

ロシア憲法改正——プーチンの政治的レガシー

永 綱 憲 悟

なぜ改憲が行われたのか。

ロシアでは2020年7月3日、全条文の3分の1に及ぶ大幅な改正憲法が成立した。改憲の第一の目的は2024年に任期切れが迫るプーチンに続投可能性を与えることであった。第二の目的は大統領権限の増強であり、第三の目的は対外的な主権主張強化であった。改憲プロセスはプーチン主導で進み、その内容は20年間のプーチン統治を正当化するという性格を帯びていた。その意味で、この改憲はプーチンの政治的レガシーを文書化するものと受け止められた。

プーチンの続投可能性はどのようにして憲法に規定されたのか。

そもそも現行憲法は大統領の任期について「同一人物は大統領職を続けて二期を超えて占めることはできない」と規定していた。このためプーチンは2008年には首相職につき、2012年に復帰したという経緯があった。しかし、生涯で「2回」までにすべきという批判も根強く、それを受けて改憲法案では、「続けて」が削除された。

しかし、法案審議の最終段階に至って、これまでの大統領の任期はカウントしない、という方策が提案された。プーチンがこの提案を「憲法裁判所の承認」と「国民による賛成」を条件に受け入れたことで、現職プーチンおよび前職D・メドヴェージェフについては二期限定の例外とすることが改憲に組み込まれたのである。

なぜ国民は改憲を支持したのか。

改憲投票は当初4月22日に予定されていたが、新型コロナウイルス感染症拡大により延期となり、7月1日実施となった(ただし分散のため6月25日から投票開始となった)。結果は投票率70%、賛成率78%、絶対賛成率(=投票率×賛成率)55%で、有権者の半数が改憲を支持し

た。1993年、エリツィン大統領の下での、現憲法採択時の国民投票では、投票率54%、賛成率58%で、絶対賛成率32%であった。これに比すれば今回の改憲は圧倒的支持を得たといえるであろう。

支持の背景は何か。まず確認すべきは、国民大多数がプーチン続投を支持していたわけではないという点である。独立系の世論調査機関レヴァダセンターが投票直前に行った調査では、続投賛成者52%に対し、反対者44%で、賛否はある程度拮抗していた。

にもかかわらず多数が賛成票を投じたのは、改憲内容に「年金の物価スライド制」や「最低生活費以上の最低賃金保障」が加わっていたからである。これらは法律レベルではすでに規定され、かつ実現されており、改憲により国民生活が何か改善されるわけではなかった。しかし、こうした条項は改憲賛成投票への「人參」の役割を十分果たした。世論調査での高齢者の改憲支持の高さはそのことを示唆している(表1)。

なお、「大統領任期」と「年金スライド制」のようなまったく性格の異なる事項の修正を一つの改憲法案にまとめ、一括投票に付すことの違法性が、選挙監視NPO団体などから指摘されていたが、大きな議論とはならなかった。

表1 世論調査／憲法改正投票賛否(年代別／%)

	賛成	反対
全体	60	36
18-24歳	33	45
25-39歳	44	33
40-54歳	55	31
55歳以上	77	15

[調査は2020年7月24-25日に実施]

(出典) <Levada Tsentr>、

<https://www.levada.ru/2020/08/07/kto-i-kak-golosoval-za-popravki-v-konstitutsiyu-zavershayushhij-opros/> (アクセス 2021年11月4日)

改憲内容（1）大統領権限の強化

プーチン任期問題以外での重要改憲事項の第一は大統領権限の強化であった。とりわけ検事総長については、これまで上院（連邦会議）に任免権があったが、改憲により、上院との「協議」後、大統領が任命するものとされ、罷免については協議も不要とされた。

また裁判官がその名誉と尊厳を毀損した場合、これまでは内部的対応であったものが、大統領が職務停止を上院に提起できることとなった。さらに議会が採択した法案について、大統領は、署名前に憲法適合性判断を憲法裁判所に求めることが出来ることとなった。

改憲を提起した2020年教書でプーチンは、広大な国土、複雑な民族領域構成を有するロシアは「強い大統領共和国」でなければならないと語っていた。まさにその主張に従い大統領権限がいっそう強化された。

