

論文

移行期ロシアにおける比例代表制の位相 ——93年国家会議選挙規程からの考察——

佐藤 史人

1. はじめに

2004年9月13日、北オセチア共和国ベスランで発生した学校占拠事件の記憶がまだ生々しく、人々の思考が衝撃によって「麻痺」していた時期に、時のプーチン大統領は、ロシア連邦政府拡大会議の場で「全国的政党は、テロとの闘争のための社会と権力の真の対話と協力を保障するメカニズムの1つである」と述べ、国家会議の選挙制度を比例代表制に一本化する方針を宣言した¹。その後、2005年5月18日に国家会議選挙法が改正され、国家会議の選挙制度は、小選挙区・比例代表並立制から比例代表制へと転換した²。

ところで、この選挙制度改革は、連邦「垂直軸」を確立するための対テロ施策の一環として打ち出されたものであるが、その内容は、テロ事件に先立つ2004年5月に、2007年選挙をにらんでプーチン大統領と中央選挙委員会委員長のヴェシニャコフが提案したものと基本的には同一のものであった³。それゆえ、この選挙制度改革の目的は何か、なぜ比例代表制への一本化なのか、という問いに、「テロ対策」の一語をもって答えることはできない。

国家会議選挙法は、その後も数次の改正を経てはいるが、2005年の制度の大枠は維持されており、比例代表制は、現在に至るまで国家会議の構成を規定する磁場となっている。したがって、体制転換後のロシアにおいて比例代表制が歴史的に果たしてきた機能を考察することは、現代ロシア議会制を理解するうえで不可欠の作業となろう。

本稿では、かかる課題に取り組むための端緒的試みとして、現代ロシアにおける比例代表制の起源、すなわち、1993年の国家会議選挙規程の制定時に、小選挙区・比例代表並立制、とりわけ、比例代表制にどのような役割が期待されたのか、という点について考察したい。

93年選挙規程については、わが国においても、一連の同時代史的な研究がある。選挙制度の詳細、選挙の経過及び結果の分析については、森下敏男氏及び上野俊彦氏の詳細な研究があり⁴、本稿の対象とする93年国家会議選挙制度の形成過程については、小森田秋夫氏が的確な分析をしている⁵。しかし、これらの業績が公表されて以降も、ロシアや欧米の政治学者が、選挙制度設計者に行ったインタビューを自らの論文内で紹介し、あるいは、制度設計者本人の回想録が公刊されるなどしており、前述の先行研究を根底から覆すほどのインパクトはないものの、現在では93年選挙規程をより高い精度で分析することが可能になっている。そこで、本稿では、かかる成果も

参考にしつつ、まず、93年国家会議選挙制度の形成過程と制度の概要を確認した上で（本稿の2および3）、選挙区制度として小選挙区・比例代表並立制が採用された要因を考察し（4）、最後に、比例代表制が採用された基礎にいかなる代表観が存在したのか、という論点について検討することにした（5）。

なお、以下では、93年選挙規程起草者達の用語法であり、またロシアで一般に用いられている表現に従い、смешанная системаを小選挙区・比例代表並立制及び併用制を含む概念として使用し、混合選挙制度と訳すことにする⁶。

2 93年選挙規程の立法過程

1) 93年憲法協議会以前

93年選挙規程における選挙区制度の検討に先立ち、本節ではまずその成立史を確認しておきたい。89年ロシア人民代議員選挙法に代わる新たな選挙法の起草プロセスは、91年にソビエト国家建設・立法研究所において作成された2つのモデル草案、すなわち、一方は比例代表制を採用し、他方は混合選挙制度を採用する草案にその起源をもつ⁷。92年6月5日、ロシア最高会議の委員会⁸により、いわゆる〈ロシア選挙法典〉が作成される。同法案は、人民代議員のバララを責任者とし、91年モデル草案の起草に関わったポストニコフらが参加する部会（以下、「バララ部会」）によって作成されたもので、多数代表制、比例代表制、混合選挙制度など4つの制度を採用可能な選挙区制度として挙げていた⁹。同法案は、92年7月の最高会議において、選挙の延期を望む議員からその完成度の「低さ」を批判されたが¹⁰、同部会はその後も起草作業を続け、最終的には、全議席を多数代表制にすべきだと結論づけた（以下、「バララ草案」）¹¹。

一方、92年12月にはバララ部会とは別に、憲法委員会のなかにもシェイニス¹²を長とする選挙法起草の作業部会が設置された¹²。この部会（以下、「シェイニス部会」）は、先の「選挙法典」の内容を借用しつつ¹³、93年5月に、比例代表制と小選挙区制の比率を1対1とする混合選挙制度を定めた草案を完成させ、5月11日に公表した（いわゆる「シェイニス草案」）。最高会議議長ハズブラートフは、シェイニス草案の送付をうけ、最高会議幹部会において、当該草案とバララ草案を調整したうえで単一の草案にまとめることを決定し、その作業を前述の最高会議の委員会に委託した¹⁴。委員会は、二つの草案の調整をすすめたものの、選挙区制度については合意に達しなかったため、6月3日に公表された調整草案では、選挙区制度に限って両案が併記されることになった¹⁵。

2) 憲法協議会と選挙法案

93年6月から開催された憲法協議会は、選挙法起草の新たな段階を画した（なお、この時点では、選挙法案は、必ずしも新憲法下の議会のものとしてではなく、大統領と最高会議の角逐を解決する手段としての憲法制定議会の選挙法にもなりうるものとして理解されていた）。憲法協議会は、結果的には、93年選挙規程の基礎となる草案が公に議論される唯一の機会となったが、その検討対象になったのは、調整草案のうち混合選挙制度を採用したものだけであった。すなわ

ち、6月7日に憲法協議会において、討論のたたき台として草案とそれにコメントを付した小冊子（以下、『討議資料』）が配布されたが¹⁶、そこでは調整草案のうち小選挙区制に関する部分が除かれていたのである（なお、「シェイニス草案」という名称は通常は前掲の5月11日公表の草案を指すが、本稿の以下の行論で「シェイニス草案」と呼ぶ場合は、こちらの小冊子掲載の法案を指す）¹⁷。ただ、この段階で大統領府がシェイニス草案の採用を決定したわけではない。また、憲法協議会の主な部会のうち、連邦および地方の権力機関の代表者の部会と企業家の部会はシェイニス草案に反対し、地方自治体の代表者の部会は結論を下すに至らず、賛成したのはわずかに政党および社会団体の部会だけであった¹⁸。憲法協議会における討論の後、シェイニス草案は、8月の夏期休暇中にシェイニスやストラシューンの手でさらに修正され、大統領顧問のバトゥーリンに手渡された¹⁹。

3) 10月事件と93年選挙規程の制定

選挙法をめぐる展開は、93年9月21日にエリツィン大統領が、「ロシア連邦における段階的憲法改革に関する」大統領令1400号を定め、人民代議員大会および最高会議の廃止を宣言したことで最終局面を迎える²⁰。この大統領令の定める「移行期における連邦権力機関に関する規程」において、連邦議会〔Федеральное Собрание〕と命名された新たな立法機関の設置が予告され（1条）、下院には国家会議〔Государственная Дума〕の名称が付された（2条）。また、大統領令には、憲法協議会の『討議資料』をもとに大統領府国家法制局〔государственное правовое управление〕が作成した国家会議議員選挙規程が附属しており²¹、これ以後、新選挙制度の導入は、立法府による選挙法の制定ではなく、大統領府による選挙規程の作成、大統領令によるその承認という特異なルート（ウカース立法）に沿って進んでいく。

大統領府長官フィラトフはシェイニス草案の起草者達をクレムリンに招いて、右の選挙規程の仕上げ作業への協力を要請し、9月24日からシェイニス部会の手で選挙規程の修正作業が行われた²²。そして、10月1日付けの大統領令により、9月21日付けの選挙規程を修正する新選挙規程が発表され、これをもって国家会議選挙制度の骨格が最終的に確定した²³。なお、9月21日付けの選挙規程と10月1日付けのものとの最大の違いは、選挙区制度の配分比率にある。もともとシェイニス草案では、小選挙区と比例区の議席の比率は1対1に設定されていたが、9月21日付け選挙規程はこれを2対1とした。それが、10月1日付けの選挙規程で1対1に戻されている。

4) 小括

以上のプロセスから確認されることを簡単にまとめておこう。93年国家会議選挙制度は、93年憲法危機のなかで議会を迂回し大統領府が一方的に定めたものであった。但し、選挙制度の基本的枠組は、93年秋までの最高会議・憲法協議会などを舞台にした選挙法に関する議論を一定程度反映している。

並立制を実現した第1の担い手は、法案を起草したシェイニス部会であり、同部会には、リベラルな傾向をもつ学者出身の人民代議員、法律家、政治学者などが結集していた²⁴。第2の担い手は、シェイニス部会の構想を実際に採用した一部の大統領府関係者である。ところで、並立制

