

ロシア大統領と議会の 政治権力の制度化をめぐる対立

上野 俊彦

一 大統領と議会の対立の出発点

一九九〇年五月、始まったばかりの第一回人民代議員大会は、エリツインを含む候補者のなかから代議員の過半数に支持された最高会議議長をなかなか選出することができず、第一回投票、決選投票、再選挙と繰り返し、三回目の投票によってようやくエリツインを最高会議議長に選んだ。そのエリツインの勝利も薄氷の勝利であって、エリツインは賛成五三票、反対五〇二票、対抗馬のウラソフ(当時、ロシア共和国首相)は賛成四六七票、反対五七〇票であり、エリツインはかろうじて過半数を獲得したにすぎなかったのである。⁽¹⁾したがって、人民代議員大会ではつねに反エリツイン勢力がエリツインの政策に抵抗し、九一年三月の第三回人民代議員大会で

は早くもエリツイン解任動議が出されている。⁽²⁾こうした状況が、エリツインが大統領に選出された後も続いているわけである。むしろ、国民のエリツイン支持率は議会(ここでは人民代議員大会とそれによって選出される最高会議の両機関をさす)内でのエリツイン支持率よりも高いが、それでも国民の直接選挙による大統領選でのエリツインの勝利は必ずしも圧倒的勝利であったとは言えない。大統領選において、エリツイン・ルツコイ組は得票率五七・三〇%であり、投票率七四・六六%であったから、絶対得票率全有権者に対する得票率は四二・七八%だったのである。⁽³⁾

また、一九九一年五月の憲法改正⁽⁴⁾により導入されたロシアの大統領制は、制度的に議会と対立する潜在的可能性をもっていた。たとえば、大統領は、ロシア憲法第一二一条の五条に

において、最高会議で採択された法律の差し戻し(いわゆる拒否権を認められているが、再審議に付された法律が、最高会議の各院の定員の過半数の多数決により採択された場合、大統領は三日以内にそれに署名しなければならぬ。したがって、ロシア大統領の拒否権は、ソ連邦大統領が拒否した法律を再採択するには三分の二の多数決を必要とした旧ソ連邦憲法におけるソ連邦大統領の拒否権よりも弱いものとなっている。同条はまた、大統領は人民代議員大会および最高会議の解散権あるいは活動を停止する権利をもたないとし、他方、第一二一の一〇条が、大統領は、憲法、法律、自己の宣誓に違反した場合、解任されるが、その解任に関する決定は、人民代議員大会、最高会議あるいは両院のどちらか一方の発議により、憲法裁判所の裁定に基づき、人民代議員の定数の三分の二の多数決により人民代議員大会により採択されると規定している。すなわち大統領は議会の解散はできないが、人民代議員大会は大統領の解任ができるのであり、もともと大統領の権限はあまり強いものではない。

したがって、現在のロシアの政治制度は、大統領と議会が対立する潜在的可能性があるうえに、対立した場合には、大統領が比較的弱い立場に立たざるをえないという制度になっているのである。

実際、大統領と議会の対立は、大統領制成立直後からクーデター直後までの大統領と議会との短い「蜜月期」の終わつたのち、ただちに始まっている。すなわち一九九一年一月、エリツィン大統領は、チェチェン・イングーシ共和国への非常事態導入の大統領令を発令したが、最高会議はこれに反対し、結局、エリツィンはこの大統領令を撤回せざるをえなかった。次いで同じ一月、エリツィン大統領は、経済改革の遂行が急務であるとの理由から、地方行政長官選挙の停止を主張したが、やはり最高会議がこれに反対し、結局、両者の妥協は得られず、この問題は、第五回人民代議員大会に持ち越された。人民代議員大会は、経済改革が急務であるとの認識に立ち、エリツィンの地方行政長官選挙の停止に関する提案を受け入れるとともに、九二年一月一日までのいわゆる大統領の「非常大権」を承認した。この結果、エリツィンは事実上首相を兼務し、経済改革遂行のための執行権におけるフリーハンドを獲得した⁽⁹⁾。

しかし、このことは、エリツィンが独裁的に全権を掌握したことを意味するものではない。すなわち、一月一九日、エリツィンは、連邦保安庁と内務省を併合して保安内務省を創設する大統領令を発令したが、一月二六日、最高会議は、この大統領令に反対する決定を採択し⁽¹⁰⁾、それを受けて翌九二

年一月四日、憲法裁判所は二月一九日付大統領令を無効とする裁定を下した⁽¹²⁾。この結果、エリツィン大統領は、最高会議の決定を受け入れ、一月五日、保安内務省創設の大統領令を無効にする大統領令を発令したのである⁽¹³⁾。このように、エリツィンは、九二年の始めから最高会議の反対によって自己の決定を改めさせられるという事態に遭遇したのである。

