

# ロシア連邦の半大統領制と国家院

立石 洋子

成蹊大学法学部政治学科助教

## はじめに

1991年12月に誕生したロシア連邦は、直接選挙で選ばれる連邦大統領を国家元首としており、大統領は連邦憲法と連邦法に従い、国家の内政・外交政策の主要な方向性を決定すると憲法で定められている。さらに、選挙で選ばれる国家院（下院）議員の同意を得て、連邦首相を任命し、首相とともに行政権を行使する。こうした制度を規定するのは1993年12月に制定された憲法であり、現在の国家院の解散に関する制度やその背景となる考え方は、ロシア連邦の誕生から新憲法の制定までの数年間に経験した大統領と立法府の激しい対立から生まれたといえることができる。そこで本稿は、まず現行の制度が生まれた経緯を概観し、そのうえで立法府と大統領の関係と解散権に関する制度

について述べる。それに加えて、現在審議されている憲法の改正案について検討する。

## 大統領制と立法府の形成

現在のロシアで下院の解散権を規定する憲法は1993年12月に制定されており、1991年12月のソ連解体から1993年の憲法制定までの移行期には、ソ連末期のロシア共和国で形成された政治制度が継承された。1980年代半ば以降のソ連では連邦と各共和国の双方で政治改革が試みられ、ロシア共和国では1990年3月の選挙をもとに、最高決議機関にあたる人民代議員大会が創設された。それとともに常設の立法機関として人民代議員大会が選出する最高会議が設置された。また1991年6月には、直接選挙によりエリツィンが共和国の大統領に選出された。この制度では、立法府の二重構造が意思決定を困難にするとともに、立法府と行政府の権限が明確に分割されていなかったことが、ソ連解体後のロシアで立法府と大統領の対立を悪化させる一因となった。

ソ連時代には行政府は独立した組織ではなく、立法府の権限を拡大した組織だった。立法部門と行政部門の機能を調整するのはソ連共産党だったが、1985年以降の政治改革でこうしたソ連共産党の役割が否定された、ソ連解体後のロシアでも、行政部門と立法部門を調整する組織は存在しなかった。他方で、最高会議は、中央銀行や対外

### たていし ようこ

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門分野はロシア現代史。日本学術振興会特別研究員を経て、2016年より成蹊大学法学部政治学科助教。著書に「現代ロシアの歴史認識論争と歴史教科書」（橋本伸也編『せめぎあう中東欧・ロシアの歴史認識問題—ナチズムと社会主義の過去をめぐる葛藤—』ミネルヴァ書房、2017年）、「雪どけ」とソ連の歴史学—1953-56年の『歴史の諸問題』誌の活動—（『成蹊法学』87号、2017年）、『スターリン時代の記憶』（慶應義塾大学出版会、2020年6月刊行予定）など。

経済銀行の管轄権など行政権を部分的に持っていた。さらに、最高会議や人民代議員大会の解散を規定する制度は存在しなかった。そのため、大統領が首相候補者を提案する際に議会側の意向を無視することはできず、1991年9月から1992年12月には議会の同意を得られずに首相を任命できないという事態を招いた（上野 2001:179, 皆川 2002:21, Kelly 2016:74, Sakwa 2019: 9）。

こうした制度は、経済改革の方針をめぐるエリツインと立法府の対立が強まるなかで、内戦にもつながりかねない衝突を引き起こす要因の一つになった。エリツインが進めた「ショック療法」と呼ばれた急激な経済改革は、少数の富裕層を生む一方で、多くの国民の生活水準を低下させ、人民代議員大会とエリツインの対立は強まった<sup>1</sup>。両者は憲法裁判所の仲介によって交渉を続けたが、1993年4月にはエリツインが新憲法草案を公表し、人民代議員大会と最高会議を廃止して地域の代表者からなる連邦会議と、国民の直接選挙で選ばれる国家院を創設すること、大統領に議会の解散権など強い権限を与えることを提案した。人民代議員大会はこの草案を否定したが、9月にエリツインは大統領令によって人民代議員大会と最高会議の機能を停止し、新たに設置する連邦会議と国家院の選挙を12月に実施すると宣言し、その翌日に最高会議の建物を封鎖するという措置を取った。この決定には憲法裁判所が憲法に適合しないとの判断を示すとともに、ルツコイ副大統領やハズブラートフ最高会議議長を中心として、大統領令に反対する政治家や兵士、将校、一般市民らが最高会議の建物を占拠する事態となった。ロシア正教会総主教アレクシー 2世の仲介による協議も試みられたが、交渉は決裂し、10月3日から4日には市民を巻き込む武力衝突が起こった。最終的には軍指導部を従わせたエリツインが最高会議への砲撃と占拠を命じ、降伏したルツコイ、ハズブラートフらは投獄されて事件は収束したが、約400人が負傷し、150人以上の死者を出した。ここには多くのジャーナリストや市民も含まれていた。この事件によって、政策決定を不可能とする大統領と立法府の対立

