

2020年ロシア憲法改正プロセス
——プーチン個人統治体制の完成——

永 綱 憲 悟

Russia's 2020 Constitutional Reforms; Perfection
of Putin's Personalized Political Regime

Kengo NAGATSUNA

亜細亜大学アジア研究所紀要第47号（2021年3月）抜刷

亜細亜大学アジア研究所

2020年ロシア憲法改正プロセス ——プーチン個人統治体制の完成——

永 綱 憲 悟

Russia's 2020 Constitutional Reforms; Perfection of Putin's Personalized Political Regime

Kengo NAGATSUNA

はじめに

2020年前半、ロシアでは、プーチン大統領主導のもとに、大幅な憲法改正が遂行された。この改正を確定させた全ロシア投票のスローガンは「私たちの国・私たちの憲法・私たちの決定」であった¹。だが改憲の実態は「プーチンの国・プーチンの憲法・プーチンの決定」というべきものであった。改憲プロセスは、プーチンの発議で始まり、プーチンの指示で急テンポに進み、既存法制や議会での審議手続きは軽視され、節目ごとにプーチンが半ば超法規的に決定を下すというものであった。そして改憲内容は、対外主権の強調、集権的垂直統治の貫徹、大統領権限の強化、保守愛国理念の喧伝であり、つまりはプーチンの20年間の統治の集大成であった。その意味で、今回の改憲は、形式上、現憲法すなわち1993年のエリツィン憲法の改正という建前になっていたが、実質上はプーチン憲法樹立という側面を強く持っていた²。

比較政治学上、非民主的な政治体制を区分する方法は多々あるが、一つの単純な方法として、統治者が誰かということをもとにするやり方がある。すなわち、軍部型、独裁政党型、家族支配型、そして個人統治型という区分がある³。現代ロシアでは、議会、裁判所、政党その他の政治勢力の自律性が

非常に弱く、大統領プーチンの決定に多くが依存する状態となっており、まさにプーチン個人統治体制が成立している。2020年の改憲プロセスは、そのようなプーチン体制の特質を如実に示すものであったことを本稿では確認したい。なお改憲内容自体——プーチン個人統治の特質を反映し、また固定するものであるが——については、本稿では要点に言及するに留め、その分析は別稿に委ねる⁴。以下、改憲の前史を確認したあと、2020年の改憲成立プロセスをおおむねクロノジカルに辿ることとしたい⁵。

第一節 前史：「憲法の安定性の中に国家の安定性がある」（プーチン）

(1) プーチンの護憲姿勢

現在のロシア憲法は1993年12月に採択された。エリツィン時代には連邦構成主体（以下、適宜、「地方」と記す）の変更にかかわる65条を除いて、憲法改正は行われなかった。プーチン時代になっても、同様に65条改正（9回）が基本であった。最初の大きな実質的改正は、メドヴェージェフ大統領時代、2008年12月の大統領任期延長（4年から6年へ）及び国家会議（以下、下院と記す）議員任期延長（4年から5年へ）、並びに下院に対する政府の年次活動報告義務（114条1項）追加であった⁶。

この間プーチンは、改憲について慎重な姿勢をほぼ貫いてきた。2001年、大統領就任2年目の12月、「憲法の日」の演説では、政治状況に強いられる憲法改正は「権力の危機」「危険な国家的対立」に直接つながると主張した⁷。2003年6月、学生たちとのある会合では、任期を3期まで延長することに「断固として反対する」と述べ、憲法に対しては慎重にふるまうべきであり、「権力にある人々の好みで憲法を変えてはならない」と指摘した⁸。二期の任期切れが迫ってきた2007年10月、統一ロシア党大会でも、「具体的な個人を念頭に憲法を変えることは、たとえその人物を私が無条件に信頼していたとしても、正しいことではないと考える」と改憲による大統領任期延長を否定した⁹。そして2012年12月12日、再び憲法の日、憲法裁判所（以下、

憲法裁と記す) 裁判官との会合でも、憲法基盤については「慎重に」対応すべきであり、「憲法の安定性のなかに、まさに国家および市民の人権と自由の安定性」の重要な部分があると述べていた¹⁰。さらに2018年3月、大統領選挙直前に公表された米国 NBC テレビとの会見で、質問者が中国を引き合いに出して、元首の二期制限をなくすつもりか、と聞いた際にも、「自分は憲法を一度も変えなかったし、ましてや自分のためにそれを行ったりしていない。そしてそのような計画を持っていない」と断言していた¹¹。

(2) 改憲の兆候

ところが実は、2018年3月の大統領選挙直後から、今回の大改正につながる議論がいくつかの方面で生起していた。まず5月、チェチェン共和国議会が、首長カディロフ (Ramzan Kadyrov) の意向を受けて、ロシア大統領任期を現行の二期ではなく「続けて三期」まで可能とする改憲案を可決した¹²。ついで10月、憲法裁長官のゾリキン (Valerii Zor'kin) が、憲法25周年を前にした論文において、現憲法の欠陥として、権力の抑制均衡システムにおけるバランスの欠如、執行権力の優位、大統領と政府の間の権限区分の不明確さ、検察権限の不明確さなどをあげた。さらにゾリキンは、憲法12条において、「公権力 (*publichnaya vlast'*) の、下位の、地方的な環」にすぎない「地方自治機関」が、国家権力機関の体系外とされていることを問題視し、連邦と地方との権限区分にも不備があるとした。これらの主張はほぼ直接的に今回の改憲につながるものであった。ただし、この時点でゾリキンは、こうした不備は「生きた憲法」という発想のもと「少しずつの変更 (*tochechnye izmeneniya*)」で是正できるとして、急激な改憲について警告していた¹³。さらに12月、下院議長ヴォロディン (Vyateslav Volodin) は、プーチンと議会幹部を前にして、「法律は、基本法でさえも、ドグマではない」として、憲法がどこまで実際に機能しているかを、憲法裁裁判官や憲法学者やその他の専門家たちと検討する意向を示唆した¹⁴。

翌2019年4月ヴォロディンは、下院の公式サイトでの会見で、立法部門と執行部門のバランスの欠如を指摘し、下院が政府形成に参加すること、「少なくとも政府構成員任命にあたり協議に参加する」ことが望ましく、その実現のためには憲法の改正が必要となると述べた¹⁵。ヴォロディンは、7月には、同じ見解を論文形式で展開し、憲法の諸条項は、基本的な価値および規範に関する部分を除いて、発展させ、現状に適応させることが可能であるとした¹⁶。この間、2019年5月には、今回の改憲作業の中核を担うことになる法学者、ロシア政府付置立法比較法研究所長ハブリエワ（Taliya Khabrieva）が、ロシア国民に「遺伝子的に備わっている」価値を研究し、それにより国民的イデオロギーを形成し、それを「憲法に規定すべき」と述べていた¹⁷。こうした発言が即座の政策対応をもたらしたわけではなく、プーチンの護憲姿勢はなお堅固であったが、その一方で2018年の大統領選挙以降、また憲法25周年を経て、徐々にではあるが、改憲の流れが生まれつつあった¹⁸。

第二節 改憲第一段階：電撃的着手（プーチン年次教書と権力機関相互関係の変更提案）

(1) 定例大記者会見での改憲示唆

プーチンの護憲姿勢が明確に変わるのは2019年12月19日の定例大記者会見においてであった（これ以降、改憲成立までの主要事件を表1に整理した）。ここで改憲の可能性に言及したプーチンは、年明け1月15日の年次教書で具体的な改憲7項目を示し、5日後の1月20日には改憲についての法案を下院に提出し、わずか4日後の1月23日、下院は改憲法案の第一読会採択（基本概念承認）に至った。まさに電撃的な改憲着手であり、そこにプーチンの権力維持強化の意図を読み取った者たちは「憲法クーデタ」「自己クーデタ」「憲法反革命」と批判した¹⁹。この改憲法案第一読会採択までのプロセスの詳細を確認しておこう。

まず19年12月の大記者会見で改憲可能性について聞かれたプーチンは、「憲法変更、すなわち新憲法の採択は行うべきではない」、とくに第一章（人権擁護を含めて憲法体制の基本を定めた章——筆者説明）は、「不可侵である」としたうえで、「その他の部分はすべて、原則的に、変更可能である」とし、改憲への積極姿勢を明らかにした。そして具体的に、「議会権限の拡大」にかかわる議論を承知しているとし、それは、「十分な準備と社会における深い議論」のあとに可能となりうるという認識を示した。加えて、大統領任期回数制限について、「続けて二期」という規定を単純に「二期」とすることについても、「おそらく可能かもしれない」と踏み込んだ²⁰。

表 1 改憲プロセス主要事件

2019	12.19	プーチン大統領定例大記者会見で改憲を示唆。[改憲第一段階開始]
2020	01.15	大統領年次教書で改憲 7 項目を提示。同日、大統領諮問機関として改憲作業グループ編成。
	01.20	大統領、改憲法第一草案を下院（国家会議）に送付。
	01.23	下院、改憲法第一読会（基本概念）採択（全会一致）。[第二段階開始]
	02.13	大統領と改憲作業グループ第二回会合。
	02.26	大統領と改憲作業グループ第三回会合。
	03.05	大統領、改憲法第二草案を下院に送付。
	03.10	大統領、下院登壇（大統領既存任期「ゼロ化」了承）。[第三段階開始] 同日、下院、改憲法第二読会採択（共産党議員44名棄権）。
	03.11	下院、改憲法最終採択（共産党議員43名棄権）。 同日午後、上院（連邦会議）、改憲法承認（反対 1 名、棄権 3 名）。
	03.12	地方議会、法案審議開始。13時までに65議会が承認。14日までに全85地方議会が承認。
	03.14	大統領による改憲法案署名。同日、法案を憲法裁判所に送付。
	03.16	憲法裁判所、改憲法合憲判決。
	03.17	大統領令（4月22日を改憲への国民の賛否を問う「全ロシア投票日」とする）。[第四段階開始]

03.25	大統領令（新型コロナウイルス感染症拡大により、投票日を延期）。 あわせて3月28日より全国休業、国民に自宅滞在を指示。
06.01	大統領令（7月1日を新たな投票日と設定）。
06.25	期日前投票開始。
07.01	全ロシア投票実施（投票率69.97%、賛成率77.92%で改憲成立）。
07.03	大統領令（7月4日より改正憲法施行）。

出所：<Interfax> , <https://www.interfax.ru/chronicle/izmenenie-konstituczii.html> 他。
詳細は各事項についての本文記載および関連注を参照されたい。

