

憲法修正に関する 全ロシア投票をめぐる諸問題

元 上智大学外国語学部ロシア語学科教授
上野 俊彦

1. 憲法修正と全ロシア投票という用語

本稿では、ロシア連邦憲法「改正」ではなく「修正」としている。それは、ロシア連邦憲法が、その基本原則を定める第1、2、9章の条項の変更を憲法「改正peresmotr」とし、残りの第3～8章の条項の変更を憲法「修正popravka」として区別しており、今回はロシア連邦憲法第3～8章の条項の変更なので、ロシア連邦憲法に従えば、憲法「修正」となるからである。

また本稿では、「国民投票」ではなく「全ロシア投票」としている。これは、2020年6月25～30日の期日前投票期間および7月1日の投票日にロシア全土で実施された投票が、憲法「修正」に関するものであるため、憲法「改正」手続きについて定めたロシア連邦憲法第135条に規定されている「国民投票」（正確には、「全国民投票vcenarodnoe golosovanie」という用語が用いられている）とは別のものだからである。

そもそも、憲法「修正」手続きについて定めたロシア連邦憲法第136条によれば、憲法「修正」は、修正内容を具体的に記述した法律（以下、「憲法修正法」と言う）案を、国家院（下院）の3分の2以上の多数決で採択し、連邦院（上院）の4分の3以上の多数決で承認し、3分の2以上のロシア連邦を構成する共和国および州などの連邦構成主体の議会が承認する、

という手続きによって行われると規定し、国民の投票による承認手続きを求めている。実際、1993年12月12日に「全国民投票」により採択された現行ロシア連邦憲法は、2019年までに14回「修正」されているが、国民による投票は一度も行われていない。ところが、今回の「憲法修正法」、正確には、2020年3月14日付「公権力の組織および機能の個々の問題の調整の改善についてのロシア連邦憲法修正についての憲法的連邦法」（No.1-FKZ）¹⁾（以下、「2020年3月14日付『憲法修正法』」と言う）は、その第2条で、「全ロシア投票 obshcherossiiskoe golosovanie」による採択手続きを定めているのである。

ちなみに、「全国民投票」という用語は、2004年6月28日付「ロシア連邦国民投票referendumについての憲法的連邦法」（N5-FKZ）²⁾（以下、「『国民投票法』」と言う）第1条において「ロシア連邦国民投票は、国民投票に参加する権利を有するロシア連邦国民の、国家的意義を持つ諸問題に関する全国民投票である」と規定されていることから、「国民投票referendum」と同義である。したがって、「全国民投票」は、上記「国民投票法」に基づいて実施される。

しかし、今回の「全ロシア投票」、正確には、「『公権力の組織および機能の個々の問題の調整の改善についてのロシア連邦憲法修正につ

いての憲法的連邦法』第1条によって定められているロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票」(以下、「憲法修正に関する全ロシア投票」と言う)の実施は、前述の通り、2020年3月14日付「憲法修正法」第2条に基づいており、「国民投票法」には基づいていない。

例えば、「国民投票法」第14条第1項によれば、国民投票の発議は、基本的に、200万人以上のロシア連邦国民の署名によっておこなわれるか、またはロシア連邦憲法第135条に規定されている憲法制定会議によっておこなわれるものであるが、今回の憲法修正に関する全ロシア投票は、2020年3月14日付「憲法修正法」第2条第2項の「全ロシア投票実施の発議は、ロシア連邦大統領に属する」との規定に基づき、大統領の発議によって実施された。また、「国民投票法」第23条第3項によれば、国民投票の投票日は、その公示についての大統領令の公布から60日ないし100日のあいだの期間の日曜日に設定されるとあるが、今回の憲法修正に関する全ロシア投票の投票日は、当初、2020年3月17日付「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票の公示についての大統領令」(N188)³⁾(以下、「2020年3月17日付大統領令」と言う)によって2020年4月22日に設定されており、公示についての大統領令の公布から投票日まで36日しかなく、しかも4月22日は非労働日とされたが水曜日であった。その後、新型コロナウイルス感染症の拡大により2020年3月25日付「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票の投票日の延期についての大統領令」(N205)⁴⁾(以下、「2020年3月25日付大統領令」と言う)によって投票日が延期され、2020年6月1日付「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票の投票日の決定についての大統領令」(N354)⁵⁾(以下、「2020年6月1日付大統領令」と言う)によって、その30日後の7月1日の水曜日に投票日が

設定された。

このように、今回の憲法修正に関する全ロシア投票は、「国民投票法」によって規定されている国民投票、すなわち全国国民投票の実施手続きに基づいてはおらず、2020年3月14日付「憲法修正法」に基づいて実施されており、それゆえ、国民投票または全国国民投票とは区別されなければならないのである。

これが、本稿が2020年6月25日から7月1日にかけてロシア全土で実施された憲法修正に関する投票を「国民投票」ではなく「全ロシア投票」とする理由である。

2. 憲法修正法の発効手続き

2020年3月14日付「憲法修正法」は、憲法の修正内容を具体的に記述した第1条、憲法修正に関する全ロシア投票について規定した第2条、同法の発効手続きについて規定した第3条からなっている。その第3条によれば、同法の発効手続きは三段階に分かれており、第一段階の手続き、すなわち憲法第136条が規定する憲法修正手続きによって発効するのは同法第3条だけで(2020年3月14日付「憲法修正法」第3条第1項)、その後、第二段階の手続きとして、大統領が、ロシア連邦憲法裁判所に、同法の第1条および第2条の諸規定がロシア憲法第1、2、9章の諸規定に適合しているかどうか、および同法第1条の発効手続きである憲法修正に関する全ロシア投票の実施がロシア憲法に適合しているかどうかについて照会し(同第3条第2項)、憲法裁判所が合憲判断を下したのちに同法第2条が発効し(同第3条第3項)、それに基づいて第三段階の手続きとしての憲法修正に関する全ロシア投票が実施され、投票参加者の過半数の賛成により同法第1条によって定められている憲法修正が承認されたものと見なされ(同第3条第5項)、その憲

法修正に関する全ロシア投票の結果が公表された日に憲法修正が発効するとされている(同第3条第4項)。

なお、今回の憲法修正内容の詳細および日露関係への影響については、3月末の段階で執筆したもののだが、拙稿「ロシアにおける2020年の憲法修正をめぐる諸問題」(『ロシアNIS調査月報』第65巻第5号通巻1053号、2020年5月、80-105頁)を参照されたい⁶⁾。

3. 全ロシア投票の手続き

今回の憲法修正に関する全ロシア投票の投票手続きは、ロシア連邦憲法および2002年6月12日付「ロシア連邦国民の選挙権および国民投票参加権の基本的保障についての連邦法」(N67-FZ)(以下、「選挙権基本法」と言う)を基礎とし、詳細については、2020年3月14日付「憲法修正法」第2条および2020年6月2日付「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票規則の修正についてのロシア連邦中央選挙委員会決定」(第250/1840-7号)により承認された「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票の手続き」⁷⁾(以下、「2020年6月2日付『全ロシア投票手続き』」と言う)によって定められた。以下、その概要を説明する。

憲法修正に関する全ロシア投票の投票権は、投票日に18歳に達しているロシア連邦国民に与えられる(「選挙権基本法」第4条第1項、2020年3月14日付「憲法修正法」第2条第6項)。

憲法修正に関する全ロシア投票の準備および実施は、ロシア連邦中央選挙委員会、連邦構成主体選挙委員会、地域選挙委員会、投票区選挙委員会によっておこなわれる(2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第2条第1項)。ロシア連邦中央選挙委員会は、国家院(下院)各会派の提案する候補者および国家院議員か

