

【短信：ロシア】

プーチン大統領の議会改革—小選挙区制の廃止と社会会議の創設

溝口 修平

I はじめに

プーチン大統領は、2004年9月13日に発表した国家機構改革^(注1)を着実に進めている。同年12月11日に成立した『ロシア連邦構成主体の国家権力の立法（代表）及び執行機関の組織の一般原則に関する連邦法』及び『ロシア連邦市民の選挙権及び国民投票参加権の基本的保障に関する連邦法』の改正に関する連邦法^(注2)（以下「首長選挙廃止法」という。）では、これまで直接選挙で選出されていた連邦構成主体首長の選出方法を、大統領が推薦した人物を地方議会が承認するという方式に改めた。この「首長選挙廃止法」は、プーチン大統領が中央集権化を強化するために作成したものと考えられており、国内外で大きな話題を呼んだ。

改革はそれだけにとどまらず、議会制度についても大きな改革が実施されることになった。本稿で取り上げる「連邦議会国家会議議員選挙に関する連邦法」（以下「2005年下院選挙法」という。）と、「社会会議に関する連邦法」（以下「社会会議法」という。）は、議会制度を大きく変更するものとして、「首長選挙廃止法」と並んで注目されている。

ロシアでは、下院選挙のたびに新しい下院選挙法が制定されるが、今回の法律は、2007年に実施される選挙を見越し、1993年以来続いていた小選挙区・比例代表並立制を廃止したという点で、これまでの下院選挙法とは大きく異なる。また、社会会議法は、そうした選挙制度の変更に伴い新たに創設された「社会会議」に関する法律である。

以下では、まず次節において、これまでの下

院選挙制度を概観する。その後、主要な変更点を中心に、2005年下院選挙法の内容を整理し、新たに創設された社会会議の特徴について記す。最後に、この2つの法律について今後の展望を述べる。

II 従来の下院選挙制度

上述のとおり、ロシアでは下院選挙のたびに選挙法が制定されることになっている。1993年12月に行われた下院選挙は、例外的に大統領令によって規定されたが、その後、1995年、1999年、2003年の選挙では、いずれも新しい法律を選挙前に制定し、それに基づいて選挙が実施^(注3)されている。

2005年下院選挙法が注目されるのは、選挙制度に大きな変更が加えられ、それがプーチン大統領の進める中央集権化をいっそう推し進めるのではないかと懸念されているためである。

従来の下院選挙は、小選挙区・比例代表並立制で、日本の衆議院選挙とほぼ同じ方式だった。総議席数は450で、定数は小選挙区、比例区ともに225議席ずつであった。ロシアの比例区の特徴は、全国一区であること、5%以上の得票率を得ない政党は議席配分に与れないという「阻止条項」^(注4)があることである。つまり、比例区では、得票率が5%以上の政党の間で、その得票率に応じて225の議席を分配するという方式がとられていた。

2001年7月に制定された「政党に関する連邦法」（以下「政党法」という。）は、選挙における政党の役割を強化するものであった。1999年までの選挙は小党乱立の傾向が強くと、また小選

挙区への立候補者には、政党や選挙ブロックに所属しない者が多かった。政党法は、政党の要件を厳格にすると共に、その要件を満たした政党に対しては補助金を与えるなどして、議会における政党の役割を強化したため、小政党には不利で既存の大政党に有利なものであった。

政党法によると、政党の要件は、党員数が1万人以上であること、全国89全ての連邦構成主体に党員50人以上の地方支部を持ち、そのうち半数以上は党員が100人以上であること、そして国家に登録していることとされている。また、政党が、候補者を単独で擁立する権利を有する唯一の団体であると定められている^(注5)。2002年12月に制定された下院選挙法でも、候補者の推薦は、自己推薦を除き政党か選挙ブロックが行うとされている^(注6)。

このように、プーチン大統領就任以降の選挙では、政党の役割を重視し、大政党に有利な選挙制度が構築された。

Ⅲ 新しい下院選挙制度

2005年下院選挙法は、2005年5月18日にプーチン大統領が署名し、成立した。上述のとおり、これまでの下院選挙法では、小選挙区・比例代表並立制という大きな枠組みの中での修正が重ねられてきた。2005年下院選挙法は、小選挙区を廃止し、450の議席すべてを比例区で選出するという方式を定めており、従来のものと大きく異なる。

