

⑪憲法草案への説明書

ロシア連邦憲法草案への説明書

1992.4.4 付

第6次草案発表にあたって憲法委員会作成（？）

KK, T.3/1, ctp.775-783

付録；ロシア連邦市民集会アピール「権力および人民へのアピール」同 ctp.784-786

I

憲法委員会およびロシア連邦最高会議の決定により、策定されたロシア連邦憲法草案が、第6回ロシア連邦人民代議員大会の審議に付されることとなった。

草案は、憲法委員会、最高会議、最高会議特別委員会および両院の常任委員会の長期にわたる共同の作業の結果である。さまざまの見解が闘わされ、多くの場合に相互に承認しあう決定となった。しかし、合理的な妥協の追求が、共通の構想のまとめや調和を乱す相互に排斥しあう原則の結合にいつも行き着くわけではない。現在、草案は、その具体化にあたって必要な結論を与える社会の政治的・法律的な編成（体制）の最適なモデルに近いものとなった。

わが国が遭遇している現時点の喫緊の要請のひとつは、秩序の要請である。社会と国家は、かつてなかったような鋭い形で、堅固で、民主的な法的秩序を必要としている。それなくして、多民族からなる人民の前にあるロシアの再生という大きな課題を解決することはできない。

新しいロシア連邦憲法は、憲法秩序の確立を確かなものにする。

II 草案策定作業について

周知のように、1990年6月の第1回ロシア共和国人民代議員大会は、自らが選んだ憲法委員会に、新しいロシア共和国憲法の草案を起草し、それを定期のロシア共和国人民代議員大会で審議に付すよう委任した。憲法委員会は、その作業部会および全体会議において、草案を起草し、その素案の原則とし、その後にこれを原則として採択し、その最終仕上げへと作業を継続している。憲法委員会の決定により、草案は、1990年11月、1991年10月、そして1992年3月にパンフレットとして公刊された。

憲法委員会およびロシア共和国最高会議共和国院の決定によって、草案は、1991年10月に第5回ロシア共和国人民代議員大会の審議に付された。草案は、ロシア共和国大統領で憲法委員会議長のエリツィンによって大会に提出された。大会は、1991年11月2日付の決議で、憲法委員会とロシア共和国最高会議に「ロシア共和国人民代議員の指摘および提案を考慮して、大会に提案されたロシア連邦憲法草案を練り上げ、それを次の（定例の）ロシア共和国人民代議員大会の審議に付す」ことを委任した。

憲法委員会は、以下のような基本方向に従い草案を練り上げた；

1990-1992年のロシア共和国最高会議が制定したロシア共和国の法律の基本的諸条項の考慮；

ロシア共和国人民代議員、役職者（公務員）、国家機関、専門家および市民の提案の考慮；

連邦条約の策定、審議および締結への参加、連邦構造についての」ロシア連邦憲法の章

と連邦条約、ロシア連邦最高会議の民族院、特別委員会、共和国、地方(クライ)および州の権力機関の提案との調整；

ロシア共和国最高会議の代議員グループ(会派)、社会団体との憲法改革および草案の条項の考え方(概念)の調整。

第6回大会に向けた準備のなかで、策定された草案は、若干の規定には本質的に見直されたところがあるが、1992年3月2日にロシア共和国最高会議の両院の常任委員会、特別委員会、および代議員グループ(会派)の審議に付された。

両院合同会議では、第1、4、5、6章、「移行規定」が基本承認された。加えて、共和国院が草案の第2、3章の基本承認を行った。

憲法委員会、その作業および専門家グループは、加えられた修正意見、ならびに憲法分野の多くの専門家、学術機関、ロシア共和国の憲法裁判所、最高裁判所、検察機関、内務省、その他の機関の提案を総合(取りまとめ)し、それを豊かなものにした。

最終的には、全部で、立法発議の手続による660を含む約1500の修正意見が寄せられた。詳細な審議の結果、このうち310が取り上げられた。

III 草案の基本的な章別的内容について

1. 憲法体制の原則

新しい憲法大勢の原則には、人と市民の権利および自由の不動性および不可譲性に基づかれた人道主義的な考え方方がおかれた。国家は、社会の公的な代表として、憲法が認証した問題のみを解決する権限をもつものと定められた。

