

## ■■■■ プロジェクト研究班報告 4 ■■■■

ワイマール共和国の政治制度設計  
— 半大統領制の創設とその今日的意義 —

安 世 舟

二〇〇七年十二月三日、ロシアの下院選におけるプーチン大統領の与党「統一ロシア」の圧勝、そのはずみを受けて十一日後にプーチン大統領は二〇〇八年三月に予定される大統領選挙における与党候補に、「プーチンの養子」と言われている腹心の第一副首相メドベージェフを指名した。それを受けて、メドベージェフ第一副首相は自分が大統領に当選した場合、プーチン大統領を首相に任命するであろう、と発表した。主要な全国紙では、プーチン大統領は「プーチン王朝」確立のために、三選を禁止している憲法改正ではなく、現行憲法に則って、次期政権では「格下げされた」首相に任命されることで「院政」を布くことになった、と解釈している。どうしてこういうことが可能なのか、その「秘法」について、また今後の展望については明確な見解を示したものは無く、従っておのおのの解釈は人々を納得させるものではなかった。

今日、自由民主主義を標榜する国の最高政治指導者は通常、大統領か首相のどちらかである。例えば、アメリカのような大統領制の国では、国家元首を兼ねる大統領が行政府のトップである。イギリスや日本のような、議院内閣制の国では首相が行政府のトップである。ところが大統領と首相が両方いて、選挙毎に更新される立法府の構成や政党の布置状況次第で、立法府と行政府の関係が変わり、行政府の第一バイオリンを弾く最高政治指導者が大統領になったり、あるいは首相になったりすることが可能な政治制度が存在する。それは半大統領制 (Semi-presidentialism, Semi-presidential Government) と言われている政治制度である。半大統領制の場合、首相が第一バイオリンを弾く場合、大統領は第二バイオリンを弾き、その逆もしかりである。ロシアでは、ソ連崩壊後、新しい政治制度が設計されたが、その際、半大統領制が導入され、立法府の構成や政党の付置状況次第で、後述するように、立法府を支配する首相が一口の最高政治指導者として活躍できる政治制度が構築されていたのである。従って、各新聞の評者はプーチンが首相として政権を続投できる「秘法」についてはいろいろな解釈でお茶を濁しているが、実はその「秘法」は半大統領制についての知識を持っていたならば、直ちに明らかにされたことであろう。

世界で最初に半大統領制を創設したのは、ワイマール共和国である。第一次世界大戦勃発時において世界で近代国家の体裁を整えていた国は英米仏の先進近代国家と、独伊日の後発近代国家の六カ国であった。後発近代国家は「半立憲主義体制」と称されていたように、実質的に君主主権の国で、行政府のトップは一応君主であった。それに反して、先進近代国家では行政府のトップが首相であるイギリスが議院内閣制、大統領であるアメリカが大統領制、首相であるフランスが「議会絶対主義」であった。第一次世界大戦はこの六カ国の関係で見ると、ドイツ一国対五カ国の戦争であった。当然、敗北したのはドイツであった。敗戦とそれに踵を接する形で社会主義の実現を目指す革命、いわゆる「ドイツ革命」が勃発した。権力の底辺から急速に革命状況の最終的な規定者の地位に押し上げられたドイツ社会民主党 (以下 SPD と略す) は、ロシア革命を模範にして、直ちに評議会 (レーテ) 共和国の実現を目指す極左派と、「半立憲主義体制」のドイツ帝政を先進近代国家のように、まず自由民主主義体制に変えて、その後この自由民主主義体制を通じて漸次的に社会主義を実現すべきであると主張するエーベルト党首を中心とする穏健多数派に分裂し、多数派 SPD は「ボリシェヴィキ革命」阻止の点で旧帝政の支配階級、とりわけ軍部と同盟して極左派を武力弾圧し、一九一九年一月十九日の憲法制定国民議会選挙の実施にひとまず漕ぎ着き、その後、いわゆるワイマール憲法の制定に成功したのである。

ワイマール憲法は、通常「世界で最も民主的で進歩的な憲法」であるとよく言われている。その理由は、自由民主主義的な近代国家の政治制度を構成する二つの原理、すなわち民主主義と自

由主義＝議会主義の内、民主主義に関しては、SPDの綱領で主張された普通選挙制、比例代表制、政策決定と政権運営への国民の直接参加、つまり、政治的指導者の国民投票による選出、国民の政治指導者リコール権、国民の立法発案権や法案拒否権、などの直接民主主義的要求が完全に実現されていた点—このことが世界で最も民主的な点である—、次に労働者の基本権の保障、労働者の経営への参加、社会福祉制度、憲法改正手続きを通じての社会主義の実現を可能にする憲法条項など、SPDの「社会主義的」要求が実現されている点—このことが世界で最も進歩的と言われた点である—がワイマール憲法において導入されていたことに由来する。

