

第1章 第二次プーチン政権の「民主化度・非民主化度」

上野 俊彦

はじめに

本稿では、第二次プーチン政権の内政のいくつかの論点、すなわち支持率、プーチン自身のデモクラシー論、「非民主的」とされる政策のうち集会とデモに関する規制、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制、を検討することを通じて、第二次プーチン政権の政策の特徴および問題点を明らかにする。

1. プーチンの支持率

2012年5月7日にロシア連邦大統領にみたび就任したプーチン（Vladimir Putin）の支持率は、世論財団の信頼度調査では就任直後の約50%から最近では約40%に低下してきている（表1）。この世論財団の調査はプーチンについて、信頼するかしないかを調査しているが、①信頼する、②部分的に信頼し、部分的に信頼しない、③信頼しない、④わからない、の4つの選択肢から1つを選択させる方法での調査である。最も信頼する政治家の名前を挙げさせるという別の調査方法を実施している全連邦世論調査センターの数字では2013年に入ってから数字は49%ないし46%となっており（表2）、調査方法が異なると数字も異なっているが、いずれにせよ世論財団の調査で信頼するが70%に達していた2008年当時からすると、かなり支持率は低下している。とはいえ、プーチンを脅かす強力なライバルあるいはオルタナティヴは依然として存在せず（表3）、その意味ではプーチン政権は安泰であると言える。

表1 世論財団のプーチン信頼度調査

(単位：%)

	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年				2012年			2013年								
									第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	第1四半期	第2四半期	第3四半期	10月	11月	12月	1月13日	1月20日	1月27日	2月3日	2月10日	2月17日
	47	46	47	54	66	70	69	65	59	54	51	47	52	50	44	44	43	43	46	45	43	44	43	41

*調査方法：プーチンについて、①信頼する、②部分的に信頼し、部分的に信頼しない、③信頼しない、④わからない、の4つの選択肢から選ぶ。

(出典) <http://bd.fom.ru/pdf/d07ind13.pdf> [2013年3月5日アクセス]

表2 全連邦世論調査センターのプーチン信頼度調査 (単位：%)

2013年1月27日	2013年2月3日	2013年2月10日	2013年2月17日
49	47	46	47

*調査方法：最も信頼する政治家の名を挙げさせる。

(出典) <http://wciom.ru/confidence-politicians/> [2013年3月5日アクセス]

表3 世論財団の政治家支持率調査 (単位：%)

	2008年	2009年	2010年	2011年				2012年				2013年							
				第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	第1四半期	第2四半期	第3四半期	10月	11月	12月	1月13日	1月20日	1月27日	2月3日	2月10日	2月17日
プーチン	60	60	57	52	49	47	44	50	52	47	46	45	46	47	47	47	47	47	45
ジリノフスキー	7	7	8	9	10	10	10	8	7	8	8	7	8	8	8	8	8	8	9
ジュガーノフ	7	6	6	7	8	8	10	10	10	9	8	8	8	7	8	8	8	7	8
プロホロフ	-	-	-	-	-	-	4	5	6	6	6	6	6	6	5	5	5	5	6
ミローノフ	-	-	-	-	-	-	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
その他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	2	2	3	2	2
無効にする	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2
投票しない	10	11	12	12	13	14	11	10	13	17	18	18	17	16	16	16	15	16	17
わからない	7	7	10	11	11	13	13	13	7	10	10	10	9	10	10	10	11	11	10

*調査方法：「次の日曜日に大統領選挙があったら誰に投票するか」という質問に対する回答の集計による。

(出典) 表1に同じ。

わが国には、西側メディアでは、野党やリベラル勢力が弾圧され、選挙結果も不正に操作されているため、下院選挙でも議席が獲得できず、大統領選挙でも低い投票率しか得られないのだ、といった見方もあるが、実際に弾圧や不正があるかどうかはともかく、弾圧も不正もなかったとしても、世論調査の結果を見る限り、野党やリベラル勢力に対する支持はそれほど大きくはなく、とうてい政権を脅かす存在にはなっていない。

また、ロシアではマスコミが統制されていて、マスコミは政権側の宣伝ばかり伝え、国民は野党やリベラル勢力に関する情報に接することができず操作されているため、世論調査の結果もその操作の結果であるとの見方もあるが、衛星放送やインターネットが普及し、

表 4 基本的にロシアのマスコミは国の内外で起きている諸事件をロシア国民に客観的に伝えているか、それともプロパガンダと世論操作の手段か？ (単位：%)