- (1) 《Правда》, 30 мая 1990г., с. 1.
 - (2) 《Российская Газета》, 9 апреля 1991г., с. 2.
 - (3) 《Российская Газета》, 20 июня 1991г., с. 1.
 - (4) 《Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации》, 30 мая 1991г., No. 22, ст. 776.
- なお、これ以降の本節の記述について、詳細は、上野俊彦「元月政変」後のロシアの政治機構『ソ連研究』第一四号（一九九二年四月）参照。
- (5) 《Ведомости...》, 14 ноября 1991г., No. 46, ст. 1546.
 - (6) Там же, ст. 1550.
 - (7) 《Российская Газета》, 16 октября 1991г., с. 1.
 - (8) 《Российская Газета》, 24 октября 1991г., с. 1.
 - (9) 《Ведомости...》, 31 октября 1991г., No. 44, ст. 1455.
 - (10) 《Ведомости...》, 26 декабря 1991г., No. 52, ст. 1902.
 - (11) 《Ведомости...》, 2 января 1992г., No. 1, ст. 6.
 - (12) 《Российская Газета》, 20 января 1992г., с. 2.
 - (13) 《Ведомости...》, 23 января 1992г., No. 4, ст. 171.

二 大統領の組閣権

大統領の組閣権（大統領が閣僚を任命する権利）に関しては、一九九一年五月改正憲法は、その第二二一の五条において、大統領は、最高会議の同意の下に首相を任命し、また首相の同意の下に、閣僚、委員会および官庁の長を任免すると規定し、大統領に基本的な組閣権を与えており、首相以外の閣僚人事に関しては議会の同意を必要としていなかった。このことは、少なくとも行政権における大統領の強力な指導権を保障するものであった。しかし、九二年一月から国際通貨基金（IMF）主導の価格自由化と緊縮財政を基本とする急進的経済改革（いわゆる「ショック療法」）が開始されるや、そのような急進的経済改革に反対する議会内の保守派は、政府に対する議会の影響力を強めるとともに、大統領の権限を弱めるため、急進改革派の大統領側近が基盤としていた大統領府を簡素化するとともに、大統領の組閣権を制限ないし縮小しようとした。

すなわち、一九九一年末の段階では、ロシア政府は、ブルリス第一副首相（国務長官との兼任）、シャフライ（法律政策担当国家顧問との兼任）、ガイダル、シヨーヒン各副首相を幹部とする、いわば「政治活動家型セオリスト＋研究者型エコ

ノミスト連合」の急進改革派政府であったが、九二年四月に開催された第六回人民代議員大会は、急進改革派に対する攻撃を強め、大統領府の簡素化に関する提案を含む決定を採択し⁽¹⁾、ペトロフ大統領府長官とブルプリス、シャフライの対立をも利用して、大統領府の国家顧問制度を廃止し、ブルプリス、シャフライを政府から引き揚げさせて、両者の権力基盤を弱体化させることに成功したのである。この時点で、シャフライ憲法草案に示されていたような大統領権限の強い、いわゆる大統領共和制のプランは潰えた。他方、エリツイン大統領は、閣僚人事に際し最高会議の意見を考慮する旨を公約させられ⁽²⁾、この結果、九二年五月二〇日、元生産合同「スヴェトラーナ」支配人でサンクト・ペテルブルク市副市長兼参与会議議長ヒージャが工業・宇宙問題担当副首相に⁽³⁾、次いで五月三〇日には、ガス・コンツェルン「ガस्पロム」理事長チエルノミルジンが燃料・エネルギー・コンプレクス担当副首相に⁽⁴⁾、そしてさらに六月二日には最高会議副議長シヌメイコが工業問題担当第一副首相に⁽⁵⁾、それぞれ登用され、「経営者型実務家＋研究者型エコノミスト連合」政府が成立したのである(ガイドルは六月一五日、首相代行に就任)⁽⁶⁾。折から六月二一日、中道穏健改革派を糾合する「市民同盟」が結成され⁽⁷⁾、エリツインは、この「市民同盟」路線の方向に少しずつ軌道

修正をしていくことになったのである。

- (1) 《Ведомости...》, 23 апреля 1992г., No.17 стр. 899.
なお、これ以降の本節の記述については、詳細は、上野俊彦「エリツイン『過渡期』政権の『制度化過程』『海外事情』一九九二年一〇月号、参照。
- (2) 《Российская Газета》, 23 апреля 1992г., с. 3.
なお、このエリツインの「公約」については、岩田賢司氏に「教示をいただいた。岩田賢司「ロシア政治システムの転換」『ロシア研究』第一五号(一九九二年一〇月)一四一―一五へ一」を参照。
- (3) 《Российские Вести》, 22 мая 1992г., с.1; 《Российские Вести》, 5 июня 1992г., с.1; 《Ведомости...》, 21 мая 1992г., No. 21, стр. 1175.
- (4) 《Российские Вести》, 5 июня 1992г., с.1; 《Ведомости...》, 11 июня 1992г., No.23, стр. 1255.
- (5) 《Российские Вести》, 5 июня 1992г., с.1; 《Ведомости...》, 31 октября 1991г., No. 44, стр. 1459; 《Ведомости...》, 11 июня 1992г., No. 23, стр. 1280.
- (6) 《Ведомости...》, 25 июня 1992г., No. 25, стр. 1430.
- (7) 《Российская Газета》, 22 июня 1992г., с. 2.