ワイマール憲法を起草したのは、エーベルト革命臨時政府の内相に任命された左派自由主義者で憲法学者のフーゴ・プロイス (Hugo Preuss) である。新しい政治制度の設計に際して彼が考慮しなくてはならなかった内外の与件が幾つか存在していた。まず第一に外圧であった。アメリカのウィルソン大統領が世界において民主主義をより確実なものにするため、という戦争目的を掲げて、一九一七年参戦し、講和条件の一つとしてドイツの軍国主義の清算と民主化を要求していたために、ドイツにとって自由民主主義的政治制度を導入することが講和を実現する不可欠の条件として課せられていたのであった。もとより自由民主主義の実現はドイツの自由主義的市民階級とSPDがかねてから要求していたものでもあった。従って、講和交渉が続けられていた一九一八年十月末に、ドイツでは講和が自国に有利に運ばれるように自由民主主義的方向に向けて憲法改正が軍部によって要請され、実現された。この新しい憲法に基づく政治制度は、主権者であった君主が国家元首として留まるが、しかしその活動は国家統一を代表する儀礼的な任務に縮減され、普通選挙制に基づく議会によって選出され、かつそれに責任を負う政府(内閣)が主権を行使するイギリス型議院内閣制であった。もしドイツ革命が勃発していなかったなら、ドイツではイギリス型の政治制度が定着していたとも見られよう。しかし、ドイツの労働者階級はそれを許さなかった。革命の勃発によって皇帝は退位したが、それだけではすまされず、一九一八年十一月九日、ついに革命に立ち上った労働者階級に押されてSPDは共和制を宣言してしまったのである。従って、世襲君主に代わる国家元首を新たに見つけ出さなくてはならなかった。ワイマール共和国の政治制度の設計を担当したプロイスにとって、その制度設計のモデルとして考えられていたのは、先進近代国家の英米仏の三カ国の政治制度であった。もっともドイツは革命前にイギリス型議院内閣制度を採用したばかりであったが、しかしそれは運用されぬままお蔵入りされてしまい、さらにもし定着する可能性が生じていたとしても、イギリスのような世襲君主が政治の舞台から退場してしまっている以上、それに代わる代用物を見つけ出さなくてはならなかった。君主のいないアメリカとフランスには国家元首として大統領が存在していた。アメリカでは四年ごとに国民によって直接選出される大統領が国家元首であるばかりでなく、行政府のトップでもある。その上、厳格な三権分立制が確立されていたために、大統領は立法府に依存せず、憲法によって与えられた権限の行使においてフリーハンドであった。従ってアメリカの大統領は一種の「選挙された君主」の性格を有しており、それはイギリス型議院内閣制において予定されている「立憲君主」の性格をはるかに越えるもので、プロイスの求めるモデルとしては不相当であると考えられた。次に、「議会絶対主義」のフランスの大統領は主権的機関の議会によって選出され、儀礼的任務を行う国家元首であるので、プロイスの求める「モデル」の役割を果たすものとしては、不適切であった。さらにフランスの大統領制の導入を思い止まらせたもう一つの大きな要因があった。それは、彼の新しい政治制度の設計に大きな影響を及ぼした二人の人間の存在であった。すなわち、R・レズローブ (Robert Redslob) とM・ヴェーバー (Max Weber) である。

レズローブは大戦末期に発表した『議院内閣制—その真正な形態とエセ形態 (Die Parlamentarische Regierung in ihren wahren und unechten Form, 1918)』の中で、議院内閣制を真正なものとしてエセのもの二つに分け、次のような議会主義論を展開していた。彼によると、議院内閣制とは行政府(内閣)と立法府(議会)との力の均衡が保たれる体制をいう。もし両機関が対立する場合、当然決定を下すのは主権者である国民である。しかし、国民は、その意思を、選挙を通じて表明するので、両機関の他に、国民に訴える権限を持つ第三の機関が必要である。それが国家元首である。それ故、この国家元首に議院内閣制を創造的に機能させるために、国民に訴える権限、すなわち議会解散権の他に、内閣の任命権と解任権を与える必要がある。なぜ

