに事後的に同意を与えた（『ソ連邦通報』91年36号1032番）。8月22日には、同じくクーデターの首謀者であったヤゾフ国防相、クリュチコフ国家保安委員会議長もゴルバチョフ大統領によって解任され、首謀者の一人で事件後自殺したブーゴ内相の後任も含め、一時的にこれらポストの代行がおかれた。その後シャポシニコフ国防相、バカーチン国家保安委員会議長およびバラニコフ内相が任命されている（8月22日～23日）。これら3つの省庁は、いずれも軍事組織をもっている。8月24日、ゴルバチ

フ大統領はソ連邦内閣の不信任案を最高会議に上程（『ソ連邦通報』91年35号1025番。既述の通り、当時大統領による政府不信任案提案権は憲法から削除されていたのであるが）、8月28日、後者は内閣不信任案を可決した（『ソ連邦通報』91年36号1033番）。

こうしてソ連政府は不在の状態になったが、同時にそれに代わるものとして、シラーエフ・ロシア共和国首相を委員長とするソ連邦国民経済緊急管理委員会が組織されている。8月29日、先の新任の軍事関係の3大臣の任命に対して、最高会議が同意を与えた（『ソ連邦通報』91年36号1037番）。内閣が不信任されたにもかかわらず、このような個々の人事が継続しているのも不思議であるが。ただ当時の内閣制度は大統領直轄と言った色彩が濃かったから、首相不在でも個々の大臣人事は可能だという解釈によるのであろうか。このような曖昧な点を明確化するためか、その後11月26日には、「ソ連邦旧内閣の構成員について」のソ連邦大統領令が公布され、先の政府不信任決定によって解任された閣僚の名簿が公表されている（『ソ連邦通報』91年49号1336番）。そこには第一副首相3人、副首相5人、その他の閣僚37人（第一副首相・副首相との重複を除く）が列挙されているが、先の軍事関係3閣僚は含まれていない。クーデターに反対したとして評価されていたグベンコ文化相の名もない。

1991年9月初めの第5回ソ連邦人民代議員大会は、「過渡期におけるソ連邦の国家権力・管理機関について」の法律を採択し（『ソ連邦通報』91年37号1082番）、従来の国家機関に代わる暫定的な権力機構を定めた。加盟共和国の派遣する代議員から成る新最高会議や国家評議会（ロシア共和国大統領など加盟共和国の大統領等のトップリーダーとソ連邦大統領で構成）が新設された。この段階ではソ連邦はすでに「国家連合」に転換しており、ソ連邦全体の統一政府も存在していなかった。共和国間経済委員会（先のソ連邦国民経済緊急管理委員会の後継機関といえよう）が一応ソ連政府に該当するが、その委員長（首相と呼ばれていた）は、国家評議会の同意を得てソ連邦大統領が任命することに

なっていた。この共和国間経済委員会がカバーしない国防、保安、内務および外務の四分野については、ソ連邦大統領と国家評議会が指導することになっていた。

その後9月16日の国家評議会の同意を得て、9月20日に、ゴルバチョフ大統領は、ロシア共和国首相のシラーエフ氏を共和国間経済委員会の委員長に任命した（『ソ連邦通報』91年39号1117番、1125番）。その後10の加盟共和国によって経済共同体が創設されると、その執行機関として国家間経済委員会が設置された。先の共和国間経済委員会とは別の機関であるが、事実上その後継機関といってもよい。11月14日、国家評議会は、シラーエフ氏を国家間経済委員会委員長（経済共同体首相）に任命した（『ソ連邦通報』91年48号1963番）。

さてロシア共和国においても、クーデター事件後の新状況の下で、新しい展開がみられた。1991年9月11日、エリツィン大統領は、「ロシア連邦執行権力機関におけるロシア共和国閣僚会議の役割について」の大統領令を公布した（『通報』91年37号1200番）。政府の当面の課題の他、政党の政府活動への介入の禁止なども定めている。大統領と首相は、政府活動の組織化の原則的諸問題を共同で解決すると定め、大統領は、必要に応じて、政府の会議を主宰すると規定した。大統領の政府指導権をやや強化する内容となっている。ロシア共和国首相のシラーエフ氏は、ソ連邦首相に相当する共和国間経済委員会委員長に就任したため、1991年9月26日にロシア首相を解任された（『通報』91年40号1288番）。以後しばらくの間、ロシアの首相ポストは空席が続くことになる。

1991年10月～11月には、第5回人民代議員大会が開かれた。同大会は、11月1日、「急進的経済改革期における執行権力の組織化について」の決定を採択した（『通報』91年44号1455番）。それは、新しい閣僚会議法が制定されるま

(6) この間の状況について、詳細は、拙稿「ロシア共和国憲法と新連邦条約案の展開」（『神戸法学年報』第7号、1991年）、「ソ連・ロシアの国家体制」（『ソ連研究』第14号、1992年）参照。

で、「最高執行権力機関の構造の組織化の諸問題を自主的に決定する」権限を大統領に与えた。つまり執行権力の組織化について、大統領は超憲法的な非常権限を与えられたのである。大統領は首相の任命に際して最高会議の同意を必要とせず、また閣僚の任命も首相の提案抜きで行うことができることになった。省・国家委員会の新設・改編・廃止も、大統領が独自に行うことができた。

1991年11月6日には、「経済改革の条件下におけるロシア共和国政府の活動の組織化について」の大統領令が公布された（『通報』91年45号1538番）。これは閣僚会議法に相当するものである。それによれば、政府の構成は、第一副首相（1人）、副首相（複数）、大臣、ロシア内の共和国の大統領（欠如する場合は首相）から成ることになっており、首相のポストがなくなっていることが特徴的である。つまりアメリカ型の大統領制に近づいたことになる。大統領は政府の長であり、直接閣議を主宰し、政府の決定に署名する。特に大統領は、国防省、国家保安委員会および内務省を直轄する。大統領はその権限の行使の一部を第一副首相に委任することができる。第一副首相は、政府の活動を組織する。このような体制のもとで、同日大統領側近のゲ・ブルブリス氏が第一副首相に、改革派経済学者のイェ・ガイダル氏、ア・ショーヒン氏が副首相に任命された（『通報』91年45号1539～1541番）。その後エス・シャフライ氏、イェム・ポルトラーニン氏が副首相に任命され、またコーズィレフ外相、フルィストゥン農相、バラソニコフ保安内務相、チュバイス国有財産国家管理委員会委員長など、一連の人事が行われた。

クーデター事件後、ソ連邦の国家機構が崩壊するなかで、それをロシア共和国の対応する官庁が接收・併合していく過程が進行した。例えば、1990年6月のロシア共和国の主権宣言の後も、ロシアには独自の軍隊も国防省も存在しなかった。主権宣言は連邦体制を否定していたわけではなく、国防機能は、ロシア共和国が自主的にソ連邦に委ねたものと解されていたのである。しかしクーデター事件の最中の8月19日、エリツィン大統領は、カ・コベッツ將軍を

「国家国防問題委員会」議長に、翌日には、臨時の措置として、同氏を「国防相」に任命している（『通報』91年第34号1133番、1141番）。

1991年11月4日、ソ連邦国家評議会は、「ソ連邦の省その他の中央国家管理機関の廃止について」の決定を採択した（『ソ連邦通報』91年50号1421番）。この決定は、ソ連邦の25の省、11の国家委員会、その他36の中央官庁の廃止を決定し、これら省庁には各第一次官等による清算委員会を組織した。他方で国家間機関（ソ連邦機関のことであるが、ソ連邦がこの時点では国家連合化していたため、一般にこのように呼ばれていた）として、外務省、国防省、内務省など10の中央官庁が維持されることになっている。

この国家評議会決定に対応するかたちで、11月28日、ロシア共和国大統領は、「ロシア共和国中央国家管理機関の改組について」の大統領令を公布した（『通報』91年48号1696番）。そこにはロシアの省庁として、19の省、6の国家委員会、7のその他の中央官庁が列挙されている。また廃止されたソ連邦の省庁の財産のロシア共和国の対応する省庁への移管について定め、その対応表が添付されている。例えば、廃止されたソ連邦の部門別産業省の多くは、ロシア共和国の工業省に統合されている。ソ連邦の方は、内務省や文化省は廃止していないにもかかわらず、ロシア共和国の方は、それもロシア側に吸収することを定めている。こうしてソ連邦の国家機構をロシア共和国が接収していく過程が進行していった。その帰結が1991年12月のソ連邦の崩壊であった。⁷⁾

(5) 1992年のロシア

ソ連邦の崩壊によって、1992年以後ロシアは独立国家としての道を歩むことになった。同時に、1992年初め以来、物価の自由化など市場経済への移行政策が本格的に実施に移された。そのことはロシア内部の政治状況を複雑にし

(7) その経過については、拙稿「ソ連・ロシアの国家体制」（『ソ連研究』第14号、1992年）参照。

た。改革派のなかから急進的な改革（ショック療法）に抵抗した勢力が分離し、ハズブラトフ最高会議議長やルツコイ副大統領を指導者として中間派として結集したからである。以後の政局は、大統領（改革派）と最高会議（保守・中間派）の対抗関係を軸にして展開していくことになる。ソ連邦崩壊後のロシア政局の最初の焦点となったのは、1992年4月の第6回人民代議員大会であった。大会を前に、4月3日、反対派の攻撃が集中していたブルブリス氏は第一副首相を解任された（『通報』92年16号879番）が、それに先立つ3月2日に、ガイダル氏が第一副首相に昇格していた（『通報』92年11号556番）。同日、大統領府統制局長だったヴェ・マハラッセ氏も、副首相に任命されている（『通報』92年11号570番）。

1992年4月の第6回人民代議員大会では政府批判が相次いだ。エリツィン大統領は、人事の変更を約束して、何とか大会を乗り切った。大会後、大統領は一連の政府首脳人事を行った。ガイダル第一副首相は、第一副首相の地位を維持したまま首相代行に任命された（『通報』92年25号1430番）。首相ポストは空白のまま、事実上ガイダル氏が首相役を果たすこととなった。次いで最高会議副議長のヴェ・シュメイコ氏を第一副首相に、実業界から中間派的な実務家のゲ・ヒジャ氏とヴェ・チェルノムイルジン氏（ソ連邦元大臣）が、副首相に任命された（『通報』92年21号1175番、23号1255番、1280番）。さらにベ・サルトゥイコフ氏が、科学・文化担当の副首相として、また企業私有化法により、国有財産国家管理委員長は副首相が務めることになっているため、チェバイス氏も副首相に任命された（『通報』92年23号1269番、24号1326番）。他方で人民代議員と閣僚の兼任が禁止されたため、代議員としての活動の継続を希望したシャフライ副首相は辞任した（『通報』92年18号1007番）。

(8) 大会の状況については、拙稿「ロシア連邦憲法の現況（1991年～1992年）」（『神戸法学年報』第8号、1992年）第3章(2)、「ロシア新憲法体制への道程」（『神戸法学年報』第9号、1993年）第1章の(1)参照。

省庁の再編もなされた。重要なものは次の通りである。3月16日の大統領令により、懸案であった国防省およびロシア連邦軍の創設が決定され(『通報』92年13号678番)、以後その具体化のための一連の措置がとられた。それにとまない、国家防衛問題委員会は廃止された(『通報』92年14号762番)。国防相には、一旦国防省第一次官に任命されていたベ・グラチョフ氏が任命された(『通報』92年16号881番、21号1171番)。1991年11月には経済・財政省が創設され、ガイダル副首相の兼任となっていた(『通報』91年46号1576)が、1992年2月に再び経済省と財政省に分離された(『通報』92年9号436番)。

保安・内務関係は複雑な経過をたどった。1991年11月、国家保安委員会は連邦保安局に改組され、ヴェ・イワネンコ氏が長官に任命された(『通報』91年48号1684番)。他方で内相には、ア・ドゥナーエフ氏が任命された(『通報』91年47号1602番)。しかし同年12月には、内務省と国家保安委員会を統合して保安・内務省が創設され、ソ連邦内相を務めたことのあるバラニコフ氏がその大臣に任命されている(『通報』91年52号1903番)。ともに武装部隊を擁するこの2つの省庁の統合を危険視する見方も強く、1992年1月14日、ロシア共和国憲法裁判所は、保安・内務省の創設を決めた大統領令を憲法違反と認定した。そのため、1月15日、エリツィン大統領は、先の保安・内務省創設を命じた大統領令の失効措置をとり(『通報』92年4号171番)、バラニコフ保安・内務相を解任した(『通報』92年4号172番)。そして改めて同氏を連邦保安局長官に、ヴェ・イェーリン氏を内相に任命した(『通報』92年4号173番)。

さて、1992年9月30日、政府の編成に関する2つの大統領令が公布された。「中央連邦執行権力機関のシステムについて」の大統領令と、「中央連邦執行権力機関の構造について」の大統領令である(『通報』92年41号2278番、2279番)。これは、この時点での政府の組織構造についての集大成である。それによれば、

(9) その詳細については、拙稿「ロシア連邦憲法の現況(1991年～1992年)」(『神戸法学年報』第8号、1992年)127頁～130頁参照。

中央連邦執行権力機関には、省、国家委員会、委員会、連邦局（служба）、ロシア・エージェンシーおよび連邦検査局があり、その長が政府の構成員になるのは省と国家委員会のみである。

これらの省庁は大統領によって創設され、その長は大統領によって任命される（次官は政府が任命）。また一連の省庁の改編も行われている。この時点での政府構成員のリストについては別稿で示したことがある。¹⁰⁰ 幹部だけ示せば、首相代行（第一副首相）ガイダル、第一副首相シュメイコ、副首相はショーヒン、ポルトラーニン、マハラッセ、ヒジャ、チェルノムイルジン、チュパイス、サルトゥイコフの7人である。

なおガイダル政権時代には、アメリカ人のジェフリー・サックス教授を初め、自称・他称の外国人政府顧問がかなり存在した。しかし外国人顧問は公式の制度ではなく、首相などの私的な相談役である（1994年4月7日）。

(6) 1992年閣僚会議法

1992年12月の第7回人民代議員大会は、再び改革派（大統領派）と保守・中間派（大会・最高会議の多数派）の激突の場となった。¹⁰¹ エリツィン大統領は、空白のままになっていた（正確に言えば「廃止」されていた）首相ポストにガイダル氏を任命しようとし、大会の同意を求めた（憲法によれば、最高会議の同意と大会の承認が必要であったが、91年11月1日の第5回人民代議員大会決定により、閣僚会議法の制定まで大統領は執行権力の組織権を与えられていたから、このような同意・承認は不要であった。しかし同法はまもなく制定される予定になっていた）。しかしこの提案は、467対486で否決された。

そこで大統領は直接人民の意思に依拠すべく人民投票に打ってでようとした

¹⁰⁰ 註(9)の拙稿、232頁～233頁参照。

¹⁰¹ 以後1993年12月の新憲法制定に至るまでの政治過程の詳細については、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）参照。

が、ゾリキン憲法裁判所長官の仲介によって、大会は8項目からなる妥協的な決定（「ロシア連邦の憲法体制の安定化のために」）を採択した。そのなかで首相人事については、大統領が複数の候補者を大会に提案し（大会の会派・地方の代表と協議のうえ）、大会が各候補者毎に賛否の投票を行い、その上位三者のなかから大統領が首相を大会に提案し、大会が承認・不承認を決定するということになった。12月14日、結果として首相ポストについたのは、副首相であったチェルノムイルジン氏であった。

第7回人民代議員大会は、憲法の一部改正も行った（『通報』93年2号55番）。それは最高会議・大会の権限を強化し、執行権力をその支配下におく方向での改正であった。まず大統領の閣僚人事権に若干の制約が加えられ、外相、国防相、保安相および内相の4人の任命については、最高会議の同意が必要となった（従来は、同意が必要なのは首相のみ）。次に、それまで閣僚会議は大統領にのみ報告義務を負っていたが、人民代議員大会および最高会議に対しても報告義務を負うように改められた。省庁の組織（新設・改編・改組）権は、大統領から再び最高会議に移行し、大統領はその提案権を有するにすぎないことが明記された。既述のように、1991年11月1日の人民代議員大会決定により、大統領には省庁の組織権が与えられていたが、この憲法改正により、大統領はこの権限を失った。もともと大統領の執行権力組織権は、新しい閣僚会議法の制定までと条件が付けられていたが、第7回人民代議員大会直後に、新閣僚会議法が制定されるのである。

1992年12月22日、「ロシア連邦閣僚会議—政府法」が制定された（『通報』93年1号14番）。これは、ベレストロイカ以後、ロシアで初めて制定された政府法である。その内容は、第7回人民代議員大会の既述の決定と、当時の政治的雰囲気を反映して、執行権力に対する最高会議の優位を示す方向に傾いたも

⑬ その経緯については、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）98頁参照。

のとなっている。その基本的内容は、次のようである。

政府は、人民代議員大会、最高会議および大統領に対して報告義務を負う。政府は合議制機関である（第1条）。大統領は執行権力の長であり、政府の活動を指導する。政府は、首相、第一副首相（複数）、副首相（複数）、大臣および国家委員会委員長から構成される。ロシア内共和国の首相およびロシア政府官房長官も政府の構成員となる。首相の提案に基づき、大統領は、その他の官庁の長を政府の構成に加えることができる（第7条）。首相は、最高会議の同意を得て大統領が任命し、人民代議員大会の承認を受ける（第8条）。その他の政府構成員は、首相の提案に基づいて大統領が任命・解任するが、外相、国防相、保安相および内相の任命に際しては、最高会議の同意が必要である（第9条）。この4大臣の解任に最高会議の同意が必要か否かは明らかでない。93年7月、バラシニコフ保安相が解任された際、そのことが問題になったが、結局、最高会議の同意を要しないという扱いになった。

新しい大統領が選出されると、政府は総辞職する（第10条）。人民代議員大会または最高会議は、代議員総数の過半数によって政府を不信任し、総辞職させることができる。大統領は、最高会議の同意を得て、政府を総辞職させることができる。政府は自ら総辞職を申し出、また個々の政府構成員は自ら辞表を提出することができる。この場合、大統領がその辞職を決定する。首相の辞職は、政府の総辞職となる（第11条）。

省、国家委員会およびその他の官庁（ведомство）の新設・改組・廃止は、大統領の提案に基づいて最高会議が決定する（第21条）。また、省、国家委員会およびその他の官庁のリストは、大統領の提案に基づいて最高会議が承認・変更するという規定もある（第22条）。ここでいう「官庁」は、政府付属の行政機関を指すが、その範囲は明確でない。執行権力が勝手に官庁を新設しないように、最高会議が制約を加えたものである。省、国家委員会、その他の政府付属機関の権限、組織・活動手続は、「中央国家管理機関法」によって規制さ

れる(第21条)とされており、この政府法とは別の立法が予定されていた。

政府の会議、つまり閣議は、3カ月に1回以上開かれる。閣議を主宰するのは首相であり、その不在の場合は第一副首相である。大統領が出席するときは、自ら閣議を主宰することができる。閣議の決定は、政府構成員の過半数によって行われる(第25条)。首相は政府の長であり、政府の活動を組織する(第26条)。政府の常設機関として、政府幹部会が活動するが、その構成員となるのは、首相、第一副首相、副首相、財政相、経済相、外相、国防相、保安相、内相、国有財産国家管理委員長および官房長官である。政府幹部会は、その決定を、「政府決定」の名において発することができる。政府幹部会の決定は閣議決定に違反してはならず、閣議は、政府幹部会の任意の決定を取り消すことができる(第28条)。政府の決定・処分が憲法・法律に違反する場合、大統領はそれを取り消すことができる(第30条)。大統領は執行権力の長でありながら、政府の決定・処分を合目的性の観点からいつでも取り消すことができるわけではなく、違憲・違法とみなした場合に限られているのである。大会・最高会議には、政府の決定の破棄権はない。

政府は、「経済・社会発展綱領」案および予算案を策定し、それらの執行結果の報告を、人民代議員大会および最高会議に提出する。最高会議は、毎年政府活動報告および政府構成員の報告を聴取する。政府は、最高会議、その各院および委員会の要求に応じて、関係資料を提出しなければならない(第13条)。政府およびその構成員は、人民代議員大会または最高会議で提起された質問に対して、3日以内に回答する義務を負う(第14条)。

閣僚会議法制定の翌日(1992年12月23日)、大統領は、首相の提案に基づいて、個々の閣僚を改めて任命する手続をとると同時に、その一覧表を発表している(『通報』92年52号3138番)。外相等、最高会議の同意を要する4大臣についても、再任命しているが、しかし最高会議の同意は取り付けていない。これは現職の確認だから、同意は不要という解釈によるものである。首相の誕生

