UENO Toshihiko, E-Mail: uenot_gosudarstvo@yahoo.co.jp; URL: http://www.geocities.jp/collegelife9354/index.html

6.「国際世論」とロシア内政
－2005 年 12 月のいわゆる「『NGO 関連法』修正法」の制定過程をめぐって－

1. 2005 年末のロシアにおける「NGO 規制強化」報道

2005 年 11 月から 2006 年 1 月、日米欧のメディアは、プーチン政権による「NGO 規制強化」を一斉に報じた。日本のメディアでは『日本経済新聞』（以下、『日経』）が 2005 年 11 月 26 日、「ロシア、NGO 規制強化へ：海外からの影響力警戒」という見出しで、以下のように報じた[1]。

> ロシアが非政府組織（NGO）の規制強化に動き出した。海外からの資金援助や外国人の雇用を制限し、NGO を通じた海外からの影響力を遮断する狙い。対象は人権、環境保護、チャリティーなどの団体で海外の NGO の代表事務所の設置は禁止する。プーチン政権の意向を背景に議員団が法案を下院に提出。可決が確実視されている。
>
> ロシアはウクライナなど旧ソ連諸国で起きた政権交代の背景に NGO を通じた米国などの支援があったと疑っている。2008 年に予定するロシアの大統領選に向け、監視体制を強める方針だ。

『朝日新聞』（以下、『朝日』）と『読売新聞』（以下、『読売』）の第一報はかなり遅れ、『朝日』は 2005 年 12 月 10 日朝刊[2]、『読売』は 2005 年 12 月 24 日の朝刊で[3]、それぞれこの問題を初めて報道した。その後、『朝日』の続報は、『読売』の第一報と同じ 12 月 24 日[4]、『日経』の続報が 12 月 25 日[5]、『読売』の続報が翌 2006 年 1 月 19 日に出た[6]。

これらの「『NGO 関連法』修正法」[7]案に関する一連の新聞報道は、タイミング的に言うと、2005 年 11 月 26 日の『日経』の第一報が 11 月 23 日の国家会議における「『NGO 関連法』修正法」の第一読会[8]の直後に行われており、12 月 10 日『朝日新聞』の第一報が国家会議の第一読会と 12 月 21 日の第二読会のあいだに行われている。さらに、12 月 24 日の『朝日』の続報および『読売』の第一報、ならびに 12 月 25 日の『日経』の続報は、いずれも 12 月 23 日の第三読会の直後のことでった。翌 2006 年 1 月 19 日となった『読売』の続報は、「プーチン露大統領、NGO 規制強化法案に署名」という見出しから見て、プーチン大統領が「『NGO 関連法』修正法」に署名した 1 月 10 日よりも 1 週間以上遅れているものの、それを受けたものであることは間違いないであろう。

11 月 26 日付『日経』の第一報以降の記事の内容を少し整理しておこう。

12 月 10 日付『朝日』は、「ロシアで新法案、NGO 規制強化に懸念」という見出しで、「ロシア議会で審議が進む非政府組織（NGO）への統制を強化する法案が、懸念を呼んでいる。外国からの資金が政治目的に使われないよう国家に調査権限を与える内容。旧ソ連圏で相次いだ政権交代に NGO の影響があったとして、波及を防ぐ措置と見られるが、社会活動の自由が圧迫される危険が指摘されている」と伝えており、先に見た 11 月 26 日付『日経』の第一報と基本的には同じ方向の報道であるが、「法案は、ロシア下院の全会派からなる 15 人の議員が提出した。NGO を許認可制とし、ロシアに定住していない外国人の関与の禁止、資金の目的外使用の際の認可

---

1 『日本経済新聞』2005 年 11 月 26 日朝刊、6 ページ。
2 『朝日新聞』2005 年 12 月 10 日朝刊、7 ページ。
3 『読売新聞』2005 年 12 月 24 日朝刊、7 ページ。
4 『朝日新聞』2005 年 12 月 24 日朝刊、4 ページ。
5 『日本経済新聞』2005 年 12 月 25 日朝刊、6 ページ。
6 『読売新聞』2006 年 1 月 19 日朝刊、7 ページ。
7 「『NGO 関連法』修正法」の正式名称は、2006 年 1 月 10 日付「ロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法」（Зако́н Росси́йской Федера́ции «о внесе́нии измене́ний в некото́рые законода́тельные а́кты Росси́йской Федера́ции»）第 18 号であるが、ここでは便宜上、「『NGO 関連法』修正法」と呼んでおく。ちなみに、ロシアでは、法律の修正は、「『修正されるべき法律名』の修正（・補足）についての法律」の制定によりおこなわれる。なお、この「『NGO 関連法』修正法」は、既存の「閉鎖地区法」、「社会団体法」、「非営利団体法」、「民法典第一部」の修正、および 2002 年 3 月 21 日付「『法人の国家登録法』による諸法令の実施についての法律」第 31 号の一部削除のことを言う。ちなみに、当時の「閉鎖地区法」（Зако́н Росси́йской Федера́ции «о закры́том административно-территориа́льном образова́нии»）は、1992 年 7 月 14 日付ロシア連邦法第 3297-1 号をもとにして、1996 年 11 月 28 日付ロシア連邦法第 144 号による修正が加えられたもの、当時の「社会団体法」（Зако́н Росси́йской Федера́ции «об обще́ственных объедине́ниях»）は、1995 年 5 月 19 日付連邦法第 82 号をもとにして、1997 年 5 月 17 日付ロシア連邦法第 78 号、1998 年 7 月 19 日付ロシア連邦法第 112 号、2002 年 3 月 12 日付連邦法第 26 号、2003 年 12 月 8 日付連邦法第 169 号、2004 年 6 月 29 日付連邦法第 58 号による修正が加えられたもの、当時の「非営利団体法」（Зако́н Росси́йской Федера́ции «о некоммерче́ских организа́циях»）は、1996 年 1 月 12 日付ロシア連邦法第 7 号をもとにして、1998 年 11 月 26 日付連邦法第 174 号、2002 年 3 月 21 日付ロシア連邦法第 31 号による修正が加えられたもの、当時の「民法典第一部」（Гражда́нский Ко́декс Часть 1）は、1994 年 11 月 30 日付連邦法第 51 号をもとにして、2002 年（発効日付・番号未確認）に修正が加えられたものである。
8 ロシアの国家会議（下院）では、法案の審議は、通常、第一読会から第三読会まで行われる。第一読会では提案されている法案の趣旨説明が行われ、当該法案を採択手続きに載せるかどうかが決定される。第二読会では、逐条ごとに修正提案の採否を含めて審議・採決が行われる。第三読会では、最終的な法案が提示され、全体を一括して採択するかどうかが決定される。

