

論文

ロシアにおけるアソシエーション  
——社会団体法を中心に——

遠藤 克己

はじめに

近年関心が高まりつつあるアソシエーションについて、これに市民社会とのかかわりという視角から接近する試みがなされつつある<sup>1</sup>。こうした市民社会概念の再登場の背景には、一つはソ連、東欧諸国の「社会主義」体制の崩壊の原因がこれらの諸国における社会のありようという視点からも検討されたこと<sup>2</sup>、もう一つはわが国をはじめとする西側諸国における民主主義の深化の課題という問題状況があることを指摘できよう。

この市民によって形成される自律的な社会という意味での市民社会をロシアにおいて考察する際、そこには再生すべき市民社会が存在しなかったというところから新たに市民社会を形成するという課題に直面しているという特有の状況があらわれる。

本論では、こうした状況をもたらした歴史的経緯にも目を配りつつ、民法典とならんで市民社会の基本法だとされている社会団体法をみることによりロシアのアソシエーションに期待されている役割と市民社会の現状について考察することとする<sup>3</sup>。

序章 ロシアにおける市民社会論

1 市民社会論の登場

「社会主義」の秩序のもとにあったロシアにおける社会は、労働組合その他の諸団体から構成され、その意味で団体的秩序を有する社会の様相を呈しており、そのため市民社会の相貌をもちあはしたが、実際には共産党およびその指導をうける国家の影響下におかれ、その内容は極度に形式化されたものであって、自律性はもちえなかった<sup>4</sup>。

ゴルバチョフの登場とともに開始されたペレストロイカはこのような状況を変革しようとするものであった<sup>5</sup>。ここで「市民社会」概念が新たにもちだされたのは<sup>6</sup>、その論者の一人のミグラニャンが強大化した国家に対して社会が影響をおよぼすためには社会の活性化とその主要な構成要素の制度化が必要であることを指摘したように<sup>7</sup>、原理的には国家とこれを構成する人との対立を認めない社会主義の枠内で、現実には生じている問題を解消するためには、国家と人の対立を前提とする人権概念ではなく、社会主義と調和しうる別の分析枠組が求められたためであるとい

えよう。とはいえ、この市民社会という概念は、慎重に「社会主義的」という形容詞を付して用いられたものの、当初は好意的にむかえられたわけではなく、学界では等閑に付され、政治の舞台ではむしろ有害なものとなされた<sup>8</sup>。社会主義思想の創始者の関心が主として生産関係におかれ、市民社会は、もっぱら非政治的な経済の領域として、上部構造すなわち国家を規定する土台と同一視され、独自のものとしては検討されてこなかったこともその理由であろう<sup>9</sup>。

しかし、この市民社会の概念は、1990年に、ソ連共産党第28回大会の文書である中央委員会の政治報告決議および綱領的声明「人間的、民主主義的な社会主義をめざして」に「法治国家」とならんで採り入れられ<sup>10</sup>、明示的な形を帯びて正面に登場することとなる。

これをうけて市民社会論は法的議論としても立ち現れることとなった。その中でとりわけ大きな関心を集めたのは1990年の新たな憲法草案の公表であった<sup>11</sup>。議会の憲法委員会が作成した案には(1) 所有、労働、企業活動、(2) 社会団体、(3) 宗教および宗教団体、(4) 養育、教育、学術および文化、(5) 家族、および(6) マスメディアの各章からなる「市民社会」という独立の編があり<sup>12</sup>、これの是非をめぐる議論がなされたのである。

## 2 市民社会イメージ

この市民社会については、これは西欧に発する制度であり、これを機械的にロシアに移植しても期待するだけの結果をもたらすことはできない<sup>13</sup>としつつも、例えば次のような定義がなされていた。

「個人および集団の私的利益および欲求を実現し、ならびに社会的、文化的および精神的領域の活動、その再生産および次世代への伝達のための条件を保障するような自主的で国家から独立した社会的諸制度および諸関係の体系」<sup>14</sup>、「多様な経済的連関、家族関係、人口学的諸過程の領域および階級間の相互作用、保育および文化生活の諸過程の領域、人々の多様な非国家的団体の活動分野、人々間のコミュニケーション体系等々」<sup>15</sup>、「自由な所有者としての個人およびその団体の特殊利益の特別の領域を形成する国家外および政治外の諸関係（経済的、社会的、文化的、道徳的、精神的、家族的、宗教的）の総体」<sup>16</sup>、「その枠内で個人およびその団体の多様な歴史的に条件づけられた欲求の充足と利益の実現がなされる社会的諸関係（経済的、社会的および政治的）、公式、非公式の組織の総体」<sup>17</sup>

このように市民社会についての理解は様々であるが、全体として市民社会としてイメージされているものを整理すれば次のようなものになるであろう。

その第一として指摘できるのは、市民社会がバラバラの個人の集積ではなく、「原子化された主体は再度自己の意思によって自由に結合する」<sup>18</sup>というように、統合的総体として把握されていることである。この場合こうした総体の統一は、市民社会に存在する多様な社会的勢力、制度、組織などが行うものだとされる<sup>19</sup>。

そして第二として、経済の領域についてはこれを市民社会に含めるべきかどうかについての見解は様々ではないことが指摘できる。所有が重要であり、自由な所有者が市民社会を支える<sup>20</sup>としてこれを積極的に評価する者がいる一方で、経済領域を市民社会から除外すべきとする者もいるのである<sup>21</sup>。

さらに、第三に、市民社会が有する機能として次のようなものが考えられていることが指摘されねばならない。それは、(1) 市民の個人的生活への国家の過剰な干渉を防ぐための防壁、(2) 社会の構成員の利益表出、(3) 国の機関の決定に対する対案の提示<sup>22</sup>、(4) 社会的に積極的な個人の形成、(5) 社会の統合機能<sup>23</sup>、(6) 権力機関に対する社会のコントロール機能<sup>24</sup>、などである。このうち(4)は市民社会を構成する種々の社会団体がその活動を通じて発揮する教育機能や情報伝達機能を通じて個人を社会化する機能を有することを示すものだ<sup>25</sup>、ととらえられている。