は解消されたものの、エリツインの支持者と反対派がともに暴力に訴えたことは失望を生み、対立ではなくより建設的な政治を望む声が社会に広まった（上野 2001:96-102, Smith 2002:38-41, Крещенко 2013）。

こうした経緯を経て、1993年12月には国民投票を経てエリツインが提案した新憲法が制定され、新たな立法府である連邦会議と国家院の議員選挙が実施された。

## 1993年憲法と立法府

1993年12月に制定された新憲法は、内戦の危機の中で生まれたフランスの第5共和政のモデルを採用しており、国家元首である大統領は直接選挙で選ばれ、立法府に対して強い権限を持っている（Kelly 2016:88）。たとえば、大統領は首相候補者を指名し、首相との協議のうえで他の大臣を任命する権限を持つ。また法案の提出権を持つとともに、大統領令を発することができる。大統領令は憲法と連邦法に違反しない限りで拘束力を持つ。これに加えて国民投票を実施する権限や、戒厳令・非常事態宣言を発令する権限を持つ。また、議会で可決された連邦法への署名を拒否することによって法律の成立を阻止することができるが、両院の議員の3分の2以上の賛成で再び法案が可決された場合は、法律は成立する。また、大統領の弾劾手続きには厳しい条件が課されており、国家院（下院）の3分の2以上の議員による決議の後に、最高裁と憲法裁判所の承認と、連邦会議の3分の2以上の議員の賛成が必要となる。

これに対して立法府は、地域の代表者からなる連邦会議（上院）と、選挙で選ばれる国家院（下院、定数450）という2つの議会から構成される。このうち国家院は法案の先議権を持ち、大統領が大逆罪など重大な罪を犯した場合、弾劾の手続きを開始することができる。これに加えて、大統領が指名した首相候補者を承認する権限、政府に対して不信任を決議する権限を持つ。また両院の議員の3分の2以上が賛成した場合は、大統領令を無効とするこ

とができる。

また1993年憲法には国家院の解散についての規定があり、111条と117条で定められている。まず111条によれば、大統領は首相を、国家院の同意を得て任命する。大統領による首相候補者の提案を国家院が3度否認した場合は、大統領は首相を任命したうえで国家院を解散し、選挙を実施する。次に、117条によれば、国家院は総議員の過半数の賛成によって政府に対する不信任決議を採択することができる。3か月以内に2度不信任決議が採択された場合は、大統領は政府を総辞職させるか、または国家院を解散しなければならない。また首相は、政府に対する信任を国家院に問うことができる。国家院が信任を拒否した場合は、大統領は7日以内に政府の総辞職か国家院の解散を選択しなければならない。

以上のように、111条は国家院の解散を大統領に義務付けていることから、大統領が国家院の解散か政府の辞職を選択できるのは117条が定める場合のみである。これに加えて、国家院の選挙から1年以内は、117条が定める理由で国家院を解散することはできない。また大統領が非常事態を宣言した場合、戒厳令を敷いた場合、大統領の弾劾の手続きが開始された場合、さらに大統領の任期終了までの6か月間も国家院を解散することはできない。また92条によれば、大統領がその職務を遂行できなくなったときには首相がそれを一時的に代行するが、その場合首相は国家院の解散をはじめとする大統領の権限の一部を行使することはできない。

こうした憲法の規定に加えて、1993年の武力衝突の経験やその後の政治情勢も国家院の解散の可能性を狭めることになった。1993年12月に実施された国家院の選挙では、国営放送で大統領の経済政策を支持する政党に有利な選挙番組が放送されるなど、不公正な状況で選挙戦が闘われた。その背景には、選挙で大統領の経済改革を支持する政党が勝利すれば、人民代議員と最高会議の解体、最高会議への武力行使など、旧憲法に反する強硬措置が事後的に正当化されるという判断