取り消しなどが柱」と、法案についてより具体的に報じている。また、「プーチン大統領は批判に配慮して 9 日、許認可制を見直して届け出制とするなどの手直しを提言した」ことも伝えているほか、「米国のライス国務長官は 7 日、訪問先のウクライナで『あらゆるレベルでロシアに懸念を伝えており、NGO を安定した経済発展に不可欠な存在として扱うよう望む』とクギを刺した」と報じ、米国もこの問題に「懸念」を表明していることを伝えている。

12 月 24 日付『朝日』の続報は、「ロシア下院は 23 日、非政府組織（NGO）に対する規制を強化する法案を可決した。外国からの資金が政治活動に使われるのを防ぐのが主目的で、社会の自由の一層の制約につながるとして内外から懸念されていた」と伝えている。また、法案の内容について、より具体的に、「法案は NGO について、ロシア憲法や法に反し、主権、政治的独立、領土の不可侵などに脅威を与えることを目的とする団体は登録を拒否できるとしている。また、登録を担当する連邦登録庁は独自に NGO の資金の流れを調査する権限はないが、必要に応じ税務機関や治安機関に調査を要請することが可能になる」と報じている。そして、「ウクライナの『オレンジ革命』やグルジアの『バラ革命』に、欧米からの資金援助を受けた NGO が積極的にかかわったことが、法案提出の背景にある」との説明を加えている。

同日付『読売』も、報道振りは同様であるが、「NGO 団体側は『極めてあいまいな表現だ。当局者の恣意（しい）的解釈が可能で、政権が気に入らない NGO を禁止することが容易となる』と反発」と、同法に反対する NGO の意見を載せている。

翌 12 月 25 日付『日経』も、「政権を脅かしかねない政治的な活動を排除する狙いだ。NGO は強く反発しており、欧米の批判も強まりそうだ」と、NGO や「欧米」からの批判に言及している。

2006 年 1 月 19 日付『読売』も、「国内外の NGO や欧米諸国政府は『政権に批判的な NGO を容易に禁止でき、民主化後退につながる』と、プーチン大統領に署名拒否を要求」したことを伝えている。

このように、「『NGO 関連法』修正法」案に関する一連の新聞報道は、「NGO 法は、反政府的な NGO を排除するために NGO に対する規制強化を行うものであり、民主化後退につながるものとして国内外で批判されている」という論調であった。

2.「『NGO 関連法』修正法」案の発議

「『NGO 関連法』修正法」は、2005 年 11 月 7 日、超党派の 15 名の国家会議議員により発議された[9]。法案の登録番号は第 233364-4 号、担当の常任委員会は国家会議社会団体・宗教団体問題委員会となっている。

「『NGO 関連法』修正法」の審議過程は、国家会議のホームページの法案データベースの同法についての審議日程[10]によると、法案が 2005 年 11 月 23 日の第一読会で採択されたあと、第二読会の審議予定日が 5 日間延期されている。すなわち、第二読会の審議予定日は、12 月 6 日の段階では 12 月 16 日と決定されていたが、12 月 8 日に修正案提出期限の変更が決定され、それにともない第二読会の法案審議予定日も 12 月 21 日と延期されたのである。このことは、国家会議社会団体・宗教団体問題委員会における、逐条審議をおこなう第二読会にかける修正案の作成に、予想外に時間がかかったことを意味する[11]。

3. 第一読会

3.1. 第一読会における審議

2005 年 11 月 23 日に行われた第一読会では、「『NGO 関連法』修正法」の発議議員の一人である「統一ロシア」会派のマカロフ（Андре́й Миха́йлович Мака́ров）議員[12]が「『NGO 関連法』修正法」の趣旨説明をおこなった[13]。マカロフ議員は、その説明の冒頭で以下のように述べた。

