

経済改革をめぐる議会内会派の離合と集散

溝口 修平

はじめに

ソ連邦の崩壊後、ロシアでは直面するさまざまな問題への対応をめぐる激しい政治対立が生じた。1992年1月に始まった「ショック療法」と呼ばれる経済改革は国民経済に大きな混乱をもたらし、改革を推進する大統領・政府は、その路線修正を求める声への対応に追われた。他方、ソ連邦の崩壊により新たな国境線が生まれたことで、自治や政治的権限をめぐる争いが国内外で生じた。こうした争いは、国家運営の主導権を大統領と議会のどちらが握るのかという憲法論争に発展していき、最終的にエリツィン大統領が議会(最高会議・人民代議員大会)の機能を停止し、その後に武力衝突をもたらした。反対派を力で押さえ込んだエリツィンは新憲法制定を主導し、1993年12月の国民投票で新しい憲法が採択されることになった。

この時期の政治対立に関して、既存研究の多くは「大統領 vs. 議会」という構図による分析を試みてきた。改正を重ねた当時の憲法は、その内容に矛盾を含んでおり、対立を回避する手段がなかったという説明や、対立は「改革」と「反改革」をめぐるイデオロギー上の対立であり、そこには解決策が見出せなかったという説明がある。しかし、議会にはさまざまな勢力が存在しており、それらを一概に「反大統領派」として括ることは問題があるだろう。「反大統領派」の勢力が拡大したのは、対立の結果であろうし、重要な論点は、そうした勢力がなぜ、どのように拡大したのかという点にある。

議会に関する先行研究に目を向けてみると、多くの論者が、議長に与えられた強大な権限を利用して、ハズブラトフ最高会議議長が議事をコントロールしたことが、議事を「反大統領勢力」にした原因であると論じている。最高会議幹部会を指揮するハズブラトフは、議会のアジェンダ・セッティングを手中にしており、これを自分の権力拡大のために利用した。他方でそこにアクセスできない各会派は議会内で非常に限定的な役割しか負うことができなかつたとされている。

しかし、1990年に創設されたロシア議会は、徐々に会派(及び三つ以上の会派によって形成されるブロック)の権限を拡大する方向に規程を改正していった。そして、会派の役割はどの程度「限定的」であるのか、つまり、どのような場合に会派は組織として機能し、どのような場合にはそれを無視した行動を議員が取るのかという点は、これまで検討されていないテーマである。また、これまでの研究は主に人民代議員大会に限定されており、日常的に活動していた最高会議の研究は不十分なものである。

本稿は、ソ連崩壊直後の経済改革をめぐる議会内会派の投票行動を分析することで、議会内部にどのような連合形成の力学が働いていたのかを明らかにすることを目指す。議会において記名投票は部分的にしか行われておらず、各会派の動きを包括的に捉えることはできないが、経済改革をめぐるいくつかの法案・決議に関する各会派の動きを追うことで、議会内にどのような動きが生じていたのかを示すことを目指す。

1. 1990–1993年の議会制度の概要

ロシアの議会改革は、ソ連邦のそれから約1年遅れで行われ、ほぼ同じ形態の議会（市民の直接選挙によって選出される人民代議員大会と、人民代議員の中から構成される最高会議）が形成された。人民代議員は1,068名であり、900名を地域別選挙区から、168名を民族・地域別選挙区から選出して大会を構成していた。ただし、大会は年に一度の定期大会と必要に応じて開催される臨時大会のみの活動であり、実質的な立法機関として機能していたのは最高会議であった。最高会議は人民代議員大会により人民代議員の中から選出される252名からなり、共和国会議と民族会議の二つの院を持つ。もっとも、通常の二院制議会とは異なり両会議はほぼ同権であり、審議も大抵合同で行われていた。

「会派」と呼ばれるのは、議会内に形成される政治的原則に基づく集団のことである。1991年10月の人民代議員大会暫定規程の改正により、50名以上の議員が集まることで会派の形成が可能になり、複数会派への所属が禁止された。また、3会派以上でブロックを形成することもできる。人民代議員大会に登録されている各会派が、最高会議においてもその名の下で活動していた。

