

ロシアにおける2020年の 憲法修正をめぐる諸問題

元 上智大学外国語学部ロシア語学科教授
上野 俊彦

はじめに

本稿は、2020年1月20日にプーチン (Vladimir Vladimirovich Putin, 1952-) 大統領によって発議され、国家院に提出されたあと、審議の過程で修正が加えられ、憲法修正手続きに基づいて、国家院および連邦院で可決され、各連邦構成主体¹⁾ 議会で承認されたのち、3月14日にプーチン大統領によって署名・公布された「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」²⁾ (以下、たんに「2020年憲法修正法」とする)によって修正されることになる³⁾ ロシア連邦憲法の条文のうち、重要な変更箇所と思われるものについて、その概要を明らかにするとともに、その発議に至るまでの経緯・背景事情、日露関係への影響などについて考察したものである。

1. 2020年憲法修正の背景

(1) 憲法の改正および修正の手続き

ロシア連邦憲法では、憲法の「改正peresmotr」と「修正popravka」が使い分けられているので、本稿もそれに従う。ロシア連邦憲法における憲法「改正」とは、全9章からなるロシア連邦憲法のうち、「憲法体制の諸原則」について定めた第1章、「人および国民の権利および自由」について定めた第2章、「憲法の修正および改

正」について定めた第9章の条文を変更することを言い、憲法「修正」とは、残りの第3章から第8章までの条文を変更することを言う。

憲法の改正および修正の発議手続きについては第134条が、憲法改正の手続きについては第135条が、憲法修正の手続きについては第136条が、それぞれ定めている。

憲法の改正および修正の発議は、第134条により、大統領、連邦院(上院)、国家院(下院)、政府、連邦構成主体立法(代議制)機関、連邦院メンバー⁴⁾ または国家院議員の定数の5分の1以上が行うことができる。

憲法の改正手続きは以下の通りである。「ロシア連邦憲法の第1章、第2章、第9章の規定の改正についての提案が、連邦院および国家院のそれぞれの定数の5分の3以上の多数決により可決された場合、憲法的連邦法に従って憲法制定会議が招集される」(第135条第2項)。

「憲法制定会議は、憲法を変更しないことを承認するか、または新憲法草案を作成する。新憲法草案は憲法制定会議の3分の2以上の多数決で採択されるか、または国民投票にかけられる。国民投票では、選挙人⁵⁾ の過半数が投票し、投票に参加した人の過半数が賛成したとき採択されたものと見なされる」(第135条第3項)。

憲法の修正手続きは以下の通りである。「ロシア連邦憲法第3～8章の修正は、憲法的連邦法の採択のための手続きにより採択され、ロシ

ア連邦の3分の2以上の連邦構成主体立法権力機関の承認のち発効する」(第136条)。なお、第136条のいう「憲法的連邦法」とは、第108条第1項によれば「ロシア連邦憲法によって定められている諸問題に関して採択される」ものであり、その「採択のための手続き」とは、第108条第2項の「憲法的連邦法は、連邦院メンバーの総数の4分の3以上の多数決により可決され、かつ国家院議員総数の3分の2以上の多数決で可決された場合に、採択されたものと見なされる」という手続きのことである。

したがって、2020年1月20日にプーチン大統領によって発議された「2020年憲法修正法」は、憲法第3～8章の修正であるので(だから「修正法」なのであるが)、国民投票は必須ではない。それにもかかわらず、国民投票が予定されている(本稿執筆の2020年3月末時点)のは、なぜかということについては、あとで考察する。

(2) これまでに行われた修正の概要

1993年12月12日の国民投票によって採択されたロシア連邦憲法は、2019年までに14回修正されているが、そのうち10回は、連邦構成主体の統廃合および州から地方(クライ=辺区)への変更、ならびにクリミア共和国のウクライナからロシア連邦への編入などに起因するものであり、いずれも連邦構成主体の名称を列記した第65条第1項の修正である。それを別とすると、これまでに行われた修正は、以下の4回である。

①2008年12月30日付「ロシア連邦大統領および国家院の任期の変更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」(N6-FKZ⁶⁾)により、大統領選挙について規定した第81条の第1項を修正して、大統領の任期を4年から6年に延長し、連邦議会両院の編成方法について規定した第96条第1項を修正して、国家院の任期を4年から5年に延長した。この憲法修正の発議者はメドヴェージェフ(Dmitrii Anatol'evich Medvedev, 1965-) 大統領(当時)である。

②2008年12月30日付「ロシア連邦政府に対する国家院の監督権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」(N7-FKZ)により、国家院の管轄事項について規定した第103条の第1項に、新たに第3号⁷⁾「国家院によって提起された諸問題を含むロシア連邦政府の活動の諸結果についてのロシア連邦政府の報告を聴取すること」を追加し(旧第3～7号は1つずつ順送り)、それとの関連で、政府の管轄事項について規定した第114条の第1項第1号に「国家院によって提起された諸問題を含むロシア連邦政府の活動の諸結果についての年次報告を国家院に提出する」を追加した。この憲法修正の発議者はメドヴェージェフ大統領である。

③2014年2月5日付「ロシア連邦最高裁判所およびロシア連邦検察庁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」(N2-FKZ)により、最高仲裁裁判所を廃止してその機能を最高裁判所に統合したこと、および検察庁人事について大統領の権限が拡大され、検事総長の権限が縮小されたこととの関連で、最高仲裁裁判所について規定した第127条を削除し、連邦制における連邦の管轄事項について規定した第71条の第14号、大統領による人事権について規定した第83条の第6号、連邦院の管轄事項について規定した第102条の第1項第7号および第8号、法案発議権について規定した第104条の第1項、憲法裁判所について規定した第125条の第2項、最高裁判所について規定した第126条、裁判官の任命について規定した第128条、検察庁について規定した第129条、第7章のタイトルを、それぞれ修正した。この憲法修正の発議者はプーチン大統領である。

なお、検察庁人事についての大統領の権限の拡大および検事総長の権限の縮小は、具体的には、これまで、大統領の提案に従って連邦院が検事総長を任命および解任し(第83条第6号および第129条第2項)、他の検察官はすべて検事総長が任命する(第129条第3項および第4項)

という人事制度であったのを、新たに副検事総長についても検事総長と同様の任命手続きがとられることになり、さらに検事総長が任命できるのは市および地区などの検察官だけとなり、連邦構成主体検察官を含む他のすべての検察官は大統領が任命するという人事制度に変更された、ということである。

④2014年7月21日付「ロシア連邦連邦議会連邦院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」(N11-FKZ)により、連邦院メンバーとして、これまでの各連邦構成主体の議会代表1名および行政機関代表1名のほかに、その10%を超えない数の、大統領が任命する連邦代表(いわゆる大統領枠)が加えられたこととの関連で、大統領による人事権について規定した第83条に新たに第6.1号を追加し、連邦議会について規定した第95条の第2項を修正し、第3項を第5項に移し、新しい第3項および第4項を追加した。この憲法修正の発議者は超党派の国家院議員91名である。

以上の4回の憲法修正にはそれぞれ異なる目的があるが、①③④は大統領の権限を拡大し、①②は国家院の権限を拡大するものである。ただし、国家院の権限の拡大は、大統領の権限の拡大に比べると、拡大の度合いが小さい。いずれにせよ、この大統領および国家院の権限の拡大という方向性は、あとで見る「2020年憲法修正法」にも見られるものであり、「2020年憲法修正法」を含め、これまでのロシアの憲法修正の基本的方向と見なしてよいであろう。

(3) 2020年憲法修正への伏線

プーチンの憲法採択25周年記念挨拶 プーチン大統領は、2020年1月15日の大統領教書演説において、「憲法は四半世紀も前に重大な内政上の危機という条件の下で採択されたが、こんにち、情勢は大きく変化した」と述べ、7項目にわたる憲法修正の具体的な提案を行い⁸⁾、そのわずか5日後の1月20日には早くも「2020年憲法修正法」案を連邦議会国家院に提出した。

多くの人は、突然、プーチン大統領が憲法修正を提案し、あっという間に具体的な憲法修正案を提案した、という印象を持つかも知れない。しかし、この憲法修正の議論それ自体は、突然、この大統領教書演説で出てきたものではない。

その伏線の起点は、この大統領教書演説の行われた2020年1月15日から遡ること1年1ヵ月余り前の2018年12月12日、クレムリンで開催されたロシア連邦憲法採択25周年記念祝賀会におけるプーチン大統領の挨拶であった。そこで、プーチン大統領は、以下のように述べていた。「新憲法は、90年代初めの激しい政治的危機と国民的対立の克服に決定的な役割を果たしました。憲法は、直接的な効力のある文書として、我が国の国土が解体してしまう破局を回避することを可能にし、国家と主権を強固なものとししました。憲法採択までに起きた出来事から時間が経てば経つほど、団結と創造に果たす憲法の役割はますますその価値を高めています。憲法の条文は、空虚な宣言ではありません。その規定は、効力を持ち、機能しているのです。しかし、それは硬直した法的枠組みではなく、生きている、進化していく有機体なのです⁹⁾。プーチンは、この挨拶の中で、憲法の改正や修正について言及してはいない。とはいえ、憲法は空虚な宣言でも硬直した枠組みでもなく、生きて、進化していくものだ、と述べたことは、波紋を広げることになった。当時のロシアのメディアには、「プーチンの発言のあと、プーチンは見通しうる将来における憲法の新たな修正の可能性を曖昧なかたちで仄めかしたのだという感覚が生じた」と指摘するものもあった¹⁰⁾。

メドヴェージェフの憲法25周年記念論文 他方、望ましくない方向で憲法の修正がおこなわれようとしていることを察知し、そうした動きを危惧しているかのような論文を、メドヴェージェフ政府議長¹¹⁾(当時)が、雑誌『法律』2018年第12号に掲載し、それを12月12日に合わせて政府のホームページで公表していた¹²⁾。「憲法

の25年：自由と責任のバランス」と題されたその論文は、全体として学術論文の体裁をとりながら、憲法第2条「人、ならびに人の権利および自由は、もっとも尊いものである。人および国民の権利および自由を認め、遵守し、守ることは、国家の責務である」、第18条「人および国民の権利および自由は直接に効力を有する。人および国民の権利および自由は、法律の意味、内容、適用、立法および執行権力ならびに自治体の活動を決定するものであり、司法制度によって保障される」を引用して解説し、憲法の人権規定の重要性を確認しつつ、以下のように述べていた。

「憲法の条文の大幅な修正や、ときに新憲法の採択を求める声さえ聞こえてくることがある。もちろん、そうした修正は時代の要請によるものかも知れないし、憲法自体もその改訂の手続きをきちんと定めている。確かに憲法の起草者はそうした手続きを定めてはいるが、基本的人権、秩序ある権力、司法制度、つまり憲法がその使命として明らかにしているものすべては、政治でも、イデオロギーでもない。だからこそ、憲法は原則として永久不変のものでなければならない」。

メドヴェージェフは、かつて自身が発議した憲法修正（前節で説明した憲法修正①および②）は、人権などの問題とは関係しない修正であるから、ここで変えてはならないと述べているものとは別だとしている。つまり、メドヴェージェフが危惧しているのは、憲法の改正や修正そのものではなく、人権や自由の問題にかかわる憲法の改正や修正の動きに対して、ということになる。

