ロシア連邦中央の執行権力と立法権力との関係

UENO Toshihiko, Professor of Russian Politics
Department of Russian Language and Studies, Faculty of Foreign Studies, Sophia University
e-mail: uenot@mc.neweb.ne.jp; URL: http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html

1. 二元代表制

立法、執行、司法の 3 権のうちの立法権力と執行権力とがともに直接に国民を代表する

立法権力と執行権力とが対立と妥協を通じて互いに牽制する

選挙の時期が異なることによって議会多数派と執行権力の政治基盤が異なる場合も起こりうる

＝二重の保険がかけられている制度

＝立法権力と執行権力とが対立するということをあらかじめ想定した制度

↓

立法権力と執行権力との対立がいったん生じた場合に、その対立を緩和させ、あるいは妥協させ、協力へと導く制度的メカニズムを持っていなければならない

二元代表制システムをとるロシアの連邦中央の政治を分析する場合、この立法権力と執行権力の、すなわち議会と大統領および政府とのあいだの、対立を緩和させ相互の協力へと導く、抑制と均衡の制度的メカニズムはどのようなものなのか、そしてそのメカニズムが実際の場面でどのように働いているのかを見ることが重要

2. 連邦法の採択と大統領の拒否権

連邦法が対立と妥協の中から産み出されていった典型的な事例：1995 年「国家会議選挙法」の制定過程

1995 年 3 月 24 日　国家会議、「国家会議選挙法」を、賛成 250 票、反対 11 票、棄権 0、欠員を含む投票不参加 189 名で採択（*Государственная Дума. Стенограмма заседании. 1995*, Том. 15, 1996, M., c. 547［以下、*ГД 1995,* T15, c. 547 とする］.）

4 月 12 日　連邦会議、国家会議から送付された「国家会議選挙法」を賛成 11 票、反対 113 票、棄権 6 名、欠員を含む投票不参加 48 名で否決（*Совет Федкрации. Заседание девятнадцатое 11-13 апреля 1995. Заседание двадцатое 4 Мая 1995. Стенографические отчеты*, 1997, M., c. 185［以下、*СФ,* 1995/4/11-13. 1995/5/4, c. 547 とする］.）

連邦会議メンバーの多くは、「国家会議選挙法」が単独議席選挙区（いわゆる小選挙区）と連邦選挙区（いわゆる比例区）の議席比を 225 対 225 としていることに反対し、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比を 300 対 150 とすること、また連邦選挙区に候補者を立てている政党の候補者名簿のうち連邦中央からの候補者を 12 名に制限することを主張

4 月 21 日　国家会議、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比は 225 対 225 の原案のままとし、他

の箇所を一部修正した「国家会議選挙法」を、賛成259票、反対68票、棄権2名、欠員を含む投票不参加121名で再採択（*ГД 1995*, T16, c. 625）

5月4日　連邦会議、国家会議で再採択された「国家会議選挙法」を、賛成11票、反対114票、棄権5名、欠員を含む投票不参加48名で再び拒否（*СФ*, 1995/4/11-13. 1995/5/4, c. 451）

5月11日　国家会議、3分の2の多数決（賛成301票、反対66票、棄権6名、欠員を含む投票不参加77名）で再々採択し、連邦会議の拒否を覆す（*ГД 1995*, T17, c. 32）

5月23日　エリツィン大統領、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比を300対150とすること、選挙が成立するための投票率の基準を25パーセントから50パーセントに引き上げることなどを主張して、この法律への署名を拒否（*Российская газета,* 24 мая 1995г., c. 1［以下、*РГ,* 1995/5/24, c. 1とする］）

5月24日　国家会議、再び3分の2の多数決での採択を試みたが、301票必要なところ244賛しか集められず、大統領に拒否撤回を求めるにとどまる（*ГД 1995*, T17, c. 464）

この間、上下両院と大統領の代表とによって構成される協議委員会で妥協を模索

6月9日　国家会議、上下両院・大統領代表協議委員会の審議をふまえて修正された「国家会議選挙法」最終草案を、賛成264票、反対45票、棄権3名、欠員を含む投票不参加138名で採択（*ГД 1995*, T18, c. 184）

最終草案は、連邦会議の主張であった連邦選挙区の各選挙団体ないし選挙ブロックの候補者名簿のうち連邦中央からの候補者を12名に制限し他の候補者は地方からとする提案は受入れたものの、他方、単独議席選挙区と連邦選挙区の議席比は225対225のままであり、選挙が成立するための投票率の基準を50パーセントに引き上げることなどの連邦会議および大統領の修正提案も受け入れず

