

8. ロシアにおける連邦構成主体首長選出制度の変遷とその意味

8.1. 第1期（1991～1995年、エリツィン政権1期目）

→連邦構成主体首長の多くが任命で選出され、ごく一部の連邦構成主体だけで公選が実施されていた、制度不確定期。

住民の直接選挙で選出された連邦構成主体首長は少なく（表1）、選挙によらない連邦構成主体首長は連邦大統領の任命であったが、任命についての手続等を定める連邦法はなかった。

他方、この時期、1993年12月12日には、ロシア連邦憲法採択のための国民投票と同時に、連邦議会の上下両院の選挙が同時に実施されており、上院にあたる連邦院（連邦会議）は、各連邦構成主体から2名を連記制で選出する制度であったため、この2名のうち1名は連邦構成主体首長が多く、連邦大統領によって任命された首長であれば信任投票の意味もあったと考えられる¹。

この時期に連邦構成主体首長公選制が定着拡大しなかった理由としては以下のようなことが考えられる。

①エリツィン大統領は連邦大統領を中心とする連邦中央の強力な執行権力を梃子に政治経済改革を推進しようとしていたため、連邦構成主体首長に権威と権限を与えることになる公選制の導入に消極的であった。

②1993年12月12日の連邦議会上下両院選挙では数多くの政党・政治団体・ブロック・個人が乱立し、多くの議席を獲得できる有力政党が成立しておらず、与党と目されていた「ロシアの選択」も上院で178議席中40議席（22.47%）、下院で450議席中66議席（14.67%）、下院院内会派としては450議席中75議席（16.67%）しか獲得できず、連邦構成主体首長選挙を実施しても与党・政権支持派が勝利する可能性が高くなかった。

③経済情勢がよくないため、連邦中央も連邦構成主体も費用のかかる連邦構成主体首長選挙の実施に消極的であった。

④連邦大統領であれ連邦構成主体首長であれ、1991年以前は行政首長公選の経験はなく、少なくとも、住民レベルの意識は低く、全体としても経験不足であった。

表1 住民の直接選挙で選出された連邦構成主体首長の数（1991～1996年）

1991	1992	1993	1994	1995	1996
7	3	7	6	14	45

8.2. 第2期（1996～2004年、エリツィン政権2期目～プーチン政権1期目）

→連邦構成主体首長公選期

8.2.1. 連邦構成主体首長公選の本格的実施

表1に見るように、1996年から連邦構成主体首長選挙が本格的におこなわれるようになった。

その理由は、1995年12月5日付連邦法第192号「ロシア連邦の連邦議会連邦院の編成手続についての連邦法」が制定され、その第3条が、「ロシア連邦の連邦構成主体の執行国家権力機関の長の選挙は1996年12月よりも遅くない時期に完了しなければならない」と規定したからである。

表1の住民の直接選挙で選出された連邦構成主体首長の数の1991年から1996年までの合計数82から2回目の選挙を実施した連邦構成主体の数6を引いた76が、上記の1995年12月5日付「上院編成手続法」第3条の求める1996年12月までに連邦構成主体首長選挙を実施した連邦構成主体の数である。当時の連邦構成主体の数は89であるから、1996年末までに連邦構成主体の85.39%が首長選挙を実施して首長を選出したことになる。

8.2.2. 1995年12月5日付連邦法第192号「ロシア連邦の連邦議会連邦院の編成手続についての連邦法」制定の背景

1995年12月5日付「上院編成手続法」の主要な内容は、第1条で、そこには「ロシア連邦の連邦議会連邦院には各連邦構成主体から、立法（代議制）国家権力機関の長および執行国家権力機関の長の2名の代表が、その役職によって入る」と規定されていた。この結果、1993年12月12日に実施されたような2名連記の直接選挙は廃止され、上院メンバーはエクス・オフィシオ・メンバーシップとなった。

上院編成手続のこの変更は、どのような背景事情のもとでおこなわれたかについては、改めて精査する必要があるが、この変更の結果、連邦構成主体首長の権威、地位、権限の強化があったことは明らかであるので、おそらくモスクワ市長、サンクト・ペテルブルク知事、タタールスタン共和国大統領等²の有力な地方首長の主導権のもとで、この変更がおこなわれた可能性が高い。全体として、エリツィン政権期は、連邦構成主体首長の権限が強かった時期であると言えるが、それにもかかわらず連邦構成主体首長選挙は1995年までは一部の連邦構成主体でしか実施されていない。しかし、そのことは、逆に言えば、1995年までに連邦構成主体首長選挙を実施している連邦構成主体には、連邦中央に対して強い発言権を持っていた連邦構成主体が多く含まれていることを意味しているとも言えよう。

8.2.3. 1999年10月6日付連邦法第184号「ロシア連邦の連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関の組織の一般原則についての連邦法」の制定