> 非政府非営利団体[14]、社会団体は、言うまでもなく市民社会の最も重要な制度 институт であり、その上、まさに我が国における市民社会の制度として、それらは過去 10 ないし 15 年のあいだに急速に発展してきた。そ

---

[9] 法案の提出日（登録日）、発議議員名、担当の常任委員会の名称、法案提出、第一読会、第二読会、第三読会の日程、各読会に提出された法案、その他の情報は、国家会議ホームページの法案データベース（http://sozd.duma.gov.ru/oz#data_source_tab_b）に、法律名あるいは法案登録番号を入力することで得られる。当該情報ページのアドレスは、http://sozd.duma.gov.ru/bill/233364-4 である。

[10] 国家会議ホームページ（http://sozd.duma.gov.ru/bill/233364-4#bh_hron）。

[11] 国家会議社会団体・宗教団体問題委員会における「『NGO 関連法』修正法」の審議内容の詳細については、現時点では、同委員会の議事録等が入手できていないため、必ずしも明らかではないが、同委員会より第二読会に提出された合計 200 ページにのぼる逐条修正提案は入手できるので、同委員会での審議の概要は推測可能である。逐条修正提案は注 20 および 21 を参照。

[12] 1954 年生まれ。ケメロヴォ州出身の弁護士・政治家。同州副知事等を歴任。1993～1999、2003～国家会議議員。当初は「12 月 12 日同盟」会派、のち「統一ロシア」会派。

[13] 以下に述べる第一読会の審議の模様は、2005 年 11 月 23 日の国家会議速記録（http://sozd.duma.gov.ru/bill/233364-4）にもとづく。

[14] この部分のロシア語原文は неправи́тельственные коммерче́ские организа́ции であるので、「非政府営利団体」と訳すべきところで

れは、我が国で、事実上、最も急速に、そして成功裏に発展している唯一の市民社会の制度であるかも知れないと思う。他方で、社会団体および非営利団体の活動を規制する法的基盤はまったく古いままであり、その結果、法制度における空白ができてしまっている。この法制度における空白とは何か？

法制度における空白、それは官僚の裁量ということだ。そして、まさにそれ故に、この法案の発議議員たちが法案作成の作業に着手した際に、第一の、最も重要なモチーフだったものが、社会団体および非営利団体に関する官僚の裁量の余地をなくすということだったのだ。そこから二つ目の問題が生じる。残念ながら、繰り返して強調するが、残念ながら、この分野のすべての法制度は、きわめて不均等に発展してきた。状況を思い浮かべていただきたい。非営利団体の登録について述べよう。政党の登録については直接に政党法に書かれているし、労働組合の登録については労働組合法に、社会団体も同様である。しかし、非営利団体の登録、その活動に対する監督の問題は、活動に対する監督は誰も世界のどこにも述べられておらず、まるで中ぶらりんで、実際、これらの問題は法律に書かれていない。だからまさにそれゆえに、まさにそれゆえに我々は、非営利団体[15]の登録、非営利団体の廃止の可能性、国家の影響の可能性、非営利団体の活動に対する国家の干渉といった重要な問題を最も綿密なかたちで法律に書き込まなければならない。（中略）この法律のコンセプト、それは、社会団体および非営利団体に対する法制度の空白を埋めることである。これが主要なものだ。さらに、規制が必要な一連の問題があるということだ。すでに述べたように、それは、登録の問題、活動の問題、財政上のものを含む監督の問題である。

また、マカロフ議員は、40%以上の非営利団体が営利活動をおこなっているとする公式の数字を紹介し、既存の「非営利団体法」第 8 条に「非営利共同団体は営業活動をおこなうことができる」とあることをあげて、ここに国家の規制が入ることを恐れてはいけないと指摘した。さらに、マカロフ議員は、英語の public charity および public benefit を引き合いに出して、非営利団体を含む社会団体の目的は「社会的に有益な目的（общѐственно-полéзные цéли）」であるとした。

次いで、第一読会では、国家会議社会団体・宗教団体問題委員会議長であるポポフ（Сергéй Алексáндрович Попóв）議員[16]が逐条ごとに法案の内容説明をおこなったが、彼は、発言の冒頭で、この法案がロシアのみならず国外からも大きな注目を集め、大使からの手紙や、人権擁護団体の声明などを受け取っていることを紹介した。また、非営利団体の登録に関する規定に関連して、社会団体の権限を強く制限するものとの人権全権代表の意見やマスコミの指摘に対して、この法案には社会団体のいかなる権利も制限しないと主張した。また、外国の非営利団体の登録についても、現行の外務省への登録で十分とする人権全権代表らの意見に対し、現行の外務省への登録は国内に存在することのたんなる事実確認にすぎず、法的規制がないとし、諸外国の制度を調査し、諸外国の法制との対称性を実現するものであると主張した。

長時間にわたる質疑応答のあと、採決に入り、「『NGO 関連法』修正法」案は、賛成 370 票、反対 18 票、棄権 3 名、欠員を含む投票不参加 59 名で、第一読会で採択された。