三 第七回人民代議員大会

こうした状況において一九九二年一二月に行なわれた第七回人民代議員大会は、ガイドル政府退陣を要求する保守派と、あくまでもガイドルを首相に指名したいエリツイン大統領・

急進改革派との激しい対立の場となった。両者はまず、大統領の組閣権を制限する、すなわち首相だけでなく、副首相、外相、国防相、内相その他経済閣僚などの重要閣僚の任命も最高会議の同意を必要とするという内容の憲法改正をめぐつて対立した。この憲法改正の採決方法をめぐって、一月三日には議場で乱闘騒ぎさえ起こった。しかし、一月五日、この憲法改正案の投票が行なわれたが、同改正案の最重要部分である大統領の組閣権限の縮小に関する条項は、改憲に必要な三分の二の六九四票に四票足らず、採択されなかった⁽¹⁾。したがって、この時点では、急進改革路線が辛うじて勝利したかにもみえたが、やはり大統領権限縮小に過半数の代議員が賛成したという事実は、ガイダル首相指名がもはや不可能であることを示した。しかし、それにもかかわらず、エリツイン大統領は、あくまでもガイダル首相の指名に固執し、外相、国防相、保安相、内相の任命も最高会議の承認を必要とするという大統領の組閣権を縮小する内容の憲法改正案を今度逆になら提案して、人民代議員大会に譲歩するとともに、首相ポストにガイダル首相代行を指名し、承認を求めた⁽²⁾。しかし、これは五日の投票で示された事態の過小評価に基づく誤った戦術であった。一月九日、エリツインが前日に提案した憲法改正案は可決されたが、ガイダル首相指名は賛成四

六七、反対四八六で承認されなかったのである⁽³⁾。この一挙両「損」ともいふべき結果に、エリツイン大統領は冷静さを失い、一月一〇日、人民代議員大会を非難する演説を行ない、改革路線の信を問う国民投票を九三年一月に実施することを提案した⁽⁴⁾。人民代議員大会は、これに反発して、大統領選と議会選挙の繰り上げ実施に関する国民投票を行なうべきであるとする声明を採択した⁽⁵⁾。この時点で大統領と議会の対立は頂点に達したのである。

一月一〇日午後、ゾリキン憲法裁判所長官の仲裁により大統領と議会との妥協の模索が始まった⁽⁶⁾。一二日、一九九三年四月一日に新憲法の基本規定に関する国民投票を実施し、それまで本大会での憲法改正は発効しないなどの内容を含む「ロシア連邦の憲法体制の安定化に関する決定」、いわゆる「九項目合意」が採択された⁽⁷⁾。同日、エリツイン大統領は、ブルリス大統領首席顧問を解任して、保守派に譲歩を示した⁽⁸⁾。かくして一四日、エリツイン大統領は、首相候補にガイダル、シュメイコ（第一副首相）、スココフ（安全保障会議事務局長）、カタンニコフ（ボルガ自動車工場長）、チェルノムイルジンを提案した。予備投票では、第一位がスココフの六三七票、第二位がチェルノムイルジンの六二二票、ガイダルは第三位の四〇〇票にとどまった。その結果、エリツイン大統領はチ

エルノムイルジン副首相を首相に指名し、七二一対一七二、棄権四八で承認された。⁽⁹⁾

一九九二年一二月の第七回人民代議員大会は、急進改革派の退潮、中道穏健改革派の勝利を決定的なものとした。そればかりではなく、ロシアは大統領権限の弱い議会主導型の政治体制の方向に動いているということを確認に示した。とはいえ、一二月一五日、チエルノムイルジン首相は、記者会見において改革の深化を支持すると発言し⁽¹⁰⁾、一二月二三日に発足したチエルノムイルジン内閣は、首相を含め二九名の閣僚のうち八割以上の二三名が留任し、経済改革の後退という印象を避けようとした。また、憲法改正により最高会議の同意が必要であるとされた外相、国防相、保安相、内相も全員留任した。しかし、その後の閣僚の人事異動は、おそらくはチエルノムイルジン主導により、したがってその背後にある市民同盟主導によって、中道穏健改革派の方向で徐々に進められているように思われる。スココフとも近い関係にあると考えられる四月一五日のロボフの第一副首相・経済相への就任はそのもつとも顕著な事例であろう⁽¹¹⁾。また、この閣僚人事は、エリツインにとつては、中道穏健改革派とのネゴシエーションにおいて、大統領への支持あるいは譲歩を求める際の交換条件として相手側に提示できる重要なカードなのである。

- (1) 《Российская Газета》, 19 декабря 1992г., с. 9.
- (2) 《Российская Газета》, 9 декабря 1992г., с. 1.
- (3) 《Российская Газета》, 10 декабря 1992г., с. 1.
- (4) 《Российская Газета》, 11 декабря 1992г., с. 2.
- (5) Там же, с. 1.
- (6) Там же, с. 1.
- (7) 《Ветеромер...》, 24 декабря 1992г., No. 51, стр. 3016.
- (8) 《Российские Ведомости》, 18 декабря 1992г., с. 2.
- (9) 《Российская Газета》, 18 декабря 1992г., с. 5.
- (10) 《Российские Ведомости》, 16 декабря 1992г., с. 1.
- (11) 《Российские Ведомости》, 17 января 1993г., с. 1.

