

## 大統領制と議院内閣制をめぐる議論の変遷 ——ロシアにおける政治制度変更の可能性——

津田 憂子

### はじめに

ペレストロイカ期のロシアでは、1991年3月に大統領制の導入が決定された。その後現在に至るまで大統領制は存続しているが、他方で、大統領制の廃止、議院内閣制の導入に関する議論も何度か登場している。とりわけ1990年代前半には議院内閣制への制度変更が唱えられたが、実現化されることはなかった。視野を広げてみると、旧ソ連諸国の多くで議院内閣制が根付きにくい傾向が示されているように思われる。

1980年代に始まった旧ソ連東欧諸国の民主化は、ハンチントンが民主化の「第三の波」と呼んだものの一環である。民主化の「第三の波」に覆われた旧ソ連東欧諸国では、どのような政治制度のデザインないしは政治制度の組み合わせが体制の安定に結びつくかという制度設計の問題に注目が集まり、政府の形態をめぐる議論に少なからぬ関心が寄せられた。実際の制度選択の過程では、ロシアを含む旧ソ連東欧諸国の多くは大統領制的要素と議院内閣制的要素が混合した準大統領制を採用した。

比較政治学における制度設計に関する議論は、政治における制度の役割を重視する新制度論の潮流に乗る形で一層の発展をみせた。1990年代以降、比較政治学において議論が集中してきたのは、制度の選択が新たに成立しつつある政治体制の安定とどのように関係するのかという論点であった。

このような議論の高まりは、とくに1990年代のロシアの政治体制を考える場合に有益な示唆を与えるかもしれない。しかし興味深いことに、比較政治学における議論とロシアの制度設計をめぐる議論とは同時代的に進行していたにもかかわらず、両者の相関関係はあまりないように思われる。たとえば、大統領制をとるフィリピンにおいて近年活発になってきた議院内閣制導入論は、導入を支える論理が比較政治学で主張されてきた大統領制の欠陥とほぼ合致して展開しているが、ロシアでは必ずしもそうではない。比較政治学における論争の焦点は、体制の安定にとって望ましい制度設計は何なのかという問いかけである。このような制度設計の基準として少なくとも二点挙げられるだろう。政治の安定をもたらすような制度であること、政策決定のパフォーマンスが良いこと、である。しかし、ロシアで議院内閣制の導入を支持する人々は、この二点を念頭において制度変更を主張しているわけではなかった。彼らが大統領制を批判し議院内閣制の導入を唱えた主な要因の一つは、急速な市場経済化と私有化を推し進める強力なリーダーシップに対抗するためだったといえるだろう。ヤーシンのいうように、とくに1990年代のロシアにおける議院内閣制の導入を主張する議論は、執行府と立法府の対立という視点から分析する必要がある。

本報告では最初に、大統領制、議院内閣制の特色をそれぞれ示す。次に、ロシアを含む多くの旧ソ連東欧諸国で採用された準大統領制の特色を論じ、ロシアの政治制度のデザイ

ンがどのように位置付けられてきたのかを検討する。続いて、大統領制導入とその後の展開を考察し、ロシアの大統領制の制度的特徴を指摘する。さらに、1990年代前半の時期にハズブラートフらによって展開された議院内閣制の導入に関する議論を取り上げ、多様な制度構築の可能性が開かれていた点を示す。

## 1. 政治制度の三類型

大統領制の特色は大きく次の二点である。(1) 国民によって直接選出された大統領と、同じく選挙によって選出された議会とが、ともに民主的な正統性を享受している(「二元的な民主的正統性」のシステム)。(2) 執行府を支配する大統領と立法府である議会はそれぞれ任期が固定され、お互いの存在は独立している(政治的剛性)。

一方、議院内閣制の特色は執行府と立法府の「権力の融合(fusion of powers)」がみられるところにある。大統領制がただ1人の非集団的執行府(non-collegial executive)であるのに対し、議院内閣制は首相および内閣による集団的執行府(collegial executive)といえる。