憲法は、厳密な法律的意味をもつ法的文書であり、すべての立法の基礎(原則)、社会的および国家的生活の法的基礎である。刷新された社会的および国家的な構造のシステム上のビジョンがそこには込められており、これなしには、現下の立法も予定される改革も不首尾に終わりかねないものである。同時に、憲法規範の十分な具体化は、誰によるものであれ、憲法の指示事項の恣意や違反を防止することを可能にするものとなる。

ロシア連邦憲法草案は、連邦およびその構成主体、ならびにその個々の権力部門の権利および義務の均衡を定めている。十分な相互のチェック・アンド・バランスの存在は、システムに要請される安定性を与え、権力の独占を排除する。

われわれの前にある最重要課題は、ロシア連邦基本法を制定することだけではなく、ロシア国民の日常の生活における権利および法律に対する尊重、国家の諸制度(機関)の堅牢性と個人および人民全体の主権への従属性の結合を含むところの立憲主義の精神を根づかせることにある。

草案は、民主的な憲法体制の諸原則を明確かつ一貫した体系を提起している。それは、国家主権、最高の価値としての市民の権利および自由、法の最高性(支配)、人民権力、政治的プーラリズム、権力分立、連邦制、社会国家、経済活動の形態の多様性、ロシア連邦の国家同盟および世界共同体への参加、である。

草案は、個人－市民社会－国家の有機的関連に基づかれた明確な構成論理をもっている。それに従って、草案は以下の章編成となっている。

- I. ロシア連邦の憲法体制の原則
 - II. 人と市民の基本的権利、自由および義務
 - III. 市民社会
 - IV. 連邦構造
 - V. 国家権力のシステム。地方自治の原則
- 最終規定（雑則）
移行規定

2. 人と市民の権利および自由

草案は、人の基本的権利および自由は、生まれながらにして人に帰属し、最高の価値であって、国家によって侵害されることがないという立場に立っている。人の権利および自由の遵守は、国家権力の主要な義務である。

人権に関する章の諸規定は、国際人権規約に最大限に一致するように定められている。第2章の内容は、ロシア共和国最高会議が採択した人と市民の権利および自由の宣言に入れられている。国際規約もそうであるように、草案は、国家が、市民的、政治的、経済的、社会的、文化的な人のすべての権利および自由を等しく遵守し、保証する義務を負うという立場に立っている。

憲法上の権利および自由のカタログ自体が著しく拡大され、その多くが初めて規定されたものである。規範の効力の必要な除去が詳しく定められており、それによって、権利および自由の恣意的な制限が排除される。

権利および自由における平等の保証は、特別の意義を有している。権利および自由の実現の裁判的保障に特別の章が設けられている；すなわち侵害された権利の裁判による擁護、無罪の推定、自由の制限の唯一の根拠としての裁判所の決定（判決）、本人、その配偶者および近親者その他の利益に反する証言の義務の免除が定められている。

人権問題議会全権の制度は、特別の役割を期待されているものであり、国家と社会の権利擁護メカニズムのシステムに有機的に位置づけられ、それを本質的に強化するものである。

3. 市民社会

草案の際立った特徴のひとつは、特別な章「市民社会」の存在である。

市民社会は、経済的な諸関係および諸制度（所有、労働、企業活動）、社会団体の組織および活動、養育（育児）、教育、学術および文化の領域、人の共同生活の第一義的基礎である家族、マスメディアのシステムを包括する。

市民社会の枠内で、人の権利および自由の大部分が具現する。現代国家における市民社会の諸関係や書制度が法律による指示と擁護を受ける理由はここにある。そしてこれは何らかの哲学によるものではない。

市民社会の諸制度の伝統的な未発達のために、その自由な自己運動の原則の憲法的認証が必要であるにすぎない。まさにこのことによって、国家の余計な介入に対する信頼に足る歯止めとなり、社会の基本的な活動領域における民主的な自治原則自体の発展が保証さ