プーチン大記者会見の5日後、12月24日、下院議長ヴォロディンは、再びプーチンと議会幹部を前にして、プーチンが会見で言及した権力機関相互のバランス問題だけでなく、「地方自治」を含めて、「公的権力諸階層の間に結びつきがない」という問題を指摘した。これを受けてプーチンは、「地方自治権力と国家権力との相互関係」における「公的権力の統一的システム (*edinaya sistema publichnoi vlasti*)」の創出を改憲検討課題に含めることとした²¹。ここに「大統領の任期制限問題」、「議会権限の拡大」、「公的権力の統一的システム（地方自治の連邦統治への組み入れ）」という、今回の改憲の第一基本テーマがプーチンの承認を得て登場することとなったのである。

とはいえ、大記者会見後のテレビ会見でプーチンは、改憲問題は質問されたゆえに答えたのみであり、「私の側が用意したものではない」とトーンダウンの姿勢を見せた²²。専門家論調のなかでも、類似の発言は過去にもあり、具体展開はみられないだろうという見解もあった²³。

(2) プーチン年次教書における改憲7項目とメドヴェージェフ首相政府解任

しかし、舞台裏で改憲準備は進んでおり、年が明けて2020年1月15日、年次教書演説最終部分でプーチンは、いくらか詳細な改憲プログラム7項目を披露することとなった²⁴。その内容を表2に、プーチンの取り上げた順に要約して紹介する（①、②・・・は、プーチンは一つの項目に含めているものの、

さらなる区分が可能なものとして、便宜的に筆者が付した)。

表2 プーチン年次教書における改憲7項目

- <1> 国際法および条約、および国際機関決定は憲法に反しない限りで、効力を発揮する²⁵。
- <2> ① 地方首長、上院議員、下院議員、首相、副首相、閣僚、裁判官は、外国籍、永住ビザ、あるいは他国に永続的に居住することを許すそのほかの書類〔下線部を以下、外国永住権と記す〕を有することはできない。
- ② 大統領は25年以上永続的にロシアに居住する者で、外国永住権を選挙時のみならず過去においても有していないことが求められる。
- ③ 「同一人物は大統領職を続けて二期を超えて務めることができない」という憲法規定について議論がある。これが原則的問題とは思わないが、それに同意する。
- <3> ① 「公的権力の統一的システムの原則」を規定し、国家機関と自治体機関の効果的相互活動を樹立する。
- ② 全国どこでも、国家の社会的義務が履行されねばならない。それゆえ、最低生活費以上の最低賃金を憲法で確定し、また年金の定期的な物価スライド調整を憲法に書き込む。
- <4> 「国家評議会」の然るべき地位と役割を憲法に書き込む。
- <5> ① 下院は首相候補についてたんなる「同意」ではなく、「承認」を行うこととする。また首相の提案した副首相および大臣についても下院が承認する。大統領は下院が承認した副首相および大臣候補者を拒否する権利をもたない。
- ② 一方で、ロシアは強い大統領共和国に留まるべきである。それゆえ、大統領は政府活動の任務と優先事項を定め、首相、副首相、大臣の解任権も持つ。また軍およびすべての治安機構に対する指導権を大統領は保持する。
- <6> いわゆる武力省庁指導者の任命は、連邦会議との協議後に、大統領が行う。この原則を地方検察にも適用する。

- < 7 > ① 名誉を棄損した、あるいは執務不能となった憲法裁及び最高裁判所の裁判官を大統領提案にもとづき連邦会議が解任する。
- ② 大統領による署名前の法律案について大統領要請に基づき、憲法裁が合憲性を審査する

出所：< Kremlin >, 20/01/15, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>.

表2のとおり、この改憲案では、年末の大記者会見で触れられた「大統領任期制限 (<2> ③)」「議会権限の拡大 (<5> ①)」「公的権力の統一的システム (<3> ①)」に加えて、とくに治安機関と裁判所に対する大統領権限の強化が加わっている点が目を引く。そして、やや文脈の異なる規定として、「主権の強化 (<1> および <2> ①)」と「社会保障の拡充 (<3> ②)」が掲げられている。主権強化は、対外的牽制手段を憲法に書き込み、また政治指導層を欧米の影響から遠ざけようとするものである。社会保障規定は、すでに法律で定められているものを改憲に加えることで、国民の改憲支持調達を目的とするものであった。これらの項目が加わったことで、次第に改憲の射程が広がり、過去の小規模の改正とは異なる性格を帯び始めることとなった。そして「国家評議会」の憲法への書き込み (<4>) は、プーチンが2001年に——地方首長公選の廃止への補償措置として——創設した、全首長からなる大統領諮問機関である「国家評議会」を格上げして憲法上の機関とするものであった。この提案が漠然としていたこともあり、プーチンが2024年の退任後、この国家評議会の議長の座に就き、実権を保持するのではないかという憶測が生まれ、多様な議論がなされた²⁶。

さらに以上の7項目に加えてプーチンは以下3点を述べていた。補足として整理しておく。

(補足1) 改憲については、自身の提案にとどまらず多様な意見表明を期待する。そして「最も広範で公開的な審議」が必要である。

(補足2) 今後のロシアの国家建設において、一方では、ロシアに独立

性・主権性を保障する強固で安定した仕組みが必要であり、他方で世界、社会の変化に応じた柔軟性を持つために、権力にある者の交代可能性 (*smenyaemost'*) の保障が不可欠である。

(補足3) これらの改正案は、憲法の根本基盤に触れておらず、議会手続きで採択可能だが、「政治システム、執行、立法、司法権力の活動の本質的変更にかかわる」ゆえ、「提案された改正案につき全て一括 (*po vsemu paketu*) で全国市民の投票 (*golosovanie*) を実施する」ことが必要である。

補足1については、「広範で公開的な審議」はその後結局行われなかったということ、補足2については、「安定性」と「交代可能性」の双方の必要性を唱えつつ、結局プーチンが安定性につねに傾いていくということを指摘しておく。そして補足3でいう、「全て一括」での「市民の投票」実施をめぐり、既存法制との乖離が生じていくこととなる。順次説明する。

ところでこの教書演説後プーチンは、2012年以降首相の地位にあり続けたメドヴェージェフ (Dmitrii Medvedev) と会談し、政府総辞職の申し出を受け²⁷、ついで連邦税務長官ミシウスティン (Mikhail Mishustin) と会い、彼を新首相に指名する意向を明らかにした²⁸。国民および下院に拒否感を抱かれているメドヴェージェフを解任することで人心一新効果をもたらし、改憲への賛同も増やそうとしたものと考えられる²⁹。さらにプーチンは、教書演説後、大統領措置令により、総数75名からなる「憲法改正提案準備作業グループ (以下、改憲作業グループ)」を設置した³⁰。この改憲作業グループの構成と役割については次節で詳述する。翌1月16日、プーチンは、ミシウスティンについて下院の同意を得³¹、正式に首相に任命した³²。またメドヴェージェフを新設の安全保障会議副議長とする大統領令を発し³³、さらに、同日、改憲作業グループとの初会合に出席した³⁴。

(3) 改憲法案の下院への提出

この急激な人事と政策展開の動きの中で、メディア、専門家、そして国民

一般が事態の概要を把握し、議論する間もなく、プーチンは、1月20日、明確に定式化された改憲法案を下院に提出することとなった³⁵。年末の記者会見でプーチンが述べた「十分な準備と社会における深い議論」も、年次教書に言う「最も広範で公開的な審議」もなく、大統領府内部で作成された案の唐突な提示であった。

法案〔以下、改憲法第一草案と記す〕は「公的権力の組織化のうえでの諸問題整序の完成について」と称され、全二条から構成されていた。その第一条は、22項目からなっており、上述の年次教書7項目の内容を条文化したものである。教書での改憲提案への追加項目としては、国家評議会の役割をやや具体的に示したこと、年金のみでなく社会扶助金ほかの給付についても物価スライド制が保障されたこと、憲法裁の裁判官定員削減（現行の19名から11名へ）、上院議員について「*senator*」という用語を正式に使用するようになったことなどがあげられるが、骨格は年次教書案を踏襲していた。

また改憲法第二条は「法案は全ロシア投票 *obshcherossiiskoe golosovanie* にかける」と規定していた。さらに法案には、法案が採択された場合に修正を求められる32の法律名が掲げられていた（「国家評議会」についてのみ新規の立法が必要とされていた）³⁶。

1月23日、下院は、この法案を審議し、その基本概念を承認した（第一読会採択）。実は、法案化された段階でも、改憲案には不明な点が多々あった。たとえば、首相任命のさいの下院の関与が「同意」から「承認」に変わることとどう下院権限が強まるのか、あるいは武力省庁指導者任命のさいの上院による「協議」とは何を意味するのか、また「全ロシア投票」がどのような法的効果をもつのかなど、重要な部分が曖昧なままであった。しかし、議会の権限を拡大し、対外主権を強化し、社会保障充実を謳った改憲案を議会が反対する道理はもとよりなかった。共産党会派は年金受給年齢引き上げの取りやめ、極右系のロシア自民党会派は下院選挙での比例代表部分の拡大、中道左派系でプーチン支持の正義ロシア党会派は中央銀行による雇用保障政策

を求めるなど、それぞれ持論を唱えたが、第二読会に向けての修正に期待するかたちで、法案は全会一致（432票）で可決された（ただし意図的欠席者が2名あった）³⁷。

この間、メディアでは、プーチンの実質権力継続を前提としたうえで、2024年大統領退任後のプーチンのポストをめぐる議論がさかんとなった。一方、政府反対派の行動は低調であった。第一に、詳細は別として、社会保障充実を含む改正への反対は困難であった。第二に、議会権限を強化し、大統領任期を限定しようとする改憲は、長期的にはロシアの民主化に資するようにも思われた³⁸。第三に、反対派指導者の中で一定の動員力をもつナワリヌイ（Aleksei Naval'nyi）は、そもそも現エリツイン憲法自体にプーチン強権の基礎があるとみて、それを擁護することに意味を見出さなかった³⁹。

こうしてプーチンは、年次教書での改憲声明からわずか8日間で、自身の望む改憲の骨格について下院での承認を得たのである。世論調査では国民のほぼ半数にあたる47%が、この改憲をプーチンの権力維持のためのものとみており⁴⁰、その手法と内容の反憲法的性格について多くの論者が指摘していたが⁴¹、結束した反対行動は生まれなかった。改憲内容の曖昧さと、その実行の強引な速度に戸惑う社会を後目に、プーチンは改憲成立のための最初の土台を築くことができたのである。ここまでの改憲プロセスの第一段階と見ることができる。

第三節 改憲第二段階：キメラ的改憲拡大（改憲作業グループと保守愛国諸規定）

上述の如く、改憲法第一草案採択までのプーチンの手法は奇襲作戦に近いものであった。だが、仮に、この第一草案の骨格を基礎にその後の修正が下院審議で進んだのであれば、問題は多いものの、大統領権力修正を中心とする憲法上の機構改編、と今回の改正をとらえることができたであろう。ところがその後のプロセスでは、議会外の勢力（ただしプーチン支持勢力）を巻