リンスはラテン・アメリカの経験的事例から、大統領制と比べると議院内閣制のほうが安定した体制を招きやすいという結論を導いたが、この主張はその後、大統領制と議院内閣制のどちらがより安定した体制をもたらす可能性が高いかという点をめぐって多くの学問的論争を巻き起こした。また、政治制度単一ではなく、選挙制度や政党システムとの組み合わせが体制の安定に重要であるという議論も登場した。

第三の民主主義制度として考えられている準大統領制を最初に指摘したデュヴェルジェによれば、その定義は次の通りである。(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。首相や他の閣僚は行政・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。

この制度的特徴から気付くのは、準大統領制は大統領制的要素と議院内閣制的要素を併せもっているため、大統領優位型の国家へ傾くのか、あるいは議院内閣制の契機を強めるのかは、現実の政治情勢を反映させて決まるという点である。

こうして、シュガートとキャリーは準大統領制の下位類型を打ち出し、この政治制度を首相-大統領制(premier-presidentialism)と大統領-議院内閣制(president-parliamentarism)に分類した。両者の違いは大統領の内閣に対する影響力にある。首相-大統領制では、大統領が首相を指名しても、議会が信任を与えなければ組閣を認めたことにはならない。また、議会が不信任決議を可決させた場合、内閣は退陣を余儀なくされる。一方、大統領-議院内閣制では、議会の信任を要するうえに、大統領も内閣の任免権をもっているため、議会と大統領の双方が組閣におけるイニシアチブを主張しうる。一般的に、大統領-議院内閣制における大統領の権限は、首相-大統領制における大統領のそれよりも強い。大統領-議院内閣制では、議会の多数派による不信任か大統領個人の決定のどちらかによって閣僚の罷免を行うことができるが、その場合、内閣に対する双方の権限が制度上明確にされていないので、執行府と立法府の間で対立が生じやすいといわれている。

ロシアでは1991年に大統領のポストを設置するための憲法改正が行われた。憲法改正

後の大統領権限では、大統領は大統領令を公布することができるが、これは議会の決定に基づかなければならなかった。また、大統領は議会の解散権を有していなかった。こうした点を考慮すると、改正直後のロシアの政治体制は、首相-大統領制に分類することができる。しかし、1993年12月に新憲法が採択された後のロシアの政治制度をみると、分類上は大統領-議院内閣制に移行している。大統領は直接選挙で選出され、閣僚の任免権と議会の解散権を有し、一方で、議会にも内閣不信任権が与えられている。このような大統領と議会の権限配分は、準大統領制の中でも大統領-議院内閣制の定義により近いといえよう。

## 2. ロシアにおける制度設計

大統領のポストを設置しようとする議論は、ソ連時代の末期に突然登場したわけではない。大統領制導入の議論は1910年代まで遡ることができる。1917年の二月革命以後に設置された特別委員会は、憲法制定会議によって選出される臨時大統領に関する草案を練り上げている。その後、1936年には憲法草案を審議する際に大統領に関する問題が取り上げられたが、最終的に拒否されて終わった。そして再び、大統領制導入に関する議論が浮上したのがペレストロイカの時期である。1990年3月15日に開かれた第三回臨時ソ連人民代議員大会でゴルバチョフのソ連大統領就任が決定したことで、1910年代から続く大統領制導入の議論が実現したのである。ペレストロイカ期の構成共和国における分離主義の高まりが、国家の統一性を脅かし、イデオロギー上、政治上、経済上の危機をもたらしたという背景を考慮すると、ソ連の大統領制は、中央権力の強化、共産党の影響力の低下、立法権力の弱体化を目的として創設されたと考えられる。ゴルバチョフが大統領制を導入したのは、改革に反対する勢力を抑え、新しい権力の拠り所を求めてだといえるだろう。

現在のロシア連邦大統領は、ソ連時代のロシア共和国大統領の地位を継承している。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なものではなかった。大統領の議会に対する拒否権は弱く、大統領令を発布する場合にも議会の決定に基づいて行う必要があった。1991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が、これによって大統領の政治的権限が強められたわけではない。その理由に、依然として議会に対する大統領の拒否権は弱かったことなどが挙げられる。また、1991年5月の憲法改正の内容や1992年12月の第七回人民代議員大会の状況から判断しても、大統領の議会に対する権限は決して強くはなかった。

