

ロシアの「強い」大統領制？ ——「重層的体制転換」における制度形成過程の再検討——¹

溝口修平

はじめに

ソ連／ロシア²の体制転換過程において、1993年12月のロシア連邦憲法制定は、それが新しい体制の政治的ルールの大枠を定めたという意味で、大きな転換点をなした。そのため、この憲法成立の経緯やこの憲法の特徴を明らかにすることは、現在のロシアの政治体制を理解する上で最も基本的な作業であり、既に多くの研究がこの点を論じてきた。

その中で、特に考察の対象とされてきたのが大統領制であり、大統領権限の強さである (Huskey 1999; Nichols 1999)。例えば、憲法では、首相の任命や議会による政府不信任に関し、大統領が国家会議（下院）に対して優位に立つことを制度的に保障した³。また、立法に関しても、議会が可決した法案に対する大統領の拒否権発動を覆すには、下院議員総数の3分の2以上が必要であるし、大統領は特に制限なく大統領令を発することもできる。このように、ロシアの大統領制は、「超大統領制」とも呼ばれる程の「強い」大統領の存在が大きな特徴であり (Fish 2000; Рыжков 1999)、他国との比較でも、ロシアの大統領権限の大きさが指摘されている (Shugart and Haggard 2001)。

この「強い」大統領の存在は、体制転換期に生じた激しい対立を収束させ、政治的安定の下で市場経済化を実現するという目的によって、正当化された。実際、1990年代には様々な政策が議会を迂回し、大統領令によって定められた。しかし、憲法制定後も社会経済の混乱は継続し、政治的にも不安定な状況が続いた。1992年初頭から本格化した市場経済化は、猛烈なインフレや生産の低下を招き、経済的低迷は1998年夏の金融危機でピークを迎えるまで続いた。政治的にも、大統領は、野党優位の議会の運営に苦しみ、議会の権力拡大を許した (Troxel 2003)。また、中央・地方関係についても、1994年以降、各連邦構成主体は連邦政府と個別に権限分割条約を締結し、資源の囲い込みを図った。そうした試みは、一部の連邦構成主体の自立性を強め、ロシアの連邦制の非対称性を促進した (Ross 2002; Stoner-Weiss 2001)。このように、憲法上強大な権限を手にしたにもかかわらず、大統領が議会に対する優位を確保できず、連邦構成主体の統制にも苦慮したのはなぜだろうか。言い換えれば、1990年代のロシアにおいて、大統領が「強さ」と「弱さ」を併せ持ったのはなぜだろうか。

既存研究は、大統領の「強さ」、即ち憲法上の権限については、憲法の成立過程から説明してきた。後述するように、この憲法は、1993年秋に大統領が議会や憲法裁判所の機能を停止し、その後発表した憲法草案を国民投票に付すことにより、成立

にこぎつけたものである。したがって、憲法の内容は大統領の意向を強く反映したものだ。他方で、大統領の「弱さ」については、エリツィン大統領の個性や健康状態の悪化、議会での野党の相対的優位等、制度外の要因が指摘されてきた。このように、大統領の「強さ」と「弱さ」は別個の問題とみなされ、両者の関係性が論じられることはなかった。

これに対して、本稿は、大統領の「強さ」だけでなくその「弱さ」も、体制転換過程の複雑性に起因する特徴であり、大統領が併せ持つ「二面性」は、この制度に内在する特徴であったと主張する。一般的に、憲法は様々な政治制度を1つに束ねたものであるから、そこには多様な利害が複雑な形で組み込まれている。そのため、その規定が、憲法策定に最も影響力のある政治主体の「設計」どおりに機能するとは限らない (Pierson 2004)。ロシアの政治体制の特徴を理解するためには、政治制度間の関係に注意を払いながら、制度に意図されずに埋め込まれた特徴をより綿密に考察する必要がある。以上のような問題意識から、本稿では、新しい政治体制の骨格を成す大統領制と連邦制の関係を中心に、憲法の成立過程を分析する。

1. 統治機構の変容——ソ連共産党から大統領制と連邦制へ

次に、ロシアの憲法体制の中で、大統領制と連邦制という2つの政治制度に着目する理由について論じる。この点を考えるにあたり、ソ連／ロシアの体制転換過程における、統治機構の変容の経緯を概観してみよう。

ソ連の政治体制において、その中核を占めたのは言うまでもなく共産党であった。共産党は、中央での実質的な意思決定機関であっただけでなく、党組織を社会の隅々に巡らすことで、政策の遂行も担った。この体制の崩壊は、共産党ヒエラルヒーの動揺に端を発しており、体制転換過程では、共産党に代わる新たな統治機構の構築が、大きな政治的争点となった。そしてそこでは、中央における意思決定機関の創設と、中央・地方関係の再編が同時に問題となった⁴。1991年末のソ連解体を経て、この争いに一定の決着をつけたのが、1993年12月の憲法制定であった。これにより、中央での意思決定を担う制度（大統領制）と、中央・地方関係に関する制度（連邦制⁵）という2つの政治制度が確定し、両制度を骨格として、新たな政治体制が担われることになったのである。

既に述べたように、憲法は大統領に強大な権限を付与した。他方で、連邦制に関する規定は非常に曖昧であった。憲法第11条第3項は、「ロシア連邦の国家権力機関とロシア連邦の連邦構成主体の国家権力機関の間の管轄事項及び権限の区分は、この憲法、管轄事項及び権限区分に関する連邦条約、並びにその他の条約によって行う」（傍点引用者）とし、中央と地方の関係は「憲法」「連邦条約」「その他の条約」の3つが規定するとした。しかし、これらの相互関係は明記されなかったために、その後連邦中央と連邦構成主体の間で個別に権限分割条約が締結されると、「その他

の条約」にあたる権限分割条約と憲法との関係が問題になった。また、ロシアの連邦制は、ソ連時代の行政区分を基本的には引き継ぎ、民族的区分である共和国、自治州、自治管区と、領域的区分である地方、州、連邦的意義を有する市という6種類からなったが、その中で共和国を優遇する差別的条項がある一方（第66条）⁶、連邦中央との関係では各連邦構成主体は同権であるとされ（第5条）、連邦構成主体の権限の相違についても、憲法規定は曖昧であった。

このように、1990年代のロシア連邦における大統領制と連邦制は、ソ連時代の共産党に代わる政治制度として、言わば統治機構の縦糸と横糸の役割を果たすものであった。しかし、大統領制が大統領による集権的統治を志向する一方で、連邦制は元来分権的性格を持つ上に、ロシアではそれが非対称な形で発展したため、中央の統治能力を大きく阻害した。このように、ロシアの大統領の「二面性」を理解する上で、大統領制と連邦制の関係を考察することは非常に重要である。

2. 既存研究と本稿の視角

以上を確認した上で、制度形成をめぐる既存研究をまとめてみよう。既存研究は、政治エリートによる制度選択の局面を重視するもの（McFaul 1999; Frye 1997）と、旧体制下の制度や資源配分等の「歴史の遺制」を重視するもの（大串 2011; Kitschelt 2001; Easter 1997）に大別できる。ただし両者は、政治エリートの持つ資源や権力の分布が制度形成を決定するという視角を共有している。また、ソ連解体後に大統領と議会議長の権力闘争が激化したことを受け、両者の権力関係に焦点を当てつつ、双方がどのような政治制度を求めたのかも詳しく分析されてきたが（Мороз 2005; McFaul 2001; Moser 2001; 津田 2005; 上野 2001）、これも同様の視角を有している。

以上の既存研究について、2つの問題点を指摘できる。第一に、上記の研究は政治主体の選好や利益を所与のものとし、主体がどのような制約を受け、その選好や利益がいかにかに形成されたのかは分析の対象外としている。例えば、旧体制下の資源配分が制度選択を決定したとするキツェルトの議論は、何の考察もないままにエリートの連合を「体制派」と「反体制派」に分類し、両者の選好を先験的に設定している。また、多くの研究が論じる大統領と議会議長の権力闘争は、確かにこの時期の政治の重要な側面であったが、議会は大統領に抵抗する一枚岩の勢力ではなく、内部の利害関係は多様でかつ流動的だった。つまり、体制転換により政治エリートを取り巻く環境が急変する状況では、各々の利益は流動的であり、その結果、エリートの連合も流動的になった。体制転換過程を正確に把握するためには、この点を整理する必要がある⁷。

