中・東欧の政治制度 ―なぜ半大統領制なのか?―

山崎博久

〈目次〉

序論
一、大統領主導型の半大統領制 ―ポーランド、ロシア
二、中間のタイプ ―ウクライナ、リトアニア、ルーマニア
三、儀礼的国家元首 ―スロベニア、ブルガリア
結論

序論

かつて東欧と呼ばれた国々は九〇年代に一斉に体制転換に向かい、市場化・自由化・民主化を目指すなかで、政治制度においても西欧の民主的制度を導入した。ところがその制度導入において、世界中の憲法学者・政治学者を

驚かすようなことが起きたのである。それは、旧ソ連構成国、旧ユーゴ構成国を含む中・東欧諸国の多くが半大統領制と呼ばれる政治制度を選択したからである。それまでは西欧のフランスやフィンランドなど少数例でしかなかった制度が、このことによって一挙に数が増大し、がぜん注目を浴びることになった。

半大統領制とは、議院内閣制（首相・内閣は議会に責任を負う）を柱にしつつも国家元首である大統領が国民の直接選挙で選出され（大統領制のように）、権限においても単なる儀礼的な国家元首を越えた実権が憲法によって与えられている制度である。なぜ、議院内閣制や大統領制ではなく、半大統領制が選ばれたのだろうか。それには何か特別の理由があるのだろうか。その選択には諸国に共通する理由があるのか、それとも各国固有の理由があるのだろうか。政治制度の選択に際しては、最初から半大統領制がもっとも有力な候補だったのか、それとも紆余曲折を経た結果にたどり着いたものなのか。いったい、どのような経緯を経て半大統領制が導入されたのか。

本稿は以上のような問題意識にもとづき、半大統領制を採用した中・東欧のいくつかの国について、その制度が選択された理由を実証的に解明しようとするものである。取りあげた国は、旧ソ連構成国からロシア、ウクライナ、リトアニア、旧ユーゴ構成国からスロベニア、その他の中・東欧諸国からポーランド、ブルガリア、ルーマニアである。それらの国を大統領権限の大きさに応じて三つのグループに分け、グループごとに検証することにした。

一、大統領主導型の半大統領制―ポーランド、ロシア

まず、大統領の憲法上の権限が強力な半大統領制から見ていくことにしよう。中・東欧諸国の中で、大統領の権限が議会や首相・内閣のそれを凌駕する点においてはロシアが突出しているといえよう。それに比べるとポーランドはかなり控えめになるのだが、それでも他の国に比べて国家元首の権限は強力な部類に属する。

ポーランド　中・東欧諸国の中でいち早く体制転換のスタートを切ったポーランドであったが、新体制の確立ま

でには八年の歳月を要し、結果的にはもっとも遅れて新憲法を確定した。一九八九年に既存の社会主義憲法を手直しし、六月に部分的な自由選挙を実施し（完全な自由選挙は九一年十月）、九二年十月十七日に暫定的な「小さな憲法」を制定した（このとき同時に一九五二年の社会主義憲法を正式に廃止）。しかし、体制の安定には時間がかかり、最終的な新憲法の制定は一九九七年まで待たねばならなかった。

九七年憲法の制定にいたる過程は三段階に分けることができる。まず、八九年の円卓会議での合意による一九五二年憲法の改正、次いで統治機構だけを規定した九二年の暫定憲法の制定、そして最終的な新憲法制定という段階である。八九年以来、多くの改正が旧憲法に加えられつつ新憲法の制定作業も開始されたが、諸勢力の間でなかなか合意に達することができなかった。特に意見が対立したのは、どのような人権を憲法で保障すべきかという点である。そこで九二年に、ひとまず統治機構だけを規定した暫定的な憲法が制定された（これが「小さな憲法」と呼ばれたゆえんである）。しかし九二年憲法の内容の曖昧さも手伝って、各党派は諸制度を自己に都合のよいように解釈・運用しようとした。国家元首の権限をめぐっては、強力な大統領を目指す党派と形式的な国家元首の役割にとどめようとする党派が激しく対立した。妥協の結果、国民の選出による実権を持つ大統領と議会に責任を負う首相・内閣で執行部が構成される半大統領制がポーランドに導入された（ただし、この制度は九〇年に大統領公選制へと旧憲法が改正されたときにすでに出現している）。以下でその経緯を少し詳しく見てみよう。

一九八九年初頭のポーランドは経済的、社会的、政治的な危機の最中にあった。[1] 危機打開のため、八九年二月から四月までの間、体制側と反体制側との円卓会議による交渉が行なわれた。そこでは二つの重要事項があった。一

(1) 八九年の二月には二一四件のストライキが発生し、三月の最初の二週間ではその数は三四一件にも達した。Grzegorz Ekiert and Jan Kubik, *Rebellious civil Society: Popular Protest and Democratic Consolidation in Poland, 1989-1993*, The University of Michigan Press, 2001, p. 44.

つは近く行なわれる予定の議会選挙であり、もう一つは大統領職の創設である。共産党政府側は政権維持のため、議会の非競争選挙制の維持と広範な権限を行使できる大統領職（ただし議会による選出）の創設を提唱した。[2] 一方、反体制側は「連帯」の合法化を要求した。最終的な合意は「連帯」側の当初の要求と見通しを上回るものになった。合意事項の一つに上院（一九五一年に廃止されていた）の復活があり、その全一〇〇議席と下院の三五％の議席を自由選挙にすることと引換えに反体制側は大統領職の設置に同意した（完全な自由選挙の実施は四年間の移行期間を経ることとされた）。下院の残り六五％の議席はポーランド統一労働者党を含む共産党系のグループに確保されることになった。上院は下院と並んで立法権を行使するが、上院が否決した法案は下院が三分の二以上の多数で再可決しない限り廃案となる、という両院関係にあった。

大統領に関しては、六年の任期で両院の合同会議によって選出されるが、議院内閣制の国家元首とは異なり、次のような強い実権を行使できる。まず、大統領は法律の発案権を持ち、また議会の可決した法案に対して拒否権を行使できる（この拒否権を議会が乗り越えるには三分の二以上の賛成で再可決されることが必要）。また大統領は首相指名権を持ち、指名された首相を下院が承認すると正式に決定する。閣僚の人選は首相が行なうが、その際、大統領と協議する義務がある。大統領の行為には首相の副署が必要であるが、外交・国防・治安に関する事項については副署を要しない。[3] さらに、大統領には議会の解散権も与えられているが、次の三つのケース、すなわち①内閣が三ヶ月以内に議会の承認が得られず、成立しないとき、②議会が予算を可決しないとき、③議会が大統領の専権事項を侵したとき、の場合に限り大統領は解散権を行使できる。この大統領職には、政府側も反体制側もポーランド統一労働者党（共産党）のヤルゼルスキが就くものと想定していた。要するに、円卓会議では旧共産党系（ポーランド統一労働者党を中心に、他に統一農民党、民主党）が依然として政権を維持し続けることを条件に、反体制側の「連帯」は合法的な組織として議会に野党の地位を得ることが正式に保証されたといってよい。[4]

しかし円卓会議における合意から二ヶ月後に実施された選挙の結果は、その合意の前提を揺るがすものであった。「連帯」派は上院選挙で定数一〇〇のうち九九議席を獲得し（一議席は無所属の議員）、下院選挙では自由選挙の対象となった一六一議席を全部独占した。この結果、上下両院を合わせた五六〇議席のうち半数近くの二六〇議席を「連帯」側が獲得したことになった。しかし「連帯」側にとっては急な展開で、まだ政権をとる準備ができていなかったことに加え、ソ連との関係や軍・警察機構の存在を考慮すると、政治的安定のために大統領にはヤルゼルスキが就くほうが無難であると「連帯」は判断した。[5] 八九年七月十九日、「連帯」側の協力のもとに、上下両院の合同会議でヤルゼルスキが大統領に選出された。ところが、それから数週間後、それまで体制側についていた農民・民主の諸政党が「連帯」側と連合してしまった。その結果、統一労働者党は下院で三七・六％の議席を占めるに過ぎない少数党に転落し、体制側は議会における立法や内閣の構成において主導権を握ることができなくなった。そのため八月二四日、共産党側の首相ではなく、「連帯」のマゾビエツキを首班として「連帯」の他に農民党・民主党を加え、

（2）Norman Davies, *Heart of Europe: The Past in Poland's Present*, Oxford University Press, 2001, p. 417.

（3）しかし対政府関係では、大統領は内閣の行為に干渉できる権限は持っていない。Leszek Garlicki, "The Development of the Presidency in Poland: Wrong Institutions or Wrong Persons?" in Kenneth W. Thompson (ed.), *Poland in A World in Change: Constitutions, Presidents, and Politics*, University Press of America, 1992, p. 88.

（4）以上の円卓会議での合意事項について、Wiktor Osiatynski, "The Round Table Talks in Poland," in Jon Elster (ed.), *The Round Table Talks and The Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 56.

（5）ワルシャワ条約機構内にポーランドがとどまることについてソ連が懸念を抱かないためにも将軍ヤルゼルスキの大統領就任が望ましいとされた。Adam Zamoyski, *The Polish Way*, Hippocrene Books, 2001, p. 397.

さらに体制側の統一労働者党のメンバーをも閣僚に含んだ大連立内閣が発足した[6]（大臣の内訳は「連帯」から十一人、農民党・民主党からは七人、統一労働者党から四人）。

議会選挙での共産党の大敗のため、最初からヤルゼルスキ政権には正統性の点で弱いものがあった。そうしたなかで、八九年十二月二九日に憲法に重大な修正がなされ、マルクス主義、共産党の指導的役割などの社会主義的な部分が憲法から削除された。そして翌九〇年の一月には、ヤルゼルスキを支えていた統一労働者党（共産党）が自ら解散してしまった。これは、大統領の支持基盤が議会から消滅したことを意味する。その結果、民主的な正統性を備えた新しい大統領の必要性と選出方法に関する議論が起こった。このとき「連帯」のリーダーだったワレサが有力な候補者の一人として浮上してきた。ワレサは「連帯」主導の連立政府の誕生にもかかわり、マゾビエツキ首相を支持していたが、やがて首相の進める改革がスローモーで慎重すぎることに批判的になっていった[7]。共産党が消滅してしまった以上、円卓会議の合意事項はすでに無効であり、急進的な政策をもって改革を加速することをワレサは主張した。ワレサと同じように改革の加速を唱えるグループは同時に新大統領の選出も提案していた[8]。

一九九〇年四月十日、ワレサは大統領職に就く用意があることを公式に表明した。五月、中央同盟（旧「連帯」派）はワレサを大統領候補に推薦し、秋までに両院の合同会議において大統領を選出するよう提案した。中央同盟はワレサが議会の過半数の票を得ることは確実であると見ていた。一方、首相のマゾビエツキに対しては「連帯」派の票が割れるので大統領に立候補しないように働きかけた。しかしマゾビエツキ派は逆に、大統領は議会による選出ではなく国民の直接選挙によるべきだと主張した。もともと中央同盟は、歪んだ選挙システムで構成されている下院は民主的正統性を欠くものとみなしていた。それにもかかわらず、その議会が大統領を選出するよう主張するのは自己矛盾のようであるが、当時の世論調査ではワレサより首相のマゾビエツキのほうが国民の支持率は高く、国民の直接選挙ではワレサの勝利の確率が低いと判断したからである。以前から中央同盟の指導部は、新政治制度

はフランスの半大統領制をモデルにすべきだと考えていたが、その趣旨に反する道を選んだのは選挙戦略上からにほかならない。他方で、マゾビエツキ派は逆に議院内閣制の導入が持論だったが、大統領公選制を主張するようになったのは同様の理由からである。(9) 最終的に、ワレサ側は首相の人気は低落傾向にあると見て、大統領を国民の直接選挙で選出することに同意した。(10)

九〇年九月二七日、下院は大統領直接選挙制を導入する憲法改正案を可決し、(11) これによりポーランドに初めて半

(6) これは、ソ連体制下の東欧で初めて非共産党系の首相が誕生したことを意味する。Antoni Z. Kamiński, "Poland: Compatibility of External and Internal Democratic Designs," in Jan Zielonka and Alex Pravda (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 2, International and Transnational Factors*, Oxford University Press, 2001, p. 311.

(7) Hubert Tworzecki, *Parties and Politics in Post-1989 Poland*, Westview Press, 1996, p. 52.

(8) Radzislawa Gorta and Piotr Marciniak, "On the Road to Democracy: the Emergence of Political Parties in Poland," in Gordon Wightman (ed.), *Party Formation in East-Central Europe: Post-Communist Politics in Czechoslovakia, Hungary, Poland and Bulgaria*, Edward Elgar Pub., 1995, p.55.

