

第1章 ポスト・プーチン時代のロシアと憲法改正

溝口 修平

はじめに

ウラジーミル・プーチン大統領が2024年に任期満了を迎えた後に、誰がロシアの大統領になり、その政治体制がどのような変化を遂げるのか。この問題は、ロシア国内ではもちろんのこと、国際的にも注目されている。プーチンは2000年に大統領に就任して以来、これまで約20年間実権を握り続けてきたし、また、この体制がその間比較的安定していたこともあり、ポスト・プーチンの時代がどのようなものになるのか予測することは困難である。特に、2014年のクリミア併合以降体制がプーチン個人への依存傾向を強めているために¹、彼が大統領を退任すると、ロシアの政治が混乱するのではないかと考えられている。つまり、プーチン時代が長く続き安定していたからこそ、ポスト・プーチン時代の不確実性が高まっているのである。

したがって、ロシアの統治エリートにとっては、現在の体制をいかに持続させるかが大きな課題であると言えよう。そのために、これまでもいくつかの方法が示唆されてきた。一つの可能性として長らく議論の俎上に載ってきたのが、憲法を改正して大統領の任期制限を撤廃し、プーチン時代をできるだけ引き延ばすというやり方である。後述するように、こうした方法は他の旧ソ連諸国で頻繁に行われてきたこともあり、ロシアでもその可能性はさまざまところで言及されてきた。別の方法としては、カザフスタンのヌルスルタン・ナザルバエフのように、大統領を退任しつつ、政治的実権をもち続けるという「院政」モデルが考えられる。現在のロシアは、この2つの道のどちらが選択されるのか不透明な状況にある。プーチンはこれまで2024年以降自分が大統領を務めることはないと言明し、2020年1月15日の教書演説では大幅な憲法改正を提案したことで、「院政」への移行が進むと思われた²。しかし、憲法改正法案の審議過程で、通算2期までとされる予定の大統領任期について、大統領経験者のこれまでの任期はカウントしないという修正案が提起され、プーチンも条件付きでこれを容認した。その結果、2024年以降もプーチンが大統領にとどまる可能性が出てきたのである。この憲法改正法案は上下両院及び連邦構成主体議会で可決され、プーチンが3月14日に署名した。また、4月22日には国民投票が行われることになっている³。

このように、ポスト・プーチン時代のロシアを見据える上で、今回の憲法改正の動きは重要な意味をもっている。そこで、本稿ではこの憲法改正がロシアの権力構造をどのように変化し得るのかを検討する。ただし、本稿執筆時点では、その結果や影響がどのようなになるかは明らかでない。そこで、第1節では旧ソ連諸国を中心とする諸外国の例を、第2節ではロシアにおけるこれまでの憲法改正を検討し、それらと比較しつつ、今回のプーチンの憲法改正提案がどのような意味をもつかを整理することにする。

1. 旧ソ連諸国の大統領の任期延長

ロシアも含め旧ソ連諸国⁴の政治は恩顧主義の影響が強く、執政制度に大統領制や半大統領制を採用しているため、大統領に権力が集中する傾向がみられる⁵。そして、大統領制

は任期が固定されているため、現職大統領が任期満了となり権力継承が生じる際には、政治エリートの凝集性が低下し、政治体制が不安定化しやすいという共通点ももつ。大統領の任期満了は、国内に広がるパトロン・クライアント関係が刷新されるフォーカル・ポイントとなる一方で、現職大統領が既定の任期を超えて権力を維持し続けようとする試みもしばしば行われてきた⁶。

旧ソ連諸国において就任時に定められた任期を延長した大統領はこれまでに8名いる。表1に記したように、自身の在任中には任期延長を行わなかったプーチンを含めた9名の平均在任期間は約20年（245ヶ月）である⁷。また、アゼルバイジャンでは、前大統領のハイダル・アリエフから息子のイルハム・アリエフへと政権が継承され、ロシアでも2008年から2012年までのいわゆる「タンデム政権」期も実質的な権力者はプーチンであったことを考えると、これらの体制の持続期間は実際にはさらに長いと言える。このなかで実質的な政権交代を経験したのは、2005年のチューリップ革命で辞任したクルグズスタンのアスカル・アカエフのみである。その他の者は、所定の任期を延長しながら長期政権を築いてきた。

反対に、そのような任期延長や円滑な権力移行に成功しなかった国では、パトロン・クライアント関係の再編が生じ、カラー革命のような政治変動を経験することになった。ウクライナでは、2004年のオレンジ革命以降いずれの選挙でも現職大統領が敗北し、憲法改正による大統領権限の変化が繰り返された。また、ジョージアやアルメニアでは、議院内閣制に移行し、現職大統領が首相に鞍替えすることで権力維持を図ろうとしたが、いずれの試みも失敗に終わった。