の翌12月15日、大統領意中の首相候補であったガイダル氏は、第一副首相兼首相代行を辞任していた（『通報』92年51号3044番）。したがって第一副首相は、シュメイコ氏¹³一人になった。副首相は、マハラッセ氏が解任され、新しく経済学者のベ・フォードロフ氏、最高会議副議長であったユ・ヤロフ氏が加わった。サルトウイコフ、ヒジャ、チュバイス、ショーヒンの4氏も、副首相職を維持した。その他、1992年11月の段階で、保守派の攻撃を受けていたポルトラーニン氏が副首相を解任され、シャフライ氏が副首相に復帰していた。副首相は合計7人ということになる。その後2月10日、ア・ザベリューハ氏が副首相に任命され（『ロシア連邦大統領・政府法令集』93年7号592番）、副首相は8人となった。新政府は、21省と9国家委員会で構成された。

1993年1月、政府官房長官に、首相と同じガスプロム出身のヴェ・クワソフ氏が任命された（Z93年1月11日）。首相と政府官房長官の関係は、大統領と大統領府長官の関係に対応するとみなされ、当時「クワソフは無制限の権力を獲得し、閣僚会議において最も影響力ある人物になった」と評されている（Z94年2月12日）。クワソフ氏自身は、政府官房は政府の活動の効率性を保証するのがその役割であり、政治的性格はもっていないと応えている。当時政府官房の勤務員は約750人であったという（RV94年2月23日）。

(7) エリツィン・クーデター

1992年12月の第7回人民代議員大会で一旦妥協が成立した後も、改革派と

13 1992年7月以来、権力分立体制を反映して、大会・最高会議の『通報』誌とは別に、この『法令集』が発行されるようになった。92年末までは、「議会」側の『通報』にも大統領令が公表されていたが、93年に入ると分業関係がいっそう明確になり、『通報』には、大統領令は公表されなくなった。『法令集』の方は、94年からは『ロシア連邦法令集』と改称し、議会制定の法律・決定も掲載している。以後『法令集』と略称するのは、この2種類のものを指す。

14 政府構成員の名簿については、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）108頁～109頁参照。

保守・中間派の対立は弱まることはなく、むしろ激化した。1993年3月12日、第8回人民代議員大会は、「ロシア連邦における憲法改革の実現措置について」の決定を採択し、第7回大会の採択した「ロシア連邦の憲法体制の安定化について」の決定の失効を確認した。翌日には、大統領の要求でその実施が約束されていた人民投票の中止も決定した。「ロシア連邦における憲法改革の実現措置について」の決定には、政府の位置づけに関する内容も含んでいる。政府の経済的権限を強化したうえで、それを最高会議の支配下に置くという構造になっている。ロシア中央銀行総裁、ロシア連邦財産ファンド理事長、年金ファンド理事長および国家統計委員会委員長は、最高会議に従属するという地位を維持しつつ、政府の構成員にもなることができることになった。この決定を受け、3月16日、大統領は、首相の提案に基づき、この4つのポストに就いていたゲラシェンコ中央銀行総裁など4人を政府に加えた（ゲラシェンコ総裁は政府幹部会の構成員にも加えられた。『法令集』93年12号994番、995番）。

さて人民投票の実施を取り消された大統領は、3月20日、テレビで直接人民に呼びかけ、大統領直接統治の導入を示唆した。憲法裁判所が、大統領発言を憲法違反と認定したのを受けて、最高会議側は、大統領を罷免するための第9回人民代議員大会を招集した。大会は大統領の罷免には失敗した（3分の2以上の多数、すなわち689票必要であったが、617票の獲得にとどまった）が、大統領を非難する「ロシア連邦の憲法体制の維持に関する緊急措置について」の決定（3月29日）を採択した。そこには、「連立政府」（国民合意政府）の樹立、大統領（府）の下に設置されている諸機関で、憲法・大統領法に規定されていないものについては、政府の管轄に移すこと、ロシア連邦情報センターの廃止を、大統領と最高会議に提案するという項目が含まれている。既述のよ

09 この決定については、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）114頁～116頁参照。

09 この決定については、拙稿、同所、125頁～128頁参照。

うに、92年政府法によれば、政府諸機関の新設は、大統領の提案に基づいて最高会議が決定することになっているのであるが、大統領は、政府機構とは別に、大統領府を拡充し、また大統領直属の機関や、連邦情報センターのような位置づけ不明の諸機関を新設してきた。そのため上記のような提案がなされたのである。また「連立政府」のスローガンも、以後しばしば議会側から提唱されることになる。いずれにしても、大統領はこれら提案を拒絶した。

第9回人民代議員大会は、1993年4月25日に人民投票を実施することも決定した。大統領の信任を問うこの人民投票は、もともと大統領が要求したものであったが、大会はそれを逆手に取り、人民に不人気な政府の経済政策（市場経済移行政策）の是非を問う質問をそれに追加した。人民投票の結果は、エリツィン大統領が信任されたばかりでなく、予想に反して、政府の経済政策も投票者の過半数の支持を得た。この結果に意を強くした大統領は、1993年9月21日、ついにクーデターに打ってでることになる。

その間政府の構成に若干の変動があった。1993年3月25日には、サルトゥイコフ副首相が解任された（『法令集』93年13号1131番、1132番。科学・技術政策相に就任）。ア・ネチャーエフ経済相、ヴェ・バルチューク財政相も解任され、ベ・フォードロフ副首相が財政相を兼任した（『法令集』93年13号1128番～1130番）。4月15日にはロボフ氏が第一副首相兼経済相として政府に復帰し（『法令集』93年16号1357番）、4月30日には、国家金属委員会委員長であったオ・ソスコヴェツ氏⁹⁷が第一副首相に抜擢された（『法令集』93年15号1617番）。5月11日にはヒジャ副首相が解任された（『法令集』93年20号1767番）。エリツィン・クーデター直前の1993年9月18日には、ロボフ第一副首相が解任され、ガイダル氏が第一副首相に復帰した（『法令集』93年39号3635番、3636番）。

1993年9月21日、エリツィン大統領は、「ロシア連邦における段階的憲法改

97) その経過については、拙稿、同所、128頁～133頁参照。

革について」の大統領令を発し（『法令集』93年39巻3597番）、同年3月に一旦試みて引っ込めたクーデターを実行に移した。人民代議員大会および最高会議の活動を停止させ、新議会の選挙を行うこと、新憲法の制定を目指すことなどを内容としている。同時に公布された「過渡期権力機関規程」は、新憲法制定までの権力構造を定めているが、例えば、首相は大統領の提案に基づいて下院が任命するとされており、同年12月11日～12日に予定されていた下院選挙と下院の成立を前提としている。しかし実際には、12月12日、下院選挙と同時に実施された人民投票によって新憲法が採択されたため、先の規程は実施に至らなかった。新憲法の成立まで、旧政府はそのまま継続したのである。

エリツィン・クーデターに対して、反エリツィン陣営は、エリツィン大統領の失権を確認し、ルツコイ副大統領が大統領代行を名のった。ルツコイ氏は、93年10月3日、新政府の任命に関する命令案を作成したが、公布されることはなかった。それは34名で構成されているが、首相スココフ、第一副首相ソコロフ、ヴォローニン、ステパノフ、副首相ヴォリスキー、イスラブニコフ、マレイ、ジュガーノフ（労相兼任）といった顔ぶれである。その他国防相アチャロフ、保安相バラニニコフ、外相ルキン、司法相イサコフ、出版・情報相パブーリン、財政相パブロフ、経済相フォードロフ（前サハリン州知事）、対外経済関係相グラジエフ、連邦・民族問題相アブドゥラチポフ、最高会議・社会団体関係相ルミャンツェフ、対外諜報局長プリマコフなど、興味深い人選である（P95年9月21日）。

第3章 体制転換後のロシア政府

(1) 1993年憲法

1993年12月12日、人民投票によって新憲法（現行憲法）が採択された。執

08 この間の事情については、拙稿、同所、165頁～170頁参照。

行権力の構造に関する基本的内容は、次の通りである。

前憲法では、大統領は、「最高公職者で、執行権力の長」とされていた（第121条の1）が、新憲法では、「国家の長」に変わった（第80条）。前憲法では「最高公職者」という造語が用いられていたが、それを「国家の長」（以下国家元首と称する）へと格上げすると同時に、「執行権力の長」の方は削除された。また前憲法では、政府は「大統領に責任を負う執行権力機関」とされていた（第122条）が、新憲法では、政府は、単に「ロシア連邦の執行権力を行使する」となっており（第110条）、大統領から独立した機関のように読める。しかし実質的には、大統領が執行権力の長でなくなったわけではないことは既述の通りである。

前憲法では、「閣僚会議」と「政府」という言葉が、同時に用いられていた。しかし新憲法では閣僚会議の語は用いられておらず、「政府」に一元化された。公式用語ではないが、この時期以後、日常的には「内閣」（кабинет министров）という言葉も、よく用いられている。政府の人事については、次のようである。首相は、下院の同意を得て、大統領が任命する。下院が3回続けて首相の候補者に同意しない場合は、大統領は下院を解散し、首相を任命することができる（第111条）。副首相および他の大臣は、首相の提案に基づいて大統領が任命し、解任する（第83条、第112条）。

政府は、首相、副首相および大臣によって構成されることになっており（第110条）、ここには第一副首相や国家委員会委員長の名がない。従来第一副首相は、副首相とは概念的に区別されてきたが、新憲法では前者は法的には後者に含まれる。また大臣（министр）は省（министерство）の長官であるから、国家委員会委員長はそこに含まれない。大統領は政府を総辞職させることができる。下院は政府不信任を表明するが、その場合大統領は政府を総辞職させるか否か選択権を有する。下院が3カ月以内に、再度政府を不信任した場合は、大統領は、政府を総辞職させるか、または下院を解散する。政府は自

ら総辞職を求めうるが、大統領はそれを認め、または拒否しうる。首相が下院に政府の信任を求め、下院が不信任した場合は、大統領は政府を総辞職させるか、または下院を解散しうる(第117条)。

このように議会の政府に対する権限は大きく制限されている。前憲法のような、政府は議会(最高会議)に対して責任を負う、議会に報告義務を負う、といった規定はない。省庁の新設・改編・廃止の権限については、明確な規定がない。憲法第112条によれば、首相は、任命後1週間以内に、連邦執行権力の構造に関する提案を大統領に提出することになっているから、首相が提案し、大統領が決定するということのようなのである。執行権力の構造を執行権力自身が決定し、議会は関与できないのであるから、これは権力分立のバランスを歪めるものである。議会には、政府の決定を破棄する権限ももちろんない。大統領は、政府の決定・処分が違憲・違法と判断した場合にのみ、それを破棄することができる(第115条)。合目的性の観点から自由に破棄しうるわけではない。首相は「政府の活動の基本方針を決定し、その活動を組織する」とされ(第113条)、他方で閣議での決定方式(多数決による決定等)の規定はない。首相が単独決定権を有し、他の大臣はその実行者にすぎないという解釈も可能かもしれない。

憲法の移行規定により、旧政府は、そのまま新憲法下の政府として機能することになっていた。この新憲法に基づいて、新しい政府法の制定が必要となったが、実際にそれが制定されたのは、1997年12月のことであった。それまでは政府の構成や権限は、大統領令によって決定されたのである。1993年12月23日、「ロシア連邦閣僚会議—政府の改編・改組について」の大統領令が公布され、首相に対して、政府規模を縮小しつつ、省庁の再編とその構成員の変更を提案するよう指示した¹¹⁾(『法令集』93年52号5080番)。1994年1月10日には、

(1) その拙訳は、日本国際問題研究所編『ロシア研究別冊3』1995年に所収。

「連邦執行権力機関の構造について」の大統領令が公布された（『法令集』94年3号190番）。それによれば、連邦執行権力機関として、2人の第一副首相を含む4人の副首相、23の省、その他の執行権力機関44（国家委員会8、委員会15、連邦局 служба10、その他11）が置かれることになっている。

次いで1月20日には、一連の政府構成員の変更が行われた（『法令集』94年4号306番）。第一副首相のシュメイコ氏、ガイダル氏、副首相のボリス・フォードロフ氏（1月26日には財政相としても解任）、シャフライ氏（民族・地域政策相として政府には留まる）、ショーヒン氏（経済相として政府に留まる）が解任された。他方でソスコヴェッツ氏が第一副首相として、チュバイス氏、ヤーロフ氏が副首相として再任された。新たにア・ザベリユーハ氏が副首相に任命され、先の大統領令のとおり、副首相は4人となった。しかしその後、3月にショーヒン氏、4月にシャフライ氏が再び副首相に任命され（『法令集』94年13号1015番、15号1219番）、副首相の数は6人となった。そこで4月7日の大統領令で、先の大統領令が改正され、副首相の数は、「第一副首相1人を含む6人」に改められた（『法令集』94年15号1218番）。こうして新憲法下の政府の構成が一応整った。

(2) 1994年～1996年前半

現行憲法制定後、1994年から、1996年の大統領選挙までの政府の展開は、次のようであった。¹⁰

1994年10月、「暗黒の火曜日」事件（ルーブルの暴落）を機に、下院で政府不信任案が審議された。不信任案は否決されたが、政治の危機が叫ばれ、首相の解任説が流れるとともに、新しい首相候補が取り沙汰された。ソスコヴェッツ、ロボフ、スココーフ、ルシコフ、ブルブリス、ガイダルといった人々の名

(2) 1994年～1995年の政府人事の一覧表については、拙稿「ロシア立憲主義への歩み」（『神戸法学年報』第11号、1995年）78頁～80頁参照。

があげられた (N94年10月20日)。エリツィン大統領はチュルノムイルジン首相に続投させたが、政府人事の一部刷新を行った。11月には、ショーヒン副首相兼経済相が解任され (『法令集』94年28号2981番)、他方で、チュバイス氏が第一副首相に昇格 (『法令集』94年28号2980番)、新たにオ・ダビドフ氏、ア・ボリシャコフ氏、ヴェ・ボレバノフ氏 (国有財産国家管理委員長兼任) が副首相に任命された (『法令集』94年29号3019番、3020番、30号3128番)。そのほかパンスコフ財政相、ヤーシン経済相が任命されている。さらに12月には、イェヌ・エゴロフ民族問題・地域政策相が副首相に任命された (『法令集』94年33号3436番)。同12月、カルムイコフ法相が辞任、大統領は同氏を憲法裁判所判事として提案したが、上院は拒否した。

95年1月には、任命されたばかりの私有化担当のボレバノフ副首相が、私有化に消極的な姿勢を示したために解任されるが、ともかくその前の段階では、2人の第一副首相と8人の副首相が存在したことになり、先の大統領令 (副首相6人体制) と矛盾している。またボレバノフ氏の後任として国有財産国家管理委員長に任命されたエス・ベリャーエフは、副首相には任命されていない (『法令集』95年7号527番)。これは国有財産国家管理委員長には副首相を当てるとした企業私有化法と矛盾していた。

次の政局の波は、1995年6月に訪れた。6月21日、下院は、経済危機やチェチェン問題を理由に、政府不信任案を可決した。大統領は政府を総辞職させることはしなかったが、妥協に応じ、チェチェン問題で責任を負う立場の、エゴロフ副首相兼民族問題・地域政策相、イェーリン内相、ステパーシン連邦保安局長官を解任した (『法令集』95年27号2559番～2561番)。

1995年12月には、下院の選挙が実施されたが、共産党が第一党となった。翌1996年は大統領選挙の年であったが、共産党の隆盛のなかで、それに勝つ

(3) 詳細は、註(2)の拙稿、37頁～42頁参照。

可能性のある唯一の候補者として、エリツィン氏は再度大統領選挙に立候補した。しかし当初エリツィン氏の支持率は極端に低く、人民の支持を取り付けるためにも、人事の一部刷新が必要であった。企業の私有化を大規模に推進し、経済改革の中心的担い手であったが、生活の困窮化のため庶民の批判的になっていたチュバイス氏は、1996年1月16日、第一副首相を解任された。解任を決定した大統領令は、チュバイス氏は、所管の省庁に対する監督が不十分で、大統領の一連の委任を実行しなかったと批判している（『法令集』96年4号272番）。解任に際してこのような批判的指摘が明記されるのは、前代未聞のことであった。

1月25日には、チュバイス氏の後任として、第一副首相にヴェ・カザンニコフ氏が、副首相兼国有財産国家管理委員長にカザコフ氏が任命された（『法令集』96年5号473番、476番）。カザンニコフ氏は、自動車会社アフトバス社社長で国内産業保護主義者であったが、92年12月にチェルノムイルジン首相が誕生した際は、首相候補の1人でもあった（K96年1月26日、Z96年1月26日）。

(3) 1996年大統領選挙

1996年6月の大統領選挙を前にして、選挙後の政局を展望しつつ、ヤプリンスキー首相案、ジュガーノフ首相案などが飛び交った。共産党のジュガーノフ議長は、大統領に当選した場合の連立政府構想について語っているが、その政府のメンバーの中には、パプーリン、ゴボルーヒン、マスリュコフ、トゥレーエフなどの名前とともに、モスクワ市長ルシコフ氏の名もみえる（N96年6月25日）。

6月16日の大統領選挙の結果、エリツィン氏は得票率35.3パーセントで1位となったが、2位の共産党ジュガーノフ候補（32.0パーセント）との差はわずかであった。いずれにしる過半数の得票がなかったため、7月3日に決選投票が行われ、エリツィン候補は53.7パーセントの得票（ジュガーノフ候補は

40.4パーセント)で、大統領に再選された。この1回目と2回目の投票の間に、エリツィン氏は、必勝態勢を整えるための人事政策を展開した。まず、1回目の選挙で3位につけ(14.5パーセント)、キャスティング・ボートを握ったレーベッジ候補を体制内に取り込むために、6月18日、同氏を保安評議会書記に任命した。

他方で同日、エリツィン大統領は、ソスコヴェッツ第一副首相、グラチョフ国防相、バルスコフ連邦保安局長官、コルジャコフ大統領警護局長を解任した(『法令集』96年26号3089番、3128番、3109番、3110番)。これらのメンバーは、大統領選挙でエリツィン氏が敗北することを恐れ、選挙の延期によって政権の延命を図ろうと策をめぐらしていたグループである。保安評議会書記のポストをレーベッジ氏に譲ったロポフ氏は、第一副首相として政府に復帰した(『法令集』96年26号3085番、3088番)。

この小政変に際して、第3クーデター説(91年8月のソ連邦国家非常事態委員会事件、93年9月のエリツィン・クーデターに次ぐの意)をめぐる茶番劇も演じられた(Z96年6月21日、N96年6月18、19、21、22、26日、R96年6月21日、K96年6月25日)。ソスコヴェッツ氏は、エリツィン陣営の選挙本部長に指名され、事実上次期首相格と目されていたし、コルジャコフ氏は、「国を統治しているのはエリツィンか、それともコルジャコフか」と囃かれるような影の実力者であった。コルジャコフ氏とバルスコフ氏は、その娘と息子が結婚しているという関係にあった。彼らが解任された翌日の6月19日、エリツィン再選本部の運動員2人が、連邦保安局に逮捕されるという事件が発生した。疑心暗鬼を生じる騒然として雰囲気の中で、この事件は、軍部が、6月19日～

- (4) すでに1994年の春の段階で、政治学者ミグラニャンは、執行権力内部で、ソスコヴェッツ、コルジャ、バルス、ボレバノフのグループと、チェルノムイルジン、チュバイス、ヤーシン、フィラトフのグループの間の路線上の対立が生まれていたことを指摘していた。同氏は、チェルノムイルジン首相は、ガイダル・チュバイス路線に完全に合流したとみている(N95年4月22日)。

21日にクーデターを企てていたという噂を生んだ。レーベッジ氏は、「国防相に近いグループが第3クーデターを組織しようとしていた」と発言した。しかしこれは、同氏の完全な勇み足であった。

再選後エリツィン大統領は、新政府の組閣にとりかかった。まず大統領は、前政府の総辞職声明を受領し、新政府の成立まで旧政府の活動継続を委任した(憲法第116条、第117条5項。『法令集』96年33号3979番)。次いで大統領は、憲法の定める手続きに従い、前首相を再任することについて下院の同意を求めた。8月10日、下院はこの同意を与えた(『法令集』96年34号4068番)。それを受けて同日、大統領はチュルノミルジン氏を首相に任命した(『法令集』96年33号3999番)。下院での票決は、賛成314票、反対85票、保留3で、圧倒的多数の賛成であった(R96年8月13日、N98年8月13日)。

下院でチュルノミルジン首相を明確に支持した会派は、「わが家ロシア」、自由民主党、「ロシアの諸地域」だけであった。保守派の農業党や「人民権力」派は、不満を言いながらも賛成投票した。ジュガーノフ共産党議長は、路線の真剣な変更がない以上、首相を支持する理由はないと言明し、またヤプロコ派も、いつものとおり非妥協的な態度をとった。たてまえはともかく、実際にはこれら会派の議員も、かなりの部分が賛成に回った(下院規則により、首相同意投票は、無記名である)。大統領選挙でエリツィン氏が勝利した以上、そのイニシアティブに反対することは困難であった。