連邦会議、審議は紛糾するが、1995年12月選挙まで6ヵ月というタイムリミットのため妥協

6月15日　連邦会議、賛成113、反対9、棄権3で「国家会議選挙法」最終草案を承認（*РГ,* 1995/6/16, c. 1）

6月21日　エリツィン大統領、「国家会議選挙法」最終草案に署名、「国家会議選挙法」が成立（*Собрание законодательства Российской Федерации,* No. 26, 26 июня 1995г., Ст. 2398［以下、*СЗ,* 1995/6/26, Ст. 2398とする］）

3. 政府不信任案の採択

1994年1月の開会以来、国家会議において政府不信任は4回提出されているが、採択されたのは1回

1995年6月21日　国家会議、チェチニア紛争の問題をめぐって提出された政府不信任案を、賛成241票、反対72票、棄権20名、欠員を含む投票不参加117名で採択（*ГД 1995*, T18, c. 582）

エリツィン大統領、政府総辞職に同意せず

6 月 30 日　エリツィン大統領、国家会議で辞職勧告決議（*ГД 1995*, T18, c. 692）が採択された閣僚らを解任して国家会議と妥協（*СЗ*, 1995/7/3, Ст. 2559; Ст. 2560; Ст. 2561）

7 月 1 日　国家会議、再提出された政府不信任案を、賛成 193 票、反対 117 票、棄権 47 名、欠員を含む投票不参加 93 名で不採択（*ГД 1995*, T19, c. 21）

政府不信任案の採択は、国家会議にとって、政府の政策の変更や閣僚の更迭を迫るのに有効な方法

↓

エリツィン大統領、政府不信任案の上程それ自体を回避する方策を採る

1997 年 10 月[1]　チュバイス（Анатолий Борисович Чубайс）政府第 1 副議長らの出版汚職疑惑を背景に、1998 年度予算案をめぐる駆け引きで、国家会議野党による政府不信任案提出の動き

10 月 15 日　ロシア連邦共産党、議員グループ「国民権力」、「農業議員グループ」3 派、政府不信任決議案を共同提案したが、「ヤーブラコ」党はそれに同調せず、独自の政府不信任決議案を提出（*Государственная Дума. Стенограмма заседании. Бюллетень*, N 124 (266), 15 октября 1997, c. 5［以下、*ГДБ*, 1997/10/15, c. 5 とする］; *Независимая газета*, 16 октября 1997г., c. 1［以下、*НГ*, 1997/10/16, c. 1 とする］）

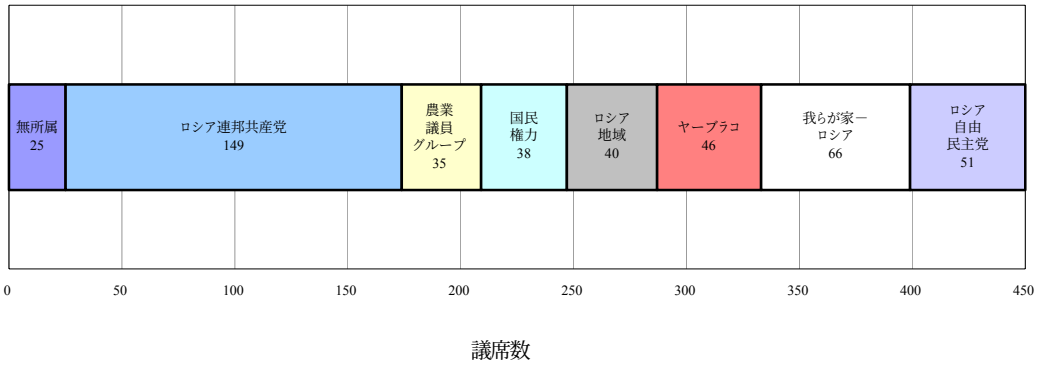
エリツィン大統領、共産党の求めていた円卓会議（中央権力機関代表、政党代表、地方代表、労組代表が参加）に応じ、政府不信任案の審議の中止を要請（*НГ*, 1997/10/16, c. 1; *Известия*, 17 октября 1997г., c. 1）

10 月 20 日　大統領、政府議長、上下両院議長による 4 者協議を開催、1988 年度予算案および政府不信任案などの問題を議論、報道姿勢が政府寄り過ぎるとして共産党が求めていたロシア公共テレビと国営テレビ・ラジオ会社に対する監視委員会の設置を合意（*Российские вести*, 21 октября 1997г., c. 1［以下、*РВ*, 1997/10/21, c. 1 とする］; *НГ*, 1997/10/21, c. 1）

