

カザフスタンの違憲審査制

——憲法裁判所から憲法評議会へ——

小森田 秋夫

2001年6月

J-104

の違憲審査制を今のところ採用してないトルクメニスタンという、注目すべき分岐が現われているからである⁵。第2に、体制転換の結果、議会が民主的正統性を獲得すれば、違憲審査制の正統性がその民主的議会との関連で問われるという、違憲審査制に共通する原理的問題⁶が現われることになるが、中央アジア諸国の場合、政治体制は概して権威主義的な性格を帯びている⁷。ここでは、権威主義的な政治体制と違憲審査制との関係を、前者が後者に与える負荷という側面と、後者が前者を変化させる可能性という側面の両面から分析するという、独自の課題が浮かび上がってくる⁸。

本稿では、限られた資料の許す範囲で、上記のように独自の展開を見せたカザフスタンの違憲審査制について検討することにしたい⁹。

1. 憲法裁判所

1) 制度

カザフスタンの憲法裁判所は、92年6月5日に制定された2つの法律——憲法裁判所法〔以下、憲裁法〕および憲法訴訟法〔以下、憲訴法〕によって導入された。93年1月のカザフスタン共和国憲法の制定をはさんで、これらの法律は93年4月15日にそれぞれ一部改正された。制度の要点は、次のとおりである¹⁰。

⁵ このほかに旧ソ連諸国で独自の位置を占めるのは、最高裁にあたる国家裁判所の特別な部に違憲審査機能を担わせているエストニアである。

⁶ この問題をアメリカの場合に即して論じた最近の業績として、阪口正二郎『立憲主義と民主主義』（日本評論社、2001年）がある。

⁷ と言っても、国ごとの相違や時間的変化を無視することもできない。この問題については、宇山智彦『中央アジアの歴史と現在』（東洋書店、2000年）、42～51頁を参照。

⁸ 類似した問題状況にあったのは、統一労働者党の指導的役割という体制原理が崩壊する1989年以前のポーランドにおける違憲審査制である（小森田・前掲論文を参照）。

⁹ 本稿の執筆にあたっては、宇山智彦氏（北海道大学スラブ研究センター）から貴重な資料を提供していただくとともに、とくに1995年の政変についてさまざまなご教示をいただいた。ここに記して、謝意を表わしたい。

¹⁰ これら2つの法律のテキストは、Ж. Байшев, *Судебная защита конституции*, Алматы,

憲法裁判所は、長官、副長官および9名の判事、合計11名の裁判官によって構成される(憲裁法第5条)。裁判官は、大統領が最高会議幹部会との合意にもとづいて候補者を提案し、最高会議が選出する。候補者は、最高会議の諸委員会の会議において事前に審議されなければならない(憲裁法第6条1項)。選出は個別的に、原則として公開投票で行われ、代議員総数の過半数の票を得た者が選出されたと見なされる(憲裁法第6条2項)¹¹。任期は10年で(憲裁法第7条1項)、再任禁止規定はない。裁判官資格は、35歳以上60歳以下のカザフスタン市民であること、カザフスタン領内に居住し、高等法学教育を受け、少なくとも10年の専門にかんする労働経歴を有する者であること、である。長官についてはさらに、国家語および民族間交流語¹²に堪能であり、少なくとも10年間、カザフスタン領内に居住していることが求められる(憲裁法第8条)。

憲法裁判所は、次のアクトの憲法適合性について審査する(憲裁法第10条1項)。

- ①最高会議によって採択された法律および決定
- ②大統領令、大統領の決定および命令
- ③内閣〔Кабинет Министров〕の決定
- ④省・国家委員会・官庁の規範的アクト

1994による。ただし、そこに収録されているのは、93年4月の改正後のものであり、それを92年法のテキスト(未見)と照合することによって改定箇所を正確に確認することはできていない。本文で言及する改正内容は、バイシェフ著の記述から判断しえた限りのものであり、不正確な点が含まれている可能性がある。

¹¹ 憲法裁判所のバイシェフは、このような人事手続について、「憲法裁に三権が代表されるという原則」が守られておらず、裁判官にたいして訴訟外の影響及ぼすための前提が作りさだれらるゝとして批判し、大統領・国会議長・最高裁長官がそれぞれ提案する候補者のなかから3名ずつを国会が選出するというリトワニアのような手続がもっとも望ましい、としている。См. Байшев, указ. соч., стр. 28.

¹² 93年憲法(憲法体制の基本原則第8)は、カザフ語を国家語、ロシア語を民族間交流語と規定している(Казавстанская правда, 1 февраля 1993)。95年憲法(第7条2項)では、ロシア語は国家語である「カザフ語と同等に、国家機関および地方自治機関において公式に用いられる」言語と規定され、その地位が高められている(Казавстанская правда, 1 августа 1995)。

⑤検事総長によって採択される規範的性格をもったアクト、最高裁判所および最高仲裁裁判所の指導的説明

⑥効力を生じていない国際条約その他の約定

また、⑦市民の憲法上の権利にかかわる法適用実務の憲法適合性についての事件をも審査する（憲裁法第10条2項）。

憲法裁に提訴する権利をもつのは、①～④について、最高会議、最高会議幹部会、最高会議議長、最高会議の各委員会、最高会議の代議員、大統領、首相、各裁判所、検事総長、社会団体の共和国機関、同じく①～④について、各州・アルマアタ（アルマトゥ）市・レーニン市の代表制機関および執行機関、法律の憲法適合性について、科学アカデミーである。また、市民は、その憲法上の権利に直接にかかわる問題について、それが他の裁判所の管轄に属さないときは、憲法裁判所に提訴する権利をもつ（憲訴法第18条1項）。

この18条には、93年の改正によって重要な変更が加えられている。まず、最高会議代議員について、当初は代議員総数の5分の1という要件を定めていたが、93年の改正によって、個々の代議員に提訴権が認められた¹³。また、当初憲法裁には、上記の⑤～⑦を含めて職権で手続を開始する権限が認められていたが、93年の改正によってこの権限は削除された。その代わりに、市民に上記のような提訴権が認められたのである。そのさい、⑤～⑦の提訴主体についての明確な規定を補う措置がとられなかったため、法の欠缺が生じた。憲法裁判事のバイシェフ〔Ж. Байшев〕は、検察機関の権限を拡大し、一般監督手続による憲法裁への提訴権を認め、検事総長のアクトについては裁判所または市民に提訴権を認めるという解決策を示している¹⁴。

憲法裁の判決は、その採択の時点から効力を生ずる。ただし、採択のときから10日以内に大統領または最高会議議長が異議を申立てた場合、判決は停止され、憲法裁が裁判官総数の3分の2の特別多数で当初の決定を確認したときは、その採択の時点から効力を生ずる。判決は最終的なものであり、上訴することはできない（憲訴法第14条）。

法律その他の規範的アクトを違憲と認める憲法裁判所の判決は、それらの効力を取り消し、違憲と認められたアクトにもとづくその他の規範的アクトの効力を取り消す（憲裁法第11条1項）。違憲と認められた規範的アクトにもとづく裁判所その他の法適用機関の決

¹³ См. Байшев, указ. соч., стр. 53.

¹⁴ См. там же, стр. 46-47.

定は、執行されない（同2項）。

2) 通常裁判所との関係

憲法裁判所制度そのものにたいする評価と関連して、のちにもっとも大きな争点となるのは、通常裁判所と憲法裁との関係である。この論点は、「その憲法上の権利に直接にかかわる問題について、それが他の裁判所の管轄に属さないとき」という規定の解釈にかかわる市民の提訴権の範囲と結びついており、また、憲法裁の統制の対象となる「法適用実務」とは何かということとかがわっている。

この論点が浮かび上がったのは、93年7月13日の判決¹⁵であった。

91年2月の企業法は、労働関係発生の根拠のひとつとして「コントラクト」を定めた。これ以後、それまで一般的に適用されていた期限の定めのない労働契約と異なり、短期（通常1年以下）の期限のついた契約であるコントラクトが普及し始めることになる。91年4月に制定された国有企業の長の雇用と解雇の手続についての内閣決定は、コントラクトを国有企業の長との契約の唯一の形態とし、コントラクト締結の拒否を、重要な労働条件の変更の拒否を理由とする労働法典上の解雇事由に当たるものとした。新規に締結される契約についてコントラクト形態を求めただけではなく、在職中の者についてもそれへの移行を命じたのである。しかも、コントラクトへの移行は、国有企業の長にとどまらず、あらゆる所有形態の企業のあらゆる従業員にまで広げられた。例えば、職員の選考は競争選抜=コントラクト形態によって行うものとした91年11月の出版=マスコミ大臣令によって、短期のコントラクトへの強制的な移行が進められた。国有テレビ会社「カザフスタン」では42%の職員がコントラクトに移された。これらのコントラクトにおいて、期間以外の労働条件は従来の労働契約と何ら変わらないものであった。

そこで、文化労働組合カザフ共和国委員会とともに、コントラクトの期間満了を理由に解雇された（恐らくテレビ局職員である）4名の市民が、91年4月の内閣決定と、91年11月の出版=マスコミ大臣令と関連した「法適用実務」とが、カザフスタン共和国憲法（93年1月制定）第19条の定める労働の権利などに違反することを確認するよう求めて、憲法裁に提訴したのである。4名の市民は当初、通常裁判所に不当解雇の申立てを行い、受理されていたが、判決を待つことなく憲法裁に提訴したのであった。

¹⁵ 判決文は、Баишев, указ. соч., стр. 159-171 に収録されている。

93年7月の憲法裁判決は、原告らの訴えを認め、91年4月の内閣決定の上記の規定およびコントラクトへの強制移行と期間満了による解雇という「法適用実務」を憲法違反と判断した。これにたいして、バイシェフが少数意見を述べている。バイシェフによれば、市民は、その憲法上の権利に直接にかかわる問題について、それが他の裁判所の管轄に属さないときに憲法裁に提訴する権利をもつ（訴訟法第18条1項）ということは、憲法裁は、訴状において他の裁判所の管轄に属さない請求が提出されている場合にのみ、事件を審理することができるということを意味する。上記のように、原告らの事件はすでに通常裁判所によって受理され、その管轄に属することが認められていた。後述するように、93年憲法は、「裁判所は、カザフスタン共和国憲法に反する法律を適用する権利は持たない。適用されるべき法律がカザフスタン共和国憲法に反すると考えるとき、裁判所は事件の手続を停止し、この法律の違憲性を認定するよう求めてカザフスタン共和国憲法裁判所に申し立てる」（第115条）と定めている。したがって、通常裁判所が違憲の疑いをもったのであれば憲法裁に申し立てるべきところであったのであるが、そのような申し立てはなかった。また、「法適用実務」とは、それにもとづく具体的な事件の解決が法適用の一般的ルールからの例外ではなく、慣習として定着しているような法関係の一定のシステムの成立を想定しているのであって、判決について言えば、他の類似の事件の審理のさいの先例となるような典型的な性格を帯びた判決を意味する。ところが、訴訟の過程では、コントラクトの終了を理由とする労働関係の解除は大量現象ではなく、一般的ルールからの例外であることが繰り返し強調されている。したがって、この件についての裁判実務は成立しておらず、コントラクトの締結と解雇を市民の憲法上の権利にかかわる成立した法適用実務と認めることはできない。このような状況のもとで、憲法裁はいかなる裁判機関に訴えることができるのかを申立人に示したうえで、手続を打ち切るべきであった、というのがバイシェフの結論である（このような結論には、少数意見を書いていない他の2名の判事も同調したという）。