導入の意図については、学者、議員中心の第1の担い手と、政権中枢にいる第2の担い手の間で同床異夢である可能性も高いため、本来であれば両者は区別して論じる必要がある。しかし、シェイニス部会の関係者については、メディアでの彼らの発言などから、その意図を知ることが可能なのに対し、政府高官については、そのような手がかりにとぼしい。従って、第2の担い手の意図、目的等については、以下の行論において、一次資料ではなく、彼らのインタビューをもとにした政治学者の論文などの二次資料によってフォローせざるをえない。

また、憲法協議会の動向、あるいは、小選挙区と比例区の比率を当初は2対1とした国家法制局の対応等を見る限り、小選挙区制にコミットする勢力も、大統領府内部を含めて、非常に強力であった。一方、それとは逆に、比例代表制の一元的採用を求める有力な動きは存在しなかった。

以下では、かかるアクターによって選挙区制度が規定された背景を検討することになるが、次節ではその前提作業として、93年選挙規程の制度上の特質について予め確認しておきたい。

3 93年国家会議選挙規程の概要

ここでは、前述のプロセスを経て制定された93年選挙規程の内容を、選挙区制度と候補者推薦制度（立候補制度）に限って、概観する²⁵。

1) 選挙区制度

選挙区制度に関し、93年選挙規程は、小選挙区・比例代表並立制を採用した。9月21日の規程では国家会議の定数は400で、小選挙区と比例区の議席は、それぞれ270と130とされていたが、10月1日の規程は、小選挙区と比例区に配分される議席数をいずれも225とした。議員定数が増加したのは、小選挙区と比例区の比率が変更されるなかで、各連邦構成主体に小選挙区を最低1区は配分し、同時に、選挙区間の票の格差を抑えるためには、小選挙区の議席を増加させる必要があったからであると思われる²⁶。

2) 全連邦選挙区（比例区）

比例区は、全国一区、定数225の「全連邦選挙区」において争われ、議席の配分は最大剰余方式による（38条4項、付属文書第3号）。また、5%阻止条項が設けられ、いずれの選挙団体も阻止条項をクリアできない場合、比例区選挙は不成立となる（38条）。シェイニス草案では、阻止条項は3%に設定され、阻止条項をクリアした候補者名簿が1以下だった場合には、阻止条項は1.5%に下がり、それでも阻止条項をクリアできる候補者名簿が1以下であれば、選挙が不成立になるとされていた。しかし、すべての政党が阻止条項を超えず、あるいは一党のみが阻止条項を超えるとといった極端なケースは想定し難いとして同制度は見直され、阻止条項は最終的に5%に落ち着いた²⁷。

全連邦選挙区に候補者名簿（全連邦候補者名簿）を提出する権利（候補者推薦権）を有するのは、ロシア連邦司法省に登録された全連邦の政党、全連邦の政治運動、それらの団体によって選挙時に結成されるブロックである。当該ブロックには、定款で連邦立法機関の選挙への参加を定

め、ロシア連邦司法省に登録された社会団体も参加できる。また、これらの団体は、総称して「選挙団体」と呼ばれた（5条）。シェイニス草案では、政党や政治運動を除く社会団体の選挙への参加は予定されていなかった。かかる変更は、労働組合や女性団体などの社会団体から圧力が加えられた結果である²⁸。

候補者の順位は候補者名簿において選挙団体が決定する（拘束名簿式）。名簿には、最大で議員定数を20%上回る候補者（270名）まで記載でき、候補者は、選挙団体を構成する政党や社会団体の構成員である必要はない（23条）²⁹。また、候補者名簿は、その一部または全部を、連邦構成主体、または、そのグループに分割でき、名簿が分割された場合には、投票用紙に、特定の地域に属さない候補者上位3名と並んで、関係する地域の候補者上位3名の名前が記載される（35条2項）。議席配分の際には、特定の地域に属さない候補者に優先して議席が配分され、残余の議席があれば各地域の獲得票数に比例して各地域の候補者に配分される（38条4項）。

全連邦候補者名簿の登録に際し、選挙団体は、投票日の35日前までに中央選挙委員会に10万筆の署名を提出しなければならない（シェイニス草案と9月21日規程では20万筆）³⁰。1つの連邦構成主体で集めうる署名の数は全体の15%以下とされ、地方政党が排除される仕組みになっている。所定の期間内に登録された名簿数が1以下だった場合、追加登録のために比例区選挙は12週延期される（23条12項）。

投票率が25%を下回った場合、比例区選挙は不成立となる³¹。

3) 一人区（小選挙区）

小選挙区は、社会主義時代とは異なり、1回投票式が採用された。選挙区割りには中央選挙委員会が行う。その際に、各連邦構成主体に最低1選挙区を置き、同一の連邦構成主体に複数の選挙区が置かれる場合には、選挙区間の票の格差を15%以下にしなければならない（8条）。もっとも225議席を89の連邦構成主体に配分しつつ、一票の重みの平等を確保することは困難で、93年選挙の際には53.5倍の格差が生じている³²。一方、選挙区割り自体は適正に行われ³³、10月1日規程は44条で選挙区割りに対する不服申立制度を設けていたが、この制度は一度も利用されることがなかった³⁴。

小選挙区への立候補（推薦）に際しては、比例区との重複立候補が認められる（25条5項）。かかる措置は、小選挙区における政党の影響力の強化と、専門家の登用とを意図したものであるといわれている³⁵。比例区に名簿が登録された選挙団体は、当該名簿に記載された候補者を一人区に推薦でき（24条1項）³⁶、それ以外の者は、投票日の27日前までに、選挙区の有権者の1%以上の署名を集めて、選挙区選挙委員会に提出しなければならない（24条2項）。所定の期間内に登録された候補者が1名以下の場合、追加登録のために当該選挙区選挙を12週延期する（24条6項）。

小選挙区の投票用紙には、候補者の、名、姓、父称、誕生日、職業、住所が記載される一方で、候補者が所属する政党名は記載されない。その理由について、Urbanは、大統領派の選挙団体「ロシアの選択」が当時知名度の高い候補者を最も多く抱えており、他の政党の候補者が比較的無名であったからだと指摘している³⁷。

なお、投票率が25%を下回った場合、当該選挙区の選挙は不成立になる（39条2項）。

4) 両選挙区制に共通する制度

①兼職禁止規定

シェイニス草案においては、行政府の公職者は投票日の5ヶ月前までに離職しない限り、国家会議選挙に立候補できない旨の定めがあったが（23条4項）、9月21日規程でかかる条項は削除され、この規定を復活させようとする一切の試みは、執行権からの激しい抵抗にあって挫折した³⁸。実際に候補者となった公職者の多くが、選挙活動のために自分の立場を利用している³⁹。また、議員の兼職に関し、10月1日規程は、他の代表機関の議員、国家的役職、教育・学術・創作活動を除く有給活動に就くことを禁止したが、11月10日公表のロシア連邦憲法草案の経過規定において、第1期国家会議議員に限り、ロシア連邦政府構成員との兼職が認められた⁴⁰。選挙法の起草作業に大統領府が直接関与することで、国家会議議員選挙への参加意志をもった政府高官の利害が選挙規程案に直截に反映し、兼職禁止規定が骨抜きにされたのである。

②「全ての候補者（名簿）に反対」の項目

小選挙区、比例区とも、投票用紙には「全ての候補者（名簿）に反対」の項目があった。9月21日の規程では、「全候補者（全ての名簿）に反対」に投じられた票数が、小選挙区の場合は最大の得票を得た候補者の票数を上回る場合に、また、比例区の場合は全てのリストに投じられた票の総数を上回る場合に、それぞれ選挙が不成立になるとされていた。しかし、比例区については10月1日規程で、また、小選挙区については11月6日の選挙規程改正によって、当該項目は投票用紙に残ったものの、その法的効果は否定された⁴¹。

③署名制度の機能

先に、小選挙区及び比例区への立候補には、署名が必要とされたことを紹介したが、同制度の担った機能を理解するために、その運用実態にも触れておきたい。93年国家会議選挙において、大統領系の政党・候補者については、行政と金銭を動員した署名集めが行われ、国家機関や、企業、軍隊や警察の官舎、大学などで署名が強制されるとともに、100ルーブルから500ルーブル（0.05ドルから0.25ドル）で署名が売買されたという⁴²。一方、野党にとっては、旧最高会議が暴力的に解散させられたことに伴う恐怖心が蔓延するなか、わずか3週間未満という署名収集期間の短さが重い負担となった。Urbanに対し、1993年にロシア民主党のニコライ・トラフキンは次のように証言している。「多くの高齢者は署名さえ拒否した。その際に『パスポートのデータが署名欄に記載される必要があるが、当局に自分の名前を知らせるような者が、運動員の中にいないともかぎらない。』と語った」⁴³と。候補者推薦（立候補）を署名に基づいて行うという発想は、シェイニス部会がポーランドの経験から借用したもので、ペレストロイカ期の経験から、署名集めの担い手として政治活動家が想定されていた⁴⁴。しかし、93年の秋から冬の時点では、すでに行政と資本がそうした自発的運動を圧倒する状況にあり、署名制度は制度設計者の牧歌的な想定を裏切る機能を発揮したのである。