(9) 大統領選出方法に関する以上の経緯については、Ania van der Meer Krok-Paszkowska, "Poland," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p.191

(10) Krzysztof Fasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to The Presidency," in Ray Taras (ed.), *Postcommunist Presidents*, Cambridge University Press, 1997, p. 132.

(11) 正式な憲法改正手続により大統領の選出方式を変更したことで、政治的にはヤルゼルスキ大統領の対面を傷つけないスムーズな退任が容易になった。Wojciech Sokolewicz, "The Legal-Constitutional Bases of Democratization in Poland: Systemic and Constitutional Change," in George Sanford (ed.), *Democratization in Poland, 1988-1990*, St Martin's Press, 1992, p. 88.

大統領制が出現した。ただし大統領の権限や議会・内閣との関係についてはそのままであった。そして九〇年十一月、国民による大統領の直接選挙が初めて実施された。有効投票の過半数を獲得した候補者がいなく、上位二名の候補者での決選投票の結果、ワレサが勝利した。大統領就任後、その地位の民主的正統性に裏付けられ、ワレサは権限を存分に行使しようとした。しかし、基本的に旧憲法に対する継ぎ接ぎだらけの改正で、大統領と他の諸機関との権限関係が曖昧のままであったため、大統領の行動は議会や内閣と幾度も衝突することになった。[12] 上院と下院の意見の対立により、新憲法の制定作業も遅れた。完全な自由選挙で選出された議員から構成されている上院は、定数四六〇のうち一六一議席しか自由選挙になっていない下院の民主的正統性を問題視し、そのような下院が新憲法の制定にかかわることに批判的であった。先述したように、人権保障の分野に関して両院の意見の隔たりは大きかった。[13]

九二年十月、完全な新憲法の制定を棚上げにして、とりあえず暫定的なものとして統治機構に関する部分的な憲法(「小さな憲法」)がどうにか成立した。この憲法の制定過程において意見が対立した主な点は、治安と国防に関する大統領の権限と、大統領の自由な行為、つまり大臣の副署に拘束されない大統領の行為の範囲に関してであった。この憲法で規定された大統領の権限は、まず議会に対して、①法案の発案権、②法案の拒否権(ただし下院は三分の二以上の多数の再可決で拒否を乗り越えられる)、③法案の合憲性審査を憲法院に提訴(ただし、憲法院の裁決は絶対ではなく、下院が三分の二以上の多数の再可決で裁決を否決できる)、④下院の解散権(ただし以下の条件の場合にだけ:1. 下院が内閣に対して新首相の指名なしに不信任を決議した場合、2. 予算案が下院に提出されてから三ヶ月以内に採択されない場合、3. 内閣発足にあたり、新内閣が下院の信任を得られない場合)、⑤レファレンダムの付託権(上院の同意が必要)などであった。

内閣に対する大統領の権限も首相の指名権をはじめ広範であるが、その境界が明瞭ではなかった。大統領は首相

の指名権を有するが、フランスと同じく首相を罷免する権限は持っていない。首相は内閣の活動の基本的事項について大統領に報告し（三八条一項）、大統領は国家にとって重要な事項については閣議を主宰する（同条二項）となっている。しかし、二三条では下院の委任により法律の効力を持つ命令を制定できるのは大統領ではなく内閣となっている。治安と国防・外交に関する大統領の権限については内閣と重複していた。大統領には外交・国防・治安に関して一般的な監視を行なう権限があり、そのため、首相が組閣するとき、外務・国防・内務の各大臣については大統領の意見を求めることとなっていた。さらに大統領は宣戦布告と戒厳令を発する権限も与えられていた。それ以外については、大統領の行為は首相または関係大臣の副署を要するものとされた。以上の特徴からわかるように、この憲法の政治制度も議院内閣制と大統領制との折衷であることに変わりはない。

　しかし九二年の暫定憲法施行後も、政治制度をめぐり一院制か二院制か、形式的な国家元首かそれとも実権を備えた国家元首か、実権は何をどこまで認めるのか、論争は続いた[14]。諸党派は自己に有利な制度を導入しようとし、新憲法の制定過程は政治的野心と制度間の対立・抗争に彩られた。対立は上院と下院、大統領と首相、とりわけ大統領と議会多数派との間で頻発した。ワレサの攻撃的で容赦なき権限行使は大統領と他の機関との間に大きな軋轢を生じ、それは必ずしも多くの国民から支持されるものではなかった。九五年十一月の大統領選で、ワレサは僅差

(12) Mirosław Wyrzykowski, "Legitimacy: The Price of a Delayed Constitution in Poland," in Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 1, Institutional Engineering*, Oxford University Press, 2001, pp. 440.

(13) 特に問題になったのはカトリック教会と国家との関係およびそれと関連する信教の自由の問題であった。Andrew A. Michta, "Democratic Consolidation in Poland after 1989," in Karen Dawisha and Bruce Parrott (ed.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge University Press, 1997, p. 87.

(14) Mark Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, Macmillan Press LTD, 2000, pp. 118-121.

で旧共産党のクワシニエフスキに敗れ、再選はならなかった（十一月十九日の決選投票で五一・七％対四八・三％）。

このような経緯が九七年の新憲法制定に影響を与えた。議員の多くは、大統領選出は議会による方が望ましいとの思いを持つに至っていたが、「一度国民に大統領を選出する権利を与えておいて、後からそれを奪うことは非常に危険な措置だ」[15]という声が示すように、どの政党にもその実現は困難だと思われた。クワシニエフスキのSLD（民主左翼連合：共産党の旧統一労働者党を中心とする連合）の当初の案ではドイツ式の議院内閣制を採用するものだった。[16]しかし、憲法草案作成の作業が進むなかで彼らは大統領の公選制に傾いていった。それは、この制度には他の政党から異論が出ないだけではなく、自分たちの候補者が次期大統領に就く方法としても有利な制度であるという計算が働いていた。こうして議院内閣制（議会で選出される大統領）という選択肢は排除されていった。そして国民による選出である以上、ある程度の重要な権限を有する大統領として位置付けられることも当然であった。大統領は「国民の選挙によって選ばれる大統領がドイツやチェコのような〝儀礼的大統領〟であることはできない。大統領は政治に影響力を及ぼし、議会と内閣との間のバランサーでなければならない」[17]というクワシニエフスキの言葉に異議を唱える政党はなく、むしろ彼らも議会選挙のほかに民主的正統性に基づく影響力を行使できる道が開けるので公選大統領制を支持した。

クワシニエフスキを委員長（大統領選出馬前）とする憲法委員会で草案作成が行なわれたが、九二年憲法下での運用に対する反省が取り入れられ、概して国家元首の権限を縮小する方向で草案作りが進められた。[18]大統領の拒否権に関してはワレサが議会との衝突でこれを連発したことから、拒否権を乗り越えるのに要する議会の表決数が三分の二から過半数に引き下げられた。ところがクワシニエフスキが大統領に当選すると、クワシニエフスキ派の委員が以前の三分の二に戻すように提案した。その表向きの理由は、過半数であれば通常の法案の可決に要する表決数と同じで意味が無いということであった。この提案は一時、委員会で受け入れられたが最終的には他の政党の意

見も考慮し、五分の三（三分の二よりはハードルが低い）という数字に落ち着いた。また法案拒否権の行使と憲法院への提訴を重ねて行なうことはできなくなった。首相の組閣に際し、大統領が外務・内務・国防の各大臣の人事に対して発言する特別の権限も否定された。

しかし他方では、クワシニエフスキの意向を受けて強化された大統領権限もある。例えば大統領が軍の参謀総長を任命するには国防大臣の同意が必要だったが、委員会の草案では首相の推薦に基づいて大統領が任命するとなった。これは、ワレサが国防大臣の人事に関する大統領特権を利用して、首相と―アンチ大統領派が内閣を形成したとき―しばしば衝突した過去の再現を避けるためである。しかしクワシニエフスキは大統領単独の意思で参謀総長を任命できるように変更するよう求め、最終的には議会においても可決された。他には、最高裁判所・最高行政裁判所・憲法院の長官の人事についても下院の選出によるという従来の規定―これは委員会での草案でも同じであった―から、大統領が任命できるように変更された。一九九七年夏にこの草案が採択されたとき、議会の構成は旧共産党系の会派が多数を占めていた。国民投票による承認はぎりぎり半数を越える程度で（五二・七％）、しかも有権者の過半数が棄権し投票率はわずか四二・九％に過ぎなかった。

(15) Cited after Ania van der Meer Krok-Paszkowska, "Poland," *op. cit.*, p.187.
(16) Andrew A. Michta, "The Presidential-Parliamentary System," in Richard F. Staar (ed.), *Transition to Democracy in Poland*, St. Martin's Press, 1998, p. 108.
(17) Cited after Ania van der Meer Krok-Paszkowska, "Poland," *op. cit.*, pp. 187-188.
(18) これは議会の主要政党の間でコンセンサスとなっていた。Frances Millard, *Polish Politics and Society*, Routledge, 1999, p. 44.

ロシア　ロシア連邦憲法（一九九三年十二月二五日施行）は大統領に強大な権限を与えており、そのために大統領制を採用したものと誤解されることが多いが、アメリカ合衆国の大統領制とは全く異なるものである。議会の信任に依存する首相・内閣が存在し、下院は解散され得ることからもわかるように、正しくは議院内閣制と大統領制との混合形態であり、フランスと同じ半大統領制に類する。ただし、国家元首の権限はフランスの場合よりはるかに広範囲で強力である。[19]

ロシアの半大統領制は次のような特徴を持っている。大統領は国民の直接選挙で選ばれ、任期は四年（初代は五年）で連続二期まで務めることができる。権限として、下院の同意を得ての首相の任命、内閣総辞職の決定、首相の提案に基づく大臣の任免、大統領府の組成、閣議の主宰、安全保障会議の長たる地位、軍の最高司令官たる地位、軍事ドクトリンの承認、条件付の下院の解散、法案提出権、法案拒否権、国民投票の公示、大統領令の布告、戒厳令・非常事態の布告などがあり、広範に及ぶ。議会（連邦議会）は上院の「連邦会議」と下院の「国家会議」との二院で構成されている。

大統領の法案拒否権に関しては、これを議会が乗り越えるには両院の三分の二以上の多数で再可決されることを要する。下院の解散については次の三つの場合に限られる。第一に、下院が大統領の提案した首相候補者を三度拒否したとき。第二に、下院が内閣不信任を決議した後三ヶ月以内に同様の決議をしたとき、大統領は内閣の総辞職を決定するか下院を解散する。第三に、首相の提案による内閣信任案を下院が否決したとき、大統領は七日以内に内閣総辞職を決定するか下院を解散する。このように、責任内閣制が採られてはいるが、下院による不信任決議があっても大統領が同意しない限り内閣総辞職とはならない。三ヶ月後に同じ不信任決議が行われても大統領が下院解散の道を選んだ場合は総辞職する必要はない。同様に首相提案の内閣信任案が下院で否決されたときも、大統領が下院解散を選べば総辞職はない。これは内閣の存立が国家元首と議会との二重の信任に依存する二元型議院内閣

制の特徴であるが、元首への依存のほうが大きいといえよう。

このロシアの半大統領制はどのような経緯を経て成立したのであろうか。新憲法へ通じる最初の門が開かれたのはソ連崩壊の一年以上前である。九〇年六月、ロシアは一方的に主権宣言を行ない、ロシア人民代議員大会[20]は一九七八年のロシア憲法（これは一九七七年のソ連憲法の引き写し）の改正作業にあたる憲法委員会を設置した。ソ連支配下につくられたロシア憲法の改革の必要性に関しては意見の対立は無かったが、新憲法の具体的な内容をめぐってはやがて政治抗争にまで発展することになる。最初の第一次憲法草案は九〇年十一月に公表されたが、民選の議院を含む二院制の議会と大統領および首相が存在する、大統領制と議院内閣制を混合したものであった[21]。この内容は議会の多数を占める保守派には受け入れられず、十二月の人民代議員大会では草案に関する討論は行なわれなかった。草案に対して保守派勢力は権力の均衡がとれていないと強く批判した。しかし翌九一年三月十七日、大統領職の導入の可否を問う国民投票が実施され、賛成が約七割に達した。新憲法制定までは既存の七八年憲法の改正に次ぐ改正という状況が続いたが、四月、憲法改正によりロシア国民の直接選挙による大統領職が導入され[22]、六月

(19) ロシアに先行する形で、ソ連において既に九〇年五月に大統領職が創設されていた。ただしロシアとは異なり、大統領を選出するのは国民ではなく議会であった。

(20) 旧制度下の議会にあたるが、その常設期間として（共和国会議と民族会議の二院からなる）最高会議が置かれていた。政治勢力として、改革派、保守派（共産主義者）、日和見派のおおよそ三つの勢力に分かれており、改革派は最後まで多数派になり得なかった。*Cf.* Eugene Huskey, *Presidential Power in Russia*, M.E. Sharpe, 1999, p.29.