原告らが2つの裁判所に重ねて提訴した経緯は不明である。いったんは通常裁判所に提訴した彼らが、93年4月の憲法訴訟法改正によって憲法裁へ提訴権が生まれたと考えて自ら憲法裁に提訴したのか。あるいは裁判所のほうが、自らの憲法判断にもとづいて憲法裁に申し立てるといふ道を回避し、憲法裁の判断を求めるように原告らに示唆した可能性も

ある¹⁶。ちなみに、憲法第 115 条に対応する規定は、憲法訴訟法には盛り込まれていなかった¹⁷。

ともあれ憲法裁判所の多数意見は、通常裁判所の判決を待たずに憲法裁に訴えた市民の原告適格を認めただうえで、その違憲の主張をも認めたのである¹⁸。

3) 憲法裁判所と政治

さて、憲法裁判所判事のジャルムハンベトフ [К.Джалмуханбетов] とマリノフスキー [В.Малиновский] は、憲法裁判所の活動の 3 年間に起伏に富んだものであった、のちに振り返っている。

ジャルムハンベトフらによれば、憲法裁の誕生は、民主的転換の確固たる路線を確認するものとして喝采をもって迎えられた。しかし、憲法裁が活動を開始し、その存在が何を意味するかが明らかになると、ユーフォリアから急速に醒めた人びとも現われてくる¹⁹。

最初の判決は、早くも 92 年 11 月 25 日に下されている。事件は次のようなものであった。最高会議は 91 年 6 月、低所得層を支援するために最低消費予算法を制定し、92 年 1 月にはこの法律を執行するために、月 342 ルーブリと定められた最低消費予算（最低生計費）の段階的施行の期限についての決定を行った。この決定には、最低消費予算の算定根拠となった「1992 年における最低消費バスケット」が添付されており、この決定にもとづ

¹⁶ См. Баишев, *указ. соч.*, стр. 168.

¹⁷ Байшевは、法適用の過程で法令の憲法違反を発見したときは憲法裁に申し立てる権利を通常裁判所に認めるよう主張している (см. Баишев, *указ. соч.*, стр. 54)。

¹⁸ Байшевは、91 年 4 月の内閣決定について、93 年憲法第 19 条の定める「労働契約の自由」に適合している、労働契約にもとづいて自由に契約する権利を行使してコントラクトを締結した原告らが法律の不知を主張しているのは、憲法が専門的な法律的援助を受ける権利を保障している以上根拠がない、コントラクトへの移行が勤労者の利益を考慮せず、法令に違反して大量に行われたという主張については、それについて検察庁を含む関係機関は注目すべきであるとはいえ、憲法裁の審理の対象とはならないとして、実質的にも多数意見と異なる判断を行っている。

¹⁹ К. Джалмуханбетов, В. Малиновский, Лучшее средство предотвращения кризисов, *Вести Казахстана*, 13 июня 1995.

いて、賃金、年金その他の社会的給付の最低額などを定めた大統領令・内閣決定が定められた。このような最高会議決定を、憲法裁は違憲と判断したのである。憲法裁によれば、92年1月決定は、91年法に反して、年齢・家族状態・地域などによって分化した最低消費予算ではなく単一の額を定め、消費項目において衣類、履物、家具、食器、文化=生活用品、文化=教育と休息、生活サービス、通信が考慮されておらず、その結果、生活水準の著しい低下をもたらし、休息、健康保護、教育、社会保障を受ける権利などを侵害している。また、決定案について労組連合評議会との協議や最高会議の関連委員会における審議が行われないなどの立法手続違反も犯された。憲法裁は、移行期の困難や経済危機の深化というような事情は、市民の社会=経済的権利・自由の侵害を正当化するものではない、としたのである。

判決文によれば、憲法裁にたいするカザフスタン共和国労働組合連合評議会の申立てにもとづいて、同労連評議会が事件の当事者と認められた、とされている²⁰。しかし、9月の段階で憲法裁長官代理のロゴフ〔И.Рогов〕は、憲法裁が職権で事件を開始し、「カザフスタン共和国市民」が「その利益のために憲法訴訟が提起された当事者」として認められたが、今のところ、いかなる社会団体もこの抽象的な「カザフスタン共和国市民」の利益を代表するために申し出ておらず、誰が代表するのか、今のところ不明であると述べている²¹。カザフスタン労連は、憲法裁によって準備された訴訟の当事者たる抽象的な「カザフスタン共和国市民」の代表として、後から名乗りを挙げたのである。このようにして始まった最初の訴訟の判決——社会権の名において事実上政府の社会=経済政策を批判した判決が、少なからぬ物議をかもしたであろうことは想像に難くない。

ところで、この訴訟が行われた92年後半には、新憲法の制定に向けた議論が進行中であった。憲法裁判所についての二法が制定された直後の6月に発表された新憲法草案は、裁判権を構成するものとして最高裁判所、最高仲裁裁判所とならんで憲法裁を位置づけ、それを「カザフスタン共和国憲法の保護にかんする裁判権の最高機関」として規定したうえで、憲法裁についての独自の章において、その構成、権限、判決の効力について定めていた²²。議論の過程では、このような方向を前提に、憲法裁の権限をいっそう拡大するこ

²⁰ См. Баишев, указ. соч., стр. 54, 129-137.

²¹ *Казахстанская правда*, 26 сентября 1992.

²² *Казахстанская правда*, 11 июня 1992.

とを求める見解が表明されている。例えば憲法裁のバイマハノフ〔М.Баймаханов〕長官は、政党や社会団体の合憲性の審査を憲法裁の権限とすることが望ましいと述べ²³、別の法学者は、大臣などの職権濫用についての判断、裁判制度全体の活動にたいする監督、政党の活動のコントロール、政党などの憲法訴願の審査など、いっそう広範な（しかも、すぐれて政治的な性格をもつ）権限を憲法裁に付与するよう求めた²⁴。

ところが、12月の最高会議が近づくと、3種の最高裁判機関を最高裁に統合し、憲法裁をその部〔палаты〕のひとつに改組するという構想が突如出現し、第2読会に提出される憲法草案に盛り込まれた。この構想の出所も経緯も必ずしも明らかではない²⁵。しかし、

²³ *Казахстанская правда*, 12 августа 1992.

²⁴ この論者は、独立国家共同体の憲法裁判所を設置することも不可避であるとし、それができるまでは、共同体仲裁裁判所がその機能をはたさざるをえないだろう、と述べている。想定されている役割は、人権問題の解決や平和維持軍の展開にたいする認可などである。

Казахстанская правда, 31 октября 1992.

²⁵ ナザルバーエフ大統領は自分の発案ではないと明言し、最高会議の幹部会でも憲法委員会でもしかるべき決定がなされたという事実はないとされる。発議したのは、最高会議立法委員長のアクーエフ〔Н.Акуев〕の可能性がある。「カザフスタンスカヤ=プラウダ」紙は、アクーエフが発議者として示唆した3名の論者にたいするインタビューを掲載している。それによれば、人民代議員のサルターエフ〔С.Сартаев〕は、憲法裁判所法が制定される以前にはアメリカのような単一の裁判所が望ましいと考えていたが、今では独自の憲法裁がカザフスタンの現状に相応しいと認めており、統合案の出所は自分ではない、述べた。人民代議員のジマノフ〔С.Зиманов〕は、憲法裁の最初の諸判決が権力の最上層の活動に触れるものであったことは事実だが、それは正常な現象である、ただし、消費バスケットの事件も社会保護基金の事件も憲法裁の扱うべき問題ではなかった、しかし、このような誤りにもかかわらず、憲法裁は最高裁判審級としての現在の姿を維持すべきである、と説明している。大統領顧問の法学者シャイケノフ〔Н.Шайкенов〕は、憲法委員会において3つの裁判所を1つに統合することを主張したのは事実であるが、憲法裁を最高裁の部のひとつにするのではなく、憲法裁を全裁判システムの頂点に置くこと、下級裁判所の改革や法律教育の改革が先行しなければならないことの2点を条件として付していた、したがって、3裁判所を機械的に統合するというのは、自分の見解のすりかえである、と主張している（*Казахстанская правда*, 11 декабря 1992）。

法学教授のマイダン=スレイメノフ [Майдан К.Сулейменов] が憲法裁を擁護して述べたように、最初の判決を出したばかりのときにそれを廃止しようというのは、権力にとって好ましくない憲法裁の行動にたいする反応だと受け取られても仕方のないものであった²⁶。バイシェフも、代表制機関の最高性という（ソビエト的）原則に慣れた代議員に、抑制と均衡のメカニズムとしての憲法裁の役割が理解されなかったことを、統合構想が現われた理由のひとつとして挙げている²⁷。しかし、この構想にたいして、法律家同盟、代議員グループ、14の政党・団体のリーダーなどが反対の声を挙げた結果²⁸、93年1月28日に採択されたカザフスタン共和国憲法は、結局、憲法裁判所制度を存置するに至った。

ただし、6月の草案と最終テキスト²⁹とのあいだには、かなり大きな違いがある。最終テキストでは、憲法裁についての独立の章は姿を消し、「憲法の安定性の保障とその規定の保護」という章に吸収された。草案では、憲法裁の構成について、長官、長官代理、3名の判事の候補者を大統領が、6名の候補者を最高会議議長が提案するという、憲法裁判所法とは異なる人事手続が盛り込まれていたが、この点についての規定はすべて削除された。一方、憲法裁判決にたいする大統領と最高会議議長の異議申立権、3分の2の特別多数による判決の再確認という制度が、憲法上の制度として明記された（第131条）。また、憲法裁の権限について、草案は、憲法・法律の公式の解釈³⁰、レフェレンダムに付される憲法

²⁶ この夏にアメリカ大使館の招待でワシントンに滞在したというスレイメノフは、アメリカモデルの違憲審査制は長い歴史の所産なのであり、カザフスタンは自国の条件にあった独自の道を見出すべきである、と述べている（*Казахстанская правда*, 1 декабря 1993）。ただし、統合案は、伝えられている限りのことから判断するかぎり、アメリカモデルそのものではなく、むしろエストニアで採用された類型に属するように思われる。

²⁷ См. Байшев, *указ. соч.*, стр. 58.

²⁸ 法律家同盟の最高会議あてアペールは、3裁判所の統合はカザフスタンにおいて成立した「ヨーロッパ的法システムと裁判システム」に矛盾する、と述べている（Байшев, *указ. соч.*, стр. 58）。

²⁹ *Казахстанская правда*, 2 февраля 1994.