メドヴェージェフが誰のどのような動きを危惧しているのかは、この論文では明確にされていないが、メドヴェージェフが人権や自由にかかわることの中で最も危惧する問題が何であるのかということは、この論文の中で、憲法第46条第3項を引用し、かつ「ロシアとヨーロッパ：法をめぐる対話の20年」

と題した第6章を設けて、憲法25周年だけでなく、ロシアの欧州評議会加盟20周年にあたることを指摘してロシアと欧州評議会との関係について論じていることから、おおよその見当はつく。もちろん、当時のロシアの国内情勢と照らし合わせれば、なおのこと、それは明らかである。

憲法第46条第3項には、「各人は、持てるすべての国内の法保護手段を使い尽くしてもなお問題を解決できない場合、ロシア連邦の国際条約に従って、人の権利および自由の保護に関する国際機関に訴えることができる」と書かれている。この第46条の条文を見たあと、「欧州評議会」とくれば、ロシアでこうした事情に通じている者は、メドヴェージェフが何を言いたいか、すぐに理解したであろう。メドヴェージェフは、欧州人権裁判所のことを念頭に置いているのである。欧州人権裁判所は、言うまでもなく欧州評議会加盟国を対象とした人権救済機関である。そして、ロシアは、しばしば欧州人権裁判所と対立してきた¹³⁾。メドヴェージェフは、欧州人権裁判所を具体的に名指しすることなく、ロシアと欧州評議会との対話について次のように述べている。「しかし、対話は、過度の政治性、ダブル・スタンダード、根拠のない非難を持ち込まない場合にのみ、成果をもたらす。ロシアに対する圧力的手段として、欧州評議会およびその他の国際機関の仕組みを利用すれば、その行き先は一つしかない。ベルリンの壁崩壊のあとに形成された、欧州の、壊れやすい協力と安全保障のすべてのシステムを弱体化し、最終的には破壊してしまうことだ」。しかし、メドヴェージェフの真意は、おそらく欧州人権裁判所を非難することではない。メドヴェージェフは言う。「その際、忘れてならないのは、国際司法も国内司法も、人権の分野において同じ課題の解決、すなわち自由を守ること、市民の尊厳を制限したり、市民の人権を狭めようとするような違法な試みと対峙することを目指している、ということだ。そ

して、この課題の解決においては、国際司法も国内の裁判所も同じ立場に立っているのだ」。これは、筆者には、ロシアの司法への戒めと読める。

ヴォロジン国家院議長の発言と論文 憲法採択25周年記念祝賀会から2週間ほどたった2018年12月25日、プーチン大統領は、クレムリンに上下両院幹部を招いて懇談をおこなった。その際、ヴォロジン (Viacheslav Viktorovich Volodin, 1964-) 国家院議長は、次のように述べた。「憲法の規範や規定は今なお有効でしょうか。それらはその本質を今日でも失っていないでしょうか。(中略) 法律も基本法 [憲法のこと一引用者] でさえもドグマではありません。私たちは、法律を採択したあと、それはどのように機能しているのか、その法律の適用は有効だろうかと考えないわけにはいかないのです」¹⁴⁾。このヴォロジンの発言は、祝賀会でのプーチンの挨拶に呼応しているかのようである。

さらに、年明けの2019年1月21日、ヴォロジンは、記者会見で、若干、踏み込んだ発言をしている。「現在のロシア憲法はしかるべき権力バランスを欠いており、これとの関連で、法適用に対する監督という点で議会の権限を拡大することが理にかなっている」と述べたのである¹⁵⁾。しかし、まだこの段階では、ヴォロジンは、憲法の修正については直接的な言及を避けていた。

しかし、ヴォロジンは、2019年4月6日、国家院ホームページに掲載されたインタビュー形式の発言の中で、憲法修正について、以下のように言及したのである¹⁶⁾。「立法権力と執行権力の活動において不可欠のバランスが欠如していることに関する問題がまだあります。これ次第で国家統治機構の効率性が決まるのです。(中略) 個人的見解ですが、ロシア連邦政府の編成に国家院が関与する問題を追加的に検討することは理にかなっていると思います。現在の憲法では、国家院は、大統領による政府

議長の任命に合意を与えるという手続きの範囲内でのみ政府の編成に関与しています。しかし、ロシア連邦政府と大統領府で仕事をしてきた私の経験¹⁷⁾からすると、政府自体の編成は、実際には、政府議長自身によって行われています。ロシア連邦大統領は、政府議長の提案に従って政府の構成についての決定を採択していますが、候補に関して代替案や意見を参考にする機会がありません。ロシア連邦大統領による任命のために政府議長が将来の政府構成員の候補者を提案する際にそれを審議したり協議したりする手続きが存在していないのです。

(中略) この点で、政府構成員の任命の協議に少なくとも国家院が関与することは正しいのではないかと個人的には思います。これは妥当な手続きだと思いますが、それには憲法の修正が必要です。」

この発言は、憲法を修正して国家院の権限を拡大するという内容であったことから、ヴォロジンが所属する国家院「統一ロシア」会派はもちろん¹⁸⁾、野党第一党のロシア連邦共産党会派からも¹⁹⁾、すぐさま支持された。

その後、ヴォロジンは、2019年7月19日に『議会新聞』に掲載された「生きている、発展する憲法」²⁰⁾と題する評論の中でも同様の見解を繰り返しているが、この評論のタイトルが、プーチンの憲法採択25周年記念祝賀会の挨拶における、憲法は「生きている、進化していく有機体」であるという部分から取ってきたものであることは間違いないであろう。そのことが、ヴォロジンの憲法修正提案にプーチンが同意を与えたことを意味するのか、あるいはヴォロジンによるプーチンの支持取り付けのためのアピールであるのか、すなわちヴォロジンの憲法修正提案にプーチンがまだ同意していないことを意味するのかは、明らかではない。しかし、いずれにせよ、その6ヵ月後には、プーチン自身が、憲法修正提案をすることになるのである。

(4) 修正案の採択手続きが迅速だったのは

ロシアの国家院は、通常、三読会制により法案審議を行う。第一読会では、発議者による法案の趣旨説明、質疑応答、当該法案を審議するか否かについての採決が行われる。第二読会では逐条審議が行われ、修正案がある場合には、原案のままとするか修正案を受け入れるかにつき一つ一つ採決が行われる。修正案は、第二読会での審議を効率的に行うため、法案の内容に従って担当を割り当てられる委員会において事前にとりまとめが行われる。第三読会では、第二読会で最終的に採択された法案を、再度、全体として承認するか否かの採決が行われる。

今回、「2020年憲法修正法」案は、全体としては、比較的短期間で採択手続きが進んだと言える。同法案は、1月20日に国家院に提出され、その3日後の1月23日に、国家院第一読会において賛成432、反対・棄権ともに0で可決された²¹⁾。今回の憲法修正の担当委員会である国家院国家建設・法制委員会²²⁾が、各党派・議員等から提出された修正案のとりまとめ作業を行ったが、第2章以下で見るように、「2020年憲法修正法」案の内容が多岐にわたっており、同法案に対する修正提案もかなり多かったため²³⁾、作業部会が組織され、修正案のとりまとめおよび法案の修正作業に1ヵ月以上の時間をかけた。しかし、3月10日に開催された第二読会での審議は、12:05頃に開始、休憩を挟んで16:15分頃に終了と、とくに紛糾することもなく、修正項目についての16回の採決および最終採決を含め、審議にかかった時間は3時間弱に過ぎず、最終的な可決も賛成382、反対0、棄権44で速やかに終了した²⁴⁾。第三読会は翌3月11日に開催され、同法案をあらためて全体として賛成383、反対0、棄権43で可決し²⁵⁾、ただちに連邦院に送付した。

連邦院は、同日中に同法案を賛成160、反対1、棄権3で可決し²⁶⁾、各連邦構成主体議会に送付した。各連邦構成主体議会は、3月12日、13日の両日中に同法案を承認した²⁷⁾。それを受

けて大統領は、3月14日、「2020年憲法修正法」に署名し、公布する²⁸⁾とともに、同法が憲法第1章、第2章、第9章に合致していることについて、および同法第1条の発効手続き（同法第2条および第3条）の合憲性について憲法裁判所の判断を要請した²⁹⁾。憲法裁判所は、3月16日、同法が憲法第1章、第2章、第9章に合致していること、および同法第1条の発効手続きの合憲性を認める決定を採択した³⁰⁾。それを受けて、3月17日、プーチン大統領は、国民投票を4月22日に実施するとの内容の「ロシア連邦憲法修正の承認問題に関する国民投票の公示についての大統領令」を発令した³¹⁾。しかし、1週間後の3月25日、プーチン大統領は、「ロシア国民に対する呼びかけ」において、新型コロナウイルスの感染拡大を理由に、国民投票の実施を延期すると発表するとともに³²⁾、同日、「憲法修正承認問題に関する投票の日程延長についての大統領令」を発令した³³⁾。本稿執筆時点（3月末）では、国民投票の実施の見通しは立っていない。

国民投票の実施についてはともかく、今回、「2020年憲法修正法」案の採択手続きが、国家院の3分の2以上の多数決、連邦院の4分の3以上の多数決、さらに3分の2以上の連邦構成主体立法権力機関の承認が必要であるにもかかわらず、比較的速やかに進行したのは、以下のような理由が考えられる。

第一は、与党「統一ロシア」が国家院の4分3以上の議席を占め³⁴⁾、連邦院においても、169名のうち123名、すなわち7割以上が与党「統一ロシア」の党員である³⁵⁾という、議会上下両院において与党が圧倒的多数を占めている状況であることが、今回の憲法修正が速やかに進んだ最大の理由であろう。

第二は、憲法を修正すること自体についても、また提案された「2020年憲法修正法」案に対しても、野党からの強い反対がなかったことである³⁶⁾。今回の場合、連邦院における与党党員の占める割合は4分の3には達しておらず、連邦

院の「統一ロシア」議員以外の46名が全員反対に回ったら、「2020年憲法修正法」案は上院で否決されたことになる。したがって、連邦院においては、無所属および野党のメンバーの支持が絶対必要だったはずである。そして、今回、国家院の第一読会では「2020年憲法修正法」案は全会一致で賛成され、第二読会の最終議決においても、野党第一党のロシア連邦共産党は棄権であったものの、野党第二党のロシア自由民主党と野党第三党の「公正ロシア」は賛成している。このように、「2020年憲法修正法」案に対して、野党の強い反対がなかったのは、そもそも今回の修正が、各党で意見の分かれる経済社会政策³⁷⁾に関連するものではなく、比較的立場の一致している、議会の権限の拡大、公職者の資格要件への外国国籍・外国の定住権の不保持の追加、公職者の在外資産の保有の禁止などを内容とするものであったからだと考えられる。

(5) なぜ、2020年1～3月に憲法修正か

すでに見た通り、今回の憲法修正の契機が、2018年12月12日のロシア連邦憲法25周年にあったことは確かであるように思われるが、では、なぜ2019年中ではなく、2020年になってからなのか、しかもなぜ2020年1月20日に「2020年憲法修正法」案が提案されたのか、ということについては、現時点では確証がなく推測になるが、「2020年憲法修正法」案の作成にそれだけの時間がかかったと考えるのが、最も妥当な説明であろう。

憲法修正の契機は確かに2018年12月12日であるが、実際に「2020年憲法修正法」案作成の具体的作業に入ったのは、2019年4月6日のヴォロジン発言があることから、2019年4月前後であったと推測できる。2020年1月15日のプーチンの大統領教書演説における提案の5日後の1月20日に「2020年憲法修正法」案が提案されている以上、大統領教書演説の際には、すでに「2020年憲法修正法」案は完成していたはずであるから、概ね9ヵ月ほどの時間をかけて「2020

