大統領制と議院内閣制の選択

—— 1990年～1993年のソ連・ロシア ——

津田 憂子

(早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程)

Institutional Choice between Presidentialism and Parliamentarism: The Soviet Union/Russia, 1990–1993

TSUDA, Yuko

Graduate School of Political Science, Waseda University and Graduate Student, Doctoral Course

Abstract

For countries that have achieved democratization — or are in the process of democratization — it seems that the design of political institutions has important implications for the consolidation of democracy. The Soviet Union was in the process of democratization in the late 1980s, as were other Communist countries, and the Soviet Union/Russia was also faced with the choice of a new democratic political institution. The presidential system was eventually established in 1990 (the Soviet Union) and in 1991 (Russia).

Naturally, many factors explain the choice of a political institution. What factors had the most critical influence on the choice of a new political institution in the Soviet Union/Russia, under Perestroika? The purpose of this paper is to explore this question, reflecting upon the realities of Soviet Union/Russia. The main points can be summarized as follows.

Firstly, the political situation of the Soviet Union/Russia, 1990–1993, is analyzed; the introduction of the presidential system and the scope of presidential powers are specifically examined. Secondly, changes of the newly-chosen political institution are explained. Overall, this paper will deal with conflicts between president and parliament over new draft constitution. Which type of draft constitution was finally enacted, and by what processes was it enacted? Finally, this paper will highlight the “actor/elite” factor that markedly influenced institutional choice at the time.

Keywords: The Soviet Union/Russia, presidentialism, parliamentarism, institutional choice, actor

は じ め に

民主化を果たした、あるいは、民主化途上にある国々では、民主主義定着の手がかりとして、政治制度をどのように設計するかが重要な意味を持つと考えられている。1980年代後半の民主化過程において、他の共産圏諸国と同様、ソ連・ロシアでも新しい民主的な政治制度の選択を迫られ、ソビエト的な伝統の中に大統領という地位が新しく導入されるに至った。

先行研究を概観すると、新しい政治制度を選択する場合、制度の選択理由を説明する多くの要因が考えられている。ソ連・東欧の共産圏諸国の事例を取り上げたフライの研究に依拠すれば、制度選択のアプローチは、文化的、経済的、政治的、社会的、選挙交渉的（electoral bargaining）という5つに大別される。このうち最初の4つはマクロな構造的要因によって制度の選択を説明するが、それぞれのアプローチには適用不可能な事例があることも指摘されている。彼の議論でとりわけ注目されたのは5つ目の選挙交渉的アプローチである。政治アクターの行動に着目したミクロレベルからの分析を試みるこのアプローチでは、政治アクターは不確実性のさまざまな程度のもとで制度を選択することを想定している（Barbara Geddes; Arend Lijphart）。分析では次の2点に重点を置く。それは、（1）制度選択を行う権限を与えられた政治アクターが利益集団に牛耳られることなく、各々の政治権力への関心に基づいて選択を行うこと、（2）移行期の不確実性が政策決定者の選択を形作ることである。不確実性が低ければ、力のある政治アクターは自らの交渉力を好ましい制度選択の結果へと導くことができる。逆に、不確実性が高ければ、力のある政治アクターは両面作戦をとって、次善の制度選択に甘んじる傾向がある⁽¹⁾。

選挙交渉的アプローチに見られるように、政治エリートの行動や選好を制度選択の要因として重視した研究は既に存在している。例えば、クリャムキンとシェフツォーヴァの見解によると、ソ連・ロシアにおける大統領の地位は、ゴルバチョフとエリツィンの個人的確執という文脈の中で形成された。大統領制は、政治闘争の結果もたらされた、ロシアの政治的伝統の中では全く新しい制度であったが、「独裁的伝統への逆戻り」とも考えられた⁽²⁾。イースターも政治制度の選択要因として政治エリートに焦点を当てている点では選挙交渉的アプローチと同じ立場であるが、個人の行動よりも旧体制の政治エリートの構造を重視している点で異なっている。この議論では、旧体制のエリートを3つに類型し、それぞれの類型が移行期における制度選択にどういった影響を及ぼすのかを考察する。それによると、移行期のロシアでは、旧体制のエリートは「改革型」に分類される。「改革型」のエリートは、権力へのアクセスを保持するために自らを改革し、生き残りをかけて新しく台頭してきた政治アクターと権力を分有する道を選ぶ。イースターは、こうした類型のエリート構造が大統領制を選択しやすいと結論づけた⁽³⁾。

本稿ではこうした先行研究を踏まえて、ペレストロイカ期のソ連・ロシア、そしてソ連崩壊後のロシアの政治過程における政治エリート、つまり、政治アクターの役割を検討することを目的とする。従来の研究でも触れられてきた政治エリートの重要性を、ソ連・ロシアにおける

⁽¹⁾ Frye 1997.

⁽²⁾ Klyamkin & Shevtsova 2001: 14.

⁽³⁾ Easter 1997.