³⁰ 憲法裁は、憲法判断にあたって実際上常に憲法や法律の解釈を行っていることは言うまでもない。ここで言う公式の解釈とは、正面から憲法や法律の解釈という決定形式をとるものを指す。

改正で、憲法体制の基本原則および市民の基本的権利・自由にかかわるものの憲法適合性の審査、レフェレンダム実施についての決定の憲法適合性審査、大統領の職務遂行不能の認定などにまで拡張することを想定していたが、これらはすべて削除された。「裁判所は、カザフスタン共和国憲法に反する法律を適用する権利は持たない。適用されるべき法律がカザフスタン共和国憲法に反すると考えるとき、裁判所は事件の手続を停止し、この法律の違憲性を認定するよう求めてカザフスタン共和国憲法裁判所に申し立てる」(第115条)という、憲法裁と通常裁判所との関係を示す規定は、草案からほぼそのまま受け継がれている。

憲法裁廃止案は葬られたが「その代わりに、そのあとで憲法裁判所の『100%模範的な』裁判所への転化が始まった。裁判官から、職権で手続を開始する権限が奪われた。今や裁判官は、重大な違反を認め、同僚とともに事態を正したいと思っても、何もすることができない。裁判官は、最高の役職者による憲法の遵守について判断を与える権利、最高会議の機関のアクトの憲法適合性について評価する権利を奪われた」³¹——ジャルムハンベトフらはこのように事態を振り返っている。しかし、93年4月15日の改正によって職権による審査の権限が否定されたことについて、同じ憲法裁判事のバイシェフの評価は異なっている。

その著書において憲法裁判所と政治との関係について一節を設け、立ち入って論じたバイシェフは、一方で、「憲法問題は、その形式的な表現においてのみ法的問題なのであって、内容的には常に政治的問題である」という意味において、憲法裁は政治的問題を扱うことができる(扱わざるをえない)³²と述べている。これは、消費バスケットの事件において大統領代表が述べた「憲法裁判所は政治に従事すべきではない」という主張にたいして、憲法裁の立場を擁護したものであった。その上で、憲法裁が政治的問題を扱うのは、解決の基準が憲法規範において定められている(したがって法的問題として処理することが可能である)かぎりにおいてであり、解決にあたっては裁判官の政治的選好や当座の政治的判断によって左右されてはならないと述べ、憲法裁を政治の道具として利用することを最大限困難にするための立法的措置を講ずる必要があると主張した。そのような措置のひとつが、職権による手続の開始という制度の廃止である。バイシェフがこのように述べたとき、

³¹ *Вести Казахстана*, 13 июня 1995.

³² См. Баишев, *указ. соч.*, стр. 34.

カザフスタンではすでに上記のような法改正が行われており、彼の念頭に置かれていたのは、主としてロシアにおける93年の事件であった³³。また彼は、議会の議場における討論が代議員による提訴をつうじて憲法裁判所に移され、その活動が政治化することを防ぐという観点から、個々の代議員に提訴権を認めた改正の方はこれを批判し、代議員総数の5分の1という当初の制度に戻すことを主張している³⁴。

こうして、憲法裁判所の裁判官のあいだでも、憲法裁判のあり方についての異なる見解を含みながら、95年の政変を迎えたのである。

2. 95年の政変と憲法裁判所

1) 最高会議違憲判決

宇山智彦の整理によれば、カザフスタンの政治体制を「半民主的権威主義」から「典型的権威主義」へと転換させることになった95年の政変の背景は、次のようなものであった³⁵。

93年1月に新憲法を採択した最高会議は、90年4月から活動していた第12期のそれであった。この最高会議は大統領にたいしておおむね協力的であったが、やがてその議長アブディルディンが大統領のアルマトゥからアクモラへの遷都構想に反対であることや、ロシアにおける大統領と議会との対立に際して議会側を支持したことが伝えられ、両者のあいだの軋みが現われてきた。そのような中で、ソビエトは旧体制と古いイデオロギーの同義語であるから自主解散すべきであるとのキャンペーンが展開され、その結果、93年12

³³ ロシアでは、93年にピークを迎えたエリツィン大統領と議会（人民代議員大会と最高会議）とのあいだの政治的紛争にさいして、憲法裁判所が3月と9月の2度にわたって大統領の行為（テレビ演説と大統領令）の憲法適合性について職権で審査し、いずれも違憲とする判断を下した。大統領は、自ら政治問題に関与するとともに議会側に与したとして憲法裁判所を批判し、その活動を停止させるとともに91年の憲法裁判所法を失効させた。これに代わる94年の新憲法裁判所法では、職権による手続開始の権限が否定されている。詳しくは、杉浦一孝「ロシアにおける体制転換と憲法裁判所」『法律時報』第69巻3号、1997年を参照。

³⁴ См. Баишев, *указ. соч.*, стр. 53.

³⁵ 宇山智彦「カザフスタンの権威主義体制」『ロシア研究』第23号、1996年。

月 10 日、最高会議は自主解散を決議するとともに、最高会議不在のあいだ大統領に権限を委任する法律を採択した³⁶。第 13 期最高会議の選挙は、94 年 3 月 7 日に行われた。この選挙は、177 議席中 42 議席を大統領が指名した 64 人の候補の中から有権者が選ぶことになっているなどの点が非民主的だとして CSCE 監視団や反対派から強い批判を浴びたものの、反対派の著名人もかなり多く当選した。反対派は、議会内で活発に活動した。とはいえ、正副議長ポストや主要委員会の委員長ポストをとるほどではなく、「大統領が強い姿勢で提案すれば最高会議は受け入れるという構図」³⁷となっていた。しかし、94 年秋になって、96 年の大統領選挙を展望してナザルバーエフに対抗する動きが生まれてくるなど、大統領側と議会の一部とのあいだには緊張も生まれていた。こうして、事態は 95 年春に急転することになる。この急転にきっかけを与える形になったのが、ほかならぬ憲法裁判所であった。

3 月 6 日、憲法裁は、前年の 3 月 7 日に行われた最高会議選挙で落選したジャーナリスト、クヴァトコーフスカヤ〔Т.Квятковская〕が提起していた訴えに対する判決を下した³⁸。93 年 12 月 17 日の中央選挙委員会の決定によって、アルマトゥ市に 13 の選挙区が設けられたが、クヴァトコーフスカヤが立候補した第 12 選挙区では有権者数が 100,089 人であるのにたいして、第 7 選挙区では 29,925 人にすぎず、クヴァトコーフスカヤが有権者として選挙に参加した第 13 選挙区では、67,208 人であった。同様な傾向は、全国的にも見られた。憲法裁は、このように著しい格差は、有権者として、また候補者として選挙に参加するさいの市民の平等の原則に反し、違憲であると認めた。また、94 年 1 月 11 日の中央選挙委の決定によって外交代表部に設けられた 13 の投票区が第 12 選挙区に割り当てられ

³⁶ 第 1 条は、「カザフスタン大統領に、新たに選出されるカザフスタン共和国最高会議の最初の会期が活動を開始するときまで、憲法にもとづき、かつそれを執行するために、法律の効力をもつアクトを制定する権限を与える。／これらのアクトは、カザフスタン共和国のしかるべき法律が採択されるまで、効力をもつ」と規定している（*Казахстанская правда*, 15 декабря 1993）。「カザフスタン大統領および地方行政長官への追加的権限の臨時的委任についての法律」という名称のとおり、大統領が最高会議の立法権をあくまでも一時的に代行することを想定していたこの法律は、のちに絶大な威力を発揮することになる。

³⁷ 宇山・前掲論文、95 頁。

³⁸ *Казахстанская правда*, 8 марта 1993.

たことについても、格差をいっそう拡大するものであって違憲である、とした。さらに、94年2月1日の中央選挙委決定によって採択された文書に、「投票用紙において、有権者はすべての代議員候補者の姓を残すことができる。この場合、票の集計にさいして、すべての候補者に1票ずつ与えられる」との記載があり、その結果、例えば、第12選挙区では、投票に参加した有権者は58,567人であったのに、賛成票の合計は84,384にも上った。こうして、中央選挙委の文書は「1人1票」の原則を侵すだけでなく、選挙結果を歪曲した可能性もあったとし、これも違憲と認めたのである。

この判決にたいし、憲法裁判所法にしたがって8日にナザルバーエフ大統領が、9日にはケキルバエフ [А.К.Кекилбаев] 最高会議議長が、それぞれ異議申立てを行った。しかし、憲法裁は、10日の決定においてこれらをいずれも退け、判決は3月6日づけで確定した。大統領の異議申立ては、中央選挙委のアクトは憲法裁の審査対象ではなく、クヴァトコーフスカヤの訴えは通常裁判所の管轄であるとし、最高会議議長の異議申立ては、クヴァトコーフスカヤの訴状には法律によって定められた要件と通常裁判所による事件の審理についての資料が揃っていないのに、憲法裁は職権で事件を開始し、根拠なく原告を訴えの主体とすることによって権限を超越した、中央選挙委は、憲法裁判所法第10条の定める（その規範的アクトが憲法裁の審査対象となる）国家機関には含まれない、クヴァトコーフスカヤは事前に通常裁判所に憲法上の権利の保護を求めることなく憲法裁に訴える権利はもたない、憲法裁は6ヶ月という審理機関を徒過したなど、いずれも手続的理由によるものであった。これらのうちもっとも重要な論点は、事前に通常裁判所に憲法上の権利の保護を求めることなく憲法裁に訴えることができるかという点であるが、憲法裁決定は、「現行法はそのような[通常裁判所による事前審査という]義務的な条件を定めてはいない。市民は、事件が憲法裁の管轄に属する限り、憲法上の権利の保護を求めて同裁に直接訴えることができる」と判示したのである。

ナザルバーエフ大統領は、「判決の執行に責任をもつ者」として、判決の意味について説明を求める申立てを即日行った³⁹。翌11日、憲法裁は、憲法訴訟法第28条にもとづく以下のような補足的決定を下した。①判決で認定された憲法違反は国の全領域で発生し、すべての有権者の権利に等しくかかわっている。②判決の帰結は、94年3月7日の選挙および95年1月22日の補充選挙によって選ばれた最高会議の権限の違憲性である。94年4月

³⁹ *Казахстанская правда*, 10, 14 марта 1995.

19日から適法に選ばれた最高会議が存在しないため、正統な議会が新たに選ばれるまで、大統領に立法的性格をもった決定を採択する権利その他の権限を与えた93年12月10日の臨時授權法が改めて効力を生ずる。③判決の結果、最高会議の全代議員の臨時選挙を実施することが必要になる。選挙期日は大統領が決定する。そのさい、大統領選挙と同日であってはならないという以外のいかなる制約もない。ただし、選挙期日の決定にあたっては、しかるべき法改正を含む広範な準備活動が必要であることを考慮すべきである⁴⁰。このような補足決定を受けて大統領は、即日、議会の解散についての大統領令を発した⁴¹。

すでに1年近く活動している議会が当初から違憲であったとする、おそらく前代未聞の憲法裁の判断にたいする評価は、当然のことながら大きく分かれている。第13期最高会議代議員で「カザフスタン人民会議」党議長の詩人オルジャス=スレイメノフ〔Олжас Сулейменов〕は、「これらすべての事件の背後には、権力は執行権力においてのみ体现され、他のすべてはそれに従属しなければならないと考えることに慣れてきた執行権力が立っている」、これまでカザフスタンには2つの民主的制度しか残っていないと考えてきたが、ひとつ（最高会議）は形式的に存在せず、もうひとつ（憲法裁）は事実上存在しない、こうしてわれわれは「権威主義レジームの時期」に入りつつある、と述べている。憲法裁については、それが犯した（と彼の見なす）手続的誤りを指摘しつつ、憲法裁は法的問題ではなく政治的動機によって導かれ、政治勢力の手のなかの道具となった、「誰がこの事件を提起したか想像がつくし、憲法裁に誰が圧力をかけたか、われわれは知っている」と極

⁴⁰ 6日の判決、10日の決定、11日の補足決定は、*Казахстанская правда*, 16 марта 1995にまとめて掲載されている。発表された文書で見ると、少数意見は存在しない。決定に参加した裁判官は、それぞれ8名、9名、9名となっている。キム〔Г.Ким〕判事は、異議申立てにたいして「多数決で」原判決を確認したと述べている。制度上、3分の2以上の多数決であったはずであるが、それは別として、この発言は全員一致ではなかったことを示唆しているのかもしれない。しかし、この点は確認できない（*Казахстанско-российская газета*, № 6, апрель 1995）。