(21) Thomas F. Remington, *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999*, Yale University Press, 2001, p.266, note (13).

(22) 国民の直接選挙による大統領職は第一次草案に存在した。*Cf.* Josephine T. Andrews, *When Majorities Fail: the Russian Parliament, 1990-1993*, Cambridge University Press, 2002, p.30.

十二日の選挙でエリツィンが大統領に選出された（五九・七％の得票率）。旧制度の大枠はそのままで、なぜ大統領職だけが導入されたのか。それは、ロシアおよびロシア国民の代表として、ソ連の干渉からその主権と利益を擁護することが大統領に期待された役割であった。(23) これによって旧制度の議会、首相・内閣に公選大統領が接木され、この時点でロシアの政治制度はすでに半大統領制的な様相を呈していた。しかし同年八月のモスクワにおけるクーデター未遂事件によってソ連崩壊が加速され、十二月にソ連が解体したことによって、ロシアの大統領に期待された当初の役割が否応なしに変わってしまった。ソ連に対峙する存在ではなく、ロシア国内の他の国家機関に対する存在として大統領がクローズアップされていった。

旧憲法には原型をとどめないほど数多くの改正が加えられていったが、しかし新憲法の制定には二つの大きな問題が立ちふさがっていた。一つはロシア内の各共和国とロシアとの関係に関する連邦問題であり、もう一つは国家機関相互間（大統領と議会との間）の権限の配分に関する問題で、特に後者に関して深刻な対立が生じた。

九一年十月、第五回人民代議員大会に憲法委員会の第二次草案が提出された。草案では権力分立の概念が掲げられたが、これは制度的には議会を中心とする旧制度から大統領を中心とする制度へと転換するものであった。草案をめぐって議会中心派（議院内閣制を志向）と大統領中心派（大統領制を志向）の二つに分かれ、双方が真っ向から対立した。前者は議会に存立の基礎を置き、議会に責任を負う政府からなる制度を構想するもので、最高会議議長のハズブラートフを中心とする議会の保守派勢力が代表した。(24) 後者はエリツィン大統領を中心とする急進改革派勢力である。共通の敵であったソ連が消えた後は、大統領と最高会議の多数派との対立が表面化し、その溝はさらに深まっていった。第五回大会は第二次草案に対して一層の検討の必要性を決議しただけだった。その後、最高会議からいくつかの修正意見が出されたが、そのほとんどは議院内閣制的な側面を強化するものだった。立法権を二院のうち一院（下院）だけに与え、上院には監視機能をもたせること、また大統領の権限のいくつかを削ってそれ

らを首相に与え、首相は政府の行為について議会に責任を負うこと、などの意見である。[25] それに対抗してエリツィン側は対案を出し、これはアメリカの制度をほぼ踏襲したもので、大統領は行政部を完全に支配するシステムであった。すなわち大統領は議会の採択した法案に対する拒否権を持ち、議会がこの拒否を乗り越えるためにはアメリカと同様に三分の二以上の多数の再可決を要する。また大統領は六年の任期で国民によって副大統領とともに選出され、副大統領はアメリカと同様に上院議長の役目を務めるものとされた。[26]

九二年三月三〇日、憲法委員会は大統領案と当初の委員会案とを折衷させた第三次草案をまとめ、これを四月六日に開かれた第六回人民代議員大会に提出した。草案はエリツィンの要望を部分的に取り入れたものの、大統領に関しては彼が望んだものよりも小さな権限しかなかった。この案では、大統領は国民により直接選出され、首相任命権と大統領令を発する権限を有するが、しかし大統領の人事権に関しては議会の承認が必要とされ、大統領は議

(23) さらには、民主化への国民の強い要望を背景に、政治的・経済的危機を乗切るための強いリーダーシップを発揮できる制度が要請された。また、エリツィンを中心とする改革派は、彼が選出されるとの想定の下に、改革推進のための権力とその民主的正統性を得るための制度として大統領公選制を主張した。Robert G. Moser, "Executive-Legislative Relations in Russia, 1991-1999," in Zoltan Barany and Robert G. Moser (ed.), *Russian Politics: Challenges of Democratization*, Cambridge University Press, 2001, pp.77-78.

(24) ハズブラートフの言い分は、体制転換の途上にあるロシアでは国民の理解と協力が最大限に必要とされる以上、強力な権限を持つ大統領制は適さないというものであった。Stephen White, "Russia," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 218.

(25) Rett R. Ludwikowski, *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Duke University Press, 1996, p58.

(26) *Ibid.*, pp. 58-59.

会を解散することはできず、大統領の法案拒否権については議会の単純多数で乗り越えられ、国民投票の付託権は大統領ではなく議会が有する、という制度であった。[27] しかし第六回大会では草案の基本的な原則について合意が得られただけで、さらなる議論と手直しの必要性を同月十八日に決議して終わった。これは第五回大会の決議と同様に解決を先送りするもので、結局、憲法問題はデッドロックに乗り上げたことが明白になった。

大統領と議会との抗争が続くなかで、第七回人民代議員大会が九二年十二月一日から十四日にかけて開かれ、双方は翌九三年四月二五日に国民投票を実施することで合意した。その投票では、①大統領及び大統領が推進している社会経済政策の信任、②大統領および議会の前倒し選挙の実施に関し賛否を問うものであった。投票の結果は大統領に有利なもの（①についてはイエスで、②についてはノー）だったが、議会は依然として大統領の目指す新憲法の制定を妨害しようとした。もはや議会との交渉は無理とみた大統領は九三年五月二一日、人民代議員や大統領、各共和国・地方・州の代表、地方自治体・政党・社会団体の代表、さらに企業代表の総計七百人余のメンバーから構成される憲法協議会を開催する大統領令を発した。六月五日に開会された憲法協議会（ハズブラートフ最高会議議長らの議会派はボイコットした）は、六〇人のメンバーからなる委員会に草案作成を託した。委員会は新憲法草案を憲法協議会に提出し、七月十二日、草案は賛成多数で採択された。しかしその四日後、人民代議員大会は憲法協議会の決議は非合法で無効と宣言し、「ロシア憲法採択に関する手続」を決議した。この決議は新憲法採択のための二つの代替的な方法を定めていた。一つは、人民代議員大会における三分の二以上の賛成で可決されること、もう一つの方法は国民投票による承認である。この国民投票で可決とされるためには、過半数の投票率の下で三分の二以上の賛成多数であること、ただしロシア内のすべての地区において過半数の賛成に達していること、という条件がついていた。いずれの方法でも、新憲法の成立にはハードルが高すぎるものであった。

この時点で、二つの憲法草案が妥協点を見出しえぬままに存在していた。一方は保守派勢力の、すなわち憲法委

員会の案であり、他方は大統領派の、すなわち憲法協議会の案である。[28] 両者の政治的対立が解消されないことには新憲法の制定は一歩も前に進まないことは明らかだった。[29] その後、大統領が抵抗派の副大統領の職務停止を命令すると、最高会議は大統領令の一時停止を決議するなど、政治闘争はさらに激化した。九月二一日、エリツィンは一方的に最高会議と人民代議員大会の停止を宣言したが、これに反発したハズブラートフ議長を中心とする最高会議は大統領を解任し、代わりにルツコイ副大統領を大統領代行に任命し、全面的対立に発展した。十月四日、エリツィンは軍を投入し議会の議事堂への砲撃を命じ、立てこもっていたハズブラートフ、ルツコイを含む多くの抵抗派の議員を拘束した。抵抗派を一掃した大統領は十一月十日、新憲法草案を国民に提示し、十二月十二日に国民投票が実施され（同時に新議会の選挙も実施）、投票の結果、五八・四％の賛成で草案は承認された。[30]

権限配分について、最終的にはエリツィンはアメリカ型の大統領制を選択しなかった。行政権を首相と内閣に分

(27) Stephen White, Richard Rose, Ian McAllister, *How Russia Votes*, Chatham House Publishers Inc., 1997, p.89.

(28) しかし実質的には両案にそれほど大きな相違はなく、保守派の案は議会により多くの権限を与え、大統領案は大統領にウェイトがかかったものにすぎなかった。Robert B. Ahdieh, *Russia's Constitutional Revolution: Legal Consciousness and the Transition to Democracy, 1985-1996*, Pennsylvania State University Press, 1997, p.54.

(29) 指導者たちがロシアの現実を無視し、無批判的に西欧の制度や概念を借用したことも、こうした危機を生んだ原因の一つとして指摘されている。Lilia Shevtsova, "Parliament and the Political Crisis in Russia, 1991-1993," in Jeffrey W. Hahn (ed.), *Democratization in Russia: the Development of Legislative Institutions*, M.E. Sharpe, 1996, p. 39.

(30) 賛成票はやっと過半数に達した程度で、この数字は新制度に対するロシア国民の評価の低さを明確に示すものであった。世論調査においても、他の体制転換をした中・東欧諸国の中でロシアは際立って政治制度に対する国民の評価が低い。Thomas F. Remington, "Democratization and the New Political Order in Russia," in Karen Dawisha and Bruce Parrot (ed.), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge University Press, 1997, p. 114.

担させ、上院議長を務める副大統領は置かず、大統領が何らかの理由で職務遂行が困難な場合は首相が代行するシステムになった。結果的にはフランスの半大統領制にアメリカの大統領の権限を加えたような制度である。法案の拒否権はアメリカの大統領を真似たもの（フランスの大統領にはない）だが、議会の解散権はフランスの大統領を真似たものである（アメリカの大統領にはない）。また、ロシアの大統領はアメリカの大統領のように国家元首(head of state）と政府の長（head of government）を兼ねるものではない。フランスと同様に法的には行政権は内閣に属し、政府の長は首相である。

二、中間のタイプ―ウクライナ、リトアニア、ルーマニア

半大統領制の第二のタイプとして、ロシアなどの大統領ほど強力な権限はないが、しかし儀礼的な国家元首とは違い、重要な権限が憲法によって与えられている国が存在する。ここではウクライナ、リトアニア、ルーマニアについて述べよう。

ウクライナ　体制転換後のウクライナの新憲法制定は一九九六年六月二八日で、他の中・東欧諸国に比べてかなり遅い。一九九一年八月から十二月にかけて、ソ連からの独立の動きの中で新制度の建設がスタートしたが、九五年六月の新憲法の暫定合意に至るまで激しい議論が続いた。そして九六年に、足掛け六年にわたって続いた新憲法をめぐる闘争が落着し、最終的に憲法の制定という経過をたどっている。

ウクライナの半大統領制の概要は以下のとおりである。大統領は五年の任期で国民の直接選挙で選出される（再選は連続二期まで)。議会は定員四五〇名で「最高会議」と呼ばれ、一院制で任期四年である。首相および大臣の副署を要しない大統領の主要な行為には次のように重要なものがいくつかある。大統領は首相を指名し、最高会議が承認するが、閣僚については首相の提案により大統領が任命する。大統領は法律案の提出権を持ち、また憲法改正

に関する国民投票の付託権、さらには内閣の決定を破棄する権限も持つ。議会に対する権限としては、大統領は議会の解散権を有するが、ただし解散権の行使は議会が三〇日以上審議拒否したときだけに限られている。また、大統領には法案の拒否権があり、これを議会が乗り越えるためには法定総議員数の三分の二以上の多数で再可決を要する。さらに、大統領令の制定権も国家元首に与えられている。一方、議会の方は内閣不信任を決議して内閣を総辞職させることができるが、内閣はさらに大統領にも責任を負うという規定があり、政府が議会および国家元首に二重の責任を負う典型的な二元的議院内閣制の構造が明文で示されている。このような半大統領制が導入されたのは、どのような経緯によるのであろうか。ウクライナにおける新憲法制定までの過程は、大きく三つの段階に分けられる。まず、クラフチュクの大統領時代、次いで九五年八月の「憲法協定」締結に至るまでの推移期間、そして九六年六月二八日の新憲法採択までの期間である。[31]

ロシアと同様にウクライナにおいても、ソ連崩壊の前夜に旧体制の枠内での部分的な制度改革が始まった。九〇年十月、最高会議は新憲法の〝ガイドライン〟の策定にあたる委員会を設置し、翌九一年三月に委員会はガイドラインに関する案を最高会議に提出した。そこで争点となったのが、大統領職の設置とその権限に関する事項である。当時、共産党第一書記の地位にあったクラフチュクは強力な権限を持つ大統領職の設置が望ましいと考えていたが、共産党のメンバーの多くはそれに反対であった。[32] 九一年四月十九・二〇日に「新憲法の概念と原理に関する協議会」が開催され、さらなる議論の結果、新憲法のガイドラインに関して合意が成立し、九一年六月十九日にそれが採択された。ガイドラインの内容はリベラル・デモクラシーの原理、および立法部と執行部との均衡を保った関係の導

(31) Oliver Vorndran, "Institutional Power and Ideology in the Ukrainian Constitutional Process," in Taras Kuzio, Robert S. Kravchuk and Paul D'Anieri (ed.), *State and Institution Building in Ukraine*, St. Martin's Press, 1999, p. 273.
(32) "Constitution Watch: Ukraine," *East European Constitutional Review*, 1992, No. 1, pp. 5-6.