そして第四に、こうした市民社会の形成を保障するためには、市民社会は国家とは分離されるべきだとされ、これはまた三権分立のみではなしえない民主主義の条件としてもとらえられる<sup>26</sup>。ここでは民主主義は政治の諸原則や規範に帰するものではなく、諸制度、諸関係、文化に具体化されるものであるが、それらは空中に浮いているのではなく、歴史的に形成され相対的に安定した社会的連関の体系である市民社会に根づくものである<sup>27</sup>というように、民主主義との関係で市民社会がとらえられていることが指摘できる。

1991年のソ連の崩壊後の1993年12月の国民投票により制定された憲法からはこの市民社会の規定は削除されたものの、こうした経緯をへて市民社会概念は広く用いられることとなり、さらには市民社会を形成する必要性が積極的に語られるようになった。こうした動きの一つとして1994年5月には、市民社会の諸制度への国家の支持をテーマとする会議が開催され、これには大統領、政府、議会の両院からの代表などが参加した。出席者によって確認された文書<sup>28</sup>においては、まず、市民社会の形成は民主的変革の基礎であり、それがゆるぎがないものとする保障でもあること、そして市民の自己組織、市民的諸制度の多様性をなくして社会の諸メカニズムは効果的に機能せず、これらの改革、発展そして人々の安定した生活はありえないと指摘されている。そのうえで、こうした市民社会を法的に基礎づけるものとして各領域からなる一連の法律に言及がなされている。それは例えば、経済領域においては民法典であり、市民の直接の意思表示にかかわる領域においては、選挙法、レファレンダム法などであるが、さらに市民社会の諸組織の活動を保障する法律として、政党法、労働組合法、宗教団合法、慈善活動法などとともに、市民の結社の権利に関する法律が指摘された。このうち最後のものが1995年に新たな社会団合法として形をなすことになる。

## 第1章 1995年の社会団合法

### 1 社会団合法をめぐる諸見解

1995年に制定された社会団合法は、ソ連の消滅後もロシアにおいて適用されてきた1990年に制定されたソ連の社会団合法<sup>29</sup>に代わるものであるが、この法律の内容をめぐっては独自の法案(私案)の提示も含め種々の見解がしめされた。そこで、公表された時間は前後するが、この法律を評価するための視座をうるために、そのいくつかを見ておこう。

#### (1) スタンケービッチ案

この私案はソ連の社会団合法の制定時に対案として作成されたものであるが、市民社会の形成

という立場から法律を構想しようとするところが特徴的である<sup>30</sup>。

即ちこの私案は、これまで長い間、ソ連においては「人々は政府当局の意思により社会団体に結合され」、「市民社会は、完全に、党=国家の装置によって打ちひしがれてきた」という理解を前提としている。そこで、これを改めるために、国家と市民社会の分離という視点から、国家およびその機関による社会団体の合法的活動に対する干渉を排除するための法的保障を設けることが極めて重要であるとする。そして、とるべき方法としては、団体に関する特別な国家機関を設けるのではなく、司法省の機関と地方ソビエトの執行委員会には団体の活動の登録された規約への適合性、また規約の法律への適合性の監督を、また検事には適法性の遵守について、そして徴税機関には団体が税を正確に支払うことについての監視を定めるだけで十分だとする。

またこの私案のもう一つの特徴であるのは、結社の自由が民主主義の最も重要な制度の一つとして把握されていることであり、この点から活動が主として利潤の追求に向けられている団体には適用されるべきではないとされる<sup>31</sup>。

## (2) ココトフの主張

同様にココトフも、長い間、社会団体は、[国家の] 補充的道具としてのみ検討されてきたとの認識に立っている<sup>32</sup>。

そのうえで、彼は、今日では社会および国家は、次のような点で大衆の自発性にもとづく団体が有する独自の価値を理解するようになったと述べている。それは、(1) 社会団体は、その活動領域において社会的実験を行うという点で、他のものには代え難いチャンネルであること、(2) 大衆との関係を取り結ぶために権力組織によって利用されるという問題をはらみつつも、社会団体は人々の要求および社会的問題についての情報源となりうること、(3) 個人の意向を実現するために多くのことをなしうること、(4) 国家機関の活動に対するコントロールの道具の一つとなること、そして(5) 社会団体に結合することにより市民が政治綱領の作成および政治闘争に参加することが可能となること、である。

さらに彼は、社会団体を他の形態の市民的共同行動と明確に区別する必要があるとし、(1) 社会団体とされるものの積極的な定義、(2) 最も普及した社会団体の種類を列挙することによる積極的定式の詳細化、(3) 消極的定義(社会団体についての一般法が適用されない団体の種類を列挙)、の3つの定式がありうるが、このうちソ連の社会団体法第1条においてなされているような方法には欠陥があるという。その理由として積極的定義における「結合の自発性、利益の共通性にもとづいた結合、市民の意思表示の自由」というメルクマールによっては社会団体を他の団体と区分することはできないし、「общественное объединение」という用語は事実上あらゆる市民からなる非国家的団体を包含するものであるからふさわしくないことを指摘する。

これに対してココトフが採るべきとする消極的定義とは、社会的(социальные)団体を列挙することによって社会団体を特定しようとするものである。そこでメルクマールとして示されるのは、独立性、共通の目的、社会的有用性、対等性、継続性および公式性である。すなわち、「独立性」によって行政機関に付属する委員会などの他の組織に属する団体が除かれ、「共通の目的」によって商店の行列、劇場の観客などの個人的目的の達成のために生じる集団を区別することが

でき、「社会的有用性」により犯罪団体などとの区分が可能となり、「対等性」(на равных)により、構成員の役割が固定され、その役割を自由に交換できない団体(家族など)と区別することができ、「継続性」により集会などの一回限りのものと区別することができ、そして「公式性」、すなわち規範、手続などを求めることによりサークル、ネットワークなどとの区別が可能となるというのである。