四 国民投票をめぐる動向

一九九三年一月二日から再開されたロシア最高会議は、一月一四日に、国民投票を四月一日に実施することを正式に発表した⁽¹⁾以外、国民投票の実施の具体的準備や国民投票にかげられる憲法の基本規定の草案の作成を進めることはできなかった。むしろ、国民投票の実施そのものに懐疑的な意見をもつものが少なくなかった。とりわけ、ハズブラートフ最高会議議長は、再三にわたって国民投票に対する懐疑的な意見を述べていた。⁽²⁾

こうした状況のなかで、二月に入ると、にわかに国民投票の延期あるいは中止が現実的な問題となってきた。すなわち、

二月に入るとすぐにゾリキン憲法裁判所長官が国民投票の延期を提案⁽³⁾、二月九日には、エリツイン大統領自ら、最高会議憲法委員会で政治闘争の終結、国民投票の延期を示唆した⁽⁴⁾。

かくして、二月半ばから、国民投票を回避するという方向で大統領と議会との妥協工作が始まった。二月一六日、エリツイン・ハズブラトフ会談が行なわれ、大統領と議会の権限区分を明確化する「憲法的協約」案を作成することで合意に達した⁽⁵⁾。そして一七日、エリツイン大統領は「憲法的協約」の大統領案を提示した⁽⁶⁾。この「協約」案は、立法機関（議会）および執行機関（大統領、政府）双方に三権分立原則の遵守、すなわち立法機関には執行機関の専管事項への不介入を、また執行機関には立法機関の専管事項への不介入をそれぞれ求めるとともに、人民代議員大会で新憲法を採択するのではなく、新憲法採択のための憲法会議を選出（編成）するとしていた。しかし、その内容はこれまでのエリツインの主張と本質的に変わるものではなく、ハズブラトフ議長にとって受け入れられるものではなかった。すなわち、二月一九日、ハズブラトフは、「協約」案について、二院制の最高会議が最高立法機関となり政府は最高会議に報告義務を負うとする提案を示すとともに、憲法会議の招集に反対し、年内は国民投票や選挙を実施すべきではないと主張した⁽⁷⁾。そして彼は、二五

日、人民代議員大会の招集を最高会議に提案し⁽⁸⁾、三月五日の最高会議で、第八回臨時人民代議員大会を三月一〇日に開催することが決定された⁽⁹⁾。

三月一〇日に開会した第八回臨時人民代議員大会では、リヤボフ最高会議副議長が「ロシアの国内情勢は安定にはほど遠く、国民投票のためのいかなる条件も整っていない」として、昨年一二月の第七回人民代議員大会による国民投票の実施の決定を取り消すことを提案した⁽¹⁰⁾。他方、エリツイン大統領は、ロシア中央銀行、対外経済銀行、外国貿易銀行、国家統計委員会、ロシア年金基金、ロシア連邦財産基金、連邦国家予算外基金を、最高会議の監督権を残したままで政府の管轄機関のシステムに組み込むという提案を含む「危機脱出のための権力の協力および合意成立の方法に関する決定」案を提出した⁽¹¹⁾。この時点で、エリツイン大統領は、国民投票の延期については受け入れる用意があることを示唆していた⁽¹²⁾。ロシア連邦構成共和国首脳会議など一連の地方政治勢力が国民投票反対を打ち出した⁽¹³⁾こともエリツイン大統領には不利な条件であった。かくして三月一三日、人民代議員大会は、国民投票の中止を決定した⁽¹⁴⁾。

一九九二年一二月の第七回人民代議員大会で実施が決定された国民投票がなぜあっさり中止されることになったのか。

これは、そもそも国民投票が政争の一手段であり、その目的が曖昧であったためである。すでに述べたように、今回の国民投票の問題は、九二年一二月の第七回人民代議員大会においてガイダル首相指名が承認されなかったため、エリツイン大統領が、冷静さを失った状態で人民代議員大会を非難する演説を行ない、改革路線の信を問う国民投票を九三年一月二四日に実施することを提案したことから浮上した。他方、人民代議員大会は、これに反発、大統領選と議会選挙の繰り上げ実施を問う国民投票を行なうという声明を可決した。したがって、国民投票問題は、いわば「売り言葉に買い言葉」という、大統領、議会とも、冷静さを失った状況のなかで、突然出てきたことなのである。