大統領制導入過程、そしてロシア新憲法における大統領と議会の権限配分をめぐる対立過程を丁寧考察する中で改めて指摘することにより、体制変動期の制度選択を決定づける要因を再確認できるだろう。また、本稿のこうした作業は、新しい民主的な政治制度である大統領制が次第に確立していくという、統治システムの制度化過程⁽⁴⁾ 研究の進展に資するものだと考える。

本稿の構成は、事例の検討と結論的分析の2つに分けられる。以下の議論では、最初にペレストロイカ期のソ連・ロシアにおける大統領制の導入背景と、新設された大統領と従来からある最高会議・人民代議員大会との権限配分について論じる。その上で両者の権限配分を明確にしようとするロシア憲法制定過程を、憲法草案の内容をめぐる大統領と議会の攻防を中心に考察する。憲法制定過程における大統領と議会の争いは政治エリートの対立関係を如実に示すものであり、最終的に採択された草案が大統領優位型⁽⁵⁾ の国家を目指していたのは、最も力のあるエリートの選好を強く反映した結果であることが分かる。最後の結論的分析の部分では、体勢変動という流動的な時期に、政治エリートが政治制度の選択に果たした重要性を再度指摘したいと思う。

本稿はミクロレベルの分析に終始しているが、政治エリートを何がどのように拘束していたか、彼らの選択に影響を与えたものは何かという点を軽視しているわけではない。必ずやアクターの選好と行動はマクロな構造的要因によって規定されるのではないかという疑問が生じてくる。もしかすると、政治制度の変容や継続の問題を考える場合には、アクターを取り巻く環境も説明変数として取り入れる必要があるかもしれない。しかし、マクロな構造的要因に関してはこの先検討すべき課題として、本稿では取り上げないことを予め断っておきたい。

1 民主化過程における政治制度の選択

(1) ソ連における大統領制の導入

ソ連では1990年3月に大統領制が導入された。本稿では、ソビエトの活性化と一党独裁の放棄という2つの背景を考慮に入れて、ソ連における大統領制導入の経緯をたどることにする。

ソビエトの活性化が明確に打ち出されたのは、1988年6月のソ連共産党第19回全国協議会においてである。最終日に採択された「民族間関係について」の決議の中には⁽⁶⁾、「あらゆるレベルのソビエトの活性化を図る。民族問題を扱う特別な政府機関を創設し、このために適切な憲法改正を行う」ことが明記されていた。

これ以後、人民代議員大会の新設と最高会議議長の権限に関する規定を中心に憲法改正の議論が行われ、1988年12月のソ連最高会議第12回臨時会期においてソ連憲法改正案が採択される。改正案には、旧来の最高会議に代わり、国家権力の最高機関として人民代議員大会の新設が明記された。2000名以上の議員から成る人民代議員大会は、職業政治家の集まりという

⁽⁴⁾ 本稿では、制度化過程とは政治的機能が定着する過程と考えている。それに関しては次を参照。皆川2002: 16-18.

⁽⁵⁾ 本稿の中では、大統領権限の強弱に関する基準を主として、議会の解散権の有無、停止権・破棄権の範囲、首相の任命権の有無によって定めている。

⁽⁶⁾ XIX Всесоюзная конференция КПСС, 28 июня-1 июля 1988 года: Стенографический отчёт, II: 156-160; Documents and Materials: 19th All-Union Conference of the CPSU: 146-151.

よりはむしろ国民を直接代表する集団だと考えられる。人民代議員大会と最高会議の二重構造は、旧体制から民主制への移行期の「議会」として導入されたものであった⁽⁷⁾。

最終的に、改正案は各所で修正が施され、その大部分は共和国側の発言を反映していた⁽⁸⁾。この憲法改正によって新しく採択された選挙法は、選挙における競争の可能性を生み出した⁽⁹⁾。1989年の2月から3月にかけて、初めての複数候補による全国規模のソ連人民代議員選挙が実施されるに至った。

ソ連時代を通じて国家運営の実質を担っていたのは共産党であったため、ソビエトは何ら実質的決定権を持たない二義的な要素だった⁽¹⁰⁾。しかし、ゴルバチョフの改革によって、それまでのソ連政治に存在しなかった三権分立の兆しが見え始め、ソビエトの権限は強められたのである。

次に、複数政党制への移行を見てみよう。複数政党制に関する公然たる議論はペレストロイカ以前ではありえなかった。改革とともに次第に「社会主義的な意見のpluralism」が登場し始めるが、1988年前半までは、複数政党制に関する議論には慎重な姿勢が見られた⁽¹¹⁾。しかし、88年11月に、法学者のクラシヴィリが複数政党制の可能性について、その主張を公にし⁽¹²⁾、ソ連第1回人民代議員大会でもサハロフが明確にこの問題に触れた⁽¹³⁾。後に大統領補佐官になるシャフナザーロフも、89年9月の時点での現実的展望として、共産党の指導的役割を明記した憲法第6条を修正ないし削除する可能性を示唆した⁽¹⁴⁾。

ゴルバチョフは憲法第6条の問題に言及していたものの⁽¹⁵⁾、複数政党制を許容する明確な方針を打ち出していなかった。しかし、1990年2月5日の党中央委員会拡大総会で、共産党の指導的役割の放棄と複数政党の許容の方向を提示した。ゴルバチョフは、政治的多元主義の中で憲法第6条の「社会を指導する勢力」の条項を廃棄し、他の社会団体との競合と協力を通じて政治的前衛の役割を担うことが必要であると述べた。そしてこの時同時に、大統領制をソ連に導入することを提案したのである⁽¹⁶⁾。

1988年10月1日のソ連最高会議臨時会期において、共産党書記長のゴルバチョフはグロムイコの引退に伴って最高会議幹部会議長に選出された。さらに翌年の5月に、彼は最高会議議長に就任する。最高会議は、ソ連がソビエト制度によって統治されているという形式的な外観を与えるために存在する儀礼的機関であったが、同時に現体制の正統性を誇示するのに必要不可欠な機関でもあった。ゴルバチョフが最高会議幹部会のトップに就いたのは、その議長はソ連の国家元首と扱われるためであり、彼は名実ともにソ連の最高権威者となった。しかし、ソ連の政治体制は集団指導体制をとっていたため、たとえ最高会議議長と共産党書記長を兼任する最高権威者の地位にあっても、そして、事実上大統領と等しい立場であったとしても、やはり

⁽⁷⁾ 皆川 2002: 21.