るのである。

この章では、市民社会に対する国家の義務が定められている。

4. 連邦構造

ロシア連邦憲法草案の最も重要な第4章は、1992年3月31日付の3つの連邦条約の内容である。ロシア連邦全体とその構成部分の間の諸関係のすべての複雑なシステムを調和させるために、ロシア連邦の排他的管轄事項と、ロシア連邦と共和国、地方(クライ)、州、自治州および自治管区との共同管轄事項とが的確に規定されている。国家権力のその他のすべての権限は、共和国、地方(クライ)、州、自治州(管区)が独立してこれを行使する。

連邦は、その活力ある部分において強力である。草案は、連邦制のこの側面を認証するだけでなく、連邦構成主体の平等および国家の保全を保障するものとなっている。

連邦のすべての構成部分は、相互に、および連邦との間で、今後においてその大きな権限および可能性を柔軟に実現させることができる協定を締結する権利を有している。

同時に、草案は、ロシアが、政治的かつ法律的に憲法上構成されているように、主権国家であることについての争う余地のない立場に立っている；それは、現に存在しており、いかなる再興も新たな組織も必要とするものではない。

ロシア連邦憲法草案のこの章に関する作業の最も重要な結果は、憲法、法律および紛争審理管轄をめぐる混沌(カオス)、戦争を克服するための条件の創出である。

垂直関係における権限の区分は、国内的な諸関係の諸問題における民族的合意を達成し、新しいロシア連邦憲法におけるこれらの諸規定が早急に認証される場合にのみその安定性を保障するものとなる。

5. 国家権力

憲法草案の主要な原則のひとつに、法の支配の承認がある。立憲国家にあっては、権力は法に従うのであって、法が国家に従うのではない。法は、国、議会および政府においていかなる政治的潮流が支配的であろうとも、それとは独立に作用し、効力を有しなければならない。この要請は、ロシア連邦憲法草案に正確な反映を見ることができ、連邦制、権力の抑制および分立の諸原則を結合した国家権力の組織のすべてのシステムによって保証されている。

草案には、3つの独立した権力の平等、均衡のために、政府および裁判所の権限を弱体化した代表機関(ソビエト)の全権という似非民主主義的なモデルから離脱する断固たる試みがなされている。権力の分立は、権力の分散、配分、非独占化だけではなく、相互の均衡化をも意味しており、そのもとでは、三権のいずれもが他を制限または自らに従属させことができず、相互チェックのもとで行動するよう要請されることになる。

以下の3点の結合が提案されている；①強力の連邦議会、すなわちロシア連邦最高会議、②最高の役職者(公務員)および執行権の長としての、かつ人民の投票によって選出される強力な大統領、③強力で独立した裁判権力。

大統領共和制と半大統領共和制の中間ともいるべきモデルが選択された。この選択は、ロシアの過去と現在の特殊性によって説明されている。

不安定化と危機においては、膨大な量の活動を実行するために、すなわち危機を克服し、根本的な改革を実施し、人民の生活条件を改善し、ロシアを先進国のレベルに引き上げるために、搖るぎない行為能力のある執行権力の樹立が重要である。

しかし、執行権力の強化の課題を絶対化してはならない。立法権にも裁判権にも必要なレベルで従い、法律の監督のもとに執行権を位置付けることもまた重要である。

ロシア連邦最高会議は、普通および直接の選挙に基づいて形成される。それは、ロシア連邦の全市民およびすべての連邦構成主体を代表する。そのために、ひとつの院の代議員は、それぞれが同数の選挙人を代表し、もうひとつの院の代議員は、その住民の数にかかるらず連邦構成主体の代表を平等にする(平等に代表する)割当てによりこれを選挙する。

ロシア連邦最高会議は、法律の制定および快晴の排他的権利を有し、ロシア連邦憲法に基づいて立法権、執行権および裁判権が作用(活動)する枠を決定する。執行権に対する議会の作用のもっとも強力な手段は、予算の承認およびその執行に対する監督、政府メンバーの任命、必要な場合にはその個々のメンバーの更迭への参加、監督機能(議会調査(審理)、聴聞等)である。

