

ブリーフィング・メモ

プーチン政権下の憲法修正議論にみる大統領権力

地域研究部米欧ロシア研究室研究員
長谷川 雄之

はじめに

プーチン大統領は、2020年1月15日の年次教書演説において、議会権限の拡大をはじめとする憲法修正を提案し、ロシアでは憲法議論が本格化している。

ソ連崩壊後、1993年12月に制定されたロシア連邦憲法（以下、93年憲法）は、執政制度として半大統領制を採用。執行権力を大統領と首相で分掌する半大統領制（Semi-Presidentialism）は、大統領と首相・内閣、議会といった各アクターの法的権限やそれに基づくアクター間の相互関係によって、首相一大統領制（Premier-presidentialism）と大統領一議会制（President-parliamentarism）に類型化される¹。フランスは前者に、ロシアは後者に分類されるが、ロシアの大統領制は、憲法上の大統領の地位及び権限の強さから、しばしば「超大統領制」や「超然大統領制」と言われる²。

1990年代のエリツィン政権下で、大統領は自らを支える与党の形成に失敗し、不安定な大統領一議会関係と中央地方関係の遠心化に直面した。中央政府（連邦中央）の統治能力が著しく低下したことにより、「不履行による多元主義³」が現れたと言われる。これに対して、2000年代のプーチン政権は、「垂直権力の構築」を軸とした大規模な政治改革と与党「統一ロシア」の構築に取り組み、政治秩序が安定化した。換言すれば、かかる動向は、93年憲法によって規定された大統領制に基づく政治秩序の実現や憲法体制の安定化とも捉えられよう。

93年憲法は、これまで4回の修正⁴を経ており、とくに2008年には大統領及び国会会議（下院）議員の任期延長を伴う大きな制度変更がなされた。2019年には、ヴォロージン下院議長によって組閣手続きに関わる憲法修正議論が浮上した（以下、ヴォロージン提案）。その後、プーチン大統領の発言により、

¹ Shugart, M.S. and Carey, J.M., (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press, pp. 23-27; Elgie, R., (2011), *Semi-Presidentialism: Sub-Type and Democratic Performance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 27-29, 146-148; (2016), Three waves of semi-presidential studies, *Democratization*, Vol. 23, No. 1, pp. 49-70.

² Barany, Z., (2007), Superpresidentialism and the Military: The Russian Variant, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 1, pp. 14-38; Fish, M.S., (2000), The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics, In Sperling, V. (ed.), *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 177-192; 竹森正孝(2003)「第3章 第2節 大統領・政府・議会」小森田秋夫編著『現代ロシア法』東京大学出版会, 81-82頁。

³ Way, L., (2015), *Pluralism by Default: Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 146-149, 161-165; 大串敦(2018)「重層的マシーン政治からポピュリスト体制への変容か: ロシアにおける権威主義体制の成立と展開」川中豪編著『後退する民主主義, 強化される権威主義: 最良の政治制度とは何か』ミネルヴァ書房, 159-188頁。

⁴ 連邦制の改編を除く。なお連邦憲法第3章から第8章までを改める場合は「憲法修正」、第1章、第2章及び第9章を改める場合は「憲法改正」となり、手続きが大きく異なる。詳細は次の文献を参照。溝口修平(2017)「ロシアにおける1993年憲法体制の成立と変容: 憲法改正なき変容から憲法改正を伴う変容へ」『レヴァイアサン』第60号, 79-99頁。

憲法修正議論が本格化している。本稿では、情勢が流動的であることから、ヴォロージン提案を主軸として、プーチン政権下の現代ロシアにおける大統領権力、とくに行政組織編成権をめぐる諸問題について分析・検討する⁵。

1. 組閣プロセス

93年憲法体制における組閣プロセスは、大きく(1)首相任命手続きと(2)連邦政府編成手続きに区分される。(1)について、先ず大統領が下院に対して首相候補者を提案し、下院での審議、同意を得た後、候補者は大統領令により正式に首相として任命される。かかるプロセスでは、下院が首相候補者に関する提案を3回否決した場合、大統領は首相を任命の上、下院を解散することができる。大統領に有利な制度設計と捉えられるが、実際には1990年代のエリツィン政権下の組閣プロセスに明らかなように、首相候補者の任命手続きや連邦政府に対する不信任決議等を通じて、大統領と議会の間で駆け引きが行われるケースもある。従って、大統領を支える与党の存在と安定的な大統領-議会関係が、このプロセスにおける大統領優位の条件となる。