以上、93年国家会議選挙制度の基本的特質について概観した。これを踏まえ、次節では、93年選挙規程において小選挙区・比例代表並立制が採用された理由について考えてみたい。

4 93年選挙規程における選挙区制度選択の背景

93年選挙規程における選挙区制選択の背景を検討するにあたり、まず、その前提として、選挙制度に対するエリツイン大統領の影響力について触れておきたい。前述の通り、選挙規程起草プロセスは、最終的には大統領府国家法制局の管理のもとで進められた。したがって、エリツイン大統領は、潜在的には選挙制度に極めて大きな影響を及ぼしうるポジションにあった。では、実際にはエリツイン大統領は制度設計にどの程度の影響を及ぼしたのだろうか。この点について、ロシア政治の研究者の見解は、概ね一致している。彼らによれば、エリツイン大統領にとって当時最も重要な関心事は、〈最高会議との対立〉及び〈新憲法の制定〉であり、大統領制共和国か、議会制共和国か、という対立軸と比べて、選挙法の内容は些末な問題と考えられていた⁴⁵。本稿も、エリツイン大統領が選挙制度に及ぼした影響は小さいという見解を共有し、以下の行論においても、エリツイン・ファクターについては必要な限りで言及するに留まるであろう。

1) シェイニス草案選択の政治的背景

選挙区制度を論じるうえで、まず問題になるのが、大統領府国家法制局によって混合選挙制度を採用するシェイニス草案が参照された理由である。この点で、一番シンプルな説明は、人的関係に着目するものである。McFaulは、バララの属する会派「スメナ」が、当時は大統領に敵対し、大統領と議会の衝突の際に最高会議ビルの防衛を支援していたため、当該会派の立場がバララ草案に否定的に作用し、多数代表制の支持者が多かった大統領府をして、シェイニス草案を採用させるに至ったと指摘する⁴⁶。また、管見では、2つの作業部会の担い手の違いも一定の影響を及ぼしているように思われる。すなわち、バララ部会の主たる担い手は、最高会議の独立した無所属議員であり、シェイニス部会の場合は憲法委員会を中心とする「民主派」の議員、専門家が中心であって、後者の方が、大統領府との距離が近かった。

ただ、バララの政治的立場など人的要因だけで、選挙区制度の問題を説明し尽くせるわけではない。むしろ、当時の政治的・社会的状況のなかに、混合選挙制度の採用を合理的なものとした客観的要因があるはずである。また、混合選挙制度のうち、なぜドイツ型の小選挙区・比例代表併用制ではなく、並立制を採用したのかという点への疑問も残る。並立制における小選挙区と比例区の比率が1対1となった理由についても別途検討する必要があるだろう。そこで、かかる問題を、以下、順を追って検討していきたい。

まずは、混合選挙制度の採用を促したファクターを明らかにすべく、比例代表制、小選挙区制をそれぞれ支える論理について、選挙制度の設計に携わったシェイニス部会、バララ部会の関係者の見解をみておこう。

2) 比例代表制を支える論理

シェイニス部会における比例代表制の位置づけについては、ルースキエ・ヴェスチー誌掲載のシェイニスの論文が、そのコンセプトを最も包括的に論じている⁴⁷。彼によれば、混合選挙制度(特に比例代表制)を採用する目的は、以下の3点にあった。

第1は、〈民意の適切な反映〉である。選挙時に社会に存在する諸勢力の相互関係を議会に適切に反映させ、憲法や民主的な「ゲームのルール」を遵守する反対派を議会に包摂することにより、議会の権威と安定性を高めるというものである。第2は、〈政党政治の形成〉であり、全国規模で活動する強力な政党制度を確立すると同時に、議員を、気俣な「転轍機」から、政党の綱領によって内部的に拘束された会派の構成員に転換させることで、議会に予測可能性を生みだそうとした。第3は、〈地域的利益と全国的利益のバランスの確保〉であり、比例代表制には、後者、すなわち、「全ロシアの前に立ち、問題解決に向けた種々の政党の綱領を提示する政治家」の代表を保障する役割が期待されていた。

また、シェイニスは、小選挙区制が、社会の勢力バランスと異なる議会構成をもたらすことが珍しくない点に批判の目を向けている。彼は、1951年、74年の英国下院選挙を例に、同制度の下で得票と議席数の逆転すら生じることを指摘し、政治的に極めて両極化した当時のロシアにおいて、多数代表制が有能な候補者を勝利させると考えるのはナイーブであり、たとえ二回投票式小選挙区制を導入してすら、決選投票に残るのは、両極端な立場の候補者であろうと述べている。また、比例代表制が多党制をもたらすとの批判に答えて、わが国の小選挙区制がもたらすのは無党制であり、「アモルフで、軟弱な議会の再生産」である。そこでは、なるほど「個人」が登場するものの、その実体は、耳あたりの良い政策を説くポピュリストに外ならないと反駁している。

以上に概観したシェイニスの視点は、シェイニス部会の関係者に広く共有されていた。例えば、シェイニス提起した〈民意の反映〉と〈反対派の包摂〉という論点に関連して、カユーノフは、多数代表制によりあるグループが不均衡なほど少ない議席しか獲得できない場合には、深刻な政治紛争が生じる可能性があるとは指摘し⁴⁸、リュセンコも、シェイニス部会がドイツに選挙法の範を求めた理由として、ドイツが全体主義体制からの移行国であったことを挙げ、イタリア、スペインも移行直後に比例代表制を採用したと指摘している⁴⁹。このように、シェイニス部会の参加者からは、予測可能性の低さという構造的欠陥を抱えた多数代表制を「移行期」に導入すれば、新憲法に基づくゲームのルールを拒む政治勢力を生み出すリスクが高いとの認識が示されている。シェイニス部会の問題にする〈民意の反映〉は、単なる抽象的な規範論ではなく、反対派の新憲法体制への包摂という極めて政治的な目的に基づくものであったと見るべきであろう⁵⁰。

3) 小選挙区制を支える論理

バララ草案の起草に携わったポストニコフは、93年の『人民代議員』誌12号において小選挙区制を擁護する論陣を張り、政党制が未成熟であるという状況認識と結びつけて比例代表制批判を展開した⁵¹。彼が第1に指摘するのは、複数政党制が形成途上で、政治的動揺の強い社会において、比例代表制は、議員を選挙民から疎外するという問題である。彼は、91年グルジア選挙を例に挙げ、政党政治が未成熟で、ポピュリスト的指導者がいる場合に比例代表制を導入すれば、指導者に献

身するだけの議員不適格者が議席を得る可能性がある」と指摘する。第2に挙げられるのが、多数の政党がひしめく状況では、阻止条項が上手く機能しないという問題である。彼は、阻止条項が5%以上であれば、比例代表の意義そのものが失われ、西欧のように2~5%に設定した場合には、「過激主義政党」を排除できないと述べ、不安定な民主主義国家が全体主義体制に転化した20世紀史に学んで、民主主義に「具体的に」アプローチすべきだと主張した。また、比例代表制は複数政党制の発達を促すとの見解に反駁し、かかる制度のもとで発展するのは、メディアを利用する力を持ったモスクワやサンクト・ペテルブルクなどの〈首都の複数政党〉制に過ぎず、拙速に政党制の定着を図れば、政策よりも指導者のイメージを優先した政党が成功を取めると指摘している。このように、バララ草案の場合も、シェイニス草案と同じく「移行期」という情勢認識を共有してはいるが、「民主派」にも共産党にも属さない野党系無所属議員によって作成されたという経緯を反映して、比例代表制が首都の有力者を利し、過激主義政党が台頭することへの強い警戒感が示されている⁵²。

以上のように、ポストニコフは、①代議士と有権者の結びつき、②過激主義者の排除、③首都による支配の排除、の3点から小選挙区制を支持したが、こうした観点は、エリツィンのブレーンの一部からも支持を受けた。例えば、クラスノフや大統領評議会メンバーのサタロフは、個人を直接選出することは議員の責任をより高めることになり、一人区の制度は全ての議員が地理的に選挙されるがゆえに、より代表として相応しいものになるとし、比例代表制については、政党の代表をもたらすだけで、有権者の利益を代表せず、モスクワのみに基盤を置く政党に社会的に不釣り合いな立法権限を与えると批判した⁵³。大統領の側近の一部が、このように小選挙区制を擁護したのは、地方の小選挙区選出の議員は大統領にとってコントロールしやすいだろうとの見込みをもっていただからである⁵⁴。

なお、混合選挙制度を掲げるシェイニス部会も、小選挙区制の意義自体は否定しない。ストラシューンとシェイニスは、小選挙区制のメリットとして、「人物の選択ないしは独立した候補者の声の反映」を挙げている⁵⁵。ただ、彼らが比例代表制への一元化を志向しなかった最大の理由はより実際的な問題にあった。シェイニスは、当時のロシアにおいて多数代表制が支持される論拠として、社会主義時代からの「馴染み」があったことを挙げ⁵⁶、また、別の箇所で、法案を起草する際に法案が社会に受け入れやすいものとなるよう格別の配慮をしたとも述べている。こうした点を考慮すると、小選挙区制を支える第4の論拠として、〈慣習への配慮〉ないしは〈経路依存性〉を挙げることができよう。

