

PDF issue: 2025-07-11

ソビエト大統領制の強化 : 一九九〇年第四回ソ連邦 人民代議員大会の展開

森下, 敏男

(Citation)

神戸法學雜誌,41(1):1-59

(Issue Date)

1991-06

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCDOI)

https://doi.org/10.24546/81004760

(URL)

https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004760



目

次

第四回ソ連邦人民代議員大会の開催

一九九〇年一二月の憲法改正

ソビエト大統領制の強化

──一九九○年第四回ソ連邦人民代議員大会の展開

下 敏

男

쥘 内閣

Ô 最高会議 (一) 憲法改正過程

大統領制の強化

副大統領制の採用

(六)連邦評議会 - 安全評議会

- (八) 地方機関その他 (七) 裁判所・検察庁
- (一) 全人民投票法の制定 ソピエト議会の展開
- (三) 最高会議議員改選の統計的分折 (二) 最高会議議員のローテーション

おわりに

第四回ソ連邦人民代議員大会の開催

の第二回大会は、経済安定化措置を決定すると同時に、憲法の選挙関係条項を部分改正し、また憲法監督委員会を 時に、初の民主的選挙で選ばれた代議員が、有権者の多様な主張を公的に議論する初めて場となった。同年一二月 三回の大会が開催されていた。八九年の第一回大会は、新最高会議をはじめとする新しい権力機構を組織すると同 一九八八年の憲法改正でソ連邦の最高権力機関として人民代議員大会の創設が決定されて以来、これまですでに

正式に発足させることを決定した。九一年三月の第三回臨時大会は、大統領制を導入すると同時に、共産党の指導

性原則を定めた憲法第六条を改正し、所有権の規定にも変更を加えた。 この大統領制導入後の最大の課題は、市場経済への移行問題と、新連邦条約の問題であった。もともとペレスト

ロイカの難関は三つあった。東欧問題、経済問題、民族問題である。東欧諸国の多くはソ連の軍事力を背景にその

を軸とした憲法改正問題を中心に、全人民投票法の制定、最高会議のローテーションの問題などをとりあげること 大会の議論の検討を目的としているが、新連邦条約の問題については別 稿で論じたので、ここでは執行権力の改革 処するために、大統領を頂点とした執行権力を強化することであった。そのために、同年三月に導入されたばかり 約の基本概念について承認を求めることであった。もう一つは、ペレストロイカの行き詰りによる国内の混乱に対 書をすでに採択していた。民族問題の方は、新連邦条約の締結によって解決するという基本方針が、九○年をとお 政権は、東欧革命の支援者として振舞うことができたのである。こうして東欧問題は無事切り抜けることができた。 の大統領制に、早くも変更が加えられることになったのである。相変らずの朝令暮改ぶりである。本稿は、 して追求されていた。九○年一二月の第四回大会の招集には二つの大きな課題があったが、その一つは、新連邦条 は、市場経済への移行という路線が確定され、九〇年一〇月の最高会議は、市場経済移行の「基本方針」という文 壊に始まる東欧革命)が、それによってゴルバチョフ体制が危機に晒されることはなかった。むしろゴルバチョフ 圏から離脱することは当然のことであった。その日は予想以上に早く訪れた(一九八九年の秋のベルリンの壁の崩 後の二つの難問を解決するのは難しかったが、解決の基本方向だけは九〇年中に決定された。経済改革について

意に反して社会主義を強制されていただけであるから、ペレストロイカによってその強制が不可能になれば、ソ連

九〇年一一月一七日、ソ連邦最高会議は、第四回ソ連邦人民代議員大会を同年一二月一七日に招集することを決

にする。

3 妙であるが、権力の分立と合わせて、その協力の必要性が説かれる国柄であるから、不思議ではないのかもしれな 議長団が選出されたが、ゴルバチョフ大統領もその一員として選出されている。大統領が大会議長団に入るのも奇 大会は予定通り、一二月一七日に開催された。まず投票のためのコンピューター・システムの説明が行われた。

こにも表れている。

盐

繁に行われた。毎回討論が始まる前に、書記局メンバーが、発言希望状況や発言者決定の事情の説明、大会への提 占めているが、発言者は約大三パーセントがロシア人なのである。ソ連社会がロシア人中心の社会であることがこ よると発言者総数二七七人で、そのうち一七五人はロシア人である。ロシア人は代議員総数の約三五パーセントを 案の紹介、論点の整理などをしている。例えば大会最終日には発言者についてのデータを発表しているが、それに 次いで大会書記局が選出された。この第四回大会での新しい試みであるが、書記局による議事運営の整理が頻

解任しうるのは、彼が憲法・法律違反を行った場合である(憲法第一二七条の八)が、提案者はその事実を説明し 彼女は議事日程の第一に、大統領に対する不信任案をとりあげるよう提案した。その後の議論のなかで、大統領を 統領の解任問題を議事としてとりあげるよう提案し、話題を呼んだ。彼女によれば、ゴルバチョフ大統領は、罪無 ていないとか、大統領の解任に際しては憲法監督委員会の「結論」を求める必要がある(同条)等々が指摘されて ル・セルゲイビッチ・ゴルバチョフは西欧諸国で拍手喝采を浴び、自分がどこの国の大統領であるのか忘れている」。 き民に崩壊、破綻、飢餓、凍え、流血、涙、破局をもたらした。彼を信じていた人民は騙されたのである。「ミハイ 次いで大会の議事日程の決定が行われた。その際女性代議員ウマラトワ(共産党選出)が、突然ゴルバチョフ大

①補欠選挙で選出された新代議員の承認

いる。結局ウマラトワの提案は、賛成四二六、反対一、二八八で否決された。

議題としてとりあげることが決ったのは次の八項目である。

- ②危機的な社会・経済・政治状況の克服策
- ④憲法改正 ③新連邦条約の一般概念とその締結手続

るから、議論は細切れになる。

⑥ソ連邦人民代議員リコール手続法

⑥全人民投票法

⑧ソ連邦最高会議メンバーのローテーション ⑦ソ連邦検事総長およびソ連邦首席国家仲裁官の承認

して採決に移るという手順を踏む。それが反復されることもある。したがってある問題について討論が終了しても、 きたい。大会では、ある議題について討論し、その議論を参考にして編集委員会が案を練り直し、それを再度討議 本稿では④を中心に論じ、⑤と⑧についてもとりあげることにする。ここではまず大会の審議過程を概観してお

その採決までの間には編集委員会で検討する時間が必要である。その間大会は別の議題について討議することにな

改革において十分に考えないまま拙速にはしったこと、否定的現象との闘いに決然性が不足していたこと等をあげ 大統領は、危機の深刻さを説明し、その原因はペレストロイカ以前の時代にあるとしながらも、同時に、ペレスト に合計六つの編集委員会が選出された)。次いで第一の議題の新代議員の承認が終り、午前の部は終了した。 ロイカの過程でも大きな誤りがあったことを認めている。そして危機の深さを過小評価していたこと、経済・政治 午後の会議はゴルバチョフ大統領の「言葉から実行へ、決定的な前進を」と題する報告が行われた。このなかで 大会一日目の一七日午前の会議は、さらに各議題に関する文書や法案を作成する編集委員会を選出した(問題毎

て大統領制を強化すること、「分散主義」、「民族主義」と決定的に関い、新連邦条約の締結に向うこと、犯罪との容 大統領が危機からの脱出の最重要課題として提起しているのは「秩序の回復」である。そのために憲法を改正し ている。他方でペレストロイカのもたらした民主化・自由化・国際関係の正常化については、改革の成果として誇っ

その後一二月一九日の午後まで、ゴルバチョフ報告をめぐる討論が行われた。 赦のない闘いが必要なことなどが主張されている。大統領報告は、その他食糧問題と経済問題について触れている。

止されることを信じている。未来は自由と民主主義のためにある」。 それがどんな独裁制になるのか、どんな独裁者が現れるのか、どのようにして現れるのかはだれにも分らない」。彼 結手続について」と題する報告が行われた。そして新連邦条約をめぐる討論が二〇日も続けられた。シェワルナゼ は独裁制の登場に対する抗議のために辞職すると宣言し、次の言葉で演説を締め括った。「それでも私は独裁制が阻 外相(当時)による辞任表明演説が行われたのはこの時である。「私は全責任を以て言うが独裁制が登場しつつある。 一九日の夕方の会議では、ソ連邦最高会議民族院議長ニシャノフによる「新連邦条約の一般的概念およびその締

時点で、二人の間にはすでに大きな対立があったのではないだろうか。ゴルバチョフはシェワルナゼを引き止める ために、ゴルバチョフ改革の原点にシェワルナゼが位置していることを改めて思い出させようとしたのではないだ バチョフはこの言葉を思いだしながら改革を始める決意をしたというのである。ゴルバチョフがこの話を紹介した る前に二人が一緒に散歩して語り合ったとき、シェワルナゼは、「すべてが腐りきっている」と言ったという。ゴル 一一月二八日、大統領が文化活動家と対談したとき、シェワルナゼのエピソードについて語っている。書記長にな ゴルバチョフ大統領は、この外相の辞任演説を晴天の霹靂であるかのように言っていたが、そうではあるまい。

二二日の夕方まで続いた。それに続いて、最高会議立法委員会委員長カルムイコフによる「全人民投票法(レフェ レンダム法)」の提案説明がなされ、討論が行われた。 さて一二月二一日午後まで新連邦条約問題が議論され、同日の夕方からは憲法改正問題に議題が移った。それは

ろうか。

| 二月二三日は日曜日で、大会は開かれなかった。翌二四日、五つの問題について採決が行われた。その結果、

ピエト大統領制の強化

が、賛成七一六、反対八五三で否決された。また改革派のスタンケーピッチ(モスクワ市議会第一副議長)は、軍 問題と連邦制維持の問題について全人民投票を行うという二つの決定、さらに危機克服策についての決定が採択さ 連邦制維持に関する決定、ソ連邦の国名に関する決定(ソビエト社会主義共和国連邦のいう名称の維持)、土地私有 この日、ストライキ・モラトリアム案(生産低下を予防するため九一年中ストライキを禁止する)も提案された

成五一七、反対九九四で否決されている。 隊および法保護機関(民警・検察庁・裁判所等)を政治闘争に利用することを禁止するという提案を行ったが、費

上もあった。それにもかかわらずこれは否決であった。これも憲法改正ということで代議員総数の三分の二(一、 名称の賛否を問う投票も行われた。その結果は、賛成一、四九三、反対三七、保留五七で、賛成が反対の四〇倍以 案について逐条的な採決が始まった。その際おもしろい事件があった。ソ連の憲法改正は、正確には「国家管理シ ステムの完成化に関連したソ連憲法の修正および補足に関する法律」の採択という形式をとっている。この法律の 一二月二五日には、「新連邦条約の一般的概念およびその締結手続に関する決定」が採択された。続いて憲法改正

なところで否決されて、いったいどうすればいいのだろうか。困った議長は、投票に間に合わない人がいたという 四九四)の多数の賛成が必要とされたのである(このような解釈は疑問だが)。一票足りなかったことになる。こん 口実で再投票を行い、賛成一、六○四、反対八一、保留八九で、今度は採択された。

たと説明している。しばらく別の議論が続いた後、また別の代議員が、さきほどのやりとりを聞いていなかったの 何を勘違いしたのか、議事規則を盾に、 括して投票にかけられ、可決された。ところが改革派のロバーチン(ロシア共和国社会保安委員会副議長)は、 翌二大日も憲法改正案の審議が続き、午後の会議で憲法改正案の採択が終了した。逐条的な採決の後、改正案は 一括投票の必要性を主張した。ゴルバチョフ大統領が、さっきそれは終っ

うとしている。………速記録をよく見たまえ」。

葉を遮った。「われわれは健全な知性をもっているはずだ。しかるにだれかがわれわれを馬鹿馬鹿しい状態に陥れよ であろうか、議事規則によれば、・・一括投票が必要である云々と演説し始めた。ゴルバチョフ大統領が苛だって言

輪され、最高会議を退くメンバーが確定した。 りの副大統領のポストにヤナーエフを提案し、大会はこの人事について討論した。続いてローテーション問題が譲 テーション問題について提案が行われた。同日夕方の会議で、ゴルバチョフ大統領は、憲法改正で新設されたばか 憲法改正問題が終った後、二六日は、引き続き、ソ連邦最高会議連邦院議長ラブチェフによる、最高会議のロー

るにとどめ、最終案の確定を最高会議に委ねることになった。また共和国との対立のため、年末に至るも九一年の て、九一年一月一〇日までに予算問題を解決するよう委任する決定を行った。最後に大会は、ペルシャ湾岸情勢に 予算が成立していない異常な状態についてパブロフ財政相(後の首相)が報告を行い、大統領と連邦評議会に対し た。本大会の議題となっていた『ソ連邦人民代議員リコール手続法』は、時間が足りないため「基本的に承認」す ポストは最高仲裁裁判所長官に代った)としてベ・ヤコブレフが選出された。副大統領にはヤナーエフが選出され た。ソ連邦検事総長トルービンが承認され、ソ連邦最高仲裁裁判所長官(先の憲法改正により、主席国家仲裁官の ついての決定とソビエト人民へのアピールを採択して閉幕した。 大会最終日の一二月二七日、全人民投票法が制定され、ローテーションによる最高会議の新メンバーの選出が終っ

- 揺稿『ソビエト連邦体制の動揺と新連邦条約への道』(『神戸法学雑誌』第四○巻四号、一九九一年)参照。
- (~) См. (Правда), 1 декабря 1990г

(一) 憲法改正過程

一九九〇年]二月の憲法改正

それに対して、改革を推進すべき執行機関の弱体ぶりが指摘され、そのため九〇年三月には大統領側が導入される 機関を直接指導する体制にはなっていなかったのである。 に至った。しかし一見強力そうににみえるソ連の大統領制が以外に弱体であることは別稿でも指摘した。大統領は、 さまざまの権力機関の間の調整者であって、執行権の担い手ではなかった。大統領は、閣僚会議を頂点とした執行 一九八八年以来の政治改革の進展によって、人民代議員大会と最高会議は立法機関とし活発な活動を開始した。