⁽⁸⁾ 憲法草案に関しては次を見よ。Известия, 22 Oct. 1988: 1-2. また、最終的に採択された憲法改正の成文に関しては次を参照。Ведомости Верховного Совета СССР, № 49, 1988: 727.

⁽⁹⁾ 第19回全国協議会の決定を受けて同月末に開催された党中央委員総会で、翌年の人民代議員選挙を実施することが承認された。総会の具体的な決定内容については次を見よ。Hazan 1990: 416-423.

⁽¹⁰⁾ Романов 1998: 130.

⁽¹¹⁾ 塩川 1994: 194.

⁽¹²⁾ 塩川 1994: 195. クラシヴィリの発言に関しては次を見よ。Известия, 15 Nov. 1988: 2.

⁽¹³⁾ The New York Review of Books, 17 Aug. 1989: 25-26.

⁽¹⁴⁾ 『読売新聞』, 27 Sep. 1989: 4.

⁽¹⁵⁾ Правда, 10 Dec. 1989: 1.

⁽¹⁶⁾ TASS, 2 Feb. 1990, in Report on the USSR, Radio Liberty, 81/90, 9 Feb. 1990.

それは複数の支配者のうちの1人にすぎなかった⁽¹⁷⁾。

集団指導体制からの転換を図ろうとしたゴルバチョフは、正式に大統領に就任した際に、これまで国家元首として扱われていた最高会議議長の役割を変更して議会運営をその主な任務とすることで、最高会議の機能転換も試みたのである。こうして、集団指導体制ではなく、ただ1人を頂点とする大統領制へとソ連の政治制度は変化していった。

では実際のところ、ゴルバチョフはどの程度の権力を持っていたのだろうか。憲法監督委員会のアレクセーエフ委員長はテレビインタビューの中で、「ゴルバチョフは共産党中央委員会の書記長と最高会議議長を兼任しているが、絶対的権力を握っていないのか」という質問に対して、「ゴルバチョフは絶対的権力を握っているように見えるが、実際はその逆だ。彼は主要な国内問題をどれも解決することができない。……驚くことに（実際は）、どんな権力も持っていない。他の現代国家におけるトップの立場にある者なら簡単に解決している初歩的な問題を解決するために、幹部会に行く必要がある」と答え、最高会議議長ではなく、大統領の権限こそが国家の強さと統一にとって重要である点を指摘した⁽¹⁸⁾。

ヤコブレフも、「(かつて) ソ連でただ1人の人物による統治が存在していたとき、問題は生じなかったが、民主化は多くの新しい勢力に活力を与え、(現在) 我々は権力の不在状態にあることが分かった」と述べて、大統領制という政治制度を導入することの重要性について言及した⁽¹⁹⁾。アレクセーエフもヤコブレフも、共産党書記長と最高会議議長を兼任している立場よりも、大統領という地位のほうに、国家の強さと保全を具現化することのできる強大な権限を見出している。大統領選出に先立って、リトアニアが連邦からの独立を宣言しており、もはや共産党とは別の政治機構によって国家の統一を図らざるをえない時期に差し掛かっていたといえよう。

最終的な決着がついたのは、1990年3月12日から開かれた第3回臨時ソ連人民代議員大会においてである。憲法改正に関する法律案の中で複数政党制に関する部分は圧倒的な賛成で可決された。そして、ゴルバチョフがソ連初代大統領に選出された。ただし、大統領の選出方法は、国民投票ではなく代議員による多数決、つまり、間接的であった点に留意しなければならない。国家元首は国民によって選出されるが、例外として最初だけ、人民代議員大会において大統領を選出することが提案されたのである⁽²⁰⁾。

どのようなタイプの大統領制を採用するかについては、フランスの第5共和制をモデルとした大統領制が選ばれた。正確には半大統領制と定義される。半大統領制という政治制度の存在を最初に指摘したデュヴェルジェの定義によれば、半大統領制とは、(1) 大統領は国民の直接選挙によって選出される。(2) 大統領はかなりの権力を有する。(3) 大統領に対抗する権力が存在する。首相や他の閣僚は執行権を有しており、議会との対立がなければ、各々の職権を保持することができるという⁽²¹⁾。

半大統領制は大統領制と議院内閣制の2つの混合型といえるが、この政治制度が大統領優位

(17) Крыштановская 2005: 217.

(18) “Constitution Commission Head on Gorbachev’s Powers,” *Moscow TV*, 11 Feb. 1990 in *FBIS-SOV (Foreign Broadcast Information Service Daily Report Soviet Union)*-90-033, 16 Feb. 1990: 43–44.

(19) “Yakovlev Discusses CPSU Role, Presidential Rule,” *TASS*, 21 Feb. 1990 in *FBIS-SOV*-90-035, 21 Feb. 1990: 55.

(20) “Kudryavtsev Speaks on Presidency Draft Law,” *TASS*, 27 Feb. 1990 in *FBIS-SOV*-90-039, 27 Feb. 1990: 40.