ロシア連邦最高会議は、活動し、政治的に安定した、日常的に(恒常的に)行動する機関である。最高会議は、選挙の後に指定された期間内に招集され、これを解散することができず、採択された法律に対する大統領の拒否権を覆すことができる。

最高会議は、反憲法的および違法な行為を阻止するために必要な法的手段をとることができる。連邦役職者(公務員)による法律の違反がある場合、その者の罷免手続が草案に定められており、これがその役に立つ。

ロシア連邦憲法草案は、最高会議の両院は、その議長の指導のもとに別々に活動すると定めている。若干の場合にのみ、両院の議長が順番に議長を務める合同会議が開催される。両院の独立の強化は、最高会議幹部会の拒否を意味している。最高会議幹部会の存在は、あたかも両院の上に立ち、その独立を不可避的に弱めるものであった。民主的国家の二院制の議会の構造および活動の実践は、最高会議幹部会に類似の機関の形成の例とはならない。

大統領は、最高会議の同意を得て、自らが任命する政府の全般的指導を行い、同時に議会の監督のもとに置かれる。全ロシア連邦の大統領および政府、共和国、地方(クライ)、週、自治州および自治管区の政府、地方行政庁という、相互に関係し、厳格にその権限の範囲内で活動する執行権力のシステムの統一の理念が提起されている。

立法権および執行権の最高機関の均衡は、大統領は議会の解散権をもたず、議会は政府全体の罷免を行うことができない、という形でこれを保障している。

起草者たちは、大統領と政府の権利の軽視(弱小化)は、しばしば起こりうる権限バランスの錯乱と比較して、恒常的な憲法危機の原因となり、執行権の効率的な機能の障害となりかねないと考えている。

ロシア連邦憲法草案には、裁判権が際立って強調されており、なによりも何者によるものであれ考えるその侵害から、人と市民のすべての権利および自由を裁判的に保護することの意義が強調されている。草案は、裁判権力に市民的平和の守護者の役割を保証し、適法性および公正性を保障する義務を課している。

裁判官の自主性と独立は、その特別の任命手続および終身制によって保証されている。人民参審員裁判の地位は、文明世界において正しいとされている裁判への人民の参加形態である陪審員裁判に取って代わられる。行政的違反、軽微の民事および刑事の事件の審理のための地区および市の住民が選挙する治安判事の復活も検討されている。

憲法適合性の擁護は、立法権および執行権の活動の合憲性に対する広範な監督権限を与えるロシア連邦憲法裁判所に課せられている。これは、憲法草案に加えられたチェック&バランスのもうひとつの実際上の具体化である。普通裁判所のシステムはロシア連邦最高裁判所が、経済紛争を解決する裁判所のシステムはロシア連邦最高経済裁判所が統括する。私たちは、「仲裁裁判所」という用語を拒否した。それは、わが国では経済紛争解決に関する国家機関を仲裁機関と呼び、この紛争を解決する役職者（公務員）を仲裁官と呼んできたが、世界ではこの仲裁は、紛争当事者が指名する仲裁委員が行う仲裁裁判所であるためである。

検察機関は、法治国家において帰属することのない、あらゆる人とあらゆることに対する監督の機能から解放され、主として、公判で公訴を維持する刑事訴追の機関となった。刑事案件の捜査取調べは、保安機関、内務省、検察機関の管轄から外され、特別の国家機関である捜査取調べ委員会に集中することとされた。

6. 最終規定

草案は、ロシア国家の歴史的シンボル、その国旗および国歌を復活させている。

この章には、ロシア連邦の構成主体の憲法体制および法の安定性を保証するロシア連邦憲法の改正手続も定められている。

新しいロシア連邦憲法のロシア連邦レフェレンдумでの全人民的な批准に関する問題は、今のところはオープンになっている。重要な全人民的な事項へのロシアのすべての市民の参加が、人民自身に自由にかつ権力をもって自分の国家の将来の体制を決定することを可能にするのである。