犯罪の激増と秩序の崩壊といった現象が進み、権力の空白がいっそう叫ばれるようになった。こうして九〇年の秋 結局同年一○月に採用された市場経済移行の基本方針は、妥協的な性格のものになった。そのうえ連邦体制の動揺 なくされたが、大統領も価格改定に批判的な発目をしていた。市場経済への移行計画をめぐって、大統領は当初、 ドから首相の辞任説もしばしば流された。同年五月に首相の発表した価格改定案は人民の批判を浴びて撤回を余儀 には、大統領制をアメリカ型のそれに改編する必要性が指摘されるようになっていた。 いわゆるシャターリン案に近い発言をしていたが、ルイシコフ首相を頂点とした政府・官僚機構の抵抗にあって、 一九九〇年をとおして、特に経済改革をめぐって、大統領とルイシコフ首相の間には確執があった。大統領サイ

たが、そのなかには国家中央機構の改編案も含まれていた。改編の理由として大統領が盛んに強調しているのは法念 九〇年一一月一七日、ゴルバチョフ大統領は、ソ連邦最高会議で、危機から脱出するための八項目の提案を行っ

1

ることなどである。

な役割を与えること、連邦評議会のもとに各共和国を代表する専門家から成る共和国間委員会を設置すること、大 こと、副大統領をおくこと、連邦評議会を強化し、単なる協議機関ではなく、中央と共和国の関係を調整する重要 痺しているというのである。具体的な改革としては、執行機関を大統領に直属する内閣(キャビネット)に変える 治を求める手紙が殺到しているという。大統領が地方機関に代って直接支配しなければならないほど権力装置が麻 秩序の鑑れである。法は執行されず守られてもいない。そのような状況のもとで、大統領のもとには大統領直接統

統領評議会は廃止し国家安全評議会を設置すること、法秩序を維持するための特別の機関を大統領のもとに設置す

推 誌 X

この時期に中央の動きに倣って大統領制を強化したウズベク共和国では、首相職を廃止している。 大統領制を施行している例がかなりあった。中央アジアの五共和国とアゼルバイジャン、モルドワがそれである。 が強かった。連邦の政府機構の改革に合わせて、それと対抗するためにも、主権を宣言した加盟共和国のなかにも の段階では、新内閣には首相職はおかず、アメリカ合衆国のように、大統領が直接行政機関を指揮するという観測 内閣の構成員も入れ替えることが強調されており、ルイシコフ首相の更迭を意図していることが窺えた。またこ

に責任を負う。内政・外交の基本問題を決定するために大統領のもとに連邦評議会が設置され、共和国の元首がそ 官等で構成される内閣は、最高会議の同意のもとに大統領によって形成される。内閣は大統領に従属し、最高会議 大統領は「最高の処分・執行権力を有する」とされ、執行権の担い手であることが明確にされた。首相・大臣・長 国などの民族・地域構成体から間接的に代表が派遣される。その方が連邦構成単位の意思を尊重することになる。

を完全に払拭して、「立法権力」であることが明記されていた。従来どおり二院制をとるが、そのうち民族院は共和 れによると人民代職員大会は廃止され、代表機関は最高会議に一元化される。最高会議は、これまでのあいまいさ

九〇年一一月二四日には、新連邦条約の草案が公表され、その中にも新しい国家機構案が盛り込まれている。そ

評議会が最高会議の権力を侵食するのではないかとか、内閣の権限と重複するのではないかといった疑問の声もあ

連邦経済裁判所、ソ連軍裁判所)、連邦検察庁を設ける。 国の法律をコントロールし、共和国間や連邦と共和国の閥の紛争を解決する)、連邦裁判所(ソ連邦最高裁判所、ソ のメンバーとなる。副大統領ポストが新設される。憲法裁判所(連邦条約とソ連憲法が遵守されるよう連邦と共和

ポストは存在している(フランス型)。この時期に中央に合わせて大統領制を強化したカザフ共和国では、首相職を 便宜的に首相と呼ばれていた。この案ではプレミエール・ミニストゥル=プライム・ミニスターとなっている)の に大きくなる。ただしアメリカ型大統領制と異なって首相(従来は正式には閣僚会議議長という名称であったが、 の一部も有している。これらの権限を維持しつつ、しかも執行権をその掌中にするとすれば、大統領の権限は過度 よって廃止されるのかどうか明確ではない。また大統領は、一時的とはされているが、現在非常大権として立法権 立の体制が、ますます明確になった。しかし大統領のもつ司法権の一部(合法性保障権)が、憲法裁判所の設置に この構想によって、立法権=最高会議、執行権=大統領・内閣、司法権=憲法裁判所・連邦裁判所という三権分

が容易になる。また連邦省の数は減少し、ゴスプランは経済省に改編するといった構想があった。 内閣の活動スタイルは従来と同じようなものだが、首相は大臣の人事権を失い、大臣に対する大統領の直接の支配 が承認する。大臣は最高会議の同意のもとに大統領が任命するが、その際連邦評議会の意見が考慮にいれられる。 が、内閣を日常的に指導するのは首相である。内閣は最高会議にも責任を負う。首相は大統領が提案し、最高会議 れた案の内容は、先の連邦条約案と基本的に同じであるが、次の点が明確にされている。内閣は大統領に従属する 改編される連邦評議会は、従来の「協議機関」から「中央と共和国の間の開整機関」になるとされている。 さてこのような憲法改正案は九〇年一二月四日のソ連邦最高会議で提案され、了承された。一二月四日に了承さ

いるという見解が早くもでていた。

がっている。連邦評議会は、連邦条約の遵守を監督し、ソ連邦の民族政策を実現する措置をとり、民族間の紛争を 和国の利害の対立から、この機関も有効には機能しないのではないかという見解がすでに現われている。これまで 関しては、事実上立法機能も果すことになるのではないかと推測される。これまでも大統領令は、立法・司法の一 解決する手段をとるとされている。連邦評議会の決定は、三分の二の多数決で採択され、大統領令の形式で公布さ も機構いじりで創られた機関がしばしばそうであったように、連邦評議会も「おきまりの死産」を運命づけられて 部機能を含んでいたが、連邦評議会も同様の機能を果し、最終的には大統領令の形式をとることになる。ただ、共 れる。これからみると、連邦評議会は連邦・民族問題に関して司法機能を果すことになり、また連邦・民族問題に

ること(以前からソ連の行政機関は官僚主義的に腐敗を極めており有効には機能していなかったが、共産党の支配 容れないこと、長期にわたり理論的に法治主義の原則が否定されてきたこと、執行機関が機能麻痺状態に陥ってい ことである。それは決定の内容自体の合理性の問題もあるが、社会主義の社会構造が本質的に法の支配の原則と相 のがその役割である。現在のソ連の危機の原因の一つは、法律その他の決定事項が実際にはなかなか実行されない 監察局なども典型的な統制機関である。しかし上からの統制によって法律を執行させることが不可能であることは、 決定を実行に移すためにソ連では伝統的に「統制」機関を作る癖があることは別 稿でも詳しく述べたが、この国家 体制が何とかそれを支えていた。現在は共産党の力も後退したため、行政は崩壊状態である)などのためである。 国家監察局が設けられ、副大統領がそれを統括する。国家監察局は、法律や大統領令が執行されるよう統制する

には人民代議員大会で決定しなければならない。それは一九九〇年一二月一七日に開会された第四回ソ連邦人民代 以上のような国家機構の改編案は、最高会議によって了承されたが、それは憲法改正に関わっているため、

ソ連の歴史がすでに一二分に立証しているのである。

するためには早期に強力な権力が必要であり、新連邦条約の締結に先立って機構改革を実現したい意向を表明して 理論的にはまず連邦条約が締結されないことには連邦国家の基本構造を確定することはできない。しかし連邦条約 議員大会で審理されたが、同じ大会で検討された新連邦条約の問題とからんでいるため、その手続は複雑である。 の締結には各共和国の承認が必要であるから、かなり時間がかかる。そこでゴルバチョフ大統領は、危機から脱出

後に残るのは「服を着たり脱いだりするだけ」だといった批判の声も上っていた。 とになった。このような改革によって大統領の権限は、法制上は巨大なものになる。すべての権限を大統領に与え、 こうして「二月一七日に招集された第四回人民代議員大会は、一年も経たないうちにまたまた憲法を改正するこ

なた

- ĵ 拙稿『ソピエト・システムの崩壊と大統領制の誕生』(『神戸法学年報』第六号、一九九〇年)一七七頁参照。
- (~) См. (Известия), 17 ноября 1980г
- (m) См. Энергичные щаги президента, (Труд), 25 ноября 1980г.
- (4)拙稿「ソ連における司法の統制化」(社会主義法研究会編「社会主義と司法」一九八七年)参照。
- (二) 大統領制の強化

る」となっていた。「国家権力の最高諸機関」とは、人民代議員大会と最高会議のことを意味する。ソ連ではこれら の権限を列挙しているが、その第四項は、旧規定では、「ソ連邦の国家権力および管理の最高諸機関の協力を保障す 九九〇年一二月の憲法改正で、大統領制に変更が加えられたのは次の点である。憲法第一二七条の三は大統領 紶

するという表現があった。「調整」という言葉もソ連の法律によく使われるいい加減な言葉の典型である。大統領は 立法機関の上にあるかのような規定であるが、批判を浴びて先の表現に変ったのである。 るようになったのである。なお改正原案では、大統領は、国家権力機関(立法機関)と国家管理機関の活動を調整 であることが明確にされた。権力分立論の観点からはなおあいまいであった大統領の地位が、古典的図式に当て嵌 たが、その前に、「執行機関の長」という趣旨の条項が挿入されたのである。これによって大統領は執行権の担い手 ある)、実質的には立法機関と言ってよい。「管理の最高諸機関」とは執行機関のことであり、閣僚会議を意味した。 の機関を、今日でも明確には「立法機関」と言わないのであるが(「ソビエト」=全権力機関という考え方の名残で とソ連邦の国家権力の最高諸機関との協力を保障する」と改められた。「協力を保障する」という表現はそのまま残っ 最高会議幹部会であったことを思うとき、理解し易い。ともかく大統領は執行機関の長ではなかったのである。 つまり大統領の職務は、立法府と執行府の調整にあったわけである。これは大統領の前身機関が、最高会議議長や この憲法第一二七条の三の第四項は、今回の改正で、大統領は、「国家管理賭機関のシステムの長であり、それら

その提案権も、以前は首相にあったが、今回の改正で大統領に移行した。 とになっていた。改正により、内閣を形成するのは大統領となった(第一二七条の三の第六項)。ただ最高会議の同 九条)ことになっており、そのイニシアティブは首相や大統領が握っていても、最終的な決定は最高会議が行うこ 実質的な変化であるが、後者はややたてまえ上のものである。改正前は、閣僚会議は最高会議が組織する(第一二 権は、ある側面からみれば首相から大統領に移行し、別の側面からみれば最高会議から大統領へ移行した。前者は 意が必要であり、この点では実質的な変化は少ないが。またソ連邦の省庁の新設・廃止は最高会議が決定するが、 一つは大臣の人事権であり、他は大統領と政令の関係である。まず大臣の人事権についてみてみよう。大臣の人事 このような大統領の基本的な位置づけの変化に伴って、大統領と内閣(旧閣僚会議)の関係が二つの点で変った。 認することになる。

るのは最高会議である。

相の同意を得て、大臣を解任および任命できる(最高会議の承認が必要)。いずれにしろ大臣人事を最終的に決定す を提案し、最高会議の承認を求めることになる。大臣の交替についても同じである。これとは別に、大統領も、首 きる。この場合は最高会議の総議員の三分の二の多数による決定が必要である。任命の場合は単純多数制で、解任 が有する。最高会議は自らの発儀で、または大統領の提案に基づき、閣僚会議を不信任して総辞職させることがで శ్ర の場合は特別多数制というのは矛盾しているという指摘もある。具体的に閣僚会議を組織する方法は、貧相が大臣 改正以前の閣僚人事は次のようであった。まず首相については、大統領が最高会議に提案し、最高会議が任命す その後人民代議員大会の承認が必要である。解任についても同じである。閣僚会議を形成する権限は最高会議

ない。しかし大統領は「任命」するのであるから、その時点ですでに大臣になる。最高会議は事後に承認または否 首相の場合は大臣を「提案」するだけだから、最高会議の承認を得るまで、提案された人物は大臣になるわけでは 認が必要ではあるが。なお首相の方は、大統領の意思とは無関係に、いつでも大臣の交替を最高会議に提案できる。 足すると、その任期中に、大統領は個々の大臣を解任し、新大臣を任命できる。その際首相の同意と最高会議の承 **う。ともかく新閣僚会議発足に際しては首相だけが人事のイニシアティブ権をもつのである。しかし一旦政府が発** 内相などの重要関僚を実際に決めていたのは大統領であり、首相は主として経済関僚の人事でイニシアティブをも シアティブをもつのは首相である。これは従来現実に合わない点があった。外相、国防相、国家保安委員会議長、 なっていた。まず選挙によって大会と最高会議が新しく選出され、新閣僚会議が組織されるとき、大臣人事のイニ つにすぎなかった。ルイシコフ首相が憲法を盾に大臣人事を独自に行えば、ゴルバチョフ大統領は困ったことだろ このように大臣の人事については大統領と首相が二元的に権利をもっていたのであるが、その関係は次のように

XII

このように、関僚会議が発足する際と、その後とで、大臣の人事手続が異なっているのは奇妙にみえる。しかし

このような二元性は、ソ連の国家機能においては一つの原則でさえあった。それはソ連国家に伝統的な「代行原則」 の改正権をもっていた。最高会議はもちろん法律の改正もできる。幹部会の方は、法律を制定することはできない 例えば、ペレストロイカ以前の一九七七年憲法のもとでは、法律の制定権は最高会議にあったが、同幹部会はそ