第二に、既存研究は、異なる選好を持つ政治エリートが、権力や資源の配分に応じて「強い」大統領制をいかにかに設計したのかを説明してきた。しかし実際は、そのような「設計」とは異なり、「強さ」と「弱さ」を併せ持つ大統領制が形成された。

既存研究は、この点を十分に考察せず、その後の政治状況から事後的に説明を加えている。即ち、制度の外見と実際の機能との乖離は、制度外の要因（議会での野党の拡大、大統領の個性等）によって説明されてきた。勿論、これらの要因を完全には否定できないが、制度の特徴を十分に理解するためには、第一の問題点を解決するために提示したエリート連合の変遷の整理に加え、体制転換過程に形成された政治制度間の関係を精査する必要がある。

そこで、以下では、各政治主体に対する制約要因を整理しながら、体制転換期の政治過程を再検討する。特に、ロシアの体制転換の特徴である「重層的転換」が、主体の行動に与えた影響に注目する。体制転換の「重層性」は、これまでも指摘されてきたが（McFaul and Stoner-Weiss 2004; 佐々木 1999; 塩川 1999）、従来、この問題が実証研究の分析枠組に取り込まれてきたとは必ずしも言えない。本稿では、この点を考慮しながら、「二面性」を持つ大統領制の成立を説明する。なお、主要な分析対象となる時期は、ロシアで議会制度改革が実施され、ソ連中央とは異なるロシア独自の立場が明確になり始めた 1990 年 5 月から、憲法採択を問う国民投票と新たな連邦議会の選挙が実施され、新しい政治のルールが確定した 1993 年 12 月までである。この時期は、その前後と一線を画す時期であったのと同時に、この間の政治過程が政治制度の形成に決定的であったというのが、この期間に分析を限定した理由である。

3. 主体の制約要因

本節では、制度形成に寄与した政治主体の行動に対する制約要因を整理する。ここでは、主体の制約要因として、この時期に過渡的に形成された政治制度に加え、「構造」と「環境」の 2 つを挙げる。そして、「構造」を、旧体制の中で固定化された社会階層と地域的亀裂と定義する。前者は、1990 年に改編され、政治的論争の主要な場となった議会での議員の行動に対する制約要因であり、後者は、この時期急激に政治的影響力を拡大させた地方行政の行動を制約する要因である。また、「環境」とは、ソ連解体により生じた「重層的転換」状況を指すこととする。この環境的要因は、全ての政治主体の行動を制約しただけでなく、非常に可変的であったという意味でも、「構造」と区別すべきものである。このように、「構造」「環境」は共にマクロな要素であるが、「構造」が、一部の政治主体のみの行動を制約する比較的安定的な要因であるのに対し、「環境」は全ての主体に影響を及ぼすものの、体制転換という特殊な状況でのみ現出したものと、本稿では定義する。

3.1. 環境的要因——党＝国家体制の崩壊と「重層的転換」

体制転換を理解するためには、まず旧体制の特徴を理解する必要がある。本稿では、旧体制であるソ連を「党＝国家体制」と位置づけ、これを「単一支配政党が重

要諸政策を排他的に決定し、その政策が国家機関にとって直ちに無条件に義務的となり、かつ党组织と国家機関が機能的にも実体的にもかなりの程度オーヴァーラップしている」(塩川 1993: 36) ものと定義する。この党＝国家体制では、共産党が人事権を通じて社会の大部分を支配し、その支配は政治と経済のかんりの領域に及んだ。また、垂直的構造をもつ党機構を通じて地域的にも広大な領域を包摂していた(地田 2004; Rigby 1990)。

党＝国家体制のこのような特徴は、体制転換のあり方を強く規定した。この過度に集権的な体制は非効率性などの問題を早くから抱えていたが、1985年3月にソ連共産党書記長に就任したゴルバチョフは、まず経済改革を行うことで体制の刷新を図った。しかし、経済改革は既得権益を持つ党・国家官僚の妨害を受けたため、指導部は、経済改革の進展には党・国家機構の改革が不可欠であるという認識を持ち、1988年頃から新たに政治改革に乗り出した。その結果、党の垂直的統制が緩んで政治は多元化し、各連邦構成共和国において新たな政治勢力が台頭し始めた。これら共和国エリートは、ナショナリズムを喚起しながら連邦中央からの自立化を要求し、ソ連の中央・地方関係を揺さぶった(ブラウン 2008; Hough 1997)。

このように、党＝国家体制が政治と経済双方を包含し、党の垂直的機構を通じて広範な地域を支配していたが故に、経済改革は党機構の改革へと波及した。しかも、そこでは、単に複数の改革が同時進行しただけでなく、それらが相互に影響を与えながら交錯したという点が重要である⁸。さらに、これらの改革課題は、最終的な解決に至る前に体制崩壊と国家の解体を経験したために、この「改革の交錯」状況は、ソ連を構成していた各共和国に引き継がれた。ソ連の解体は、勿論それまでの政治状況が変化する大きな転機となったが、それによりその前後が全て断絶したわけではなく、むしろ多くの問題は残存した。

特に、以下の2つの問題が大きな争点となった。第一に、経済システムの転換において、国有企業をいかに私有化するかという問題である。それは、主に企業の経営形態をめぐる問題というよりは、その所有をめぐる争いであり、莫大な国家資産をめぐる争いは極めて政治化しやすいものであった。第二には、共産党の力が弱まる中で、新たにどのような権力機構を確立するか、そして、どのような中央・地方関係を構築するかという問題である。共産党は、中央での意思決定を担うのと同時に、多様な地域や民族を1つの国家内にまとめ上げる機能も果たしていたので、その権力の後退は、中央の権力機構の確立と中央・地方関係の再編という2つを同時に政治的論争点にした。このように、ソ連/ロシアの体制転換では、政治・経済を包含して支配していた党＝国家体制が衰退する中で、経済体制の転換と政治体制の転換が交錯する「重層的転換」が生じたことが大きな特徴であった。

3.2. 過渡期の政治制度——体制転換期の政治改革

次に、体制転換期の政治制度を整理する。政治制度は、政治主体が行動する上で

のルールとなったが、党＝国家体制の崩壊過程にあったこの時期は、政治制度自体が不安定であったため、各主体が自らに有利な形に制度を変更する余地が大いにあった点には留意が必要である。

1988年以降に進んだ政治制度改革の意義は、「権力を独占的に握っている共産党の手から、憲法でその所有者と規定されている各ソヴェトの手に、自由な人民代議員選挙の手を通じて引き渡すこと」（ゴルバチョフ 1996: 上巻, 531）にあり、改革は共産党改革とソヴェト（議会）改革を中心に進んだ。後者は、ソヴェトを実質的な意思決定機関に変革し、共産党権力の相対化を目指すものであり、1988年末の憲法改正により、ソ連人民代議員大会が新設され、人民代議員が互選する最高会議との二層構造の議会制度が生まれた⁹。

ソ連の改革に引き続き、ロシアでのソヴェト改革も進んだ。各連邦構成共和国が採用する議会制度の形態は、その共和国の判断に任されたが、ロシアはソ連と類似した二層構造の議会制度を採用した。そして、1990年3月に人民代議員選挙が行われ、5月に最初の人民代議員大会が開催された。人民代議員大会は、「国家権力の最高機関」として、憲法の採択・改正、首相の承認等、国政の重要課題を審議する機関であった。ただし、その活動は年に1度の定期大会と臨時大会のみであるため、常設機関である最高会議が、通常の立法作業を担った。

また、ソヴェト改革と共に、共産党改革も実施された¹⁰。この改革によって共産党の権力独占は崩れ、従来の垂直的な中央・地方関係が弛緩したため、指導部の当初の意図をこえて、各共和国に自立的な勢力が伸長するようになった（塩川 2007a: 156-157）。このように、この時期の政治改革は、皮肉にもその改革を主導した連邦中央の権力を奪う結果になった。かくして、1990年から1991年にかけて、各共和国は権限拡大を連邦中央に求め始め、連邦再編の動きが俄かに活発になった。

