

**衆議院**  
**英国及びアジア各国**  
**憲法調査議員団**  
**報告書**

平成15年3月

平成15年3月

衆議院議長 綿貫民輔 殿

衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団

団長 衆議院議員 中山太郎

衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団は、英国、タイ、シンガポール、中国及び韓国並びにフィリピン、マレーシア及びインドネシアの憲法に関する実情等を調査してまいりましたので、ここにその概要を報告いたします。

# 目 次

第一 派遣議員団の構成.....	1
第二 派遣目的.....	1
第三 派遣日程.....	1
第四 調査概要.....	5
<b>訪問国に関する諸表</b>	
訪問国の憲法の特徴、政治システムの概要等.....	7
訪問国の基礎的指標一覧（日本との比較）.....	8
<b>イギリス連合王国</b>	
英国の憲法事情（国立国会図書館作成）.....	9
諸外国の憲法事情 英国（国立国会図書館作成）.....	12
説明聴取・質疑応答	
・人権に関する両院合同委員会における説明聴取・質疑応答.....	35
・副首相府における説明聴取・質疑応答.....	44
・コンスティテューション・ユニットにおける説明聴取・質疑応答.....	58
・上院改革に関する両院合同委員会における説明聴取・質疑応答.....	71
・政府上院改革チームにおける説明聴取・質疑応答.....	81
・公務員組合評議会における説明聴取・質疑応答.....	89
英国における議員と公務員の接触（国立国会図書館作成）.....	96
英国貴族院（国立国会図書館作成）.....	105
<b>タイ王国</b>	
タイの憲法事情（国立国会図書館作成）.....	109
タイ王国憲法に関する調査報告.....	112
説明聴取・質疑応答	
・タイ王国憲法裁判所における説明聴取・質疑応答.....	132
・プラチャーティポック・インスティテュートにおける説明聴取・質疑応答.....	141
・マルット・ブンナーク元下院議長からの説明聴取・質疑応答.....	150
<b>シンガポール共和国</b>	
シンガポールの憲法事情（国立国会図書館作成）.....	155
説明聴取・質疑応答	
・シンガポール司法長官庁における説明聴取・質疑応答.....	158
・ジャヤクマール外務大臣兼法務大臣からの説明聴取・質疑応答.....	173
・リーアン助教授からの説明聴取・質疑応答.....	179

## 東南アジア諸国

### フィリピン共和国

フィリピンの憲法事情（国立国会図書館作成）.....	197
フィリピン憲法概要（名古屋大学大学院国際開発研究科安田信之教授作成）.....	200

### マレーシア

マレーシアの憲法事情（国立国会図書館作成）.....	223
----------------------------	-----

### インドネシア共和国

インドネシアの憲法事情（国立国会図書館作成）.....	227
説明聴取・質疑応答	
・フィリピン、マレーシア及びインドネシアの憲法に関する説明聴取・質疑応答.....	230

## 中華人民共和国

中国の憲法事情（国立国会図書館作成）.....	263
中華人民共和国現行82年憲法の概要（明治大学法学部木間正道教授作成）.....	266
説明聴取・質疑応答	
・中国人民大学法学院における説明聴取・質疑応答.....	273
・劉俊傑中央党校教授らからの説明聴取・質疑応答.....	283
・張春生全人代常務委員会法制工作委员会副主任からの説明聴取・質疑応答.....	291

## 大韓民国

韓国の憲法事情（国立国会図書館作成）.....	299
大韓民国憲法に関する調査報告.....	302
説明聴取・質疑応答	
・朴寛用国会議長からの説明聴取・質疑応答.....	321
・韓国国会法制室における説明聴取・質疑応答.....	325
・韓国憲法裁判所における説明聴取・質疑応答.....	332
・韓国国家人権委員会における説明聴取・質疑応答.....	342

## 第一 派遣議員団の構成

### 衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団

団長	衆議院議員	憲法調査会会長	中山太郎（自由民主党）
	衆議院議員		葉梨信行（自由民主党）
	衆議院議員		中川正春（民主党・無所属クラブ）
	衆議院議員		春名真章（日本共産党）

#### 同行

衆議院参事 橘 幸信（憲法調査会事務局総務課長）  
衆議院参事 望月 譲（憲法調査会事務局総務課課長補佐）  
衆議院参事 古知伸夫（憲法調査会事務局調査第三係長）  
衆議院法制局参事 笠井真一（法制局法制企画調整部企画調整課）  
国立国会図書館調査員 山田邦夫（調査及び立法考査局政治議会課  
憲法室主査）

#### 同行記者

読売新聞記者 川崎英輝  
NHK記者 臼井正徳

## 第二 派遣目的

英国及びアジア各国の憲法に関する実情調査

## 第三 派遣日程

1 期 間 平成14年9月23日（月）から10月5日（土）まで

### 2 派遣先

イギリス 副首相府  
その他学識経験者、国会及び政府関係者  
タイ 憲法裁判所  
プラチャーティポック・インスティテュート等

シンガポール	司法長官庁 外務省 その他学識経験者
中国	中国人民大學 全人代常務委員会法制工作委員会
韓国	国会 憲法裁判所 国家人権委員会

なお、在シンガポール日本国大使公邸にて、フィリピン、マレーシア及びインドネシアの憲法について、各日本国大使館から招致した公使等より説明を聴取し、質疑応答を行った。

### 3 日 程

9月23日(月)

成田発、ロンドンへ

(ロンドン泊)

9月24日(火)

人権に関する上下院合同委員会

委員会クラーク ポール・エバンス氏(於:ポートカリス議員会館)

副首相府

ニック・レインスフォールド副首相府デボリュション担当閣外大臣

イアン・スコッター副首相府(イングランド)地域議会部長

コンスティテューション・ユニット

ロバート・ヘーゼル ロンドン大学教授

(ロンドン泊)

9月25日(水)

上院改革に関する上下院合同委員会

委員会クラーク デビッド・ビーミッシュ氏(於:在イギリス日本国大使館)

政府上院改革チーム(於:在イギリス日本国大使館)

チャールズ・コ克蘭公務員組合評議会事務局長(於:在イギリス日本国大使館)

ロンドン発、バンコクへ

(機中泊)

9月26日(木)

バンコク着

(バンコク泊)

9月27日(金)

憲法裁判所

スチット判事

ブラチャーティボック・インスティチュート

ポウォンサック・ウワンノー事務局長

マルット・ブンナーク元下院議長(於:同氏法律事務所)

(バンコク泊)

9月28日(土)

バンコク発、シンガポール着

フィリピン、マレーシア及びインドネシアの憲法の概要について、  
それぞれの大使館員から説明聴取・質疑応答(於:在シンガポール  
日本国大使公邸)

在フィリピン日本国大使館 吉田雅治公使

在マレーシア日本国大使館 牛尾滋書記官

在インドネシア日本国大使館 和田充広参事官

在インドネシア日本国大使館 谷昌紀書記官

(シンガポール泊)

9月29日(日)

(シンガポール泊)

9月30日(月)

司法長官庁

ジェフリー・チャン司法長官庁民事局長

外務省

ジャヤクマール法務大臣兼外務大臣

ティオ・リーアン シンガポール国立大学助教授(於:在シンガポール  
日本国大使館)

(シンガポール泊)

**10月1日(火)**

シンガポール発、北京着

(北京泊)

**10月2日(水)**

中国人民大学

曾憲義法学院長

韓大元法学院副院長

許崇徳教授

張正釗教授

楊建順教授

莫于川教授

劉俊傑中央党校教授(於:ホテル内会議室)

(北京泊)

**10月3日(木)**

張春生全人代常務委員会法制工作委員会副主任(於:人民大会堂)

北京発、ソウル着

(ソウル泊)

**10月4日(金)**

国会

朴寛用国会議長

金鍾斗国会法制室長

憲法裁判所

朴容相憲法裁判所処長

国家人権委員会

金昌國国家人権委員会委員長

(ソウル泊)

**10月5日(土)**

ソウル発、成田着

## 第四 調査概要

「第四 調査概要」の部分に関しては、以下の点につき、御了承願いたい。

### 1 各国の憲法事情について

「各国の憲法事情」の部分は、国立国会図書館作成の資料によるものである。

### 2 各国憲法概要について

「フィリピン憲法概要」及び「中華人民共和国現行 82 年憲法の概要」は、それぞれ、名古屋大学大学院国際開発研究科安田信之教授及び明治大学法学部木間正道教授作成の資料によるものである。

### 3 各国の憲法に関する調査報告について

「各国の憲法に関する調査報告」の部分は、今回の各国訪問に際して事前資料として作成した『訪問国の憲法等に関する資料』中の「各国の憲法の概要」の部分を、今回の海外調査で得た調査結果（訪問国での議会、政府等における面会相手との質疑応答の内容、訪問国において収集した資料等）に基づいて、衆議院憲法調査会事務局の責任において加筆し、まとめたものである。

### 4 訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答について

「訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答」の部分は、訪問各国の議会、政府等における説明聴取・質疑応答の内容を、当日の録音テープや随行者の筆記メモ等を基にして、再現したものである。なお、再現に当たっては、できるだけ平易かつ正確な記述にするため、一部、重複を省いたり、訪問国において入手した資料等により記述を補うなどの整理をした。

# 訪問国に関する諸表

## 訪問国の憲法の特徴、政治システムの概要等

	イギリス 連合王国	タイ王国	シンガポール 共和国	中華人民 共和国	大韓民国
現行憲法の 公布年	形式的意味で の憲法は存在 しない	仏暦 2540 年 (西暦 1997 年)	1963 年シンガ ポール州憲法を 65 年独立時に 改正	1982 年	1948 年
改正回数	-	0回	頻繁に改正	3 回	9 回
政治体制	君主制	王制	共和制	人民民主 共和制	共和制
憲法の特徴	<p>成文憲法を有しない。 「議会主権」の原理が確立している。 国王は、行政の長、議会の不可欠な要素、司法の長、軍隊の最高司令官、英国国教会の最高統治者であるが、現在では、国王大権は形骸化している。</p>	<p>立憲王制国家であるが、議院内閣制を採用しており、実質的行政権は内閣に属している。 議会は二院制であり、異なる選出方法(公選)で両院の差別化を図っている。 国政の監視機関が多い。 憲法裁判所が存在する。</p>	<p>多民族国家であるため、権利保障、選挙制度等において、少数者に配慮がなされている。 議院内閣制の下で公選された大統領が広範な権限を保持する。 法律の留保、緊急事態宣言等の人権制約要因が存在する。</p>	<p>社会主義体制、人民民主主義独裁、中国共産党の指導を宣言している。 政治制度では、全国人民代表大会による民主集中制を導入している。 権利と義務が一体で義務規定が多い。 改正ごとに、市場経済導入への指向が強まっている。</p>	<p>平和的統一を指向し、そのための体制が構築されている。 議院内閣制的要素を加味した大統領制を採用している。 豊富な人権規定とこれを保障するための憲法裁判所制度が採用されている。</p>
憲法改正の 手続	<p>英国の憲法は、制定法、コモン・ロー、慣習などで構成されている。憲法改正手続として定式化されているのは制定法の部分であり、通常法律の立法手続と同様の方法によって改廃することができる。</p>	<p>内閣又は一定数の国会議員に改正案提出権あり。 両院を合同した「国会」で審議され、原則の承認(現有議員半数以上)各条ごとの審議(単純多数決)憲法としての公布及び施行の確認(現有議員の過半数)の3回の可決が必要。 国王の承認が得られれば成立し、不承認の場合は、3分の2の賛成による再上奏で成立することになる。</p>	<p>若干の例外を除き、改正案は、第2読会及び第3読会において、国会議員(ただし選挙により選出された議員)の3分の2以上の賛成を得ることにより成立する。</p>	<p>全国人民代表大会代表の5分の1以上又は全人代常務委員会が発議し、全国人民代表大会の代表の3分の2以上の賛成により成立する。</p>	<p>総議員の過半数又は大統領により発議された改正案は、大統領による公告後、国会の議決(総議員の3分の2)及び国民投票(有権者の過半数の投票かつ投票者の過半数)を経て成立する。</p>

## 訪問国の基礎的指標一覧（日本との比較）

（内容は、議員団訪問時）

	イギリス 連合王国	タイ王国	シンガポール 共和国	中華人民 共和国	大韓民国	日本国	
現行憲法 公布年	形式的意味 での憲法は 存在しない	仏暦 2540 年 (西暦 1997 年)	1963 年シンガ ポール州憲法 を 65 年独立時 に改正	1982 年	1948 年	1946 年	
首都	ロンドン	バンコク	なし (都市国家)	北京	ソウル	東京	
国王・大統領	エリザベス 二世	プミポン・ アドゥンヤ デート国王	S.R.ナザン 大統領	江沢民 国家主席	金大中 大統領	(天皇)	
首相	トニー・ブ レア	タクシン・ シナワット	ゴ・チョ クトン	朱鎔基	(首相の任命 に係る国会同 意が得られて いない状態) (訪問時)	小泉純一郎	
議会制度	二院制	二院制	一院制	全国人民代表 大会制度	一院制	二院制	
面積	24.3 万km <sup>2</sup>	51.40 万km <sup>2</sup>	682 km <sup>2</sup>	960 万km <sup>2</sup>	9.93 万km <sup>2</sup>	37.78 万km <sup>2</sup>	
人口	5,950 万人	6,181 万人	413 万人	12 億 6,583 万人	4,728 万人	1 億 2,692 万人	
主な民族	アングロサ クソン系、 ケルト系	大多数が タイ人	中国系(76%) マレー系 (14%) インド系等	漢族(92%) その他 55 の 少数民族	韓民族	日本人	
主な宗教	キリスト教	仏教(95%)	仏教、キリ スト教等	仏教、イス ラム教等	仏教、キリ スト教等	仏教、神道 等	
GDP	1兆 4,156 億 ドル	1,146 億ドル	843 億ドル	9,590 億ドル	4,617 億ドル	4兆 7,112 億 ドル	
一人当たり GDP	23,800 ドル	1,854 ドル	20,412 ドル	758 ドル	9,770 ドル	37,126 ドル	
経済成長率	2.2%	1.8%	- 0.2%	7.1%	3.0%	1.9%	
失業率	5.1%	3.3%	3.3%	3.6%	3.1%	4.7%	
貿易収支	輸出	1,854 億ドル	653 億ドル	1,200 億ドル	2,661 億ドル	1,504 億ドル	4,793 億ドル
	輸入	2,196 億ドル	618 億ドル	1,259 億ドル	2,436 億ドル	1,411 億ドル	3,797 億ドル
対日	輸出	53 億ドル	99 億ドル	147 億ドル	581 億ドル	165 億ドル	
	輸入	154 億ドル	139 億ドル	54 億ドル	311 億ドル	266 億ドル	
主要貿易 相手国	米、独、仏、 オランダ (輸出の 56%、 輸入の 50%が 対 EU 諸国)	日本、米、 シンガポ ール、マ レーシ ア、香 港、中 国	米、マ レーシ ア、日 本、香 港、 タイ、 中国	米、日 本、 韓国、 香港、 独、 サウジ アラビ ア	米、日 本、 中国、 香港、 台湾、 サウジ アラビ ア、オ ースト ラリア	米、独、 台湾、 韓国、 中国、 オース トラリ ア、イ ンドネ シア	

・外務省ホームページ、アジア開発銀行ホームページ等より作成

イギリス連合王国

## 英国の憲法事情

### 1 英国憲法の特徴

- ・「不文憲法」ではなく、「憲法」という名称を持つ法が存在しない。
- ・議会主権（議会以外の機関は議会の制定する法を無効としたり排除したりできない）
- ・君主制（国王は、行政府の長、議会の不可欠な要素、司法の長、軍隊の最高司令官、英国国教会の最高統治者。国王大権行使を補佐する機関としての枢密院が存在）

### 2 憲法の構成

#### (1) 議会制定法

（憲法的な重要性を有す議会制定法の例）

マグナカルタ(1297年)、権利請願(1627年)、権利章典(1688年)、王位継承法(1700年)、スコットランド合併法(1706年)、議会法、選挙法、国王訴訟手続法(1947年)、ヨーロッパ共同体に関する法律(1972年)、1998年スコットランド法、1998年ウェールズ政府法、1998年北アイルランド法、1998年人権法、1999年貴族院法、2000年情報自由法

#### (2) 判例法

#### (3) 憲法習律（政治の作用にとって不可欠な規則と実務）

#### (4) 権威ある著作（ダイシー、ジェニングなど法学者の学説）

### 3 統治機構

#### (1) 議会

- ・貴族院：聖職貴族（大主教、主教）、世俗貴族（法曹貴族、一代貴族、世襲貴族）の議員で構成。2002年8月現在の議員数688
- ・庶民院：議員は普通選挙によって選出。定数659。貴族院に対し優越

#### (2) 政府

- ・首相：選挙によって多数を獲得した党の党首が国王により任命（憲法習律）
- ・内閣：首相が選んだ大臣で構成。大臣には、閣僚級、副大臣級、政務官級がある。
- ・不信任（信任）案又は重要法案採択で敗れた場合、内閣は総辞職するか、首相が庶民院解散を国王に助言

### (3) 裁判所

- ・通常裁判所：貴族院、控訴院、高等法院、刑事法院、その他下位裁判所
- ・貴族院が最高裁判所の機能を果たす。違憲審査権を有しない。

## 4 憲法改正手続

- ・通常の立法手続と同様の方法で改廃可能
- ・憲法改革の立案：省の調査委員会及び王立委員会、政党間の協議、議会、選挙綱領
- ・国民投票を行った例  
EC加盟（1975年）、スコットランド及びウェールズ議会設置（1979、1997年）等

## 5 憲法改正論議

### (1) 成文憲法典化の動き

政党、民間（憲章 88、公共政策研究所など）

### (2) ブレア労働党政権の憲法改革

1997年選挙綱領（政治の大掃除）の実行

#### a) 議会改革

##### ・貴族院改革

1999年貴族院法（世襲貴族の貴族院議員としての身分を原則廃止、一代貴族の任命委員会設置）

長期的な貴族院改革構想 [貴族院改革に関する王立委員会報告書（別添資料参照）]

##### ・庶民院改革

議事手続の改革。選挙制度改革（比例代表制の導入）などの構想

#### b) 政府の公開

- ・2000年情報自由法（2002年施行）（公的機関の情報へのアクセスする権利を創設）

#### c) スコットランド及びウェールズへの権限委譲

- ・1998年スコットランド法（スコットランド議会の設置、英国議会との権限配分等）
- ・1998年ウェールズ政府法（ウェールズ議会の設置、英国議会との権限配分等）

#### d) 地方政治改革

- ・ロンドン行政の改革

1986年 大ロンドン評議会（GLC）の廃止 都市問題の表出

1999年大ロンドン機関法（大ロンドン機関の設置、市長及び議員の選挙方法等）

・ 地方政府改革

2000年地方政府法（地方機関の権限強化、執行部制度の創設、地方選挙の実施方法等）

e) 人権の保障

・ 1998年人権法

ヨーロッパ人権条約（1953年発効）の国内法化。議会主権との折衷を図る。

f) 北アイルランド

・ 1998年北アイルランド法（北アイルランドへの権限委譲）

・ 2000年北アイルランド法（北アイルランド議会の活動一時的停止 その後復活）

g) その他

・ 2000年政党、選挙及びレファレンダム法（レファレンダム実施に関する一般的規定）

※ 国立国会図書館調査及び立法考査局作成

## 英 国

齋藤 憲司

## 序論

国名は、通常、英国と表記され、ここでもそれに従うが、正式には連合王国 (United Kingdom) である。

連合王国は、グレート・ブリテンと北アイルランドで構成される。グレート・ブリテンは、イングランド、スコットランド及びウェールズで構成され、これらは、それぞれの文化と歴史を有している。

イングランドは、千年以上前に王国として統合され、ウェールズは、ヘンリー8世の時代に王国の一部になった。イングランドの王位とスコットランドの王位は、1603年に統合され、そして1707年の法律で単一のグレート・ブリテン議会在が設立された。

アイルランドは、13世紀からイングランド王国に連結し、そして1801年の連合王国の創設により、アイルランド議会は、グレート・ブリテン議会に組み入れられた。

1922年に南アイルランド (現在アイルランド共和国) は、完全に分離し自治国になった。北アイルランドは、連合王国の中に残留した。

英国の議会政治制度は、成文憲法に基づいていないが、何世紀ものゆるやかな変革こえての結果である。君主国家それ自身は1千年以上も前にその起源をたどることができる。他方、議会は、世界で最も古い国民代表制議会の1つである。

1997年から労働党政権による憲法改革が押し進められ、わずか4年弱でそのほとんどが達成されてきている。

## 第1章 憲法制定過程

## 第1節 前史

憲法採択の要因は、様々であるが、通常、次の5つに分類される。

- ① 自治に向かった発展における段階での新しい憲法 (独立の前のほとんどの英国植民地)
- ② 新たに独立した国家 (1787年のアメリカ合衆国) 又は国家の再構成 (1963年のマレーシア、1964年のタンザニア、1990年に再統一したドイツ) で政府の制度を確立
- ③ 政府の制度の主要な変更 (1978年のスペイン)
- ④ 戦争で敗れたのちに政府の機構を再建するために採択 (1949年のドイツ連邦共和国)
- ⑤ 革命あるいは体制の崩壊の後に新たな出発を宣言 (1791年及び1958年のフランス)

英国では、これらの要因の一つも起こらなかった。1066年以来、外国の軍隊による侵略がなく、17世紀に2つの革命があったが、その効果は限定されていた。

さらに、英国は、他の国家の憲法の経験に対する関心が一般的に低い傾向があった<sup>(1)</sup>。

こうして、新たに憲法を制定することなく、後に述べるように、議会の制定法、慣習などで憲法を形成してきたのである。

## 第2節 近年の変動

1801年の連合王国形成以来、英国憲法における最も重要な変更は、1999年のスコットランド議会、ウェールズ議会及び北アイルランド議会の設立である。

これらは、いずれも1997年に政権の座に着い

(1) Rodney Brazier, *Constitutional Reform (2nd ed)*, Oxford University Press, 1996, p. 2.

たブレア労働党政権の憲法改革によってもたらされたものである。

## 第2章 憲法の内容

### 第1節 特徴

#### (1) 憲法の構成

英国憲法の源泉となるのは、①議会の制定法、②判例法、③憲法習律、④権威ある著作と考えられている<sup>12)</sup>。

多数の議会制定法のうちのいくつかが「特に憲法的な重要性」を有しているとされるが、これらを明確に定める基準はない。憲法的重要性を持つ議会制定法の例として、以下のものがある。

- ・マグナカルタ (1297年)
- ・権利請願 (1627年)
- ・権利章典 (1688年)
- ・王位継承法 (1700年)
- ・スコットランド合併法 (1706年)
- ・カトリック解放法 (1829年)
- ・議会法
- ・選挙法
- ・国王訴訟手続法 (1947年)
- ・ヨーロッパ共同体に関する法律 (1972年)
- ・1998年スコットランド法
- ・1998年ウェールズ政府法
- ・1998年北アイルランド法
- ・1998年人権法
- ・1999年貴族院法
- ・2000年情報自由法

判例法は、コモンロー又は法の解釈による裁判所の判例である。憲法習律とは、法的に強制力はないが、政治的作用にとって不可欠と見なされる規則と実務であり、国王大権や議会の権能などはこれによっている。権威ある著作とは、ダイシー、ジェニングスなど法学者の憲法学説のことをいう。

#### (2) 非成文憲法

英国は、先進諸国ではイスラエルとともに成

文憲法を有しない。ニュージーランドは1986年憲法法の制定により一部を成文憲法化した。成文憲法を有しないことが英国憲法の最大の特徴である。成文憲法を有しないことは、憲法の不存在を意味するのではなく、憲法典として憲法の名のもとに編纂された法典が存在しないことを言い表しているにすぎない。不文性から成文性へは、段階的な程度の問題であって、これらの境界が明確に区別されているわけではない。二分法による限り、ニュージーランド憲法のような限界的な事例や、カナダにおける憲法の不文部分やその集合的性格<sup>13)</sup>、また、英国の近年の成文憲法典化の試みを理解しえない。

成文憲法を有しないこと、言い換えるならば、議会の制定法、判例法、憲法習律で憲法が構成されることは、議会の法律又は一般的合意によって容易に変更されることができるとを意味する。憲法改正にあたって、特に厳格な要件と手続を設けていないことで、英国憲法は、軟性憲法ということができる。

ところで、軟性と不文性の相互関係について、「不文憲法の場合は必ず軟性憲法」とは限らない。成文憲法であっても、憲法の条文の改正が特別な手続によって保護 (entrench) されていない限り硬性を持つとは言えず、逆に、不文憲法であっても憲法を構成する法律を特別に保護することにより、硬性となる。

#### (3) 議会主権

議会は、「議会における国王 (the Kings in Parliament)」すなわち国王、貴族院及び庶民院で構成され、「いかなる法であっても、それを制定し、廃止する権利」を有する。議会主権とは、議会以外の機関は議会の制定する法を無効としたり排除したりすることは出来ないという原理である<sup>14)</sup>。

議会が主権を有する地位までになった理由は、英国政治の歴史より明らかになる<sup>15)</sup>。

まず、王権は、国王とそれを取り巻く少数の者達の手によって行使された。アングロサクン時代の賢人会議、ノルマン征服によるクリア・レギスがそれである。この段階では未だ権力は

12) E. C. S. Wade & G. G. Phillips, *Constitutional and Administrative law*, 9th ed., London, Longman, 1977, pp. 9-29.