国の内外で起きている諸事件を国民に客観的に伝えている	29
プロパガンダと世論操作の手段である	52
わからない	19

*調査時期：2010年11月

(出典) <http://www.levada.ru/archive/smi-svoboda-slova/sredstva-massovoi-informatsii-v-rossii-v-osnovnom-obektivno-informiruyut-g> [2013年3月5日アクセス]

海外から発信された情報にも容易にアクセスすることができる現状では、仮に国内のマスコミが統制されているとしても、その効果は限定的なものだと言えよう。そもそも、2010年10月におこなわれた世論調査によれば、ロシア国民は、それほどマスコミを信用しておらず、回答者の52%は、マスコミはプロパガンダと世論操作の手段であると考えている(表4)。マスコミがプロパガンダと世論操作の手段となってしまうのが事実だとしたらそれは悲しむべきことではあるが、52%もの国民が「マスコミはしょせんプロパガンダと世論操作の手段だ」という冷めた見方をしているとすれば、皮肉にもそれはむしろ健全であると言える。国民の多くがマスコミは正しいと考えていることのほうが、マスコミが規制された場合の危険度がよほど高いと言えるからである。

いずれにせよ、プーチン支持率は低下傾向にあるが、だからといって、野党あるいは政治的ライバルが台頭しているわけではなく、当面、政権は安定していると言えるであろう。

2. 2012年大統領教書におけるプーチンのデモクラシー論

筆者は、2011年3月に、メドヴェージェフ(Dmitry Medvedev)のデモクラシー論について小論を書いたことがある¹。筆者は、そこにおいて、2010年までのメドヴェージェフのデモクラシー論は「インターネットがデモクラシーを可能とする、という単純なインターネット至上主義論」であったが、2011年に入ると「再び、原点に戻って、デモクラシーを論じている」と論じた。その時点での筆者の分析は、2011年12月に「メドヴェージェフ大統領の大統領教書としては最も大胆な改革」提案²がなされたことから考えると妥当なものであり、民主化へ向けてのこの2011年12月の大胆な改革提案へと至る方向性を予測したものであった。

他方、プーチンのデモクラシー論は、いかなるものであろうか。ここでは、とりあえず、2012年12月の大統領教書における言説を見ることにしよう。プーチン大統領は、ここで以下のように論じている³。

ロシアにはデモクラシー以外の政治的選択は存在しないし、存在し得ない。その際に強調しておきたいのは、我々は、全世界で受け入れられているまさに普遍的デモクラシーの諸原則を分かち合っているということである。しかし、ロシア的デモクラシー、それは人民自治の固有の伝統を持つロシア国民の権力であって、決して外部から我々に押しつけられたスタンダードの実現ではない。デモクラシー、それは採択された現行の法律、規則、規範の遵守および尊重である。与党、政府、大統領は変えることができるが、国家と社会の土台を損ない、国民的発展の継続性を断ち切り、主権の問題、国民の権利と自由の保障を見直してはならない。デモクラシー、それは権力を選ぶことができるだけでなく、常にこの権力を監督し、その活動の結果を評価することができることである。ご存知のように私がすでに述べたことであるが、我々は、インターネットを含めて国民の支持が得られたアイデアは議会での審議が義務づけられるという国民の法律案発議権についての議論を含め、直接民主制、すなわち直接的人民権力の発展に大きな注意を向けなければならない。

このように述べたあと、プーチンは、「政治的競争はわが国にとって無条件によいことである」としつつ、要旨、以下の5つのポイントを注意すべきこととしてあげている。

- ①ロシアの、統一、一体性、主権は絶対的なものである。
- ②わが国の国内政治プロセスに対する外国の直接間接の干渉は容認できない。
- ③政治における犯罪は許せないし、許すべきでもない。
- ④文明的対話は、文明的なやり方で、その要求を提起し、根拠づけ、策定し、法の枠内でそれらを主張する政治勢力によってのみ可能である。
- ⑤国家は、すべての政党が、選挙戦のときだけでなく常に、マスコミにアクセスできるよう保障しようとしなければならないし、そうするであろう。

プーチンは、以上で見たように、2012年の大統領教書で、「デモクラシーの普遍的原則を分かち合っている」と言いながら、そのあとすぐに「ロシア的デモクラシー」(российская демократия) について言及している。このロシア的デモクラシーとは、プーチンによれ