もちろん、新憲法採択のプロセスとして、国民投票によって新憲法の概要について国民に賛否を問うという考え方は以前から存在していた。しかし、その場合の国民投票は、新憲法の最終草案が完成されたのちにのみ可能なのであって、草案がまだ完成されていない段階で、国民投票の日程だけが先に決定されたというのは、そもそも不自然であった。しかし、エリツインが国民投票を提起したのは、新憲法の基本規定の賛否を問うというよりは、むしろもつと政治的な狙いがあったからである。

すなわち、ソ連邦がまだ存在し、唯一の政党としてのソ連邦共産党が君臨していた一九九〇年三月の段階で選挙された人民代議員大会は、現在の国民意識に比べて、より保守的であり、この議会においては、急進的な経済改革と、その改革を推進することのできる強力な大統領制について、支持が得られないことは明白であるから、急進的改革と強力な大統領制に対する支持を国民に直接に問う国民投票を実施し、国民投票で支持されたという理由によって、人民代議員大会を解散、ないしは無力化(活動停止)するという狙いであった。もちろん、この狙いが実現されるためには、国民投票で勝利しなければならぬが、エリツインには勝算はあったであろう。さまざまな世論調査で、エリツインは、ハズブラトフ最高会議議長に比べてはるかに人気があり、人民代議員大会や最高会議よりもエリツイン個人のほうが国民により高い信頼を得ているという結果が出ていたからである。それゆえにこそ、ハズブラトフ議長は国民投票の実施に否定的だったのである。

しかし、国民投票は、設問の内容や宣伝によって国民を一定の方向に誘導できるという性格もあり、設問の仕方によっては、必ずしも、エリツインにとって有利な結果が出るとは限らない。その点で、エリツインにも国民投票の実施に関し

て若干のためらいがないわけではなかった。エリツインが一九九三年二月九日の最高会議憲法委員会において国民投票の停止をほめかしたりしたのも、閣僚人事や大統領および政府の裁量の範囲などに関して、自己に有利な条件を最高会議に承認させれば、必ずしも国民投票を実施しなくてもよいし、そのほうが、大統領と議会との決定的な対立を回避することになり、その後の政局運営がやりやすくなると判断したからであろう。

しかし、エリツインが自己に有利な条件を最高会議に承認させるということは現在の条件下では困難であった。それどころか、一九九二年一二月の第七回人民代議員大会で採択された憲法修正のうち、国民投票の実施まで発効しないとされた、主として大統領にとって不利な条項が九三年三月一日の国民投票中止の決定により発効することになったのである。これにより、エリツインにとってはますます政局運営がむずかしくなってきた。エリツイン周辺の急進改革派にとっては、もはや残された手段は大統領による超法規的措置しかないのではないか、という状況になってきたのである。とはいえ、超法規的措置の導入は、昨年来、エリツイン政権のもう一つの基盤となっている中道穏健改革派のエリツインからの離反、救国戦線や再建されたロシア共産党勢力を中心と

する反エリツイン派の猛反発とそれによって始まる国内的混乱、さらには対露支援の担い手である西側先進国の反発なども予想され、エリツインにとっては危険な賭けである。そこで、まずエリツインは、超法規的措置を内容とする大統領令を準備しつつ、まずはその導入を示唆する演説を行なって内外の反応をみることにした。それが、いわゆる「特別統治秩序」に関するテレビ演説である。

- (1) 《Ведомости.》, 28 января 1993г., No. 4, стр. 120.
- (2) たとえば、一月二五日には最高会議幹部会で、一月二七日には、「フォーラム九〇」メンバーとの会見で、二月五日には、マグドウーガルリカナダ外相との会談およびビルトリスウエーデン首相との会談で。См.: 《Российская Газета》, 26 января 1993г., с. 2; 《Российская Газета》, 28 января 1993г., с. 2; 《Российская Газета》, 6 февраля 1993г., с. 1.
- (3) 《Российские Вести》, 5 февраля 1993г., с. 1.
- (4) 《Российская Газета》, 10 февраля 1993г., с. 1.
- (5) 《Российская Газета》, 17 февраля 1993г., с. 1.
- (6) 《Российские Вести》, 19 февраля 1993г., с. 1.
- (7) 《Российская Газета》, 20 февраля 1993г., с. 4.
- (8) 《Российская Газета》, 26 февраля 1993г., с. 1.
- (9) 《Ведомости.》, 18 марта 1993г., No. 11, стр. 394.
- (10) 《Российская Газета》, 12 марта 1993г., с. 3.
- (11) 《Российские Вести》, 12 марта 1993г., с. 1.
- (12) 《Российская Газета》, 12 марта 1993г., с. 1.

(13) Там же, с. 2.

(14) 《Ветомости...》, 25 марта 1993г., No. 12, стр. 442.