なら、国家元首は、両権限を用いることによって、議会と内閣との力の均衡を保たせることができるからである。換言するなら、議院内閣制は、「天秤」のようなものである。国家元首としての君主ないしは大統領は、二つの「天秤」の平衡を保つ分銅を持つ手である。そして議会と内閣は「天秤」の両方の皿である。選挙の結果不可避的にどちらかの一方が重くなったとき、国家元首は、両方の均衡を保つために軽くなった方に平行分銅を置かなくてはならない。この比喻からレズロープは議院内閣制とは権力の分立 (Trennung) ではなく、結合 (Bindung) であり、かつ政治生活の結節点 (Knotenpunkt) は選挙である、と結論つけた。彼はこうしたメカニズムを有する議院内閣制こそが真正であり、その故郷はイギリスである、と主張した (SS.6-8, S. 105.)。次に、彼はこの真正な議院内閣制と対比される、エセ議院内閣制の典型として、フランス第三共和制の「議会絶対主義」を挙げた。フランスでは、確かに内閣と議会が存在するが、行政府のトップの大統領が、立法府、すなわち国民議会に集合する両院によって選出されるが故に、議会と内閣との均衡は保たれない。そもそも議会を解散するという事は有権者団に組織された国民という仲裁者に訴えることを意味する。仲裁者は、仲裁という事柄の性格からして、相争う当事者が互いに力が等しいことを前提とする。すなわち仲裁者は一方の権威に他方が服するような相争う当事者を前提とはしないのである。ところが、フランスでは、このような前提が存在しない。フランスにおいて存在する唯一の機関は独裁的議会である。政府 (内閣) は選挙と次の選挙との間に議会に従属している。そして、大統領は、確かに、議会解散権を有しているが、大統領自身が国民によってではなく、議会によって選出されているが故に、議会に対して独立して対抗できないので、実際には議会解散権の行使は不可能である。従って、フランスでは仲裁者としての国民は訴えられることがなく、議会が連続して不信任案を提出して次から次へと内閣を倒している。それ故、このような議会の絶対支配が行われているようなフランスの議院内閣制は真正ではない、と主張した。(S.181.)

形式的権力均衡論の信奉者のプロイスは、このレズロープの解釈したイギリスの議院内閣制をモデルとした「真正な議院内閣制」の考え方を基本的に受容していた。この考え方に基づくイギリスの議院内閣制案は、上述したように、大戦末期に SPD と自由主義政党が要求したドイツ政治の議会主義化のモデルでもあり、かつ「上からの革命」としての憲法改正で、すでにドイツに導入されていたものであった。しかし、再述するまでもなく、ドイツ革命の勃発によって、皇帝の退位に止まらず帝政それ自体が崩壊してしまった。イギリス型議院内閣制において不可欠な存在と考えられる「立憲君主」の役割を果たす「代用皇帝 (Ersatz Kaiser)」を創出しなくてはならないが、レズロープの主張を是とする限り、フランスの大統領のような制度を導入する訳にはいかなかった。そこで、一九一七年頃から国際的権力闘争の極限事態としての第一次世界大戦においてドイツが勝利するために「総力戦」を文字通りに遂行する政治体制、つまり広範な労働者階級が祖国について命を捧げる価値のある国と思えるような政治制度に改革すること、つまり、最大の支分国のプロイセンにおける普通選挙制度の実施という「民主化」と、イギリスの議院内閣制をモデルとする「強力な議会」の確立という「議会主義化」を要求して積極的に政論を展開していた国民的自由主義者の M・ヴェーバーの政治改革論が大戦末期に注目され始めるようになり、それに強く影響されたプロイスは、彼が主宰する「憲法制定準備諮問委員会」にヴェーバーを招くことになったのであった。こうして、ワイマール共和国の政治制度設計に際してヴェーバーの「強力な議会」論と、ドイツ革命後突然その主張を変えて、強力な大統領制の確立を主張した「ライヒ大統領 (Reichspräsident)」論がワイマール憲法制定過程において大きな刻印を残すことになった。大統領の制度設計に対してのヴェーバーの大きな影響や彼の主張によって刻印づけられた共和国の大統領制度がワイマール共和国末期の大統領独裁へと一直線に繋がる赤い糸となっている点についての批判的な考察については、筆者が監訳した W・モムゼン『M・ヴェーバーとドイツ政治・一八九〇年～一九二〇年』(W.Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, 1974.) II 巻 (未来社・一九九四年) の第九章「マックス・ヴェーバーとワイマール憲法の成立」に詳しく紹介されているので、ヴェーバーの主張については以下簡単に記すことにしたい。