10 月 21 日　エリツィン大統領、国家会議の各院内会派代表と会談、円卓会議の開催について合意

[1] 1997 年当時のロシア連邦国家会議の会派構成は以下のような状況であった。

1995年選出ロシア連邦国家会議会派構成



（*РВ*, 1997/10/22, c. 1-2; *НГ*, 1997/10/22, c. 1-2）

10 月 22 日　ロシア連邦共産党、政府不信任決議案の取り下げを宣言（*ГДБ*, 1997/10/22, c. 7; *НГ*, 1997/10/23, c. 1-2）

11 月 20 日　エリツィン大統領、チュバイス政府第 1 副議長の蔵相兼務を解き、後任蔵相にザドルノフ（Михаил Михайлович Задорнов）「ヤーブラコ」議員を任命（*СЗ*, 1997/11/24, Ст. 5388; Ст. 5839）→10 月 15 日の 3 派共同提案への「ヤーブラコ」不参加の背景に「ヤーブラコ」とクレムリンとの密約？

政府不信任案の上程は回避されたが、その後もチュバイス派閣僚の解任は続き、その結果、チュバイス、ネムツォフ（Борис Ефимович Немцов）らを中心とする「若手改革派」が弱体化、相対的にチェルノムィルジン（Виктор Стеранович Черномырдин）政府議長の権限が強化される

1998 年 2 月 17 日　エリツィン大統領、「大統領教書」で、政府総辞職の可能性を表明、政府批判を強める

3 月 23 日　エリツィン大統領、政府総辞職を宣言（*СЗ*, 1998/3/23, Ст. 1426）→現行憲法下における最初の政府総辞職

4. 1998 年 3 月 23 日政府総辞職後の政府議長任命の経過

憲法第 111 条第 2 項によれば、政府総辞職後 2 週間以内に政府議長候補者を提案しなければならない

1998 年 3 月 23 日　エリツィン大統領、キリエンコ（Сергей Владиленович Кириенко）燃料エネルギー大臣を、政府第 1 副議長に任命（*СЗ*, 1998/3/23, Ст. 1438）

続いて、キリエンコ政府第 1 副議長を政府議長代行に任命（*СЗ*, 1998/3/23, Ст. 1428）

「ロシア連邦政府についての連邦の憲法的法律」（*СЗ*, 1997/12/22, Ст. 5712; *СЗ*, 1998/1/5, Ст. 1）第 8 条第 2 項によれば、政府議長代行に任命される資格があるのは政府第 1 副議長または政府副議長だけで、大臣にはその資格がなかったため

3 月 27 日　エリツィン大統領、キリエンコ政府議長代行を後任の政府議長候補者に指名（*РГ*, 1998/3/28, c. 1-2）

ロシア連邦共産党と「ヤーブラコ」は、キリエンコ政府議長を承認しないと表明、ロシア自由民主党と「我らが家ーロシア」党は承認を表明

4 月 7 日　エリツィン大統領、各党代表の集まる新政府編成問題審議のための円卓会議でロシア連邦共産党らの主張する連立政府を拒否（*РГ*, 1998/4/8, c. 1）

4 月 10 日　国家会議、キリエンコ政府議長代行の施政方針演説（*РГ*, 1998/4/11, c. 1-2）を聴取後、賛成 143 票、反対 186 票、棄権 5 名、欠員を含む投票不参加 116 名で、キリエンコ承認を否決（*ГДБ*, 1998/4/10, c. 41）。

4 月 14 日　セレズニョーフ（Геннадий Николаевич Селезнев）国家会議議長、エリツィン大統領と

の会談後にキリエンコ支持を表明、2 回目採決で承認されるとの楽観的見通しを示す（*РГ*, 1998/4/15, c. 1）。

4 月 15 日　ロシア連邦共産党議員 2 名、議院運営規則第 146 条第 1 項を「ロシア連邦政府議長の指名についての承認に関する決定は、国家会議の判断により、投票用紙または電子式装置を使用した秘密投票によって、あるいは国家会議議員総数の過半数の賛成がある場合には公開投票によって、採択する」（*СЗ*, 1998/4/20, Ст. 1828）と修正する（下線部分を追加する）提案を行い、この提案は、賛成 260 票、反対 77 票、棄権 2 名、欠員を含む不参加 111 名で承認（*ГДБ*, 1998/4/15, c. 23）。