さらに、ロシア固有の事情が、事態を一層複雑にした。ロシアは、ソ連という連邦国家の構成共和国として、連邦中央に対する権限拡大を要求したが、同時にそれ自身も連邦制を採用していたために、ロシア内部の自治地域（後の連邦構成主体）の権限拡大要求にも対応しなければならなかった。そのため、ソ連、ロシア、ロシア内部の自治地域という三つ巴の対抗関係の下で、各々が自己利益の最大化を目指すという状況が生まれた¹¹。そして、ロシアの地方勢力は、主に政府間関係（ロシア政府と地方行政府との関係）を通じて、自らの利益実現を目指した。

このように、党＝国家体制の解体過程で行われた政治改革は、ロシアに独自の議会制度をもたらすと同時に、ロシア内部の中央・地方関係を不安定にもした。これらは共に、各政治主体の行動を制約する機能を果たした。

3.3. 構造と主体の関係

ソ連末期の政治改革によって形成された議会と、流動化する中央・地方関係を通じて、様々な利益を有する政治主体が台頭してきた。彼らは各々政治的・経済的権

限の拡大を目指したが、その利益は、「重層的転換」という環境の中で急速に顕在化した構造が規定していた。

まず、経済体制の転換において国有企業の私有化が争点となる中で、社会階層間の利益の違いが徐々に顕在化し、それは議会内のブロック¹²に転化した。第1回人民代議員大会（1990年5月から6月）において、議員の社会構成と政治的志向性には密接な関係があった。この大会では、「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」という2つのブロックが形成され、その勢力は双方共に全体の4割程度を占めた。表1に明らかのように、党＝国家体制において高い地位に就いていた者ほど、「ロシア共産主義者」の主張を支持していたのに対し、そこでの地位が低い者、労働者、知的労働者は「民主ロシア」との近親性が高かった。後述するように、両者は決して高い凝集性を持った集団ではなく、次第に3つのブロックに再編されていくが、それらも社会階層に基づくものであり、議会内ブロックは主に社会階層に応じて形成されていた。

また、共産党権力の相対化と、中央・地方関係の流動化が、地方（連邦構成主体）における政治主体の台頭を促した。地方においても、前項で述べたソヴェト改革、共産党改革が進められ、地方レベルのソヴェトやその執行委員会が力を付けていたが、この執行委員会から組織された地方行政府が、私有化過程で台頭し始めた経済エリートと相互浸透しながら、地方における有力な政治主体となった（Stoner-Weiss 2004: 161-164）。ソヴェト時代、地方の党・国家官僚は、上級機関からできるだけ多くの資材を獲得するという点において、企業と利益を共有し、企業とのネットワークを通じて権力を行使してきたが（Rutland 1993; Hough 1971: 60-64）、「重層的転換」が進む状況でも、政治的・経済的な既得権益を守るという点で両者の利害は一致していた。特に、私有化は地方の政治・経済エリートにとって脅威となりえた。そのため、彼らはソ連時代に形成されたエリート・ネットワークを活用して、急激な変化に対応しようとした（Slider 1997）。勿論、広大な領域に及ぶロシアは地域的多様性が大きかったし、6種類の行政区分から成る連邦制であったため、全ての連邦構成主体が利益を共有していたわけではない。また、それ故に、中央に対する要求の程度も、連邦構成主体により違いがあった。ただし、各連邦構成主体が、モスクワでの政治的対立に関心を抱いていたという点では立場は共通していた。

表1 第1回人民代議員大会(1990年5月-6月)における議員の政治的志向性

社会構成 (職種)	投票行動 (%)	
	「民主ロシア」	「ロシア共産主義者」
最高政治指導部	4	96
高級管理職	8	90
中級管理職	45	51
下級管理職	74	23
労働者、コルホーズ員	74	24
知的労働者	87	11

出典：Шейнис 2005: T.1, 277-279.

さらに、1991年6月に大統領制が新設されると¹³、それ以降大統領は最も重要な政治主体となった。初代大統領に就任したエリツィンは、特定の社会集団や地域に依拠するのではなく、国民全体の指導者であることを演出しようとした。このことは大統領にとって強みであると同時に、弱点ともなった。大統領は、国民の直接選挙で選ばれたという自らの「民主的正統性」を強調することで、自分がロシア国民に最も相応しい指導者であると喧伝し、実際この戦術はかなり成功した。しかし他方で、確固たる政治基盤を欠いたために、他勢力との連合を常に模索する必要もあった。そのために大統領は、他勢力との関係性に自らの立場を規定される度が高く、構造的基礎を持つ他の政治主体（議会内ブロック、地方行政政府）とは異質な存在であった。

以上のように、体制転換期のロシアでは、社会階層間の亀裂と中央・地方間の亀裂が、それぞれ議会内ブロックと連邦構成主体の行政政府という政治主体に結びついた。この亀裂は、既にソ連時代に党＝国家体制の内部で存在していたが、当時はそれが政治的対立軸とはなりえなかった。しかし、「重層的転換」という環境の変化によって、こうした構造的要因は急激に政治化した。さらに、特定の社会集団に依拠しない大統領が、これら諸勢力との関係を頻繁に改めながら、自らの権限拡大を模索した。

4. 政治主体間の相互作用

前節での整理を踏まえ、本節では「重層的転換」状況における政治主体間の相互作用を考察し、政治体制の中核を担う大統領制と連邦制が形成される過程と、その制度の特徴を明らかにする。ここでは、体制転換過程の主要な争点を全ては網羅できないが、重要な転機となったいくつかの問題を考察し、それらが交錯する過程を論理的に明らかにする。

4.1. ロシアの自立化

1990年5月にロシアで新たな議会制度が発足すると、そこでソ連中央と異なる決定がなされるようになり、ソ連中央が主導していた改革は、徐々にロシア独自のものとして自己運動を始めた。その結果、特に1990年後半から1991年半ばにかけて、ソ連を刷新しつつ連邦の維持を目指す連邦中央と、自立化を要求するロシアとの対立が顕著になった。表1で見たように、この時期のロシア議会では、社会階層に応じて形成された「民主ロシア」と「ロシア共産主義者」という2つの勢力が拮抗していたが、ソ連との対立が明確な問題に対しては、「ロシアの自立化」という立場で両者は協調行動をとった。2つのブロックが一時的ではあれ協調した背景には、まず、この時期はまだ大規模な私有化が始まっていなかったため、社会階層間の利害対立がそれほど明確でなかったという事情があった。また、両ブロックの主張には相違があったが、「ロシアの自立化」は、双方にとって支持拡大のために強調すべき重要な問題であった。

ソ連とロシアの対抗関係は、主に政治的権限や天然資源の管轄問題をめぐって生じた。天然資源の管轄を確保できれば、利用可能な資源が増大し、政治的影響力も伸張する。反対に、政治的権限を拡大できれば、経済政策を有利に進められる。このように、政治的問題と経済的問題が交錯する中で、ソ連とロシアの対抗関係は展開した。例えば、1990年6月に採択された「国家主権宣言¹⁴」や、10月以降に顕在化した「法律戦争¹⁵」等の問題は、その代表例である。いずれの問題についても両ブロックの主張には相違があったが、最終的に各派は「ロシアの自立化」という点で合意した（塩川 2007a: 231-241; Remington 2001: 92-93）。

1991年に入ってもこの状況は続き、議会はロシア独自の政治改革（大統領制導入）や経済改革（私有化関連法の採択）を進めた。前者は、ロシアに権力の中心をもたらし、後者は私有化過程を包括的に規定した最初の法律であったため、どちらもその後の展開に大きな意味を持った。