ところが、新憲法草案の制定過程において、この議会優位の体制は変化していく。ソ連時代には大統領制の導入とソビエトの活性化が並行して進み、大統領とソビエトという二つの国家機関の権威が回復したが、今度はこの二つの国家機関同士の間で争いが生じるようになった。ソ連崩壊後のロシアでも1992年から1993年の間に、新憲法草案の内容をめぐる大統領と議会の間で活発な議論が展開され、次第に両者の見解は激しく対立していった。ペレストロイカ期のゴルバチョフ（大統領）とルキヤノフ（最高会議議長）の対立はそのまま1990年代初頭のロシアにおけるエリツィン（大統領）とハズブラートフ（最高会議議長）の対立に置き換えることができるだろう。ただ、留意しておかなければなら

ないのは、1992年の初め頃までは、大統領と議会の対立には和解の余地があったという点である。この時期にハズブラトフは、「もし私が大統領を批判したい気持ちに駆られるなら、議員を辞職するほうがましだ」と発言している。彼は、大統領個人への批判から一線を画し、執行府を立て直す機会を窺っていたのである。一方のエリツィンも、ソ連が崩壊する直前の時期に、「ロシアは、この不毛な（大統領と議会の）対立を中断し、（体制の）安定化を図るこの時期には一時的であれ仲直りする必要がある。…また、大統領と議会の機能の区分を明確に行うことが不可欠である」と述べ、大統領に多くの権限が付与されている第一次憲法草案が提出された1990年末以降の政治的な対立を憂慮し、公には議会との対決よりも和解を模索する姿勢を示していた。

しかし結果的に、大統領が武力でもって事態の收拾を図り、1993年11月に公表された憲法草案には大統領の権限強化がはっきり示された。表1を見ると、草案における大統領権限の変化が一目瞭然である。最終的には、大統領が議会に対し優位にあるような政治体制がロシアに確立したのである。

ロシアの大統領制の特異性については、制度それ自体の強さがロシアに一時的な安定を与えてきたことが挙げられる。上述したように、大統領-議院内閣制の国家では執行府と立法府の間で対立が生じやすくとされ、政治的不安定が生まれる結果となる。しかし、1990年代前半の議論においてしばしば指摘されたように、体制移行の時期には権威主義的な「強い手」の存在がロシアでは不可欠とされた。強力な指導者による上からの政策を容認し、今後の発展のために「強い手」に期待がかけられたのである。ロシアの大統領職は、1人の指導者「ツァーリ」の伝統を反映する一方で、ソ連崩壊直後のロシアの特別な事情も反映していた。エリツィンの存在は、共産主義からの移行を生き抜いてきた現職のエリートを保証するものとして考えられた。

ロシアの大統領制は、一般的に指摘されるような大統領制の欠陥も抱えている。幅広い権限をもった大統領の存在は対議会関係において深刻な問題を三点提示してきた。一つ目は、ロシアではとくに大統領個人への依存が顕著であるという点である。二つ目は、大統

表1 憲法草案にみられたロシア大統領権限の変化

憲法草案 大統領 の権限	1992年4月		1993年4月		1993年11月
	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 (最終憲法草案)
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)

領（執行府）と議会（立法府）の間に対立が生じるという点である。両者の対立は、新憲法制定過程において先鋭化した。しかし 1993 年の憲法では、大統領に有利なようにこの種の対立が解決されるよう規定されている。三つ目は、ロシアの大統領制のもとでは政府それ自体が難しい状況にあるという点である。首相は議会ではなく大統領に依存しており、大統領の側近や副首相らにその地位を奪われることもあった。こうして、ロシアの大統領制は制度のもつ普遍的な欠陥を内在してはいるものの、そうした欠陥さえもロシアの政治状況を反映して表面化していることが分かる。

ロシアに大統領制が導入されて以後、1993 年 12 月の新憲法制定にいたるまで、ロシアの制度設計は困難の道をたどった。最後に、1990 年代前半の時期に議会を代表するハズブラートフらによって展開された議院内閣制の導入をめぐる理論を概観することで、制度構築の過程に関する理解を深めたい。