がエリツインの支持者にあったためだと言われている(宮地 1994:45)。それにもかかわらず、エリツインを支持する「ロシアの選択」は得票を伸ばすことはできず、1990年代を通じてエリツインに批判的な政党、会派が国家院で多数派を占め、大統領との対立が続いた。ただ、1993年10月の事件は国家にとって重大な政治的危機であり、かろうじて内戦を回避したという認識、それを二度と繰り返してはならないという意識は多くの政治エリートに共有されており、両者がともに全面的な対決を避けて妥協を選択するようになった(Kelly p.95)。こうした状況から、1993年の新憲法制定以降、国家院の解散権は行使されていない<sup>2</sup>。

たとえば1998年3月には、エリツインがキリエンコを首相候補者に指名したことに国家院は強硬に反対した。しかし、エリツインに国家院解散の機会を与えることを避けるために、3度目の投票でキリエンコを承認するにいたった。同年には、アジア通貨危機の影響も受けて深刻な財政危機に見舞われたことから、大統領への批判が強まった。このなかでエリツインは8月にキリエンコを解任し、チェルノムイジンを新たに首相候補に指名したが、国家院はこれに反対し、大統領の弾劾手続きを開始する意向を示した。もし弾劾手続きが開始されれば国家院を解散する権限を失うことから、エリツインはチェルノムイジンの首相候補への指名を取り消し、政党や会派の違いを越えて国家院議員の支持を広く集めるプリマコフを候補者として提案し、国家院によって即座に承認された。

これに関連して、同年12月には国家院の要請に基づき、憲法裁判所が大統領による首相候補者の指名について公開の審議を行った。この要請は、大統領による首相候補者の選定について憲法裁判所に判断を求めたもので、大統領は、国家院が拒否した候補者を再び首相候補者に指名する権利を持たないと国家院は主張した。しかし、憲法裁判所は審議の結果、それは可能だという結論を示した。憲法裁判所によれば、憲法は首相候補者の選択を大統領の特権と定めており、国家院に承認を拒否された候補者を再び提案するか否かは大統領

領自身が決定できる。したがって、大統領が指名した首相候補者の承認を国家院が3度拒否した場合、その候補者が同一人物か否かにかかわらず、国家院は解散されるという。ただ、憲法は大統領が憲法に従って国家権力機関の機能を協調させ、調整する役割を担うことを想定している。したがって、首相の任命についても、憲法は大統領と国家院の合意を前提としており、大統領の首相候補者の指名権と国家院による承認の権利は、憲法が要求する両者の協調と相互作用を考慮して行使されねばならないと憲法裁判所は述べている<sup>3</sup>。

## 憲法改正案と国家院の解散

1990年代に形成された国家院の解散の制度は現在も維持されているが、近年は国家院の議席の過半数をプーチン大統領が所属する「統一ロシア」が占めていることから、立法府と大統領の関係は大きく変化している。他方で、2020年1月にプーチンが憲法改正を提案したため、改正が実現すれば、国家院の解散の制度にも変更が加えられる。プーチンによれば、憲法改正の目的の一つは連邦会議と国家院の権限の強化にあるという。改正案は国家院と憲法裁判所の審議を経て、4月22日に国民投票を実施して有権者の判断を問うことが予定されていたが、新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて延期されている。

改正案が採択された場合、国家院の解散のルールは以下のように変更される。まず、前述のように憲法111条は、大統領が提案した首相候補者の承認を国家院が3度拒否した場合、大統領は首相を任命して国家院を解散し、選挙を実施すると規定している。これに対して改正案は、同様の場合について、大統領は首相を任命すると規定するとともに、大統領には国家院を解散して選挙を実施する権利があるとしており、解散を義務としていない。次に、憲法112条は、副首相や閣僚の候補者を首相が大統領に提案すると定めているが、改正案は、副首相と閣僚(内務相、非常事態相、防衛相を除く)の候補者について国家院の承認を得る必要があると規定