⁴¹ *Казахстанско-российская газета*, № 6, апрель 1995。これに対抗して最高会議も、11日に憲法裁の判決への上訴を可能にする憲法改正と憲法裁判所の活動停止についての決定を行ったようである（*Казахстанская правда*, 14 марта 1995）。しかし、これらの抵抗も、流れを変えることはできなかった。

めつけている。同じく第13期代議員のペレグリン〔А. Перегрин〕は、憲法裁がクヴァトコーフスカヤの憲法上の権利をかくも熱烈に擁護したことは「喜ばしい」としつつ、そのために候補者1人の選挙区で当選した（したがって集計方法の変更によって結果には影響がなかったはずの）多くの代議員の権利が侵害されているのではないかと批判し、結局、「憲法裁の判決に形式的・法的判決という見せかけを与えようとするあらゆる試みにもかかわらず、最高会議についての決定が最初から準備されていたのだ」とし、カザフスタンで「ウズベク=ヴァリアント」を実行する試みが行われた、すなわち今の最高会議をつうじて大統領の任期を延長する見込みがないことが明らかとなったので、それを除去することが必要になったのだ、と主張した。これにたいして、大統領国家顧問のカイルベク=スレイメノフ〔Каирбек Сулейменов〕は、11人の憲法裁裁判官のなかには3人の法学博士（そのうちの1人、バイマハノフ長官はアカデミー会員である）と6人の法学準博士がいることに言及しつつ判決の正当性を擁護し、すべてを組織したのは執行権力であり、票の集計方式が正しくなく選挙が不正に行われたことを知りながら必要な時にこのことを利用したのだ、とする解釈を一蹴した。NGO組織の見解も分かれた。カザフスタン=アメリカ人権ビューローのジョフティス〔В. Жовтис〕が、「憲法裁の形式的には適法な判決が、実際上は権力の一分枝である執行権力の当座の政治的利益の実現となっている」とし、われわれは法治国家ではなく、民主的国家からいかに遠いか、と嘆いたのにたいし、アルマトウ=ヘルシンキ委員会議長のフォーキナ〔Н. Фокина〕は、結果はいかに重大なものであれクヴァトコーフスカヤの人権の著しい侵害の事実を確認した憲法裁の判決を「きわめて勇気のある行為」と褒め称え、「わが国の歴史におけるもっとも偉大な突破口」だと正反対の評価を行っている⁴²。憲法裁判事のマリノフスキーは、憲法裁は憲法にしたがって自らの責務をはたしたにすぎず、政治にたずさわることも状況的判断を考慮に入れることもない、と述べて憲法裁の政治性批判に反論した⁴³。クヴァトコーフスカヤの弁護人として勝訴判決を勝ち取った弁護士のアブラメンコ〔Ф. Абраменко〕が、司法は合目的性から出発すべきではなく、法律によってのみ導かれるべきであると、政治的帰結のいかに左右されることなく法

⁴² Кризис демократии или торжество закона?, *Казахстанско-российская газета*, № 6, апрель 1995.

⁴³ *Казахстанская правда*, 14 марта 1995.

的な判断に徹したと憲法裁の姿勢を評価したのも当然であろう⁴⁴。

2) 最高会議解散から新憲法へ

ところで、憲法裁の決定が残した問題のひとつは、最高会議の正統性がはじめから否定されるとしたら、94年4月19日から95年3月6日までのあいだに正常な手続で審議され、採択・施行された314のアクト（24の法律を含む）の運命はどうなるのかについて、決定は何も述べていないことであった。決定の論理に従えば、これらのアクトもはじめから無効とされるはずである⁴⁵。そこで大統領は、3月13日、司法第一次官を委員長とする委員会を発足させ、この間の最高会議のアクトのうち、効力を維持すべきものを篩い分ける作業を命じた。その結果が、3月23日に出された「最高会議のアクトについての大統領令」である。法律の効力をもつこの大統領令によって、一連のアクトの効力が施行の日から維持されることが認められた。186のアクトについては、効力が回復されなかった⁴⁶。こうして、憲法裁の決定によって生じかねなかった法の空白は、93年12月の授權法を根拠とする大統領令という手段で埋められたのである。

もうひとつは、議会の空白の処理である。憲法裁の補足的決定は、必要な準備をしたうえで大統領がしかるべき選挙期日を指定し、最高会議の選挙を改めて実施するという手順を明らかに想定していた。しかし、大統領が選択したのは、それとはまったく別の道であった。

ナザルバーエフによれば、3月6日の判決は「晴天の霹靂 [как снег на голову]」であったという。最高会議とのあいだには紛争もあったし感情的なこともあったが、立法権と執行権との調和のとれた相互作用についての協定が調印されたことが示すように、建設的な対話を行うことに成功していた、だからこそ、憲法裁の判決を尊重しつつも、議会危

⁴⁴ *Казахстанская правда*, 20 апреля 1995.

⁴⁵ もし憲法裁の裁判官が1人でもこの最高会議によって選出されていたとしたら、最高会議の正統性を否定した憲法裁そのものの正統性も疑われざるをえないという袋小路に陥るところであったが、“幸いなことに”そのような問題は生じなかった。この論点は、アブラメンコ弁護士にたいするインタビューのなかで記者から出されている（*Казахстанская правда*, 20 апреля 1995）。

⁴⁶ *Казахстанская правда*, 25 марта 1995.

機を回避するために異議申立てをおこなったのだ、と彼は説明している⁴⁷。しかし、3月24日に自ら招集したカザフスタン諸民族会議において演説したナザルバーエフは、「近年の最高会議を指揮したのは、穏やかに言って、度を越して野心的な、極めて口数が多く、国益から遠い人々であった。」「議員たちは行政府を屈服させる権利を分けあうことに熱中し、この実際的な権力を通して、融資、投資、金融、つまり金の分配に参加したがったのだ」と、最高会議が消滅させられたことについて一転して政治的な正当化を行っている⁴⁸。批判者の言うように、憲法裁の判決も含めてはじめから執行権力が描いたシナリオどおりに進行したのか、それとも憲法裁の劇的な判決を奇禍として急遽シナリオを描いたのか——判断するための直接の証拠は見あたらない⁴⁹。この点は、いずれ歴史研究によって明ら

⁴⁷ *Казахстанская правда*, 10 марта 1995.

⁴⁸ 宇山・前掲論文、97頁を参照。

⁴⁹ 宇山智彦は、「クヴァトコーフスカヤや憲法裁が大統領の意向を汲んで裁判を行ったと考える証拠はない」ものの、この後の経過において重要な役割をはたすことになるカザフスタン諸民族会議の創設と招集日を定めた大統領令が3月1日に出示されたことから見て、「大統領側が判決の予定をあらかじめ知り、その後のシナリオを書いた可能性は強い」、「憲法裁の補足決定の内容は判決から飛躍しており、政治的においがする」（宇山・前掲論文、97頁）と述べている。ちなみに、クヴァトコーフスカヤは、訴因を追加することによって少なくとも憲法裁の審理を結果として引き伸ばす役割をはたした（憲法裁の3月10日決定によれば、彼女の最後の主張が提出されたのは95年2月15日であったという）。岡奈津子は、改革派と見られていた彼女が99年10月に実施された下院選挙において、体制派の「祖国党」の比例区名簿第2位で当選していることを指摘して、その“寝返り”を匂わせている（岡奈津子「一九九九年カザフスタン議会選挙——『民主化』の選出と投票結果の改ざん」『ロシア研究』第30号、2000年、89頁を参照）。

仮に憲法裁が、政治的帰結を顧慮することなく自主的に「純粋に法律的な判断」に徹したのだとしたら、今回の結果は大統領側にとってたまたま好ましいものだったとしても、一般的には権力者にとって憲法裁は何をしでかすかわからない恐るべき存在であることが明らかになった、ということになる。この仮定にたった場合、3月の決定にたいする大統領の立場はアンビヴァレントなものであったはずである。また、憲法裁が大統領のシナリオに沿って行動したのだと仮定した場合には、そのような「政治性」にたいする批判を、大統領が今度は憲法裁

かにされることを期待するとして、この3月24日を出発点として、明確な方向性をもったシナリオが展開することになるのである。

3月1日の大統領令⁵⁰にもとづいて大統領の諮問機関として創設され、予定どおり招集されたカザフスタン諸民族会議は、この日のうちに、ナザルバーエフの任期を2000年12月まで延長することの是非を問う国民投票の実施を勧告する決議を採択し⁵¹、これを受けた形で、翌25日、国民投票を実施する大統領令と国民投票法（憲法的効力をもつ大統領令）⁵²が制定された。国民投票は4月29日に実施され、投票率91.2%、賛成95.5%で任期延長が承認された⁵³。次いで、8月30日に新憲法についての国民投票が行われ、これも投票率90.58%、賛成89.14%で採択されたのである⁵⁴。

3. 95年憲法と違憲審査制のモデル転換

1) 大統領制国家の憲法

95年憲法は、カザフスタン共和国を「大統領制〔президентская форма правления〕の単一国家」（第2条1項）と規定している。そこで、新憲法の定める統治の仕組みを、大統領に焦点をあてながら概観しておこう⁵⁵。

大統領の地位は、「国家元首、国家の内外政策の基本方向を定め、国内および国際関係においてカザフスタンを代表する国家の最高の役職者」（第40条1項）、「人民と国家権力の統一、憲法、人および市民の権利と義務の不動性のシンボルかつ保証者」（同2項）、「国家権力のすべての分枝の調和のとれた機能および人民にたいする権力機関の責任」の保障者

に向けて利用する可能性をも生み出したことになり、憲法裁にとっては、文字どおり自殺行為であったことになる。

⁵⁰ *Казахстанская правда*, 2 марта 1995.

⁵¹ *Казахстанская правда*, 1 апреля 1995.

⁵² *Казахстанская правда*, 28 марта 1995.

⁵³ *Казахстанская правда*, 4 мая 1995.

⁵⁴ *Казахстанская правда*, 5 сентября 1995.