(21) Duverger 1980: 166. 1990年代に入って、オニールは半大統領制を次のように定義している。 ↗

型の国家へと傾くのか、あるいは、議院内閣制の契機を強めるのかについては、現実の政治情勢とともに、憲法裁判所の活動動向にも目を向ける必要があろう⁽²²⁾。

当時、ソ連科学アカデミー副総裁だったクドリャフツェフは、大統領の権限を明記した草案内容について、「大統領は、議員や政府高官の更迭・補充を提案する権利を持ち、国内に非常事態を敷くことができる。外から攻撃を受けた場合には宣戦布告をして動員を実施する権利を持つが、議会の同意なしには外国に軍隊を派遣することはできない」と述べている⁽²³⁾。

ソ連の大統領制は最終的に、ゴルバチョフの提案によって議会の権限に配慮した内容となった。例えばゴルバチョフの案では、大統領は議会の解散権を持たず、最高会議の解散を人民代議員大会に提案することだけが可能となっている⁽²⁴⁾。つまり、大統領制の導入をめぐる議論では大統領の強権が想定されていたにもかかわらず、発足当初は意外に弱体であったといえるだろう。

しかし、次第に大統領の権限は強化される方向に動いていく。早くも1990年の秋には、アメリカ型の大統領制に改編する必要性が指摘されるようになっていた。例えば当初は、大統領の職務は立法府と執行府の調整にあったが、90年12月の憲法改正で、大統領は「執行機関の長」であり、執行権の担い手であることが明確にされた。また、改正前の憲法では、大統領は「閣僚会議の決定・処分を停止する権利」を、最高会議は閣僚会議の決定・処分の「破棄権」を持っていたが、改正後には、大統領は内閣（閣僚会議は内閣に改編）の決定・処分のみならず、省令その他大統領に従属する機関の法令を「破棄する」権利を与えられることになった。さらに、以前では、最高会議に全面的に従属していた閣僚会議は、改正後、大統領に直接従属することが明らかとなった⁽²⁵⁾（表1）。

こうしてソ連では、ソビエトの活性化と大統領制の導入が並行して進んだ。大統領制の導入は「政治操作の当面の練習」であり、強力な大統領を共産党の絶対的支配に対峙させることが必要であった⁽²⁶⁾。議会も大統領も共産党に対する国家機関の復権を意味しており、いったんこれら2つの国家機関の権威が回復すると、今度は、大統領と議会という国家機関同士の間で争いが生じるようになった。ゴルバチョフは1990年3月に大統領に就任した際に、最高会議議長をルキヤノフに譲っており、大統領と議会の権威をめぐる争いは、ゴルバチョフとルキヤノフという個人的対立となって現れた。ルキヤノフの権力基盤をなしたのは人民代議員大会（立法府）であり、両者の対立は西欧諸国における大統領と議会の対立のようであった⁽²⁷⁾。

しかし最終的には、1991年12月26日のソ連最高会議共和国会議の決定によって国家その

↗ (1) 執行権は政府の長として首相と国家の長としての大統領とに分けられ、(2) 実質的な執行権は大統領にある（O'Neil 1993: 197）。たしかにソ連・東欧の共産圏諸国では直接選挙による大統領の選出が、大統領の権限を拡大する起因とみなされがちだが、オニールによれば、直接選挙は強力な大統領制の必要条件でも十分条件でもない。つまり、彼の定義する半大統領制とは、大統領が公選かどうかには関係がないのである。ゴルバチョフは直接公選によって選ばれていないので、デュヴェルジェの定義にしたがえばソ連大統領制を半大統領制に分類することはできないが、本稿ではオニールの定義にしたがってソ連を半大統領制に分類することにする。

⁽²²⁾ 小森田 2003: 75.

⁽²³⁾ “Kudryavtsev Speaks on Presidency Draft Law,” TASS, 27 Feb. 1990 in *FBIS-SOV*-90-039, 27 Feb. 1990: 40.

⁽²⁴⁾ Huskey 2001: 31.

⁽²⁵⁾ 1990年12月の憲法改正の中で、大統領制の変更点に関しては次を見よ。森下 1991: 13–21.

⁽²⁶⁾ Бурбулис 1996: 135.

⁽²⁷⁾ 伊東 1996: 15.

表1 ソ連大統領の権限変化

	1990年3月の憲法規定	1990年12月の憲法改正後の規定
議会の解散権	無 *最高会議の解散を人民代議員大会に提案することのみ可能	前回に同じ
職務の定義	立法府と執行府の調整役	執行府の長／執行権の担い手
停止権・破棄権の範囲	閣僚会議の決定・処分を停止する権利のみ	前回の規定+省庁その他の大統領に従属する機関の法令を破棄する権利
従属する機関	—	内閣が大統領に直接従属（以前は最高会議に従属）

ものが消滅してしまう。ソ連大統領に就任したのはゴルバチョフただ1人であった。

(2) ロシアにおける大統領制の導入

現在のロシア連邦大統領は、ソ連崩壊後、ロシア共和国大統領の地位を継承している。大統領の地位が新しく導入されたとき、ロシアはまだソ連を構成する1共和国であった。1991年3月17日の国民投票で、「ロシア大統領のポストが必要かどうか」という質問項目に対して、国民の70%以上が賛成を投じた⁽²⁸⁾。

大統領、首相、議会が存在する半大統領制がロシアでも採用された。ゴルバチョフと同様、エリツィンも大統領就任以前にロシア最高会議議長に選出されている。違っていたのは、国民の直接選挙によって選出されたことであった。エリツィンは、1991年6月のロシア共和国大統領選挙において、第1回目の投票で50%以上の得票率を獲得し圧勝した⁽²⁹⁾。ゴルバチョフがルキヤノフに対してそうしたように、エリツィンも大統領に就任した際に、最高会議議長の地位をハズブラートフに譲り渡している⁽³⁰⁾。

ソ連大統領と同様、ロシア大統領の権限も発足当初は決して強力ではなかった。大統領制は、「人民代議員大会と最高会議が優位な政治システムの中に移植された」にすぎなかった⁽³¹⁾。大統領には議会の解散権は付与されておらず、大統領令を発布する場合にも議会の決定に基づいて行われなければならなかった⁽³²⁾。

とはいえ、1991年後半の政治的状況は必然的に大統領の政治的権限を強めたと思われる。91年8月のクーデターは、エリツィン個人、さらにはロシア共和国の台頭の追い風となった⁽³³⁾。また、92年12月1日までの期限付きで、91年11月1日に閣僚の任命権と経済改革促進のための大統領令を発令する特別の権限がエリツィンに与えられ、大統領は最高会議の審議にかかることなく、大統領令を公布できる非常大権を1年間の条件で手にした⁽³⁴⁾。しかしな

⁽²⁸⁾ Млечин 2003: 215; *Известия*, 26 Мар. 1991: 2.