13) 本資料集の「カナダ」参照。

14) A. V. Dicey, *Introduction to the Law of the Constitution*, 8th ed., London, Macmillan, 1961, pp. 39-40.

15) 中村英勝「イギリス議会史 (新版)」有斐閣1977年

未分化の状態にあった。その後、クリア・レギスは、大会議と小会議とに分かれた。小会議は、12世紀に現在の大蔵省の前身である財務部が分離し、1215年のマグナ・カルタにより民訴裁判所、後に王座裁判所、財務裁判所が分離した。残りの部分は行政事項を補佐する評議会(council)として残り、特に15世紀以降は枢密院と呼ばれ、18世紀に枢密院から内閣が発展していった。

大会議は、マグナ・カルタの第14条にもあるように「国王の全般的諮問機関」であった。大会議に招集されるのは、その初期においては僧侶貴族及び世俗貴族に限定されていたが、1265年のシモン・ド・モンフォールによる模範議会の成立により、新たに庶民層が加わった。1343年には、庶民が他の身分とは別個に会議を開き、二つの議院に分かれた。絶対王政の時代に「従順議会」と呼ばれたように、国王の補助的機関にすぎなかった議会は、対外戦争、マニファクチュアの発展などによる経済的繁栄のもと勢力を拡大してきた中産階級の参画により、国王との対決の場として機能するようになる。議会は、1628年、チャールズ1世に対し「権利の請願」を提出し、議会の承認のない課税の無効、司法手続の保障等を認めさせた。これに対し、チャールズ1世は、11年間も議会を召集しないという報復措置にでた。その後、戦費調達のため「短期議会」および「長期議会」が招集されたが、議会の内部は、王党派と議会派に分かれ、1642年に清教徒革命が勃発した。1648年に議会派が勝利し、翌年、クロムウェル率いる議会派内の独立派が権力を握り、チャールズ1世を処刑し、共和制が宣言された。共和制は、一つの政治的実験に終わり、1660年にジェームズ2世による王制が復古した。しかし、ジェームズ2世は、反動的専制政治を行なったので、議会は、審査律、人身保護律で対抗し、1688年の名誉革命ののち、1689年に、法律の制定改廃、課税に対する議会の承認等を定める「権利章典」を制定し、国王に対する議会の優位を最終的に確立した。その後、1715年の責任政治制度の確立、1832年の選挙法の改正による選挙権の拡大、1911年及び1949年の議会法による庶民院

の貴族院への優越の確立などにより、現在の英国議会制度が形作られた。

以上の歴史を権力とその担い手との関係からみれば、それは、国王の権力が強大化することに必然的に伴う権力機構の分化、分化した権力機構の担い手の王侯貴族以外の者への漸進的移行、国王対新たな権力機構の担い手である市民との対立、後者の優位の確立という過程に要約されうる。そして、この過程の中で、市民による権力の掌握を最も容易にさせたのが議会であった。

こうして、「議会は、男を女にし、女を男にすること以外は何でもできる」<sup>16)</sup>とまで言われるような議会主権の原理が確立したのである。

#### (4) 君主制

##### ① 王位

現国王エリザベス2世は、829年にイングランドを統合したエグバート王の子孫である。君主国家の歴史での唯一の中断は、共和制で、1649年から1660年まで続いた。

英国国王は、また、コモンウェルス構成国で君主制を採用している国の元首でもある。これらの国では、その国の大臣の助言により英国国王が任命する総督が国王を代理している。

王位継承においては、男系優先で、国王に王子と王女がいる場合に年齢に関係なく王子が優先権を有する。王女が継承するとき女王となるが、男の国王と全く同一の権限である。

王位継承の順序は変更可能であるが、コモンウェルス構成国で君主制を採用している国の共通の同意が必要となる。

国王の死去直ちに王位が継承され、空白期間を生じさせない。召集された枢密院のすべての枢密院顧問官で構成される継承評議会が直ちに宣言される。戴冠式は、継承の後に期間を置いてウェストミンスター寺院で行われる。

##### ② 国王大権

国王は、行政府の長、議会の不可欠な要素、司法の長、すべての軍隊の最高司令官及び英国国教会の最高統治者である。

長い変革過程の結果、君主の絶対的権力が次第に減少し、国王は、大臣の助言に基づき行動し、大臣の助言に反する行為をとることはでき

16) J.L. de Loim, *The Constitution of England*, 1834, p. 117.

ない。

英国は、国王の名前のもと国王の政府によって統治される。

国王は、首相、大臣、公務員、軍人、裁判官、外交官、英国国教会の司教及びその他の上級牧師など重要な公職者の任免権を有する。これに加えて、軍の指揮監督権、公務員の公務遂行に関する指揮命令権、植民地・属領の統治権、王室財産の処分権、宗教の統制権、栄誉・栄典の授与権、緊急権などの権限を行使する。

議会の構成要素である国王は、議会の召集、休会及び解散、議会を通過した法案への裁可を行う。

国際関係では、元首としての国王は、戦争を宣言し、講和を行い、外国の国家を承認し、条約を締結し、領土の付加又は割譲する権限を有する。

### ③ 枢密院

枢密院は、ノルマン王朝時代には君主の政府運営を補助する機関であり、行政府権限の最高の源であったが、18世紀に発展した内閣制度がその多くの役割を引き継いだ。

現在では、枢密院の役割は、枢密院令の承認に関して国王に助言することである。枢密院令は、国王特権に基づいて発せられるものである。ただし、枢密院令に対する責任は、その枢密院令で定められる事項を担当する大臣が負う。

## 第2節 人権

これまで人権は、コモンローによって保障されると考えられてきたが、1998年に人権法が制定され、2000年10月から施行されている。これは、人権をカタログとして規定するという形式をとらず、ヨーロッパ人権条約のうち英国で適用されるものを「条約上の権利」として指定する形をとっている。人権法の制定については、第4章の憲法改正事例で扱う。

## 第3節 統治機構

### (1) 立法

#### ① 概要

英国議会は、国王と貴族院及び庶民院により

構成されている<sup>17)</sup>。

1999年からスコットランド議会、ウェールズ議会及び北アイルランド議会が設置されているが、英国議会の庶民院には、これらの地域から選出された議員を含んでいる。

英国の議会は、本会議中心の議会であり、法律案の審議は、三読会制によって行われている。第一読会では、法律案の題名の朗読をおこなう。第二読会で法律案の趣旨説明と一般原則の審議を行い、全院委員会又は常任委員会における審査を経て、委員会から報告された法律案を審議する。ただし、全院委員会から報告された法律案については修正のある場合のみ審議する。第三読会で法律案の最終の総括的審議を行う。

議会を通過した法律案は、国王の裁可を得なければならない。裁可の拒否について、1707年にアン女王がスコットランド民法法案への裁可を拒否したのを最後に現在まで法案への拒否権を行使した例はない。もっとも、後にジョージ3世及びジョージ4世は、カトリック解放令への裁可を引き伸ばすことにより、同案に反対の意思を表明した例はある。国王の拒否権については、事実上消滅している。

### ② 貴族院

貴族院の役割は、第一に、庶民院で可決された法案を再点検すること及び自ら立法作業を開始することであり、第二に、政府の活動を監督すること、第三が最高裁判所としての機能を果たすことである。

貴族院は、聖職貴族の議員と世俗貴族の議員から成り、選挙によって選出されるものではない。

聖職貴族とは、カンタベリー及びヨークの大主教、ロンドン、ダーラム及びウィンチェスターの主教、これに続く21の最上級の教区の主教のことをいう。

世俗貴族の構成については、これまで、世襲貴族、法曹貴族、一代貴族から成っていたが、1999年に大改革がおこなわれ、ほとんどの世襲貴族が議員の地位を失った。世襲貴族で残ったのは、選挙により過渡的に選ばれた90名とその他2名のみとなった。また、2000年9月から自

17) 普通、貴族院は上院、庶民院は下院と呼ばれることがほとんどであるが、上院及び下院という呼称では実体、すなわち貴族院が貴族で構成されるという事実を的確に表現できない。ここでは貴族院及び庶民院という表現を使う。

薦及び他薦による貴族院議員候補者の募集が始まった。これらの貴族院改革については、憲法改正事例の項で扱う。

法曹貴族とは、貴族院が最高裁判所としての機能を果たしていることから、貴族院で裁判の職務を負う者のことをいう。

一代貴族は、首相や大臣経験者などで、首相の助言に基づき国王によって貴族の称号を付与された者のことをいう。

貴族院議員は無給である。ただし、議員に出席するについて要する必要経費や旅費は請求できることになっている。

2001年3月現在の議員数は、以下のとおりである。

大主教及び主教	26
法曹貴族	28
一代貴族	539
世襲貴族	92
合計	685

### ③ 庶民院

庶民院は、普通選挙権によって選出された659名の議員で構成される。

定数659のうち、529がイングランド、40がウェールズ、スコットランド72、北アイルランド18となっている。

スコットランドの議会に委譲した権限を考慮に入れて、スコットランドの定数が再検討されている。

### ④ 庶民院の解散

憲法慣習によれば、第一に、国王は、首相によって庶民院の解散を助言されたときは、これを解散しなければならないこと、第二に、国王は、首相の助言なしに議院を解散すべきではないことが確立している。

これは、国王の解散権が形式的なものに転化し、実質的に首相の手に委ねられていることを意味している。しかし、憲法は、実質的な担い手がある場合、例えば、首相が自己の保身のためあるいは党利党略のために国民の意思に反して解散の助言を行うような場合には、解散の実質的決定権を首相の手から奪いこれを再び国王のもとに帰する。こうして、政府の非立憲的行為に歯止めがかけられている。

### ⑤ 両院の関係

1911年及び1949年の議会法により、庶民院の貴族院への優越が確立した。

二院間の関係については、庶民院が優越する場合がある。歳入・歳出に関するいわゆる金銭法案は、庶民院で先議され、貴族院は、金銭法案を修正することができない。貴族院が庶民院から送付された金銭法案を1か月以内に可決しないときは、庶民院は、貴族院の同意を得ることなく、同金銭法案にたいする国王の裁可を求めることができることになっている。

金銭法案以外の法律案の場合でも、二会期連続して同一の法律案を庶民院が可決したときは、同様に国王の裁可を求めることができる。ただし、最初の会期の第一読会の日から再可決の日までに1年以上の期間を要する。

## (2) 行政

### ① 行政府

行政府は、中央レベルでは、政策に関して責任がある内閣とその他の大臣、国家行政に関して責任がある政府の省とエージェンシーがある。スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドでは、委譲された行政が行われている。地方には、地方事務に関して責任を有する地方機関が設けられている。このほか、特定の国営化された産業の経営に対して責任がある公的会社、民有化された産業を統制することに責任がある独立組織、大臣の規制に従う組織などがある。

### ② 首相

首相は、国王によって任命される。

国王は、選挙によって多数を獲得した党の党首を首相に任命しなければならない。これは、確立した憲法慣習である。選挙の結果、多数党となった党が党首を持たない場合、また、どの党も過半数を獲得しなかったような場合、さらに、首相が、明らかな後継者がいないままに、死亡、病気などで辞職したような場合などでは、国王が実質的な裁量権を行使しなければならない。例えば、1894年にグラッドストーンの辞職後、ヴィクトリア女王が三人の有力候補者をさしおいてローズベリーを任命したこと、1957年にイーデンが病気引退したときにエリザベス女王は、ソールズベリーとチャーチルに相談したのちに二人の候補者の中からマクミランを選んだこと、また、1963年のマクミラン引退のとき

にエリザベス女王は協議すべき適当な者がなく病床にマクミランを訪ね後任にヒュームを任命したことなどがその例である。

ただし、この裁量権は全く自由なのではなく、憲法慣習の制約を受ける。多数党となったが党首を持たない場合に国王は、誰を選んでもよいというのではなく、少なくとも同等の多数の支持を得られそうな者を指名しなければならない。また、首相が引退した場合には、後継首相の選任に際して、前任首相に相談しなければならないという慣行がある。

首相は、閣議を主宰し、大臣間の職務分担に責任を有し、政府の一般的な事務について定期的に国王に報告する。また、大司教、司教、一定の首席司祭、王座裁判所首席裁判官のような上級裁判官、枢密院顧問官など多くの任命を国王に推薦する。

首相の権限は、庶民院における多数の支持に基盤を置いている。

近代の慣習では、首相は、常に庶民院に議席を占めることを求められている。

### ③ 大臣

大臣は、首相の推薦に基づき国王によって任命される。

ほとんどの大臣は、庶民院の議員であるが、大法官は、常に貴族院の議員で、貴族院議長を兼ねている。

省を担当する大臣は、通常、内閣のメンバーであって、その名称は、「國務大臣 (Secretary of State)」あるいは「大臣 (Minister)」であるか、あるいは、大蔵大臣 (Chancellor of the Exchequer) の場合のように、特別な称号となっている。

省を担当しない大臣には、枢密院議長、ランカスター公爵領大法官、王璽尚書、出納長官などのほか、その時々おかれる省の事務の一部を負担する大臣がある。

このほかに中級の大臣と下級の大臣がいる。中級の大臣は、通常、特定の責任を有し、時に、「学校基準担当大臣」や「中小企業・Eコマース担当大臣」など、これらの職務を反映する称号が付される。最も下級の大臣は、政務次官 (Parliamentary Under-Secretaries of State) で、省の大臣に直属し、その省の特定の事項を担当する。

### ④ 内閣

内閣は、首相が選んだ大臣で構成される。選ばれる大臣数は不定であるが、概ね20人程度である。各省を担当する大臣だけではなく、それ以外の大臣を含めることができる。

内閣は、大臣の個別の責任を政府の共同責任に一致させる。

関係する大臣が政策の深い検討を行うことができるようにするために、内閣の中に委員会がいくつか置かれている。

1997年に成立した労働党内閣では、新たに合同協議委員会が設置された。これは、閣外協力関係にある自由民主党との協議のための委員会であり、内閣の委員会としては初めて閣外の政治家が加わったものになった。この合同協議委員会は、主として憲法問題を扱っている。

#### (3) 司法

##### ① 違憲審査権

司法の主な役割は、コモン・ローを決定し、法律を解釈することである。

1876年の上訴法により貴族院が最高裁判所の機能を果たすようになった。

貴族院が最上位の裁判所として機能することは、権力が明確に分立されていないことを意味する。したがって、他国の最高裁判所と異なり、構造上、法律を違憲であると判定するための権限を有しない。

ところで、1998年に制定され2000年10月に施行された人権法は、特定の法律がヨーロッパ人権条約と矛盾するかどうかについて決定するよう裁判所に求めているので、裁判所の役割が変化することも予想される。

貴族院には、上告委員会及び控訴委員会という二つの特別委員会が置かれている。

貴族院は、民事事件については英国全体、刑事事件についてはイングランド、ウェールズ及び北アイルランドの最終の上訴院である。

##### ② 裁判官

英国の裁判官は、選挙で選ばれず、国民の代表でもなく、さらに無問責である。

裁判官と治安判事の任命は、秘密の調査を基に大法官によって行われ、貴族院及び控訴裁判所への任命は、首相が行っている。

一般に、この任命制度は、良く機能している。

と評価されるが、人権法の制定により、裁判官がこれまで以上に政治的事件を扱う場面が多くなることは確実で、その時、従来の任命制度は、国民の圧力に耐えられるかどうか。裁判官の独立がこれまで以上に重要になる。人権法施行直前に大法官は、公法分野の事件で裁判官としての役割を果たさないと発表した。大法官は、閣議の構成員で首相によって任命されるので、裁判官として勤めるべきであるかどうか疑問であるとの声が上がっていたからである。かつて英国の植民地で英国政治制度の影響が強いコモンウェルス諸国の多くでは、裁判官の任命について独立の委員会を設立し、そこに委ねている。

人権法制定を契機とする裁判所の役割の変化は、裁判官の任命制度そのものについても、変化をもたらすと予想される。

#### (4) 軍事

英国軍の目的は、国土、国民、海外領土、内外における英国の利益を守ることである。英国は、NATO に加盟し、軍隊は、世界各地での人道的支援と平和維持活動を支援する。

海軍 (42,800人)、陸軍 (110,100人)、空軍 (54,700人) の三軍を擁し、核兵器を所有している。

#### (5) 地方自治

地方機関の権限は、制定法で規定されている。地方政府の改革は、イングランドとウェールズで1974年に、スコットランドでは1975年に行われた。

イングランドとウェールズでは、カウンティ及び地区の二層構造で、スコットランドでは主要部が地域及び地区の二層構造、三つの諸島地区が単層構造で、北アイルランドでは、1973年に二層構造から単層構造に変更した。

1985年地方政府法により、サッチャー保守党政権は、ロンドン広域行政を担当していた大ロンドン評議会 (GLC) と6つの大都市評議会を廃止した。これらの権限は、1986年にロンドン自治区と大都市の地区評議会に移された。

1992年に地方政府委員会が設立され、イングランドにおける地方政府の構造、管轄範囲等を検討し、二層構造を維持するが大都市には単層構造を導入することを提案した。英国議会は、

25のカウンティを再編成し46の新たな評議会を設置することを認め、1998年に完了した。

スコットランドでは、二層構造が単層構造の29の理事会に替わった。ウェールズでも1996年に22の単層構造となった。

二層構造では、カウンティ評議会は、輸送、計画、高速道路、交通規制、教育、消費者保護、ごみ処理、消防、図書館と住民の社会福祉に関して責任があり、地区評議会は、環境・厚生、住宅、計画申請の決定に関して責任がある。

単層構造が導入されたことで、カウンティ評議会と地区評議会の責務は統合された。広域の行政機関が廃止されたままとなっていたロンドンでは、1999年に大ロンドン機関が新たに設けられると同時に、市長の公選制が導入された。また、2000年には、イングランドとウェールズで公選による首長制が導入されるなどの改革がおこなわれた。これは、憲法改革の一環として行われたもので、詳しくは後に述べる。

## 第3章 憲法改正手続

### 第1節 憲法改正手続規定

すでに述べたように、英国の憲法は、制定法、コモン・ロー、慣習などで構成されており、憲法改正手続として定式化されているのは制定法の部分であり、通常法律の立法手続と同様の方法によって改廃することができる。

### 第2節 憲法改正手続きの流れ

#### (1) 改革の原則

これまでの、英国の主要な憲法の大改革は、3つの原則によって行われてきた<sup>18)</sup>。第一に、主要な憲法の大改革は、意見一致の原則に基づくべきであり、一致しなくても、可能な限り多くの政党の合意が得られるべきことであり、憲法改革は与党の独占的な領域ではないことである。第二に、伝統的な憲法上の価値、すなわち、自由主義の民主主義国家、定期的に選ばれた代表による議会、大まかな権力分立、法律や慣習によって限定された統治、司法の独立などを存続させ、強化することである。第三に、憲法的

<sup>18)</sup> Rodney Brazier, *op. cit.*, pp. 14-15.

道徳律を守ることである。

## (2) 立案

憲法改革の立案は、その目的、問題の大小、関係する当事者などに応じて、いくつかの方法より行われる<sup>19)</sup>。

### ① 省の調査委員会及び王立委員会

第一が、省の調査委員会及び王立委員会のイニシアティブで行われる場合である。これらに共通するのは、公聴会を開催し、事実を確認し、調査結果を作成し、勧告を提出することが期待されていることである。

省の調査委員会の例としては、大臣の権限に関するドノウモア委員会、公務員の政治的な活動に関するマスターマン・アーミテージ委員会などがある。1979年以降、これらの委員会の機能は、議会の特別委員会に引き継がれている。

王立委員会も憲法事項の調査のために設立されることがある。1910年と1918年にそれぞれ設置された王立委員会は、選挙制度を調査した。

このほか、権限委譲について調査するために王立委員会が組織された。なお、この王立委員会は、「憲法に関する王立委員会」と呼び誤られた<sup>20)</sup>。

もちろん、この委員会設立という方法では、担当大臣は、受け入れがたい事項について調査を命じないであろうし、必ずしも国民の利益のためにならない場合も出てくる。

### ② 協議

第二が政党間の協議による場合である。政府が憲法について超党派の支持を求める場合や、政党間の意見の相違を減らそうとする場合に行われる。

通常、党首会談、枢密院顧問官の会議、政党間会議、下院議長会議の場で行われる。

党首会談では、1913年のアルスター危機におけるアスキスとボールドウィン会談が有名である。

政党間会議の例としては、1997年に内閣の委員会の一つとして設置された合同協議委員会があり、労働党と自由民主党間で憲法について協議している。

下院議長会議は、下院議長が主催する会議で、すべての会派から推薦され議長が任命する議員によって構成される。過去60年に5回に開催され、主に選挙制度に関し協議した。

### ③ 議会の委員会

第三に、議会のイニシアティブで行われる場合である。

庶民院では、1979年の改革により、各省庁の行政を監督する12の省庁別特別委員会が設置され、省の調査委員会が行っていた憲法事項の調査を引き継いでいる。

例えば、財務・公務員委員会は、大臣と公務員の関係に関する報告を2つ行っている<sup>21)</sup>。内務委員会の庶民院の議席再分配に関する報告<sup>22)</sup>、外交委員会のヨーロッパ統合法に関する報告<sup>23)</sup>などがある。

貴族院でも同様に、特別委員会を通じて憲法の調査を行っている。最も著名なのは、権利章典に関する特別委員会である<sup>24)</sup>。

### ④ 総選挙時の選挙綱領

総選挙時に明らかにされる選挙綱領 (Manifesto) で政党の基本政策が明らかにされるが、その中に憲法改革が含まれることもある。最近の例では、1974年10月の選挙において労働党は、スコットランドとウェールズへの権限委譲を盛り込み、1983年の選挙では、保守党が大ロンドン評議会と大都市の評議会の廃止を盛り込ん

19) Rodney Brazier, *op. cit.*, p. 17.