1992年4月に行われた第六回人民代議員大会では、「改革連合」「建設的勢力」「ロシアの統一」という三つのブロックが形成された。「改革連合」には、急進民主主義者、民主ロシア、左翼センター、無党派議員、自由ロシアの5会派、「建設的勢力」には、市民社会、主権と平等、新世代（新政策）、産業同盟、労働者同盟の5会派、「ロシアの統一」には、ロシアの共産主義者、農業同盟、ロシア、祖国の4会派が所属していた。それぞれ、時期により所属人数が変動しているものの、いずれも60名前後の人数で推移した。また、その他にこれら主要会派に所属していない議員が約50名存在した。最高会議は定数が252名である（常に若干の欠員はある）ため、いずれのブロックも過半数を獲得するためには、無所属議員を取り込むだけでは不十分であり、他のブロックとの協力が不可欠であった。

ここでは、便宜的にこの三つのブロックについての投票行動を分析していき、必要に応じて会派の動きも検討する。

2. 各ブロックの投票行動

ソ連崩壊以前には、議会内に様々なグループが乱立していたが、先行研究の多くによれば、エリツィンの率いる「改革派」と反エリツィン派の「保守派」がほぼ同数（約40%）を占めていたことが知られている。ただし、「ロシアの主権獲得」というテーマにおいては、エリツィンは穏健保守派も動員して議会の過半数の支持を獲得していた。そうした緩やかな二つの大連合の存在する状況は、エリツィンの大統領就任、1991年八月クーデター未遂事件、ソ連邦の崩壊などを経て徐々に変化していった。

議会では、投票の一部が記名投票で行われるのみで、各議員の投票行動の全貌を明らかにすることはできない。しかし、以下に述べるように、いくつかの問題については審議過程において継続的に記名投票が行われており、議員の投票行動を追うことができる。ここでは、1992年6月に成立した民営化改正法・国家民営化プログラム、10月のガイダール首相代行の演説に対する決議、12月に成立した政府法の審議を分析することにより、各ブロックはどの程度の凝集力を保持していたのか、そして、そこでどのような連合形成が行われ

ていたのかを明らかにしたい。

なお、以下において会派・ブロックの「凝集度」と言う際には、ある投票におけるある会派・ブロックの過半数の投票行動を、その会派・ブロックの基本的な投票パターンとみなし、どの程度の所属議員がその投票パターンと同じ行動を取っているかを示す値(50-100%)とする。また、議案が可決するには、投票者の過半数ではなく、議員総数の過半数が必要であるため、「棄権」・「投票せず」(欠席を含む)といった行動も「反対」と同一視した。

(1) 民営化

1992年4月以降、国家・地方企業の民営化に関する法律の改正(以下「民営化改正法」とする)と国家民営化プログラムの策定をめぐる審議が同時に進められた。前者は、本格的な民営化開始の法的基盤を定めるものであり、後者はその具体的な実施内容を定めることを目的としたものである。チュバイス国家民営化委員会委員長によれば、この法改正は民営化手続きの簡素化とその加速を目指したものであった。審議の過程で、法案にはいくつかの修正がなされ、6月5日に民営化改正法が成立し、11日には1992年の国家民営化プログラムが採択された。

5月29日、先に民営化プログラムの審議が行われたが、プログラムの基本採択は否決され、さらに政府側が提出した修正案なども否決されたため、結局民営化プログラムは民営化改正法の採択後に審議されることになった。ここでは、建設的勢力・ロシアの統一に比べ、改革連合の投票行動が分裂していた。民営化の具体的な実施内容を定める民営化プログラムを、その法的基盤が確立する前に審議することに対し、建設的勢力、ロシアの統一が強い反対を示した上に、改革連合内にも反対する議員が多かったことが分かる。

