

第2章 2020年憲法改正の正統性 —憲法裁判所の合憲性審査と国民投票の観点から—

溝口 修平

はじめに

ロシアで2020年に行われた憲法改正は、政治システムを大きく変更したという意味だけでなく、憲法の基底にある価値観の変容を伴うという意味でも、重要なものであった。ウラジーミル・プーチン（Владимир Путин）大統領のこれまでの任期が「リセット」され、2036年まで大統領を務めることが可能になったことは、ロシア国内でも「独裁的」だと批判された¹。また、ヴェニス委員会は、国際機関の決定に対する憲法の優位性が第79条と第125条に明記されたことによって、ロシアが加盟している欧州人権条約の義務が履行されなくなることへの懸念を表明し、第79条の修正を削除することを求めた²。このように、2020年憲法改正は国内外で大きな注目を集めるものであった。

本稿は、憲法改正の内容ではなく、その改正手続きに注目して、2020年憲法改正の特徴を明らかにしようとするものである。第1節で述べるように、2020年憲法改正は、通常の改正手続きに加えて、追加的に憲法裁判所による合憲性の審査と国民投票（正式には「全ロシア投票」）が実施された。これは、憲法改正に対する正統性獲得を意図したものだと考えられるが、裏を返せば、そのような追加的な手段がなければ、憲法改正を正当化できないと政権が考えたからだとも言える。筆者は、この点に2020年憲法改正の歪みが象徴的に表れていると考える。すなわち、憲法改正の正統性獲得のために行われた憲法裁判所の合憲性審査と国民投票が、逆にその正統性を毀損しているというのがここでの主張である。

以下では、第1節でロシアにおける憲法改正手続きを概観し、続く2つの節で憲法裁判所による合憲性審査と国民投票がどのような問題を浮き彫りにしたのかを論じる。なお、憲法改正によって具体的にどのような点が変わったかは、すでに他で論じているので、そちらを参照されたい³。

1. 憲法改正の手続き

ロシア憲法の改正手続きは、改正の対象となる条項によって表1のように分類される。連邦構成主体の名称変更や統廃合に関わる第65条を除けば、これまでロシアで行われた憲法改正は、いずれも第3章から第8章までの統治機構に関わるものであり、今回の2020年憲法改正も同様である。したがって、この憲法規定に則れば、連邦議会上下両院の特別多数と3分の2以上の地方議会で採択されれば、この法案は成立するはずであった。

しかし、2020年憲法改正では、通常の手続きに加えて、憲法裁判所による法案の合憲性審査と国民投票が実施されることになった。国民投票については、2020年1月15日の教書演説でプーチン大統領が憲法改正を提案した際にすでに言及されていた。プーチンは、この憲法改正は「政治システムの大きな変化」を伴うものであるため、国民投票が行われ、その結果に基づいて最終的な決定がなされなければならないと述べたのである⁴。通常の手続きに加えて国民投票を実施したのは、主権者たる国民にこの憲法改正に関与する機会を設けることで、その正統性を確保しようとしたためだと考えられる。

表 1 ロシア憲法で規定されている憲法改正の手続き

章立て	改正手続き
第 1 章 総則	①改正提案を上下両院議員総数の 3/5 以上が支持すると、憲法議会を設置
第 2 章 権利章典	②新憲法草案を、憲法議会の 2/3 以上の賛成か、全人民投票における投票者の過半数の賛成で採択
第 3 章 - 第 8 章 統治機構	下院議員総数の 2/3、上院議員総数の 3/4、2/3 以上の地方議会での承認 ※第 65 条を除く
第 9 章 改正手続き	第 1、2 章と同じ

出典：筆者作成

同様に、憲法裁判所による合憲性審査も、この憲法改正が「法的に妥当である」という印象を国内外に示すことを意図したものだと言えよう。ただし、国民投票とは違い、憲法裁判所による審査という手続きは、プーチンが議会に提出した最初の法案には含まれておらず、法案審議途中に追加されたものである。特に、これは 3 月 10 日の下院第 2 読会でワレンチナ・テレシコワ（Валентина Терешкова）下院議員がプーチンの任期の「リセット」を提案した際に⁵、それを正当化する手段として持ち出された。テレシコワの提案を受けて議会に現れたプーチンは、「憲法裁判所が、この改正は憲法の原則や基本規定に反していないという決定を下す」という条件付きで、この提案を承認したのである⁶。憲法裁判所による合憲性審査という問題にプーチンが言及したのは、これが最初であった。このように、大統領の任期制限というルールを変更することに対する反発を未然に防ぐために、プーチンは憲法裁判所による「お墨付き」を得ようとした。