3.2. 第一読会に提出され、採択された「『NGO 関連法』修正法」案

2005 年 11 月 7 日に国家会議に提出され、11 月 23 日に第一読会で採択された「『NGO 関連法』修正法」案[17]（以下、たんに「『NGO 関連法』修正法」第一草案という）は、4 条からなっており、ページ数にして 18 ページのもので、それほど大部のものではない。第 1 条は「閉鎖地区法」第 8 条第 4 項の修正に関する規定、第 2 条は「社会団体法」の修正に関する規定、第 3 条は「非営利団体法」の修正に関する規定、第 4 条は経過規定となっており、その主要部分は、第 2 条および第 3 条である。

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 2 条の第 2 項は、「社会団体法」第 3 条第 4 項を修正し、社会団体について、国家登録を行わず法人の権利を獲得せずに活動することも認めるが、その場合でも政府の定めた手続きに従ってその設立と活動の開始についての通告を行うものとし、外国の非営利非政府団体の支部は社会団体の組織的・法的形態で設立され、「社会団体法」の定める手続きによって国家登録されるとしている。

あるが、文脈から見て、おそらくこの коммерчéские は некоммерчéские の言い間違い、または速記者による聞き間違いではないかと思われるので、「非政府非営利団体」と訳した。

[15] この部分のロシア語原文は общéственных организáции となっていてやや意味が曖昧だが、文脈から見て、おそらくこの общéственных は некоммерчéских の言い間違いではないかと思われるので、「非営利団体」と訳した。なお、общéственных организáции を「社会団体」と訳すのは一般的ではない。マカロフも、この報告の他の箇所では一貫して общéственные объединéния を用いており、ここではそれを「社会団体」と訳している。

[16] 1949 年生まれ。モスクワ市出身の政治家。2000～2003 年連邦会議メンバー。2003～2016 年国家会議議員、「統一ロシア」会派。2016 年～連邦会議メンバー。

[17] http://sozd.duma.gov.ru/download/CDEBE12A-5DC3-4B9F-ADEA-1B520B996964

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 2 条の第 5 項は、「社会団体法」第 23 条第 2 項から第 4 項までを修正し、社会団体の登録が拒否される場合について、社会団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、連邦憲法、連邦構成主体憲法（憲章）、社会団体法およびその他の連邦法に矛盾している場合、ならびに当該設立者の行為が過激活動の遂行に向けられ、違法な手段によって獲得した資金の洗浄を促進するものである場合としている。

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 2 条の第 8 項は、「社会団体法」第 38 条第 2 項から第 4 項までを修正し、当局に対して、①非営利団体の財務および事務書類について照会すること、②非営利団体の行事に当局の人間を派遣すること、③年 1 回以下の頻度で非営利団体の活動の監査を行うこと、などの権限を与えている（丸数字は便宜上のもの）。

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 3 条の第 1 項は、「非営利団体法」に第 13^1 条[18]を追加している。第 13^1 条のタイトルは「非営利団体の国家登録」である。

第 13^1 条第 1 項は、「非営利団体は、定められた形態で設立された非営利団体の国家登録について本法で定められた特別の手続きを考慮して、2001 年 8 月 8 日付『法人および個人事業者の国家登録についての連邦法』第 129 号に従って国家登録を行う」と規定している。

第 13^1 条第 5 項は、非営利団体の国家登録に際して当局に提出する書類について、①申請書、②設立文書 3 部、③団体設立および設立文書承認についての決定 2 部、④設立者を示す書類、⑤手数料支払についての書類、⑥所在地を示す書類、⑦団体名として個人名を利用する場合、および知的所有権もしくは著作権により保護されているシンボルを利用する場合は、その利用権を証明する書類、⑧設立者が外国人である場合はその設立者の法的地位を証明する外国法人の当該国の登記簿謄本もしくはその他の同様の法的効力を持つ書類、と規定している（丸数字は便宜上のもの）。

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 3 条の第 2 項は、「非営利団体法」に第 15 条第 1^1 項を追加している。第 15 条第 1^1 項は、「ロシア連邦国内に継続して合法的に居住する外国人および無国籍者は、連邦法もしくはロシア連邦の国際条約に定められている場合を除いて、ロシア連邦国民と同等に、非営利団体の設立者（参加者）となることができる」と規定している。

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 3 条の第 5 項は、「非営利団体法」に第 23^1 条を追加している。第 23^1 条のタイトルは、「定められた形態で設立された非営利団体の国家登録の拒否の根拠」である。

第 23^1 条第 1 項は、非営利団体の国家登録の拒否の根拠として、①非営利団体の設立文書が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法（「非営利団体法」のこと－筆者）およびその他の連邦法と矛盾する場合、②登録のために提出された文書に不備がある場合、③同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、④設立文書に信用できない情報が含まれている場合、⑤非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合、⑥非営利団体の設立者（参加者）である外国人もしくは無国籍者に対してロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、⑧非営利団体の設立者の行為が過激活動の遂行に向けられたり、違法な方法により獲得した資金の洗浄を促進する場合、をあげている（丸数字は便宜上のもの）。

「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 3 条の第 6 項は、「非営利団体法」第 32 条に第 3 項から第 8 項までを追加している。そのうち、重要と思われるのは、非営利団体に対する監督について規定した第 4 項である。第 4 項は、当局に対して、①非営利団体の財務および事務書類について照会すること、②非営利団体の行事に当局の人間を派遣すること、③年 1 回以下の頻度で非営利団体の活動の監査を行うこと、などの権限を与えている。