次いで8月14日、大統領は、①「連邦執行権力機関のシステムについて」、②「連邦執行権力機関の構造について」、③「ロシア連邦政府の構成員について」の3つの大統領令を発した(『法令集』96年34号4081番～4083番)。この①と②の大統領令は、憲法第112条に基づいて公布されている。つまり首相の提案に基づいて、大統領が執行権力の構造を定めたものである。

まず①の大統領令は、次のように定めていた。連邦執行権力機関には、省、国家委員会、ロシア連邦「局」、ロシア・エージェンシー、ロシア連邦「監督

署」がある。このうち「省」の長官が大臣であり、政府の構成員となる。国家委員会は、主として複数の分野に跨るような問題を、合議制原則により協力関係に基づいて実現する機関である。「局」、「エージェンシー」、「監督署」は、それぞれ特殊の任務を負った専門機関である。憲法の規定するとおり、政府の構成員は「大臣」だけであり、国家委員会の委員長などはそこに含まれないことになる。次いで①の大統領令は、「連邦執行権力機関の創設、改組および廃止は、ロシア連邦首相の提案に基づき、ロシア連邦大統領によってなされる」と定めている。これは憲法が予定していることと思われるが、しかし明確には表現されていないことである。

各執行権力機関の規程は、憲法によって大統領直轄の機関とされるもの（国防省など）については大統領が、その他の執行権力機関については政府が定める。大臣の人事権は憲法の規定通りである。省の次官は政府によって任命される（大統領直轄省を除く）。国家委員会・「局」などの長（次官）の任命・解任も政府の権限である（大統領直轄の機関を除く。従来はこれら機関の「長」の多くは大統領が任命・解任していた）。

②の大統領令によれば、政府には3人の第一副首相を含む11人の副首相がおかれる。またこの大統領令は、省庁の改編を決定し、その結果形成された連邦執行権力機関のリストを発表している。それによれば省は24、国家委員会は19、局は18、「エージェンシー」は3、監督署2である。

これらの内大統領の直轄機関は次の12である。内務省、外務省、国防省、ロシア古文書局、ロシア連邦国境局、ロシア連邦保安局、ロシア連邦対外諜報局、ロシア連邦鉄道軍局、ロシア連邦警備局、ロシア連邦テレビ・ラジオ局、大統領付属連邦政府通信・情報エージェンシー、ロシア連邦核・放射能安全監督署。これらの機関が大統領直轄とされるのは、それらが「憲法に基づいて」大統領の権限とされている問題を管轄とする諸機関であることによるが、個々の例をみると、その根拠は必ずしも明確ではない。例えば憲法は、大統領は

「ロシア連邦の外交政策を指導する」(第86条)と規定しており、これが外務省を大統領直轄とする根拠とされる。国防省や連邦保安局についても同様である。しかし内務省などは、その憲法上の根拠を探するのは難しい。連邦テレビ・ラジオ局などが大統領直轄であるのは、大統領が「人および市民の権利および自由の保証人」(憲法第80条)とされていることに基づくのであろうか。

この②の大統領令はその後改正され(『法令集』96年35号4152番、36号4264番、50号5625番)、連邦執行権力機関の種類に「特別委員会」(комиссия)が追加された。大統領事務局も連邦執行権力機関の一つとして追加された。また大統領直轄機関については、憲法だけでなく、連邦の法律(憲法的法律を含む)によって大統領の管轄とされている問題も含むことになった。このことによって先に指摘した難点は一応解消された。新設・改組された大統領事務局、連邦有価証券市場特別委員会も、大統領直属とされている。

さて先の③の大統領令は、政府の構成員を任命したものであるが、まず第一副首相として、ア・ボリシャコフ、ヴェ・イリュージン、ヴェ・ポターニンの3新人が登用された。副首相としては、ヴェ・バビチュフ(政府官房長官)、オ・ダヴィドフ(対外経済関係相)、ア・ザベリューハ、ヴェ・イグナチェンコ、ア・リフシツ(財政相)、オ・ロポフ、ヴェ・セロフが、その後(8月17日)ヴェ・フォルツ氏(兼国家科学・技術委員長)を加えて(『法令集』96年34号4112番)、8人が任命された。これで先の②の大統領令の定めた11人の副首相が確定した。その他プリマコフ外相、ロジオノフ国防相、クリコフ内相、ヴェ・コワリョフ法相、フルイストゥン農相、ヤーシン経済相など15人の大臣が任命された。残る7人の大臣は、8月22日に任命されている(『法令集』96年35号4167番～4173番)。

これらの大臣の中には、大統領選挙にも立候補し、共産党に近い立場のア・トゥレーエフ氏(CIS協力相)も含まれる。コワリョフ司法相と共に、共産党系の大臣が2人誕生したことになる。なお副首相のセロフ氏は、89年にエリ

ツィン氏が共産党モスクワ市第一書記(政治局員候補)を解任され、ソ連邦国家建設委員会副委員長に左遷された当時の上司(同委員会委員長)であった。

こうして第2期のエリツィン政権と政府が発足した。組閣に先立って、省庁の大幅削減を掲げたヤーシン案が提出され、省庁の数は89から66へ(省だけみれば25から24へ)削減されたが、省庁を統合しただけで、実質的な削減ではなかった。3人の第一副首相の内、ポリシャコフ氏が首席とされ、インナーキャビネットである実務問題委員会の委員長も務めた。同氏は1939年生まれで、軍産複合体の出身であり、解任されたソスコヴェッツ氏の後を継いだことになる。第一副首相のイリュージン氏は、1947年生まれ、スヴェルドロフスク人脈の1人で、それまで大統領首席補佐官を努めていた。ポターニン氏は1961年生まれの若手で、オネクシム銀行頭取を努める典型的な新興財閥の代表であった(N96年7月26日、8月3日、8月6日、8月16日、Z96年8月16日、K96年8月16日)。

新内閣の発足により、当時権力の三角形が形成されたと評された。三角形とは、大統領府長官チュバイス(あるいは大統領事務局長ポロージン)、人民に人気のあるレーベッジ、ノメンクラトゥーラのチェルノムイルジン首相を指す。特に将来の大統領のポストを狙って、首相とレーベッジ保安評議会書記の対立を軸に、政局が展開していくと予想されていた(N96年7月6日、7月11日、7月16日)。

その後レーベッジ氏が保安評議会書記を解任される(96年10月)と、主要な対抗軸は、首相とチュバイス長官の間に移行した。この対立は、国の経済援助を受ける側と与える側の利害の相違を反映しており、それぞれ「部門派」(産業・社会諸部門、特に独占企業の利益を追求)、「財政派」(財政支出の削減を目指す)と呼ばれた。政治的には、前者は保守・中間派に、後者は改革派に対応する。前者は、ポリシャコフ、イリュージン両第一副首相など、後者は、ポターニン第一副首相、リフシツ副首相兼財政相、ヤーシン経済相などであっ

た（N96年10月1日、10月16日、96年11月22日）。株式会社の国家保有株の管理をめぐる、ポリシャコフ、ポターニンの2人の第一副首相が争ったが、96年12月、「私有化過程で創設された株式会社の連邦所有株の信託管理への引き渡しについて」の大統領令（『法令集』96年51号5764番）の公布は、ポターニン氏の勝利を意味した（ポリシャコフ氏は、省庁による国家保有株の管理を主張した。K96年12月17日）。

1996年秋には、大統領の臨時代行問題が発生した。憲法第92条第3項は、大統領が職務を遂行できない場合には、首相が臨時に大統領代行を務めると定めている。もともと心臓疾患を抱えていた大統領は、選挙期間中の無理がたたって手術が必要となり、その間2～3カ月職務の遂行が不可能となった。大統領臨時代行の任命に関する法令が欠如しているため、どのような手続でそれを行うべきか種々議論があったが、結局9月19日、大統領は大統領令を発し、チュルノムイルジン首相に大統領の臨時代行を命じた。ただし核のボタンだけは大統領が保持した。当時首相は、「予備大統領」などと呼ばれ、次期大統領としての地歩を固めたと観測されていた（K96年9月7日、9月16日、9月20日、N9月11日、9月14日、9月21日）。

(4) 「若き改革者」の登場

1997年1月、手術を終えたエリツィン大統領は職務に復帰した。しかしその健康状態に不安が残ったため、政権の未来について、さまざまな憶測が飛び交った。ロマノフ家による立憲君主制の復活論なども、一部ではまじめに論じられた。首相の解任は既定の事実であるかのように語られ、次期首相候補として、ストローエフ上院議長、チュバイス大統領府長官の2人の名がしばしば噂に上った（Z97年2月26日、3月6日、N97年1月21日、1月25日、3月6日K97年3月5日）。

1997年2月4日、先の1996年8月14日の大統領令の②が改定され、内相も

副首相兼任となった(『法令集』97年6号720番)。したがってクリコフ内相が副首相に昇格した。次いで3月17日の大統領令「ロシア連邦政府の構成員の変更について」(『法令集』97年12号1425番)によって、ポリシャコフ、イリュエシ、ポターニンの3人の第一副首相全員が解任され、またダヴィドフ、ザベリューハ、イグナチュンコ、リフシツ、ロボフの5人の副首相も解任された。パビチュフ、フォルトフの2人の副首相も、大臣の地位は維持したが、副首相は解任された。副首相で残ったのは、セロフ氏と新任のクリコフ氏の2人だけということになる。その他ヤーシン経済相など4人の大臣が解任された。

これらの解任組に代わって、第一副首相としてベ・ネムツォフ氏が任命され、すでに3月7日に再び第一副首相に任命されていた(その後経済相兼任、『法令集』97年10号1155番、12号1426番)チュバイス氏(前大統領府長官)と並んで、若い改革派の2人が重要なポストに就いた。以後ロシアのマスコミは、この2人をしばしば「若き変革者」という言葉で表現した。特にネムツォフ氏は、ニジュゴロド州の若き知事として改革の成果を上げており、またエリツィン好みの清廉潔白な人物として(エリツィン大統領も、権力欲は強いが、金銭・女性に関するスキャンダルはないといわれる)、新政府の目玉商品となった。当時は次期大統領候補として、共産党のジュガーノフ氏をしのぐ人気を誇っていた。チュバイス、ネムツォフ両氏の間にも矛盾はあったが、チェルノムイルジン首相に対しては改革派として統一戦線を組んでいた。

その他新しい副首相として、ヴェ・ブルガック、ア・コフ(兼国有財産国家管理委員長)、ヤ・ウリンソン(兼経済相)が任命された。同日、別の大統領令によって、オ・スイスエフ氏も副首相に任命された(『法令集』97年12号1427番)。その後5月19日に、フルイストゥン農業・食糧相も副首相に格上げされた(『法令集』97年21号2470番)。8月1日には、アブドラチッポフ氏(ゴルバチョフ時代にソ連邦最高会議の民族院議長を務めたことがある)も副首相に就任した(『法令集』97年32号3759番)。その間、軍制改革路線をめぐって対立し

たロジオノフ国防相が解任され、イ・セルゲーエフ氏が後任として任命された（『法令集』97年21号2473番、2476番）。また性スキャンダルのヴェ・コワリョフ司法相が解任され、エス・ステパーシン氏が後任として任命された（『法令集』97年27号3206番、3207番）。

97年のこの政府は、「右派単独政権」などと呼ばれ、「新自由革命」の開始と評価された（N97年4月8日、97年5月16日）。副首相間の職務の分担においても、重要な経済機能は、改革派のチュバイス、ネムツォフの第一副首相、コフ、ウリンソンの副首相によって独占され、「チュバイスの完全な勝利」とみなされた（N97年3月28日）。ガイダル路線の復活が話題になった。ネムツォフ氏は、ガイダル、ヤプリンスキー両氏の影響を受けたと語っており、同氏をとおしてヤプリンスキー氏も政権に接近したと指摘された（N97年5月7日、3月22日）。チュバイス氏は、パピチェフ政府官房長官の排除に失敗したが、その代わりガイダル派の経済学者セルゲイ・ワシリエフ氏を官房第一副長官に送り込んだ（N97年4月4日、4月8日）。しかし97年7月までにはチェルノムイルジン首相が巻き返し、国防省以外の武力省庁や、ネムツォフ第一副首相の支配する燃料・エネルギー省（元々首相の拠点であるが）を含め、政府の掌握に成功したといわれる（N97年7月23日）。

1997年後半には、企業私有化をめぐるスキャンダルで、チュバイス派の大員その他の解任が続いた。8月には、スピャジインベスト社株の25%、ノリリスク・ニッケル社株の38%（国家保有株）が一括して売り出されたが、ともにオネクシム銀行グループが落札した。ベレゾフスキー氏達は、談合によって低価格で落札することを狙っていたが、政府が公正な入札を行った結果敗北したともいわれる。しかし、チュバイス派とオネクシム・グループは親密な関係にあり、私有化の公正さを疑う人々もいた。そのため8月13日、私有化の責任者であるチュバイス派のコフ副首相（国有財産国家管理委員長）が解任された。しかし後任には、同じチュバイス派のエム・ボイコ氏（前大統領府副長

官)が任命されている(『法令集』97年33号3871番、3872番)。この事件は、後述の出版スキャンダルへとつながっていくことになる。

9月30日の大統領令によって、国有財産国家管理委員会は国有財産省に格上げされ、ボイコ氏がそのまま副首相兼国有財産相となった(『法令集』97年40号4583番)。当時チュバイス氏は、中間派的な立場からは、しばしば「ネオ・ポリシェヴィキ」と批判され(過激な変革派という意味であろう)、共産党からは、「大躍進のトロツキスト・ヴァージョン」と攻撃されている(N97年10月3日、10月9日、Z98年3月25日)。

10月には、政府不信任問題が下院によって取り上げられた。10月15日、経済的・社会的危機を招いたことを理由に、ジュガーノフ(共産党)、ルイシコフ(「人民権力」)、ハリトノフ(農業党)の3氏と、ヤプリンスキー派が、それぞれ別に政府不信任の問題を提起した。チェルノムイルジン首相が辞任をほのめかし、次期首相候補に関する噂が流れた。保守派の真の標的は「若き改革者」であったが、第一副首相だけを不信任する方法はなかったため、首相まで巻き込まざるを得ないという矛盾もあった。結局問題は、「四者会談」(大統領、両院議長、首相。大統領府長官も出席するため、実際は五者会談だともいわれた)で解決されることになった。10月20日、四者会談が開かれた。その場で、今後も2カ月に1回以上四者会談を開くこと、会派代表も参加する「円卓会議」も開くこと(第1回会議では土地法典問題を審議する)、懸案の政府法(後述)に大統領は署名すること、政府系テレビの監督会議を創設すること、大統領はマスコミをとおしてその活動内容についての情報を提供することなどが約束された。その結果、10月22日、下院は、359票の多数で、政府不信任案の取り下げを決定した(N97年10月16日、10月17日、10月21日、10月23日、Z97年10月22日、K97年10月15日、10月21日、10月23日)。大統領優位の権力分立体制の下で、議会側は大統領の責任を追及することができず、大統領と直接会う機会もないのが実状であったから、四者会談・円卓会議の開催の約束を取り付けたことは、

大きな成果だと評価されていた。

11月には、「出版スキャンダル」事件が発生した。これは、チュバイス・グループ（ボイコ副首相、ペ・モストボイ連邦破産・財政健全化問題局長、デ・ワシリエフ国有財産国家管理委員会副委員長、カザコフ大統領府第一副長官、ア・エフスタフィエフ私有保護センター基金理事長、コフ前副首相）が、「ロシア私有化の歴史」という著作の出版に際し、オネクシム銀行系の出版社から高額の手紙料（各自9万ドル）を受け取ったという事件である（実際にはこの本は出版されていないようである）。それを暴露したのは、先のスピャジインベスト社などの国家保有株の売出しの際、入札で敗北したペレゾフスキー氏の率いるマスメディアであった。当時「スキャンダル政府」といった言葉がよく使われている（N97年12月2日）。下院はチュバイス氏の解任を求める決議を265票の賛成で決議し、11月28日の四者会談でも同じ要求を大統領に突きつけた。その結果、ボイコ氏その他が解任されたが、チュバイス氏は、兼任していた財政相を解任されただけで、第一副首相には留まった（『法令集』97年46号5309番、47号5388番。N97年11月6日、11月18日、11月20日、11月26日、11月29日、297年11月15日、11月20日、K97年11月14日、11月18日、11月25日）。

このスキャンダルとは関係ないが、もう1人の第一副首相ネムツォフ氏もとばっちりを受け、兼任していた燃料・エネルギー相を解任された（『法令集』97年47号5390番）。ネムツォフ氏は、97年8月に第一副首相に抜擢された当時は、次期大統領の最有力候補として市民の評価も高かったが、その後際だった成果もなく、人気も低迷していた。こうして改革派の勢力は若干後退したが、その後任にも改革派が抜擢されている。財政相にはエム・ザドルノフ氏（下院予算委員長、ヤプロコ派、当時34才）が、燃料・エネルギー相にはエス・キリエンコ氏（次官からの昇格、ネムツォフ第一副首相に近い、当時35才）が、副首相兼国有財産相にはエフ・ガジズリン氏（チュバイス系）が任命された（『法令集』97年47号5389番、5391番、51号5786番）。なお10月30日には、日系の

下院議員イリーナ・ハカマダ女史(ネムツォフ氏系)が、国家小企業支援・発展委員会委員長に任命されている。「ミス議会」が「政府レディー」に変わったと評された(K97年11月1日)。

12月9日にも、四者会談が開かれた。両院議長、特に下院議長セズニョフ(共産党)は、「議会多数派政府」、「連立政府」の形成を強く主張している(S97年12月10日、Z97年97年12月10日、K97年12月10日)。この時期下院の国防委員長であったエリ・ロフリン氏(「わが家ロシア」)が、軍制改革をめぐる激しい大統領批判を開始し、保守派の隊列に合流した。以後同氏は、98年7月に、妻に殺される(政治的背景はないと思われる)まで、最も執拗な大統領批判者となった。

(5) 1997年政府法

1997年12月、ついに「政府法」が制定された。政府法は、憲法的法律として最重要な法律の一つであったが、93年の新憲法制定後、未だ成立していなかった。その制定過程を簡単に整理すれば、次のようである。

1993年に早くも大統領の指示に基づいて司法省の政府法案が作成されたが、94年に発足した新議会は、その草案が政府に過度の権限を与え、議会の統制から自由にしているとして拒否し、自ら草案を起草した。96年の夏、それは下院の第一読会を通過し、同年11月13日には下院の第二読会も通過した(344票が賛成。下院の定員は450人)。しかし12月25日、上院はその案を否決した(上院では賛成20票、反対120票、保留6票)。争点となっていたのは、首相の解任に対する下院の同意権、副首相や主要大臣の任命に対する下院の同意権、大統領府の政府に対する支配権の否定、政府メンバーの下院出席義務、政府の議会に対する報告義務などであった。下院はこれらの争点について自らの権限の強化を図ったが、それらは憲法の規定以上に下院の権限を強めるものであり、大統領・政府側はもちろん、上院側も否定的な反応を示した(R94年8月13日、

RV94年10月27日、N96年11月13日、11月14日、12月5日、12月26日、K96年11月20日)。

その後両院の代表からなる協議会が設置され、結局下院側が譲歩するかたちで最終案が作成された。97年4月11日、下院は第三読会で最終案を可決、上院も5月14日それを承認している。しかし大統領は、この政府法に署名することを拒否した。通常の法律の場合、大統領は署名拒否権を有するが、議会は両院のそれぞれが3分の2以上の多数で再可決することによって、大統領の拒否権を覆すことができる。しかし政府法のような憲法的法律はもともと特別多数(下院の3分の2以上、上院の4分の3以上)で採択されており、大統領はその署名を拒否できないことになっている。にもかかわらず、大統領は署名を拒否したのである。拒否の実質的理由は、その内容に不満があった(後述)からであるが、形式的理由として、上院の「郵送投票」という採決方法が標的とされている。上院議員は連邦構成主体の首長や議会議長であるから、とりわけ広大なロシアにおいては、頻繁に集合することは難しい。そのためこのような便宜的方法が、これまでも行われてきたのであった。しかし大統領は、これまではそれに異を唱えたことはなかった(N97年4月16日、R97年5月27日、N97年5月15日、6月18日、K97年4月12日、RV97年6月8日)。