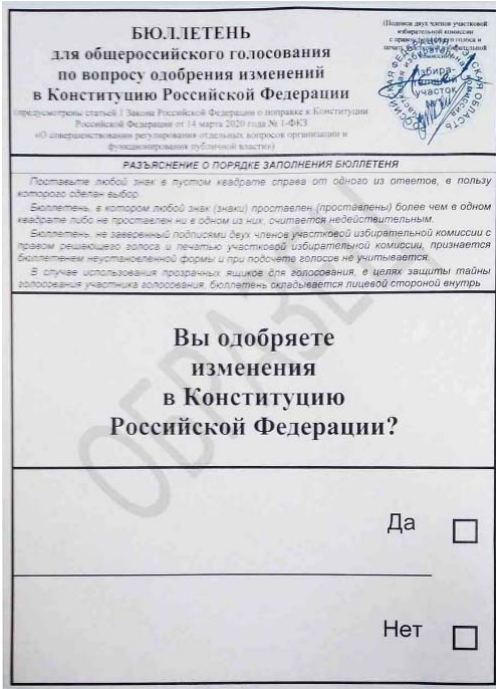
ら任命される委員5名、連邦構成主体議会および連邦構成主体首長の提案する候補者から連邦院によって任命される委員5名、大統領によって任命される委員5名からなり、連邦構成主体選挙委員会、地域選挙委員会、投票区選挙委員会は、政党および社会団体の提案に基づき編成される(「選挙権基本法」第21条第4項、第22条第1項)。連邦構成主体選挙委員会、地域選挙委員会、投票区選挙委員会の委員の過半数を公務員が占めてはいけない(同第22条第5項)。投票区は区内の有権者数が3,100人を超えることのないよう設置される(同第19条第2項。ただし、「国民投票法」第40条第3項では上限を3,000人としている)。

投票所は、通常の投票所のほか、「有権者の一時的滞在所、すなわち病院、療養施設、保養施設、連続交替勤務のある事業所、ターミナル駅、空港、留置場および拘置所、その他の一時的滞在施設、ならびにロシア連邦内に居住登録のない有権者の滞在所」、「僻地または遠隔地の施設、投票日に航海中の船舶、極地観測所(僻地または遠隔地にある施設の長、船長または船主、極地観測所長の同意を得て)」、「孤立し住民居住地から離れた場所にある軍部隊の敷地(部隊長の申請により)」にも設置される(2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第4条第1項。カッコ内以外は、「選挙基本法」第19条第5項にも規定されている)。なお、有権者が居住地の投票所以外の投票所で投票する場合には、投票日の45日前から投票日の14:00までのあいだに、事前申請をすることが必要である(「選挙権基本法」第64条第16項)。

在外投票所も設置される(「選挙基本法」第19条第5項、2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第4条第2項)。

有権者が身体的理由により投票所へ行くことが困難な場合は、申請により投票所外での投票も可能である(「選挙基本法」第66条第1項、

2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第9条第2項)。その場合、投票区選挙委員が小型の移動投票箱を有権者の居所に持参して投票がおこなわれる(「選挙基本法」第66条第8項)。



投票用紙は、写真(見本)の通りである。概ねA4用紙の大きさである。中央に大きな文字で「あなたはロシア連邦憲法の修正を承認しますか?」と書かれており、その下に「はい」、最下段に「いいえ」と書かれてあり、それぞれの右側にチェックボックスがある。設問の上部に小さな文字で書かれているのは、投票の際の注意であり、いずれか一つのチェックボックスに印を付けること、どちらのチェックボックスにも印がないもの、またはどちらのチェックボックスにも印が付いているものは無効となること、投票用紙の右上に投票所の印鑑および2名の投票区選挙委員の署名のある投票用紙が有効な投票用紙であること、などとある。写真の投票用紙の見本は、ロシア語で書かれているが、ロシア連邦を構成する共和国の国家語および少数民族地域などでは民族語を併記した投

票用紙を準備することができる(「選挙基本法」第63条第10項、2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第7条第3項)。投票用紙の交付に際しては、有権者名簿に記載されているロシア連邦国民が、身分証明書(写真付き)またはそれに代わる文書を提示し(「選挙基本法」第64条第5項、2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第8条第5項)、有権者名簿の所定欄に署名しなければならない(「選挙基本法」第64条第6項、2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第8条第7項)。替え玉投票や重複投票を防ぐためである。

投票日は、前述の通り、2020年3月17日付大統領令によって2020年4月22日に設定され、その後、新型コロナウイルス感染症の拡大により2020年3月25日付大統領令によって投票日が延期され、改めて投票日が、2020年6月1日付大統領令によって7月1日に設定された。そのほか、2020年6月25～30日が期日前投票期間として設定された(2020年6月2日付「全ロシア投票手続き」第10条第5項)。投票時間は、原則として、ローカルタイムの8時から20時となっている(同第8条第1項)。

以上のように、憲法修正に関する全ロシア投票の手続きは、概ね「選挙基本法」に定められた手続きに準じた手続きで実施されており、大統領選挙をはじめとする首長選挙、ならびに国家院および地方議会の議員選挙の手続きとほぼ同様だが、今回の憲法修正に関する全ロシア投票では、モスクワ市およびニジェゴロド州の有権者についてのみ、期日前投票期間に、スマホなどを利用するリモート電子投票(いわゆる「ネット投票」または「オンライン投票」)が実施された⁸⁾。ロシアにおけるリモート電子投票は、2019年5月29日付「モスクワ市議会第7期議員選挙におけるリモート電子投票の組織化および実施に関する試行についての連邦法」(N103-FZ)⁹⁾に基づいて、2019年9月8日の

モスクワ市議会議員選挙において、3選挙区で初めて試行された¹⁰⁾。今回の憲法修正に関する全ロシア投票におけるリモート電子投票は、このモスクワ市での試行の経験を踏まえて実施されたものである。リモート電子投票では電子的手続きによる本人確認、ブロックチェーン技術による投票の秘密保持と投票結果の改竄の防止が可能だとされている。

4. 全ロシア投票の暫定結果

(1) 全体の結果

ロシア連邦中央選挙委員会ホームページの憲法修正に関する全ロシア投票結果のデータ¹¹⁾として公表されている、モスクワ時間7月2日24:00の段階での暫定的な結果（開票率100%）の全国集計は、表1の通りである。全国平均の投票率は67.97%、賛成票率は77.92%である。有権者数に対する賛成票数の比率である絶対賛成票率も52.89%であり、有権者の過半数が賛成したことになる。この結果を受けて、2020年7月3日付「ロシア連邦憲法修正の承認問題

に関する全ロシア投票結果についての中央選挙委員会決定」（第256/1888-7号）¹²⁾は、『公権力の組織および機能の個々の問題の調整の改善についてのロシア連邦憲法修正についての憲法的連邦法』第1条によって定められているロシア連邦憲法修正は、承認されたものと見なす」（第2条）と宣言した。

今回の憲法修正に関する全ロシア投票では、新型コロナウイルス感染症の拡大を背景に、7月1日の投票日の投票所の混雑を回避するため、期日前投票が推奨され、6月25～30日の期日前投票期間の投票参加者数（有権者に交付された投票用紙数に基づく）は58,569,355人にとり¹³⁾、これは全投票参加者数の78.92%にあたる。したがって、7月1日の投票日に投票した有権者は全投票者の22.18%に過ぎなかった。それゆえ、7月1日は、投票日と言うより、むしろ投票最終日と言うほうが実態に合っている。