り、しかも首相の同意が必要であった。いずれの場合も最高会議が最終的な決定権をもっていた。 相はいつでも大統領の許可なしに人事のイニシアティブをとれるのに、大統領の方は臨時の人事権をもつだけであ 領のイニシアティブで即時決定してしまうというやり方になっていた。最高会議はいつも開かれているわけではな 部会が即時行うという便宜的方法が制度化されていたわけである。 たが、個々のメンバーの交替は、首相の提案に基づき最高会議幹部会が決定していた。ここでも人事は二元的に行 バーを解任・任命できるというのと似ている。七七年憲法のもとでは閣僚会議の組織権は全面的に最高会議にあっ が、改正することはできるのである。これは、大統領が閣僚会議を新しく組織することはできないが、個々のメン いから、このような「代行」的手続が必要とされたのである。ともかく、大臣の第一次的人事権は首相にあり、首 の最高会議が行うが、緊急に必要な法律の改正や大臣の交替は、面倒な手統を後回しにして、代行機関としての幹 われていたのである。つまり法律の制定や新政府の組織といった基本問題は、たてまえ通り、最高権力機関として 九〇年三月以後の大臣人事も、たてまえ上は、首相が提案し最高会議が承認すべきであるが、緊急の場合は大統

は、大統領が提案して最高会議が任命し、さらに人民代議員大会の承認が必要であった。それは最高裁長官や検事 大臣人事権は首相の手を完全に離れ、大統領の手に集中された。首相自身の任命手続も変った。これまで首相人事 それに対して、九〇年一二月の今回の改正により、閣僚会議が内閣に改編され、内閣は大統領直属となったから、

用いられている。これは事前の同意という意味である。 来は任命)するだけだから、最高会議の承認が得られるまで、首相人事は発令されない。首相を解任する場合は、 執行機関の長ではなくなったから、今回の改正では、大会の承認は要しないことになった。つまり大統領が、連邦 総長についても同じであった。今回の改正でも、最高裁長官や検事総長、最高仲裁裁判所長宮(旧首席国象仲裁官) 最高会議の「同意」を得て、大統領が解任する。すぐ後でも述べるが、今回の改正では「同意」という言葉がよく 評議会の意見を考慮にいれて首相を『提案』し、最高会議が『承認』するのである。この場合大統領は「提案」(従 それぞれ独立した国家機関の長として、従来どおり大会の承認を要する。しかし首相の地位は低下し、もはや

拘束されるわけではない。各共和国の利害の錯綜する連邦評議会の意見は、容易にまとまらないであろうし。 うに、大臣の人事権は首相の手を離れて大統領と最高会議に集中された。「連邦評議会」の意見は考慮するだけで、 会議の同意」を得なければならない。大臣の解任や新大臣の任命は、最高会議の同意を得て大統領が行う。このよ 大臣の人事は次のようになった。内閣は大統領が組織するが、その際「連邦評議会の意見を考慮」にいれ、「最高

やむやになった。ともかくこのような問題が生じないように、「承認」ではなく、「同意」という言葉に改められた 年一二月のバカーチン内相の解任とプーゴ内相の任命であった。結局最高会議はこの人事に事後の承認を与えてい が大臣を「提案」し、最高会議が「承認」する場合は、「承認」が得られるまで大臣人事は発令されない。しかし大 のである。これは予め最高会議の「同意」を得た上でないと人事を行うことはできないという意味である。したがっ ない。その後憲法改正で関僚会議が内閣に改編され、大臣人專は新しくやり直すことになったため、この問題はう を行うことになる。しかしこの事後承認の手続には最高会議側に不満があった。具体的に問題が発生したのは九〇 統領が大臣を「任命」し、最高会議が「承認」する場合は、「任命」後直ちに発令され、最高会議は事後に承認人事 最高会議は従来大臣を「承認」していたが、今回は「同意」に代った。「承認」にはこれまで二種類あった。首相

らこらこ言し丘いた置りた言し事こつって、麦島な護り食るとて今後は、バカーチン解任のような突然の人事は不可能になる。

とを意味するという説もある。もしそうだとすれば、最高会議の権限は逆に弱められたことになるが。 らに強められたことになる。もっとも、「承認」と違って「同意」の語は、大統領が必ずしもそれに拘束されないこ 最高会議の人事権は、ソビエトが全権力を集中していた時代の名残であるが、今回の改正で、最高会議の権限がさ 会議による新制度下の最初の閣僚会議の形成が、大変手間どったことは別 稿で紹介したとおりである。このような しかし、別の点では、今回の改正で最高会議の権限が弱められている。大臣人事に対する「同意」は、最高会議 もともと百人近い大量の大臣人事について、最高会議の承認を求めるのは大変である。そのため、八九年の最高

XIJ で事後の同意を求めればよいという意味になりかねない。これでは「承認」の語を「同意」に変えた意味がなくな ソピエト的用語法からすれば、このことは、閉会中に行われた大統領による大臣人事は、次の最高会議の「会期」 の「会期で」行うという言葉が付け加えられたのである。これは、それだけでは何のことか分らない。これまでの

事は、最高会議の総会で決定する前に、関係の委員会で審議しなければならないことになっていた(憲法第一二一 しかし、「会期で」というのは別の意味である。これは最高会議の「総会で」という意味である。これまで大臣人

最高会議が「承認」していた。これは「承認」であるから、委員会審議は不要ということになる。しかし実際には だけであり、「承認」や「同意」の語はない。これまで、新しく閣僚会議を組織する場合、首相が大臣を「提案」し、 委員会審議を義務づけているのは、条文上は、関僚会議その他列挙されている重要ポストへの「任命」と「選出」 る。もっとも、委員会の審議が義務づけられているという解釈にはやや問題があった。先の憲法第一二一条二項が 条二項)。最高会議の承認を得るだけでも大変な手続であるが、その上委員会での審議が義務づけられていたのであ

委員会審議を行っていたのである。憲法の条文が「承認」の語を落していたのは偶然のミスとしかいいようがない。

じなのはなぜか。よく分らないことばかりである。

のである。

題と関連しており、最高会議よる大臣人事の「同意」は、委員会審議を要しないことが明確にされた。「承認」、「同 に「同意」の語を追加すること等を提案したが、否決されたのである。これは先の「会期で」云々という表現の間 意」の語の欠落は、当初はケアレスミスであったかもしれないが、現在では意識的に落したことになったのである。 しかしそれなら閣僚会議の語は列挙から外さないとおかしい。最高会議は、首相以外の大臣については「任命」も もしそうでないなら、ここに「関僚会議」が列挙されていること自体説明できないからである。 「選出」もしないからである。しかし今回の改正では、閣僚会議の語は内閣へと書き変えられただけで残っている 九〇年一二月の大会における憲法改正案の審議ではこの点が離論されている。一部の代議員は、第一二一条二項

の場合はその必要はないのだろうか。任命に際しては首相と他の大臣の間に手続に相違があるのに、解任の方は同 項はなぜ必要なのか。内閣構成員の「変更」に際しては連邦評議会の意見を考慮にいれなければならないが、「解任」 は何か。それは旧大臣の「解任」と新大臣の「任命」を意味するのであろうが、それなら第二の文の「解任」の条 構成員を解任する」。内閣の「形成」とは何か。このようなあいまいな表現は使わない方がいいのではないか。この し、ソ連邦最高会議に首相の候補者を提案する。ソ連邦最高会議の同意を得て、ソ連邦の首相およびその他の内閣 大統領は、「連邦評議会の意見を考慮にいれ、ソ連邦最高会議の同意を得てソ連邦内閣を形成し、その構成員を変更 「内閣」のなかには首相は入らないのか(首相については候補者を提案するだけである)。内閣構成員の「変更」と そもそも今回の改正による内閣人事権の規定は悪文の典型である。第一二七条の三の第六項は次のとおりである。

19 前の憲法によれば、大統領は「閣僚会議の決定・処分を停止する権利」をもっていた。他方で最高会議は、閣僚会 大統領が執行権の長となったことに伴って、他の行政機関の決定に対する大統領の権限にも変化が生じた。改正

失ったのである。 下の法令の破棄権は、従来は閣僚会職が有していたが、今回の改正で大統領に移行し、閣僚会議の方はその権利を の他大統領に従属する機関の法令を「破棄」する権利を与えられることになった(第一二七条の三第九項)。省令以 る。しかし今回の改正によって、大統領は執行機関の長となったから、彼は内閣の決定・処分のみならず、省令そ その効力を一時停止するだけである。つまり閣僚会議は、大統領よりも最高会議により多く従属していたことにな

譲の決定・処分の「破棄権」を有していたのである。破棄権は、決定・処分を無効にする権利であるが、停止権は、

は最高会議よりも大統領により直接に従属することが、この点でも明らかになったのである。 破棄できた。しかし今回の改正で、この破棄権に歯止めがかけられたのである。当然のことのようであるが、内閣 は「分立」的関係ではなく上下関係にあり、後者は前者に全面的に従属していたから、前者は自由に後者の決定を しない場合」という条件が新たに付け加えられた。伝統的なソ連の国家システムにおいては、最高会議と閣僚会議 他方で最高会議の方は、従来どおり内閣の決定・処分の破棄権を有するが、それは「ソ連邦の憲法・法律に適合

たが、それは廃止された。なおソ連邦最高会議は、従来どおり、このような場合、破棄権を有している。 に適合しない場合に破棄する権利を与えられた。同じケースの場合、従来はソ連邦の閣僚会議が停止権をもってい こうして内閣機関は大統領直属となったのであるが、そうだとすれば、先のように大統領が政令破棄権を有する

大統領はさらに、加盟共和国閣僚会議の決定・処分についても、それが連邦の管轄に属し、ソ連邦の憲法・法律

仮りにもしそのような政令が公布されても、大統領は内閣にそれを撤回するよう命じれば済むのである。大統領の 法改正にもかかわらず、大統領と内閣の日常的な関係にあまり変化はないであろう。詳細は内閣法の制定を待たな 政令破棄権は、むしろ内閣が大統領から相対的に自立していることを前提にした規定である。実際、このような憲

というのは奇妙にみえる。内閣が大統領直属ならは、大統領の意思に反する政令が公布されることはありえない。

今後は、かつての大統領とルイシコフ首相のような「行政の二頭制」が生じることは回避できることであろう。 ければならないが、日常的に内閣を指導するのは従来どおり首相であり、閣議を主宰するのも首相であろう。ただ

- (1)拙稿「ソピエト職会の試行錯誤的展開」〈『神戸法学雑誌』第四○巻一号、一九九○年)参照。
- (<a) См. От Совета Министров-к Набинету, (Правительственный Вестник), 1991г., №3. стр.3

(三)副大統領制の採用

髙会議議長(改正前は首相)に移行する。副大統領は人民代議員になることができない。 なった場合、新大統領の選出までその権限は副大統領(改正前は最高会議議長)に移行し、それも不可能な時は最 けたり、職務の遂行が不可能になったときに大統領を代行する。大統領がそれ以上職務を遂行することができなく 統領と同時に直接選挙で選出される。副大統領は、大統領の委任に基づいてその権限の一部を行使し、大統領が欠 られたが、同年一二月の改正で大統領の権限が強化されるに伴い、それを補佐するための副大統領が必要となった。 とりわけ秩序回復の必要性が叫ばれる現在、副大統領の主たる任務は、法令の執行を監督することにおかれていた。 副大統領について規定した憲法第一二七条の四によれば、副大統領は、大統領による候補者の提案に基づき、大 一九九〇年三月に大統領制を導入したとき、原案では副大統領職も設けることになっていた。その時は結局見送

決定、ソ連邦大統領令の執行の点検を保障する最高国家監察局を組織する。ソ連邦副大統領が最高国家監察局を指 案は次のようであった。「ソ連邦大統領は、ソ連邦の法律、ソ連邦人民代議員大会およびソ連邦最高会議のその他の 九〇年一二月の憲法改正原案では、副大統領の規定の次には、最高国家監察局の規定がおかれていた。その条文

導する。最高国家監察局の組織・権限・活動手続は、ソ連邦の法律によって定められる」。この案は特に議論もない まま投票に付されたが、賛成一、四六八、反対一七五、保留一○一で否決された。賛成が反対の八倍もあるが、憲

法改正に必要な全代議員の三分の二(一、四九三票)の多数にわずかに足りなかったのである。 る。改革派のロパーチン(ロシア共和国社会保安委員会副議長)が、今否決したばかりなのに再投票とは何事かと 議長は、反対意見もなかったのに否決されたことに不満を表明し、例によって採決をやり直そうかと提案してい

四八九でこれは可決され、再投票を行うことになった。しかし再投票の結果、賛成一、四〇六、反対二九五、保留 反発している。そこで議長は、再投票の可否を投票で決めることを提案した。投票の結果、賛成一、二二〇、反対

XLI

・きにきている。国家監察局なるものが否決されたのは当然といえる。こうして副大統領の主要な活動の舞台になる 制機関を考えると発言した。しかし法治国家の建設を唱えるのであれば、そのような発想をそろそろ放棄すべきと 述べ、いずれにしろ何らかの統制機関が必要だと論じている。ゴルバチョフ大統領も、憲法機関と相談して別の統 一○三で、やはり否決された。強引なやり方が反発を招いたのか、反対票がかえって増えている。 その後もある代議員は、「統制なしにはいかなる執行権力もありえない。なぜなら統制なしの執行はないから」と

代副大統領は初代大統領の場合と同じく人民代議員大会で選出されることになっていた。ゴルバチョフ大統領はヤ ナーエフ氏を提案した。同氏は五三歳で大統領(この時五九歳)より幾分若い。農業大学を卒業した技師であり、 一二月二六日、副大統領の選出が議題となった。本来副大統領は人民の直接選挙で選出されるはずであるが、初

と考えられていた新機関の創設案は失敗に終ったのである。

業生の方が多い。また司法試験のようなものはなく、法学部を卒業すれば法律家の資格がある)、歴史学修士でもあ る。ゴルバチョフ大統領、ルキヤノフ最高会議議長、ヤナーエフ副大統領と法律家トリオがソ連のトップ・リーダー 全連邦法律通信教育大学をでた法律家でもあり(ソ連では法学部学生は、通常の学生よりも夜間大学・通信大学卒

分野で働き、その後コムソモールで活動した。青年組織委員会委員長、ソビエト対外友好・文化協力団体同盟幹部 会副職長、全連邦労組中央評議会議長を歴任し、現在ソ連共産党中央委員会書記兼政治局員である。 ということになる。修士論文のテーマは「トロツキズムとアナーキズム」だったという。ヤナーエフは最初農業の