き込むかたちで、第一草案とは全くつながりをもたない別の規定を継ぎ足す、異様な改憲拡大が生み出されることとなった。

下院第二読会は当初2月11日と予定されていたが、修正提案の増加⁴²により、最終的に、3月2日まで提案を受け付け、3月10日に第二読会が開催されることとなった⁴³。この第二段階プロセス——一か月あまりの修正プロセス——の特徴は、(1) 議論のとりまとめが下院ではなく、院外の改憲作業グループ（大統領諮問機関）で行われたこと、しかも(2) その作業グループ内では、当初の改憲案の中心部分であった権力機関相互関係についての議論はあまり論じられず、主として保守愛国的性格の規定案が取り上げられたことである。それぞれについて説明する。

(1) 改憲作業グループの役割

改憲作業グループは、上述の通り、1月15日の大統領措置令で創設された。この措置令第1項には「憲法改正提案準備のために創設する」とのみ記されており、このグループの権限や活動期間は記載されていなかった。また第2項には、共同議長3名と72名、総数75名のメンバーの氏名と肩書が記載されていた⁴⁴。共同議長は上院・憲法国家建設委員会委員長クリシャス（Andrei Klishas）、下院・国家建設立法委員会委員長クラシェニンニコフ（Pavel Krasheninnikov）、そして上述の立法比較法研究所所長ハブリエワであった。二人の議員は立法実務に長けた熟練者であり、クリシャスは銀行法務担当後、ノリリスクニッケル経営に従事、その関連で同企業の位置するクラスノヤルスク地方政府代表として統一ロシア党の上院議員を務めていた⁴⁵。一方、クラシェニンニコフも現在は統一ロシア党議員であるが、かつて90年代後半にキリエンコ政権下で法相を務め、右派勢力同盟に属したこともあり、民法典作成にも従事したことがある熟練議員であった⁴⁶。一方ハブリエワは上述の通り、法学者であるが、国民的価値の「遺伝子的な本質」を確定し、それを国家イデオロギーとして憲法に書き込むことを提唱している人物であっ

た。残る72名は、議員（下院全4会派から主要議員が参加していた⁴⁷）、地方議会議長、法学者、労働組合議長、社会活動家、大学学長、芸術家、作家、スポーツマンほかであった。うち法学教育を受けた者は16名にすぎなかった⁴⁸。メンバーの一人で五輪棒高跳び金メダリストのイシンバエワ（Elena Isinbaeva）は、憲法を初めて読んで、そこに「たくさんの興味深いことがある」ことを知ったと率直に語っていた⁴⁹。

この改憲作業グループは法制度上、大統領の諮問機関にすぎず、そこでの議論の記録も残されていない。共同議長クラシェニンニコフによれば、社会問題・科学・文化／国際法／司法権・検察／立法権力機関と執行権力機関／地方自治と公的権力統一問題、の5つの分科会に分かれ議論が行われ、メンバーは複数の分科会に、あるいはすべての分科会に参加できた。たとえば2月2日は国際法分科会が開催され、夜遅くまで審議を続けた。また2月4日には全体会合が開催された⁵⁰。

こうした断片情報以外に審議内容を確認することができないのだが、さらに不透明なのは、この作業グループと並行して、下院の国家建設立法委員会（委員長はクラシェニンニコフ）も開催されており、こちらが、主に国家権力機関相互関係についての検討を行っていたということである。委員会では、2月5日には「司法権・検察」についての審議が行われ、21の修正案が出され、うち8つが採択された。その中には検事総長任免権を現行の上院ではなく、大統領に与える（上院には任命のさいの事前の協議権のみ与える）という重大な修正もあった。こちらはプーチン提案の第一草案には含まれていなかったものである⁵¹。さらに2月12日には「上院」関連の規定について審議が行われ、「終身上院議員制度（退任大統領は希望すればその地位につける）」や「大統領指名枠上院議員の増加」、さらには「退任後の大統領の不逮捕特権」など重要な修正案が採択されていた⁵²。こうして下院の委員会で採択された案は、改憲作業グループに送られ、そこでもまた採択するという仕組みになっていた⁵³。

さらにプーチンの説明によれば、作業グループによる検討のあと、最後は「我々、つまり大統領府で働く法律家」が案をまとめることとなっていた⁵⁴。加えてその大統領草案を議会で説明する「大統領公式代表」は、作業部会の三議長（うち二人は議員）であった⁵⁵。つまりは、下院委員会、改憲作業グループ、大統領府法務局が並行的に作業を行っており、その権限区分も、したがって責任もきわめて混沌としていた⁵⁶。そしてメディアが、改憲作業グループでの保守愛国規定議論に関心を引き付けられたこともあり、権力機関関係にかんする下院での重要な修正はそれほど注目されることもなく遂行されたのである。

(2) 保守愛国諸提案

一方、改憲作業グループも、たんなるお飾り機関ではなかった。そこでは社会保障と保守愛国諸規定をめぐる賑やかな議論が展開されていた。その審議詳細は不明だが、2月13日と2月26日に開催されたプーチンと改憲作業グループの会合は、映像も含めて、全面公開されていた。この会合は、しかしながら自由な相互議論の場ではなく、予定された発言者がプーチンの指名を受けて自身の見解を述べ、それにプーチンがコメントをつけて裁断し、改憲修正の方向性を定めるという、いわば御前会議のようなものであった。2月13日会合での二つの応答例はそうした様子を如実に伝えている（表3参照）。

表3 プーチンと改憲作業グループ会合（2020年2月13日）

①<領土譲渡禁止について>

マシコフ（Vladimir Mashkov／俳優・舞台監督） 「領土はたんなる土地ではなく多様なユニークな文化領域でもある」「近隣の政治家の中に、プーチンがいなくなれば、領土にかんして可能性の窓が開くと語っているものがある」「クリール諸島、クリミア、カリーニングラードを求める者が出てくるやもしれない。憲法にロシア領土の譲渡禁止を書き込むのも悪くない。譲渡は許されない。これ

についての協議も許されない。鉄筋コンクリートのごとくに」。

プーチン　それでもいくつかの問題ではパートナー国との協議が必要である。また「鉄筋コンクリートのごとくに」というのは法律用語ではないので専門家と協議が必要である。しかし考え方自体は気に入っている。

②<家族の擁護にかんして>

バターリナ (O'lga Batalina) 統一ロシア党下院議員　「私は、単純な誰にも分る「パパ」「ママ」という言葉に代わって奇妙な「親1」「親2」という概念が出てくるとは十年前には思いもしなかった」「むろんわが国のことではない」「しかしここから、憲法に、家族は男と女の結合である、と書き込むという要望が生まれている」「そして政府権限のなかに、家族および伝統的な家族価値への支援を加えることを提案したい」。

プーチン　「原則的にあなたに賛成だ」「ただし、両親のいない家族もあるので、「家族」ではなく、「結婚」は男と女の結合、とすべきである」「しかし考え方は正しい。なお、親第1号、親第2号についていえば、以前にも公に語ったことをもう一度繰り返そう、私が大統領である限り、我々のもとで親第1号というのではなく、「パパ」と「ママ」であろう」。

出所：<Kremlin>, 20/02/13, <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62776>

このようにプーチンと作業グループの会合は、毎年定例のプーチンと国民との直接テレビ対談とほぼ同様に、プーチンが要望を聴取し、適宜修正し、また裁断するという会合であった。この二度の会合でのその他の議論の詳細は別稿に譲るが、多くのメンバーは、それぞれの職業的背景をもとに参加しており、主として自身の属する集団利益に沿った発言を行い、広範な改憲意義や権力機関問題が取り上げられることはまれであった⁵⁷。

このプーチンと作業グループとの会合を経て、結論的に、以下のような保守愛国的性格の条項が憲法に加わることとなった。教書での提案にも第一草案にもまったく含まれていなかった条項である。その要点を表4にまとめた

[< > 部分は現行規定の存続。() は引用者による補足説明。下線部は引用者による強調である]。

表 4 改正憲法における保守愛国的性格の条項

第67¹条 (新規追加)

第1項 ロシア連邦はその領域におけるソ連邦の継承者である。

第2項 ロシア連邦は、千年の歴史で統合されており、我々に神への理念と信仰を伝えてきた祖先の記憶を保持し、またロシア国家発展における継承性を保持しつつ、歴史的に形成されてきた国家の統一性を承認する。

第3項 ロシア連邦は、祖国擁護者を、敬意をもって追憶し、歴史的眞実を擁護する。祖国擁護における国民の偉功の意義を貶めることは許されない。

第4項 児童はロシアの国家政策の最重要優先事項である。国家は、児童の、全面的な精神的、道徳的、知的、肉体的発展を促進し、児童の愛国主義、市民性、および年長者への尊敬心の育成を促す。国家は、家庭教育の優先性を保障し、保護のない児童に対して親の義務を果たす。

第68条 (修正)

第1項 <ロシア連邦の全領域における国語は>、国家を形成する国民の言語としての<ロシア語である>。その国民は、同権諸民族からなる多民族同盟に入っている。

第4項 (追加) 文化は多民族国民のユニークな遺産である。文化は国家によって支援され、保護される。

第72条 (修正)

第1項 (ロシア連邦と連邦構成主体の共同管轄には以下が入る)。

(ж¹) (追加) <家族、母性、父性、子供の保護 (前号 (7) からの移動)> ; 男と女の結合としての結婚制度の保護 ; 家庭における子供の尊厳ある育成のための、また成人した子供による親の配慮義務実現のための条件の創出。

出所：ロシア連邦憲法 (改正後)、<Kremlin>, <http://www.kremlin.ru/acts/constitution>

こうした保守愛国規定は当初、「一番最初に皆に読まれる」（ハブリエワ議長
の言）であろう「前文」に盛り込まれる予定であった⁵⁸。ところが憲法に
は前文修正の手続きが記載されておらず、議論の紛糾が予想されるというこ
とで、本文修正として、第三章（ロシア連邦の構造）および第六章（ロシア
連邦政府）に半ば強引に押し込まれることとなり、憲法の形式上の統一性を
毀損することとなった⁵⁹。また内容的にも、「神」への言及（67条2項）は、
ロシアを「世俗国家」とする規定（12条）に反する可能性があり、またロシ
ア語を単なる便宜的な共通語的地位から、価値的に高いものとする修辭（68
条1項）は、「特定言語の優越宣伝禁止」の規定（29条）と矛盾する恐れが
あり、そのほかの修正も「人権と自由が最高価値」（2条）とする現憲法の
基本精神と抵触する可能性があった。だが人権規定を含む基幹部分はそのま
ま残されたため、改憲憲法は同質性を欠いたキメラのようなものとなってし
まった⁶⁰。