もっとも、こうした経緯自体が、クレムリンによる演出だったとみなすのが妥当であろう。つまり、当初プーチンは任期満了後に大統領を退任するつもりだったが、テレシコワによる「突然の」提案によって翻意したというのは一種の脚色であり、実際は法案の修正は最初から既定路線だった可能性が高い。なぜなら、3 月 5 日に下院第 2 読会に提出された法案において、憲法裁判所が法案の内容と手続きの合憲性について判断するという規定は、すでに追加されていたからである。つまり、テレシコワ提案より先に、任期のリセットに向けた準備は着々と進んでいた。

いずれにせよ、「政治システムの大きな変化」と「プーチンの任期のリセット」を正当化する道具として、憲法裁判所の審査と国民投票という手続きが法案に追加された。そのため、2020 年憲法改正法はやや特殊な形態を持つものとなった。この法律は、改正の内容について定めた第 1 条、国民投票について定めた第 2 条、そして改正手続きについて定めた第 3 条からなるが、施行されるタイミングが条項ごとに異なったのである。第 3 条に記された法制定プロセスを見てみよう。まず、憲法が定めるように、法案は連邦議会と地方議会で審議され、そこで成立すると、改正手続きについて定めた第 3 条のみが施行される。次に、大統領が法案第 1 条、第 2 条の合憲性について憲法裁判所に判断を求める。憲法裁判所が合憲であると判断した場合、第 2 条が施行され、国民投票が実施される。最終的に、

この投票で半数以上の票が憲法改正に賛成した場合、憲法改正は承認されたことになり、その後大統領令によって公布される。このように、憲法で定められた憲法改正の手続きに加えて、2020年憲法改正法はこの法律のみに適用される特別な手続きを定めた。

2. 憲法裁判所による合憲性審査

1月から始まった法案審議は、3月11日までに上下両院で可決され、すぐに地方議会でも承認された。それに引き続き、3月16日には、憲法裁判所も法案が憲法に違反していないという決定を下した⁷。

憲法裁判所の審査のポイントは次の2つであった。すなわち、第一に、法案に規定されている改正手続きが、憲法に合致したものかという点であり、第二に、改正される内容が憲法第1章、第2章、第9章と矛盾していないかという点である。憲法裁判所は、この2点についてどちらも憲法に違反していないという見解（以下では「憲法裁意見」と記す）を下した。

(1) 識者による反対

憲法裁意見が公表される前日には、憲法改正法案に反対する声明が、427名の研究者、作家、ジャーナリストによって『モスクワのこだま』のウェブサイトに掲載された⁸。ここでは、上述した「任期のリセット」に対する反対⁹に加えて、憲法改正の内容が憲法第1章、第2章に記されている憲法の基本原則に反していること、そして、この憲法改正の手続きが憲法第136条に記されている手続きに違反していることが指摘された。

憲法改正の手続きに関しては、2020年憲法改正法が既存の法律に反しているという点も問題視された。1998年に制定された「ロシア連邦憲法改正の採択および施行手続きに関する連邦法」（以下、「憲法改正手続き法」とする）の第2条第2項は、関連する条文の改正ごとに、別々の憲法改正法が制定されることと定めている。しかし、2020年憲法改正法は、複数のテーマに関する改正が含まれているにもかかわらず¹⁰、1つの法律として策定され、地方の立法機関はその様々な内容について自分たちの意見を表明する機会が与えられていない。この声明は、このような理由から2020年憲法改正を「反憲法的クーデター」と非難した。

(2) 憲法裁意見

そもそも、憲法裁判所は、憲法改正を審査する権限を有していると言えるのか。実際、以前の判決では、憲法裁判所自身が、憲法改正の審査は行わないという判断を下していた¹¹。しかし、憲法裁意見では、第3章から第8章の改正は、内容的にも手続き的にも憲法第1章、第2章、第9章に違反してはならないため、憲法裁判所が審査を行うとした¹²。