年憲法修正法」案を作成したと推測できる。

逆に言えば、「2020年憲法修正法」案の作成に9ヵ月掛かったので2020年初頭での提案になったということであろう。おそらく、プーチン大統領が憲法修正について発表するのは大統領教書演説の中で、ということはあらかじめ決められていたのではないかと思われる。過去の大統領教書演説が行われた日を見てもかなりのばらつきがあり³⁸⁾、大統領教書演説が行われる日はこの日でなければならないということはないので、確定した締め切り日があったわけではないであろうが、概ね年末頃までには「2020年憲法修正法」案を完成させ、年初の大統領教書演説で発表後、法案提出というスケジュールだったと考えられる。

したがって、提案してから採択されるまでの期間は比較的短期間であったが、法案作成自体についてはそれなりの時間をかけており、決して拙速ではない。ただ、あとで見るように、「2020年憲法修正法」案の提案後、採択までのあいだに、一定の修正、しかも技術的・形式的な修正というのではなく、かなり重要な修正がなされており、それについては、なぜそのような修正が提案後に行われたのかということも考察の対象になり得るし、提案から採択までの短期間のあいだの修正であることから、こちらについては「拙速」と言ってもよい修正がなかったわけではない。

ところで、前項において、議会での修正手続きが比較的速やかに進行した第一の理由として、与党「統一ロシア」が国家院の4分の3以上、連邦院の7割以上を占めていることを挙げたが、そのことは逆に言えば、与党「統一ロシア」の国家院および連邦院に占める割合が小さければ、思うように「2020年憲法修正法」案の審議が進まなかった、ということの意味している。

ところで、世論調査によると、「統一ロシア」の支持率は2018年半ば以降、急速に低下しており、直近の2020年3月29日の調査でも支持率は34.7%で、2006年1月15日の調査開始以来、最

低水準を推移している（図参照³⁹）。こうした状況では、2021年9月に実施が予想される次回の国家院選挙で、「統一ロシア」は大幅に議席を減らす可能性があるかと予想されていたであろう。とすれば、現在の国家院の任期が切れる前に憲法修正をやっておきたいと考えるのは当然であろう。とはいえ、国家院選までは、まだかなり時間がある。憲法修正は2021年の上半期でもよかったのではないかと考えることもできよう。したがって、選挙イヤーの2021年ではなく、2020年の、しかも早い段階で憲法修正を実施しておきたいと考える、さらなる理由があったと考えなければならぬ。

これは筆者の推測であるが、プーチン大統領が憲法修正を2020年初めに設定したのは、2020年1月15日、大統領教書演説の当日に政府総辞職を断行して、メドヴェージェフ政府議長を解任し、ミシュスチン（Mikhail Vladimirovich Mishustin, 1966-）を新しい政府議長に指名したことと関係しているように思われる。

メドヴェージェフ政府議長が解任された理由はいくつか考えられるが、憲法修正との関連では、すでに見たように、彼が憲法修正について独自の考え方を持っていたため、憲法修正を迅速に進めたいと考えていたプーチンは、彼を政府議長からはずしたのかも知れない。そして、あとで見ると、メドヴェージェフが問題にしていた欧州人権裁判所に関する問題が、実は今回の憲法修正の一つの論点となっており、その論点については、憲法修正の方向がメドヴェージェフの考えとは逆方向だったと推測できるのである。この問題が、プーチンがメドヴェージェフを政府議長からはずす一つの動機になったのではないかと推測できる。

政権内部での権力闘争、あるいはポスト・プーチンをめぐる競争は、実際に存在するであろうが、推測はできても確証のある議論は難しい。少なくとも、憲法修正をめぐる問題に限定すれば、今回の憲法修正において、明らかにメドヴェージェフはその中心にはいない。それに対し

て、その中心にいるのは、ヴォロジンである。しかしながら、このことだけをもって、メドヴェージェフとヴォロジンのあいだにポスト・プーチンをめぐる権力闘争があり、その闘争に勝利したのはヴォロジンであった、と断定できるわけではない。確かなことは、メドヴェージェフは後景に退き、ヴォロジンは国家院議長としての務めを首尾よく果たした、ということである。

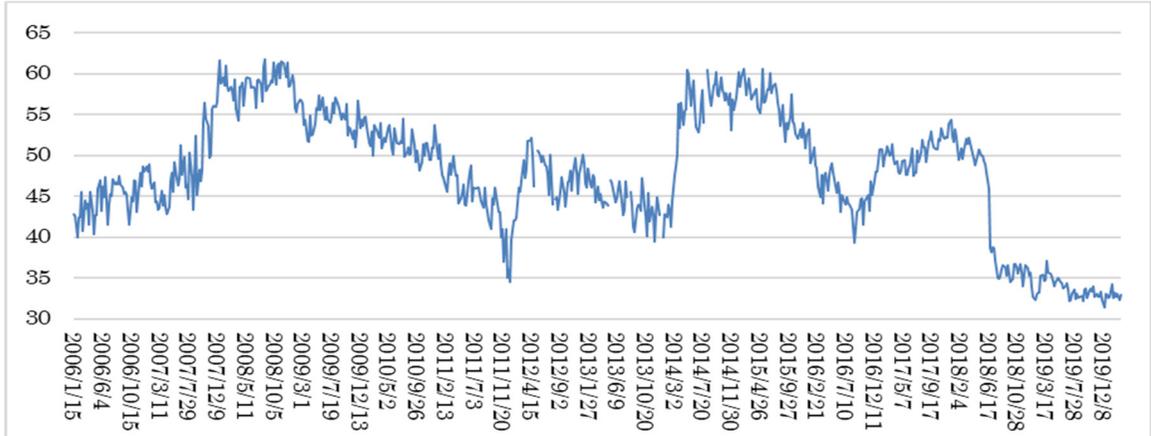
いずれにせよ、新しい政府、新しい憲法のもとで、2020年から始まる10年のスタートを切りたいという考えがプーチンにあったことは確かである。大統領教書の末尾でプーチン大統領は、次のように述べていた。「あらゆる点で区切りとなる2020年が始まった。それは21世紀の第30年期への変り目ということだ。ロシアの前には、解決の遅れている歴史的課題が立ちだかっている。その解決に各人が貢献することが重要だ」と。

実は、こうした認識は、与野党を問わず、ロシアの政治家の共通認識であるようだ。2020年3月11日の国家院の第三読会における演説の中で、ジュガーノフ（Геннадий Андреевич Зюганов, 1944-）国家院「ロシア連邦共産党」会派代表・ロシア連邦共産党中央委員会議長は、前日の10日夜に行われた国家院各会派代表と大統領との会談において、各会派代表がこぞって、大統領に「教書の実行に最大限の力を集中しなければならない」と主張したことを明らかにした上で、「すでに『プログラム2020』⁴⁰は失敗した。11の5月大統領令⁴¹も失敗した。もし、今年、失敗するようなことがあれば、世界の五大経済大国に入るといふ目標が失敗するのは不可避だ」と述べている⁴²。

プーチン大統領も含め、ロシアの政治家たちは、与野党問わず、2020年が節目の年であり、この2020年を契機に、ロシアの抱える課題を克服していかなければならない、と考えていたのである。そのスタートが、政府総辞職であり、憲法修正である、ということだったのであろう。

「統一ロシア」支持率の推移

(単位 %)



(出所)全連邦世論調査センターのデータに基づき筆者がグラフを作成。

(6) 憲法裁の審査と国民投票

今回の「2020年憲法修正法」案は、憲法第3章から第9章までの修正であるので、憲法第136条の規定に従って採択されることになる。すでに見たように、憲法修正について規定した憲法第136条には、憲法裁判所の承認手続きおよび国民投票については規定されていない。つまりそれらの手続きは不要なのである。

それにもかかわらず憲法裁判所における合憲審査および国民投票が実施されるのはなぜか。それは、憲法修正案それ自体の第2条に国民投票の手続きが、第3条に憲法裁判所が同法案およびその採択手続きの合憲性を承認したのち国民投票を実施し、過半数の承認をもって発効するという手続きが、それぞれ規定されているからである。それでは、なぜそのような手続き規定を「2020年憲法修正法」案に組み込んだのか。

憲法裁判所における合憲審査を規定したのは、おそらく、「2020年憲法修正法」案自体が憲法裁判所の役割を拡大する規定を含んでいることとの整合性をとるためであろう。

しかし、国民投票の実施については、合理的理由は見当たらない。これについて、ペスコフ (Dmitrii Sergeevich Peskov, 1967-) 大統領報道官

は、2020年1月20日の記者会見で、国民投票は「必須ではない」が、「大統領は、国民の観点から(ロシア連邦憲法修正について)確かめることが必要だと考えている」ので、国民投票を実施するのだと述べている⁴³⁾。本音を言えば、憲法修正が、国民投票によって過半数の国民の支持を得たという、お墨付きが欲しいのであろう。とはいえ、投票率50%以上を達成すること自体、そうたやすいことではない。例えば、3月20日の段階での世論調査では、投票所に行くことと回答したのは54%であった⁴⁴⁾。むろん、この調査は、新型コロナウイルスの感染が拡大しつつあるという状況で、国民投票が4月22日に実施されることになっていた段階での調査であるので、その点を考慮しなければならないが。

2. 憲法修正の論点

(1) 公職者の厳格な資格要件の導入

「2020年憲法修正法」を見て、該当箇所が多いため、最も目立つ修正となっているのは、公職者の資格要件の追加である。この公職者の資格要件に関する規定のうち、憲法の条文の順番で最も先に出てくるのは、連邦の管轄事項を定めた第71条の第18号の規定であるが、これは公

職者の資格要件に関する事項が連邦の管轄事項であることを抽象的に規定するものであり、特定の公職に適用される資格要件について具体的に規定した条文として最初に出てくるのは、第77条に追加された以下の第3項である（丸数字は筆者による）。

【第77条第3項】

- ①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の執行国家権力機関の長）は、30歳以上の、ロシア連邦に恒常的に居住し、外国国籍、または外国の居住証明書、もしくは外国の定住権を有するロシア連邦国民であることを示すその他の文書を有していないロシア連邦国民でなければならない。
- ②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の執行国家権力機関の長）は、連邦法により定められる手続きにより、ロシア連邦の国外にある外国の銀行に、口座（預金）を開設し保有すること、現金および財貨を保管することを禁止される。
- ③ロシア連邦法により、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の執行国家権力機関の長）の資格要件を追加することができる。

これと同様の資格要件が、「2020年憲法修正法」により、連邦国家権力機関の長については第78条第5項で、大統領については第81条第2項で、ロシア連邦セナトル（連邦院メンバーのこと）⁴⁵⁾については第95条第4項で、国家院議員については第97条第1項で、人権全権代表については第103条第1項第6号で、政府議長、政府副議長⁴⁶⁾、連邦大臣、その他の連邦執行権力機関の長については第110条第4項で、裁判官については第119条で、検察官については第129条第2項で、それぞれ追加された。

ただし、第77条第3項③の「資格要件を追加することができる」との規定は、本条の規定の対象である連邦構成主体の最高公職者のほか

は、裁判官の資格要件（第119条）にのみ規定されているだけで、他の公職者の資格要件にはない。

これらの資格要件は、第77条第3項①については国家安全保障上の目的が、同②については国家安全保障上の目的および資産隠しや汚職等の不正を防ぐ目的が、あると考えられる。