続いて行われる(2)連邦政府編成手続きは、現行憲法上、大統領及び首相の専管事項となる。このプロセスは、首相から大統領への政府編成に関する提案を起点とするが、副首相その他連邦大臣の任免及び省庁の設置・改廃は、憲法第83条及び第112条を根拠⁶として、大統領令により執行されている点には留意を要する。このことから行政組織編成権の大部分は大統領に属すると解釈できる。プーチン大統領の政治的影響力を踏まえれば、2000年以降、組閣プロセスでは大統領が中核的な役割を果たしてきたと言えよう⁸。

2. 「ヴォロージン提案」とは何か？

ヴォロージン下院議長は、2019年前半、連邦政府編成手続きにおける下院の権限を強める憲法修正を提案した。メドヴェージェフ首相がこの提案に対して否定的な見解を示したものの、下院の公式サイト及び『議会新聞』において⁹、議長の憲法観が示された意義は大きい。

ヴォロージン議長は、2008年の憲法修正、すなわち連邦政府による下院に対する年次活動報告の制度

⁵ 本稿では93年憲法の条文、コンメンタール及び邦訳について次の文献を参照した。Бархатова, Е. Ю., (2017), *Комментарий к Конституции Российской Федерации. Издание второе, переработанное и дополнение*, М.: Проспект; 渋谷謙次郎(2012)「ロシア」高橋和之編『新版 世界憲法集 第2版』岩波書店, 457-517頁; 佐藤史人(2018)「ロシア連邦」畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 第五版』有信堂, 551-574頁。

⁶ 第112条は専ら組閣プロセスにおける大統領の行政組織編成権を定めたに過ぎず、93年憲法は、組閣後の連邦執行権力諸機関の設置・改廃について定めていない。これに関する大統領の権能はエリツィン政権期に既成事実化された。森下敏男(1998)「ロシア連邦執行権力の構造: 政府と大統領府」『神戸法学年報』14号, 16頁。

⁷ Указ Президента РФ от 15 мая 2018г., № 215 (ред. от 28 октября 2019г.), «О структуре федеральных органов исполнительной власти», *Собрание законодательства РФ (СЗРФ)*, 21 мая 2018г., № 21, ст. 2981.

⁸ タンデム政権期(2008年~2012年)の大統領権力については、政治的影響力という観点からは、組閣に際して「プーチン首相の提案」が重要な意味を持ったと言えよう。ただし、より詳細な議論を展開するためには、メドヴェージェフ大統領の「自律性」について検討する必要がある。

⁹ Государственная Дума, Новости от 6 апреля 2019г., «О хостелах, госзакупках и изменениях в Конституцию: Вячеслав Володин дал эксклюзивное интервью сайту ГД»: [<http://duma.gov.ru/news/44450/>]; *Парламентская Газета*, от 17 июля 2019г., «Живая Конституция развития: Стагья Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина», [<https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>]

化を高く評価した上で、「国家会議は閣僚の任命に伴う協議に最低限関与する」ことを提案した¹⁰。実現すれば、上記の(1)首相任命手続きに加え、閣僚人事という点で(2)連邦政府編成手続きにも下院の影響力が及ぶこととなる。

興味深いことにヴォロージン議長は、この提案について「立法権力と執行権力の活動における必要なバランスの欠如と関係した問題」と位置付けている。2000年以降のプーチン政権下では、大統領の強力なリーダーシップと与党・統一ロシアによる一党優位体制の下、議会審議の形骸化や立法権力の相対的な影響力の低下が観察された。その中で、仮に憲法修正が実現した場合、組閣プロセスにおける下院の影響力の高まりは、実際の制度設計や大統領―議会関係に大きく規定されるものの、執行権力の立法権力に対するアカウンタビリティを中心に、国家権力諸機関のバランスの改善も期待される。

ヴォロージン提案に対しては、共産党と自由民主党の党首が賛意を示し¹¹、公正ロシア、さらには統一ロシア所属議員も支持していると報じられた¹²。ただし組閣に関わる議会権限については、93年憲法の制定プロセスや1990年代の憲法議論の際も論点となったこと¹³には留意を要する。また、メドヴェージェフ首相とペスコフ大統領報道官は、提案に対して否定的な見解を示した¹⁴。これらは、大統領権限の大幅な抑制、又は革新的な憲法改革につながるといった批判が出ることを警戒しての発言と見られる。提案についてヴォロージン議長が「国家権力諸機関の協調的機能及び相互作用の保障に関するロシア連邦大統領の憲法上の権限の実現とも合致する」と憲法で定められた「超然たる大統領の地位」を強調した点にも留意する必要がある。