20) Royal Commission on the Constitution 1969-1973, Chairman-Lord Kilbrandon: Volume I-Report, Cmnd. 5460 (1973-74)

21) Treasury and Civil Service Select Committee, *Civil servants & ministers: duties & responsibilities*, Minutes of evidence 29 January 1986 (Received 10 March 1986), HC 92 (1985/86); Treasury and Civil Service Select Committee, *Ministers & civil servants*, Treasury & Civil Service Select Committee first report, with proceedings. (Response to Cmnd. 9916, govt replies to Treasury & Civil Service Select Committee report HC 92 1985/86 & to Defence Select Committee report HC 519 1985/86) (Received 10 December 1986), HC 62 (1986/87)

22) Home Affairs Select Committee, *Redistribution of seats*, Home Affairs Select Committee second report with proceedings & appendices (Received 4 February 1987), HC 97-I (1986/87)

23) Foreign Affairs Select Committee, *Single European Act*, Foreign Affairs Select Committee third report, with proceedings, evidence & appendices. (Evidence previously HC 69-iii & iv 1985/86) (Received 17 June 1986), HC 442 (1985/86)

24) Select Committee on Bill of Rights, *Report*, together with minutes of proceedings, HL 176 (1977/78)

だ。そして、現在のブレア労働党政権による憲法改革も、1997年総選挙時の労働党選挙綱領の中でその基本方針が明らかにされている。

### ⑤ 例外

最も解決が困難な問題は、北アイルランド問題であったが、政党による解決の試みが行われてこなかったことは注目に値する。

憲法改革は、他の法律改革と同様の立法によって行われ、通常の法改革においては、政府の既存の法律改革組織、法律委員会(Law Commission)及びその前身の法律改革委員会(Law Reform Committee)が主導的役割を果たすが、憲法改革については、これらの委員会は役割を有しない。その理由は、第一に、これらの組織が大法官から付託に基づいてのみ活動できること、第二に、両方とも全て法律家で構成されており、完全に法律の技術的側面に関係していること、第三に、政治家は、憲法問題に関しては、自分たちのほうが専門家であると考えているためである<sup>45</sup>。

### (3) 法案提出・可決

法律案は、議員と政府が提出できる。ほとんどの場合、政府提出法律案の審議を含む政府関係議事が優先するので、成立する法律案の大部分は、政府提出法律案である。法律案の審議は、三読会制によって行われる。庶民院の優越により、庶民院は、貴族院の同意を得ることなく、国王の裁可を求めることができる場合がある。

また、庶民院で多数を得た与党が選挙綱領で公約した事項について、貴族院は、それを修正することはできるが阻止することはできないとする憲法習律が確立している。

法律案は、国王が裁可して成立する。

このように、手続は通常法律と同様であり、他の大多数の国家のように、憲法改正に特別な改正手続を求めているわけではない。ただし、場合により、法律に特別な承認手続を規定した上で、その承認手続を踏み、手続で求める条件を満たさない限り、その法律は発効しないと方式を採用することもある。これは、いわば、アドホックなレファレンダムである。1975年にはEC加盟について、1979年は、スコットラン

ドとウェールズの議会設置、さらに1997年にもスコットランドとウェールズの議会設置について行われた。なお、2000年11月にレファレンダムの実施に関する一般的な手続を規定する「2000年政党、選挙及びレファレンダム法」が制定されている。

## 第3節 憲法改正の限界

議会が制定した法律は、法の最高の源泉であり、議会の法律には法的限界がない。ただし、国際法における条約遵守義務として、ECの法に従う法的義務は存在する。

## 第4章 憲法改正事例

### 第1節 憲法改正論議

#### (1) 成文憲法典化の動き

##### ① 成文憲法草案

英国憲法の特色として非成文性があげられるが、その成文憲法化を求める動きがある。

成文憲法によって一定の基本的なルールを法典化する目的は、政治的関係における社会のコンセンサスを強調し明確にすること、政治に安定した枠組を提供することである。

成文憲法は、通常、改正可能であるがそれほど容易でなく、法律と異なった特別な改正手続に服する。

1990年には、憲法問題で著名なベン議員によって議会に提出されたことがある。この案は、共和制を規定する憲法案であった<sup>46</sup>。

この背景には、統治構造、人権規定などを明確に規定し、特別に保護するという基本的考えがあるが、それに影響を与えたものの一つが、旧自治領及び植民地における憲法の発展であった。とりわけ、本書の別の章で説明するカナダの憲法移管と新憲法制定や、旧自治領や植民地における人権規定の憲法典化などが大きな影響を与えている。

この他にも、公共政策調査研究所による1993年草案がある<sup>47</sup>。

##### ② 成文憲法を制定できない理由

<sup>45</sup> Rodney Brazier, *op. cit.*, p. 21.

<sup>46</sup> Commonwealth of Britain Bill, HC Bill [161] (1990/91).

<sup>47</sup> Institute of Public Policy Research, *A Written Constitution for the United Kingdom*, Mansell, 1993.

政府が成文憲法を提案しなかったかについて、いくつかの理由がある。第一の理由は、成文憲法の原則あるいはその最も重要な特徴について超党派の合意がなかったからである<sup>18</sup>。

一般に、今世紀の主要な憲法の変更は、しばしば政府と反対党の完全な合意あるいは少なくとも合意を求める努力によって行われてきた。第一次世界大戦前のアルスター危機やエドワード8世とシン普森夫人との結婚問題などは、その例である。

ところが、1968年の貴族院改革の最初の試みは、労働党、保守党、自由党の間交渉により、改革に関するほぼ完全な協定が得られたが、その後、保守党は、現状維持を擁護し、労働党は、制限された権限を付与された選挙による第二院を選択し、自由民主党は、完全な立法権限を有し選挙による議員によって構成される議院を構想するようになった。

また、スコットランドとウェールズへの権限委譲に関して、1970年代の労働党政府は保守党との合意達成に努力したが、現在の労働党政府は、憲法改革について保守党との合意を探らないで進めている。もっとも、自由民主党との間では、労働党は、包括的憲法改革に関する協定を結び、内閣の中に憲法改革に関する委員会を設け自由民主党との調整をはかっている。

第二の理由は、成文憲法に対する政党の温度差である。

保守党と労働党は、政権の座に着いているかどうかに関わらず、成文憲法には消極的である。なぜなら、英国の伝統では、政府は政策の実行について完全な自由を有していると想定され、成文憲法は、その制約となるからである。これに対し、自由民主党は、何年も前から自由党が唱え始めた急進的な憲法改正、すなわち、庶民院への比例代表制の導入、選挙による貴族院制度、権限委譲、権利章典の制定のための闘いを引き継ぎ、長期的には成文憲法の採用を目指している<sup>19</sup>。

第三に、英国型議会制度の母国としてのプライドである。英国は、大英帝国がコモンウェルスになっても、英国型憲法がほとんど完ぺきと考えており、時折、連邦制、権利章典のような注目に値するバリエーションがあったけれども、新たに独立する国家に対して、英国型憲法を授け続けたのである<sup>20</sup>。このプライドが憲法の本質を外国から学ぶ意欲を挫いたのであるという<sup>21</sup>。

## (2) 民間の動き

### ① 「憲章88」

「憲章88」(Charter 88)は、その名のとおりに1988年に創設された市民運動団体である。

創設当時は、既成政党の右派は不適切であるとして関心を示さず、左派からも労働党党首キノックが憲章88を「あほう(wankers)」と呼んだように、「やかまし屋」の団体として見られていた。のちにキノックは、党大会で憲章88を公式に認めた。

憲章88は、憲法の再建のための主要なキャンペーン活動を行い、選挙改革、選挙により選ばれた第二院、権利章典を基本に、これらすべてが成文憲法に書き込まれていることを求めている。

### ② 公共政策調査研究所

公共政策調査研究所(Institute of Public Policy Research)は、新しい憲法の解決に取り組み、その形について研究している。1993年に明らかにされた成文憲法草案<sup>22</sup>は、129の条で構成され、権利章典、君主制の維持、選挙による上院制度、最高裁判所の設置と司法の独立の強化、大法官の廃止などをその主な内容としていた。これらの内容は、1997年から始まる労働党政権の憲法改革に大きな影響を与えた。

### ③ 研究者グループ「憲法ユニット」

研究者グループ「憲法ユニット」(Constitution Unit)は、憲法改革と比較憲法研究を行う組織で、ロンドン大学公共政策大学院をベースにしている。特定の改革の長所及び短所の研究より

<sup>18</sup> Rodney Brazier, *op. cit.*, p. 2.

<sup>19</sup> *Here We Stand: Proposals for Modernizing Britain's Democracy*, Liberal Democrat Federal White Paper No. 6 (London, 1993).

<sup>20</sup> 拙稿「イギリス憲法の旧植民地諸国憲法への伝播——比較憲法学的考察」『レファレンス』第416号1985年9月56-59頁

<sup>21</sup> Rodney Brazier, *op. cit.*, p. 8.

<sup>22</sup> Institute for Public Policy Research, *op. cit.*, pp. 31-158.

も、実行可能な改正の方法に関心を有している。

## 第2節 ブレア労働党政権の憲法改革

### (1) 労働党の憲法改革

労働党は、1997年5月の総選挙で勝利をおさめ、18年ぶりに政権に復帰した。この時すでに、憲法改正の準備ができていたのである。

選挙綱領の項目の一つに「政治の大掃除 (clean up)」が掲げられていた。

この選挙綱領の基本となったのは、労働党が野党の時代の1993年に党政策委員会がまとめた「民主主義のための新たな協議——憲法改革の労働党提案」<sup>23</sup>である。ちなみに、この提案は、当時の国内問題スポークスマンで1997年に首相となったトニー・ブレアにより党大会で発表された。

この提案は、1997年に自由民主党との政策協議で「憲法に関する合同協議委員会報告」としてまとめられ<sup>24</sup>、同年の選挙綱領となった<sup>25</sup>。

「政治の大掃除 (clean up)」は、以下の項目から成っていた。

- ・現代的な貴族院制度
- ・庶民院の効率化
- ・政府の公開
- ・権限委譲
- ・地方政治改革
- ・ロンドン市制
- ・イングランド
- ・市民のための本当の権利
- ・北アイルランド

上記の改革目標のほとんどは、労働党の憲法改革の提案からその実現までわずか4年足らずで、法律制定という形で実現している。

これは、異常ともいえるスピードである。労働党の憲法改革は、全党派合意ではなく保守党抜きで行われている。もっとも、これには、保守党の側にも問題がある。サッチャー政権の時代から、極めて消極的で、当時、サッチャー首相は、議会でそして国民によって支援されない限り、憲法改革を考慮しないと宣言していたし、サッチャーのあとを継いだメージャーも、首相

就任直後の議会の質問に対し、憲法改革の当面の計画を有しないと答弁していた<sup>26</sup>。憲法改革について保守党は完全に手段がなくなっているのである。

### (2) 議会改革

#### ① 貴族院改革

##### (a) 世襲貴族

その名称どおり、貴族院は、貴族を構成員とする。貴族院は、最初に設けられた議院であり、永らく庶民院に優越し、法案の審議において専門家の知識と独立的見地を提供してきた。ところが、19世紀と20世紀を通じての選挙権の拡大により、その役割や職務、権限が相対的に低下した。1911年の議会法は、貴族院の権限を制限し、庶民院の優越を保証した。また、1958年一代貴族法は、一代貴族を創設し、世襲貴族以外の有能な人材を貴族院議員として登用する途を開いた。

1999年1月の時点で、貴族院議員は全体で1295名で、そのうち、世襲貴族が759名、一代貴族が510名、大司教・司教が26名となっており、世襲貴族の割合は58%を占めていた。

この世襲貴族の存在こそ、民主主義の「正当性の欠如」であり、貴族院の抱える最大の問題となった。なぜなら、世襲貴族の議員の地位は、能力によってではなく、先祖の功績や地位を根拠に「自動的に」付与されたものであるからである。これは、まさに時代錯誤であった。

世襲貴族の出席率の低さも問題とされた。例えば、1997年から98年までの会期中、3分の2以上出席した世襲貴族は20%で、67%が3分の1以下の出席、約200名がまったく出席しなかったという。

これに加え、貴族院全体の政治的アンバランスもあった。66%が保守党所属で、労働党はわずか22%であった。1997年の総選挙における労働党の議席獲得率63%、得票率43.2%と比べて、その構成は民意とかけ離れたものであった。

##### (b) 貴族院改革

貴族院改革は、二段階で構想された。第一段階として世襲貴族議員を縮減し過渡的議院を創

<sup>23</sup> Labour Policy Commission, *A New Agenda For Democracy: Labour's Proposals For Constitutional Reform*, 1993.

<sup>24</sup> *Report of the Joint (Labour party-Liberal Democrats) consultative committee on constitutional reform*, 1997.

<sup>25</sup> Labour Party, *New Labour: Because Britain Deserves Better*, 1997.

<sup>26</sup> 182 HC Debs. 1107 (13 Dec. 1990).

設し、次にその過渡的議院で改革を検討し、長期的に貴族院全体を改革することである。

まず、貴族院改革は、1998年11月の議会開会時の国王勅語で明言され、政府は、その詳細を1999年1月の報告書『議会の現代化——貴族院改革』<sup>27</sup>で明らかにした。これに基づき、2月に貴族院改革に関する王立委員会が設立され、貴族院の構成、役割と機能について調査を開始し、1999年11月11日に貴族院法が制定されたのである<sup>28</sup>。

#### (c) 1999年貴族院法の制定

1999年貴族院法<sup>29</sup>の目的は、第一に、世襲貴族の貴族院議員としての身分を廃止することであり、第二に、一代貴族の任命における公正を確保するために任命委員会を設置することである。

世襲貴族の貴族院議員としての身分の廃止については、過渡的措置として、世襲貴族のうち90名を超えない範囲で互選によりしばらく残ることになった。このほか、議事規則によって除外される者、警備長官及び大侍従卿は、いずれも例外とされる。

1999年11月初めに互選がおこなわれ、90名の議員が選ばれた。うち75名が無所属を含む政党ベースで選ばれ、保守党42名、無所属28名、自民党3名、労働党2名となった。残り15名が副議長を含む役職者である。

世襲貴族以外の貴族については、その地位に影響はない。英国国教会の大司教と司教、1876年上訴裁判法に基づき一代貴族に列せられる法曹貴族、1958年一代貴族法に基づく一代貴族がこれに該当する。

世襲貴族の特権を剥奪する代わりとして、庶民院の選挙でこれまで世襲貴族が投票も立候補もできないとされてきた欠格事由が除去されることになった。

なお、貴族院議員の身分に関連しない貴族の称号、権利、公職、特典と先例については、何ら影響を受けない。

こうして、議会制度の母国、英国の700年に

わたる議会の歴史の中で最大の改革の第一段階が完了した。

#### (d) 貴族院任命委員会

一代貴族は、首相の指名に基づき国王が任命するが、国王はそれを拒否することができないので、実質的に首相の専決的権限である。したがって、常に政治的思惑が介在する余地があり、これを排除するために公的諮問機関として新たに貴族院任命委員会が設立された<sup>30</sup>。

貴族院任命委員会は、政府の独立委員会で、委員は8名で枢密院顧問官であることを要し、うち4名は、首相、庶民院議長及び貴族院議長からなる特別委員会が任命し、3名が庶民院の上位三政党が任命し、残り1名が無所属の貴族院議員の中から任命される。

任命委員会は、一代貴族の授与に関し首相に提案することをはじめ、無所属議員のための開かれた透明な指名制度を運営すること、職能団体、慈善団体、その他適当な公的な団体からの指名を奨励すること、候補者が指名に適合するかどうかを定める基準を公表すること、政党による一代貴族の指名の適合性を調査する政治的栄誉審査委員会の機能を強化すること、一代貴族の候補者の政治献金を審査することを任務とする。

任命委員会は、少なくとも半年に一度、欠員となった無所属の貴族院議員の指名を首相に提案する。首相は、国家の危機などの場合を除き、拒否することも、影響力を行使することもできない。また、任命委員会も、首相や政党党首からの推薦に重きを置いてはならない。

任命委員会は、一代貴族の推薦に関する年次報告書を議会に提出する。この報告書で、どの政党も過半数を占めていないこと、与党と野党第一党の議席数が同等であること、無所属議員の占める割合が本法制定前と同等であることを確認しなければならない。これは、貴族院が政党による支配を受けないことを意味する。

#### (e) 王立委員会

1999年2月に設立されたウェイクハム卿を議

<sup>27</sup> *Modernising Parliament Reforming the House of Lords*, 20 January 1999. Cm 4183.

<sup>28</sup> 拙稿「世襲貴族を排除する貴族院改革——1999年貴族院法」『ジュリスト』第1169号1999年12月15日2頁

<sup>29</sup> House of Lords Act 1999 (1999 c. 34).

<sup>30</sup> House of Lords Appointments Commission (<http://www.houseoflordsappointmentscommission.gov.uk/index.htm>)

長とする貴族院改革に関する王立委員会は、2000年1月にその報告『将来の議院 (A House for the Future)』<sup>31)</sup>を出版した。

報告では、新しい第二院は4つの主な役割を有するべきとし、①公共政策の開発に耐えられるような広範囲の異なった見地をもたらすべきこと、②英国の社会を総括的に代表すべきこと、③チェック・アンド・バランス機能を果たすこと、④公共問題の中心として英国の各地に意見を発することとした。

その議員は、選挙された議員のみによる貴族院構想（この場合、貴族院という名称が適当かどうかは別問題であるが）を採用せず、約550名の議員で構成される新たな議院の設立を報告した。それによれば、以下の者で構成される。

- ・地域で顕著なマイノリティー、地域の選挙民の意見を反映させるように選出
- ・社会のすべての部門からの代表者
- ・男女の構成比が最小でも30%
- ・民族的少数派に属する者の公正な代表
- ・より広い範囲の宗教界の代表

#### (4) 貴族院議員の公募

貴族院任命委員会は、2000年5月に設立された。なお、この委員会は、王立委員会の勧告とは直接関係のない組織である。9月13日、自薦及び他薦による貴族院議員候補者の募集を開始し、11月17日の締切までに3,141名が応募した。応募者の内訳は、男性81%、女性19%、年齢が60歳以下が61%などとなっていた。コモンウェルス構成国民にも応募が認められたので、これらの国籍を有する者は、1.4%を占めた<sup>32)</sup>。

応募者に関する調査が行われ、2001年3月末に推薦が行われたのち、4月26日に大企業経営者、科学者など15名が任命された。

#### ② 庶民院改革

改革案として、議事手続、選挙制度改革（比例代表制の導入）などが構想されている。

庶民院の近代化に関する特別委員会が、1997

年に設置され、立法過程の近代化について、いくつかの勧告を行い<sup>33)</sup>、その大部分は実行された。それらは、①提出法律案の審査の改善では、法案の印刷システム、立法前審査のための委員会の設立など、②散会討論及び政府録書その他の政府提出文書の討議のために、ウェストミンスターホールの実験的な使用、③EUの法律の審査のための手続の改革、④古い慣習の廃止、⑤一定の条件下で公法案を次の議会期に継続させること等であった。

選挙制度改革については、これをレファレンダムにかけるなどの構想はあるが、具体的な法律は制定されていない。

これには、政党間の意見の隔たりがある。保守党は、既存の比較多数得票当選制度 (first-past-the-post system) 以外の制度では政府を弱体化させるという理由で、現状を擁護し、自由民主党は、比例代表制を求めている。

労働党は、選挙制度についてレファレンダムにかけることを準備するための委員会を設置したが、まだ現状に固執している。

#### (3) 政府の公開

##### ① 政府情報へのアクセス

これまで、政府情報へのアクセスは、法令に基づかない実務上の制度として1994年4月に導入され、議会オンブズマンによって実施されてきた。

これを制定法で規定することを求める動きは、古くからあったが、政治日程上で具体化されたのは、1997年の労働党の選挙公約の中の憲法改革の一項目として掲げられてからである。同年12月に労働党政府は、白書「あなたの知る権利」<sup>34)</sup>を公表し、1999年5月には、情報自由法案が協議文書<sup>35)</sup>の一部として発表された。

情報自由法案は、1999年11月に議会上程され、2000年4月6日に庶民院で可決された。これに対し、貴族院では、10月に委員会審議が始まるなど、議事が難航していた。なぜなら、貴

31) Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, January 2000. Cm 4534.

32) House of Lords Appointments Commission, *The first round of appointments*. (<http://www.houseoflordsapointmentscommission.gov.uk/whatsnew.htm>)

33) Modernisation of the House of Commons Select Committeeで、次のような報告書を出している。HC 190; HC 191; HC 389; HC 543; HC 600; HC 699; HC 779; HC 791 (1997/98); HC 60; HC 194; HC 719; HC 865 (1998/99); HC 408; HC 589; HC 954; HC 906 (1999/2000); HC 382 (2000/01)

34) Chancellor of the Duchy of Lancaster, *Your right to know: the Government's proposals for a Freedom of Information Act*. Cm 3818 (1997/98)

35) *Freedom of Information: Consultation on draft legislation*, Cm 4355. 1999.

族院議員のほとんどは、政府案への支持を表明しなかったからである。ところが、法案修正を条件に自由党所属の貴族院議員と政府の間で取引が行われ、法案は、あっさりとして貴族院を通過してしまった。これに対し、「情報公開のためのキャンペーン」、「憲章88」などの市民運動団体は、この修正が基本部分を損なうという理由により反対した。

修正案は、11月23日に庶民院に回付され、公開の強化を求める超党派の小グループは、ギロチンを条件に修正案を提出したが、56対343で否決された。

以上のような経緯を経て、情報自由法が国王裁可を得たのは、会期最終日の11月30日のことであった<sup>96</sup>。

## ② 2000年情報自由法

情報自由法<sup>97</sup>は、情報にアクセスする権利を創設する法律である。公開の対象となるのは、記録された情報のみである。公的機関は、情報の製作者である必要がないが、それを保有していることを要する。公的機関とは、省庁をはじめ、国、地域そして地方レベルの公共部門のことであり、公所有の会社もその対象となる。

請求者は、求める情報の詳細を記述するように求められるが、請求の理由を提示する必要はない。請求者は、英国の市民権を有することも居住する必要もない。費用は有料であり、詳細は大臣の定める規則で定められることになり、「妥当な限界費用」の最高10%が費用として請求されると予想されている。費用の支払い後、公的機関は、原則として20仕事日の内に請求に従わなければならない。公的機関は、請求者への助言に加えて請求者を援助すべき義務を負う。

政府案に対する修正は両院の議事の各段階で行われたが、そのうち最も重要なものは、情報を開示対象から除外するかどうかを判断する基準、すなわち、「公共利益テスト」についてである。

公共利益テストとは、開示の利益と非開示の利益を衡量することであり、開示の利益と非開示の利益が同等の場合は、開示する方に重点を

置いたものになっている。

まず、公的機関は、情報が多くの根拠に基づき除外されているかどうかを決定する。除外されていない場合は、公的機関は情報を公表する義務がある。

除外は、「絶対的」なものとして「絶対的でないもの」に分けられ、絶対的除外は、個人データ、安全保障事項、法廷記録、議会特権、秘密情報及び法令で開示が禁止される情報で、これらには公共利益のテストが適用されない。

絶対的でない場合は、公的機関は、公共利益テストを用いて情報を公表するべきかどうか決める。

公共利益テストによって非公開とされた情報について、情報コミッショナーは、公的機関に対し公共利益テストの再考を求めることができ、公共利益を根拠とする自身の決断を行うことができる。

この公共利益テストに関する情報コミッショナーの決定について、大臣などが当該の情報が秘密にされなければならないと判断するとき、それが執行されないようにする除外証明書を発することができる。除外証明書は、行政の拒否権を意味するが、拒否権を行使できるのは、中央省庁、北アイルランドの省庁、ウェールズ議会その他命令で定める公的機関である。地方機関は行使できない。請求者に対しては、拒否の理由が明らかにされなければならない。拒否は、司法審査によってのみ争われることができる。

政策の立案に関連する場合は、全体として除外情報となる。ただし、その政策が決定された場合は、その決定の背景となった事実に関する情報を、非開示とすることはできない。ただし、その公開が、大臣などの合理的な見解で大臣の責務を害し、自由な意見交換や助言を抑制するなどのおそれがあると認める場合は、除外情報となる。

情報自由法は、2002年4月に施行される予定である。

## (4) スコットランド及びウェールズへの権限委譲（デボリューション）

96 拙稿「2000年情報自由法」『ジュリスト』第1195号2001年3月1日97頁

97 Freedom of Information Act 2000 (2000 c. 36)

### ① 背景

イングランド、ウェールズ、スコットランドは、もともと別の王国として発展してきた歴史があり、その法律、司法制度、教育制度、地方制度、言語などが異なっている。

とりわけ、スコットランド及びウェールズでは、より多くの権限を求める動きは古くからあり、時として、スコットランド独立運動のように突出した場面もあった。

スコットランドとウェールズの議会設置をめぐって、レファレンダムが1979年と1997年の二度にわたり実施された。

### ② 1979年のレファレンダム

1979年のレファレンダムは、紆余曲折を経て実施された。労働党政府は、1977年まで一連の補欠選挙敗北により過半数に達せず、キャスティングボートを握っていたスコットランド国民党とウェールズ民族党からの圧力を受け、「スコットランド及びウェールズ法案」が1976年11月に上程された。しかし、100時間の討論の後に否決されてしまった。

次に、1977年11月にスコットランドとウェールズを切り離して、それぞれ、別の法案として上程された。審議の結果、有権者の少なくとも40%の賛成投票を得られない場合は、枢密院令によって無効とするとの修正が付されることになった。

1979年3月に行われたレファレンダムで、スコットランドでは、52%が賛成したものの、これは、有権者の32.9%でしかなかった。ウェールズでは、20%が賛成したにすぎず、こうして、翌月、これらの法律は、無効となった。

### ③ 1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法

1977年のレファレンダムは、法律の中で設立されるべき議会の構成及び権限を規定したうえで、それについて可否を採るためにレファレンダムを行うという構成になっていた。したがって、議会の構成や権限の中身にまで議論が及び、争点が拡散してしまったことで40%の賛成も得

られなかったのである。

1997年に制定された1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法<sup>38</sup>は、1977年と比べて簡単な構成となっており、議会設置に賛成か反対かを単に問うものとなっていた。

議会の構成及び権限については、政府が別に発表する白書の中で明らかにされ、レファレンダムで承認されたならば、白書の内容に沿った議会創設の立法を行うという手順であった。政府は、白書「スコットランドの議会」<sup>39</sup>と「ウェールズのための声」<sup>40</sup>を発表した。

1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法は、スコットランドとウェールズでレファレンダムを行うことを定めるものであるが、その方法は、若干異なっていた。スコットランドのレファレンダムでは、二つの設問が用意され、第一にスコットランド議会の設立を認めるか、第二に課税変更の権限を認めるかどうかについて、スコットランド住民にそれぞれ投票権を与えたのに対し、ウェールズにおけるレファレンダムでは、課税変更の権限は認められず、ウェールズ議会の設立のみをウェールズ住民に問うものであった。そして、いずれの集計結果も司法審査に服さないこととされた。

