



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)

神戸法學雑誌, 41(1):1-59

(Issue Date)

1991-06

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81004760>

(URL)

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



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

ソビエト大統領制の強化

目 次

序 第四回ソ連邦人民代議員大会の開催

第一章 一九九〇年一二月の憲法改正

(一) 憲法改正過程

(二) 大統領制の強化

(三) 副大統領制の採用

(四) 最高会議

(五) 内閣

(六) 連邦評議会・安全評議会

(七) 裁判所・検察庁

(八) 地方機関その他

第二章 ソビエト議会の展開

(一) 全人民投票法の制定

(二) 最高会議議員のローテーション

(三) 最高会議議員改選の統計的分析

おわりに

序 第四回ソ連邦人民代議員大会の開催

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。もともとベレストロイカの離脱は三つあった。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

意に反して社会主義を強制されただけであるから、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。

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、九〇年をおして追求されていた。九〇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、新連邦条約の基本概念について承認を求めることであつた。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つた。そのために、同年三月に導入されたばかりの大統領制に、早くも変更が加えられることになつたのである。相変らずの朝令暮改ぶりである。本稿は、第四回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^①で論じたので、ここでは執行権力の改革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にする。

九〇年一月一七日、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月一七日に招集することを決定した。

大会は予定通り、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・システムの説明が行われた。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い。

い。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、大会への提案の紹介、論点の整理などを行っている。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占めているが、発言者は約六三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こにも表れている。

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、罪無き民に崩壊、破綻、飢饉、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。「ミハイル・セルゲイビッチ・ゴルバチョフは西歐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」。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、大統領を解任しようるのは、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つたのは次の八項目である。

- ① 補欠選挙で選出された新代議員の承認
- ② 危機的な社会・経済・政治状況の克服策
- ③ 新連邦条約の一般概念とその締結手続
- ④ 憲法改正

⑤ 全人民投票法

⑥ ソ連邦人民代議員リコール手続法

⑦ ソ連邦検事総長およびソ連邦首席国家仲裁官の承認

⑧ ソ連邦最高会議メンバーのローテーション

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とする。ここではまず大会の審議過程を概観しておきたい。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、それを再度討論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、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るから、議論は細切れになる。

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」。

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ている。

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大統領制を強化すること、「分散主義」、「民族主義」と決定的に闘い、「新連邦条約の締結に向うこと、犯罪との容

敵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。その後二月十九日の午後まで、ゴルバチョフ報告をめぐる討論が行われた。

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ヤノフによる「新連邦条約の一般的概念およびその締結手続について」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。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」。

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。一月二十八日、大統領が文化活動家と対談したとき、シェワルナゼは、「すべてが腐りきっている」と言っていた。書記長にな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ろうか。

さて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。

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、

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れた。

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ビッチ(モスクワ市議会第一副議長)は、軍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、賛成五一七、反対九九四で否決されている。

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代議員総数の三分の二(二、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)。一票足りなかつたことになる。こん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。困つた議長は、投票に間に合わない人がいたという口実で再投票を行い、賛成一、六〇四、反対八一、保留八九で、今度は採択された。

翌二六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決が終了した。逐条的な採決の後、改正案は一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、何を勘違いしたのか、議事規則を盾に、一括投票の必要性を主張した。ゴルバチョフ大統領が、さっきそれは終つたと説明している。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

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つて言葉を選んだ。「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うとしている。……速記録をよく見たまえ」。

憲法改正問題が終つた後、二六日は、引き続き、ソ連邦最高会議連邦院議長ラプチェフによる、最高会議のロー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議論され、最高会議を退くメンバーが確定した。

XI 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つた。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、主席国家仲裁官のポストは最高仲裁裁判所長官に代つた）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。本大会の議題となつていた「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て、九一年一月一〇日までには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。

(1) 拙稿「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』第四〇巻四号、一九九一年)参照。

(2) См. (Иванов), 1 derselben 1990r.

第一章 一九九〇年一二月の憲法改正

(一) 憲法改正過程

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。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制が導入されるに至った。しかし一見強力そう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、さまざまな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。

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なくされたが、大統領も価格改定に批判的な発言をしていた。市場経済への移行計画をめぐって、大統領は当初、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つて、結局同年一〇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搖、犯罪の激増と秩序の崩壊といった現象が進み、権力の空白がいつそう叫ばれるようになった。こうして九〇年の秋には、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。

九〇年十一月十七日、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

秩序の溢れである。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つて直接支配しなければならぬほど権力装置が麻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）に聚えること、副大統領をおくこと、連邦評議會を強化し、単なる協議機関ではなく、中央と共和国の關係を調整する重要な役割を与えること、連邦評議會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、大統領評議會は廃止し国家安全評議會を設置すること、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ることなどである。