入であった。[33]

その一方では、旧憲法の手直しとして大統領職が九一年七月の法律によって設置された。この措置は一見すると唐突に見えるが、大統領職の導入はロシアと同様な次のような事情による。当時、ソ連ではゴルバチョフが連邦構成国の権限を大幅に拡大した新連邦条約の締結によりソ連邦を維持しようとしていた。この時のウクライナ指導層はバルト三国（エストニア、ラトビア、リトアニア）やグルジアなどとは違い、ソ連からの独立の意思を強く持っていたわけではない。指導層内で独立を志向した者は少数派で、大多数はソ連との関係を保ちつつ自国を有利な位置に持っていこうとしていた。[34]したがって大統領職も、ウクライナの利益を代表しソ連との交渉を有利に進めるための手段とみなされていた。前述したように、ロシアでは九一年六月、ソ連に対抗してエリツィンがロシア国民の直接選挙で大統領に選ばれたが、ウクライナもそれを模倣しようとした。このとき大統領に期待された役割は、ソ連の干渉からウクライナの利益を擁護することであり、ロシアと同様に国民の直接選挙で大統領が選出されることは、中央のモスクワと対峙するとき、国民の意思を背景とする強い立場を大統領に与えることになる。[35]最高会議と首相および内閣は旧体制のままであるが、この法律によって国家元首には大統領令を制定する権限が付加され、また、議会の承認の下に首相及び大臣の任命権も付与された。大統領は法案の発案権だけではなく拒否権をも有するが、議会がこの拒否を乗り越えるには再度の単純多数決で可能であった。政府（内閣）は最高会議が不信任を表明したときは辞職するものとされた。しかし政府が辞職した場合であっても、大統領は最高会議を解散する権限はない。他方、最高会議議長は一定の状況において執行部の決定を停止する権限を保持した。要するに、旧体制下における議会中心主義という構造に基本的には変化がなかった。[36]とはいえ、すでにこの時点で半大統領制の構造が出現しているのが以上の特徴から分かるであろう。

しかし、その九一年七月の法律は大統領と他の国家機関との権限関係についてあまり明確ではなく、単に既存の

旧体制に大統領職が接木されたようなものだった。もし将来、ウクライナが独立国家として発足したとき、諸機関の間で制度的な衝突が起きる可能性については明確に認識されていなかった。

新設された大統領の選挙は九一年十二月に予定されていた。ところが、大統領職設置の法律制定から約一ヶ月後の九一年八月十八日、モスクワで起きたクーデター未遂事件により、ソ連とそれを構成する各共和国との関係に大きな変化がもたらされ、当然にウクライナの置かれた状況も激変した。九一年八月二四日、ウクライナ最高会議はソ連からの独立を宣言し、同月三一日にクラフチュクは共産党の活動を停止した。九月四日には共産党が解党を決議し、ここにウクライナにおける共産党支配体制は正式に終焉した。ウクライナは独立国として当然に国家元首の存在を必要とし、大統領職がソ連からの分離・独立を象徴する重要な存在として新たな意義を付与されるべきものとなった。

(33) Levent Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Martinus nijhoff Publishers, 2002, p. 174.

(34) 共産党だけではなく反体制側においても、ウクライナの独立は機が熟していないとして慎重な態度が支配的であった。Paul D'Anieri, Robert Kravchuk, and Taras Kuzio, *Politics and Society in Ukraine*, Westview Press, 1999, p. 23.

(35) この法律によれば、ソ連の執行部の決定がウクライナの憲法および法律に抵触するときは、その決定を停止できる権限がウクライナ大統領に与えられていた（「ウクライナソヴィエト社会主義共和国大統領の創設およびウクライナソヴィエト社会主義共和国憲法の変更に関する法律」第七条）。Kataryna Wolczuk, "Ukraine: Tormented Constitution-Making," in Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 1, Institutional Engineering*, Oxford University Press, 2001, pp. 244-245.

(36) Andrew Wilson, "Ukraine," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 263. もちろん、実際の権力の中心は議会ではなく、共産党であったことはいうまでもない。

議会の独立宣言は三四六対一という圧倒的多数の賛成で成立したが、国民抜きの最高会議だけの決議では宣言の正統性としては脆弱であったため、国民投票を実施することも決定された。なぜなら、ウクライナ国内には伝統的に民族的・言語的・地理的な分裂があり、もともと統一国家としての存続が容易ではない要素を抱えていたからである。人口の二二%（約千百四十万人）はロシア人であり[37]、ほとんどウクライナ東南部（ロシアと国境を接する）の諸都市に集中して住んでおり、彼らがソ連（およびロシア）からの分離を受け入れるかどうか不明であった。国内には、長い間ロシア＝ソ連とつながりを持ち、ロシア語を第一言語とする人々が住む地域と[38]、四〇年代にウクライナ領土に編入された西部地域との断層があった。去る九一年三月にゴルバチョフがソ連邦存続の可否を問うレファレンダムを実施したとき、ウクライナ国民全体としては七割が賛成したが、その西部地域の住民はこぞって反対した事実は、この断層の例を示すものである[39]。この事情こそ、ウクライナが八月のクーデター未遂事件前まで慎重な行動をとった理由である。

九一年十二月一日に同時に行なわれた国民投票と大統領選挙では、圧倒的多数の賛成で独立が承認され（九〇・三%の賛成）、大統領にはクラフチュクが当選した（六一・六%の得票）。新大統領のクラフチュクが委員長を務める憲法委員会で、九二年一月二九日、新憲法草案の最初のバージョンが明らかにされたが、以前の〝ガイドライン〟の内容とは反対に、そこでは強い権限を持った大統領が導入されていた。憲法委員会における草案作成作業は最終的に九二年六月三〇日に終了し、その最終バージョンが最高会議に提出された。九二年十一月には草案の内容が公表され、一般国民の間で討論の対象となり、数多くの提言が委員会に寄せられ、草案はこれらの提言をもとに大幅に修正された[40]。

ところが、旧制度の方は共産党支配時代の重要な制度的遺物がまだ残っており、特に最高会議の議長職がそうだった。議長は議会における討論・手続を指揮するだけではなく、議会の常任委員会の主宰権も持っており、政局運

営に強い影響力を行使した。そのため、大統領と首相および最高会議議長の三者が競合する三頭政治のような状態が続き、翌九三年には、そのような現行体制の統治機構の欠陥があらわになった。九三年五月に大統領クラフチュクと首相クチマとの間に深刻な対立が生じる一方で、最高会議は政府の経済政策に反対し、首相に特別な権限を与える措置をとることを拒否した。クチマ首相は特別権限なしでは経済改革の実行は不可能であるとして九三年九月九日に辞表を提出した。大統領の方も、最高会議に対して特別な権限を認めるよう要求したが、やはり最高会議はそれを拒否した。こうした諸制度間のきしみは、執行部への権限委議によって相対的に地位が低下することを嫌う最高会議によって増幅されたのである。

そこへもってきて、クラフチュク政権の経済政策は超インフレと大幅な生産低下を招き、結局は失敗であることが明らかになった。九三年六月には労働者の不満が爆発し大規模なストが発生した。彼らは、経済状況の改善のほかに議会の繰上げ選挙と大統領の信任を国民投票で問うことを要求した。最高会議はスト収拾のため一旦は九月に議会選挙と大統領選挙を前倒しで行なうことを決定したが、まもなくこれを中止し翌九四年三月に最高会議の選挙を、六月に大統領選挙を実施することに変更した。三月から四月にかけて実施された最高会議の選挙の結果は無所

(37) Alan J. Day, Roger East and Richard Thomas, *A Political and Economic Dictionary of Eastern Europe*, Europa Publications, 2002, p. 576.

(38) 一九五九年から一九八九年の三〇年の間に、ロシア語を母語（第一言語）とするウクライナ人の数は二百万人から四百六十万人に増加した。*Cf.* Andrew Wilson, *Ukrainian Nationalism in the 1990s: A Minority Faith*, Cambridge University Press, 1997, pp. 21-22.

(39) Sarah Birch, *Elections and Democratization in Ukraine*, Macmillan, 2000, p. 75.

(40) この提言の数は四万六千件にも達したという。*Cf.* "Constitution Watch: Ukraine," *East European Constitutional Review*, 1993, No. 3, p. 14.

属の議員が半数を占め、共産党は第一党ではあったが過半数には遠く及ばず、他の諸政党も数多く進出したことにより最高会議は多党状況を呈した。[41] そして、九四年七月十日に実施された大統領選決選投票でクラフチュクは元首相のクチマに敗れ（四五・一％対五二・一％）再選はならなかった。[42]

新大統領に就任したクチマは九四年十一月から急進的な経済改革を実施したが、保守派優勢の最高会議がこれに反発し、双方の対立が激化した。そこで大統領は議会を抑えるのに必要な、より強力な大統領の権限を求めるようになった。具体的には、議会の解散権、議会の可決した法案に対する拒否権、地方にまで改革を浸透させるために地方に対する統制権などを要求した。九四年十二月、クチマ大統領は執行部と議会との関係に関する暫定的な措置を盛り込んだ法案（ポーランドの「小さな憲法」のウクライナ版ともいえる）を提出した。この案では大統領に多くの権限を与えていたため、当然に最高会議から批判の声があがった。その法案に対抗する形で最高会議議長から対案が提出されたが、いずれも法案の採択には最高会議の三分の二以上の賛成が必要なため、これは断片化した議会構成では困難であった。そこで大統領は、権限の拡大が盛り込まれてはいるが、修正された「権力に関する法」案を提出した。内容は、大統領令の範囲の拡大や地方の指導者を解任できる権限などが含まれており、法案は九五年五月十八日にかろうじて最高会議で採択された。

ところが、「権力に関する法」は法的な問題を惹起した。その法律は現行憲法の変更を必要とする規定を多く含んでいたため、憲法改正が不可欠であったが、最高会議は法律の発効に必要な憲法改正を否決した。そこで大統領は議会の頭越しに直接国民に訴える戦術に切り替え、九五年五月三一日、大統領と最高会議のいずれを信任するかを問う国民投票を実施すると発表した。それに対し最高会議は、現行憲法下では国民投票を実施できるのは議会だけであり、そのような大統領の行為は違憲であると応酬した。ところが事前の世論調査の結果、国民投票の結果予想が大統領に有利になることが判明すると、最高会議は大統領に譲歩し、六月七日に「権力に関する法」の発効を決

議した。翌八日、最高会議議長と大統領は法律の発効に必要な「憲法協定」を締結し、国民投票は中止された。この「権力に関する法」によって大統領の権限は著しく拡大した。たとえば、法案に対する大統領の拒否権を最高会議が乗り越えるためには三分の二以上の多数の再可決が必要とされた。大統領令の範囲もそれまでの経済改革分野から、あらゆる分野に拡大した。この大統領令は事後的な最高会議の承認が必要とはいえ、法律の効力を持つものである。また首相などの任命に関する大統領の人事権も拡大し、逆に政府に対する最高会議の監視機能は減少した。

やがて旧憲法に改正を加える暫定的な措置の時代を経て、新憲法の制定というゴールが近づき[43]、大統領と最高会議との抗争は最後の段階に入った。大統領は新憲法にさらに強力な権限を盛り込もうとしたが、最高会議の方は議会の弱体化につながる大統領職の設置に対する抵抗姿勢を変えようとはしなかった[44]。九五年十一月二三日、憲法に関する作業部会（非公式な委員会）が、大統領職を導入する内容を含んだ草案を憲法委員会に提出した。この部会

(41) 共産党を中心とする保守派は議会の三分の一程度の勢力であったが、これは憲法改正（三分の二以上の特別多数決を要する）を阻止するのには充分な数であった。Kataryna Wolczuk, "The Politics of Constitution-Making in Ukraine," in Taras Kuzio (ed.), *Contemporary Ukraine: Dynamics of Post-Soviet Transformation*, M. E. Sharpe, 1998, p. 125.