改憲内容（2）保守愛国主義の喧伝

ついで注目すべき改憲内容は、愛国主義や社会保守思想を唱道する条項が多数加えられたことである。その改正条項の指向性は、普遍的人権や国際協調を基調とする現憲法と一致しておらず、同一憲法の中に異なる理念が共存することとなった。

プーチンの当初の改憲提案には、この部分の修正案は含まれていなかった。しかし、プーチンは大統領諮問機関として「改憲作業グループ」なるものを作り、そこに自分に近い作家、芸術家、スポーツマン、学者、社会活動家、議員らを集めて、改憲議論を行わせた。彼らの間から保守愛国主義の提案が多数噴出してきたのである。

具体的には、「神」への言及条文が加えられ、「祖国擁護における国民の偉功」の意義が強調され、ロシア語が「国家を形成する国民の言語」とされ、結婚は「男と女の結合」（つまり同性婚の否定）とされた。

改憲内容（3）主権強調外交

我が国でも注目されたのが、改憲により「領土割譲呼びかけの禁止」条項が加わったことである。これも上記の作業グループで提起され、それをプーチンがとりあげたことで改憲内容に組み入れられた。ただしプーチンは外交実務交渉に悪影響を及ぼさないよう留保を加えた。このため、日本との平和条約交渉にこの改憲が直接的に影響を及ぼすことはないと思われる。

主権強調として、国際機関決定に対するロシア憲法の優先も明記された。これはプーチン原案に当初からあったものである。国際機関決定を無視する例は他国でもあるが、一般的には国際協調を建前にしつつ、現実面で自国利益主張という方法が取られる。ことさら自国憲法優先をうち出したのは国内宣伝的意味合いが強いと思われる。

2024年に実際にプーチンは続投するのか。

改憲の目的はあくまでプーチンに出馬の「可能性」を与えることであった。それにより、プーチン自身の言葉によれば、「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」ような事態を回避することが主眼であった。それゆえ、かりにプーチンが2024年に大統領を辞任したとしても、終身上院議員や国家評議会議長（法修正必要）など就任可能なポストも用意され、退任後の訴追免責保証も改憲条文で規定されている。予測は困難であるが、2023年後半にプーチンが退任を宣言し、後継者指名を行う可能性も否定できないように思える。

ロシアはどこへ向かうのか。

表2 世論調査／ロシアは西側にどう対応すべきか(年代別／%)

	敵として	ライバルとして	同盟者として	友人として	回答困難
全体	5	29	44	13	10
18-24歳	4	19	50	21	7
25-39歳	5	25	44	15	11
40-54歳	4	32	43	11	11
55歳以上	6	33	43	10	8

[調査は2021年8月19-26日に実施]

(出典) Levada Tsentr,

<https://www.levada.ru/2021/09/08/mezhdunarodnye-otnosheniya-avgust-2021/>
(アクセス 2021年11月5日)

この改憲で大統領権限が強化され、保守愛国理念が強く唱えられ、対外主権が強調されることとなった。プーチン自身はこの改憲で「国家体制が強化され、この先数十年にわたってのわが国の発展条件が作られるだろう」と自賛している。一方、ロシアの政治学者L・シェフツォワは、この改憲で、欧州になろうとしていた初期プーチン主義の時代が終わったと見ている。

しかしプーチン時代に育った若者を中心に、欧米との関係改善を求めている人も少なくない(表2)。ロシアはことさら欧米との対決を望んでいるわけではないが、自分たちの地政的権益主張、そして保守的価値主張を下ろさずに、関係改善を図ることを求めている。このため、欧米からの警戒心拡大(時には制裁)を招き、それがロシアの反欧米スタンスを強めるという負のスパイラルが働いている。

このスパイラルから抜け出すには新しいアプローチが必要である。だがそれは、プーチン後の課題であり、いつ、真の意味でプーチン後が来るかはなお定かではない。

(注記) 以上の記述について、出典根拠は以

下の2つの拙稿を参照されたい。

「2020年ロシア憲法改正」『国際関係紀要』第30巻 第1・2合併号。

<<https://asia-u.repo.nii.ac.jp/>>からアクセス可能。

「2020年ロシア憲法改正プロセス」『アジア研究所紀要』第47号。

<<https://www.asia-u.ac.jp/laboratory/annals/>>に掲載。

(ながつな・けんご 亜細亜大学学長)