このように、どの旧ソ連諸国においても権力継承は非常に重要な問題となっている。現職大統領の権力を維持しようという試みが行われてきたという点では、安定的な権威主義体制であれ、旧ソ連諸国のなかでは比較的「民主的」とされる国であれ、同様である。

表1 旧ソ連諸国の長期政権

大統領	国名	在任期間	退任理由
カリモフ	ウズベキスタン	1990.3.24 - 2016.9.2	死去
ナザルバエフ	カザフスタン	1990.4.24 - 2019.3.19	自主的辞任
ニヤゾフ	トルクメニスタン	1990.10.27 - 2006.12.21	死去
アカエフ	クルグズスタン	1990.10.27 - 2005.4.11	チューリップ革命
ルカシェンコ	ベラルーシ	1994.7.20 -	
ラフモノフ（ラフモン）	タジキスタン	1994.11.16 -	
プーチン	ロシア	2000.1.1 - 2008.5.7 2012.5.7 -	任期満了
アリエフ、イルハム	アゼルバイジャン	2003.10.31 -	
ベルディムハメドフ	トルクメニスタン	2006.12.21 -	

出典：Archigos のデータセットを修正し筆者が作成

もつとも、大統領の任期延長という問題は必ずしも旧ソ連諸国に限定されるものではな

い。アレクサンダー・バトウーロの研究によれば、1960年から2009年まで、就任時に任期制限のあった大統領は全世界で209名おり、そのうち約3割にあたる60名があらかじめ定められた任期を超えて大統領にとどまった⁸。特に、冷戦終結後に民主化に対する要請が国際的に高まったことによって、大統領制を採用する国の多くが憲法で任期制限を規定するようになり、その分だけその規定を超えて大統領が留任する例も多くなっている⁹。このように、大統領の任期延長というのはそれほど珍しい現象ではないし、特に旧ソ連諸国ではそうである。

こうした例と比べると、ロシアの動きはこれまで慎重であったと言えよう。周知のとおり、プーチンは高い支持率を長期にわたり維持してきたため、大統領の任期制限に関する憲法規定を修正または撤廃して彼の留任を求める声は常にあった。それにもかかわらず、今回の憲法改正までそのような行動は取られてこなかった。では、ロシアにおいて大統領の任期の問題や憲法改正の問題は、これまでどのように捉えられてきたのだろうか。

2. ロシアにおける憲法改正¹⁰

(1) 憲法改正の手続き

1993年に制定されたロシア憲法は、当初は改正が困難な硬性憲法であると言われてきた¹¹。後述するように、憲法改正法案がしばしば議会に提出されてきたが、憲法制定から15年間はそれが成立することは一度もなかった。しかし、近年の状況は大きく変わっている。本節では、まずロシアにおける憲法改正の手続きを簡潔にまとめ、その後に憲法改正をめぐるこれまでの経緯について述べる。

ロシア憲法の改正手続きは、大きく3つに区別される。第1に、「改正 (peresmotr)」と呼ばれるもので、第1章「憲法体制の基礎」、第2章「人および市民の権利ならびに自由」、第9章「憲法修正および憲法の改正」の条項を改正する場合はこれにあたる。この場合、憲法改正提案を連邦議会上下両院の議員総数の5分の3以上が支持した場合、憲法議会が設置され、そこで憲法を改正しないと決定されるか、新しい憲法草案が起草される。つまり、ここでの「憲法改正」は実質的に新憲法の制定である。そして、新憲法草案は、この会議の全構成員の3分の2以上で採択されるか、全人民投票に付される。後者の場合、有権者の過半数がこれに参加し、賛成票が過半数であると、新憲法は採択される(第135条)。

第2に、主要な政治制度について定められている第3章から第8章までの改正で、これは憲法上は「修正」(popravka)と呼ばれる。この場合、法案の採択には下院の3分の2以上、上院の4分の3以上の賛成が必要であり、その後、全連邦構成主体の3分の2以上の立法機関で承認を得る必要がある(第136条)。

