ロシア連邦憲法の概要

UENO Toshihiko, e-mail: uenot@mc.neweb.ne.jp; URL: http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html

1. 連邦制

1.1. 連邦制の構造

第 5 条
　第 1 項　ロシア連邦の同権の連邦構成主体である共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区からなる。
　第 2 項　共和国（国家）は自らの憲法および法令を有する。辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区は自らの憲章および法令を有する。
　第 3 項　ロシア連邦の連邦体制は、その国家的一体性、国家権力システムの統一性、ロシア連邦の国家権力諸機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力諸機関とのあいだの管轄および権限の区分、ならびにロシア連邦の諸民族の同権および自決に基礎をおく。
第 65 条
　第 1 項　ロシア連邦の 83 連邦構成主体（21 共和国、9 辺区、46 州、2 連邦的意義を有する市、1 自治州、4 自治管区）の名称を列挙

1.1.1. 非対称的連邦制

連邦構成主体が、民族的構成体（共和国、自治州、自治管区）と地域的構成体（辺区、州、連邦的意義を有する市）との混合

1.1.2. 連邦構成主体の合併

2003 年から 2008 年にかけて、ロシア連邦では，連邦構成主体の合併が進められてきており、1993 年 12 月 12 日のロシア連邦憲法の制定時に 89（21 共和国、6 辺区、49 州、2 連邦的意義を有する市、1 自治州、10 自治管区）あった連邦構成主体は、2008 年 3 月末までに 83 に減少した。以下、施行順に列挙する（カッコ内の日付は，住民投票実施日/憲法的法律制定日/合併施行日）。

ペルミ辺区：ペルミ州＋コミ･ペルミャク自治管区（2003.12.7/2004.3.25/2005.12.1）
クラスノヤルスク辺区：クラスノヤルスク辺区＋タイミル（ドルガン･ネネツ）自治管区+エヴェンキ自治管区（2005.4.17/2005.10.14/ 2007.1.1）
カムチャツカ辺区：カムチャツカ州＋コリヤーク自治管区（2005.10.23/ 2006.7.12/ 2007.7.1）
イルクーツク州：イルクーツク州＋ウスチオルダ･ブリヤート自治管区（2006.4.16/2006.12.30/2008.1.1）
ザバイカリエ辺区：チタ州＋アガ･ブリヤート自治管区（2007.3.11/2007.7.21/2008.3.1）

1.2. 連邦と連邦構成主体とのあいだの権限区分

第 11 条
　第 3 項　ロシア連邦の国家権力諸機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力諸機関とのあいだの管轄事項および権限の区分は、本憲法、ならびに管轄事項と権限の区分についての連邦条約およびその他の条約によって行われる。
第 71 条　ロシア連邦の管轄事項の列挙
第 72 条　ロシア連邦と連邦構成主体との共同管轄事項の列挙
第 76 条
　第 1 項　ロシア連邦の管轄事項に関しては、ロシア連邦の全領土において直接的な効力を有する連邦の憲法的法律および連邦法が採択される。
　第 2 項　ロシア連邦と連邦構成主体との共同管轄事項に関しては、連邦法ならびに連邦法に従って採択されるロシア連邦の連邦構成主体の法律およびその他の規範的法令が公布される。

1.2.1. 管轄事項と権限の区分の原則的規定と調整の可能性

第 71 条および第 72 条において、連邦の管轄事項と、連邦と連邦構成主体との共同管轄事項が規定されているが、第 11 条第 3 項にあるように、連邦条約などにより個別調整が、また第 76 条にあるように、連邦の憲法的法律および連邦法によって、具体的な規定が、可能となっている。

1.3. 連邦の国家権力機関と連邦構成主体の国家権力機関との関係

第 77 条
第 1 項　共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区の国家権力機関のシステムは、ロシア連邦の憲法体制の基本原則と、連邦法によって定められている代議制国家権力諸機関および国家権力の執行諸機関の組織の一般原則とに従って、ロシア連邦の連邦構成主体によって独自に定められる。
第 2 項　ロシア連邦の管轄事項、およびロシア連邦とロシア連邦の連邦構成主体とのあいだの共同管轄事項に関するロシア連邦の権限においては、連邦執行権力諸機関およびロシア連邦の連邦構成主体の執行権力諸機関は、ロシア連邦における単一の執行権力システムを形成する。

連邦執行権力機関と連邦構成主体の執行権力機関との垂直的構造（中央集権制）

第 5 条第 3 項、第 77 条第 2 項にあるように、国家権力システムの統一性がはかられており、執行権力機関については、単一の執行権力システムが形成されている