五 エリツインの「特別統治秩序」演説

一九九三年三月二〇日、エリツイン大統領はテレビ演説を行ない、そのなかで「権力の危機からの脱出までの特別統治秩序」に関する大統領令に署名したことを明らかにした。¹この「特別統治秩序」に関する大統領令は、①四月二五日に大統領と副大統領の信任投票、新憲法草案と連邦議会議案法案に関する投票を実施することを規定するとともに、②今後、大統領令と大統領命令、政府決定の取り消しあるいは執行停止を求める決定はいかなる機関のものであれ法的効力をもたないとするもの、と述べられた。この演説は、「国民投票ではなく「信任投票」あるいはたんに「投票」を行なうと述べている点では、大統領側に国民投票の実施権がないという現行法制に従っているようにもみえたが、いかなる機関も大統領令などを取り消せないという主旨の規定は、当然、憲法違反の疑いを引き起こすものであった。

この「特別統治秩序」に関する大統領令案は、エリツイン側近の急進改革派のなかでいまや最も実力があるとされるシヤフライ副首相とユーリー・パトゥーリンが作成したものと

伝えられた²が、他方で、大統領周辺の中道派の実力者であるスココフ安全保障会議事務局長とルツコイ副大統領がこの大統領令に反対したことも同時に伝えられた。³「特別統治秩序」に関する大統領令に、この中道派の二人の実力者の支持が得られなかったことは、事前に予測されたことではあったろうが、大統領にはやはり大きな打撃であった。とりわけ、ルツコイ副大統領が、ゾリキン憲法裁判所長官、ヴォローニン最高会議副議長らとともにこの大統領令を批判する公開書簡を公表するとともに、合同記者会見を即座に行なったことは、エリツイン大統領の出鼻をくじくものであった。最高会議がこの大統領令に猛反発することは当然の予測であつたらうから、エリツイン大統領が、三月二四日に、結局のところ「特別統治秩序」を削除した「権力の危機からの脱出までの執行機関の活動」に関する大統領令を出すことになったのは、スココフ安全保障会議事務局長と、とりわけルツコイ副大統領が即座に「特別統治秩序」に反対したからであると思われる。エリツインにとつて、この中道派の二人の実力者を敵に回すことはなるべく避けたいことであり、とくに国民的人気という点で無視できないものがあるルツコイ副大統領を敵にしようことは、国民投票や世論調査、あるいは選挙という本来はエリツインに有利であるはずの大衆的政治戦の場におい

てエリツインを弱体化させかねないため、ぜひとも避けなければならぬことであった。さらに憲法裁判所が、テレビ演説後三日目の三月二三日には「特別統治秩序」は違憲との裁定を出してきたこと⁽⁵⁾も、エリツインにとっては予想外に速い展開であつたろう。

- (1) 《Российские Бетри》, 23 марта 1993г., с. 1.
- (2) 《Независимая Газета》, 23 марта 1993г., с. 1.
- (3) Там же, с. 1.
- (4) 《Российские Бетри》, 23 марта 1993г., с. 2.
- (5) 《Верность...》, 1 апреля 1993г., No. 13, стр. 466.

六 「権力の危機からの脱出までの執行機関の活動」に関する大統領令

かくして、エリツイン大統領は、最高会議ばかりでなく、憲法裁判所からも、そして身内の中道派からさえも批判を浴びて、譲歩せざるをえなくなり、三月二〇日のテレビ演説からかなり後退した「権力の危機からの脱出までの執行機関の活動」に関する大統領令を三月二四日に公表したのである。⁽¹⁾公表された大統領令は、①四月二五日の信任投票は大統領についてのみ行なうこと、②憲法裁判所の裁定なしに大統領令と大統領命令の停止はできないことを規定するものであった。しかしながら、この大統領令の上記②の内容は、一九九二

年一二月の第七回人民代議員大会において採択された「憲法第一〇九条第一項一九」の規定、すなわち「ロシア連邦大統領の大統領令と命令の合憲性について、ロシア連邦最高会議がロシア連邦憲法裁判所に提訴した場合、それらの合憲性に関する問題がロシア連邦憲法裁判所によって解決されるまで、それらの効力を停止させることができる」という規定に、明らかに矛盾するものであった。それにもかかわらず、こうした大統領令を出さざるをえないほど、この憲法の規定は、エリツイン大統領にとって致命的なものであったのである。第七回人民代議員大会によってなされた憲法修正のなかでこの規定がエリツインにとって最もつらいものであったがゆえに、エリツインは、人民代議員大会を猛烈に非難し、大統領か議会議長を選ぶという国民投票を提案して大会を紛糾化させ、ハズブラートフ、ゾリキンとの三者会談による「九項目合意」に持ち込んで、この憲法修正条項の発効を国民投票まで先伸ばしにさせたのであった。

しかし、一九九三年三月一二日、第八回臨時人民代議員大会は、国民投票を中止する決定とともに、この憲法修正条項の発効を国民投票実施後のものとした「ロシア連邦の憲法体制の安定化に関する」第七回人民代議員大会決定を廃止したのである。この結果、発効が先伸ばしにされていた上記の憲