3月2日、大統領は下院の国家建設立法委員会に向けて、改憲第一草案の
修正案を送付した。それは、権力機関部分の修正も含めて全46条（憲法全137
条の3分の1）、改正部分200か所に及ぶ大改正案となっていた⁶¹。同委員会
は3月4日までに追加修正作業を終え⁶²、大統領はそれを組み込んだ第二読
会向けの最終草案（以下、改憲法第二草案）を、5日、同委員会向けに提出
した⁶³。

5日の夜中から6日午前1時にかけてプーチンは下院会派指導者4名をク
レムリンに招き、法案への支持を訴えた。プーチンによれば、現憲法が採択
された1990年代と現在のロシアは「本質上、別の国」になっており、新状況
に応じた「憲法刷新 *obnovlenie*」が必要とされていた。改憲は「新たな可能
性」を生むものであり、その内容を将来の世代のためにも、「50年にわたっ
て」、揺るぎないものにすべきとプーチンは主張した⁶⁴。教書演説時から比
べれば、はるかに大胆に憲法刷新を唱えるようになっていた。

第四節 改憲第三段階：衝撃的ゼロ化承認（プーチン下院登壇と大統領既存任期「ゼロ化」承認）

(1) テレシコワ発言とプーチン登壇

3月10日、下院本会議での第二読会審議では、いくつか文言修正はあったものの、ほぼ大統領提案のまま改憲法第二草案が採択される模様となっていた。ところが大きな新たな修正案が二つ、いずれも与党の統一ロシア党議員から提出された。一つはレスリング五輪金メダリストで、早期からプーチン政権を支持してきたカレーリン（Aleksandr Karelin）によるもので、下院に新たな権限が加わることから、その早期解散選挙を法案に盛り込むよう求めるものであった。もう一つが、下院議員で改憲作業グループメンバーでもあった、人類初の女性宇宙飛行士テレシコワ（Valentin Tereshkova）によるもので、プーチンが2024年後の大統領選挙にも出馬できるようにすることを求めるものであった。テレシコワによれば、「人々は2024年以降どうなるか不安に思っており」「人々に信頼され、困難な状況の下で決定を行ってきた」プーチンが残ることを皆が期待している。それゆえ「大統領の任期の制限を外すか」、さもなければ「刷新された憲法発効後、現職大統領が、ほかの市民同様に、国家元首職に選出される権利を有する」という規定をどこかに入れるべきであった。このテレシコワ発言を受けて議長ヴォロディンは、この問題は現大統領にかかわるものゆえ本人の意見を聴く必要があるとし、下院はプーチンを招聘することとした⁶⁵。

一時間半の休憩後、議場に登場したプーチンは、カレーリンの早期選挙提案については、第一に、改憲を国民が支持すれば、新権限をもった議会も支持されたことになるという理由から、また第二に、下院各会派で合意が得られていないことから、その案を退けた⁶⁶。そして、テレシコワ提案のうち、任期制限をなくすことについては、将来世代のために「権力交代可能性」の規定を残すべきとして退けた。一方、2024年にプーチンにも出馬の可能性を与えることについては、国民が賛成するのであれば、「そういう方策の選択

肢はありうる」とし、「ただし一つ条件がある。憲法裁判所がそういう改正は憲法の原則と基本規定に反しないという公的決定を下すという条件である」として条件付きの賛意を示した。現行法令上、憲法裁が改憲案をあらかじめ審査するという仕組みはなかったが、憲法裁が合憲判断を下すことを見越しての事前審査の提案であった。こうして、既存の大統領任期を改憲後の選挙では算定しないという、いわゆる「大統領既存任期のゼロ化 (*obnulenie*)」が改憲案に組み込まれることとなった。このゼロ化修正については共産党が反対したが、賛成380、反対43で採択された。最終的に改憲法案第二読会は賛成382、反対0、棄権44で採択された⁶⁷。

(2) 大統領既存任期「ゼロ化」策の起源

この既存任期のゼロ化（つまりはリセット）により、現行憲法の、連続では二期まで、という制限が乗り越えられ、プーチンが2024年以降、最長2036年まで連続して大統領職に留まる可能性が生じることとなった。このゼロ化発想は、実は、3月10日に突然出てきたものではなく、今回の改憲議論に当初からつきまとっていた方策であった。まず2019年12月のプーチンの大記者会見直後、政治コンサルタントで、下院議長ヴォロディンの補佐役の一人でもあるバドフスキー（前掲/注15）が、大統領任期について、<続けて>という言葉が憲法規定から外れることで、それまでの任期がカウントされなくなるということを、「ゼロ化される (*obnulyaetsya*)」という言葉を使って言及していた（しかも、憲法裁判所の判断が必要であると、プーチン同様の留保をしていた)⁶⁸。ついで翌年1月20日、改憲第一草案が発表された際には、政治評論員でサンクトペテルブルク市議会議員（ヤブロコ会派）のヴィシネフスキー（Boris Vishnevskii）も「すべてのこれまでの大統領任期がいまやゼロ化される」可能性も排除できないと警告していた⁶⁹。また第一読会採決を意図的に欠席した共産党議員ラシキン（Valerii Rashkin/党モスクワ市委員会書記）も、「憲法裁判所判断を経て、憲法が新しくなったこ

とを理由にプーチンが一回目として選挙出馬できる」ことになると批判していた（それが彼の欠席の理由であった）⁷⁰。

一方、2月半ば、作業部会共同議長ハブリエワは、改憲作業グループでゼロ化が審議される、という報道について問われ、それを否定した。またもう一人の議長クラシェニンニコフは、「いかなるゼロ化も起きない、もし誰かがすでに二回、その職にあったら、その人物は大統領選挙の候補者にさえなれない」⁷¹ 「いかなるゼロ化も想定されていない」⁷² と何度も全面否定した。それでもゼロ化説は収まらず、2月26日、大統領補佐官の地位を辞してまもないスルコフ（Vladislav Surkov）は、もしゼロ化計算をしないならば「法的な純粹さが傷つく」とまで主張していた⁷³

これだけ取り沙汰されていたゼロ化論をプーチンが承知していないということはある得なかった。問題は、大統領が巧妙な計画のもとにゼロ化策を隠してきたのか、それとも最終場面の状況判断で行った即興対応だったのかという点である。この点を詳細に論じたモスクワ・カーネギーセンターの政治学者スタノヴァヤ（Tatiana Stanovaya）は、プーチンが大枠としてゼロ化を改憲帰結として想定しつつも、その真意を側近にも示さないために、対応が最終段階となったと見ている（なお、スタノヴァヤは、根拠を明示してはいないが、テレシコワが当日の朝、当該発言を行うよう指示された、そしてその指示をした人物もその帰着点を知らされていなかったという説を紹介している）⁷⁴。

仮にプーチンが改憲議論の当初からゼロ化を念頭においていたとするならば、いくつか理解のできる事柄がある。第一は年次教書演説でのプーチン発言である。上述の通り（表2<2>③）、プーチンは、憲法上の大統領任期二期制限に関して、「これが原則的問題とは思わないが、それに同意する」と曖昧な説明を行っていた。なぜ「原則的問題」ではないのか、プーチンは説明していないが、別のところでの発言などから察すると、国民が複数候補の中から選ぶということが原則的問題であり、任期制限は付随的なものと解釈

しているように思える（つまりは国民が選ぶという点では既存任期のゼロ化もありうるということである）。ついで「それに同意する」の「それ」が何を指すのかプーチンは明言しなかった。たまたまという可能性もあるが、仮にゼロ化が念頭にあったのであれば、明確に「二期まで」と発言することのためにめらいがあったとも解釈できる。

第二に、今回の改憲について、根拠のあいまいな「市民による投票」を提案したのも、ゼロ化への反発を予期していたと見れば理解ができる。これまでの改憲——大統領と議会の任期延長や大統領枠の上院議員新設や、第七章の章題「司法権」を「司法権および検察」へとする改正など決して小さいとは言えない変更——では、国民による投票などまったく言及されなかった。もし今回、単純に、「議会権限」を増やし、大統領任期を生涯二期に制限するというのであれば、国民の投票など不要であったろう。しかしゼロ化解釈でプーチンに続投可能性を与えるということになれば、大きな騒動ともなりえた。かつて2011年にメドヴェージェフの続投を許さず、自身が（合憲的に）再出馬を発表したときの国民の反発をプーチンはしっかり記憶しているはずである。それゆえ、ゼロ化への反発に対する防波堤が「憲法裁判所判断」と「国民による投票」であったように理解できるのである。このように考えれば、スタノヴァヤの見立ての通り、プーチンは当初から「ゼロ化」を憲法規定に盛り込むことを念頭に行動してきたとみるのが妥当のように思える。

ただし、多くの論者が指摘しているように、ゼロ化規定により、2024年の大統領選挙へのプーチン出馬が確定したわけではない。あくまでプーチンがそれを選択肢として獲得したということにすぎない⁷⁵。これについては、テレシコワ自身が、2024年に「状況がどうなっているか誰にも分からない」が、「現大統領がそのような〔再出馬の〕可能性を持つことが社会の安定要因」になると説明していた⁷⁶。またプーチン自身も改憲投票日前の6月下旬のテレビ会見で、改憲が成立したならば「選挙に出馬することを排除しない」と述べ、同時に「まだ何も決めていない」と語った。さらに自分に再出馬を許

す改憲がなければ「1 - 2年後、通常のリズムの仕事ではなく、権力の多方面で、後継者探しが始まるだろう」ことが経験上わかっており、今は「後継者を探すのではなく、仕事をしなければならない」と述べていた⁷⁷。ゼロ化改正は、その意味では、2024年以降だけのためではなく、そこに至る期間までにプーチン権力がレームダッグ化することを防ぎ、権力争いの噴出を止めるためのものでもあったのである。

(3) 地方議会承認と憲法裁判断

第二読会通過の翌日3月11日午前、下院第三読会は40分ほどの短い審議を行い、賛成383名、反対0名、棄権43名（共産党）で改憲法案を最終採択した。同日午後、上院は賛成160名、反対1名、棄権3名で法案を承認した⁷⁸。翌12日、各地方議会が審議に入り——法律上は1年間の期間が与えられていたが——その日の13時までに65の地方議会が法案を承認し、改憲法の発効に必要な3分の2すなわち57を超えた。この異常なテンポは、あたかもプーチンへの忠誠表明競争の感を呈していた。14日までに85全ての地方議会が法案を承認した⁷⁹。

これを受けて同日プーチンは改憲法案に署名し、同法案に規定された改憲の内容と手続きが現行憲法に合致するか否かの判断を憲法裁に求める手続きをとった。憲法裁はわずか2日後の3月16日、法案を審議し、第一に、国民の投票による改憲発効という手続きについて、憲法構造の基盤である「人民権力の原理」に合致するものとしてそれを容認した。第二に、改憲の具体条項についても、現憲法1章、2章、9章の規定に合致するとした。とくに大統領既存任期の「ゼロ化」については、①憲法1章および2章には任期制限の規定のないこと、②ふさわしい大統領を自由に選ぶ国民の権利、③ロシアにおける議会主義や司法独立などの発展、④大統領選挙が競争的なものであること、④経過措置として「ゼロ化」が改憲法案に明確に規定され、その法案自体が国民による投票にかけられることなどをあげて、1章、2章および