第3に、連邦構成主体の名称が列挙されている第65条の「変更 (izmenenie)」である。ここに含まれるのは、連邦への編入・離脱、連邦構成主体の統廃合、連邦構成主体の名称変更である。前二者の場合には、連邦の憲法的法律¹²によって憲法第65条が改正される(第137条第1項)。名称変更については、必要な手続きが憲法には記されていないが(同第2項)、憲法裁判所は、この点に関する憲法改正は、大統領令によってなされるという憲法解釈を示した¹³。実際にこれらの規定の下で、これまで連邦構成主体の名称変更や統廃合が行われてきた。また、2014年のクリミア共和国とセヴァストポリ市の編入もこの「変更」

にあたる。このように、ロシアにおける憲法改正としては、第65条の改正がこれまで最も多く行われてきた。

(2) タブーとしての憲法改正

ロシアにおける憲法改正には以上のような3区分があるが、以下では2つ目の「修正」について述べることにする。その理由は、第1に、「改正」はこれまで一度も行われたことがない。第2に、「変更」はこれまで最も頻繁に行われてきたが、その要件（特に連邦構成主体の名称変更）は他よりも緩いため、それらを通常立法とは異なる政治システムの大きな変化とみなすことは適当ではない。そのため、以下では「憲法修正」の歴史について検討するが、「憲法修正」という用語は一般的ではないため、以下本文中では特段の断りが無い限り、基本的に憲法改正という用語を使用する。

ロシアにおける憲法改正の経験を見てみると、これまでにいくつかの段階を経てきたことがわかる(表2参照)。すなわち、(1)憲法改正を求める声が強かったが一度も成立しなかった時期(1994-1999)、(2)憲法改正に対する要求が弱まり、提出された法案がいずれも否決された時期(2000-2007)、(3)政権主導で憲法改正が行われるようになった時期(2008-)である。

表2 連邦議会下院に提出された憲法改正法案の数

大統領	法案数	成立
エリツィン (1994-1999)	25	0
プーチン (2000-2008)	7	0
メドヴェージェフ (2008-2012)	2	2
プーチン (2012-)	4	2
合計	37	4

(出典) ロシア連邦連邦議会下院ウェブサイト <<http://www.duma.gov.ru/>> のデータより筆者作成。

1990年代は、ボリス・エリツィン大統領の統治能力に疑問が投げかけられた時期であった。そのため、共産党を中心とする野党が大統領と議会の権限区分の見直しを求め、憲法改正法案をたびたび議会に提出した。これに対しエリツィンは、主に国内の政治的不安定化を理由に一貫して憲法改正に反対した。当時エリツィンは議会に安定した支持基盤をもたなかったが、政党システムが破片化していたために、野党側の調整も十分ではなく、改正に必要な特別多数を獲得することは困難であった。そのため、結果としてはこれらの憲法改正法案はいずれも否決された。

プーチン政権成立以降、ロシアの政治状況はエリツィン時代とは異なり安定した。2001年に成立した「統一ロシア」は結党以来下院で過半数を維持し続けており、中央集権化により連邦構成主体に対する中央政府の優位も確立していった。そのようななかで、上述のような憲法改正圧力も弱まり、議会に提出される憲法改正法案の数も減少した。しかし、第1次プーチン政権期(2000-2008年)に憲法改正法案がまったく提出されなかったわけではない。この時期はプーチンの高支持率を背景に、大統領任期を7年に延長するという

法案が提出されるなど、2008年に満了するプーチン大統領の任期を延長しようとする憲法改正が提案された¹⁴。しかし、プーチン自身は、憲法改正が「権力の危機」や「危険な国家的対立」につながるという立場に立って憲法改正に反対しており、2008年大統領選挙への出馬も否定し、「連続2期」までとされる憲法規定どおり大統領を退任した¹⁵。以上のことから分かるように、憲法制定以降の15年間は、政治状況には大きな変化があったものの、エリツィンとプーチンは共に憲法を維持することが政治的安定をもたらすと主張した。

(3) タブーではなくなった憲法改正

これに対し、ドミトリー・メドヴェージェフ大統領、プーチン首相というタンDEM体制が成立した2008年以降は、政権側の主導によって憲法改正が行われるようになった。2008年末に行われた最初の憲法改正は、下院に政府の年次活動報告を公聴する権限を付与するもの（第103条、第114条の改正）と、大統領と下院議員の任期をそれぞれ6年と5年に延長するもの（第81条、第96条の改正）であった。さらに、2014年には最高仲裁裁判所を廃止し、検察官の任免に対する大統領の権限を拡大する憲法改正と、上院に大統領が任命する議員の枠を新たに設ける憲法改正が行われた。これらはいずれも憲法の「修正」(popravka)にあたるものであり、総じて大統領の権限を拡大するものであった。