結局、既述の97年12月9日の四者会談で妥協が図られた。大統領は政府法に署名するが、議会はその後でしかるべき法改正を行うというものであった。大統領は12月17日に法律に署名した。下院は、必ずしもセレズニョフ議長の政府法改正提案に従わないのではないかと懸念されたが、結局12月25日に改正案を可決、同日上院もそれを承認した(N97年11月29日、12月19日、12月20日、12月24日、Z97年12月10日、12月20日、K97年10月31日、12月10日、12月19日、RV97年12月26日)。

主要な改正点は二つある。一つは、第5条の「連邦執行権力機関の体系は、連邦の法律によって定められる」という規定であった。これは省庁の新設・再

編・廃止も法律で定めることを意味すると思われ、議会に大きな力を与えることになる。従来から大統領側と議会側で争っていた点であり、既述のように、憲法の規定にも曖昧な点があった。結局この点は大統領側の要求を容れ、先の規定は削除された。もう一点は、大統領直轄省庁に関する第32条である。元の条文では、国防省、内務省、外務省等の大統領直轄とされる省庁については、大統領はその活動を「方向付け」、政府が「指導する」となっていた。これでは、これらの省庁に対する支配権は、大統領よりも政府の方が強そうである。この点は、改正により、大統領が「指導し」、政府はその活動を「調整する」と改められた。これら省庁の長の任命権が大統領にあることも明記された(『法令集』98年1号1番)。首相の解任は、政府の総辞職をもたらすとする政府法の規定(第7条)に、大統領は不満であったが、この条項は維持された。

こうして懸案の政府法が最終的に成立した。その基本的内容は次のようである。

まず政府は、「最高執行権力機関」と位置づけられている(第1条)。これは現行憲法下で、大統領が「執行権力の長」とはされていないことにも対応している。政府の構成は、憲法と同じように、首相、副首相、大臣の3者とされており、第一副首相(副首相に含まれていることになる)や国家委員会委員長の語はない(第6条)。政府は合議制機関とされ(ただし、従来のように多数決の原則などに関する規定はない)、首相が他の閣僚に対して指揮命令権を有するわけではない。

首相の任命は、大統領が下院の同意を得て行う。首相の解任について、憲法は何も規定していない。政府法の審議に際して、下院では、首相の解任に際してもその同意を必要とするよう求めたが、結局それは受け入れられていない。大統領は、首相が辞職願を提出した場合、および首相がその権限を行使することが不可能になった場合に、それを解任することができる。首相の解任は、政府の総辞職をもたらす(第7条)。このように首相の解任は、限られた場合に

しかできない。しかし憲法は、それとは別に政府の総辞職の規定をおいており（憲法第117条）、大統領はいつでも政府を総辞職させることができる（政府法の方には政府の総辞職の規定はない）。政府が自ら総辞職を求めることもできるし、下院が政府を不信任することもできる。大統領はそれらを見做すこともできるが、下院が3カ月以内に再度政府を不信任した場合は、政府を総辞職させるか、または下院を解散しなければならない。

政府法は、憲法に規定のない「首相代行」制度を定めている。憲法は、政府総辞職や、新大統領の選出に伴う政府の権限解除の場合、旧政府は大統領の委任によって新政府の成立まで機能を続けることになっている（憲法第117条）。政府法は、首相解任の規定を設けたことに対応して、首相代行の規定をおいたと思われる。首相代行には二種類ある。まず首相が一時不在の場合（外遊や入院など）は、予め決められた副首相の内の一人が首相代行となる。他は、首相が解任された場合に、大統領は副首相の内の一人に、2カ月以内の期間、首相代行を委任する。これは、政府総辞職の場合新政府の成立まで旧政府が機能するという先の憲法の規定（政府法第35条も同様）とどのような関係にあるのかよく分からない。旧政府の機能継続は総辞職の場合を、首相代行任命は首相解任の場合を規定しているとも考えられる。しかし1998年3月の政府の総辞職の場合は、首相の解任ではなかったが、キリエンコ氏に首相の職務を代行するよう委任している。総辞職も首相解任も同義と解されているのであろうか。とすると、憲法の規定（旧政府の機能継続）は、首相以外の大臣についての規定と言うことになるのであろうか。

政府の構成員となるのは連邦省の大臣のみであるが、それ以外の連邦執行権力機関（国家委員会、局など）も、当然政府の指導・統制下に置かれる。省その他の連邦執行権力機関は政府に従属し、政府に責任を負う。政府は、連邦省次官、連邦省以外の連邦執行権力機関の長（国家委員会の委員長、局長など）・次官、政府付属諸機関の長の任命・解任を行い、各連邦執行権力機関の協議会

の委員を承認する。各連邦執行権力機関の構造・権限等を規定する「規程」も政府が決定している。各省庁には「協議会」が設置される。政府は、連邦執行権力機関の法令を破棄し、または効力を停止することができる(第12条)。

上記の政府機能の例外をなすのが、大統領直属の諸機関である。憲法・法律によって大統領の権限とされている諸問題(国防・保安・内務・外務・緊急事態)を管轄とする執行権力機関については、大統領がその活動を指導し、その規程を承認し、その長の任命を行う(第32条)。通常大臣は、首相の提案に基づいて大統領が任命するが、国防相、外相等は、大統領が直接任命するのである。

政府の会議(閣議)は、1カ月に1回以上開かれる(第27条)。政府はその幹部会を組織することができるが、その会議は必要に応じて開催される(第29条)。首相は政府の長であり、政府の活動を組織する。首相は副首相間の職務の配分を決定する(第24条)。副首相は、分担していくつかの省庁を監督しているが、その配分を決定するのは首相である。1998年1月、チェルノムイルジン首相が、この権限に基づき、第一副首相のチュバイス氏とネムツォフ氏から、その分担していた多くの権限を取り上げたことは、既述のとおりである。

大統領は執行権力の長とはされていないが、閣議や政府幹部会の会議を主宰することができ、また既述のように、国防等一部の国家機能を直接指揮する。大統領は、政府の決定・処分が憲法・法律・大統領令に違反していると判断したときは、それらを破棄しうる。

議会側の要求により、政府構成員には二つの制限が設けられている。一つは、収入・財産の告知義務である。政府構成員は、就任の際およびその後毎年自らの収入と財産の状況について、大統領および議会に報告しなければならない(第10条)。もう一つは、兼職の制限である。政府の構成員は、議員になったり、企業活動を行ったり、また原則として報酬を受け取ったりすることができない。所有している株式も、信託に委ねなければならない(第11条)。

なお97年初めに公表された閣僚の収入状況は、次のようである。チェルノムイルジン首相の96年の年収は4,639万ルーブル（当時の為替レートはおよそ1ドル=5,000ルーブル）で、所得税を996万ルーブル支払ったという。同年3月、フランスのル・モンド紙が、首相在任中チェルノムイルジン氏の財産は、2,800万ドルから50億ドルに増えたと報じ、ロシアでスキャンダルとして伝えられていた。エリツィン大統領も、清廉潔白だといわれるネムツォフ氏の第一副首相への抜擢の背景として、そのような事情を示唆していた。しかし、この年収の公表に際して、首相側はそのような疑惑を否定し、むしろ首相の「貧しさ」を強調している（K97年4月4日）。

チュパイス第一副首相の96年の年収は27万8,000ドルだという。下院は、この所得は不正に取得した疑いがあるとして追及したが、検事総長は、調査の結果、不正はなかったと報告している（Z97年1月23日、K97年4月4日）。ネムツォフ第一副首相の96年の年収は、9,250万ルーブル。財産は、ニジェゴロド州の1,000平方メートルの土地（時価600万ルーブル）、車（時価約2,600万ルーブル）、銀行預金約750万ルーブル、貯蓄銀行預金約2億8,400万ルーブルだという（K97年6月5日、PG97年6月4日）。スイスエフ副首相は、「最も貧しい副首相」とか、「首相より貧しい副首相」といわれているが、96年の年収は5,400万ルーブルで、8,300万ルーブル相当の妻と共有の不動産がある（K97年7月12日）。別の報道によれば（これは資産総額だと思われるが）、チェルノムイルジン首相は3億1,474万ルーブル、チュパイス氏は40億5,100万ルーブル、ネムツォフ氏が8億5,314万ルーブル、コフ氏が5億9,000万ルーブルである（K97年7月11日）。

なおエリツィン大統領の96年の年収は2億4,000万ルーブルで、モスクワ郊外に1ヘクタール（その後の報道では4ヘクタール）の土地と452平方メートルの別荘を妻と共有し、7,000万ルーブルの車を所有する。家族6人で323平方メートルの住宅を賃借している。有価証券は所有していない（N97年6月4

日)。ついでに大統領の97年の年収は、19億5,032万ルーブルとされているが、数字に疑問がある (N98年6月20日)。

(6) チェルノムイルジン政府の総辞職

1998年の初め、政府は安泰であるかのようにみえた。既述のように、1月16日、チェルノムイルジン首相は副首相間の権限の再配分を行い、2人の第一副首相の権限を大幅に縮小した (R98年1月17日、Z98年1月17日、1月20日、K98年1月17日)。2人の第一副首相は、飼い殺的な状態となった。チュバイス第一副首相は辞任をほめかしたが、首相の不在中は閣議の主宰を委任されたり、非公式ではあるが、首相代行役を任されていた (RV98年1月23日、K98年2月3日)。ネムツォフ第一副首相は、もともと大統領との約束で2年間政府で働くことになっていたとして、辞任を拒否した (R98年1月22日)。大統領も、2人は2000年まで政府で働くだろうと言明した (N98年2月6日)。

1月29日の四者会談で、セレズニョフ下院議長は、相変わらず連立政府、人民信任政府の樹立を主張した。当時、共産党と「わが家ロシア」を中心とした人民信任政府のメンバーの予想も発表されているが、そこにはヴォローニン、マスリュコフ、ガリャチェフなどの名がみえる (AF98年6号2頁)。チェルノムイルジン首相は、議会多数派政府は憲法違反と主張したが、下院議長は、憲法はそれを禁止しているわけではないと反論している (N97年12月10日)。大統領は現政府を継続すると言明した (N98年1月30日、K98年1月30日、Z98年1月30日、R98年1月31日)。その後大統領は、連立政府の実現は2000年以後のことになると語っている (RV98年3月18日)。この時期、首相は自信に満ちた態度で外交交渉を行い、毎週土曜日にテレビに出演して政府の活動について説明することも決まり (K98年2月25日、N98年3月11日)、副大統領然と振る舞った。2月26日には政府の拡大会議が開かれ、大統領も出席したが、事実上会議を主宰したのは首相であった。この会議で大統領は、若干の大臣の解任

を示唆した（N98年2月27日、RV98年2月26日）。

98年2月28日、セロフ副首相（独立国家共同体問題担当）、ツァフ運輸相、キネリョフ普通・専門教育相が、3月2日にはミハイロフ原子力エネルギー相が解任された。代わって3月2日にルイプキン副首相、フランク運輸相、チーホノフ普通・専門教育相が、3月4日にアグモフ原子力エネルギー相が任命された（『法令集』98年9号1103番～1105番、1166番、98年10号1167番、1169番、1170番、1173番、RV98年3月3日）。

変化は突然やってきた。98年3月23日、エリツィン大統領は政府の総辞職を宣言し、自ら臨時首相代行を務めることを決定した。同時に政府メンバーに対しては、新政府の形成までその職務を遂行するよう委任している（『法令集』98年12号1426番）。以後旧政府のメンバーは、新政府の成立まで、すべて「代行」と呼ばれている。ネムツォフ第一副首相代行、ザドルノフ財政相代行といったように。法律上、大臣の「代行」という制度はないから、このような言葉を使う必要はないが、同日の別の大統領令で、チェバイス第一副首相、クリコフ内相（副首相）の解任も決定されている（『法令集』98年12号1435番、1436番）。すでに政府は総辞職しているのに、この2人の解任決定は奇妙にみえる。具体的には、この2人には、新政府成立までの職務の「代行」も認めないということの意味する。チェバイス氏は、原稿料疑惑を初め、反対派の批判を一身に浴びていたことが、解任の理由だと思われる。クリコフ氏については、一部銀行の国有化を主張するなど、積極的に政治的発言をしていたことがその理由といわれる。同氏の解任には、民主国家においては、武力省庁は政治的に大きな発言力をもつべきでないという警告の意味があるという（RV98年3月24日、K98年3月24日）。内相については、マスロフ次官を一時「臨時代行」に任命した後、3月30日に、ステパーソン氏を内相「代行」に任命している（『法令集』98年12号1437番、14号1550番）。

さて同じ3月23日、大統領はキリエニコ氏を第一副首相に任命する別の大

統領令を発し（『法令集』98年12号1438番）、さらに同日の別の大統領令で、自らの臨時首相代行としての職務を解くとともに、キリエンコ氏を首相代行に任命した（『法令集』98年12号1428番）。もともと新政府の成立まで、旧首相がその職務を行えばいいと思うが、すでに死に体となった旧首相に職務の継続を命じるのは不相当と考えたのであろうか、次期首相候補のキリエンコ氏を首相代行にせんとしたために、このような面倒なことになったのである。なぜなら、政府法によれば、首相代行は副首相の中から選ぶことになっているが、キリエンコ氏は副首相ではなかった。そこで同氏を首相代行に任命するに先立って、まず同氏を（第一）副首相に任命しなければならなかったのである。ところが、（第一）副首相は、首相の提案に基づいて任命しなければならない。しかし総辞職の結果、すでに首相はいない。そこでまず大統領が自らを臨時首相代行に任命しなければならなかったのである（『法令集』では、キリエンコ氏の首相代行任命に関する大統領令が、同氏の第一副首相任命に関する大統領令より先に掲載されているが、これは論理的につじつまが合わない）。

エリツィン大統領は、首相解任の理由について、次のように語っている。「政府の総辞職は、わが政治路線の変更を意味しない。それは、経済改革により多くのエネルギーと効率性を与え、それに補足的な衝撃と新しい刺激を加えるためだ。これは政府刷新の自然のプロセスだ。交替しない政府は存在しない。現在の政府メンバーは、全体としてわれわれの前にある課題を解決したが、残念ながら、一連の重要問題を処理できなかった。そう、われわれは、経済において一定の前進を成し遂げたが、なお社会分野では著しく後れており、人々は生活がよくなったと感じていない。最近の政府は明らかにダイナミズム、イニシアティブ、新しい見方、新鮮なアプローチおよびイデーに欠けている」。またチュルノムイルジン首相については、「国のために多くのことを行い、その原則性、確実性を私は高く評価する。改革の事業へのその誠実性と忠誠さ、その人間的規律性について、疑ったことはない」と述べ、西暦2000年の大統領

選挙の政治的準備に専念するよう委任している（R98年3月24日）。

この説明は一応額面通り受け取っていいであろう。チェルノムイルジン政府は予想を超えて5年以上も続く長期政権となっており、マンネリ化していた。特に、97年には、社会主義崩壊後の長い経済の停滞期を脱して初めてプラス成長に転じたが、98年に入って、再び賃金・年金の不払いが深刻化していたことが、政府総辞職の直接のきっかけになったと思われる。チェルノムイルジン首相が力をつけすぎたことが、その解任の理由だともいわれる。そのような説明も否定しきれないが、しかし本質的な問題とは思えない。また先の大統領の発言（大統領選挙の準備の指示）は、チェルノムイルジン氏を後継者と認めたことを意味しない。

チェルノムイルジン氏は、もともと中間派の人物で、エリツィン大統領やその取り巻きの改革派とは考えを異にしていた。その中で困難な能取りを強いられていたが、ともかくも改革派と共同歩調をとってきた。改革派のチュバイス氏と対立しながらも、2人3脚で政治を運営し、わが国では「チュ・チェ連合」などとも呼ばれた。改革派のガイダル氏も、チェルノムイルジン首相の5年間で、かなり肯定的に評価している（Z97年12月11日）。

(7) キリエンコ政府の成立

チェルノムイルジン政府の総辞職によって、次期首相候補について、いろいろな案が囁かれた。ストローエフ、ルイブキン、ヤプリンスキー、スコーフ、ネムツォフといった人達である。共産党は、ストローエフ、前国境警備局長のア・ニコラーエフといった人物を提案した。地方からは、アヤツコフ・サラトフ州知事、チトフ・サマラ州知事、ブルサック・ノブゴロド州知事の名が上がった（N98年3月31日、Z98年3月25日、3月27日）。大統領にとっては、もちろんキリエンコ氏が意中の人であった。同氏については、共産党、「人民権力」などの保守派、ヤプリンスキー派が強く反対していた。

首相の任命には、下院の事前の同意が必要である。エリツィン大統領は、チェルノムイルジン氏に代わる新首相としてキリエンコ氏を下院に提示した。98年4月10日、下院は、賛成143票、反対186票、保留5票で否決した（過半数の226票必要。N98年4月11日、K98年4月11日）。大統領は直ちにキリエンコ氏を再び首相候補として下院に提案した。憲法によれば、大統領は3度首相を提案することができることになっている。下院が3度とも拒否した場合、大統領は首相を任命して下院を解散することができる。この場合大統領が、下院の拒否した候補者を再度提案することができるのか否かは定められていない。憲法制定過程の最終案では、大統領は同じ候補者を二度提案しうるようになっていた。最後にその条項が削除されたことは、同じ候補者は提案できないとも、あるいは三度提案できるとも解釈できる。この問題について下院は、4月15日、憲法裁判所に憲法の解釈を求めて訴えることを決定したが、まだ憲法裁判所の回答はでていない（N98年4月14日、4月15日、4月16日、P98年4月14日）。

下院でもう一つ争点になったのは、投票方法の問題である。下院規則によれば、首相候補者の同意問題は、秘密投票で決定されることになっている（第138条）。このことは、キリエンコ首相案に反対している共産党など野党に不利であった。下院があくまでも首相候補者案に同意しない場合は下院は解散され、議員はその地位を失うことになる。解散されても新選挙では野党が有利と思われるが、個々の議員にとっては死活問題である。そこで秘密投票では、共産党などからも、党規違反の落ちこぼれ議員がでる可能性が高い。そこで共産党は当初から公開投票を要求していたが、それは下院規則違反として斥けられていた。1回目投票でも、約140人の共産党議員の内、約30人が賛成投票したといわれる。そこで共産党は、過半数の賛成があれば公開投票を採用できるよう議院規則の改正を提案した。4月15日、この提案は260票の賛成で可決された（N98年4月10日、4月14日、4月16日、4月17日、P98年4月16日）。

4月17日、下院は再びキリエンコ首相提案を拒否した。賛成115票、反対

271票であった。反対票が増えているが、これは大統領が同じ候補者を提案したことへの反発であろう（N98年4月18日）。投票は秘密投票で行われた。大統領は、直ちに三度びキリエンコ氏を下院に提案し、不退転の決意を示した。4月23日には、四者会談（首相はいないため、大統領、両院議長、大統領府長官の四人）が行われたが、物別れに終わった。上院では、ストローエフ議長を初め、キリエンコ支持が多かった。同日共産党の中央委員会総会が開かれ、キリエンコ反対の党決定に従うよう党所属議員を義務づけたが、しかし12人の議員は、下院の解散を避けるために、キリエンコ首相案に賛成する姿勢を示した。共産党のセズニョフ下院議長も、首相の問題よりも下院の運命の方が重要だと語り、キリエンコ首相やむなしという態度であった（N98年4月15日、K98年4月24日）。

4月24日、下院は3回目の投票を行った。その結果、賛成251票、反対25票で、キリエンコ首相案に同意が与えられた（投票は秘密投票で行うことが決定されていた）。投票に参加したのは、276人にすぎなかった（下院定数は450人）。共産党は中央委員会総会を開き、公開投票案が否決された場合は、投票に参加しないことを決定しており、反対派の多くは棄権したのである。下院副議長のエス・ガリャチェワ女史（共産党）は賛成票を投じたが、彼女によれば、共産党中央委員会総会では、マスリュコフ氏の提案によってこの問題が審議され、キリエンコ氏に賛成投票を行うことについて賛成52人、反対52人の同数だったという。結局棄権することに決まったが、実際には約20人の共産党議員は、賛成投票したといわれる（N98年4月24日、4月25日、5月6日、R98年4月25日）。共産党とともに「人民愛国同盟」を結成している農業党、「人民権力」派のかなりの議員も、賛成投票したようである。

(5) キリエンコ首相を支持していたのは、「わが家ロシア」67人、自由民主党50人、「ロシアの諸地域」44人で、合わせて161人である。農業党35人、「人民権力」44人の内50人が賛成したとすれば、合わせても201人である。無所属議員28人中の14人が加わっても215人である。したがって約40人の共産党議員が、賛成に回ったのではないかという推測もある（K98年4月25日）。