7. 移行規定

ロシア憲法草案のテキストには、現在の諸規定から憲法の基本的な各章に定める諸規定への移行過程を規律する「移行規定」という特別の章が含まれている。ロシア憲法にこの章を含めることによって、ロシア連邦憲法の施行手続についての決定が不要となる。

今までに行われた、同じように決定された新しい法律の制定の実践は、一連の反駁を受けた。よく知られているように、決定は、憲法の定める規範のように効力を有し、憲法の規範もまた効力を有する憲法によるのではなく、別の手続で制定されている。

憲法上の権利と異なった規範の法律上の効力との相互関係がそれによって決定されるという規則の視点からすれば、これは受け入れがたい。

さらに、ロシア連邦憲法のテキストに移行規定を含めることは、憲法的意義を有するアクトの数を減らし、それらのアクトに含まれる規範の総体を一層可視的なものにする。法適用者は、憲法のテキストという单一のドキュメントから、いつどの規範を適用しなければならないかを見ることができる。

ほぼ2年間にわたる新憲法草案の策定作業は、すでに実際上の成果をもたらしている。ロシア連邦憲法草案は、現在、提案されているだけでなく、評価もされていながら、なお採択されていないだけにすぎない。ここで構想されている憲法改革は、すでに実行されているのである。

すなわち、草案の第2章は、ロシア連邦最高会議が採択した人と市民の権利および自由の宣言を土台にしているのである。

連邦条約の署名は、現在最近署名された条約の諸規定にしたがって導入されたロシア連邦憲法草案の第4章の策定および同意の過程を当然の完成形であった。

大統領制および憲法裁判所の制度を導入した現行のロシア共和国憲法が改正され、これもロシア連邦憲法草案において初めて規定された所有権に関する条文にも一連の改正が行われている。

憲法制定、これは憲法改革の鍵をにぎる環である。草案は、数十にのぼる連邦法律に言及している（その改正を指示している）。ここにあるのは、草案の欠陥ではなく、以下のような強みである。

①立法的規制のしかるべきレベルがはっきり示されている（連邦のものなのか、連邦構成主体のものなのか）

②下位の法的アクトによる法律のすり替え（代用）が禁止されている

③立法および法適用実践において必要な指導の基準が示されている

④最後に、ロシア最高会議のための立法のプログラムおよび主要な法律のパックが定められている

提案されている草案の多くの規定は、隣国や多くのかつての社会主义国家の憲法草案の策定に際して利用されている。

一般に憲法委員会が提案している概念および規範的な文書資料の正しさは、全体としては承認されている。

憲法改革の対象に関して合意を模索する困難な日々は、明らかに、実践的には、決定に際して合意に到達できないような問題はなく、善意の意思があれば、さまざまのアプローチおよび利害の間で到達すべき合意は可能であることを示している。

開催されているロシア連邦人民代議員大会も、ロシアの多民族からなる人民が切望している、提案されているロシア連邦の新しい憲法草案についての必要な合意を見つけだすことが期待されるのである。

<付録> 「権力および人民へのアピール」

KK, T.3/1, strp.784-786

ロシア連邦市民集会アピール；1992. 4. 5

われわれ、モスクワに集まったロシア社会のさまざまな市民的諸勢力の代表は、ロシア連邦の大統領、議会、政府による市民的平和（和解）および民族間の合意、ロシア国家の保持、急進的経済改革の実行についての針路（指針）を支持する。

私たちは、立法権の代表である4月6日に第6回大会に集まったロシア連邦人民代議員に市場経済改革の路線を継続するよう呼びかけるものである。いかなる意味でも、最近までの兵営共産主義の過去の様式のように無条件の支持を求めることが問題となっているわけではない。建設的批判、具体的な提案が重要でありかつ必要である。全体主義的な過去への回帰を唯一的かつ報復主義的に呼びかけることはできないし、またしてはならない。1991年の大統領選挙で人民に提起され、8月19・21日の劇的な日にベールイ・ドームの壁を守り抜き、そして今日過ちも失敗もないわけではないが、具体化し始めているこの改革路線の原則そのものに疑問を挟むわけにはいかない。