また、今回、モスクワ市とニジェゴロド州で導入された「リモート電子投票」を6月29日までに利用した有権者は1,062,450人おり¹⁴⁾、これ

表1 憲法修正に関する全ロシア投票の結果（全国）

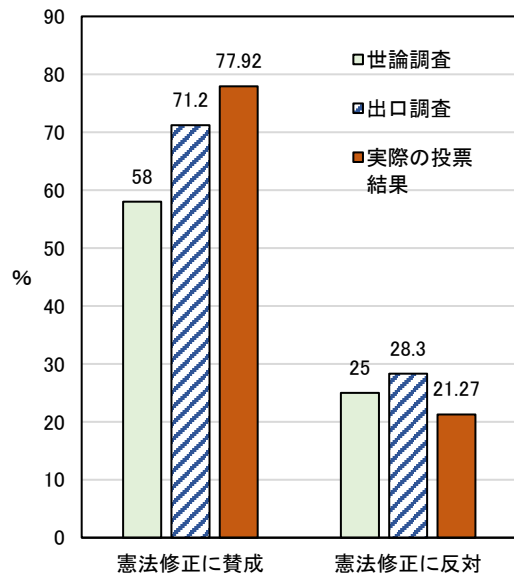
投票終了時に有権者名簿に記載されている有権者数	[A]	109,190,337	(人)
有権者に交付された投票用紙数(投票参加者数)	[B]	74,215,555	(票)
投票箱に入っていた投票用紙数	[C]	74,114,217	(票)
無効票数	[D]	604,951	(票)
賛成票数	[E]	57,747,288	(票)
反対票数	[F]	15,761,978	(票)
投票率	[B/A]	67.97	(%)
賛成票率	[E/C]	77.92	(%)
反対票率	[F/C]	21.27	(%)
絶対賛成票率	[E/A]	52.89	(%)

(注)[B]と[C]の差、すなわち[B-C]の101,338票は、いわゆる「持ち帰り票」である。また、投票用紙の数え間違いがなければ、[C=D+E+F]となるはずである。

はモスクワ市とニジェゴロド州の投票参加者の合計6,302,103人の16.86%にあたる。リモート電子投票の最終日にあたる6月30日のリモート電子投票による投票者数が公表されていないが、6月29日の段階でのリモート電子投票による投票者数の1,062,450人は、リモート電子投票の登録者数の89.22%とされている¹⁵⁾ことから、仮に6月30日に残りの登録者が全員投票したと仮定すると、6月30日までのリモート電子投票による投票者数は1,190,820人と推計され、これはモスクワ市とニジェゴロド州の全投票参加者数の18.90%にあたる。不正の防止および個人情報保護などの仕組みがきちんと整っていることが前提であるが、今後、リモート電子投票の利用できる地域が広がれば、国土が広大で、遠隔地に居住する住民も少なくないロシアでは、投票の利便性が大きく向上すると言えよう。

ところで、今回の憲法修正に関する全ロシア投票についても、不正やデータの偽造などがあつたのではないかと議論がある。ロシア連邦中央選挙委員会も、2020年7月21日付「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する全ロシア投票の投票用紙の重複交付の有無の検査の実施についてのロシア連邦中央選挙委員会決定」(第259/1915-7号)¹⁶⁾により、2020年7月30日までに、連邦構成主体選挙委員会に対しては、全国の投票所のうち検査対象となっている4,817箇所の投票所における9,971人の有権者の重複投票についての検査結果を、またリモート電子投票を担当した地域選挙委員会に対しては、13,242人の有権者の重複投票についての検査結果を報告するよう求めている。もちろん、不正やデータの偽造は、この程度ではないとの議論もある。投票所ごとのデータの問題点についてはあとで論ずるとして、ここでは、世論調査および出口調査の結果と実際の投票結果との違いについて指摘しておきたい(グラフ1)。

グラフ1 憲法修正に関する全ロシア投票の世論調査、出口調査、実際の投票結果の比較



すなわち、期日前投票期間中の2020年6月27、28日に、世論調査機関のレヴァダ・センターが実施した世論調査では、調査対象者1,622人の50%が投票に行く、22%がすでに投票したと回答しており(推定投票率72%)、すでに投票したと回答した調査対象者の68%が憲法修正に賛成投票し、17%が反対投票したと回答しており、また投票に行くとは回答した調査対象者の54%が憲法修正に賛成投票し、29%が反対投票するつもりだと回答している(全体での推定賛成票率58%、推定反対票率25%)¹⁷⁾こと、2020年6月25日から7月1日までの全投票期間に全連邦世論調査センターが実施した出口調査では、445,345人の調査対象者のうち、回答者の71.2%が憲法修正に賛成投票し、28.3%が反対投票したと回答していること¹⁸⁾などから、正確な数字はともかく、実際に、過半数が投票し、その過半数が賛成投票したことは間違いのないところであるが、世論調査や出口調査の結果よりも、実際の投票結果のほうが、やや賛成票が多く、反対票が少ない。この差を選挙委員会

側のデータ偽造と見るかどうかは、もう少し詳細な調査が必要である。

(2) 連邦構成主体別の結果

表2は、各連邦構成主体ならびにカザフスタンのバイコヌール市（ロシアの租借地で、ロシア宇宙庁ロケット発射基地の所在地）および在外地域における憲法修正に関する全ロシア投票の投票率・賛成票率・絶対賛成票率を、絶対賛成票率の降順に並べたものである。これを見ると、数値の高い地域には、共和国等が目立つこと、とくに絶対賛成票率80%を超えるチェチニヤ、バシコルトスタン、ダゲスタン各共和国は、比較的イスラーム教徒が多い地域であることがわかる。

他方、数値が低い地域に、北方（87位のネネツィア自治管区、84位のムルマンスク州、78位のカレリア共和国、77位のアルハンゲリスク州）、シベリア（83位のイルクーツク州、82位のトムスク州、80位のノヴォシビルスク州）、極東（86位のカムチャトカ辺区、85位のハバロフスク辺区、79位のサハ共和国）の連邦構成主体が目立つ。いずれも、ヨーロッパ・ロシアの経済発展の中心地から比較的離れた遠隔地であり、これらの地域では、経済発展の遅れによる政権への不満が強く、投票率・賛成票率が低くなったと考えられる。またとくに、ネネツィア自治管区は、唯一、賛成票が過半数に届かなかった連邦構成主体ということで注目されたが、これは、ベズドゥートヌイ（Iurii Vasil' evich Bezdudnyi）ネネツィア自治管区知事臨時代行によれば、「確かに、ネネツィア自治管区の住民の多くが全ロシア投票で反対を表明した。しかし、彼らは、憲法修正に反対しているのではなく、ネネツィア自治管区とアルハンゲリスク州との合併問題に対して反発しているのだ」という¹⁹⁾。こういった憲法修正とは無関係の地域の特殊事情が投票結果に影響を与えた可能性

については、個別に精査する必要があるだろう。

次に、首都のモスクワ市およびプーチン大統領の出身地であるサンクト・ペテルブルク市に着目すると、モスクワ市は、投票率55.93%、賛成票率65.29%で、どちらも全国の数値に比べて12ポイントほど低く、その結果、絶対賛成票率も全国の数値よりも16ポイントほど低く36.32%で、順位は68位となっている。モスクワ市は、経済的には先進地域であるから、この数字の低さは、政権に対する不満が他の地域よりも多いという政治的理由によるものと考えてしかるべきであろう。他方、サンクト・ペテルブルク市は、投票率は全国の数値より7ポイントほど高く、賛成票率はほぼ全国平均並、絶対賛成票率は57.87%で、全国よりも5ポイントほど高くなっており、34位という順位は、大統領出身地の面目を保ったように見える。

