

【ロシア】連邦構成主体首長の任命制を認める法改正

海外立法情報課・小泉 悠

* 2013年3月、ロシアで連邦構成主体首長の選挙に関する法律が改正された。各連邦構成主体議会が決定した場合には、住民による直接選挙ではなく、大統領が政党と協議して候補者を選び、連邦構成主体の議員が投票を行う間接選挙が導入されることとなった。

1 法改正の背景と経緯

ロシア連邦は83の連邦構成主体（州、共和国、自治区、特別市など）から構成される。しかし、ソ連崩壊後のロシアでは連邦構成主体に対する中央政府の統制力が低下し、一部の連邦構成主体ではロシア連邦憲法及びロシア連邦法に矛盾する法令が施行されるようになった。これに対してプーチン政権は2000年、ロシア全土を7の連邦管区に区分し（後に8管区に増加）、各連邦管区内の連邦構成主体を大統領直属の大統領全権代表が監督するという制度を導入した。さらに2004年には、連邦法「ロシア連邦構成主体政府の立法機関及び行政機関に関する一般原則」（以下「一般原則」という。）が改正され、それまでは住民の直接選挙で選出されていた各連邦構成主体の首長（州知事、共和国大統領、特別市市長など）が、ロシア連邦大統領による任命制となった。

2012年5月、上記の一般原則は再び改正され、連邦構成主体の首長に対する直接選挙制度が復活した。これはメドヴェージェフ政権（当時）下で進められた政治的自由化の一環として行われたもので、2011年末に発生した大規模な反政府デモ等、政権の求心力低下を受けた措置とも言われる。ただし、2012年の改正では、首長に立候補するために2つの条件が課せられた。第一に、候補者は、当該連邦構成主体内の地方自治体の議員から、議員総数の5～10%にあたる署名を集める必要がある（地方自治体フィルター）。第二に、「ロシア連邦大統領は、自らの意思で、連邦構成主体の首長候補を擁立している政党及び候補者と協議を行うことができる」との条項（大統領フィルター）が盛り込まれており、候補者の擁立に大統領が介入することが可能とされた。

しかし、2013年3月、一般原則は再度改正された(注1)。この改正により、連邦構成主体首長の選出方式は、住民による直接投票と連邦構成主体議員による投票のいずれかを連邦構成主体議会の判断で選択することが可能となった。

2 法改正の概要

2013年3月に改正された一般原則第18条によると、連邦構成主体首長は基本的に住民による直接投票によって選出されるが、連邦構成主体の議会が憲法又は法令で定めた場合には、直接投票を廃止し、首長を当該議会議員の投票によって選出する方式を採用することが可能となった。議員投票によって首長を選出する場合は、まず政党からロシア連邦大統領に対して候補者の提案が行われる。各政党は、自党の党员、他

党の党员及び無所属の者のうち 3 人以下の候補者を提案することができる。また、大統領に対して候補者の提案を行うことができるのは、提案を行う時点で連邦構成主体議会に議席を有しているか、下院に議席を有している政党である。候補者の提案は首長の任期満了の 40 日前までに行われるが、首長が緊急に解任された場合は、解任後 30 日以内に提案を行わなければならない。

ロシア連邦大統領は、候補者の提案を受けてから 10 日以内に各政党と協議を行う。その結果を踏まえて、首長の任期満了の 20 日前まで（首長が緊急に解任された場合は、解任後 50 日以内）に 3 人以下の候補者を議会に対して提示する。連邦構成主体議会議員は、ロシア連邦大統領が提示した候補者に対して、各連邦構成主体の定める手続に従って投票を行う。この投票によって過半数の票を得た候補者が首長として選出されるが、いずれの候補も過半数の票を得られなかった場合は、得票数で上位 2 名の候補者に対して決選投票が行われる。

3 法改正に対する評価

以上のように、連邦構成主体議会議員による投票では、候補者の選定に関して大統領に大きな権限がある。住民による直接選挙の場合には、ロシア連邦大統領との協議は同大統領の意思で行うことができると規定されているが、連邦構成主体議会議員による投票の場合は大統領の承認を得なければ立候補自体が不可能である。

このような制度を導入する理由として、プーチン大統領は、少数民族の多い地域の政情に配慮したものと説明している。プーチン大統領によれば、こうした地域で直接選挙を行えば少数民族出身候補の当選の見込みが極めて薄く、結果的に民族間の対立につながっている。したがって、地域によっては政治的配慮から大統領が候補者の選定に介入した方がよいとしている。メドヴェージェフ首相も、特に政治的に不安定な北カフカス地域においては独自の首長選挙制度が必要であると発言しており（注 2）、同地域のダゲスタン共和国は既に次回の首長選挙を間接投票で実施することを決定した。その一方、大統領が事実上、候補者を決定できる選挙制度の導入は民主化を後退させるとの批判や、選挙制度が統一されていないことは問題であるとの批判も見られる。

注（インターネット情報は 2013 年 4 月 19 日現在である。）

- (1) Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. N 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». (2013 年 4 月 2 日連邦法第 30 号「個別の連邦法の改正について」) <<http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>>
- (2) “Совфед разрешил регионам отменять прямые губернаторские выборы,” РБК, 2013.3.27.<<http://top.rbc.ru/politics/27/03/2013/851295.shtml>>

参考文献

- ・小泉悠「ロシアにおける政党制度及び選挙制度の改革—中央集権化を巡って—」『外国の立法』254号, 2012.12, pp.73-81.
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4023709_po_025404.pdf?contentNo=1>