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大統領制を施行している例がかなりあつた。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。この時期に中央の動きに倣つ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。

九〇年一月二四日には、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。それによると人民代議員大会は廃止され、代表機関は最高會議に一元化される。最高會議は、これまでのあいまいさを完全に払拭して、「立法權力」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。大統領は「最高の処分・執行權力を有する」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・長官等で構成される内閣は、最高會議の同意のもとに大統領によつて形成される。内閣は大統領に從屬し、最高會議に責任を負う。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會が設置され、共和国の元首がそ

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国の法律をコントロールし、共和国間や連邦と共和国の間の紛争を解決する）、連邦裁判所（ソ連邦最高裁判所、ソ連邦経済裁判所、ソ連軍裁判所）、連邦検察庁を設ける。

この構想によって、立法権Ⅱ最高会議、執行権Ⅱ大統領・内閣、司法権Ⅱ憲法裁判所・連邦裁判所という三権分立の体制が、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なれば、大統領の権限は過度に大きくなる。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、便宜的に首相と呼ばれていた。この案ではブレミエール・ミニストウル・プライム・ミニスターとなっている）の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、首相職を置いている。

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。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つた。

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調整機関」になるとされている。連邦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

がつてゐる。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・民族問題に關しては、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。これまでも機構いじりで創られた機関がしばしばそうであつたように、連邦評議会も「おきまりの死産」を運命づけられてゐるといふ見解が早くもでていた。

國家監察局が設けられ、副大統領がそれを統括する。國家監察局は、法律や大統領令が執行されるよう統制する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つてゐること（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つたが、共産党の支配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。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、この國家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、ソ連の歴史がすでに一二分に立証してゐるのである。

以上のような國家機構の改編案は、最高會議によつて了承されたが、それは憲法改正に關わつてゐるため、正式には人民代議員大會で決定しなければならぬ。それは一九九〇年一月一七日に開會された第四回ソ連邦人民代

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。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いた。

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、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。

- (1) 拙稿「ソビエト・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。
- (2) См. (Ильинский), 17 ноября 1980г.
- (3) См. Экономические науки президента, (Труд), 26 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

一九九〇年二月の憲法改正で、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ある）、実質的には立法機関と言つてよい。「管理の最高階機関」とは執行機関のことであり、閣僚会議を意味した。つまり大統領の職務は、立法府と執行府の調整にあつたわけである。これは大統領の前身機関が、最高會議議長や最高會議幹部会であつたことを思うとき、理解し易い。ともかく大統領は執行機関の長ではなかつたのである。

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、「国家管理階機関のシステムの長であり、それら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つたが、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。これによつて大統領は執行権の担い手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つた大統領の地位が、古典的図式に当て嵌ま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するといふ表現があつた。「調整」といふ言葉もソ連の法律によく使われるいふ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變つたのである。

このような大統領の基本的な位置づけの變化に伴つて、大統領と内閣（旧閣僚會議）の關係が二つの点で變つた。一つは大臣の人事権であり、他は大統領と政令の關係である。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會議から大統領へ移行した。前者は実質的な變化であるが、後者はややたてまえ上のものである。改正前は、閣僚會議は最高會議が組織する（第一二九条）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つていても、最終的な決定は最高會議が行うことになってゐた。改正により、内閣を形成するのは大統領となつた（第一二七条の三の第六項）。ただ最高會議の同意が必要であり、この点では実質的な變化は少ないが、またソ連邦の省庁の新設・廃止は最高會議が決定するが、その提案権も、以前は首相にあつたが、今回の改正で大統領に移行した。

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、最高会議が任命する。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が有する。最高会議は自らの発議で、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、首相が大臣を提案し、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)。いずれにしろ大人事を最終的に決定するのは最高会議である。

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、大人事のイニシアティブをもつのは首相である。これは従来現実には合わない点があった。外相、国防相、国家保安委員会議長、内相などの重要閣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閣僚の人事でイニシアティブをもつにすぎなかった。ルイシコフ首相が憲法を盾に大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。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認することになる。

このように、閣僚會議が発足する際と、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、ソ連の國家機能においては一つの原則でさえあった。それはソ連國家に伝統的な「代行原則」に関わっている。

例えば、ベ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會議にあつたが、同幹部会はその改正権をもつていた。最高會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が、改正することはできるのである。これは、大統領が閣僚會議を新しく組織することはできないが、個々のメンバーを解任・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會議の組織権は全面的に最高會議にあつたが、個々のメンバーの交替は、首相の提案に基づき最高會議幹部会が決定していた。ここでも人事は二元的に行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、最高權力機関としての最高會議が行うが、緊急に必要な法律の改正や大臣の交替は、面倒な手続を後回しにして、代行機関としての幹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。