している。さらに、大統領は、国家院が承認した副首相と閣僚の候補者の任命を拒否することはできないとする。これに加えて、国家院が閣僚候補者(内務相、非常事態相、防衛相を除く)の3分の1以上の承認を3度拒否した場合は、大統領は国家院を解散して選挙を実施することができる<sup>4</sup>と定めている。

次に、憲法117条は首相の権限として、政府に対する信任を国家院に問うことができるとし、国家院が信任を拒否した場合、大統領は7日以内に政府の総辞職か国家院の解散を選択すると定めている。これに対して改正案では、国家院が政府の信任を拒否した場合、大統領は政府の辞職か国家院の解散を決定する権利を有するとされており、そのいずれかの決定は義務ではない。そのうえで、政府が3ヶ月以内に国家院に再び信任を問い、国家院が信任を拒否した場合には、大統領は政府の辞職、または国家院の解散を決定しなければならないとする<sup>4</sup>。

以上のように、現行憲法では大統領による国家院の解散を規定するのは111条と117条だったが、改正案ではこれに112条が加わっている。それと同時に、111条が想定する場合については、大統領による国家院の解散を義務とはしていない。また117条についても、国家院が政府の信任を2度拒否しなければ、大統領は必ずしも政府の辞職か国家院の解散を決定する必要はない。したがって、実際の国家院の解散の可能性は政治情勢にも左右されるが、憲法改正によって国家院の解散が容易になるとは言えないように思われる。なお、この改正案では、国家院の解散に関わる規定以外にも大統領の任期制限をはじめとして多数の修正が提案されており、改正の目的や影響について国内の知識人やマスメディアは様々な見方を示している(Винокуров 2020)。これらの議論を踏まえながら、改正が実現した場合の立法府と大統領の権限の変化について今後もより詳細に検証する必要があるだろう。■

《注》

- 1 たとえば1996年には、当時の貧困ラインの基準となる月収80万ルーブル未満に人口の53.3%が相当し、20.4%は月収40万ルーブル以下だった。男性の平均寿命は60歳を下回り、出生率も低下したことから、1992年には20万人だった人口の自然減が翌年には74万人となり、1994～96年には毎年80万人に上った（Руткевич 1998: 3-4, 6）。
- 2 1994年2月に国家院は1993年10月の衝突事件の被告に対して恩赦を決定したが、この際には国民の和解と内戦の再発防止の必要性が議論された。Стенограмма заседания 23 февраля 1994 г. [<http://transcript.duma.gov.ru/node/3233/>]（2020年4月11日閲覧）
- 3 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П [<http://www.constitution.ru/decisions/12013889/12013889.htm>]（2020年4月11日閲覧）。
- 4 О поправке к Конституции Российской Федерации [<http://duma.gov.ru/news/48045/>]（2020年4月11日閲覧）。

《参考文献》

上野俊彦 (2011) 『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。  
 皆川修吾 (2002) 『ロシア連邦議会—制度化の検

証:1994-2001—』溪水社。  
 宮地芳範 (1994) 「1993年12月ロシア新議会選挙—もう一つの「ショック」—」『法と民主主義』286号、44-46頁。  
 Donald R. Kelly (2016), *Russian Politics and Presidential Power: Transformational Leadership from Gorbachev to Putin*, SAGE Publications.  
 Kathleen E. Smith (2002), *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory in the Yeltsin Era*, Cornell University Press.  
 Richard Sakwa (2019), 'Politics in Russia' in Richard Sakwa, Henry E Hale, Stephen White eds., *Developments in Russian Politics*, Red Global Press, pp. 1-17.  
 Алина Клещенко (2013) . Расстрел Белого дома в 1993 году // *Аргументы и факты* . 3 октября 2013 [[https://aif.ru/dontknows/file/rasstrel\\_belogo\\_doma\\_v\\_1993\\_godu\\_hronika\\_sobyti](https://aif.ru/dontknows/file/rasstrel_belogo_doma_v_1993_godu_hronika_sobyti)]（2020年4月11日閲覧）。  
 Андрей Винокуров и др. (2020) 'Поправленному верить . Новая Конституция приобрела окончательный вид . ' *Комменсать* . № 43. 11 марта 2020. С.1.  
 М.Н. Руткевич (1998) . 'Процессы социальной деградации в Российском обществе , *Социологические исследования* . № 6. С . 3-12.