ロシアの大統領制は、1991年3月の国民投票でその導入が採択された後に、直後の第3回（臨時）人民代議員大会で大統領選挙の日程を決定し¹⁶、4月に最高会議で大統領法、大統領選挙法が制定され、それに伴い5月の第4回人民代議員大会で憲法が改正されるという過程を経て、成立した。3月の国民投票はそもそもソ連の維持を国民に問うものとしてソ連全土で準備されたものであったが、この機会を利用して、大統領制導入を問うロシア独自の国民投票を実施することが、ロシア最高会議に提案された。その過程では激しい反対もあったが¹⁷、結局大統領制導入に関する国民投票は予定通り実施され、法案は審議が始まると比較的円滑に可決された¹⁸。このように、大統領制の導入は、ソ連との対抗上、ロシアに強力な執行権力を形成したいというエリツィンの意図を強く反映していたが、ソ連の維持を問う国民投票の機会を「ロシアの自立化」に利用したことが、その成立を促進した。そして、1991年6月の大統領選挙で、最高会議議長であったエリツィンが勝利した。

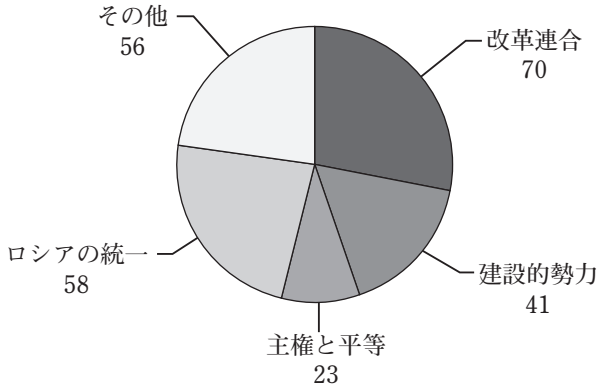
翌7月に成立した2つの法律（国家・公有企業私有化法、記名私有化口座及び預金法）も同様に、ソ連との対抗関係がその制定を促進したと言える。ゴルバチョフが主導した経済改革の結果、私有企業の創設は段階的に容認されるようになったが、本格的な私有化には、その過程を包括的に規定する法律が必要であった。そのため、ソ連最高会議は私有化関連法を準備していたが、これに対抗して、ロシア最高会議も私有化法の早期採択を目指した。この時点で、両ブロックは私有化を進めること自体には合意しており、議論の焦点は、ロシアがその管轄を確保しながら、私有化をいかに進めるかにあった¹⁹。

以上のように、1990年後半から1991年末のソ連解体まで、ソ連とロシアの対抗関係が激化し、それは政治改革と経済改革を交錯させながら進行した。そして、ロシアでは、社会階層に応じて議会内に成立した2つのブロックが、互いに異なる主張を持ちつつも、「ロシアの自立化」のために比較的一致した行動をとった。

4.2. ソ連解体後の議会内ブロックの変遷

1991年末のソ連解体は、それまでの状況を大きく変化させた。第一に、「敵」としてのソ連の解体は、諸勢力を束ねていた凝集力の消失を意味した。そもそも、各勢力は強固な組織ではなく、緩やかな連合という性格が強かったので、ソ連解体のインパクトは非常に大きかった。第二に、1992年初頭から本格的な経済改革が始まったことにより、社会階層間の利害対立が顕著になり、議会内ブロックの流動性が高まった。かくして、ソ連解体後最初の人民代議員大会である第6回大会（1992年4月）では、以前の2つのブロックが、「改革連合」「建設的勢力」「ロシアの統一」という3つのブロックに再編された。各ブロックと、ブロックには未参加だったが相当程度の勢力を有した「主権と平等」会派の最高会議における議員数は、図1のとおりである。

「改革連合」は、「民主ロシア」を中心として、急進的な市場経済化を求める勢力であり、大統領と良好な関係を保持していた。それに対し、「ロシアの統一」は、「ロシア共産主義者」を中心として、急速な市場経済化に反対した。両者の中間に位置する「建設的勢力」と「主権と平等」会派は、中道派と位置づけられることが多く²⁰、「建設的勢力」は主に企業経営者の利益を代表していた。最高会議は定数が252名であるため、どのブロックも、過半数を獲得するためには諸派や無所属の議員（図1では「その他」に分類）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。

図1 最高会議内のブロック・会派分布 (1992年5月-6月)²¹

出典：Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 64. 29 мая 1992 г. С.47.

1992年は、市場経済化が本格的に始まり、経済政策をめぐる対立が激化するにつれ、より根源的な問題として、政治的権限をめぐる争いが発展した時期であった。つまり、経済政策を初めとする諸政策の意思決定の在り方（ゲームのルール）自体が争点化したのである。対照的に、中央・地方関係をめぐる論争は背景に退いた。1990年以降のソ連とロシアの権限区分争いと並行して、ロシアの中央・地方関係を規定する連邦条約（Федеративный договор）が準備されていたが、この連邦条約は1992年3月に調印され、これが一定の区切りとなったのである²²。

以下では、経済政策と政治制度形成の問題が交錯していく上で節目となった3つの問題を検討し、最高会議議員の連合変容のあり方を考察する²³。その3つの問題とは、第一に1991年に制定された私有化関連法の改正をめぐる問題（①）である。1992年5月から6月にかけて、最高会議は、本格的な私有化を準備するために、法律の改正と私有化プログラムの策定を行った。1992年初頭から急進的な市場経済化が始まったことで、私有化をめぐる問題は、いよいよ各政治主体にとって極めて重要となっていた。第二の問題は、1992年10月に最高会議が政府の経済政策を厳しく批判し、その修正を求める決議を採択したこと（②）である。同年7月に、政府は従来の急進的政策を踏襲した中長期的計画を策定していたが、この決議はその計画を棚上げにし、経済安定化対策を早急に作成し、最高会議に提出するよう政府に求めた。これは、政府の経済政策の修正を求めるものであったから、最高会議では議論が白熱した。そして第三に、1992年10月から12月に集中的に審議された閣僚会議（政府）法をめぐる問題（③）である。1991年11月の第5回人民代議員大会

において、大統領が急進的経済改革を円滑に実行できるよう、大統領に約1年間の特別権限を付与する決議が採択されたが²⁴、その期限が近づくにつれ、最高会議は今後の政策実行の主導権を確定する必要に迫られていた。ここに至って、経済政策を主導する政府は、大統領と最高会議のどちらに責任を負うのかという権限区分の問題が大きな焦点になった。

この3つの問題の審議における各ブロックの投票行動をまとめたのが、表2である。概して言えば、①は、「改革連合」がイニシャチヴをとり、投票行動においても高い凝集度²⁵を示したが、可決された修正案は全て3ブロックの大半が賛成に回ったという特徴がある。すなわち、「改革連合」は、他の2ブロックの要求を修正案として取り込むことで、迅速な法改正を可能にした。次に②は、「建設的勢力」が決議案の作成を主導し、「ロシアの統一」との連合によって決議は成立した。この2つのブロックの凝集度はそれほど高いものではなかったが、「改革連合」の凝集度の低下は著しく、そのことが前者の連合を後押しした。それに対して③の政府法では、法案の起草は各派の均衡を考慮して組織された作業グループが行ったが、修正案の審議が始まると、①、②とは異なり、どのブロックも所属議員の投票行動を統制できない事態に陥った。それに加え、政府法の審議過程では、100以上の修正案が審議に付されたため、審議は非常に混乱した。そのため、最初の2つの事例で見られたブロック間の協力関係が失われただけでなく、各ブロック内の凝集度も低下した。1992年を通じて、大統領・政府に対する批判は高まっており、総じて見れば、既存研究の指摘する「大統領と議会の対立の激化」と捉えられる面もあるが、それと同時に各ブロックが分裂傾向にあり、議会内の破片化が進んでいたことも注目すべきである。

表2 投票における各ブロックの凝集度

	法案作成	「改革連合」	「建設的勢力」	「ロシアの統一」
①私有化	改革連合	83.7%	65.3%	65.1%
②決議	建設的勢力	62.4%	62.1%	70.0%
③政府法	三派合同	58.3%	64.1%	63.9%

出典：Четвертая сессия Верховного Совета РФ. Бюллетень № 65, С.50-64; Пятая сессия Верховного Совета РФ. Приложение к бюллетеням № 7, 8; Приложение к бюллетеням № 15, Приложение к бюллетеням № 16 を集計して作成。