⁵⁵ 95年憲法の簡潔な紹介として、岡奈津子「カザフスタンの新憲法——議論呼んだ国民投票」『アジア研ワールド・トレンド』No. 9、1996がある。

(同3項)というように、3方向から規定されている。ロシア93年憲法に類似したこのような性格規定(とくに3項)は、直接選挙により任期5年で選ばれる(第41条1項)大統領が、三権のいずれにも属さず、しかも三権のいずれにもかかわる強力な権限をもっていることを意味している。

まず、立法権との関係である。任期4年(第49条2項)の議会は、上院〔Сенат〕と下院〔Мажилис〕とからなる二院制である。下院は小選挙区制によって選ばれる67名の議員からなるが(第50条3項)、上院は、各州、共和国的意義をもつ市および首都から2名ずつ、それぞれの代表制機関の議員の合同会議によって選ばれる議員のほか、大統領によって任命される7名の議員からなる(第50条2項)。議会の中心的な機能はいうまでもなく法律の制定であるが、その立法権は幾重にも制約を受けている。第1に、議会は憲法が列挙する11の「もっとも重要な社会関係」を規制する法律を制定し、「その他すべての関係」は法律より下位のアクトによって規制される(第61条3項)⁵⁶。第2に、議会在採択した法律に大統領が異議を述べたとき、議会は1ヶ月以内に再度の審議と採決を行わなければならない。この期間が徒過したときは、異議を受け入れたものと見なされる。異議を退けるためには、両院の議員総数の3分の2で最初の決定を再確認しなければならない(第53条2項)。第3に、大統領は、法律案の審議の優先順位を定め、(特定の)法律案の審議を緊急なものとする権限をもつ。この場合、議会は、法案の提出の日から1ヶ月以内に審議⁵⁷しなければならない。議会在この要請を履行しないとき、大統領は「法律の効力をもつ大統領令」を制定する権限をもつ。この大統領令は、これに代わる法律が採択されるまで効力を維持する(第61条2項)⁵⁸。なお、議会は、大統領の発議にもとづいて、各院

⁵⁶ 立法権をめぐるこのような定めは、「行政権による議会権限の枠づけ」に憲法院が奉仕するというフランス第5共和制初期の構造を想起させる(樋口陽一『比較憲法〔改訂版〕』青林書院、1984年、254～255頁、L.Garlicki, Rada Konstytucyjna w Republice Francuskiej, w: *Sądy konstytucyjne w Europie*, tom 1, Warszawa, 1996, s. 99を参照)。しかし、議会中心主義の伝統が持続していたことを前提に、これに修正を加えようとしたフランスの場合と、そもそも議会の地位の弱体なカザフタンの場合とでは、文脈が異なっている。

⁵⁷ 第53条2項とは違って、「審議と採決」とはなっていないので、「審議」とは何を意味するのか——審議の開始なのか、法律の採決までを含むのか——憲法上は明確ではない。

⁵⁸ ただし、大統領自身は立法発議権をもたない。大統領の立法政策は、政府によって提出され

の議員総数の3分の2により、1年を超えない期間、大統領に立法権限を委任することができる（第53条3項）。この場合、大統領は法律を制定することになる（第45条2項）。第4に、「政府によって採択された法律案の不採択と関連して、首相は議会両院の合同会議に政府信任の問題を提起することができる。・・・不信任提案が憲法に定められた必要な数の票〔各院の議員総数の3分の2（憲法第53条7号）〕をえられないとき、法律案は採決なしで採択されたものと見なされる。ただし、政府はこの権限を年に3回以上行使することはできない」（憲法第61条7項）⁵⁹。政府案に同意しない議会にたいし、政府は強力な対抗手段をもっているのである。

その政府は、次のような手続で形成される。まず、大統領が議会（両院合同会議）の同意を得て首相を任命し、首相の提案にもとづいて政府の構造を決定し、その構成員を任命する（第44条3号）。議会が首相の任命に与えるのを2回拒否したとき、また政府不信任を可決したとき、大統領は議会を解散させることができる。解散権は「議会の各院または議会と国家権力の他の分枝とのあいだの克服しがたい意見の相違の結果としての政治的危機」を理由として行使することもできる（第63条1項）。このようにして大統領に守られた政府は、大統領にたいして「責任を負う」のであり、議会にたいしては政府の施政方針（プログラム）について「報告義務を負う」ととどまる（第64条2項）⁶⁰。大統領は、自らの発議で政府全体または個々の政府構成員を解任することができる（第70条7項）。こうして、大統領は実質的には執行権の長としての位置を占めている、とってよい。

最高裁判所の（長官を含む）裁判官は、最高裁判評議会の勧告にもとづく大統領の提案により、上院がこれを選出する（第82条1項）。州級の裁判所の裁判官は、最高裁判評議会の勧告にもとづいて大統領が任命し（同2項）、その他の裁判所の裁判官は、司法資格審

る法律案の形で表現されることになろう（第61条1項）。

⁵⁹ この条文の前段では政府信任、後段では不信任について定めており、両者の関係はいささか不明確である。両者が切り離されているのであれば信任案可決の効果が明確ではなく、政府自身が不信任案を提出することができるというのであれば、議会の3分の1強の支持が得られれば法律を通すことができることになり、その地位は極めて強力である。

⁶⁰ 施政方針を重ねて拒否するためには、各院の総議員の3分の2の多数が必要であり、この場合は、政府を不信任したものと見なされる（第53条6号）。ということは、大統領に議会解散権が発生する、ということである。

査委員会の勧告にもとづく司法大臣の提案により、大統領が任命する（同3項）。最高裁判評議会は、憲法評議会議長、最高裁長官、検事総長、司法大臣、上院議員、裁判官、大統領の任命するその他の者によって構成され、大統領がこれを主宰する（同4項）。

大統領は、地方行政にたいしても影響力をもっている。地方の代表制機関〔маслихат〕は住民の直接選挙によって選ばれるが（第86条2項）、執行機関は国家の統一的な執行機関体系に組み入れられ（第87条1項）、その長〔аким〕は大統領と政府の代表であって（同3項）、州、共和国的意義をもつ市、首都のアキムは首相の提案にもとづいて大統領が任免する。大統領は、自らの裁量によってアキムを解任することもできる（同4項）。これにたいしてマスリハトは、議員総数の3分の2の多数でアキムに不信任を表明し、その解任を大統領に求めることができるにとどまる（同5条）⁶¹。

以上のように、大統領は「大統領制国家」というにふさわしい多面的で強力な権限を与えられているが、弾劾手続によって解任されるのでないかぎり、辞任後も「元大統領」と呼ばれ（第42条3項）、名誉と尊厳の不可侵、家族を含めた（生活）保障・サービス・警備が現職大統領と同様に保障されることになっている（第46条1～3項）。

2) フランス=モデルの影

95年憲法には、前述した大統領の性格規定や、大統領弾劾手続（第47条2項）など、ロシアの93年憲法を想起させる規定が含まれている。同時に指摘しておくべきことは、執行権の強化を志向したこの憲法の制定過程において、フランス=モデルが一定の影響を与えた形跡が認められることである。ナザルバーエフ大統領は、5月22日の決定によって、大統領のもとに新憲法草案についての専門家会議を設けているが、その名簿には、国内の法律専門家9名（憲法裁関係者は含まれていない）のほかに、外国の専門家として、ロシアの著名な法律学者エス=アレクセーエフ〔С.С.Алексеев〕とならんでフランスのコンセイユ=デタ評議官〔советник〕ジャック=アタリと憲法院議長ロラン=デュマとが名前を連ねている⁶²。アタリは、91年4月に設立された欧州復興開発銀行〔EBRD〕の初代総裁を93年まで務めていた人物で、EBRDの設立条約でその受益国は「東欧あるいは中欧の国」と明記されているにもかかわらず、中央アジア諸国に活動対象を拡げることを唱導したことで知

⁶¹ 地方自治は、より下級の地域共同体について認められているにすぎない（第89条2項）。

⁶² *Казахстанская правда*, 24 мая 1995.

られている⁶³。また、8月はじめに駐仏カザフスタン大使と会談したデュマは、新憲法起草作業にフランスの学者が招かれ、フランスの経験をカザフスタンの起草に反映させることができたことに満足の意を表明している。そのさい彼は、あらゆる民主的憲法は、各国の特性を考慮しながらも、司法の独立、二院制議会の存在、権力の各分枝の相互作用、司法権と政治、検察機関と裁判所との分離という一連の基本原則を含んでいなければならないが、民主主義社会のこれらすべてのメルクマールをカザフスタンの新憲法草案は満たしている、と述べたとされている⁶⁴。

3) 憲法裁判所をめぐる論争

さて、7月4日に発表された憲法草案⁶⁵は、憲法裁判所を憲法の裁判的保護を保障するものとして位置づけ(第77条)、93年憲法とほぼ同様に、「適用されるべき法律その他の規範的アクトが憲法に反すると考えるとき、裁判所は事件の手続を停止し、この法律の違

⁶³ 山根裕子『経済交渉と人権——欧州復興開発銀行の現場から』中央公論社、1997年、182頁を参照。

⁶⁴ *Казахстанская правда*, 4 августа 1995.

⁶⁵ カザフスタンの憲法制定過程とフランスとを結びつけたのがアタリ本人であることは彼の経歴から見て推測できるが、もうひとり、キエフ出身のユダヤ系フランス人であるモスコヴィチ [Алексей Александрович Москович] という人物がかかわっていた可能性も(確証はないものの)存在する。当時、ナザルバーエフ大統領の顧問という地位にあった彼は、95年の一連の事態に深く関与していたと言われている。かつてドゴールの近くで活動した経歴をもち、ドゴール流の「啓蒙専制主義」を唱導する彼は、カザフスタンにとってもっとも重要なのは「秩序と安定」であり、必要なのは「ピロードの手袋をはめた鉄の拳」とする。その担い手として想定しているのが、彼が「ソ連崩壊後に権力にあるすべての者のなかで、政治活動家として、また国士として魅惑される唯一の人物」であるナザルバーエフその人にほかならない。実業家でもある彼は、「ピロードの手袋をはめた鉄の拳」に、外国投資家のための条件を邪魔されることなく作りだす役割を期待していることも隠していない (Кто советует Нурсултану Назарбаеву, *Караван*, 24 марта 1995)。モスコヴィチの存在については、宇山智彦氏のご教示による。

⁶⁶ *Казахстанская правда*, 4 июля 1995.

憲性を認定するよう求めてカザフスタン共和国憲法裁判所に訴える」(第74条1項)という規定を置いていた。しかし、93年憲法が含んでいた憲法裁の権限についてのより具体的規定は欠けていた。また、憲法裁の判決にたいする異議申立ての権限は大統領にのみ認められ、議会議長の関与は否定されていた。異議申立てを覆すためには裁判官総数の3分の2の多数が求められている点は、93年憲法と同様であった(第74条3項)。したがって、この7月草案においては、議会の権限を相対的に後退させるという新憲法構想全体に通底するモチーフを除けば、憲法裁のあり方に再検討が加えられたはっきりした形跡は見られなかった。

注目すべきことに、このような憲法草案をめぐって、憲法裁判所の分裂と事実上の崩壊が明らかになったのである。

まず、バイマハノフ長官、ロゴフ長官代理を含む6名の憲法裁裁判官が、憲法草案の全面的に批判する見解を明らかにした。彼らは、人権保障の弱化という点でも、執行権への過度の権力集中という点でも93年憲法より後退しており、提案されている憲法モデルを完全に民主的な法治・社会国家と認めることはできないとして、根本的な作り直しを要求したのである。憲法裁については、上記のように、その権限についての規定が欠けているだけでなく、第74条を文字どおりに解釈すれば、憲法裁の審査対象となるのは具体的事件において通常裁判所によって適用されるアクトに限られ、したがって訴えを提起できるのは通常裁判所に限られることになりかねない、と批判した。彼らの主張は、93年憲法の規定を維持するだけでなく、憲法・法律の解釈権の付与、大統領による署名前の段階の法律や州や首都の代表制機関と執行機関のアクトの憲法適合性の審査にまで憲法裁の権限を拡大することであった⁶⁷。ロゴフ長官代理によれば、この見解は、憲法裁の10名の裁判官(1名は6月末までで別の国家的職務に転出)のうち、休暇中の3名と独自の評価を示すことを希望したバイシェフを除く6名が、憲法裁という機関ではなく「市民として」の資格で憲法草案の全人民討議に加わった、という性格をもつものであった⁶⁸。

これにたいして、バイシェフら残りの5名の裁判官(転出した元判事を含む)は、6名

⁶⁷ Конституционный суд высказал свои суждения по проекта новой Конституции, PANORAMA, № 28, 15 июля 1995.