2. 大統領

2.1. 大統領についての基本規定と執行権力との関係

第 80 条
第 1 項　ロシア連邦大統領は、国家元首 глава государства である。
第 2 項　ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法、人および国民の権利および自由の保証人 гарант である。ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法の定める手続きにより、ロシア連邦の主権、その独立および国家的一体性の保持に関する措置を講じ、国家権力諸機関の調和的な活動および協力を保証する。
第 81 条
第 1 項　大統領は、4 年の任期で、ロシア連邦国民から、普通・平等・直接選挙にもとづいて、秘密投票により選ばれる。
第 3 項　同一の人物が、二期を超えて続けてロシア連邦大統領になることはできない。
第 83 条
ロシア連邦大統領は、
а）国家会議の同意を得て、ロシア連邦政府議長を任命する。
б）ロシア連邦政府の会議の議長を務める権利を有する。
в）ロシア連邦政府の総辞職についての決定を採択する。
д）ロシア連邦政府議長の提案に基づいて、ロシア連邦政府副議長および連邦大臣を任命し、解任する。

2.1.1. 人権と自由の「保証人」としての大統領

第 80 条第 2 項は、人権や自由は大統領によって保証されるものであると規定しており、立憲主義の視点から見ると、かなり問題がある。なぜならば、人権や自由は、大統領によって保証されるものではなく、生まれながらにして人が持っているものであり、そのことは大統領によってではなく憲法によって保証されるものであり、大統領は公権力として憲法遵守義務を負うものだからである。

2.1.2. 超然たる国家元首としての大統領

第 80 条第 2 項は、大統領が、政府および議会などの国家権力諸機関の調和的活動と協力を保証すると定めており、大統領が、あたかも執行権と立法権の上に超然と立つ存在として考えられているが、これ

は三権分立という近代憲法原理からはやや逸脱している。他方で、第 83 条では、大統領が、政府議長・副首相・大臣の任命、政府の会議の主宰、政府総辞職の決定の採択を行うなど、明らかに政府すなわち執行権力の長であることが示されており、政府が大統領から離れた独立した存在ではないことは明らかである。したがって、第 80 条 2 項に規定されている三権から超然とした大統領という構造と、第 83 条における執行権の長としての大統領という構造に、矛盾が存在しているように見える。

2.1.3. 大統領および国家会議の任期の延長

エリツィン大統領が1991年3月にソ連時代のロシア共和国憲法の修正により大統領制を導入したときの大統領の任期は 5 年であったが、1993 年 12 月 12 日の国民投票により制定された現行憲法ではその任期を 4 年とした。しかし、プーチン政権下で、第 81 条第 1 項で定められている 4 年の任期を延長すること、あるいは同第 3 項で定められている連続しての任期は二期までとする制限を削除することを求める意見が、有力政治家や一部世論のあいだで言われていた。しかし、プーチン大統領は、任期中に、憲法の修正をおこなわなかった。

2008 年 3 月 2 日に選挙され、5 月 7 日に就任したメドヴェージェフ大統領は、11 月 5 日の大統領年次教書演説において、大統領の任期の 4 年から 6 年への延長を、国家会議の任期の 4 年から 5 年への延長とともに提案し、大統領提案による憲法修正法案が 11 月 12 日に国家会議に提出された。国家会議は 11 月 21 日に賛成 392、反対 57、棄権を含む欠席 1 で採択、連邦会議は 11 月 26 日に賛成 145、反対 1、棄権を含む欠席 20 で承認し、第 136 条の定めるところにより、3 分の 2 以上の連邦構成主体議会の承認のため各連邦構成主体議会に送付された。12 月中には各連邦構成主体議会での承認手続きが終了し、憲法修正が発効するのではないかと予想される。

2.2. 大統領の法律に対する署名・公布・拒否権

第 84 条
ロシア連邦大統領は、
г）国家会議に法案を提出する。
д）連邦の法律に署名し公布する。
第 90 条
第 1 項　大統領は、大統領令および大統領命令を発令する。
第 107 条
第 1 項　採択された連邦の法律は、署名および公布のために、5 日以内にロシア連邦大統領に送付される。
第 3 項　ロシア連邦大統領が、連邦の法律を受け取った日から 14 日以内にそれを拒否したときは、国家会議および連邦会議は、ロシア連邦憲法の定める手続きに従って、当該法律をあらためて審議する。再審議に際して、連邦の法律が以前採択されたままの内容で、連邦会議メンバーおよび国家会議議員の総数の 3 分の 2 以上の多数の賛成を得たときには、大統領は 7 日以内にそれに署名し、公布しなければならない。

2.2.1. 立法権による大統領に対する規制

大統領は、国家権力機関として、連邦憲法および連邦法に従って、行動し、憲法と法律の定める枠内において大統領令および大統領命令を発令することができる。

2.2.2. 大統領の拒否権

大統領は、法案を提出することができるだけでなく、連邦法の署名を拒否することによって、間接的に立法権力に関与することもできる。大統領の拒否権は、連邦会議および国家会議における 3 分の 2 の多数決によって覆すことができる。