3. 大統領権力―「権力資源」としての準軍事・インテリジェンス機関

現行憲法体制下の大統領権力、とくに行政組織編成権について考える上で重要なのは、次の2点であろう。第1に、大統領を支える強力な補助機関の存在が挙げられる¹⁵。補助機関としては、大統領府のほか、準軍事・インテリジェンス機関を中心とした執行権力機関があり、これらにはソ連時代の国家保安委員会(KGB)の流れをくむ連邦保安庁(FSB)や対外諜報庁(SVR)、連邦警護庁(FSO)等が含まれる。

大統領管轄の執行権力機関である国防省や外務省、首相管轄の経済発展省や農業省とは異なり、連邦保安庁をはじめとする上述の執行権力機関は、内閣(連邦政府)には含まれないため、その人事や組織編成は、大統領の専管事項となる。すなわち大統領の補助機関たる執行権力機関と位置付けられよう。これらの機関は、シロヴィキ(「力の省庁」の関係者)・コミュニティとして、プーチン政権下の政策過程に強い影響を及ぼしてきた。2016年4月には、内務省国内軍の国家親衛軍への改編に伴い、新た

¹⁰ *Парламентская Газета*, от 17 июля 2019г., «Живая Конституция развития: Статья Председателя Государственной Думы Вячеслава Володина».

¹¹ Государственная Дума, Новости от 17 июля 2019г., «Во фракциях ГД прокомментировали статью Вячеслава Володина о Конституции», [http://duma.gov.ru/news/45740/]

¹² *Ведомости*, от 17 июля 2019г., «Володин представил свои предложения об изменении Конституции», [https://www.vedomosti.ru/politics/news/2019/07/17/806693-konstitutsii]

¹³ 森下敏男(2001)『現代ロシア憲法体制の展開』信山社, 339-340頁; 溝口修平(2016)『ロシア連邦憲法体制の成立: 重層的転換と制度選択の意図せざる帰結』北海道大学出版会, 187頁.

¹⁴ *Ведомости*, от 17 июля 2019г., «Володин представил свои предложения об изменении Конституции».

¹⁵ 詳細な議論は次の拙稿を参照されたい。長谷川雄之(2019)「プーチン政権下の現代ロシアにおける大統領の『権力資源』: 大統領による重要政策の指揮監督」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』第1037号, 2-19頁.

に国家親衛軍連邦庁（FSVNG）が大統領令により設置され¹⁶、補助機関たる執行権力機関は7庁2局体制¹⁷となった。

また、憲法上の地位を有する大統領府は、外交政策局や国内政策局をはじめとする25の内部部局を抱え、近年体制を強化しつつある。省庁の次官・次長級経験者を大統領府内部部局の局長に任命する人事政策、さらに準軍事・インテリジェンス機関に対する情報発注¹⁸をはじめとする法的権限を背景として、重要政策の総合調整・監督を担っている¹⁹。こうした強大な補助機関、すなわち大統領の「権力資源」に対して、議会の行政監督に関わる権限行使には一定の限界がある。

第2に、連邦議会上下両院と安全保障会議（以下、安保会議）の関係が挙げられる²⁰。安保会議は、安全保障分野における大統領による決定の準備を行う憲法上の機関で、大統領が議長を務める。安保会議は、プーチン政権下でその権限が強化され、単なる大統領の諮問機関ではなく、政策決定・監督機関として位置づけられる。

連邦議会の上下両院議長は、大統領令により、議決権を有する常任委員に任命されている。これは、93年憲法の制定直後、エリツィン大統領自身の手で、安保会議委員人事に関する大統領の実質的な権限が大幅に強化されたことに起因する。現政権においてもマトヴィエーンコ上院議長、ヴォロージン下院議長は、大統領令によって安保会議常任委員に任命されている。かかる安保会議—連邦議会関係から、安保会議は、国家権力諸機関の調整機能（大統領の権能）の一部を担っているものと考えられる。同時に、連邦議会が部分的に執政部門に組み込まれている現象も観察される。

93年憲法体制下の大統領権力について考察する際には、大統領の閣僚罷免権や下院解散権のみならず、大統領の補助機関（「権力資源」）と連邦議会の関係にも注目する必要がある。