九〇年三月以後の大臣人事も、たてまえ上は、首相が提案し最高會議が承認すべきであるが、緊急の場合は大統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った。最高會議はいつも開かれてはいるわけではなから、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り、しかも首相の同意が必要であつた。いずれの場合も最高會議が最終的な決定権をもつていた。

それに対して、九〇年一二月の今回の改正により、閣僚會議が内閣に改編され、内閣は大統領直屬となつたから、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つた。これまで首相人事は、大統領が提案して最高會議が任命し、さらに人民代議員大会の承認が必要であつた。それは最高裁長官や検事

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、最高仲裁裁判所長官(旧首席国家仲裁官)は、それぞれ独立した国家机关の長として、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、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」という言葉がよく用いられている。これは事前の同意という意味である。

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、「最高会議の同意」を得なければならぬ。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、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、容易にまともならないであろうし、

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ない。その後憲法改正で閣僚会議が内閣に改編され、大臣人事は新しくやり直すことになったため、この問題はうやむやになった。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

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。

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、八九年の最高会議による新制度下の最初の閣僚會議の形成が、大変手間どったことは別稿で紹介したとおりである。このような最高會議の人事権は、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、最高會議の権限がさらに強められたことになる。もともと、「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とを意味するという説もある。もしそうだとすれば、最高會議の権限は逆に弱められたことになるが。

しかし、別の点では、今回の改正で最高會議の権限が弱められている。大臣人事に対する「同意」は、最高會議の「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。これまでのソビ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、次の最高會議の「会期」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る。

しかし、「会期で」というのは別の意味である。これは最高會議の「總會で」という意味である。これまで大臣人事は、最高會議の總會で決定する前に、関係の委員会で審議しなければならぬことになっていた（憲法第一二一条二項）。最高會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る。もともと、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委員会審議を義務づけているのは、条文上は、閣僚會議その他列挙されている重要ポストへの「任命」と「選出」だけであり、「承認」や「同意」の語はない。これまで、新しく閣僚會議を組織する場合、首相が大臣を「提案」し、最高會議が「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。

もしそうでないなら、ここに「閣僚会議」が列挙されていること自体説明できないからである。

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議論されている。一部の代議員は、第二二条二項に「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」云々という表現の問題と関連しており、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」、「同意」の語の欠落は、当初はケアレスマスであつたかもしれないが、現在では意識的に落したことになつたのである。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「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つてゐるのである。

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。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「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」を意味するのであるが、それなら第二の文の「解任」の条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」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、解任の方は同じなのではないか。よく分らないことばかりである。

大統領が執行権の長となつたことに伴つて、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」をもつていた。他方で最高会議は、閣僚会

議の決定・処分、「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、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(第二二七条の三第九項)。省令以下の法令の破棄権は、従来は閣僚会議が有していたが、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失ったのである。

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は「分立」的關係ではなく上下關係にあり、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。

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。

こうして内閣機関は大統領直屬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というのは奇妙にみえる。内閣が大統領直屬ならば、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。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、このような憲法改正にもかかわらず、大統領と内閣の日常的な關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

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」が生じることが回避できることであろう。

(1) 拙稿「ソビエト議会の試行錯誤的展開」(『神戸法学雑誌』第四〇巻一号、一九九〇年)参照。

(2) См. От Cocepa Министров в Иллюстри, (Иллюстрированная Россия), 1991г., №3. стр.3.

(三) 副大統領制の採用

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高会議議長(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。

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

導する。最高国家監察局の組織・権限・活動手続は、ソ連邦の法律によつて定められる」。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、保留一〇一で否決された。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（二、四九三票）の多数にわずかに足りなかつたのである。

議長は、反対意見もなかつたのに否決されたことに不満を表明し、例によつて採決をやり直そうかと提案している。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、反対四八九でこれは可決され、再投票を行うことになつた。しかし再投票の結果、賛成一、四〇六、反対二九五、保留一〇三で、やはり否決された。強引なやり方が反発を招いたのか、反対票がかえつて増えている。

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」と述べ、いづ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きに来ている。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と考えられていた新機関の創設案は失敗に終つたのである。

二月二十六日、副大統領の選出が議題となつた。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つていた。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、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・通信大学卒業生が多い。また司法試験のようなものではなく、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

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議長、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。

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、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、ナザルバエフ・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。複数の候補者をだすべきだという提案もあった。先のシエワルナゼ氏の辞任表明に際して、大統領はシエワルナゼ氏を副大統領に考えていたと発言していた。それに関連して、なぜシエ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、「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、大統領の意中の人だったシエ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。

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いる。党員としては当然の不满かもしれないが、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。

次いでヤナーエフ氏自身が決意表明を行った。しかし党官僚出身者らしく平凡な挨拶で、何ら緊張感を呼び起すものはない。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、女性の方に顔を向ける」と応答し、議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