近代的三権分立原則では、立法権は議会によって排他的に独占されている。執行権は、立法権がつくりだした憲法および法律によって縛られている。この点に着目すれば、三権分立は、立法権優位とも見える。しかし、ロシア連邦憲法では、大統領に、拒否権、法案提出権、大統領令および大統領命令の発

令権を認めることで、大統領が立法権に完全に従属しないシステムを作りだしている。

2.3. 大統領による議会解散権

第 84 条
ロシア連邦大統領は、
6）ロシア連邦憲法の定める場合において、その定める手続きに従って、国家会議を解散する。
第 109 条
第 1 項　ロシア連邦大統領は、ロシア連邦憲法第 111 条および第 117 条によって定められている場合において、国家会議を解散することができる。
第 3 項　国家会議の選挙の日から 1 年以内は。ロシア連邦憲法第 117 条の定めることに基づいて国家会議を解散することはできない。
第 111 条
第 4 項　提案されたロシア連邦政府議長の候補者を国家会議が 3 回拒否した場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府議長を任命し、国家会議を解散して新しい選挙を公示する。
第 117 条
第 3 項　国家会議は、ロシア連邦政府に対する不信任を表明することができる。ロシア連邦政府に対する不信任についての決定は、国家会議議員総数の過半数によって決定することができる。国家会議によるロシア連邦政府不信任が表明された場合、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦政府の総辞職を宣言することもできるし、あるいは国家会議の決定に同意しないこともできる。国家会議が 3 カ月以内に再びロシア連邦政府に対する不信任を表明したときは、ロシア連邦大統領は、政府の総辞職を宣言するか、または国家会議を解散する。
第 4 項　ロシア連邦政府議長は、国家会議に対してロシア連邦政府新任の問題を提起することができる。国家会議が新任を拒否した場合には、大統領は、7 日以内にロシア連邦政府の総辞職についての決定を採択するか、または国家会議の解散についての決定を採択する。

2.3.1. 大統領による国家会議の解散

ロシア連邦憲法は、ソ連憲法が人民代議員大会および最高ソヴィエトの解散について定めていなかったのとは対照的に、国家会議の解散について定めている。国家会議の解散は、任意にできるわけではないが、規定を見る限り、大統領の側に主導権があるように見える。

2.3.2. 国家会議の解散についての条件

国家会議の解散の要件は主として 2 つあり、それぞれ第 111 条および第 117 条に規定されているので、それぞれ 111 条解散および 117 条解散と呼ぶことにする。

①111 条解散

政府議長任命に関連してなされる解散。大統領の任命した政府議長を連続 3 回拒否した場合、大統領は政府議長を任命し国家会議を解散する。

大統領が、国家会議の承認を得ることが困難と予想される政府議長を任命し続ければ、解散に至ることになる。政府議長の任命は大統領の専管事項であるから、この解散は大統領の側に主導権がある。

②117 条解散

政府不信任に関連してなされる解散。憲法の規定によれば、国家会議が 3 カ月の間に 2 回、政府不信任を採択すると、大統領は、政府総辞職か国家会議解散かどちらかを選択しなければならない。

政府不信任は、国家会議の側が行うことであるから、この解散は、国家会議の行為から始まるが、解散するか否かの決断は最終的には大統領が握っていることから、やはり大統領の側にある程度は主導権が握られているとも言える。

実際の事例では、1 回目の不信任の採択のあと、大統領は、政府の改造を行って 2 度目の採択を回避しているので、やはり政府不信任の採択は、国家会議側が大統領に対して政府の改造や政策の変更を迫る有効な手段であることがわかる。

また第 109 条第 3 項の規定により、国家会議選挙後 1 年間は、国家会議が政府不信任を 3 カ月以内

に 2 度採択すると、政府総辞職が必須となる。したがって、国家会議選挙後 1 年間は、政府はとくに国家会議との協調を考慮する必要がある。

解散は、必ずしも国家会議議員にとって都合が悪いわけではない。解散時期と国家会議の任期との関係もある。ある会派が、その議席増に有利な状況で国家会議を解散したいと考えることもあり得る。とくに野党にとって、政府の失政のタイミングを見計らって解散に持ち込み、国家会議選挙を実施すれば野党の議席増につながるであろう。しかし、そうした状況の場合、大統領は、国家会議の解散ではなく政府総辞職を選択せざるを得ない。つまり、政府不信任は、大統領あるいは政府と国家会議とのあいだの最も重要な政治的駆け引きの道具である。