### (3) 1993年の最高会議の案<sup>33</sup>

ここでも社会団体を市民の多様な団体と区別する基準が示されている。それには、まず、(1)一定の期間の活動を求めるという継続性と、(2)主たる目的が営利であってはならないという目的による限定がある。そのうえで、団体の種類について、政治を志向する団体と構成員の利益の実現と擁護を目的とするための団体に区分する必要を指摘している。これは国家との相互関係を定める際に重要だとされるからである。設立の原則としては、団体を登録するためには、設立の事実を国に通知(登録)するだけで足りるとし、その自発性をみとめるが、登録しなければ法人格は取得できないこととする。

制定されるべき法案の内容をめぐることはこうした見解が示されたのである<sup>34</sup>。

## 2 市民社会の形成と団体の役割

このように社会団体法をめぐることはさまざまな論点があったが、このうち市民社会の形成とのかかわりで社会団体の役割を位置づけようとする立場について整理しておく。

この点に関して、例えばリュビーモフは、これまで指摘した論者と同様に数十年の間に社会は国家化され、国家は事実上党の道具となり、社会団体は存在はしたが形式的なものであった<sup>35</sup>として、法治国家とならんで、市民社会を形成する必要を指摘したが、その際に、この市民社会は、「上から」つくることができないとの含意を示していた。すなわち社会においては欲求および利益の細分化と個別化が生じるが、こうした欲求や利益を実現するには、これまでのような上から形成された諸団体ではなく、人々の「下から」発生する無限で多様な利益および期待を適切に表出できる多様な社会団体の活動が必要とされるのであり、またこれなくしては社会と国家との間の安定的関係をつくることができないというのである。

あるいは、ソ連の崩壊後、ロシア憲法の作成を任務とした憲法委員会を主導したルミャンツェフも、この委員会が作成した憲法草案中の市民社会について説明した際に、市民社会を規律する第3編が個人についての編と国家についての編の間に置かれたのは偶然ではなく、この市民社会がこれら両者を架橋するものだと述べたのであるが、さらに、この市民社会の編が所有、労働、家族などからはじまり、社会団体およびマスメディアについての章で終わるという内部構成をもつのも社会団体には国家と社会の媒介の役割を果たすことが期待されていることを示すものだと述べている<sup>36</sup>。

このように、社会団体は、それが市民社会の中で自発的に形成され、その活動を通じてその構成員の利益を実現するとともに、これら構成員の利益を国家へと媒介する機能を遂行し、こうしたことにより安定した秩序を形成することに資することが期待されるために市民社会の重要な要

素であるという理解があったといえるが、こうした視点は法律にはどのように反映されたのであろうか。

### 3 1995年の社会団体法

ここで検討対象とするロシアの社会団体法は、結社の権利を規定するロシア連邦憲法第30条およびこれに対する制限を規定する第13条を具体化するものとして、1995年に制定された<sup>37</sup>。

この法律では、社会団体は、「規約に定める共通の目的を実現するために利益の共通性にもとづいて結合した市民の発議により設立された、自発的で自主管理にもとづいた非営利の組織」だと定義づけられている（第5条第1項）。

このように、この法律はすべての社会団体を規制対象とはせず、対象とされる団体には（1）非国家性〔市民の発議による設立〕、（2）自発性に加えて、これまでの法令と同様に（3）非営利性が求められている。この法律にいう社会団体とは、社会組織、社会運動体、社会財団、社会施設および社会的自主活動の機関をいい（第7条）、生産協同組合および消費協同組合はこの法律では社会団体とはされず、また宗教団体は社会団体であるが、この法律の適用から除外されている（第2条第1項）。

社会団体の設立および活動は自由であり（第3条第4項、第21条第1項）、登録して法人となる場合のみに特別の手續を要する。団体の設立者となることができるのは18才以上の市民すなわちロシア連邦の国籍保有者および法人格を有する社会団体（第19条第1項）であり、設立するには3人以上の設立者が必要である（第18条第1項）<sup>38</sup>。法人としての権利能力を取得するには、これに加えて、司法省の機関において団体の規約の登録をうける必要がある（第21条第2項、第3項、第4項）。団体の規約が登録機関において登録された団体はそのときから法人格を取得する。これによって団体は、法人としてその規約に定める目的にかなう民事法上の権利能力を取得し、土地、建物などの所有権の主体となるばかりでなく、出版所、マスメディアなども取得することができる（第30条）が、さらにこれに加えて、活動に対する援助、税の減免などの税制上その他の特典および特権の付与などの国による社会団体の活動に対する優遇措置がなされる（第27条）<sup>39</sup>。

これらの措置を団体に対する国家の間接的な優遇とするならば、直接的な援助もなされることになる。その方法として、この法律では（1）資金提供（委任）<sup>40</sup>、（2）契約<sup>41</sup>、（3）発注を規定している<sup>42</sup>。この場合、（1）、（2）（3）へと国家のイニシアチブの程度が強くなる。

また団体は社会生活の種々の問題についての発議および国の権力機関への提案ができ、国の権力機関および地方自治体の機関の形成に参加することができる<sup>43</sup>、これら機関が行う決定の作成に参加することができる。こうした権利は、種々の法令によって与えられるものであり、社会団体の全てがこれを楽しむものではないが、非営利法人にも宗教法人にも与えられていないものである。

社会団体による法律の遵守についての監視（надзор）は検察庁が行い（第38条第1項）、団体の活動が規約に定める目的に適合するかどうかについての国家監督（контроль）は団体を登録する機関である司法省の機関が行い（同条第2項）、さらに財政機関は団体の財務にかかわ

る監督を行う（同条第3項）こととされている。団体の活動がロシア連邦憲法、ロシア連邦の構成主体の憲法（憲章）および連邦の法律に違反した場合には裁判所の判決にもとづいて団体の活動はこれを停止することができる（第42条第1項）。団体の活動区域に対応する検察機関または社会団体を登録する機関が当該団体の活動停止を裁判所に請求することによってこれがなされる（同条第2項、第3項）。団体の活動の停止が決定された場合は、団体は、マスメディアの設立者としての権利は停止され、集会その他の大衆行動等が禁止され、資金が凍結される（第43条）。