それでは、憲法裁判所はどのような根拠に基づいて、2020年憲法改正法の改正手続きが憲法に違反していないという結論に達したのか。1998年の憲法改正手続き法との関係について、憲法裁判所は、今回の憲法改正法に記された改正手続きとの適合性については評価しないとしつつ、今回の法律は、憲法改正手続き法の特別法・後法にあたるため、より大きな法的効力を有するという結論を下した。憲法改正手続き法は、(1)で記した有識者の反対声明でも言及されたものであるが、それよりも、2020年憲法改正法の改正手続きの有

効性を支持した形となった。

全ロシア投票の実施についても、憲法裁判所は、憲法第1条、第3条、第32条に記されている「人民の直接的な意思表示」の一種であるとして、これを認めた。憲法起草者が人民主権の原則にしたがって、その決定の正統性を全ロシア投票に委ねることは可能であり、それは法案を採択した連邦議会や地方議会を否定することにはあたらないというのである。さらには、全ロシア投票は憲法第135条に記されている「全人民投票」とも異なるため、後者において設定されている投票が成立するための要件（有権者の過半数が投票）は適用されないというのが、憲法裁判所の見解であった。

このように、憲法裁判所は2020年憲法改正の手続きが憲法に違反するものではないという結論を下した。しかも、それは既存の法律や憲法裁判所自身の以前の判決を覆すものであった。さらに、本稿では詳細は省くが、憲法裁判所は改正内容についても、憲法の基本原則に反しないという結論に達した。憲法裁判所はこれまで、人権保護の観点から一定の役割を果たしてきたが、政治的な問題については政権と対立せずプラグマティックな対応を取ることで自律性を確保してきたと言われてきた。また、近年は特に欧州人権裁判所に対してロシアの主権を擁護する立場を強めている¹³。このような行動を踏まえると、憲法裁判所が2020年憲法改正法について憲法に反していないという意見を示すことは事前に予想されていた。ただし、今回の憲法裁意見では、これまでの法律や憲法裁判所自身の決定に反するような形で、憲法改正の手続きが正当化されたことは注目に値する。

3. 国民投票と不正疑惑

2020年4月22日に実施される予定であった国民投票は、新型コロナウイルスの感染拡大の影響で、6月25日から7月1日の期間に延期された。上述のとおり、2020年憲法改正法ではこの投票が成立するための要件が設けられなかったが、実際には政権は投票率確保にかなり注力し、市民に投票を促すキャンペーンを積極的に展開した。また、期日前投票の手続きが簡素化されただけでなく、新型コロナウイルスの感染拡大を防ぐために、公園などの屋外でも投票が行われ、モスクワ市とニジェゴロド州では電子投票も実施された。投票終了後に中央選挙委員会が発表した公式結果では、投票率が68.0%、賛成が全体の77.9%、反対が21.3%であった¹⁴。この結果を踏まえ、7月4日に改正憲法が施行された。

ただし、投票終了直後から、この投票における大規模な不正疑惑が報じられた。2018年大統領選挙でも不正の実態を明らかにしたセルゲイ・シュピルキン（Сергей Шпилькин）は、今回の国民投票では大統領選挙を上回る大規模な不正があったと指摘した。彼の推計によると、約2200万票が「変則的な」票であり、実際の投票率は42-43%で、賛成票が65%、反対票は35%程度であった¹⁵。この結果でも、憲法改正が承認されたことには変わらないが、もしシュピルキンの推計が正しければ、非常に大規模な不正によって投票結果が改竄されていたことになる。このことは、クレムリンがそれだけ国民投票を重視していたことの証となるが、不正が暴かれれば国民投票自体の正統性は低下せざるを得ない。

それでは、どちらの数値がより実態に近いものなのか。そのことを探るために、いくつかの世論調査の結果を見てみよう。表2と表3は、それぞれレヴァダ・センターと全ロシア世論調査センターが事前に行った世論調査の結果である。どちらも「投票する」と答えた人の割合は、実際の投票率に近い数値であったが、「投票する場合、賛成」と答えた人の