これらの憲法改正の目的としては、「政治的安定」や「統治の効率化」が挙げられた。すなわち、プーチンがこれまで憲法改正に反対する理由として指摘してきたことが、そのまま憲法改正を正当化する理由として利用されたのである。また、これらの憲法改正は大幅な「憲法改革」ではなく、「既存制度の政治的・法的本質を変えるものではない」とされていた点も共通する。いずれにせよ、2008年以降は政権が憲法改正を主導するようになり、もはやそれはロシアではタブーではなくなったのである。

3. ポスト・プーチン時代を見据えた憲法改正

(1) 改正の背景

2018年大統領選挙でプーチンが勝利し、通算4期目の任期をスタートさせて以来、冒頭で記したように、2024年のプーチンの任期満了に伴う問題が頻繁に議論されるようになった。プーチン自身は2024年以降に大統領にとどまることに否定的な見解を表明していたが、憲法改正をめぐる議論は再び活発になった。

そのなかでも注目されるのが、ヴァレリー・ゾリキン憲法裁判所長官とヴァチェスラフ・ヴォロージン下院議長がそれぞれ発表した憲法改正に関する論文である¹⁶。この2つの論文はその趣旨や内容で異なる部分も多いが、憲法改正に関する部分ではいくつかの共通点がある。第1に、両者は、憲法はロシアの国内情勢の安定、領域的一体性の保持、社会統合などの機能を果たしてきたものの、現行の憲法は変化する情勢に対応できていない面があると主張する。第2に、そのなかで特に「人の尊厳ある生活」や「自由な発展」を保障するという憲法第7条の規定が十分に実現されていないとしている。ゾリキンは、体制転換後の私有化による格差の拡大によって、社会全体で公正さへの信頼が損なわれているとも述べている。経済の停滞が続く状況への危機意識が、憲法という観点からも指摘されているのである。第3に、両者は現行憲法にはいくつかの欠点があると主張している。そし

て、両者が共に挙げているのが、三権の均衡抑制のバランスが欠如し、執政権に権力が偏っているという点である。後述するように、ヴォロージンはその点について具体的な憲法改正案を提案した。第4に、憲法改正は必要であるものの、ラディカルな変化は不安定化を招くため避けるべきであるという点である。その意味で、両論文は従来の路線との継続性のなかでの憲法改正を主張したのである。

ヴォロージン論文では、以上のような認識のもと、立法権力を強化するような憲法改正が提案されている。例えば、2008年の憲法改正によって、下院は政府の年次報告を聴取することになったが、これをさらに敷衍して、個別の閣僚の活動評価を行う権限を下院に与えるなど、その規定をより詳細にすることが提案された。また、現行の手続きでは、首相は下院の同意のもとで大統領が任命し、副首相やその他閣僚も首相の提案のもとで大統領が任命することになっているが、これらに対して下院が協議に加わるような改正も提案された。

このように、ゾリキンとヴォロージンは、憲法第7条が保障している社会的公正が現在では十分に達成されていないことを指摘し、その状況を是正するためには執政府への権力の偏在を修正するような憲法改正が必要であると主張した。立法府と司法府の高位者からこのような意見が出されたことは、実際になんらかの形で憲法改正が行われることをうかがわせるものであった。

(2) 2020年大統領教書演説と憲法改正法案

冒頭で述べたとおり、2020年の年頭に行われた教書演説で、プーチンは大幅な憲法改正を提案した。憲法改正に関する議論は以前より活発になっていたとは言え、このことは驚きをもって受け止められた。まず、任期満了までまだ4年を残した段階でこのような提案がされることは、ほとんど予想されていなかった。また、演説からわずか5日で法案が議会で提出されたことも、驚くべきことであった。そのことが意味するのは、教書演説での発表に先立ち、水面下で準備が入念に進められていたということであるとともに、プーチンは教書演説では憲法改正について国民的議論を呼びかけたが、実際にはできるだけ早く憲法改正を実現したいと考えているということである。2008年に任期満了を迎えたときも、プーチンは後継者や自らの身の振り方について情報を直前まで伏せてきたが、今回も憲法改正に関して自らは事前にほとんど言及せず、発表とともに急速に事態を動かしている。

さて、改正のポイントについて、教書演説のなかでプーチンは7つに分けて説明している。教書演説では言及されなかったが法案に盛り込まれたポイントもいくつかあるが、大半はこの説明に則ったものである。そこで、教書演説で言及された順序に沿ってその内容をまとめてみよう¹⁷。