領の意中の人だったシェワルナゼ氏と対照的な人物なのに、大統領の心の中ではこの二人は両立するのかというな 考えていたと発習していた。それに関連して、なぜシェワルナゼ氏を提案しないのかという質問もでた。大統領は、 だすべきだという提案もあった。先のシェワルナゼ氏の辞任表明に際して、大統領はシェワルナゼ氏を副大統領に ナザルバーエフ・カザフ共和国大統領、カリモフ・ウズベク共和国大統領の名を挙げる者もいた。複数の候補者を 内外政治に通じ、ペレストロイカの支持者であると説明している。中央からではなく地方から選出すべきだとして、 かなか手厳しい質問もあった。大統領は、それは誤解であり、二人は最近積極的に協力していたと答えている。ヤ 「答は明白だと思う。この状況自体があなたに答を与えている」と回答している。さらに、ヤナーエフ氏は、大統 この提案は大会にとって予想外であった。提案理由の説明を求められた大統領は、成熟した有能な政治家とか、

ナーエフを後継者と考えているのかという質問には、明確な回答を与えていない。 きことではない。かつての反体制派の旗手も、歴史の流れにとり残されつつあるという印象である。 いる。党員としては当然の不満かもしれないが、それは党機関で発言すべきことであって人民代議員大会で言うべ ロイ・メドベージェフは、ヤナーエフ氏を候補者にすることを予め共産党で審議しなかったことに不満を述べて

方に顔を向ける」と応答し、臓場に笑いを誘っている。その後の討論では、ほとんどの発言者がヤナーエフを支持 だと言っている」と答え、女性代議員から女性問題にも顔を向けてと頼まれて、「もし妻が反対しないなら、 ものはない。共産主義者として党に忠実であることなどを強調している。健康について質問されて、「妻は私が健康 次いでヤナーエフ氏自身が決意表明を行った。しかし覚官僚出身者らしく平凡な挨拶で、何ら緊張感を呼び起す 女性の

しかしこの場合、候補者を提案する権利は大統領にあるから、そのような表決は不要ということになった。 表決すべきだという意見がでた。正式な選挙の前にまず候補者として認めるという手続がソ連では必要なのである。 副大統領選挙に先だって、まず副大統領候補者としてヤナーエフを承認するかどうか(候補者としての承認)を

だろう。不正選挙でも行われたというのだろうか。 二九○票もあった。もともとこのような採決は無意味だと思うが、投票結果を承認しないというのはどういうこと 数一、一二〇に達せず、ヤナーエフ氏は落選となった。例によって投票結果を承認する採決が行われたが、反対が ゴルバチョフ大統領は、また例の奥の手を使った。再投票である。その根拠としては、反対票は全体の二五パー 一二月二七日、副大統領の選出が行われた。贊成一、〇八九、反対五八三、保留一一三で、贊成が代議員の過半

無関心なのがソ連の伝統ではあるが。結局再投票を行うことが養成多数で決定された。その結果、養成一、二三七、 エフ氏を支持する意見が多かった。再投票というやり方の是非そのものはあまり論じられていない。手続問題には セントだけだから、もう一度提案することは許されるだろうというだけである。その後の討論では、やはりヤナー

反対五六三で、ヤナーエフ氏は辛うじて副大統領に当選したのである。

(四) 最高会議

項にはあまり変化はなかったが、大会の審議で一番議論が白熱したのは、最高会議の大統領破棄権の問題であった。 人民代議員大会については基本的な変化はない。ただ従来は首相の人事は大会の承認を要していたが、既述のと 一九九〇年一二月の憲法改正の目的は、執行権の強化にあると説明されていたし、また結果的にも最高会議の条

は最高会議が「選出」していた。同委員長は、大統領が提案し、最高会議の承認を得た後に人民代議員大会の承認 裁判所の選出に変った。またソ連邦統制院職長の「任命」が加わった(その前身機関であるソ連邦人民統制委員会 である。ソ連邦首席国家仲穀官の「任命」とソ連邦国家仲穀委員会協議会メンバーの「承認」が、ソ連邦最高仲裁 干変ったことは既述のとおりである。首相の「任命」が「承認」に、大臣人事の「承認」が「同意」に変ったわけ 首相の位置づけの変化に伴い、大会の承認は不要となった。最高会議については、首相・大臣の人事権が若

も必要だった。統制院議長の場合、大会の承認は必要でない)。

題は連邦と共和国の間の紛争の処理に関わると同時に、従来から不明確だった最高会議と大統領の関係にも関わっ ることができ、その場合後者は、定例会期で一カ月以内にこの問題について決定を行わなければならない。この問 憲法・法律に違反すると判断した場合、加盟共和国の最高国家権力機関は、ソ連邦最高会議に対して異議を申立て が閣僚会議の決定・処分の破棄権を有することを定めていた。今回の改正原案では、次のような内容の条項が新し く追加されていた。ソ連邦大統領およびソ連邦内閣の発した法令が、加盟共和国の権利を侵害し、またはソ連邦の 大会の争点になったのは、憲法第一一三条(最高会議の権限)の第一八項であった。この元の条文は、最高会議

監督委員会に訴える。③人民代議員大会に訴える。④異議を棄却する。これに対応して、クドゥリャフツェフは、 饑には四つの選択肢があるという。①大統領に結論を伝え、大統領令や内閣決定を破棄するよう請願する。 る権限を与えるのであろうか。憲法改正に関する編集委員会の委員長クドゥリャフツェフの説明によれば、 そもそもこの場合、最高会議が具体的にどのような処理をするのか明確でなかった。最高会議に大統領令を破棄す あった。憲法監督委員会や最高裁判所との関係はどうなるのか、一カ月で処理するというのは不可能である等々。 この案に対しては、最高会議に本来の任務でないものを課すことになり、権力分立の原則に反するという批判が ②憲法

ると説明されていたが、憲法に明文はなかった)。最高会議の法令に対する大会の破棄権を定めた憲法第一〇八条一 人民代議員大会の大統領破棄権を憲法に明記することも提案している(従来から大会は大統領令破棄権を有してい

○項に、大統領令の破棄権も追加するという提案である。

と異なる最高会議の決定があれば、後者が優先することになっていた。最高会議は大統領令を破棄することはでき が上位にある。九○年九月には大統領に非常権限が与えられ、立法権が部分的に付与されたが、それでも大統領令 もっとも最高会議が大統領令の破棄権をもたないことも、多くの人が承認していたのであるが。 るからというのである。そのような改正は「立法機関としての最高会議の葬式を意味する」といった批判もあった。 とはだれも否定しなかったが、それを明記すると、反対解釈として最高会議はそのような権利をもたないことにな もともと大統領令は「憲法と法律」の枠内で公布されることになっており、大統領令よりも最高会議の法律の方 しかし憲法に、大会の大統領令破棄権を明記することには反対意見が多かった。大会がそのような権限をもつこ

要するとする提案もあった。しかしこれらの提案に対しては、せっかく確立されつつある権力分立論をだめにして 立法と司法の混同になる、その機能は新設が構想されている憲法裁判所に任せるべきだ、といった反論もあった。 しまう、再び執行権を立法権に従属させることになるという反論があった。最高会議に裁判権を与えることになり、 いう主張もあった。大統領の法律署名拒否権に対応させて、大統領令は、最高会議の三分の二の多数による承認を いう主張も有力であった。少なくとも規範的性格をもつ大統領令については、最高会議に破棄権を与えるべきだと 最高会議の権限の方に議論は戻った。大統領令は法律の下位にあるのであるから、最高会議に破棄権を与えよと

く根拠のない話であるが。ともかく採決の結果、大会の権利明記案は賛成少数で否決された。

越性をあいまいにしないために、大会の大統領令破棄権は明記すべきでないとされたのである。法律的にはまった なかったが、法令の効力はあくまでも前者が優先し、大統領はそれに従うべきであった。このような最高会議の優

高会議で審理するとなれば「執行権力の葬式」を行うことになる、と反対している。 ゴルバチョフ大統領も、問題が山積しており毎日のように大統領令をださなければならないが、それをいちいち最

成九八五、反対五一五、保留二一六で否決された(三分の二の多数が必要)。結局第一一八条一八項は旧条文のまま 反対八四〇、保留一六九で否決された。規範的性格の大統領令については最高会議が破棄できるという提案も、贊 結局この第一一三条一八項の追加案(大統領令等に対する共和国等の異議の最高会議による審理)は、賛成七八五、 いう主張も多かった。しかしこの点は原案の印刷洩れで、自治構成体にも異議申立権があると立案者側は説明した。 他方でこの問題に関しては、加盟共和国だけでなく、自治共和国その他の自治構成体にも異議申立権を与えよと

残されたわけであるが、編集委員会でさらに検討を続けることになった。

戻すという提案は、賛成一、四六八、反対二四五、保留七四で、賛成が圧倒的に多いにもかかわらず、三分の二(一)、 たというのである。そこで再投票の提案があり、それは採決の結果可決された。しかし再投票の結果、元の条文に 律に違反する場合」という条件が付加された。この改正案は、その問題性が認識されていなかったのか、討論もな 四九四)に達せず、否決された。こうして思いがけないところで最高会議の権利が縮小されたのである. いまま採決に付され、あっさり可決された。しかし翌日になって異論がでた。これは著しく最高会議の権限を弱め その後提案された第一一八条一八項の改正案では、内閣の法令に対する最高会議の破棄権に、「ソ連邦の憲法・法

う提案もあったが無視された。また、最高会議は開かれすぎである、夏の一カ月と冬の二カ月ぐらいは休暇にすべ きだといった提案もあったが、これも無視された。 めることを嫌がる代議員も多く、専門職化には時間がかかりそうである。最高会議に大統領不信任権を与えよとい 議員としての仕事に専従しているわけではない。代議員を職業的政治家にしようという考え方もあるが、本職を辞

その他最高会議の議員の専門職化の問題も話題になった。ソ連の代議員の多くは現在でもアマチュアであり、代

め、幹部会の機能は議長団としてのそれに純化された。

八年の憲法改正で、それまで名目的な存在だった最高会議が実質的な立法機関として再建されるに伴い、それまで 示す象徴的役割は果していた。ペレストロイカが始まって以後、この権利を行使した例が若干でてきた。しかし八 のである。九〇年三月の大統領制の導入に伴い、幹部会になお残されていた諸権限はほとんど大統領に移されたた 最高会議を代行していた幹部会の方は、大幅に機能を縮小した。その際幹部会の法律解釈権も最高会議に戻された 改正原案では、最高会議は同幹部会に法律解釈権を委任しうるという項目があった。もともと一九七七年憲法で 最高会議幹部会に法律解釈権が与えられていた。ほとんど行使されたことはなかったが、最高会議の全権性を

月にはグルジア共和国と南オセチア自治州の紛争に関して声明を発している。九一年に入ってからも湾岸情勢に関 部会は、九○年一一月の革命記念日に合わせた急進派主導の集会・デモをとりやめるよう声明をだした。同年一二 与えることに反対する意見がでた。編集委員会はこの批判に同意し、あっさり原案を引っこめている。 のため最高会議指導部には、幹部会の機能を強化したいという思惑があるのではないか。法律解釈権を与えようと してアピールをだしている。最高会議は常に開かれているわけではないし、機動的に行動するには限界がある。そ いうのもその一つであった。しかし大会の討論では、法律解釈は本質的に立法と同じだとして、幹部会に解釈権を しかしその後、最高会議幹部会は、議長団としての機能を超えるような役割も少しづつ果しつつある。例えば幹

として純化された幹部会の艤決形式について、わざわざ憲法に記入する必要はない。ことさらそれが書き込まれた 会の方は「決定」という名称に変っていた。したがって先の追加は事実を確認しただけともいえる。しかし議長団 う形式をとっていた。大統領制採用後は、大統領の発する法令形式が「ウカース」(大統領令)となったため、幹部 とる」(第一一八条四項)という条項である。大統領制導入以前は、幹部会の議決は「ウカース」(幹部会令)とい 最高会議幹部会について一カ所迫加されたことがある。「ソ連邦最高会議幹部会の議決事項は、決定という形式を

権は与えられていなかった。それ自体奇妙なことではあるが)のである。 機に、ウカースの名で実際には法律を制定していた(既述のように、旧幹部会は法律改正権をもっていたが、制定 式が内容を変える。かつて憲法は、幹部会にウカースを発する権利を認めていたが、幹部会はその形式的規定を根 のは、幹部会に、一定の規範的な性格をもつ決定をだす可能性に道を開いたようにもみえる。ソ連ではしばしば形

況の統制結果について、統制院の報告を定期的に聴取する。これだけみると統制院の機能は、会計検査院のそれの これまでのソ連には、国際関係、防衛、安全、宇宙など最高会議が触れることのできない「禁止ソーン」があった ようにみえるが、ルキヤノフ議長の説明によれば、統制対象はすべての執行・処分分野に及ぶという。彼によれば、 他のメンバーも最高会議が選出することになっていたが否決された。人民統制委員会は最高会議と大統領の指揮下 ある。従来の人民統制委員会は最高会議が選出し、その委員長については大統領が提案し、最高会議と人民代議員 という。このような「不可侵地帯」は今後はなくすのだという。統制院の詳しい内容は特別法で定められる。 にあったが、統制院は最高会議にのみ従属する。最高会議は、連邦予算の収入・支出の統制、連邦所有物の利用状 大会の承認が必要であった。改組された統制院は、その議長のみ最高会議が任命することになっている。原案では 最高会議にその付属機関としてソ連邦統制院を設置することが決った。これは人民統制委員会を改組したもので

(五) 内閣

職すなわちソ連政府は、ソ連邦の国家権力の最高の執行・処分機関である」となっていた。新規定では、「ソ連邦内 後は、内閣は、執行権の長としての大統領に従属する実務機関となる。憲法第一二八条の旧規定は、「ソ連邦閣僚会 閣僚会議は内閣へと改められた。これまでの閣僚会議は、大統領から半ば独立した強力な執行権力であった。今