ば、ロシアの「人民自治の固有の伝統」に根ざすものであり、外部から押しつけられるものではない。プーチンは、「民主ラシーの普遍的原則を分かち合っている」と言いながら、そのすぐあとで、民主ラシーのいわばグローバルスタンダードの押しつけを拒否しているのである。そのあと、プーチンは、メドヴェージェフを想起させる言い回しで、インターネットに言及し、直接民主制を称揚するが、ここで注目すべきは、「人民権力」(народовластие) という用語を用いていることである。

ソ連時代も含め、一般に народовластие は、демократия の同義語であるとされており、例えば、ソ連時代の指導者の演説などでは、демократия ではなく、好んで народовластие という用語が用いられてきた。それは、当時、народовластие がブルジョア・民主ラシーに対置される概念、つまり真の民主ラシーという意味で用いられていたからである。また народовластие は、ここでのプーチンもそうであるように、ソ連時代から、しばしば直接民主制と結びつけて用いられてきた概念であった。そしてソ連時代における直接民主制とはすなわちソヴィエト制を意味しており、ブルジョア議会を否定的に見なす考え方と表裏をなしていた。その意味では、ソ連時代、народовластие という概念はソヴィエト制と不可分の概念であり、ブルジョア議会制を批判するニュアンスを持つ概念であった。

もちろん、プーチンが、この期に及んで、ソ連時代のイデオロギー的ニュアンスを含んだ народовластие という用語を使用していると主張する根拠はない。しかし、一定年齢以上の層は、この народовластие という用語に、そうしたイデオロギー的ニュアンスを嗅ぎ分けるであろう。

「民主ラシー、それは採択された現行の法律、規則、規範の遵守および尊重である」とプーチンが指摘したとき、そこにプーチンが暴動へと至るかも知れない無秩序な街頭デモに対する本能的な警戒心を見て取ることもできる。そのことは、大統領教書のもう少し先で、「法の枠内で」要求を主張する政治勢力の「文明的対話」を重視していることから明らかであろう。もちろん、こうした警戒心は、権力の座にある政治指導者一般に見られる心理であってプーチンにのみ特徴的なものではないし、むしろ民主ラシーが法治主義を前提としていることは言うまでもない。むしろ、プーチンに特徴的なのは、政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことに対する強い警戒心である。

3. ロシアにおける無届集会・デモに対する罰金の引き上げ

上述のように、プーチンに特徴的なのは、政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことに対する強い警戒心であり、政治勢力の競争や、国民の政治的意志の表明の手段

としての集会やデモそれ自体に対する警戒心ではない。したがって、プーチンが野党の存在それ自体を敵視しているとか、集会やデモそれ自体を強く規制しようとしている、と考えるのは必ずしも正しくない。

その点で、興味深いのは、無届集会・デモに対する罰金の引き上げに関連した法改正である。

この件については、わが国などの報道では、政権批判を押さえ込むためにプーチン政権がデモや集会の規制を強化し、市民的自由を抑圧するための法改正がなされたと伝えていた。実際のところ、この法改正はどのようなものだったのか、実際の法律の修正部分を見てみよう。この法改正は、正確には、2012年6月8日付『ロシア連邦行政法違反についてのロシア連邦法典』および『会合、集会、集団示威行動、集団行進、ピケッティングについてのロシア連邦法』の修正についての連邦法⁴（以下、「2012年6月8日付修正法」という）の制定のことを指している。

まず、この「2012年6月8日付修正法」は、「ロシア連邦行政法違反についてのロシア連邦法典」第20.2条の旧第1～3項（取り消し線部分）を削除し、新たに第1～7項を補足している。

第20.2条 会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施について定められた手続に対する違反

~~第1項 会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織について定められた手続に対する違反は、組織者に対して1,000ルーブル以上2,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を伴う。~~

第1項 公開行事の組織者による、会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施について定められた手続に対する違反は、本条第2～4項の定める場合を除いては、一般市民に対しては10,000ルーブル以上20,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または40時間以下の義務労働を、公務員に対しては15,000ルーブル以上30,000ルーブル以下の、法人に対しては50,000ルーブル以上100,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

~~第2項 会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの実施について定められた手続に対する違反は、組織者に対しては1,000ルーブル以上2,000ルーブル以下の、参加者に対しては500ルーブル以上1,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を伴う。~~

第2項 公開行事の実施の通知を定められた手続で提出することなく、公開行事を組織し、または実施することは、本条第7項の定める場合を除いては、一般市民に対しては

20,000ルーブル以上30,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または50時間以下の義務労働を、公務員に対しては20,000ルーブル以上40,000ルーブル以下の、法人に対しては70,000ルーブル以上200,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