私たちは、尊敬する人民代議員のみなさんに、ロシアの民族・国家体制、その新しい憲法および連邦条約、ロシアの一体性保持の課題—内的な多様性、適法性の強化および人権の擁護という一体性の枠内での発展にかかわるすべての問題を審議するよう呼びかけるものである。

私たちは、憲法委員会が提起したロシア連邦憲法草案を支持し、全体主義から民主的大統領共和制、すなわち移行期のロシアにおいて強力な国家的民主的権力を形成することに賛成する。

わが国の大好きな家に住むすべての人民の利益に応えうるのは単一の民主的連邦国家の創設であり、その主権の担い手および国家権力の唯一の源泉は、エスニックなかつ地方的な権利を尊重され、権力のすべての力によってその民族的帰属にかかわらない、憲法に定める人権の優位性が保障される多民族からなる人民である。私たちは、第6回ロシア連邦人民代議員大会がこれらの利益に十分に対処できるものと期待している。

私たちは、執行権力（ロシア連邦政府）に対して、経済改革の一掃の成功裏の発展のために、政府の約束した以下のようなすべての方針の総合的な実施に速やかに着手するよう訴える；私有化、農業改革、民生転換（？）、競争の促進、経済の構造改革、新しい租税政策、社会的保護プログラムの策定およびその実現。政府は、広範な特権を持ち、私有化した人民の富（財産）を自己の富のためにこれを（近親者を）利用し、ポスト共産主義の新しい全体主義のための社会的基盤を形成しようとする、新しい国家官僚を厳しい監督のもとに置くべき時がきた。そして、政府を人民の不断の全面的な監督のもとにおき（その多様な社会的および政治的組織の名において）、完全かつ現実的な言論の自由、マスメディアの真の独立を保障することが重要である。

私たちは、議会および政府に対して、互いに「服させ」ようとする望むことをやめるよう呼びかける。「張り合いでなく、協力を」。「協力」、それはあなた方議会と政府の関係の原則となれなければならない。私たちに必要なのは単なる「強力な権力」ではなく、強力な立法権、強力な執行権および強力な裁判権、それらの力の主要な源泉は人民の信任と支持であるが、それらの相互作用および相互制約のシステムでもある強力な民主的権力なのである。

私たちは、ロシア連邦市民に対して、改革の遂行に関するロシア指導層の強化を支持するよう呼びかける。これを支持すること、それは、すべての改革の路線、地方および中央の権力の活動、以下に示す能力に対する実際的な監督のもとにおくことができる、そのために考えうるすべての形態の社会団体、委員会および自治的な諸機構を創設することを意

味する。

－土地および産業の基本フォンドを、その利用の効率の高さを保障し、新しい高給の労働現場を創出し、努力して自らの労働で豊かになることができる者の手への速やかな移転
－雇用労働の雇用者と被雇用者との間のパートナー関係の樹立

－何よりも子ども、年金生活者、労働能力のない人、財産の少ない人のための現実的な社会的プログラム（社会政策）の策定および実施

改革を支持すること、それは、ロシアの再生および復興のために働き、自己の労働によって欠乏、虚脱感、疾病、犯罪、無知から国を救うことを意味している。わが共通の家のあちらこちらで勃発している兄弟殺し的な憎悪の炎を消そう。私たちが遭遇している厳しい試練の時期にあって、人びとが思いやり、慈悲、愛情、信じること（信頼）および希望という人間的な感情を留め、これを保持することが大事である。

残念ながら、社会の進歩的勢力は、ロシア連邦の指導層と社会の改革を支持する社会層の間に危険な空白を生みだすよう分断されている。私たちは、ロシア国家の運命に心を痛め、個人の自由を尊重し、将来に民主的な自由な社会を夢見る、市民的合意（和解）およびロシアの改革を支持する連合（団体）を創設する、責任ある市民的、民主的、愛国的な社会勢力の連合に加わるすべての人に呼びかける。

共同した創造的な作業をとおして、繁栄したロシアをつくろう。