第1に、ロシア憲法の国際法に対する優位性という点である。プーチンは、ロシアが国内的にも国際的にも危機を克服し、主権国家としての立場を回復してきたことを強調し、市民の社会的権利や国民経済を外圧から保護するためには、主権を維持することが不可欠であると主張した。そして、ロシア憲法と矛盾するような国際組織の決定や国際条約の規定は国内では適用されないとする規定が、法案には盛り込まれている（第79条。以下、カッコ内の数字はすべて憲法改正法案での改正条項を指す）。さらに法案審議の過程では、日本の報道でも取り上げられている「領土割譲の禁止」に関する規定に加え、ロシアが「ソ連

の法的継承国」であり、「国家的統一が歴史的に形成された」ものであり、子どもに「愛国心、公民意識、年長者に対する敬意を育成することを促進する」など、愛国主義的な規定が追加された(67, 68)。

第2に、外国籍や外国への永住許可をもつ者、海外に資産を有する者は、国家機関の主要ポストにつくことができないとされた(71, 77, 78, 95, 97, 110, 119)。ただし、大統領候補者については、ロシア連邦に編入された国の国籍をかつてもっていたり、そのような国や地域に永住していた人には適用されないという規定が、憲法改正法案には含まれている。これは、クリミア出身者の立候補を可能にするための措置であると考えられる。他方、大統領選挙に立候補するための要件として、これまで10年以上であったロシアへの居住歴が25年以上となっている。

さらに、「連続2期をこえて大統領職を務めることはできない」という規定から、「連続」という言葉も削除されている(81)。これにより、プーチンのように3期以上大統領職を務めることは禁止されることになる。ただし、冒頭で述べたとおり、この規定は大統領経験者のこれまでの任期には適用されないという修正案が下院第2読会で追加された。つまり、プーチンが(そしてメドヴェージェフも)2024年以降2期12年、2036年まで大統領を務めることが可能になった。プーチンは、2020年3月10日に下院で行った演説で、4月22日の国民投票でこの憲法改正が支持され、憲法裁判所によってこの規定が憲法の原則に反していないと判断されれば、このような任期のリセットは可能であるという考えを表明した¹⁸。大統領の任期に関する問題は、教書演説では扱いが小さかったが、最終的に重要な意味を持つ大きな変更となった。

第3に、国全体で高い生活水準と平等の機会を提供するという目標を達成するために、国家機関(連邦中央と連邦構成主体)と地方自治体の権限のあり方を明確にすべきだとされた。プーチンは教書演説のなかで、両者の分断により教育や医療などの点で問題が生じているため、地方自治体の権限は強化されるべきだと述べた。法案では、国家機関と地方自治体が統一の公的な権力システムを形成することなどが定められている(132, 133)。さらに、最低保障賃金が経済活動を行う人々の最低生活費の水準を下回らないこと、また、年金システムは国民皆年金、公平性、世代間扶養という原則の元に形成されるという規定も加えられた(75)。社会経済的問題への対処というのは、プーチンが教書演説で長い時間を割いて言及した部分であるし、前述の2論文でも指摘されていた点である。このことは、社会経済的問題は現在最も危惧すべき問題であり、それへの対応が政権を維持する上で不可欠だという認識が強まっていることを示唆している。

第4に、地域ごとの多様性を考慮するために、連邦レベルの意思決定における知事の役割を増加させること、そして、すべての知事が参加している国家評議会の地位と役割を憲法で定めることが提案された。法案では、知事の役割については特段の変更はなく、国家評議会についてのみ新たな規定が加えられた。それによると、国家評議会は「国家権力諸機関の一致した機能や相互作用の確保、ロシア連邦の内外政策の基本的方向性や社会経済的発展の優先的な方向性の決定」のために組織されることになった(83)。2000年の創設以来、あまり注目を集めることのなかった国家評議会の地位を憲法に定めるということは、当初プーチンが「院政」を行うために国家評議会議長のポストに移るのではないかという憶測を呼び、注目を集めた。

第5に、執政府と立法府との権力区分の変更である。前述のように、執政府への権力の偏りについてもヴォロージン論文ですでに指摘されていた。改正の提案は、まず、首相をはじめとする閣僚の任命手続きに関するものである。現行の規定では、首相は下院の同意のもとで大統領が任命し、その首相の提案に基づいて大統領が副首相と大臣を任命するという手続きをとる。これに対し法案では、首相をはじめとする閣僚候補は、下院が承認した上で大統領が任命するとされている。そして、この手続きでは、大統領は下院が承認した候補を拒否することはできない¹⁹ (83, 111, 112)。現行規定では、下院が大統領の提案した首相候補を3度拒否した場合には、大統領は下院を解散することができるし、その他の閣僚の任命について議会は関与できない。このような大統領優位な制度設計を改めることは、プーチン自身が言うように、「政治システムの非常に大きな変更」であり、この憲法改正が実現されれば、大統領と議会の権力バランスは大きく変化することになる。