さらに、いわゆる「憲法修正法案」への「領土割譲禁止条項」導入提案の際に言及された²⁰⁾クリミア共和国、カリーニングラート州、クリル諸島（千島列島）を含むサハリン州、さらに「領土割譲禁止条項」提案の際にはクリミアに含まれているものとして言及されなかったと考えられるセヴァストープオリ市について見てみよう。この中では、クリミア共和国の投票率、賛成票率がともに全国の数字よりも10ポイント以上高く、その結果、絶対賛成票率も全国の数字よりも20ポイント以上高く、73.60%で8位となっている。セヴァストープオリ市は投票率が全国の数字に比べて若干低い賛成票率が7ポイント近く高いために、絶対賛成票率も全国の数字よりも3ポイントほど高くなっているが、36位で、目立つような数字ではない。他方、カリーニングラート州は投票率、賛成票率とも、全国の数字よりもかなり低いために絶対賛成票率も全国の数字に比べて12ポイント以上も低くなっていて、57位となっている。カリーニングラート州は17世紀以降、第二次世界大

表2 憲法修正に関する全ロシア投票の連邦構成主体別データ(絶対賛成票率の降順に整列)

	連邦構成主体	有権者数 (人)	投票率 (%)	賛成票率 (%)	絶対賛成票率 (%)
1	チェチニア共和国	766,351	95.14	97.92	93.03
2	トゥィヴァ共和国	195,623	92.80	96.79	89.81
3	バシコルトスタン共和国	3,042,183	90.83	88.68	80.49
4	ダゲスタン共和国	1,688,207	89.99	89.19	80.13
5	ケメロヴォ州	1,973,566	88.46	87.29	77.13
6	ブリャンスク州	978,141	89.36	85.81	76.65
7	クラスノダール辺区	4,234,991	85.56	88.92	76.01
8	クリミア共和国	1,501,047	81.75	90.07	73.60
9	ヤマロ・ネネツィア自治管区	368,727	80.76	89.16	71.93
10	カラチャエヴォ・チェルケシア共和国	295,679	84.22	84.80	71.42
11	タムボフ州	831,227	80.40	87.41	70.25
12	アディゲア共和国	341,464	82.02	84.55	69.32
13	スターヴロポリ辺区	1,894,023	81.26	84.85	68.88
14	北オセチア・アラニア共和国	514,872	82.76	82.83	68.43
15	モルドヴィア共和国	601,293	79.60	85.60	67.92
16	ヴォルゴグラート州	1,824,363	80.40	83.39	67.03
17	カバルジノ・バルカリア共和国	541,637	79.57	85.52	66.97
18	イングーシェチア共和国	229,051	76.34	87.50	66.79
19	チュメニ州	1,130,302	77.37	85.57	66.20
20	タタルスタン共和国	2,946,989	79.68	82.81	65.95
21	在外地域	151,761	96.72	68.07	65.80
22	ロストフ州	3,210,021	78.40	83.54	65.40
23	ペンザ州	1,048,681	76.46	85.25	65.15
24	ベルゴロド州	1,225,838	79.72	81.76	65.15
25	アストラハニ州	728,680	73.41	86.73	63.66
26	サラトフ州	1,878,644	76.98	82.24	63.22
27	カルムィキア共和国	200,606	73.67	84.09	61.94
28	トゥーラ州	1,169,293	73.16	83.09	60.79
29	チュコトカ自治管区	29,853	75.72	80.30	60.78
30	オリョール州	617,196	75.69	79.74	60.34
31	モスクワ州	5,807,577	76.18	78.96	60.06
32	レニングラート州	1,379,050	74.71	79.38	59.26
33	ニジェゴロド州	2,576,933	73.91	79.31	58.43
34	サンクト・ペテルブルク市	3,874,356	74.74	77.66	57.87
35	ヴォロネジ州	1,852,725	72.14	80.07	57.76
36	セヴァストーポリ市	326,520	66.33	84.67	56.14
37	ユダヤ人自治州	125,998	72.11	77.30	55.73
38	サマーラ州	2,421,581	69.05	80.55	55.59
39	リャザニ州	903,406	70.35	78.81	55.31
40	オレンブルク州	1,543,156	73.55	73.60	54.07
41	リペツク州	920,814	66.31	78.56	52.09
42	サハリン州	374,325	67.99	74.84	50.62
43	プリモーリエ辺区	1,464,166	62.64	78.86	49.39