ドイツ革命直前までのヴェーバーは、イギリス型政治をモデルにしてドイツ帝政を改革するた

めに、ビスマルク政治のマイナスの遺産である「無力な議会」を、イギリスの議会のような「強力な議会」に変えるべきである、と主張した。そのために、彼はイギリスの議会が強力であると考えられる特徴を彼なりにまとめた次の四つの原則が実現されるべきである、と主張した。1、「行政指導者の議会による選出の原則」、2、「行政指導者の議会による信任の原則」、3、「行政指導者の議会に対する有責性の原則」、4、「議会による行政監督」。この四つの原則を実現させて、「強力な議会」が創り出されるなら、議会がイギリスの議会のように政治指導者選択の場へと変容することが可能となる。次に大衆民主主義の到来は歴史的必然であるので、それに伴って政治指導者選択の「カエサル主義的転換」が起るのは必至であると考えられる。従って、国家の最高権力の獲得を目指して相競う場としての議会が順当に機能するなら、国益実現を最高価値に置く優れた政治家が育成されて、議会の中での権力獲得闘争で勝利を取めた人物が、大衆の人民投票の支持を獲得して国政の最高指導者に就任できるようになるなら、ドイツ帝国は世界の中で大国としての地位を確保し得るであろう、と「新秩序ドイツの議会と政府」などで主張した。

ところが、ドイツ革命後、彼は直ちに「ドイツの将来の国家形態」や「ライヒ大統領」を発表し、その中で「強力な議会」ではなく、強力な大統領制の実現を次のように主張したのである。彼によると、敗戦と革命によって、ドイツは共和制を採用する他、選択肢はなくなった。現在のように「ポリシェヴィキ革命」および連邦国家（ライヒ）を構成する幾つかの支分国の分離主義が強まっている国家の危機的状況において、ライヒの統一を守り、秩序を回復し、時代の要請の（つまりSPDの要求する）「社会化」を実行するためには、強力な行政府が必要であり、その必要性を充足できるのは国民によって直接選挙されることで、下からの民主的正当性を獲得できる大統領を行政府のトップに据えること以外には道はない。それ故、行政府のトップを兼ねる国家元首が国民によって直接選出される大統領制を採用し、かつ大統領に国家の危機、すなわち革命状況と分離主義を克服できる強大な権限を与えるべきである、と主張した。

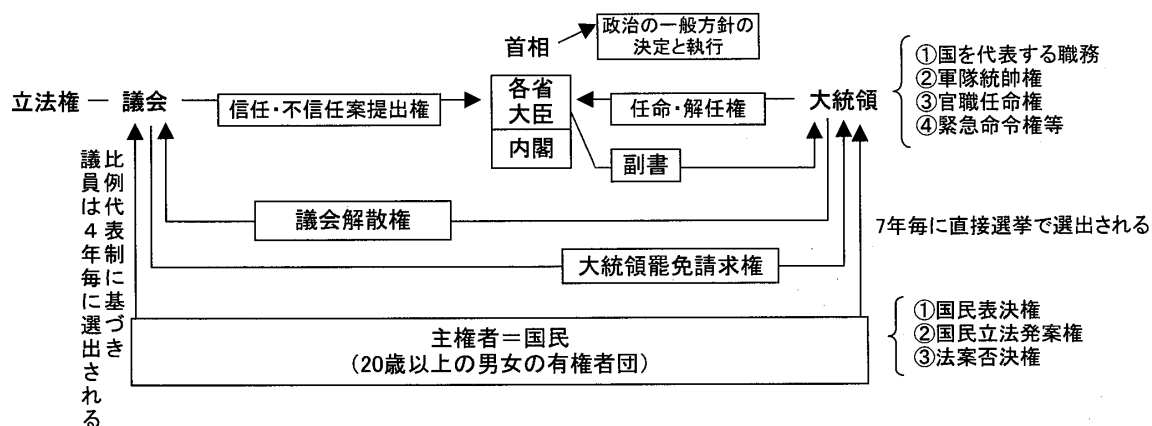
このヴェーバーの主張する「ライヒ大統領」像は、プロイスが探し求めていたイギリス型「立憲君主」というよりも、帝政の皇帝像を大衆民主主義時代において鑄造し直した「選挙された君主」像であった。従って、憲法制定準備諮問委員会に参加したSPD出身の委員はいうに及ばず、プロイス自身も、これを全面的に受け入れることはできなかった。とはいえ、プロイスは、フランスの第三共和制型の大統領制、すなわち「議会絶対主義」を「エセ議院内閣制」として否定的に捉えている以上、ヴェーバーの民選大統領案の一部を取り入れた権力均衡型政治制度の設計を行わなくてはならなかった。そして、実際、プロイスは、最終的にレズロープの「真正な議院内閣制論」を土台にして、ヴェーバーの議会観の一部（調査権を持つ委員会の設置）と大統領選出の国民投票的方法を加味した、新しい政治制度を創出することになったのである。