ところで、これらの資格要件は、「2020年憲法修正法」による憲法修正により、初めて憲法に追加されるのであるが、実は、第77条第3項①および②で定められているものと同様の資格要件が、すでにさまざまな連邦法または憲法的連邦法によって規定されており、それがあらためて憲法に導入されることになったものである。

すなわち、①の資格要件は、大統領、ロシア連邦セナトル、国家院議員、連邦構成主体の最高公職者については、2006年7月25日付「国務職および地方公務職の補充要件の修正に関する個々のロシア連邦法令の修正についてのロシア連邦法」(N128-FZ)によって、人権全権代表については2015年4月6日付「『ロシア連邦人権全権代表についての憲法的連邦法』の修正についての憲法的連邦法」(N3-FKZ)によって、政府議長、政府副議長、連邦大臣については2007年1月30日付「『ロシア連邦政府についての憲法的連邦法』第7条および第9条の修正についての憲法的連邦法」(N1-FKZ)によって、裁判官については2008年12月25日付「『汚職対策についての連邦法』の採択に関連する個々のロシア連邦法令の修正についての連邦法」

(N274-FZ)によって、検察官については1999年2月10日付「『ロシア連邦検察庁についての連邦法』の修正および補足についてのロシア連邦法」(N31-FZ)⁴⁷⁾によって、資格要件としてすでに定められていたものである。

また、②の資格要件は、2013年5月7日付「ロシア連邦の国外にある外国の銀行に、口座（預金）を開設し保有すること、現金および財貨を保管すること、外国の金融商品を所有し、およ

び(または)利用することを、個々のカテゴリーの人物に対して禁止することについての連邦法」(N79-FZ)によって、大統領、ロシア連邦セナートル、国家院議員、政府議長、政府副議長、連邦大臣、その他の連邦執行権力機関の長、裁判官、検察官等の資格要件に追加されていたものである。

なお、②の資格要件は、プーチン大統領によって1月20日に提案された当初の「2020年憲法修正法」案にはなく、第二読会の過程で新たに追加されたものである。

それにしても、すでに個々の連邦法または憲法的連邦法において規定されている事項をあらためて憲法で規定することにいかなる意味があるのだろうか。連邦法または憲法的連邦法によってすでに定められている事項が憲法によってあらためて規定されたからといってもそれは技術的な問題であり、法的に何かが変わるわけではない。しかし、仮に、複数の連邦法または憲法的連邦法において類似の規定が存在していて、それぞれの規定の細部に差異がある場合には、憲法に規定されることで統一的な基準が定められることとなり、個々の連邦法または憲法的連邦法のあいだに存在する差異が解消され、全体として矛盾のない統一的な法体系が実現される、という利点はあるだろう。とはいえ、この利点というものも、上記の技術的問題と言えるだろう。とすれば、考えられるのは、個別の連邦法または憲法的連邦法にのみ規定されているのではなく、憲法に規定されることによって、その規定がより重要なものと認識されるという、いわば心理的効果であろう。もちろん、この心理的効果というのは、先に述べた、資格要件の導入目的である国家安全保障上の効果である。

ところで、大統領については、他にはない固有の資格要件が規定されており、そこに重要な問題が含まれていると考えられるので、大統領の資格要件について規定した第81条第2項を以下に引用する。下線は筆者による。

【第81条第2項】

ロシア連邦大統領に選ばれることができるのは、35歳以上の、ロシア連邦に25年以上恒常的に居住し、外国国籍、または外国の居住証明書、もしくは外国の定住権を有するロシア連邦国民であることを示すその他の文書を現に有しておらず、またこれまでも有したことがないロシア連邦国民である。ロシア連邦大統領候補に対する外国国籍を有していないことについての要件は、連邦の憲法的法律に従い、全体またはその一部がロシア連邦に編入された国家の国籍をかつて有していたロシア連邦国民、および全体またはその一部がロシア連邦に編入された国家の領土に恒常的に居住していたロシア連邦国民には適用されない。ロシア連邦大統領は、連邦法により定められる手続きにより、ロシア連邦の国外にある外国の銀行に口座(預金)を開設し保有すること、現金および財貨を保管することを禁止される。

大統領が、「35歳以上」でなければならないというのは、従来通りであり、とくに問題はないであろう。「ロシア連邦に25年以上恒常的に居住」しているという資格要件も、これまでの「10年以上」という規定から年数が大幅に延長され、やや厳しくなったとは言えるが、一般的に想定される大統領の年齢からすれば、非合理的な要件である、とまでは言えないであろう。

問題なのは、「外国国籍」、「外国の居住証明書」、「外国の定住権」などを「これまでも有したことがない」と過去に遡って求めている資格要件であり、さらに、下線部の但し書きがあることである。この但し書きの「全体またはその一部がロシア連邦に編入された国家」というのは、現時点ではウクライナ以外は想定できない。もちろん、編入された「その一部」はクリミアである。

この、「外国国籍」、「外国の居住証明書」、「外国の定住権」などを、過去に遡って「有したことがない」とする資格要件は、グローバル化し

た現在、なんと排外的な、と驚くような要件であると言えよう。

文字通りに受け取れば、かつて外国国籍を持っていたが帰化してロシア国籍を取得した者はもちろんアウトである。さらに、外国国籍を持ったことがなくても、留学または在外勤務もしくは在外勤務者の子弟であるなどの理由で外国に恒常的に居住し、その際に外国政府の発行する居住証明書や定住権を持っていた場合もアウトということになる。さらに、ロシアの特殊事情を考えると、ロシアには、1991年以前のソ連時代からロシア以外の旧ソ連諸国（ただし、ここではウクライナを除く）に恒常的に居住し、ソ連解体後にロシア国籍を取得したが、そのまま当該国政府の発行する居住証明書等を持って、あるいは定住権を取得して、当該国に一定期間恒常的に居住し、その後、ロシア国内に移住してきたロシア国民は決して少なくないはずであるが、それらのケースもアウトである。

他方、下線部の但し書きのおかげで、ウクライナからの帰化者、またはウクライナの居住証明書もしくは定住権を持っていた者はセーフということになる。これはウクライナ出身者を優遇した、その意味では著しく公平性を欠いた規定と言わざるを得ない。

ただし、この「2020年憲法修正法」の合憲性についての審査を大統領から要請され、これが全体として合憲であるとの結論を出した憲法裁判所の2020年3月16日の決定⁴⁸⁾によれば、国務のために、外国政府の発行する居住証明書や定住権を持って外国に一定期間恒常的に居住していたことがあるという場合は、大統領候補になることについての障害にはならない、とのことである。つまり外交官などはセーフということである。

いずれにせよ、過去に遡る資格要件を規定した第81条第2項は、いざ実際に運用しようとする、大統領候補者の外国滞在歴等を個別に精査する必要が出てくるということも含めて、

様々な問題をはらんでいると言えよう。

(2) 大統領、政府議長、国家院の関係の変化

大統領は、国民の直接選挙により選ばれるが、政府議長は、大統領が国家院に候補者を提案し、国家院が承認したのち、任命される。ただし、詳細に見ると、「2020年憲法修正法」によって、規定に若干の変更がある。まずは、憲法第83条第1号の規定を修正の前後で比較してみよう。角カッコは筆者による補足である。

修正前【第83条第1号】

〔ロシア連邦大統領は〕国家院の同意を得てロシア連邦政府議長を任命する。

修正後【第83条第1号】

〔ロシア連邦大統領は〕ロシア連邦大統領の提案により国家院によってその候補者が承認されたロシア連邦政府議長を任命し、解任する。

「国家院の同意を得て」から、「国家院によって・・・承認された」への変更は、修正前の憲法下でも多数決による承認が行われてきたので、実質的な違いはない。重要なのは、大統領が政府議長を解任できるようになったことである。修正前の憲法では、政府議長の解任についての規定はなく、政府議長を解任しようとするれば、政府を総辞職させるしかなかったが、第83条第1号の修正により、大統領による政府議長の解任が可能となり、大統領は政府議長に対し、より強い立場になった、逆に言えば、政府議長の大統領への従属性が強まった、と言える。

さらに、政府副議長と連邦大臣の任免についても、規定が変更された。この点について、修正前の憲法第83条第5号および第112条第2項は以下のように規定していた。

修正前【第83条第5号】

〔ロシア連邦大統領は〕ロシア連邦政府議長長の提案に従い、ロシア連邦政府副議長および連邦大臣を任命し、解任する。

修正前【第112条第2項】

ロシア連邦政府議長は、ロシア連邦政府副議長および連邦大臣の候補者を、ロシア連邦大統領に提案する。

しかし、「2020年憲法修正法」によって、第83条第5号および第112条第2項は、以下のように修正され、第83条第5.1号が新たに追加された。

修正後【第83条第5号】

[ロシア連邦大統領は] 国家院の承認した連邦政府副議長、(本条第5.1号に示されている連邦大臣を除く) 連邦大臣を任命し、解任する。

修正後【第83条第5.1号】

[ロシア連邦大統領は] 防衛、国家安全保障、内務、法務、外務、緊急事態・災害復興、社会安全保障を担当する連邦執行権力機関の長(連邦大臣を含む)を、連邦院との協議ののち任命し、解任する。

修正後【第112条第2項】

ロシア連邦政府議長は、ロシア連邦政府副議長および(ロシア連邦憲法第83条第5.1号に示されている連邦大臣を除く) 連邦大臣の候補者を、承認のために国家院に提案する。国家院は、1週間以内に、提案された候補者に関する決定を採択する。

つまり、修正前の憲法では、政府議長の提案に従って大統領が政府副議長と大臣の任免を行うだけで、それについて国家院による承認手続きはなく、国家院は政府副議長および大臣の任免には関与していなかった。

しかし、「2020年憲法修正法」による修正後は、まず第83条第5.1号の規定により、政府議長の提案によらずに、もっぱら大統領が、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣を、連邦院との協議ののち任免することになり、この人事に政府議長は関与しないことになった。他方、第112条第2項の規定により、政府議長が政府副議長と、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣を除く大臣の候補者を国家院に提

案し、国家院が承認したあと、大統領が任命することになった。つまり、政府副議長と、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣を除く大臣の任命については、大統領はもはや形式的な行為としての任命を行うのみであって、基本的には政府議長が提案し、国家院が承認するという手続きに変わったのである。

以上をまとめると、以下のようになろう。

①政府議長について、大統領が候補者を国家院に提案し、国家院が承認したあと、大統領が任命するという手続きは変わっていない。

②大統領が政府議長を解任できるようになった。

③国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣については、大統領が連邦院との協議ののち任命することになり、政府議長の提案などの関与はなくなった。

④政府副議長と、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣を除く大臣については、政府議長が国家院に提案し、国家院が承認したあと、大統領が形式的に任命するだけとなり、大統領が人選に関与しなくなった。

これらの憲法規定の変更によって、大統領、政府議長、国家院の三者の関係は変化することになる。大統領権限の拡大部分は、政府議長の解任権と、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣の専管的な人事権であるが、その他の政府副議長と大臣の人事には関与できなくなったので、ややプラスと言っているかもしれない。政府議長は、政府副議長と、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣以外の大統領の人選について、大統領の関与がなくなった分、自身の影響力を強めたと言えるが、他方で政府議長は、大統領によって解任されることが可能になり、さらに、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣の人事についてはいっさい関与できなくなったので