していた。

副大統領選挙に先だつて、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
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續がソ連では必要なのである。
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。

二月二十七日、副大統領の選出が行われた。賛成一、〇八九、反対五八三、保留一一三で、賛成が代議員の過半
数一、一二〇に達せず、ヤナーエフ氏は落選となった。例によつて投票結果を承認する採決が行われたが、反対が
二九〇票もあつた。もともとこのような採決は無意味だと思つたが、投票結果を承認しないというのはどういふこと
だろう。不正選挙でも行われたのだろうか。

神 戸 法 学 雑 誌 XLII

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
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
エフ氏を支持する意見が多かつた。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
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賛成多数で決定された。その結果、賛成一、二三七、
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

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
項にはあまり変化はなかつたが、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つた。
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

おり、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・大臣の人事権が若干変わ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」に変わったわけである。ソ連邦首席国家仲裁官の「任命」とソ連邦国家仲裁委員会協議会メンバーの「承認」が、ソ連邦最高仲裁裁判所の選出に変わった。またソ連邦統制院議長の「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）。

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、最高会議が閣僚会議の決定・処分を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ていた。

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。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る権限を与えるのだろうか。憲法改正に関する編集委員会の委員長グドゥリャフツェフの説明によれば、最高会議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。②憲法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、グドゥリャフツェフは、

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る）と説明されていたが、憲法に明文はなかった。最高會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一〇項に、大統領令の破棄権も追加するという提案である。

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會議はそのような権利をもたないことになるからというのである。そのような改正は「立法機關としての最高會議の葬式を意味する」といった批判もあった。もつとも最高會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。

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會議の法律の方が上位にある。九〇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、それでも大統領令と異なる最高會議の決定があれば、後者が優先することになっていた。最高會議は大統領令を破棄することはできなかったが、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。このような最高會議の優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。

最高會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、最高會議に破棄権を与えよと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、最高會議に破棄権を与えるべきだという主張もあった。大統領の法律署名拒否権に対応させて、大統領令は、最高會議の三分の二の多数による承認を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しまふ、再び執行権を立法権に從属させることになるという反論があった。最高會議に裁判権を与えることになり、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。

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ぬが、それをいちいち最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。

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いう主張も多かった。しかしこの点は原案の印刷誤りで、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。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、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、賛成九八五、反対五一五、保留二二六で否決された（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残されたわけであるが、編集委員会ですらに検討を続けることになった。

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、討論もなのまま採決に付され、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（二一、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。

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う提案もあつたが無視された。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さだといった提案もあつたが、これも無視された。

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ようという項目があった。もともと一九七七年憲法では、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め、幹部会の機能は議長団としてのそれに純化された。

しかしその後、最高会議幹部会は、議長団としての機能を越えるような役割も少しずつ果しつつある。例えば幹部会は、九〇年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してアピールをだしている。最高会議は常に開かれていくわけではないし、機動的に行動するには限界がある。そ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意思があるのではないか。法律解釈権を与えようと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、あつさり原案を引っこめている。

最高会議幹部会について一カ所追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)となつたため、幹部会の方は「決定」という名称に変わっていた。したがって先の追加は事実を確認しただけともいえる。しかし議長団として純化された幹部会の議決形式について、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

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式が内容を凌駕する。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拠に、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。

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にあつたが、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、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「禁止ゾーン」があつたという。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。

(五) 内閣

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つた。今後は、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、「ソ連邦閣僚会議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」となつていた。新規定では、「ソ連邦内

閣はソ連邦の執行・処分機關であり、ソ連邦大統領に従う」と變つた。

首相が大臣の人事権を失い、それが大統領（および最高會議）に集中されたことは先に述べた。加盟共和国だけでなく自治共和国の首相も内閣の活動に参加する（議決権を有する）。従来は加盟共和国首相は連邦政府のメンバーであったが、今後は、最高會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。その場合内閣は總辭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が、今回の改正で内閣は大統領直屬になったので、そのような権利は不要となった。そのような手続抜きで、大統領はいつでも内閣改造ができるからである。

内閣の構成（第二九条）は、旧規定では、閣僚會議議長、同第一副議長（複數）、副首相（複數）、大臣、國家委員會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（複數）、大臣から構成されることになった。これだけみると、閣僚會議の内閣への改編によって、後者はかなり簡素な機關に変身したようにみえる。改正の原案では、内閣は「首相、副首相（單數）、大臣、その他の連邦機關の長」から成るとされていた。副首相が單數なのが興味を惹く。これまで第一副首相が三人（第一）の名の付くポストに複數の定員があるのはソ連では珍しくない）、副首相が一〇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うとその日（二月二五日）の審議を打ち切った。