スコットランドでは、9月11日にレファレンダムが行われ、議会設立に賛成が74.3%、課税変更権限に賛成が63.5%であった。投票率は、60.4%であった。

ウェールズでは9月18日に実施され、議会の設立に賛成が50.3%と僅差で提案を承認した。なお、投票率は、50.1%にとどまった<sup>41</sup>。

レファレンダムの結果を踏まえて、白書に沿った形で議会の設置と権限配分を定めたのが1998年スコットランド法及び1998年ウェールズ政府法である。

なお、議会が設置されても、英国議会の庶民院には、スコットランドとウェールズで選出された議員が残存し、さらにそれぞれの議員を兼任することが認められている。しかし、これは、別の問題を生じさせる。スコットランドに議会

38 Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (1997 c. 61)

39 *Scotland's Parliament*, Cm 3658 (1997)

40 *A Voice for Wales*, Cm 3718 (1997)

41 拙稿「スコットランドとウェールズに議会設置——1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法」『ジュリスト』第1124号1997年12月1日2頁

が設置され権限が委譲されることで、スコットランドとウェールズの住民は一定の部分の自己決定権を付与されることになる。同時に、これまでどおり英国議会にも代表を送ることができる。ところで、イングランドには議会が置かれず、英国議会がイングランドに関する権限を行使している。したがって、スコットランド議会の議員で庶民院議員を兼ねている者は、スコットランドとイングランドに関して関与できるのに対し、イングランド選出の庶民院議員は、スコットランドに関与できないことになる。これが、「西ロージアン問題」と呼ばれているものであり、権限委譲に関して絶えず問題となる。

#### ④ 1998年スコットランド法

1998年スコットランド法<sup>42</sup>は、スコットランドの議会と行政府を設立するために必要な法令の枠組を規定するものである。

スコットランド議会は、定数129名で任期4年である。73名の直接選出された議員と56名の比例代表による議員から構成される。比例代表区は、EU議会の選挙区が準用され、8つの地域から定数7名で選挙される。比例代表の数が多いのは、世論をよりよく反映させるためである。

スコットランド議会の権限は、ウェールズ議会よりも広く与えられている。これは、英国議会との権限配分の方法で、スコットランドの場合は、英国議会が予め留保する権限以外の権限を行使するという方法を採用していることにある。

英国議会に留保される権限は、外交政策、防衛、貨幣、財政、雇用、社会保障、核安全性などであり、これ以外の健康、教育、地方政府、住宅、経済発展、貿易、輸送、刑法と民法、裁判所、刑務所、警察と消防、動物、環境、農業、食物基準、林業、漁場、スポーツ、芸術などは、スコットランド議会に委譲される権限となる。これらのほとんどは、かつてスコットランド省が有していた権限である。これらの分野で、スコットランド議会は、英国議会の既存の法律を修正し、廃止することができ、さらに、新しい法律を制定することができる。

また、スコットランド議会は、一定の範囲での課税変更権を含む立法権限がある。

1999年5月に、スコットランド議会選挙が行われた。

現在、議会は、エジンバラのオールドタウンの仮議事堂に置かれているが、1640年から1707年までスコットランド議会が置かれていた場所に2002年末の完成を目指して、新議事堂を建設中である<sup>43</sup>。

議院内閣制に基づくスコットランド政府が組織される。スコットランドの行政府は、その職務と事務が委譲されたすべての公的機関に関する権限を有し、それらについてスコットランドの議会に責任を有する。

スコットランド政府は、通常、首相によって率いられ、首相には議会における過半数を占めた政党の党首が就任する。

内閣は、首相を含み11名の大臣で構成される。なお、英国のスコットランド担当大臣は、英国の内閣でスコットランド省を通じてスコットランドの利益を代表している。

#### ⑤ 1998年ウェールズ政府法

1998年ウェールズ政府法<sup>44</sup>は、ウェールズ議会設立のために必要な法令の枠組を提供する。ウェールズ議会は、定数60で、40名は小選挙区（区割りとは英国議会の選挙区と同一）から、20名は、4つの地域（区割りはヨーロッパ議会の選挙区と同一）で5名ずつ比例代表で選ばれる。

スコットランド議会とは逆に、ウェールズ議会については、委譲される権限が明記されるという構成を採る。経済開発、農林漁業及び食糧、教育と職業訓練、産業、地方政府、厚生及び社会福祉、住宅、環境、都市計画、輸送及び道路、芸術・文化及びウェールズ語、古代の記念物及び歴史的建物、スポーツ及びレクリエーションなどがそれである。この枠の存在により、英国の立法を無効にすることはできないことになる。課税変更の権限については、認められていない。

1999年7月にウェールズ議会が開かれた。議会の新議事堂は、2003年に完成する予定である。

ウェールズ政府は、首相によって率いられ、

42 Scotland Act 1998 (1998 c. 46)

43 *Scottish Parliament Building, Holyrood, Edinburgh*. Report to Members of the Scottish Parliament, May 2000.

44 Government of Wales Act 1998 (1998 c. 38)

8名の大臣とともに内閣を構成する。

英国のスコットランド担当大臣と同様にウェールズ担当大臣も英国の内閣でウェールズの利益を代表している。

#### (5) 地方政治改革

##### ① ロンドン行政の改革

###### (a) ロンドン行政の混乱

1986年にサッチャー保守党政権は、ロンドン広域行政を担当していた大ロンドン評議会(GLC)を廃止したが、これにより、ロンドンの交通や環境などの基礎構造を総点検し、経済を活性化させるための調整機関がなくなってしまい、ロンドンの行政の機能低下を招き、交通渋滞、大気汚染、失業など様々な都市問題を表出させた。

これらの問題に対処するため、労働党は、1997年の選挙綱領で、大ロンドン機関(GLA)の新設、選挙された市長と議会の導入を発表した。

###### (b) 1998年大ロンドン機関(レファレンダム)法

労働党政府の提案である選挙による市長と議会の導入提案に賛成かどうかを問うために大ロンドン機関(レファレンダム)法<sup>45</sup>が1998年2月23日に制定された。その翌月、政府は、白書「ロンドンのための市長と議会」<sup>46</sup>を刊行し、新制度導入の利点を明らかにした。

5月7日に行われたレファレンダムは投票率が34.1%であったものの、賛成は72%に達し、提案は圧倒的多数で承認された。

###### (c) 1999年大ロンドン機関法

レファレンダムの結果を受けて翌1999年11月11日に大ロンドン機関法<sup>47</sup>が制定された<sup>48</sup>。

大ロンドンとは、ロンドン自治区と呼ばれる32の地区にロンドンシティとウエストミンスターシティを合わせた地区を意味する。これらの地区は、大ロンドン機関成立後も、これまでと同様に地方行政に責任を有する。

大ロンドン機関法は、大ロンドン機関が市長及びロンドン議会で構成されること、その選出方法及び任務、4つの機能的組織としてロンドン交通機構、首都圏警察機構、消防防災機構及

び開発機構の設立、大ロンドン機関の財政などを定めており、その基本原理は、「デモクラシー」と「アカウントビリティ」である。

「デモクラシー」について、まず、市長及び議員は、同日選挙で選ばれる。

市長は、候補者が3名未満の場合は、最多得票者が選ばれるが、3名以上の場合は、補充投票制度が適用される。補充投票は、第一順位、第二順位を選んで投票するので、第一順位で過半数を得た候補者が当選するが、いない場合は、第一順位の票が少なくても第二順位が多ければ逆転も可能となる。

ロンドン議会は、25名の議員で構成され、そのうち14名が14の選挙区から選ばれ、残り11名が大ロンドン全体から選ばれる。選挙区の選挙では、最多得票の者が選ばれる。大ロンドン全体から選ぶ方式には、ドント式の比例代表制が採用され、政党の候補者名簿を基本とするが、無所属の候補者も当選できる仕組みが採られている。

市長の任務は、ロンドンにおける交通、計画と環境の戦略を開発すること、それらを実行すること、さらに、経済発展と文化のための戦略を策定することにある。市長はこれらの戦略が矛盾しないように策定しなければならない。また、市長は、大ロンドン機関とその四つの機能的組織のために予算を策定し、その職員を任命する。なお、副市長が置かれ、副市長は市長が議員の中から任命する。

ロンドン議会は、市長の提案を調査する公開討論の場であり、市長の決定及び執行を再検討する。市長は、上記の戦略のそれぞれの準備の段階において議会と協議しなければならない。議会は、大ロンドン機関とその四つの機能的組織の予算を審議する。議会は、3分の2の多数の議決で、市長提案の全部又は一部を覆すことができる。

市長と議会の「アカウントビリティ」については、第一に、市長は、議会開会の少なくとも3日前までに、市長が行った主要な決定及び議

45 Greater London Authority (Referendum) Act 1998 (1998 c. 3)

46 *A mayor and assembly for London: the Government's proposals for modernising the governance of London*. Cm 3897 (1988)

47 Greater London Authority Act 1999 (1999 c. 29)

48 拙稿「大ロンドンに公選市長制を導入——1999年大ロンドン機関法」『ジュリスト』第1173号2000年3月1日128頁

会が市長に対し行った正式提案に対する回答を記述した報告書を議会に提出し、会期中は、議会の会議に出席し、議員の質問に答えなければならないとされる。また、市長は、年次報告書を準備し、そこで戦略の進捗状況を説明し、業績評価等を行う。さらに、市長は、「ロンドンの状態」と題する公開討論会を毎年開催する。開催日は、4月から6月までの市長が定める日で、年次報告書の発表後7日以上経過していなければならない。これとは別に、年に2回、すべての市民が市長と議会に対し質問できる公開会議「人々の質問時間」が設けられる。

右のような内容を有する大ロンドン機関について、課税変更の権限が与えられていないこと、大臣のコントロールが及ぶ事項が30以上もあることなど問題点を指摘する声もあったが、その創設については、概ね歓迎された。

最初の市長及び議員選挙は、2000年5月4日に行われた。2回目以降は、5月の第一木曜日が投票日となる。

## ② 地方政府改革

### (a) 2000年地方政府法

2000年7月23日に国王裁可を受けた地方政府法<sup>49)</sup>は、地方機関の権限強化、選挙された首長を中心とする執行部の創設、評議員及び職員に関する倫理基準の新設、地方選挙の実施方法など特筆すべき内容をもった法律である<sup>50)</sup>。

地方機関とは、イングランドにおいては、カウンティ評議会、地区評議会、ロンドン自治区評議会等、ウェールズでは、カウンティ評議会又は地区評議会のことである。

まず、2000年地方政府法は、地方機関に対し、その地域の経済、社会及び環境を満足な状態に推進し改善するための手段を講じる権限を与える。

この権限は、その地方機関の管轄区域の全部又は一部、その区域に在住する住民の全部又は一部の利益に関して行使される。権限行使に際しては、予め策定した「コミュニティ計画」に従うことが求められる。

権限には、費用支出、個人への援助、個人との契約締結、個人との協力、個人の代理、個人

に対する職員・物資・サービス・施設の提供が含まれる。ただし、従属立法も含めた制定法で禁止や制限されている場合は行使できない。しかしながら、制限や禁止が地方機関の権限行使の妨げとなっていると国務大臣が考えるときは、国務大臣は、命令によりそれらを改正し、廃止し、あるいは不適用とすることができる。この国務大臣の改廃権限は、全ての地方機関、一部の地方機関、地方機関の一定の種類について発することができる。

### (b) 選挙による首長制

新たに付与された権限の効果的行使のために、新たな政治機構が導入された。

これまで、地方評議会の運営は、委員会制度を中心としてきた。しかし、委員会制度は、効率的とはいえず、不透明になりがちで、アカウントビリティ確保の点から問題とされてきた。

そこで、迅速な決定と効率的運営を可能にし、政策決定過程の責任を明確化し、説明責任を明らかにするために、新たに、執行部制度が導入されることになった。

各地域は、三つの形態から自分にあった執行部を選択できる。三つの形態とは、①直接選挙された首長及び首長が任命する2名以上の評議員で構成、②評議会全体で選挙する行政長及び行政長又は評議会が任命する2名以上の評議員で構成、③直接選挙された首長及び評議会が任命する1名の職員で構成される執行部である。

いずれの場合も、構成員は、原則として10名を越えてはならないとされ、委員会制度で考慮されるような政治勢力に応じた人数バランスを取る必要はない。

これらの構成のうちのいずれかを選択するかは、地域住民、関係団体と協議したうえで、評議会が提案し、住民投票にかけられる。また、有権者の5%以上の署名で住民の側からも提案することができる。選択のための住民投票は、前の投票から5年間を行うことができない。なお、住民数85,000人以下の地区評議会のために、代替形態の制度が用意されている。

首長の任期は4年で、候補者が3名未満の場合は、最多得票者が選ばれるが、3名以上の場

<sup>49)</sup> Local Government Act 2000 (2000 c. 22)

<sup>50)</sup> 拙稿「2000年地方政府法——選挙による首長制、倫理基準の導入」『ジュリスト』第1191号2000年12月15日52頁

合は、補充投票制度が適用される。有権者は、第一順位と第二順位をそれぞれ投票し、第一順位の票の過半数を得た者が当選するが、いずれも過半数以下の場合、上位2名について、第二順位の票を加えた数の多い者が当選する。同数の場合は、くじ引きとなる。

評議員の選挙期間については、①4年に一度の一斉選挙、②2年ごとの半数改選、③3分の1ずつ1年ごと改選し4年目は不実施、の三つから選択できる。

地方の全ての事務は、原則として、これら執行部が負うことになる。ただし、國務大臣の定める規則で、たとえば、予算を編成し提出するのは執行部の責任で、それを承認するのは評議会の責任であるというように定めることもできる。

執行部の決定の記録は、その背景説明書も含めて原則として住民に公開される。また、執行部の運営を監督するため監査委員会が設けられる。監査委員会は、調査を行い、事情を聴取し、勧告を行うことを任務とする。

以上の新制度導入に伴い、新たな倫理基準が採用された。対象となるのは、カウンティ評議会、地区評議会などの評議員及び地方機関の委員会の委員である。

これまで、倫理については1989年地方政府・住宅法の規定に基づく「地方政府行為規範」が規定していたが、これは金銭以外の利益について定めるのみであった。また、1972年地方政府法は、金銭的利益の開示を怠ることについてのみ罰則を科し、非行については、1974年地方政府法に基づき地方政府オンブズマンがその氏名を公表できるにとどまった。

新たな倫理基準の導入は、まず、モデル倫理基準が國務大臣によって策定されることとし、各評議会は、6か月以内に、モデル倫理基準に基づいて、それぞれの倫理基準を定めることになった。

さらに、各地方機関は、倫理委員会を設けなければならない。倫理委員会は、少なくとも3名の委員で構成され、2名は評議員、1名は、評

議員以外の独立した者が就任する。

住民が倫理違反を見つけたときは、書面で倫理委員会に申し立てることができ、倫理委員会は、必要な調査を行い、報告する。違反の事実がある場合は、審判所において陪審による審判を受ける。

このほかに、2000年地方政府法は、評議員の資産公開を義務付け、地方政府の一般職員を対象とする倫理基準の策定を求めている。

## (6) 人権の保障

### ① ヨーロッパ人権条約

英国は、1953年に発効したヨーロッパ人権条約の起草に大きな役割を果たした。

ヨーロッパ人権条約は、生存権、拷問の禁止、適正手続、家族と私生活の尊重、表現の自由、結社の自由などの基本的人権を規定する国際条約である。

英国は、1951年に最初に批准した国であるが、人権条約が規定する権利はコモンローが提供すると考えられてきたため、国内の法律として特に適用することはしてこなかった。ほとんどの条約加盟国は、条約を国内化する法律を制定しており、残るアイルランドは、すでに条約と同様の人権憲章を有し、ノルウェーでも国内法化が進められていた。また、英国と同じくコモンローの国であるカナダでは、1982年代に人権規定の憲法典化が図られた。

国内法化の議論は、1960年代の終わりから進められ、1980年代には議会に法案が提出されるまでになった<sup>51)</sup>。

国内法化されていないことで、公的機関は条約に従うことを要求されず、また、国民は条約が規定する権利を根拠に直接訴えることもできなかった。人権の被害者は、フランスのストラスブルグにあるヨーロッパ人権裁判所に訴えねばならなかったが、判決まで平均5年を要し、費用も平均して30,000ポンド（約500万円）も必要となった<sup>52)</sup>。

ヨーロッパ人権裁判所は、囚人の通信制限、電話盗聴、テロ容疑者の非人道的処遇、精神病者の拘束、成人の間の同意による同性愛を禁止

<sup>51)</sup> 制定までの議論については、Robert Blackburn, *Towards a Constitutional Bill of Rights for the United Kingdom*, Pinter, 2000, pp. 2-10.

<sup>52)</sup> Secretary Of State for the Home Department, *Rights Brought Home: The Human Rights Bill*, October 1997, Cm 3782, col. 1, 14.

する刑事法など、これまで約50の事件で英国が違反したと判断している。これは、批准国でイタリアに次いで二番目に多い数となっている<sup>53</sup>。ヨーロッパ人権裁判所の判決は、国際法で英国を拘束し、必要な場合は、政府は、国内の法律や法令を改正することによって、判決に応えなければならなかった。

そこで、コモンローでは不十分で、国内法化が必要であるとの主張が80年代より強くなってきた。1997年に成立した労働党政権は、「権利を故国に」のスローガンのもと人権条約の国内化を積極的に展開した。労働党の計画は、第一段階として、人権条約の国内適用を図る法律を制定し、第二段階として、権利章典そのものを制定するというものであった。

なお、別の法制度を採用しているスコットランドでは、スコットランドへの権限委譲を定めた1998年スコットランド法によりヨーロッパ人権条約が適用されている<sup>54</sup>。

## ② 1998年人権法の制定

こうして、ヨーロッパ人権条約の国内化のために、1998年11月9日に1998年人権法<sup>55</sup>が制定されたのである<sup>56</sup>。

人権法によって国内で効力を与えられる条約とその条項は、ヨーロッパ人権条約の生存権、適正手続、表現の自由などの自由権を規定した第2条から第12条と第14条（第16条から第18条の解釈を前提）、財産権、教育の権利、投票の自由を保障する第1議定書の第1条から第3条、死刑廃止、戦時の死刑を規定する第6議定書の第1条及び第2条である。これらが「条約上の権利」となる。

なお、死刑は、殺人に対する刑の宣告としては1965年に廃止され、反逆罪、海賊行為及び軍事犯罪のための罰としても1946年以来適用はない。第6議定書の組み入れにより、死刑の再導入は、不可能になった。

これらの議定書以外で現在署名していない議定書を将来受け入れる場合は、人権法の別表の改正で足り、新たに法律を制定する必要はなく、

閣僚大臣の改正命令で行われる。ただし、改正命令は、両議院の承認が必要となる。また、現在、条約の第5条第3項の釈放に関する権利を離脱し、第一議定書第2条の教育についての権利を留保しているが、離脱と留保については、5年ごとに見直すことになっている。

1998年人権法により、まず、英国の法令は、可能な限り条約上の権利と抵触しないように解釈され、効力を付与されねばならないことが求められる。

次に、条約上の権利と抵触する公的機関の行為は違法とされる。ただし、法律の規定に従い、他に採りうる選択肢がなかった場合には、違法とはならない。公的機関には、行政機関はもとより裁判所も含まれる。議会は、貴族院が有する最高裁判所の機能を除き、両院とも含まれない。

公的機関が違法な行為を行ったと主張する者は、人権法に基づいて訴えること、また、訴訟手続で条約上の権利を援用することができる。主張できる者は、違法な行為の被害者に限定され、出訴期限は、原則として違法な行為の開始後1年間である。

裁判所は、条約上の権利に基づき提起された事件を扱うに際し、ヨーロッパ委員会、人権裁判所、ヨーロッパ評議会閣僚理事会の判決、決定、宣言、見解を考慮しなければならない。ただし、これらの判決及び決定は、英国の裁判所を拘束するものではない。

特定の裁判所は、法令が条約上の権利に抵触するとの宣言を発することができる。特定の裁判所とは、貴族院、枢密院司法委員会などのことをいう。抵触の宣言は、それらの効力、継続する作用又は執行に影響を与えない。

裁判所が抵触の宣言を考慮する場合は、国王に通知し、大臣は、その手続に参加する権利を有する。裁判所は、公的機関が違法に行為したと判断する場合に、適当と考える救済又は命令を発することができる。

## ③ 人権法と議会主権・裁判所

<sup>53</sup> Robert Blackburn, *op. cit.*, pp. 20-21.

<sup>54</sup> 1998年スコットランド法第29条により、スコットランド議会は、ヨーロッパ人権条約と矛盾する法律を制定できない。

<sup>55</sup> Human Rights Act 1998 (1998 c. 42)

<sup>56</sup> 拙稿「ヨーロッパ人権条約の国内適用化——1998年人権法の制定」『ジュリスト』第1151号1999年3月1日6頁

人権法を制定するにあたり、英国憲法の最大の特徴である議会主権と裁判所の判断の効力との関係をどのように規定するかが最大の問題であった。

議会主権は、法を制定し、廃止する権利を有するのは議会であり、それ以外の者は議会の制定法を無効としたり排除したりすることはできないという原則である。

この議会主権は、議会が自ら選んだ事項について法律を制定できる権限を有し、裁判所は、制定された法律の効力を問うことはできないことを意味する。

上記のように、人権法では、違法とすることはできるが無効とすることはできないこと、その法令の改正の必要ありとのシグナルを政府と議会に送ることができること、議会は何らかの措置を取るようよう強制されないことなどにより、議会主権と司法判断の折衷を図った。これは、議会主権を侵害することなく、人権の保護を最大にするアプローチである。

違法と宣言された場合、改正立法を行うかどうかは議会が決めるが、議会は、改正法を制定する義務を負うわけではない。そこで、人権法は、このような場合に迅速に対応するための救済手続を定めている。

法令が裁判所により条約上の権利と抵触すると宣言され、あるいは、ヨーロッパ人権裁判所の判決から抵触すると判断された場合に、大臣は、命令によって立法を改正することができるのである。

これは、議会における質疑を省略し議会を迂回することになるわけであるが、この命令は、両院の承認を必要とすることで議会主権との整合性をはかっている。

なお、大臣は、新たに立法を行うにあたって、その法案が条約上の権利に抵触しないかどうかを事前に審査することを義務づけられることになった。

## (7) 北アイルランド

### ① 北アイルランド憲法

1920年に制定されたアイルランド統治法は、アイルランドを北と南とに分け、それぞれが、独自の議会を有することを定めた。北アイルランドには、二院制の議会を導入し、国王事項、戦争に関する事項、軍隊、条約などの事項を除き、アイルランドに関する全ての事項に関する立法権限が付与された。当初、北アイルランド議会の制定する法律で英国の法と矛盾するものは、その限りで無効とされたが、1931年のウェストミンスター法<sup>57)</sup>を受けて制定された1932年の北アイルランド(総則規定)法<sup>58)</sup>により、英国の法を廃止できることが確認された。

1973年のレファレンダムで、北アイルランドの人々がは、連合王国に残留することを望んだ。

ところが、1974年になって北アイルランド法<sup>59)</sup>が制定され、従来の二院制が廃止されて一院制の議会が設けられた。また、総督制を廃止し、英国政府の大臣が国王を代理して行使することになった。つまり、北アイルランド議会の制定する法は、北アイルランドの行政の助言を得て国王が裁可するのではなく、英国の内閣の助言に従って制定されることになった。

こうして、北アイルランドの統治の方法が英国政府による直接統治へと変わったことにより、この一院制の議会は、協議的・調査的機能を有するものの、厳密な意味での立法権限を付与されたものではなかった。

### ② 北アイルランド問題の解決

1993年に、英国とアイルランド政府は、ダウニング街宣言に署名し、将来の和解達成についての意見を明らかにし、憲法改正には北アイルランドの過半数の住民の同意を要するという基本的原則を再確認していた。1997年5月の総選挙の後に政権についたブレア労働党は、北アイルランド問題も憲法改革の一つであるとし、その解決に向けて交渉を開始し、1998年4月にベルファストで行なわれた全当事者和平交渉で「聖金曜日合意」<sup>60)</sup>に達した。

### ③ 1998年北アイルランド(選挙)法

<sup>57)</sup> Statute of Westminster (22 & 23 Geo. 5 c. 41931-2)

<sup>58)</sup> Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act (22 & 23 Geo. 5 c. 111931-2)

<sup>59)</sup> Northern Ireland Act 1974 (1974 c. 28)

<sup>60)</sup> Northern Ireland Office, *The Belfast agreement: an agreement reached at the multi-party talks on Northern Ireland*, Cm 3883 (1997/98)