以上、見てきたように、第一読会に提出され、採択された「『NGO 関連法』修正法」第一草案は、主として、「社会団体法」および「非営利団体法」について、外国の非営利団体を含む社会団体および非営利団体の登録手続きの厳正化、登録拒否の根拠の明示、非営利団体に対する監督等について規定するものであった。その規定は、例えば、第 2 条第 2 項で、法人登録をしない社会団体であっても、政府の定めた手続きに従ってその設立と活動の開始について通告すること求めたり、第 3 条第 5 項で、国家登録の拒否の根拠として、非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合といった、いかようにも解釈できるやや抽象的な規定を盛り込むなどしており、問題がないとは言えないが、だからといって、冒頭で見た「海外からの資金援助や外国人の雇用を制限し、NGO を通じた海外からの影響力を遮断する狙い。対象は人権、環境保護、チャリティーなどの団体で海外の NGO の代表事務所の設置は禁止する」との報道も、いささか過敏（というよりも、明らかな誤認を含んでいる）と言えよう。しかしながら、こうした欧米の過敏な反応は、この法案の審議に大きな影響を与えたのであった。

[18]「第13^1条」の上付き数字（肩番号）はロシアの法律修正において追加条項の章番号、条番号、項番号などを挿入する場合の特別な方式で、「第13^1条」は第13条と第14条とのあいだに追加挿入された条文であることを示す。

4. 第二読会

4.1. 第二読会における審議

2005 年 12 月 21 日の第二読会では、まず最初に、国家会議社会団体・宗教団体問題委員会議長であるポポフ議員が報告に立った[19]。ポポフ議員は、報告の冒頭で、「『NGO 関連法』修正法」の発議の重要な目標が、「法制度の空白を埋めて社会団体および非営利団体の活動にとって正常な法的条件をつくりだすこと、社会団体および非営利団体の財政活動の透明性を保証すること」という 2 つの点にあることを想起した。そして、この法案が内外の注目を集めていることに言及し、「この法案について各国議会および欧州議会で議論されたという事実はおそらく前例のないことであろう」と述べた。そして、ポポフ議員は、この法案が多くの意見を集約して練り上げられてきたことを示す以下のような発言を行った。

> きわめて広範な討論の過程において非常に多くの興味深い提案がなされた。国家会議、そしてとりわけ社会団体・宗教団体問題委員会は、そのために必要な条件を整える努力をしてきた。我々は、国民の代表（представи́тели обще́ственности）、社会院メンバー、国際研究・交流機関の代表（представи́тели междунаро́дных фо́ндов）、多くの外国組織の代表が参加する円卓会議や作業部会、一連の諸国の大使との会談を実施した。我々は、あらゆる意見表明の機会を与えようと努め、それらの意見を聴取しようと努めてきた。何よりもまず、第二読会に寄せられた意見や提案に対して我々が十分詳細に検討することは大変な仕事であった。もちろん、我々にとって、我々の法案に関して、そのコンセプトに賛成して多くの重要な意見を述べている大統領見解は、言うまでもなく重要なものであった。意見や修正の広範な協議のため、修正の検討の期限を延期する必要があったことを指摘したいと思う。（中略）我々は、EU や一連の国際機関の数多くの意見、その中にはロシアの現行法に書き込みをしたものもあったが、それらの意見を考慮しようと努めた。

ポポフ議員は、このように述べて、62 項目 88 ページにわたる同委員会が採択を勧告する逐条修正提案[20]および 86 項目 112 ページにわたる同委員会が否決を勧告する逐条修正提案[21]を配布し、さらに次のように述べた。

> 最も切迫したテーマ、それは本法がすべての社会非営利団体の全面的な再登録を求めているというものである。第一読会に提出された法案に書かれていた規定は必ずしも正確に書かれてはいなかった。それゆえ、私たちは経過規定の第 4 項の文章をより正確なものにした。そこには、本法はすべての社会非営利団体にとっての再登録を求めるものではないと、まさしく正確に書かれている。二つ目の重要な点は、外国の非営利団体、その支部ないし代表部の活動に関するものだった。社会院メンバーの数多くの要請や提案、大統領の述べた意見を考慮して、我々は、ロシア国内における外国の非営利団体の活動は現在までの活動の枠内で維持されなければならないこと、外国の非営利団体の支部や代表部の登録は通告的（уведоми́тельный）性格を持つものでなければならないことに同意した。

ポポフ議員は、この説明の中で、「『NGO 関連法』修正法」案の検討に際して、大統領を始めとする国内の広範な意見を考慮しただけでなく、諸外国の大使、欧州議会、その他さまざまな国際機関の意見をも聴取し、その結果、非営利団体の再登録は必ずしもすべての非営利団体を対象としたものではないこと、外国の非営利団体の活動は今後もこれまで通り継続されることを保障することになった経緯を明らかにしている。つまり、冒頭で見た過敏とも言える批判報道やそれに同調する諸外国の反応によって、「『NGO 関連法』修正法」案の審議は少なからず影響を受けたのである。