~~第3項 核施設、放射線源、核物質または放射性物質の貯蔵所の至近距離内において、許可なしにおこなわれる会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施、ならびにそうした活動に対する積極的な参加は、それが上記施設職員による職務の執行を困難にさせ、住民および環境の安全の脅威となる場合には、1,000ルーブル以上2,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課、または15昼夜以下の行政的拘留を伴う。~~

第3項 歩行者もしくは交通手段の通行を妨害する、または領域（施設）の収容基準を超過する結果を招く本条第1項および第2項の定める行為（無為）は、一般市民に対しては30,000ルーブル以上50,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または100時間以下の義務労働を、公務員に対しては50,000ルーブル以上100,000ルーブル以下の、法人に対しては200,000ルーブル以上500,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

第4項 人の健康または財産に被害を与える結果を招く本条第1項および第2項の定める行為（無為）は、それらの行為（無為）が刑事罰に値する行為を含まない場合、一般市民に対しては100,000ルーブル以上300,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または200時間以下の義務労働を、公務員に対しては200,000ルーブル以上600,000ルーブル以下の、法人に対しては400,000ルーブル以上1,000,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

第5項 公開行事の参加者による、会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの実施について定められた手続に対する違反は、本条第6項の定める場合を除いては、10,000ルーブル以上20,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または40時間以下の義務労働を伴う。

第6項 人の健康または財産に被害を与える結果を招く本条第5項の定める行為（無為）は、それらの行為（無為）が刑事罰に値する行為を含まない場合、150,000ルーブル以上300,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課または200時間以下の義務労働を伴う。

第7項 核施設、放射線源、核物質および放射性物質の貯蔵所の至近距離内において、許可なしにおこなわれる会合・集会・集団示威行動・集団行進・ピケッティングの組織または実施、ならびにそうした活動に対する積極的な参加は、それが上記施設、放射線源、貯蔵所の職員による職務の執行を困難にさせ、住民および環境の安全の脅威となる場合には、50,000ルーブル以上300,000ルーブル以下の行政的罰金の賦課、または15昼夜以下の行政的拘留を、公務員に対しては200,000ルーブル以上600,000ルーブル以下の、法人

に対しては 500,000 ルーブル以上 1,000,000 ルーブル以下の行政的罰金の賦課を、伴う。

次いで、「ロシア連邦行政法違反についてのロシア連邦法典」第 20.18 条が以下のよう
に修正されている。取り消し線部分が削除され、下線部分が補足された。

第 20.18 条 交通妨害

交通の組織的妨害、または同様の交通の妨害への積極的参加は、~~2,000 ルーブル以上~~
2,500 ルーブル以下の行政的罰金の賦課、または 15 昼夜以下の行政的拘留一般市民に対し
ては 50,000 ルーブル以上 100,000 ルーブル以下の、公務員に対しては 150,000 ルーブル
以上 300,000 ルーブルの、法人に対しては 200,000 ルーブル以上 500,000 ルーブルの、行
政的罰金の賦課を伴う。

これらの修正は、要するに、罰金の引き上げであるが、これまでの500ルーブル（日本
円にして約1,300円）とか1,000ルーブル（約2,600円）では、罰金としては安すぎて意味
がなかったのは事実であろう。今回の、一般市民の組織者の場合は、通常の違反の場合、
10,000～20,000ルーブル（約2万6,000～5万2,000万円）、無許可集会等の場合は30,000
ルーブル（約7万8,000円）という罰金の金額は、例えば、東京都の「集会、集団行進及び
集団示威運動に関する条例」⁵第5条が「主催者、指導者又は煽動者は、これを一年以下の
懲役若しくは禁錮又は三十万円以下の罰金」としているので、妥当なのではないかと思わ
れる。交通妨害の場合は50,000～100,000ルーブル（約13万～26万円）、人の健康または
財産に被害を与えるような場合や、核施設の近くでおこなうことによって当該施設職員の
職務遂行の妨げになったり住民および環境の安全の脅威となる場合は100,000～300,000
ルーブル（26万～78万円）だが、これは危険行為なので仕方のないところかも知れない。
他方、「会合、集会、集団示威行動、集団行進、ピケッティングについてのロシア連邦法」
の修正における問題点は、第5条第4項の(11)で、「公開行事の組織者は、人物確認を困難
にするためにとくに用いられている覆面・顔面遮蔽手段・その他の物体を用いないことを
含めて、自身の顔を隠さないよう公開行事の参加者に要請しなければならない」という規
定の追加である。この規定は、フランスのように公共施設ではすべて顔を覆い隠すのは禁
止というよりはましなのかも知れないが、ムスリムの女性等が顔を覆う宗教的文化的伝統
を認めないということになる。ただし、この規定は、組織者に対して参加者に要請するこ
とを義務づけているだけであって、参加者が顔を覆うことそれ自体を直接的に禁止してい
るわけではない。この規定が、このように間接的な規定になっているのは、ムスリム等の