彼は一九一九年一月三日、憲法草案理由書（Entwurf der künftige Reichsverfassung）を書き終えて、それを一月二十日の官報に発表した。その中で、プロイスは新しい共和国の政治制度の基本的理念を次のように述べている。まず議会制民主主義の原理を採用するが、国家元首はスイス型の合議制政府型はドイツのような大国には不適切であり、また立法府と行政府の二元主義をとるアメリカ型大統領制もドイツでは採用され得ない。その理由は、ドイツでは行政権が連邦政府においても、各支分国政府においても権力分立の民主的意味が十分に理解されないままであり、また（帝政期のように）行政府が独立の状態に置かれかねない状態にあること、次に議会は「抽象的な立法、批判、協議を行うに止まり、現在の生活を実際に規律する行政に対して全く無力であった」が、この状態が新しい制度の創出によって強力な議会の方向へ改善されなくてはならないのであるが、改善されたとしても、アメリカのような二元主義は、もし採用されるなら、古い二元主義が行政府のトップの中味を変えるだけで、存続し続ける可能性が大きいであろう、というものである。こうした理由から、スイス型とアメリカ型の憲法体系の採用はドイツにとって不適切である、と述べた。その後、彼独自の形式的権力均衡論に基づいた議会制民主主義論を次のように展開した。「われわれの任務は、直接民主主義の採用によって議会主義を排除することではあり得ない。むしろ議会制民主主義を発展させ、強化することにある。しかし、それは、フランスのように大統領が議会によって選出されることを条件とするものではない。逆に、このフランスのシステムはエセ議会主義として特徴づけられるのが適切であろう。真正な議会主義とは

りもなおさず、二つの相異なる同権的な最上級の国家機関を前提とする。……すべての政治権力が国民意思から由来する議会制民主主義では、大統領が議会によってではなく、国民によって直接選出される時のみ、大統領は、同じく国民によって直接選出される議会と同権的な地位を保持し得るのである。」そして、この二つの同権的な最上級の国家機関、すなわち議会と大統領を結びつける「臨機性のある接合者 (bewegliche Bindeglied)」としての議院内閣 [政府] (Parlamentarische Regierung) を設けることによって、それは二元主義と区別されることになる、と主張した。(SS.27-7.)

このプロイスの憲法草案は、ヴェーバーや保守勢力が一丸となって要求した危機に対処する非常大権を大統領に付与すべきであるという要求を、その権限の行使は議会のコントロール下に置かれるという条件で、憲法制定会議で承認されたので、それを加味したプロイスの設計した新しい政治制度案が承認され、ワイマール憲法において法文化されることになった。それを要約すると次の通りである。議会と大統領は同権的に位置づけられ、両者間の権力均衡を保つために、両者に各々相手を牽制する権限が与えられた。すなわち、大統領は議会解散権を有し、これに対して、議会は大統領の罷免を提案し、これを国民表決に問う権限を保持する(第四三条二項)。次に、大統領は内閣に対しては首相任命権および首相の推薦に基づく大臣任命権を持つのにに対して、首相および大臣はその職務執行において議会の信任を必要とし、かつ議会は首相および大臣を不信任決議によって退任させることができる(第五四条)。このように、議会と大統領とは同権的地位に置かれたが、行政府の「二頭」の一つである大統領は国家元首として、外国と同盟を結び、その他の条約を締結する権限(第四五条)、官職任命権(第四六条)、軍隊統帥権(第四七条)、緊急命令権(第四八条)などの強大な権限が与えられていた。とはいえ、議会との均衡を保たせるために、大統領はその権限の行使に際しては、また大統領が発布する総ての政令及び命令については、議会に有責な首相ならびに所轄省の大臣の副書を必要とした(第五〇条)。最後に、議会を構成する議員の任期が四年であるのに対して、大統領の任期は七年である。議員と大統領の選出は全国一選挙区で行なわれた。もっとも、議員はSPDの要求を採用した比例代表制に基づいて選出されたのに反して、大統領は国民によって直接選出されることになった。

図：ワイマール共和国の半大統領制



ワイマール憲法によって新しく創設された政治制度は議院内閣制と大統領制をレズロープの形式的権力均衡論に基づいて統一した近代国家の政治制度としては全く新しいものである。それは後世半大統領制と称されるようになった政治制度の原型である。それは議院内閣制と大統領制を理論的には整合性のある形で統一したものであった。とはいえ、大統領がその人格と能力によって内閣に対して大きな影響力を持つことができるならば、大統領は議会に有責な内閣と協力して、彼に与えられた強大な権限を行使することができるので、半大統領制は純粋な大統領制として運