⁽²⁹⁾ *Комсомольская Правда*, 14 Jun 1991: 1. また、この1991年のロシア共和国大統領選挙の詳細な結果に関しては、上野 2001: 20 の図表を参照されたい。

⁽³⁰⁾ 伊東 1996: 16.

⁽³¹⁾ Harris 1997: 205.

⁽³²⁾ *Ведомости Съезда Народных Депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*, № 17, 25 Apr. 1991: 512 (以下では、*Ведомости СНД и ВС* と略記する)。

⁽³³⁾ Shevtsova 1996: 31.

⁽³⁴⁾ 5-й (Внеочередной) Съезд Народных Депутатов РСФСР, 10-17 июля, 28 октября-2 ноября

がら、91年5月の憲法改正の内容⁽³⁵⁾や92年12月の第7回人民代議員大会の状況⁽³⁶⁾から判断するに、やはり実質的にはロシアの政治制度は大統領の権限の弱い議会優位型であったといえるだろう。

2 政治制度の変容とその結果

ロシア人民代議員大会はソ連崩壊後もソ連時代に選出された代議員で構成されており、そこではエリツィンを中心とする改革派とハズブラトフをリーダーとする議会派（保守派）の対立構造があった。議会派が用いた改革派に対する対抗手段は現行憲法の規定であり、エリツィンが大統領令を發布しようとしたり、改革政策を現実に実施しようとしたりすると、議会が憲法規定に則って大統領の決定を無効にし、改革の実行を不可能にするような事態がしばしば発生した。このような状況の中、エリツィンら改革派が議会派に対抗する手段として作成したのが、新憲法草案である。大統領制導入以後のロシアでは、大統領と議会の権限配分は新憲法の内容如何に拠るところが大きかった。大統領と議会の攻防は、どちらに優位な憲法を制定するのかという問題をめぐって繰り広げられたのである。

1993年12月に新憲法が制定されるまで、何種類かの草案が提出された⁽³⁷⁾。本稿では、2つの草案——憲法委員会による公式草案と大統領側の草案——を中心に、それ以外の草案もいくつか取り上げながら考察を進めていく。個々の草案における大統領権限と議会権限に関する諸規定を比較・検討するとともに、草案をめぐる政治エリート間の対立過程についても論じる。

(1) 憲法草案をめぐる大統領と議会の対立——1992年1月～1992年12月

ソ連崩壊に先立つ約1年前の1990年11月には、第1回ロシア人民代議員大会において発足した憲法委員会が、第1次憲法草案を公表している。これは大統領優位型の草案であり、大統領は執行権を統括し、閣僚の罷免権、憲法裁判所および最高裁判所の裁判官候補者ならびに検事総長候補者の議会への提案権、法律の停止権等を付与されている。首相のポストは設けられていない⁽³⁸⁾。

憲法委員会による公式草案は、第6回人民代議員大会（1992年4月）で提出された時点で第3次草案となっていた。大統領など行政府に対し立法府が強い立場にある草案内容になっている。大統領は議会の解散権を持たないが議会側は大統領解任の発議権・決定権を持っている。また、これまでは、議会との合意で任命された閣僚会議議長の提案に基づいて大統領が閣僚を任命していたのに対して、第3次草案では、大統領は議会の同意を得て、首相および閣僚を任命する権限を持つことになった。首相ポストの設置もこの草案の新しい点である⁽³⁹⁾。

シャフライ草案は、エリツィンの指示に基づいて、当時の大統領法律担当国家顧問であったシャフライが、公式草案に急遽対抗するために作成したものである。大統領に強大な権限を付

➤ 1991 года: стенографический отчёт, III: 80, 112–113.

⁽³⁵⁾ *Ведомости СНД и ВС*, № 22, 30 May 1991: 776.

⁽³⁶⁾ 上野 1993: 38–40.

⁽³⁷⁾ トーソンによれば、提出された憲法草案は7つあるという。7つのうち5つは議会優位型を、残る2つは大統領優位型を想定した内容になっている（Thorson 1993: 9）。

⁽³⁸⁾ *Российская Газета*, 22 Nov. 1990: 1–4.

⁽³⁹⁾ 竹森 1992: 121–167.