憲法修正に関する全ロシア投票をめぐる諸問題

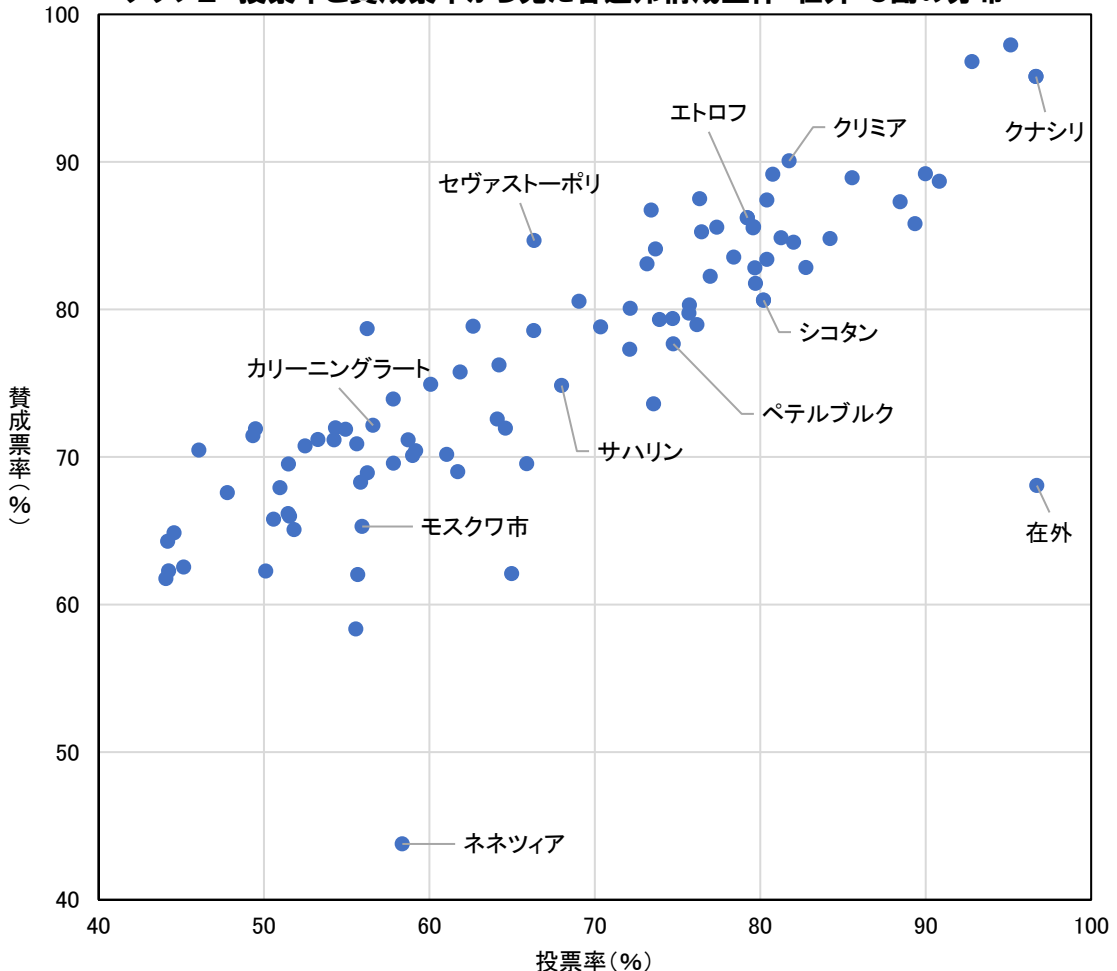
44	イヴァノヴォ州	797,451	64.21	76.23	48.94
45	マリー・エル共和国	537,358	61.86	75.76	46.86
46	チュヴァシヤ共和国	917,564	64.11	72.57	46.51
47	ブリヤート共和国	709,411	64.60	71.95	46.41
48	チェリャビンスク州	2,598,002	65.88	69.54	45.81
49	ザバイカリエ辺区	784,130	60.08	74.92	44.98
50	プスコフ州	523,605	56.24	78.69	44.25
51	カルーガ州	792,313	61.05	70.17	42.75
52	クルスク州	911,563	57.82	73.92	42.71
53	ハンティ・マンシヤ自治管区	1,146,357	61.72	69.00	42.55
54	ヴォログダ州	930,244	58.72	71.16	41.78
55	アムール州	621,327	59.17	70.42	41.61
56	クラスノヤルスク辺区	2,054,219	58.99	70.10	41.31
57	カリニングラート州	822,588	56.59	72.15	40.70
58	クルガン州	686,888	57.83	69.58	40.24
59	オムスク州	1,516,968	64.98	62.09	40.23
60	トヴェーリ州	1,039,944	54.94	71.87	39.47
61	キーロフ州	1,042,372	55.61	70.89	39.30
62	スモレンスク州	759,764	54.33	71.97	39.06
63	ウドムルチヤ共和国	1,176,406	56.25	68.92	38.75
64	ウリヤノフスク州	982,778	54.24	71.16	38.57
65	ヤロスラヴリ州	982,753	55.85	68.29	38.06
66	ウラジーミル州	1,107,210	53.26	71.18	37.90
67	ペルミ辺区	1,982,980	52.49	70.75	37.06
68	モスクワ市	7,861,697	55.93	65.29	36.32
69	ハカシヤ共和国	395,321	51.48	69.52	35.76
70	アルタイ辺区	1,814,478	49.49	71.91	35.58
71	ノヴゴロド州	490,871	49.34	71.44	35.24
72	コストロマ州	522,429	50.97	67.92	34.62
73	マガダン州	98,633	55.67	62.03	34.51
74	アルタイ共和国	162,415	51.46	66.16	34.04
75	スヴェルドロフスク州	3,328,760	51.55	65.99	34.01
76	コミ共和国	656,334	51.82	65.08	33.69
77	アルハンゲリスク州	894,320	50.58	65.78	33.26
78	カレリア共和国	518,910	46.07	70.46	32.45
79	サハ（ヤクーチア）共和国	631,206	55.56	58.34	32.39
80	ノヴォシビルスク州	2,164,441	47.79	67.58	32.29
81	バイコヌール市（カザフスタン）	13,742	50.11	62.27	31.20
82	トムスク州	771,907	44.57	64.86	28.90
83	イルクーツク州	1,866,073	44.18	64.28	28.39
84	ムルマンスク州	580,099	45.15	62.54	28.23
85	ハバロフスク辺区	985,430	44.24	62.28	27.54
86	カムチャトカ辺区	240,670	44.08	61.76	27.21
87	ネネツィヤ自治管区	37,490	58.36	43.78	25.52
	全国	109,190,337	67.97	77.92	52.89

戦終了までは東プロイセン(ケーニヒスベルク)としてドイツ領であったが、第二次世界大戦後はソ連領となりドイツ政府がこれを受け入れているため係争地となっていないことから、ロシア連邦憲法への「領土割譲禁止条項」の追加がカーニングラート州における全ロシア投票にプラスの方向、すなわち投票率および賛成票率を押し上げるという影響を与えることはなかったことがわかる。同様のことは、サハリン州についても言え、サハリン州の数字が全国の数字に比べてとくに高いわけではなく、むしろ、賛成票率は3ポイントほど低く、42位とな

っている。

連邦構成主体の投票率を横軸に、賛成票率を縦軸にして、各連邦構成主体を散布図に示したのがグラフ2である。参考までに、次項で見るエトロフ島(クリル地区)、ならびにクナシリ島およびシコタン島(南クリル地区)のデータも加えてある。このグラフからわかるとおり、おおむね投票率と賛成票率には正の相関関係がある。したがって、ネネツィア自治管区と在外投票は、明らかに右肩上がりの近似線から大きく逸脱しており、相関関係のバランスが他の地域とまったく異なる傾向があることがわか

グラフ2 投票率と賛成票率から見た各連邦構成主体・在外・3島の分布



る。在外投票はともかく、少なくともネネツィア自治管区の投票には、他の地域と明らかに異質の影響が働いていると言える。それが、アルハンゲリスク州との合併問題に対する反発という問題なのかどうかは、この投票結果の分析だけではわからない。

(3) クリル・南クリルの投票所別データ

ロシアのこれまでの選挙についても、また今回の全ロシア投票についても、選挙委員会によるデータ偽造の疑いが指摘されている。こうしたデータ偽造が指摘されるのは、そもそも、ロシアの選挙では、開票が投票所でおこなわれ、投票所別のデータがオープンデータとして公表されているからである。日本のように、開票が、投票所で行われずに選挙区または市町村単位で行われ、当然、データも選挙区または市町村単位でしか公表されないのとは大きく異なる。オープンデータの公開性については、日本よりもロシアのほうが進んでいるのである。それだけに、データ偽造の疑いも生じやすいのである。

本稿の目的は、ロシアの選挙委員会のデータ偽造の有無、あるとした場合のその全体像を明らかにすることではないので、ここでは、まず、日露間の係争地となっている、エトロフ島、クナシリ島、シコタン島の3島の投票所別データについて見ることから始めよう。これらの地域は、ロシアの行政区画では、エトロフ島がクリル地区、クナシリ島およびシコタン島は南クリル地区となっている。なお、クリル地区には、エトロフ島のほかにウルップ島およびシムシル島などが含まれているが、居住者がいるのはエトロフ島だけである。また、南クリル地区には、ハボマイ諸島が含まれているが、ハボマイ諸島には居住者はいない。

サハリン州の投票所は全体で451あるが²¹⁾、エトロフ島すなわちクリル地区の投票所は第

82投票所から第86投票所までの5投票所、クナシリ島およびシコタン島すなわち南クリル地区の投票所は第274投票所から第280投票所までと第377投票所および第378投票所の9投票所で、クリル地区および南クリル地区あわせて14の投票所がある。それらの投票所の全ロシア投票の結果は表3の通りである。表3は、3島の島別の合計、地区別の合計、3島全体の合計、3島を除くサハリン州の合計を算出し、それにサハリン州全体および全国の合計を参考として加えてある。

3島合計の数字は、全国の数字に比べて、投票率は18ポイント、賛成票率は11ポイント高く、その結果、絶対賛成票率も14ポイント高く、77.23%となっている。この数字は、連邦構成主体別の表2にあてはめると、5位にあたる高い数字である。さらに興味深いのは、この3島ごとで数字に大きな差があり、クナシリ島が傑出して高いことがわかる。クナシリ島の絶対賛成票率の92.59%は、表2にあてはめれば2位となる数字である。他方、1956年の日ソ共同宣言において平和条約締結後に日本に引き渡すとされているシコタン島は、エトロフ島に比べて約4ポイント、クナシリ島に比べれば28ポイントも低い数字である。このクナシリ島とシコタン島の差の原因は何なのか、興味のあるところである。