このように、議会内ブロックに転化された社会階層が、持続的に政治主体の行動を制約できなかった理由としては、次の2つが考えられる。第一に、市場経済化の進行に伴い、各階層内で改革により利益を享受する者とそうでない者との違いが生じはじめ、社会階層内の一体性が崩れた。例えば、この時期多くの企業は政府の補

助金に依存していたが、市場経済化で利益をあげた企業は、インフレを誘引する補助金に反対したのに対し、新しい環境に適応できない企業は、補助金の継続を求めた。1992年後半には、経営者の利益保護を掲げた「市民同盟」という社会团体が形成され²⁶、政策決定に大きな影響力を及ぼしたが、「市民同盟」は組織の肥大化と対照的に、内部の一体性を失っていった（溝口 2005:64-66）。第二に、複数政党制が認められて間もなかったこの時期には、組織的に脆弱であった各ブロックは、内部に利害の不一致が生じると、所属議員の行動を十分に拘束できなかった。実際、同じブロックに所属する議員の投票行動がイシューごとに異なる事例は多々あった。特に政府法案の審議では、各議員の投票行動における一貫性の欠如が顕著であり、ほぼ同じ内容の修正案に対しても議員の投票行動はバラバラであった。

かくして、社会階層という構造による制約は弱まり、大統領・政府・議会の権限区分が問題となった政府法案の審議においては、各ブロックは凝集力を失い、議会は破片化した。このことは、2つの意味で重要である。第一に、既存研究は、議会は反大統領の立場を強め、両者の対立関係が先鋭化していったと論じてきたが、むしろ議会は分裂傾向にあった。確かに一部の勢力は、大統領との対立姿勢を明確にしていくが、それは必ずしも議会の大勢ではなかった。そしてこの傾向はその後にも継続した。例えば、それは1993年3月の「特別統治秩序」演説をめぐる混乱にも見出せる。エリツィン大統領は、3月20日のテレビ演説において、大統領令、大統領命令、政府決定の取消や執行停止は、いかなる機関によるものであれ法的効力を持たない等とする「特別統治秩序」を定めた大統領令に署名したと発表した。大統領はこれをすぐに撤回したものの、直後に始まった第9回人民代議員大会では、大統領に対する非難がこれまでにないほど高まり、エリツィン大統領、ハズブラートフ最高会議議長双方の解任問題が提起された。しかし結局、それらは共に否決された。大統領の解任問題は、617票の賛成（反対は268票）を集めたが、可決には人民代議員総数の3分の2（689票）以上が必要であった。また、議長解任には、人民代議員総数の過半数が必要であったが、賛成は339票（反対は558票）に留まった²⁷。エリツィンの解任問題には、確かに過半数の議員が賛成したが、「特別統治秩序」が議会を無力化する内容だったことを考えると、これが否決されたことは、「反エリツィン」勢力もそれほどの影響力を持たなかったことを示している。

第二に、大統領を支持していた「改革連合」の分裂傾向は特に顕著だったので、大統領が議会内に支持基盤を見出すことは著しく困難になった。また、1992年後半、エリツィン大統領は「建設的勢力」に近い人材を閣内に積極的に登用していたが、同ブロックとの関係も安定的ではなかった。大統領は特定の社会集団に依拠せずに、常に他勢力との連合を模索する存在であったが、議会の破片化が強まると、大統領は新たな勢力との連合を議会外で模索するようになった。

4.3. 憲法協議会の発足

エリツィン大統領は、1992年12月の第7回人民代議員大会において、新憲法の基本規定に関する国民投票の実施を提案した。その後、ハズブラトフ最高会議議長との交渉を経て、国民投票は、①大統領の信任、②大統領・政府の社会・経済政策の承認、③大統領の繰上げ選挙実施の是非、④人民代議員大会の繰上げ選挙実施の是非、の4つを問うものに変更された。1993年4月に実施されたこの国民投票の結果は、概して大統領を支持するものであったから²⁸、大統領は新たに憲法協議会を組織し、新憲法草案の策定に乗り出した。従来、憲法草案の策定や憲法改正の準備は、最高会議に付属する憲法委員会が担っていたため²⁹、憲法協議会の創設は、大統領主導での新憲法策定にむけた明確なシグナルであった。

憲法協議会の構成は、表3のとおりである。全体で762名からなる憲法協議会は、①連邦国家権力機関、②連邦構成主体国家権力機関、③地方自治体、④政党・労働組合等の社会団体、⑤商品生産者・企業家という5つの代表者ごとに会議を開催し、各会議で憲法草案及びその修正案を審議した。また、全体の作業を取りまとめる作業委員会が、憲法協議会における中心的な機能を果たした。作業委員会の構成は表4のとおりである。

表3 憲法協議会の構成

所属	人数	内訳
連邦国家権力機関	162	憲法委員会95名、大統領・政府50名、議会会派14名、科学アカデミー3名
連邦構成主体国家権力機関	352	各連邦構成主体につき、行政機関1名、立法機関1名、専門家2名
地方自治体	26	
政党、労組、宗教団体等	172	政党及び社会団体100名、労組58名、宗教団体18名
商品生産者、企業家	46	
合計	762	

出典：Конституционное Совецание 1995: T.1, 465.

表4 作業委員会の構成

所属	大統領府	連邦政府	最高会議	連邦構成主体	その他	合計
人数	4	10	6	19	3	42

出典：Конституционное Совецание 1995: T.1, 69-71.

この2つの表から分かることは、第一に、憲法協議会は、それまで新憲法草案を策定していた憲法委員会委員を初めとした、最高会議議員を排除していないということである。先行研究では、大統領と議会の対立先鋭化を強調するあまり、憲法協議会を「大統領が独断で憲法制定を進めるための組織」とみなすものもあったが（Moroz 2007: 465-468; Frye 1997: 544）、それは必ずしも正しくない。確かに、100名で構成された憲法委員会と比べ、人数も多く、多様な代表が集まる憲法協議会は、憲法委員会や最高会議議員の立場を相対化して、大統領の意向を強く反映していたが、最高会議議員の参加が確保されたことは、指摘に値する³⁰。1992年末にかけて議会は破片化傾向にあり、大統領を支持する国民投票の結果を受けて、大統領が主宰する憲法協議会へ参加する方が賢明であると考えた議員がいたことも当然であった³¹。また、実際の審議においても、大統領が提出した憲法草案と、憲法委員会の草案の双方が検討対象とされた。この両草案が検討されていること、そして、憲法協議会が多様な主体で構成されていることは、憲法協議会でもたびたび指摘され、エリツィン大統領は、このようにして統一的で合意に基づく憲法草案の策定が可能になったとして、憲法協議会の正当性を訴えた（*Конституционное Собрание* 1995: T.10, 305, 307）。

第二に、より重要なのは、憲法協議会全体においても、作業委員会においても、連邦構成主体の代表が半数近くを占めたという点である³²。このことから、大統領は、破片化した議会での支持獲得を半ば放棄し、連邦構成主体代表者の支持を獲得することによって、新憲法策定を目指したことが窺える。実際、作業委員会や全体審議を行う総会において、連邦構成主体の代表が大統領草案と憲法委員会草案の統合に積極的に介入する等、その発言力の大きさが目立った。また、それと同時に、1992年3月に締結された連邦条約によって一時的に決着していた中央・地方関係が、再び重要な政治的焦点として注目されるようになった。連邦構成主体国家権力機関グループは、大統領草案の起草者の1人であるシャフライ副首相が代表を務めていたが、彼は、同グループが憲法協議会の中で見解の相違が最も顕著であり、困難なグループであると指摘している（*Конституционное Собрание* 1995: T.2, 474）。

憲法協議会は、1993年6月4日から集中的に審議を行い、7月12日に新憲法草案を採択した（*Конституционное Собрание* 1995: T.17, 361-412）。この草案は、大統領権限に関しては、国民投票直後の1993年4月に公表された大統領草案（*Конституционное Собрание* 1995: T.1, 12-68）を部分的に修正しつつ、その多くを踏襲するものとなった。他方で、連邦制の規定に関しては激しい議論が交わされた。特に、連邦条約に従って共和国と地方・州を区別するのか（共和国に特別な地位を認めるのか）、それとも連邦構成主体の同権を憲法に盛り込むのかという点が、重要な焦点になった。エリツィンは当初、連邦構成主体の同権を基礎として、共和国の自立化を押さえこもうとした。しかし、結局、連邦構成主体国家権力機関グループにおいて、「共和国は主権国家である」という規定を残しつつ、「連邦権力機関