4) 小選挙区・比例代表並立制採用の背景、小選挙区・比例区の比率について

以上、比例代表制と小選挙区制を支持する論拠をそれぞれ概観したが、それらはいずれも、体制転換期の特質を踏まえた政治的必要性によって裏付けられたものであった。両者の論拠を同時に満足させる解決策は、混合選挙制度しかあり得ないから、上述の論拠をもって、いちおう混合選挙制度採用の社会的・政治的要因は明らかにされたこととして、議論を先に進めたい。しかし、混合選挙制度のうち、並立制が採用された理由は依然として明らかではない。シェイニス部会の参加者は、混合選挙制度を採用するにあたり、その範をドイツに求めたとくり返し言明している

が⁵⁷、当のドイツは併用制を採用しているため、これでは説明にならない。

この点に関して、興味深いのがゲリマンの証言である。彼は、94年にインタビューを行った際に、シェイニス⁵⁸はドイツの選挙制度が併用制であることを知らなかったと指摘している。一方、シェイニスは、後にロシアとドイツの制度が異なることを認めつつ、混合選挙制度を選択したのは、小選挙区制がロシアの有権者にとって馴染みがあり、選挙法案を受け容れやすくするためだと弁明している⁵⁸。しかし、彼は同じ箇所で、ドイツ型を選択しなかった動機を「今となっては思い出しがたい」とも述べており、歯切れは悪い⁵⁹。前述の『討議資料』において、シェイニス部会のホロトコフスキーが、ドイツでは「議員の半数は多数代表制により一人区から、残りの半数は政党リストにより比例代表制によって選挙される」〔傍点は佐藤〕と誤記していることも考えると⁶⁰、ゲリマンの指摘が正しいものと思われる。もっとも、シェイニス達がドイツの制度を正しく認識していたとしても、結局は、小選挙区・比例代表並立制を選択する以外に道はなかったであろう。なぜなら、当時の政治プロセスにおいて、比例代表制を導入する余地は、並立制の採用以外に存在しなかったと思われるからである。

この点で示唆的なのが、小選挙区と比例区の比率が1対1に帰着した経緯である。前述の通り、シェイニス法案はこの比率を1対1としたが、9月21日の規程では2対1とされ、1対1で最終的に確定したのは10月1日の規程によってであった。シェイニスによれば、1対1という比率は、議会が政党政治の論理に従って組織されるための「臨界質量」であり、議会の半数が比例代表制によって選出されることは、同制度を維持するための担保と考えられていた⁶¹。両者の比率をめぐる争いは、単なる技術的問題を超えた、原則に関わる問題であった。

シェイニスの回想によれば、9月21日から10月1日かけてのプロセスは概ね以下の経緯をたどった⁶²。9月21日に大統領府国家法制局が2対1の選挙規程を作成すると、シェイニス部会は直ちに対応を開始した。9月25日に行われた憲法協議会の3つの部会の合同会議において国家法制局案が批判され、シェイニスの提案する修正案が参加者の圧倒的多数で支持されるとともに、この件で大統領と会談し、選挙規程の修正を要求することが決定された⁶³。9月30日に行われた会談で、エリツィンは、比例代表制が民主派の勝利に貢献するとの指摘に関心を示し、選挙区制度の比率を1対1とすることを約束した⁶⁴。しかし、翌10月1日に新たな選挙規程を発表する際に、中央選挙委員会の会見場でリャーボフ中央選挙委員長が配付した資料では、両者の比率が2対1のままであったため、その場に居合わせたシェイニスが「役人どもが大統領と合意した見解を歪めた」ことに激しく抗議している⁶⁵。シェイニスによれば、彼がエリツィンと会談した日に、リャーボフが国家法制局長のコテンコフに呼び出されており、シェイニスはそこでエリツィンとの合意事項が歪められたと推測している⁶⁶。ところで、10月1日付の大統領令1557号は、国家会議の定数を400名から450名に改め、選挙規程を修正する旨を規定していたが、本来、大統領令に付されるはずの選挙規程は、メディアには直ちに公表されなかった。しかし、後日、それが公表されたときには⁶⁷、選挙区制度の比率は1対1に戻されていた。比例代表の比率が高められた背景には、大統領府長官フィラトフや大統領顧問のシャフライなど、民主派政党のリストを通じて選挙に出馬しようと考えていた大統領府高官の働きかけがあったといわれている⁶⁸。

このように、選挙区制度の比率が二転三転した経緯からは、選挙規程に決定的な影響を及ぼし

大統領府の内部において、小選挙区制を支持するグループと比例代表制を支持するグループの激しい角逐があったものと推測される。一方には、国家法制局や前述のサタロフのような小選挙区制支持派が、他方には、フィラトフ、シャフライら比例代表制支持派が対峙しており、かかる対立状況のもとでは、実質的には比例代表制と評される⁶⁹ドイツ型の併用制の採用は、考慮の対象にはなりえなかったではないかと思われる。

また、大統領府内でこのような対立が生じた要因の1つとして、選挙結果の予測の難しさという点にも触れておきたい。前述の通り、大統領府内の小選挙区制支持派は、小選挙区選出の議員の方が「操作」が容易であると考えていた。一方、シェイニス部会の参加者など比例代表支持派は、エリツィン大統領の政治路線が一応の支持を得た93年4月25日レフェンダム⁷⁰の結果をもとに、比例代表制が「民主派」に有利に働くと考えた⁷¹。他方で、政党リストに基づく選挙は、広範な組織網をもつ唯一の政党である共産党を利する者や⁷²、トゥマーノフのように、「全連邦リストに基づいて選出される議員が多くなればなるほど、将来の議会において保守的な勢力が集中化する危険が高まる。なぜなら、社会において、ポピュリスト的なスローガンや呼びかけが今もって極めて人気を博しているからである。」⁷³と考える者もいた。小選挙区制についても、一回投票式小選挙区制は、改革派政治家を地方の中道派や企業家勢力と連携させ、多数派形成に資するとの見方がある一方で⁷⁴、民主派の基盤は大都市にあり、多くの選挙区で質の高い候補者を確保することは困難なため、広範な地方組織を擁する共産主義者に比して、不利ではないかとの見解もあり⁷⁵、選挙制度の設計者にとっても、自分に都合の良い選挙制度は決して自明ではなかった⁷⁶。このようにポスト一党制が生み出した〈予測不可能性〉は、選挙制度について大統領府が一枚岩になるのを妨げた有力な要因の1つであったと思われる⁷⁷。

5 93年選挙規程の代表像——比例代表制の位置づけを中心に

これまで、本稿は、93年選挙規程における選挙区制の形成要因を、主に政治的なものについて検討してきた。ところで、一般に、選挙制度を構想する際に、選挙制度のあり方は、しばしば代表制論と結びつけて論じられる。しかし、93年選挙規程の場合には、ウカース立法という特異なルートで制定されたこともあり、選挙制度が代表制論と接合されて論じられる機会は少なかった。とはいえ、「代表するもの」と「代表されるもの」の二極構造をめぐる言説が皆無であったというわけではない。そこで、新ロシア議会において「代表されるべき実質」とは何か、について論じた当時の論考をよすがとして、93年選挙規程の背景にいかなる代表観があったのかを検討したい。なお、ここでの検討対象は比例代表制に限定し、拘束名簿式全国一区制のそれを念頭において議論を進めていく。

1) 93年選挙規程と「構成的」代表観

前節において、シェイニスが〈民意の反影〉という要請を満たす制度として比例代表制を位置づけたことを紹介した。これは、一見すると、19世紀末のフランスにおいて比例代表制が、「人民の現実の意思の忠実な実現」という目的をもつ半代表制論、あるいは、社会学的代表概念に適

合する制度として位置づけられたことを思い起こさせる⁷⁸。93年選挙規程においても、比例代表制はかかる文脈で提案されたのだろうか。この点につき、まずは、シェイニス部に属するホロトコフスキーの所論をみてみよう⁷⁹。

ホロトコフスキーは、前記の『討議資料』において、小選挙区制が当時の社会状況のなかで果たすと予想される機能の分析を通じて、比例代表制の擁護を試みた。彼は当時のロシアの社会状況を次のように描きだす。すなわち、一方では、ソビエト時代の遺産たる勤労集団が、私有化プロセスを生きのび、社会の構成要素としての地歩を維持するとともに、企業長の権力を正当化する役割を果たしている。さらに、もう一つの社会の構成要素として、地方に権力センターが形成されつつあり、連邦会議がそうした利益の表現者になっている。彼は、かかる状況を否定的にとらえる立場から、以下のように述べている。