閣はソ連邦の執行・処分機関であり、ソ連邦大統領に従う」と変った。

値はいつでも内閣改造ができるからである。 が、今回の改正で内閣は大統領直属になったので、そのような権利は不要となった。そのような手続抜きで、大統 合内閣は総辞職しなければならない。これは従来どおりである。ただ従来は大統領にも不信任案の提案権があった であったが、今後は、最高会議はその構成員の三分の二の多数で、内閣不信任案を可決することができる。その場 でなく自治共和国の首相も内閣の活動に参加する(護決権を有する)。従来は加盟共和国首相は連邦政府のメンバー 首相が大臣の人事権を失い、それが大統領(および最高会議)に集中されたことは先に述べた。加盟共和国だけ

法 原案は賛成一、四二四を集めたものの、三分の二の多数に少し足りず否決された。議長は疲れたので今日は止めよ ない)、副首相が一○人もいたのに比べると、内閣は随分スリムになることが予定されていたのである。しかしこの なのが興味を惹く。これまで第一副首相が三人(「第一」の名の付くポストに複数の定員があるのはソ連では珍しく 委員会議長から成るとされていた。改正によって、内閣は、首相、副首相(複数)、大臣から構成されることになっ の原案では、内閣は「首相、副首相(単数)、大臣、その他の連邦機関の長」から成るとされていた。副首相が単数 た。これだけみると、閣僚会議の内閣への改編によって、後者はかなり簡素な機関に変身したようにみえる。改正 内閣の構成(第一二九条)は、旧規定では、閣僚会議議長、同第一副議長(複数)、副首相(複数)、大臣、国家

の長」の語は削除された。これまで「大臣」と名のつくポスト以外に、多くの国家委員会議長(ゴスブランすなわ になったが、これまでのような大量の副首相の存在が予定されていなかったことは確かである。「その他の連邦機関 に複数というのではなく、一人のことも二人のこともありうるといった程度の説明である。結局複数形にすること 翌日の箸職でゴルバチョフ大統領が、副首相は複数形にした方がいいのではないかと提案した。といっても絶対

うとその日(一二月二五日)の審議を打ち切った。

ず大臣の数は多い。副首相もかなりの数になりそうである。憲法上言葉が削除された「第一副首相」も複数任命さ ない。従来どりKGB議長は内閣のメンバーである。その後九一年に入って大臣人事が行われつつあるが、 うではなくなるかのようである。しかしそうではない。クドゥリャフツェフの説明によれば、名称が何であれ、そ れている。結局内閣の構成は従来とあまり変らないようである。 の地位が大臣相当なら大臣だというのである。従来からソ連では、大臣、閣僚会議(内閣)といった概念は明確で ち国家計画委員会の議長、KGBすなわち国家保安委員会議長等々)も関僚会議のメンバーであったが、今後はそ 相変ら

三一条の旧規定では、内閣は国家管理の「すべての諸問題を解決する」とし、例外として、大会・最高会議・大統 体は、従来どおり内閣が執行機関の頂点にあるかのような表現のままである。 除され、連邦評議会の語が追加された。「大統領」の語の削除は、大統領と内閣は一体だからであるが、この規定全 領の管轄事項をあげていた。新規定では、「すべての」という雪葉が削除された。また例外規定から大統領の語が削 り、大統領を媒介にしないで最高会議に対して直接責任を負っているという印象がある。内閣の権限を定めた第一 提出し、最高会議に活動報告を行う。これらの規定からみると、内閣は従来どおり大統領から相対的に独立してお 内閣は大統領と最高会議に責任を負うという条項が新設された(第一三()条)。また内閣は活動計画を最高会議に

は新しいシステムである。以前、ソ連の省には、連邦省と連邦・共和国省が区別された。連邦省は、連邦の役所が 国と共同で共通通貨に基づく統一金融・信用・通貨政策を実施する」といった表現が増えた。いずれにしても連邦 と共和国の管轄区分は新連邦条約で最終的には決定されるから、現在の条項はそれまでの過渡的な措置でしかない。 ある。新連邦条約の締結を睨んで、新規定では連邦管轄は縮小され、共和国との共同管轄が増えた。例えば、「共和 連邦問題に関連して、ソ連邦の省庁には、共和国の関係省庁の長によって構成される協議会が設置される。これ 第一三二条は内閣の管轄事項を列挙している。これは主として共和国政府の管轄事項との区分を意識した規定で

誹

その調整のために省庁に協議会が設置されるのである。例えばソ連邦外務省の協議会には、ロシアその他の共和国 連邦が共和国を一元的に支配していた。今後はこのような区別もなくなり、連邦と共和国の「行政戦争」が始まる。 全土で直接管理を行う。連邦・共和国省は、連邦の省が共和国の省をとおして管理を行う。いずれにしろ実際には

XЦ 発識すればよいと説明されている。しかし九一年になって発足した内閣は、早くも自らに法案発議権を与えるよう に求めている。実際には内閣は、従来と同じように、大統領からは相対的に独立して活動しており、常に大統領の の外相が加わり、その場でソ連外交の調整を行うという構想である。 旧閣僚会議と異なり、内閣は法案発職権を与えられていない。内閣は大統領直属だから、必要な場合は大統領が

指揮を得ながら動いているわけではない。そのため独自の法案発議権をもたないと不便なのであろう。 という。編集委員長クドゥリャフツェフは、他によい表現があれば変えるが、名案がないと回答している。結局こ の管理という言葉が問題になった程度である。この言葉は不明確で、全産業の七〇パーセントは防衛産業といえる 大会では内閣制度をめぐってはあまり議論がなかった。わずかに内閣の管轄の列挙のなかにあった「防衛産業」

の表現はそのまま用いられている。

ę Š 九一年一月に、パブロフ首相、ベススメルトヌフ外相等の新内閣人事が行なわれ、引き続き大臣人事が行われて

(六)連邦評議会・安全評議会

いた。同年一二月の改正で、大統領評議会は安全評議会に改編され、連邦評議会の位置づけも変った。 九〇年三月の大統領制の導入に際して、 大統領評議会と連邦評議会という二つの大統領の諮問機関が設置されて

でも三七人いることになる。

た。そこで第一五章の二という新しい章が新設され、連邦評議会の規定に割り当てられた。 れていた。しかし改正により、連邦評議会の地位は強化され、大統領の諮問機関から、独立した機関に格上げになっ まず連邦評議会からみていこう。改正前は、連邦評議会は、憲法第一五章の一「ソ連邦大統領」のなかに規定さ

を意味する。今回の改正で、副大統領の他に自治共和国の最高公職者も正式メンバーとなった。正式メンバーだけ 統領または最高会議議長)をメンバーとしていた。自治共和国自治州・自治区の最高公職者は正式メンバーではな いが、参加権をもっていた。参加権というのは、会議に参加して発言することはできるが、議決権はもたないこと 連邦評議会の構成は次のように変った。改正前の連邦評議会は連邦大統領を長とし、加盟共和国の最高公職者(大

り参加権を有するが、連邦両院議長の参加権はなくなった。 終的には新連邦条約の締結以後解決されることになろう。自治構成体をもたない民族(例えば朝鮮人、ドイツ人) は自治州の名称を、加盟共和国憲法は自治区の名称を列記している)どおり、従来の資格で扱う以外にないが、最 治州のなかには自治共和国への昇格を宣言した例もあるが、その扱いは不明である。当面は憲法の列挙(ソ連憲法 自治州・自治区の最高公職者も参加権を有し、自らの利害に触れる問題については議決権も有する。 その利害に触れる問題については、参加権を有する。これは従来どおりである。連邦最高会議議長は従来どお 自治区・自

障」などは、ソ連の法律で頻繁に用いられる無内容な言葉の典型であるが、ソビエト言語学では、これらの言葉は、 族政策実施措置を「作成」し、民族紛争解決策を最高会議民族院に「勧告」し、加盟共和国の活動を「調整」し、 の機関)から、部分的には決定機関に変った。旧規定では、連邦評議会は、連邦条約遵守の問題を「審議」し、民 全連邦問題の決定への加盟共和国の参加を「保障」することになっていた。「審議」、「作成」、「勧告」、「調整」、「保 連邦評議会の機能は、実際に発足してみないと分らない点が多いが、一言でいえば、単なる協議機関 (話し合い

ただし大統領が非常権限として立法権を有している現状では、その位置づけはさらに複雑となる。連邦評議会で議 行使することになる。ただそれは大統領令という形式をとるわけだから、法律の下位にある法令ということになる。 が新設された(第一二七条の一〇)。これが活用されれば連邦評議会は、連邦・民族問題について、一種の立法権を た。例えば、民族政策実施措置の「作成」が、「決定」に変った。 何もしないことと同義であった。改正後も、これらの言葉は基本的に維持されているのであるが、多少表現が変っ そして、連邦評議会の決定は三分の二の多数決によって採択され、ソ連邦大統領令として公布されるという条項

べきだという主張もあったが、ルキヤノフは、それでは連邦評議会の機能が麻痺してしまうと反対している。 評議会と最高会議、内閣との関係も明確ではなかった。連邦評議会の決定はコンセンサス(満場一致)方式で行う 連邦쯝議会にこのような大きな権限を与えることは、共和国の主権を侵すことになるという批判もあった。連邦

決されれば、大統領はその意に反して大統領令を公布することもありうるわけである。

答は示されていない。なお連邦評議会には法案発議権も与えられた。 意見を考慮にいれるが、解任に際してはその必要がないように読める。その点に不満の声も上がったが、明確な回 項の一部が連邦評議会に移ったことを意味している。また大統領は内閣を組織する際、連邦評議会の意見を考慮に いたものがその管轄になるとしている。連邦評議会の語は新しく追加されたから、従来閣僚会議の管轄であった事 いれることになっている。大臣の人事についての条項は表現がまずい(既述)ので、任命については連邦評議会の 内閣の権限を定めた規定(第一三一条)は、国家管理の諸問題のうち、大会・最高会議・連邦評議会の管轄を除

理機関の決定に異議を申し立てることができる。 し、それを統制する。連邦機関・公務員に情報の提供を求めることができ、共和国の権利を侵害する連邦の国家管 その他憲法は、連邦評議会メンバーの権利についての規定も設けた。メンバーは連邦評議会の決定の実行を保障

共和国最高会議議長は、ゴルバチョフ大統領に対して辞任を求め、その権限を連邦評議会に移すことを要求したこ 局の展開の軸の一つになろうが、各共和国の意見の対立は大きいから、何らかの統一的な決定機関としてではなく、 とがある。連邦評議会は、それだけ加盟共和国の意見を反映させ易い場なのであろう。これからも連邦評議会は政 連邦問題が重大化するなかで、連邦評議会の役割は大きい。九一年に入って、連邦予算の編成の問題、 バルト三国の流血事件などの問題は、連邦評議会を舞台に状況は展開していった。エリツィン・ロシア

従来どおり利害調整の協議機関ということになろう。

月に一五人の大統領評議会メンバー(自動的にメンバーになる首相を除く)が初めて任命されたとき、そこには、 だったプリマコフなどが含まれていた。 シェワルナゼ外相、マスリュコフ・ゴスプラン議長、クリュチコフKGB醲長、ヤゾフ国防相、バカーチン内相と 統領が政策を相談する機関であった。そのメンバーは大統領が任命し、他の機関の承認を要しなかった。九〇年三 いった主要閣僚や大統領側近のア・ヤコブレフ、経済学者シャターリン、作家ラスプーチン、最高会議連邦院議長 次は安全評議会である。その前身機関は大統領評議会であった。大統領評議会は内政・外交全般にわたって、大

GB議長、プーゴ内相、ヤゾブ国防相といった主要閣僚の外、バカーチン氏、プリマコフ氏である。 月に発足したが、そのメンバーは、ヤナーエフ副大統領、パブロフ首相、ベススメルトヌフ外相、クリュチコフK と異なり、その人事は連邦評議会の意見を考慮し、最高会議の同意を得なければならない。安全評議会は九一年三 安全評議会の任務は、原案では、安全政策の「実施」にあるとされており、執行機関であるかのようであった。 新設の安全評議会は、ソ連邦大統領を議長とし、そのメンバーは大統領が任命する。ただし大統領評議会の場合

しかしこの点は修正され、その課題は防衛・安全政策の実施に関して「勧告」を行うことに限定された。つまりそ

れは大統領の諮問機関であるにすぎない。ただ「安全」の概念は広義のそれだと説明されており、治安・法秩序維

į,

なる。実際には活動を始めてみないとよく分らない機関である。

持の問題の外、経済的・社会的・環境的な安全を含む。例えば最近では炭鉱労働者のストライキ問題なども対象と

従来のソ連では、週一回会議の開かれていた共産党の政治局が、事実上最高の決定機関であった。政治局は、

の内部の議論が外に洩れない秘密の指導部でもあった。権力が共産党から国家機関に移行してからは、政治局に相

当する最高機関は大統領評議会であり、現在は安全評議会であるという説もある。しかし大統領評議会は一カ月に 一回程度しか開かれず、また各界の利益代表的性格もあって、協議機関的性格をもっていた。安全評議会もその機

ЦX 能が限定されている。かつての政治局のように一元的に支配する秘密の指導部は現在では存在していないのである。 統領補佐官・顧問の役割も大きい)、種々の機関が分散して機能を果す多元的な権力関係になってきているといえよ ソ連はもはや一枚岩の体制ではないから、そのような機関を作ることはもう不可能であろう。大統領を頂点に(大

(→) См. Влюсть : от решения к нополнения, (Принительственный Вестинк), 1994г., № 4, стр.3.