法条項は効力をもつに至り、いまや最高会議は、エリツイン大統領を無力にすることのできる武器を手にしたのである。それゆえ、エリツインが、「特別統治秩序」を削除して穩健な大統領令を出してきたとはいえ、やはり「憲法第一〇九条第一項一九」を否定した内容をその大統領令が含むのは当然であつたと言えよう。

- (1) *Обращение актора Президента и Правительства Российской Федерации, 29 марта 1993г., No. 13, ст. 1102.*
 (2) *«Ведомости...», 14 января 1993г., No. 2, ст. 55.*

七 第九回臨時人民代議員大会

エリツインの三月二〇日のテレビ演説に対する轟然たる非難のなかで三月二六日に急遽開幕した第九回臨時人民代議員大会は、しかしながら、二七日、提案されたエリツイン大統領弾劾の問題を議題とすること(1)にいったんは失敗した。この背景には、エリツイン大統領が、政府内において比較的急進的な立場にあつたバルチューク財務相、ネチャーエフ経済相、フォードロフ法相を解任する(2)とともに、さらにはこれまで反対していた議会と大統領の同時選挙に同意するなどして中道派との妥協をはかつたことがある。この妥協策は、エリツイン、ハズブラートフ、チェルノムイルジンの三者間で練ら

れたものであつた(3)。この点で、チェルノムイルジンの背後にある中道派の「市民同盟」の動きが大きな影響力をもつたであらうことが推測される。

この妥協策は、エリツイン、ハズブラートフ共同提案の決定案として大会に提出された(4)。しかし、三月二八日、大会はこれを否決した(5)。そして、二七日に提案された際には大会は取り上げなかつた大統領解任問題と、今度はそれに加えてハズブラートフの解任問題さえも今回は議題として取り上げられることになつた。これは、大会の反エリツイン派が、エリツインと妥協したハズブラートフをも批判したためである。しかし、この解任は成立しなかつた。エリツイン解任には、議員総数の三分の二の六八九票が必要であつたが、解任に賛成したのは六一七票(反対二六八票)であつた。ハズブラートフ解任は、過半数の賛成で成立するが、賛成は三三九票(反対五五八票)で、やはり成立しなかつた(6)。二九日、大会は、結局、四月二五日に国民投票を実施することを決定した。国民投票の設問は、「①あなたはエリツイン大統領を信任しますか? ②あなたは一九九二年から大統領と政府により進められている社会・経済政策を承認しますか? ③あなたはロシア大統領の繰り上げ選挙を実施する必要がありますか? ④あなたはロシア連邦人民代議員の繰り上げ選挙を実施する

必要があると思いませんか？」というものである。⁽⁷⁾

これらの設問は、②について「国の社会・経済政策は議会の承認の下で、あるいは議会が採択した法に基づいて行なわれているのであるから、大統領と政府にのみ責任があるわけではない」という主旨の批判が考えられるものの、全体としては常識的なものであろう。しかし、人民代議員大会が、国民投票では、投票者の過半数ではなく、有権者の過半数が支持しなければ、支持されたことにはならないと決定したのは、非常識と非難されても仕方ないであろう。なぜなら、投票率が七〇%であった場合、投票者の七〇%が支持しても、有権者の四九%しか支持していることにはならないことからわかるように、有権者の過半数の支持を得るのは投票率がきわめて高くなければ事実上不可能だからである。その後、この問題は、議会内の大統領支持派によって憲法裁判所に提訴され、憲法裁判所は、四月二一日、国民投票法に基づき、憲法修正に抵触しない①および②の設問については、有権者ではなく、投票者の過半数の支持があれば支持されたものとみなされるという裁定を下した。⁽⁹⁾

このほか、第九回臨時人民代議員大会は、三月二九日、「憲法体制維持のための緊急措置」に関する決定を採択して、三月二四日の「権力の危機からの脱出までの執行機関の活動」

に関する大統領令を含む一連の大統領令の効力を停止する決定を採択して閉会した。⁽¹⁰⁾

- (1) 《Российская Газета》, 1 апреля 1993г., с. 6.
- (2) 《Обращение актов Президента и Правительства Российской Федерации》, 29 марта 1993г., No. 13, ст. 1112, 1128, 1129.
- (3) 《Российская Газета》, 30 марта 1993г., с. 2.
- (4) 《Российская Газета》, 1 апреля 1993г., с. 8.
- (5) Там же, с. 11.
- (6) Там же, с. 14.
- (7) Там же, с. 3.
- (8) Там же, с. 3.
- (9) 《Российская Газета》, 23 апреля 1993г., с. 1.
- (10) 《Российская Газета》, 1 апреля 1993г., с. 3.