あるから、ややマイナスと言ったところであろう。国家院は、今までまったく影響力を行使できなかった政府副議長と、国防大臣、内務大臣、法務大臣、外務大臣、緊急事態・災害復興大臣以外の大臣の人事に関与できるようになったので、プラスと言えらるだろう。

要するに、「2020年憲法修正法」によって、政府議長、政府副議長、大臣の任命手続きが変更され、それによって、大統領、政府議長、国家院の力関係が変化したが、大統領は全体としてはやや強くなり、政府議長の立場はやや弱くなり、他方で国家院の権限は強まった、ということになるだろう。

なお、政府議長、政府副議長、大臣の任命手続きの変更が、連邦院にどのような影響を与えることになるのかということについては、結論からすれば、影響はない、と考えられる。それは以下の理由からである。

政府議長、政府副議長、大臣の任命手続きに関して連邦院が関係するのは、上で引用した第83条第5.1号で規定されている、「防衛、国家安全保障、内務、法務、外務、緊急事態・災害復興、社会安全保障を担当する連邦執行権力機関の長（連邦大臣を含む）」について大統領と連邦院が「協議」ということである。この「協議」という行為は、上で引用した修正前の憲法第83条第1号の「[ロシア連邦大統領は] 国家院の同意を得てロシア連邦政府議長を任命する」という規定における「同意」、あるいは修正後の「[ロシア連邦大統領は] ロシア連邦大統領の提案により国家院によってその候補者が承認されたロシア連邦政府議長を任命し、解任する」という規定における「承認」、とは明らかに違ふと考えられる。というのは、仮に大統領の任命したい人物について連邦院に異論があった場合でも、連邦院は「協議」において最終的にはそれを拒否できないはずだからである。なぜならば、拒否された場合の手続きが規定されていないからである。他方、これまでの憲法の「同意」であれ、修正後の「承認」で

あれ、それが拒否できるものであることは、拒否された場合の手続きが憲法で規定されていることからわかるのである。すなわち、第111条第4項において「国家院によってロシア連邦政府議長候補者の提案が3回拒否されたあと、ロシア連邦大統領はロシア連邦政府議長を任命し、国家院を解散し、新しい選挙を公示する」と定められているのである。そして、実際に、大統領が提案した政府議長に国家院が「同意」しなかった例がエリツィン政権期には何回かあった⁴⁹⁾。したがって、上記の連邦院との「協議」という行為は、文字通りの協議であってそれ以上のものではないと考えられ、だとすれば、第83条第5.1号は、連邦院の権限に実質的には何らの変更も加えないと考えられるのである。

(3) 大統領の任期の制限と例外規定

「2020年憲法修正法」による憲法第81条第3項の「同一の人物が、2期を超えて連続してロシア連邦大統領職に就任することはできない」の「連続して」の削除は、プーチン自身がそうだったように、一定期間、大統領でない期間を挟めば、大統領を2期以上務めることができる、という可能性を排除するものである。一般的には、特定の人物が事実上の最高権力者である状態が12年以上にわたって長期化することを避けることで、政治の停滞や腐敗を防ぐのに一定の効果があると期待される修正である。

ところが、第二読会の準備過程で、第81条第3項の修正を現在および過去に遡って無効化する、以下のような例外規定が第81条第3.1項として追加された。

【第81条第3.1項】

同一の人物がロシア連邦大統領であることのできる任期の数を制限するロシア連邦憲法第81条第3項の規定は、過去にロシア連邦大統領であった人物、そして（または）現在ロシア連邦大統領である人物に対して、当該制限を導入するロシア連邦憲法の修正の発効のときに、過去にその職を務めてい

た任期の数、そして（または）現在務めている任期の数を除いて適用され、当該人物が上記の規定により許容される任期でロシア連邦大統領となる可能性を排除しない。

要するに、憲法第81条第3項による、大統領は2期までしか務められないという規定を適用する場合の任期の数え方について、憲法修正時の大統領（プーチン大統領）およびそれ以前に大統領であった人物（メドヴェージェフ安全保障会議副議長）については、憲法修正の発効のときまでの任期の数をカウントしない、ということである。

つまり、この第81条第3.1項の規定がなければ、すでに大統領を1期務めたことのあるメドヴェージェフ安全保障会議副議長は、今後、大統領に選出されたとしても残り1期しか務めることができないし、プーチン大統領は、もう大統領を4期も務めているので、そもそも大統領候補にもなれない、ということであったが、第81条第3.1項のおかげで、両者とも、今後、新たに大統領に選出された場合、最長で2期務めることができる、ということである。

一般論として、ある役職の任期に関する規定に変更があった場合、その変更の時点でその役職にある者、また過去にその役職にあった者に対して、その新しい規定をその時点および過去に遡って適用するかしないかは、必ずしも自明ではない。

したがって、一般論として、第81条第3.1項が、非合理的な、あるいは違法な例外規定であるとは言えない。憲法裁判所も、この第81条第3.1項について、前述の2020年3月16日の決定では、憲法第1章、第2章、第9章への適合性について問題なしとしている。

とはいえ、第81条第3.1項が、結果的に、すでに通算4期目となっているプーチン大統領が2024年の選挙で当選して通算5期目に入ることを可能にしたことは事実であり、「プーチン大統領の長期政権化を可能にした」とか、「プーチン大統領に付度した」と受け止められても

やむを得ないところであろう。また、これについて忘れてはならないのは、この第81条第3.1項は、プーチン大統領だけでなく、大統領経験者のメドヴェージェフ安全保障会議副議長にとっても、今後、大統領に選出されるのであれば、利益のある規定である、ということである。

すでに述べたように、この例外規定は、第二読会の準備過程で追加されたものであり、1月20日にプーチン大統領により提案された当初案にはなかった。当初案では、「連続して」を削除したのであるから、プーチン大統領自身は、その段階では、自分がもう大統領になることができない憲法をつくらうとしていたのである。ところが、そのプーチン大統領の決断をある意味で台無しにしてしまう第81条第3.1項を、世界史上初の女性宇宙飛行士テレシコーヴァ（Valentina Vladimirovna Tereshkova, 1937-）女史⁵⁰が提案したのである。有り余るほどの栄誉と勲章と賞賛を身にまとってきた83歳の彼女が今さらプーチン大統領に付度する必要はないだろう。付度する必要のある人々が彼女にこの修正提案をするように依頼したのかも知れないが、彼女は本心からプーチン大統領を願って提案したのではないかと思われる。この問題については、本稿の最後で再度考察する。

(4) プーチン退任後の「院政」の準備？

国家評議会の憲法規定化 大統領の諮問機関として大統領令によって設置されていた国家評議会が、「2020年憲法修正法」によって追加される憲法第83条第6.1号で、新たに以下のように規定されることになった。

【第83条第6.1号】

公権力諸機関の調和のとれた運営および協力の保障、ならびにロシア連邦の内外政策の基本方針および国家の社会経済的発展の優先方針の決定のため、ロシア連邦国家評議会を編成する。ロシア連邦国家評議会の地位は連邦法により定める。

追加される憲法第83条第6.1号では、国家評

議会の任務を「国家権力諸機関の調和のとれた運営および協力の保障、ならびにロシア連邦の内外政策の基本方針および国家の社会経済的発展の優先方針の決定」としているが、これは、2000年6月1日付「ロシア連邦国家評議会についての大統領令」(N1602)によって定められていた国家評議会の任務がもっぱら内政とりわけ連邦と連邦構成主体との関係に関する事項であった⁵¹⁾のとは異なり、「内外政策の基本方針」という文言を含むことで、外交安全保障分野の問題をも含むものと考えら、国家評議会の権限が強化・拡大されたと言える。これまでの国家評議会は大統領の諮問機関であったため、その議長は大統領であったが、新たに制定される「国家評議会についての連邦法」の内容如何ではあるが、国家評議会が独立した国家機関となれば、その議長は大統領とは別に任命または選出される可能性があり、そのことが、プーチン大統領が大統領を退任したあと国家評議会議長に就任して実権を行使する(いわゆる「院政」をしく)のではないかという推測の根拠となっている。

大統領退任後の不逮捕特権 現職の大統領は憲法第91条により、またロシア連邦セナートルおよび国家院議員は、憲法第98条第1項により、いずれも不逮捕特権を持っているが、「2020年憲法修正法」により新たに以下の第92.1条が追加され、大統領の退任後の不逮捕特権が認められるようになった。

【第92.1条第1項】

任期満了した、または任期満了前の辞任もしくは健康状態によってロシア連邦大統領に属する権限の遂行が明白に不可能な状態であるために権限の遂行を停止したロシア連邦大統領は、不逮捕特権を有する。

さらに、第92.1条第2項が、「その他の保証は、連邦法により定められる」とし、不逮捕特権のほかに「その他の保証」が設けられることをも示唆している。なお、現職の大統領が弾劾によ

り免職になると同様に、修正された第93条第1項および第2項が、退職後の不逮捕特権の剥奪についても規定している。

かつて、エリツィン元大統領の最大の関心事は退任後の自身および家族の安全保障であったと言われていたこともあり、大統領退任後の不逮捕特権は、現職大統領にとっては重要な関心事であろう。しかし、この規定は、プーチン大統領が提案した段階の当初案には含まれておらず、第二読会の準備過程で追加された規定である。プーチン退任後のことを思いやって、あるいは付度して、追加されたのであろうか。

連邦院での大統領枠拡大と終身セナートル 憲法95条第2項は連邦院の構成についての規定であるが、「2020年憲法修正法」により以下のように修正された。

修正前【第95条第2項】

連邦院は、ロシア連邦の各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からそれぞれ1名ずつの2名の代表、ならびに連邦院の構成員の10%を越えない数の、ロシア連邦大統領によって任命されたロシア連邦の連邦構成主体の立法(代議制)国家権力機関および執行権力機関の代表たるロシア連邦の代表によって構成される。

修正後【第95条第2項】

連邦院は、ロシア連邦セナートルによって構成される。連邦院に含まれるのは、

- 1) ロシア連邦の各連邦構成主体からの2名の代表。立法(代議制)国家権力機関および執行国家権力機関からそれぞれ1名ずつで、任期は当該機関による。
- 2) 任期満了した、または任期満了前の辞任によって権限の遂行を停止した、ロシア連邦大統領は、終身セナートルである。任期満了した、または任期満了前の辞任によって権限の遂行を停止した、ロシア連邦大統領は、ロシア連邦セナートルの権限を辞退す

ることができる。

3) ロシア連邦大統領によって任命された7名以下の終身セナートルを含む30名以下のロシア連邦の代表。

連邦院メンバーがロシア連邦セナートルという名称に変更されたことはすでに述べた。なお、ロシア語のセナートルは英語のセナター(senator)と同義である。ここで重要なのは、終身セナートルの制度が導入され、退任した前大統領が「終身セナートル」になるということだ。つまり、大統領退任後は、辞退しない限り、連邦院に所属する終身セナートルに必ず就任する、ということである。

ところで、大統領退任後も不逮捕特権を持つことを規定した第92.1条第1項と、大統領退任後に不逮捕特権を持つセナートルに終身セナートルとして必ず就任することができることを規定した第95条第2項は、退任した大統領が不逮捕特権を持つことを重複して規定しているように見えるが、第95条第2項には退任した大統領が終身セナートルを辞退できるとの規定があるので、その場合でも不逮捕特権が維持されるために、第92.1条第1項の規定があると考えられ、規定が重複しているわけではない。