4. 憲法議論の本格化

2019年上半期に展開されたヴォロージン下院議長による憲法議論は、基本的に93年憲法体制の大枠（大統領—議会制）を変えるような革新的な性質のものではなく、その後のプーチン発言による憲法議論の本格化に向けた布石であったと考えられる。

プーチン大統領は、2019年12月19日に開催された恒例の記者会見の場で、大統領任期を定めた憲法第81条の修正の可能性に言及した²¹。現在の条文では、「同一人物が続けて2期を超えて大統領職を務めることは出来ない」と規定されており、連続していなければ3期以上務めることが可能であるという憲法解釈の下、現政権が成立している。プーチン大統領は、同会見で「続けて」という文言を削除する

¹⁶ Указ Президента РФ от 05 апреля 2016г., № 157 (ред. от 15 мая 2018г.), «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации», *СЗРФ*, 11 апреля 2016г., № 15, ст. 2072.

¹⁷ 連邦保安庁, 対外諜報庁, 連邦警護庁, 国家親衛軍連邦庁, 国家伝書使庁, 財政監視庁, 連邦文書館庁, 大統領特別プログラム総局, 大統領総務局の7庁2局体制。

¹⁸ П. 5 и 6, «Положение об Администрации Президента Российской Федерации», Указ Президента РФ от 06 апреля 2004г., № 490 (ред. от 14 июня 2018г.), «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации», *СЗРФ*, 12 апреля 2004г., № 15, ст. 1395.

¹⁹ 長谷川 2019, 7-19.

²⁰ 詳細な議論は次の拙稿を参照されたい。長谷川雄之(2016)「現代ロシアにおける国家安全保障政策決定機構: 安全保障会議の制度構築に関する一考察」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』第1001号, 2-18頁。

²¹ Президент России, от 19 декабря 2019г., «Большая пресс-конференция Владимира Путина», [<http://kremlin.ru/events/president/news/62366>]

可能性に言及したが、かかる憲法修正が実現すれば、3選禁止が明確となり、プーチン大統領にとって、現在の4期目が最後の任期となる²²。

さらに2020年1月15日、プーチン大統領が年次教書演説で示した憲法修正案²³は、ヴォロージン提案よりも踏み込んだ内容となった。本稿の内容に特に関係するのは次の2点であろう。(I)下院の権限強化による組閣プロセスの大幅な変更、すなわち首相候補者、副首相その他連邦大臣候補者の承認に関する下院の権限を認め、大統領は下院の決定に従って閣僚を任命する義務を負う。同時に大統領による閣僚の罷免権は維持される。(II)大統領は、上院との協議の結果に基づいて、連邦保安庁など準軍事・インテリジェンス機関の長を任命する。

こうした提案は、大統領の「権力資源」に関わる制度変更を含み、総じて連邦議会の権限を強化するものであり、大統領権力に一定の変化をもたらす得る。早速1月15日付の大統領命令により、憲法修正案を準備する作業部会が設置され²⁴、翌16日には第1回会合が開催された²⁵。

本稿で紹介した議論は、93年憲法体制の大枠の維持を前提としつつも、アカウントビリティーの問題やアクター間の相互関係、すなわち執政制度の在り方とも密接に関連する。1月15日の内閣総辞職と憲法修正プロセスの本格化により、プーチン大統領の去就や後継者を巡る議論が一層活発になろう。こうした中、執政制度にどのような変化があるのか、細かな制度変更を含めて、ロシアの政治過程を冷静に観察する必要がある。

(2020年1月16日脱稿)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載・引用はお断り致します。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

ご連絡先 : plc-ws1[nids.go.jp ([] を@に変更の上、ご送信ください。)

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp/>

²² *Коммерсантъ*, 19 декабря 2019г., «Два срока не подряд: Владимир Путин поддержал дискуссию об изменении Конституции», [<https://www.kommersant.ru/doc/4199333>]

²³ Президент России, 15 января 2020г., «Послание Президента Федеральному Собранию», [<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>]; *Ведомости*, 15 января 2020г., «Как Путин предложил изменить Конституцию», [<https://www.vedomosti.ru/politics/news/2020/01/15/820638-putin>]

²⁴ Президент России, 15 января 2020г., «Образована рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию», [<http://www.kremlin.ru/events/president/news/62589>]

²⁵ Президент России, 16 января 2020г., «Встреча с членами рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию», [<http://kremlin.ru/events/president/news/62592>]