「～の一般原則についての連邦法」という法律は、ロシア連邦が連邦制国家であるため、連邦構成主体法によって連邦構成

¹ この点については、具体的な調査が必要であり、現時点では、上院選挙結果を見た限りでの印象に過ぎない。なお、上院が国民の直接選挙で選出されたのは、これまでのところ、この1993年12月12日の1回だけである。上院の編成手続の変遷については、さしあたり拙稿「ロシアにおける連邦制改革—プーチンからメドヴェージェフへ」（『スラブ・ユーラシア研究報告集 No.2 体制転換研究の先端的議論』2010年4月、所収）を参照。

² この3地方首長は、最も早く、1991年6月12日に住民の直接選挙により選出されている。この1991年6月12日はまた最初の連邦大統領選挙が実施された日でもある。

主体ごとに決められるべき諸制度・諸手続についての指針となるべき制度・手続の原則のみを連邦法である「～の一般原則についての連邦法」によって定め、その枠内で各連邦構成主体が独自に連邦構成主体法によって諸制度・諸手続を定めるようにするための法律である。

したがって、連邦構成主体の議会や行政府等については、この「ロシア連邦の連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関の組織の一般原則についての連邦法」がその一般原則を定めている。

この法律は、上記のように 1999 年 10 月 6 日に制定されたものであり、当時は政府議長（首相）であったプーチンも、その作成には関わった可能性がある³。

この法律の第 18 条が連邦構成主体首長の選出について、第 19 条が連邦構成主体首長のリコール等について、規定している。

8.3. 第 3 期（2004 年から 2011 年、プーチン政権第 2 期～メドヴェージェフ政権期）

→公選制の廃止、任命制へ

2004 年 9 月 1 日の北オセチア共和国ベスラン市で起きた学校占拠事件は、多くの犠牲者を出したことで国内外に大きな衝撃を与えたが、プーチン大統領は、この事件をうけて開催した同年 9 月 21 日の拡大政府会議で、事実上の連邦構成主体首長の任命制への移行を含む一連の政治改革案を提案した。

この提案は、2004 年 12 月 11 日付「『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』および『ロシア連邦国民の選挙権および国民投票に参加する権利の基本的保障についてのロシア連邦法』の修正補足法」第 159 号（以下、「2004 年 12 月 11 日付修正補足法」という）の制定によって実行されることになった。

この「2004 年 12 月 11 日付修正補足法」は、以下のことを定めていた。

- ①連邦構成主体首長選挙に関する規定の削除、すなわち連邦構成主体首長公選制の廃止（第 5 条第 2 項(κ)および第 5 条第 3 項(B)）
- ②連邦構成主体首長のリコールに関する規定の削除（第 19 条第 1 項(κ)）
- ③連邦大統領によって提案された連邦構成主体首長候補を当該連邦構成主体議会において承認する手続きの導入、すなわち連邦大統領による連邦構成主体首長任命制の導入（第 5 条第 3 項、第 18 条第 1 項、第 2 項）
- ④30 歳以上で任期は 5 年（第 18 条第 3 項、第 5 項）
- ⑤連邦構成主体の憲法・憲章・法律などが連邦憲法・連邦法などに違反するなどを裁判所が確認し、連邦大統領が連邦構成主体の議会に対して警告をおこなった日から 3 ヶ月以内に当該議会がその権限の範囲において裁判所の執行に関する措置を執らなかった場合、連邦大統領は連邦構成主体の議会を解散することができること（これまでは、解散についての連邦法案を国家会議に提出して採択されなければ、解散できなかった）
- ⑥連邦構成主体の立法機関が、連邦大統領によって提案された連邦構成主体首長の候補者に関して、2 回連続拒否、2 回連続不採択、1 回目が拒否で 2 回目が不採択、1 回目が不採択で 2 回目が拒否の場合、連邦大統領は、連邦構成主体首長の候補者を提案し、臨時代行を任命し、連邦構成主体の立法機関を解散することもできること（第 9 条第 4 項）
- ⑦連邦大統領は、ロシア連邦構成主体の立法機関により連邦構成主体首長に対する不信任が表明された場合、あるいはその義務の不適切な遂行により連邦構成主体首長に対する連邦大統領の信任が失われた場合、連邦構成主体首長を免職することができること（第 19 条第 1 項、第 11 項、第 5 項、第 11 項、第 291 条第 31 項）

しかし、連邦大統領による連邦構成主体首長任命の手続きは、2005 年 12 月 31 日付連邦法第 202 号「『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』第 18 条および『政党についてのロシア連邦法』の修正についての連邦法」（以下、たんに「2005 年 12 月 31 日付修正法」という）によって、重要な変更がなされた。すなわち、「2005 年 12 月 31 日付修正法」によって、連邦構成主体議会の第一党が連邦構成主体首長の候補者に相応しい人物を選定し、当該議会に対して、その人物を連邦構成主体首長の候補者として連邦大統領に提案することの承認を求めることができるようになったのである。すなわち、「2004 年 12 月 11 日付修正補足法」の段階では、連邦構成主体首長は大統領によって任命され、連邦構成主体議会はそれを承認するか拒否するかという受動的な対応しかできなかったのであるが、「2005 年 12 月 31 日付修正法」によって、連邦構成主体議会がまず最初に連邦構成主体首長の候補者を提案することができるようになったのである。