9章に反しないと結論づけた。決定は14名の裁判官全員一致（1名は病欠）であり、少数意見は付されなかった⁸⁰。

第五節 改憲第四段階：国民の圧倒的賛成（不要かつ必要な全ロシア投票）

(1) 不要な投票の必要性

憲法裁判の翌日3月17日、プーチンは4月22日を全ロシア投票の投票日とする大統領令を発令した。投票文言は「あなたはロシア連邦憲法における改正を承認するか」という単純な問いかけとされた⁸¹。本来、ロシア憲法の改正手続きは憲法第9章に規定されており、これによれば、第3章から第8章までの規定の改正は、下院議員の3分の2以上、上院議員の4分の3以上の賛成で採択され、地方議会の3分の2以上の承認で発効する(136条)。一方、第1章、2章、9章の改正については、両院それぞれの5分の3以上の賛成で発議され、憲法集会 (*konstitutsionnoe sobranie*) で審議を行うものとされていた。そして憲法集会は新たな憲法草案を作成し、それが3分の2以上の支持で採択されるか、もしくは全人民投票 (*vсенародное голосование*) で過半数の参加と過半数の賛成があれば新たな憲法が採択されることとなっていた(135条)⁸²。

プーチンは、今回の改正は1、2、9章には触れないと何度も強調し、憲法集会による新憲法採択手続きを取らなかった（そもそも、憲法集会については、連邦憲法法律で定めることとされていたが、その法律自体が未成立であった）。このため憲法136条規定に従い、地方議会の多数賛成により改憲が成立するはずであった。つまり国民の投票は不要であった。ところが、上述の通り、プーチンはすでに教書演説の時点で、「全ロシア投票」という名称で、改憲法案について全て一括で国民の承認を求めることとしていた。プーチンにとっては国民の投票が必要であった。上述の「ゼロ化」をプーチンが改憲目標の一つとしていたという仮説はその理由を一部説明する。さらに、この投票によりプーチンは、地方首長を含む幹部エリートたちの動員努力、つま

りは自身への忠誠を確認し、あわせて今後の行動について国民から再度信任を得ることを目標としていたとも指摘されていた⁸³。

(2) 投票手法への批判

だが改憲成立に国民の投票による賛成という条件を付け加えたために、既存の制度や手続きとの齟齬が新たに生じることとなった。この点を最も鋭く指摘したのが選挙監視 NPO 団体（政権からは「外国代理機関」というレッテルを貼られている）「ゴーロス Golos」であった。20年1月20日の彼らの声明の要点は下記の通りであった（下線は引用者のもの）⁸⁴。

1. 「全ロシア投票」なる概念は既存の法律にはない。投票の前に、まず、連邦議会で明確な投票法が作成されねばならない。
2. 憲法改正のような重要事項で国民の意見を聴くのであれば、すでに存在する「レファレンダム法」に従った真のレファレンダムとすべきである。
3. 投票前に、広範で実質的な継続議論が行われるべきである。レファレンダム法および選挙権基本保障法で定める以上の十分な情報と説明を市民に保障し、社会的な討論ののちに、全国民投票は行われるべきである。
4. 投票は修正条項ごとに行われるべきである。新憲法採択ではないのだから、全体採択とすることはできない。具体項目への立場表明を許さない「パケット投票 (paketnoe golosovanie)」は受け入れがたい。

うち4番目の点に関連して、1998年採択の「憲法改正の採択および発効について」の連邦法との関係が問題となった。同法では、「ひとつの憲法改正法では相互に結びついた憲法条文の修正がとりあげられる」（2条2項）と規定されていた。すでに教書での改憲案の段階から「主権強化」や「社会保障拡充」規定が含まれていたが、その後のキメラ的改憲拡大により、内容上の相互の結びつきは相当程度失われていた。さらに同法は、改憲法案は「改正の本質を反映する名称とすること」と規定していた（2条3項）が、最低賃金保障や年金物価スライド制が、今回の改憲法の名称である「公的権力の

組織化」とは結び付かない、とも指摘されていた⁸⁵。

仮に個別条項ごとに、下院で手続きに則って審議していたら、おそらく相当数の時間がかかり、また下院側の要望もさらに肥大化し、項目によっては大きな反発を招いたであろう。万一その反発に議会外の反対派が呼応すれば、街頭行動が活発化するリスクもあった。プーチンにとっては「全て一括で」「市民の投票」により承認させるほうが容易であった。だが国民からの支持を確実なものにするために、社会保障拡充や愛国保守規定を盛り込み、その結果として改憲法の統一性がいっそう揺らぎ、違法性が増すという状況に陥っていたのである。

中央選挙委員長パンフィーロワ (Ella Panfilova) は、今回の投票は、厳密な手続きを必要とするレファレンダムではなく、現行法に規定されないものゆえ、「特別例外投票」と呼ぶよう提案した⁸⁶。この見解は採用されなかったが、プーチンがまさしくそのような特別例外投票を求めていたのは確かであろう。「独裁」概念の政治理論家カール・シュミットに従えば、「主権者とは、例外状況にかんして決定をくださる者」であり、プーチンこそがまさにそのような主権者であった⁸⁷。

(3) 起案者たちの工夫 (段階的時間差発効)

プーチンの要望に応じて、法案作成者たちは、上述の通り、一つの法のなかに、「投票についての規定」(第2条)とその投票により発効する「改憲本体規定」(第1条)を同居させることとし、その発効を段階的にずらす(そしてそのことを追加の第3条に書き込む)というアクロバットの仕組を作った。つまり「投票についての規定」は地方議会の承認後、即座に発効するが、改憲本体規定は投票結果次第で発効することにしたのである(最終的にはこれにさらに憲法裁審査が組み込まれた)⁸⁸。

これは、国民の投票で決まるという、プーチンの強い要請にあわせての苦心の法案構成であった。ところが当のプーチン本人は当初この仕組みをきち

んと理解できなかつたように見える。改憲作業グループとの会合でこの仕組みについてクリシャス議長から説明を受けたプーチンは、半ば苛立ちながら、以下のように応答している。

「自分は法学教育を受けているが法律家の言うことを聞くのは厄介である」「私にとって大事なものはただ一点のみである。私にとって大事なものは……人々がこの決定に直接参加するということである」「私にとって大事なものはどんな条項が書き込まれるかではない。私にとって大事なものはこの改憲法が全ロシア投票の結果を受けたあとに効力をもつということである」「そして投票が真の「プレビシット」になること、ロシア市民がまさにこの改正の著者となることが大事なのである」「どこにこれを書くか、どこにどんな指示を書くか。これらは技術的な問題だ」「人々が支持したら改憲が発効し、支持しなければ改正されないのだ」。

法学教育を受けたプーチンだが、この発言は、投票による改憲がどんな根拠で正当化され合法化されるのかという、手続き面についての無理解を示すものである。しかも興味深いことに、このクリシャスとの応答わずか5分ほどの間にプーチンは、「私にとって大事なものは」という言葉を4度も使っていた。プーチンにとって、改憲の基準は、法的整合性や手続きではなく「私」であり、それを「国民」が承認すれば完了、という発想が図らずも示された機会であった⁸⁹。

(4) COVID-19

こうしてプーチンの想定通り、発議からほぼ3か月後の4月22日の投票を目指して準備が進捗することとなった。ところが、COVID-19（新型コロナウイルス感染症）拡大という想定外の事態がこの日程の変更を余儀なくさせることとなった。すでにプーチンも、投票日程を確定した3月17日の大統領令発令後の中央選挙委員長パンフィーロワとの会談で、何よりも「市民の健康と命」が重要であるとし、感染状況により日程変更もありうることを示唆

していた⁹⁰。同日、選挙監視 NPO〈ゴロス〉は、感染症拡大により、ロンドン市長選挙、イタリア憲法国民投票、シリア議会選挙が延期もしくは中止となっていると指摘し、今回の投票をやめ、後日正式の「レファレンダム」を行うよう大統領に求めた⁹¹。20日、中央選挙委員会は、投票のさいの密集を避けるために、然るべき事情による期日前投票期間を各地方選挙委員会の判断で当初の3日間から最大7日間まで可能（つまり4月15日より投票可能）とした⁹²。しかし、感染症の拡大は続き、この頃までに世界全体の感染者数はおよそ38万人、死者は約1万6500人を超えるに至っていた⁹³。ロシアでも少しずつ感染者数増加が始まっており、3月25日時点で55地域、総数658人に達した⁹⁴。ついにプーチンは、3月25日夕刻、感染症対策に関して、国民向けTV演説を行い、まず改憲国民投票について「後日に延期することが必要」とし、あわせて、3月28日から一週間を全国有給休業日とし、国民に自宅に留まるよう要請した⁹⁵。そしてその夜、改憲国民投票について、変更期日を特定せず延期とする大統領令を発令した⁹⁶。

その後ロシアでは感染症が拡大し、5月12日時点で感染者数がアメリカ（134万人）に次いで世界二位（23万人）となった（ただし、理由は確定されていないが、ロシアでは、少なくとも公式上、致死率が低く、この時点での死亡者数は2100人あまりであった）⁹⁷。この間、プーチンは全国休業体制を継続してきたが、5月11日をもって、行動制限を緩和し、あわせて全国一斉休業を終了し、各地方に個別対策判断を委ねることとした⁹⁸。生活経済状況の悪化が顕著となっており、全国休業体制の継続には限界が来ていた⁹⁹。その後も感染者数は増加し、6月1日までに約41万人、死者は4855人に達した¹⁰⁰。

(5) 投票の断行

しかし、プーチンは6月1日、中央選挙委員長、改憲作業部会共同部長らとの会議を開催し、「状況は徐々に安定しつつある」として、改憲作業も含

めて、通常生活に回帰すると述べた。この会議で中央選挙委員長パンフィーロワは、諸状況を考慮し、7月1日に国民投票を実施することを提案した（あわて密集を避けるために基本投票日前の6日間、通常投票を可能とするよう求めた）¹⁰¹。これを受けてプーチンは、改憲国民投票日を7月1日とし、とくに「衛生防疫状況」への配慮を行うとする大統領令を発した¹⁰²。