与する大統領優位型の国家への移行を意図している。任期6年で公選される大統領が執行権力を統括するため、首相のポストは設けられていない。大統領は議会の「意見を考慮」して閣僚を任命し、検事総長の任命権、連邦官庁の設置とその長の任免権その他も保障されている。また、国民投票の実施も大統領の権限である。それに対し、下院は、任期4年で公選され、2年ごとに半数が改選される。下院には、法律の先議権と、大統領による憲法裁判所および最高裁判所の裁判官任命に対する承認権などが与えられているだけである。任期3年の上院には、共和国や地方の境界変更の承認権、戦争と講和の問題に関する決定権が保障されている⁽⁴⁰⁾。

ロシア民主改革運動の決定に基づいて起草された、いわゆる市長草案は議会優位型の統治形態を定めているが、公式草案と比べて幾分大統領の権限にも配慮した形となっているため、公式草案とシャフライ草案の中間に位置づけられるだろう。草案によれば、下院、上院、合同会議のそれぞれに権限が分配されている。首相は、議会の同意を得て大統領が任命し、閣僚は、首相の提案に基づき大統領が任命する。閣僚の不信任は、大統領が提案し、議会が決定する。大統領には、内外関係における連邦の代表権、政府や裁判機関の形成に関与する権限、法律の拒否権その他を保障している。しかし、執行権を行使する政府への大統領および議会の介入を禁止しつつ、政府を大統領と議会双方の信任に依存させている⁽⁴¹⁾。

第6回人民代議員大会では新憲法草案の審議は基本採択までが予定されていた。しかし、「いずれの勢力も憲法問題にかかわる重要案件を採択するのに必要な議席を確保していなかった」⁽⁴²⁾ ため、憲法制定は不可能な状況にあった。審議は次の人民代議員大会まで持ち越すことになる。

1992年12月に召集された第7回人民代議員大会においても憲法制定問題に関する審議は継続されたが、事態の收拾は困難であった。この大会では、エリツィンによって推薦されたガイダールの首相就任が議会で否決される⁽⁴³⁾。議会側のこうした対応が大統領の議会に対する不信・不満を増大させ、新憲法の制定をめぐる双方の亀裂は深まる一方であった。このような状況に対して、エリツィンは議会との協力関係をこれ以上継続することはできない旨を表明したが⁽⁴⁴⁾、ゾリキン憲法裁判所長官が仲介することによって、大統領と議会の緊張関係は一時的に緩和され、相互の妥協によって「憲法体制の安定化に関する決定」が採択された⁽⁴⁵⁾。この決定には、新憲法の基本規定に関する国民投票を93年4月11日に実施するという内容が含まれていた。大統領と議会は深刻化する政治的対立をひとまず回避することに成功したものの、今後、国民投票の実施をめぐる両者の抗争は激化していく。

(2) 憲法草案をめぐる大統領と議会の対立——1993年1月～1993年10月

1993年3月に召集された第8回臨時人民代議員大会は、前回の大会で採択された「憲法体制の安定化に関する決定」を無効とし、4月11日に実施予定であった国民投票の取止めを決定した⁽⁴⁶⁾。この決定を不服としたエリツィンは、3月20日のテレビ番組において、大統領に

⁽⁴⁰⁾ 宮地 1999b: 88; 樹神 1993: 494.

⁽⁴¹⁾ 宮地 1999b: 88; 樹神 1993: 495.

⁽⁴²⁾ 竹森 1992: 19-20.

⁽⁴³⁾ 木村 1994: 83-88.

⁽⁴⁴⁾ *Российская Газета*, 11 Дек. 1992: 1.

⁽⁴⁵⁾ *Сборник Документов, Принятых Седьмым Съездом Народных Депутатов Российской Федерации, 1-14 декабря 1992 года*: 50-51.

⁽⁴⁶⁾ *Ведомости СНД и ВС, № 12, 25 Мар. 1993*: 442.

よる「特別統治体制」の導入を宣言し、大統領自身とその経済政策への支持を問う国民投票を4月25日に実施する大統領令に署名したことを表明する⁽⁴⁷⁾。議会は急遽、第9回臨時人民代議員大会を召集したが、エリツィン大統領を解任しようとする議会の試みは失敗に終わった。こうして、国民投票の実施に議会在が承諾することで最終的な決着をみたといえる。

国民投票の結果は、エリツィン大統領に対する国民の支持と議会对する不信任を決定づけたように思われる。その根拠に、投票者の過半数が大統領自身とその経済政策への支持を表明している⁽⁴⁸⁾。この結果から、経済政策によって低下していた正統性は回復され、議会对する大統領の優位性が示された。すなわち、憲法改正に関する権限を認められていなかった大統領は、憲法定制問題の解決手段として、議会を迂回する方法で自らの新憲法草案に対する審議を開始し、その草案に一定程度の正統性を付与することに成功したのである⁽⁴⁹⁾。

約1年前に提出された草案に改良を加えたシャフライ草案が国民投票直後に公表された。これまでは議会を「国家権力の最高機関」と規定し三権分立を明示していなかったが、この憲法草案では三権分立を明文化している。人民代議員大会は廃止され、二院制の連邦議会在が立法機関として位置づけられた。大統領の地位は、「執行権の長」ではなく「国家元首」とされ、副大統領の地位は廃止された。この草案では解任手続きの面で大統領解任をより困難にしている。また、首相を除く閣僚については、大統領は首相の提言により、連邦議会和「協議」するだけで任命することができる。議会は、エリツィンの改革路線を妨害するような有力な法的手段を失うことになり、その権限は弱められた。逆に大統領は、議会の解散権、国民投票を布告する権利を得て、その権限は強められたのである⁽⁵⁰⁾。

シャフライ草案に対抗する形で発表された憲法委員会による公式草案は、大統領の権限を大幅に制限する議会優位型であった。人民代議員大会および両院を統括する最高会議議長ポストを廃止し、二院制の連邦議会在を設置する点ではシャフライ草案と共通している。大統領令の取り消しを行う権利を除いて、大統領の権限に対する議会側のチェック機能は前回と変化していない。大統領の権限に関しては、大統領による議会の解散権、国民投票を布告する権利等を認めていない。首相や閣僚の任命も、議会の同意や承認がなければ、大統領は自由に任命できないことになっている⁽⁵¹⁾。

1993年7月には前述の2つの草案を統合したとされる、エリツィン主導の新憲法統一草案が公表された。この草案では、大統領の解任を手続きの面でより厳格にしているため、議会による大統領権限の行使に対する制限は、憲法委員会作成の草案と比較すると大幅に減少した。一方で、大統領には、議会の解散権、国民投票の告知権、さらには連邦議会的の両院選挙の告知権も認めており、首相を除く、副首相その他の閣僚の任命権および大統領府の創設とその長の任命権も保障されている⁽⁵²⁾。大統領の権限は、議会の権限が縮小した反面、相対的に強化したのである。この新憲法統一草案が大統領の権限に対する議会側のチェック機能を廃止してい

⁽⁴⁷⁾ 杉浦 1995: 26.