\pm 裁判所・検察庁

今回の改正は司法機関にも及んだ。

民参審員は、法律の定める手続に従いリコールすることができる」。このうち最初の文が削除され、後半だけが残っ および人民参審員は、有権者または自らを選挙した機関に対して責任を負い、報告義務を有する。裁判官および人 まず裁判官の独立性を強める方向で改正が行われた。第一五二条七項の旧規定は次のようになっていた。「裁判官

ることを根拠に、党機関などによる裁判介入が正当化されていたからである。 有権者から独立していることを示す理論的意味は大きい。これまでソ連では、裁判官は有権者に従属する存在であ たのである。実際には裁判官の報告義務など形骸化していたから、廃止されてもほとんど影響はないが、 裁判官が

ある。 市場経済において発生する紛争を処理する裁判と、計画経済上の紛争を処理する仲裁は明確に区別されていたので である。紛争の解決に際しても、合法性の観点からだけではなく、計画経済の目標という指針にも指導されていた。 統制機関でもあり、企業が契約を履行し、違法な活動を行わないよう監督し、契約を強制締結させたりしていたの であり、行政機関である仲裁委員会で処理されていた。仲裁委員会は単なる紛争処理機関ではなく、企業に対する 次に、これまでの仲衆委員会は仲裁裁判所に改編されることになった。従来企業間の経済紛争は裁判所の管轄外

家のカルムイコフ(最高会議立法委員長)は、サプチャック案を支持した。仲裁は裁判と違って關停的要素をもっ を設置することになったのである(第一六三条)。同条は、いかなる機関、組織、公務員も、仲裁裁判所判事の仕事 そして経済紛争を処理する機関として、新たに連邦レベルでは最高仲裁裁判所を創設し、共和国にも対応する機関 するよう提案した。最高会議の法秩序・犯罪闘争問題委員長ゴーリック(三九歳の若き法学者)は、仲裁も裁判の ク(経済法学者)は、仲裁委員会との継承関係を明らかにし、不当に権限を拡大させないため、仲裁裁判所に改称 に介入してはならないことを明記している。この裁判所の詳細については別に法律で定められる。 かし、それは従来の通常裁判所の手に余る仕事であったから、旧仲裁委員会を再編成して利用する以外になかった。 種だから、仲裁裁判所というのは「バター製のバター」というような同義反復だと反対した。しかし同じく法律 改正原案では、この裁判所の名称は、最高経済裁判所となっていた。しかしレニングラード市議会議長サブチャッ しかし市場経済への移行政策に伴って、企業間の紛争も通常の民事裁判で処理することが必要となってきた。し

ており、新裁判所は仲裁的性格をもつべきだというのである。結局投票で仲裁裁判所案が承認された。市場経済へ の姿勢を示したわけである。 の移行という観点からは、後退したことになる。サプチャックやカルムイコフのような進歩派の法律家が、後向き

換を予定していたからであって、「仲裁裁判所」に落ち着いたのであれば、削除する必要はなかったのかもしれない。 よび仲裁」がら、「仲裁」の言葉が削除された。しかしそれは、当初の案が、仲裁委員会から「経済裁判所」への転 検察制度にも変化があった。憲法第一六四条は検察監督の制度を定めているが、その三カ所が改正された。まず なおこの改正により、憲法第七編のクイトル「裁判・仲裁・検察監督」から、また第二○章のタイトル「裁判お

旧規定では、法律の正確で一様の執行に対する「最高の監督」は検察機関によって行われるという表現であったが、

常であった。「最高の」という語が削除されたのは、八九年以来憲法監督委員会が存在するからかもしれない。しか ここから「最高の」という語が削除された。これまで検察官が法律執行の「最高の」監督者であったのがむしろ異 た国家監察局が、検察官に代って法律執行の「最高の」監督機関になると考えられていたのであろうか。いずれに し、こちらは、法律の「執行」よりも、主として「立法」の監督を行う機関である。あるいは新設が予定されてい

検察監督の任務は法律の「執行」の監督にあるから、地方とはいえその立法活動には介入できないという理由であっ 動」が追加された。地方議会とは、州レベル以下の議会をさす。従来地方議会が検察監督の対象外であったのは、 第二に、検察監督の対象に少し変更があった。対象として「地方人民代議員会議」 (地方議会)、「政党」、「大衆運

しろ後者の新設は大会で否決されたのであるが。

央の法令を無視する傾向が顕著になってきている。そのためこの語句が追加されたのである。「政党」も明記された に代っていたから、前者の存在は無視することができた。しかし民主化によって地方議会の活動が活発になり、中 た。またこれまで、地方議会は事実上存在しないも同然で(中央議会も最近まで同じだったが)、執行委員会がそれ

加盟共和国検事の語が追加されたのである。このことは、各共和国が主権宣賞を行うなかで、共和国検事の地位に という表現であったが、それが「ソ連邦検事総長、加盟共和国検事およびそれらに従属する検察官」に改められた。 第三に、検察監督の主体の表現に若干の変化があった。旧規定では、「ソ連邦検事総長とそれに従属する検察官」 | 英産党も監督の対象になる。「大衆運動」の追加も、最近の新しい状況を反映したものである。

も変化が生じたことを意味していた。それは検察官の人事にも反映している。

加盟共和国憲法が定めるべきことだからである。 的に五年と規定していたが、今回の改正では、検事総長の任期(五年)を定めるにとどめた。他の検事の任期は、 規定しないことになった。それは加盟共和国憲法が規定すべきことである。これまでソ連憲法は検事の任期を一般 髙国家権力機関が任命することになった(第一六六条)。それより下位の検事の任命権については、ソ連憲法は何も 検事総長の承認が必要だった。今回の改正により、加盟共和国検事は、ソ連邦検事総長の同意を得て、 共和国検事、道・州・自治州検事は検事総長が直接任命し、自治区・地区・市検事は加盟共和国検事が任命するが 長を頂点とした中央集権体制をとってきており、人事権も検事総長に集中していた。つまり加盟共和国検事、 になっている。これについては変化はない。変ったのはそれ以外の検事である。これまで検察庁は、ソ連邦検事総 ソ連邦検事総長は、ソ連邦大統領が提案し、最高会議が任命し、しかる後に人民代議員大会の承認を求めること 共和国の最

六六条)。ただし、ソ連邦の法律の執行について監督活動を行う場合は、共和国検事はソ連邦検事総長にも従属する の同意が条件とはいえ)、したがって共和国検事は共和国の最高国家権力機関に報告義務を負うことになった(第一 ていなかった。しかし今回の改正により、加盟共和国検事の任命権が加盟共和国の最高権力機関に移り(検事総長 立していたのである。例えば共和国検事はソ連邦検事総長にのみ責任を負い、共和国最高会議などには責任を負っ これまでのソ連には、「検察機関独立の原則」があった。司法権の独立は否定されていたのに、検察機関の方は独 べきことを主張した。検察機関は二重の従属原則をとるべきではないというのである。

建設の前進によって裁判所は死滅するであろうと予想されていたし、貴族主義的な専門法律家よりも素人の労働者 る機関として重要なのは裁判所よりも検察機関であった。このことは現在までソ連の原則であり続けている。 重の』従属と合法性について」と題するレーニンの有名な論文がある。当時のレーニンにとって、合法性を保障す ことになっている(同条)。改正前の第一六八条は、「検察機関はいかなる地方機関からも独立してその権限を行使 た。他方でレーニンは、合法性保障機関としての検察機関の方は、全国レベルでの単一の中央集権的な機構である の方がよき裁判官であると考えられていたのである。裁判所は原則として一審制で、最高裁判所など存在しなかっ ニンによれば、裁判所は地方的な小さな紛争を解決するものであって、重要な機関ではない。実際当時は社会主義 し、ソ連邦検事総長にのみ従属する」と規定していたが、今回の改正で後半の部分が削除された。 今回の改正は、検察機関の組織原則の点では大きな改正である。もともと検察機関の組織原則については、「『二

に置かれている。例えば州の教育部は、共和国の教育省に従属する(垂直的従属)と同時に、州議会(ソビエト) の従属原則を採用したものと説明している。共和国検事は共和国最高会議に従属することになったからである。 ニンの主張どおりになってきたわけである。今回の改正について、クドゥリャフツェフは、検察機関について二重 ついては水平的従属を廃止し、垂直的従属に一元化すべきだというのがレーニンの主張であった。その後実際にレー てこの二重の従属原則の下で活動する(実際には専ら垂直的従属だけが作用していたが)のであるが、検察機関に にも従属する(水平的従属)。集中原理と民主原理を結合したものというわけである。ソビエト行政機構は原則とし 二重の従属原則というのは次のような原則である。一般にソビエト機関は、垂直的と水平的の二重の従属のもと

の従属原則否定論は、連邦問題に関わりをもたないからである。共和国レベルでは今後も二重の従属原則は否定さ

しかしこのような説明は正確ではない。今回の改正は連邦問題に関連して発生したのであるが、レーニンの二重

についてのみ、検事総長にも従属するのである。

は三六年のことであり、ソ連邦検事総長の名称が用いられるのは四六年のことなのである。 が、共和国検察庁はなお独立した機関として存在していた。連邦検察庁を頂点とする集権的検察機構が創られたの 構はなかったのである。二三年にはソ連邦最高裁検事のポストが設けられ、三三年にはソ連邦検察庁が設置された

れ続けるかもしれない。連邦に関していえば、一九二二年にソ連邦が結成された後も、当初は連邦レベルの検察機

共和国の最高権力機関にのみ従属する。共和国法の監督に際しては検事総長の指図は受けない。ただ連邦法の監督 によれば、共和国検事はソ連邦検事総長にも従属することになるが、今回の改正はそうではない。彼は原則として したがって今回の改正は、旧連邦が結成されたネップ期の検察機構に戻ったといえなくもない。二重の従属原則

事総長に従属している検察機関は目障りな存在であった。そのため検察機関を改編し、共和国レベルで検事総長の しているのである が二重に存在している共和国もある。今回の改正は、連邦としてもこのような現実を無視できなくなったことを示 ポストを創ったところもある。ラトピア、エストニアのように、連邦に忠実な検察機関と共和国に忠誠を誓うそれ 検察機関のこのような改正には背景がある。主権を宣言した共和国にとって、共和国を通りこして直接連邦の検

二月一一日の最高会議で、トルーピン氏が任命されていた。大統領はその承認を大会に求めたのである。トルーピ で検察庁は裁判所を監督する役割を果してきたが、法治国家ではそのようなことはすべきではないというのである。 げたことを報告している。検察本来の機能とはいえない活動はすべきではないという彼の指摘は興味深い。これま 年前半の検察監督の結果、一五万六千五百の法律違反を摘発したこと、違法な規範的法令を三万九千五百件とりあ ン氏は、挨拶のなかで、人民代議員が検察機関等の法保護機関に介入する例が多いことを指摘している。また九〇 さて大会最終日の一二月二七日には、検事総長と最高仲裁裁判所長官の人事が行われた。検事総長は、すでに一

大会は圧倒的多数で検事総長の人事を承認した。

回の憲法改正で旧仲裁委員会は廃止されたので、大会は同氏を新しい最高仲裁裁判所の長官に「選出」したのであ 一二月一一日に、最高会議は、ベ・エフ・ヤコプレフ(ソ連邦前司法相)を首席国家仲裁官に任命していた。今

る。細かなことだが、本来大会は長官を「承認」するのであって「選出」するのではない。しかし今回は「選出」 という言葉が使われている。しかも今回の場合、首席国家仲裁官との職務の継承性の問題、最高会議の人事権の問 また憲法は人事について、最高仲裁裁判所とその長官を区別して規定しているが、前者のなかに後者が含まれてい 題等、複雑な要素が多い。いずれにしろ、ソ連の人事における「任命」、「承認」、「選出」等の概念は明確でない。

(—) См. (Ведомости СССР), 1990г., №51, ст.1117.

るのかどうかも明確でない。最高裁判所についても同じ問題がある。

(24) Car. (Bestongeth CCCP), 1991r., 341, cr.16.

(八)地方機関その他

地方機関については次のような改正が行われた。

項)。ちなみに「地方自治」概念は革命後否定され、最近までそれが続いていた。ペレストロイカのもとでこの概念 が復活し、法令用語としても用いられるようになってきたが、憲法で用いられたのはこれが初めてである。ゴルバ 会等々の「直接民主主義」の諸形態が、「地方自治システム」のなかで活動しうることが定められた(第一四五条二 まず地方の場合、「ソピエト」(人民代議員会議)以外にも、共和国の法律に従って、地域社会自治機関、市民集 しかしその後中央の方は大統領制を導入し、首長は議会から分離された。しかるに地方の方は、従来どおり議会

卒業論文のテーマは、「地方ソビエトを例とした勤労者大衆の国家管理への参加」であり、地域委員会、街頭委員会 させるというのが改正の趣旨である。 チョフ大統領は、大会の発言のなかで次のようなエピソードを紹介している。彼がモスクワ大学法学部に提出した 等の自治形態を研究したものであったという。このような自発的に形成されている直接民主主義的な諸形態を発展

憲法改正で、地方醆会の常設機関として、中央(最高会議幹部会)に倣って幹部会を組織することになったのであ が議会に代って立法もし、かつ執行もする全権の機関となっていた。そこで地方議会を強化するために、八八年の は常設機関として幹部会があったのである。しかし地方の方はそのような機関はなく、そのため地方の執行委員会 めったに開かれず名目的な存在になっていた。そのことは中央の最高会議も同じであったが、その代り中央の方に 議会が執行委員会を選出している。執行委員会議長が首長に相当する。しかしペレストロイカ以前は、 次いで地方議会(ソピエト)の幹部会が問題になった。地方では住民の選挙によって地方議会が選出され、 地方議会は

当時ゴルバチョフ氏は最高会議議長の職に就き、議会議長の立場から執行権力を指導する方法をとった。地方もそ れに倣い、例えば市議会議長が事実上の市長として執行委員会を指導する体制を採用したのであった。 なったのは、ちょうど当時中央で最高会議議長のポストが新設され、それが国家元首とされた事情に対応している。 員会議長のポストも存在しているのである。地方議会議長のポストが地方行政体の首長の地位に相当するように されることがある。しかし彼は正確にはモスクワ市譿会の議長である。従来からの市長職であるモスクワ市執行委 草派の経済学者ポポフ氏は、現在ではモスクワ市長の肩書で紹介されることが多い。ロシア語でもメイアーと表現 しかしそのため地方では、幹部会を頂点とする議会と執行委員会の二重権力の状態が出現していた。 例えば、改

もあった。九一年三月一七日の連邦問題に関する全人民投票の際、モスクワ市では、市長の直接選挙制の是非につ 正の上第一四九条にもってきている)のである。幹部会の制度を直ちに廃止したわけではなく、地方機関の構造に 議長が首長を務めているのである。今回の憲法改正ではその点を改める道を開いた。つまり地方議会の幹部会につ いても質問したが、圧倒的多数の賛成を得た。いずれ市長の公選が実施されることになるかもしれない。 ついては加盟共和国の憲法に委ねることになったわけである。なお地方の首長は直接選挙で選ぶべきだという主張 いて規定していた第一四九条の条文を削除した(地方の執行委員会について規定していた旧第一五〇条の条文を修 ポポフ・モスクワ市長は、憲法第一七二条(ソ連邦の首都はモスクワ市である)の改正も提案している。「モスク