宗教的・文化的伝統に対する配慮があるためであると推測される。

さて、問題は、この法律改正、すなわち無届集会・デモの参加者に対する罰金を引き上げることが、「集会の自由」や「言論の自由」に対する抑圧になるのかどうか、ということである。重要なのは、集会やデモが許可されないということだが、そのことが問題にならずに、罰金の引き上げをもって、ただちに「集会の自由」や「言論の自由」に対する抑圧だとは必ずしも言えないのではないかと思われる。つまり、集会・デモが原則として許可されているのか、どのような場合に許可されていないのか、そういうことが問題だということである。日本でも、皇居前広場や新宿西口地下広場（実際には地下通路）では集会は許可されないわけで、いつでもどこでも集会が許可されるわけではない。街頭デモも交通との兼ね合いがある。無届集会・デモに対する罰金引き上げは、法律的には、無届集会・デモの実施に対する抑制効果を強化することにはなるが、集会・デモの実施の権利の直接的な抑制や制限にはならない。重要なことは集会・デモの許可・不許可の基準の問題であろう。

すなわち、集会・デモが許可されにくくなる（集会・デモが許可されない地域・時間帯が拡大される）ということや、許可・不許可の判断が恣意的になされるということなどがあれば、それは明らかに集会の権利の制限の拡大ということになり、批判すべきことだと考えられる。したがって、無届集会・デモが実施されているのであれば、その原因が集会・デモがモスクワ市内では許可されないからなのか、もしそうだとしたらなぜ許可されないのか、ということが明らかにされなければならないだろう。

4. 外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制の強化

前項の冒頭で述べたように、プーチンに特徴的なのは、政治勢力の競争が外国からの内政干渉と結びつくことに対する強い警戒心であり、政治勢力の競争や、国民の政治的意志の表明の手段としての集会やデモそれ自体に対する警戒心ではない。したがって、集会やデモ一般に対する規制よりも、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制の強化こそが、プーチン政権にとって重要な問題だと言えよう。

この点で興味深いのは、2012年7月20日付「外国機関の職務を遂行する非営利団体の活動の規制に関するロシア連邦の個々の法令の修正についてのロシア連邦法」（以下、「2012年7月20日修正法」という）である。

この「2012年7月20日修正法」は、「社会团体についてのロシア連邦法」⁶（以下、「社会团体法」という）、「非営利団体についてのロシア連邦法」⁷（以下、「非営利団体法」と

いう)、「ロシア連邦刑法典」⁸、「犯罪的手段により得られた収入の合法化(洗浄)およびテロリズムに対する資金援助に対する対抗手段についてのロシア連邦法」⁹(以下、「反テロ資金法」という)、「ロシア連邦刑事訴訟法典」¹⁰の一部をそれぞれ修正する法律である。

「2012年7月20日修正法」による修正点のポイントを、とくに「非営利団体法」を中心に見てみよう。

「2012年7月20日修正法」により規制が強化された、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体とは、「非営利団体法」第2条第6項に新たに補足された規定によると、正確には、以下の規定にあるように「政治活動」に参加する「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」である。「非営利団体法」第2条第6項は、その概念を以下のように規定している。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体とは、本法では、外国政府、外国の政府機関、国際団体、外国の団体、外国人、無国籍者、もしくはそれらにより全権を与えられている人物から、ならびに(または)それらの財源から資金およびその他の資産を受け取っているロシアの法人(政府の関与する公開型株式会社およびその子会社を除く)(以下、「外国本部」という)から、資金およびその他の資産を受け取っていて、かつ外国本部のためにを含めてロシア連邦の領域内でおこなわれる政治活動に参加するロシアの非営利団体と理解する。