用される可能性が大きい。しかし、大統領は議会に有責な内閣と協力しなくてはならない制約があるために、大統領と議会と内閣の三者の関係次第では、どちらかの機関も政治的指導権を掌握できるメカニズムである。つまり、「現代の政治生活の生命線が政党である」(S・ノイマン)が故に、そのメカニズムを実質的に動かすのは政党であることは論を待つまでもなく、従って、半大統領制は政党が選挙毎に国民を代表する状況の変化や動向に応じて流動するのがその特徴であるといえよう。

この制度の設計に参画したヴェーバーは、学術書の『支配の諸類型』(世良晃志郎訳、創文社、1970年、主著『経済と社会』第一部第3章、第4章の邦訳部分)の中で、それを「人民投票的大統領と代表制的議会とが並存する」「人民投票的=代表制的統治(政府)」(196頁)である、と定義している。このヴェーバーの定義は、半大統領制が採用されている国の国民の政治的な成熟度やそれを反映した政党政治との関係次第で、人民投票的大統領制ないしは代表制的議会統治(政府)のどちらかの方向へも傾斜し得ることを含意していた。それ故、ワイマール共和国の末期において大統領独裁の方向へと憲法解釈をリードしたカール・シュミット(Carl Schmitt)は、一九二八年に刊行した『憲法学(Verfassungslehre)』の中で、この政治制度は「固定した形」が存在するのではなく、次の四つの方向において運用される可能性、すなわち四つの類型が考えられる、と解釈している。1、狭義の議会制(議会多数派による決定的政治指導—大統領は内閣を介して憲法第54条の議会の信任に依存することから生じる。また第50条の副署の必要性からも生じる)、2、首相制(憲法56条(首相は、政治の基本指針を決定し、それについて議会に対して責任を負う。この基本方針において各大臣はその事務を自主的に執行し、かつそれに対して議会に対して自ら責任を負う)と第55条(首相は政府の議長であり、執務規則に基づいてその職務を行う)ならびに第53条2項(大臣の推薦権)などによる)、3、議院内閣制(第53条1項(政府は首相および国务大臣をもって組織する)および第54条、57条、58条による)、4、大統領制(第41条(国民による直接選出)、第25条(議会解散権)、第73条(国民投票の指令)、第53条(首相任命権および首相の推薦に基づく大臣任命権)などによる)(S. 341. 阿部照哉・他訳『憲法論』、みすず書房、1974年、393頁—395頁)。

冒頭で触れたプーチン大統領が二〇〇八年五月に「格下げされた」首相に就任するなら、半大統領制のメカニズムから推量すると、プーチン政権は、カール・シュミットが上に挙げた四つ類型の内、2の首相制に取ることになる。

では、ワイマール共和国ではどうであったか。まず議会を運営する政党の寡頭制化と金権化とによって、議会はすでにその代表機能を実質的に喪失していたが、それに輪をかけて議員が比例代表制に基づいて選出されたために議会が多党化し、連合を含めて多数派形成はヴェルサイユ条約受諾に伴う国粋主義の高揚の故に、不可能となり、共和国発足後一年も経たずして、議会が多数派形成能力を失い、それと共に実質的に組閣能力や、立法能力を喪失し、政治的統合力を失って行った。それと反比例して、民選の大統領に権力の重心が移り、末期には危機の到来と共に、機能不全に陥った議会の立法権を埋め合わせるべく、大統領の非常大権に基づく措置法による統治が常態化し、大統領独裁へと突き進み、その成れの果てがナチ全体主義独裁となったことは歴史の教えるところである。

第二次世界大戦後、西ドイツでは、ワイマール共和国の半大統領制度のマイナス面を反省して、フランスの第三共和制型の大統領制度を加味した、イギリス型議院内閣制が採用され、今日に至っている。ところが、当のフランスでは、一九五七年に、ド・ゴール大統領によって企てられた第五共和制発足に際して制定された新しい憲法では、半大統領制が採用された。議会の多数派を、ド・ゴールを支持する与党が制したが故に、ド・ゴール大統領時代は、シュミットの挙げた四つの類型の内、4の「大統領」制として機能した。ところが、フランスでは、大統領の任期が七年、議員の任期が五年であるために、大統領の与党が次の選挙で議会の多数派を制しないことも起り得たために、社会党出身のミッテラン大統領時代に、半大統領制は機能不全に陥る可能性が生じた。つまり、政治的イデオロギーの点で対立する野党が議회를制したが、しかし政党間の話し合いと妥協が成立し、大統領が防衛と外交を担当し、議会の信任を有する内閣が内政を担当するという形で、大統領と議会(内閣)が役割分担する「保革共存」という「同居(cohabitation)」