ワ市が改革派の手中にあり、思うにまかせないのが不満のようで、モスクワ首都圏構想をちらつかせている。モス 抜きでは決定できないとして、この問題はそれ以上議論されていない。ゴルバチョフ書記長も、その膝元のモスク を有する。市長は連邦評議会および安全評議会のメンバーとなる。・・・」というものである。しかしロシア共和国 **ワ市とモスクワ州はモスクワ首都圏を構成し、モスクワ市長はモスクワ首都圏の長となり、最高の執行・処分権力** 市民に特典を与えることは、法律に基づいてのみ行われる。ソ連邦のいかなる者も不法な特権を享受することはで 法第二編の第三四条は、市民の平等権について規定している。そこに次の条項が追加された。「儞々のカテゴリーの のであるが、特権問題についてだけは提案者のしつこさに負けたかたちとなった。市民の基本権について定めた憲 クワを中央直轄に近いかたちにもっていくためであるが、ポポフ市長の提案はそれに対するプロテストである。 今回の憲法改正で、もう一カ条改正されている。執行権力の強化というテーマ以外の提案は今回は先送りされた

として危険視されていたのである。

(一) 全人民投票法の制定

ソビエト議会の展開

すでに大幅に改正されたとはいえ、なお現行憲法である一九七七年憲法も、人民投票についての規定をおいていた (第五条、一○八条四項)。しかし実際にはこれまで人民投票が行われたことは一度もない。人民投票制度について 全人民投票制度(レフェレンダム)については、すでに一九三六年のスターリン憲法がこの制度を定めていた。

具体的に定めた法律も存在しなかったのである。

的な決定を委ねることは、計画的な政治と相容れなかった。人民投票制度は、政治を賭博化するリスクの高い制度 すでにどこかで実質的に決定されていることを事後確認するにすぎなかった。人民投票の結果という偶然性に最終 みにくいものがあったのである。社会主義においては政治も計画的に行われるべきであり、公式の決定はすべて、 律を制定することが計画されたのである。その後二つは分離され、全人民討議法の方は八七年に制定されたが、全 人民投票法の制定は遅れていた。重要問題を人民投票で決定するという発想は、ソビエト・イデオロギーには馴染 人民討議制度についても定めているが、ペレストロイカが始まると、この二つの制度を合わせて規定する新しい法 ペレストロイカが開始されて以来、人民投票制度の具体化が問題になった。七七年憲法は人民投票制度と並んで

投票制度は必要となってきた。九〇年秋の最高会議は全人民投票法を審議し、一一月二七日には、それを「基本的 権力の危機が進行するという現実のなかで、国家の政策に権威と正当性を付与するための最後の手段として、人民 しかし経済危機に対応して政治の危機が深まり、憲法・法律・大統領令が信頼を喪失してなかなか実行されず、

財政問題に関してスイスで行われたという。彼は、それ以来人民投票制度は西欧諸国に定着し、最近ではEC加入 問題や原子力発電所の是非の問題等で実施されたことを紹介している。アメリカの州では交通安全制度の問題につ を説明した。彼はレフェレンダムの歴史から説きおこしているが、それによると、史上最初のそれは一四四九年に 第四回人民代議員大会では,一二月二二日に、最高会議立法委員長のカルムイコフが、全人民投票法の提案理由

度を利用して独裁的権力を揮ったことも忘れていない。しかしこの制度は人民の意思を実現する形態の一つであり、 いう批判があることも紹介している。さらにナポレオン、ヒトラー、ピノチェト(元チリ大統領)が、人民投票制 している。また人民投票制度は過去の素朴な民主主義であるにすぎず、権力を理性から野性に移す危険性があると 同時に彼は、この制度がすべての先進諸国で採用されているわけではなく、日本やイギリスにはないことも指摘

代表制度と直接民主主義を結合していくために必要である一彼はこう結論している。

謎 XUJ

いてさえ人民投票で決める例があると指摘している。

うな法的効力があるのかというのである。明確な回答はないが、「基本的に採択」されただけではいかなる法的効力 本的に採択」というよく行われる手続について質問がでている。この手続は護事規則にもないのであるが、どのよ 法は、圧倒的多数の賛成で可決された。 ある。大会最終日の一二月二七日、編集委員会の最終案が提案され、若干の討論が行われた後採決に付された。同 ももたないし、後で修正することも可能である。つまり「基本的に採択」というのはまったく意味をもたないので この提案はほとんど審議もないまま「基本的に採択」され、編集委員会による詰めの作業が始まった。その際「基

人民投票は二つの種類に分けられる。一つは「拘束的」なもの、他は「世論調査的」なものである。前者は人民

全人民投票法の基本的内容は次のとおりである。

投票の結果によって直ちに新しい法規範が成立することになる。後者は人民の意思を調査するだけで、その結果そ に確定したわけではない。ただその結果を尊重して、しかるべき機関がしかるべき法的措置をとるよう義務づけら の是非を問うたわけであるが、結果は贊成が多数をしめた。しかし、だからといってこれで連邦体制の維持が法的 れ自体は法的性格をもたない。九一年三月一七日に行われた人民投票は後者の例である。それは、連邦体制の維持

れるだけである。

ソピエト大統領制の強化 ア共和国は共和国の人民投票法を制定しているが、それによると、憲法制定や民族自決権に関する問題は、 票だからかまわないと解釈されたのであろうか。全連邦レベルではなく、特定の地域だけの人民投票も行いうる。 票以外の方法では決定できないことになっている。ソ連邦の場合、このような義務的な人民投票の制度はない。 大会で例として示されたのは、鉄道を敷設する場合にどの地域に通すかといった問題の場合である。なおリトアニ の緊急非常措置、公務員の任免、国際条約上の義務の履行に関する諸問題。先の三月一七日の連邦体制維持の問題 自治州・自治区の地位・領土の変更、防衛および国家安全保障、社会秩序維持および市民の健康・安全保護のため は連邦管轄事項に限られる。また次の事項は人民投票の対象とならない。ソ連邦や共和国の国境の問題、 次に人民投票の対象となる事項である。これは連邦の人民投票について定めるものであるから、 - 共和国等の地位の変更を意味するから、人民投票の対象とならないと解すべきである。「世論調査的」な人民投 人民投票の対象 共和国

て自ら立法措置を講じてもよい。また人民投票の軽旨が法律に違反しているときは、その実施を拒否することがで れが追加された(第一一三条二〇項)。大会や最高会議は、人民投票を行うことなくその要求されている内容につい は最高会議である。憲法では後者については規定されていなかったので、今回の改正で最高会議の権限のなかにそ 国家権力機関、 人民投票を発議できるのは、ソ連邦の人民代職員大会・最高会議・その連邦院と民族院・大統領、共和国の最高 市民(二〇〇万人以上の署名が必要)である。人民投票の実施を決定するのは人民代議員大会また

なされる。従来のソ連の慣例では、この種の決定には「有権者の過半数」の賛成が必要であったことから考えると、 人民投票に付された提案は、有権者の過半数が投票に参加し、投票者の過半数が賛成したときに採択されたとみ

今回の法律は人民投票による決定を容易にする内容となっている。

ついてはすでに九一年三月一七日に実施されたことは既述のとおりである。 なお大会は、連邦体制維持の問題と、土地の私有制度の問題について人民投票を実施することを決定し、

(→) CM. (Воромости СССР), 1990г., №49, ст.1053.

(二) 最高会議議員のローテーション

機会となったのであった。具体的にどのような手続で議員を交替させるのか、興味がもたれていた。 議は八九年五月に選出されていたが、九〇年一二月の第四回人民代議員大会が、最高会議議員を入れ替える最初の 回の会期は平均して一○日ぐらいであったが、最高会議の方は一年の三分の二ぐらい開かれている。当時の最高会 して活動するチャンスを与えるためだと説明されている。人民代議員大会の方は、これまで年二回程度開かれ、 とになっている(ローテーション、憲法第一一一条四項)。これは、できるだけ多くの人民代議員に最高会議議員と である。人民代議員の任期は五年であるが、最高会議議員は、毎年その五分の一以下(一〇八人)を入れ替えるこ として最高会議を互選する。最高会議議員は五四二人いる。人民代議員の約四分の一が最高会議の議員となるわけ ソ連邦の最高権力機関である人民代議員大会は、二、二五〇人の構成員から成る。それは常設の立法・統制機関

決定は人民代議員大会の投票で決定される。 となっている。民族院の方は、各加盟共和国は二以下、自治共和国は一以下である。必要な場合は、これらはさら 連邦院の場合、交替する議席数は、ロシア共和国二八以下(内モスクワ市、六以下)、ウクライナ共和国一○以下等々 た。九〇年一〇月二六日、最高会議幹部会は、ローテーションの準備について決定を行っていた。それによると、 八九年一二月に制定された「ソ連邦人民代議員大会・ソ連邦最高会議規則」は、ローテーションの手続を定めてい に小さな地域単位に分けられ、単位毎の代議員集会で、交替するメンバーの候補者を決定することになる。最終的 八九年の第一回人民代議員大会で、最高会議議員を互選した方法については別 稿で紹介したことがある。その後

どが主たる理由のようである。実際これまでの最高会議は欠席が多く、定足数(三分の二)に満たず、流会になっ ある。辞職希望の理由はさまざまであるが、他の重要ポストに就いたこと、能力の不足、本職に専念したいことな 八讖席あったから、一九二の議席が空くことになる。憲法の予定した交替数の最高限の二倍近い議席が空くわけで 連邦院九九人、民族院八五人、合計一八四人が辞職を希望していた。それに空席(死亡、人民代職員の辞職等)が を行った。それによると、予定外であったのは、最高会議議員の自発的な辞職希望者が極めて多かったことである。 辞職を認めるか否かの問題が採決に付され、辞職が承認された。 も多かったのである。資料として議員の出席簿の提出を求める意見もあった。ともかく、一八四人の辞職希望者の たこともあった。既述のとおり、一部を除いて護員は未だ職業ではないから、本職が忙しくて会議を欠席する議員 九〇年一二月二六日、人民代議員大会で、最高会議連邦院議長ラプチェフが、ローテーション問題について提案

フ、レベンコ、アイトマートフ、前ロシア共和国副首相フィリシン、ロシア共和国最高経済評議会議長ポチャロフ、 ロシア共和国司法相フョードロフ、共産党中央委員会書配マナエンコフ、元ソ連邦人民統制委員会議長コルビンな 辞職した議員のなかで有名人としては、ロシア共和国最高会議議長エリツィン、大統領評議会員だったプリマコ

とがいる。

このような提案は九人の議員についてなされていた。その内二人は自発的辞職を申し出たから、残るは七人となっ けるため(漁船の船長)よく欠席し、今も大会をさぼって太平洋に出かけているという。 護席分が割り当てられていたが、同州の代議員グループは、グツカロフの解任を提案していた。彼は魚取りに出か た。議席を配分されている地域の代議員が集まってこのような提案を行うのである。例えばムルマンスク州には テーション制度の趣旨からすれば、代議員グループによる最高会議議員の解任提案も審議しなければならなかった。 辞職希望者だけで定員の五分の一を超えているのであるから、それを補充するだけで十分のようでもあるが、ロー

先のグツカロフの場合、解任候補者名簿に残すか否か採決したところ、賛成一、○六八、反対六○二で、過半数(一、 解任名簿を確定した後で、再び一人一人について解任の賛否を聞う投票を行うのである。いかにもソ連的な奇妙な 候補者が一人の場合でもそうするのである。このような奇妙なやり方のため、意に反する結果になることもある。 やり方である。選挙の場合に、まず候補者として認めるか否かを表決し、それから本番の選挙をやるのと似ている。 一二〇)の賛成が得られなかったのである。議長は「どうして彼を名簿に残さないなんてことができるんだ」と呟 このように解任を提案されている一人一人について、解任候補者名簿に氏名を残すかどうかを先ず採決している。

行っていない。先のグツカロフについても、いつのまにか名簿に残すことになっているのである。 後の議事では、議長が名簿に残すことを確認する(議場に問いかけて、その雰囲気で確認している)だけで投票は 大会が解任候補者名簿を作成することになっているから、まず名舞の確定が必要なのだと答えている。しかしその こうして結局七人が解任候補者名簿に残された。そのなかには大統領評議会のメンバーだった労働者のヤーリン ある代議員は、名簿に残すか否かを採決するからおかしいのだと指摘しているが、議長は、議事規則によれば、

は 夕方になると退席する議員が目立ち、投票を行うことはリスクが大きい(採決は、投票者ではなく、代議員総数の 俊補者を立てることができるのかという問題である。これは結局できないということになった。 | 二月二六日は、 ニアやエストニアは、新議員の候補者を推薦していない。その場合、自薦・他薦を受けて、大会自身の判断で別の 者としての承認である)。その後、自薦・他薦の提案があり、また議事は紛糾した。例えば、独立を宣言したリトア 候補者は地域毎の代職員グループ会議ですでに決定されていた。その名簿が一括して承認された(例によって候補 る職員は、もし質問の仕方を変えて、残留に贅成かと聞けば、否決されたはずではないかと矛盾を指摘している。 七九で、贅成の方が多かったが、過半数(一、一二〇)に達しないので否決となり、最高会議に残留が決った。あ 二人解任する等)ので、候補者が一人の場合は困るのである。例えばストウモワの場合、解任贊成九六〇、反対七 に再三異論がでた。議事規則は、解任予定数以上の解任候補者がいることを前提に作られている(五人のなかから 人、合わせて三人が解任された。先の魚取りのグツカロフも解任された組である。この投票についてもそのやり方 の名もある。そしてその一人一人について解任するか否かが投票に付された。結局連邦院議員一人と民族院議員二 しかし、ともかくこうして空襲席数が確定した。連邦院一〇五、民族院九二、合計一九七歳席である。次の作業 空いた議席を配分されていた地域毎に新議員の候補者をだしてもらい、投票で決定することである。新議員の