翌日の審議でゴルバチョフ大統領が、副首相は複數形にした方がいいのではないかと提案した。といっても絶対に複數というのではなく、一人のことも二人のこともありうるという程度の説明である。結局複數形にすることになったが、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。「その他の連邦機關の長」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、多くの國家委員會議長（ゴスプランすなわ

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）も閣僚会議のメンバーであったが、今後はそうではなくなるかのようである。しかしそうではない。クトゥリヤフツェフの説明によれば、名称が何であれ、その地位が大臣相当なら大臣だといふのである。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ない。従来より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、相変わらず大臣の数は多い。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。

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（第一三〇条）。また内閣は活動計画を最高会議に提出し、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・大統領の管轄事項をあげていた。新规定では、「すべての」という言葉が削除された。また例外規定から大統領の語が削除され、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。

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ある。新連邦条約の締結を睨んで、新规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。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

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。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、内閣は法案発議権を与えられていない。内閣は大統領直屬だから、必要な場合は大統領が発議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。

大会では内閣制度をめぐる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という。編集委員長クドリャフツェフは、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。結局この表現はそのまま用いられている。

九一年一月に、パプロフ首相、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いる。

(六) 連邦評議会・安全評議会

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。

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。

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。正式メンバーだけでも三七人いることになる。

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。自治州・自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)も、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。

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(話し合いの機関)から、部分的には決定機関に変わった。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、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」、「保障」などは、ソ連の法律で頻繁に用いられる無内容を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、

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、多少表現が変わった。例えば、民族政策実施措置の「作成」が、「決定」に変わった。

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、法律の低位にある法令ということになる。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。

連邦評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。

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。

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理機関の決定に異議を申し立てることができる。

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、新連邦条約の問題、バルト三国の流血事件などの問題は、連邦評議會を舞台に状況は展開していった。エリツィン・ロシア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會に移すことを要求したことがある。連邦評議會は、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會は政局の展開の軸の一つにならうが、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、従来どおり利害調整の協議機関ということにならう。

次は安全評議會である。その前身機関は大統領評議會であった。大統領評議會は内政・外交全般にわたって、大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。九〇年三月に一五人の大統領評議會メンバー（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、シエフルナゼ外相、マスリュコフ・ゴスプラン議長、クリュチコフ KGB 議長、ヤゾフ国防相、バカーチン内相といった主要閣僚や大統領御近のア・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だったプリマコフなどが含まれていた。

新設の安全評議會は、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。ただし大統領評議會の場合と異なり、その人事は連邦評議會の意見を考慮し、最高会議の同意を得なければならない。安全評議會は九一年三月に発足したが、そのメンバーは、ヤナーエフ副大統領、パブロフ首相、ベスマルトヌフ外相、クリュチコフ KGB 議長、プーゴ内相、ヤゾフ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。

安全評議會の任務は、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にであった。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「勸告」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

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。

従来のものである、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、そ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、協議機能的性格をもっていた。安全評議会もその機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。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にはもう不可能であろう。大統領を頂点に（大統領補佐官・顧問の役割も大きい）、種々の機関が分散して機能を果たす多元的な権力関係になってきているといえよう。

(1) См. Власти: от решения к исполнению, (Правительство Советского Союза), 1994г., №1, стр.3.

(七) 裁判所・検察庁

今回の改正は司法機関にも及んだ。

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

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。

次に、これまでの仲裁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る。紛争の解決に際しても、合法性の観点からだけでなく、計画経済の目標という指針にも指導されていた。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ある。

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。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、仲裁裁判所判事の事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。

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ク(経済法学者)は、仲裁委員会との繼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リツク(三九歳の若き法学者)は、仲裁も裁判の一種だから、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。しかし同じく法律家のカルマイコフ(最高会議立法委員長)は、サブチャック案を支持した。仲裁は裁判と違って調停的要素をもつ

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

なおこの改正により、憲法第七編のタイトル「裁判・仲裁・檢察監督」から、また第二〇章のタイトル「裁判および仲裁」から、「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」への転換を予定していたからであつて、「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つたのかもしれない。檢察制度にも変化があつた。憲法第一六四条は檢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」は檢察機關によつて行われるという表現であつたが、ここから「最高の」という語が削除された。これまで檢察官が法律執行の「最高の」監督者であつたのがむしろ異常であつた。「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」の監督を行う機關である。あるいは新設が予定されていゝた國家監察局が、檢察官に代つて法律執行の「最高の」監督機關になると考えられていたのであろうか。いずれにしろ後者の新設は大会で否決されたのであるが。

第二に、檢察監督の対象に少し変更があつた。対象として「地方人民代議員會議」（地方議會）、「政党」、「大衆運動」が追加された。地方議會とは、州レベル以下の議會をさす。従来地方議會が檢察監督の対象外であつたのは、檢察監督の任務は法律の「執行」の監督にあるから、地方とはいへその立法活動には介入できないという理由であつた。またこれまで、地方議會は事実上存在しないも同然で（中央議會も最近まで同じだつたが）、執行委員会がそれに代つていたから、前者の存在は無視することができた。しかし民主化によつて地方議會の活動が活発になり、中央の法令を無視する傾向が顕著になつてきている。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