との関係においては、連邦構成主体は互いに同権である」ことに合意し（*Конституционное Совецание* 1995: T.7, 284）、この点が7月草案に盛り込まれた。これは、各連邦構成主体内の統治機構等については、共和国は他の連邦構成主体より大きな権限を有するが、「連邦権力機関との関係においては」同権であるということの意味した³³。しかし、これは問題の解決には程遠く、内容を曖昧にすることで問題解決の延引に合意したという側面が強い。分離主義が強いタタルスタン共和国は、既に連邦政府と権限分割条約の交渉をしていたこともあり、憲法では解釈の余地がある不明瞭な内容にせざるをえなかったと言えよう。

以上のように、大統領が創設した憲法協議会は、多様な勢力を集めた巨大な組織であったが、その中で連邦構成主体代表の存在感が大きかった。社会階層に応じて形成されたものの、組織的な脆弱さを露呈した議会内ブロックと比べ、連邦構成主体の代表者はソ連時代のエリート・ネットワークを活かして、一貫した行動をとることが可能であった。大統領は、そのような連邦構成主体の代表者を新たな交渉相手として憲法協議会に集め、強い大統領権限を憲法に含めることに一定の支持を得た。さらには、新憲法の採択手続きにも彼らの協力を得ようとした。連邦構成主体の代表から構成される連邦会議³⁴を新たに組織し、そこでの憲法採択を計画したのである（上野 2001: 127-129；下斗米 1999: 170-174）。他方、大統領に有利な憲法を制定するためには、彼らにも一定の利益を供与する必要があったが、そこでは、連邦構成主体間の見解の相違が新たに問題となった。そのため、7月に採択された憲法草案は、中央・地方関係について非常に曖昧なものになった。

4.4. 「10月政変」とその後

憲法制定をめぐる争いは、1993年の秋に最高潮に達した。大統領が、9月21日に最高会議と人民代議員大会の機能停止を定める大統領令に署名し、それに反発したハズブラートフ最高会議議長やルツコイ副大統領等は、最高会議ビルに立て籠もり、大統領側はビルを封鎖した。反大統領勢力の外部協力者がこの封鎖を解こうとしたことから、10月3日に両者が衝突し、軍を出動させた大統領側がこれを鎮圧した。

このいわゆる「10月政変」によって非常事態に近い状況が生じたため、連邦会議を通じた憲法採択の試みも、結局頓挫した。大統領は11月10日に新たな憲法草案を発表し（*Конституционное Совецание* 1995: T.20, 545-589）、これは12月12日の国民投票で採択された。採択された憲法では、大統領権限の部分的強化、共和国の「主権」条項の削除等がなされたほか、7月草案では憲法の一部に含まれていた連邦条約が、そこから排除された。このように、この最終草案は、大統領の議会に対する優位だけでなく、中央の地方に対する優位も確保しようとしたことが窺える。その意味で、確かに「10月政変」はロシアの憲法制定過程における大きな転機であった。

しかし他方で、第1節で引用した第11条第3項が新たに憲法に追加された。この

規定が、「憲法」「連邦条約」「その他の条約」を並列したことにより、1994年から1998年にかけて連邦政府と連邦構成主体政府の間で個別に結ばれた権限分割条約が、憲法と同等のものとみなされる可能性を与えた。そして実際に、権限分割条約は、ロシアの連邦制の非対称性を増幅し、連邦構成主体が1990年代を通じて一層自立化していく契機となった（Kahn 2002: chap.6）。

おわりに

本稿は、ロシアの体制転換過程を再検討することにより、「強さ」と「弱さ」を併せ持つ大統領制がいかにかに生まれたのかを明らかにした。これは、固定的な利益や選好を持つ政治主体間の争いの結果として「強い」大統領制が成立したとする既存研究の理解を修正するものである。その際に、本稿が採用した分析視角は、第一に、体制転換の「重層性」に注目し、改革の交錯の経緯（特に大統領制と連邦制の関係）を明確にすること、第二に、政治主体の行動を制約する要因を整理することであった。

そして、この2点の下で、複雑な憲法制定過程を解きほぐし、「改革の交錯」状況の展開を論理的に考察した結果、以下のことが明らかになった。社会階層を反映した議会内ブロックは、組織的に脆弱で、改革の進行に伴い分裂したために、大統領は議会勢力との連合形成が困難になった。これに対し、ソ連時代のネットワークを活用した地方の利益集約機能は相対的に高かった。そのため大統領は、議会内勢力から地方指導者へと交渉相手をシフトし、「強い」大統領制を憲法に盛り込むことへ支持を得た。憲法の採択方法をめぐる問題に最終的な決着がつく前に「10月政変」が起きたために、双方の合意の下に憲法が制定されたとは言えないが、この過程で「強い」大統領が認められると同時に、大統領は地方に対する「弱さ」も内包することになった。

1990年代を通じてエリツィン大統領に付きまとった統治能力の限界は、確かに彼の資質や健康状態に依存する面もあるだろう。しかし、大統領の「二面性」は、体制転換期の複雑な過程を経る中で制度に意図されずに埋め込まれたものであり、ロシアの大統領制が持つ内在的な特徴であったことが第一に重要である。このことは、プーチン政権が、連邦制の改革や与党「統一ロシア」の確立を通じて、統治機構の不安定性の克服に積極的に取り組んだということを考える上でも大いに示唆的である³⁵。

¹ 本稿は、財団法人松下国際財団「研究助成」（助成番号 06-001）及び東京大学ドイツ・ヨーロッパ研究センターZSP 奨学助成金の成果の一部であり、東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.35『構造と主体——比較政治学からの考察』（高橋直樹・岡部恭信編）に所収された論文を大幅に加筆・修正したものである。

² 本稿において、「ロシア」と記す場合、1991年12月のソ連解体以前についてはソ連を構成する共和国であった「ロシアソヴェト連邦社会主義共和国」を指し、それ以降については「ロシア連邦」を指すものとする。

³ 憲法第111条によれば、大統領の提案した首相候補を下院が3度拒否した場合、大統領は首相を任命し、下院を解散し、新しい選挙を公示する。また、第117条によれば、下院が政府不信任を採択した場合、大統領は政府の総辞職を公示するか、または下院の決定に同意しないことができる。下院が3ヶ月以内に政府不信任を再度採択した場合には、大統領は政府の総辞職を公示するか、下院を解散する。このように、首相の任命及び政府不信任について、大統領と下院の見解が対立した場合、大統領に下院を解散する権限が担保されている。

⁴ ただし、ソ連解体の前後では、中央・地方関係の内容自体が大きく変わった。そのため、問題は単に共産党を代替する機構の新設に留まらず、国家の枠組をどのようにすべきか、どのような行政単位が「地方」になりうるのかといったより根本的な問題を孕んでいた。

⁵ ソ連は共産党を基盤とした集権的国家であったが、国家制度としては連邦制を採用しており、その構成共和国であったロシア共和国もまた連邦制であった。ロシア連邦の連邦制は、制度の実体は異なるものの、ソ連時代の行政区分をほぼ引き継いでおり、ソ連解体後にできた新しい制度では必ずしもない。

⁶ 共和国は憲法を制定できるのに対し、その他の連邦構成主体の地位は、憲章によって定められる。

⁷ 大統領と議会に加え、地方指導者を含めた3者間関係の空間モデルからこの時期の政治の行き詰まりを指摘したレミングトンの分析は、本稿の見地からも示唆の多い研究だが(Remington 2001: chap.6)、これも静態的モデルであるという点に限界がある。

⁸ ブラウンによれば、「これらの改革はいずれも、残りのひとつが変化しない限り行き詰る可能性が高く」、「それでいて、それぞれの変化が実現すると、今度はその副作用のせいで他の分野の改革が複雑化」した(ブラウン 2008: 320-321)。