の賛成がなければ落選である。 によって生じた空ポストの数)以上の候補者がいる地域では、賛成票が多い順に当選が決る。いずれにしろ過半数 一二月二七日、最高会議の新議員の投票が行われた。一人一人の賛否を問うかたちで行われ、定員(辞職・解任

過半数が必要だから)ため、翌日にもちこすことになった。

51 国以外は定員どおりの候補者しか立っていない。例えば、ウクライナ共和国には二一の定員があるが、候補者数も 候補者数は次のとおりであった。 まず連邦院の方は、加盟共和国単位で候補者が選出されているが、 ロシア共和

単位はすべて定員どおりの候補者をたてた。ロシア共和国の場合は定員四に候補者六人、キルギス共和国は定員四 独立した地域と認められているが、定員四に候補者も四人であった。民族院の場合、ロシアとキルギス以外の地域 二一人である。ロシア共和国の場合は五四の定員に六二人の候補者が推薦されていた。モスクワ市は特別に一つの に候補者六人であった。空議席は合計一九七であったが、エストニアとりトアニアはそもそも候補者をだしていな

い。したがって争われている議席は一九五となる。それに対して候補者の数は二〇六人であった。

和国では定員をオーバーしていた八人が落選した。過半数の賛成を得られない候補者はいなかったが、賛成票が少 囲気が譲場にはあった。しかし気の毒なことに、今回は彼は確かに候補者にはなったが、選挙で落選してしまった のである。その際、次回のローテーションに際して彼に護席を与えることが暗黙の了解となっているかのような雰 ていたが、マリ自治共和国に回す謙席が足りず、当初候補者とされていたチェマダーノフは辞退を余儀なくされた り自治共和国の出身であった。ロシア共和国のような大きな共和国では、その内部でさらに地域別に議席を配分し が起った。八九年の第一回大会による最高会議議員の選出の際話題になった人物である。彼はロシア共和国内のマ ない順に落選となったのである。落選者のなかにチェマダーノフが含まれており、その発表の時は護場にざわめき 投票結果は次のようになった。連邦院の場合、定員どおりの候補者を立てた地域では全員が当選した。ロシア共

二人でた。一人はウクライナのチェルニャック(贅否は九九九対八七八)、他はアルメニアのスタロボイトワ(同一、 どおりの候補者をたてていた他の共和国でも、代議員総数の過半数(一、一二〇)の賛成が得られず落選した者が ルギスの二人は過半数の賛成は得ていたが、オポレンスキーは賛成六七二に対して反対が一、二〇五もある。定員 民族院では、定員を超える候補者をたてていたロシアで一人(オポレンスキー)、キルギスで二人が落選した。キ

○○対八七五)である。

の議席と、候補者をださなかったエストニア、ラトピアの議席、合わせて四議席は空白のままとなった。 こうして新議員が最終的に確定した。定員どおりの候補者をたてながら落選者のでたウクライナとアルメニア分

- (1)拙稿「ソビエト議会の試行錯誤的展開」(『神戸法学雑誌』第四〇巻]号、一九九〇年)参照。
- (са) См. (Ведомости СССР), 1990г., №45, ст.956.
- (3)拙稿「ソビエト議会のドラマ的展開」(『楝戸法学年報』第五号、一九八九年) 二八頁参照。

(三) ローテーションの結果の統計的分析

別 稿で紹介した旧職員全体の統計と比較して算出することが可能である。 られるか統計的に調べてみよう。本稿では新旧饑員の比較のみを行うが、新構成の最高会議全体の数値については、 を合わせて一九七議席が空き、一九三人の新議員が誕生した(四議席は欠員)。新旧議員の間にどのような変化がみ 九〇年一二月の人民代議員大会によって、一八九人の最高会議議員が退き(三人は解任、他は自発的辞職)、欠員

トの最高会議議員)は、さらにその傾向が進んだ。 になったわけである。しかしこれまで過大に代表されていた労働者(一一バーセントの人民代議員と一六パーセン 占めているのに最高会議議員は二パーセントしかいなかった。今回のローテーションで、やっと三パーセント近く 比と比較して過大・過小に代表されていた部分が是正された面もある。例えば軍人は人民代議員の四パーセントを の中間管理者・専門家層、団体役員、労働者、教育者、軍人である。これは、もともと人民代議員全体の社会構成 表⊕は社会構成の比較である。減少が目立つのは、行政官僚、農業関係者、文化人である。逆に増えたのは企業

表① 新旧議員の社会構成

<u> </u>	旧畿貝	新議員
党官僚	18	16
行政官僚	15	5
企業管理者層	22	21
企業中間管理者等	3	11
企業作業班長	9	10
労働者	18	28
ソフホーズ構成員	17	9
コルホーズ構成員	26	19
団体(労組等)役員	2	13
学者・研究者	23	22
文化人	. 17	5
医者	11	8
教育者	2	12
軍人	3	8
年金生活者	2	2
その他	1	4
合 計	189	193

表② 社会層別辞職購員数

"	旧総議員	辞職議員	辞職率(%)
党官僚	46	18	39.1
行政官僚	45	15	33, 3
企業管理者層	50	22	44, 0
企業中間管理者等	9	3	33, 3
企業作業班長	34	9	26, 5
労働者	84	18	21, 4
ソフホーズ構成員	35	17	48, 6
コルホーズ構成員	50	26	52.0
団体(労組等)役員	21	2	9, 5
学者・研究者	66	23	34, 8
文化人	46	17	37, 0
医者	19	11	57. 9
教育者	13	2	15, 4
軍人	11	3	27.3
年金生活者	6	2	33, 3
その他	7	1	14, 3
合 計	542	189	34.9

復帰を希望する傾向が強いといわれた学者・文化人の交替率は平均並みである。 である。逆に高いのは医者、企業管理者、農業関係者である。本職に専念したいからであろうか。同じく本職への セントの最高会議議員が交替した。交替率を比較して目立つのは、労働者、団体役員、教育者の交替率が低いこと

表②は、社会階層別の交替率を比較したものである。今回のローテーションの実施で、全体としては約三五パー

ずであり、民族院の団体選出と民族区選出の比率は一対二になるはずであった。しかし実際には一対四ぐらいになっ ている。今回の改選でもその点に変化はない。今国連邦院の方の団体代表が増えたのは、その埋め合わせのためで 域区選出が減り、団体選出が増えた。もともと地域、民族、団体の三つの選出母体から平等に議員が選出されるは 表③は、選出母体別に新旧議員数を比較したものである。民族院の方はほとんど変化がない。連邦院の方は、地

減少である。表⑤によれば、党員・非党員の比率にはほとんど変化がない。 表④は議員の男女比率を示している。女性議員は、連邦院で五人増え、民族院では一二人減った。合計で七人の

あろうか、

年のデータで比較することの意義は限定される。 もとからの保守派の台頭だけでなく、急進派が中間派へ、中間派が保守派へとシフトした結果でもあるから、八九 カ派の台頭が著しかったが、議員の改選では保守化が進んだとは必ずしも結論できない。もっとも現在の保守化は、 データ数が少ないので何ともいえないが、政治的傾向に顕著な変化は感じられない。今回の大会では、保守派・タ が変っているかもしれないが、この統計全体は別稿で紹介したことがあるので、そのデータをそのまま利用した。 表⑥は、八九年の第一回人民代議員大会の発言をもとに、議員の政治的傾向を分類したものである。 当時と事情

貝がより多く退職したとか、あるいはその逆であるといった傾向はみられないのである。 間派は態度を保留した議員である。議員全体と退職した議員を比較しても、そこに偏りはみられない。革新的な議 た投票行動の統計である。改正問題をとりあげることに賛成した議員を革新派、反対した議員を保守派とした。中 さて新議員の選出に際して一三人の候補者が落選したが、その政治的傾向について先のデータが存在するのはオ **表⑦は、八九年一一月の最高会議で、憲法第六条の改正問題(共産党の一党支配の廃止)に際して旧議員がとっ**

ボレンスキーとスクロボイトワの二人だけである。二人とも革新派である。オポレンスキーは九○年三月の大統領

表(3) 新旧議員の選出母体

	連邦院		民族院	
	旧議員	新議員	旧議員	新護貝
地域区選出	76	66		
団体選出	25	39	17	18
民族区選出			71	70
合計	101	105	88	88

標(4) 新旧議員の男女比

	連邦院		民族院	
	月 選出	新議員	旧議員	新議員
男,	86	85	65	77
女	15	20	23	11
合計	101	105	88	88

表③ 新旧議員の党員比

	連邦院		民族院	
	旧議員	新議員	旧職員	新議員
党 貝	91	87	72	79
非党員	10	15	13	7
不明	0 .	3	_3	2
合計	101	105	88	88

表(8) 第1四大会発言にみる新旧難員の政治的傾向

	連	連邦院		民族院	
	旧議員	新議員	旧職員	新議員	
革新	2	7	5	1	
保守	6	4	5	6	
中周	3	6	1	2	

表(*) 退職職員の政治的傾向

	連邦院		民族院	
	全議員	退職機関	全機買	退職議員
革新	95	29	100	30
保守	82	31	90	30
中間	16	10	11	2

- (1)拙稿「ソビエト職会の試行錯誤的展開」(『神戸法学雑誌』第四○着一号、一九九○年)參願。
- (2) 註(一) の表⑨参照

(4) См. Решающий голос, (Советская Россия), 8 января 1991г.

(3)拙稿「一九八九年ソ連邦人民代議員選挙の分析」(『神戸法学雑誌』第三九巻四号、一九九〇年)参照。

おわりに

確かであり、それは民主的改革の断行のために行使することもできれば、逆に民主派を抑圧するためにも使うこと もつものとはいえない。しかし危機の深刻化と連邦体制の動揺のなかで、大統領がいっそう権力を集中したことは である―と。確かに今回の改正は保守・反動派の思惑に添ったものとはいえないし、客観的にもそのそうな性格を 保障は言論の自由であり、また立法権力の存在であるが、スターリン時代にはなかったそれらが現在は存在するの 統領よりも巨大な権力を与えられているが、全体主義の登場を阻止する構造を作りあげている。民主主義の最大の 統領の政治顧問シャフナザーロフは、問題は制度にあるのではないと反論する。例えばアメリカ大統領はソ連の大 スターリンさえもっていなかった巨大な権力を掌中に収めることになったのである。このような批判に対して、大 相が警告したような保守・反動勢力の台頭と関連していた。そのような政治状況のもとでゴルバチョフ大統領は、 は独裁制に道を開いたという否定的な評価であり、他は、近代的な権力分立制を確立したという肯定的評価である。 独裁制に道を開いたという評価は、当時の政治状況、とりわけ憲法を改正した人民代職員大会でシェワルナゼ外 九九〇年一二月の憲法改正で大統領制が強化された。その評価をめぐっては対立する二つの見解がある。一つ

権力分立体制が明確になったという評価がある。大会でのゴルバチョフ演説や、憲法監督委員会委員長アレクセー 他方で、今回の改正により、大統領は執行権力の長であることが明記され、これまであいまいな点を残していた

ができる。問題は政治状況全般に依存している。

キュー、ジェファーソンなどの近代国家思想の継承であると説明している。ここにはマルクスの名もレーニンの名 されていることは、筆者も以前指摘したことがあるが、アレクセーエフもこの理論が「国家装置(官僚装置)の無(**) 制限の支配」をもたらしたと批判している。シャフナザーロフは、今回の憲法改正が、ロック、ルソー、モンテス 輪の代替物)」とともに、国家死滅論をあげている。マルクス主義のこの理論が、逆説的な意味においてソ連で実現 はないが、西欧型の権力分立制に一歩接近したことは確かである。 ている。実際には閣僚会議の名称が内閣に変った程度のことであり、権力関係の実態に本質的変化があったわけで エフも三権分立の意義を強闘していた。法学者オクニコフは、今回の改正で権力分立が「完全」になったと評価し 先のアレクセーエフは、大会の演説で、否定すべきドグマとして、「ソビエト全権力論」、「地方権力論(地方自治

強調される点にもそれは表れている。また実際、最近の最高会議は大統領の思うがままといった感じになってきて 権と司法権の一部をもっているし、権力機関相互間のチェック・アンド・バランスよりも、相互の協力の必要性が それはソ連の伝統を踏まえた独特のものにならざるをえないと指摘している。権力分立といいながら大統領は立法 ロフも、ソ連は民主主義の経験がないのであるからその「回復」は問題にならず、新しく作りあげる以外にないが、 このようにソ連憲法は朝令暮改を繰り返している。八九年の第一回人民代議員大会は憲法委員会を設置して、憲 ソ連が近代国家思想を受け容れたといっても、西欧型のそれがそのまま採用されるわけではない。シャフナザー しかし、ともかく歪んだかたちとはいえソ連的な特徴をもった権力分立体制が形成されたとはいえる。

もでてこない。マルクス主義の国家論はすでに完全に崩壊したかのようである。

法の全面改正に着手した。第四回大会でのルキヤノフ報告によれば、憲法委員会内部にクドゥリャフツェフを責任 ないし、その内容如何によっては再び国家機構の改編が必要となる。まだまだ前途多難である。〔一九九一年四月一 的改正を集大成し、人権宣言を含み、新連邦条約を組み込んだものとなる。しかし新連邦条約の動向は予断を許さ 者とする作業部会が設置され、すでに新憲法のコンセプトはでき上っているという。それは、これまでの試行錯誤

(~1) См. Власть : от решения к пополнению, (Правительственный Вестику, 1991г., №1, отр. 3.; Будет виссть -будет и доворие.

〇日稿)

(~) См. На пороге кабинета, (Пранизацьотненный Вестии), 1990г., 3449, стр.8.

(Рабочая Трябуна), 29 декабря 1990г.

- (3)拙稿『ソピエト国家論の屈折的展開』(『神戸法学雑誌』第三九巻一号、一九八九年)五一―五二頁参照』
- (ч) См. Укаа. статья, (Правительствении Вестипк), 1981г., №1, стр.3.
- (117) См. Указ. отелья, (Правительствення Вестник), 1991г., №1, стр.3.; От Совета Министров-к Кабинету, (Правительствен-

ныя Вестник), 1991., №8, отр.3