この合意を具体化すべく、英国議会は、1998年5月7日に1998年北アイルランド(選挙)法<sup>61)</sup>を制定し、北アイルランド和解についてのレファレンダムの実施、新たな北アイルランド議会の選挙が行われた。

北アイルランド和解についてのレファレンダムの結果は、賛成71.1%、反対28.8%で、合意は明確に承認された。

北アイルランド議会の選挙は、6月に実施され、比例代表制(単記式)によって108名の議員が選出された。7月に開かれた北アイルランド議会の最初の会議で、首相と副首相が選出され、そして新しい省に責任を有する10名の大臣が任命された。これら12名の大臣が内閣を構成し、二つ以上の省に関わる事項について協議し調整する。また、内閣は、政府の事務に優先順位を付し、承認された予算を伴う政府の計画を各年策定する。

和解についてのレファレンダムは、アイルランド共和国においても、レファレンダムを行うための法律<sup>62)</sup>を制定して5月に実施され、賛成94.3%、反対5.6%で承認された。

#### ④ 1998年北アイルランド法

レファレンダムの結果を受けて、和解全体を履行し、北アイルランドへの権限の委譲を定める1998年北アイルランド法案が、1998年7月に英国議会上程され、11月に国王裁可された<sup>63)</sup>。

この法律は、北アイルランドの憲法上の地位の変更については、北アイルランド住民の過半数の同意が必要であることを明らかにし、北アイルランドが有する権限、人権と平等に関する新たな規定を定めた。

1999年12月に、北アイルランドの議会及び政府に権限が委譲された。委譲されたのは、英国政府に留保された課税、経済・金融政策、雇用、外交、防衛と国家安全など以外の権限である。

なお、英国の北アイルランド担当大臣は、北アイルランドの治安維持、安全政策、刑務所と刑事裁判などに関して責任を有し、英国の内閣

で北アイルランドの利益を代表している。

#### ⑤ 2000年北アイルランド法

2000年2月、英国の北アイルランド担当大臣は、武器解除に関する国際委員会が調査報告を明らかにした後に、違法な武器の解除が進んでいないとして、議会と政府の活動をしばらく見合わせることにし、2000年北アイルランド法<sup>64)</sup>を制定して、北アイルランド議会の活動を停止させた。

その後、当事者間の更なる協議の後に、5月に政治的な和解に達し、委譲された権限が復活した。

#### (8) その他

「2000年政党、選挙及びレファレンダム法」<sup>65)</sup>が2000年11月30日に制定され、レファレンダムの実施に関する一般的な規定が盛り込まれた。そこでは、レファレンダムの公正な運営の保証、キャンペーン団体への最高60万ポンドの補助金、運動期間などを規定した。

## 第5章 最新動向

以上見てきたように、労働党は、その提案から4年足らずで約20の憲法改革の法律を制定し、憲法改革をほぼ完了させてしまった。これは、異例の速さである。

しかしながら、問題も若干残された。

憲法改革では、統治システムのほとんどすべての改革を目指したにもかかわらず、庶民院改革は結果的に除かれてしまった。そして、改革を最も必要としたのは、庶民院であった。

また、憲法改革の過程で、労働党は、熱意を表に現すことはなかった。

サッチャリズムによる保守政治への反対から生じた運動である憲章88などのグループは遠ざけられてしまった。憲章88は、ブレアの改革が「民主主義を解き放つ」可能性を新しい憲法を考案することなく、消滅しかけている古い憲法を破壊したにすぎず、憲法改革によっても民主

61) Northern Ireland (Elections) Act 1998 (1998 c. 12)

62) Referendum Act 1998 (1998 No. 1) (Ireland)

63) Northern Ireland Act 1998 (1998 c. 47)

64) Northern Ireland Act 2000 (2000 c. 1)

65) Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (2000 c. 41)

主義が身近になったとは感じていないという<sup>66</sup>。

憲章88は、「民主主義を解き放つ (Unlocking Democracy)」をスローガンに、これからの10年間の憲法改革計画の中心に「市民憲法 (Citizen's Constitution)」を据え、新たな憲法構想を明らかにしている。

その要点は、以下のとおりである<sup>67</sup>。

- ・ 社会の枠組を提供する基本法と基本権を規定する
- ・ 成文の憲法であること
- ・ 平等の保証
- ・ 民主的な代表制
- ・ 個人の権利の主張を認めること
- ・ 国家機関の説明責任の確保

これから推察されるように、これからの憲法改革は、真の人権憲章と憲法の成文化をめぐる論議が闘わされてゆくと思われる。

また、これは課題ではないが、人権法の各方面に与える影響、とりわけ議会主権との関係が注目される。人権法は、2000年10月2日に全面的に発効し、貴族院裁判長のウルフ卿が述べて

いるように「法の世界に革命をもたらす」と見られている。

すでに見たように、議会主権との関係について、それを減じることのないような装置がいくつか組み込まれているが、議会から司法への権限の重要な移転であることは疑いない。将来、少なくとも議会は、裁判所の決定に服するよう圧力がかかると思われる。

また、貴族院の最高裁判所機能を担うのは法曹貴族であるが、外部からは、法曹貴族も議員のうちの一人与しか映らない。そして、その任務は、内閣のメンバーで、かつ上院議長でさらに裁判官として活動する大法官によって与えられるのである。英国の民主主義が三権分立無しで長い間どうにかやってきたが、この古い制度は、人権法によって試練を受けるかもしれない。そして、議会外に最高裁判所を設けることが実現するかもしれない。

今後、議会主権がどのように変容してゆくか、また、これが憲法の成文化に向けての端緒となるのか。

<sup>66</sup> "Bagehot: The constitution bites back", *The Economist*, London, Jul 15, 2000 Volume : 356 Issue : 8179 p. 56.

<sup>67</sup> Pam Giddy. "We need a brand new constitution", *New Statesman*, London, Jun 26, 2000, Volume : 13, Issue : 611, p. 30.

## 人権に関する両院合同委員会における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 24 日 10:20 ~ 11:20

### イギリス側出席者

委員会クラーク

ポール・エバンス (Paul Evans)



### (はじめに)

**エバンス氏** 本日はようこそいらっしゃいました。ただ、申し訳ないが、本日は、イラク問題に関して臨時国会が開かれており、国会議員が出席できないため、私からご説明させていただきます。

事前に大使館を通じて書面でご質問項目をいただいているが、まず、私の方から英国における人権の歴史と議会の制度について説明し、その後、質問を受けたい。もちろん途中で質問があればしてくださって結構です。

**中山団長** 本日は、私たち日本の議員団のために時間をさいいただき、感謝する。私たちは、日本の憲法の現実や諸外国の憲法の調査を行っているが、長い歴史がある憲法を持つイギリスにおいて調査することは、日本のこれからの憲法論議に極めて大きな意義を有すると考えている。

### (ヨーロッパ人権条約の概要)

**中山団長** まず、私たちにとって興味深いことは、ヨーロッパ人権条約を国内法化したことである。この点について、全般的なご説明をいただければと思う。

**エバンス氏** 英国での人権保障は、1947 年が一つの始まりである。英国の人権保障は、不文憲法を持つ国であることからさまざまな発展を経てきた。欧州は、その前 10 年間に起こったことの反省から、ヨーロッパ人権条約 (European Convention on Human Rights、以下「ECHR」という。正式名称は、The

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms  
である。)を締結し、同条約は、1953年に発効した。

このECHRが国連のさまざまな人権に関する宣言やその他の人権条約と違う  
点は、拘束力を持つ点である。つまり、加盟国は、条約を国内法化すること  
を求められており、かつ、ストラスブールにあるヨーロッパ人権裁判所(以下「人  
権裁判所」という。)の判決を国内で履行することが強制されている。

もう一つ重要なことは、英国国民が人権裁判所に対する個人申立権を有して  
いることである。したがって、英国の裁判所は、ECHRを念頭に置きながら裁  
判を行わざるを得ない状況にあり、50年の間にさまざまな判例を通して人権に  
関する考え方を構築してきた。人権裁判所を監督する機関は、欧州評議会である。  
日本は、これにオブザーバーとして参加している。

#### ヨーロッパ人権条約(ECHR)

##### 1 経緯

ヨーロッパ人権条約は、国連総会における世界人権宣言採択(1948年12月)の後、当該宣言を条文化した国連人権規約の採択・発効に時間がかかる  
ことが明らかになった時点、1950年11月に採択された。イギリスは、51年、  
同条約を批准し、同条約は、必要な各国の批准を得て、53年9月に発効した。

##### 2 保障される権利

ヨーロッパ人権条約は、世界人権宣言が定める市民的・政治的権利と自由を  
保障するものであり、条約採択時には、生命に対する権利(第2条)、拷問又  
は非人道的な待遇・刑罰の禁止(第3条)、奴隷・隷属状態及び強制労働の禁  
止(第4条)、身体的自由と逮捕抑留の要件(第5条)、公正な裁判を受ける  
権利(第6条)、刑法の遡及的適用の禁止(第7条)、プライバシー・住居及  
び通信の尊重(第8条)、思想・良心及び宗教の自由(第9条)、表現の自由  
(第10条)、集会及び結社の自由(第11条)並びに婚姻(第12条)の諸権  
利と自由の保障をその内容としていた。

##### 3 追加議定書

また、同条約追加議定書によって、同条約に明示されたこうした市民的権利  
の他に、保障される権利及び自由の拡充が図られており、現在まで12の追加  
議定書が採択されている。主なものは、第一議定書(財産権・教育権・自由選  
挙の保障)、第四議定書(債務不履行を理由とする拘禁の禁止等)、第六議定書  
(死刑の廃止)、第七議定書(外国人の追放手続及び刑事手続の保証)など  
である。

##### 4 条約上の機関

条約上の機関として、ヨーロッパ人権裁判所及び閣僚委員会がある。前者は、  
締約国及びその領域内の個人の申立てを受理し、判断を下す。後者は、人権裁  
判所判決の執行の監視を行う。

(『国際人権法概論 第三版』(畑博行・水上千之編(西谷元執筆部分)、有信  
堂、2002年)を参考に作成)

## （英国における ECHR 国内法化の試み）

1947 年以来、英国での人権をめぐる議論の中心は、人権保障が十分に行われていないのではないかと、すなわち、人権は憲法上の権利として保障されておらず、単に議会による保障がなされてきたのではないかと、ということである。

ECHR を完全に国内法化する試みがこれまでもあり、その推進には党派を超えて支持者がいたが、議会の立法権（「議会主権」）が制限されるのではないかと不安、すなわち、議会制定法が人権裁判所によって廃止されてしまうのではないかと、という危惧があったため、国内法化するには至らなかった。

こうした中、1992 年、労働党が党の政策として ECHR の国内法化を掲げた。1997 年、労働党が政権をとって最初に取り組んだことは、ECHR を国内法化する法律、「1998 年人権法」を制定したことであった。この法律の制定により英国の裁判所は、ECHR の条項を検討し、考慮に入れなければならないこととなった。もちろん、これまでのヨーロッパ人権裁判所への個人申立制度や条約の内容を変更したわけではない。

さらに進んで、国内法が ECHR に抵触する場合にどのような結果になるかについての説明は、後に委ねたい。

### 1998 年人権法

#### 1 経緯

1998 年人権法（Human Rights Act 1998）は、ブレア政権誕生後、憲法改革の一環として、1998 年 11 月 9 日に制定された。同法により、ヨーロッパ人権条約が国内法化された（2000 年 10 月 2 日施行）。

#### 2 保障される権利

人権法の第 1 条は、イギリスにおいて法的効力を与えられる「人権条約上の権利」について言及する。それら「人権条約上の権利」とは、次に掲げる人権法第 1 条(a)～(c)号に規定する権利と自由を意味する。

(a) ヨーロッパ人権条約の第 2 条～12 条及び 14 条

(b) 第一議定書の第 1 条～第 3 条

(c) 第六議定書の第 1 条及び第 2 条

また、表現の自由（第 12 条）、思想・良心・信教の自由（第 13 条）も保障されている。

#### 3 法律の効果

同法により、裁判所は、人権規定に合致するように国内法を解釈する義務を負い、イギリスの国内立法が ECHR 上の権利に適合しない場合、「抵触（不適合）の宣言」をすることができるが、この宣言は、不適合とされた国内立法を無効にするものではない。

政府は、同宣言によって義務ではないが、これを除去するために当該立法を修正するプレッシャーを受けることになる。

#### 4 違憲立法審査権を有する裁判所

なお、日本においては、最高裁判所だけでなく下級裁判所も違憲立法審査権を有するが、英国においては、抵触の宣言を行うことができる裁判所は、裁判所としての上院等一定の上級裁判所に限られる。  
(『概説 イギリス憲法』(加藤紘捷著、勁草書房、2002年)を参考に作成)

### (合同人権委員会の概要)

1997、98年の人権法制定時の議論は、議会の立法権(「議会主権」)を裁判所から守ることをめぐるものであった。この結果、ECHRを遵守するための機関として、合同人権委員会を議会に設置することとなった。同委員会は、2000年10月からその活動を開始している( )。

( )英国議会公式ホームページ(<http://www.parliament.uk>)によれば、合同人権委員会(The Joint Committee on Human Rights)は、2001年1月に設置されている。

この合同人権委員会の構成等については議論があったが、最終的には上院6名、下院6名、事務局4名により構成される両院合同委員会となった。これは、上院と下院の齟齬をもっとも効率的に解消すること、また、通常は下院が上院に優位するが、場合によっては上院が人権保障の役割を担うべきこと等にかんがみたまものである。合同人権委員会は、ECHRに照らして、人権に関するすべての法律を審査する。その権限は、喚問、調査、報告書の提出に限られている。

### (合同人権委員会の任務・その1)

合同人権委員会の任務は、大きく分けて二つある。一つは、大臣による「救済命令(remedial order)」の行使を監督することである。

1998年人権法第4条では、国内法がECHRと抵触した場合、裁判所は、「抵触を宣言する」ことができるものとされている。その前段階として、国内法をECHRと齟齬がないように解釈することが裁判所に求められている。他の国の場合、憲法裁判所が違憲と判断した場合、当該法律を廃止することになるが、英国では伝統的に「議会主権」があるため、ECHRにそこまでの効力を認めなかった。実際に抵触があった場合、裁判所は抵触があった旨を議会と政府に伝え、議会と政府は、それを受けて、その事態を解消するために対処することになるが、それは多くの場合、法律の改正である。この法律の改正については、議会・政府の対応には2種類の方法がある。一つが新法の制定であるが、これは時間がかかる。もう一つの方法が、時間的制約のある場合にとられる簡易の手続であるこの「救済命令」である。

「救済命令」とは、英国法が、英国裁判所において、ECHRに抵触すると

宣言された場合、ヨーロッパ人権裁判所において ECHR に抵触するとされた場合において、大臣が簡易の手続、すなわち、「救済命令」で改正案を提案し、議会がこの改正案を一括して受け入れるか拒否するかを判断するというものである。この手続により、政府・議会は、ECHR に抵触した法を改正することができる。

合同人権委員会は、救済命令が行使された場合、その改正案の内容が必要最小限であり、抵触を解消する効果が十分にあるのかどうかを審査する。2000 年 10 月に合同人権委員会が設置されて以来、救済命令は一度しか行使されていない。それは、人権に関する問題が裁判所を通過するのに時間を要し、法律が ECHR に抵触するケースが少ないからである。

### **(合同人権委員会の任務・その2)**

合同人権委員会のもう一つの任務は、法案提出の際に法案と ECHR との抵触を審査するというものである。この審査の流れは、次のとおりである。合同人権委員会は、法律顧問から法案のどこが問題となるか指摘を受ける、その後、同委員会が書面にて大臣に懸念される問題を質問形式で送付する、大臣はそれを受け、必要であれば、指摘を受け入れて法案を修正する、同委員会は、そうした経緯をまとめた報告書を法案の審議が終わる前に提出し、この点については不満が残るなどの意見を表明する、という流れである。

ほとんどの法案は、抵触が問題になることはなく、合同人権委員会が疑問を書面で送付することはない。過去 1 年の間に 12 の法案について抵触の懸念が示され、16 の報告書が提出され、合同人権委員会の活動のほとんどが報告書作成等に費やされた。この報告書の趣旨に沿って、大臣と濃密な意見交換が行われ、法案が修正された例もいくつかある。

### **(「法案が ECHR に抵触するものではない」とする大臣の宣言)**

1998 年人権法第 19 条によれば、大臣は、国会に法案を提出する際に、「法案が ECHR に抵触しない」ということを宣言するか、又は、「法案が ECHR に抵触しないと宣言はできないが法案の審議を進行させるよう望む」との宣言をしなければならない。ただし、後者の宣言を行ったとしても、大臣の法案提出を妨げるものではない。

実際には、後者の「抵触していないとは言えない」との宣言の例はない。ただし、最近、テロ対策法案が議論された際に、同法案が抵触するのではないかとの意見もあったが、テロ対策法に関しては ECHR から離脱するとしたため、抵触の問題は起こらないこととなった。

なお、ECHR においては、国家の緊急時において加盟国は、例えば、公正な裁判を受ける権利については、条約上の義務から免れることができることとされている。もっとも、生命に対する権利等一定の事項については、たとえ国家の緊急時にあっても、加盟国は、条約上の義務を免れることができないこととされている。これは、国家によって奪われることのない権利の存在と国民によって選ばれた議員で構成される議会はどのようなこともできるという原則との緊張関係を示している。

### （憲法と情報アクセス権）

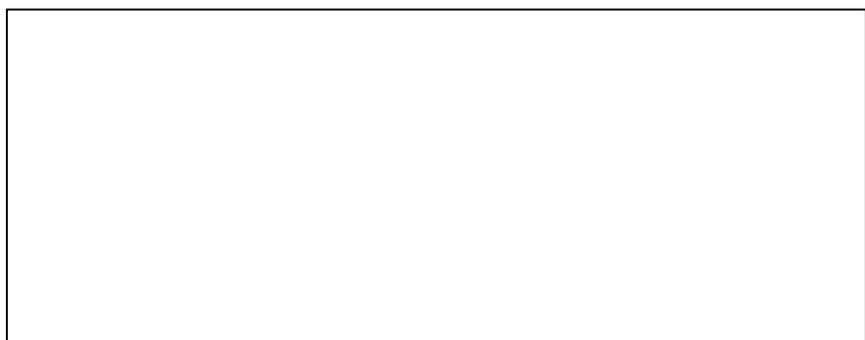
**中山団長** 詳細なご説明、感謝する。

我々は、一昨年の海外調査において、フィンランド憲法の調査をしたが、同国は、政府が有するデータベースへの国民のアクセス権を憲法改正によって認めている。英国では、個人のプライバシー権と情報アクセス権は憲法においてどのように位置付けられているのか。

**エバンス氏** 政府が有するデータベースへの国民のアクセス権は、実定法上まだ認められていない。情報への自由に関する法律の制定は、人権法の制定、地方分権と並んで 1997 年に労働党政権が成立したときの三つの重要な政策の一つであるが、この情報への自由に関する法律は、成立していない。内容は、個人による政府の情報へのアクセスに関わるものであり、個人がプライバシーの権利を主張する場合にも問題となるものである。

### （ヨーロッパ人権裁判所）

**中山団長** ストラズブールの人権裁判所は、年間、どのくらいの事件を取り扱っているのか。



**エバンス氏** 正確な数字は分からないが、おそらく年間 3 万件ぐらいであったと思う。その申立ての多くは、新興加盟国であるウクライナ等旧ソ連地域と東欧の旧社会主義諸国からのものである。

## ヨーロッパ人権裁判所

### 1 経緯

1998年、それまであったヨーロッパ人権条約上の機関である人権委員会と人権裁判所が統合され、新しいヨーロッパ人権裁判所が発足した。同裁判所は、国家及び個人からの申立てを受けすることができる。

### 2 裁判官、小法廷等

同裁判所は、ヨーロッパ人権条約の締約国数と同数の裁判官からなり、その任期は6年である。再任は妨げない。

裁判所の全体会議は、小法廷の設置、裁判所訴訟規則の採択などを行う。複数の小法廷はさらに小委員会を設置する。小法廷、小委員会は、それぞれ、7名、3名の裁判官からなる。

小委員会は、個人又は国家から提起された申立てをふるい分け、不受理の決定を下す。この決定は終審である。一方、小法廷は、手続のいずれの段階においても申立ての受理の決定を下し、また、訴訟の当否に関する事項を決定する。

### 3 大法廷

小法廷の判決の日から3ヵ月以内に当事者は、事件を大法廷に付託することができる。大法廷は、17名の裁判官からなる。大法廷の5名の裁判官からなる審査部会は、一定の要件によって事件を受理し、その後大法廷が終結の判決を行う。判決は、国内的措置が条約・議定書に適合するかどうかを認定するものである。締約国は、この終結判決に従うことを約束している。

### 4 申立ての処理の要件

なお、同裁判所が申立てを処理するための要件として、国内的救済が尽くされていること、国内での最終的判断から6ヶ月以内であること等がある。  
(『国際人権法概論 第三版』(畑博行・水上千之編(西谷元執筆部分)、有信堂、2002年)を参考に作成)

## (救済命令による改正の例)

**春名議員** 1998年人権法を制定し、人権を保障することを、「議会主権」の原則との関係の中で努力をしていることがよく分かった。先ほどの説明にあった裁判所の「抵触の宣言」を受けて、大臣が簡易手続(「救済命令」)により法を改正した1例とは、具体的にはどのようなものだったのか。

**エバンス氏** ご指摘の救済命令によって改正した例とは、精神病患者が拘束された場合において患者の行動の自由と拘束の必要性が議論になったものである。当初の法案では、患者側に拘束する必要があることの挙証責任がある旨定められていたが、救済命令によって、患者の権利と病院の立場とのバランスをとる必要があるとされて、そのように改正された。

### （合同人権委員会の活動状況等）

**春名議員** もう一つ、12の法案について合同人権委員会が抵触の懸念を示したということだが、その詳細はどのようなものか。また、個人が1998年人権法に照らして人権侵害があるとして裁判所に訴えることがあると思うのだが、その具体例を教えてほしい。

**エバンス氏** まず、前者のご質問であるが、簡単に説明すると、生活保護の問題、テロリストとして国外追放できるかという問題など、さまざまな問題を扱った。また、後者のご質問に関してもさまざまな例があるが、有名な例としては、英国では同性愛者であると判明した場合、軍から追放されることになっているが、この処分を争ってストラスブールの人権裁判所に提訴した例がある。

### （裁判所と合同人権委員会の役割分担等）

**中川議員** 裁判所は、具体的な事件を前提とした違憲立法審査権を行使し、一方、立法過程においては、合同人権委員会が違憲審査を行うという役割分担をしているという理解でいいのか。

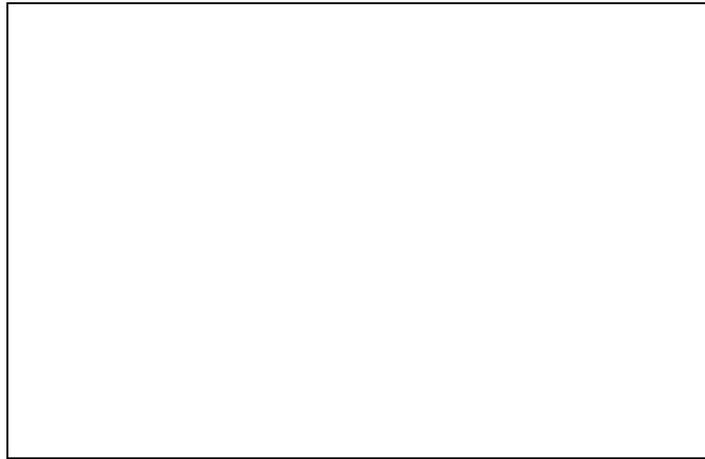
また、合同人権委員会の判断基準について、ECHR以外の独自のものがあるのか。

**エバンス氏** 前者のご質問については、議員のおっしゃるとおりである。裁判所が法律を廃止する権能を持たないことから、合同人権委員会の役割として、法案審議の段階で、法案とECHRとが抵触しないことを確保することが重要である。

次に後者のご質問についてだが、合同人権委員会は、その判断基準としてECHRの他にも人権に関するさまざまな法源を斟酌するが、しかし、それらは拘束力がないという点で、ECHRと決定的に異なる。

**中山団長** 本日はお忙しいところ、誠にありがとうございました。

以上



## 副首相府における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 24 日 11:50 ~ 13:30

### イギリス側出席者

副首相府デボリューション担当閣外大臣

ニック・レインズフォールド (Nick Raynsford)

副首相府 (イングランド) 地域議会部長

イアン・スコッター (Ian Scotter)

副首相府リージョナル・ポリシー・ユニット・リーダー

マイケル・ドーソン (Michael Dawson)

