

'Mongolia's Political System in Transformation: From Semi-Presidentialism to Parliamentarism?'

日程：2007年5月26日(土)

場所：国土館大学世田谷校舎 中央図書館 AV ホール

本日は、モンゴルの政治的な編成、とくに政治形態がどう変わってきたかをお話します。まずは組織としての側面。これは、現在のモンゴルの政治形態は議会制であるという前提で説明いたします。次に、それぞれの組織がどう関係しあい、どう機能しあっているか。そのポイントは、現在のモンゴルが三つの勢力がせめぎ合う三頭政治である、ということです。

辛亥革命がおきた1911年、モンゴルは活仏を中心とした君主制となりましたが、ソビエトの支援とともに1921年、人民革命の人たちは新しい立憲君主制を樹立しました。モンゴルには、1924年まで書かれたかたちでの憲法というのはなかったのですが、実質上それに相当する文書はありました。例えば、オース・トリーティ・オブ・ソーレム・コンパクトというものです。これはタンガラリングュレというモンゴル語の直訳で、タンガルが宣誓(オース)、ギュレが協定(トリーティ)という意味です。この協定は、君主の権力及び責任を宗教関係のみに制限するものでした。1921年から1924年まで立法の仕事は、有権者から選ばれた人たちではなく政府閣僚会議の人たちが行っていました。国家の上下両院の大会議が設置されたのは1924年です。上院には大臣級や貴族階級の人が、下院には公務員や宗教関係の人が入りました。

いわゆる革命後の政権になったとき、立法には基本的にふたつの方向がありました。ひとつはモンゴルの政治思想をソビエト流にしたいという考え方、もうひとつは日本や英国のモデルを使い、憲法や法律の勉強をした上でモンゴル独自のものを作りたい、というものです。1921年から1924年の間、この二つの考え方の間では基本的な合意ができなかったため、暫定的なシステムが作られました。ここでは大会議はアドバイザー的な役割であり、実際に立法に携わっていたのは閣僚サイドです。1924年5月3日、中国とソ連が条約に調印しました。その時点でソ連は、モンゴルは中国の一部であると認めたのですが、事実上はソ連化するということが起こってきます。同じ年モンゴル最後の活仏が死亡し、人民革命軍は共和制を敷くと宣言しました。ですがそれは大統領といった国家元首がないかたちの共和国でした。これによって本当の意味でのソ連化が進んだということがいえると思います。

1940年、1960年に制定されたモンゴルの憲法は、基本的に1936年のソ連のものと同じです。当時のモンゴルのリーダーたちも公言したように、これらの憲法はソビエトシステムをモデルにしていたのです。けれども1992年の憲法では、ソビエトシステムを基本に独自に開発したシステムを採用しています。ということは、1990年の以降の改革というのは、ある意味でソ連流のものを終結させたということになるのではないのでしょうか。ソビエトシステムというのは、1871年のパリ・コミューンを青写真とした、非常に変わった体制です。コミューンというシステムの下に議会を持ち、人民の名の下に統治をする。これは一見、民主的なタイプのように、ある特定の集団による独裁と言えるでしょう。独裁といっても、ひとつのクラスによる独裁ではなく、そのクラスのひと握りのエリートやプロフェッショ

ナル、統治している集団の特定の人に権限が与えられているのです。国民大会議でいいますと、これは幹部会に相当します。モンゴルでは、実際に行政に携わったのは幹部会ではなくて閣僚会議でした。だから顔がない、リーダーがない民主主義ということになったのです。選挙でリーダーを選んでいれば、国民はその人を信頼する、または責任を追求するということができますが、モンゴルがとった体制では事実上の国の統治は別の組織が行うことが可能でした。

20世紀のモンゴルを見ますと、基本的には人民革命党が統治してきていました。この組織の特徴は、ソ連式の支配権があったこと、そして正式な国家元首が不在であったということです。国家元首に関しては、国民大会議議長がそのいろいろな権限を持っていました。社会主義下だったこともあり、閣僚会議や議長は行政的もしくは経済的な組織としてしか存在せず、権力も小さかったのです。1990年以降のシステム改革では二つの主要な組織が導入されました。ひとつは議会国家小会議といい、これは常設の立法組織です。そしてもうひとつは大統領職でした。憲法改正により、有権者が国家大会議の議員を選ぶようになります。そして国家大会議は、大統領、国家首相、国家小会議の議員を選びます。このシステムは新旧混合と言えるでしょう。