「もし、下院（国会議）もまた、各選挙区において最も強力な諸利益の代表という原則に基づいて組織されるならば、そして、そこで代表されるのは、多くの場合、生産集団に依拠する企業長であることは疑いないのだから、議会全体は、相互に闘いあう、私的で、集団的な諸利益の代表者となり、独特の封建的細分状態が国家を脅かすことになる。その構成故に上院に不可避免的に備わる門地主義と釣り合いを取ることができるのは、下院が全国的、連邦的利益を代表する場合、すなわち、下院が、部門的、地政学的、あるいはその他の指標に基づいて細分化された企業長達の議院ではなく、具体的な諸利益が総括され、集約された形で代表されている政治的代表機関である場合だけである。西側では、全国レベルでの政治的役割を果たすのは、政党である。」⁸⁰

このように、ホロトコフスキーは、比例代表制によって代表されるものと、小選挙区制によって代表されるものを、〈全国的・連邦的利益〉と〈私的・集団的利益〉という枠組で対比する。彼は、また、小選挙区制は、地方的・集団的利益を代表する巨大工場の企業家を利し、政党の発展を促さない選挙法は、「現状を保守するだけ」⁸¹だとも述べており、かかる点を勧告すれば、2つの選挙制度によって代表される実質は、さらに、〈政治と経済〉、〈政党と企業〉、〈進歩と保守〉という形で対置されよう（もっとも、ホロトコフスキーは、小選挙区制を全否定せず、並立制の採用を支持している）。

ところで、〈民意の反映〉という要請を、代表されるべき利益・世論が予め存在することを前提に議会にその徹底した反映を求める思考法、すなわち、「記述的」代表観に従って理解するならば、ホロトコフスキーの主張のなかには、それとは異なる視点が含まれているように思われる。彼は、民意のうち、「地方的、集団的利益」、あるいは、「政治的な指標ではなく、職業・部門的、地政学的ないしそれに準じた指標」⁸²に基づく代表については、比例代表制を通じた排除を企図しており、比例代表制は、所与の利益の単純な反映手段として位置づけられているわけではない。彼の比例代表制の位置づけは、むしろ、代表とは、社会にアモルフに存在する民意を結晶化させ、具現化するプロセスであるとみなす「構成的」代表観⁸³に親和的であるように思われる。「構成的」代表観は、代表に備わる「民意の形成・創出」機能に着目し、代表という営為を通じて、利益や

社会秩序が議会に「再編」されることを積極的に評価する。選挙制度一般、そして比例代表制にも、この代表の「構成的」機能は、「記述的」機能と共に内在しているが（比例代表制の場合、政党というフィルターを媒介にして民意を再現するという意味で「構成的」である）、所与の地域的、セクター的利益をいったん解体し、政党の形成および市民による政党選択のプロセスを通じて全国的民意の再編成をはかろうとするホロトコフスキーの視座は、比例代表制に備わるこの両性質のうち、「構成的」性質をことさらに強調するものであった。

ただ、ホロトコフスキーも、必ずしも〈民意の反映〉という契機を否定しているわけではない。彼が批判するのは、小選挙区によりもっぱら地方の「保守的」利益のみが議会に反映されることであって、そうした利益が、比例代表制および政党を通じて、すなわち、「政治」を媒介して反映されることは、問題にしていない。憲法協議会からシェイニス部会に加わった人民代議員のリュセンコ⁸⁴も、比例代表制における〈民意の再編成〉と〈民意の反映〉という両モメントを調和的に捉えようとする。彼は、ルースキエ・ヴェスチー誌掲載の論文のなかで、小選挙区制に基づいて組織された当時の議会が、専門性と規律を欠き、議員が選挙民から遊離していると批判し、議員は政策に基づいて選出され、プロフェッショナルであるべきだとの視点から比例代表制の導入を提唱した。その際に、彼は、次のように述べている。

「〔現在の〕ロシア議会は、事実上、自分以外の何者も代表しない人々の集団である。彼らは、何ら具体的な政綱、政策、政党を代表せず、自らの有権者のみを代表するに過ぎないが、そうした有権者の視野は、極めて両極化しており、それ故に、議会における自分たちの代表的政治的立場及び投票に十分な影響を及ぼすことができていない。ロシア議会は15の会派に分かれているものの、圧倒的多数の会派が社会〈政党〉における政治的な支持を欠いており、規律を欠き、各人が投票を自らの裁量で行う利益別のクラブとなっている。」⁸⁵

以上のように、リュセンコは、小選挙区内の有権者の視野の「両極化」を根拠にして、小選挙区選出議員は、もはや民意を代表し得ない存在であると判断した。そして、かかる認識を踏まえ、彼は、政党法や選挙法により政党に法的に明確な位置づけを与える必要があると主張している。このように、彼によれば、小選挙区による民意の反映がもはや望めない以上、〈民意の徹底した反映〉は、比例代表制により、政党を核に民意を〈再編成〉することによって初めて可能となる。一見したところ、前節で紹介したシェイニスによる〈民意の反映〉の重視は、本節で紹介したホロトコフスキーによる〈民意の再編成〉の重視と矛盾しているようにもみえるが、上述のリュセンコの見解に従う限り、両者はむしろ順接の関係として把握されている。

2) 「無党制」、「反政党シンドローム」と代表

前述の通り、シェイニス部会は、代議士を〈全国的利益の代表〉とするために、政党に積極的な位置づけを与えた。この点は、かつての古典的代表制論が、代議士を拘束する政党の存在を「全国民の代表」観念に反するものとみなしたのとは対照をなす⁸⁶。ところで、こうした逆説を生み出す背景となったのが、ソ連共産党解体後の〈無党制〉、すなわち、政党の発達がいまだ萌芽的で、

有力な政党が存在しないという状況であった。確立した政党政治が存在する社会において比例代表制が導入されるならば、同制度には、民意の多様性、政治諸力の現実の力関係の反映が主として期待されるだろう。しかし、議会に反映されるべき所与が明確ではない〈無党制〉の場合、いまだ可視化されていない全国的利益を、政党を通じて議会に現出させるという役割が前面に現れる。前述のホロトコフスキーの主張は、かかる側面を強調するものであった。

しかし、政党制が未成熟な社会に実際に比例代表制を導入したとして、はたして（全国的）民意の再編がスムーズに行われるのか、という疑問が残る。前述のルイセンコは、たしかに比例代表制の導入を提唱してはいたが、他方で、かかる問題を深刻に受け止め、ロシアでは、影響力のある政党を欠く「政治的真空」と、一党制の負の記憶に派生する政党不信、すなわち、「反政党シンドローム」が存在するが故に、比例代表制のみを採用するわけにはいかず、小選挙区制を含めた混合選挙制度を採用すべきだと指摘している⁸⁷。

人民代議員のアルチューノフも、この問題を取り上げ、そもそも比例代表制の導入自体が非現実的だと主張して、混合選挙制度を採用したシェイニス案を批判している⁸⁸。彼は、選挙運動だけで〈反政党シンドローム〉を払拭することは不可能であり、共産党の記憶が生々しい現状においては、人々の投票は「個人」とその政策を基準に行われるだろうと主張する。また、現状では、選挙ブロックが極めて不安定なため、比例区選出議員が政党の規律を遵守することなど期待できないと述べて、比例代表制によって政党の促成栽培をはかる試みを批判している。そのうえで、比例代表制の導入は、「かかる制度を欠く場合には当選のチャンスがあまりない政党の職員を最高会議に引き込むためだけのものではないか」との疑念を呈し、「様々な政治傾向をもつ全連邦的に広く知られた数十人のリーダーの多数が、モスクワやサンクト・ペテルブルクなどの大都市に住んでいるのは明白」だから、比例区については、彼らのために10から15議席を配分すれば十分であろうと述べている。結局、アルチューノフの考えによれば、①ロシアでは〈反政党シンドローム〉が存在するがゆえに、比例代表制の本格的導入は時期尚早であり、全国的な利益の再編は、小選挙区における個人の選択を軸に進むのを待つべきであって、②拙速に比例代表制を導入しても、〈首都〉の〈過剰代表〉がもたらされるだけだ、ということになる。彼のこうした見方は、前節で概観したポストニコフの比例代表制批判における諸論点とも重なるものであり、アルチューノフとポストニコフの見解からは、比例代表制による〈首都の支配〉、および、有力な政治家に従うだけで、選挙民からは遊離した代議士が生み出されることへの懸念、すなわち、〈代表からの選挙民の疎外〉という問題が浮かび上がる。

おそらく、シェイニス部会の参加者は、比例代表制による〈民意の反映〉を真摯に期待していたと思われる。一方、比例代表制を支持した大統領府の高官にとって、それは題目に過ぎず、自分たちの指定席を確保するための道具としてしか見ていなかったかもしれない。ともあれ、アルチューノフらは、このような比例代表制支持派の公式見解を批判し、ロシアの具体的コンテクストにおいて比例代表制は必ずしも〈民意の反映〉をもたらしえないと考えたのである。では、小選挙区支持派の想定は、どの程度、正鵠を射ていたのであろうか。93年選挙の結果を見限り、エリツィン与党の〈ロシアの選択〉の得票率は15.5%に留まり、比例区の議席配分は大統領側近の期待を裏切るものであった。そうした意味では、「モスクワ」の支配は実現しなかったといってよい。