ところで、ポポフが言及している大統領見解とは、プーチン大統領が 2005 年 12 月 9 日にグルィズローフ（Бори́с Вячесла́вович Грызло́в）国家会議議長[22]宛に提出した「『ロシア連邦の若干の法令の修正についての連邦法』案第 233364-4 号に対する見解」[23]のことである。プーチン大統領は、この「見解」において、外国非営利非政府団体を社会団体として登録することについて、「その活動領域を根拠なく狭め、これらの団体と協力するロシア連邦の団体および国民の法的権利と利益を損なうことになる」とし、ロシアの社会団体として登録することは無用であると述べ、「国際機関や外国団体の合法的活動に対する当局の無用な干渉を取り除く規定を定めなければならない」としている。また、登録拒否の根拠、情報の照会、財務活動に対する監督などについての規定を見直すこ

---

[19] 以下に述べる第二読会の審議の模様は、2005 年 12 月 21 日の国家会議速記録（http://sozd.duma.gov.ru/bill/233364-4）にもとづく。

[20] Табли́ца № 1: Табли́ца попра́вок, рекоменду́емых комите́том к приня́тию（http://sozd.duma.gov.ru/download/EED795A2-2FFB-4419-9201-52246AAD06C4）.

[21] Табли́ца № 2: Табли́ца попра́вок, рекоменду́емых комите́том к отклоне́нию（http://sozd.duma.gov.ru/download/3F2977FE-E7D0-4BD3-A986-1DF7B223484B）.

[22] 1950 年、ヴラジヴォストーク生まれ。サンクト・ペテルブルク出身の政治家。1999 年～国家会議議員、「統一ロシア」会派。2001～2003 年内務大臣。2003～2011 年国家会議議長。

[23] Заключе́ние на прое́кт федера́льного зако́на №233364-4 «О внесе́нии измене́ний в некото́рые законода́тельные а́кты Росси́йской Федера́ции»（http://www.kremlin.ru/supplement/2521）

と、法人でない団体の通告義務を解除すること等も指摘しており、プーチン大統領自身が、諸外国からの批判等に敏感に反応したことが伺える。

こうした諸外国の反応や大統領見解なども考慮に入れて、「『NGO 関連法』修正法」第一草案は、かなり大きく修正されて第二読会に提出された。審議においては、全 62 項目の採択を勧告する逐条修正提案のうち、ルィシコフ（Влади́мир Алекса́ндрович Рыжко́в）議員[24]が、第 6、13、32、35、40、45、52、53 項の採択に反対する主張を展開したが、採決の結果、ルィシコフ議員の主張は退けられた。最終的に、第二読会では、委員会の提案が採択された。

4.2. 第二読会に提出され、採択された「『NGO 関連法』修正法」案

12 月 21 日におこなわれた第二読会に提出された「『NGO 関連法』修正法」案[25]（以下、たんに「『NGO 関連法』修正法」第二草案という）は、「『NGO 関連法』修正法」第一草案と同様に 4 条からなるが、大幅に内容が増え、ページ数にして 34 ページとなっている。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 2 条の第 4 項は、第一草案と同様、「社会団体法」第 21 条に関するものであるが、第一草案では第 21 条第 11 項から第 14 項までの修正であったが、第二草案では第 21 条全体の修正となった。第 21 条のタイトルは「社会団体の国家登録」であることからもわかるとおり、社会団体の国家登録についてかなり詳細に規定されることとなった。国家登録のために提出する書類は、第一草案第 3 条第 1 項において定められていた非営利団体の国家登録の際の提出書類とほぼ同様で、①申請書、②規約 3 部、③設立大会（協議会）もしくは総会の議定書の写し、④設立者を示す書類、⑤手数料支払についての書類、⑥所在地を示す書類、⑦支部の設立大会（協議会）もしくは総会の議定書、⑧団体名として個人名を利用する場合、および知的所有権もしくは著作権により保護されているシンボルを利用する場合、他の法人の名称の全体を当該団体の名称の一部として利用する場合は、その利用権を証明する書類、と規定している。なお、第一草案第 3 条第 1 項において定められていた非営利団体の国家登録の際の提出書類のうち、設立者が外国人である場合はその設立者の法的地位を証明する外国法人の当該国の登記簿謄本もしくはその他の同様の法的効力を持つ書類、という規定はない。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 2 条の第 6 項は、第一草案第 2 条第 5 項にあたり、「社会団体法」第 23 条の修正に関する規定であるが、第一草案第 2 条第 5 項では、「社会団体法」第 23 条第 2 項から第 4 項までの修正について規定していたが、第二草案第 2 条第 6 項では、第 23 条全体の修正となった。第 23 条のタイトルは「社会団体の国家登録の拒否およびそれに対する不服申し立ての手続き」であることからもわかるとおり、社会団体の国家登録の拒否についてかなり詳細に規定されることとなった。第 23 条第 1 項は、社会団体の国家登録の拒否の根拠として、①社会団体の規約およびその他の設立文書が、ロシア連邦憲法および連邦法と矛盾する場合、②登録のために提出された文書に不備がある場合、③過激活動を行っている人物が設立者である場合、④同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、⑤設立文書に信用できない情報が含まれている場合、⑥非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合、を列挙している。なお、以上の規定は、第一草案第 3 条第 5 項において定められていた非営利団体の国家登録の拒否の根拠についての規定と類似しているが、第一草案第 3 条第 5 項にあった、⑥非営利団体の設立者（参加者）である外国人もしくは無国籍者に対してロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、⑧非営利団体の設立者の行為が過激活動の遂行に向けられたり、違法な方法により獲得した資金の洗浄を促進する場合、といった根拠はあげられていない。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 3 条の第 1 項は、「非営利団体法」第 1 条に第 2^1 項および第 2^2 項を追加している。いずれも外国の非営利非政府団体の支部についての規定である。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 3 条の第 2 項は、「非営利団体法」第 2 条に第 4 項および第 5 項を追加している。いずれも外国の非営利非政府団体についての規定である。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 3 条の第 3 項は、第一草案第 3 条の第 1 項にあたり、それと同様に、「非営利団体法」に「非営利団体の国家登録」というタイトルの第 13^1 条を追加している。内容については、第一草案と重要な点でほとんど変わっていない。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 3 条の第 4 項は、「非営利団体法」に、あらたに「ロシア連邦国内に外国の非営利非政府団体の支部あるいは代表部を設立することについての通知」というタイトルの第 13^2 条を追加している。