本会談については、現場での録音が不可能であったため、随行者の筆記メモを基に再現を行った。このため、再現が不十分な部分がある。

### (はじめに)

**スコッター氏** 私どもの副首相府によろこそいらっしゃいました。私は、地域議会を担当しているイアン・スコッターです。

早速だが、イギリス政府は、昨年、イングランドにおける地域議会の創設に関する「白書」(“Your Region, Your Choice”と題する白書)を提出した。本日は、OHP を使いながら、その内容を中心にお話したい。なお、本日は、地域政策班 (Regional Policy Unit) のリーダーのマイケル・ドーソンにも同席してもらっている。

“Your Region, Your Choice”  
(自分たちの地域のことは、自分たちで決める)  
イングランドの地域を再生させるために

発表者：イアン・スコッター  
副首相府地域議会部長  
2002 年 9 月 24 日

(注) 以下、波線内は OHP で図示されたものである。

#### イングランドの地方自治の構造

イギリスの地方自治の構造は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおいて異なる。そのうち、イングランドにおける地方自治の構造は、次のとおりである。

イングランドにおいては、基本的に広域地方自治体であるカウンティと基礎的自治体であるディストリクトから成る二層制が採用されており、この他に、大都市を中心とした一層制の大都市圏カウンティ、2000年7月3日に設立されたロンドンの広域行政を担当する大ロンドン市が存在する。

もっとも、カウンティ及びディストリクトを統合し、ユニタリーという一層制の自治体に再編する試みが続けられており、現在は、従来通りカウンティ及びディストリクトが存在している地域と、カウンティ及びディストリクトが統合された地域、カウンティ内の一部のディストリクトがカウンティと統合され、他は二層制が残されている地域が混在している状況にある。

また、基礎的自治体であるディストリクトより住民に身近なものとして、教区に起源を持つパリッシュという自治体も存在しており、街路照明の維持管理等の身近な行政サービスを、ディストリクトを通じた徴税によって提供している（パリッシュについては、p.54 参照）。

### （副首相府の役割と説明の順序）

**スコッター氏** まず、私どもの副首相府についてだが、これは、新しい政府機関であり、政府の中心に位置し、各省庁間の調整を行う役所である。同時に、地方・地域政策についても所管しており、首相府と他の省庁との関係を調整している。

#### 概観

- ・ 背景
- ・ 地方統治
- ・ 公選の地方議会
- ・ 今後の予定

それでは、最初に、今回の地方分権政策が打ち出された背景について説明し、その後で、各地方の統治システム、公選の地方議会の設置、そして分権改革に関する今後の日程等について、順次、説明してまいりたい。

#### 背景(1)

- ・ 1997年以来の主な憲法改革
  - ・ デボリューション
    - ・ スコットランド（スコットランド議会）
    - ・ ウェールズ（ウェールズ議会）
    - ・ 北アイルランド（北アイルランド議会）
  - ・ 大ロンドン市
  - ・ 上院

### （背景(1) - 労働党政権下での地方分権の経緯）

まず、イギリスにおける地方分権改革の背景についてだが、連合王国は、ご承知のように、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの四つの地方から成り、その中で、イングラ

ンドは九つの地域から構成されている。政府は、第一の改革として、既にスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの三つの地域に地方分権を実施して

いるが、第二の改革として、現在、イングランド内の九つの地域への地方分権を進めようとしている。

1997年に労働党政権が誕生した当初は、イギリスは、先進諸国の中でもかなり中央集権の強い国であったが、労働党政権の第一期（'97～'01）において、大幅な地方分権が進められ、地方分権に向けた意識が高まっていった。ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに議会が設置された。これと同時に、ロンドンに公選市長を復活させる新たな大ロンドン市も創設された。そして、現在は、第二の改革の柱であるイングランド内の地方分権が行われている最中なのである。

なお、これと併せて、改革の第三の柱として、上院改革も実施されている。これについても、皆さん、強いご関心をお持ちのようだが.....。

ところで、地方分権の仕方というのは、それぞれの地域の実情に応じて、実に、多種多様である。例えば、スコットランド議会（Scottish Parliament）は、外交等一定の事項以外の事務に関する法律制定権のほか、地方税率の変更等の課税権をも有するなど、かなり大きな権限が移譲されている。これに対して、ウェールズ議会（Welsh Assembly）は、法律を制定する権限はなく、法律より下位の法令を制定する権限しか与えられていない。北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）は、スコットランドとウェールズのちょうど中間程度の権限が認められているといった状態だ。このようなスコットランド、ウェールズの議会が発足し、その独自の活動を始めてから、既に3年が経過している。

## （背景（2） - 労働党政権下での地方政策）

1997年、労働党政権が誕生し、18年ぶりに、地方の活性化を目指して地方分権改革に着手したとき、政府は、まず、地域開発庁（Regional Development Agencies (RDAs)）を設置

### 背景（2）

- ・ 1997年以来の積極的な地方政策
- ・ 地域開発庁（RDAs）の設置を含む経済開発
- ・ 政府機関の改善（地方の政府事務所の設置）結論報告
- ・ 代表 - 自発的な地域会議所の設置

した。これは、政府の特定の省庁に属さず、関係各省庁から職員が派遣されるが、派遣後は、独立して職務を行うものである。

る。

また、これと並行して、地方の政府事務所（Government Offices）の活動改善、特に、その活動範囲の拡大についても、「白書」は指摘している。

さらに、各地域に自発的に発生していた「地域会議所」(Regional Chambers)

をすべての地域に設置し、この地域会議所が上述の地域開発庁（RDAs）に代表者を送り、ビジネス、環境等の問題を取り扱うことについても述べている。地域会議所は、地域開発庁の活動を監督し、地域開発庁の戦略に関するレポートも出すことになっている。

#### 地域開発庁（Regional Development Agencies = RDAs）

1999年4月1日に、ロンドンを除くイングランドの8地域で先行して設置され、2000年7月には、ロンドンにも設置された。

所管の地域の経済開発を先導する目的を有し、国からは独立した機関である。また、意思決定機関として理事会が設置されている。地域再生のための政府の補助金を一括して扱い、イングランドの各地域における地域格差や住民間格差を取り除くこと等を目的としたさまざまな事業を展開している。

### （ヴィジョン - 全般的な見通し）

以上、地方分権改革の背景について簡単に説明したが、次に、労働党政権の地方分権改革に関する「ヴィジョン（全般的な見通し）」について説明する。

その前に、一言付言すれば、地方分権改革が要求される主たる理由としては、ジョン・プレスコット大臣（副首相）の言葉を借りれば、まずは、地域間格差の是正が挙げられるが、今後はそれに加えて、地方の住民において民主的プロセスへの関与を求める声に対応していくこと、とされている。

確かに、1990年代に広がった地域間の経済格差に関しては、ロンドン地域、南東部、北東部、南西部の経済成長率の差が広がっている。これに対する政府の対応は、マクロ経済政策、税率の調整であり、予算の執行や資金の運用等は、地方が担うことになる。また、医療、社会保障等の問題についても、経済問題が重要となっている。

しかし、地方分権改革の目的は、このようなことに尽きるものではない。こ

#### ヴィジョン（全般的な見通し）

- ・ 潜在的な能力を実現する地方
- ・ 自己の将来を形づくる地方
- ・ 利害関係住民により身近なレベルでの政策決定
- ・ 民主政治の不足に対する地方の取組み
- ・ 強い地方を通じた強い国家

のような状況にあって、「白書」では、政府がどのように地方分権を進めていくか、現状をどのように改善するか、そのヴィジョンについても、述

べているのである。すなわち、「白書」では、どのような地方議会を設置し、どのような権限を移譲するか等々について提言しているのであるが、それらの中に現れている労働党政権の地方政策の核心というべきものは、地域住民に「選択の自由」を認めることなのである。一つの政策を、すべての地方に適用するのではなくて、地方自身がその地域の政策の選択を行うことこそが重要なので

あり、政府の提示した政策に対して、それぞれの地域が異なった選択を行うことを可能とすべきだと考えているのである。

### （ビジョンの実現のために）

次に、このようなビジョンを実現するために、具体的にどのようにしていくかであるが、最終的な目標となる「公選の地方議会」(Elected Regional

ビジョンの実現のために

- ・すべての地域において既存の枠組みの上で
  - ・既存の戦略を統合
  - ・地方の政府事務所を強化
  - ・地域開発庁(RDAs)の資源の活用及び柔軟な運用
  - ・地方会議所(Regional Chambers)への新たな権限の付与
  - ・政府の決定に対する地方の関与（影響力）
- ・さらなる段階として
  - ・公選の地方議会(ERA)

Assemblies = ERA)の設置は、早くても4~5年後であり、それまでは、現在の制度の枠内での改善が重要となってくる。現在の制度の枠内での改善策の基本は、既にあるさまざまな制度を統合すること

であり、それぞれの担当部署がうまく統合していけば、次第にそれが根付いていくものと期待されている。

もちろん、地方の政府事務所も強化すべきだし、また、地域開発庁(RDAs)の権限及び予算も拡大していく必要がある。さらに、地方の意思を、中央において反映できるように制度を改善することも重要であろう。

### （公選の地方議会 = ERA）

次に、ERAについてだが、その設置は、最終的には、それぞれの地方での投票で是非が決定され、設置にはその過半数の賛成が必要となる。もっとも、地

公選の地方議会(ERA)

- ・公選の地方議会を設置する前段として
  - ・住民投票の必要的実施
  - ・過半数以上の賛成
  - ・地方によって関心が異なるので導入時期は各地域ごとに設定
  - ・住民投票の実施時期は、政府が公益を考慮の上で判断
  - ・公益には、住民、議会、地方機関、利害関係者の関心を考慮

方によって関心が高いところとそうでない地方があり、その進展は一様ではない。現在、少なくとも北東部、

北西部、ヨークシャー・ハンバーの三つの地域が関心を持っていると言われている。

## （ERA への権限移譲）

まず、基本的なことだが、この ERA への権限の移譲は、中央の政府機関から

公選の地方議会（ERA）の権限

- ・中央政府及び特殊法人からの権限の移譲
- ・より下位の地方政府からの権限移譲は否定
- ・（主に地方の、又は国の）サービスの実施は否定
- ・既に地方が関与している政策からスタート
- ・中心は経済開発

なされるものであって、より下位の他の地方政府から権限移譲を受けることは予定してはいない。また、実際の公共サービスの提供等の任務を負うことも予定していない。すなわち、ERA は、既に地方が関与してい

る経済開発の分野を中心に、サービスの提供ではなく、政策の立案を行うことを権限（任務）とするものなのである。

このように考えると、イングランドにおける地方分権は、先に述べたスコットランドやウェールズとはかなり異なったものとなる予定であり、ERA には、法律制定に関する権限なども認められない予定である。それは、それぞれの歴史的背景が異なっているからである。

## （ERA の所掌事務・分野別）

この ERA の所掌事務を分野(themes)別に列挙したものが、左の一覧表である。

ERA の所掌事務 - 分野別

- ・戦略
  - ・生活の向上に向けたヴィジョンの見直し
  - ・地方の戦略における重点項目の設定
- ・執行
  - ・地方の戦略（開発計画）の決定
  - ・予算の配分
- ・影響力
  - ・監査権及び関与権
  - ・公共機関の役員の任命権

いずれも、住民生活の向上等の政策に係るものであるが、12 ある個別政策に優先順位を付けて、「戦略」的（strategic）に統合することが主要な任務である。また、「執行」面（executive）での任務もあるが、これは、個別のサービス執行の任務ではなくて、地域開発庁（RDAs）の役員の任命やその開発計画の認可、予算や補助金の配分などである。したが

って、その「影響力」（influence）の行使の仕方としては、監査・監督権、計画認可権や人事権を通じたものとなる。

## （ERA の所掌事務 - 機能別）

他方、ERA の所掌事務を、その機能(functions)の観点から分類すると、左の表のようになる。上から読み上げると、経済的な発展、技術及び雇用、住宅、スポーツ・文化及び観光、運輸、土地の利用及び地域計画、環境保護・生物多

#### ERAの所掌事務 - 機能別

- ・ 経済的な発展
- ・ 技術及び雇用
- ・ 住宅
- ・ スポーツ、文化及び観光
- ・ 運輸
- ・ 土地の利用及び地域計画
- ・ 環境保護、生物多様性の保護及び廃棄物問題
- ・ 公衆衛生

様性の保護及び廃棄物問題、そして公衆衛生、である。これで、ERAの所掌事務の全体的イメージがつかめると思う。

なお、これらの事項については、すべてが完全な権限移譲となっているわけではなく、一部の権限移譲となっているものもある。

### (ERAの構成)

ところで、地方政府(地方議会=ERA)を設立する際の手順については、地方の自律的な判断で決め、それに従って政府(中央政府)が最終的な決定を行う、といった手順になる。

#### ERAの構成

- ・ 既存の地方の政府事務所の管轄区域を利用
- ・ 定員は25~35名
- ・ 議会による代表及び執行部の選出
- ・ 比例代表制
- ・ 2/3は小選挙区から補充(決定)
- ・ 利害関係者の取込みが重要
- ・ どのような統治の形態が適切な関与を行えるかについて検討

このERAの構成であるが、これに関しては、次のようなことが決められている。

まず、その定数については、目的が特定されているため、人数を絞ること

が必要であると考えられる。そのため、人口比例で25~30名程度とされている。また、そのERAの中から、執行部が選出されることになるが、これは、ERAとは別の機関であり、大ロンドン市のように市長の公選制は採用されない。ERA議員の選挙方法は、全体としては比例代表制のシステムを採用することとされているが、具体的な当選人については、3分の2をfirst-past-the-post(多数票方式)で小選挙区から補充(決定)し、残りをtop-up方式によりリスト(比例名簿)から選出することになっている。

#### 議会の予算

- ・ 中央政府からの単一補助金が主要な財源
  - ・ 南西地域では約2億8000ポンド(2001年度)
  - ・ 補助金の執行は自由
  - ・ 合意に基づく小さな制限はあり
- ・ 独自財源として
  - ・ 地方税 - 一人当たり週5ペンスの議会経費の負担
  - ・ 必要に応じた増税は可能 - 上限はあり
  - ・ 財政の健全性を前提とした地方債の発行

### (議会の予算)

このERAの予算は、政府(中央政府)を通して配分されるが、その執行については、ERAが

決定することとされる。

地方独自の収入源としては、地方税があり、必要に応じて増税をすることも可能である。また、地方債を起債をすることもできるが、もちろん、財政の健全性が前提となる。

### （地方統治の構造）

現在、イギリスは二層制の地方自治制度を採用しており、カウンティとディ

#### 地方統治の構造

- ・ ERA は、既にカウンティ(county)とディストリクト(district)が存在している地域に、三層目の構造を加えることとなる。
- ・ ERA の創設を望んでいる地域は一層制の統治構造に進むと予想されている。
  - ・ 地方政府と地方議会の関係の単純化
  - ・ 住民に対し、責任の所在を明確化
- ・ イングランド区域委員会 (Boundary Committee for England) は、住民投票実施前に、独自の見直しを実施する。
- ・ イングランド区域委員会は、当該地域にとってもっとも効率的かつ統合された統治構造を推薦する。
- ・ 再編制は、ERA の設置が承認された後に実施する。

ストリクトがある。ERA の導入は、これに三層目の構造を加えることになるが、それでは複雑になり過ぎるので、現行の二層制それ自体の見直しが必要となってくるだろう。

### （今後の日程）

最後に、ERA 設置までの今後の段取りについてであるが、まず、国会に住民投票のための法案を提案し、これを通すことが第一歩である。早ければ、本年(2002年)中に法案が提出され、来年(2003年)の6月には成立する見込みである。次に、この法律制定後に、政府が、どの地域にこれを適用するかを決定し、これについて委員会で審議を行うのに、1年くらいはかかるだろう。

#### 今後の日程

- ・ 住民投票実施法案
- ・ 政府が、早期に住民投票法案を実施する地域を決定
- ・ イングランド境界委員会が見直しを実施
- ・ 今立法期において、最初の住民投票を実施
- ・ ERA 設置法案
- ・ 第一回地方議会選挙の実施
- ・ 次回の立法期において地方議会を設置
- ・ 地方政府の再編成

その後、2004年までの間に、どこかの地域で、実際に住民投票を実施することが目標である。さらにその後、国会で、実際にERAを設置するための法案を通し、実際に、選挙によってERAの議員が選出されるのは、2006年以

降ということになるだろう。最後に、これに合わせて、地方政府の再編成が行われる、といったスケジュール（見通し）である。

なお、以上の説明の基礎にある「白書」は、インターネットで閲覧可能であるので、是非ご覧いただきたい。

以上、大変に長くなってしまったが、「白書」の概要説明をさせていただいた。後は、ご質問を受けたい。なお、後ほど、所用が終わり次第、レインスフォールド閣外大臣も顔を見せる予定である。

**中山団長** ご丁寧なご説明、ありがとうございました。それでは、早速、質疑応答に移りたいが、どなたか。

#### （地方分権に関する法案への保守党の態度）

**葉梨議員** では、私から。

労働党が進めてこられた、この地方分権に関する法案について、野党である保守党はいかなる態度をとっているのか。

**スコッター氏** 一連の法案について、保守党は、基本的に政府の肥大化を招き、非効率になるとして反対している。地方のカウンシル（councils）は、保守党の地盤となっているからである。保守党は、おそらく、住民投票の実施法案の段階、そして地方のカウンシルの再編をする法案の段階で、二重に反対してくるだろう。

**葉梨議員** 伺っている限りでは、その法案は、イギリスの地方制度全般を変えるようなものであると認識するが、もし保守党が政権に復帰した場合、また、覆る可能性はある、ということか。

**スコッター氏** 基本的には、ご指摘のとおりである。ただし、現時点での見込みとしては、住民投票を実施するための法案は現政権下で成立する予定であるから、一旦これが実施され、改革が走り出せば、それを覆すのは難しいであろう。

**ドーソン氏** ご参考までに申し上げますと、保守党は、スコットランド及びウェールズに地方議会を設置する際も「反対」と言っていたが、その後は、両議会の廃止を主張してはいない。

### （地方への財源移譲）

**中川議員** 中央・地方の財源の配分について、その詳細をお伺いしたい。例えば、今進められている地方分権改革の中で、税のシステムの変更といった改革の発想などはあるのか。

### 《遅れて、レインスフォールド閣外大臣が入室・着席》

### （挨拶と概要説明）

**レインスフォールド閣外大臣** 皆さん、ようこそいらっしゃいました。

現在、私どもの副首相府は、事務所を移転している最中であり、あと 2 ヶ月でここから引っ越す予定である。私が、このオフィスの最後の住人ということになる。オフィスが空っぽなのはそのせいであり、決して仕事をしていないわけではないことを理解して欲しい（笑）。

さて、今回の皆さんのご訪問は、イングランドにおける地方議会の設置の動きの中という、大変にタイミングがよいものであり、その調査が素晴らしいものとなることを期待する。お手元配付の“Your Region, Your Choice”と題する「白書」は、私どものプレスコット副首相が今年の 3 月に提出したものである。私の任務は、この「白書」の内容を実行することであるが、その概要については、既にイアン・スコッターからご説明させていただいたとおりである。

この「白書」は、日本ばかりでなく世界に役立つものであると思う。なぜならば、その核心は、人々の幸せは、効率性ばかりでなく、いかに政府に関わっていくか、すなわち、民主的な政府との関わりをいかに確保するか、ということにあるからである。国民が、政策の形成過程に民主的に関与していくことは、非常に重要なことであり、これがなければ、民主主義自体がダメになってしまう。民主的な政府を設立することは、全体としての効率性を落とすことにならないのである。また、同時に、このような地方政府の変革は、地方の中央への関与（中央政府の政策決定過程への関与）の確保に

もつながっていくものなのである。

いずれにしても、今回の皆さんのご訪問が、有益かつ楽しいものであることをお祈り申し上げます。

### （地方への財源移譲・続き）

**中山団長** お忙しい中、ご出席いただいて、本当にありがとうございます。

今、ちょうど、地方への財源移譲の問題について、この「白書」の中で、どのように取り扱われているのか、議論をしていたところである。

**レインスフォールド閣外大臣** 現行のイギリスの制度では、地方の財源はさまざまな機関・団体を通じて、地方に配分されており、その方法・内容は地方によって異なる。今回の改革では、その総額自体は変わらないが、その配分・内容について、地方の裁量が増す、ということである。例えば、交通政策を重視する地域もあれば、住宅政策を重視する地域もある、といった具合である。しかし、繰り返し申し上げますが、配分される予算の総額に変わりはない。

**中山団長** 予算の配分について、ERA とその執行部で決めると考えてよいか。

**レインスフォールド閣外大臣** そのとおりである。

### （コミュニティー論）

**中川議員** 最近、ヨーロッパ各国・各地域では、コミュニティー（イギリスでは、パリッシュ(parish)という教区か）というか、最も基礎的な地域共同体を単位とした見直しが行われていると聞かすが、そのような議論は、今回の分権改革の中では、出ていないのか。

#### パリッシュ(parish)

パリッシュとは、教会の教区に起源を持つ小規模の地方自治体。有権者が200人以上か、150~200人でもパリッシュの総会で創設が認められる等した場合、議会を設置することができる。遊歩道の整備、墓地・火葬場の管理等の公共サービスを担う。直接的な徴税権はなく、ディストリクト等から予算が分配される。

**レインスフォールド閣外大臣** まず、ヨーロッパ全体において、ご指摘のとおり、「中央から地方へ」という地方分権の流れは、共通に見られることである。しかし、その議論の内容、地方分権の態様については、各国でさまざまである。

例えば、プレーメンなどでは全く規模の違う地方分権が進んでいるし、また、同じ国内でも、スペインのカタロニア、バスクと他の地域とでは、かなり違っている。したがって、ヨーロッパ全体で一つのモデルがあるわけではないと思う。「白書」の付録では、そのようなヨーロッパ各国・各地域の地方分権の様子についても述べている。

さて、ご指摘の地方自治の単位にはさまざまなものがある。パリッシュのような小さい単位もその一つであるが、反面、人口 100 万人単位の大きなものまで存在している。現在、我々が提案しているのは、地方の中のさらに下の自治体レベルの問題ではなく、中央政府に対する地方政府のレベルで何をなすべきか、といった問題である。例えば、運輸政策に関して言えば、国レベル問題として、空港、港湾の整備があるが、地方レベルの問題としても、鉄道、バス等の交通手段の整備があり、それぞれのレベルでどのように責任を分担するか、といった課題である。

### **(EUへの分担金)**

**中山団長** ところで、イギリスは、EUの加盟国としてどれだけの予算を分担しているか。

**レインスフォールド閣外大臣** 正確には承知していないが、EUには、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアといった4大国があるが、今後、2年間には東欧から10カ国の新規加盟国が予定され、それとともに予算の分担比率も変わるだろう。

本日は、遠方からおいでいただき、本当にありがとうございました。皆さんと意見交換ができて、光栄であった。

申し訳ないが、所用があるので、ここで失礼させていただく。

### **〈レインスフォールド閣外大臣、退席〉**

### **(ナショナル・ミニマムとしての福祉政策と地方の政策裁量の自由との関係等)**

**春名議員** 2点ほど、お伺いしたい。まず、地方分権に係る法案は、いわゆる「憲法」の構成部分となるのか。また、地方分権改革によって、各地方の政策裁量の自由(政策選択の自由)が増すとのことだが、その場合、医療、福祉等といった分野でのナショナル・ミニマムは、どのように設定されるのか。

**スコッター氏** まず、1点目のご質問についてだが、我が国は、不文憲法の国とされるが、立法的措置をとることもある。そして、そのような立法的措置については、一般の法律改正で変更可能だから、政権が交代した場合など、変わることもある。しかし、成文化するということは、そのような改正の手続がとられない限り、存続していくということでもある。それを「憲法構成法」というかどうかは、また、別の問題だ。

次に、2点目のご質問についてだが、地方政府は、ナショナル・ミニマム・スタンダードを気にするようなサービスは提供していない。それは、国の任務である。

**中川議員** 地方政府（Regional Government）としてはそうだろうが、カウンティなどのレベルでのサービス提供に影響することはないのか、といった趣旨だと思うが……。

**スコッター氏** 医療や福祉、あるいは教育などに関しては、中央政府と、地方政府よりももっと下の各自治体（local government）の所掌事務とされているので、地方政府は関与しないのである。

**葉梨議員** 今の問題は、日本も抱えている問題であり、大変に参考になる。確認すると、保障・福祉は全国レベルで統一し、経済活性化のようなものについてのみ、地方が独自の工夫をするということなのか。

**スコッター氏** ご指摘のとおりである。地方政府の主な役割は、経済を刺激すること（経済の活性化）である。スコットランドやウェールズの地方分権の実績を参考にしながら、イングランドでは何ができるのか、を模索しているところなのである。

**中川議員** ウェールズやスコットランドのナショナル・スタンダードと、イングランドのナショナル・スタンダードが異なる、といったことがあるのか。

**スコッター氏** 現実に、スコットランドとイングランドとでは、受けられる医療サービスに格差がある。象徴的に言えば、イギリスでは「郵便番号」（つまり、住んでいる地域ということ）によって受けられる医療サービスが異なるのである。そして、この格差を解消することが、現在の政府の目標となっている。そのため、中央政府と地方政府は、経済成長の努力目標について、個別に合意を形成している。