1 2005年下院選挙法の概要

2005年下院選挙法は全14章95条に及ぶ法律である。以下にその概要を示す。

第1章 総則

第2章 選挙区、選挙人リスト

第3章 選挙委員会

第4章 オブザーバー、外国の（国際的）オ

ブザーバー、マスメディアの代表

第5章 政党

第6章 候補者の連邦名簿への指名及び登録

第7章 候補者の地位

第8章 選挙人への告知及び選挙前の宣伝

第9章 下院議員選挙の財政確保、選挙基金

第10章 投票

第11章 開票、投票結果の確定、下院議員選挙結果の決定

第12章 欠員の補充

第13章 市民の選挙権違反に対する異議申立て及び下院議員選挙法違反に対する責任

第14章 最終及び移行規定

2 小選挙区制の廃止

2005年下院選挙法における最大の変更点は、小選挙区制を廃止し、450議席全てを比例区から選出することになったという点である。また、これまで複数の団体が連合して形成する選挙ブロック（注6参照）の参加も認められていたが、これも禁じられ、候補者を擁立できるのは政党だけになった（第33条）。

さらに、政党が候補者名簿を作成する手続きにも変更が加えられた。各政党は、候補者の連邦名簿を作成するが、各地域の有権者数に応じて形成された地方グループの中から候補者を選ぶ。地方グループの数は100以上でなければならず、かつ全連邦構成主体を包含していなければならない。ただし、3人以下の党指導部はここから除外される。彼らは、地域によらず「全連邦部分」として擁立され、名簿の最上位に掲載される。

また、連邦名簿に含まれる候補者の総数は500人を超えてはならない（第36条第9項－第22項）。そして、候補者は必ずしも党員である必要はないが、党員でない者はその政党が擁立する全候補者の50%を超えてはならない（第36

条第6項)。

作成された名簿は中央選挙委員会に登録されるが、登録には政党は署名を集めるか、供託金を支払わなければならない。登録に必要な署名は20万人以上であり、かつ1つの連邦構成主体(及び海外全体)における署名は1万人を超えてはならない(第39条)。供託金は、各政党の選挙基金の(最大4億ルーブル=約16億円)の15%とする(第66条)。地方グループ創設は、地方の利害を反映していた小選挙区を廃止することによって、選挙においてモスクワやサンクトペテルブルクなどの大都市住民の利害しか反映されなくなるのではないかという危惧に対応した規定であると考えられている。しかし、「下院は地方ではなく、政党を代表する」ののだとして、小選挙区との違いを強調し、地方グループ創設の意義を別のところに求めるべきだとする声もある^(注7)。

ヴェシニャコフ中央選挙委員会委員長によると、こうした規定のもとで、既存の政党で選挙に参加する資格があるのは現在7政党であるが、2007年に行われる次の選挙には、その数は10から15になるだろうと予想される^(注8)。

3 議席配分方法の変更

2005年下院選挙法では、議席の配分は以下のような手続きで行われることになった。まず、投票に参加した有権者の7%以上の票を獲得した政党の中で、その得票数の比率に基づき議席が分配される。ただし、そのような政党が2つ以上あり、これらの政党の得票率の合計が総票数の60%以上であることが条件である。7%以上の票を獲得した政党の合計得票数が、総票数の60%未満の場合、例外として、得票率が7%未満の政党にも議席が配分される。この作業は、議席を得る政党の合計得票数が60%を超えるまで行われる。

また、1つの政党が60%以上の票を獲得し、

他の政党の得票数が全て7%未満のときには、60%以上の票を獲得した政党と次に多くの票を獲得した政党の間で議席が分配される(第82条)。

上記の規定については、主に2つの点が変わった。第一に、従来比例区で議席の配分を受けするためには、5%以上の得票率が必要とされていたが、これが7%以上に改正されたこと、第二に、議席の配分における例外措置も、従来50%であったものが、60%に引き上げられたことである。

4 指摘される問題点

審議の過程で、いくつかの問題点が指摘された。第一に、候補者名簿の上位の人物が議員になることを辞退し、別の候補者が議席を獲得することに対する制裁事項が盛り込まなかったことである。これは、これまでの選挙でも問題とされてきた点である。つまり、政党は著名人を候補者名簿の上位に並べ、そうした人物の人気にあやかって議席を獲得するが、選挙後にその人物が議席を辞退するというケースが相次いでいる。こうした行為に対する処罰規定を設けるか、その議席を他の政党に配分するなどの方策が検討されたが、いずれも条文に盛り込まれるには至らなかった^(注9)。

第二に、ある程度の規模を持つ政党のみが選挙に参加できるという側面がさらに強まったために、多くの政党が金で党員を集めるようになるということであり、強者が弱者を淘汰する「政治的ダーウィニズム」が強まるという批判が出ている。しかし、他方で、小政党が統合を進める動きも出ており、現在は分裂している野党勢力の拡大も期待されている^(注10)。