---

[24] 1966 年生まれ、アルタイ辺区出身の政治家。1991～1993 年、アルタイ辺区行政副長官、2003～2007 年、国家会議議員。2006～2014 年、ロシア共和党共同議長。

[25] http://sozd.duma.gov.ru/download/A1E113DF-D10F-4C85-9468-7FCAC85ACE40

第 13[2] 条第 3 項は、外国の非営利非政府団体の支部あるいは代表部を設立することについての通知に添付される書類について、①設立文書、②設立についての指導機関の決定、③規約、④指導者の任命についての決定、⑤開設の目的、と規定している。

第 13[2] 条第 7 項は、外国の非営利非政府団体の支部あるいは代表部についての資料を登記簿に記載することの拒否の根拠として、①登録のために提出された文書に不備がある場合、②設立文書に信用できない情報が含まれている場合、③設立目的が、ロシア連邦憲法およびその他の連邦法と矛盾する場合、④すでに登記簿に記載されている支部あるいは代表部がロシア連邦憲法およびその他の連邦法に大きく違反したことにより登記簿から削除された場合、⑤設立目的が、ロシア連邦の、主権、政治的独立、領土の不可侵、国民の団結と独自性、文化遺産、国民的利益に対する脅威となる場合、をあげている。

なお、「『NGO 関連法』修正法」第一草案第 3 条の第 5 項で列挙されていた非営利団体の国家登録の拒否の根拠のうち、③同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、⑤非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合、⑥非営利団体の設立者（参加者）である外国人もしくは無国籍者に対してロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、⑧非営利団体の設立者の行為が過激活動の遂行に向けられたり、違法な方法により獲得した資金の洗浄を促進する場合、といった根拠はあげられていない。ただし、「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 3 条の第 5 項が「非営利団体法」第 15 条に追加している第 1[2] 項に、ロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された外国人もしくは無国籍者、または非合法資金や過激活動に関わる人物は非営利団体の設立者（参加者）になることができない、と規定されているので、上記⑥の根拠は、事実上、別のかたちで規定されていると言えよう。

「『NGO 関連法』修正法」第二草案第 3 条の第 9 項は、第一草案第 3 条の第 5 項にあたり、「非営利団体法」に「非営利団体の国家登録の拒否の根拠」というタイトルの第 23[1] 条を追加している。拒否の根拠については、第 23[1] 条第 1 項で、①非営利団体の設立文書が、ロシア連邦憲法およびその他の連邦法と矛盾する場合、②同一の名称の非営利団体がすでに登録されている場合、③非営利団体の名称が国民の道徳、民族的および宗教的感情を侮辱している場合、④登録のために提出された文書に不備がある場合、⑤ロシア連邦国内への滞在が好ましくないとの決定が採択された外国人もしくは無国籍者、または非合法資金や過激活動に関わる人物が設立者に加わっている場合、をあげている。

また、新たに第 23[1] 条第 2 項で、外国の非営利非政府団体については、以上に加えて、①設立目的が、ロシア連邦憲法およびその他の連邦法と矛盾する場合、②設立目的が、ロシア連邦の、主権、政治的独立、領土の不可侵、国民の団結と独自性、文化遺産、国民的利益に対する脅威となる場合、③すでに登記簿に記載されている支部あるいは代表部がロシア連邦憲法およびその他の連邦法に大きく違反したことにより廃止された場合、も拒否の根拠となるとされている。

なお、上記第 23[1] 条第 1 項および第 2 項には、第一草案で列挙されていた拒否の根拠のうち、④設立文書に信用できない情報が含まれている場合、⑦非営利団体の設立者の活動の目的、課題、形態が、ロシア連邦憲法、ロシア連邦構成主体憲法（憲章）、本法およびその他の連邦法と矛盾する場合、にあたるものは見あたらないが、全体として大きな変更はないと考えてよいだろう。そして、外国の非営利団体の国家登録の拒否の根拠については、より詳細に規定されたと言うべきであろう。