**中山団長** 本日は、お忙しい中、また、引越しの最中にもかかわらず、お時間をとっていただいて有益なご説明を頂戴し、本当にありがとうございました。

以上

## コンスティテューション・ユニットにおける説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 24 日 16:20 ~ 18:15

於：ロンドン大学会議室

### イギリス側出席者

コンスティテューション・ユニット（憲法問題研究団体）調査部長

ロンドン大学教授

ロバート・ヘーゼル（Robert Hazell）

（はじめに）

ヘーゼル教授 ようこそいらっしゃいました。お手元に 3 種類の資料を用意した。一つ目は、私どもコンスティテューション・ユニットの組織・活動を説明したもの、二つ目は、上院改革について説明したもの、三つ目は、我が国の憲法問題

についてのコンスティテューション・ユニットの出版物のリストである。概説については、これらの資料をお読みいただくこととし、時間の節約のため、質疑応答を中心にして進めていこうと思う。

**中山団長** 本日はお忙しいところありがとうございます。私たちは、一昨年、昨年とヨーロッパ各国等の憲法事情を調査してきた。今回は、ここイギリスで調査を行い、その後タイ、シンガポール、中国、韓国等アジア各国の調査に向かう予定である。

私どもの日本国憲法は、制定以来 50 年以上経過しているが、一度も改正されておらず、いろいろな問題が議論されている。本日は、そうした観点からイギリス憲法について調査したい。

そこで、教授から直接お伺いしたいテーマは、上院改革の問題、特に上院議長が最高裁判所長官の職務を果たしているが、こうした制度の実際の運用に

ついでの問題、 政と官の関係についての問題である。

## < 1 上院改革 >

### (上院の現状と上院改革)

**ヘーゼル教授** それでは、上院改革の問題からご説明しよう。まず、上院議長は大きく分けて次の三つの役割を持っている。すなわち、 内閣の重要な閣僚（法務大臣）として、法執行に対する責任を負っている、 上院議長の任務を果たしている、 司法府の長として裁判官の任命権を持ち、最高裁判所の裁判官として裁判に参与している、という三つの役割である。このように、上院議長は、自らが三権分立の原則に矛盾する存在となっている。近年、上院議長がこうした三つの役割を一身に担っていることに対する批判が強くなっている。そのうちもっとも強い批判は、 の役割、すなわち、最高裁の裁判官の職務をも担っていることに対するものであり、最高裁の他の裁判官からも同様の批判が公の場でもなされている。

個人的な見解ではあるが、現在のの上院議長は、最高裁の裁判官の職務をまっとうする最後の裁判官となるのではないかと思う。実際にも、年に 1、2 度しか裁判官としての役割を果たしておらず、その後任者もおそらく裁判官としての役割を放棄すると考えられるからである。したがって、上院議長の将来像としては、司法府の長として裁判官の任命権は持つが、自らは裁判官として裁判をすることはない、というものになろう。

以上の上院議長の説明に関して、ご質問があればどうぞ。

#### 上院改革

上院(貴族院)改革は、世襲貴族を縮減し、過渡的議院を創設する第1段階、過渡的議院で改革を検討し、長期的に上院全体を改革する第2段階の二段階で行われることとされている。現在、第1段階を終え、第2段階の途上にある。(上院改革の詳細については、「諸外国の憲法事情 英国」p.22 参照)

上院の改革は、民主的正統性のない世襲原理を排除するものではあるが、第二院としての専門性・独立性をどう考えるかという問題、公選議員による民主的正統性の強化が、歴史的に形成されてきた下院の優位という憲法上のバランスを崩すことになるのではないか等の問題を含んでいると言われている。(『新版 現代憲法 日本とイギリス』(元山健他編(松井幸夫執筆部分)、敬文堂、2000年)を参考に作成)

### (上院議長の職務の根拠)

**中川議員** まず、上院議長の役割の根拠は何か。つまり、上院議長の職務は、制定法により定められているのか、それとも慣習法なのか。

**ヘーゼル教授** 上院議長の職務は、成文法によって定められているわけではない。その職務はとても古く、中世、つまり 500 年ほど前からあり、それ以来、上院議長は、王の上級アドバイザーとしての役割を果たしてきた。近代、つまり 200 年ほど前から王の諮問委員会が現在のような内閣に変化していく中で、大法官たる上院議長は、その内閣にあって高い位置を占めてきた。

イギリスは成文憲法がないと一般的に言われているが、全くないというわけではなく、例えば、裁判官の任命に関する法などは、300 年ほど前に成文法となっている。それによれば、裁判官は王によって任命され、その罷免は、上院・下院両方において可決された場合にのみ可能であるとされている。近年になり、裁判官の任命は、大臣によってなされている。

### （上院議長の職務に係る慣習法変更の形式）

**中川議員** すべてが成文法ではなく、慣習法によって定められている部分があるとすれば、上院議長から裁判官としての職務を奪う場合に、どのような法的形式を用いることとなるのか。

**ヘーゼル教授** 別に何らかの法改正をする必要はないと考える。現在でも法改正なく、上院議長自らが、裁判官としての職務を放棄しようとするれば済むからである。それを他の裁判官は歓迎するだろう。

### （イギリスの司法制度）

**ヘーゼル教授** ここで、ちょっとイギリスの司法制度について簡単に説明しておこう。イギリスは三審制であり、上告審、つまり最高裁の役割は、上院が担っていると言われているが、実際には上院に設けられる 12 人の判事から選ばれた 5 人の判事によって構成される委員会、いわゆる「上訴委員会」が裁判所の役割を果たしている。ここで、年間 60 件ほどの判断が下されている。

ここで重要なのは、上院には 12 人の裁判官がいるため、わざわざ上院議長がその 5 人の中に選ばれて裁判をする必要がないということである。現に、上院議長は、批判を考慮して、非常に注意深く政権の利害に関係しない事件にのみ関与することとしているようだ。

### （最高裁の上院からの独立）

他方、これとは別の議論として、「上訴委員会」を完全に上院から切り離し、立法機能から独立させるべきであるという意見もある。現在のの上院議長（アー

ヴィン・オブ・レアグ卿 (Lord Irvin of Lairg) もそうした考え方を提案している。その新しい最高裁(「上訴委員会」)が入居するビルを探しているとも聞いている。時期については不明だが、最高裁は、おそらく上院から独立する方向になるように思う。5年、10年後かもしれないが、次第にそうした動きが起きるだろう。英国憲法は、成文憲法を持たないという特徴を持つことから、成文憲法を持つ国に比べて、このような改正を行いやすいと言える。

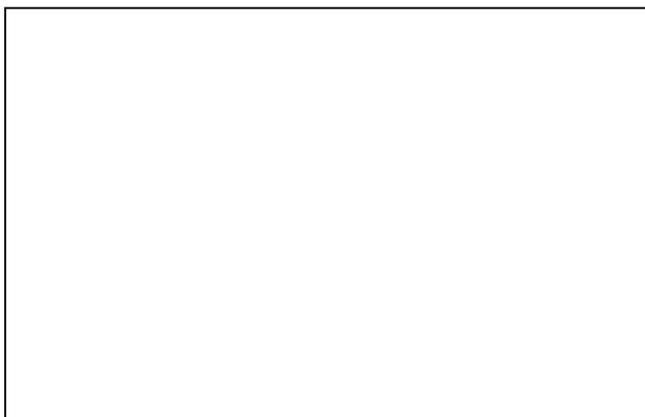
### (最高裁の現状)

**中山団長** 実際に上院議長が最高裁判事として「上訴委員会」のメンバーとなって判決を下す件数は、年間に何件ぐらいあり、それはどのような種類の事件であるか。

**ヘーゼル教授** 近年では、年に1、2件である。実際に裁判をする場合には、最も説得力のある判断を求められている。担当する裁判が政府の利害に関わるものである場合には慎重になっており、実際に関わる事件の性質としては、例えば、私法上の事件等である。

### (上院改革と上院の司法機能)

**春名議員** 2000年1月の「上院改革に関する英国王立委員会報告書」では、「上院に現存する司法機能については変更しない」と述べられていると思うが、先



ほどの教授のお話とはちょっと違うようだが、これについてはどうか。

**ヘーゼル教授** 議員のご指摘のとおりその報告書では、上院の司法機能については変更を求めている。また、上院における聖職者の役割についても同様である。しかし、報告書に不満

を持っている人々がいるということ、さらに、報告書をまとめるに当たり、わずか12ヶ月しかなかったことも付け加えたい。この期間の短さのために、上院の司法機能の改革については触れず、現在のところはそのままにしておくという結果になったのである。

ただ、上院の12人の裁判官(法律貴族)の中でも意見が異なっており、そ

の中でも、自身が上院議員であることを誇りに思っている者もいる。すなわち、上院というひとつの「クラブ」に所属しているという喜びである。

しかしながら、最近では、実際にはこの 12 人の裁判官は上院議員として議論していないため、上院での議論に貢献しているのかについて疑問が投げかけられている。もちろん、上院が、そのような経験豊富な裁判官、すなわち、法律貴族である弁護士メンバーから受ける影響が大きいことは疑いが無い。しかし、上院には現在、弁護士だけで 80 人以上もあり、この中には、引退した上院の裁判官も 13~14 人含まれている。現在の批判は、この引退した裁判官のことではなく、現職の裁判官であると同時に立法過程に関わる議員がいるということにある。

「上院改革に関する王立委員会報告書」(2000 年 1 月 20 日提出)の概要

#### 1 経緯

上院改革に関しては、ブレア労働党政権において、1998 年 11 月の上院法が成立し、世襲貴族議員の原則的廃止が実現された。一方で、長期的な上院の改革を検討するため、1999 年 2 月に、「上院改革に関する王立委員会」が設置され、約一年をかけて、国内各地における 9 回の公聴会の開催などを含め、上院の将来的な姿が検討され、2000 年 1 月に報告書が提出された。

#### 2 報告書の概要

##### (1) 役割

改革後の上院の役割

- ・ 公的政策の形成に関するさまざまに異なった視点を提供する。
- ・ 地域、職業、文化、宗教等にわたり幅広く英国社会を代表する。
- ・ チェック・アンド・バランスの観点から、下院を補完する。
- ・ 国民及び地域の声を反映する。

##### (2) 憲法的事項

- ・ 憲法的事項及び人権に関連した法律案を審査するための委員会を設置する。

##### (3) 地方との関係

- ・ 地域代表議員の議席を確保する。

##### (4) 立法機能

- ・ 議会の現存の立法機能は変更せず、法律草案段階での審査を充実する。法律下位の二次的立法措置についても審査機能を強化する。

##### (5) 行政監督機能

- ・ 下院議員である大臣に上院における発言権を認め、委員会における答弁を認める。

##### (6) 司法機能

- ・ 現存機能を変更しない。

##### (7) 特色(省略)

##### (8) 構成

- ・ 定数は、約 550 議席とし、国内各地域(12)を代表する選挙により選出された議員(地域代表議員)及び政府から独立した指名委員会が指名する議員によって構成される。

##### (9) 現存する一代貴族

- ・ 出席・投票権を存続させるが、辞職も可能とする。

##### (10) 宗教

・イギリス国教会以外の他の宗教についても議席を付与する。

(11) 議会手当

・他に収入の手段がない議員及びイングランド南東部以外から登院する議員等に対して、適正な議会報酬を付与する。

(12) 称号及び上院の呼称

・爵位保持と上院議員資格要件とは何ら関係を持たない。改革後の上院議員の呼称及び上院の呼称については、改革後の上院になお多くの爵位保持者が存在することが予想されることから今後の課題とする。

(外務省資料等より作成)

### (裁判官の報酬等)

**中山団長** 最高裁での実際の意思決定は、どのように行われるのか。また、裁判官の報酬はあるのか。また、裁判官は、在任中その報酬を減額されないのか。

**ヘーゼル教授** 5人の裁判官による多数決で判決を下している。

最高裁裁判官は、最も高額な報酬を得ており、それは、在任中減額されることはない。裁判官の報酬は、通常の官僚の予算ではなく、別の予算から支出される。その額は、助言をする機関の助言に基づき、政府が定めている。この機関は、裁判官の報酬を決定するに当たり、同じような地位にある民間の弁護士の給与を参考にする。すなわち、裁判官にならず弁護士となった場合にどの程度の報酬を受けることになるのかを検討するのである。

**中山団長** 日本国憲法では、裁判官の報酬は在任中これを減額することができないと定められているが、不況により、公務員全体の給与を引き下げの中で、最高裁も、裁判官の給与の引下げを受け入れることとなった。これは行政が司法をコントロールすることになるのではないかと考えられるが。

**ヘーゼル教授** 質問の件は、1930年代不況のため政府が裁判官の給与を引き下げようとした事例と非常によく似ている。この懇談後、その経緯を調べて、大使館経由で資料をお渡ししたい。

会談後、ヘーゼル教授より届いた資料は次のとおりである。

1931年、政府は、公務員一般の給料を削減する中で、裁判官の報酬を20%削減した。なお、現行の裁判官報酬法(The Judges' Remuneration Act 1965)によれば、政府は、裁判官の報酬を増加させることはできるが、削減することはできない。

## < 2 政官関係 >

中山団長 それでは次に、政官関係全般についてご説明をお願いしたい。

### (伝統的官僚像と特別アドバイザー)

ヘーゼル教授 イギリスの官僚は、伝統的に公平かつ中立であり、その原則の観点から、任命されている。この伝統は、遡ること 150 年、1855 年の官僚改革の中で成立したものであり、この改革により、試験により採用するという原則が確立した。私自身以前官僚であり、試験・面接を受けた。

しかし、ここ 20~30 年の間に、与党野党を問わず政党は、このような伝統的官僚のアドバイスについて不満を持っている。その結果、「特別アドバイザー」(special adviser)という、ある大臣がその地位にある間だけ仕える職が生まれている。

これはもともと労働党政権が 1960 年代に導入したものであるが、その後保守党政権も、70 年代キース首相が、80 年代にサッチャー首相がこうした特別アドバイザーを小規模であるが採用している。その後、メージャー首相は、1997 年、38 名任用していたが、現在のトニー・ブレア政権では、83 人にまで拡大している。この現状に関しては、その数に上限を設けるべきであるとの意見がある。

#### 「特別アドバイザー」

##### 1 特別アドバイザーの概要

首相及び閣内大臣は、政策立案等について専門的又は政治的な助言を得るため、さまざまな分野の専門家を特別アドバイザー (Special Adviser) として雇うことができるとされている。

特別アドバイザーは、政治的に任用される公務員 (各省において任用する場合には、首相の承認を得た上で、大臣が任命する。) であり、終身雇用の文官には許されていない政府与党の政策関係者と大臣の間の連絡調整役としても活動することが許容されている。

特別アドバイザーは、2002 年 9 月現在、約 80 名が任用されており、その数は、ブレア政権になって大幅に増加している。

##### 2 特別アドバイザーの役割、立場等

特別アドバイザーは、原則として、省の階層組織の外側に立ち、終身雇用の文官に対する指揮命令権限は有しないが、ブレア労働党政権は、1997 年文官勅令を制定 (改正) し、総理大臣官房における最大 3 官職までは、この原則の適用を除外できることとした。

なお、特別アドバイザーについては、公務員との関係・役割分担の問題のほか、国民から選ばれた存在ではない特別アドバイザーが、實際上内閣に代わって行政をコントロールする役割を担うこととなるのか、特別アドバイザーがどのように説明責任を果たしていくのかという問題も指摘されている。

(『英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度』(三好陽、外国の立法・2001 年 6 月)等を参考に作成)

### （政官接触禁止の原則）

**中川議員** 与党の中で政権に入っていない議員（いわゆる「バックベンチャー」）と野党議員（以下、両者を併せて「政権外議員」という。）は、どのように自分の意思を政策決定に反映させているのか。官僚と政治家の接触を禁止し、罰則があると聞いているのだが、具体的にはどのようなになっているのか。

**ヘーゼル教授** 官僚・公務員は、行政府、すなわち内閣にのみ責任を負ってその職責を果たしており、政権外議員のために働いているわけではない。政権外議員との接触禁止が原則であるが、大臣が許可をすれば、接触することができる。あまりそういう例はないが、私は、14年間の官僚経験の中で、1度だけ政権外議員にブリーフしたことがある。その際にも大臣の要請があり、それを承知した上で説明をした。大臣が知らないところで政権外議員に官僚が説明を行ったとしたら、大臣が怒ることは当然であると考え。なぜなら、大臣は、自分の官僚組織を信頼しなければならないこととなっているからである。それ以外の方式で政策決定に影響力を行使する方法は、委員会審議を通じたものなどである。

### （議会常任委員会の概要）

**中山団長** 議会に審査を専門にする委員会があるのか。また、そこで官僚が答弁することはないのか。

**ヘーゼル教授** 下院に日本の常任委員会に当たる15の各省庁別の委員会がある。ここが、各省庁の業務を審査している。官僚がこうした委員会に召喚を受けることが制度上はあるが、実際には、官僚は、大臣の指示の下に委員会に出席し、その際政権を批判することはできないこととなっている。この召喚を受けて説明をすることは、困難な仕事であり、回答しづらい質問も受けることになる。召喚を受けた場合、事実関係を述べればいいのであって、政策を批判する観点からの質問に対しては、「大臣の指示である。」と述べることとなる。こうしたことは、成文化されたルールである。

#### 議会の委員会

上院（貴族院）下院（庶民院）ともに特別委員会が設置されており、その多くが特定の政策分野を監視し、特定の項目についての報告を行う調査委員会である。

次に、両院の議員から成る両院合同特別委員会がある。また、常任委員会は、下院に設置され、法案等の審議を行う。上院にはそうした常任委員会がなく、法案は通常、全院委員会で審議される。

このほか、法律によって特定の審議事項・権限を与えられた委員会も存在する。これらの委員会は、常任委員会、特別委員会と比べてそれほど厳格な組織ではな

く、委員も一つの議院又は両院の議員から構成され、職員についても同様に、一つの議院又は両院から配置されている。

(英国議会公式ホームページ、<http://www.parliament.uk> より作成)

### (政官接触禁止の原則の背景等)

**春名議員** 日本では政治家と官僚の癒着が問題となっているが、英国において政と官の接触が原則禁止となった背景とはどのようなものか。政府が政策を立案、実行する場合に政権に入っていない与党議員の協力が必要であると考えられるが、どのように与党議員への働きかけを行っているのか。

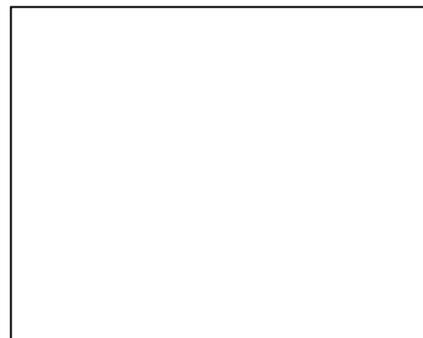
**ヘーゼル教授** 禁止の背景については、一言では言いがたい。予算の配分については、大蔵大臣が各省に配分した後、各省大臣がその予算の範囲内で配分する。私は、官僚時代の14年間で1回だけ委員会で予算について説明したことがある。野党議員から質問を受けたが、私は、大臣からの指示に基づきその時の政策を説明する以外のことはしていない。言うまでもないことであるが、その議員から何らの利益の供与も得ていない。

もちろん、政府が大きな事業を決定する場合には、何かしらの影響力を行使したのではないかと疑念が起きるものである。例えば、過去50年の間にイギリスの造船業が衰退し、日本などに取って代わられているが、このわずかに残った造船業は、政府調達に大きく依存している。造船所がある選挙区の議員は、熱心にロビー活動を行ったが、キックバックを求めたり、官僚がそれに巻き込まれたりすることはない。官僚、政治家を問わず、経済的利益を得れば辞職に追い込まれる。

なお、下院に会計検査院を監督する強力な委員会がある。政権外議員は、政府のどの分野であっても、この委員会を活用して会計検査院に対して検査するよう求めることができる。

### (法案の作成と与党議員の関与)

**中川議員** 政権に入っている政治家はどのように政策決定に関与し、官僚はどのようにその政治家と接しているのか。また、法律案を与党のメンバーに周知する場合に、政治家同士で説明しているのか。それとも説明はなく、委員会の場で説明しているのか。



**ヘーゼル教授** 法案は官僚が案文を作り、大臣に提出する。根回しをするのは政治家の役割である。個人的にも法案作りに参加した経験があるが、それは概ね次のとおりである。

私は、頻繁に大臣と打ち合わせを行い、そのための資料を作成し、法案において大事なものは何であるかについて大臣と議論した。そして、大臣ために報告書を「白書」の形で提出し、これを公開し、これに対して3ヶ月間意見を受け付けた。受け付けた意見を分析して、再度、大臣に報告し、大臣はそれを踏まえ若干の修正を行い、その後、私は、省内の法律の専門家とともに専門用語を踏まえて案文を作成した。その案文を大臣が公表し、議会に提出するとともに、大臣から与党に説明した。法案を通すに当たって、大臣がさまざまな批判や質問に対して答えていた。委員会その他の場に私が同行し、助言が必要な場合に大臣にメモを差し入れた。しかし、私が公の場で発言することは一度もなかった。なぜなら、大臣が省の顔だからである。

**中山団長** 法案について説明する者の中に副大臣、政務官は含まれるのか。

**ヘーゼル教授** 状況によって異なるが、下院の本会議では大臣が説明するが、委員会では政務官が説明する場合もある。

### (法案審議)

**春名議員** 1本の法律の審議時間はおよそどのくらいか。

**ヘーゼル教授** 法律によって異なるが、第一読会( )では、5時間審議し、また、それが二日間にわたることもある。委員会に移れば、数週間かかる。1週間に2度審議し、1回につき2時間半ほど審議する。しかし、政府が審議時間を制限することも可能である。私が担当した法案の場合であるが、6、7週間の審議した後、政府は痺れを切らし、審議時間を制限したことがあった。

第二読会の誤りか。

## 英国議会における立法過程

### 下院

第一読会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事務局により、法案の題名が形式的に読み上げられる。</li> <li>・印刷が指示される。</li> </ul>
第二読会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常、第一読会の後、週末を2回はさんだ後に開かれる。</li> <li>・法案についての総合的審議が行われる。採決は、法案の趣旨・基本的事項に対してなされる。</li> </ul>
委員会 段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常、第二読会から2週間後に開かれ、1回の会議で終わることもあれば、数ヶ月に及ぶこともある。</li> <li>・逐条の審議・投票が行われる。</li> <li>・委員長により（事務局のアドバイスの下）、どの修正案が審議されるかが選択される。</li> <li>・すべての法案は、次の四つの委員会のいずれかで審議される。 <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) 全院委員会：憲法的法案や財政法案の一部が審議される。</li> <li>( ) 常任委員会：通常ほとんどの法案が審議される。各党の議員数に比例して配分される16人から50人の委員で構成される。</li> <li>( ) 特別委員会：例外的である。</li> <li>( ) 特別常任委員会：例外的である。参考人の召喚や、記録の提出を求めることができる権限を有し、秘密又は公開で聴聞などを行う。</li> </ul> </li> </ul>
報告段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常、委員会段階後、週末を2回はさんだ後に開かれる。</li> <li>・修正、条項の追加について審議する。</li> </ul>
第三読会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通常、報告段階の後、直ちに開かれる。</li> <li>・法案を審議する最後の機会である。</li> <li>・修正を含んだ法案に対する投票が行われる。</li> <li>・法案は、上院に送られる。</li> </ul>