から、共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。

第三に、檢察監督の主体の表現に若干の変化があった。旧規定では、「ソ連邦檢察総長とそれに従属する檢察官」という表現であったが、それが「ソ連邦檢察総長、加盟共和国檢察およびそれらに従属する檢察官」に改められた。加盟共和国檢察の語が追加されたのである。このことは、各共和国が主権宣言を行うなかで、共和国檢察の地位にも変化が生じたことを意味していた。それは檢察官の人事にも反映している。

ソ連邦檢察総長は、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になっている。これについては変化はない。変わったのはそれ以外の檢察である。これまで檢察庁は、ソ連邦檢察総長を頂点とした中央集権体制をとってきており、人事権も檢察総長に集中していた。つまり加盟共和国檢察、自治共和国檢察、道・州・自治州檢察は檢察総長が直接任命し、自治区・地区・市檢察は加盟共和国檢察が任命するが、檢察総長の承認が必要だった。今回の改正により、加盟共和国檢察は、ソ連邦檢察総長の同意を得て、共和国の最高国家権力機関が任命することになった(第一六六条)。それより下位の檢察の任命権については、ソ連憲法は何も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檢察の任期を一般的に五年と規定していたが、今回の改正では、檢察総長の任期(五年)を定めるにとどめた。他の檢察の任期は、加盟共和国憲法が定めるべきことだからである。

これまでのソ連には、「檢察機関独立の原則」があった。司法権の独立は否定されていたのに、檢察機関の方は独立していたのである。例えば共和国檢察はソ連邦檢察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ていないかった。しかし今回の改正により、加盟共和国檢察の任命権が加盟共和国の最高権力機関に移り(檢察総長の同意が条件とはいえ)、したがって共和国檢察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、共和国檢察はソ連邦檢察総長にも従属する

ことになっている（同条）。改正前の第一六八条は、「檢察機關はいかなる地方機關からも独立してその権限を行使し、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、檢察機關の組織原則の点では大きな改正である。もともと檢察機關の組織原則については、「二重の」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、合法性を保障する機関として重要なのは裁判所よりも檢察機關であった。このことは現在までソ連の原則であり続けている。レーニンによれば、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た。他方でレーニンは、合法性保障機関としての檢察機關の方は、全国レベルでの単一の中央集権的な機構であるべきことを主張した。檢察機關は二重の従属原則をとるべきではないというのである。

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）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である。ソビエト行政機構は原則とし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、檢察機關に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、クドクリャフツェフは、檢察機關について二重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。

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

れ続けるかもしれない。連邦に関しては、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檢察機構はなかったのである。二三年にはソ連邦最高裁判所のポストが設けられ、三三年にはソ連邦檢察庁が設置されたが、共和国檢察庁はなお独立した機関として存在していた。連邦檢察庁を頂点とする集権的檢察機構が創られたのは三六年のことであり、ソ連邦檢察総長の名称が用いられるのは四六年のことなのである。

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檢察機構に戻ったといえなくもない。二重の従属原則によれば、共和国檢察はソ連邦檢察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檢察総長の指図は受けない。ただ連邦法の監督についてのみ、檢察総長にも従属するのである。

檢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檢察総長に従属している檢察機関は目障りな存在であった。そのため檢察機関を改編し、共和国レベルで檢察総長のポストを創ったところもある。ラトビア、エストニアのように、連邦に忠実な檢察機関と共和国に忠誠を誓うそれ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しているのである。

さて大会最終日の一二月二七日には、檢察総長と最高仲裁裁判所長官の人事が行われた。檢察総長は、すでに二月一日の最高会議で、トルービ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。トルービン氏は、挨拶のなかで、人民代議員が檢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。また九〇年前半の檢察監督の結果、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げたことを報告している。檢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。これまで檢察庁は裁判所を監督する役割を果たしてきたが、法治國家ではそのようなことはすべきではないといっているのである。

大会は圧倒的多数で検事総長の人事を承認した。

一二月一日に、最高会議は、ベ・エフ・ヤコブレフ(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」したのである。³³ 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。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。

(1) Cm. (Bejnosornu CCCP), 1990r., 2631, cr.1417.