しかし、比例区の当選者のうち133名がモスクワ在住者で、比例区全体の59.1%を占め⁸⁹、中央政府の役職者も主に比例区から選出された⁹⁰。また、ジリノフスキー率いる自由民主党の比例区における躍進と、それに伴う無名の政党役職者の議席獲得は、まさにアルチューフやポストニコフの懸念の正しさを裏書きすることとなった⁹¹。このような点に鑑みれば、比例代表制による〈市民の排除〉という論点は、必ずしも小選挙区支持派の杞憂であったとはいえないであろう。

3) 小括

以上、93年選挙規程における比例代表制の位置づけを概観した。まず、我々が確認したのは、比例代表制に反映する「構成的」代表観である。93年選挙規程において、比例代表制は、ロシア社会に存在する諸利益を直截に反映させる道具としてではなく、むしろ、地域的に細分化された「保守」的利益を排除・解体し、あらたな全国的利益を創出するためのテコとして位置づけられた。ホロトコフスキーに代表されるところの、旧ソビエト社会の残滓たる産業構造に基づく議会を否定し、全国的利益に基づく議会を対置する立論は、「先行した前近代・身分制議会のあり方を否定」し⁹²、議会が「全国民の代表」であることを高らかに宣言した古典的代表（純粹代表）とのある種の親和性を感じさせる。

他方で、構成的「代表」観を徹底し、「国民の意思」の解釈・形成をもっぱら議会における代表の意思に委ねた古典的代表制とは異なり⁹³、シェイニス部会の参加者達は、主観的には、比例代表制のうちに〈民意の徹底した反映〉をも期待した。しかし、アルチューフ、あるいは前節のポストニコフの見解にみられるように、〈無党制〉と〈反政党シンドローム〉のもとで比例代表制を通じ政党を人為的に形成させようとする試みは、かえって議員からの〈選挙民の疎外〉という問題を浮上させた。ところで、93年選挙規程がこのように「排除的」側面をもつ一方、かつての古典的代表制もまた、「《people》主権とむすびついた国民による直接決定の思想に対抗する防禦的=現状維持的役割」⁹⁴、つまりは、民衆を排除する役割を担っていた。

このようにみると、93年選挙規程における比例代表制と古典的代表制とのあいだには、ある種の共通点があることに気付く。もちろん、両者の内容には隔たりも大きい。何より、政党の評価は180度異なっているし、古典的代表制における全国的利益は、一般意思を意味し、そこでは単一性が強調されたのに対して、93年選挙規程の場合の「全国的利益」は、正確には複数形の「全国的諸利益」であって、多様性を含意していた。さらに、古典的代表制は、一般意思論、主権論と関連し、等質的市民の創出という課題とも不可分であったが、ロシアでは、そうした論点が代表制との関わりで提起されることはなかった。この他、両者の相違点を挙げればきりが無い。しかし、そうした相違にも関わらず、古典的代表制と93年選挙規程には、体制移行期に〈代表制が果たす機能〉という点での共通性があった。本節の冒頭で、比例代表制と半代表制の関係を問題としたが、ロシアの制度に古典的代表制との機能的な類似性がみられる限りにおいて、93年ロシアの比例代表制と半代表制における当該制度の理解との間には、ある種の位相差があったといえよう。

6 結びにかえて

プーチン体制は、これまで「管理された民主主義」や「権威主義」などの様々な概念によってその把握が試みられてきたが、それらの位置づけは、いずれもロシアと西欧型の立憲主義諸国との相違を大なり小なり意識したものであった⁹⁵。ところで、冒頭で触れたように、かかる政権が、バスラン事件を契機に新たな集権化策の一環として提起したのが、一般には民意の徹底した反映に適合的であるとみなされる比例代表制の、国家会議の選挙制度における一元的採用であった。そのことから、民意の反映という多様性指向のベクトルをもつ比例代表制が、集権化という単一性を指向する政権・政策の手段になるという、パラドキシカルな事態が発生した。しかし、阻止条項の7%への引き上げ、複数の政党による選挙ブロック結成の禁止、あるいは、政党法改正による連邦レベルの政治からの小政党の排除といった比例代表制に新たに埋め込まれた個々の要素に着目すれば、それが「自家撞着」でないことは容易に理解できる。

しかし、そのような個別の制度的要因に加え、これまでロシアでは、比例代表制が、政党の断片化を促すとする比例代表制の「古典的」理解とはそもそも異なる機能を発揮してきたことに、ここで、あらためて注目したい。実際、ロシアをはじめ混合選挙制度を採用した体制移行諸国では、多くの場合、小選挙区選出議員の政党数が、比例区によって議席を得た政党数を上回ってきた。アノヒーナとメレシキーナによれば、このことは「確立した政党制度が欠ける場合には、比例代表制よりも、混合選挙制度の方が政党の断片化を抑える効果が低い」ことを示しており、ロシアにおける95年、99年、03年の各選挙においても、かかる傾向が確認されるという⁹⁶。

民意の多様性が確保されているか否かを一義的に判断することは難しいが、議会に議席を得た政党数をもってその一応の指標とすることが出来るとするならば、ロシアでは、小選挙区制において民意の多様性が保障される一方、比例代表制においては、全般的に得票と議席の乖離の大きさ故に、大政党の利益が保証されてきたといえる⁹⁷。

ところで、本稿が、これまでに確認したのは、ロシアで体制転換後初の選挙〔учредительные выборы〕の基礎となる制度を構想する段階で、すでに以上の論点が制度設計者及びその批判者において意識されていた、ということである。ホロトコフスキーは、ソ連型の「コーポラティスティック」な社会からの転換という文脈からではあるにせよ、比例代表制に、代表の「構成的」な機能、つまりは、生の民意をそのまま議会に写し取るのではなく、それを良かれ悪しかれ「歪曲」し、また、一部の民意を「排除」する作用が潜んでいることを認め、また、そのような作用に期待を表明した。また、ポストニコフ、アルチューノフは、脆弱で萌芽的な政党制のもとでは、かかる「構成的」作用が極めて否定的なかたちで表れると予測したが、かかる懸念はかなりの程度、ことの本質に迫るものであった。

体制転換以後、種々の党派が伸長と消滅をくり返した後、ロシアにおける政党の勢力配置は近年になってようやく安定化しつつある。しかし、それは政治活動の編成プロセスに人為的な枠がはめられた上でのことであり、ロシアにおける政党政治の定着を確認することには、依然として躊躇を感じる。93年当時、小選挙区制支持者は、政党政治が成熟するとともに、いずれは比例代表制へ移行する条件が整うことを認めていた。すなわち、93年に提起された問題がアクチュアリ

ティーを失うとき、比例代表制はシェイニスが期待したような〈民意の反映〉機能を十全に発揮できるはずであった。しかし、体制転換直後の〈無党制〉とは状況が明らかに異なるとはいえ、はたして2000年代のロシアは、93年当時の論点をもはや過去のものとしているだろうか。かかる問いを前にするとき、93年選挙規程起草過程において浮上したポレミックは、依然としてロシア議会制を分析する上での試金石の1つであり続けているように思われるのである。

注

- (1) По вертикали: Владимир Путин выступил по вопросам государственного управления и укрепления системы безопасности страны, «Российская Газета». 14. 09. 2004. (ウェブ版)
- (2) その他の主な改正点は、①阻止条項の5%から7%への引き上げ、②選挙団体による選挙ブロック結成の禁止（以後、政党のみ名簿提出が可能）である。また、2004年12月の政党法改正により、政党登録要件となる最低党員数が1万人から5万人に引き上げられた。
- (3) 比例代表制への一本化案は、2004年5月5日に地方の選挙委員会委員長との会議においてヴェシニャコフが最初に提起し、翌6日にノヴォ・オガリョヴォで行われた中央選挙委員会との会議においてプーチンが同旨の発言を行っている。Головокружение от пропорций: Владимир Путин решил изменить систему выборов в Госдуму, «Коммерсантъ», 07. 05. 2004 (ウェブ版)。
- (4) 森下敏男「1994年ロシア新議会の成立—旧議会との統計的比較—」(上・下) 神戸法学雑誌43巻4号、44巻1号(1994年)、上野俊彦「ロシア新議会選挙をめぐる諸問題」ロシア研究18号(1994年)。また、両氏の右の研究成果のエッセンスを取めたものとして、森下敏男『現代ロシア憲法体制の展開』(信山社、2001年)、上野俊彦『ポスト共産主義ロシアの政治—エリツィンからプーチンへ—』(日本国際問題研究所、2001年)第6章がある。
- (5) 小森田秋夫「1993年12月のロシア議会選挙と選挙法」外務省欧亜局ロシア課『ロシア連邦の立法動向—新憲法成立への動き』(1994年)。
- (6) ロシアの学説のなかには、смешанная системаは併用制のみを指し、93年から2006年までの国会会議選制度はсмешанная системаではなくполусная система(両極制(=並立制))と呼ぶべきだとする見解もある。См. под ред. Лучина В.О., Избирательное право России, 2-е изд., 2010, С.9, 256-261.
- (7) Постников А.Е., Положение о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и развитие избирательного законодательства, Под ред. Васильева В.И. и Постникова А.Е., Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы, 1995, С.2.
- (8) 人民代議員ソビエトの活動および地方自治の発展の諸問題に関する委員会。
- (9) Michael McFaul, *Institutional Design, Uncertainty, and Path Dependency during Transitions: Cases from Russia*, Constitutional Political Economy, vol. 10, 1999, p.48.
- (10) Левчик Д.А., Основные элементы электорального права и их применение в российском законодательстве 1992-1994 гг., Кентавр, № 5, 1994, С.112.
- (11) McFaul, supra note 9, at 39-40.