4 月 17 日　国家会議、同日の政府議長承認の採決方法を公開投票とすることを公開投票で決定し（賛成 272 票、反対 102 票、棄権 2 票、欠席を含む不参加 74 名）（*ГДБ*, 1998/4/17, c. 42）、キリエンコ政府議長指名を、賛成 115 票、反対 271 票、棄権 11 票、欠席を含む不参加 53 名で再び不承認（*ГДБ*, 1998/4/17, c. 43）

その後、「農業議員グループ」や「国民権力」などが、国家会議の解散回避のためにキリエンコ承認に傾き始める（*НГ*, 1998/4/24, c. 3）

4 月 22 日　連邦会議、キリエンコ承認を求めるアピールを採択（*СЗ*, 1998/5/4, Ст. 1981）

4 月 23 日　エリツィン大統領、上下両院議長と会談、さらにジュガーノフ・ロシア連邦共産党議長らにキリエンコ承認を求める電話をかける（*РГ*, 1998/4/24, c. 3）

ロシア連邦共産党、臨時中央委員会総会でキリエンコ反対を確認し、秘密投票と決まった場合には投票に参加しないようロシア連邦共産党議員に呼びかける（*Советская Россия*, 1998/4/25, c. 1）

4 月 24 日　国家会議は、3 回目の採決を秘密投票により実施し、賛成 251 票、反対 25 票、棄権 39 票、欠席を含む不参加 135 名により、キリエンコを承認（*ГДБ*, 1998/4/24, c. 3）

賛成票数から見て、院内会派「ロシア連邦共産党」の議員の一定数が賛成に回ったと推測される
結局、キリエンコ政府議長の承認は、国家会議議員の多くが彼を支持したことによってではなく、国家会議解散を回避しようとしたことによって、なされたものと考えられる

5. 1998 年 8 月 23 日の政府総辞職後の政府議長任命の経過

キリエンコ政府議長が率いる政府、8 月金融危機のため、チェルノムィルジン政府総辞職の 1998 年 3 月 23 日からちょうど 5 カ月後の 8 月 23 日に総辞職

↓

再び新政府議長承認手続き

1998 年 8 月 23 日　エリツィン大統領、キリエンコ政府総辞職を宣言、チェルノムィルジンを政府議長臨

時代行に指名する大統領令を発令（*СЗ*, 1998/8/24, Ст. 4071）

8 月 24 日　エリツィン大統領、チェルノムィルジン政府議長臨時代行を政府議長候補者として提案（*РГ,* 1998/8/25, с. 1）

この政府議長代行指名は、チェルノムィルジンが政府第 1 副議長または政府副議長ではないので、「ロシア連邦政府についての連邦の憲法的法律」に不適合

チェルノムィルジン、政府議長候補者として指名されたあと、上下両院の有力議員と精力的に会談

8 月 31 日　国家会議、チェルノムィルジンを、賛成 94 票、反対 253 票、棄権 0、欠員を含む投票不参加 103 名で拒否（*ГДБ*, 1998/8/31, с. 25）。

9 月 7 日　午前中の円卓会議で、ヤブリンスキー（Григорий Алексеевич Явлинский）「ヤーブラコ」代表およびジュガーノフ・ロシア連邦共産党議長、プリマコフ（Евгений Максимович Примаков）外相を政府議長に提案（*НГ*, 1998/9/8, с. 1）

国家会議、午後のセッションにおける 2 回目の投票（公開投票）で、チェルノムィルジンを、賛成 138 票、反対 273 票、棄権 1 名、欠員を含む投票不参加 38 名で再び拒否（*ГДБ*, 1998/9/7, с. 26）。

9 月 10 日　エリツィン大統領、国家会議の解散を選択できる状況にないと判断し、チェルノムィルジン政府議長指名を撤回してプリマコフを政府議長候補者に指名（*РГ,* 1998/9/11, с. 1-2）

9 月 11 日　国家会議、3 回目の投票（公開投票）で、賛成 318 票、反対 63 票、棄権 15 名、欠員を含む投票不参加 54 名で、プリマコフ政府議長を承認（*ГДБ*, 1998/9/11, с. 52）

エリツィン大統領、1998 年 8 月の政府総辞職後の政府議長指名では、提案したチェルノムィルジンを 2 回拒否され、野党が 3 回目も拒否する姿勢を示したため、解散を強行せず、提案を撤回して野党提案の政府議長候補者を指名 ↓ 当時の国内経済情勢がキリエンコ承認時の 3 月に比べて非常に逼迫し、野党も解散・選挙が議席増につながるとの判断から強硬な姿勢を貫いたため