(2) Cm. (Bejnosornu CCCP), 1991r., 261, 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。

まず地方の場合、「ソビエト」(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

チヨフ大統領は、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させるといのが改正の趣旨である。

次いで地方議会（ソビエト）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。しかしベレストロイカ以前は、地方議会はめつ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が議会に代つて立法もし、かつ執行もする全権の機関となつていた。そこで地方議会を強化するために、八八年の憲法改正で、地方議会の常設機関として、中央（最高会議幹部会）に倣つて幹部会を組織することになったのである。

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った。例えば、改革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。ロシア語でもメイヤーと表現されることがある。しかし彼は正確にはモスクワ市議会の議長である。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なつたのは、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。当時ゴルバチヨフ氏は最高会議議長に就き、議長議長の立場から執行権力を指導する方法をとつた。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る。

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

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正の上第一四九条にもつてきている）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もあった。九一年三月一七日の連邦問題に關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。

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。モスクワを中央直轄に近いかたちにもつ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のであるが、特権問題について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。「個々のカテゴリーの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きない」。

第二章 ソビエト議会の展開

(一) 全人民投票法の制定

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。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、一〇八条四項）。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具体的に定めた法律も存在しなかったのである。

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みにくいものがあつたのである。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、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として危険視されていたのである。

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、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、人民投票制度は必要となつてきた。九〇年秋の最高会議は全人民投票法を審議し、一月二七日には、それを「基本的

に承認」していた。

第四回人民代議員大会では、一月二二日に、最高會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を説明した。彼はレフ・エレング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いてさえ人民投票で決める例があると指摘している。

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、ピノチエト（元チリ大統領）が、人民投票制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、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―彼はこう結論している。

この提案はほとんど審議もいまま「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くる。この手続は議事規則にもないのであるが、どのよ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ある。大会最終日の一月二七日、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。同法は、圧倒的多数の賛成で可決された。

全人民投票法の基本的内容は次のとおりである。

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」ものである。前者は人民

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、連邦体制の維持の是非を問うたわけであるが、結果は賛成が多数をしめた。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れるだけである。

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、人民投票の対象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、共和国・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は、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。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。なおリトニ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、人民投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。

人民投票を發議できるのは、ソ連邦の人民代議員大会・最高會議・その連邦院と民族院・大統領、共和国の最高國家權力機關、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は最高會議である。憲法では後者については規定されていなかったのが、今回の改正で最高會議の権限のなかにそれが追加された（第一一三条（二〇項））。大会や最高會議は、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て自ら立法措置を講じてよい。また人民投票の趣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

きる。

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なされる。従来ノソ連の慣例では、この種の決定には「有権者の過半数」の賛成が必要であつたことから考えると、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つてゐる。

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、前者に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。

(一) *См. (Вопросы СССР), 1990г., №48, стр.1053.*

(二) 最高会議議員のローテーション

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）を入れ替へることになつてゐる（ローテーション、憲法第一二一条四項）。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、一回の会期は平均して一〇日ぐらいであつたが、最高会議の方は一年の三分の二ぐらい開かれてゐる。当時の最高会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へる最初の機会となつたのであつた。具体的にどのような手続で議員を交替させるのか、興味がもたれてゐた。

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^①で紹介したことがある。その後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、連邦院の場合、交替する議席数は、ロシア共和国一八以下（内モスクワ市、六以下）、ウクライナ共和国一〇以下等々となっている。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。最終的決定は人民代議員大会の投票で決定される。

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ブチェフが、ローテーション問題について提案を行った。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。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、人民代議員の辞職等）が八議席あったから、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、流会になったこともあった。既述のとおり、一部を除いて議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。

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、大統領評議員だったアリマコフ、レベンコ、アイトマトフ、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ボチャロフ、ロシア共和国司法相フォードロフ、共産党中央委員会書記マナエンコフ、元ソ連邦人民統制委員会議長コルピンな

どがいる。

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。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一議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。彼は魚取りに出かけるため（漁船の船長）よく欠席し、今も大会をさばって太平洋に出かけているという。

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。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問う投票を行うのである。いかにもソ連的な奇妙なやり方である。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。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。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、賛成一〇六八、反対六〇二で、過半数（一一二〇）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」と喧れている。

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、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、まず名簿の確定が必要なのだと答えている。しかしその後の議事では、議長が名簿に残すことを確認する（議場に問いかけて、その雰囲気を確認している）だけで投票は行っていない。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。

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

の名もある。そしてその一人一人について解任するかどうか投票に付された。結局連邦院議員一人と民族院議員二人、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、解任賛成九六〇、反対七九七で、賛成の方が多かったが、過半数（一、一一〇）に達しないので否決となり、最高会議に残留が決った。ある議員は、もし質問の仕方を変えて、残留に賛成かと聞けば、否決されたはずではないかと矛盾を指摘している。

しかし、ともかくこうして空議席数が確定した。連邦院一〇五、民族院九二、合計一九七議席である。次の作業は、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。新議員の候補者は地域毎の代議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、独立を宣言したりトア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候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。一月二十六日は、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、代議員総数の過半数が必要だから）ため、翌日にもちこすことになった。

