

法案であれば、下院を通過して会期終了の1月前に上院に回付されれば成立し、その他の法案であっても、ほぼ同じ内容で提出された法案が、前回及び今回の会期終了の1月前までに上院に回付されており、前会期での下院第2読会と今会期における下院の可決までに1年以上経過していれば、法律として成立

するものとする。選挙によって政治的権限を与えられた下院の、上院に対する優越を象徴する規定である。

(おかひさ けい・海外立法情報課)

【短信：ロシア】

新しい国民投票法の成立

溝口 修平

2004年6月28日、プーチン大統領は「ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律」(以下「新国民投票法」という。)に署名した。この法律は、同年5月19日にプーチン大統領自ら議会に提出し、2か月足らずという短期間で成立したものである。

以下では、まずロシアにおいて国民投票に関するどのような法律がこれまで存在していたか、そしてそのもとで行われた国民投票がどのようなものであったかを紹介する。次に、「新国民投票法」における主要な改正について述べる。最後に、この法律策定をめぐり交わされた議論を、法案への批判を中心に触れる。

1 前史

ロシアにおいて初めて国民投票法が成立したのは、ソ連邦時代の1990年10月であり、この法律のもとで1991年3月17日、1993年4月25日、1993年12月12日の3度、全国的な国民投票が行われた。最初の国民投票は、ロシア共和国の大統領制導入に関するものであり、2番目の国民投票では、エリツィン大統領を信任するか、エリツィン大統領の社会・経済政策を支持するか、

大統領の繰り上げ選挙に賛成か、議会の繰り上げ選挙に賛成かという4つの質問が問われた。

3番目に行われた1993年12月の国民投票では、新憲法が承認された。この憲法では、国民の権利を定める第32条及び憲法改正手続を定める第135条において国民投票を規定している。こうした憲法上の規定を実現するために、1995年に「ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律」(以下「旧国民投票法」という。)が制定された。今回制定された「新国民投票法」は、この「旧国民投票法」を全面的に改正、増補したものである。

2 主要な改正点

「旧国民投票法」は、全6章43か条であったのに対し、新法は全15章92か条と量的に増大しており、国民投票実施に対する賛成の署名の自由、宣伝と財源確保、票の集計、投票結果の確定などについてより詳細に規定された点が特徴的である。以下、主な改正点について述べる。

(1) イニシアティブについての住民数要件

旧法では、国民投票のイニシアティブは、①

国民投票に参加する権利を有する200万人以上のロシア連邦市民（ただし、地域的な偏りを防ぐために、1つの連邦構成主体内の市民及び海外にいる市民の総数が、その10%以下であるという条件のもと）又は②憲法第135条に記された憲法議会に属するものとされていたが、新法ではこれに加えて、③国際条約と「新国民投票法」に定められる場合には、連邦国家権力機関が国民投票のイニシアティブを取ることができるようになった。この点は、1999年12月にベラルーシとの間で調印された「連合国家創設条約」第62条が、連合国家の法体系を制定する「憲法的法令」は各国の法令にしたがって国民投票に付されると定めていることによる。^(注6)

新法の中で特に注目されているのが、上述①の市民による国民投票イニシアティブの手續に関する改正である。新法では、市民によるイニシアティブには、「1つの連邦構成主体内の市民及び海外にいる市民の総数が、5万人以下であるという条件のもと（傍点筆者）」200万人以上のロシア連邦市民が必要であると定められた。こうした条件は、国民投票を支持する市民が地域的に偏らないように設けられたものである。ただし、旧法では200万人以上の市民の10%以下とされていたが（つまり、1つの連邦構成主体では20万人以下）、新法では5万人以下と改められ、89ある連邦構成主体及び海外のうち40以上の地域で署名を収集することが必要になった。この改正は、「国家的意義」を持つ問題について行われる国民投票は、より広範な地域の市民に関心を持たなければならないという認識のもと、その条件をより厳格にしたものと言える。

(2) イニシアティブの手續

さらに新法は、イニシアティブの手續について次のように定めている。

第15条 ロシア連邦市民による国民投票実施イ

ニシアティブの実現規則

1. 国民投票の参加者は、その実施のためのイニシアティブ・グループを設立する。
2. 国民投票実施のためのイニシアティブ・グループは、連邦構成主体の半数以上に設立された地方サブグループから構成されなければならない。各地方サブグループには、当該地方サブグループが創設された連邦構成主体内に居住する100名以上の国民投票参加者がいなければならない。
3. イニシアティブ・グループ設立を提案する市民は、地方サブグループの設立問題を決定するための国民投票参加者による会議（以下「地方サブグループ会議」とする。）の5日前までに、文書で、当該連邦構成主体選挙委員会に対し、会議実施の場所及び日時ならびに国民投票の問題について通知する。