さらに社会団体は所定の事由に抵触した場合には、当該団体の活動区域に対応する検察機関の請求によって裁判所がこれを解散することができる（第44条）。

以上がこの法律の概略であるが、全体を評価すれば、この法律は、まず、(1) 適用対象が広範にわたるため、またこの法律にもとづいて個々の種類の団体を規律する法律の制定が予定されているために、社会団体を規律する一般法ということができる。さらに、(2) 全般にわたって社会団体を詳細に規律するものであり、こうしたいわば「法化」による枠付けを指向していることがこの法律の特徴として指摘できるが、基本的にはこの法律は団体の自由を保障するものであることを確認できる。団体は登録せずとも自由に設立および活動ができるのであり、また団体に対して定められた制限はその内容をみるかぎり、かならずしも不当なものとはいえないからである。

こうした点とは別にこの法律を特徴づけるのは、登録することを要件として法人格の付与にとどまらない広範な権利を団体に与えていることである。社会団体を詳細に規律するのはそのためであり、それは、この法律が団体に利益表出機能等の国家および社会にとって有用な役割を果たすことを期待しているためであるといえよう。この点では、この法律が市民社会の形成という視点に立っているといえなくもないが<sup>44</sup>、社会の多様な団体にいかなる役割を与えようとするのかについては明確とはいえない。

この1995年のロシアの法律は、1990年に制定されたソ連の社会団体法との間に1991年のソ連の崩壊を契機とする大きな転換期を挟んでいる。そのため二つの法律には断絶が認められるのであろうかということも確認する必要がある。

まず、結社の自由の観点からは、1990年のソ連の法律は、それ以前の団体観から大きく転換したものであり<sup>45</sup>、この点でロシアの法律と連続しているといえる。また、ソ連の法律においては市民社会の形成という視点は明示されなかったものの、社会の諸団体を国家との相互関係の中に位置づけようとする特有の団体観はいずれの法律においても同様に維持されているため、この点でも連続性を認めることができる。

## 第2章 法律の改正と市民社会をめぐる状況

### 1 法律の改正

1995年に制定されたロシアの社会団体法はその後2006年までに10度の改正を経ている。

このうち、2006年1月に制定され、4月に施行された改正法<sup>46</sup>は、同時に改正がなされた非営利団体法により非営利団体への規制が強められたことに連動して、社会団体の設立および活動に対して過重な制約を課したといえる。こうした、これまでの規定を大きく変えた改正法に対して

は批判がなされたが、その懸念のとおり、この改正法の施行後、法律の規定の解釈が不統一であるという登録機関における法律の運用上の問題もあって、形式的な理由により登録が拒絶されることが頻発している。また、こうした団体設立時の問題に加えて、設立後の団体に対する国家機関の監督が強められ<sup>47</sup>、活動報告がないことを理由として解散される団体が増えるなど、団体の自治や団体そのものの存続がおびやかされる状況をきたしている。

このような傾向に対しては、登録・監督機関と団体の双方から登録や解散にかかわって裁判がなされるなど、紛争が生じており<sup>48</sup>、状況を改善するための提言がなされ、さらには法律の修正を求める動きもある。

なお2008年に非営利団体の登録、監督を行う国家機関の変更などがなされている<sup>49</sup>。

こうした改正の背景として指摘できるのは、テロの頻発による社会の不安を押さえることが国の課題とされ、そのための手段として外国からの資金援助を介してロシアの団体が外国の影響を受けることを排除することが考えられたことである<sup>50</sup>。

## 2 市民社会をめぐる状況

2006年10月1日現在で、ロシア連邦において登録された非営利の団体は35万9020を数えるが、このうちの57%が社会団体、9%が財団、3%が宗教団体などである<sup>51</sup>。また登録された団体の総数は、2001年の年初より約34%増加したとされる。団体数が増加する傾向は中央と地方との間で地域差があるものの、こうした数字をみるかぎりでは問題をはらみながらも各種の団体の活動が活性化しているといえる。

しかしながら、市民社会の発達のレベルについては、これは不十分であるとみなす者が多い<sup>52</sup>。こうした状況を背景として、2000年にエリツィンに代わって大統領となったプーチンは、1998年の未曾有の経済危機から脱したものの、議会をはじめとする国家権力の機能不全と不安定な社会状況が続く中で、国を近代化するために国家を強化すべきことを課題として掲げたが、同時にそのためにも確固とした市民社会が必要だとの認識を示した。そして2001年6月にプーチン大統領は非営利の諸団体の代表を招待して会談を行った。こうした動きに対しては国家が社会を取り込もうとしているとの否定的反応があったものの、この年の11月にはクレムリンで約4千人の各地の社会団体の代表者が集う「市民フォーラム」が開催され、政府の高官もこれに参加してこれら社会の代表者との意見交換などがなされた。

このように、市民社会と社会の諸団体に対する国の対応の変化が見られたが、2005年の社会院の設置はこれを象徴するものである。

## 3 社会院の設置

この「ロシア連邦社会院」(Общественная палата РФ)は、2004年5月にプーチン大統領が議院に宛てた年次教書において発達した市民社会が必要とされることを指摘する中で、いくつかの地方で社会院が活動してきた経験を生かすべきことに言及し<sup>53</sup>、翌2005年に法律<sup>54</sup>として形をなしたように、大統領の主導でつくられたものである。この組織での活動は社会的原則による、すなわち非職業的なものだとされている<sup>55</sup>。



この組織はこれまでにみられた省庁や地方自治機関に設置されたような審議会や諮問会の類の行政機関の飾りもの<sup>56</sup>にすぎないのか、あるいは何か積極的な役割を果たすものなのだろうか。