さらに、連邦院の構成人数も微妙に変わっている。もともと、憲法が1993年12月12日の国民投票により制定された段階では、連邦院は、連邦構成主体から2名ずつの代表で編成されるようになっていたので、当時の連邦構成主体の数が89であることから、連邦院メンバーは178名だった。その後、統廃合により、2008年3月1日までに連邦構成主体の数は83にまで減少し、それに従って、連邦院メンバーも166名まで減少していたが、2014年3月21日クリミア共和国とセヴァストポリ市が連邦構成主体として加わり、連邦構成主体の数が85となったので、この時点で170名の上院メンバーがいたことになるが、さらに2014年7月21日付『「ロシア連邦連邦議会連邦院について」のロシア連邦憲法修正についての憲法的連邦法」(N11-FKZ)によ

り、「連邦院の構成員の10%を越えない数の」大統領が任命する連邦代表、いわゆる大統領枠が設けられたので、上院メンバーの上限は187名となっていた。そして、今回の修正により、大統領枠が最大30名に増えたので、セナートルの上限は、200名+退任した大統領たる終身セナートルの数、ということになる。

そして、この大統領が終身セナートルになり、しかも連邦院の大統領枠が10%から30名に増員された修正も、大統領退任後の不逮捕特権と同様、第二読会の準備過程で挿入されたものである。

(5) 公権力単一システムに地方自治機関も

「2020年憲法修正法」によって憲法第132条に以下の第3項が追加された。

【第132条第3項】

地方自治機関および国家権力機関は、ロシア連邦における公権力の単一のシステムに含まれ、当該地域に居住する住民のための課題の最も効率的な解決のために協力する。

この規定における、地方自治機関が公権力の単一システムに含まれるという考え方は、これまで、憲法にも、また地方自治の根拠法である2003年10月6日付「ロシア連邦における地方自治の組織の一般原則についての連邦法」(N131-FZ)においても存在していなかった⁵²⁾。その意味では、この修正は、些細なことのように見えるが重要である。

ところで、地方自治機関が公権力の単一システムに含まれるという考え方はこれまで存在していなかったと述べたが、そのことは、直ちに、ロシアが地方自治体レベルでは分権的であった、ということの意味しない。地方自治体レベルに連邦権力が及ばないとすれば、その権力空間を、連邦構成主体の権力が埋めようとするはずであり、事実、連邦構成主体の行政中心都市と強力な地場産業(油田、ガス田、鉱山を含む)を有する一部の市町村には、それなりの利

権が存在するため、連邦構成主体の権力（知事等）と地方自治体の権力（市町村長等）が互いの権限（利権を獲得する権限）をめぐる闘争を繰り返してきた。

プーチン大統領は、2000年に大統領に就任すると同時に、連邦構成主体レベルの権力を弱体化させ、中央集権制を強化する政策を採用してきた⁵³⁾が、地方自治体レベルにも利権構造がある以上、そのレベルまで中央が監督権を行使する必要があると考えても不思議ではない。かくして、地方自治機関が公権力の単一システムに含まれるという考え方を新たに導入することにより、連邦中央は、連邦構成主体権力を飛び越して、地方自治機関に対する直接的監督権を強化することができるようになったと考えられる。

3. 日露平和条約締結問題への影響

(1) 領土に関連する修正

「2020年憲法修正法」によって、憲法第67条に、以下の第2.1項が追加された。

【第67条第2.1項】

ロシア連邦は、その主権および領土的一体性の保護を保障する。（ロシア連邦と隣国との範囲の画定、ならびに国境の画定および再画定を除く）ロシア連邦の領土の一部の譲渡に向けられた活動、ならびにそのような活動を呼びかけることをしてはならない。

この第2.1項は、プーチン大統領が提案した当初の「2020年憲法修正法」案にはなく、第二読会の準備段階において、今回の修正の対象になっていない第1章「憲法体制の諸原則」の第4条第3項「ロシア連邦は、その領土の一体性および不可侵を保障する」を敷衍した、「ロシア連邦の領土の譲渡のための活動も、同様に活動の呼びかけも、してはならない」という、いわゆる「領土の譲渡禁止」条項を、第67条に追加する提案に基づくものである。しかし、この提案に対し、プーチン大統領が、2月26日の作

業グループとの会合で、「この提案には完全に賛成だが、外務省が境界の画定作業を行うのを将来妨げることのないような表現を見つけることだけが問題」とコメントし⁵⁴⁾、その後の作業で、提案された追加部分にプーチン大統領の上記コメントの趣旨を反映する修正を組み込んで、最終的な条文が作成されたものと考えられる。最終案は、プーチンがコメントで指摘していた問題をカッコ書きで挿入し、全体の表現も少し軟らかくなっている。

ところで、上記2月26日の作業グループとの会見でのやりとりの際、プーチンは、日露平和条約締結交渉のことを、当然、念頭に置いていたと思われるが、他方で、作業部会でこの「領土の譲渡禁止」条項を提案した人物や、この提案を支持した人々が念頭に置いているのは、日露平和条約締結交渉ではなく、クリミアであろう。彼らは、「せっかく戻ってきたクリミアが、プーチン大統領退任後に再び奪われてしまうようなことになったら困る」と考えたのである。

いずれにせよ、プーチン大統領は、作業部会の提案通りの条文にしてしまったら、ロシア側から日露平和条約交渉の打ち切りを言い出すようなものだと考え、交渉継続に意義を見出している彼としては、絶対に避けたかったと思われる。この経緯からすると、プーチン大統領が、領土返還の可能性をも含む平和条約締結交渉を継続する意思があるというシグナルを日本に向けて発信したと考えてよいであろう。

(2) 条約関連の修正と内政干渉禁止措置

「2020年憲法修正法」によって、憲法第79条は、以下の通りとなった（下線部は追加部分）。

【第79条】

ロシア連邦は、ロシア連邦の国際条約が人および国民の権利および自由に制限をもたらさず、かつロシアの憲法体制の原則に矛盾しなければ、ロシア連邦の国際条約に従い、国際組織に参加し、国際組織に自らの権限の一部を譲渡することができる。ロシア

連邦の国際条約の規定に基づいて採択された国際機関の決定がロシア連邦憲法と矛盾すると解釈された場合は、ロシア連邦において執行されない。

この第79条の追加された第二文は、今回の修正の対象になっていない第1章の第15条第1項の「ロシア連邦憲法は、最高の法的力および直接的効力を持ち、ロシア全土に適用される」という、憲法が最高法規であるとの規定、ならびに第15条第4項の「一般に認められている国際法の諸原則および諸規範、ならびにロシア連邦の国際条約は、ロシア連邦の法体系の構成部分である。ロシア連邦の国際条約が、法律によって定められている規則とは別の規則を定めている場合、国際条約の規則が適用される」との規定がある中で、優先順位が、憲法、国際条約、連邦法の順であること、すなわち憲法が最高法規であることを、国際条約との関係において、より明確に規定したものである。

したがって、それは、憲法第15条の第1項および第4項の規定と矛盾するものではなく、この修正によって、ロシアが以前よりも国際条約を軽視するようになる、と断定することはできないであろう。

むしろ、この第79条に下線部が追加された背景にあるのは、本稿第1章で指摘したように、メドヴェージェフ政府議長（当時）が憲法25周年記念論文の執筆に際して念頭に置いていた問題、すなわちロシアと欧州人権裁判所との対立の問題であり、したがって下線部の「ロシア連邦の国際条約の規定に基づいて採択された国際機関」として第一に想定されているのは欧州人権裁判所であると考えられる。

したがって、日本政府が、ロシアが憲法のこの規定を根拠に日露間で締結した二国間条約を施行しなくなるのではないかと危惧する必要はあまりないであろう。むしろ、この第79条の下線部の追加は、日露関係ではなく、メドヴェージェフが政府総辞職により政府議長を事実上解任され、新設ポストである安全保障会議

副議長に転出したこと、すなわちプーチン政権内における権力闘争と関係していると考えられるべきであろう。メドヴェージェフは、憲法25周年記念論文において、欧州人権裁判所を批判するのではなく、「国際司法も国内司法も、人権の分野において同じ課題の解決、すなわち自由を守ること、市民の尊厳を制限したり、市民の人権を狭めようとするような違法な試みと対峙することを目指している」と指摘して、妥協の道を探ろうとしていたようにも思われるが、第79条に下線部が追加されたことにより、欧州人権裁判所との対立が深まる可能性もある。

そしてさらに、そうした対立が、第二読会の準備過程で、第3章の連邦制の最後の条文として追加された第79.1条によって、正当化される可能性もある。第79.1条は以下の通りである。

【第79.1条】

ロシア連邦は、国際的な平和および安全保障の維持および強化、諸国家および諸国民の平和共存の保障、国家の内政干渉の禁止に関する措置を講ずる。

かくして、欧州人権裁判所の決定は内政干渉であり、それに対して「我が国は憲法第79.1条の規定によりそれを無視する措置を講じたまでである」といったことが主張される可能性がある。むしろ、外交や国際関係においては、自国の主張がすべて通るわけでもないし、望むとおりにすべて行動できるわけでもない。憲法に「内政干渉の禁止に関する措置を講ずる」と書かれているからといって、それだけで内政干渉をすべて排除できるわけではない。とすれば、憲法にこうした規定が追加されようとされまいと、ロシアにできることがこれまでと変わるわけではない。その意味では、こうした規定は、宣伝効果や心理的效果を持つにすぎないとも言える。

(3) 歴史的保守主義に関連する修正

「2020年憲法修正法」全体を貫く基調として、伝統的価値観、愛国主義、歴史的保守主義、対

外警戒心などが顕著であるが、中でもとくに日露間の領土問題、平和条約締結問題に影響すると思われるのは、新たに追加された第67.1条の第2項および第3項の規定に示された歴史的保守主義とでも言うべき主張である。これらの規定の追加は、第二読会の準備過程でなされたものであり、当初のプーチン案にはなかったものである。

【第67.1条第2項】

幾千年もの歴史によって団結し、我々に、理想、神への信仰、ロシア国家の発展の継続性を与えてくれた祖先の記憶を持つロシア連邦は、国家的統一が歴史的に形成されたことを認める。

【第67.1条第3項】

ロシア連邦は、祖国の防衛者の功績に敬意を払い、歴史の真実を守ることを保障する。国民の祖国防衛の偉業の意義を矮小化してはならない。

ロシア国民にとって、「ロシアの国家的統一が歴史的に形成されたこと」を知り、第二次世界大戦における「祖国の防衛者の功績」に思いを馳せ、「歴史の真実」と「祖国防衛の偉業の意義」を守ることが重要だという主張は、憲法の条文らしからぬ抽象的な文言で、日本政府の側から見ると、まるで、日本政府の領土返還要求を断固拒否することを呼びかけるプロパガンダのように見えるかも知れない。

日本の憲法前文もそうだが、憲法には通常の法的規範的文書とは異なる、ある種の「思い」のようなものが、抽象的宣言として書き込まれるものであることは確かである。それは、前項で指摘した宣伝効果や心理的効果を持つものである。

この第67.1条の第2項および第3項の規定が、具体的、直接的に、日露間の領土問題、平和条約締結問題に否定的な影響を与える、とまでは言えないが、ロシア国内では、こうした内容の教育、広報、宣伝が行われている、ということは知っておく必要があるだろう。そして、日本