- (12) Шейнис В., Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985-1993), т.2, 2005, С.579.
- (13) Гельман В., Создавая правила игры: Российское избирательное законодательство переходного периода, Полис, №4, 1997, С.130. この作業部会は、リャーポフ最高会議副議長によってその存在を正式に認められ、ハズブラートフの承認も受けていた。また、大統領府とのコネクションももっていた。Шейнис В., указ. соч. (2006), С.582-583.
- (14) Там же, С.588.
- (15) Постников А.Е., указ. соч. (1995), С.6. Шейнис В., указ. соч. (2006), С.589.「調整草案」の語はЛевчик Д.А., указ. соч., С111にある。
- (16) Избирательный закон: Материалы к обсуждению, 1993.
- (17) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.590.
- (18) Там же, С.592-593. 憲法協議会以前の憲法草案では、国家会議は地域選挙区によって選出されると規定されていたが、7月12日に憲法協議会で採択された憲法草案は、94条2項において国家会議の定数を400と定め、95条2項で、「連邦会議議員および国家会議議員の選挙手続は、連邦法律でこれを定める」と規定した。この点が、選挙制度に関する憲法協議会の唯一の「成果」であったという。См. Конституция Российской Федерации (проект одобрен Конституционным Совещанием 12 июля 1993 г.), Конституционное Совещание Информационный бюллетень, 1993 август № 1, С.130.
- (19) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.594.
- (20) 上野『ロシアの政治』・前掲注(4)、95-98頁。
- (21) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.616.
- (22) Там же, С.615.なお、9月21日規定の編集上の問題点につき、参照、小森田・前掲注(5)、58頁。
- (23) その後、選挙規程は11月6日付けの大統領令によって若干変更されている。
- (24) 具体的な参加者については、см. Шейнис В., указ. соч. (2006), С.580, 590.
- (25) この他に、①選挙期日・任期、②選挙委員会、③選挙資金規制、④選挙運動・メディア、⑤紛争解決制度などの論点があるが、紙幅の関係で検討は割愛する。
- (26) 国家会議の議席数については、すでに憲法委員会の段階で、定数300を支持する憲法委員会委員長ルミャンツェフと450を主張するシェイニスの間で対立していた。シェイニスはい説の根拠として、国家会議の委員会の活動には一定の議員数が必要であり、また、議員数が少ない場合には小選挙区の区割り困難であると述べている。Страшун Б.А., Шейнис В.Л., Политическая ситуация в России и новый избирательный закон, Полис, № 3, 1993, С.67.
- (27) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.585.なお、比例区に登録された13選挙団体のうち5団体が5%条項を超えられず、死票率は、9%未満であった。See, Thomas Remington & Steven Smith, The Development of Parliamentary Parties in Russia, Legislatives Studies Quarterly, vol.20 n.4, 1995, p.466.
- (28) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.586.
- (29) 93年選挙における比例区当選議員の48%は、彼らを推薦した選挙団体の構成員ではなかった。Inga Mikhailovkaia and Evgenii Kuzminskii, Making Sense of Russian Elections, East European Constitutional Review, 1994 Spring, p.59.

- (30) 中央選挙委員会に提出された候補者名簿は21で、そのうちの13名簿が有効であると認められ、残りの8名簿については、署名の一部が無効であるとか、一つの地域で集められた署名が多すぎるという理由で、中央選挙委員会が登録を認めなかった。Remington & Smith, *supra* note 27, at 466, 485.
- (31) 9月21日規程38条8項では、投票率が25%を下回った場合に比例区選挙は不成立とされていたが、当該文言は10月1日規程でいったん削除され、11月6日の選挙規程改正により38条6項において復活した。
- (32) 上野『ロシアの政治』・前掲注(4)、139頁。
- (33) Remington & Smith, *supra* note 27, at 465.
- (34) Иванченко А., Избирательные комиссии: правовой статус и совершенствование деятельности, Под ред. Васильева В.И. и Постникова А.Е., *Выборы в Государственную Думу: правовые проблемы*, 1995, С.26.
- (35) ゲリマンによれば、かかる措置は、小選挙区における政党の影響力の強化を目的とするものであった。Гельман В., указ. соч., С.131.また、シェイニスは、この問題を高度な能力を持った専門家の登用と結びつけて論じている。Шейнис В., *Какая система более справедлива?*, «Независимая газета», 06. 12. 1994.
- (36) 11月6日の大統領令による改正。それ以前の条文では、選挙団体が一人区に推薦できる候補者は、選挙名簿に記載された者に限られなかった。
- (37) Michael Urban, December 1993 as a Replication of Late-Soviet Electoral Practices, *Post-Soviet Affairs*, vol.10 n.2, 1994, p.138.
- (38) Гельман В., указ. соч., С.130-131.
- (39) Vladimir Gel'man, Institutional Design: Crafting the Electoral Law, in V. Gel'man and G.Golosov (eds.), *Elections in Russia, 1993-1996: analyses, documents and data*, 1999, p.53.
- (40) «Российские Вести», № 218, 1993.
- (41) 12月12日選挙では、32の一人区で「全ての候補者に反対」の票が、最多得票の候補者の票数を上回った。Гельман В., указ. соч., С.133.
- (42) Vladimir Gel'man, The Iceberg of Russian Political Finance, in Peter Burnell & Alan Ware (eds.), *Funding Democratization*, 1998, p.168.
- (43) Urban, *supra* note 37, at 137.
- (44) Гельман В., указ. соч., С.131.
- (45) シェイニス及びフィラトフへのインタビューをもとにMcFaulは次のように述べている。「エリツインは、1993年10月1日に発せられた大統領令1557号において国家会議の選挙のルールを詳述した。憲法とは対照的に、この大統領令は、必ずしもエリツインの選好を反映したものではなかった。なぜならば、エリツインは国家会議の選挙規則がどうあるべきかについて強い好みをもってはいなかったからである。1993年9月後半に、エリツインは憲法および大会との膠着状況への対応に主な関心を向けていた。エリツインは大統領令を大会との闘争のさなかに定めており、それは政府と大会の指名した政府との軍事衝突が生じるわずか3日前のことであった。このような背景のもとで、エリツインは比例代表制と多数代表制のもたらす効果について熟考する時間はなかったし、また、そうしようとも思わなかった。」McFaul, *supra* note 9, at 39.また、ゲリマンとエリザロフも、同旨の見解を述べている。Vladimir Gel'man & Vitalii Elizarov, *Russia's Transition and Founding Elections*, in V. Gel'man and G.Golosov (eds.), *Elections in Russia, 1993-1996: analyses, documents and data*, 1999, p.31.