八 国民投票の実施と結果

第九回臨時人民代議員大会による国民投票実施の決定後、エリツィン大統領は、西側資金を財源とする企業補助金を「利益誘導」の手段として最大限に利用しつつ「ロシア工業家・企業化同盟」などの企業団体・経営者層に支持を要請するとともに、一般国民の支持を取り付けるために一連の教育・福祉関連の大統領令を発令してなりふりかまわぬ人気とり政策を打ち出すなど、国民投票へ向けて積極的な攻勢を展開した。他方で、ハズブラートフ最高会議議長を中心とする反エリツィン

第1表 国民投票の投票率

有権者数	投票者数	投票率
107,310,374人	69,222,858人	64.5%

第2表 国民投票の各設問の結果 (単位 %)

設 問	答え「はい」	答え「いいえ」
	得票率／絶対得票率	得票率／絶対得票率
第1問	58.7／37.7	39.2／25.2
第2問	53.0／34.0	44.6／28.6
第3問	49.5／31.7	47.1／30.2
第4問	67.2／43.1	30.1／19.3

(出典) 第1表、第2表とも、《Российская Газета》、6 мая 1993г., с. 1.

イン勢力の動きは鈍く、目立った動きと言え、ルツコイ副大統領のエリツインとの対立であった。さらに、エリツイン大統領は、投票日直前の一九九三年四月二三日、ロシア新憲法草案の基本規定を公表し、国民投票でエリツイン大統領への信任が投票者の過半数を超えることを見越したうえで、大統領に対する信任はこの憲法草案に対する支持とみなすことができる」と主張するもくろみで、国民投票後に大統領権限を強める新憲法採択へ向けて積極的に動き出す態勢を整えた。

国民投票はエリツインにとっていくぶん追い風の結果となった(第1表、第2表参照)。第一問の結果にみるように、キヤンペーンが奏効したのか、エリツインに対する信任票の投票者に対する比率は、大統領選のときの賛成の比率とほとんど変わっておらず、社会経済政策への支持を問う第二問についても、商店には商品があふれているという見た目の経済情勢を反映してか、投票者の過半数が支持した。また、有権者の過半数を超えなかったものの人民代議員の繰り上げ選挙に関する第四問の賛成票が四つの設問のなかで最も多く、議会への圧力は強まった。

国民投票後、これらの好結果をバネに、エリツインは新憲法採択へ向けていくぶん強気のアプローチを採ってきている。しかし、それを議会が手をこまねいてみているわけはなく、今後も大統領と議会の対立は続くだろう。現行法に基づかない憲法協議会、あるいは憲法制定会議にどのようにして国民の総意という形式を盛り込むか、議会繰り上げ選挙の可能性もみながら、いましばらくは議会との駆け引きが続こう。

九 中央政界の「混乱」下でも進む脱共産主義化と市場化

これまで述べてきたようなエリツイン大統領と議会の激し

い対立が、このところ、マスメディアを通じてしばしば海外にも伝えられているわけであるが、それを見聞きした人々は、ロシアがとんでもない大混乱の状況にあると考えるかもしれない。確かに、ロシアが混乱した状況であることに間違いはないが、これをあまり深刻に考えすぎるとは、本質的な問題を見誤ることになる。すなわち、大事なことは、ロシアの脱共産主義化、市場経済化、民主化は、確実に進んでいるのであって、この動きはロシアの人民代議員大会がどうであれ、もはや誰にも止めることはできないということなのである。そして、現在のような中央政界の「混乱」はしばらくの間、むしろ常態化すると考えたほうがよいように思われる。

今後は、今秋もしくは来春に行なわれることが予想される人民代議員選挙と大統領選挙をめぐって、政局は動いていくであろう。

しかし、中央の政局がどのように動こうとも、また誰が大統領になろうとも、指導部がとることのできる政策の幅はそれほど大きくなく、したがって、また経済改革の方向に根本的な転換はなく、西側的な市場経済が目指されることに変わりはないであろう。市場経済に反対する勢力が政治の主導権を獲得する可能性はほとんどないからである。急進改革派が

弱まり、中道穏健改革派が強まれば、それだけ混合経済的体制が強まり、改革のテンポが緩やかになるということにすぎない。しかし、いずれにせよ、経済それ自体の論理から、経済の政治からの自立、したがって国家による中央統制の弱体化は、不断に進展していくであろう。

こうした経済の根本的論理に照らし合わせてみると、中道穏健改革派主導の政権は、首班が誰であれ、過渡期のものとならざるをえず、本格的な安定政権は、西側的な市場経済の確立を目指す勢力によってしか形成されえないように思われる。この勢力は、市場経済の進展の下で生まれるまったく新しい経営・管理者、中産階級を中心とするものであり、現在の「市民同盟」の主流を構成する、これまでの国家統制部門で仕事をしてきた経営・管理者層とは異なることは言うまでもない。この勢力が育つには少なくとも一〇—二〇年はおかかである。ゴルバチョフのペレストロイカは五年余、エリツインの改革は始まってまだ正味二年も経っていない。現在は、まだポスト共産主義の「過渡期」のほんの初期段階にすぎないのである。ロシアの改革はまだまだ先が長い。