⁽⁴⁸⁾ *Российская Газета*, 6 Май 1993: 1.

⁽⁴⁹⁾ 佐藤 1998: 212.

⁽⁵⁰⁾ *Конституционное совещание: стенограммы, материалы, документы : 29 апреля-10 ноября 1993 г., I (29 апреля-10 июня 1993 г.)*: 11-66.

⁽⁵¹⁾ *Российская Газета*, 8 Май 1993: 9-13. ハズブラートフは第6回人民代議員大会が開催される以前から、大統領による議会解散の可能性を否定した発言を行っており (*Российская Газета*, 4 Апр. 1992: 1), 1993年5月の時点でもその点を譲歩していない。

⁽⁵²⁾ *Известия*, 16 Jul. 1993: 3-6.

る以上、議会派（保守派）がこの統一草案を受け入れることができないのは明らかだった。したがって、保守派が多数を占める議会勢力がエリツィンの新憲法統一草案に反対したのは当然といえよう。

議会は、憲法委員会を通じて 1993 年 7 月 31 日に新憲法草案を再び公表したが、この草案はエリツィンらの掲げるシャフライ草案とは内容を著しく異にしており、両案を統合することは事実上不可能であった。こうして、大統領と議会の攻防は政府の経済政策や閣僚の人事権をめぐるさらに激化し、結果的に、「対立する二重権力状況の固定化」が進行していく⁽⁵³⁾。

1993 年 9 月までに、エリツィンは大統領令によって強引に議회를解散しようとする見解を明らかにするなど、非法的な手段に訴え始めていた。そして 93 年 9 月 21 日、大統領は、議会との合法的な解決手段を不可能にしてしまう宣告を行う。それは、人民代議員大会と最高会議の機能停止（議会の解散）を明記した、「ロシア連邦における段階的憲法改革についてのロシア連邦大統領令」への署名であった⁽⁵⁴⁾。しかし、この大統領令が違憲であるのは明らかであり、それは大統領と議会の対立を頂点にまで高めることになる。エリツィンは、議員の一部が立てこもる最高会議ビルを戦車で砲撃し、議会側に降伏を迫った。大統領と議会の抗争は、交渉による合法的な解決手段から武力制圧にまで発展したのだった。エリツィンが最高会議ビルを制圧して全権を掌握した後、改めて 11 月 10 日に新憲法草案が発表され、それは 12 月 12 日の国民投票で採択されるに至った。最終的な憲法草案ではエリツィン大統領の意向を十分に考慮した内容になっている。大統領の権限には、7 月に公表された新憲法統一草案の内容——議会の解散権、国民投票の告知権、連邦議会の両院選挙の告知権——のほかに、首相の任命権、内閣総辞職の決定権などが追加された。こうして憲法制定問題は、大統領の権限の強い憲法が採択されるに至って、ようやく決着がついたのである（憲法草案におけるロシア大統領の権限内容の変遷については表 2 を参照）。

表 2 ロシア大統領権限の変化

憲法草案	1992 年 4 月		1993 年 4 月		1993 年 11 月
大統領の権限	憲法委員会による公式草案	シャフライ草案	憲法委員会による公式草案	シャフライ草案	大統領憲法草案
議会の解散権	無	無	無	有	有
首相／閣僚の任命権	議会の同意が必要	首相のポストなし。議会の意見を考慮して閣僚を任命	議会の同意が必要	首相の任命は大統領の提案で議会が承認。閣僚は首相の指名で大統領が任命	議会の同意を得て首相を任命。閣僚は首相の指名で大統領が任命
国民投票実施決定権	無	無	無	有（議会の同意は必要ない）	有（議会の同意は必要ない）

⁽⁵³⁾ 佐藤 1998: 212.

⁽⁵⁴⁾ *Российская Газета*, 23 Sep. 1993: 1–2.

3 政治制度の選択を決定する要因

以上の議論から、1990年から1993年のソ連・ロシアの政治過程において政治制度の選択に重要な役割を果たしたのは、政治エリート、つまり、政治アクターであることが分かるだろう。ペレストロイカ期のソ連・ロシアに初めて大統領のポストが設置されたころ、出発したばかりの脆弱な政党政治と未熟な市民社会には、新しい制度の決定やその内容をめぐる議論に政党の利害や市民の要求を反映させる力がなかった。よって、権力に直接アクセスすることのできた政治エリートが、体制変動期の制度選択に決定的な影響を与えたと考えるのは至極当然である。本稿の中で実際に制度の導入過程を考察することで、改めて政治エリートの重要性を示すことができた。例えば、ゴルバチョフの大統領就任は、政治エリートの選好が制度の選択に色濃く反映された事例と見なせる。大統領ポストの設置は権力保持の一環であり、大統領制の導入で自らの権力基盤が党から国家へと移ることをゴルバチョフは察知していたのである⁽⁵⁵⁾。