の実践が試みられた。こうして、半大統領制運用の新しい類型が生み出された。つまり、シュミットの掲げた四つの類型の他に、もう一つの類型が作り出されたのである。

第二次世界大戦後、開発独裁体制や全体主義的独裁体制から自由民主主義制へと移行した諸国では、殆どの国が半大統領制を採用している。二〇〇六年一月現在、その数は五十五カ国に及ぶ。つまり、世界に存在する国家の約三分の一以上が半大統領制を採用している計算になる。身近な例を挙げるなら、隣国の韓国や台湾などがあり、ソ連圏崩壊後は当のロシアやポーランド、フィンランドなどがある。もっとも、大統領と議会の関係は、ワイマール・ドイツや第五共和制のフランスのように、議会の構成、つまり議会を主導する政党ないし政党連合と大統領の選出母体の政党ないし政党連合との関係次第で、基本的には、通常、シュミットが掲げた四つの類型のどれかに分類される可能性があるが、ワイマール共和国末期の大統領独裁の類型や、「同居型」の半大統領制の類型も考慮されることから、さらに多様な類型が生み出される可能性もある。このことは半大統領制度それ自体のメカニズムからして当然の成り行きといえよう。

このように、半大統領制は国民によって直接選挙される大統領と同じく国民によって選挙される議会の信任に依存する首相（内閣）という行政府の二つの「頭」ないし「極」を擁するのがその特徴である。そのために、一国の政治的な全体状況の中で、大統領が首相よりも国政の政治指導においてより大きな影響力を行使する場合、それは限りなく大統領制に近くなり、その逆の場合、議院内閣制に近くなる。もっとも、発展途上国の遺制がまだ強く残っている新興諸国では、もともと政党政治は形のみでその実態は徒党の寄せ集めであったり、あるいは一応政党に値するものが成立しても政党政治が機能不全に陥った場合、それと共に半大統領制も機能不全に陥り、この政治制度は行き詰まるのは必至といえよう。上述したように、半大統領制は権威主義体制から民主主義体制への移行期にあったワイマール共和国の政治制度として最初に制度設計されたものであった。それは順当に機能する内外の政治条件を欠いていたが故に挫折してしまった。その結果、それにはナチ独裁に道を切り開いた政治制度としての悪しき汚名が付き纏うことになったために、その後あまり注目されることはなかったのである。ところが、フランスの第五共和制が半大統領制を採用し、大統領選挙を繰り返している内に、大統領の選出母体と議会を主導する政党とが政治イデオロギー的にも異なっているために、両者の対立でシステム自体の行き詰まりが見られたが、上述したように「保革共存」という形で制度の行き詰まりの打開が企てられ、半大統領制が「二極」または「二頭」の対立があっても存続可能であるということが証明された。

さて、一九八〇年、フランスの政治学者の M・デュヴェルジェ (Maurice Duverger) がフランス型、つまり対立する政党をそれぞれ代表する大統領と首相の「同居」型の半大統領制を、議院内閣制と大統領制と並んで民主主義体制の新しい政治制度として紹介して以来 ('A New Political System Model: Semi-presidential Government', in: *European Journal of Political Research*, vol. 8, pp. 165-187.)、それは比較政治学者の間に注目されるようになった。なぜなら、1980年代から90年代にかけて、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカにおいて権威主義体制から民主主義体制への移行という「第三の波」が起こり、その波に洗われた諸国では、半大統領制を採用する国が多く現れたからである。こうして、サルトリ (Giovanni Sartori) やレイプハルト (Arend Lijphart)、リンス (Juan Linz) らによって、半大統領制の概念の精緻化が進められた。サルトリは、半大統領制は行政府の極が二つであり、そのおのおのが「自立的な潜勢力 (autonomy potential)」を有しているという厳格な条件の下での、二極のどちらかの一方に権力の比重が移動する政治制度である、という定義を試みている (*Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 1997, pp. 131-2)。次に、多極共存型民主主義概念を作り出して、英米型の多元的民主主義とは異なる民主主義体制の政治制度が存在することを明らかにしたことで有名なレイプハルトは、フランスの半大統領制の *cohabitation* — 日本では「保革共存」と訳されているが、その正しい意味は「同居」つまり「二極共存」であろう — を、大統領を支える政党が議会の多数であるか否かによって、議院内閣制になったり、あるいは大統領制になったりする、ということの意味するので、それは「二極共存」ではなく、議院内閣制から大統領制への交代、あるいはその逆の交代である、と定義している (*Parliamentary versus Presidential Government*, 1992, pp. 1-27.)。