こうして投票は6月25日（一部地域では6月10日）¹⁰³に開始され、6月30日までに5850万人（全有権者の54%）が投票した。うち62%が投票所で、36%[sic]が投票所以外（自宅等）での投票であった¹⁰⁴。この間の投票につき、政府系の全ロシア世論調査センターは25地域、800投票所で約16万人を対象とする出口調査を行った（25日から28日までの4日間）。回答者70.6%のうち、改憲賛成は76%、反対は23.6%であった¹⁰⁵。最終投票日7月1日の前日、プーチンは第二次大戦激戦地の一つであるルジェフに赴き、同地で犠牲となった数十万のソ連兵士を記念するブロンズ像除幕式に出席し、巨大兵士像を背景に、国民に対して、よりよき国を子や孫に伝えるための投票を呼び掛けた¹⁰⁶。

7月1日の投票も順調に進行し、この日の夜（ほぼ全国での投票終了の頃）、中央選挙委員長パンフィーロワは、結果に影響を及ぼすような違反は現時点で見られないと述べた¹⁰⁷。翌2日、すでに賛成多数の暫定報告を受けたプーチンは、ビデオ画面を通して、国民にメッセージを送り、「皆さんの支援と信頼に大いに感謝したい」と述べ、あわせて、この改憲により、「政治システムの完成、社会保障の確立」「主権と領土的一体性の強化」「世代をつなぐ精神的、歴史的、道徳的価値（の強化）」がもたらされると強調した。プーチンは、自身の将来の権力地位についてはまったく触れることはなかったが、「現代ロシアはまだ形成段階」にあり、「内部的安定性、国、すべての制度機関の強化のための時間が必要である」という認識を示した¹⁰⁸。同日、大統領報道官ペスコフは、賛成率が想定以上であったとし、投票結果について、「大統領プーチンへの信頼」を示す「勝利のレファレンダム」となった

と解釈した¹⁰⁹。同様に下院議長ヴォロディンも、今回の投票が「本質的にプーチン大統領への信頼についてのレファレンダム」であったとしたうえで、「選挙への出馬か否かについては2024年に本人が決める」と付け加えた¹¹⁰。改憲議論の当初、レファレンダムであることは否定され、またプーチン個人の権力問題ではないという説明であったものが、終わった時にはプーチン信頼のレファレンダムと解釈されていた¹¹¹。

一方、選挙監視 NPO ゴーロスはそもそも投票規則自体に欠陥があり、投票結果への信頼性を保障する諸方策が欠如しているとみていた。たとえば、職務権限利用禁止および国家機関による宣伝規制の欠如、権力機関が形成した「社会院」による投票監視の独占、多様な投票方法（事前、自宅、電子）から生じる偽造可能性の拡大、結果決定書（プロトコール）の簡略化（早期、投票所外などの区分欠如）などを指摘していた¹¹²。だがこれらの問題点は解消されず、感染症対策を理由に投票期間の長期化や自宅投票拡大が生じ、およそ正確な監視を行う条件が成立しなくなっていた（こうした手法は今後の一般選挙にも「活用」される見通しであった¹¹³）。

7月3日、中央選挙委員会は、投票率69.97%（投票総数7421万5555人／有権者数1億919万337人）、改憲への賛成77.92%（5774万7288人）という投票結果を正式に確定した¹¹⁴。投票率に賛成率を乗じた絶対賛成率は54.52%であった。1993年憲法採択時の全国民投票の投票率は54.37%、賛成58.43%（3293万7620人）、絶対賛成率31.77%であった。この93年投票では、投票に参加した88の地方のうち反対が賛成を上回った地方が17あった¹¹⁵。一方、今回の投票では、海外を含めて全87の地方のうち反対が賛成を上回ったのはネネツ自治管区（賛成43.78%／反対55.25%）のみであった¹¹⁶。投票強制や複数回投票などの違反行為の指摘がないわけではなかったが¹¹⁷、大規模な不正は観測されなかった。投票を統括した選挙委員長パンフィーロワは、投票はオープンに、安全に、自由に、民主的に実行されており、「投票結果の正当性は争う余地がない」ものとした¹¹⁸。プーチンは、大統領令に署名し、

7月4日からの改正憲法施行を確定した¹¹⁹。

おわりに

以上のように、これまで憲法の安定性を重視してきた大統領プーチンは、2019年末に突然憲法改正の可能性を示唆し、2020年の前半のうちに、現憲法の3分の1に及ぶ大改正を遂行した。その改正プロセスはプーチン本人が当初述べていた「十分な準備と社会における深い議論」とは全くかけ離れたものであった。すなわち、下院でのわずか4日間の審議での第一読会（基本概念）採択、恣意的人選による改憲作業グループ設置、不透明な審議プロセス、そのもとでの憲法理念に反するような保守愛国規定の盛り込み、プーチンの再出馬を許す既存任期のゼロ化承認、法的性格の不明瞭な「全ロシア投票」の実施と行政的動員による投票率引き上げというプロセスであった。それは既存の法制度と手続きを軽視し、「権力の源泉である国民」の判断によりすべてを正当化しようとする行為であり、その意味でポピュリスト的な改憲手法であった。

この改憲によりプーチンが得たものは何であろうか。本稿で十分取り扱えなかった面も含めていえば、第一に2024年以降の再出馬の可能性（レームダック化およびエリート内の対立激化の回避）、第二に年金改革で低下した国民からの信頼の一定回復（首相交代の効果も含めて）、第三に中央集権強化を含む大統領権限の強化、第四に仮に2024年に退任した場合の権力地位と身分保障、第五に対外的に強化された主権主張、第六に以上すべてを疑似的に神聖化する保守愛国主義（大ロシアナショナリズム）の承認である。プーチン体制に批判的な政治学者シェフツォワ（Liliya Shevtsova）は、これをもって一つの時代の終わり、欧州になろうとしていた初期プーチン主義が終わり、「個人化 *personalizatsiya*」されたロシア国家の時代が始まったものとみる。だが同時にシェフツォワはそれが「時を止める」試みであり、いずれは頓挫するものと見ている¹²⁰。

プーチン自身は、改憲議論の中で、長期的にはロシアには「権力の交代可能性」が必要と何度も述べてきた。その願いは純粹のものかもしれない。だが現在の権力者が安定性維持を理由に自身を例外扱いするのであれば、いつまでたっても「権力の交代可能性」は確立されないであろう。改憲によりプーチンの個人統治体制は完成したが、それはロシアを再び世界から遠ざけ、文明の袋小路に追い込むような道であると言えるかもしれない。

注

以下、インターネット資料については、以下のように表記する。

- (1) 冒頭に< >で、新聞名、ニュースサイト名等を記す。公的機関サイトの場合は、訳語を記載する。必要に応じて、当該機関等について説明を付す。
- (2) サイト記事の公開日（掲載日）は、たとえば2020年10月1日であれば、20/10/01とする。なお、日刊紙< Vedomosti >のように、電子版の公開期日が記事の URL 記載とずれる場合は、URL 記載日を公開日としている（データベースで確認する場合はおおむね URL 記載日の翌日の新聞に掲載されている）。
- (3) 最終アクセス確認日は、すべて2020年11月24日である。
- (4) 頻繁に利用する下記二つのサイトの URL については煩雑を避けるために末尾部分（下記例の二重下線部）のみを掲載する。

< *Interfax* > <https://www.interfax.ru/russia/697557>

< *Kremlin* > [ロシア大統領公式サイト]

<http://www.kremlin.ru/events/president/news/26914>

¹ < *Interfax* > , 20/03/03, russia/697557.

² この点を早期に明確に主張したのは現在ロンドン大学所属でロシア出身の政治学者パストゥホフ（Vladimir Pastukhov）である。< *Novaya*

Gazeta>, 20/01/21, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/20/83540-pereuchre-dit-rossiyu> パストゥホフは今回の改憲が「20年間にプーチンが作り上げた政治システムの法的形式を完成させる」ものと指摘していた。本稿も同様の視点に立つ。なおパストゥホフはプーチンの目指す体制を国家コーポラティズムと見ている。興味深い指摘であるが、その当否の検討は別の機会に委ねたい。

³ Erica Frantz, *Authoritarianism: What Everyone needs to know* (Oxford University Press, 2018), p.72.

⁴ 拙稿「2020年ロシア憲法改正の射程——プーチンの政治的遺産」『国際関係紀要』（2021年3月）掲載予定。

⁵ 本件についての先駆的研究として、*Russian Analytical Digest*, No. 246, 20/02/07は複数論文を掲載している。また、上野俊彦による以下二点の先駆的整理がある。「ロシアにおける憲法修正をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』2020年5月号、80-105頁（以下、上野2020A）および「憲法修正に関する全ロシア投票をめぐる諸問題」『ロシアNIS調査月報』2020年9-10月号、67-83頁。前者は新旧条文を比較提示しつつ改憲プロセスを丹念に追った労作である。後者は南クリールを含め投票動向を詳細に分析していて興味深い。ところで上野はロシア語の *peresmotr* を「改正」、*popravka* を「修正」と訳し、今回の憲法変更は、憲法上、*popravka* に当たるとして、「憲法修正」の語を用いている。本稿では、日本語の通常の使用法——法律の変更を法修正ではなく法改正と表記する——に則して、*popravka* を「改正」と訳す。そのほか、上野の解釈と本稿の解釈との相違は行論の中で指摘する。なお、ロシア憲法の訳語については竹森正孝訳〔ユーラシア研究所編『情報総覧 現代のロシア』（大空社、1998年）所収〕を適宜参照した。

⁶ <*Interfax*>, 20/03/10, russia/697710. その後、2014年2月、最高仲裁裁判所廃止（127条削除）、地方検察任命権者変更（検事総長から大統領へ

- ／129条3項)、同年7月連邦会議(以下、上院)議員大統領任命枠設定(95条)。E. Yu. Barkhatova, *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii, 2-e izdanie*, <PROSPEKT>, pp. 159, 229-231.
- ⁷ <Kremlin>, 01/12/12, news/26914; <Kommersant>, 20/01/15, <https://www.kommersant.ru/doc/4220629>
- ⁸ <Kremlin>, 03/06/05, news/28782.
- ⁹ <Rossiskaya Gazeta>, 07/10/02. <https://rg.ru/2007/10/02/putin.html>
- ¹⁰ <Kremlin>, 12/12/12, news/17119.
- ¹¹ <Kremlin>, 18/03/10, news/57027. ただし、後継者問題については2000年以來考えていると回答。なおプーチンが「自分は一度も憲法を変えていない」というのは大統領任期延長については(メドヴェージェフ大統領期に実施されたため)そうであるが、上記注6の通り、プーチン大統領期の2014年2月および7月に重要な変更を行っている。この点に関して、プーチンは2014年12月の憲法裁判所裁判官との会合では、憲法規範の安定性が重要であるという原則を確認しつつ、憲法プロセスは完成されたものではないと指摘し、時に「何らかの修正 *korrektiv*」を加えることが求められると説明している。<Kremlin>, 14/12/08, news/47194.
- ¹² <Interfax>, 18/05/09, russia/611903.
- ¹³ <Rossiskaya Gazeta>, 18/10/09, <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>
- ¹⁴ <Kremlin>, 18/12/25, news/59500.
- ¹⁵ <Duma [国家会議(下院)公式サイト]>, 19/04/06, <http://duma.gov.ru/news/44450/> ヴォロディンの補佐役でもある政治アナリスト(社会経済政治研究財団理事長)、バドフスキー(Dmitrii Badovskii)によれば、25周年を機に、憲法についての多様な見解が表明されるようになり、改正論が普通のこととなった。そして、いったん改憲可能ということになると、一つの改憲意見には収まらず多様なテーマについての改正案パケッ