(42) この大統領選挙（特に第二回投票）は同じ共産党内の二つの陣営どうしで行なわれた闘いであった。Taras Kuzio, *Ukraine: State and Nation Building*, Routledge, 1998, p. 32.

(43) 前年六月の「憲法協定」は新憲法制定までの期間を十二ヶ月以内と定めていたので、九六年六月が期限であった。*Cf.* Kataryana Wolczuk, *The Moulding of Ukraine: The Constitutional Politics of State Formation*, Central European University Press, 2001, p. 191.

(44) Ilya Prizel, "Ukraine Between Pro-Democracy and "Soft" Authoritarianism," in Karen Dawisha and Bruce Parrot (ed.), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge University Press, 1977, p. 369.

は大統領と最高会議議長の両者の主宰により開催され、最高会議の主要な諸党派の代表をすべてそのメンバーに含んでいた。九六年三月十一日、憲法委員会はその草案を採択し、最高会議に送付した。最高会議では幾つかの意見が出された後に修正つきで採択され、修正箇所を付加するよう草案が憲法委員会に送り返された。最終的な草案は、他の諸政党の賛意は得られたものの、共産党は最後まで強力な大統領職の導入には反対であり、むしろ強力な議会の設立を唱えた(45)。新憲法の発効には議会の三分の二以上の賛成が必要であり、これは多党化状況にある議会では依然として難問であり、不可能に近いことであった。

デッドロックを克服するため、大統領は九六年六月二六日に最後の手段に訴えることにした。共産党の主張には部分的に妥協しながら（一院制の議会の導入)、大統領は委員会のオリジナルの草案を国民投票に付託すると宣言した。このことは、最高会議の修正意見が新憲法には盛り込まれないことを意味していた。最高会議は国民投票を嫌い、夜を徹した討論の後、九六年六月二八日に三一五対三六の賛成多数で新憲法が採択された。最終的に双方の妥協として成立した新憲法であるが、大統領と内閣および議会との権限関係は前年の「権力に関する法」で導入され「憲法協定」で確定した内容と結果的にはほとんど同じであった。以上の経緯を見ると、大統領と最高会議との対立・抗争の中から新憲法が誕生した点ではロシアと同じではあるが、ウクライナでは両者の間に妥協が成立した点がロシアと大きく異なっている。

リトアニア　第二次世界大戦中にソ連に併合されたバルト三国のうち、独立後の新制度として半大統領制を採用したのはリトアニアだけであり（他の二国は議院内閣制)、一九九二年十月に新憲法が制定された。憲法に列挙された国家元首の行為は数の上では多数だが、実権としてはロシアやポーランドほど強力ではない。国民の直接選挙で選出される大統領は首相を任命し罷免する権限を持つが、いずれも議会の同意が必要とされている。内閣が辞職し

た場合、大統領は新首相の候補者を議会に提案できるが、これも議会が承認しないと任命できない。大臣の任免は首相の提案に拘束されるので、実質的な閣僚選任権は首相にある。議会に対する大統領の権限としては解散権と法案の拒否権とがある。しかし解散権の行使には幾つかの条件があり、①議会が内閣の新綱領の提出後三〇日以内に内閣を承認しないとき、または議会が内閣の綱領の提出から六〇日以内に引き続き二回それを否決したとき、②内閣に対し議会が不信任を決議したとき、のいずれかの場合にしか大統領は議会を解散できない。(46) 法案の拒否権については、通常の法律は総議員の過半数の再可決で乗り越えられ、憲法法律の場合は総議員の五分の三以上の多数による再可決で乗り越えられる。以上のような半大統領制がリトアニアに導入された経過を次に見てみよう。

一九八〇年代後半から、ソ連の各構成共和国に対するクレムリンの統制が弱まるにつれ、リトアニアにおいてもソ連からの独立を求める動きが大きくなっていった。一九八八年六月、主にリトアニアの知識人たちによって独立を目指すリトアニア再建運動「サユジス」が設立され、(47) この団体によって独立運動の大衆デモが幾度か繰り返された。八九年三月の全連邦人民代議員大会の選挙において、「サユジス」派は四二選挙議席のうち九割近くの三六議席を獲得して勝利し、ソ連によるリトアニアの併合の合法性を問題にする議論が国内で一段と活発化していった。(48) こうした動きに呼応し、リトアニア共産党は八九年十二月、ソ連共産党からの離脱を宣言した。リトアニアの独立は

(45) "Constitution Watch: Ukraine," *East European Constitutional Review*, 1996, No. 1, pp. 29-30.

(46) さらに、大統領の任期満了六ヶ月前および議会解散後の選挙から六ヶ月を経過していないときは解散権を行使できない（リトアニア憲法五八条二・三項）。

(47) 設立の中心となったのはビリニュス大学の教授たちや他の学術団体のメンバーであった。Richard J. Krickus, *Showdown: The Lithuanian Rebellion and the Breakup of the Soviet Empire*, Brassey's, 1997, p. 51.

(48) 一九四〇年のソ連への併合時には、大規模な大衆の運動が起きなかったのとは対照的である。Roger D. Petersen, *Resistance and Rebellion: Lessons From Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2001, p. 286.

当時の共産党を含めすべての諸党派が一致して求めた悲願であったが、しかしその方法に関しては必ずしも意見が一致していたわけではなかった。

九〇年三月（二月二四日に第一回選挙。三月四日から十日まで第二回選挙）に行なわれたリトアニアの最高会議議員選挙で「サユジス」派が議席の過半数を獲得し、最高会議議長に「サユジス」のランズベルギスが選出された。最高評議会[49]へと名称を変更した最高会議は三月十一日、ソ連からの独立を求めて一方的にリトアニアの主権を宣言し、同時に旧憲法に軽微な修正を加える暫定基本法を採択した。しかし、ソ連はこの独立宣言をソ連憲法に違反するもので無効とし、九一年一月にリトアニアの首都に軍を派兵した。だが、ソ連の介入はリトアニアの分離独立を止めることはできず、九一年九月六日、ソ連は正式にリトアニアの独立を承認した。[50]ソ連に対して強硬な態度をとり続けるランズベルギスは、一時的にリトアニア国民の英雄的な存在になった。彼が独立後の新しい政治制度として思い描いていたのは強力な大統領制であった。彼によれば、大統領は議会の意思とは無関係に政府の任免権を持つべきであり、また議会の法案に対しては拒否権を行使できるべきである。さらに大統領には議会の可決した法案に対する違憲審査権も認められるべきであると考えていた。[51]もちろん「サユジス」派もランズベルギスも、初代大統領には彼自分が就任することを想定していた。

独立宣言後の九〇年十一月七日、最高評議会は新たな憲法草案作りのための憲法委員会を設置したが、この委員会はさまざまな諸党派の代表を含んでおり、意見の一致を見ることは容易ではなかった。実は憲法委員会の設立前に、ソ連に併合される前の独立国当時の一九三八年憲法を復活させることも検討されたが、結局その内容が今の時代には適合せず、しかも権威主義的な性格がある[52]という理由で断念されていた。[53]憲法委員会は、当初は戦間期のリトアニアで制定された三つの憲法をベースに草案作成に当たったが、各憲法の性格が違いすぎるために不可能に近いことが明らかになった。[54]草案作成の終了期限は九〇年十二月三一日に設定されたが、最終的にそれが最高評議会

に提出されたのは九一年四月二五日だった。憲法委員会はどうにか草案らしきものを提出したが、中身は人権に関する部分的なスケッチだけで、統治機構については何も触れていなかった。

その後、九一年の夏、リトアニア民主労働党（旧共産党）は党の発案による憲法草案を提出した。そこで選択されていた政治制度は議院内閣制であった。大統領制ではなく議院内閣制が選ばれた理由は、他の東欧諸国と違って、リトアニア共産党は国民からそれほど強く敵視されておらず、議会選挙において多数の議席を獲得できる見込みがあったからである。言うまでもなく議院内閣制とは政府の長である首相が議会によって選ばれるため、議会を制し

(49) この最高評議会は一九九二年十月二五日に新憲法が発効する前まで立法機関として活動した。

(50) ソ連の介入は西側諸国からも強い批判を招き、事態を悪化させただけであった。ゴルバチョフが提唱した連邦維持の可否を問うソ連全土における国民投票にもリトアニアは参加せず、九一年二月九日、独自にリトアニアの独立の可否を問う国民投票を実施し、賛成票は九〇%以上に達した。*Cf.* Richard J. Krickus, "Democratization in Lithuania," in Karen Dawisha and Bruce Parrott (ed.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge University Press, 1997, p. 299.

(51) 以上の（ランズベルギスの）大統領像について、Dainius Urbanavicius, "Lithuania," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 152.

(52) たとえば一九三八年憲法第四六条には、国家は国民に強制労働をさせることができる旨の規定があった。

(53) ただし、この憲法は独立国としての法的連続性を示すため、わずか一時間の間だけ復活させられ、その後に直ちに停止された。同時に前述の暫定基本法が憲法に代わるものとして新憲法制定まで効力を持つことになった。"Constitution Watch: Lithuania," *East European Constitutional Review*, Spring 1992, p. 5.

(54) この三つの憲法とは一九二二年、一九二八年、一九三八年の各憲法である。一九二二年憲法が議会中心主義的な性格であるのに対し、一九三八年憲法は権威主義的でリトアニア版ファシズムと呼ばれる性格であった。Nida Gelazis, "Institutional Engineering in Lithuania: Stability through Compromise," in Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 1, Institutional Engineering*, Oxford University Press, 2001, p. 169.

た政党が政権を獲得できる制度である。しかし大統領制では議会を制しても政権の獲得につながるわけではなく、それよりも党の候補者が大統領に当選することのほうが決定的である。なぜリトアニア共産党は、国民からあまり嫌悪されなかったのか。それは、一九八九年から九〇年にかけてソ連からの離脱・独立を求めて「サユジス」がソ連と対抗しているとき、共産党は「サユジス」の行動を一貫して支持し、その姿勢が国民から評価されたことが大きな理由である。その民主労働党の提示した憲法草案についても、統治機構に関しては意見が大きく割れる結果になった。議院内閣制か大統領制か、このオプションをめぐって民主労働党と「サユジス」派は真っ向から対立し、双方が譲らないために決着がつかなかった。(55)

九二年二月二六日、第二次憲法草案が憲法委員会によって提出された。この草案では大統領に法案の拒否権が与えられていた（議会が大統領の拒否権を乗越えるためには三分の二以上の多数の賛成で再可決することを要する）。しかし大統領は以下の場合に臨時内閣を任命するだけで、議会の解散権を有しなかった。すなわち大統領の首相指名から三〇日以内に、議会が政府の綱領と閣僚の三分の二を承認しないか、または議会が内閣発足後六ヶ月以内に不信任を決議した場合である。(56)

一九九二年の春、もともと多様な集団の混合であった人民戦線組織「サユジス」は分裂し、異なる派閥に分かれた。その結果、最高評議会における「サユジス」の代表グループは多数派から少数派に転落した。そこでランズベルギス派は、大統領職の導入に関して国民投票に訴えるという道を選んだ。新憲法の制定前にまず大統領職を設置して権力を維持しようと彼らは考えた。まだ国民に人気があると信じていたランズベルギスは、憲法か大統領職かどちらを優先すべきかを国民に問うた。ただし、この国民投票は法的には異例な内容を持っていた。それは、現行の暫定基本法を改正して強力な大統領制の導入の可否を国民に問うものであったが、同時に新憲法の制定者をこの国民投票の結果に従うように拘束するものであった。また、この投票では賛成票が有権者数（総有効投票数ではな

い）の過半数に達しなければ有効とはされなかった。

九二年五月二三日に行なわれた国民投票の結果はランズベルギスの期待を裏切るものであった。(57) 強力な大統領制を導入するための暫定基本法の改正は成立しなかった。たしかに投票の多く（六九・五％）は大統領制の導入に賛成していたが、棄権も多く、投票率は五七・六％に過ぎなかった。これでは制度変更に必要な有権者の過半数の賛成には達しない（有権者の三九・九％）。また、棄権者のほとんどは大統領制に否定的であったといわれる。(58) この結果は、国民がすでに市場経済の副作用がもたらす経済の現実に失望していることをも示していた。思惑が大きく外れたランズベルギスにとって、大統領制はどうしても実現させねばならぬ制度ではなくなった。(59) 国民投票の結果が明らかにしたのは、仮に大統領制を導入しても彼が大統領選挙に勝利する確立は高くないということである。国民に不人気な大統領制に固執することは彼の政治生命にとって不利であり、統治機構については最終的には妥協の道を選ぶしかないことも意味していた。

九二年の夏から秋にかけ、最高評議会では妥協点が模索された。少なくとも諸党派が一致していた点は、十月二五日に予定されている議会選挙の前に憲法草案を完成させなければならないということだった。憲法委員会で最終

(55) Thomas Lane, *Lithuania: Stepping Westward*, Taylor & Francis, 2001, p. 132.
(56) Rett R. Ludwikowski, *op. cit.*, p. 74.
(57) このとき、既に国民の間では政権運営への失望からランズベルギス離れ、そして「サユジス」離れが進行していた。*Cf.* Alexandra Ashbourne, *Lithuania: the rebirth of a nation, 1991-1994*, Lexington Books, 1999, p. 38.
(58) ランズベルギスは「大統領制への賛成票は自分への賛成票である」と公言し、一種の信任投票の性格もおびた。Alfred Erich Senn, "Lithuania's First Two Years of Independence," *Journal of Baltic Studies*, Vol. 25, No. 1, 1994, p. 84.
(59) Dainius Urbanavicius, "Lithuania," *op.cit.*, p. 153.