そのことと関係する可能性があるのが、クナシリ島の投票率の高さである。そもそも3島は、全体として投票率が高いが、90%以上の投票所は、エトロフ島では5投票所のうち2箇所、シコタン島では3投票所のうち1箇所だけだが、クナシリ島では6投票所すべてが90%超の投票率であり、しかも投票率100%の投票所さえある。有権者が1,000人を超える投票所で、投票率が100%というのは、何らかの作為を感じさせるが、このことからクナシリ島では、控えめに言っても有権者の動員(これは強制でなければ

表3 クリル地区および南クリル地区の憲法修正に関する
全ロシア投票の投票所別データ

投票所	有権者数 (人)	投票率 (%)	賛成票率 (%)	絶対賛成票率 (%)
全国	109,190,337	67.97	77.92	52.89
サハリン州合計	374,325	67.99	74.84	50.62
3島を除くサハリン州	362,134	67.37	74.20	49.72
3島合計	12,191	86.22	89.57	77.23
クリル地区(エトロフ島)合計	5,438	79.22	86.21	68.30
第82投票所	789	81.75	83.41	68.19
第83投票所	1,318	61.38	71.57	43.93
第84投票所	1,009	68.29	81.86	55.90
第85投票所	1,664	94.41	97.64	92.19
第86投票所	658	90.27	84.01	75.84
南クリル地区合計	6,753	91.86	91.91	84.42
クナシリ島合計	4,778	96.67	95.78	92.59
第274投票所	1,337	95.89	98.21	94.17
第275投票所	1,043	100.00	96.74	96.74
第276投票所	652	96.47	90.14	86.96
第279投票所	110	94.55	92.31	87.27
第377投票所	1,128	94.95	94.68	89.89
第378投票所	508	96.46	97.76	94.29
シコタン島合計	1,975	80.20	80.62	64.66
第277投票所	673	70.13	75.85	53.19
第278投票所	840	90.48	94.87	85.83
第280投票所	462	76.19	56.25	42.86

ば違法ではない)が行われた可能性があり、もしそうでないとすればデータ偽造が疑われる。

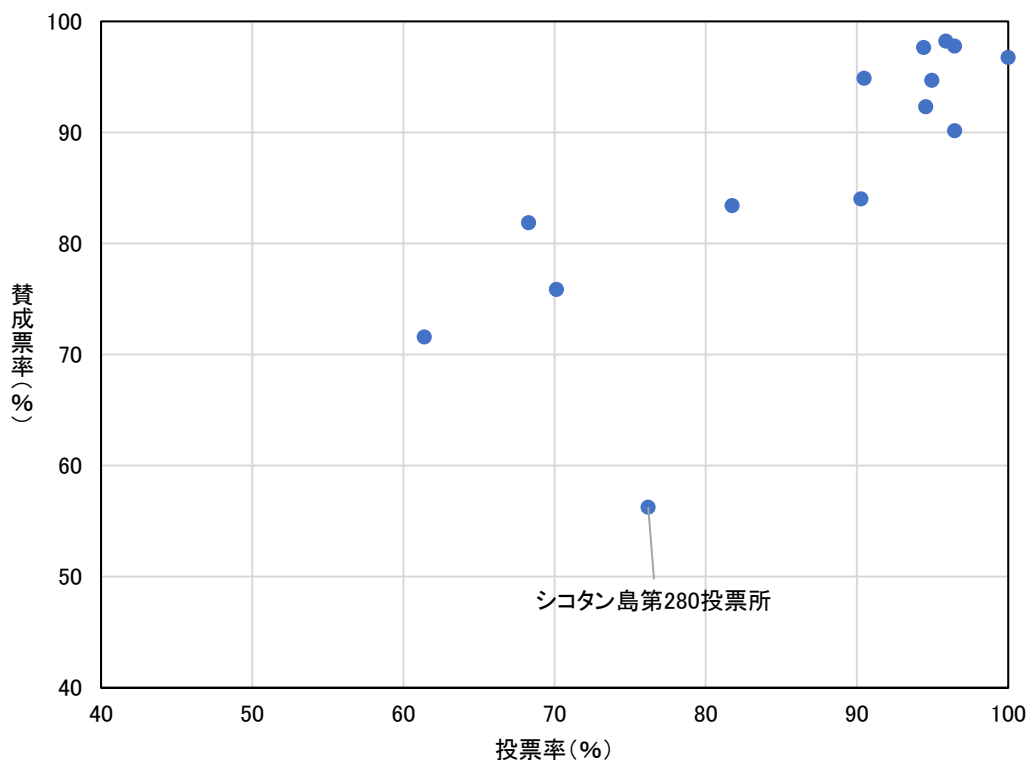
またグラフ3 散布図から、シコタン島第280投票所が近似線から逸脱しており、他の投票所に比べて賛成票率が低いことがわかる。ロシア連邦中央選挙委員会ホームページの投票所検索システム²²⁾で検索してみると、この投票所の住所および地図上の位置がわかるが、それによると第280投票所は、シコタン島北部のマロクリリスコエ港に面したロシア連邦保安庁国境警備隊の警備艇部隊の陸上施設に設置されていることがわかる。したがって、有権者はマロクリリスコエの国境警備隊員等であると推測できる。彼らの賛成票率がなぜ低いかはこのデ

ータだけではわからないが、国境警備隊だからと言って、必ずしも政権支持率が高いとか、自由に投票ができないとか、というわけではない、ということがわかる。

(4) 投票所別データで見えてくる問題

投票日に航海中の船舶に投票所が設置されることについてはすでに述べたが、例えば、サハリン本島最大の漁港・貿易港であるホルムスクには、ホルムスク港を母港とする多くの船舶があるため、船舶上の投票所を統括するホルムスク船舶地域選挙委員会が置かれており、その傘下に、42の船舶上の投票所がある。それらの投票所の投票データをもとに散布図を作成す