IV 社会会議の創設

社会会議法は、2005年4月4日、プーチン大統領の署名により成立した。その目的は、社会

会議法第2条に以下のように規定されている。

第2条 社会会議の目的と課題

社会会議は、社会・経済的発展、国家安全保障、及び市民の人権並びに自由・憲法体制・市民社会の発展という民主主義の原則の保護という最重要課題の決定に関して、以下のことによって、市民、社会团体、国家機関及び地方自治機関の社会的に重要な利益の一致を確保することが求められる。

- 1) 市民と社会团体の国家政策実現への参画
- 2) 全国的な意義を持ち、憲法で認められた市民及び社会团体の権利、自由及び利益の実現のための市民の発議の選抜及び支援
- 3) 連邦法案及び連邦構成主体の法案、又は執行権力機関の規範的法令案及び地方自治機関の規範的法令案の社会的審査の実施
- 4) 連邦政府、連邦執行権力機関、連邦構成主体の執行権力機関、地方自治機関の活動に対する社会的統制の実施
- 5) ロシアにおける市民社会の発展に関する活動を行う社会团体及びその他の市民団体の国家支援の分野における優先事項の実施に関する、国家権力機関の勧告の準備
- 6) 連邦構成主体に創設された社会会議に対する、情報、方法その他の支援供与

このように、国家と社会の関係を強化し、行政や立法の場に社会の広範な意見を反映させることが、社会会議法の目的である。^(注11) 下院は政党の代表が集まるのに対し、社会会議には、いくつかの分野で政党よりも影響力があり、なおかつより市民の視点に立った非政府組織の代表が^(注12) 集まるとされている。

1 構成と組織手続き

社会会議は、大統領が任命した市民、全国的な社会团体の代表、及び地域の社会团体の代表^(注13)

各42名、計126名からなる（第6条）。社会会議メンバーとなることができるのは、18歳以上のロシア市民であるが、大統領、上下院議員、閣僚、裁判官、国家・地方公務員、裁判所により障害者と認定された者、前科者等は、これに含まれない（第7条）。また、任期中は政党に所属することはできず、メンバー間の民族、宗教、地域、党派に基づく連合も禁止される（第11条）。

社会会議は、以下の手順で組織される。まず、大統領が、社会团体、非営利団体、ロシア科学アカデミー及び作家同盟と協議し、国家及び社会に顕著な功績を持つ42名の市民をその候補者に決定し、社会会議への参加を要請する。要請を受けた人々はそれに同意するか否かを30日以内に大統領に通知し、同意を得た人物を大統領が社会会議メンバーに任命する。

次に、大統領が市民代表を任命してから30日以内に、全国的及び地域的社会团体は、自らの代表の社会会議への参加申請を行う。市民代表は、任命された日から60日以内に、42名の全国的社会团体代表を決定する。そして、市民代表42名と全国的社会团体の代表42名は共同して、全国的社会团体代表の選出期間満了の日から30日以内に、42名の地域的社会团体代表を決定する。なお、地域的社会团体の代表の顔ぶれは、それらの社会团体の代理人会議によって決定される。このようにして組織された社会会議の任期は、最初の総会の日から2年である（第8条）。

2 活動内容

社会会議の総会は、年に2回以上行われ、以下のことを行う権限を持つ。

- ① 社会的に重要な問題を聴取すること。
- ② 連邦並びに連邦構成主体の執行権力機関及び地方自治体の違法行為に関する判断を下し、それを管轄する国家機関又はその担当者に送付すること。
- ③ 憲法改正案、連邦法案、政府及び連邦執行

権力機関の規範的法令案、連邦構成主体の国家権力機関の規範的法令案、地方自治体の規範的法令案を審査すること。

- ④ 連邦並びに連邦構成主体の執行権力機関及び地方自治体の指導者を、総会に招聘すること。
- ⑤ 社会会議メンバーを、上下院の委員会作業に、及び政府の定めた手続きに基づいて連邦執行権力機関の参与会議に派遣すること。
- ⑥ 審査対象機関に質問状を送付すること。(第16条)

③の審査実施において、社会会議は作業グループを創設し、専門家の誘致、必要な文書及び資料の関係機関への請求などを行う。文書等の提供を請求された機関は、それを提出する義務を負う(第18条)。審査の結果に基づく社会会議の決議は、勧告的性格を持ち、関係機関はそれについて審議することが義務付けられる。また、連邦議会、連邦政府、連邦執行権力機関における審議には社会会議メンバーが招聘される(第17条、第19条)。

その他には、市民の発議を支援するために市民フォーラムを開催したり、ロシアにおける市民社会の発展に関する年次報告書を発行するなどの仕事も行う(第21条、第22条)。