⁹ さらに、1990年には大統領制(権力分立原則)の導入、共産党の指導的役割の否定(複数政党制の容認)等を規定する憲法改正も行われ、ソ連の政治制度は大きく変貌した。

¹⁰ 共産党改革の詳細はOgushi (2008: chap.3,4)、ブラウン(2008: 第6章)を参照せよ。

¹¹ ここではこの3者間の関係には深く立ち入らず、ロシアとその連邦構成主体間の関係のみを考察の対象とする。この問題の全体像については、塩川(2007a, 2007b)を参照せよ。

¹² この時期の議会では、議会規則が頻繁に変更されたため、議員が組織する連合の形態も多様であったが、1991年10月以降、政治的理念に基づき50名以上の議員が形成する連合を「会派」と呼び、3つ以上の会派が集合して形成するものを「ブロック」と呼ぶようになった(Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР (以下、Ведомости СНД и ВС РСФСР とする) 1991. № 44. Ст. 1438.)。ただし、煩雑さ回避のために、以下では特に注記しない限り、分析対象とする議員連合を全て「ブロック」と記す。

¹³ 大統領制の創設過程については、次節で述べる。

¹⁴ 「国家主権宣言」は、1990年6月12日、第1回人民代議員大会で採択された。それは、ソ連の解体を意図したものではないが、ロシアが主権国家であることを宣言し、ロシアの憲法や法律のソ連法に対する優位を定めた(Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22)。

¹⁵ 「法律戦争」とは、ソ連とロシアの双方が、自らの法律の他方の法律に対する優位を主張し合い、これを正当化するような法律を制定しあったことを指す。

¹⁶ Третий (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта-5 апреля 1991 года. Стенографический отчет. Т. 5. М., 1991. С. 154-155.

¹⁷ 例えば、ゴリャチュエフ、イサエフ両最高会議副議長等最高会議の幹部がエリツィンを非難する政治声明を発表した。(Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 13 Совместного заседания Совета Республики и Совета Национальностей. 21 февраля 1991 г. С. 3-5.) 上野(2001: 16-20)も参照。

¹⁸ 大統領法、大統領選挙法は、同日に最高会議で審議され、1日で可決された。(Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 23. 24 апреля 1991 г.)

¹⁹ ロシア最高会議では、ソ連私有化法案が審議中であることから、最高会議での審議を急ぐべきだという発言や、私有化実施に関するコンセンサスは既にあるという発言がなされた。(Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 27. 7 мая 1991 г. С. 8-16.) 法案審議過程については、Barnes(2006, 2001)も参照。

²⁰ 以下では、「主権と平等」会派も「建設的勢力」にまとめて扱う。

²¹ 最高会議メンバーは定期的な若干の変更がある。1992年10月には「ロシアの統一」ブロックは59名、「その他」に分類される議員は54名であった。

²² ただし、連邦条約の成立は、中央・地方関係再編の最終的な解決ではなく、1993年に問題は再び過熱することになる(次項参照)。

²³ これらを取り上げるのは、その世事的重要性のためであると同時に、記名投票が継続的に行われ、議員の投票行動が追跡可能なためでもある。また、資料の制約から、各議員が1992年を通じて実際にどの会派・ブロックに所属していたかを明らかにすることはできない。ここでは、*Народные депутаты России, 1990-1993*(1998)に記された各議員の1991年10月における所属会派・ブロックに基づき、議員の投票行動を分析している。その目的は、会派の勢力関係を明らかにすることではなく、各議員の投票行動から、議員の連合形態の変遷を明らかにすることにあるため、この手法の妥当性は満たされると考える。

²⁴ Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР, 10-17 июля, 28 октября-2 ноября 1991 года: Стенографический отчет. М., 1992. Т. 3. С. 264-267.

²⁵ ここで「凝集度」とは、ある投票におけるあるブロックの過半数の投票行動を、そのブロックの基本的な投票パターンとみなし、どの程度の議員がその投票パターンと同じ行動を取ったかを示す値(50%~100%)とする。また、議事の可決には、投票者の過半数ではなく、議員総数の過半数が必要なため、「棄権」や「投票せず」(欠席者も含まれるが、資料からは区別できない)も「反対」と同一視した。

²⁶ ここには、「建設的勢力」の所属議員が多く参加していた。

²⁷ Девятый (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации, 26-29 марта 1993 года: Стенографический отчет. М., 1994. С. 311-313.

²⁸ 国民投票の結果については、上野(2001: 91-94)、下斗米(1999: 163-165)を参照。

²⁹ 憲法委員会は、第1回人民代議員大会において設立され(Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 24.)、当時最高会議議長だったエリツィンが委員長を務めた。エリツィンは大統領就任以降も委員長に留まり続けたが、憲法委員会との溝は広がっていった。

³⁰ 最高会議議員の間でも、憲法協議会に対する対応は分かれた。このことも、最高会議が一枚岩ではなく、多様な立場が混在していたことを示す一例であろう。

³¹ その典型的人物が、リャボフ最高会議副議長である。彼は、国民投票以前はハズブラートフ議長と良好な関係にあったが、憲法協議会への参加表明後に両者の関係は急激に悪化した(溝口 2005: 66)。

³² 連邦構成主体の代表は、当初2名(連邦構成主体の行政機関、立法機関から各1名)とされていたが、専門家2名が新たに追加され、合計4名となった(*Конституционное Совецание* 1995: Т.1, 72-73, 75)。

³³ 例えば、連邦議会への各連邦構成主体の代表は同数とされた。

³⁴ 7月の憲法草案でも、連邦構成主体の代表から構成される同名の会議が、新議会の上院となるとされていた。

³⁵ この問題について、政党システムを中心に論じたものとして、溝口(2011)を参照。

【参考文献】

- 上野俊彦 (2001) 『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.
- 大串敦 (2011) 「ソ連共産党中央委員会からロシア大統領府へ——ロシアにおける半大統領制の発展」 林忠行・仙石学編『ポスト社会主義期の政治と経済——旧ソ連・中東欧の比較』 北海道大学出版会、近刊.
- ゴルバチョフ、ミハイル (1996) (工藤精一・鈴木康雄訳) 『ゴルバチョフ回顧録』 新潮社.
- 佐々木りつ子 (1999) 『ソヴェト体制の崩壊——経済資源コントロール国家解体の政治力学』 木鐸社.
- 塩川伸明 (1993) 『終焉の中のソ連史』 朝日新聞社.
- 塩川伸明 (1999) 『現存した社会主義——リヴァイアサンの素顔』 勁草書房.
- 塩川伸明 (2007a) 『多民族国家ソ連の興亡Ⅱ 国家の構築と解体』 岩波書店.
- 塩川伸明 (2007b) 『多民族国家ソ連の興亡Ⅲ ロシアの連邦制と民族問題』 岩波書店.
- 下斗米伸夫 (1999) 『ロシア世界』 筑摩書房.
- 地田徹朗 (2004) 「ソ連時代の共和国政治——共産党体制と民族エリートの成長」 岩崎一郎、宇山智彦、小松久男編『現代中央アジア論——変貌する政治・経済の深層』 日本評論社: 29-52.
- 津田憂子 (2005) 「大統領制と議院内閣制の選択——1990年～1993年のソ連・ロシア」 『ロシア・東欧研究』 34: 109-121.
- ブラウン、アーチャー (2008) (小泉直美・角田安正訳) 『ゴルバチョフ・ファクター』 藤原書店.
- 溝口修平 (2005) 「ソ連崩壊後の政治危機における『市民同盟』の役割」 『ロシア史研究』 77: 61-68.
- 溝口修平 (2011) 「政党システムの分岐点——ロシア、ウクライナにおける政治エリートの連合再編過程の比較分析」 林忠行、仙石学編『ポスト社会主義期の政治と経済——旧ソ連・中東欧の比較』、北海道大学出版会、近刊.
- Barnes, Andrew (2001) "Property, Power, and the Presidency: Ownership Policy Reform and Russian Executive-Legislative Relations, 1990-1999," *Communist and Post-Communist Studies*, 34: 39-61.
- Barnes, Andrew (2006) *Owning Russia: The Struggle over Factories, Farms, and Power*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Easter, Gerald M. (1997) "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS," *World Politics* 49(2): 184-211.
- Fish, M. Steven (2000) "The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics," in Valerie Sperling, ed., *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*, Boulder, Co.: Westview Press: 177-192.