⁶⁸ Количество власти, которой разработчики проекта Конституции наделяют президента, ставит под сомнение республиканскую форму правления, там же.

の行動を激しく批判する声明を発表した。批判の骨子は、いかなるアクトであれその草案にたいする判断を示すことは憲法裁の権限には含まれておらず、裁判官がこの種の文書や憲法訴訟の対象であったり対象となる可能性のあつたりする問題について個人的見解を表明することは、法律によって直接に禁じられている⁶⁹、若干の裁判官による政治行動への参加、自己の権限の逸脱はいまに始まったことではなく、この2年間、声明の筆者たちが批判し続けてきたところであるが、それも効果なく、一部のグループで裁判所の名による文書を作るのは常態となってしまった、今回の声明も、憲法裁の独立とその不可欠性を喧伝し、筆者たちを人権と正義のための断固たる闘士として描き出すために出されているが、実際には、彼らの個人的・集团的利益について心配しているにすぎない、というものであった。このような認識にもとづいて5名の裁判官は、われわれは憲法裁を現在の状態と構成のまま維持することができるとは考えない、それは客観的な判決を下す能力を失い深刻な危機にある、憲法裁が政治化されてしまったため、われわれは現在の条件のもとではその活動に参加することはできない、われわれが参加しなければ定足数が足りず、憲法裁は法的効力をもった判決を下すことはできないとして、憲法裁の崩壊を一方的に宣言したのである。その上で彼らは、憲法裁判所を「憲法評議会」に改組することを提案した。彼らの考える憲法評議会とは、現在の憲法裁が解決している問題に加えて、署名前の法律の憲法適合性、大統領選挙、議員選挙、レフェレンダムの適正性の審査を行い、憲法解釈を与える権限をもち、市民は、通常裁判所における具体的な事件の審理にさいして、裁判所が法律を違憲と見なしたときにだけ憲法評議会に訴えることができる⁷⁰というのであるから、バイマハノフらの主張よりもいっそう広範な権限をもった違憲審査機関を想定していることになる⁷¹。声明が憲法評議会の構成手続などについても触れているのどうかは不明である。権限だけから見ると、憲法評議会への改組が単なる名称変更を超えた違憲審査制のモデル転換を意味するのか、判断がつきにくい。モデル転換ではないとすれば、実質的な

⁶⁹ 彼らが援用している憲法裁判所法第13条は、その2項で、憲法裁が審査中または受理した問題について、憲法裁が判決を下すまでは個人的な見解をおおやけに表明することを禁じているのであって、彼らが言うようなことまでを「直接に」禁じているわけではない。

⁷⁰ 訴えるのは裁判所なのか市民なのか、新聞報道の限りでは混乱した表現になっている。

⁷¹ Конституционный суд должен быть вне политики, *Казахстанская правда*, 29 июля 1995.

意味は「政治化した好ましくない裁判官たち」を除去することにある、ということになりかねない。しかも、彼らの声明も十二分に政治的なものであり、その論旨を一貫したものとして理解するためには、彼らが後半で示唆するように、憲法裁裁判官としての身分を放棄したうえでの政治的発言である、と考えるほかはない。

憲法裁と政治との関係について、裁判官の内部に早くから見解の相違があったことは、すでに見たとおりである。しかし、これほどまでの亀裂がいかにして生じたのか、このことと3月の判決・決定とどのようなかかわりがあるのかは、残念ながら明らかではない⁷²。ともあれ、憲法裁の内部から憲法裁を公然と否定する声があがったのであった。

一方、これに前後して、最高裁長官第一代理ナリクバエフ〔М.Нарикбаев〕による憲法裁判所にたいする全面的な反対論が公表された。反対の論拠は、次のように多岐にわたっている。①司法権はひとつなのに、内部で最高裁・最高仲裁裁・憲法裁へと分化し、相互に競争しあっているため、他の権力との関係で立場が弱められている。②憲法裁は、「その騒々しい事件によって」大臣なみの特別な地位（裁判官ごとの個人別機構、個人用自動車、公用電話、外国出張等々）を獲得しようと試みており、そのため、これらの特権に与れない最高裁や最高仲裁裁の「普通の裁判官」は尊敬をもって見られていない。③憲法裁への訴えの大部分は、通常裁判所の判決を不服とするものであるが、これは、憲法裁によって、それが「最高の、もっともヒューマンな裁判所」であるかのような印象が作り出されていることによる。問題は、憲法裁が通常裁判所の管轄を侵し、後者が無数に扱っているような事件を取り上げようとする傾向があることである。コントラクトについての事件がその明瞭な事例であるが、市民は（憲法裁で違憲判決をもらっても）結局もう一度通常裁判所に復職請求をしなければならない。こうして、市民には二重手間になっているだけでなく、通常裁判所の権威も傷つけられている。憲法裁の判決のほうが「より公正」であり、通常裁判所は、権力機関の利益にかかわる事件を審理するのを恐れているか引き延ばしている

⁷² すでに引用したように、ジャルムハンベトフとマリノフスキーは6月半ばに共同で論文を書いている。そのなかで彼らは、3月の判決について、裁判所にはいかなるマヌーヴァーの余地もなかったとしつつ、ベラルーシ憲法のように、憲法裁が違憲とされたアクトの失効時期を自主的に決定する権限を与えられていたら、別の展開がありえたかもしれない、と述べている（*Вести Казахстана*, 13 июня 1995）。ところが、マリノフスキーはバイマハノフらのグループに、ジャルムハンベトフはバイシエフらのグループに加わったのである。

と受け取られているからだ。④通常裁判所には破毀審・監督審という判決のチェックの仕組みがあるのに、憲法裁の判決にたいしてはそれがなく、このことが憲法裁には「何でも許される」ための好都合な土壌となっている。裁判所の全体系から切り離された憲法裁は、「純粹に政治化された機関」となってしまったのであり、ここにその「破綻」の根拠がある⁷³。⑤憲法裁の支持者は、憲法裁がすべての発達した民主主義の国にも多くの独立国家共同体諸国にも存在すると述べて、それが法治国家の不可分の属性であるかのように主張しているが、それは正しくない。量的には単一の裁判所システムの方が優位しており、アメリカにもフランスにも、そしてわれわれに近いイスラーム圏の諸国家にも憲法裁は存在しない。旧ソ連諸国について言えば、エストニアでは最高裁にあたる国家裁判所が法律の憲法適合性について審査しているし、憲法裁の導入が流行のように宣言された国でも、2年近くも事件を審理していないとか（ロシア）⁷⁴、裁判官が選ばれていないとか（ウクライナ）、選ばれてもなかなか活動を開始しないとか（クルグズスタン）という状態であり、トルクメニスタンでは憲法裁は設けられていない。一言で言えば、憲法裁は危機に陥っているのだ。⑥住民と直接に接触して活動している約2000人の「普通の」職業裁判官が憲法を適用することができず、首都に座っている「特別に選ばれた」者たち（そのなかには裁判制度で仕事をしたことのない者もいる）が憲法を適用・解釈し、通常裁判所にどのように法を適用すべきかについて説明するというようなことで、憲法は直接に適用されるアクトであるというようなことが言えようか。

以上のような、最高裁を頂点とする通常裁判所の外側に新たに設けられ、上に立つかのように映るようになった憲法裁への、通常裁判所の立場からの全面的な批判は、93年憲法制定過程において現われた統合論の再燃である。と同時に、その後の経過のなかで亢進した憲法裁の政治性にたいする批判が加わって、敵意すら孕んだものとなっている。このような立場からナリクバエフが提起したのが、彼によればその持論であるところの、次のような単一裁判所システム構想であった。最高裁を、憲法裁をベースに裁判権の最高機関に改組する（裁判官の数は11名から9名に減らす）。この最高裁判審級は、憲法を保護する機

⁷³ ナリクバエフは、憲法裁があればこれの政治勢力のための「政治的棍棒」になってしまったと示唆しているが、何を指しているのかについて直接には述べていない。しかし、このような評価は、バイシェフらの憲法裁批判と一致する。

⁷⁴ 93年9月=10月政変の結果としての中断を指しているものと思われる。

能をはたすだけでなく、民事・経済・刑事の事件についての監督審となり、法律の公式解釈と法令の適用についての説明を与える。また、現在の最高裁・最高仲裁裁をベースに、最高控訴裁判所を設ける。最高控訴裁は、下級審判決について控訴・破棄・監督手続で審理するとともに、裁判実務を総括し、指導的説明を出すためにそれを最高裁に提出する。下級裁判所は、基本的に従来の地位を保持する。ナリクバエフによれば、憲法裁の多くの裁判官によっても支持されているこのような構想こそが、国家的重要性をもったあらゆる問題について、事後に見直される可能性もないままに一群の人間が決定するようなことを許さず、既存の裁判所システムを根本的に破壊することなく憲法保護の課題を実現することを可能にするものとなるはずであった⁷⁵。

7月末に発表されたこれら2方向からの憲法裁批判が、憲法草案の練り直し作業とどのようなかわりをもっていたのかは明らかではない。しかし、時をおかずして発表された新しい憲法草案⁷⁶は、憲法裁判所に代えて、フランスの憲法院を想起させる憲法評議会⁷⁷の設置を定めたのである。わずか1ヶ月のあいだのモデル転換であった。それは、ナリクバエフの構想と異なるのはもちろん、パイシェフらのそれとも同じではなかった。

4. 憲法評議会

1) 制度の骨格

新憲法にもとづく二院制議会の選挙は、上院は12月5日、下院は9日に実施され、議会は翌96年1月30日から活動を開始した⁷⁸。しかし、それを待つことなく、95年12月29日には、またもや93年12月の授權法を根拠とする「憲法的法律の効力をもつ憲法評議会についての大統領令」〔以下、憲評令と略す〕の形で、旧ソ連諸国では類例を見ない憲法

⁷⁵ М. Нарикбаев, Конституционный суд – аргумент «против», *Казахстанская правда*, 27 июля 1995.

⁷⁶ *Казахстанская правда*, 1 августа 1995.