的な草案がまとめられたが、それは新憲法承認のための国民投票（と同時に行なわれる議会選挙）のわずか二週間前だった。国民は草案の内容を充分に検討し議論する時間もないままに投票し、賛成が有権者の過半数には達したものの、結果は五六・七六％という数字にとどまった。[60] 同時に行なわれた議会選挙では、経済状況の悪化に対する国民の不信を反映し、「サユジス」派は民主労働党に敗れた。新憲法制定後の九三年に実施された大統領選挙においても民主労働党の候補者が勝利することになる。個人であれ集団であれ、変革を推進する能力があることは、必ずしも同時に統治能力があることを意味するわけではないことを歴史が語っているが、そのことはリトアニアにおいても「サユジス」の運命によって示された。

以上のような経過を経て、統治機構については妥協の制度—旧共産党の民主労働党の主張する議院内閣制と、ランズベルギス派の主張する国民の直接選挙で選ばれ実権を持つ大統領とをミックスしたもの—すなわち半大統領制の導入となったのである。

ルーマニア　近代におけるルーマニアの政治制度の歴史は、概ね権威主義的支配と独裁制で覆われている。一八七七年のオスマン帝国からの独立後、一八八一年から第二次大戦後の一九四七年に国王が追放（強制的に退位）されるまでの間は君主制であり—その間、一九二〇年代に一時的に制限された形の民主政治が行われたものの—一九四七年以降八九年まではソ連の社会主義体制に組み込まれ、他の東欧諸国と同様に社会主義国家特有の権威主義的な制度を持っていた。[61] ルーマニアが体制転換に向かったのは一九八九年十二月、チャウシェスクの処刑により独裁体制に終止符を打ってからである。[62]

現在のルーマニアの半大統領制は次のような特徴を持っている。国家元首の権限は、半大統領制を採用する諸国の中では比較的強力な部類に属し、首相や大臣の副署に拘束されない行為もかなり広範である。その中には議会を

解散し首相を任命するなど、重要な権限も当然に含まれている。ただし、まったくのフリーハンドではなく、大統領の権限行使にはいくつかの条件が付されている。議会の解散に関しては、内閣成立後六〇日以内に議会が内閣を信任しないとき、そして少なくとも二回の信任要求が拒否された場合に限り、大統領は両院議長および各会派の長に諮問の後に議会を解散することができるだけである。しかも解散権の行使は年に一回しか許されない。首相の任命に関しても、大統領は議会の会派（過半数の議席を持つ会派があるときは、その会派。そうでないときは各会派）に諮問の後、首相を指名するが、首相および首相の作成した政策綱領と閣僚名簿は上下両院の合同会議からなる議会で信任される必要があり、大統領が任意に首相を任命することはできない。これは議会の多数党の代表が自動的に首相になる仕組みであり、また下院の信任ではなく両院の信任が必要とされている点が特徴である。他には法案に対する再議要求権と国民投票への付託権などがある。

半大統領制の導入は新憲法の制定によって一挙に実現されたのではなく、最初は一九九〇年三月十四日の「選挙法」で、次いでそれに基づいて実施された同年五月の選挙後に成立した議会によって採択された「議事手続に関する規則」（この規則は六月に採択された）などで補完され、最後に九一年十二月の国民投票で承認された憲法で確立

(60) 投票率は七六％で、かなり高かった。Algis Krupavičius and Giedrius Zvaliauskas, "Lithuania," in Andreas Auer, Michael Bützer (ed.), *Direct democracy: the Eastern and Central European experience*, Ashgate, 2001, p. 120.

(61) John S. Dryzek and Leslie Holms (with Bogdan Chiritoiu), *Post-Communist Democratization: Political Discourses across Thirteen Countries*, Cambridge University Press, 2002, pp. 193-194.

(62) ルーマニアの体制転換は他の中・東欧諸国に比べて多くの〝例外的な〟特徴を持っている。円卓会議がなかったこと、また旧体制の指導者の処刑という最も暴力的な転換であったこと、さらに旧共産党の幹部だった人物が二度も国民によって指導者に選出されていること、などである。Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 344.

された。[63]「選挙法」などで規定された制度と最終的な憲法に盛られた制度との間に（憲法裁判所の創設以外は）大きな差異は無い。この「選挙法」は単に選挙に関する事項だけではなく、新憲法制定までの暫定的な政治制度も規定していた。そこでは国民の直接選挙によって選出され、実権を持つ大統領と議会に責任を負う政府とが既に制度化されており、制度的な大枠は「選挙法」で出来上がっていた。その後、「議事手続に関する規則」によって若干の補足が行なわれたが、新憲法はそれらの措置を追認したようなものだといってもよい。

新憲法制定までの経過は以下のとおりである。八九年十二月二五日のチャウシェスク体制の崩壊後、臨時政府が救国戦線によって設立された。[64]救国戦線とは八九年十二月に起こった政治運動であり、最初は新しく生まれた諸党派や各種社会団体を広く含んだものであったが、後に旧共産党の幹部たちによって主導権が握られた。彼らは、かつて共産党の権力の中枢から外された幹部たちであった。[65]十二月二六日、イリエスクとロマンがそれぞれ臨時の国家元首と首相に就任した。その少し前の十二月二二日、救国戦線は共産党支配体制の廃止と新憲法の制定の必要性を訴えるコミュニケを発表していた。

九〇年一月二三日、救国戦線臨時政府は四月に議会選挙を実施することを宣言した。その結果、新憲法の制定は選挙後の新しい議会によって行なわれることになった。この宣言は他の諸政党から、選挙までの期間が短すぎて充分な準備ができないとして批判の的になった。[66]豊富な政治経験に裏打ちされ、救国戦線は九〇年五月の議会選挙で両院ともに三分の二以上の議席を占めて圧勝し、大統領選挙でも圧倒的多数で救国戦線のイリエスクが選出された。未組織でまとまりを欠く他の諸政党は惨敗した。野党陣営は選挙での敗北と、さらには六月の反政府デモに対する警察と炭鉱労働者による制圧により、[67]それ以降、勢力を盛り返すのに長い時間を要した。したがって、憲法制定過程において野党の発言力はほとんどないに等しく、救国戦線のみによって新憲法の作成が進められたといってもよい。諸野党の間に一致協力する体制ができ、救国戦線に対峙し得る勢力になるのは、後に民主会議という傘下に結

集したときだが、この時は新憲法がすでに制定された後であった。

九〇年五月の選挙によって成立した議会は、同時に憲法制定議会として新憲法の草案作りを開始した。九〇年七月十一日に憲法委員会が設置されたが、委員の構成は議会の勢力分布を反映していた。そのため救国戦線の意見が支配的であり、草案の作成作業は救国戦線の一方的なペースで進んだ。委員会でもっとも大きな争点となったのは、議会と執行部との権限配分に関する問題であった。救国戦線側は実権を有する強い大統領を主張したが、他の諸政党はそれに否定的だった。[68] 最初の憲法草案は九〇年十二月十一日に議会に提出された。議会での審議結果を踏まえ、憲法委員会は草案を見直し、第二次草案を九一年七月九日に議会に提出した。しかしこの過程において新しい政治

(63) Tony Verheijen, "Romania," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p. 195.

(64) チャウシェスク体制が崩壊したとき、ルーマニアには反体制派のグループはもちろん、いかなる形の市民団体も存在していなかった。この政治的空白を埋めるものとして設立されたのが救国戦線である。Renate Weber, "Constitutionalism as a Vehicle for Democratic Consolidation in Romania," in Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 1, Institutional Engineering*, Oxford University Press, 2001, p. 213.

(65) Vladimir Tismaneanu, "Romanian Exceptionalism? Democracy, Ethnocracy and Uncertain Pluralism in Post-Ceausescu Romania," in Karen Dawisha and Bruce Parrot (ed.), *Politics, Power and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, 1997, p. 419.

(66) Levent Gönenç, *op. cit.*, p. 148.

(67) 九〇年六月、首都ブカレストで起きた警察とデモ隊との騒乱に対し、大統領イリエスクの呼びかけに応じて炭鉱労働者たちが鎮圧に加わった。Thomas Carothers, *Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania*, A Carnegie Endowment, 1996, p. 12.

(68) Steven D. Roper, *Romania: The Unfinished Revolution*, Harwood Academic Publishers, 2000, p. 69.

制度に関する議論らしい議論はほとんど行なわれておらず、この点でルーマニアは他の中・東欧諸国と大きく異なっている。第二次憲法草案は九月十日から十二月までの間に再び議会において審議が行なわれ、多くの修正が施された。主な争点は少数民族の権利、共和政体の変更不可、内閣と議会との関係、両院関係などであったが、半大統領制の制度に関しては議論の対象にはなっていない。これは「選挙法」で暫定的に作られた制度をそのまま踏襲することに救国戦線内部においてほとんど異論がなかったことを物語っている。しかし野党の方はいくつかの点について、特に大統領に広範な権限が与えられていることについて批判的であった。(69) 最終的な草案は九一年十一月二一日に両院の合同会議において五一〇対九五の圧倒的多数で採択され、十二月九日の国民投票で承認された。しかし、投票率は六九%であり、そのわずか五四%の賛成しか得られなかった事実は、これが救国戦線の憲法であり、それゆえ国民の広い層から支持されたものではないこと示している。新憲法に基づく最初の大統領および議会選挙は翌九二年九月に実施されている。

以上に述べたように、ルーマニアの半大統領制は異なる諸勢力の激しい論争の過程から誕生したものではない。暫定憲法ともいえる九〇年三月の「選挙法」に初めから出来上がった形で出現したものである。最初から半大統領制が導入された理由は、フランスとの民族的近親性から「選挙法」の起草者たちがフランス憲法をかなり模倣したということが指摘されている。(70) その国名が示すように、ルーマニアは中・東欧諸国の中では唯の一ラテン系民族の国であり、その自己イメージもラテン国家である。(71) 伝統的にルーマニア人はフランス文化を愛し、最も関心のある国は昔からフランスであったため、フランスの政治制度を模範とするのは自然であった。彼らにとっては、権威主義体制で覆われている自国の過去に復活すべき制度を見つけることはできず、かといって新制度を発案することも困難であり、結局は最も近親感を抱く国の、しかも成功したことが実証されている制度を選択するほうが容易であっただろう。(72)

しかしながら、大統領の権限に関してはフランスのそれよりも制限されている。たとえば政治的中立性が要請され、議会解散権の行使には先述したような諸種の条件が付されていることなどである。この違いの原因は体制転換前の歴史への反作用である。チャウシェスクの権力濫用の記憶は諸党派においても国民の間でも生々しく、救国戦線は議会で圧倒的多数の勢力を維持してはいたが、強力な権限を大統領に与えることについて潜在的な脅威を感じていた。同様に、そのような強力な大統領を設ける新憲法が国民投票で承認されることも難しいのは当然の状況であった。(73)

三、儀礼的国家元首—スロベニア、ブルガリア

大統領が国民の直接選挙で選出されるにもかかわらず、その憲法上の実権が通常の議院内閣制の国家元首と大差のないほど小さな国も存在する。したがってそれらの国の政治制度は半大統領制というより、議院内閣制の範疇に

(69) Levent Gönenç, *op. cit.*, p. 150.
(70) Tony Verheijen, *op. cit.*, p. 196.
(71) Tom Gallagher, "Building Democracy in Romania: Internal Shortcomings and External Neglect," in Jan Zielonka and Alex Pravda (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 2, International and Transnational Factors*, Oxford University Press, 2001, p. 384.
(72) M. Steven Fish, "The Dynamics of Democratic Politics," in Richard D. Anderson, JR., M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder (ed.), *Postcommunism and the Theory of Democracy*, Princeton University Press, 2001, p. 90.
(73) しかし、チャウシェスクの個人的独裁政治は消えたが、体制の権威主義的な体質は続いているとみなす見解は多い。*Cf.* Stephen White, *Communism and Its Collapse*, Routlege, 2001, p. 56.