4月24日、エリツィン大統領は、キリエンコ氏を首相に任命した(『法令集』98年17号1928番)。キリエンコ氏は1962年生まれの35歳、ゴリコフ水運技師大学卒、ニジェゴロドの社会商業銀行頭取、石油会社ノルシオイル社長を務めた。97年11月に燃料・エネルギー相に抜擢されたばかりであった。ニジェゴロド州知事であったネムツォフ氏に近い立場である(298年3月24日、R98年4月25日)。同氏はその目標を、「人道的で民主的な市場経済社会」と述べている(N98年4月11日)。キリエンコ氏は、ロシア史上最年少の首相となった。キリエンコ氏は改革路線を継承する立場にあるが、大統領が彼を首相に選んだのは、財界との腐れ縁がないことが大きな要因であったといわれる(N98年4月23日)

キリエンコ首相の下での新政府の組閣作業は、次のよう行われた。新首相は、組閣に際して大統領には何の条件もつけられていないが、ただ複数の候補者を提示するよう求められており、大統領がその中から1人を選ぶと語っている。組閣に際して、大統領府の介入は何もなかったという(N98年4月24日)。議会の各会派は、入閣の要求を提起したが、実際の人事はそれを無視して行われた(K98年5月5日)。

4月30日、「連邦執行権力機関の構造について」の大統領令が公布された(『法令集』98年18号2020番)。若干の組織の改編(産業・通商省の新設等)がなされ、連邦執行権力機関は、22の省、11の国家委員会、2つの連邦委員会、17の連邦局、3つのロシア・エージェンシー、2つの連邦監督署その他から構成されることになった。既述のように、このうちの13の省庁は大統領直轄である。内閣を構成するのは省の長(大臣)だけであるが、他の連邦執行権力機関も、首相、副首相、大臣の監督下におかれる。

新内閣には、第一副首相のポストはない。もともと93年憲法および97年政府法には、第一副首相というポストはない。そのため以前より、第一副首相が

(6) 若い年齢で首相に就任した過去の例は、ストルイビン44歳、ケレンスキー36歳、モロトフ40歳、ガイダル首相代行36歳(298年3月28日)である。

ストを廃止すべきだという議論もあった（N98年1月27日、2月18日）。副首相についても、諸外国の例に照らしてロシアは多過ぎる（多いときは10人を超えた）という意見があり、1人で十分という主張もあった。このような意見を考慮したのか、新政府には副首相は3人しかいない。ネムツォフ、オ・スイスエフ、ヴェ・フリステンコ（「わが家ロシア」）の3人である。さらにルイブキン氏の副首相説もしばらく続いたが、結局実現しなかった。

キリエンコ政府の組閣に際し、主要閣僚は留任したが、ステパーシン氏が内相に転出した後の司法相には、34歳のベ・クラシェニンニコフ氏が任命された（N98年5月7日）。新設の重要ポストである産業・通商相は空席のまま、ゲ・ガブーニャ氏が代行を務めた。労働・社会発展相には、ヤプロコ派のオ・ドミトリエフ女史が任命されたが、ザドルノフ財政相に続く一本釣りの引き抜きは、同派の反発を招いた（K98年5月5日）。5月15日、キリエンコ首相は、副首相間の職務の分担を決定した。同首相は、ネムツォフ氏が事実上第一副首相として振る舞っていることに不信の念を表明しながらも、首相の一時的不在の場合の代行（首相解任の場合の代行とは別）に、ネムツォフ氏を指名した（N98年4月30日、5月16日）。

5月29日には、元財政相のベ・フォードロフ氏が、大臣兼国税局長に任命された（「法令集」98年22号2437番）。これは奇妙な人事である。国税局長は大臣ポストではない。だから大臣「兼任」となっているのであるが、「省」の長でない大臣というのは法的根拠がない（これまでも、トラフキン氏やヤーシン氏が無任所相に任命されたことはある）。そのためか、フォードロフ氏は、その後「歳入省」の新設を主張している（N98年7月3日）。その後8月19日、同氏は副首相に任命されるのであるが、これは政府法の定める兼任禁止規定に抵触するという指摘がなされている（N98年8月20日）。しかし政府法が禁止しているのは大臣の兼職であるから、5月の大臣任命の時以来違法状態は続いていたことになる。もっともこれは、内閣の構成員を大臣に限定したことから

くる矛盾であって、実質的には兼任とはいえないが。なお5月8日には、エヌ・フヴァトコフ氏が政府官房長官に任命されたが、これも大臣とされている(『法令集』98年19号2087番)。大臣概念が明確でないのである。なお5月15日には、政府官房の部課を半減し、定員を30%縮小して1039人とすることが決定されている(『法令集』98年23号2591番)。

5月5日、政府は政府幹部会を組織した(『法令集』98年19号2122番)。その構成員は、首相、3人の副首相、ブルガック科学・技術相、ザドルノフ財政相、ウリンソン経済相、ガジズリン国有財産相の8人である。政府幹部会は、連邦執行権力機関の最高指導部であるにも関わらず、外相、国防相などが含まれていない。伝統的にソ連邦・ロシアにおいては、政府は主として経済問題を担当し、外交・国防は共産党指導部、そして現在では大統領が支配している。政府幹部会に外相などが含まれていないのはそのためである。しかしその後5月21日、政府は、大統領の意を受けるかたちで、外相、国防相、内相の3人を政府幹部会に加えることを決定した(『法令集』98年21号2248番)。これは大統領直轄のこれらの省にも政府の力が及ぶことになり、政府の力を強めることになる(K98年5月22日)。もっともチェルノムイルジン時代も、大統領直轄省庁の長なども幹部会の構成員となっており、また幹部会のメンバーではないが、中央銀行総裁も幹部会に出席していた(『ロシア連邦』96年19号18頁)。

7月23日、下院の経済政策委員長で共産党のユ・マスリュコフ氏が、空席だった産業・通商相に任命された。同氏は政府幹部会のメンバーにも任じられ、同時に、バランスをとるかのよう、改革派のフォードロフ国税庁長官も同じ幹部会のメンバーに加えられた(K98年7月23日)。マスリュコフ氏は、ゴルバチョフ時代に共産党政治局員と Gosplan 議長を務め、未来を囑望された当時の若手の成長株であった。現在では共産党内部では進歩派に属する人物であり、その入閣について共産党内部には賛否両論があった。産業・通商相の次官として、グラジエフ氏が任命されるのではないかという観測もあったが、実現

されていない（K98年7月23日、7月29日、N98年7月25日、8月4日、8月15日、Z98年7月25日、8月12日、P98年7月25日）。

6月18日、政府は「ロシア連邦政府規則」を採択し、政府の活動手続を定めた。また同日「ロシア連邦政府官房規程」も採択し、政府官房の内部規則を定めた（R98年7月16日）。こうして政府の活動手続が整備されたが、その背後で危機は進行していた。8月になってロシアは金融危機に見舞われ、エリツィン大統領は、8月23日、キリエンコ政府の総辞職を命じ、チュルノムイルジン前首相を臨時首相代行に任命した。しかしその後、チュルノムイルジン氏の首相任命に失敗し（下院の同意を得られず）、結局9月11日、外相のプリマコフ氏が首相に就任することになった。こうしてロシアの体制転換過程は、新しい段階を迎えることになった。

第3編 大統領府の展開

ここでは、ロシアにおける大統領制の導入以後の大統領府の展開を跡づけることにする。以下の時期区分は、政局や国家制度の展開の大きな節目と直接には関係なく、大統領府に関する基本的な法令（以下特記しない限り、決定事項はすべて大統領令によるものである）が公布された時点を基準としている。

(1) 第1期（91年～92年初め）—大統領制の発足

1991年5月24日、当時のロシア憲法が改正され、大統領制度が導入された。この間の事情については、別稿で詳しく論じたとおりである¹⁾。同年6月12日、大統領選挙が実施され、エリツィン氏が大統領に選出された。同年7月10日、人民代議員大会でエリツィン大統領は宣誓を行い、正式に大統領に就任した。しかし大統領の職務を遂行するための機構は何も定められておらず、以後試行

(1) 拙稿「ロシア共和国憲法と新連邦条約案の展開」（『神戸法学年報』第7号、1991年）第1章第2節参照。

錯誤が続いていくことになる。

まず大統領制度の発足から、1992年5月6日の大統領機構の改編までの時期の大統領補佐機関の展開からみていこう。

大統領就任後の7月19日、まずエリツィン氏は四つの人事を行った。腹心のゲ・ブルブリス氏を大統領付属の国家評議会書記兼國務長官に任命し(その後同年11月以後は第一副首相を兼任)、同氏に国家評議会規程案の作成を委任した。エス・シャフライ氏を法政策国家顧問に任命した。ヴェ・イリューション氏を大統領書記局長に任命し、同氏に大統領書記局の構造案を作成するよう委任した。また大統領付属連邦・地域問題評議会を組織し(連邦構成主体の執行権力の長などが参加)、ユ・スココフ氏を同評議会書記(兼国家顧問)に任命した(『通報』91年31号1029~1031番、1033~1034番)。翌月20日には、ペ・ヴォジャノフ氏が、大統領報道官に(『通報』91年31号1036番)、ア・コラベリシコフ氏とエリ・スハノフ氏が大統領補佐官に任命されている(『通報』91年31号1038番)。

91年8月には、大統領府長官にユ・ペトロフ氏が任命されている(『通報』91年32号1075番)。ここで初めて大統領府という言葉がでてくるのであるが、その機構は明らかでなく、そもそも大統領府なるものを設置した法令は見当たらない。同時に大統領府事務総長(ア・トレチャコフ)とその代理も任命されている(『通報』91年32号1074、1079番)。また大統領付属国家評議会のメンバーが任命され(内相、外相、財政相などの主要閣僚)、徐々にそのメンバーが増員されている(『通報』91年33号1117番)。この国家評議会は、91年11月までには廃止されたようであるが、法令上確認できない(91年11月30日の大統領処分は、国家評議会は既に廃止されているとしている。『通報』91年49号1278番)。その他大統領記録部、大統領図書館なども8月に設置されている。9月には、ア・コルジャコフ氏が、大統領保安部長に任命され(『通報』91年36号1176番)、「大統領専門家集団」というブレン・グループがつくられた(『通報』91年38

号1207番)。

その後大統領直属機関として重要な役割を果たす法制局が創設され、91年12月27日には、「大統領国家法制局規程」(大統領令による承認)が制定された(『通報』92年1号59番)。それによれば、国家法制局は、大統領府と政府の双方の1機構とされている。その機能は次のようである。①調整・分析的課題—法政策のコンセプト・法改革の提案の策定、法案作成作業プログラムの策定の保証、民族関係の分野における統一国家政策の実施の保証、法律・大統領令・大統領処分の草案準備の組織化、裁判・行政による法適用実務の分析、外国の法実務の経験の研究。②大統領・政府の実務活動保証の課題—次の問題について根拠付けや意見具申を行う。法律への大統領の署名、法律に対する拒否権の発動、大統領の立法発議権を行使すべく提案された法律案の検討、執行権力機関の違法な決定の停止、国際条約・協定案の検討。大統領令・処分の公布準備、法情報の収集・管理。国籍・避難権の提供、特赦、褒賞・称号・階級位・名譽号の授与に関する資料の審査と大統領への提案。③法改革実現に向けた国家権力・管理機関の活動の調整。国家法制局の勤務員の定員は304人とされ、法政策問題国家顧問(兼副首相)のシャフライ氏に、国家法制局の指導と組織化が委任されている。

統制局については、8月14日、ヴェ・マハラッセ氏が大統領府統制局長兼主席国家検査官に任命され、大統領府統制局規程の草案作成を委任されている(『通報』91年33号1115番)。9月24日には「ロシア共和国首席国家検査官・統制局規程」(大統領令による承認)が公布された(『通報』91年38号1207番)。それによれば、首席国家検査官は統制局長となり、執行権力機関の活動をコントロールするのがその職務である。また大統領が地方に派遣している大統領代理人の活動を調整する。大統領令の執行ぶりを監督し、公務員の法違反の捜査について検事総長その他に連絡する。その後さらに首席国家検査官付属統制協議会が設置されている(『通報』92年6号294番、9号481番)。92年3月には、ユ・

ポルドゥイリョフ氏が、国家首席検査官・大統領府統制局長に任命された(『通報』92年11号571番)。

次に、この期の国家顧問の人事を概観しておく。91年7月27日、エス・スタンケーヴィチ氏が社会団体相互協力問題国家顧問(92年2月に政治問題国家顧問に改称)に(『通報』91年31号1044番、92年8号382番、9号411番)、同年8月14日、ア・ヤプロコフ氏がエコロジー・保健問題国家顧問に(『通報』91年33号1114番、92年2月24日にエコロジー・健康保護分野政策国家顧問に改称、『通報』92年10号496番)、9月10日、カ・コベッツ氏が防衛問題国家顧問に(『通報』91年37号1974番)、10月22日、ア・グランベルク氏が、経済共同体・共和国関係問題国家顧問に(『通報』91年44号1470番、92年4月に国家共同体経済・社会問題国家顧問に改称、『通報』92年17号949番)、11月12日、エヌ・マルイシェフ氏が科学・高等教育問題国家顧問に(『通報』91年46号1586番)、11月20日、エム・マレイ氏が軍民転換問題国家顧問に、イェ・ラホワ女史が家族・母性・児童問題国家顧問に(『通報』91年47号1633~1634番)、12月16日、イ・カリニチェンコ氏が国境防衛問題国家顧問に(『通報』91年51号1844番)、92年1月22日、ユ・ヴォロンツォフ氏が外交政策問題国家顧問に(『通報』92年5号221番)任命された。

国家顧問とは別に、大統領顧問という職務もある。国家顧問には、その職務の遂行のために一定の機構と10人以下のスタッフがおり(『通報』91年49号1278番)、その規程が定められているが、大統領顧問の方は、大統領の個人的アドバイザーのようである。91年7月20日には、デ・ヴォルコゴーフ氏が防衛問題大統領顧問に、ゲ・スタロヴォイトワ女史が民族関係問題大統領顧問に任命された(『通報』91年31号1037番)。92年1月18日、シャ・タルピシェフ氏が体育・スポーツ問題大統領顧問に任命された(『通報』92年4号175番)。こうして92年初めの段階で、国家顧問・大統領顧問は12人いたことになる。それぞれの顧問職については、例えば、「ロシア連邦政治問題国家顧問・顧問

部規程」、「エコロジー・健康保護分野政策国家顧問・顧問部規程」といった規程が定められ（大統領処分による承認）、顧問およびその機構の権限や活動方法などが定められている（『通報』92年9号411番、10号498番）。

その他さまざまの大統領付属機関がこの期に創設されている。身体障害者問題調整委員会、軍民転換問題委員会、企業評議会、大赦問題委員会、国籍問題委員会、国家褒賞委員会、家族・母性・児童問題調整委員会、軍人・軍人家族問題委員会等々である。それらのなかには大統領付属機関であることが明確であるものもあるが、大統領付属かそれとも政府付属か不明確なものも多い。行政の二頭制のもとで、そもそも両者を区別する意識が希薄であるようにみえる。大統領付属機関の相互関係も明確でなく、すべてが大統領府のもとに一元化される仕組みにはなっていない。

(2) 第2期（1992年）－改革派對保守・中間派

1992年5月6日、「ロシア連邦大統領機構の構造改革措置について」の大統領令が公布され（『通報』92年19号1055番）、一連の機構改革がなされた。まず大統領書記局は、大統領補佐官部・大統領官房に改編された。「ロシア連邦國務長官」は、「大統領付属國務長官」に改称された。国家顧問は大統領顧問に改編された。大統領付属の6つの委員会（民間防衛・非常状態・自然災害被害救済国家委員会、標準規格・度量衡・書式国家委員会など）を、政府の管轄に移した。この布告後、1993年2月に大統領機構が改編されるまでの動向を概観すれば、次のようである。

この布告により、ゲ・ブルブリス氏はロシア連邦國務長官を解任され、改めて大統領付属國務長官に任命された（『通報』92年20号1091番。4月3日に第一副首相の方は辞任している。『通報』92年16号879番）。大統領補佐官部には、大統領補佐官・報道官・報告官およびそれらの実務機構が属する。大統領官房には、旧大統領書記局の部局が所属し、書記局長のポストは大統領首席補佐官に変わっ

た。首席補佐官は、補佐官部と大統領官房の調整を行う（『通報』92年20号1092番）。首席補佐官には、大統領書記局長であったイリュージン氏が（『通報』92年20号1089番）、大統領報道官には、ヴェ・コスチコフ氏が任命された（『通報』92年20号1138番）。イリュージン氏は、スヴェルドロフスク時代以来のエリツィン氏の側近で、テニス仲間でもあったが、以後大統領に大きな影響力を行使することになる。

先の布告に従い、92年8月8日、先の9人の国家顧問の内、ヴォロンツォフ、マレイ、グランベルク、マルイシェフ、ヤプロコフの5人が大統領顧問に転換した（『通報』92年33号1932～1936番）。その後ラホワ女史（家族・母性・児童問題担当）、スタンケーヴィッチ氏（政治問題担当）が大統領顧問に任命されているが（『通報』92年35号2021番、2116番）、国防問題国家顧問は国防省の創設に伴って廃止され（『通報』92年14号760番）、国境防衛問題国家顧問も、92年7月7日に解任されたままであった。同年9月には、タルピシェフ氏（体育・スポーツ分野国家政策問題担当）、ヴォルコゴノフ氏（国防・安全問題担当）が、改めて大統領顧問に任命されている（『通報』92年39号2231番、2232番）。また新たに、ヴェ・ブルコフ氏（健康障害者社会的保護問題担当）とエ・ドニエプロフ氏（教育・人文改革分野国家政策問題担当）も、大統領顧問に任命された（『通報』92年35号2022番、45号2603番）。

1992年9月25日には「ロシア連邦大統領顧問規程」（大統領処分）が公布された（『通報』92年40号2246番）。それによれば、大統領顧問は大統領に直属であるが、大統領府指導部と密接なコンタクトのもとで活動する。その地位は大臣と同列とされている。大統領顧問は、大統領に勧告・提案を行い、情報を提供し、諮問に応じ、大統領令・処分の執行をコントロールし、法案作成を提案し、大統領令・処分の作成に参加する。大統領の報告の作成・資料の準備に参加し、大統領の国内・国外の訪問の準備・実施に参加する。閣議や省庁の協議会に参加権（発言権）を有し、省庁その他の国家管理機関、企業・施設・団体

に質問し、必要な情報を得る権限を有する。各大統領顧問は、6人からなる作業スタッフをもつ。その人事は、大統領顧問の提案に基づき、大統領府長官が行う。

なお92年11月26日には、大統領府付属国務長官のポストが廃止され、ブルブリス氏は国務長官を解任され、大統領顧問団長に任命された（『通報』92年49号2927～2929番）。しかし後者も、12月14日に解任されている（『通報』92年51号3040番）。これは、第7回人民代議員大会における大統領と大会・最高会議の対立のなかで、大統領が議会側に示した譲歩策であった。

国家法制局については、92年4月4日にその規程の改訂版が出された（『通報』92年17号925番）。5月にはア・コテンコフ氏が国家法制局長官に任命され（『通報』92年22号1200番）、その代理にエル・オレホフ氏、ア・スリワ氏、ア・ヴォイコフ氏が任命された（『通報』92年9号407番、408番、『法令集』92年2号458番）。

92年4月3日には、大統領諮問評議会が設置された（『通報』92年16号886番）。これは重要問題を審議するために2カ月に1回以上開かれる協議機関であり、大統領のブレーンをメンバーとしている。国務長官ブルブリスを中心に、アルパートフ、ボゴモロフ、ブーニッチ、ヴォルコゴーフ、シメリョフ、サブチャック、ガブリエル・ポポフ等の学者がそのメンバーとなっている。3月21日には大統領府に情報分析センターが設置され、ア・ラキトフ氏がその所長に任命された（『通報』92年14号738番、30号1830番）。さらに9月2日には、社会・経済、科学・技術、投資などの問題に関するプログラム・提案などを審査するために、大統領側近のオ・ロポフ氏を議長とする専門家評議会なるものが設置されている（『通報』92年36号2117番）。93年2月には、大統領府大統領特別プログラム分析センターと大統領府社会・経済政策分析センターが設置され、それぞれエヌ・マルイシェフ氏とベ・フィリップフ氏がその所長に任命された（『通報』93年9号773～774番）。