⁷⁷ Конституционный совет は、フランス語にすれば Conseil constitutionnel である。Conseil constitutionnel は「憲法院」と訳されることが多いが、совет の訳語としては会議または評議会が一般的であるので、Конституционный совет を「憲法評議会」と訳しておくことにする。

⁷⁸ 宇山・前掲論文、98頁を参照。

評議会の制度が定められた⁷⁹。フランス憲法院との比較をまじえて、制度の骨格を整理しておこう。

憲法評議会は、93年憲法下の憲法裁判所とは異なり、最高裁判所を頂点とする司法制度（憲法第7章）には含まれない独自の制度（第6章）であり、「憲法の最高性を保障する国家機関」（憲評令第1条）と規定されている。

憲法評議会は、任期6年の7名の評議員からなる（憲法第71条1項）。憲法評議会議長は、大統領が任命する（同条2項）⁸⁰。議長のほかの6名は、大統領、上院議長、下院議長が2名ずつ任命し、3年ごとに半数が交替する（同上3項）⁸¹。また、元大統領は、終身の評議員となることになっている（同上1項）。このような構成は、元大統領が終身の評議員となる点を含めて、フランス憲法院のそれと酷似している。ただし、フランスでは3名ずつ合計9名で任期9年（3年ごとに3分の1ずつ交代）、再選は禁止されているのに対し、カザフスタンでは再選禁止規定はない。また、フランス憲法院の議長は、大統領によって評議員のなかから任命される。評議員は、議員その他の（教育・研究その他の創造的活動を除く）有給の職務との兼職を禁じられている（憲法第71条4項）ほか、共和国領内に居住する30歳以上の市民で、法学高等教育を終え、5年以上の法律専門職の経歴が求められている（憲評令第4条1項）。フランスでは、後者のような資格要件は定められていない。

憲評令は、評議員は任期中は交代させられない（第11条4項）と定める一方、憲法が定めるように大統領・上院議長・下院議長によってそれぞれ任命されるだけでなく、解任されるとも規定している（第3条1項、2項、第15条1項）。解任（権限の中止）事由は憲評令によって列挙されており（第15条2項）、そのなかには、宣誓違反、憲法および本大統領令の違反、「その高い地位と両立しえないような不名誉な行為」の遂行という評価的な事由も含まれている（同項9号）。フランス憲法院の評議員は、兼職禁止規定に触れる場合と肉体的不能による場合に、憲法院自身の決定によって辞任が認められるだけであるから、

⁷⁹ テキストは、*Казахстанская правда*, 9 января 1996。

⁸⁰ 初代議長には、カザフ国立大学卒業後、取調官、人民裁判官、司法省の局長、大臣代理、大臣第一代理、大統領府国籍部長を経て、95年3月の憲法裁判決ののち、中央選挙委員会委員長を務めていたユ=キム [Ю.Ким] が任命された（*Казахстанская правда*, 25 января 1996）。

⁸¹ 最初の評議員は、大統領・上院議長・下院議長が任期6年の評議員を1名ずつ、任期3年の評議員を1名ずつ任命する。議長は、任期6年で大統領が任命する（憲法第97条）。

カザフスタンの評議員の独立性の保障は、フランスよりも弱い。

憲法評議会の権限は、大統領、上院議長、下院議長、議会の議員総数の少なくとも5分の1、首相の申立てにもとづく、①大統領選挙、議会議員選挙、国民投票が正しく実施されたかどうかについて争いがある場合の解決、②議会によって採択された法律に大統領が署名する前の、その憲法適合性の審査、③国際条約の批准前の、その憲法適合性の審査、④憲法規範の公式の解釈、⑤病気による職務執行が不可能なことを理由とする大統領の解任（憲法第47条1項）、および国家反逆を理由とする解任（同条2項）の憲法上の手続が遵守されたかどうかについての判断である（憲法第72条1項）。法律への署名前の抽象的規範統制の権限をもつ代わりに事後的な抽象的規範統制の権限は与えられておらず、この点に、ドイツ型の憲法裁判所モデルとは異なるフランス型の特徴が示されている。署名前の規範統制を求める権限をもつ主体の範囲も、フランスと基本的に同様である⁸²。①と③の権限もフランス憲法院と同様であり、大統領の職務不能の確認に関与する点も（関与の仕方は若干異なるとは言え）共通しているが、④の権限はフランス憲法院にはない。

これにたいして、フランス憲法院と大きく異なるのは、カザフスタンの憲法評議会が、市民が直接に訴える道を明確に遮断したうえで、通常裁判所からの違憲確認の訴えの審理という形で、法律の事後的統制を行う権限を、憲法裁判所から引き継いでいることである。すなわち、裁判所は、⑥適用されるべき法律その他の規範的アクトが、憲法によって定められた人および市民の権利・自由を侵害すると見なすときは事件の手続を停止し、当該アクトの違憲性の確認を憲法評議会に求めなければならない（憲法第72条2項、第78条）。

憲法評議会は、訴えが届いた日から1ヵ月以内に決定を下さなければならない。ただし、問題が猶予を許さない場合には、大統領の要求にもとづいて10日に短縮することができる（憲法第73条3項）。フランスの最短審理機関が8日であることを除けば、審議機関のこのような限定は、フランスの場合に類似している。ただし、カザフスタン憲評令は、抽象的規範統制の申立者と違憲性の確認を求めた裁判所および審査対象となる規範を制定した機関を「憲法訴訟」の「参加者」と規定し（第20条）、その手続上の権利・義務を定めている（第21条）。憲法評議会は裁判所とは明確に区別されているにもかかわらず、裁判に

⁸² ただし、一般の法律とは異なる採択手続の定められているフランスの「組織法律」は必ず憲法院の審査を受けなければならないのに対し、カザフスタンの「憲法的法律」（議員総数の3分の2で可決）については、そのような要求は定められていない。

準じた手続を採用しているのである。

票決は多数決で行われ（憲評令第 33 条 2 項）、同数の場合は議長の票が決する（憲法第 71 条 2 項）点は、フランスと共通である。しかし、フランス憲法院と決定的に異なるのは、憲法評議会の決定の全部または一部にたいし、大統領は異議を唱えることができることである。大統領の異議は、憲法評議会評議員の総数の 3 分の 2 によって覆すことができる。覆されないときは、憲法評議会の決定は採択されなかったものと見なされる（同上 4 項）。このような大統領権限は、憲法裁から引き継いだカザフスタンの⁸³制度である。議長を含む 7 名のうち 3 名が大統領任命であることを考慮すれば、大統領は優越的な発言力を確保していることになる。もっとも、大統領によって任命された評議員が必ず大統領と見解を同じくするとは限らない。大統領任命の評議員にかぎらず、任命主体からどれだけ自律的な判断を行いうるかは、独自に観察されるべき問題である。ただし、評議員には少数意見を提出する権利が認められている（憲評令第 34 条）ものの、決定とともに公表されるのかどうか、憲評令（第 37 条）は明らかにしていない。フランス憲法院の判決は、形式上は常に全員一致の形で書かれると言われ⁸⁴、カザフスタンもこのような方式を踏襲するとすれば、上記の点の検証は困難となろう⁸⁵。

憲法評議会の決定は、採択された日に効力を発生する（憲法第 74 条 3 項）。②および③について違憲とする決定が下されたときは、法律への署名や条約の批准を行うことはできない（同条 1 項）。また、⑥の場合に憲法上の権利・自由を侵害すると認められた法律その他の規範的アクトは廃止され、適用されないことになる（同条 2 項）。裁判手続が中断されて憲法評議会の判断を待っている事件については問題ないが、すでに適用されたケースについて、手続をやり直して遡及的に救済するという制度については、規定がない。

⁸³ カザフスタンよりもいっそう権威主義的性格が強いと目されているウズベキスタンの憲法裁判所には、このような大統領の異議申立ての制度は存在しない。このことは一見以外にも思われるが、むしろ、大統領の見解との鋭い対立を生むような判決の下されること自体が想定されていないため、と解釈すべきかもしれない。ウズベキスタンの憲法裁判所については、名古屋大学大学院法学研究科『中央アジア諸国の裁判制度 報告書』53～55 頁を参照。

⁸⁴ 矢口俊昭「フランスの憲法裁判」芦部信喜編『講座憲法訴訟』第 1 巻、有斐閣、1987 年、151 頁を参照。

⁸⁵ 後述する 1999～2000 年の決定には、少数意見の表示されたものは 1 件もない。

以上のように、全体としてカザフスタンの憲法評議会がフランス憲法院を参照して設計されていることは明らかである。しかし、後者よりもその権限は広く、従来の憲法裁のもっていた機能の一部を引き継いでいる。一方、大統領の権限がフランスよりも大きいという点も、カザフスタンの制度の特徴である。

2) 活動の実績

憲法評議会の活動について、包括的なデータにもとづいて分析する準備は今のところない。ここでは、筆者が知りえた若干の資料を示し、検討するにとどめたい。

97年3月に憲法評議会議長が議会に提出した教書によれば、評議員が宣誓を行って活動を開始した96年7月28日以降、憲法解釈を求める申立てと議会が制定した法律の憲法適合性を求める申立てが11件あり、ほかに裁判所からの申立てもあった、という⁸⁶。また、97年なかばには、大統領の申立てにもとづいて、言語法の2つの条文が違憲と判断され、これらの条文を修正した法律が改めて制定されている⁸⁷。

99年と2000年の2年について、筆者が「カザフスタンスカヤ=プラウダ」紙で調べた限りでは、10件の決定が公表されている。公表された決定には、同時期に下された他の決定が引用されているので、この10件がすべてではないことは明らかである。

もっとも多いのは、憲法の公式解釈で、そのうちの3件(①1999年3月10日決定、②2000年12月20日決定、③2000年12月26日決定)は議員グループの申立て、1件(④2000年12月26日決定)は下院議長の申立て、1件(⑤1999年9月27日決定)は首相の申立てによるものである。このうち、議会側が申立てた4件は、いずれも法律案の憲法適合性の判断を憲法解釈という形で求めたものとなっている。また、議会制定法に署名する前に大統領が憲法判断を求めたものが1件(⑥2000年7月3日決定)ある。残りの4件(⑦2000年7月10日決定、⑧2000年8月2日決定、⑨2000年11月1日決定、⑩2000年12月6日決定)は、裁判所が審理中の事件の手続を中断して憲法判断を求めたものである。これら10件のうち、違憲の決定は⑦のみである。①～④においても、申立ての前提となった法律案をいずれも合憲とする方向での憲法解釈が与えられている。これらの決定で何が論点になったのかを、手短かに見ておこう。

⁸⁶ *Казахстанская правда*, 19 марта 1997.

⁸⁷ *Казахстанская правда*, 20 июня 1997.

まず、議会の権限についての決定がいくつかある。

⑥は、2000年6月27日に議会が採択した「カザフスタン共和国初代大統領についての憲法的法律」の憲法適合性の審査を、署名前に大統領が求めたものである。(1)憲法典に憲法的法律として言及されているもの以外の憲法的法律を、議会は制定することができるか、(2)初代大統領についての憲法的法律を制定する憲法上の根拠は存在するか、(3)「新独立国家の設立者、カザフスタン愛国主義のイデオログおよび民族間合意の保証者」として初代大統領が安全保障会議のメンバーとなり、カザフスタン諸民族会議の議長を務めることは、安全保障会議その他の諮問機関を設置する現職大統領の権限に干渉するものではないか、また、国にとって重要な問題を審議するさいに必要な発議を行うことは現職大統領の権限を侵すものではないか、という論点について、憲法評議会はいずれも憲法に適合するとの判断を与えた。「初代大統領」でもある現大統領ナザルバーエフが、自らの地位にかんする法律の憲法適合性について疑義をもったのか、それとも単に合憲性の確認を求めたに過ぎないのかは、決定文からは明らかではない⁸⁸。しかし、憲法第62条4項によれば、憲法的法律は、各院の議員総数の3分の2の多数により「憲法によって定められた問題について」採択され、第92条1項によれば、憲法的法律は「憲法施行の日から1年以内に採択されなければならない」ことになっているから、合憲性に疑いを抱いたとしても当然である。

⑤は、「政府によって採択された法律案の不採択と関連して、首相は議会両院の合同会議に政府信任の問題を提起することができる」（憲法第61条7項）、議会は両院合同会議において、「各院の議員総数の3分の2の多数により政府にたいする不信任を表明する」（憲法第53条7号）という規定の解釈を、首相が求めたものである。首相が問題にしたのは、(1)第一読会において法律案を承認する提案またはそれを拒否する提案にたいする投票のさいに、必要な票数を得られなかった場合、「不採択」と見なされるのか、(2)信任投票は提起から少なくとも48時間を経過したのちに行われると定められているが、議会が審議する時間的限界はどのようなものか、(3)「各院の議員総数の3分の2の多数により政府にたいする不信任を表明する」という表現は何を意味するのか、とくに、上院議員の権限は行政区画の変更にもかかわらず有効であるとする憲法評議会の決定(97年5月16日)に照らすと、上院の議員総数はどのように計算されるべきか、という点であった。これにたいする憲法評議会の回答は、(1)については、法律案の採択に賛成する票が必要な多数に達しな

⁸⁸ *Казахстанская правда*, 20 июля 2000.