V おわりに

2005年下院選挙法は、多くの批判を受けながらも、プーチン大統領就任以降の議会改革を踏襲し、政党の役割をいっそう強化した。そのため、今後さらに政党の改編が促される可能性がある。これが同大統領の言うような「政党システムの強化」につながるのか、それとも「政治的ダーウィニズム」を招き、議会から弱者が排除されてしまうのか、その先行きは依然不透明である。

また、社会会議は、社会の代表が活動できる機関であるとして、その創設に肯定的な意見がある一方で、それは社会組織に対する国家の統制の試みであるとする悲観的な見解も示されている^(注14)。社会会議法は6月1日から施行されており、最初の総会は2005年11月までに行われると予想される。この会議が本当に社会の利益を代表し、国家政策をチェックする機関として機能するのかが注目される。

注

*本稿におけるインターネット情報はすべて2005年6月6日現在である。

- (1) «По вертикали» *Российская газета*, 2004.9.14. (「垂直に」『ロシア新聞』2004.9.14.)
- (2) Федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон «об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в федеральный закон «об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (「『ロシア連邦構成主体の国家権力の立法(代表)及び執行機関の組織の一般原則に関する連邦法』及び『ロシア連邦市民の選挙権及び国民投票参加権の基本的保障に関する連邦法』の改正に関する連邦法」(「首長選挙廃止法」)) <<http://www.akdi.ru/gd/proekt/095664GD.SHTML>>
- (3) 下院議員の任期は4年であるが、1993年から1995年までの会期のみ、移行期であるという理由で例外的に任期が2年とされた。
- (4) 大江泰一郎, 竹森正孝, 樹神成「民主的法治国家」小森田秋夫編『現代ロシア法』東京大学出版会, 2003, pp.88-89.
- (5) 政党法に関しては、土岐康子「【短信：ロシア】政党法成立」『外国の立法』210号, 2001.10, pp.185-

188. <<http://chosa.ndl.go.jp/WIN/lib/doc/0003394202.pdf>>でもアクセス可能。
- (6) 選挙ブロックとは、最大3団体（政党、あるいは全国規模の社会団体）が選挙に共同参加するために結成する団体のことである。その際、政党のみで選挙ブロックを結成することはできるが、社会団体のみで結成することはできず、1党でも政党が参加しなければならない。
- (7) «Дума-2007 станет однопартийной»
Независимая газета, 2004.12.9 (「2007年の下院は一党制になるだろう」『独立新聞』2004.12.9); «Дума кардинально поменяет закон о собственных выборах» *Известия*, 2005.2.16. (「下院は選挙法を大きく変更するだろう」『イズベスチヤ』2005.2.16.)
- (8) «Их сосчитают. Партиям требуются новые члены» *Известия*, 2005.4.12. (「勘定。政党は新しいメンバーが必要になる」『イズベスチヤ』2005.4.12.)
- (9) «Беспартийных приравнивали к осужденным.»
Независимая газета, 2004.12.21 (「無所属は有罪に等しくなった」『独立新聞』2004.12.21);
 «Депутаты не захотели видеть в думе больше женщин» *Известия*, 2005.4.18 (「議員は下院に女性が増えるのを望まず」『イズベスチヤ』2005.4.18);
 «Сенаторы показали принципиальность. В отношении избирательной системы» *Российская газета*, 2005.5.12. (「上院は原則を示した。選挙システムに関して」『ロシア新聞』2005.5.12.)
- (10) «Их сосчитают. Партиям требуются новые члены» *Российская газета*, 2005.4.12. (「勘定。政党は新しいメンバーが必要になる」『イズベスチヤ』

2005.4.12.)

- (11) «Тьму власти попытаются обуздать властью общества» *Известия*, 2004.12.23. (「社会の力によって権力の闇を抑える」『イズベスチヤ』2004.12.23.)
- (12) «Общественная палата будет узаконена» *Известия*, 2004.12.9. (「社会会議が立法化される見通し」『イズベスチヤ』2004.12.9.)
- (13) 原文では、межрегиональные и региональные общественные объединенияと表記されている。英訳は、interregional and regional social associationsであり、複数の地域にまたがる社会団体と一地域に限定された社会団体が区別されているが、本稿では、単に「地域的社会団体」とする。
- (14) «Общественная палата есть. Нужно общество» *Известия*, 2005.4.13. (「社会会議はある。必要なのは社会だ」『イズベスチヤ』2005.4.13.)

参考文献（注で記したものは除く）

- ・«Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (「連邦議会国家会議議員選挙に関する連邦法」(「2005年下院選挙法」)) <<http://www.akdi.ru/gd/PROEKT/096017GD.SHTML>>
- ・«Федеральный закон о Общественной Палате Российской Федерации» (「社会会議に関する連邦法」) <<http://www.akdi.ru/gd/proekt/095933GD.SHTML>>

(みぞぐち しゅうへい・海外立法情報課非常勤調査員)