### (1) 目的、任務、活動

この法律によれば、ロシア連邦社会院（以下「社会院」という。）は、ロシア連邦の市民の欲求および利害を考慮し、国の政策を形成し実現する際のロシア連邦の市民の権利および自由、社会団体の権利を擁護する目的、ならびに連邦の執行機関、ロシア連邦の構成主体の執行権力機関および地方自治機関の活動に対する社会的監督をする目的で、ロシア連邦の市民と連邦の国家権力機関、ロシア連邦の構成主体の国家権力機関および地方自治機関との相互関係を保障するもので、これはロシア連邦の市民、社会団体および非営利団体の団体がその活動に自発性にもとづいて参加することにより組織される（第1条）。

そして、この社会院の任務とされるのは、経済的、社会的発展の最も重要な問題の決定、国の安全保障、ロシア連邦市民の権利と自由の擁護、ロシア連邦の憲法体制の擁護およびロシア連邦における市民社会の発展の民主主義的原理の擁護という極めて重要な諸問題を解決するためにロシア連邦の市民および社会団体、国の執行権力機関および地方自治機関の社会的意義のある利益を調整することである（第2条）。

社会院の具体的な活動として掲げられているのは、

- 1 市民および社会団体を国の政策の実現に引き入れること
- 2 全ロシア的意義をもち市民および社会団体の憲法上の権利、自由および適法な利益の実現に向けられた市民的イニシアチブを提起し、支援すること
- 3 ロシア連邦の法案およびロシア連邦の構成主体の法案、ロシア連邦の執行権力機関の法令の案、地方自治機関の法規の案についての社会的鑑定（鑑定）を行うこと
- 4 この連邦法にしたがってロシア連邦政府、連邦の執行権力機関、ロシア連邦の構成主体の執行権力機関および地方自治機関の活動ならびにマスメディアにおける言論の自由の遵守に対する社会的監督（監督）を行うこと
- 5 ロシア連邦における市民社会の発展に向けられた活動を行うロシア連邦の社会団体その他の市民の団体に対する国の支援の領域で優先順位を定める際にロシア連邦の国の権力機関に対する勧告を作成すること
- 6 ロシア連邦の構成主体において設立された社会院に対して情報、方法論的、その他の支援を行うこと、である（同条）。

### (2) 構成方法および組織

この社会院が独得のものであることを端的に示しているのは、その構成方法である。まず、大統領が社会団体、非営利団体の団体、ロシア科学アカデミーおよび創作団体との協議の結果にもとづいて、国家および社会で特別な功績を有する42人の市民を選任し、次にこうして選任された者が全ロシア規模の社会団体の代表者42人を選出し、さらにこうして選出された84人の構成員が複数の地域で活動する社会団体および地方の社会団体の代表者からなる残りの42人を選出するこ

とにより全体で126人の構成員を確定するのである（第8条）<sup>57</sup>。

こうした構成方法を数式になぞらえると  $((42) + 42) + 42 = 126$  と表すことができよう<sup>58</sup>。

総会は年に2回以上開催され（第16条）、この総会が常設機関である評議会および評議会の会議の議長などの役割を果たす書記<sup>59</sup>を選出する（第9条）。構成員は委員会およびワーキンググループに所属して活動し<sup>60</sup>、その任期は2年である。

社会院の構成員となることができるのは18才以上のロシア連邦の市民であり（第7条第1項）、構成員となれないのは、大統領、連邦院および国家院の議員、政府の構成員、裁判官などの国および地方で公職につく者（第7条第2項）である。

構成員は、自己の意見を自由に表明でき、〔選出母体の〕社会団体の決定には拘束されない（第12条）。また、中立性を保ち、議会のような政治的論争の場とならないようにするため、政党の構成員である者は在職中その構成員資格を停止するなど、政党の関与を排除する措置を講じ、民族、宗教、地域という属性によって結合することも禁止している（第11条）。また、構成員は無報酬で活動することとされているが（社会院規則第6条）、一定の活動（第20条）に対しては労働義務の遂行を免除され、〔本業の〕職場と職務の維持がなされ、手当が支給され、さらに、〔選出母体からの〕リコールを禁止するというように、構成員の活動についての保障が定められている（第13条）。

さらに、社会院の構成に要する費用は連邦予算からまかなわれ（第8条第17項）、社会院が有する事務局は国の施設として位置づけられ（第26条）、その運営費用は国によって資金提供され（第28条）、社会院の活動については国の放送局によりテレビ、ラジオで報道される（第27条）など、国からの援助が規定されている。

### (3) 権限

社会院は、主要な活動として、上にみたように (a) 公権力の活動の監督、(b) 法令等の鑑定 *экспертиза*、(c) 市民と団体の利益と権利の擁護、を行うが、これに関して①判断 *заклучение*（第16条2項）、②提案 *предложение*<sup>61</sup>、③意見 *обращение* という形式による決議 *решение* を出す<sup>62</sup>。これらは勧告的性格のものでされ（第17条）、拘束力はないが、このうち、判断を受けとった機関は、これを検討しなければならず（第19条）、意見の送付を受けた国の権力機関、地方自治機関または責任者は、意見を受け取った日から30日以内にこの意見を検討した結果について社会院に報告しなければならない（第17条第2項）。

これを具体的にみれば、行政機関（連邦の執行権力機関、ロシア連邦の構成主体の執行権力機関および地方自治機関）の活動が法令に違反した場合およびマスメディアによる言論の自由の侵害に対して社会院はその判断を、これらの機関や責任者に送ることとされている（第16条3項の2）。

法令等の鑑定については、社会院は、その評議会の決定にもとづき、ロシア連邦政府、連邦の執行権力機関の法令の案、ロシア連邦の構成主体の法律案、ロシア連邦の構成主体の執行権力機関の法令、地方自治機関の法令の案の鑑定を行うことができ、ロシア連邦大統領、ロシア連邦連邦院、ロシア連邦国家院、ロシア連邦政府の意見があった場合には、連邦の憲法的法律および連

邦法の法案、ロシア連邦政府および連邦の執行権力機関の法令の案、ロシア連邦の構成主体の法案、ロシア連邦の構成主体の国家権力機関の法令の案、地方自治機関の法令の案の鑑定を行うことができる、とされる（第18条第1項）。