政府の「北方領土」返還要求に対し、ロシア政府要人などが、しばしば、「日本は第二次世界大戦の結果を受け入れようとしない」とか「歴史的な真実を受け入れようとしない」などと批判するときの彼らの言う「第二次世界大戦の結果」や「歴史的な真実」とは彼らにとってどういう意味を持つのかということも考えておく必要があるだろう。

条約交渉では、条約の内容や文言をどのようにすれば、互いに相手を、祖国への裏切り者、先人の功績を台無しにする者、歴史の真実をねじ曲げる者にとすることなく、交渉を合意に導くことができるのかを考えなければならない。とすれば、この第67.1条の第2項および第3項の規定を毀損することのないよう工夫して条約の中身をつくっていかなければならない、ということになるだろう。

なお、日露関係には直接関係しないが、「2020年憲法修正法」における保守主義の現れとして、以下の規定がある。これも、第二読会の準備過程で挿入されたものである。

【第72条第1項第7.1号】

家族、母性、父性、子どもの保護。男性と女性の結婚としての婚姻制度の保護。家庭における適切な養育のための、成人した子どもによる両親の面倒をみる義務の遂行のための諸条件の創出。

先に引用した第67.1条第2項にも、「神への信仰」という文言があったが、ここには「男性と女性の結婚としての婚姻制度の保護」という文言がある。LGBTの問題もあり、同性婚を含め、婚姻制度の多様化、家族のあり方の多様化が、現代の潮流である。その意味では、日本国憲法第24条には、「婚姻は両性の合意のみに基づいて成立」とあり、今から70数年前の日本では、封建的家制度からの脱却が課題であったため、婚姻は家と家との問題でもなく、親が一方的に決めるものでもない、という意味を込めて、第24条がつくられたのであるが、今や、この第24条は、同性婚を認めないという根拠とされる⁵⁵⁾ など、

新しい婚姻制度や家庭のあり方にとって、保守的なブレーキともなっている。翻って、ロシアでは、2020年の修正で、伝統的な婚姻制度の「保護」が憲法に追加されるというのは、筆者には、時代錯誤にしか見えない。

4. おわりに

(1) プーチンの「2020-2024プラン」

第2章で見た「2020年憲法修正法」の論点のうち、大統領に関係するものを整理してみると、憲法修正をスタート地点とした今後のプーチンのプランが浮かび上がってくる。

「プランA」は、プーチンが、2024年までに後継大統領候補を選定し、2024年の任期満了により大統領を退任し、憲法の規定により終身セナートルに就任して不逮捕特権を得た上で、国家評議会議長または今回の憲法修正には絡んでいないが安全保障会議議長を兼任する、というものだ。ただし、国家評議会議長も安全保障会議議長も、現在の制度では大統領が兼任しているので、新たに制定されるはずの国家評議会法によって、また安全保障会議議長に就任するのであれば安全保障会議法の修正によって、議長職と大統領職とを分離する必要がある。

「プランA」の成否は、後継候補が決まるかどうかである。仮に適任の後継候補が選定できなかった場合、当初の「2020年憲法修正法」案では、大統領の任期は2期までなので、プーチン大統領は必ず2024年で大統領を退任しなければならないが、2024年以降、政治的危機に陥る可能性がある。

この政治的危機を回避するために考え出されたのが「プランB」である。「プランB」は、2024年以降もプーチンが大統領であり続ける（通算5期）というものである。しかし、「プランB」は、当初の「2020年憲法修正法」案によって、憲法上、大統領が通算2期までとなってしまうと実施できなくなる。そこで、出てきたのが、テレシコーヴァ提案の例外規定だった

というわけである。

つまり、筆者は、2024年以降もプーチンが大統領職にとどまるというのは、あくまでも「プランA」が成功しなかったときの回避策としての「プランB」だと考えるのだ。そして、後継者選びがうまくいかず（「プランA」が成功せず）、「プランB」が実行されても、プーチンが永遠に大統領であり続けることはできない以上、すぐにでも後継者選びをしなければならないことには変わりはない。つまり、仮に「プランB」が選択されても、それは時間稼ぎにしかない、ということなのである。

したがって、いずれにせよ、プーチンの「2020-2024プラン」は、後継者選びが最重要の課題ということになるであろう。

(2) 立憲主義への遠い道のり

「憲法とは何か」あるいは「憲法は何のために存在するのか」という問いの答は、人類が、近代史の中で、圧政や搾取と戦い、自由や権利を獲得してきた、その経験の中で、見出してきたものである。つまり、「憲法とは、人権と、それを守るための国家の仕組み（三権分立に基づく統治機構）について書かれた文書である」。そして、「憲法は、公権力の専横から人の権利と自由を守るために存在する」のである。したがって、憲法を遵守しなければならないのは、国民一般ではなく、公権力の担い手である大統領、首相、大臣、国会議員、公務員である⁵⁶。この考え方を「立憲主義」という。

以上のことは、憲法学の教科書の冒頭に書いてあるような初歩的なことである。しかし、この「立憲主義」の考え方が、国民に、またとくに公権力の担い手に、どれだけ理解されているのかを考えると、残念ながら、日本もロシアも五十歩百歩である。そして、ロシアの憲法修正論議を見ながら、この国の「立憲主義へと向かう道」もまた遠く長い道のりだと思わざるを得なかった。

しかし、その遠く長い道のりを歩むスピード

を遅らせるものがあるとしたら、それはロシア自身の後進性というよりも、ロシアをしてそうさせる国際情勢であると言える。

そもそも、公職者の資格要件がくどくどと追加されたのはなぜか。グローバリズムの潮流に反するが如き、過去にまで遡る大統領の資格要件がなぜ入れられたのか。伝統的保守主義、歴史的保守主義の思想が底流にあるのはなぜか。それを考えると、ロシアは、第二次大戦後、一貫して、そして依然として、先に見た第79.1条にある、「安全保障の維持および強化」への強迫観念⁵⁷⁾と、「内政干渉」への恐れにとりつかれていることがわかるのである。

【注】

- 1) ロシアは、正式国名が「ロシア連邦」であることからも明らかなように、連邦制を採用しており（憲法第1条第1項、第5条、第65～79条）、連邦を構成する単位として、すなわち連邦構成主体として、共和国、辺区、州、連邦的意義を有する市、自治州、自治管区を定めている（第65条第1項）。
- 2) 国家院に提出された法案の原文は、国家院ホームページ（<http://sozd.duma.gov.ru/download/DC9155AB-F1E0-465C-8C50-375EA383E5EC>）を参照。なお、法案の名称は、プーチン大統領が国家院に提案した段階では、「公権力の組織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ロシア連邦法」であったが、第二読会において、「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ロシア連邦法」と下線部が追加された。
- 3) 「2020年憲法修正法」の発効は、同法第2条によれば、国民投票による承認手続きが必要であるとされているが、4月22日に予定されていた国民投票は、新型コロナウイルスの感染拡大により、実施延期となり、本稿執筆の2020年3月末時点で、国民投票はまだ実施されていない。
- 4) ロシア憲法およびその他の法律では、上院たる連邦院の構成員を「メンバーчлен」とし、下院たる国家院の構成員を「議員депутат」とし、使い分けている。なお、のちに見るように、「2020年憲法修正法」により、連邦院の構成員の名称は「セナートルсенатор」に変更されている。
- 5) 新聞等では「有権者」という用語が用いられることが多いが、これは選挙権を有する人を指す法律用語ではなく、日本の公職選挙法などでも、これを「選挙人」としており、筆者もそれにならう。
- 6) 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。
- 7) 原文では、「号」はアラビア数字による番号ではなく、ロシア語アルファベットが順番に付される。
- 8) 2020年1月15日の大統領教書演説の動画およびテキスト全文は、大統領ホームページ（<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>）を参照。
- 9) 大統領ホームページ（<http://kremlin.ru/events/president/news/59392>）。ちなみに、プーチン大統領の言う「90年代初めの激しい政治的危機と国民的対立」あるいは「憲法採択の前に起きた出来事」とは、1990年に旧ソ連憲法体制下で選出されたロシア人民代議員大会とエリツィン大統領とがソ連解体後にロシアの市場経済改革および新憲法制定をめぐる激しく対立し、ついにエリツィン大統領が1993年9月21日付「ロシア連邦における段階的憲法改革についてのロシア連邦大統領令」によりロシア人民代議員大会と最高会議の活動を停止し（いわゆる、「エリツィンの「反憲法的クーデター」）、それに反発したルツコーイ副大統領とハズブラートフ

最高会議議長以下の人民代議員大会・最高会議議員のエリツィン反対派が最高会議ビル（通称ホワイトハウス、現ロシア政府ビル）に立てこもり、10月3日に武装蜂起した事件（1993年十月事件）のことを言っていると考えられる。この武装蜂起は、ロシア陸軍の戦車による最高会議ビル砲撃などにより2日間で鎮圧されたが、犠牲者は200人にのぼると推定されている（『タス通信』<https://tass.ru/politika/684881>）。なお、1993年十月事件前後の政治過程については、拙著『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4章を参照。

- 10) <https://www.newsru.com/russia/25dec2018/realconst.html>
- 11) ロシアの首相の正式職名は政府議長であり、本稿では、この正式職名を使用する。
- 12) 政府ホームページ（<http://government.ru/news/35053/>）。
- 13) ロシアと欧州人権裁判所との対立で、最もよく知られた事例は、日本でもよく知られている反プーチン派の市民活動家であるナヴァリヌイ（Aleksi Anatol'evich Naval'nyi, 1976-）の一件である。この事件の経緯は以下の通りである。2011年5月、ナヴァリヌイ氏がキーロフ州知事顧問（2009年当時）の立場を利用して公金を横領したとして告訴され、2013年7月18日に懲役5年の有罪判決が出た。ところが、この判決は、同年9月のモスクワ市長選に出馬予定だった同氏の立候補を妨害するための政治的弾圧だと彼の支持者や欧米諸国から批判され、結局、上級裁判所の判断で刑の執行が延期された。そのおかげで、ナヴァリヌイ氏はかえって知名度を上げてモスクワ市長選に出馬し、予想以上に善戦したが、与党の現職候補にはとうてい及ばず落選。その後、本人がこの問題を欧州人権裁判所に提訴、ナヴァリヌイ氏の2018年大統領選への出馬の可能性も取りざたされる中、2016年2月23日、欧州人権裁判所がロシアに対し再審を命じる決定を下した。これを受けて2016年11月

16日、ロシア連邦最高裁判所が再審を決定し、再審がおこなわれたが、2017年5月3日に出された再審の判決もまったく同じ判決であった。この事例に限らず、ロシアの人権状況をめぐって、ロシアと欧州人権裁判所はしばしば対立していることから、ロシア国内では、欧州人権裁判所が過度に政治化しており、ロシアに対する内政干渉をしているとの議論が出ている。

- 14) 大統領ホームページ（<http://kremlin.ru/events/president/news/59500>）。
- 15) ロシア連邦議会機関紙『議会新聞』オンライン版2019年1月21日（<https://www.pnp.ru/politics/volodin-prizval-rasshirit-kontrolnye-polnomochiya-parlamenta-v-konstitucii.html>）。
- 16) 国家院ホームページ（<http://duma.gov.ru/news/44450/>）。
- 17) ヴォロジン氏は、2010年11月21日から2011年12月27日までプーチン政府議長のもとで政府副議長兼政府官房長官を務め、2011年12月27日から2016年10月5日までメドヴェージェフ大統領（2012年5月7日まで）およびプーチン大統領（2012年5月7日から）のもとで大統領府第一副長官を務めている。
- 18) 国家院ホームページ（<http://duma.gov.ru/news/44454/>）。
- 19) <http://duma.gov.ru/news/44453/>
- 20) 前掲『議会新聞』オンライン版2019年7月17日（<https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>）。
- 21) 2020年1月23日の国家院議事録による（<http://transcript.duma.gov.ru/node/5381/>）。野党第一党のロシア連邦共産党も含め、いずれの会派も憲法修正それ自体には反対していないため、賛成票を投じ、全会一致で可決されている。
- 22) 国家院ホームページ（<https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>）。
- 23) プーチン大統領の出席のもとで2月26日に開催された憲法修正提案準備作業部会で、クラシェニンニコフ国家建設・法制委員会委員長が、そのときまでにすでに600以上の修正提案があ