民営化改正法の審議過程では、法案の内容について28回の記名投票が行われ、そのうち15が採択された。注目すべきは、採択されたもののうち12までを、3ブロック全てが基本的に支持したという点である。他方、否決された修正案は、それを提出した議員の所属ブロックからは多くの賛成票を得ているものの、他の2ブロックの賛同を得られていない場合が多い。また、法律の修正案は全ブロックから提出されているが、いずれのブロックのものも一部は採択され、他は否決されている。全体としては、改革連合が高い凝集度を示したのに対し、建設的勢力・ロシアの統一は相対的に低い値にとどまっている。

総じて言えば、民営化改正法の採択においては、改革連合が凝集力を持ってイニシアチブを発揮したものの、それが成功したのは、他の2ブロックからも半数以上の支持を得た場合に限定されていた。言い方を変えれば、政府及び改革連合は、他ブロックから提出された修正案の一部を受け入れながらそれらの支持を獲得し、法律の可決に成功した。同時に、建設的勢力・ロシアの統一にも妥協の用意があったことになる。

6月11日に再度審議が行われ、採択された民営化プログラムについては、記名投票は行われなかった。

(2) ガイダール首相代行の演説に関する決議

最高会議第五会期(1992年9-12月)の開会に際してガイダール首相代行が行った二つの演説(「共和国の社会経済状況および経済改革の経過について」、「経済改革深化プログラ

ムについて」) に対して、1992年10月9日に最高会議は決議を採択した。この決議は、政府の非効率性・非一貫性ゆえに、経済的・社会政治的情勢に安定がもたらされていないとし、1ヶ月以内に危機対策プログラムを最高会議に提出することを求めるなど、政府の行う改革を強く批判するものであった。

この決議採択の審議過程では、その内容に関して計21回の投票が行われ、そのうち12が可決している。このケースでは、全ブロックが同じ投票行動を取っていることもあるが、総じて「改革連合」vs.「建設的勢力・ロシアの統一の連合」という対立軸が顕著である。民営化改正法の場合と異なり、改革連合と建設的勢力の連合によって議案が可決することは一度もなかった。決議自体も建設的勢力から提出されたものを下地としており、採択された修正案にも建設的勢力は常に半数以上の議員が賛成票を投じていることから、建設的勢力が中心となって、ロシアの統一との連合によって決議は採択されたとと言える。

ただし、各ブロックの凝集度は高くない。建設的勢力・ロシアの統一の凝集度は民営化改正法のケースと同程度であり、改革連合のそれは大きく低下した。つまり、改革連合(69名)の議員からは、平均して20-30名程度が基本的な投票パターンとは異なる投票行動を取っていることになる。こうした投票行動の分裂が、それほど凝集度の高くない建設的勢力・ロシアの統一の連合によっても、議案を可決することを可能にしていた。

(3) 政府法

1991年11月、第五回人民代議員大会は、大統領に地方行政長官の任命権と急進的経済改革を実施する権限を与えた。この非常権限は翌年12月1日までの1年間に限定されたものであったので、その後の経済改革を主導する政府の権限と、執行権と立法権の権限区分を確定するために、1992年秋以降、政府法の審議が行われた。11月13日に最高会議で採択された法案に対し、大統領は非常に批判的であり、署名を拒否してこれを議会に差し戻した。法案はその後、第七回人民代議員大会での憲法改正や交渉を経て、大統領の提起したいくつかの修正案を採用し、成立に至った。

第二読会において、法案の内容に関する投票は合計150回以上行われ、うち41の投票が賛成多数を獲得した。ここでは、一見各ブロックの凝集度が高まっているように見える。しかし、提出された修正案の多くがほとんど賛成票を獲得できずに否決されており、投票行動が「反対」に偏在したために、各ブロックの凝集度が高くなったと考えられる。そこで、可決した投票に限定してみると、全ブロックにおいて投票行動が二分していることが分かる。改革連合、建設的勢力、ロシアの統一の平均凝集度はそれぞれ、58.3%、64.1%、63.9%であった。共和国会議の建設的勢力は、可決された全ての投票において過半数の議員が賛成票を投じており、法案成立をリードしたが、民営化改正法における改革連合のような強い凝集力はない。また、ブロック内の各会派の投票行動にも目立った傾向は見られず、会派がほとんど議員の投票を制約できていないことが分かる。そうした状況にもかかわらず、法案は採択され成立に至った。