また、社会院の評議会の決定により、社会院はロシア連邦憲法の修正にかかわるロシア連邦の法案および、①国の社会政策および社会保障の領域でのロシア連邦の市民の憲法上の権利、②社会的安全および法秩序の保障、にかかわる連邦法の鑑定を行う（第2項）。

社会院は、こうした活動により国および地方の立法および行政に社会の声を反映させようとするのである。

#### (4) その他の任務

社会生活の焦眉の問題についての市民フォーラムの開催、聴聞をすることなど市民のイニシアチブに対する支援（第21条）をし、ロシアにおける市民社会の状況についての年次報告書を作成し（第22条）、社会院の活動にかかわる情報提供をするためにインターネットのサイト<sup>63</sup>を開設し、これを維持する（第27条）。

#### (5) 活動状況

2006年1月に活動を開始した第1期の社会院は、2007年12月にその活動を終了した。この第1期においては、社会院と議会の国家院との間での協定を締結し、35を超える法案の鑑定をし、社会院の関与によって非営利団体に関する法律の規定が修正され<sup>64</sup>、団体が国の財政的支援を受けることに寄与するなどの非営利団体に資する活動をしたとされる。また、市民社会の状況に関する年次報告書も公表している。

第2期の社会院の構成は2007年12月に終了し、2008年1月に第1回の総会を開催し、そこで評議会、書記が選出された。126人のうち、24人が女性、102人が男性であり、職業別の構成は、社会活動家46人、学者34人、芸術家・文化人9人、法律家4人、ジャーナリスト、作家、政治学者12人、宗教者7人、企業家9人、医者5人となっている<sup>65</sup>。

#### (6) 社会院の評価

この社会院に対しては両面からの評価がなされている。一つは、これを肯定的にみて、議会とは異なる代表原理にもとづいた社会または世論の代表として、代表民主制をそこなうものではなく、これを補完する独自の存在であり、これによって国家権力に対する国民の信頼を高め、その正当性を補強しようとするもので、これは市民社会の最高の機関であるとする立場である。

他方で、これとは反対に、この組織が社会的なものであるならば、国の主導や関与は認められないが<sup>66</sup>、その選出方法にみられるようにこれは上からつくられたもので現実からかけ離れており、むしろこれによって社会生活の独占化がなされ、市民社会が国家により管理されたものになりかねないとの否定的反応がある<sup>67</sup>。この組織を社会的不満を拡散させるためのガス抜き、国家権力のお飾り、「ポチョムキンの村<sup>68</sup>」などとする見方である。

また、社会院を公権力に対する社会的コントロールを拡大するという点で肯定的に見る者も、

この組織が選挙制の機関でないことがはらむ問題を指摘している<sup>69</sup>。

その一つは、この法律が、社会院は、市民、社会团体および非営利団体の団体により組織されると規定するものの、団体については「社会团体」に対象が限定されていることである。この点について、市民社会を構成するものは社会团体に限らないため、高等教育機関、学術機関、労働組合などの団体が社会院に代表を送ることもみとめるべきとする見解がある。多元主義的な原則を促進するために社会团体以外の団体にも社会院の門戸を開くべきだとするものである<sup>70</sup>。

また、社会院の構成員は、その選出方法にみられるように、一定の社会集団と密接にかかわりをもつことから、組織された社会構造の代表としてその選出母体による拘束をうけるべきだとの見解がある。

さらに、社会院が果たすべき役割について、この法律が規定するような市民の欲求や利益の考慮は公権力が行うべきものであり、また市民の権利および自由、社会团体の権利を擁護することは裁判所が行うことであるとして、社会院がなすべきことは、国の政策の重要で鍵となる問題について公的に議論し、権力機関に対する勧告をすることであるとする見方もある<sup>71</sup>。

そして、最初の42人を大統領が選任することに問題があるという見方や、そもそも多様な団体から代表を選出することは不可能ではないかとの指摘がある。

こうした見方があることは認めつつも、社会院の評価は、その決議等が公権力に対してどのような作用をおよぼし、あるいは市民社会の形成にいかなる役割を果たすのかを見ることによってなされるべきであろう<sup>72</sup>。

## おわりに

ロシアでは市民社会を上からつくることは危険であることは理解しつつも<sup>73</sup>、現実の要請として国家権力が国の近代化と社会の安定のために国家と社会を媒介する役割を社会团体を含む非営利の団体が体现する市民社会に期待しようとする傾向がみられ、こうした動きの中に社会团体を規律する法律としての社会团体法も位置づけられるのである。そしてこの法律のもとで活動する団体の数は着実に増えつつあり、その限りでこうした団体の活動を通じて市民を社会化するなどの役割は期待できる。

しかし、この法律は、こうした社会の諸団体が主体的に安定した社会を形成し、さらには国の政策形成等に関与するという点については、目に見える役割は果たしておらず、むしろ団体規制という政治的目的のためにこの法律が運用される危惧もある。登録した団体は、国の政策形成に関与できず、その反面で、登録して法人格を有しているが故に国からの監視・監督の対象になるというあやうい状態におかれるということになりかねない。

他方で、新たに設置された社会院は、この社会团体に依拠した組織であるという点で明確な理念を有しているともいえる。これは、ロシアに伝統的な団体主義<sup>74</sup>がロシアの民主主義と市民社会の現状に即して具体化したもの、あるいは市民社会のあるべき一つの形を国が上から促進し、制度化しようとする試みだといえるが、まさにこのことがロシアにおける市民社会の実状とそこで社会の諸団体が主体的な秩序形成をなしえていないという実相を如実に物語っているのである。

本稿がはたして社会団体が市民社会の形成という目的にかなう団体的秩序をつくりだすものとなるのかという視点に明確な答えを示していないのはこの法律が社会団体に関する一般法であるからでもある。したがって、この課題に答えるためには社会団体の施行過程で現出する諸問題を検討しつつ、非営利団体の法をはじめとする関連する法令および個々の社会団体を規律する法令について具体的にこうした観点から分析し、評価する作業が求められる。