入れられることが多い。ここではスロベニアとブルガリアをとりあげる。

スロベニア スロベニアの政治制度は、一般には議院内閣制であると理解されている。なぜなら、大統領は国民の直接選挙で選出されるが、憲法上の実権が弱く、どちらかというと儀礼的な国家元首として位置付けられているからである。たとえば大統領の首相任命権に関しては議会各会派との協議が義務付けられており、大統領の裁量で首相を指名することはできない。[74] また大統領の議会解散権は、新内閣の発足が下院で承認されなかったとき、もしくは内閣が下院の信任を失った場合に行使できるだけである。他方で、首相には行政の長としてふさわしい権限が与えられており、政治制度としては議院内閣制であるとの印象を多くの人が受けるとしても不思議ではない。言いかえるなら、「国家元首の公選つき議院内閣制」と呼んでもおかしくない制度である。中・東欧諸国の中で、スロベニアは(ブルガリアやマケドニアと並んで)限りなく議院内閣制に近い制度を導入したといえよう。しかし、これはあくまでも大統領の〝de jure〟の姿であって、〝de facto〟の姿はまた別である。実際、その後の運用では、大統領は通常の議院内閣制の国家元首に期待される役割をはるかに超えた政治的行動をとっている。そのような現象が生じるあたりが〝純粋な〟議院内閣制とは大きく異なる点であって、スロベニアをドイツやイタリアなどと同じ議院内閣制の範疇に入れることはできない。公選制度は、その地位に民主的正統性という「権威」を与えるため、「権力」なき国家元首であっても議会選出の国家元首とは存在感がまったく違ってくる。単なる法学的アプローチだけでは、このような相違を把握することできない。以下で、このような(微妙な)制度がスロベニアに導入された経緯について見てみよう。

歴史上、スロベニアが初めて独立国になったのは一九九一年で、その年の十二月二三日に旧憲法とはまったく性格の異なる新憲法を採択し、新制度への転換が非常にスピーディに行なわれている。新体制への転換は、一九八九年九月、旧憲法への夥しい数の改正から始まった。改正の対象となったのはスロベニアの自決権、複数政党制およ

び私有財産制の承認などであった。それから三ヶ月後の十二月、複数政党による自由選挙を導入する選挙法が議会で採択された。そして九〇年四月、ユーゴスラビア連邦内で初の自由選挙がスロベニアで実施され、キリスト教民主党を中心とする野党連合[75]が勝利した。[76]野党連合は新しい民主的な憲法による議会制デモクラシーの設立とスロベニアの独立主権国家という二つの目標を掲げており、それが勝利したことで新憲法の草案作りが議会における最も重要な仕事になった。そして九〇年六月二五日、ユーゴスラビアからの独立が議会によって宣言された。この宣言では、スロベニアの憲法・法律に矛盾しない限りユーゴスラビア連邦憲法および法律が効力を持つことが明示されていた。また、この宣言後に制定される連邦の法律はスロベニア議会の承認がある場合に限り有効であることも言及されていた。

体制転換期における他の中・東欧諸国と同様に、スロベニアにおいても社会主義体制下での議会の憲法上の権限は強力であった。新憲法の制定作業のときも議会は行政部に対して自らの権限を縮小することを容易には認めず[77]、新憲法制定作業も議会の場を中心に進められた。

(74) 大臣の任免に関しては、首相の提案した閣僚を任免するのが国家元首ではなく議会であり、非常に特異な制度である(スロベニア憲法一一二条)。

(75) この野党連合は、キリスト教民主党の他、農民連合、民主連合、社会民主連合、緑の党、自由党などがアンチ共産主義で結集したものである。Dimitrij Rupel, "Slovenia's Shift from the Balkans to Central Europe," in Jill Benderly and Evan Kraft (ed.), *Independent Slovenia: Origins, Movement, Prospects*, Macmillan Press LTD, 1994, p. 189.

(76) この選挙で六つの政党を含む野党連合は五五%の得票率で、圧倒的多数の議席を獲得した。Sabrina Petra Ramet, "Democratization in Slovenia- the second stage," in Karen Dawisha and Bruce Parrot (ed.), *Politics, Power, and The Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, 1997, p. 197.

(77) Jan Zielonka, "New Institutions in the Old East Bloc," *Journal of Democracy*, 5(2), 1994, p. 90.

独立宣言の少し前の九〇年六月十三日、議会は新憲法の草案作成のために憲法委員会を設置し、そこで草案作りがスタートした。憲法委員会における政治制度に関する審議では、議会と執行部との関係および国家元首の地位に関して最初から議論の的になった。議会と執行部との関係については意見が二つに分かれた。一方の意見は、政治の決定は議会中心であるべきで、議会制デモクラシーの貫徹を強調し、他方は、現代の民主国家の傾向を考慮に入れるべきであり、議会と政府との関係ではどの国でも執行権の優位という現象が見られること、それゆえ十分な責任を持った政府が統治機構の中心になるべきだ、という意見であった。[78]しかし意見はまとまらず、そこで議論のためのたたき台として、専門家のグループによって二つの案が提示された。一つはフランスの半大統領制をモデルにしたもので、国民の直接選挙で選出される大統領が首相を任命し、首相の提案により大統領が閣僚を任命する制度である。他の案は議院内閣制で、モデルとされた国はドイツである。[79]ただし、どちらの案も、安定した強力な政府が必要であり、政府は議会内における諸政党の変転する関係に依存すべきではないという信念では共通していた。[80]憲法委員会における審議で争点になったのは、議院内閣制か半大統領制かの選択に関連し、さらに議会は二院制か一院制か、そして政府は議会のみに責任を負うのか、大統領にも責任を負うのか（もし半大統領制を導入した場合）という点であった。[81]討論が進むにつれて議院内閣制への支持が多く集まり、最終的にそれに落ち着いた。フランス型の半大統領制が排除された主な理由は、強力な大統領は誕生しつつあるデモクラシーを抑圧してしまうのではないか、そして転換期においては強力な権限を持つ大統領は他の機関との権力の均衡を維持することが難しく他の機関を凌駕することにならないか、などの危惧であった。また、政府の行動を監視するためには半大統領制よりも議院内閣制のほうが適しており、また、より民主的だということである。

しかし国家元首の選任については、ドイツ（やイタリア、ギリシアなど共和国の議院内閣制）で採用されている方式、すなわち議会による選出ではなく、国民の直接選挙によるべきだという意見が支配的だった。大統領が国民に

よって選出されるにもかかわらず、ほとんど形式的な権限しか有しないのはある意味では矛盾しているが、しかしこれは憲法起草者たちが世論を無視できなかった結果である。世論は体制転換の初期の頃（一九八〇年代の後半）からすでに、新共和国の国家元首は国民が選出すべきだとの明確な意思を示していた[82]。同時に、その大統領の権限は儀礼的ではなく強力なものであるとの期待もあったといわれる（しかし大統領の憲法上の権限に対する一般国民の認識は乏しく、新憲法制定後の最初の大統領選挙時ですら、多くの国民はその権限に関しては無知に近いものだったという[83]）。

この、大統領の権限に関しては、体制転換期に重要な役割を演じた共産党のクーチャンをめぐる憲法起草当時の政治状況も反映している。クーチャンはかつてスロベニア共産党連盟（共産党）の指導者であり、八〇年代に彼が率いる共産党によって国内の改革を成功に導いたことで国民から高い人気を得ていた。とりわけ、この共産党がユ

(78) Janez Pečar, "The Changing Political System," in Danica Fink-Hafner and John R. Robbins (ed.), *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, Dartmouth Publishing Company, 1997, p. 167.

(79) ドイツの議院内閣制は、いわゆる建設的不信任投票制度によって安定した政府を確保できる制度であるとみなされた。この「建設的不信任投票制度」は実際にスロベニア憲法一一六条に取り入れられている。

(80) Franci Grad, "Establishing State Authority," in Danica Fink-Hafner and John R. Robbins (ed.), *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, Dartmouth Publishing Company, 1997, p. 90.

(81) Janez Pečar, *op. cit.*, p. 164.

(82) 一九八九年に実施された世論調査では回答者の八六・七％が大統領の公選制を支持し、（議院内閣制のシステムである）議会による大統領の選出を望む回答はわずか四・四％にすぎなかった。翌九〇年の世論調査でも大統領公選制への支持は八二・三％と依然として高かった。Miro Cerar, "Slovenia," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, 1999, p.257, note (9)

(83) *Op. cit.*, p. 258.

ーゴスラビア共産党連盟からの脱退をめぐって中央と戦っているときは、彼の個人的人気は圧倒的なものであった。それゆえ、もし新憲法において大統領公選制が導入された場合、クーチャンが大統領に選出されることは間違いないことが予想された。しかし、議会で多数派の反共産主義の連合は彼の選出には反対であった。それは彼が政敵だからだけではなく、旧体制の共産党の指導者としての経歴があるという理由からだった。とはいえ、大統領公選制への国民の強い期待を裏切って議院内閣制（議会による大統領の選出）を提案することは、どの党派にも困難であった。公選制の選択が避けられないものならば、せめて（クーチャンが就くであろう）国家元首の実権を極小化しようと反共産主義のグループは考えた。[84] こうして、国民の直接選挙で選出されるが、権限は議院内閣制の儀礼的国家元首と大差のない大統領という、半大統領制—あるいは「国家元首の公選付き議院内閣制」と呼ぶこともできる制度—が新憲法に盛り込まれたのである。

新憲法制定後の九二年十二月の大統領選挙で、予想通りクーチャンが第一回目の投票で六三・八％の票を獲得し、他の七人の候補者に対して大勝した。九七年の大統領選でも彼はやはり第一回目の投票で五五・五％の得票で再選された。

ブルガリア　ブルガリアへの半大統領制の導入は、体制転換後の一九九一年七月憲法による。しかし憲法第一条では、「ブルガリアは議院内閣制を採用する共和国である」と規定されている。その国の統治機構のタイプ（大統領制か議院内閣制か）を憲法で明文化するケースは異例であるが、わざわざ「議院内閣制」とことわっているのは明らかに憲法起草者の次のような意図による。すなわち、大統領が国民の直接選挙で選出されるにもかかわらず、ほとんど実権をもたない儀礼的な存在であることに対して当然に起こるであろう（いったい何制なのかという）混乱をあらかじめ払拭するためである。[85]

国家元首の権限は弱く、首相や大臣の副署を要しない大統領の権限は、半大統領制諸国の中では質・量ともに小さな部類に属する。人事に関しては、臨時内閣の任命と大統領府の組織や規則およびそのスタッフの任命だけに限られている。議会の可決した法案に対しては拒否権というより再議要求権というべきものがあるが、議会が総議員の単純多数で再可決すると大統領は署名・公布を義務付けられる。それ以外の大統領の行為にはすべて首相または大臣の副署が必要とされ、首相の任命やそれと密接な関係のある解散権の行使についても大統領に自由裁量の余地はない。たとえば、大統領は任意に首相を指名できるわけではなく、議会の各会派に諮問の後、最大会派が指名した首相候補者に組閣を命じることになっている。もし七日以内に組閣できないときは同様の義務を第二の会派によって指名された首相候補者に命じ、それでも組閣不成立のときに初めて大統領の任意で他の会派に首相候補者の指名を要請することができる。以上の手続を経ても内閣が成立しないときに、大統領は臨時内閣を任命し、議会を解散する制度である。こう見てくると、政治制度としては国家元首の公選制付き議院内閣制とも呼べるもので、第一条の規定はたしかに的外れであるとはいえない。

他の諸国と同じように、ブルガリアの憲法制定も過去の歴史・制定時の状況・将来の展望などが色濃く反映されたもので、特に国家元首（大統領）の扱いについては、二つの思惑が影響した。一つは過去の教訓であり、もう一つは近く予定される選挙への対策である。

長く続いた共産党独裁体制、特に三五年間、党と国家を牛耳ったジフコフ共産党書記長の独裁体制が民主化要求

(84) Miro Cerar, "Slovenia: From Elite Consensus to Democratic Consolidation," in Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Vol. 1, Institutional Engineering,* Oxford University Press, 2001, p. 394.