（中略）

7. イニシアティブ・グループ設立を支援する場合には、地方サブグループ会議は、地方サブグループ設立についての決定と同時に、以下の決定を採択する。

- 1) 国民投票問題の形成
- 2) イニシアティブ・グループの設立
- 3) 地方サブグループメンバーの中から、地方サブグループ全権代表の任命

（中略）

10. 地方サブグループの全権代表は、当該連邦構成主体選挙委員会に対し、地方サブグループの登録申請を行う。

（中略）

13. 地方サブグループの登録申請を受けた連邦構成主体選挙委員会は、中央選挙委員会に対し、申請書に記された国民投票問題についてただちに通知する。中央選挙委員会は、最初の通知から10日以内に、その問題がこの法律の第6条に記された規準を満たす^(注7)

しているかを審査し、適当な決定を採択する。

14. 連邦構成主体選挙委員会は、地方サブグループの登録申請受領の日から15日以内に、申請及びそれを提案する文書が、この法律で記された規準を満たしているかを審査し、次のうち1つを決定する。

- 1) 地方サブグループの登録
- 2) 地方サブグループの登録拒否

(中略)

19. 連邦構成主体の半数以上の地方サブグループを登録した場合、各地方サブグループの全権代表は、それぞれの会議で中央選挙委員会におけるイニシアティブ・グループ登録申請の取扱いについての決定を採択し、中央選挙委員会において最初の地方サブグループ登録の日から2か月以内に上述の申請を変えることができる。また、当該会議においては、会議参加者の中から国民投票実施に関する全権代表及び財政問題の全権代表が任命される。

(中略)

22. 中央選挙委員会が、イニシアティブ・グループの申請とそれを提案する文書が、この法律に定める必要条件を満たすということを明らかにした場合、委員会は申請の受領から10日以内にイニシアティブ・グループ登録についての決定を採択し、その全権代表を登録し、国民投票基金の特別会計の開設を許可し、イニシアティブ・グループに登録証書を付与し、これらを連邦構成主体選挙委員会、登録された地方サブグループ、外交問題を管理する連邦執行権力機関に通知する。

23. イニシアティブ・グループに付与された登録証書には、イニシアティブ支援のための署名収集の終了日が記載される。

(中略)

26. 最初の地方サブグループ登録の日から2か月以内に、イニシアティブ・グループの申請が中央選挙委員会に届かない場合、中央選挙委員会はイニシアティブ実現の手續停止の決定を採択する。

(後略)

以上のような複雑な手續を経た後に、イニシアティブ・グループによって200万人以上の署名が収集される。上述のとおり、1つの連邦構成主体及び海外全体の署名は5万人以下でなければならない。また、署名の収集期間はイニシアティブ・グループの登録から45日以内とされている(第17条)。

このように、従来よりも市民による国民投票のイニシアティブの手續は複雑になり、その実現は困難になるのではないかと予想されている。

3 「新国民投票法」をめぐる議論

「新国民投票法」は、プーチン大統領が法案を下院に提出してから2か月足らずという短い期間で成立したが、これに対して共産党や「祖国」会派から強い反対意見が提示されており、中にはこの法案が成立した場合には、憲法裁判所にこの法律が合憲かどうかの判断を仰ぐ必要があると述べる者もいた。^(注8)

スリスカ下院第1副議長は、「国民投票という民主主義の重要な制度が、社会の一部が勝利するための競争の道具となってはならない」と批判した。^(注9) 上述のとおり、「新国民投票法」では、市民のイニシアティブによって国民投票を行うためには、ロシアの連邦構成主体の半数以上(45以上)において地方サブグループが形成されねばならず、このような過度に複雑な手續を経て国民投票を実現することができるのは、実質的に、全国的に大きな影響力を持つ「権力政党」しかないのではないか、それはロシアの民主主

義を後退させることになるのではないかと、という点^(注10)が、こうした批判の趣旨である。市民の意思表明の権利が大幅に制限される一方で、権力側の権限が拡大されることで、今後権威主義的な傾向が強化されるのではないかと危惧されて^(注11)いる。

これに対し、プーチン大統領側は「新国民投票法」の制定の目的について次のように述べている。

まず、プリギン下院憲法的法律・国家建設委員会委員長は、これまでの事例に言及し、国民投票というもの^(注12)が国家の革命の合法化に利用されているという点を指摘し、国民投票の手続を厳格化する必要性を強調した。

また、この法律に関する大統領全権代表を務めたベシニャコフ中央選挙委員会委員長は、1995年以降法律の状況は大きく変容しており、国民投票法もそれに対応したものに変更する必要があるとし、さらに反対派が指摘する過度に複雑な手続については、次のように述べた。

全国規模の国民投票には約3000万人の市民が参加する必要があり、4500人のイニシアティブ・グループ設立自体は大した問題ではない。そして、200万人の署名も、イニシアティブ・グループのメンバーが1日15人の署名を集めれば事足りることであると^(注12)。