ロシアにおける議院内閣制の導入論は、執行府と立法府の対立の中で生まれてきたといえる。ハズブラートフは 1992 年の初めの頃には大統領批判に反対の立場を示していたが、その後の新憲法制定過程の中では一貫して大統領の権限を縮小するよう主張してきた。1992 年 11 月 7 日の新聞に載せたエッセイでは、新憲法では政策決定に責任をもつ立法府を創設し、政府が実施する社会経済政策を考案し監視する主導的役割を議会が担うべきであると述べ、議院内閣制の政府形態を模索していたことが伺える。また、同年 11 月 24 日付けの新聞においても、大統領制の独裁的性格を批判し、議院内閣制の導入の必要性を説いた。

こうした議論は、ロシアにおける制度設計の可能性を広げたという意味では評価されるが、当時どこまで現実味を帯びていたかは疑問が残る。実際には、新憲法制定過程の中で議院内閣制の導入をめぐる議論は居場所を失っていったかのようにみえる。たとえばタルズの主張するように、ロシア国民の間にはただ 1 人の指導者に権限と権威を与えようとする認識が出来上がっていたとするならば、議院内閣制の導入論を国民にまで浸透させることは困難な作業かもしれない。もちろん、1993 年に新憲法が制定された後も大統領制の廃止や議院内閣制の導入をめぐる議論が完全になくなったわけではない。たとえば、ルイシコフは、新憲法が制定された後も大統領制の存在が政治を不安定化させる懸念を表明し、(1) 大統領（執行府の長）は独裁に向かいやすい性質をもっている、(2) 1993 年 10 月の事件が示したように、執行府と立法府の間には潜在的対立があるという理由で、大統領制の廃止を唱えている。こうして、とりわけ 1990 年代前半には議院内閣制の導入に関する議論が提起されたが、現在に至るまで大統領制から議院内閣制への制度変更は行われていない。

## おわりに

本報告は、大統領制と議院内閣制の特色を簡単に紹介したあとで、準大統領制の定義を詳しく取り上げ、1993 年の憲法制定以前と以後で、ロシアの政治制度は首相-大統領制から大統領-議院内閣制の定義により近い形へとシフトしたことを指摘した。続いて、1990 年代前半のロシアにおける制度構築の過程を考察した。当初、大統領と議会間の対立には妥協の可能性もあったにもかかわらず、最終的に対立は決裂し大統領側の武力による事態

の收拾という結果に終わり、ロシアには大統領が議会に対して優位な政治体制が確立した。ロシアの大統領制は、たしかに一般的に指摘される普遍的な特徴を備えているが、その特徴も当時のロシア特有の政治的文脈を反映した形で形成された点を本報告で指摘した。

さらに、新憲法制定過程では議院内閣制の導入をめぐる議論も展開していた点に着目し、異なる制度構築の可能性を検討した。1990年代前半の大統領制の廃止と議院内閣制の導入論は今日まで実現してはいないが、ロシアにおける制度構築過程を理解するうえで重要な議論といえよう。

## 資料・文献

### 新聞

Известия.

Комсомольская правда.

Независимая газета.

Правда.

Российская газета.

### 議事録

Конституционное совещание: Информационный бюллетень. № 3

### 文献

Белов А.А., Елисеев С.М. Политические процессы и институты в современной России. Учебно-методическое пособие. СПб.: Издательство С.-Петербургского университета, 2006.

Горшков, М.К., Журавлев В.В., Доброхотов Л.Н. (ред.) Ельцин – Хасбулатов: единство, компромисс, борьба. М.: Терра, 1994.

Дёгтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: Теоретико-правовые и конституционные основы. М.: Юристъ, 2006.

Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М.: Русь-Олимп, Астрель, АСТ, 2007.

Ясин Евгений, Приживется ли Демократизация в России. М.: Новое издательство, 2005.

Colton, Timothy J., and Robert C. Tucker, eds., *Patterns in Post-Soviet Leadership* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1995).

Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 165–187.

Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999).

Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (1990), pp. 51–69.

Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination,” *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), pp. 198–228.

Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey, *Presidents and Assemblies:*

*Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

Tolz, Vera, "Problems in Building Democratic Institutions in Russia," *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 9 (1994), pp. 1–7.