5. 第三読会

12 月 23 日におこなわれた第三読会に提出された「『NGO 関連法』修正法」案[26]は、第二読会に提出された法案とほぼ同様のもので、ページ数にして 34 ページと若干の増ページになっただけであった。

第三読会では、まず、ポポフ議員が若干の修文をおこなったこと等を簡単に説明して、採択を求めたあと、最終審議に入った[27]。

最終審議では、ロシア連邦共産党会派のスモーリン（Оле́г Никола́евич Смо́лин）議員[28]が、第一読会に提出された法案が最良のものだったのに、その後、諸外国の政治家の批判があって法案が急に変わってしまったと指摘し、「この法案は官僚制に対する市民社会の監督を強化するかわりに、市民社会に対する官僚制の監督を強化することになる」と批判し、近年のロシアに「粗野な似非リベラリズムという症候群ないしはパラドクス」が見られることに警告を発した。

---

[26] http://sozd.duma.gov.ru/download/A82780EF-6CAB-4B96-97A6-78265DDCAC12

[27] 以下に述べる第三読会の審議の模様は、2005 年 12 月 23 日の国家会議速記録（http://sozd.duma.gov.ru/bill/233364-4）にもとづく。

[28] 1952 年、北カザフスタン州生まれ、オムスク州出身の政治家。2003 年～国家会議議員。

当時、ロシア自由民主党会派だったミトロファーノフ（Алексе́й Валенти́нович Митрофа́нов）議員[29]は、ヤーブラコが長年にわたって外国資金によって存在してきたことは確かな事実だと指摘しつつ、「もう少し厳しい監督を導入すべきだったが、西側の圧力の結果、多くの点で軟弱化してしまい、全体的に、多くの点で、そしてとくに外国からの援助に対する監督の部分が曖昧なものとなっている」と批判した。

採決の結果、「『NGO 関連法』修正法」は、賛成 357 票、反対 20 票、棄権 7 名、欠員を含む投票不参加 66 名で、採択となった。

6. 法案審議過程への外国政府・メディアの影響

2005 年 11 月始め、国家会議で審議されることになった「『NGO 関連法』修正法」の内容が明らかになると、内外のメディアとりわけ西側メディアは、プーチン政権の強権化と結びつけた強い批判的なトーンでこの法案を報じた。しかしながら、それらの報道は、必ずしも同法案の採択に向けて、ロシアの国家会議が広く意見を聴取し、また国家会議において数度にわたって真剣に審議し、修正していったことについては報道していない。国内法の制定に、外国の政府やメディアの意見がどのように影響していくのかを実証的に検証するのは難しいが、少なくとも、審議過程を見る限りでは少なくない影響のあったことが推測される。

私は、日本外務省の協力により、2009 年 9 月 3 日にマカロフ議員に、「『NGO 関連法』修正法」の問題でインタビューする機会を得た。マカロフ議員は、2005 年冬にこの問題に関連して、日本大使館の公使、2 名の外国の外相とも会見したこと、法案の審議過程には外国外交団からの影響があったこと、多くの西側の意見が考慮されたことも確認した。ただし、マカロフ議員は、当時、この「『NGO 関連法』修正法」の問題は過度に政治化されていて、多くの批判は有害なものであったと指摘している。マカロフ議員は、「『NGO 関連法』修正法」の目的は、①規制の分野を定めること、②非常に多くの様々な省庁が非営利団体関連業務に従事していたため、単一機関が検査を行うことができるようにすること、③資金の流れを政府が知ることができるようにすること、であったとし、この修正は適切なものであったと主張した。

「過度に政治化された」とのマカロフ議員の指摘は正しい。それは、本資料の冒頭で見た当時の日本の新聞論調によっても裏付けられる。しかし、問題が「過度に政治化された」ことにより、法案の審議が大きく影響を受けたことも事実である。この問題は、今や、国内法の制定過程に対してさえ、外交的な影響力の行使が可能であるということを示しているのである。

議会もまた政策決定過程の一部をなしており、それはロシアも例外ではない。ロシア議会は、現在、「統一ロシア」が議席の 3 分の 2 以上の多数を占めているが、機能不全に陥っているわけではない。そこでは日々、議員たちが審議し、採決し、法案を採択しているのである。私たちは、少なくとも、ロシア議会の本会議に提出される法案と、それについての本会議での審議を詳細に観察することができる。すなわち、ロシアの政策決定過程の一部を詳細に観察することができるのである。

最後に、「ロシアの立憲主義の状況についてどう考えるか？」との質問に対するマカロフ議員の答えを引用する。

> ロシアの問題は、市民社会の欠如である。国家は市民社会を創ることはできない。人々はそのために闘いたがらない。憲法は紙である。憲法はそれだけでは完全ではなく、社会の側の常時の働きかけにより精神ができてくる。フランス革命 200 周年のとき、中国の鄧小平がジャーナリストにフランス革命の評価を聞かれたところ、「時期尚早」と述べたことがあった。我々の憲法の精神の真価が分かるまでには、200 年ぐらい必要ではないかと思う。

[29] 1962 年、モスクワ出身の政治家。1993～2016 年、国家会議議員。2007～2012 年「公正ロシア」会派に所属。