その設立文書に書かれている目的および任務にかかわらず、政党以外の非営利団体が、国家機関によっておこなわれる国家政策の修正に向けられた国家機関による決定の採択に対して影響を与える目的で、政治的行為を組織し実施することに(財政的方法を含め)、また上記の目的のために世論を形成することに、参加している場合、その非営利団体は、ロシア連邦の領域内でおこなわれる政治活動に参加しているものとみなされる。

学術、文化、芸術、保健、国民の健康の予防および維持、国民の社会的支援および保護、母性および子どもの保護、障害者の社会的支援、健康なライフスタイルの宣伝、体育およびスポーツ、自然保護の分野における活動、慈善活動、慈善およびボランティアの協力分野における活動は、政治活動には分類されない。

このように、「2012年7月20日修正法」により規制が強化されたのは、非営利団体一般ではなく、政治活動に参加する非営利団体である。日本の新聞等では、この「非営利団体」をNGO(非政府団体)またはNPO(非営利団体)と略しているケースが多いが、日本においてもNGOまたはNPOが何を指すのかということについての一般的共通認識が

ないため、ロシアでは、各種のボランティア団体、市民活動団体、あるいは「特定非営利活動法人」¹¹が規制強化されていると誤解される可能性がある。

非営利団体とは、本来、利益の再分配をおこなわない組織・団体一般（非営利団体）を意味しており、営利団体、即ち会社（会社法による）以外のあらゆる団体を意味している。したがって、政党、政治団体、労働組合、PTA、同窓会、社団法人、財団法人、医療法人、社会福祉法人、学校法人、宗教法人、中間法人、協同組合、地域の自治会なども非営利団体である。非営利団体といっても、おこなう事業あるいはその組織・団体自体を維持するために収益を上げることに自体には制限はなく、有給・無給の専従職員を置く団体も多い。ロシアにおいても、非営利団体の概念は同様である。

したがって、「2012年7月20日修正法」により規制が強化されたのは、前述のあらゆる非営利団体のうち、政治活動に参加する非営利団体であり、「非営利団体法」第2条第6項第3段にあるように、政治活動に参加しない、学術・文化・環境保護・慈善活動等をおこなう非営利団体は、「2012年7月20日修正法」により強化される規制の対象外の非営利団体である。

非営利団体は、ロシア連邦法務省およびその地方出先機関に対して登録をおこなう際に、さまざまな書類の提出が義務づけられているが、「2012年7月20日修正法」により補足された「非営利団体法」第13.1条第5項第9号により、「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体は、本条第10項¹²によって定められている外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の登録簿に当該非営利団体を含めることについての届出書」を新たに提出しなければならないとされた。すなわち、「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」は、自ら「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」であることを届け出なければならないということである。

要するに、「外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体」であることを隠してはいけないということであるが、それゆえ、「2012年7月20日修正法」により補足された「非営利団体法」第24条第1項第5段では以下のように規定されている。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体によって、マスメディアを通じて、および（または）情報通信網「インターネット」を利用して、発行され、および（または）配布される文書には、それらが外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体によって発行および（または）配布される文書であることが記載されなければならない。

また、非営利団体は、ロシア連邦法によって定められた手続きで会計報告等をおこなわ

なければならないが、「2012年7月20日修正法」により、「非営利団税法」第32条第1項第1段に以下の規定が補足された。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の年次会計（財務）報告および（ロシア連邦の国際条約によってその他の定めがない限り）外国の非営利非政府団体の支部組織の年次会計（財務）報告は会計監査を受けなければならない。

また、これに関連して、「非営利団税法」第32条第3項は、

~~本条第3.1項に挙げられている場合を除いて、非営利団体は、その活動および指導機関の構成員についての報告を含む書類、ならびに国際団体、外国の団体、外国人、無国籍者から受け取ったものを含む資金の支出およびその他の資産の利用についての書類を、管轄機関に提出しなければならない。上記の提出書類（監査報告書を除く）の形式およびその提出の期間は、管轄の連邦執行権力機関によって決定される。~~

という1段の規定から、以下のような2段の規定に修正された。

本条第3.1項に挙げられている場合を除いて、非営利団体は、その活動および指導機関の構成員についての報告、ならびに外国本部から受け取ったものを含む資金の支出およびその他の資産の利用についての文書を、外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体は、それらに加えて監査報告書を、管轄機関に提出しなければならない。その際、外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体によって提出される文書には、外国本部から受け取った資金の支出およびその他の資産の利用の目的について、ならびに実際の支出および利用についての資料が含まれていなければならない。上記の提出書類（監査報告書を除く）の形式およびその提出の期間は本項第2段によって定められる期間を考慮して、管轄の連邦執行権力機関によって決定される。