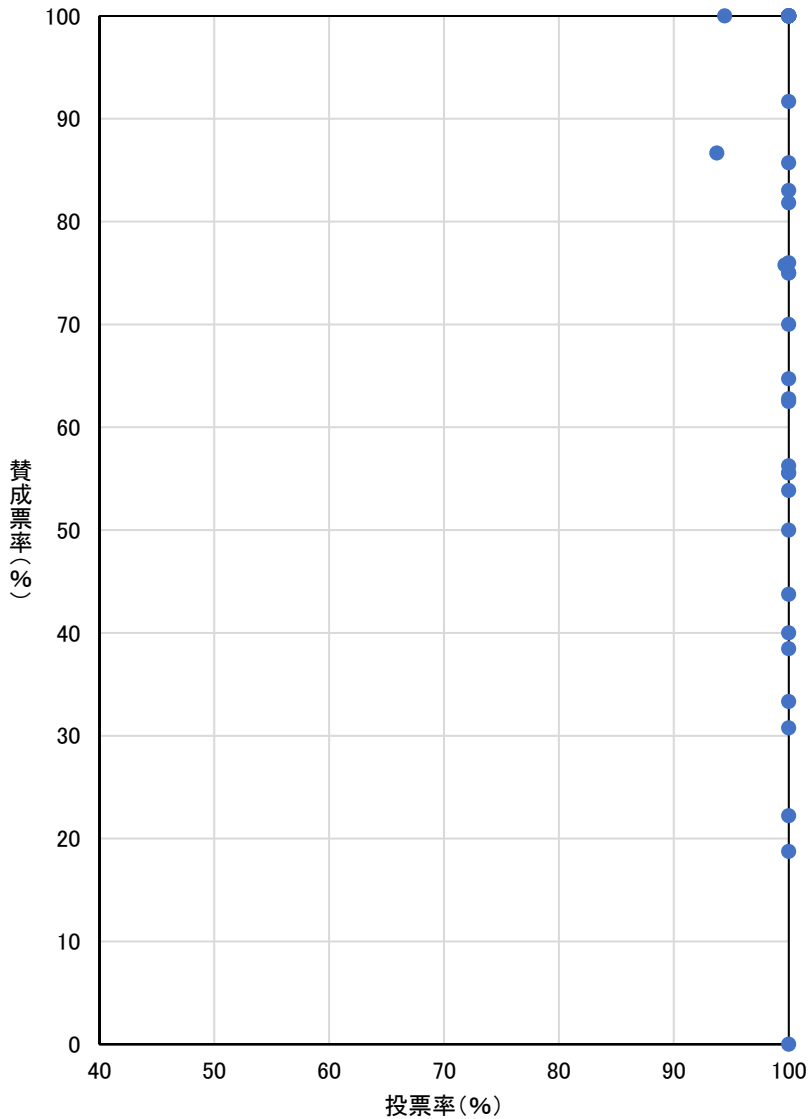
グラフ3 投票率と賛成票率から見たエトロフ島、クナシリ島、シコタン島の投票所の分布



ると、非常に奇妙なグラフができあがる（グラフ4）。ご覧の通り、投票率100%の投票所がほとんどなのである。しかし、賛成票率は、ばらけており、賛成票率100%の投票所が15箇所ある一方で、驚くべきことに賛成票がゼロ、すなわち投票率100%で、その全員が反対投票をしている船舶もあるのだ。なお、有権者（つまり船員）の数は、各投票所とも非常に少なく、42投票所の有権者の合計が969人で、1投票所の平均有権者数は約23人だが、有権者が137人いる第436投票所を筆頭に、96人や88人の投票所もあれば、有権者が9人や7人しかいない投票所もある。船舶上での投票率は、非常に高くなる傾向にあることはうなずける。船員は、船長以下、統率のとれた集団であり、航海中は寝食を共にする。よほどのことがない限り、設置された船内の投票所で投票するのは当然のことだと考えられている可能性もある。これは場合

によっては、投票の強制の可能性もある。また、賛成票率が100%、すなわち全員が賛成という投票所が15箇所もあるというのは、秘密投票の保持という点で疑念が生じる。しかし、逆に言えば、残りの27の投票所では反対票が投じられており、すでに述べたように全員が反対票を投じている船舶もあることから、投票の秘密は保持されていると考えてよいかも知れない。その場合には、全員が賛成したのは、たまたま、ということになる。他方で、選挙委員会では、投票所番号と船舶名との照合が可能であろうから、その意味では、どの船では投票率が低かったとか、あの船は全員が反対票を投じたとかいったことがわかってしまうことにもなり、選挙権・投票権を最大限に保障するための制度が、場合によっては、投票の秘密を保持できない制度にもなりかねないというジレンマがあることになる。もともと、こうした投票所の有権者

グラフ4 投票率と賛成票率から見たホルムスク船舶地域選挙委員会傘下の船舶投票所の分布



数はすでに述べたように、多くの場合、非常に少ないので、投票全体の結果に大きく影響するものではない。

船舶上の投票所は、いずれにせよ、少数の有権者が逃げ場のない船舶で集団生活をしているという特殊な環境に置かれた投票所であることから、投票結果のデータの散布図は、右肩上がりではなく、極めて特異なものであった。このように、投票結果のデータによって散布図

を作成すると、特異な状況であることが一目瞭然にわかる。これも、投票所ごとのデータが公表されているからなのであるが、この結果、データ偽造がなされている可能性が極めて高い地域選挙委員会がわかってしまうということにもなる。

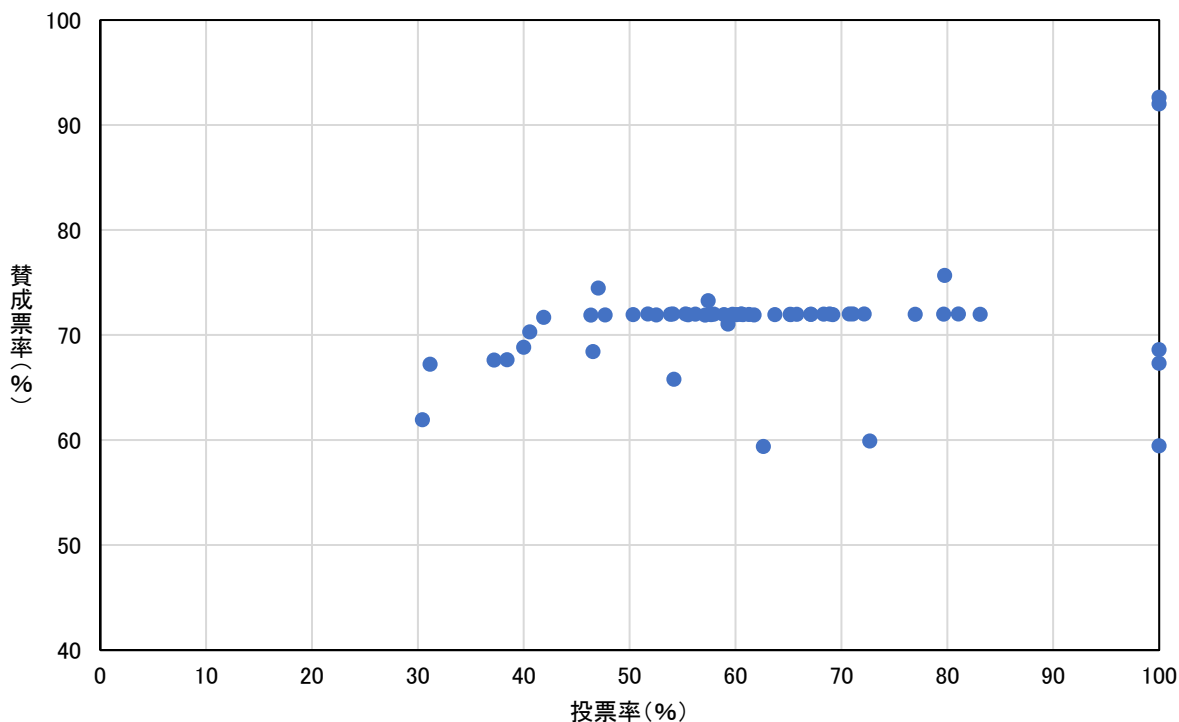
船舶上の投票所など、特殊な環境に置かれた投票所ではなく、通常の都市近郊に置かれた地域選挙委員会傘下の一連の投票所のデータで

散布図をつくった場合に、特異なグラフができあがることになった地域がある（グラフ5）。ペルミ辺区オルジョニキッセ地区である。オルジョニキッセ地区には、56の投票所がある。全体の有権者数は86,322人、従って1投票所の平均有権者数は1,541人であり、市街地や都市近郊の投票所の一般的な投票所の有権者数である。有権者数が50人という第3304投票所があるが、それ以外には有権者数が3桁の投票所が5箇所あるほかは、50箇所以上の投票所すべて、有権者数1,000人以上の投票所である。それにもかかわらず、散布図は異常である。投票率100%の投票所が5箇所あるが、これはすでに述べた有権者数50人の第3304投票所（小規模事業所）、149人の第3,324投票所（同）、315人の第3354投票所（病院）、175人の第3355投票所（7月27日時点で検索不能）、121人の第3356投票所（同）であり、現時点で不明の2箇所も含めて、小規模事業所や病院等に設置された特殊な投票所