- Frye, Timothy (1997) "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies," *Comparative Political Studies*, 30(5): 523-552.
- Hough, Jerry F. (1971) "The Party Apparatchiki," in Gordon Skilling and Franklyn Griffiths eds., *Interest Groups in Soviet Politics*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press: 47-92.
- Hough, Jerry F. (1997) *Democratization and Revolution in the USSR, 1985-1991*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Huskey, Eugene (1999) *Presidential Power in Russia*, Armonk, N.Y.: M.E.Sharpe.
- Kahn, Jeffrey (2002) *Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia*, Oxford: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert (2001) "Divergent Paths of Postcommunist Democracies," in Larry Diamond and Richard Gunther eds., *Political Parties and Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University: 299-323.
- McFaul, Michael (1999) "Institutional Design, Uncertainty, and Path Dependency during Transitions: Cases from Russia," *Constitutional Political Economy*, 10: 27-52.
- McFaul, Michael (2001) *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev and Putin*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- McFaul, Michael and Kathryn Stoner-Weiss (2004) "The Evolving Social Science of Postcommunism," in Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss eds., *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, Cambridge: Cambridge University Press: 1-20.
- Moser, Robert G. (2001) "Executive-Legislative Relations in Russia, 1991-1999," in Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds., *Russian Politics: Challenge of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press: 64-102.
- Nichols, Thomas M. (1999) *The Russian Presidency: Society and Politics in the Second Russian Republic*, Basingstoke: Macmillan Press.
- Ogushi, Atsushi (2008) *The Demise of the Soviet Communist Party*, London and New York: Routledge.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Remington, Thomas F. (2001) *Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, New Heaven & London: Yale University Press.
- Rigby, T.H. (1990) *The Changing Soviet System: Mono-Organisational Socialism from Its Origins to Gorbachev's Restructuring*, Aldershot, Hants: Edward Elgar Pub.
- Ross, Cameron (2002) *Federalism and Democratisation in Russia*, Manchester: Manchester University Press.
- Rutland, Peter (1993) *The Politics of Economic Stagnation in the Soviet Union: The Role of Local party Organs in Economic Management*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Shugart, Matthew Soberg and Stephan Haggard (2001) "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press: 64-102.
- Slider, Darrell (1997) "Regional Aspects of Privatization in Russia," in Peter J. Stavrakis, Joan DeBardleben, and Larry Black eds., *Beyond the Monolith: The Emergence of Regionalism in Post-Soviet Russia*, Washington, D.C.: W. Wilson Center Press: 105-117.
- Stoner-Weiss, Kathryn (2001) "The Russian Central State in Crisis: Center and Periphery in the Post-Soviet Era," in Zoltan Barany and Robert G. Moser, eds., *Russian Politics: Challenge of Democratization*, Cambridge: Cambridge University Press: 103-134.
- Stoner-Weiss, Kathryn (2004) "Whiter the Central State? The Regional Sources of Russia's Stalled Reforms," in Michael McFaul and Kathryn Stoner-Weiss eds., *After the Collapse of Communism: Comparative Lessons of Transition*, Cambridge: Cambridge University Press: 130-172.
- Troxel, Tiffany A. (2003) *Parliamentary Power in Russia, 1994-2001: President vs Parliament*, London: Palgrave MacMillan.
- Конституционное Собрание 29 апреля – 4 ноября 1993 г. Стенограммы. Материалы. Документы.* (1995) М. Издательство «Юридическая литература».
- Мороз О. (2005) *Хроника либеральной революции: Как удалось отстоять реформы.* М. ОАО Издательство «Радуга».
- Мороз, О.П. (2007) *Так кто же расстрелял парламент?* М. «ИД «Русь»-«Олимп».
- Народные депутаты России, 1990-1993.* (1998) М. Издание Государственной Думы.
- Рыжков, В.А. (1999) *Четвертая республика: Очерк политической истории современной России.* М. Ad Marginem.
- Шейнис, В. (2005) *Взлет и падение парламента : Переломные годы в российской политике (1985-1993),* М. Центр Карнеги ; Фонд ИНДЕМ.

Is Russia's President Strong? An Analysis of Multidimensional Regime Change and Institution Building in Post-Soviet Russia

Shuhei Mizoguchi

This paper analyzes the political process of institution building in post-Soviet Russia, and aims at demonstrating that the problems of forming the executive authority (presidency) and building up the center-regional relationships were so tangled in Russia that these two political institutions affected each other and characterized its unstable political situation in the 1990s.

The Russian Constitution, which was adopted in December 1993, grants the president strong power, but, throughout the 1990s, President Yeltsin had much difficulty in implementing his policies and stabilizing the whole country. It is mainly because the regions acquired *de facto* autonomy and eroded the central state's ability. Why was the "strong" president unable to control the regions? In order to solve this puzzle, this paper focuses on reviewing the process of institution building and assessing the character of political institutions newly established.

With the above in mind, the author brings into analysis two points of view: structural constraint on political actors and the multidimensionality of Russia's regime change. Firstly, institution building is usually regarded as the choice of the actors who are the most powerful, but they do not always have freedom to choose what they want. In order to understand why certain institutions were selected, it is of much use to sort out what kind of institutional alternatives each actor had and what kind of constraint limited each actor's decision. Secondly, Russia's regime change is looked upon as multidimensional, not only because political and economic transformations were simultaneously developing, but because they were intertwined with each other. Thus, with the aim of comprehensive understanding of the regime change in Russia, it is necessary to consider *how* they were intertwined. These two factors can help to explain institution building more thoroughly.

During and after the Perestroika period, as the economic reform Gorbachev initiated was developing into the political one, three kinds of actors came to the forefront in Russia's political arena and started the political struggle to gain political and economic power. The first one was parliamentary blocs, which were formed according to the social stratum. The second one was regional governments, which were usually connected with regional economic elites, and these governments tried to gain political and economic power. And the third was the

president. Installed in July 1991, the president was the most powerful actor in this period, but at the same time he was suffering from the lack of his own political base and continuously looking for an alliance with other actors.

From 1990 till 1991, when the Soviet Union still existed, parliamentary blocs were able to reach agreements on the expansion of Russia's competence against the Soviet Union and they even succeeded in starting privatization and installing presidency very quickly. After the collapse of the Soviet Union, however, as the radical "shock therapy", which introduced the market mechanism at the beginning of 1992, caused the social disarray and diversified their economic interests, these blocs were getting more and more opposed to one another, and were also faced with internal disunity. As a result, it was impossible for the president to make a stable majority in the parliament (Supreme Soviet), so he tried to win over regional leaders to his side. After the referendum held in April 1993, President Yeltsin convened the Constitutional Conference, where a lot of regional leaders took part and played a great role in working on a new draft constitution. This draft not only gave the president strong power, but also had very ambiguous provisions about center-regional relationships. This was the result of negotiations between the president and the regional leaders.

Although the "October Crisis" in 1993 made the final draft constitution a little different from the Constitution Conference draft, the Russian Constitution holds both strong presidency and ambiguous center-regional relationships. This is chiefly because the president tried to make an alliance with regional governments rather than parliamentary blocs. In contrast with parliamentary blocs, which were organizationally too weak to keep their unity during the days of radical economic change, regional governments were getting more powerful by making use of elite networks set up in the Soviet period. Since 1994, as some regions had the opportunities to sign bilateral treaties with the federal government and enjoyed de facto autonomy, they caused the "strong" president a great deal of trouble in ruling the whole country.

As multidimensional regime change went along and terrific social change happened, political actors' interests were reshaped again and again. Such circumstances restrained each actor, but, in Russia's case, regional leaders had more freedom to act than parliamentary blocs. Therefore, President Yeltsin decided to negotiate with regional leaders about the new constitution. This process resulted in a strange mixture of "strong" president and centrifugal regions in the 1990s.