8.4. 第 4 期（2012 年～、プーチン政権第 3 期）

→公選制の復活

³ プーチンは、1997 年 3 月 26 日、大統領府において連邦構成主体を監督する役職であるロシア連邦大統領府副長官兼監督総局長に任命されており（Собрание законодательства Российской Федерации, No. 13, 31 марта 1997г., Ст. 1526.）、さらに 1998 年 5 月 25 日、ロシア連邦大統領府第 1 副長官（地域対策担当）に任命され（Собрание законодательства Российской Федерации, No. 22, 1 июня 1998г., Ст. 2419.）、その後、同年 7 月 25 日、連邦保安庁長官に任命されている（Собрание законодательства Российской Федерации, No. 30, 27 июля 1998г., Ст. 3769.）。つまり、プーチンは、少なくとも、1997 年 3 月 26 日から 1998 年 7 月 25 日までの 1 年 4 ヶ月は、大統領府において、連邦構成主体について担当していたと言える。プーチンは、もともと 1991 年までソ連国家保安委員会に勤務しており、その後、上記のように 1998 年 7 月 25 日に連邦保安庁長官に任命され、1999 年 8 月 16 日の政府議長就任（Государственная дума. Стенограмма заседаний. Бюллетень. N 278 (420), 16 августа 1999г., с. 25; Собрание законодательства Российской Федерации, No. 34, 23 августа 1999г., Ст. 4222.）まで約 2 年間その職にあったことから、ソ連時代の役職も含め、彼が治安官僚であるというイメージが強いが、彼はソ連時代は国家保安委員会の対外諜報担当であり、必ずしも彼は国内治安のプロではない。むしろ、彼は、1991 年から 1996 年 6 月までは、地方行政の現場であるサンクト・ペテルブルク市政府で勤務し、またその後は、モスクワの大統領府で 2 年間、地方行政の監督の職務に従事していたことからすると、1991 年以降は地方行政の現場と、中央から監督する立場から見るという経験を積んでいることに注意すべきである。

公選制の復活は、2012年5月2日付連邦法第40号『ロシア連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関および執行国家権力機関の組織の一般原則についてのロシア連邦法』および『ロシア連邦国民の選挙権および国民投票に参加する権利の基本的保障についてのロシア連邦法』の修正についての連邦法」（以下、たんに「2012年5月2日付修正法」という）によってなされることになった。

この「2012年5月2日付修正法」は、以下のことを定めている。

- ①連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関が連邦構成主体首長を決める（ロシア語の表現に沿って言えば、「ロシア連邦の連邦構成主体の立法（代議制）国家権力機関が、ロシア連邦国民に、ロシア連邦の連邦構成主体の最高公職者（ロシア連邦の連邦構成主体最高執行国家権力機関の長）の権限を分与する」との規定（第5条第1項第61号）の削除②連邦構成主体首長の任命制に関連する規定（第9条第4.1項、第18条第1項、第2項、第2.1～2.3項）の削除
- ③連邦構成主体首長の公選制についての規定の導入（第5条第2項、第18条第3項、第5項、第5.2項）
- ④連邦構成主体首長の任期満了前の権限の停止についての規定の導入（第19条第1項、第1.1項、第1.2項）
- ⑤連邦構成主体議会による首長に対する不信任の表明についての規定の導入（第19条第2～5項）
- ⑥リコール制についての規定の導入（第19条第7.1～7.4項）

連邦構成主体首長選挙については、公選制と言っても、この「2012年5月2日付修正法」によって定められている制度には、以下のような問題がある。

- ①政党の推薦候補、自己推薦候補、いずれも大統領の発議により事前協議がおこなわれる。
- ②立候補に際して、連邦構成主体内の自治体の議会および自治体の長の5～10%の支持署名が必要。しかも、連邦構成主体内の自治体の4分の3以上の自治体に支持者がいなければならない。
- ③選挙人の0.5%以上の署名が必要。

とくに上記②の条件は、自己推薦候補には高いハードルを設定していると言えよう。

8.5. 終わりに

連邦構成主体の首長の選出方法については、公選制だから民主的、任命制だから非民主的、と単純化することはできない。エリツィン政権の2期目に公選制が拡大したが、この時期の連邦構成主体内部が民主的であったわけではないし、問題のある首長も少なくなかったし、汚職も蔓延していた。議会については、全体としての政党化という変化はあったが、各レベルで直接選挙制度が維持されており、連邦構成主体首長の任命制も、大統領よりも連邦構成主体議会の第一党が候補者推薦について重要な役割を持っていたことからすると、必ずしも、連邦大統領に権限が集中していたと言えるわけではない。連邦構成主体首長の公選制の復活は、政党の活性化、国民の政治参加のチャンネルの増大というプラス効果があることは事実だが、連邦大統領を中心とする行政のピラミッドの凝集力が弱まり、中央政府の政策の実施という点ではマイナスの部分もある。候補者と大統領との協議制などを定めているが、やはり政党のチャンネルを使って連邦構成主体の行政を監督することの重要性が増大したと考えられる。