以上のような激しい論争があったものの、下院の3分の2を占めるプーチン大統領支持党「統一」の賛成により6月11日には下院を通過、最終的に2004年6月28日にこの法律は成立、施行された。

(注)

- (1) 邦訳は、「ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国のレフェレンダムについてのロシア連邦共和国の法律」『ロシア研究別冊(1)』、1993、pp.68-83を参照した。
- (2) 第2項において「ロシア連邦の市民は、国家権力機関及び地方自治機関を選挙し、これらの機関に選挙

され、国民投票に参加する権利を有する」と規定されている。

- (3) 第3項において「憲法議会は、ロシア連邦憲法の不変性を確認し、又は新しいロシア連邦憲法の草案を作成する。新しいロシア連邦憲法草案は、憲法議会がその議員総数の投票の3分の2によって採択し、又は国民投票に付される。国民投票が実施された場合、ロシア連邦憲法は、選挙民の過半数の参加を条件として、投票に参加した選挙民の過半数が賛成したときに採択されたものとみなされる」と規定されている。
- (4) «Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»» *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1995, №42, ст.3921. (「ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律」(「旧国民投票法」)『ロシア連邦法令集』、1995、42号、3921番.)
- (5) «Пояснительная записка к федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»» (「『ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律』に対する注釈」) <<http://www.legislature.ru/monitor/izmmeneniyavybory/54268-4.html#pz>> (last access: 2004.8.31.)
- (6) там же. (同上)
- (7) 第6条では、国民投票に付される問題として、
 - ・新憲法草案
 - ・国際条約で定められ国民投票に付す必要がある法令案及び問題
 - ・国家的意義を持つ問題
 - ・憲法の中で連邦の管轄に分類される問題及び連邦と連邦構成主体の共同管理に分類される問題
 が挙げられている。また、国民投票に付することができない問題としては、
 - ・連邦構成主体の地位変更
 - ・大統領及び下院の任期縮小又は延長、大統領及び下院議員の任期終了前の選挙、又はこれらの選挙の実施期間の変更
 - ・連邦予算の採択及び修正、連邦財政の利用及び修

正

などが挙げられている。

- (8) «Сверхурочная Дума – охотный ряд» *Российская газета*, 2004.6.1. (「時間外の下院—アホートヌィ・リヤート」『ロシア新聞』、2004.6.1.)
- (9) «Сверхурочная Дума – охотный ряд» *Российская газета*, 2004.6.1. (「時間外の下院—アホートヌィ・リヤート」『ロシア新聞』、2004.6.1.)；«Вешняков защитил президентский проект от депутатов» *Независимая газета*, 2004.6.1. (「ベシニャコフは、議員から大統領案を守った」『独立新聞』、2004.6.1.)
- (10) «Экспертное заключение на проект федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»» (「『ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律』に対する専門的意見」) <<http://www.legislature.ru/monitor/izmmeneniyavybory/54268-4ekspfund.html>> (last access :

2004.8.31.)

- (11) «Демократии достаточно» *Время Новостей*, 2004.6.3. (「民主主義は十分だ」『新時代』、2004.6.3.)
- (12) «Дума торопится принять новый закон о референдуме» *Независимая газета*, 2004.6.3. (「下院は新国民投票法可決を急ぐだろう」『独立新聞』、2004.6.3.)

(参考文献) (注で記したものは除く)

- ・ «Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»» (「ロシア連邦の国民投票に関する連邦の憲法的法律」(「新国民投票法」) <<http://www.akdi.ru/gd/proekt/094824GD.SHTM>> (last access : 2004.8.31.)

(みぞぐち しゅうへい・海外立法情報課非常勤調査員)

【短信：中国】

全国人民代表大会による土地管理法の執行情況調査

鎌田 文彦

2004年5月から6月にかけて、全国人民代表大会（以下「全人代」とする。）は、1986年に制定され、1998年に改正された土地管理法の執行情況に関する大規模な調査を実施した。調査の結果、耕地面積の減少、食糧生産の減少、都市と農村の収入格差の拡大など、農村をめぐる諸問題の実態が明らかとなり、全人代は、事態の深刻さに警鐘を鳴らすと共に、問題解決のためのいくつかの提言を発表した。

全人代は、憲法により特定の問題に関する調査権限を認められており、今回はこの権限に基づき、国务院とは異なる独自の視点から中国農

村の現状について調査を行った。近年、全人代は法律の執行情況調査に力を入れており、全人代の新しい動きとして注目されている。

本稿は、全人代の調査報告を中心に、全人代の最近の調査活動について紹介する。

1 全人代による法律の執行情況調査

全人代は、憲法上、最高の国家権力機関と位置付けられており(憲法第57条)、全人代及びその常設機関である全国人民代表大会常務委員会（以下「全人代常務委」とする。）は、国の立法権を行使する機関とされている（同第58条）。