1991年5月の憲法改正によって大統領制が導入された際、そこでは大統領が保安評議会の議長になると定められており、保安評議会の設置が予定されていた。92年3月5日、保安法が制定された(『通報』92年15号769番)。それによれば、「保安」とは、「内外の脅威から、個人・社会・国家の死活的に重要な利益」を守ることである。保安評議会は、保安問題について審議し、大統領に提案を行う。保安評議会の会議は、1カ月に1回以上開催される。保安評議会は、大統領を議長とし、事務局長役として書記が任命され、常任メンバーとして副大統領、最高会議第一副議長、首相が加わり、その他関係大臣等を非常任のメンバーとすることができる。保安評議会書記は、大統領によって任命されるが、最高会議の承認が必要である。同年4月3日、大統領はユ・スコーフ氏を初代の保安評議会書記に任命し(『通報』92年15号769番、最高会議による承認は確認できない)、6月3日には「保安評議会規程」を承認して保安評議会を組織した(『通報』92年24号1328番、1324番)。その後の改正で、最高会議議長(またはその委任に基づいて副議長)も保安評議会に参加することになった(『通報』93年2号77番)。これは保安評議会の常任メンバーであったエス・フィラトフ最高会議第一副議長が大統領寄りの姿勢をとっていたため、それに反発した保守・中間派が、中間派のエル・ハズブラトフ最高会議議長を保安評議会に送り込んだものである。当時の激しい党派闘争を反映している。

92年には、その他の多くの大統領直属機関が創設されている。大統領付属知的所有権事務所、大統領付属エコロジー政策評議会、大統領付属政治的犠牲者復権委員会、大統領付属国家技術委員会、大統領府連邦政府通信局等々である。この中でその位置づけが不明確なのは、92年12月25日に設置されたロシア連邦情報センターである。人民代議員大会・最高会議との対立のなかで、それらの批判の矢面に立たされていたポルトラーニン氏を、大統領は出版・情報相から解任していたが、同氏のための新しいポストとしてこのセンターは設置された。それは大統領に直属し、その所長(ポルトラーニン氏)は第一副首相

と同等とされている（『通報』92年52号3149番）。ポルトラーニン氏はむしろ昇進したわけであり、それは大会・最高会議に対する挑戦であった。ロシア連邦情報センターは、マスコミの分野の国家政策を調整し、マスメディアをとおした正確で正しい情報の流布を保証する。連邦テレビ・ラジオ局「ロシア」、政府のプレスセンターを直接支配し、通信社イタル、テレビ・ラジオ局の活動を指導する。

このような大統領直属機関の乱立のなかで、それらを整備する試みもなされた。92年9月30日の大統領令（「ロシア連邦の大統領、政府、省および官庁の創設した調整・諮問機関について」、『通報』92年41号2281番）は、バラレリズム（併行主義）の克服や機能の明確化を指示している。それによれば大統領に付属して設置される委員会（コミッション）・評議会（ソビエト）は諮問機関であり、大統領のために諸問題の事前の審理や提案の準備を行う。政府の設置する諮問機関は評議会（ソビエト）という名称をとり、その勧告は、必要な場合は政府決定によって実施に移される。政府設置の調整機関は委員会（コミッション）という名称をとり、問題の審理や提案の準備を行う（通常複数の省庁に跨る問題を管轄とする）。また大統領顧問は自動的に大統領評議会のメンバーとなる。また一部の調整・諮問機関の改編がなされている（『通報』92年41号2282番）。

(3) 第3期（1993年）－エリツィン・クーデターへ

93年2月22日「大統領活動保証システムの整備について」の大統領令が公布された（『法令集』93年9号735番）。この大統領令により、大統領機構のかなり大きな改編がなされ、関係する8つの規程が承認された。それによれば、基本的な変更点は次の通りである。

まず新設されたのは、行政長官評議会、大統領府長官付属の統制・監督評議会である。従来から存在した大統領府は、これまでその構造、職務などを定め

た法令がなかったが、ここで初めてその規程が採択され、またその内部に、後述のような新しい部局が設けられた。廃止された機関としては、大統領府内部の國務長官官房、大統領府情報分析センター、大統領府実務情報局、大統領顧問機構などがある。大統領付属の諮問機関としての大統領諮問評議会は、大統領評議会に改組された。大統領府付属専門家評議会や大統領国家法制局が整備され、その他一部機構の改編がなされた。

大統領府規程の内容は次のようである。大統領府は、大統領の活動と憲法上の権限の実現を保証するために設置される実務機構である。具体的には、大統領、政府、保安評議会、大統領付属の諮問・協議機関の活動を組織的に保証し、立法・執行諸機関との相互協力を保証する。総合政策戦略に関する提案・勧告・予測分析資料を準備し、大統領による立法活動の実現に関する提案を作成し、大統領、政府、保安評議会、大統領付属の諮問・協議機関、大統領府の部課の活動を、情報提供と法的側面から保証する。ここでは、保安評議会が、大統領、政府、議会から独立した機関として位置づけられていることが興味深い。

大統領府を構成するのは次のものである。①大統領府長官とその代理、②大統領首席補佐官と補佐官局、③大統領官房、④大統領報道官、⑤大統領府記録局、⑥副大統領書記局、⑦保安評議会機構、⑧大統領府長官とその代理の書記局、⑨地方、大統領代表との関係、最高会議との関係に関する局、⑩統制局、⑪国家法制局、⑫大統領付属および大統領府長官付属の諮問・協議機関のメンバーおよび共同メンバー、⑬総合政策分析センター、⑭社会・経済政策分析センター、⑮大統領特別綱領分析センター、⑯国籍問題部、⑰特赦問題部、⑱國家褒賞部、⑲政治的犠牲者復権問題部、⑳人事局、㉑事務処理局、㉒組織部、㉓大統領付属専門家評議会実務機構、㉔特別綱領計画化・実現局、㉕中央社会・業務局、㉖効率的情報センター、㉗情報資源局、㉘『法律文獻』出版社、㉙図書館、㉚大統領古文書館、㉛市民投書・応接部。

大統領府長官は、大統領令によって任命・解任され、大統領の直接の指導下

で活動する。大統領府長官は、大統領府の全部局の相互関係を調整し、部局の構造を承認し、その勤務員を任命・解任する。大統領のために内外政策の基本問題についての提案の準備を保証する等々の活動を行う。大統領は、大統領府長官の提案に基づいて3人の大統領府長官代理を任命する。大統領府長官代理は、分担して大統領府部局の指導を行う。大統領首席補佐官、大統領補佐官局、大統領官房、大統領府記録局、大統領報道官は大統領直轄である。

大統領国家法制局は、局長、局長代理、コンサルタントの他、6つの部から構成されることになった（一般部、国家法・行政法・国際法部、民法・経済法令部、立法体系化・法情報化部、保安・国防・法維持機関問題法的保証部、司法改革・訴訟部、連邦制度・地方自治・連邦代表機関との相互協力的諸問題部）。

93年2月の大統領府の機構改革に関連して、次のような大統領府の人事が行われた。93年1月、初代の大統領府長官であったペトロフ氏が解任され、エス・フィラトフ氏が後任に任命された（『法令集』93年4号328番、329番）。後者はそれまで最高会議第一副議長であったが、大統領と激しく対立していた最高会議の中であって、大統領支持の姿勢を示していた。2月には、ヴェ・ヴォルコフ氏とア・ヴォイコフ氏が大統領府副長官に任命された（『法令集』93年6号503番、518番）。6月16日には、先の大統領府規程の一部が改正され、3人の大統領府副長官の内の1人を第一副長官とすることになり、やはり最高会議の代議員であったエス・クラサフチェンコ氏が、このポストに任命された（『法令集』93年25号2376番）。93年3月、ヴェ・チェルノフ氏が大統領府組織部長に（『法令集』93年12号1048番）、ゲ・ヴェレテンニコフ氏が、大統領府地域・大統領代表・最高会議対策局長に任命された（『法令集』93年13号1126番）。同4月には、エフ・モルシャコフ氏が大統領府中央社会・業務局長に任命された（『法令集』93年14号1204番）。5月には「大統領府中央社会・業務局規程」が採択されている（大統領処分、『法令集』93年20号1821番）。この中央社会・業務

局は、大統領府勤務員の物的・社会的サービスを実現することを課題としている。6月には、憲法学者のユ・パトゥーリン氏が、大統領補佐官に任命された(『法令集』93年23号2173番)。

大統領府でも、組織の改編と新人事がなされた。大統領府首席国家検査官兼統制局長というポストが廃止され、そのポストに就いていたユ・バルドゥイリョフ氏が解任された(『法令集』93年10号827番)。それに代わって93年3月、アイリュシェンコ氏が大統領府統制局長に任命され(『法令集』93年12号1032番)、さらにその後、統制局第一副局長1人と副局長4人が任命された。93年4月30日には、大統領府統制局規程と大統領府長官付属統制監督評議会規程が公布された(『法令集』93年18号1598番)。前者の大統領府統制局規程によれば、その任務は、大統領の統制権限を実現し、連邦の省庁と道・州等(連邦構成主体から共和国を除いたもの)の執行権力機関の活動を統制することにある。大統領府は、市民・企業等の訴願も受け付け、執行権力機関・企業等およびその役職者に必要な書類・資料の提出を求め、説明を要求し、それらの検査を行う。検査の結果、違反があることが明らかになった場合は、それを除去するよう連邦省庁の長、州等の行政長官に命じる。

旧ソ連においても、「統制」・「監督」機能が重要な国家機能となっていたことを、筆者は繰り返し指摘してきた(近代国家の立法・行政・司法の三権分立に対して、ソ連では指令・実行・統制の三機能分業が行われていた)が、社会主義崩壊後、新たな強力な統制機関がまたもや創設されたのである。それは検察官の一般監督と重なる部分もあるが、対象は連邦と州等の執行権力機関に限定され、行政監督を任務とする。また違反の除去を義務づける命令を発することができる点で、検事監督より強力である(検事監督は、問題提起・異議申立・勧告権を中心とし、直接の命令権はない)。

もう一つの統制・監督評議会の方は、より高い立場から、統制活動の基本方針を審議する協議・諮問機関であり、大統領府長官を議長とし、大統領府副長

官（統制局担当）、政府官房長官、大統領府統制局長、大統領国家法制局長、国防省・保安省・内務省・司法省等の第一次官などをメンバーとする。屋上屋を架すような統制機関の繁栄ぶりである。

93年前半には、保安評議会書記の交替も行われた。92年12月の第7回人民代議員大会では、首相の選任に際して、大会はスココフ氏を第一順位で推したが、エリツィン大統領は、第2位のチェルノムイルジン氏を任命した。そのしこりからか、93年5月、スココフ氏は保安評議会書記を解任され（『法令集』93年20号1766番）、同年6月、イエ・シャボシニコフ氏（91年のクーデター未遂事件後ソ連邦国防相を務めた）がその後任に任命された（『法令集』93年24号2289番）。同じ6月、対犯罪・腐敗闘争保安評議会官庁間委員会が設置され、その規程が採択された（『法令集』93年26号2419番）。これは内相・国防相等の主要閣僚や、大統領府の関係局長、議会の関係委員会の委員長をメンバーとした大きな委員会であるが、ルツコイ副大統領の不正事件なるもの（結果的には無実とされた）の追及など、政治的に利用された。

（4）第4期（93年9月～95年12月）－1993年憲法の成立

1993年9月21日、大統領は最高会議を廃止し、新憲法の制定まで大統領による直轄統治体制を敷いた。同年12月12日の人民投票により、新憲法が制定され、同じ日の議会選挙によって、新しい上下両院からなる新議会が成立した。その後1995年12月の議会の任期切れと下院の選挙までの2年間は、ロシアの立憲主義が初歩的なかたちで成立をみた。翌96年に入ると、6月の大統領選挙に向けて政局は動き出す。そこでここでは、93年9月から、96年12月までの大統領機構の動きを整理することにする。

まず9月21日のエリツィン・クーデターから12月12日の憲法成立までの動きは、次のようである。9月18日、エリツィン・クーデターに先だって大統領は、保安評議会書記のシャボシニコフ氏を解任し、第一副首相であった腹心

のロポフ氏を後任に据えた(『法令集』93年39号3637番、3638番)。これはエリツィン・クーデターに備えた布陣であったろう。保安評議会書記の人事は最高会議の承認が必要であったが、最高会議は承認しないまま、自らが廃止された。10月20日には、11人の保安評議会メンバーが任命されている(『法令集』93年43号4086番)。9月26日には、大統領付属立法提案委員会が設置され(『法令集』93年40号3737番)、その後その規程が承認された(『法令集』93年43号4090番)。この委員会は、廃止された最高会議の代議員に活動の場を与える意味もっており、委員長に任命された旧最高会議立法委員長のエム・ミチュコフ氏や、ステパーシン氏、ポチノック氏など、エリツィン寄りの立場に立っていた中間派議員が参加した。彼らの多くは、その後、ガイダル氏の「ロシアの選択」グループに結集した。

9月26日には、大統領付属人権委員会も設置され(『法令集』93年40号3738番)、その後その規程が採択された(『法令集』93年45号4325番)。この委員会は、社会主義時代以来の人権活動家エス・コワリョフ氏を委員長とし、法学者アレクセーエフ氏、サハロフ夫人のボンネル女史、社会主義時代以来の人権派弁護士ゾロトゥーヒン氏、イズベスチャ紙編集長ゴレムビオフスキー氏などがそのメンバーとなっている。この委員会は人権擁護のためにさまざまな活動を行うが、国家機関・役職者に必要な資料を請求し、説明を求め、国家施設の活動を調査する等の権限を有しており、国家機関の役職者はこれらの要求に応じる義務がある。人権委員会は、訴えの審理の結果、また調査の結果、意見をまとめ、人権侵害を発見したときは、関係機関に意見書を送付して、必要な勧告を行う。意見書を受け取った役職者は、15日以内に勧告を審理し、採用した決定について委員会に通知し、勧告に不同意の場合はその理由を示さなければならない。

93年11月には、大統領付属「女性・家族・人口問題委員会」が設置され、その規程が承認された。ラホワ女史がその委員長に任命された(『法令集』93年

47号4524番)。同じ11月、大統領府中央社会・業務局を改組して大統領事務局が創設され、大統領事務局規程が承認された（『法令集』93年47号4528番）。事務局長には、ベ・ボロジン氏が任命された。

次に、93年12月12日の新憲法制定から95年末（93年の憲法制定の人民投票と同時に選挙が行われた第5議会の任期が終了し、下院の新選挙が行われた）までの大統領府の動向は、次のようである。

大統領府長官は、この間フィラトフ氏が務めた。大統領顧問の人事は次のように推移した。

93年12月、大統領顧問のスタンケーヴッチ、ブルコフ、グランベルク、ドゥネプロフの各氏が解任された（『法令集』93年51号4944番、4966～4968番）。続いて大統領顧問のラホワ女史、ヴォルコゴノフ氏も、下院議員に選出されたため、解任された（『法令集』94年2号83番、4号321番）。それに代わって94年の1～2月、法学者ユ・パトゥーリン氏（民族安全問題）と、政治学者ゲ・サタロフ氏が、大統領顧問に任命された（『法令集』94年2号93番、7号513番）。その後94年6月にベ・クズック氏（対外軍事技術協力問題担当）、同年11月にア・リフシツ氏が大統領顧問に任命された（『法令集』94年10号1147番、29号3017番）。95年2月には法学者エム・クラスノフ氏、同年4月にエヌ・エゴロフ氏が、大統領顧問に任命された（『法令集』95年7号526番、34号3449番）。95年3月には、大統領報道官のコスチコフ氏が解任され、テレビ・キャスターのエス・メドベージェフ氏が後任に任命された（『法令集』95年12号1041番、1049番）。同年5月には、大統領報道官の下に大統領報道局が設置され、その規程が承認され、その後報道局長にイ・イグナチェフ氏が任命された（『法令集』95年21号1955番、30号2928番）。

大統領府内で重要な地位を占めている国家法制局については、次のような展開がみられた。新憲法成立直後の93年12月16日、ア・コテンコフ国家法制局長が解任され、同18日にエル・オレロフ氏が後任に任命された（『法令集』93

年51号4945番、4984番)。スリワ氏が同副長官を解任され(『法令集』93年2号134番)、新副長官としてア・オレフィレンコ氏(連邦制度・地方自治・対連邦代表機関相互協力問題部長、その後私法部長)、ア・マスロフ氏(国家法・行政法・国際法部長)、エリ・ブリテワ氏(対連邦議会両院相互協力保証部長)が任命された(『法令集』94年7号556番、94年11号869番、95年19号1752番、1753番)。

1994年12月には、体制転換前の91年のそれに代わって新しい大統領国家法制局規程が採択された(『法令集』94年32号9337番)。旧規程と比べて根本的変化があるわけではないが、大統領府・政府などに対する法的情報・照会サービスの提供活動、法制局の活動の保証に関する規定を始め、より体系化された内容となっている。またロシア科学アカデミー国家・法研究所に、大統領の法政策の分析センターとしての機能(法政策の基本方針の形成・実現に関する提案、ロシア連邦・外国の法政策の個々の問題についての資料の分析、法案の作成、法案の分析等)を課すことになった。

国家法制局と並ぶ重要機関である大統領統制局についてはどうか。93年12月に、イ・ルイバコフ氏が大統領統制局副局長に任命された(『法令集』94年9号709番)。94年2月には、イリュシェンコ統制局長が解任されたが、これは同氏が検事総長に予定されていたからである(『法令集』93年51号4987番。実際には人事権を有する上院が同氏の検事総長任命を拒否したため、大統領は同氏を検事総長「代行」に任命した⁸⁾。94年8月には、ヴェ・オチロフ氏が統制局副局長に任命された(『法令集』94年15号1717番)。95年1月には、ヴェ・ザイツェフ氏が大統領統制局長に任命され、ルイバコフ氏は統制局第一副局長に昇格し、ヴェ・ボレバノフ氏が副局長に任命された(『法令集』95年5号404番、411番、413番)。

(2) 拙稿「ロシア立憲主義への歩み」(『神戸法学年報』第11号、1995年)23頁～24頁参照。

95年4月には、「大統領府統制局」は「大統領統制局」に改組され、「ロシア連邦大統領統制局規程」が採択された（『法令集』94年5号402番）。以前は統制局は大統領府長官の指揮下にあったが、改定により、大統領府の一部局でありながら、大統領に直属することになる。統制局の指導部は、局長、第一副局長、3人の副局長によって構成される。全体として統制局の機能が拡大され、例えば、その機能の中に、市民・企業・施設・団体の訴願の審理も追加された。統制局は、大統領令などの執行状況を監督し、問題点を指摘するのであるが、95年の場合、大統領宛に49件、大統領府宛に174件、政府宛50件、省庁宛376件、州・道行政長官宛114件、検事総長宛21件の問題提起を行っている（RV 96年1月31日）。

保安評議会関係では、94年1月に、科学的観点から保安問題を審議するために、保安評議会付属科学評議会が設置された（『法令集』94年6号433番）。95年には、司法相ヴェ・コワリョフ、内相クリコフ、原子力省ミハイロフが、連邦保安局長官パルスコフが、保安評議会メンバーに加えられた（前内相イェーリン、前連邦保安局長官ステパーシンを除外。『法令集』95年18号1652番、28番3644番、32番3236番）。

1993年12月の新憲法制定と議会選挙の後、大統領付属情報紛争裁判院が設置された（『法令集』94年2号75番）。その前身機関は、93年の選挙戦の最中に設置された中立情報裁判所であった。この中立情報裁判所が、かなり有益な役割を果たしたことについては別稿で紹介したことがある⁸⁾。その成果を継承するために、情報紛争裁判院が設置されたのである。それが大統領の付属機関とされているのは、憲法によって大統領が「人および市民の権利および自由の保証人」と規定されている（第80条第2項）ことによる。ベレストロイカ以後の急速な言論の自由化のなかで、言論をめぐる紛争が激増していた（名誉毀損事

(8) 拙稿「1994年ロシア新議会の成立（下）」（『神戸法学雑誌』第44巻第1号、1994年）52頁～55頁参照。

件やポルノグラフィーなど)が、それに迅速に対処することが必要となっていた。情報紛争裁判院は、通常裁判所とは別系列の機関であり、基本的には勧告機能しかない。ソビエト・ロシアに伝統的な「統制・監督」機関の一つとみることもできる⁴⁾。院長のア・ヴェンゲーロフ氏を含め、7人の裁判員が任命されている。イズベスチャ紙上で、進歩的な立場から法律問題の報道を行っていたジャーナリストのフェオファーノフ氏も、そのメンバーに含まれている。

その他の大統領(府)付属機関の展開は、次のようである。94年1月には、大統領付属連邦法的情報委員会が新設され、その規程が承認された(『法令集』94年5号349番)。同じ1月には、ヴォルコゴノフ氏が、大統領付属失踪者追跡委員会委員長に、ラホワ女史が大統領付属女性・家族・人口問題委員会委員長に任命された(『法令集』94年5号371番、372番)。大統領は、最高裁判所および最高仲裁裁判所の判事の候補者を上院に提案し、その他の裁判官を任命するが、その候補者を事前に審理するための人事政策評議会も設置された(『法令集』94年7号557番)。