トが生まれるだろうとバドフスキーは展望していた。〈*Vedomosti*〉, 19/04/07, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/04/07/798515-diskussiya-o-popravkah>

なおバドフスキーとヴォロディンの関係については、〈*Kommersant*〉, 16/11/10, <https://www.kommersant.ru/doc/3138111>

¹⁶ 〈*Parlamentskaya Gazeta* [議会新聞]〉, 19/07/17, <https://www.pnp.ru/politics/zhivaya-konstituciya-razvitiya.html>

¹⁷ 〈*Ria Novosti*〉, 19/05/14, <https://ria.ru/20190514/1553478995.html>

¹⁸ 〈世論ファンド (FOM)〉データでは、憲法見直しを求める人の割合は2003年以降、下記の表のように推移している。2018年に3分の2の人が改憲を支持した背景は定かではない。

(質問) 現在、憲法を見直し、改正すべきか (%)。

	2003年12月	2005年9月	2007年12月	2013年12月	2018年10月
憲法を見直すべき	47	52	51	44	66
見直すべきでない	20	21	20	25	20
回答困難	33	27	29	31	14

出所：〈*Vedomosti*〉, 19/04/08,

<https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/04/07/798526-kak-priviknut>

一方2019年12月の世論ファンドの調査では68%の人が改憲を支持したが、その半数(35%)は具体的な改憲要求をあげることができなかった。具体的要求の中では、「生活水準向上のための改憲(5%)」「無償医療の保障(3%)」「無償教育の拡大(3%)」「普通の人の権利擁護(3%)」などが上位であった。〈*Vedomosti*〉, 20/0-1/31, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/30/821898-popravki-putina>

¹⁹ 比較的早い時期に「憲法クーデタ」と呼んだ一人として元 KGB 将校で、政権支持下院議員から反対派に転じたグドコフ (Gennadii Gudkov) がいる。〈*Echo Moskva*〉, 20/01/17, <https://echo.msk.ru/blog/gudkov/2572>

225-echo/ なお、「自己クーデタ *autogolpe*」は、とくにラテンアメリカでしばしば発生した統治者自身による憲法体制の破壊と独裁強化を指す。早期にこの語を用いて改憲企図を批判したのは『ヴォドモスチ』紙副編集長ハラチャン（Kirill Kharatyan）である。〈*Vedomosti*〉, 20/01/22, [https:// www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/21/821162-konstiut-siya-naroda](https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/21/821162-konstiut-siya-naroda)

²⁰ 〈*Kremlin*〉, 19/12/19, news/62366.

²¹ 〈*Kremlin*〉, 19/12/24, news/62404.

²² 〈*The New York Times*〉, 20/12/29, <https://www.nytimes.com/2019/12/19/world/europe/putin-trump-impeachment.html>

²³ 〈*Vedomosti*〉, 19/12/19, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/12/19/819206-zachem-putin-zagovoril>

²⁴ 〈*Kremlin*〉, 20/01/15, news/62582.

²⁵ この前段には「わが国民の主権は無条件であるべきだ。このために我々はたくさんのことを行った。すなわち、国の一体性を再興し、国家権力の機能の一部が事実上オリガルヒ・グループによって篡奪された状態を終わらせた。ロシアは国際社会に、その意向を無視できない国家として復帰した」とある。自身の20年の統治の成果をプーチンが誇っているものとみなしうる。

²⁶ 〈*Vedomosti*〉, 20/01/15, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/15/820695-vozmozhnosti>

²⁷ 〈*Kremlin*〉, 20/01/15, news/62584および news/62585.

²⁸ 〈*Kremlin*〉, 20/01/15, news/62586.

²⁹ メドヴェージェフの解任背景について、改憲との関連では、彼が独自の改憲案（米国型の大統領単独統治を指向するもの）を有しており、それがプーチン改憲案と対立したという説（〈*Kommersant*〉, 20/01/16, <https://www.kommersant.ru/doc/4220791>）、あるいは国際機関、具体的

には「欧州人権裁判所」をプーチンよりも尊重するメドヴェージェフが改憲に反対したという説（前掲、上野2020A、8頁）などがある。だがメドヴェージェフがプーチンに対抗してまで自説を唱えるということは少々考えにくい。むしろ、改憲議論に勢いをつけるために、国民にも下院野党にもそれほど支持されていないメドヴェージェフを解任するというカードをプーチンが切ったと本稿では解釈したい。cf. Aleksander Baunov, “Why Aren’t Russians Protesting Putin’s Reforms?” <Moscow Carnegie Center>, 20/01/30, <https://carnegie.ru/commentary/80931>

³⁰ <Kremlin>, 20/01/15 news/62589 および<Interfax>, 20/01/17, russia/691575。

³¹ 賛成383票、棄権41票。反対は0票であり、これは初めてのことであった。なお過去最高の賛成は2008年のプーチン首相任命時で392票であった。<Interfax>, 20/01/16, russia/691452。

³² <Kremlin>, 20/01/16, news/62593。

³³ <Kremlin>, 20/01/16, news/62595。

³⁴ <Kremlin>, 20/01/16, news/62592。

³⁵ <Kremlin>, 20/01/20, news/62617。

³⁶ <Duma>, 20/01/20, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7> なお、法案に付された解説は、法案が「改憲作業グループの提案に基づいて準備された」とするが、内容的にも、日程的にも、大統領府主導で作成されたとみるべきであろう。改憲作業グループは1月18日の時点で、「活動の基本方向を定めた」段階であった。<Vedomosti>, 20/01/21, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/21/821070-popravitel-konstitutsiyu>

³⁷ <Duma>, 20/01/23, <http://transcript.duma.gov.ru/node/5381/> 意図的欠席者については<Vedomosti>, 20/01/24, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/24/821431-prezidentskie-popravki-v-konstitutsiyu>

そのうちの一人については後述する（第四節）。

³⁸ たとえば〈*Moscow Times*〉, <https://www.themoscowtimes.com/2020/01/20/putins-changes-might-set-russia-on-the-right-path-a68937>

³⁹ 〈*New Times*〉, 20/01/29, <https://newtimes.ru/articles/detail/190001?fcc>

⁴⁰ 〈*Vedomosti*〉, 20/01/30, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/30/821904-popravki-konstitutsiyu>

⁴¹ 〈*Vedomosti*〉, 20/01/30, <https://www.vedomosti.ru/opinion/columns/\2020/01/30/821899-protivnikam-perevorota>

⁴² 1月27日時点で100あまりであった修正案（改憲作業グループへの提出部分）は、その後も増え続け、2月末時点で600以上（その他、下院委員会宛に300）を数えるに至った。

〈*Interfax*〉, 20/01/28, [russia/692963](https://www.interfax.ru/russia/692963) および〈*Kremlin*〉, 20/02/26, [news/62862](https://www.kremlin.ru/news/62862). 下院議長ヴォロディンは3月6日の段階で、下院委員会に387の修正案が提出され、うち200が採択されたとしている。〈*Kremlin*〉, 20/03/06. [news/62949](https://www.kremlin.ru/news/62949).

⁴³ 〈*Interfax*〉, 20/02/17, [russia/695670](https://www.interfax.ru/russia/695670).

⁴⁴ 〈*Kremlin*〉, 20/01/15, [news/62589](https://www.kremlin.ru/news/62589).

⁴⁵ 統一ロシア党公式サイトでの説明。

<https://er.ru/person/38eb6192-6498-4aa3-805d-b292df49c42b>

⁴⁶ 〈*Argumenty i Fakty*〉, 19/07/24,

https://aif.ru/politics/russia/senator_andrey_klishas_dose

⁴⁷ 〈*Vedomosti*〉, 20/01/17, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/17/820800-avtoritarnomu-lideru>

⁴⁸ 〈*Vedomosti*〉, 20/01/21, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/21/821070-popravitel-konstitutsiyu>

⁴⁹ 〈*Kremlin*〉, 20/02/13, [news/62776](https://www.kremlin.ru/news/62776).

- ⁵⁰ < *Interfax* >, 20/02/03, russia/693749.
- ⁵¹ < *Vedomosti* >, 20/02/05, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/02/06/822356-gosduma-predlozhila>
- ⁵² < *Vedomosti* >, 20/02/12, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/02/12/822925-profilnii-komitet>
- ⁵³ < *Interfax* >, 20/02/18, russia/695850.
- ⁵⁴ < *Kremlin* >, 20/02/26, news/62862.
- ⁵⁵ < *Duma* >, 20/01/20, <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>
- ⁵⁶ 下院審議の最終段階、3月10日になって、正義ロシア会派のドラペコ (Elena Drapeko) は、今のロシアには大破局も他国の襲撃もないのに、なぜ改憲議論が「下院規則 *reglament*」に則ってではなく、「緊急手続きで (*v pozharnom poryadke*)」行われるのかと疑問を呈し、下院での審議時間を延長すべきと提案した。これに対して、下院議長ヴォロディンは、93年の憲法創設時と比べれば、きちんと審議しているとし、「なぜ自分で自分たちの仕事をおとしめるのか」と怒り気味に反論し、審議延長提案を退けた。 < *Duma* >, 20/03/10, <http://transcript.duma.gov.ru/node/5430/>
- ⁵⁷ < *Vedomosti* >, 20/02/20, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/02/20/823453-soslovnii-popravki>
- ⁵⁸ < *Interfax* >, 20/01/30, russia/693377.
- ⁵⁹ < *Vedomosti* >, 20/03/10, <https://www.vedomosti.ru/society/articles/2020/03/10/824763-razrushenie-konstitutsii>
- ⁶⁰ < *Vedomosti* >, 20/03/02, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/02/824277-putinskie-popravki>
- ⁶¹ < *Interfax* >, 20/03/03, russia/697608.
- ⁶² < *Vedomosti* >, 20/03/05, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/04/824475-rassmotrenie-popravok-k-konstitutsii>
- ⁶³ < *Duma* >, 20/03/05, http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/Novosti_