しかし、第6に、プーチンは、ロシアが強い大統領制共和国であることには変わらないと強調した。閣僚の実質的な任命権限が下院に移されるものの、国防、安全保障、内務、法務、外交、緊急事態の予防、自然災害の結果の解消、社会的安全という分野を管轄する連邦執行権力機関の長は、上院との協議ののちに大統領が任命するとされた。また、上院では7名以下の終身議員（大統領経験者になる）を含む30名以下の議員を大統領が任命することになった。従来この枠は上院議員全体の10%未満（最大17名）だったので、その枠がほぼ倍増することになった（95）。

第7に、司法制度に関する改正である。法案では、まず、憲法裁判所の地位や役割についての規定が追加され、憲法裁判所裁判官の数は現状の19名から11名に変更される（後者の点は教書演説では何も触れられなかった）。次に、憲法裁判所と最高裁判所の裁判官は、裁判官の名誉と尊厳を傷つけた場合や、連邦の憲法的法律で定められた場合には、大統領の提案により上院が解任することができる²⁰ (102)。他方で、連邦議会で可決された法案と連邦構成主体の議会で可決された法案について、大統領の要請に基づいてその合憲性を明らかにするという規定も設けられている（107, 108, 125）。前者は司法府の権力を執政府と行政府に対して相対的に弱めるものであり、後者は反対に立法府に対する大統領と司法府の抑制を強めるものである。こうした制度改革が、全体としてどのような効果をもつかは現時点では定かではないが、従来の方関係を大きく変更するものであることは間違いない。

(3) 法案の評価

以上のように、プーチン大統領が議会に提出した憲法改正法案は、これまでの憲法改正とは異なり、広範囲にわたる大規模な改正である。憲法改正の必要性を主張したゾリキンやヴォロージンも、その大幅な改正に反対していたことを考えると、今回の憲法改正法案の独自性は際立っており、法案が成立すればロシアの権力構造は大きく変わることになる。

内容面で最も注目されるのは、大統領と議会のパワー・バランスの変更である。憲法が改正されれば、首相や閣僚の任命に対する大統領の権限は相対的に弱まり、代わりに下院の権限が強化される。大統領が議会や司法に対する権限を強めている面もあり、司法府も含めた三権のバランスが実際にどうなるかは定かではないが、今回の憲法改正の目的は、大統領が強い体制から、突出した権力が生じにくい体制への移行であるという点は確かである。

ある。国家評議会を強化したり、大統領任期を2期までに制限したりすることも、同様の狙いをもつものと考えられる。このように、プーチンの大統領退任後に突出した権力者が生じないようにするということは、プーチンが退任後も実質的な権力を保持する「院政」に移行するための準備であると考えられた。これはプーチン自身の保身の意味を持つのと同時に、カラー革命のような大規模な政治変動が生じることを未然に防いで、現在の体制を持続させるという意味で体制内エリートを満足させるものとも言える。しかし、法案審議途中で「任期のリセット」に関する条項が追加されたことで、「院政」に移行するのか、それともそのままプーチンが大統領にとどまるのかは不透明になった。最初から大統領にとどまるつもりならば、なぜ大統領権限を縮小するのか、また、「院政」となる場合にはそれが暫定的で次期大統領へのスムーズな権力移行のためなのか、それとも中長期的な権力保持を想定しているのかなども明らかでない。プーチンがどのポストに就くとしても、現状と比べると彼の憲法上の権限は小さくなるため、その状態を長期間維持するには困難を伴うことになるだろう。

この他に注目すべきなのは、「主権」や「国民の生活の質の向上」などの問題が憲法改正法案に盛り込まれている点である。前者については、憲法の国際条約に対する優位、外国籍や外国の永住権をもつ者の国家機構の主要ポストからの排除、領土割譲の禁止、愛国教育などの点に現れており、後者については最低保障賃金や年金に関する規定の改正があたり。この2つは、プーチン政権の成果としてこれまで政権が再三強調してきた点であり、実際に国民がこの政権をこれまで支持してきた理由でもある。権力の移行には直接的に関係ないものの、これらの点を強調することは体制を維持する上で不可欠になっており、大規模な憲法改正を正当化するための手段として盛り込まれたと考えられる。