94年2月、大統領付属専門法評議会が設置された(『法令集』94年9号700番)。これは93年9月のエリツィン・クーデターの後に設置された大統領付属立案委員会に代わるものである。立案委員会は、廃止された旧議会の有力者でエリツィン支持に回った者をメンバーとして設置されたが、その多くは93年12月の選挙で当選し、議員になっていた。そこでこの新組織が設置されたのである。その共同議長には、国家法制局長のオレホフ氏と弁護士のア・ベルズコフ氏が任命された。

94年2月には、世論を大統領の政策に反映させるために、大統領付属社会院が設置された(『法令集』94年8号592番)。フランスの経済・社会会議に範を

(4) その活動は一部紹介したことがある。拙稿「大統領付属情報紛争裁判院の活動」(『社会主義法のうごき』72号、1994年)4頁～7頁、「ポスト社会主義社会における人権概念の受容(下)」(『神戸法学雑誌』第47巻第2号、1997年)365頁参照。

とったものだとされるが、93年の憲法草案を審議した憲法協議会の社会院のアイデアを受け継いだものでもあった。ここには250以下の社会団体の代表が参加し、重要な政策に関して大統領に勧告を行う。この社会院の共同議長には、憲法学者で科学アカデミー国家・法研究所所長のエヌ・トポールニン氏とサンクト・ペテルブルク市長サブチャック氏が任命された（『法令集』94年8号654番、655番）。94年2月に活動を開始し、「社会的合意契約」の締結を目指したが、結局自然消滅している（R94年2月23日、Z94年4月9日、N94年6月21日、7月7日）。

同年3月には、大統領府情報保証局が設置され、その規程が承認された（『法令集』94年10号777番）。これは国家の政策について市民に情報の提供を保証するための機関である。また大統領府事務局規程も承認されている（『法令集』94年10号824番）。憲法によって、大統領は国籍の授与・離脱の承認を行う権限を有するが、その事務処理のため大統領府国籍問題局が存在し、その規程が承認された（『法令集』94年12号876番）。大統領府政党・社会団体相互協力部が設置され、その規程が承認された（『法令集』94年13号987番）。大統領古文書館規程も承認された（『法令集』94年13号1019番）。

94年4月には、大統領府専門分析評議会、大統領府分析センター（センター長は経済学者イエ・ヤーシン氏）、大統領府分析作業情報・技術センターが設置され、前二者についての規程がそれぞれ承認された（『法令集』94年15号1176番）。大統領府分析センターは、大統領府大統領プログラムセンターに改組され、その規程が承認された（『法令集』94年15号1177番）。大統領専門家グループについての新規程も承認された（『法令集』94年16号1272番）。それに先立ってア・リフシツ氏が、この専門家グループ長に任命されていた（『法令集』94年10号822番）。5月には大統領府社会政策評議会が設置され、その規程が承認された。その議長にはア・バムフィロワ女史が任命された（『法令集』94年4号304番）。大統領府連邦議会代議員相互協力部が設置され、その規程が

承認された。同部長にはヴェ・ロギノフ氏が任命された(『法令集』94年5号399番)。6月には、文書・資料の作成・整理のために大統領府実務部が設置された(『法令集』94年9号994番)。7月には、再生してきたコサック問題に対処するために、大統領府コサック問題評議会が設置され、民族問題・地域政策相のエス・エゴロフ氏が議長に任命された(『法令集』94年10号1118番)。

大統領府の機構の肥大化のなかで、それらの整理・統合も図られた。94年11月には大統領府情報保証局と大統領府実務情報センターを統合して、大統領府情報局が設置され、翌95年1月その規程が採択された。その後エス・ノソベツ氏が、大統領府情報局長に任命された(『法令集』94年31号3251番、95年5号396番、14号1248番)。94年11月には、大統領府分析作業情報・技術センターが、大統領府分析センターに統合された(『法令集』94年31号3257番)。同センター長には、エム・ウルノフ氏が任命された(『法令集』94年30号3133番)。しかし朝令暮改ぶりは甚だしく、95年4月には同センターは大統領分析局に改組され、新規程が承認された。同年5月にはウルノフ氏が改めて分析局長に任命された(『法令集』95年17号1513番、20号1795番)。

95年8月には、94年1月の「連邦執行権力機関の構造について」の大統領令が一部改正され、その他の連邦執行権力機関のリストに大統領事務局が追加された。また大統領事務局規程が承認された(『法令集』95年32号3288番)。その他95年2月には、大統領府国家褒賞委員会規程が承認されている(『法令集』95年7号514番)。

(6) 第5期(1996年) - 大統領選挙 -

1995年12月には下院の新選挙が実施され、翌96年1月共産党を第一党とする新下院が発足した。以後96年10月までの大統領機関の展開は以下のようである。

95年7月、「ロシア連邦大統領府について」の大統領令が公布され、新しい

大統領府規程（それまでの大統領府規程は、1993年憲法以前に制定されたものであった）の作成を大統領府長官に命じている（『法令集』95年31号3096番）。この大統領令によれば、「大統領の活動を保証する」諸機関だけでなく、「大統領が直接指導する」諸機関も、大統領府の構成に加えられることになった。このことは、従来大統領府に所属していなかった大統領補佐官グループも大統領府の所属とすることによって、大統領府の機構を一元化することを意味した。また大統領保安部も大統領府の構成部分に含めた。この大統領令に基づく新しい大統領府規程は、96年1月に承認された（『法令集』96年6号532番）。

96年1月の大統領府規程によれば、新しい大統領府の機構は次の通りである。広義の大統領府は、大統領府長官の指揮下に置かれる部分、首席補佐官の指揮下に入る部分、「その他」の3つの部分に分けられる。首席補佐官の下には、大統領補佐官部（補佐官）、大統領報道部（報道官）、大統領記録局（記録局長）、大統領官房（官房長）が置かれる。「その他」には、保安評議会（書記）、大統領保安部（長）、大統領中央特別綱領局（局長）がある。大統領府長官の下には、第一副長官1人と6人の副長官が置かれる。6人の大統領府副長官は、それぞれ6つの中央局長となる。6つの中央局長とは、大統領中央国家法制局、大統領中央統制局、大統領中央国家内外政策問題局、大統領中央國務・人事問題局、大統領中央綱領分析局、「市民の権利の憲法上の保障問題に関する大統領中央局」である。その他大統領府長官の下には、大統領全権代表、大統領府図書館、大統領府事務局、大統領府組織部、大統領府機密事務部、大統領古文書館、大統領府書記局が置かれる。

この新しい大統領府規程によって、大統領府内の部局数は43から19へ、大統領の任命するポストの数は80から26へ縮減され、大統領府の人員は500人削減されて約1000人となった（R96年2月1日）。また人員161人からなる大統領事務局が設置されたが、これも大統領に対して一定の影響力を行使する機関となる（RV96年5月23日）。さて新しい大統領府規程の下で、大統領府の人事

は次のように進んだ。

まず大統領府長官の人事から。96年6月には大統領選挙が予定されていたが、それに向けて体制を整えるために、96年1月フィラトフ氏に代わってエヌ・エゴロフ氏（前大統領補佐官）が大統領府長官に任命された（『法令集』96年3号174番、175番）。次いで大統領府副長官として、ヴェ・ヴィクトロフ氏（大統領中央内外政策問題局長）、ヴェ・アンチポフ氏（大統領中央国務・人事局長）が任命された（『法令集』96年6号548番、8号759番）。96年5月には、大統領報道部規程が承認された（『法令集』96年19号2260番）。

改革派のフィラトフ氏の更迭は、前年末の下院選挙における共産党の躍進を考慮に入れ、下院対策のためにも、大統領がやや保守派寄りにスタンスを変えたものと解された。既述のように、当時は未だ大統領府の機構は一元化されておらず、大統領府（フィラトフ長官）と補佐官グループ（イリュージン首席補佐官）が、それぞれ別系列で大統領の職務を補佐していた。先の人事は、両者の対立の中でイリュージン首席補佐官の勝利を意味すると評価された。またコルジャコフ大統領警護局長の勝利とする見方もあった。コルジャコフ氏は、国を支配しているのはエリツィン大統領でもチュルノムイルジン首相でもなく、彼だといわれるほどの隠然たる力をもっていた。またこの人事は、同年6月の大統領選挙を睨んだものでもあり、大統領府を選対本部化するものだと解された。いずれにしろ、同時期のチュバイス第一副首相の更迭をも含め、改革派は後退し、全ロシア大統領選挙本部の本部長に任命されたソスコヴェッツ第一副首相、イリュージン、コルジャコフ、エゴロフという実権派が躍進した（K 96 1月16日、N 96年1月16日、2月4日、Z 96年1月16日、94年12月28日）。

法制局については、次のような展開があった。96年1月、エリ・オレホフ氏が中央国家法制局長に任命された（『法令集』96年6号547番）。同年3月には新しい中央国家法制局規程が承認されたが、法制局長が大統領府副長官を兼ねることになったことを除けば、旧規程と比べて大きな違いはない。そしてオレ

ホフ局長が、大統領府副長官にも任命された（『法令集』96年11号1030番）。96年3月には、大統領中央統制局規程が承認され、やはり統制局長が大統領府副長官を兼任することになっている（『法令集』96年12号1066番）。

その他、既述の96年1月の大統領府規程によって新設された4つの中央局の規程（大統領中央綱領分析局規程、大統領中央国家内外政策問題局規程、「市民の権利の憲法上の保障問題に関する大統領中央局」規程、大統領中央国務・人事問題局規程）が採択されている（『法令集』96年11号1028番、1029番、1031番、1032番）。大統領府組織部は、大統領府組織局に格上げされた（『法令集』96年13号1301番）。96年3月、連邦議会両院大統領全権代表規程が採択された（『法令集』96年11号1034番）。議会における大統領全権代表は、大統領提出の法案を議会で提起したり、大統領の法律への署名拒否の理由書を議会に提出したりする。議会における大統領全権代表は、大統領府副長官を兼任する。4月には、大統領保安部規程が承認された（『法令集』96年17号1965番）。大統領保安部は、大統領とその家族の安全を保護することを任務とする。

なお96年1月、大統領付属人権委員会委員長代行のエス・コワリョフ氏が解任された（『法令集』96年5号478番）。チェチェン軍事介入でエリツィン大統領を批判し続けていたためである。この時期、コワリョフ氏も所属していた急進改革派（「ロシアの民主的選択」派）のエリツィン離れが進んでいる。95年5月には、大統領分析局長のエム・ウルノフ氏が解任された（『法令集』96年20号2349番）。

93年憲法によって、保安評議会は議会から分離された。保安評議会の構成員は、次のように変わった。まず1月、シャフライ氏がメンバーをはずされた（『法令集』96年4号274番）。2月には、ア・コーズィレフ氏、イ・ルイブキン氏、ヴェ・シュメイコ氏が、メンバーから除外された（『法令集』96年8号752番～754番）。これらは大臣・両院議長を辞任した結果である。代わってヴェ・トルブニコフ対外情報局長が、メンバーに加えられた（『法令集』96年4号755

番)。

96年1月に新しい大統領府規程が承認されたばかりであるが、同年7月にエリツィン氏が大統領に再選され、それに対応して大統領府の機構改革が行われた。つまり、96年7月25日に、「ロシア連邦大統領府の構造の整備に関する措置について」の大統領令が公布され、一部の機構改革を行うと同時に、大統領府長官に対して、新しい大統領府規程の草案を作成するよう命じている(『法令集』96年31号9698番)。新大統領府規程は、後述のように、96年10月、大統領によって承認されることになる。この96年10月の大統領府規程の内容については次項で紹介するが、先の大統領令(96年7月25日)による機構改革の内容は、次のようである。

まず大統領府第一副長官は、これまでは1人に限られていたが、複数置くことができるようになった。大統領中央国家内外政策問題局、大統領中央国務・人事問題局、大統領中央綱領分析局、「市民の権利の憲法上の保障問題に関する大統領中央局」という新設されたばかりの4つの中央局は、廃止された。大統領首席補佐官のポストも廃止された。

この7月25日の大統領令に基づいて、大統領府組織の改編がなされた。8月には、大統領府内部に、大統領付属国籍問題委員会活動保証部、大統領付属文学・芸術分野国家賞委員会活動保証部が設置され、それぞれの規程と、さらに大統領府大放問題局規程が承認された(『法令集』96年34号4073番)。大統領地域局、大統領府人事局が設置され、それぞれの規程が承認された(『法令集』96年34号4072番、4075番)。また大統領「政党、社会团体、連邦議会議会派・代議員相互協力諸問題局」が設置された(『法令集』96年34号4074番)。9月には、大統領世論関係局の設置が決定された(『法令集』96年38号4413番)。8月には新局長人事がなされ、エズ・サモイロフ大統領地域局長、ヴェ・ロマノフ大統領府人事局長、ア・ロギノフ「政党、社会团体、連邦議会議会派・代議員相互協力諸問題局」長が任命された(『法令集』96年34号4117番～4119番)。

96年7月、エゴロフ氏は大統領府長官を解任され、同年1月に第一副首相を解任されたばかりのチュバイス氏が、大統領府長官として政権中枢に復帰した（『法令集』96年29号3497番、3499番）。大統領府第一副長官は、エス・クラサフチェンコ氏が解任され、ア・カザコフ氏（前副首相兼国有財産国家管理委員長）が後任として任命された（『法令集』96年33号3988番、30号3616番）。同年8月、さらに大統領府副長官として、エム・ボイコ氏、イエ・サヴォスチヤノフ氏、ア・クドリノ氏（大統領中央統制局長）、ヴェ・セメンチェンコ氏（大統領官房長）が新たに任命された（『法令集』96年32号3910番～3912番、34号4101番）。他方でヴェ・ヴォルコフ氏、ヴェ・ヴィクトロフ氏は、副長官を解任されている（『法令集』96年34号4102、35号4222番）。

大統領補佐官等の人事は、次のようであった。96年の大統領選に絡んで、民族・保安問題補佐官であったバトゥーリン氏は、補佐官に留りつつ、民族・保安問題担当を離れた（レーベツジ氏の保安評議会書記任命に関連。『法令集』96年26号3086番）。大統領再選後の新政府の組閣に関連して、長く大統領首席補佐官を務めたヴェ・イリュージン氏が辞職した（第一副首相に就任。既述のように首席補佐官のポストは廃止。『法令集』96年35号4161番）。また副首相兼財政相として入閣したリフシツ氏も、大統領補佐官を辞任した（『法令集』96年35号4162番）。その後エス・イグナチェフ氏が補佐官に任命されている（『法令集』96年38号4422番）が、翌年早くも解任されている（『法令集』97年14号1626番）。大統領報道官は、メドベージェフ氏に代わってヤストルジュムスキー氏が任命された（『法令集』96年34号4106番、4107番）。大統領顧問としては、クラサフチェンコ氏、ヴォルコフ氏、ヴェ・ユマシエフ氏（後の大統領府長官）、エ・バイン氏が任命されている（『法令集』96年33号3988番、34号4102番、4108番、39号4550番）。憲法裁判所における大統領全権代表はシャフライ氏、下院・上院における同代表は、それぞれコチェンコフ氏、スリワ氏が務めた。

順序が前後するが、96年6月の大統領選挙に関連して、保安評議会書記の

交替が行われた。6月16日の選挙では過半数の得票者がおらず、7月3日決選投票が行われることになった。そこで、第1回選挙で3位につけたレーベッジ候補に投じられた票の行方が注目を集めた。エリツィン氏は、レーベッジ氏を自陣営に引き入れるために、6月18日、腹心のロボフ保安評議会書記を解任し、レーベッジ氏を後任に据えた（『法令集』96年26号3065番、3087番、N96年6月22日、7月12日、Z96年6月19日）。国防相を解任されたグラチョフ氏は、メンバーをはずされた（『法令集』96年26号3102番）。

7月25日、「ロシア連邦国防評議会」についての大統領令が公布され、大統領補佐官のバトゥーリン氏が、国防評議会書記に任命された（『法令集』96年31号3699番）。同時に国防評議会規程が承認されている。エリツィン大統領は、レーベッジ氏を自らの後継者とみなしていることを暗示するかのような発言を行いながらも、同氏の権力強化を避けるために、保安評議会とは別にこの国防評議会なるものを設置し、前者の機能の一部を後者に移したのである（N96年7月26日、7月27日、K96年7月27日）。同年10月初め、国防評議会の最初の会議が開かれたが、メンバーのレーベッジ氏は欠席した（K96年10月5日）。この間レーベッジ氏は、94年12月の軍事介入以来泥沼化していたチェチェン戦争を停戦にもちこんだ。しかし、同年10月17日には、結局保安評議会書記を解任されている。大統領に再選されたことによって、エリツィン氏にとってレーベッジ氏の利用価値はなくなったからだとして一般に解されているが、実際にはレーベッジ氏は政府幹部と次々にトラブルを起こし、自ら飛び出していった感が強い。野にある方が、次期大統領候補として有利という判断があったと思われる。あるいはチェチェンにおける停戦という輝かしい成果を収めた時点で手を引き、その後の汚れ役を回避したようにもみえる。

96年7月15日のチュバイス氏の大統領府長官就任によって、大統領府のあり方はかなり変わったといわれる。これまで多角的に存在していた大統領補佐機関が一元化され、すべて大統領府長官の指導下におかれたからである。特に

それまで、大統領府長官と首席補佐官が大統領側近の地位を争う関係にあったが、イリュージン首席補佐官の入閣によって、首席補佐官のポストは廃止された。むしろこのポストを廃止するために、イリュージン氏は入閣させられた。マスコミは、チュバイス氏が首席補佐官の地位を兼任したように報じている（N96年7月17日、K96年7月16日）が、それは正しくない。チュバイス長官は、クレムリンの情報政策を改め、定期的な記者会見を行った点でも、大統領府のイメージを変えた（Z96年9月5日）。

チュバイス大統領府長官の下に、カザコフ第一副長官と6人の副長官がおかれた。ヤーロフ（大統領補佐官局長）、ボイコ（社会連絡局長）、オレホフ（中央国家法制局長）、セメンチュンコ（事務処理部長）、クドゥリン（中央統制局長）、サヴォスチャノフ（人事局長）といった陣容である。サヴォスチャノフ氏以外はチュバイス・チームといっておく、同チームのヤストルジェムスキー大統領報道官の登用とも相まって、チュバイス氏の権力が強化された（RV96年7月23日、9月18日、Z96年8月5日、K96年8月14日）。チュバイス氏が企業私有化の推進者であったため、このことをもって「大統領府の私有化」などと呼ぶものもいた（K96年7月16日）。

(6) 第6期（96年10月～97年12月）

さて、前項でみたように、96年10月に、大統領によって新しい大統領府規程が承認された（96年10月2日承認、97年4月15日改正、『法令集』96年41号4689番、『法令集』97年16号1857番）。これが現行規程（部分改正あり）であるが、

(5) チュバイスの略歴は、以下の通りである。1955年生まれ。レニングラード技術・経済大学卒。経済学博士候補。共産党民主綱領派を経て、90年レニングラード市執行委員会第一副議長。91年ガイダル政府で国有財産国家管理委員長、92年副首相。92年末ガイダル政権に代わってチェルノムイルジン政府の成立後も副首相留任。94年11月第一副首相就任。96年1月第一副首相解任。96年6月エリツィン陣営大統領選挙対策本部長、96年7月大統領府長官就任。97年3月第一副首相復帰、98年3月同解任（N96年7月17日、K96年9月19日）。

その概要は次の通りである。

大統領府の構成員は、大統領府長官、第一副長官（複数）、副長官（複数）、副長官兼大統領執務室長、副長官兼大統領報道官、副長官兼大統領諸中央管理局長（複数）、憲法裁判所・下院・上院における大統領全権代表、大統領補佐官（記録局長を含む）、大統領スピーチライター、地方における大統領全権代表、大統領顧問。機構としては、大統領執務室、大統領諸中央管理局、保安評議会機構、国防評議会機構、大統領管理局、大統領府管理局、大統領府のその他の独立部局、大統領付属の協議機関・諮問機関である（第4項）。これらのうち、大統領府長官から憲法裁判所・下院・上院における大統領全権代表までは、大統領直属である。上記の大統領府長官から大統領顧問までのすべてと、保安評議会書記および副書記（複数）、国防評議会書記、大統領諸管理局長は、大統領が任命し、解任する（第9項）。大統領は大統領府を一般的に指導する（第8項）。