(85) Venelin I. Ganev, "Bulgaria," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe,* Oxford University Press, 1999, p.124

の高まりの中で八九年十一月、書記長の辞任によって幕を閉じた。十二月に、それまでばらばらな小さなグループに分かれていた反体制派は、十二以上のグループが結集して民主勢力同盟を結成した。[86] ジフコフの後を継いだ共産党のムラデノフによって本格的な改革が始まり、翌九〇年一月十五日、反体制派の圧力によって議会は共産党の一党独裁の放棄を決議した（四月には共産党は社会党と改称）。[87] また議会は、民主勢力同盟が要求する速やかな民主化への移行に応え、憲法改正作業の開始に関する決議も行なった。翌十六日から共産党政府と反体制派との間で円卓会議が開始され（この円卓会議は三月末に終了）、そこではまず、初の複数政党による自由選挙を六月に実施することが合意された。この時はジフコフの権威主義的支配の記憶がまだ残っており、抑制を欠いた執行権はあるゆる抑圧体制につながること、それゆえ、どのような形であれ権威主義的支配の復活につながりやすい制度は避けることで双方の意見は一致した。したがって民主的な政治制度の選択として、議院内閣制はともかく、国家元首が強力なリーダーシップを発揮しやすい大統領制を支持する意見は稀薄だった。しかし、具体的に国家元首の選任方式や権限の配分をどのように制度化するかという点では議論が分かれた。

この論争は、予定された選挙をにらんだ双方の思惑もからんでさらに激化した。政権側も在野勢力もそれぞれ自分たちの勝利、つまり権力獲得に有利な制度を導入しようとした。共産党側は国民の直接選挙で選出される大統領の導入を主張した。なぜなら、独裁者ジフコフの失脚に貢献したムラデノフの国民的人気の高さからして、その方式こそ共産党側が大統領職を確実に得られる道だったからである。一方、その結果を恐れた民主勢力同盟は、大統領は議会によって選出されるべきことを主張した。[88] 一連の交渉の結果、双方が合意をみることができたのは次の三点である。第一に、暫定的な措置として現行の一九七一年憲法を今の議会で改正し、国家評議会（共産党支配時代の最高行政機関）の行政権を大統領に移行させること。第二に、大統領は議会によって選出されること。第三に、最終的な国家元首の制度は憲法制定議会において新憲法とともに定めること、というものだった。[89] だが、この時点

で民主勢力同盟はいくつかの問題を抱えていた。メンバーの多くは政治経験に乏しく、ポーランドのワレサやハンガリーのハベルのようなカリスマ的なリーダーを欠いており、そして―これがもっとも問題だったが―悪化する経済に対処する有効な処方箋を欠いていた。それは、急激な変革に対する国民の危惧感を充分に拭い去ることができないことを意味する。その後に実施された九〇年六月の総選挙では、旧共産党の社会党が過半数の議席（定数四〇〇のうち二一一議席）を獲得して勝利し、それが影を落としたような結果となった。体制転換期において旧体制のシンボルである社会党が勝利したことは各方面の関心を呼んだ（よりテクニカルな理由としては、一つには、メディアなどを多く利用できたことで選挙キャンペーンを有利に進められたこと、第二に、選挙制度が社会党に有利に作用したこと[90]、第三に、選挙戦術において他の党より優っていたこと、などの要因が作用したと指摘されている[91]）。

(86) Venelin I. Ganev, "Bulgaria's Symphony of Hope," *Journal of Democracy*, 1997, p.127.

(87) 共産党はさらに党内機構の改革も行い、中央委員会・政治局などを廃止し、党内グループの存在も認容することにした。*Cf.* C. Charles Bertschi, "Lustration and the Transition to Democracy: The Case of Poland and Bulgaria," *East European Quarterly*, 28, No. 4, January 1995, p. 439.

(88) Jon Elster, "Bargaining Over the Presidency," *East European Constitutional Review*, Fall 1993/Winter 1994, 1994, p. 97.

(89) Rumyana Kolarova and Dimitr Dimitrov, "The Roundtable Talks in Bulgaria," in Jon Elster (ed.), *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 200.

(90) ハンガリーと同様にブルガリアにおいても、体制側と反体制側とでは選挙制度の選好が異なっていた。共産党側は知名度の高い候補者が多いことから小選挙区制の採用を唱え、反体制側は比例代表制の採用を唱えた。最終的に議席の半数ずつを小選挙区制と比例代表に当てるシステムに落ち着いたが、選挙結果は共産党側に有利なシステムであることを実証した。Jon Elster, "Constitution-making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea," *Public Administration*, Vol.71, 1993, p.189.

(91) Luan Troxel, "Socialist Persistence in the Bulgarian Elections of 1990-1991," *East European Quarterly*, Vol.26, No.4, January 1993, p. 409.

九〇年六月に社会党のムラデノフが議会によって大統領に選出されたが、民主化運動を弾圧した過去が明るみに出て七月に辞任に追い込まれた。[92] 替わって野党の民主勢力同盟のジェレフが八月に大統領に選出され、その結果ブルガリアに一種の「保革共存政権」状態―改革派の大統領に対して、社会党多数の議会を基盤とするルカノフ首相が率いる内閣という構図―が生まれた。選挙後に成立した議会はやがて憲法制定議会として新憲法の起草作業に取りかかった。しかし体制転換に伴う社会的混乱のため、政権の座にある社会党は国民の支持を徐々に失いつつあった。[93] 社会党本部の焼討ち事件など政情不安が続き、十一月には経済危機から反政府デモが起き、ルカノフ首相は辞職した。後任に無党派のポポフが十二月に議会によって新首相に選出され、戦後初の非共産党主導の連立政権が誕生した。予定されている新憲法制定後の議会選挙で社会党が勝利できる見込みは薄くなり、大統領職も手に入れることは困難と予想された。そこで社会党は新憲法に盛り込む大統領の地位を、当初の主張とは反対に儀礼的なものにするように主張した。他方、民主勢力同盟は、当初は強力な大統領の存在には反対だったが、その党首であるジェレフの人気は社会党の党首を上回っており、自分たちが得られる可能性が高くなった大統領職の権限の強化という考えに傾いていった。[94] 一方は議会により選出される儀礼的な国家元首を、他方は実権を有する公選の大統領をそれぞれ主張した。[95]

多くの憲法がそうであるように、ブルガリアの新憲法も制定時の政治勢力の妥協として、すなわち社会党と民主勢力同盟との妥協のすえに成立したものである。[96] 社会党は、議院内閣制でありながら国民の直接選挙による国家元首―政敵の民主同盟のジェレフが就くと予想される―の導入には譲歩したが、代わりに大統領の権限を縮小することを相手側に呑ませた。こうして、議院内閣制と大統領制（その要素は非常に少ないが）とが混合した半大統領制がブルガリアに誕生したのである。ただし、他の半大統領制を採用した東欧・旧ソ連邦構成国の大統領に比べ、国家元首の権限が小さいのは以上のような経緯による。

結論

以上、半大統領制が導入された各国の経緯を見てきたが、そこからいくつかの結論を導き出すことができる。「なぜ半大統領制が選択されたのか」との問いに対しては、「政治的妥協の産物である」というのが答えである。体制転換期の中・東欧諸国が民主的政治制度のモデルとしたのは西欧の議院内閣制か大統領制か、あるいはフランスなどの半大統領制であった。しかし、最初からフランスのモデルを導入したのは民族的・文化的親近性を持つルーマニアだけであり、多くの場合は議院内閣制を主張する側と大統領制を主張する側とが対立し、その妥協として半大統領制に行き着いている。それらの国に共通する点は、何か明確な意図や意思のもとに初めから半大統領制が選択されたわけではないという事実である。むしろ、それは「選択された」というより、そこに「落ち着いた」という表

(92) 前年十二月十六日の民主化運動のデモに対して、ムラデノフが戦車を投入するよう発言している場面を写したビデオが明るみに出た。Rett R. Ludwikowski, *op. cit.*, p. 265, note 7.

(93) John D. Bell, "Democratization and Political Participation in 'Postcommunist' Bulgaria," in Karen Dawisha and Bruce Parrott (ed.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, 1997, p. 372.

(94) ただし、民主勢力同盟は決して一枚岩ではなく、内部にはさまざまな意見の確執があった。Albert P. Melone, *Creating Parliamentary Government: The Transition to Democracy in Bulgaria*, Ohio State University Press, 1998, p.131.

(95) Venelin I. Ganev, "Bulgaria," *op. cit.*, pp. 125-126.

(96) 議会では四百人の議員のうち、三〇九票の賛成という圧倒的多数で採択された。Evgeni Tanchev, "The Constitution and the Rule of Law," in John D. Bell (ed.), *Bulgaria in Transition: Politics, Economics, Society, and Culture After Communism*, Westview Press, 1998, p. 70.

現のほうが適切であろう。議会と執行部との間の権限配分おいて、議会を中心とする議院内閣制を唱える側と実権を持った公選大統領を唱える側とが対立し、最終的に両方の要素を含んだ半大統領制が妥協点となったのである。

妥協の相手は、必ずしもすべて政治的個人や党派であったわけではない。スロベニアとポーランドの場合は、妥協の相手が党派ではなく国民であった。スロベニアでは指導層の間で議院内閣制の導入でほぼコンセンサスができていたが、公選大統領を待望する世論を無視できず、大統領の直接選挙制を導入せざるを得なかった。ポーランドの場合も、大統領と議会との激しい抗争への反省から、最終段階では指導層の多くは議会により選出される大統領を考えたが、国民から大統領選挙の既得権を奪うことは危険過ぎるゆえにそれを断念した。それ以外の国においても、国民の意思は無視されたわけではない。議会も大統領もそれぞれ国民による選出の正統性を背景に政争を繰り広げたし、その政争の解決策として、しばしば国民投票へ訴える方法も採られた。新憲法によって民主的制度ができる前に、すでに民主的正統性の理念が指導層に広まっていたのである。

しかしだからといって、新制度の導入において原理・原則が重要視されたということではない。権力分立とか抑制均衡などの原理的考慮は制度選択にさいしてほとんど重要な役割を演じていない。そのような主張をしたロシアのハズブラートフや最高会議でも本音は別のところにあった。ほぼすべての国で、またすべての党派で、権力の維持または獲得にもっとも有利な制度は何かという観点から制度選択の主張がなされている。それどころか、状況の変化によって自己の主義に反する制度をあえて唱えることさえやっているのである。ブルガリアでは共産党側は大統領公選制を主張し、反体制側はそれに反対であった。ところが状況が反体制側に有利となるや彼らは一転して公選制を唱え、逆に共産党側は議会選出による大統領を主張したのである。このような「ねじれ」現象はポーランドのワレサ側とマゾビエツキ側との間にも見られた。「私の知る限り、何がもっとも国の利益になるかという公平無私の観点から制度選択をした憲法起草者はいない。合意に達するやり方は、議論よりも取引によるものがほとんどだ

った」[97]。

そういうわけであるから、議院内閣制を主張した側の方が民主的なグループで大統領制を主張した側は権力志向が強かったなどということはないし、その逆もない。実権を有する公選大統領を唱道した者は、国によって（さらに状況によって）旧体制側も反体制側も、あるいは保守派も改革派もどちらにも存在する。当然、議院内閣制の導入の主張もどちらのグループにも見られるのであり、ウクライナ、リトアニア、ロシアにおいて議院内閣制を主張したのは旧共産党の保守派勢力であった。特定の制度主張と特定の党派との間には何ら相関関係はなく、制度選択は個人的・党派的利益がもっとも強いモチベーションを形成していた。

最後に、大統領の権限の強弱に関してはそれぞれの国の状況に依存しており、そうなった理由にほとんど共通点は見られない。たとえばスロベニアとブルガリアは、どちらも国家元首の公選付き議院内閣制ともいうべきタイプであるが、そのような大統領権限になった経緯については各国の異なった事情による。同様に大統領主導型の半大統領制であるロシアとポーランドにおいて、強い権限を有する大統領になった理由は同じではない。結果は似ているとしても、原因は異なっているのである。

(97) Jon Elster, "Afterword: The Making of Postcommunist Presidencies," in Ray Taras (ed.), *Postcommunist Presidents*, Cambridge University Press, 1997, p. 236.

＊本稿は平成十三年度北陸大学特別研究助成金による研究成果の一部である。なお、『北陸法学』第九巻第三・四号（二〇〇二年三月十五日発行）に掲載した「「半大統領制」の概念をめぐる混乱」の筆者論説も同研究助成金による成果の一部であることを併せて付記しておく。