外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体は、その活動および指導機関の構成員についての報告を含む文書を半年に1回、外国本部から受け取ったものを含む資金の支出およびその他の資産の利用の目的についての文書を四半期に1回、監査報告書を年に1回、管轄機関に提出する。

なお、「非営利団税法」第32条第3項の最初の「本条第3.1項に挙げられている場合を

除いて」とあるのは、第 3.1 項に従って、構成員が外国人および無国籍者でなく、外国の団体の支部組織でもなく、しかも年間 300 万ルーブル未満の収入しかない非営利団体は除く、という意味である。

このほか、会計監査に関連して、「非営利団体法」第 32 条第 4 項には、新たに以下の内容の第 2 段および第 3 段が補足された。

外国の非営利非政府団体の支部組織は、ロシア連邦の国際条約によってその他の定めがない限り、ロシアの監査法人（ロシアの公認会計士）から受け取る監査報告書を、年 1 回、管轄機関に提出しなければならない。

管轄機関は、情報通信網「インターネット」上の公式サイトに、外国の非営利非政府団体の支部組織によって提出された資料を掲載し、または公表するためにマスコミにそれらの資料を提供する。

以上のように、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体に対する規制の強化は、主として、外国団体の支部組織であること、外国からの資金を得ていることを明示し、会計報告等の各種届出を厳格におこなうこと、会計監査の実施を求めたものである。「外国組織の代表機関の役割を持つ」という部分が、「外国のエージェントのファンクションを遂行する」と読めるために、日本の新聞等では、「外国のスパイであることを名乗らなければならない」と伝える報道もあるが、「外国のエージェント」という用語は、ソ連崩壊後の市場経済化以降は、「外国企業の代理店（人）」という意味で日常的に使用されているので、「外国のスパイ」と解釈するのは、「悪い冗談」に過ぎないとも言えるが、登録手続きが煩瑣となり、会計監査等が義務づけられたことは、外国からの資金を得て政治活動をおこなう非営利団体が制度改悪だと主張するのも頷けるところではある。

もっとも、わが国の「政治資金規正法」第 22 条の 5 は、そもそも外国人および外国人、外国人または外国法人が株式の過半数を所有する株式会社等からの寄付を禁止しており、その違反は、同法第 26 条の 2 第 3 項により、「三年以下の禁錮又は五十万円以下の罰金」とされている¹³。その点にのみ着目すれば、ロシアのほうが寄付を禁止していないのであるから、規制は緩やかであるとも考えることもできよう。

ちなみに、ロシアにおける関連の罰則規定は、「2012 年 7 月 20 日修正法」により、「ロシア連邦刑法典」第 239 条第 2 項で新たに以下のように規定された。

その団体またはその団体の指導部もしくは支部組織の活動が国民の義務の遂行の放棄

を促すことまたは違法行為を伴うような非営利団体（外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体を含む）または外国の非営利団体の支部組織の創設は、200,000 ルーブル以下もしくは受刑者の 18 ヶ月以下の労賃もしくはその他の所得相当額を罰金として課せられるか、または 3 年以下の自由制限もしくは強制労働もしくは自由剥奪が課せられる。

また、新たに第 330.1 条でも、

1996 年 1 月 12 日付第 7 号「非営利団体についてのロシア連邦法」第 13.1 条第 10 項に定められている外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の登録簿に含めることが必要な書類の提出に関する義務の遂行の悪質な回避は、300,000 ルーブル以下もしくは受刑者の 2 年以下の労賃もしくはその他の所得相当額を罰金として課せられるか、または 480 時間の義務労働もしくは 2 年以下の矯正労働もしくは自由剥奪が課せられる。

と規定された。

以上のように、罰金は、200,000 ルーブル以下または 300,000 ルーブル以下であるので、日本の政治資金規正法とほぼ同様ということができ、非常に高額というほどではない。とはいえ、「2012 年 7 月 20 日修正法」の発効は、公表の 120 日後とされているので（第 6 条）、署名された 2012 年 7 月 20 日の翌日から数えて 120 日目の 2012 年 11 月 18 日が発効日である。それからすでに 4 ヶ月近く経過した 2013 年 3 月 5 日段階で、登録を申請した外国の非営利団体のうち、登録された団体が 13、登録を拒否された団体が 60 となっており¹⁴、この修正の結果、非営利団体の登録が厳格化されたことは明らかであり、その意味では規制強化は成功していると言えよう。