大統領府の権限は、次の通り。まず憲法が大統領の権限として直接規定している次の事項について、大統領による権限の行使のための条件をつくる。「憲法、人・市民の権利・自由の保障」、「主権、独立、国家の一体性の保護」、「内外の基本政策の確定」、「人事問題の決定」、「国家権力機関の合意の実現の保証」その他（第5項）。次に立法活動に関連して、大統領が議会に提案する法案の準備を組織し、下院が第一読会で採択した法案に対する意見書を準備し、大統領令などの草案を準備・提出し、また大統領が必要とする文書を準備・提出する。大統領が署名した大統領令などの文書を公布する。法律・条約・大統領令などの周知化を保証し、大統領の年次教書、その他の綱領的文書の草案を準備する。法律・大統領令などの執行状況について監督・点検する。次いで他の国家機関との関係に関して、憲法裁判所への大統領の訴えの草案を準備する。保安評議会・国防評議会・大統領付属の協議・諮問諸機関、大統領全権代表の活動を保証する。大統領と政党・社会団体の相互関係、大統領と外国の国家諸機

関・公務員・内外の活動家・国際組織との相互関係を保証する（第6項）。その他大統領府の一連の職務が列挙されている（第7項）。

次に、大統領府長官の職務は、次のようである。

大統領補佐官、大統領報道官、副長官、大統領下の諸部局の長、大統領全権代表、大統領顧問などを指導する。大統領の委任により、連邦執行権力機関の活動を調整する。大統領の委任により、法律案、大統領令案などの準備を政府に提案し、政府の決定・処分の採択を提案する（第10項）。大統領下の諸部局の規程案を大統領に提案する。第一副長官、副長官、大統領補佐官、大統領報道官、大統領下の諸部局の長、大統領報告官、憲法裁判所・議会両院・地方における大統領全権代表および大統領顧問の任命・解任について大統領に提案する。大統領下の諸部局の構造と定員を定める。副長官の間の職務の配分を行う。大統領官房、保安評議会機構、国防評議会機構、大統領下の中央局・局、大統領報道局、大統領記録局、大統領補佐官機構、大統領全権代表機構などの勤務員の任命・解任を、それぞれの機関の長の提案に基づいて行う（第11項）。大統領府副長官は、大統領補佐官および文書官の活動計画を調整し、大統領地方全権代表の活動を調整する（第13項）。

保安評議会書記は、保安評議会事務局を指導する。同事務局の構造および定員表は、保安評議会書記の提案に基づいて大統領が承認する。保安評議会書記は、同代理の任命・解任を大統領に提案する。保安評議会書記は、保安評議会機構の勤務員の任命・解任を大統領府長官に提案する（第18項）。国防評議会書記は、国防評議会機構の一般的指導を行う。国防評議会機構の構造は、国防評議会書記の提案に基づいて大統領が承認する。同機構の定員表は、大統領府長官が承認する（第19項）。

大統領全権代表は、連邦国家権力機関、連邦構成主体の国家権力機関、地方自治機関、ならびにロシア・外国および国際団体において大統領の利益を代表する。全権代表の活動を保証するために全権代表機構が置かれるが、その構造

と定員表は、全権代表の提案に基づいて大統領府長官が承認する（第20項）。

大統領顧問は、大統領の委任に基づき、大統領付属の協議・諮問諸機関の実務的指導を行う（第21項）。

大統領府部局表

大統領中央国家法制局

大統領中央統制局

大統領付属中央コサック部隊局

大統領府管理・業務局

大統領府組織局

大統領地域局

大統領府特赦問題局

大統領府事務局

大統領府人事局

大統領人事政策局

大統領対政党、社会团体、下院会派・代議員集団相互関係問題局

大統領国家褒賞局

連邦構成主体における大統領全権代表の活動の調整に関する大統領局

大統領市民訴願処理局

大統領世論関係局

大統領記録局

大統領府情報・資料収集部

大統領府大統領付属国籍問題委員会活動保証部

大統領府大統領付属文学・芸術国家賞委員会活動保証部

大統領府大統領付属連邦国家権力機関・連邦構成主体間管轄対象・権限区分条約準備委員会活動保証部

大統領府大統領付属人権問題委員会活動保証部
大統領府大統領付属綱領・技術保証部
大統領府大統領付属政治弾圧犠牲者救済委員会活動保証部
大統領府大統領付属地方自治評議会活動保証部
大統領府機密事務部
大統領府図書館
大統領府長官書記局
大統領官房
大統領報道局
大統領古文書館
大統領付属儀典局
大統領プログラム・センター
保安評議会機構
国防評議会機構
大統領付属外交政策評議会機構
大統領補佐官・大統領報告官機構
大統領下院全権代表実務機構
大統領上院全権代表実務機構
大統領憲法裁判所全権代表機構
大統領付属情報紛争裁判院実務機構

97年の大統領府の人事は、次のように展開した。97年3月、内閣が一部改造され、チュバイス、ネムツォフの「若手改革者」を第一副首相とする新布陣が形成された。それに関連して、3月にチュバイス氏は大統領府長官を退き、前大統領補佐官のヴェ・ユマシエフ氏が後任として任命された（『法令集』97年10号1154番、11号1303番）。大統領府第一副長官に、ユ・ヤエロフ氏が任命され

〔法令集〕97年13号1532番)、カザコフ氏とともに第一副長官が2人となったが、同年11月にカザコフ氏の方は解任されている(〔法令集〕97年46号5302番)。大統領府副長官として、97年3月に、経済専門家のア・リフシツ氏、エス・ヤストルジュムスキー氏(大統領報道官)が任命され、また解任されたクドリン氏に代わってヴェ・ブーテン氏(大統領中央統制局長)も副長官となった(〔法令集〕97年12号1429番、13号1525番、1526番、1531番)。その後さらに、ア・オガリョフ氏、エム・コミサル氏、ヴェ・ミーチナ女史が、副長官に任命されている(〔法令集〕97年23号2680番、33号3878番、47号5392番)。

大統領補佐官については、97年に、デ・リュリコフ氏、エリ・スハノフ氏、ゲ・サタロフ氏がその職を解任された(〔法令集〕97年14号1625番、38号4366番、4367番)。他方で91年8月のクーデター事件後ソ連邦の国防相を務めたことのあるイェ・シャボシニコフ氏、エス・プリホチコ氏が補佐官に任命された(〔法令集〕97年11号1304番、15号1764番)。イリュージン氏が首席補佐官を務めていた時代の補佐官が、姿を消していった。

97年6月、エリツィン大統領の次女タチヤナ・ジャチュンコ女史が大統領顧問に任命された(〔法令集〕97年26号3044番)。大統領顧問は、大統領補佐官と異なり、個人的なアドバイザーであり、固有の機構とスタッフは存在せず、無給ではないかと思われる。ジャチュンコ女史の場合は、大統領の良き「イメージ作り」がその職務である。同女史は、96年の大統領選挙に際して父親の選挙運動に積極的に参加し、以来政界でも活躍するようになった。ユマシエフ大統領府長官やベレゾフスキー氏と親しいことでも知られている。ジャチュンコ女史の大統領顧問就任は、近親関係者の採用を禁じている労働法や国家公務員法に違反しているという批判の声もあり、その合法性をめぐる訴訟が提起されている(N97年7月1日、7月3日、K97年7月3日、S97年7月1日)。ジャチュンコ大統領顧問、ミーチナ大統領府副長官の他にも、ビホヤ女史、ボルイレワ女史が大統領のスピーチ・ライターに抜擢され、「クレムリンの女性化」と呼

ばれるような現象が生じた（N97年11月22日）。

大統領府の機構改革は、次のように進んだ。まず96年10月、大統領府管理・業務局の設置が決定された（『法令集』96年41号4692番）。新設された大統領府「政党、社会団体、連邦議会議会派・代議員相互協力諸問題局」と大統領世論関係局の規程も承認された（『法令集』96年43号4881番、4882番）。11月には、再編された大統領府組織局と、新設された大統領府管理・業務局の規程が承認されている（『法令集』96年48号5444番、5446番）。97年の春には、大統領府 CIS 諸機関相互協力部が設置され（『法令集』97年10号1145番）、また大統領経済局の設置が決定され、その規程が承認された（『法令集』97年16号1658番）。市民の訴願を受理・審理する大統領市民訴願処理局の規程も承認された（『法令集』97年14号1612番）。大統領府諸機関の調整や事務処理のための大統領官房の規程も承認された（『法令集』97年15号1757番）。大統領官房長は大統領府副長官を兼任することになった。

他方で、97年5月の「大統領付属協議・諮問委員会のシステムの整備について」の大統領令により、次の諸機関の廃止が決定された（『法令集』97年21号2469番）。大統領付属連邦法情報委員会、大統領付属体育・スポーツ・旅行調整委員会、大統領付属行政長官会議、大統領付属コサック問題会議、大統領付属科学技術政策会議、大統領付属ロシア語会議、大統領付属専門分析会議、大統領付属専門法会議。さらにその後、大統領付属外交政策会議も廃止された（『法令集』97年38号4357番）。

97年6月、大統領全権代表をめぐる機構が改組された。大統領全権代表は、連邦議会議院と憲法裁判所に派遣されているが、従来の「全権代表活動機構」が、「大統領府全権代表活動保証部」へ改組された（『法令集』97年27号3186番）。7月には、大統領府司法改革会議活動保証局が設置された（『法令集』97年31号3674番）。8月には、大統領「政党、社会団体、連邦議会議会派・代議員相互協力局」が、大統領内政問題局に改称された（『法令集』97年34号3951番）。9月

には、大統領付属外交政策会議と大統領府 CIS 諸機関相互協力部が廃止され、その代わり大統領外交政策局が創設され、その規程が承認された（『法令集』97年38号4358番）。10月には、大統領付属捕虜・抑留者・行方不明者委員会活動保証部が大統領府に設置された（『法令集』97年41号4678番）。大統領付属司法改革会議は大統領付属司法整備問題会議に改称され、その規程が承認されると同時に、そのメンバーが決定された。憲法裁判所長官だったトゥマノフ氏を議長とし、レベジェフ最高裁長官、ヤコブレフ最高仲裁裁判所長官、スクラートフ検事総長、クドゥリャフツェフ科学アカデミー副総裁、トポールニン科学アカデミー国家・法研究所長、法学者サヴィツキーなどの名がみえる。

保安評議会については、次のような展開がみられた。96年10月、レーベッジ保安評議会書記が解任された。同氏は、民族保安問題大統領補佐官、チェチェン共和国大統領全権代表のポストからも解任された（『法令集』96年43号4897番、4904番）。代わって元下院議長のイ・ルイブキン氏が保安評議会書記兼チェチェン共和国大統領全権代表に任命された（『法令集』96年43号4903番、4905番）。同時に、政商ベ・ベレゾフスキー氏が、他の2人とともに、保安評議会副書記に任命されている（『法令集』96年45号5119番）。

12月にはエム・ミチュコフ氏が、保安評議会第一副書記に任命された（『法令集』96年50号5645番）。その後政府人事とも絡んでロジオノフ前国防相その他が保安評議会のメンバーから除外され、ネムツォフ、チュバイス、ユマシエフ、新国防相イ・セルゲーエフ氏が新メンバーとなった（『法令集』97年20号2254番、21号2471番、24号2752番、27号3213番）。97年夏、保安評議会の機構が改編され、同評議会に、情報保安・予測局、防衛保安局、国際保安局、経済保安局、市民権利保護・社会保安局、憲法保安局の6つの局がおかれた。また保安評議会に付属して、科学評議会が設置された（『法令集』97年31号3673番、3675番）。97年10月、ア・アゲエンコフ氏が、保安評議会副書記に任命された（『法令集』97年42号4773番）。10月には、ベ・ベレゾフスキー氏が、保安評議会副書記を

解任された（『法令集』97年45号5173番）。

ベレゾフスキー氏の保安評議会副書記への任命と解任は、当時大きな波紋を投げかけた。同氏の任命は、新興資本家として96年の大統領選挙で、エリツィン氏の当選に資金面で貢献したことに対する論功行賞であった。当初彼は「チュバイス」党の一員とみなされており、反対派からは強い攻撃にさらされていた。しかし97年夏のスピュジンベスト社、ノリリスク・ニッケル社の国家保有株の売却をめぐる、同氏はチュバイス第一副首相らと激しく対立するに至った。同氏の解任はこのことと関係があるとみられている。また政界で暗躍するベレゾフスキー氏に対しては、保守派も激しい敵意を示していた。同氏がイスラエルとの二重国籍を有していた（その後イスラエル国籍を離脱）ことも、批判的となった。同氏が解任されたとき、セレズニョフ下院議長（共産党）は、「人民への気前のよいプレゼント」として歓迎の意を表明している（Z97年11月6日、11月11日、11月22日、N96年10月31日、97年11月6日、11月10日、K96年10月31日）。

96年10月には、大統領付属諮問評議会が設置され、11月21日にその第一回会議が開かれた。ベレストロイカ以後のソ連邦・ロシアでは、さまざまな立場の有力者を集めて重要議題を協議するこの種の会議がしばしば招集されてきた。ロシアでもこれまで、国家評議会や大統領諮問評議会が設置されては廃止された。今回の諮問評議会は、大統領が心臓手術のため不在になることも考慮に入れて、設置されたものである。そのメンバーは、チェルノムイルジン首相、ストローエフ上院議長、セレズニョフ下院議長、チュバイス大統領府長官の4者に、ルイブキン保安評議会書記、ルシコフ・モスクワ市長、ペリャーエフ下院「わが家ロシア」代表、ジェプロフスキー下院自由民主党代表を加えて開催された。セレズニョフ下院議長は、チュバイス長官やベレゾフスキー保安評議会副書記の解任を求めて、諮問評議会への参加を拒否する姿勢を示していたが、結局参加した。チェチェン問題などが議題であった（N96年10月31日、11月1

日、11月22日)。しかしこの諮問評議会は、結局1回限りで姿を消した。97年7月には、大統領、首相、チュバイス・ネムツォフの両第一副首相、ユマシェフ大統領府長官による「四者会談」(大統領府長官は計算外)が開かれ(K97年7月2日)、これが同年末以降の「四者会談」(大統領、首相、両院議長)につながっていくことになる。

(7) 第7期(1998年1月～7月まで)

98年2月12日、「大統領府の構造の整備措置について」の大統領令が公布された(『法令集』98年7号827番)。この大統領令は、大統領府の構成を若干変更すると同時に、人員の削減を図ることを主たる目的としていた。98年の人員は、約200人削減して、1945人と決定された(1998年2月14日)。それまで25%削減案もあったが、10%程度の削減にとどまったことになる。公表されたリストをみると、際だって大きな部局は中央国家法制局(182人)と中央統制局(168人)である。その他重要な部局をみると、政策立案関係では、内政問題局(58人)、外交政策局(17人)、地方自治問題局(20人)、世論対策関係では、市民訴願活動局(85人)、世論関係局(33人)、地方局(72人)、その他組織局(20人)、人事局(39人)、行政管理局(36人)、事務局(24人)である。保安評議会の事務局は182人、国防評議会の方は45人である。

98年に入って、ユマシェフ大統領府長官は、大統領府の機構縮小と人員削減に取り組んだ。大統領制度発足以来、大統領府と補佐官制度はなかなかうまく調和せず、チュバイス時代に一元化されたとはいえ、なお矛盾が残っていた。ユマシェフ長官は、大統領補佐官というポストを廃止し、大統領府副長官が補佐官役を務めるべきだと考えていた(NV98年7号14頁)。98年1月、人員削減を理由に、バトウリン、クズイクの補佐官、ヴォルコフ、マルイシェフの顧問が解任された(『法令集』98年7号837～840番)。

この段階(98年2月)での大統領府の主要構成員は、次のようである。大

統領府長官ユマシェフ、第一副長官ヤーロフ、副長官は、ミーチナ、リフシツ、ヤストルジェムスキー（報道官、外交政策局長）、サヴォスチャノフ（人事政策局長）、コミサル、セメンチェンコ、プーチン（統制局長）、オレホフ（法制局長）、オガリョフの9人。補佐官は5人（法律問題のクラスノフ、外交政策のプリホチコ、航空・宇宙問題のシャボシニコフ、地方問題のコラベリシコフ、記録局長のシェフチェンコ）、顧問は3人（ジャチェンコ、クラサフチェンコ、バイン）であった（K98年1月14日、1月17日）。第一副長官のヤーロフ氏は、かつて最高会議副議長としてハズブラートフ議長の側近であったが、92年に副首相として入閣して以来エリツィン大統領との関係は良好で、現在では、かつてのコルジャコフ氏に代わる役割を果たしているといわれる（N98年1月13日）。

ユマシェフ長官は、ジャーナリスト出身（『論拠と事実』誌）で、大統領の著書の共同執筆者でもあった。当初は小者扱いされていたが、徐々に実力を発揮するようになる。いわゆる「四者会談」に同席して、事実上それを「五者会談」にした。大統領次女のジャチェンコ女史、ベレゾフスキー氏と親しく、またチュバイス氏との仲も悪くはない。チュバイス人脈の大統領副長官とも友好的につき合い、コミサル、ミーチナといった自前の副長官も抜擢した。しかし人員削減には大統領も必ずしも積極的でなく、チュバイス派のヤストルジェムスキー報道官も反対していた（K98年1月14日、1月17日、3月7日）。

保安評議会関係では、98年3月2日、ルイブキン書記が解任され、翌日国防評議会書記であったア・ココーシン氏が保安評議会書記に任命された（『法令集』98年10号1168番、10号1172番）。保安評議会はその創設以来、スコーフ、シャボシニコフ、ロボフ、レーベッジ、ルイブキン、ココーシンと6人目の書記を迎えたことになる。3月28日、「保安評議会機構規程」が承認されたが（『法令集』98年14号1536番）、それによれば、保安評議会には、書記の他に第一副書記1人、副書記5人がおかれる。4月2日に第一副書記のミチュコフ氏

が解任され、6月8日、それに代わってヴェ・ミハイロフ氏が任命された(『法令集』98年17号1929番、24号2727番)。その他一連の副書記が任命されている。他方で国防評議会の方は、3月3日に廃止され(『法令集』98年10号1155番)、その書記ココーシン氏は、既述のように、保安評議会書記に転出した。国防評議会は、レーベッジ氏を保安評議会書記に任命した際、その権限の一部を奪う目的で創設されたものであったから、レーベッジ氏の書記解任以来、もはや無用となっていたのである(N98年3月4日、Z98年3月11日、K98年3月4日、RV98年3月4日)。

98年5月には、大統領府の一連の人事が行われている。まずコラベリシコフ、クラスノフの補佐官が解任された(『法令集』98年22号2417番、2418番)。これは補佐官ポスト廃止路線に沿った決定である。ミーチナ大統領府副長官も解任されたが、その後彼女は大統領顧問に就任している(『法令集』98年22号2416番、2446番)。チュバイス人脈で旧KGB出身のプーチン氏は、大統領府第一副長官に格上げされ、大統領府内でもっとも影響力をもつ人物となった(『法令集』98年22号2419、K98年5月26日)。また新たにイ・シャブドゥラスロフ氏(チュエルノムイルジン首相当時の政府情報・文化局長)が、マスコミ・世論担当の大統領府副長官に任命された(『法令集』98年22号2420番)。さらにピホヤ女史が、大統領顧問に任命されている(『法令集』98年22号2447番)。その後7月25日、プーチン氏は、エヌ・コワリョフ氏の後を襲って連邦保安局長官に任命され、大統領府からは退いた(『法令集』98年30号3769番、N98年7月30日)。

98年8月、ヴェ・シェフチェンコ氏(大統領記録局長)とエヌ・パトゥルシェフ氏(大統領中央統制局長)が、大統領府副長官に任命され、副長官は11人に増えた(『法令集』98年33号3979番、3980番)。当時ユマシェフ長官の解任説が流れ、その後任としてヤーロフ第一副長官やヤストルジュムスキー報道官の名が囁かれたが、それは噂にとどまった(N98年8月7日、8月11日、K98年8月12日)。それに先立って同年6月には、憲法裁判所における大統領の全権

代表のシャフライ氏が解任され、後任としてミチュコフ氏が任命されている。シャフライ氏解任の理由は、同氏が、自ら代表を務める統一・合意党の臨時大会で、次期大統領選挙ではルシコフ氏を支持すると発言したためであると考えられる（K98年6月30日）。この間、その他大統領国籍問題規程など一連の規程が作成され、大統領報道局長人事等、一連の人事が行われている。

その後98年8月13日のルーブル・株価の下落で、キリエンコ政府は総辞職し、大統領府の人的編成も変わっていくことになるが、本稿は、ひとまずここで筆をおくこととする。

(6) 本稿と重なるテーマについて、上野俊彦氏が数多くの優れた論稿を著しておられる。ここでは偶々手元にある次の3点しか注記できないが、合わせて参照されたい。上野俊彦「『八月政変』後のロシアの政治機構」（『ソ連研究』第14号、1992年）、「大統領選挙後のロシア内政」（『国際問題』1997年7月）、「一九九八年三月政変をめぐる諸問題」（『海外事情』1998年9月）。