割合は実際の賛成票の割合よりかなり少なかった。たとえば、3月から5月にかけて行われたレヴァダ・センターの調査では、投票に参加する場合、憲法改正に賛成すると回答した人の割合は、いずれも40%台であった。一方、全ロシア世論調査センターの結果では、4月の調査までは賛成票を投じると答えた人の割合が50%以下であったが、投票が近づくにつれてその割合は増加し、5月22日の調査では61%の人が賛成すると答えた。このように、事前の世論調査は時期によってばらつきはあるものの、総じて公式結果よりも賛成の割合は低かった。

表2 全ロシア投票に対するレヴァダ・センターの調査結果

	3月19-25日	4月24-27日	5月22-24日
きっと投票する／ 確実に投票する	54%	65%	66%
投票する場合、賛成	40%	47%	44%

出典：«Общероссийские голосование по поправкам в конституцию» Левада центр, 2 июня 2020 г. <<https://www.levada.ru/2020/06/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu-3/>>

表3 全ロシア投票に対する全ロシア世論調査センターの調査結果

	2月20日	3月11日	4月17日	5月22日
投票する／ おそらく投票する	66%	69%	66%	66%
投票する場合、賛成	43%	46%	50%	61%

出典：«Конституционные поправки: рейтинг предпочтений россиян» ВЦИОМ, 30 мая 2020 г. <<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/konstitucionnye-popravki-rejting-predpochtenij-rossiyan>>

«Голосование по поправкам к Конституции: первый прогноз» ВЦИОМ, 22 апреля 2020 г. <<https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/golosovanie-po-popravkam-k-konstituczii-pervyj-prognoz->>

レヴァダ・センターが投票期間中の6月27日から28日にかけて行った調査では、早く投票を済ませた人ほど憲法改正を支持する傾向にあるという興味深い結果が出ている。この調査では、回答者の50%が投票をする予定だと答え、22%がすでに投票したと回答した。後者（N = 352名）のうち68%は憲法改正に賛成したのに対し、前者（N = 816名）のうち憲法改正に賛成と答えたのは54%にすぎず、反対が29%、回答困難・回答拒否が17%であった¹⁶。このように、投票の時期によって憲法改正に対する態度に違いが見られるが、いずれの結果も、77.9%という公式結果の賛成率からはかなりの乖離がある。

レヴァダ・センターが投票終了後に行った調査でも、シュピルキンの推計に近い結果が出ている。この調査では、投票した者のうち、60%が賛成票を投じ、26%が反対票を投じたと回答した。また、14%はどちらに投票したかを答えることを拒否した。レフ・グトコフ（Лев Гудков）レヴァダ・センター所長は、この調査における賛成の割合が公式結果と同等になるには、回答を拒否した14%全員の票が賛成票である必要があるが、そのようなことは社会調査ではほとんどあり得ないし、投票が「公正」だったと考えている回答者が半数以下という状況ではなおさらそうであると指摘している¹⁷。憲法改正への賛成の割合

が50%を下回っていた事前の調査と比べると、確かにその割合は増えているが、この調査でもやはり公式結果ほどの賛成率とはなっていない。このように、どの世論調査でも、憲法改正に賛成する国民の割合は公式結果を大きく下回っており、世論の支持は一定程度「作り出された」ものである可能性が高いと言えるだろう。

おわりに

本稿では、憲法改正の手続き面から、ロシアの2020年憲法改正の特徴について論じてきた。この憲法改正は、プーチン自身が述べたように、「政治システムの大きな変化」をもたらすものであった。ロシアはこれまでも憲法改正を経験してきたものの、これほど大規模な憲法改正を実施したのは今回が初めてであった。そして、そのような大幅な憲法改正が「恣意的」なものだと国民に捉えられないように、クレムリンは内容・手続き両面において細心の注意を払った。内容的には、「領土割譲の禁止」のような愛国心を刺激するものや、「年金の物価スライド制」のように社会保障の充実を掲げるものが憲法に書きこまれた。そして、手続き的には、本稿で見たように、憲法裁判所による合憲性審査と国民投票が、本来の手続きに加えて追加された。