## 注

- (1) 「アソシエーション法の比較研究－〈国家－社会－個人〉をつなぐ法のすがた」『比較法研究』（通号69）2007年を参照。
- (2) これらの諸国において西側資本主義諸国と対峙しつつ永らく続いてきたこの体制がいとも簡単に崩れ去ったことについて、市民社会概念に依拠して、(1) 東ヨーロッパ諸国においては市民社会の記憶がなお鮮明に残っていたのであり、これによって人権の尊重を基調とする社会運動が下から生じてついには体制転換をもたらしたこと、(2) 一方、ソ連を構成した諸国においては革命前には存在せず、あるいは存在したとしても萌芽状態にすぎなかった市民社会は革命後の数世代の時間の流れにより記憶からのがかれてしまい、これによって大衆の基盤にもとづいた社会変革をもたらすことはできなかった、などという説明がなされている。
- (3) 社会団体という用語およびこれにかかわる旧ソ連における諸団体の類型については、拙稿「旧ソ連における団体観の変遷－1990年結社法の制定をめぐって－（1）」名古屋大学法政論集145号（1993年）135-139頁を参照。
- (4) См.Л.Любимов, Прогресс общества и общественные организации, «Народный депутат», 1990, No8, с.65. 拙稿「旧ソ連における団体観の変遷（2）」名古屋大学法政論集148号（1993年）を参照。
- (5) 溪内謙「現代社会主義を考える」岩波新書（1988年）211-212頁参照。
- (6) 市民社会概念の受容自体はペレストロイカに先行してなされている。塩川伸明「現代ソ連の思想状況」『ソ連研究』9号（1989年）31-32頁参照。
- (7) См.А.М.Миграция, Взаимоотношения индивида, общества и государства в политической теории марксизма и проблемы демократизации социалистического общества, «Вопросы философии», 1987, No8, с.86-87. 91.
- (8) 通常は国家権力のおよばない非公式の経済領域として、あるいはいわば「何でもあり」の世界のイメージとして一般には理解された。См. И.Б.Левин, Гражданское общество на Западе и в России, «Полис», 1996, No5, с.107-108.
- (9) Там же, с.109.
- (10) ソ連共産党第28回大会のための民主的政綱（案）については「世界政治」811号、42頁、綱領的声明については「世界政治」819号、22頁を参照。
- (11) 大江泰一郎「ロシア・社会主義・法文化」日本評論社（1992年）331-338頁参照。

- (12) 1992年3月24日に承認された第3次草案の邦訳は竹森正孝『ロシアの「憲法革命」を追う－ロシア連邦の憲法・資料と解説－』日ソ図書館（1992年）123-167頁参照。
- (13) См. А.В.Одинцова, Гражданское общество: взгляд экономиста, «Гос. и право», 1992, №8, с.100.
- (14) См. Государственное право Российской Федерации, курс лекции для юридических институтов и факультетов, Под ред.:О.Е.Курафина, т.1, 1993, с.144.
- (15) См. Л.С.Мамут, Проект Конституции Российской Федерации: теоретические посылки, «Сов. гос. и право», 1991, №3, с.8.
- (16) См.Н.И.Матузов, Гражданское общество: сущность и основные принципы, «Правоведение», 1995, №3, с.93.
- (17) См. А.В.Одинцова, указ. статья, с.102.
- (18) См. В. Библер, О гражданском обществе и общественном договоре (Размышления после пяти перестроечных лет), - в кн. Через тернии, Сост. А.А.Проташик, Прогресс, 1990, с.340-341.
- (19) См. Указ. Государственное право Российской Федерации, курс лекции для юридических институтов и факультетов, с.144.
- (20) См.Э.Баталов, Гражданское общество, «Народный депутат», 1992, №13, с. 99.
- (21) См. Ю.А.Красин, Долгий путь к демократии и гражданскому обществу, «ПОЛИТ», 1992, №5-6, с.102.
- (22) См.О.В.Орлова, Разнообразие общественно-политической активности – закономерность становления гражданского общества, - в кн.Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования, 1991, с.70.
- (23) Там же, с.76.
- (24) См.А.М.Мигранян, указ. статья, с.86.
- (25) См.О.В.Орлова, указ. статья, с.74.
- (26) См.Э.Баталов, указ. статья, с.96.
- (27) См.Ю.А.Красин, указ. статья, с.97.
- (28) См. Становление гражданского общества, «Российская газета», 21 июня 1994 г., с.5.
- (29) この法律については拙稿「旧ソ連における団体観の変遷 (3)」名古屋大学法政論集151号（1993年）を参照。
- (30) См.С.А.Солдатов, С.Б.Станкевич, М.А.Федотов, Закон об общественных объединениях граждан (о свободе союзов) в СССР.Юр.лит, 1990. 前掲・遠藤「旧ソ連における団体観の変遷 (2)」303-306頁参照。
- (31) Там же, с.18.
- (32) См.А.Н.Кокотов, О статусе общественных организаций, «Правоведение», 1993, №3, с.19-28.
- (33) См.Ю.А.Дмитриев, А.А.Златопольский, Гражданин и власть, 1994, с.146-151.
- (34) これ以外には契約的アプローチから社会团体法をとらえる見方も興味深い。См.В.Н.Пронькин, О свободе ассоциаций, «Правоведение», 1993, №5, с.51-57.
- (35) См.Л.Любимов, указ. статья, с.65.
- (36) О.Г.Румянцев, Основы конституционного строя России, 1994, Издательство «Юрист», с.76.