一月二十七日、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の賛成がなければ落選である。

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、ロシア共和国以外は定員と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

二人である。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、エストニアとリ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。

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、賛成票が少くない順に落選となったのである。落選者のなかにチエマダーノフが含まれており、その発表の時は議場にざわめきが起こった。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リ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ていたが、マリ自治共和国に回す議席が足りず、当初候補者とされていたチエマダーノフは辞退を余儀なくされたのである。その際、次回のローテーションに際して彼に議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囲気は議場にはあった。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つたのであった。

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、二二〇)の賛成が得られず落選した者が二人でた。一人はウクライナのチエルニャック(賛否は九九九対八七八)、他はアルメニアのスタロポイトワ(同一、〇〇対八七五)である。

こうして新議員が最終的に確定した。定員と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の議席と、候補者をださなかつたエストニア、ラトビアの議席、合わせて四議席は空白のままとなった。

(1) 拙稿「ソビエト議会の試行錯誤的展開」、『神戸法学雑誌』第四〇巻一号、一九九〇年、参照。

(2) См. Беромовна СССР, 1980г., №45, ст.956.

(3) 拙稿「ソビエト議会のドラマ的展開」、『神戸法学年報』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

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られるか統計的に調べてみよう。本稿では新旧議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、別稿⁽²⁾で紹介した旧議員全体の統計と比較して算出することが可能である。

表①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⁽³⁾。例えば軍人は人民代議員の四パーセントを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(二一パーセントの人民代議員と一六パーセントの最高会議議員)は、さらにその傾向が進んだ。

表① 新旧議員の社会構成

	旧議員	新議員
党官僚	13	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 社会層別辞職議員数

	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

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。

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ずであり、民族院の団体選出と民族区選出の比率は一對二になるはずであった。しかし実際には一對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。今回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あるか。

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、民族院では二人減った。合計で七人の減少である。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。当時と事情が変わっているかもしれないが、この統計全体は別稿^③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。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、もともと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、八九年のデータと比較することの意義は限定される。

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た投票行動の統計である。改正問題を取りあげること賛成した議員を革新派、反対した議員を保守派とした。中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。革新的な議員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。

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ボレンスキーとスタロポイトワの二人だけである。二人とも革新派である。オボレンスキーは九〇年三月の大統領

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	新議員
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

表④ 新旧議員の男女比

	連邦院		民族院	
	旧議員	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⑤ 新旧議員の党員比

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

表⑥ 第1回大会発言にみる新旧議員の政治的傾向

	連邦院		民族院	
	旧議員	新議員	旧議員	新議員
革新	2	7	5	1
保守	6	4	5	6
中間	3	6	1	2

表⑦ 退職議員の政治的傾向

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

選挙に際して、ゴルバチョフの対抗馬として名のりをあげた人物である。革新派のこの二人の落選は偶然ではなく、議員のローテーションが一種の政治闘争の場でもあったことの証拠とされている。³⁾

(1) 拙稿「ソビエト議会の試行錯誤的展開」(『神戸法学雑誌』第四〇巻一号、一九九〇年)参照。

(2) 註(一)の表③参照。

(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。

(4) Cf. Parnamut roso, (Gosstatizdat Parnamut), 8 s.azapna 1981n.

おわりに

一九九〇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議員大会でシェワルナゼ外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、スターリンさえもつ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には存在するのである。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、客観的にもそのような性格を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、大統領がいつそう権力を集中したことは確かであり、それは民主的改革的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

ができる。問題は政治状況全般に依存している。

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エフも三権分立の意義を強調していた。法学者オクニコフは、今回の改正で権力分立が「完全」になったと評価している。実際には閣僚会議の名称が内閣に変わ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つたわけではないが、西欧型の権力分立制に一步接近したことは確かである。

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(地方自治論の代替物)」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、モンテスキュー、ジェファア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。

ソ連が近代国家思想を受け容れたといつても、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、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つてきている。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つた権力分立体制が形成されたとはいえる。

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

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ないし、その内容如何によつ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。(一九九一年四月一日稿)

- (1) См. Власти : от решения к исполнению, (Правительственный Вестник), 1991г., №1, стр. 3. ; Бюлетень власти - бюлетень в России, (Рабочий Трудовой), 29 декабря 1990г.
- (2) См. На пороге кабинета, (Правительственный Вестник), 1990г., №49, стр. 8.
- (3) 拙稿「ソビエト国家論の歴史的展開」(『神戶法學雜誌』第三九卷一號、一九八九年)五一—五二頁参照。
- (4) См. Указ статьи, (Правительственный Вестник), 1991г., №1, стр. 8.
- (5) См. Указ статьи, (Правительственный Вестник), 1991г., №1, стр. 8. ; От Советов Министров - к Кабинету, (Правительственный Вестник), 1991г., №8, стр. 8.