しかし、こうした追加的な手続きが憲法改正の正統性を確保する上で十分な効果を発揮したかは疑問が残る。憲法裁判所は、今回の憲法改正法が内容的にも手続き的にも憲法に違反しないとしたが、これは、以前の判決を覆す形での審査であり、執政府に対する司法府の従属を印象付けるものとなった。また、国民投票の結果も圧倒的に憲法改正を支持するものであったが、その結果には疑問が投げかけられ、多くの国民が国民投票自体の「公正さ」を疑うこととなった。こうしたことを踏まえると、憲法改正の正統性を高めるために実施した憲法裁判所の合憲性審査や国民投票が、逆にその正統性を毀損したとも言えるのである。現政権の安定化を目的とした今回の憲法改正は、その政治争点化を避けるために内容的にも手続き的にも世論に気を使ったものとなった。しかし、むしろそれゆえに様々なところに「歪み」を生み出すことになったのである。

一注一

- ¹ Вячеслав Половинко «Злой дух Конституции. Поправки в Основной закон превращают Россию в диктатуру. Объясняет юрист Илья Шаблинский» Новая газета. 14 марта 2020 г. <<https://novayagazeta.ru/articles/2020/03/14/84313-zloy-duh-konstitutsii>>
- ² Venice Commission, Opinion on the Draft Amendments to the Constitution Related to the Execution in the Russian Federation of Decisions by the European Court of Human Rights (Strasbourg, June 18, 2020), <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)009-e)>
- ³ 溝口修平「ポスト・プーチン時代のロシアと憲法改正」令和元年度外務省外交・安全保障調査研究事業『ポスト・プーチンのロシアの展望』日本国際問題研究所、7-18頁、2020年；同「ロシア連邦 解説」初宿正典、辻村みよ子編『新解説 世界憲法集 第5版』三省堂、2020年、281-293頁。
- ⁴ Послание Президента Федеральному Собранию. 15 января 2020 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/62582>>
- ⁵ 第81条の改正。大統領の任期制限は「連続2期まで」から「通算2期まで」と変更されたが、大統領経験者の憲法改正以前の任期はカウントしないという規定が設けられた。
- ⁶ «Владимир Путин выступил на пленарном заседании Государственной Думы по вопросам внесения

- поправок в Конституцию Российской Федерации» 10 марта 2020 г. <<http://kremlin.ru/events/president/news/62964>>
- 7 Заключение Конституционного суда Российской Федерации «о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» 16 марта 2020 г. <<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf>>
 - 8 «Не допустить конституционный кризис и антиконституционный переворот. Обращение ученых, писателей и журналистов к гражданам России» 15 марта 2020 г. Эхо Москвы <<https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2606224-echo/>>
 - 9 この点について声明は、プーチンとメドヴェージェフのみに2期以上大統領選挙に出馬する権利を与えるような憲法改正は、法の下での平等の原則に反すると主張している。
 - 10 改正は最終的に206の条項についてなされた。
 - 11 Определение Конституционного суда Российской Федерации «по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» 17 июля 2014 г. <<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision168181.pdf>>
 - 12 Заключение Конституционного суда. СС.6-7.
 - 13 Alexei Trochev and Peter H. Solomon, “Authoritarian Constitutionalism in Putin’s Russia: A Pragmatic Constitutional Court in a Dual State,” *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 51, no. 3 (September 2018), pp. 201–14.
 - 14 Результаты голосования. Общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. <<http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom>>
 - 15 Ринат Таиров «Такого масштаба манипуляций в прошлом не было»: эксперт заявил о 22 млн «аномалий» на голосовании по Конституции» Forbes.ru. 7 мая 2020 г. <<https://www.forbes.ru/obshchestvo/404269-takogo-masshtaba-manipulyaciy-v-proshlom-ne-bylo-ekspert-zayavil-o-22-mln>>
 - 16 また、この調査では、憲法改正に賛成の人のうち、89%が大統領任期に関する改正にも賛成し、憲法改正に反対の人のうち、88%が大統領任期に関する改正に反対であった。このように、任期の問題は有権者の投票行動を決定する上で重要な役割を果たした。(«Общероссийские голосование по поправкам в конституцию» Левада центр, 2 июля 2020 г. <<https://www.levada.ru/2020/07/02/obshherossijskoe-golosovanie-po-popravkam-v-konstitutsiyu-4/>>)
 - 17 Лев Гудков «Кто и как голосовал за поправки в конституцию: завершающий опрос» Левада центр, 7 август 2020 г. <<https://www.levada.ru/2020/08/07/kto-i-kak-golosoval-za-popravki-v-konstitutsiyu-zavershayushhij-opros/>>

本稿に記載した URL はすべて、2021年2月18日にアクセス確認済みである。