おわりに

第 2 次プーチン政権の内政のいくつかの論点を検討することを通じて、暫定的な結論として、第 2 次プーチン政権においては、一般的な野党あるいは反政権運動に対する規制を強化すると言うよりは、外国からの干渉に対する警戒心が強まっていると言えること、したがって、そのこと自体が原因で支持率が低下しているとは言えない、ということである。

かつて 2005 年 12 月の「非営利団体法」の修正時¹⁵に見られたような法修正に対する外国からの影響があったのかどうかについては、より詳細な検証が必要であるが、今回の修正については、国内報道を見る限りそのようなことはなかったように思われる。そのこと

は、内政干渉に対する警戒心の強まりと軌を一にしていると考えられる。

—注—

- 1 「メドヴェージェフ『近代化』論の政治的含意」『平成 22 年度ロシア研究会：ロシアにおけるエネルギー・環境・近代化：中間報告』日本国際問題研究所、2011 年 3 月 31 日、7 頁。http://www.geocities.jp/uenot_lecture1/med_modern.pdf
- 2 この 2011 年 12 月のメドヴェージェフ大統領による大統領教書における改革提案については、「下院選から大統領教書、そして改革へ？—2011 年 12 月下院選に対する『不正のない選挙のために』運動の意味とその影響—」平成 23 年度ロシア研究会報告書『ロシアにおけるエネルギー・環境・近代化』日本国際問題研究所、2012 年 3 月 31 日、71 頁を参照。http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23_Russia/02_Ueno.pdf
[2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 3 <http://president.kremlin.ru/news/17118> [2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 4 <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1615079> [2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 5 http://www.reiki.metro.tokyo.jp/Li05_Hon_Dsp.exe?PAGE=1&UTDIR=D:¥EFServ2¥ss0000455C¥H00000001&SYSID=1746&FNM=g1012205042409141.html [2013 年 3 月 5 日アクセス]
- 6 「社会団税法」は、1995年5月19日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、1997年5月17日付ロシア連邦法第78号による修正から2011年7月1日付ロシア連邦法第169号による修正まで、14回修正されている。したがって、「2012年7月20日修正法」による「社会団税法」の修正は15回目の修正となる。
- 7 「非営利団税法」は、1996年1月12日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、1997年7月19日付ロシア連邦法第139号による修正から2011年11月16日付ロシア連邦法第317号による修正まで、40回修正されている。したがって、「2012年7月20日修正法」による「社会団税法」の修正は41回目の修正となる。その後、「非営利団税法」は、今日に至るまでにさらに4回修正されている。
- 8 「ロシア連邦刑法典」は、1996年6月13日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、百数十回の修正を重ねている。
- 9 「反テロ資金法」は、2001年8月7日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、2002年7月25日付ロシア連邦法第112号による修正から2011年11月8日付ロシア連邦法第308号による修正まで、17回修正されている。したがって、「2012年7月20日修正法」による「反テロ資金法」の修正は18回目の修正となる。その後、「反テロ資金法」は、今日に至るまでにさらに1回修正されている。

- 10 「ロシア連邦刑事訴訟法典」は、2001年12月18日に制定され、その後、「2012年7月20日修正法」による修正までのあいだに、百数十回の修正を重ねている。
- 11 各種のボランティア団体、市民活動団体、あるいは「特定非営利活動法人」は、非営利団体のごく一部に過ぎない。したがって、これらの団体を狭義のNPOという場合もある。
- 12 「非営利団体法」第13.1条第10項は、「2012年7月20日修正法」により補足された条項で、「国家登録のために提出される外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の書類を含む資料が、外国組織の代表機関の役割を持つ非営利団体の登録簿となる。その管理は管轄機関によっておこなわれる。上記の登録簿の管理の手続きは管轄機関によって定められる」というものである。
- 13 <http://law.e-gov.go.jp/htldata/S23/S23HO194.html> [2013年3月5日アクセス]
- 14 ロシア連邦法務省の登録された非営利団体検索ホームページ (<http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> [2013年3月7日アクセス])。
- 15 2005年12月の「非営利団体法」の修正については、拙稿「2005年12月のいわゆる『「NGO関連法」修正法』の制定過程について」『ロシアの政策決定－諸勢力と過程』日本国際問題研究所、2010年3月、101～123頁 (http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h21_russian/russian-20100331.pdf [2013年3月5日アクセス]) を参照。