おわりに

本来であれば、幅広いイシューに関する時系列的な投票行動の分析によってはじめて、どのブロックがどのような政策選好を持っていたのかを明らかにすることができる。しかし、この時期のロシア議会において記名投票は一部でしか実施されなかったために、それを網羅的に分析することはできない。特に、1993年に入り記名投票がほとんど実施されなくなったために、本稿の分析は非常に限定的なものである。ただし、ここでの分析により、以下の点が明らかになった。

第一に、先行研究の指摘どおり、ここでの結果は、会派・ブロックの議員の投票行動に対する影響力はそれほど大きくないということが改めて確認された。ブロック内の議員が一定の凝集度を持って投票する場合もあれば、同一ブロック内でも投票行動が二分する場合もある。また、安定的な多数派連合の欠如という点も、従来指摘されていたとおりである。

第二に、その上で個々の事例を比較検討してみると、次のようなことがいえる。

まず、三つの事例を追うごとに各ブロックの凝集度が徐々に低下していることが分かる。特に改革連合の凝集度の低下が著しい。このことは、政府の改革や執行府の権限拡大に反対する勢力が、改革連合の中で拡大した可能性を示唆している。ただし、そうした傾向が他の2ブロックの中ではそれほど顕著ではないことには注意が必要であろう。つまり、改革連合の投票行動の分裂をもたらしたような事態は、必ずしも他の2ブロックの強化を促すようなものではなく、それどころか、政府法の審議においては、これらのブロックの投票行動も、それ以前より分裂したものとなっているのである。

執行府と立法府の権限区分をめぐる争いは、従来言われてきたような「大統領を支持する改革勢力」と「議会の多数派を占める保守勢力」の対立ではなく、各ブロック（会派）内の立場の分裂を招くような問題であった。にもかかわらず、法案は成立に至った。そこにどのような新たな連合形成の力が働いていたのかを明らかにすることは、今後の課題となるが、こうした凝集度の低下は、各ブロックにとって多数派の形成が困難になったことを意味する。1993年に入ると、記名投票がほとんど行われなくなるため、確かなことは言えないが、多数派連合の形成が困難な状況が、同年の10月政変に至るまでのエリツィン大統領の議会を回避した行動を取らせるきっかけになったと考えることもできる。

資料・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年。

佐藤陵一「ソ連邦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年。

塩川伸明「旧ソ連における複数政党制の出発」木戸蒨、皆川修吾編『講座スラブの世界5：スラブの政治』弘文堂、1994年。

皆川修吾編『移行期のロシア政治——政治改革の理念とその制度化過程』溪水社、1999年。

Кто есть что: Политическая Москва. М., 1993.

- Народные депутаты России. 1990–1993. М., 1998.
- Четвертая – Шестая Сессия Верховного Совета РСФСР/ РФ. Бюллетень Совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей. М., 1991–1993.
- Шейнис В.* Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 2. М., 2005.
- Andrews, Josephine T., *When Majorities Fail: The Russian Parliament, 1990–1993* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).
- Hahn, Jeffery W. ed., *Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions* (Armonk: M. E. Sharpe, 1996).
- Hough, Jerry, *The Logic of Economic Reform in Russia* (Washington D.C.: Brookings Institution, 2001).
- Ostrow, Joel M., *Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory of Institutional Design and Political Conflict* (Columbus: Ohio State University Press, 2000).
- Remington, Thomas, *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989–1999* (New Heaven & London: Yale University Press, 2001).
- Sergeyev, Victor et al., “Voting in the Russian Parliament (1990–93): The Spectrum of Political Forces and the Conflict between the Executive and the Legislature,” *Journal of Behavioral and Social Sciences*, Vol. 2 (1995), pp.66–108.