ただし、そこには今回の憲法改正にまつわる政権の強引さをみてとれる。すなわち、主権、国民の自由、社会権などの問題は本来であれば第1章（憲法体制の原則）や第2章（人および市民の権利ならびに自由）で扱われるべき問題であるが、その部分についての改正は行われず、改正はすべて第3章から第8章までとされる予定である。たとえば、上述のように、憲法改正法案は第79条を改正して、ロシア憲法に矛盾する国際条約は国内で適用されないとしている。しかし、第15条では「国際法の一般原則および規範、ならびにロシア連邦の国際条約は、ロシア連邦の法体系を構成する一部となる。法律に定められた規則と異なることがロシア連邦の国際条約によって定められた場合には、国際条約の規則が適用される」と記されており、両者は矛盾する可能性が高い。さらに、最低保障賃金や年金の問題、地方自治の問題も、第1章や第2章を改正せずに、第3章から第8章の改正だけで済ませると、やはり同様の問題が生じかねない。

そこには憲法改正にかかわる手続き的な問題があるのだろう。前節で述べたように、第1章、第2章または第9章を改正する場合には、憲法議会を発足して新憲法草案を一から作成する必要がある。しかし、これまでそのような例は一度もなく、関連する法律の整備も行われていない。それに対し、今回のように憲法改正が第3章から第8章にとどまる場合には、「修正」の手続きが取られることになり、連邦議会および連邦構成主体の議会での採択となる。そして、実際に現在はより短期間で実現できる後者の手続きに則って審議が進められている。

このような強引さに対する反発を懸念してか、プーチンは憲法改正の正統性を国民から

調達する必要があるとも考えている。彼は教書演説で国民による投票の必要性に言及し、憲法改正法案でも、この法律は「全ロシア投票 (obshcherossiiskoe golosovanie)」を経て施行されるとされている²¹。時間をかけて憲法改正を議論することは避けつつも、投票によって一応の正統性を確保したいという政権側の思惑の表れであろう。

憲法改正の正統性という点について言えば、政権の従来からの論理と新しい論理が併存しているという点も今回の憲法改正の特徴である。すなわち、一方では憲法はロシアの独立と主権を保障するために強固で安定したものでなければならない、という論理がこれまでどおり用いられている。他方で、憲法は有機的で柔軟で、ロシア社会の発展に迅速に対応できるものでなければならないという論理によっても、今回の憲法改正は正当化されている。プーチン自身もそれを「矛盾した課題」と呼んでいるが、「安定」のための憲法改正という論理はこれまでもよくみられたものであったのに対し、今回は状況の変化に応じた「柔軟性」を憲法がもつ必要があるという考え方が新たに打ち出された。こうした論理は、ヴォロージンやゾリキンの論文でもみられたものであったし、2018年以降に出てきた新しい傾向である。

おわりに

本稿では、2020年1月15日の教書演説においてプーチンが提案した大幅な憲法改正について、諸外国の経験やロシアのこれまでの憲法改正のあり方と比較することで、その意義に接近することを試みた。本稿執筆時点でプーチンが2024年までに大統領を退任するか否かという最大の問題が依然不透明であるが、今回の憲法改正が実現すればロシアの権力構造のあり方に大きな変化をもたらすのは間違いない。本稿の内容を簡単にまとめると、以下のようになる。

第一に、旧ソ連諸国をはじめとして多くの大統領制国家において、大統領の多選禁止規定の修正や任期のリセットは行われてきた。それに対してプーチンはそのような手法を採用してこなかったし、今回の憲法改正を提案した時点でも2024年以降に大統領で居続けることを否定していた。しかし、審議過程で大統領経験者の任期のリセットが法案に盛りこまれたことで、プーチンが2036年まで大統領にとどまる可能性が出てきた。

第二に、ロシアにおけるこれまでの憲法改正の経緯をみると、徐々に政権が権力維持のためにそれを利用する度合いが高まってきたことがわかる。ロシアでは少なくとも2008年までは憲法改正は国家を不安定化させる「タブー」であるという認識が強かった。しかし、現在ではそのような認識はもはやない。大統領と下院議員の任期を変更するなど、当初の憲法改正はごくわずかにとどまるものであったが、改正の度合いは徐々に大きくなっていき、今回の大規模改正案に至っている。この憲法改正が成立すれば、ロシアの政治体制は「超大統領制」と呼ばれる大統領が強い体制から、制度上は突出した権力が生まれにくい体制へと変わることになる。そのような体制においてプーチンがどのような地位につくのが、今後重要なポイントとなる。