Komiteta/item/21621307/

- ⁶⁴ <Kremlin>, 20/03/06, news/62949.
- ⁶⁵ <Duma>, 20/03/10, <http://transcript.duma.gov.ru/node/5430/>
- ⁶⁶ プーチン発言後、カレーリンは提案を撤回した。そもそも、この日、なぜ突然カレーリンが早期解散案を持ち出したのか不明である。推測としては、プーチン再出馬に関するテレシコワの発言を前に、議員に揺さぶりをかけたものとも考えられる（それを画策した者がいたとしたら、それはおそらく下院議長ヴォロディンかその周辺であろう）。だがそれを裏付ける証拠はない。なおカレーリンはその後9月に下院議員を辞し、ノヴォシビルスク州議会代表として上院議員となった。<Interfax>, 20/09/25, russia/728547
- ⁶⁷ 共産党は、ゼロ化部分を含む改憲案全体については反対ではなく棄権票を投じた。<Duma>（前掲、注65）。なお「大統領任期のゼロ化」という表現は下院の公式ニュースでも用いられている。<Duma>, 20/03/10, <http://duma.gov.ru/news/47998/>.
- ⁶⁸ <Vedomosti>, 19/12/20. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/12/20/819229-putin-soglasilsya>
- ⁶⁹ <Novaya Gazeta>, 20/01/15, <https://novayagazeta.ru/articles/2020/01/15/83465-tranzit-k-samomu-sebe>
- ⁷⁰ <Vedomosti>, 20/01/24, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/01/24/821431-prezidentskie-popravki-v-konstitutsiyu>
- ⁷¹ <Interfax>, 20/02/19, russia/695995.
- ⁷² <Interfax>, 20/01/23, russia/692367.
- ⁷³ <Interfax>, 20/02/26, russia/696694.
- ⁷⁴ <Moscow Carnegie Center>, 20/03/18, <https://carnegie.ru/commentary/81311>
なお、上野（2020A）は、テレシコワが「本心からプーチン続投を願って

提案」し、それをプーチンが半ば不本意に受けたと解釈している（94頁）。だがプーチンは、ゼロ化を望まないのであれば、テレシコワ発言を素通りすれば済んだであろう。プーチン自身がゼロ化を望んだゆえに、最終局面で舞台を作り上げた、というスタノヴァヤ解釈に妥当性があるように思える。なお、2020年1月末の世論調査（*Levada Tsentr* 実施）によれば、2024年以降もプーチンに大統領職継続を求める者は27%に留まっていた（下記表参照）。

（質問）2024年以降のプーチンにどのような役割を望むか。

役割	(%)
ロシア大統領	27
私人・年金生活者	25
首相	11
統一ロシア党指導者	9
公的役割を望まない	7
ロシア・ベラルーシ連合国家大統領	4
国民指導者兼安保会議書記 (カザフスタン大統領ナザルバエフ前大統領と同様)	4
国際組織（国際連合、IOCなど）の長	4
その他	3
大国家企業トップ	1
回答困難	7

出所：<*Levada Tsentr*>, 20/01/30, <https://www.levada.ru/2020/01/30/rol-vladimir-putina-posle-2024/print/>

- ⁷⁵ 上野（2020A）は退任をプランAとし、続投はそれがうまくいかなかった時のプランBと解釈している（100頁）。だがプーチンの優先順位が退任にあるか、続投にあるか、判断は難しい。また、現時点で、プーチンは2024年についておよそ未決定という解釈もある。例えば、下斗米伸夫『新危機の20年——プーチン政治史』（朝日新聞出版、2020年）は、「後

継者問題をいまは決めないことを決めた」とする（331頁）。

⁷⁶ <Duma>, 20/03/10, <http://transcript.duma.gov.ru/node/5430/>

⁷⁷ <Interfax>, 20/06/21, russia/714106.

⁷⁸ 連邦会議（上院）議事録、20/03/11,

<http://council.gov.ru/activity/meetings/114339/transcript/>

唯一の反対者はイルクーツク政府代表の上院議員（共産党州委員会第一書記）のマルハエフ（Vyacheslav Markhaev）であった。棄権者3人のうち2人も共産党所属議員で、残る一人はプーチンのかつての上司ソプチャク（Anatolii Sobchak）の夫人ナルソワ（Lyudomira Narusova）であった。

<Interfax>, 20/03/11, russia/698631.

⁷⁹ <Vedomosti>, 20/03/12, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/03/12/825084-regioni-odobrili>

⁸⁰ 憲法裁判断は、<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>

⁸¹ <Kremlin>, 20/03/17, news/63003, この4月22日はレーニン生誕150周年の日にあたっていたが、これまったくの偶然であった。なお、投票文言の公表後、文法的には、「ロシア連邦憲法に加えられた改正」（下線は引用者のもの）とすべきという指摘がなされたが、大きな問題とはならなかった。<Komsomolskaya Pravda>, 20/06/27, <https://www.kp.ru/online/news/3922894/?from=twall>

⁸² ロシア連邦憲法（改正前）は Barkhatova（前掲、注6）を参照。

⁸³ <Vedomosti>, 20/01/19, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/01/19/820934-novaya-tandemokratiya>

⁸⁴ <Golos>, 20/01/20, <https://www.golosinfo.org/articles/144022>

⁸⁵ <Golos>, 20/01/22, <https://www.golosinfo.org/articles/144025>

この件に関して、中央選挙委員長パンフィーロワは、最大4つくらいまでなら個別賛否投票が可能だが、24、25にもなるようなリストを作成すれば、投票用紙が本のようにになってしまい、技術的にあり得ないと反論

- していた。そして、仮にはっきりと受け入れがたい改正条項があるのであればその人には反対と投票する権利があると付加した。〈Interfax〉, 20/03/05, russia/697868 一方でパンフィーロワは、投票結果の改ざんなどについて最高4年の自由はく奪を含む刑事罰強化を提案した。〈Interfax〉, 20/02/28. russia/697098.
- ⁸⁶ 〈Interfax〉, 20/01/23, russia/692433.
- ⁸⁷ カール・シュミット（田中浩／原田武雄訳）『政治神学』（未来社、1971年）、11頁。
- ⁸⁸ 投票で使用する物品調達は、改憲法成立に先行して、緊急手続きで対応するなどイレギュラーな対応を取らざるを得なかった。〈Vedomosti〉, 20/02/19, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/02/19/823445-golosovanie-popravkam>
- ⁸⁹ 〈Kremlin〉, 20/02/13, news/62776.
- ⁹⁰ 〈Kremlin〉, 20/03/17, news/63004.
- ⁹¹ 〈Golos〉, 20/03/17, <https://www.golosinfo.org/articles/144158>
- ⁹² 〈Interfax〉, 20/03/20. russia/700106.
- ⁹³ 〈Interfax〉, 20/03/24, world/700631.
- ⁹⁴ 〈Interfax〉, 20/03/25, russia/700816.
- ⁹⁵ 〈Kremlin〉, 20/03/25, news/63061.
- ⁹⁶ 〈Kremlin〉, 20/03/25, news/63066.
- ⁹⁷ 〈Interfax〉, 20/05/12, russia/708220.
- ⁹⁸ 〈Interfax〉, 20/05/11, russia/708138.
- ⁹⁹ 〈Vedomosti〉, 20/05/11, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/05/11/829970-putin-stsilloi-haribdoi>
- ¹⁰⁰ 〈Rosbalt〉, <https://www.rosbalt.ru/piter/2020/06/01/1846584.html>
- ¹⁰¹ 〈Kremlin〉, 20/06/01, news/63441.
- ¹⁰² 〈Kremlin〉, 20/06/01, news/63443.

- ¹⁰³ 船舶や投票困難僻地で、6月26日までに86549人が投票した。
＜*Vedomosti*＞, 20/06/26, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/06/26/833417-golosovaniya-konstitutsii>
- ¹⁰⁴ ＜*Vedomosti*＞, 20/07/02, <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2020/07/02/833880-rezultati-golosovaniya>
- ¹⁰⁵ 最終投票日前に「出口調査」の結果が公表されたことについて、中央選挙委員長パンフィーロワは遺憾の意を表明したが、禁止の手段はないと語った。一方、大統領報道官ペスコフは公表が人々の選択に影響を及ぼすことはないだろうと述べた＜*Vedomosti*＞, 20/06/30, <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2020/06/30/833651-ekzitpol-vtsioma>
- ¹⁰⁶ ＜*Kremlin*＞, 20/06/30, [news/63584](https://www.kremlin.ru/news/63584).
- ¹⁰⁷ ＜*Interfax*＞, 20/07/01, [russia/715518](https://www.interfax.ru/russia/715518).
- ¹⁰⁸ なおプーチンは、ここで「ソ連崩壊後、歴史的基準で見れば、まったく少しの時間しか過ぎていない」と述べている。プーチンの時間感覚を示す発言として興味深い。＜*Kremlin*＞, 20/07/02. [news/63591](https://www.kremlin.ru/news/63591).
- ¹⁰⁹ ＜*Vedomosti*＞, 20/07/02, <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2020/07/02/833880-rezultati-golosovaniya>
- ¹¹⁰ ＜*Interfax*＞, 20/07/02, [russia/715624](https://www.interfax.ru/russia/715624).
- ¹¹¹ ＜*Moscow Times*＞, 20/07/03, <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/03/it-wasnt-about-putin-until-it-was-a70770>
- ¹¹² ＜*Golos*＞, 20/03/17, <https://www.golosinfo.org/articles/144158>
- ¹¹³ ＜*Vedomosti*＞, 20/07/23, <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2020/07/23/835177-gosduma-konstitutsiyu>
- ¹¹⁴ 中央選挙委員会公式サイト, 20/07/03, <http://www.cikrf.ru/news/cec/46749/>
- ¹¹⁵ 中央選挙委員会アルヒーフ参照。
http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/referendum/1993_ref_itogi.php

¹¹⁶ 地方別の投票結果は中央選挙委員会の下記サイトで参照。<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom?action=show&global=1&vrn=100100163596966®ion=0&prver=0&pronetvd=null>

なおネネツ自治管区での反対多数現象は、同管区を廃止し、アルハンゲリスク州に統合する話がこの時期に出ていたことへの反発と見られている。〈*Vedomosti*〉, 20/07/02, <https://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2020/07/02/833880-rezultati-golosovaniya>

¹¹⁷ 〈*Vedomosti*〉, 同上。

¹¹⁸ 〈*Interfax*〉, 20/07/03, [russia/715765](https://www.interfax.ru/russia/715765).

¹¹⁹ 〈*Kremlin*〉, 20/07/03, [news/63598](https://www.kremlin.ru/news/63598).

¹²⁰ 〈*New Times*〉, 20/06/25, <https://newtimes.ru/articles/detail/195537>.

アジア研究所紀要 第47号

2021年 2月25日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

東京都武蔵野市境5丁目8番

電話 0422 (36) 3415

e-mail : ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 (株)松井ピ・テ・オ・印刷

栃木県宇都宮市陽東五丁目9番21号

電話 028 (662) 2511