1990年6月に国家大会議の議員を選ぶ競争選挙が行われます。ひとつの席に複数の候補者がいる選挙はこれが初めてでした。この改革は、ナショナリスト的な考えがモンゴルで台頭していた時期に行われました。したがって、民主的というだけでなく、ソ連の衛星国家のような状況からの移行ということを目指していたのです。だからこそ、本当の意味での独立や国家としての主権の象徴となる国家元首が求められました。大統領制を導入するということが、モンゴルの独立性ということに結びついていたのです。

1992年改正の憲法ではモンゴルは大統領制だとしていますが、実際そうだったのでしょうか。1990年度の体制から人民小会議を削除すると、ほぼ1992年のものになります。違うところは、大会議は首相の上に位置し、首相を解任する権限があったということです。首相は国家大会議に対して責任があり、依存関係にあります。1992年時のモンゴルは、フランスの共和国制に似た制度とも言えるかと思いますが、実際のところはいくつかの観点から大いに違っていました。フランスでは大統領が首相を任命し、また閣僚会議の議長となりますが、モンゴルの大統領はどちらも行いません。行政と立法が別れていれば大統領制、行政府が立法府に依存するところがあれば議会制と言えましょう。1992年の憲法ではモンゴル政府は大統領とされていますが、実際の組閣は普通選挙の結果としてできました。そういう意味では議会制のものと言えるでしょう。

モンゴルでは、首相の決定に大会議からの指名と大統領の承認が必要です。大統領に承認権、すなわち拒否権があるという憲法の条項は、そもそも象徴的な意味を持って制定されたのですが、バガバンディ大統領が11回も拒否権を発動したことで、実際には非常に大きな権限を大統領に与えているということが判明しました。またこの一件により、大会議と大統領の信頼関係にヒビが入り、政府システムの安定性が損なわれました。大統領が選んだ閣僚に対して議会側は支援しようとしなくなったのです。大会議は1999年及び2000年に憲法改正を行い、大統領の組閣に対する権限を撤廃しました。同時に現職の議員を首相もしくは閣僚に指名することが可能になりました。

立法府である国家大会議は、アメリカの議会と似た、ほぼ制限のない立法の権限を保持する組織になっています。内閣には多くの議員が閣僚として入っています。通常、法的なイニチアティブを持ち、実際のリアル・ポリティックスを考えるのは内閣ではないでしょうか。もし与党が議会でも過半数を取っているのであれば、内閣がほとんどの立法的な決断をすることになり、そういった意味でその長である

首相は立法府及び政府での大きな権限を持つものです。議会の解散も、一般的な議会制であれば首相がその権限を持っていて、選挙に持ち込むことができます。ところがモンゴルの首相はそういった権限を持っておりません。国家大会議の議長が基本的には国家元首であるとするソ連時代の議会制度の影響があり、議長は非常に強い立法府の長であり、ソ連式の背景から文化的にも非常に崇拜されています。法律を作るという大きな権限に加え、たとえば大臣を更迭するなど様々な権限も持っているのです。

大統領制と呼べるようなシステムがあった 1997 年から 2000 年の間、その職にあったバガバンディ大統領は非常に大きな権限を持っていました。しかしながら 2000 年の憲法改正以降、大統領職はほとんど骨抜きの状態になっています。1992 年改正の憲法では、大統領というのは無党派である必要があり、国民の結束の象徴でなければならないとしています。ですから大統領に選ばれますと、所属政党からは脱退しなければならず、党の要職からも辞さなければならない。その結果、残った人たちは自分たちで新しいリーダーシップを確立し党の運営をしなければならないのですけれども、大統領にしてみれば党への影響力は保持したい。モンゴルの憲法では、次期大統領を任命する権限は与党にあります。従って、再選を望むならばその政党とうまく付き合っていかなければならないわけです。

モンゴルには三つの頭があると言われますが、それは大統領、国家大会議の議長及び首相による三頭政治を指しています。リーダーになれる可能性のある人たちが混在している状態なのです。現在のモンゴルは国家大会議の議長が事実上統治していると私は考察しています。首相と議長が対立する構図だった時期もありますが、数名の大臣が更迭されたことにより、首相側はギブアップしたと言えましょう。こういったことから見えるように、一番大きく声を上げている影響力がある人が、結果的にはモンゴルを統治しているのです。その役職が首相であろうと、大統領であろうと、議長であろうと、あまり関係がないように感じられます。要するに三つの頭の間で様子を見ながら、一番声が集まるところで賛同が得られる人が、この国の長として機能していくのではないだろうか、今はそう考えています。