ソ連崩壊以後のロシアでも、大統領の権限の強い憲法草案が最終的に採択され大統領優位型の国家が目指されたのは、エリツィンをトップとする大統領側の政治エリートの行動や選好が決定的に重要であったことを示している。憲法制定の過程で先鋭化した大統領と議会の対立は、本稿の考察から明らかなように、詰まるところ政治エリート間の争いであった。

お わ り に

本稿では、体制変動という不安定な時期の政治過程における政治エリート、つまり、政治アクターの役割について考察してきた。ソ連・ロシアにおける大統領制の導入過程、ロシア新憲法における大統領と議会の権限配分をめぐる対立過程を丁寧に検討した結果は、制度の選択に対する政治エリートの重要性を示している。

比較政治学では、アクターに焦点を当てる見方（アクター中心主義）は民主化研究の中で大いに脚光を浴びた。経済発展や文化といったマクロな構造的要因はアクターの選好と権力の形成に影響を及ぼすが、民主主義への移行という短期間においては同じ構造的文脈から異なる結果がどのように生じるかを説明するために、とりわけ個人とその決定が重要だと考えられた。本稿の内容も、そうしたアクター中心主義的な見方を踏襲しているといえるだろう。

（付記）本稿は、早稲田大学 21COE-GLOPE 海外出張補助による研究成果の一部であり、2005 年度ロシア・東欧学会での報告を大幅に加筆・修正したものである。

（本論は複数レフェリーの審査を経て編集委員会が採択したものである。）

⁽⁵⁵⁾ モスクワ大学法学部長ミハイル・マルチェンコとのインタビュー、2005 年 9 月 22 日。

参 考 文 献

- 上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治——エリツィンからプーチンへ』日本国際問題研究所, 2001。
- 上野俊彦「ロシア大統領と議会の政治権力の制度化をめぐる対立」『国際問題』第399号, 1993, pp. 35–49。
- 伊東孝之「ロシア東欧諸国の大統領制——制度のデザインと民主主義の定着」『東欧諸国の大統領と政府』日本国際問題研究所, 1996, pp. 11–32。
- 木村明生『新生ロシア 混迷から再生へ』時事通信社, 1994。
- 樹 神成「ロシア連邦における政治改革と執行権力——第六回人民代議員大会前後——」『法政論集』第149号, 1993, pp. 485–507。
- 小森田秋夫編『現代ロシア法』東京大学出版, 2003。
- 佐藤陵一「ソ連崩壊後のロシア大統領制」青木一能・野口忠彦・岩崎正洋編『比較政治学の視座』新評論, 1998, pp. 203–226。
- 塩川伸明「9章 旧ソ連における複数政党制の出発」木戸蕨・皆川修吾編『スラブの政治』弘文堂, 1994, pp. 191–223。
- 杉浦一孝『ロシア連邦の立法動向：新憲法体制下の内政状況と立法動向』外務省欧亜局ロシア課, 1995。
- 竹森正孝『ドキュメント ロシアの「憲法改革」を追う——ロシア連邦の憲法資料と解説——』日ソ図書館, 1992。
- 皆川修吾『ロシア連邦議会——制度化の検証：1994–2001——』溪水社, 2002。
- 宮地芳範「ロシア93年憲法制定過程試論（上）」『大阪教育大学紀要』第47巻第2号, 1999, pp. 83–95。
- 森下敏男「ソビエト大統領制の強化——一九九〇年第四回ソ連邦人民代議員大会の展開——」『神戸法学雑誌』第41巻第1号, 1991, pp. 1–59。
- Бурбулис, Геннадий, ред., *Становление Новой Российской Государственности: Реальность и Перспективы*, Москва: Гуманитарный и политический центр «Стратегия», 1996.
- Млечин, Леонид, *Кремль Президенты России: Стратегия власти от Б. Н. Ельцина до В. В. Путина*, Москва: Центрполиграф, 2003.
- Крыштановская, Олега, *Анатомия Российской Элиты*, Москва: Захаров, 2005.
- Романов, Р. М., “Российский Парламентаризм: Генезис и Организационное Оформление,” *Полис*, no. 5, 1998, pp. 123–133.
- Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” *European Journal of Political Research*, vol. 8, no. 2, 1980, pp. 165–187.
- Easter, Gerald M., “Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS,” *World Politics*, vol. 49, no. 2, 1997, pp. 182–211.
- Frye, Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies,” *Comparative Political Studies*, vol. 30, no. 5, 1997, pp. 523–552.
- Harris, Jonathan, “President and Parliament in the Russian Federation,” in Kurt Von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins Univ. Press, 1997, pp. 204–236.
- Hazan, Baruch A., *Gorbachev's Gamble: The 19th All-Union Party Conference*, Boulder Colo.: Westview Press, 1990.
- Huskey, Eugene, “Democracy and Institutional Design in Russia,” in Archie Brown, ed., *Contemporary Russian Politics*, Oxford; New York: Oxford Univ. Press, 2001, pp. 29–45.
- Klyamkin, Igor & Shevtsova, Lilia, “The Tactical Origins of Russia's New Political Institutions,” in Archie Brown, ed., *Contemporary Russian Politics*, Oxford; New York: Oxford Univ. Press, 2001, pp. 14–16.
- O'Neil, Patrick, “Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective,” *The Journal of Communist Studies*, vol. 9, no. 3, 1993, pp. 177–201.
- Shevtsova, Lilia, “Parliament and the Political Crisis in Russia, 1991–1993,” in Jeffrey W. Hahn, ed., *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1996, pp. 29–48.
- Thorson, Carla, “Russia's Draft Constitution,” *RFE/RL Research Report*, vol. 2, no. 48, 3 Dec 1993, pp. 9–15.