こうして、半大統領制の定義を巡って意見の相違があるにせよ、新しい民主主義体制の政治制度として、この半大統領制概念を用いて、新興国の新しい民主主義体制の比較分析が企てられている。その成果が、1994年に刊行された、二巻本の『大統領制民主主義の失敗』(J.Linz and A.Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*) である。上巻が「比較分析の基礎視座」としての理論編で、下巻がラテン・アメリカの事例研究である。上巻の邦訳が中道寿一訳『大統領制民主主義の失敗 理論編:その比較研究』(南窓社、2003年)である。それには、半大統領制について意見を異にする上記のサルトリ、レイプハルトなどの五人の執筆者の論文が収められており、代表的なものが編者のリンスが担当した第1章「大統領制民主主義か議院内閣制民主主義か:その差異について」である。リンスは、その中で、半大統領制を「二重行政システム」または「二極体制」と定義し、それは純粋な大統領制と同じであるが、大統領の人格と能力によっては、それ以上の「超大統領制(Hyper-presidentialism)」なる場合もある。このシステムの成功の鍵は政党制であり、大統領が議会の多数派を占める政党のリーダーである場合、成功する。その例としてド・ゴール大統領時代を挙げている。そして、このシステムの危機は、大統領を支える政党が議会で多数を失い、「両極」が対立し、その究極の場合には、失敗が運命づけられており、従って、この制度は設計者の意図通りには機能しない、と批判している(前掲邦訳書、87-92頁)。

半大統領制は、ヨーロッパ以外の新興国ばかりでなく、フランスを含めてヨーロッパ内のポルトガル、アイルランド、アイスランド、オーストリアなどでも採用されており、こうした諸国の半大統領制の特徴やその動態に関する比較研究として、一九九九年に、ダブリン市立大学教授のエルギー(Robert Elgie)が中心となって『ヨーロッパ内の半大統領制』(*Semi-presidentialism in Europe*)が刊行された。引き続いて、二〇〇七年にエルギーとモエストゥルプ(Sophia Moestrup)の共同編集の『ヨーロッパ外の半大統領制』(*Semi-presidentialism outside Europe*)が刊行された。両著を通じて、エルギーが序文および半大統領の理論編を担当しており、後者の第一章「半大統領制とは何か、そしてそれを採用している諸国」では、半大統領制に関する意見の違いを整理し批判した後、それを基本的には次の三つに分類している。すなわち、①大統領の優位性を特徴とする大統領制化された半大統領制、②両極の力の均衡が保たれている半大統領制、③議会の多数派の信任と支持を得ている首相の役割と権力に挑戦できない儀礼的な大統領の存在によって特徴づけられる半大統領制。エルギーは、ワイマール末期のドイツの半大統領制は①のタイプの極端な事例であり、従って半大統領制の例外としての「超大統領制(Super-presidentialism)」である、と規定している(p.16.) またヨーロッパでは、ワイマール・ドイツを除くと、半大統領制は大体において民主主義の安定化に寄与していると分析している(pp.17-9.)。

最後に、以上の半大統領制の定義や多様な類型から類推するなら、大統領選挙後のロシアでは、半大統領制はどのように推移して行くのであろうか。一九九三年制定のロシア連邦憲法第4章(「ロシア連邦大統領」-第80条から93条まで)を見ると、大統領の権限はワイマール憲法の大統領の権限より強大であり、かつ連邦行政政府を構成する機構の内、「軍事・治安・情報および諜報」の部門が大統領の直轄の所管となっており、行府の二重構造が頂点の「二極」または「二頭」だけではなく、制度面においても確立されており、従って、ロシアの半大統領制はむしろ「超大統領制」に近いものであるように見受けられる。とはいえ、「共和制の大統領は議会の多数派を支配している限り、最高の権威であるが、しかし、他の政党が議会で多数派を掌握すれば、大統領は現実の権力を首相に譲らなければならない。」(R.Aron, "Alternation in Government in the industrialized Countries," *Government and Opposition* 17. no.1 (1981), pp.3-21.) と、フランスの政治社会学者のレイモン・アロンが半大統領制の動態のメカニズムについてかつて記述しているように、プーチンが議会の絶対多数を掌握している限り、いかに「超大統領制」の大統領といえども、半大統領制が存続している限り、プーチン「首相」は、メドベージェフ「大統領」と「同居」体制、つまり「タンデム」(二人乗りの自転車)の先頭走者となり、引き続き政治的リーダーシップを保持し続けることは当然の成り行きとみられよう。またレイプハルトの定義に基づくなら、大統領制から議院内閣制への「交代」とも見られよう(脱稿:2008年2月初め)