第三に、権力構造の大きな変化というだけでなく、憲法改正を正当化する論理にも変化が生じているという点に、今回の憲法改正法案の新規性をみてとれる。憲法には「安定性」だけでなく「柔軟性」が必要であるという論理は、これまでのロシアではみられなかったものである。また、愛国主義的内容や国民生活の保障に対する国家の役割を強調する改正

も目立つ。大規模な憲法改正を正当化する論理を政権が捻出している様子がそこからみてとれる。

以上のような特徴をもつ今回の憲法改正が、(ポスト・)プーチン時代を見据えて現在の体制を維持するためのものであるという点は論を俟たないであろう。紙幅の関係で本稿では論ずることはできなかったが、人事面での変化とともに、これからポスト・プーチン時代に向けた動きは本格化していくことになる。

(2020年3月13日脱稿)

— 注 —

- 1 溝口修平「プーチン体制の個人主義化と保守化する中間層—2018年大統領選挙と統一地方選挙の結果から」平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業『ポスト・プーチンのロシアの展望』13-21頁、2019年。
- 2 Vladimir Putin “Poslanie Prezidenta Federal’nomu Sobraniuu” 15 January 2020 (<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>)
- 3 “Putin: Golosovanie po Konstitutsii nuzhno provesti po samym vysokim standartam,” *Rossiiskaia gazeta*, 6 March 2020 (<https://rg.ru/2020/03/06/putin-golosovanie-po-konstitucii-nuzhno-provesti-po-samym-vysokim-standartam.html>).
- 4 本稿では、特段の説明がない限り「旧ソ連諸国」と記した場合にはバルト諸国を除くものとする。
- 5 現在、モルドヴァ、アルメニア、ジョージア（グルジア）の3ヶ国は議院内閣制になっている。
- 6 Henry E. Hale, *Patronal Politics: Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2015.
- 7 現職者については、2020年1月31日までを在任期間として計算している。
- 8 Alexander Baturo, *Democracy, Dictatorship, and Term Limits*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014.
- 9 Tom Ginsburg, Zachary Elkins, and James Melton, “Do Executive Term Limits Cause Constitutional Crisis?” in Tom Ginsburg ed. *Comparative Constitutional Design*, New York: Cambridge University Press, 2012, pp.350–79.
- 10 本節の内容について、詳細は溝口修平「ロシアにおける1993年憲法体制の成立と変容—憲法改正なき変容から憲法改正を伴う変容へ」『レヴァイアサン』第60号、79-99頁、2017年を参照。
- 11 Andrew Roberts, “The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe,” *Constitutional Political Economy*, Vol.20, No. 2 (June 2009) pp.99–117.
- 12 連邦の憲法的法律は、下院の3分の2以上、上院の4分の3以上の賛成で採択され、これに対し大統領は拒否権をもたない。
- 13 *Sobranie zakonodatel’stva Rossiiskoi Federatsii*, No.49, 4 December 1995, St.4868.
- 14 憲法を改正せずにプーチンが3期目を務めることを可能にするような法案も議会に提出された。“Tretii v zakone” *polit.ru*, 24 June 2005. (<https://www.polit.ru/article/2005/06/24/third/>)
- 15 Iurii Chernega and Gleb Cherkasov, “Nadzakonnyi akt. Dmitrii Medvedev reshilcia na pravku Konstitutsii.” *Kommersant*, 6 November 2008 (<https://www.kommersant.ru/doc/1052651>).
- 16 Valerii Zor’kin, “Bukva i dukh Konstitutsii” *Rossiiskaia gazeta*, 9 October 2018 (<https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>); Viacheslav Volodin, “Zhivaia Konstitutsiia razvitiia,” *Parlamentskaia gazeta*, 17 July 2019 (<https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>)
- 17 Zakonoproekt No. 885214-7 Zakon Rossiiskoi Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii “O sovershenstvovanii regulirovaniia otdel’nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti” (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>)
- 18 任期のリセットという方法は、他の旧ソ連諸国ではこれまでに何度も行われてきた手法である。
- 19 ただし、大統領は首相や閣僚の罷免権を有する。
- 20 この規定は、裁判官が罷免されないと記されている憲法第121条と矛盾しないのかや疑問が残る。
- 21 ペスコフ大統領報道官は当初、投票によってこの法案が成立するわけではないが、大きな改革である

ことを考慮して、大統領は市民にこの問題を問うべきだと考えたと説明していた。Aleksi Poplavskii, “Izmenit’ Konstitutsiiu: kogda proidet obshcherossiiskoe golosovanie,” gazeta.ru, 20 January 2020 (https://www.gazeta.ru/politics/2020/01/20_a_12918554.shtml).