- (46) McFaul, *supra* note 9, at 40-41, 48.
- (47) Шейнис В., Не Сенаторы и не Ходатаи – Политики : Ответ Оппонентам, «Российские Вести», 03. 08. 1993. なお、同論文は、1993年8月11日の「Невское время」紙にも掲載され、Шейнис В., указ. соч. (2006), С.594-608にもその内容がほぼそのまま再録されている。
- (48) См. Каюнов О.Н., Пропорциональная система выборов - способ выражения общей политической позиции общества, Избирательный закон: Материалы к обсуждению, 1993, С.79.
- (49) См. Лысенко В. Какие выборы нам нужны ?, «Российские Вести», № 117, 1993.
- (50) なお、ゲリマンとエリザロフは「野党指向の議会の形成は、レフェレンダムにおいて憲法が採択されたことに対する『償いpayment』であった」と述べている。Gel'man & Elizarov, *supra* note 45, at 24. また、比例代表制について、ゲリマンは、反対派を包摂する側面と同時に、親エリツイン派による、相対多数代表制を支持していた最高会議多数派への「復讐」ないし、「遡及処罰」としての側面も合わせ持っていたと指摘している。Gel'man, *supra* note 39, at 49-50.
- (51) Постников А., Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: плюсы и минусы, Народный депутат, № 12, 1993. なお、この『人民代議員』誌には、比例代表制を擁護するストラシューンとシェイニスの論文、“Каким быть закону о выборах в парламент России?”も掲載されていたが、ポストニコフによれば、この2つの論文は、1993年10月1日の大統領令以前の段階で、選挙制度に関する基本的な論拠が示された希有な例であった。См. Постников, указ. соч. (1995), С.6.
- (52) 93年にバララにインタビューを行ったMcFaulは次のように指摘している。「バララ達は、ロシアにおいて政党は誰を代表するにもあまりに脆弱であると主張した。ビクトル・バララのように無所属中道の議員達は、比例代表制が民主派に不公平な優位を与えるのではないかと考えた。なぜなら、民主派は運動と準政党組織についての経験を持っているのに対し、特に当時の大会の議員をふくむ非共産党系野党勢力は（この法案の起草者も含め）、事実上政党にも組織にも属していなかったのである。最後になるが、比例代表制を批判する者は、こうした選挙制度はモスクワの政治エリートによって支配される別種の議会をもたらしかねないと主張した。」McFaul, *supra* note 9, at 40.
- (53) Id. at 40.
- (54) Gel'man, *supra* note 39, at 54.
- (55) Б.А.Страшун, В.Л.Шейнис, указ. соч., С.66.
- (56) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.598.
- (57) Gel'man, *supra* note 39, at 51. この点につきシェイニスとストラシューンは当時次のように述べている。「法案の主要な理念であり、我々の従前の選挙手続や、他の専門家集団によって提案されているバリエーションと区別される決定的なコンセプトは、両院のうち一方の国家会議の選挙に限るものであれ、慣習的な多数代表制（1選挙区に1名の議員を置き、当選した議員以外に投じられたすべての票は死票となり、議会の構成に何ら影響を及ぼさない）を、戦後のドイツにおいて適用され、リトアニアや一連の東欧諸国において採用された混合選挙制度と取り替えることにある。」Б.А.Страшун, В.Л.Шейнис, указ. соч., С.65.
- (58) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.584.
- (59) Там же.

- (60) Холодковский К., Будущая избирательная система России и опыт Запада, Избирательный закон: Материалы к обсуждению, 1993, С. 66.
- (61) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.584. 1995年にエリツイン大統領が小選挙区と比例代表の比率を2対1に変えようとしながら、比例代表選出の議員を中心とする抵抗に遭遇して挫折したことを想起するならば、両制度の「パリテ」を主張した彼の考えには、先見の明があった。
- (62) 以下の経緯については、Шейнис В., указ. соч. (2006), С.615-624.
- (63) Там же, С.616-617.
- (64) Там же, С.618-619. McFaul, supra note 9, at 41.
- (65) Шейнис В., указ. соч. (2006), С. 620.
- (66) Там же, С.619.
- (67) Там же, С.621-623. 10月1日付選挙規程を公表したメディアとして、早いものでは10月8日付のロシア新聞がある。《Российская Газета》, 08. 10. 1993.
- (68) McFaulは、大統領府顧問のスタンケーヴィッチ及び大統領府副長官のハリチェフへのインタビューをもとに、1対1の選挙区制度を方向付けたのがシャフライ及びフィラトフであったと指摘する。McFaul, supra note 9, at 41. 但し、シャフライとフィラトフにその件を質問したシェイニスによれば、彼らは自らの関与について明言しなかったという。Шейнис В., указ. соч. (2006), С.623. なお、比例区の定数の増加が民主派の圧力によると指摘するものとして、see, Stepan Kiselev, Russia enters electoral campaign, «Moscow News», 10. 12. 1993.
- (69) 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制』（法律文化社、2007年）340頁（只野執筆）。
- (70) 4月レフェレンダムは、①エリツイン大統領を支持するか、②1992年の大統領と政府の社会政策を支持するか、③大統領の繰り上げ選挙は必要か、④人民代議員の繰り上げ選挙が必要か、という4つの設問からなり、前2者は投票者の過半数をもって信任ないし不信任となり、後2者は賛成票が有権者の過半数に達した場合に有効とされた。レフェレンダムの結果は、投票率が64.05%、設問①及び設問②への賛成票が、投票者比で58.7%、53.0%となり、設問③については賛成31.7%、反対30.2%（有権者比）、設問④は賛成43.1%、反対19.3%（有権者比）となり、大統領及び議会の繰り上げ選挙は実現しなかったが、民意は大統領側にあることが示された。参照、稲子恒夫編著『ロシアの20世紀』（東洋書店、2007年）929頁。
- (71) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.581, 613.
- (72) Там же, С.600.
- (73) Туманов В., Россия перед Выбором: Уровень парламента не может быть выше уровня общества, «Известия», 12. 10. 1993.
- (74) Robert Moser & Frank Thames, *Compromise Amidst Political Conflict: The Origins of Russia's Mixed-Member System*, in M. Shugart & M. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 2001, p.264-265. もっとも、その想定は現実によって裏切られた。Urbanによれば、その原因は、「民主派」内部の有力者が国家会議選挙を大統領選挙への出馬の前哨戦として位置づけており、組織間の調整が難しかったこと、大統領与党の〈ロシアの選択〉の他の「民主派」に対する対応が高圧的であり、他の組織がそれに反発したこと、にあるとされる。Urban, supra note 37, at 147-148. 選挙結果から見る限り、「民主派」とっては、二回投票式小選挙区制の方が有利であった。

- (75) Remington & Smith, *supra* note 27, at 464.
- (76) この点に関連して、MoserとThamesが提示した「リスク・ヘッジ」とでも言える論理が興味深い。彼らは、並立制採用の理由について「特定の諸政党にとっての比例代表制と相対多数代表制の選挙上のメリットがはっきりしないため、エリツインと彼の補佐官達は、両方に賭けて一人負けすることを防ぐために、一対一の比率の比例代表制と小選挙区制を採用することになった」と述べている。Moser & Thames, *supra* note 74, at 265. かかる視点をヒントに並立制と併用制の関係を考えるならば、比例代表制が主となる併用制では、二つの制度の組み合わせによる中和作用が弱まるため、リスクを確実にヘッジするためには並立制にしなければならないことになる。管見の限り、ロシアの当事者の発言のなかにはかかる視点を見いだしえなかったが、並立制採用の説明として、リスク・ヘッジ論にはそれなりの説得力があるように思われる。
- (77) なお、並立制と併用制の違いを明確にしたうえで93年選挙規程を論じたものとしては、国家会議選挙の直後の94年1月に発表されたヴェロノフスキーの論文が、筆者が触れた限りでは最初のものである。彼は、ドイツの制度とロシアの制度の相違を明確にしたうえで、ドイツの併用制を支持する立場から、ロシアの並立制が多くの死票を生み出したことを批判している。Велоновский В., Потерянные голоса: Размышление политолога о новой избирательной системе России, «Российская газета», 18. 01. 1994.
- (78) 半代表制論、社会学的代表制論と比例代表制の関係につき、参照、高橋和之『現代憲法理論の源流』（有斐閣、1986年）第2部第1章及び第2章。
- (79) ホロトコフスキーの以下の所論の全容については、小森田・前掲注（4）、55-56頁参照。
- (80) Холодковский К., указ. соч., С.68.
- (81) Там же, С.69.
- (82) Там же, С.70.
- (83) フランス憲法史を軸に代表制を研究する只野雅人氏は、「代表の営為は、現実の社会に複雑なかたちで存在する世論や利益を、そのままのかたちではなく、何らかのかたちで『再編成する』という側面—『構成的』側面—を帯びざるを得ない。」と指摘する。杉原・只野・前掲注（69）、247頁（只野執筆）。
- (84) Шейнис В., указ. соч. (2006), С.590.
- (85) Лысенко, указ. соч..
- (86) 樋口陽一『憲法』改訂版（創文社、2001年）311頁。
- (87) Лысенко, указ. соч..
- (88) Арутюнов М., Выборы: честная борьба или лазейка для функционеров?, «Российские Вести», № 126, 1993. アルチュエーフは、当時、シェイニスと同じ党派「前進のための合意」に属した人民代議員である。彼は、この論文のなかで、レイセンコ論文が混合選挙制度を支持したことを名指して批判した。
- (89) Постников А., указ. соч. (1995), С.10.
- (90) 森下『憲法体制の展開』・前掲注（4）、221-228頁。
- (91) 当選者に占める政党専従者の数は、自由民主党が際だって多かった。森下『憲法体制の展開』・前掲注（4）、224頁。
- (92) 樋口陽一『比較憲法』全訂第3版（青林書院、1998年）309頁。

- (93) 只野、杉原・前掲注 (69)、246頁 (只野執筆)。なお、只野氏は、古典的の代表において、構成的「代表」観が最大限に發揮されたと指摘している。
- (94) 樋口・前掲注 (92)、474頁。
- (95) ロシアにおけるプーチン体制の多様な位置づけについて、参照、竹森正孝「『再集権化』過程のロシア国家」ロシア・ユーラシア経済928号 (2009年)。
- (96) Анохина Н.В., Мелешкина Е.Ю., Пропорциональная избирательная система и опасности президентализм: Российской случай, Полис, № 5, 2007, С.15.
- (97) Там же, С.16-22.