- (37) Федеральный закон РФ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», №82-ФЗ. この法律の翻訳は拙訳「社会团体に関する連邦の法律」『ロシア研究別冊5 ロシアの立法動向(5)』日本国際問題研究所(1997年)を参照。なお、この法律の逐条解説としては次のものがある。Комментарий к федеральному закону об общественных объединениях, А.С.Автономов, Н.Ю.Беляева, В. З.Гущин, Г.А.Кудрявцева, Д.В.Шутько, 1996 г.
- (38) ソ連の社会团体法では10人の設立者を必要とした。なお非営利団体法は非営利のパートナーシップおよび法人の団体(連合体)を除き、団体は一人でも設立できることを定めている(第15条第2項)。
- (39) 具体的には種々の法令により慈善団体、環境保護団体、青年団体などに対して、これらが国の政策に合致し社会的に有用な役割を果たしていると認めただうえで優遇措置が与えられることとされる。
- (40) ここで委任(грант)とは、英語のgrantから借用された新たな概念だとされる。その一例として、一人暮らしの老人への配慮、浮浪化防止活動などのように、団体が提案し、イニシアチブをとる活動などが国が資金提供をする対象となっている。См. указ. Комментарий к федеральному закону об общественных объединениях.
- (41) 例えば、学術研究活動の遂行については、民法典第702条から第768条に規定された請負契約によることとされる。
- (42) 強制移住をうけた者に関する連邦法では、その第13条に、この問題に参画する社会团体に対して、社会团体の申請にもとづいて委任という形式で資金提供をし、任意の形態で契約を結び、あるいは競争原理にもとづいて国のプログラムの遂行に対する発注をすることができることを規定している。См. Закон РФ от 19 февраля 1993г. «О вынужденных переселенцах», №4530-1.
- (43) 社会团体は、規約に定めをした場合に、代議制機関の選挙にあたって選挙人団体となることができ、候補者の選出をすることができる。См. ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ». 同様に、レファレンダムにも参加することができる。См. ст. 9 Федерального закона «О референдуме Российской Федерации».
- (44) 連邦議会(国家院)の社会团体および宗教団体委員会議長のゾルカーリツェフによれば、この法律は市民社会の構造を反映し、民主主義のもとでの市民社会と国家との創造的で効果的な相互関係の基礎をつくることをめざしたとされる。См. указ. Комментарий к федеральному закону об общественных объединениях.
- (45) 前掲・遠藤「旧ソ連における団体観の変遷(3)」を参照。
- (46) Федеральные закон от 10 января 2006г., №18-ФЗ.
- (47) См. Первый год применения нового российского законодательства об НКО: проблемы и рекомендации по изменениям, (Электронный ресурс). <http://ngo.hrworld.ru/7biblio/>
- (48) 最高裁判所の判例として、次のものがある。Определение Верховного Суда РФ №4-Г05-23 от 16 августа 2005г. これ以外にも、登録機関による団体の解散の請求を最高裁判所が否認した事案が散見される。
- (49) これまでは連法登録局(Федеральная регистрационная служба)という司法省から独立した機関が担当していたが、2008年5月の大統領令に従って7月に2千人の人員からなる機関が新たにロシア連邦司法省に設置され、これ以降はこの機関が団体の登録を行うこととなった。
- (50) 登録機関の長の発言。См. «Российская газета», 25 мая 2007 г., с.9.

- (51) См. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. 2006 год, Общественная палата Российской Федерации, 2007 г.
- (52) См. С.А.Абакумов, На пороге XX века : гражданское общество в России, с.129.
- (53) См.В.В.Путин, Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета», 27 мая 2004 г., с.4.
- (54) Федеральный закон об Общественной палате Российской Федерации от 4 апреля 2005г., №32-ФЗ. このうち、2回の改正がなされている。См.27.12.2005 №195-ФЗ, 30.06.2007 №121-ФЗ.
- (55) 社会院規則第6条。См. Регламент Общественной палаты РФ.
- (56) 政治家のイリーナ・ハカマダの発言。См. С.А.Абакумов,Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней), с.312.
- (57) 社会院への候補者を出すことができるのは登録された社会团体である。
- (58) См.П.А.Астафичев, Общественная палата России в механизме общественно-политического представительства : проблемы правового регулирования, «Гос. и право», 2007, №1. С.9. 地方においても同様の機関の設立がなされつつあるが、構成方法はさまざまである。例えば、ボルゴグラード州では ((10)+10)+10、リベツカヤ州では ((26)+26)+26、クールスク州では22+22 などである。Там же.
- (59) 第27条第4項によれば、事務局を指導することも書記の職務とされている。詳細な職務については社会院規則第29条を参照。
- (60) 2008年に活動が開始された第2期の社会院においては17の委員会と4つのワーキンググループがある。
- (61) 例えば、2006年11月29日付の提案では、ロシア連邦教育・科学省に対して国および地方の義務教育施設において宗教的文化および哲学・宗教的教科の教育についての経験をとりまとめることなどを求めている。
- (62) 社会院規則によれば、これ以外に決定постановление、声明заявлениеという形式がある (第22条)。
- (63) 社会院のインターネットのサイト <http://www.oprf.ru/>では年次報告書のほかにも社会院の組織その他のさまざまな情報が公開されている。社会院の構成員には、例えば、政治学者のミグラニャンや歌手のアーラ・ブガチョワなどの著名人が名を連ねている。
- (64) См.указ. Доклад о состоянии гражданского общества 2006 г. с.26.
- (65) 社会院のサイトを参照。
- (66) См.указ. С.А.Абакумов,Гражданское общество в России (от Древней Руси до наших дней), с.312.
- (67) См.указ.фрагменты дискуссии, с.120-121.
- (68) 西側の世論向けにつくられた外見を繕っただけで中身のないものという含意がある。
- (69) См.там же, С.5.
- (70) См.указ.статья.П.А.Астафичев, С.7.
- (71) Там же.
- (72) こうした観点からの社会院の検討は別稿で行う予定である。
- (73) 2001年11月の市民フォーラムでブーチン大統領はこうした見解を述べている。См. С.А.Абакумов, От Гражданского Форума до создания Общественной палаты РФ, с.121.
- (74) 例えば、1989年のソ連人民代議員大会で各種の社会团体に一定の議席数が割り当てられたことが想起されよう。稲子恒夫「ロシアの20世紀－年表・資料・分析」(2007年) 844-845頁参照。