- ったことを明らかにしている (<http://kremlin.ru/events/president/news/62862>)。
- 24) 2020年3月10日の国家院議事録による (<http://transcript.duma.gov.ru/node/5430/>)。ジュガーノフ国家院「ロシア連邦共産党会派」代表・ロシア連邦共産党中央委員会議長が、3月11日の国家院の第三読会での演説で、憲法修正案の採決で共産党が棄権したことを明らかにしている (ロシア連邦共産党ホームページ <https://kprf.ru/party-live/cknews/192380.html>)、棄権44のうち、43は共産党ということになる。
 - 25) 2020年3月11日の国家院議事録による (<http://transcript.duma.gov.ru/node/5427/>)。なお、第三読会での憲法修正案の主要部分である修正条文を列記した第1条についての採決も、賛成383、反対0、棄権43で、最終的な法案全体に対する採決結果と同じである。いずれも、棄権の43は、前注のジュガーノフ共産党会派代表の演説で明らかにされた通り、すべて共産党会派である。
 - 26) 3月11日の連邦院議事録による (<http://council.gov.ru/activity/meetings/114339/transcript/>)。
 - 27) 連邦院ホームページ (<http://council.gov.ru/events/news/114818/>)。
 - 28) 大統領ホームページ (<http://kremlin.ru/acts/news/62988>)。大統領が署名し、公布された憲法修正案は以下のものである (<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003140001>)。本稿第2章で扱う憲法修正案のテキストは、これを用いる。
 - 29) 大統領ホームページ (<http://kremlin.ru/acts/news/62989>)。
 - 30) 憲法裁判所ホームページ (<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>)。
 - 31) 大統領ホームページ (<http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/Aj3A726SRFXeWJmilUorIHzoCvY1mu5.pdf>)。
 - 32) 大統領ホームページ (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/63061>)。
 - 33) 大統領ホームページ (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/63066>)。
 - 34) 現在の国家院 (全450議席) の会派構成は、「統一ロシア」338議席 (議席占有率75.1%)、ロシア連邦共産党43議席 (9.6%)、ロシア自由民主党40議席 (8.9%)、「公正ロシア」22議席 (4.9%)、無所属2議席、欠員5である (<http://duma.gov.ru/duma/factions/>)。
 - 35) 「統一ロシア」ホームページ (https://er.ru/persons/federal_council/)。
 - 36) 注24および25で示した第二読会および第三読会での最終的な採決結果で明らかのように、野党第一党の共産党は反対ではなく棄権であり、他の野党は賛成である。もともと、連邦構成主体レベルでもすべて反対なしというわけではない。例えば、モスクワ市議会の3月12日の「2020年憲法修正案」案についての採決では、共産党会派の9議員のうち6議員が「行政的独裁の強まり」を理由に (ロシア連邦共産党ホームページ <https://kprf.ru/dep/reg/192420.html>)、反対票を投じているほか、「ヤーブラコ」や「公正ロシア」も反対票を投じている。モスクワ市議会全体の採決結果は、賛成26票 (会派別内訳は、「統一ロシア」19票、「我がモスクワ」5票、「公正ロシア」2票)、反対11票 (ロシア連邦共産党6票、「ヤーブラコ」4票、「公正ロシア」1票)、棄権3票 (すべてロシア連邦共産党) であった (<https://duma.mos.ru/ru/60/conference/corebofs002080000n1j9lsi5fle8ipc/votings/corebofs002080000n1jroob2ta6cvig>)。
 - 37) 例えば、ロシア連邦共産党は、経済社会政策については、基幹産業の国有化、教育・医療などの公共サービスの無料化などの社会主義的政策を主張しており、政府の自由主義的経済社会政策には批判的である。
 - 38) 過去10年間、すなわち2011年から2020年までのあいだの大統領教書演説が行われた日付を列挙すると、2011年12月22日 (メドヴェージェフ大統領)、2012年12月12日 (プーチン大統領、以下同様)、2013年12月12日、2014年12月4日、2015年12月3日、2016年12月1日、2018年3月

- 1日、2019年2月20日、2020年1月15日であり、おおむね年末から年初にかけて行われているとは言えるものの、12月1日から3月1日まで3ヵ月の幅がある。なお、2017年中には行われていない。また、2011年以前を見ると、4月、5月、7月、11月に行われたことも複数回ある。
- 39) 全連邦世論調査センターのデータ (https://wciom.ru/fileadmin/file/reiting/political_parties.xlsx) に基づき筆者がグラフを作成した。
- 40) 2008年に作成された2020年までのロシアの経済発展プログラムのこと。正確には、「ストラテジー2020」である。
- 41) プーチンが、通算3期目となる大統領に就任した2012年5月7日に発令した11の大統領令のことで、それぞれ2020年までに達成すべき政治、経済、社会、外交、安全保障の分野の政策目標を掲げたものである。
- 42) ロシア連邦共産党ホームページ (<https://kprf.ru/party-live/cknews/192380.html>) 参照。
- 43) 『イズヴェスチヤ』(オンライン版) 2020年1月20日 (<https://iz.ru/966312/2020-01-20/peskov-prokomentiroval-pozitciiu-putina-po-izmeneniiam-v-konstitutsiiu>)。
- 44) レバダ・センターによる調査 (<https://www.levada.ru/2020/03/27/obshherossijskoe-golosovanie-popravkam-v-konstitutsiyu/>)。
- 45) 修正前の憲法では「連邦院メンバー Chlen Soviet Federatsii」と表記されていた語が、「2020年憲法修正法」では、すべて「ロシア連邦セナートル Senator Rossiiskoi Federatsii」となっている。
- 46) ロシアの副首相の正式職名は政府副議長であり、本稿では、この正式職名を使用する。
- 47) ただし、この法律による検察官の資格要件には、「外国の居住証明書」や「外国の定住権」を有していないこと、は含まれていない。
- 48) 憲法裁判所ホームページ (<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>)。
- 49) 例えば、1998年4月のキリエンコ (Sergei Vladilenovich Kirienoko, 1962-) が政府議長に任命されたときは国家院が2回拒否し、3回目で承認している。その後、同年8月に、そのキリエンコを政府議長とする政府が総辞職したときは、当初、チェルノミルジン (Viktor Stepanovich Chernomyrdin, 1938-2010) 元政府議長が、キリエンコの後任として提案されたが、国家院は2回拒否し、政府議長の人選を野党に任せ、野党の推薦するプリマコフ (Evgenii Maksimovich Primakov, 1929-2015) に候補者を変更し、3回目で承認されるということがあった (前掲拙著『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』、185-189頁、参照)。
- 50) 第二読会の準備過程の作業部会でプーチン大統領が5選可能となる修正提案をおこなったテレシコーヴァ国家院議員 (「統一ロシア」) のこと。日本の新聞等では一般に「テレシコワ」と表記されている。テレシコーヴァは、1963年6月16日、宇宙船ヴォストーク6号に搭乗して地球を48回周回飛行し、70時間51分後に宇宙から帰還し、世界初の女性飛行士となった。その後、ソ連最高会議議員、ソ連対外文化協会幹部会議長など政治・社会活動でも活躍し、ソ連解体後も国家院議員 (「統一ロシア」会派所属) に選出され、ロシア国際学術文化協力センター長、「時代の記憶」財団総裁などを歴任して、政治・社会活動を継続している。「ソ連邦英雄」(1963年授与)、「ロシア連邦国家賞」(2009年授与) など多数の勲章・荣誉称号を授与されている。
- 51) 2000年9月1日付「ロシア連邦国家評議会についての大統領令」(N1602) によって定められた「国家評議会についての規程」によって、国家評議会の基本任務とされているのは、内政とりわけ連邦と連邦構成主体との関係に関する事項で、①国家権力諸機関の調和のとれた運営および協力の保障の問題に関するロシア連邦大統領の権限の実現への支援、②とくに国家的意義を持つ連邦と連邦構成主体とのあいだの相互関係に関する諸問題、国家建設および連邦制の基礎の強化の重要な諸問題の審議、③連邦国家権力機関、連邦構成主体の国家権力機関、地方自治機関、それらの公職者による、ロシア連

邦憲法、憲法的連邦法、連邦法、大統領令および大統領命令、ロシア連邦政府の決定および命令の執行（遵守）に関する諸問題の審議、④ロシア連邦の国家権力機関と連邦構成主体の国家権力機関とのあいだの、ならびに連邦構成主体の国家権力諸機関のあいだの不一致の解決のための大統領による調整手続きの実施に際しての大統領への支援、⑤大統領の提案する全国家的意義を持つ連邦法案および大統領令案に関する検討、⑥連邦予算についての連邦法案の審議、⑦連邦予算の執行過程についてのロシア連邦政府の情報の審議、⑧ロシア連邦の人事政策の基本的諸問題の審議、とされている。

- 52) これまで、公権力の単一システムに含まれるのは、連邦構成主体レベルまでと考えられてきた。そのことは、憲法第77条第2項が、「ロシア連邦の管轄事項およびロシア連邦とロシア連邦の連邦構成主体との共同管轄事項に関するロシア連邦の権限の範囲内で、連邦執行権力機関とロシア連邦の連邦構成主体の執行権力機関は、ロシア連邦における執行権力の単一のシステムを形成する」と規定していること、連邦構成主体の立法機関と執行機関の組織原則を定める1999年10月6日付「ロシア連邦の連邦構成主体の立法（代表制）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連邦法」（N184-FZ）の第17条「ロシア連邦の連邦構成主体の執行権力機関システム」の第3項も同様の規定となっていることから明らかである。
- 53) 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（http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publicn/slavic_eurasia_papers/no2/01ueno.pdf）、6-13頁、参照。
- 54) 大統領ホームページ（<http://kremlin.ru/events/president/news/62862>）。
- 55) 2015年2月18日の第189回参議院本会議における安倍晋三内閣総理大臣の答弁（第189回参議

院本会議第7号議事録 <http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/189/0001/18902180001007a.html>）。

- 56) 日本国憲法第10章「最高法規」第99条「憲法尊重擁護の義務」は、以下のように規定している。「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」。筆者は、日本国憲法の中で最も重要なのは第10章の諸規定であり、中でも「立憲主義」が示されているこの第99条が最も重要な条文だと考えている。
- 57) 筆者は、ロシアがこうした強迫観念にとりつかれているのは、第二次世界大戦において、中国が2,000万人、ドイツが660～680万人、日本が260～310万人、米国が42万人という犠牲者を出している中で、侵略によって2,400万人という膨大な犠牲者を出した経験を持っているからであると考えている（犠牲者数は米国The National WWII Museum のホームページ <https://www.nationalww2museum.org/students-teachers/student-resources/research-starters/research-starters-worldwide-deaths-world-war>）。