かった場合に不採択と見なされるのであって、第一読会において法律案を承認する提案またはそれを拒否する提案にたいする投票のさいに必要な票数を得られなかった場合は、議会の決定は不成立ということの意味するのであり、政府信任の問題を生じさせない、(2)については、48 時間を経過したのち、遅滞なく投票が行われなければならない、とした。(3)については、憲法の関係条項に照らして、各院の「議員総数」を示した⁸⁹。

④は、「独立国家共同体加盟国の民間航空の航空技術設備利用と修理を保障するための多国籍金融=工業グループの創設についての協定の破棄についての法律」案をめぐって、下院議長が、国際条約を批准し破棄する議会の権限を定めた憲法第 54 条 7 号の解釈を求めたものである。この協定は政府によって調印され、議会による批准の対象とされなかったのであるが、このような協定の破棄について、下院の常任委員会は政府が自ら行うことができるとし、外務省と司法省は、議会による審議が必要であるとした。これにたいして憲法評議会は、国際条約の締結・執行・破棄についての（法律の効力をもつ）大統領令を援用し、議会は、大統領の提案にもとづいて、国家間条約という性格をもつ批准された条約および批准の対象とされなかった条約を破棄し、政府の提案にもとづいて政府の権限に属する条約を破棄する、との解釈を与えた⁹⁰。

次に、社会権と財産権についての次のような決定がある。

①は、(1)社会的手当の支給を共和国予算から地方予算に移し、(2)失業手当を住民の社会的保護策から除外し、(3)97 年の年金保障法にもとづいて指定された年金の支給を打ち切るという法律案を違憲と見なした議員グループの申立てにもとづくものである。憲法評議会は、(1)については、手当の財源を変えることは手当を受ける権利の侵害にはならず、住所による差別にはならない、ただし、議会は、すべての地域で拘束力をもつ年金・手当の最高額と最低額を指示する一般的基準を定めなければならない、(2)については、失業からの社会的保護（憲法第 24 条 2 項）は、失業手当の支給にのみ帰するのではなく、それを法律の定める保護措置のシステムから除外しても失業からの社会的保護を受ける権利が奪われることにはならない、(3)については、憲法第 77 条 3 項 5 号の遡及効禁止は、法違反にたいする責任についての法律にかかわるものであって、議会は（その他の領域においては）

⁸⁹ 行政区画が変更されたため、「議員総数」の解釈に疑義が生じたようである。*Казахстанская правда*, 30 сентября 1999.

⁹⁰ *Казахстанская правда*, 6 января 2001.

変化した状況と合目的性の原則を根拠に、遡及効をもつ法律を制定する権限をもつという解釈を与え、問題の法律案をおおむね合憲と認めた⁹¹。

②は、資産がマイナスとなった銀行の株式の国立銀行による強制買取りを認める法律案について、強制買取りは国立銀行の訴えにもとづく裁判手続でのみ行うことができると見なした議員グループが、憲法第26条3項（「何びとも、裁判所の判決によるのでなければ、その財産を奪われてはならない。国家的必要のための財産の強制収用は、法律によって定められた例外的な場合に、等価的補償を行うという条件のもとにおいてこれを行うことができる」）の解釈を求めたものである。憲法評議会は、第26条3項の前段は、財産の収用のさいに、裁判所の事前の判決を必要とすることを求めたのではなく、後段にいう収用の具体的な手続は法律が規制するという解釈を与え、収用の決定にたいする事後的な裁判的統制の道が開かれていれば、憲法の要請は満たされると判断した⁹²。

⑨も、裁判を受ける権利にかかわっている。ある市民が検事総長の行為を違法と認定し、その名誉と尊厳を守るよう求めて最高裁に提訴した。これにたいして、最高裁は管轄違いであるとともに、訴えが行為無能力者によってなされたことを理由に、民事訴訟法典にもとづいて却下の決定を下した。この市民が、裁判上の保護を受ける権利を侵害されたとして最高裁幹部会に決定の取消しを求めたのにたいして、最高裁幹部会はその主張を認め、憲法評議会の判断を求めた。しかし、憲法評議会は、民訴法典の規定は裁判上の保護を受ける権利を侵害しておらず、むしろ行為無能力と認められた者の憲法上の権利の実現の保障を促進するものである、と判断した⁹³。

唯一の違憲判断を示した⑦は、次のような経緯と内容である。ある株式会社の社長が、行政的法違反法典にもとづいて、放射性物質の保管・埋蔵についての規則違反を理由に、州の環境保護当局によって行政罰として罰金（過料）の決定を言渡されたのにたいして、市裁判所に不服申立てを行った。市裁判所は環境保護当局の決定を取り消す判決を下し、これにたいして同当局が州裁判所に上訴した。州裁判所は、罰金の形態で行政機関（役職者）によって科された行政罰の決定にたいする不服申立てにもとづいて下された市（地区）裁判所の判決は最終的なものである（上訴は許されない）とする行政的法違反法典の規定

⁹¹ *Казахстанская правда*, 19 марта 1999.

⁹² *Казахстанская правда*, 6 января 2001.

⁹³ *Казахстанская правда*, 11 ноября 2000.

は、裁判上の保護を受ける権利（憲法第13条2項）などに反し違憲であると見なして、憲法評議会の判断を求めたのである。憲法評議会は、上級審による事件の見直しの可能性を裁判上の保護を受ける権利のもっとも効果的な保証であるとして、州裁判所の主張を認めた⁹⁴。

刑事実体法については、次の2つの決定がある。

⑧の審査対象となったのは、新刑法典の施行法（97年7月）第8条である。新刑法典は、同一の犯罪で2回以上有罪となった者による窃盗または恐喝の実行にたいする責任を強化した。そこで、施行法第8条は、強盗を含む一連の犯罪のうちの一つまたはいくつかで前科をもつ者は、窃盗または恐喝によって有罪になった者で見なされるが、この規定は、旧刑法典に定められた一連の犯罪による前科にも及ぼされる、とした。これにたいして、ある強盗罪の事件を審理中の州裁判所が、同一の犯罪で2回以上有罪となった者にたいして、とくに危険な累犯者によって実行された犯罪にたいするのとほとんど同様な（重い）責任が定められており、このことは被告人の地位を悪化させるものであって、遡及効禁止原則（憲法第77条3項5号）に反すると見なし、憲法評議会の判断を求めた。しかし、憲法評議会は、第8条は所有にたいする犯罪を重ねて実行した者の行為を評価するさいに、旧刑法典が施行されていた時期において存在し、消滅していない前科を考慮することを裁判所に許しているにすぎず、より厳しい制裁を伴う条項の直接的適用を定めているわけではない、刑罰は実行された犯罪の社会的危険性の性格や程度を含むさまざまな事情を考慮して指定されるべきものであり、被告人が前科をもっているならば、裁判所はそのことを考慮する可能性を奪われない、とした⁹⁵。

⑩は、組織犯罪との闘争を強化するために一連の法令を改正する法律（2000年5月5日）によって、窃盗にかんする行政的違反法典と刑法典の条項が改正され、盗まれた財産の価値が法令によって定められた一月あたりの計算指標の10倍を超えない場合、その財産が組織の所有権に属しまたはその管理のもとにあるときは行政責任が発生し、市民に属する財産のときは刑事責任が発生することになったのにたいし、刑事事件を審理中の市裁判所が違憲の確認を求めて申立てたものである。市裁判所によれば、このような規定は、国家的所有と私的所有は同様に保護されるとした憲法第6条1項に反し、また、同様に違法な

⁹⁴ *Казахстанская правда*, 18 июля 2000.

⁹⁵ *Казахстанская правда*, 8 августа 2000.

他人の所有にたいする（窃盗という）行為にたいする責任の問題が解決されるさいに、その所有の帰属によって差別されてはならないという意味で、平等原則（第14条2項）にも反するものである、という。これにたいして憲法評議会は、立法者は、盗まれた財産の所有者にとっての重要性を考慮して、同様な法違反にたいして異なる責任を定めることができるのであり、また、問題の規定は、所有形態（国家的所有か私的所有か）ではなく、所有者（市民か組織か）によって区別している——組織は国家的所有に立脚することも私的所有に立脚することもできる——のだとして、市裁判所の主張を退けた⁹⁶。

最後に、③は、組織犯罪および腐敗との闘争を強化するために一連の法令を改正する法律案のなかで、検察官の率いる取調べ班〔следственная группа〕を設置する権限を検事総長に与える刑訴法典改正が提案されている点について、「刑事事件における捜査〔дознание〕および予審〔предварительное расследование〕⁹⁷は特別の機関によって実施され、裁判所および検察庁からは分離される」（憲法第84条1項）という規定に反すると見なした議員グループの申立てによるものである。これにたいして憲法評議会は、憲法第83条1項のなかの「検察庁は、裁判所において国家の利益を代表し、法律によって定められた場合に、法律によって定められた手続および範囲内において、刑事訴追〔уголовное преследование〕を実行する」という規定に着目し、この規定を第84条1項にたいする例外と理解したうえで、憲法は、法律によって定められた「特別な場合」に検察庁が刑事訴追を行うことを許しており、刑事訴追は予審の要素を含むのであるから、法律は、取調官によって構成される取調べ班を率いる権限を検察官に与えることができる、という解釈を与えた⁹⁸。

⁹⁶ *Казахстанская правда*, 13 декабря 2000.

⁹⁷ 公判前手続の一段階である「予審」は、ロシアの刑事訴訟法典においては предварительное следствие であり、異なる用語が用いられているが、さしあたり同一視しておく。

⁹⁸ *Казахстанская правда*, 9 января 2001. 刑事訴訟手続にかかわる類似の概念〔следствие, расследование, преследование〕の使い分けにかかわるので断定はできないが、私見によれば、第83条1項は、「法律、大統領令その他の法令の共和国領内における厳格かつ統一的な適用にたいする最高の監督」という伝統的なソビエト法的定式に始まる検察庁の権限について一般的な規定であり、同項の最後に掲げられた「検察庁は、裁判所において国家の利益を代表し、法律によって定められた場合に、法律によって定められた手続および範囲内において、刑事訴

以上のように、制度の予定している違憲審査の複数のルートが、それぞれ一応機能しているのを確認することができる。しかし、判断内容を見ると、違憲判決が1件あるのを除けば、今のところ、憲法評議会が議会の立法裁量に厳しい憲法上の枠をはめるような決定は出されていない。これが、カザフスタンの違憲審査制の現状である。

追を実行する」という規定は、民事・刑事の裁判にかかわる権限を定めたものと理解するのが自然である。とすれば、「刑事訴追」とは検察庁の一般的な権限のひとつなのであり、憲法評議会決定のように「特別な場合」に許されるものと読むのは、それを第84条1項にたいする「例外」とすることによって「検察官の率いる取調べ班」を合憲化するための強引な解釈であるように思われる。例外規定（第83条2項）が一般規定（第84条1項）よりも先に定められている、というのも不自然である。