3. 連邦議会

3.1. 連邦議会に関する基本規定

第 94 条　ロシア連邦の連邦議会 Федеральное Собрание はロシア連邦の代議制・立法機関である。
第 95 条
　第 1 項　連邦議会は連邦会議 Совет Федерации と国家会議 Государственная Дума の 2 院 палат からなる。
　第 2 項　連邦会議はロシア連邦の各連邦構成主体の代議制国家権力機関の代表 1 名、執行権力機関の代表 1 名の 2 人ずつの代表によって構成される。
　第 3 項　国家会議は 450 名の議員 депутат によって構成される。
第 96 条
　第 1 項　国家会議は 4 年の任期で選挙される。
　第 2 項　連邦会議の編成手続きおよび国家会議議員の選出の手続きは、連邦法によって定める。.

3.1.1. 下院の名称

下院の名称の「国家会議 Государственная Дума」は、ソ連時代のソヴィエト Совет の名称を継承せず、帝政議会の下院の名称をそのまま継承した。

3.1.2. 上院の名称

帝政期の上院の名称、国家評議会 Государственный Совет は、上院の名称としては継承されなかった。

国家評議会の名称は、2000 年 9 月 1 日の大統領令によって大統領を補佐する連邦構成主体首長の会議の名称として復活した。

3.1.3. 「議員」という名称

第 95 条で明らかなように議員 депутат とは国家会議のメンバーに対してのみ用いられる概念である

第 96 条で明らかなように、国家会議は選挙により選出されるが、連邦会議は別の方法により「編成」されることになっている（ただし、1993～95 年の連邦会議は選挙によって選出されており、憲法が、選挙による選出を禁止しているわけではない）。

3.1.4. 国家会議の任期の延長

すでに 2.1.3.で指摘したように、2008 年 12 月に、大統領の任期が 4 年から 6 年に延長されるとともに、国家会議の任期も 4 年から 5 年に延長されることになっている。

3.2. 立法手続き

3.2.1. 立法発議権

ロシア連邦大統領、連邦会議、連邦会議のメンバー、国家会議議員、ロシア連邦政府、連邦構成主体の立法（代議制）機関が持つ

3.2.2. 起草

国家会議に提出された法案は、国家会議議院運営委員会の監督下で登録され、国家会議評議会により、しかるべき国家会議常任委員会に付託され、起草ないし審議される

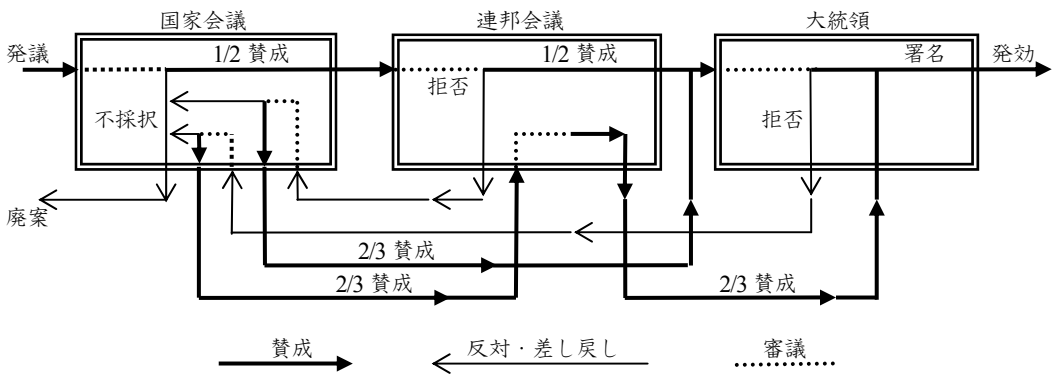
3.2.3. 審議

常任委員会で起草ないし審議され、準備の整った法案は、国家会議での審議に上程される。上程された法案の審議は、原則として、3 回の読会で行われる。

3.2.4. 採択および上院への送付

国家会議で議員総数の過半数の賛成により採択された法案は、5 日以内に連邦会議に送付される。連邦会議の過半数の賛成がある場合、または 14 日以内に審議が行われない場合、連邦会議は法案を承認したものと見なす。否決した場合は、両院協議委員会を設置することができ、国家会議の再審議に付される。国家会議の議員総数の 3 分の 2 で採択された場合、連邦会議の否決を覆すことができる。

3.2.5. 大統領による署名

連邦会議で承認されるか、または国家会議の 3 分の 2 の多数で採択された法律は、5 日以内にロシア連邦大統領に送付され、大統領は、14 日以内にこれに署名して公布する。ロシア連邦大統領が法律の署名を拒否した場合、再審議に付されるが、両院のそれぞれ 3 分の 2 の多数決があれば、大統領の拒否を覆すことができる。

法律の制定過程