であろうと推測できる。したがって、問題は、投票率100%の投票所が5箇所あるということではない。問題は、散布図でわかるとおり、賛成票率72%ラインに多くの投票所が並んでいるということなのである。すでに見たとおり、投票率と賛成票率には正の相関関係があり、散布図には、右肩上がりの近似線が描かれるはずである。それは、エトロフ島、クナシリ島、シコタン島の散布図でさえも確認できた。ところが、ペルミ辺区オルジョニキッセ地区では、右肩上がりの近似線というよりも、賛成票率72%付近の水平線ができてしまうのである。むしろ、多少の逸脱はあるが、この散布図を見る限り、ペルミ辺区オルジョニキッセ地区では、偶然以上の何かが起きたと考えざるを得ない。

ロシア連邦中央選挙委員会は、全国の投票所の投票結果のオープンデータを公表していることから、このことが判明したのである。ペルミ辺区選挙委員会、オルジョニキッセ地区地域

グラフ5 投票率と賛成票率から見たペルミ辺区オルジョニキッセ地区投票所の分布



選挙委員会、その傘下の各投票区選挙委員会では、何らかの調査がすでに行われていることであろう。

結論として、もちろん、一部で不正やデータの偽造があったとしても、それによってこの全ロシア投票の結果全体が、完全な偽造であるということにはならないし、世論調査や出口調査の結果との比較で、実際の投票結果の数値がやや高くなっているという問題はあっても、投票参加者の過半数が賛成投票をしたということは間違いのないところであり、2020年3月14日付「憲法修正法」はロシア国民によって承認されたと言えよう。

繰り返しになるが、興味深いのは、投票所ごとのオープンデータが公表されるという、データに関して透明性の高いシステムがあるにもかかわらず、なぜペルミ辺区オルジョニキツェ地区のようなことが起きるのか、ということである。

ひるがえって、日本の選挙には、どのような問題があるだろうか。すぐにわかることは、投票所ごとのデータがそもそも存在していないことであり、また投票手続きについて言えば、投票用紙の交付に際して本人確認がいっさい行われていないために、投票所入場券さえ入手できれば、本人以外の人物が容易に替え玉投票を行うことができるということであろう。また、国際的には非常に珍しい記入式投票(候補者名や政党名を投票用紙に記入する方式)であることなど、電子化に逆行した旧式の制度が継続していることも大いに改善の余地があらう。ロシアの選挙や投票に問題はあっても、リモート電子投票の積極的導入やオープンデータの公開など、見習うべき進歩的制度があることも見のがしてはならない。

【注】

- 1) <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001> なお、ロシアの憲法的連邦法は「N連番-FKZ」、連邦法は「N連番-FZ」、大統領令は「N連番」の形式で、年ごとに連番が振られ、法令内で他の法令を引用する場合でも、法令名は省略され、この連番と日付だけが記述される。なお、ロシア語原文では、憲法的連邦法の頭文字であるFKZおよび連邦法の頭文字であるFZは、ロシア語アルファベットで表記される。
- 2) <https://ivo.garant.ru/#/document/12135919>
- 3) <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003170038>
- 4) <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003250022>
- 5) <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006010049>
- 6) 拙稿「ロシアにおける2020年の憲法修正をめぐる諸問題」では、2020年3月14日付「憲法修正法」第2条によって実施される投票を「全ロシア投票」ではなく「国民投票」と記述している。筆者は、その「国民投票」が、ロシア連邦憲法第135条に基づく憲法改正手続きとして実施される「国民投票」（「全国民投票」）とは異なり、憲法上は必須のものではないことを指摘しているが（80-81頁）、議論の中心が憲法修正の内容であり、投票それ自体は議論の対象ではなかったことから、読者の混乱を避けるべく、「全ロシア投票」と憲法改正のための「全国民投票」との用語の違いを説明することなく、いずれもたんに「国民投票」と記述しているため、本稿とは用語が統一されていない。
- 7) <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46339/>
- 8) <http://www.cikrf.ru/analog/constitution-voting/participants/distantsionnoe-elektronnoe-golosovanie/> なお、リモート電子投票については、2020年3月14日付「憲法修正法」第2条第19項に規定されている。
- 9) <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201905290064>
- 10) モスクワ市庁ホームページ (<https://www.mos.ru/city/projects/blockchain-vybory/>)。
- 11) 連邦構成主体別データは以下のアドレスのページにオープンデータの表形式で公開されてお

り、エクセルファイルでダウンロードできる。また、各連邦構成主体内部の地域選挙委員会別のオープンデータへのリンク、さらに地域選挙委員会傘下の各投票所ごとのオープンデータへのリンクも貼られている。本稿の全ロシア投票の投票結果の表およびグラフは、すべてこのオープンデータを用いて作成している。

http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100163596969&vrn=100100163596966®ion=0&global=1&sub_region=0&prver=0&prontvd=null&vbid=100100163596969&type=465

- 12) <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/46746/>
- 13) <http://cikrf.ru/news/cec/46727/>
- 14) <http://cikrf.ru/news/cec/46725/>
- 15) 同上。
- 16) <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/47078/>
- 17) <https://www.levada.ru/2020/07/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu-4/>
- 18) <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10358>
- 19) <https://www.rbc.ru/politics/02/07/2020/5efdc0489a794715acde15d5>
- 20) いわゆる「領土割譲禁止条項」(ロシア連邦憲法第67条第2.1項)の「憲法修正案」への追加は、プーチンが出席した2020年2月13日の「憲法修正案準備作業グループとの会合」で、俳優・監督のウラジーミル・マシコフ(Vladimir L'vovich Mashkov)が、カーニングラートやヴラジヴォストークに出かけたときの自身の経験から、隣国の記者が今は何もできないがプーチン後には可能性が開けるといようなことを言っていたのに危機感を持ち、クリル諸島、クリミア、カーニングラートに言及して、「ロシア領土の割譲禁止を憲法に入れることは悪くないと思う。譲渡はダメ、それについて交渉するのもダメ。これが鉄則だ(zhelezobetonno=鉄筋コンクリートの)」と発言したことがきっかけであった(<http://kremlin.ru/events/president/news/62776>)。マシコフは著名な俳優であったため、この発言はロシア国内で注目を集め、この提案を「マシコフ修正」と表現したマスコミもあったほどである(<https://www.rbc.ru/politics/21/02/2020/5e4e76119a79474539a3f3ed>)。他方、我が国では、この「領土割譲禁止条項」の提案は

サハリン当局がおこなったと発言している専門家もいるが、この提案があった翌日の2020年2月14日に、マシコフの提案についてサハリンの地元メディアがリマレンコ(Valerii Igorevich Limarenko)サハリン州知事にインタビューした際、リマレンコ知事は、この提案を「島の住民にとって非常に重要だ」として支持を表明したが、サハリン州当局が提案していたというようなことはまったく述べていない(<https://sakhalin.info/news/184875>)。

- 21) <https://astv.ru/news/politics/2020-06-25-uchastki-dlya-golosovaniya-otkrylis-v-sahalinskoj-oblasti>
- 22) <http://cikrf.ru/digital-services/naydi-svoy-izbiratelnyy-uchastok/>