### 上院

第一読会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・形式的である。</li> <li>・法案は、下院によって最終的に可決されたものが印刷される。</li> </ul>
第二読会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第一読会から2回の週末をはさんだ後に開かれる。</li> <li>・法案の趣旨・基本的事項について討論する。</li> <li>・選挙公約において表明された政策を含む政府提出法案は、憲法習律により、第二読会において否決されない。しかし、「合理的」修正は、異議を表明する手段としてなされ、投票に付される。</li> </ul>
委員会 段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第二読会から14日後に開かれ、しばしば数日間に及ぶ。</li> <li>・法案は通常、全院委員会に送付される。</li> <li>・逐条の審査が行われる。</li> <li>・下院と異なり、修正案の選択はなく、すべての修正案が審査される。</li> <li>・下院と異なり、審議打ち切りはなく、修正についての討論は、制限がない。</li> </ul>
報告段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>・法案が相当に長く複雑な場合は、委員会段階の終了から14日後に開かれる。</li> <li>・法案を修正することができる。</li> <li>・審議は数日間に及ぶ。</li> </ul>
第三読会 及び成立	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修正は、下院と異なり、ここより前の段階で審議されていない問題に限り行うことができる。</li> <li>・成立：議員にとって、法案に対し意見を表明し、投票する最後の機会である。</li> </ul>
修正案の 審議	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修正された法案は、修正について両院が一致するまで、互いに他の議院へ送られる。両院の意見が一致しない場合、法案は、廃案となる。</li> <li>・両院で可決された法案は、女王の裁可を待つ。</li> </ul>
女王の 裁可	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女王の裁可は、事前に両議院に告知される。</li> <li>・法案は、法律となる。</li> </ul>

(注)この法案審議手続は、下院から審議が始まる場合である。どちらの議院から審議が始まっても実質的な違いはない。  
(懇談時に手交された上院概要資料より作成)

### < 3 成文憲法典化の動き等 >

#### (成文憲法典化の動き)

**春名議員** 成文の憲法典を作ろうとする動き(「チャーター88」等)があると聞いているが、それについて教えてもらいたい。

**ヘーゼル教授** 一部にはそのような動きがないではないが、イギリスでは、成文の憲法典を作ることは今後もないであろう。なぜなら、歴史を見ると他国と状況が異なるからである。

#### (成文憲法を制定する国の類型)

**ヘーゼル教授** そもそも成文憲法を制定した国は、大体四つパターンに分けられる。アメリカ合衆国の場合等革命が起きたとき、ドイツ、イタリアの場合等戦争に負けたとき、旧ソ連、アパルトヘイト政策を放棄した南アフリカの場合等それまでのシステムが完全に変更したとき、旧大英帝国の植民地の場合等植民地が独立したときである。これらのことを考えると、イギリスは、今後ともどのケースにも当てはまらないと思われるから、成文憲法を作ることにはならないだろうし、そうならないことを望む。つまり、戦争で大敗することや、革命が起きることや、現行の統治システムが完全に崩壊することは起きて欲しくない。そして現実的にも、世論は、成文憲法を支持していない。

イギリスは、過去千年の間に一度だけ征服されたことがある。そして一度だけ、すなわち、1640年に革命が起きている。その革命が18世紀に起きていれば、成文憲法を作っていたかもしれない。なぜなら、最初の成文憲法であるフランス、アメリカの憲法は、1770年代の思想に強い影響を受けているからである。その中の支配的な考え方の一つに、権力分立がある。これはフランスにおいてはモンテスキューが、イギリスにおいてはロックがこれを発見した。二つ目として、人権についての観念がフランスにおいてはルソーによって、イギリスにおいては、トマス・ペインによって広められている。

成文憲法典化の動き

成文憲法典化の動きの詳細については、「諸外国の憲法 英国」p.20 参照。

**中山団長** 日本も戦争に負けて、アメリカ(連合国)の占領下において憲法を制定した。これについてどう思うか。

**ヘーゼル教授** すべて国家はお互いの経験から学び合うことがある。どのような憲法であってもそれを直接他の国に当てはめることはできない。すなわち、

それぞれの国家の伝統などを考慮しなければならない。

本日は、お越しいただき、本当にありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、長時間にわたりありがとうございました。

以上

## 上院改革に関する両院合同委員会における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 25 日 14:00 ~ 15:30

### イギリス側出席者

委員会クラーク

デビッド・ビーミッシュ (David Beamish)

#### (はじめに)

**ビーミッシュ氏** 本日はお会いできて大変光栄です。28 年間上院のスタッフとして働いてきた。それ以外の任務として、外国の議会との渉外を担当している。来週で、現在の仕事から、手続等を記録するジャーナルの仕事に移る予定である。

上院改革について関心があると聞いている。私は両院合同委員

会の事務方であり、上院改革だけでなく、その他の上院に関する質問を受けたいと思う。また、皆様の前に文書 (“ The House of Lords Completing the Reform ”) を用意させていただいた。これは、インフォメーションセンターにおいて用意したものであって、上院に関するさまざまな事実や統計が載っており、説明に資すると思う。また、ウェブサイト (<http://www.parliament.uk>) には多くの情報を載せてあるのでご覧になっていただきたい。これから上院改革の進展について説明を行いたいと思うが、何か他の関心事項があれば、その都度、遠慮なくご指摘いただきたい。

#### (上院改革の歴史)

一般論として、英国の議会改革は、何百年もの時間をかけて行われてきた。これは他の国では、前世紀又は 200 年程前から議会制度が行われている状況とは異なる点である。すなわち、改革が何百年の間、少しずつ行われた結果、必ずしも計画的でない点もある。

上院の起源は、13世紀、国王がさまざまな問題に関し国民のさまざまな支持を受けるために議会に大地主及び聖職者を召集したことに遡る。16世紀になり上院は慣習として、多くの世襲貴族議員及び一部の聖職者議員によって構成されるようになった。

これが、数百年伝統として続き、3年前、世襲貴族議員が廃止されるまで続い  
てきた。その間、下院の地位が相対的に上昇し、20世紀初頭には、議会の中心  
的な院となったため、上院を改革する気運が高まった。20世紀には、何度か上  
院を改革しようとする動きがあり、1918年から19年にかけて、そして、1940  
年代後半、1960年代に上院を改革する案が持ち上がった。しかし、いずれの場  
合も、現状をより良くする代替案がなく、失敗に終わった。

#### 上院改革の経緯

- 1911年 議会法改正：下院の優越の確立
- 1918年 プライス・リポート：上院の役割論
- 1945年 ソールズベリー・ドクトリン：政権与党の選挙綱領事項については、  
上院は、修正はできるが、これを阻止することはできないと  
する原則
- 1949年 議会法改正：上院の引き延ばし権を2年から1年へ短縮
- 1958年 一代貴族法：一代貴族制度の創設
- 1963年 貴族法：世襲貴族が一代に限り爵位を放棄することを認める。また、  
女性の世襲貴族とスコットランド貴族に上院の出席権が認め  
られた。
- 1968年 議会法案2号（不成立）：世襲貴族議員に表決権を認めず、出席・発  
言権のみを認めることを内容とする。
- 1999年 上院法：世襲貴族議員の原則的な廃止  
（「諸外国の憲法 英国」（齋藤憲司、調査資料2001年4月）等を参考に作成）

#### （上院の世襲と下院の優位）

世襲の上院は、明らかにその地位が下院より下位にあることから、実際上の  
運営において、両院で争いがある問題について、上院は、議事を差し止めたり  
することはあったが、議案自体を差し止めたりすることはしなかった。

これに関連して、世襲の上院に代り選挙に基づく上院を設置することは、下  
院から見ると、非常に脅威となり、現在のように、上院が下院より下位にある  
方が楽であるということ、下院側は認識するようになった。

また、1979年から97年の間は、保守党政権であったため、上院改革はまっ  
たく進まなかった。これは、世襲貴族議員の多くが保守党であり、絶対多数で  
はないとしても、上院の多数を占めていたため、問題があるにしても代替案が  
ないとされたからである。

### **（一代貴族の導入）**

上院における一つの大きな変化は、1958年に一代貴族議員が法律によって認められたことである。それまでは、世襲貴族議員が死亡後、その子孫がその地位を継ぐという制度しかなかった。しかし、1958年の法律によって、一代貴族議員が認められ、同時に女性も爵位を得ることができるようになった。その結果、1999年までに、貴族の数は約1300名にも達し、その内訳は750名が世襲貴族議員、500名が一代貴族議員、26名が聖職者議員であった。

### **（労働党政権下における上院改革）**

上院改革は1996年に再び議題として持ち上がった。当時の野党の党首であったトニー・ブレア現首相が、上院改革を世襲貴族議員の廃止とともに提案したことを契機とする。1997年の選挙を前にして、労働党は、二段階で上院改革を進めることを提案した。第一段階は世襲貴族議員を廃止し、首相から任命された一代貴族議員及び聖職者議員から構成されるものとするものである。第二段階の改革については、まだ明確な計画は出されていない。

### **（世襲貴族議員の廃止）**

第一段階の改革の実行として、1999年に上院法が成立した。この際、上院ではさまざまな論争が起ったが、妥協案として750名の世襲貴族議員のうち、100名ほどが議席を残すこととなった。現在では700名のメンバーの構成として、一代貴族議員が570名、世襲貴族議員が100名ほど、聖職者議員26名という構成になっている。一代貴族議員の議会への出席率は高く、平均で370名が出席する。

### **（王立委員会報告）**

1999年の初頭に、上院法を議会で審議している際、同時に、王立委員会が設置され、上院改革の第二段階の検討が命ぜられた。王立委員会は2000年の1月に、第二段階の提案を報告書（「上院改革に関する王立委員会報告書」）の形で提出した（「コンスティテューション・ユニットにおける説明聴取・質疑応答」p.62参照）。報告書は、上院の定員を550名とし、15年間の任期で任命される一代貴族議員が80%、それ以外の議員は15年の任期で選挙で選出されることを提案している。現行の制度では、上院の一代貴族議員は首相が任命することになっており、野党又は与党から指名することもある。一代貴族議員の定数には上限がない。王立委員会の報告書は、一代貴族議員の任命権を独立した機関

に移行し首相の影響力を削減することを提案している。

### (政府による回答)

1年半後、この王立委員会の報告書に対して、政府は回答(下記の枠記事参照。)を出した。この中で、政府は、20%の議員が選挙で選ばれることに賛成した。しかし、その他の点、一代貴族議員の任命が独立した機関によって行われることや、長すぎると思われる15年の任期について反対した。

政府の提案は支持者が少なく、政府はこれをあまり快く思わなかったと思われる。支持者が少ないことを示唆する例として、上院の60%は選挙で選出されるべきであるとの行政管理委員会の提言に対し、超党派の委員がこれを支持したり、300名の下院議員によって、上院議員が完全に選挙により選出されることが支持されたりした。

個人的には、このような結果に驚いている。なぜなら、下院は伝統的には、上院が選挙によって選出され、下院の地位が脅かされることを憂慮しているからである。

#### 上院改革に関する白書(2001年11月7日)の概要

##### 1 経緯

2001年1月、「上院改革に関する王立委員会報告書」が提出されたのを受けて、政府において立法化に向けた作業が進められていたが、2001年11月7日、この白書が、与党である上院の労働党のウィリアム上院院内総務、下院においては労働党クック下院院内総務から発表された。

##### 2 白書の概要

###### (1) 序文

- ・政府は、上院改革を今議会期中に完成させる。
- ・改革の主要な点は以下の通りである。
  - ・世襲貴族議員から上院議員の資格を剥奪する。
  - ・上院の構成は、直近の下院総選挙における各政党の獲得票割合を反映した政党推薦議員(以下「政党推薦議員」という。)を中心に構成し、その他に、指名委員会の指名による無党派議員(以下「指名委員会選出議員」という。)を120名、選挙による選出議員(以下、「選挙区選出議員」という。)120名の枠を設ける。
  - ・独立した指名委員会による指名により、政府の影響力を除去する。
  - ・定数は600名とするが、現存の一代貴族議員との関係から、当面は750名程度の定数を認める。
  - ・上院と爵位との関係を断絶する。

###### (2) 下院の優越

- ・下院の優越を保持する。

###### (3) 上院の役割

- ・上院は、下院の優越という現在の枠組みを保持しつつ、政府等に対して再

考を促すとともに、法律案等の精査を行なう役割を保持する。

- ・上院議員たる政府閣僚は存続する。

#### (4) 上院の権限

- ・法案審議に関する現在の両院関係の枠組みを基本的に保持する。

#### (5) 構成

- ・10年間の暫定期間後、上院の定数を600名まで削減する。
- ・600名の内訳は、指名委員会選出議員が120名、選挙区選出議員が120名、聖職者が16名、法曹議員が12名以上、政党推薦議員が332名以下とする。
- ・選挙区選出議員の選挙は下院総選挙と同時が望まれる。
- ・選挙区選出議員の任期は、15年以内とする。
- ・イギリス国教以外の宗教団体に議席は付与しないが、指名委員会は指名に当たり、イギリス国教以外の宗教団体に積極的に議席を付与する。

(外務省資料等より作成)

### (両院合同委員会の設置)

このような経緯をもって、失敗した3回の事例に非常によく似た事態が生じつつあった。その結果、本年5月、政府は両院合同委員会を設置し、上院の今後の在り方を検討するように決定した。

この委員会は本年7月に任命され、夏に議会が閉会となる前に、2回の会合が行われた。通常閉会中は、委員会は開かれませんが、先週にも会合があった。さらに、2週間後、下院は開かれていないが上院が開会される頃、次の会合が予定されている。

合同委員会は二段階で仕事を進める予定となっている。第一段階として、上院の今後の在り方に関してさまざまな選択肢を提示する。その選択肢を公表し、討論を行い、投票を行うこととなっている。12月中に報告書をまとめ、本年中に討論と投票を行う予定である。

第二段階として、それらの討論や投票の結果を受け、さらに選択肢を絞り込んだ上で、これを法案にし、両院を通すことを予定している。

### (両院合同委員会での議論)

潜在的な問題点としては、両院で今後の上院の在り方について見方が異なるということがある。上院では任命方式が支持されている。上院議員は、任命方式の長所を知っており、また、任命される議員が少なくなれば自らの地位が危うくなるからである。

合同委員会は、委員会にしては規模が大きく、両院12名ずつ計24名で構成される。政府は、こうした幅広い委員から成る委員会が合意に達すれば、法案が両院を通過することが容易になると考えている。

議論の中心は、現在のところ、上院の構成であり、上院の役割及び機能については、コンセンサスが得られている。すなわち、現在とあまり変わらない役割及び機能を果たすということである。

上院の機能及び役割について簡単に申し上げたいが、第一に、政府の法案を審査し修正するという機能がある。第二に、政府の活動を監視することがある。すなわち、上院は大臣に対して質問を行う時間が多くあり、また、上院の構成員にはさまざまな専門家がおり、下院にはない監視を行うことが可能となっている。第三に、最終的な憲法機能上のセーフティネットとしての機能を果たしている。例えば、選挙があることで下院はさまざまな制約を受け、5年ごとに選挙を実施しなければならないが、下院がこの任期を延長しようとした場合、上院はこれを阻止し、そうした法案を差し止めることができる。しかし、上院の性格は、下院に比べ、民主的な要素が少ないことから、このような権限を行使することはまれである。最後に、上院には専門的な委員会が設置されており、政府の活動を監視する。

### **（今後の上院改革の見通し）**

そして、最後に、現在のの上院改革がどのように進み、10年後の上院がどのようになるかについて申し上げたいが、残念ながら、現在のの上院改革は、大変不透明な情勢にあるので、そうしたことは申し上げられない。

少なくとも、過去に比べて、現在では上院を改革するという気運は非常に高まっているとは言えるが、現在のところ何らの合意が得られないのであれば、現状の過渡的な状況が続くと思われる。

世襲貴族議員は90名残っているが、これらの世襲貴族議員が亡くなった場合、残りの世襲貴族の中から選挙で選ばれることとなっており、これは大変複雑な手続を要するので、より長期的かつ持続性のある手続に変えるべきと思われる。

以上で説明を終わりたいと思うが、これらに関した又は関係のない質問でも受けたいと思う。

**中山団長** 大変丁寧な御説明ありがとうございました。どなたか御質問は。

### **（上院改革の位置付け）**

**葉梨議員** ブレア首相が上院改革の発議をするに当たり、そのほかの重点項目のようなものがあつたのではないか。

**ビーミッシュ氏** ご指摘のように上院改革を發議し、これを政治的な問題としたのはブレア首相であったが、国民の目から見ると、上院改革というのはそれほど重要な問題ではないのではないかという見方もできる。一般の人々に、上院改革について聞けば、おそらくより重要な問題があるのではないかと、より重要な問題を国会議員は考えるべきという反応があると思う。

現行よりも良い提案がなかなか見出せないために、上院改革について議論が起こっている。これまでは、上院が下院の下にあるという関係がはっきりしていたため、その関係は明確であったが、上院が公選されるようになった場合、両院の関係に変化を及ぼし、結局、法案成立のための国会対策について、政府は苦勞することになるのではないかと。

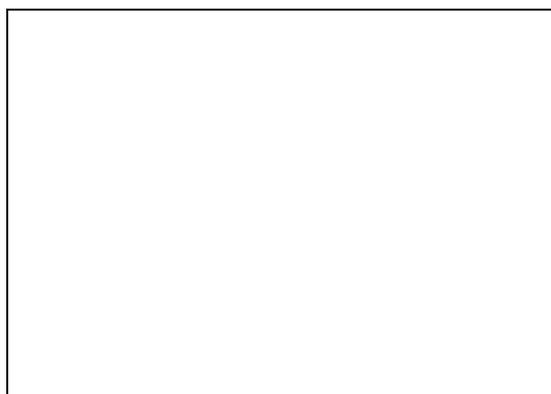
### （両院制廃止論等）

**中川議員** これまで両院制を廃止するという議論は出たことがなかったのか、あるいは国民の中でそうした意見はないのか。

また、上院議員は、国会への出席率が低いのではないかと。

仮に、選挙で選出されるメンバーが多くなった場合、下院との違いをどのように考えるか。

聖職者議員が26人選出されているわけであるが、世襲貴族が批判されたように、聖職者議員に対する批判、上院に議席を持つ必要があるのかという議論はないのか。ないとすればその理由は何か。



**ビーミッシュ氏** 一点目の廃止論について、25年前に労働党が上院改革を提言した際、労働党議員のほとんどは廃止を支持していた。しかし1996年に上院改革の議題が持ち上がったときには、廃止を支持する人はほとんどいなかった。これは、ほとんどの人が上院の果たして

いる機能を認識しているからであると思う。加えて、現在のように法案の内容が、どんどん複雑化していく中で、上院はその性格上、法案を緻密に審査するという点が評価されている。

### （上院議員の出席率）

二点目の上院議員の出席率について説明する前に、まず、上院議員の給与に

ついて説明すると、現在、上院議員は歳費を受けてはいない。もっとも、交通費、宿泊費、また、スタッフ一人の人件費にも満たないが、事務費も出ている。

王立委員会は、上院議員も何らかの手当を受けべきと提言しているが、これは将来上院がどの程度の規模となるかによって左右される。すなわち、500～700名程度の大規模の上院が実現した場合、すべての議員が議事に参加する必要もないと思われるので、常勤の歳費を支給する必要が薄いと思われる。しかし、保守党が提案しているように300名又は下院が提案するように350名の小規模となった場合、議事に恒常的に参加を求めめるためにも、歳費の支給が必要となるかもしれない。もっとも、現在、まったく歳費が支給されていない状態で、50%を超える出席があり、個人的には高い出席率であると考えている。

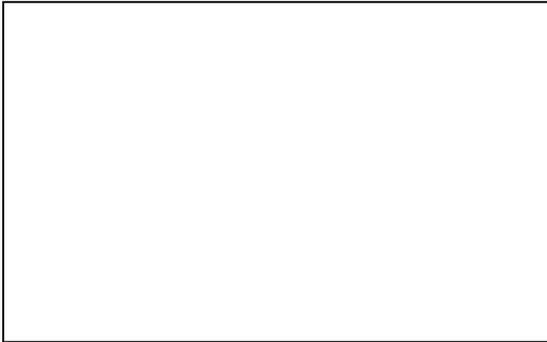
保守党の300名程度に上院議員を削減するとの提案について補足したい。これまで保守党は、18年間も上院の改革に手をつけてこなかったのに、このような提案をすることは非常に意外であるからである。実情を言えば、王立委員会の報告に対する政府の提案がなされた際に、対案としても出されたもので、実際に、どれほどの保守党議員の支持を受けているかは定かではない。

### **（公選された上院と下院との異同）**

三点目の公選の上院が下院とどのように異なるかについて、選挙区の規模、任期の点で差別化が図れるのではないかと。例えば、EU議会の選挙のように、イギリスを10の選挙区に分けて行うということが想定されるが、そうした場合は、かなりの大規模な選挙区となり、地域に密着した問題は、選挙区が小さな下院議員に相談することになると予想される。自由党は、選挙方法について、単記移譲式投票（single transferable vote）という方法を支持している。

### **（聖職者の位置付け）**

最後に、四点目の聖職者議員の選出について、現行では、イギリス国教会の司教が選出され、カソリック等他の宗派からは選出されていない。王立委員会はこれを問題とし、異なった宗派、宗教から選出されるべきと提案している。しかし、比較的、聖職者が問題視されないのは、その絶対数が少ないからである。聖職者は、大変忙しく、議事への出席は2,3名にとどまっており、先日、イラク問題について討議が行われた際には、6名が出席したが、これは、それがモラルを含む問題であったからである。



### （憲法委員会、専門委員会）

**春名議員** 上院には、憲法委員会という委員会があるが、これは何を議論し、いかなる活動を行う委員会か。

また、専門委員会へは、専門家である一代貴族が任命されるのか。

**ビーミッシュ氏** 憲法委員会は、王立委員会の提言の中にあり、2001年初頭に設立された。新しく設置された委員会であるので、まだ、その活動を詳細に説明することは難しいが、一つの例として、スコットランド、ウェールズでの議会の活動が憲法と齟齬がないかを審査している。また、中央政府の活動が憲法に違反していないかを監視している。

### （専門委員会の委員の選出方法）

委員会の専門性について、例えば、経済活動委員会は設置されて間もない機関で、まだ報告書も出しておらず、おそらく、来年に出される経済のグローバル化の報告が第一回の報告になると思う。一般的に委員会にどのような専門的な議員が選出されるかについて、第一の選出基準は、議員自身の興味に従って、立候補するというものである。例えば、科学技術委員会においては、ウィンストン卿が委員長をしているが、有名な産婦人科の医師である。経済問題委員会は、プレントン卿が委員長しているが、大学の経済学の教授である。憲法委員会の委員長は、政治学の教授である。

### （上院の開会頻度等）

**春名議員** 上院は年にどの程度開かれるのか、また、上院議員は無給であるならば、どの程度の出席があるのか。

**ビーミッシュ氏** 上院は年に150日間、週では36～37週間程の開会期間がある。8～9月の間は休暇となる。

出席率については幅があり、仕事の関係で夜の審議にしか出席できない議員もいれば、興味のある分野にしか出席しない議員もいる。任期が終身である関係から、下院を引退した後、恒常的に上院に出席する議員もおり、年に3、4回しか出席しない議員から、全回出席する議員まで幅広いものとなっている。

**（おわりに）**

**中山団長** 大変、丁寧な説明をいただき、十分な理解を得ることができた。大変ありがとうございました。

**ビーミッシュ氏** こちらこそ、もっと説明が必要な事項もあったと考えるが、今まで説明した事項がお役に立てれば幸いです。

**中山団長** 春名議員への回答で、成文の憲法のない貴国で、上院の憲法委員会がどのような活動をしているか理解することができた。また、上院議員がいかなる状況で活動しているか理解ができた。大変ありがとうございました。

以上

## 政府上院改革チームにおける説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 25 日 15:30 ~ 17:00

### イギリス側出席者

政府上院改革チーム

ジュディス・シンプソン

ローラ・ビーモント

ステファン・ベティ

アンソニー・ザカルスキー

### (はじめに)

**中山団長** ご多忙の中、ご出席いただき感謝したい。本日は、憲法に関するイギリスの考え方、特に上院改革について伺えれば幸いである。

### (世襲貴族の廃止)

**シンプソン氏** 確認したいが、上院改革の説明は労働党が政権についた以降でよろしいか。(よろしいですとの声)

労働党が政権についた際には、上院改革が公約となっていたが、当時は世襲貴族議員の力が強く、上院の 3 分の 2 は、世襲貴族議員で構成されていた。当時の世襲貴族議員で、実際に上院で活動していた議員のほとんどが保守党であった。これは、保守党が 300 名以上であったのに対して、労働党が 19 名であったことから明らかである。

労働党が政権について、最初に考えたことは、議員の地位が世襲されるのはおかしいということであり、また、国政についての国民の意見の変化が議席に反映されないということも問題であった。それ

ゆえ、労働党政権の発足時の明確な方針として、世襲貴族議員を廃止することを定めた。具体的には、第一段階として世襲貴族議員を廃止し、その後、上院を構成する議員をどのように民主的な方法で選出するかを検討することとした。

このような方法が採用された理由は、これまで上院改革は何度も失敗しており、その原因が、世襲貴族議員の議論と、今後、上院がどうあるべきかという議論が混同されたことにあると考えられたからである。

このため、労働党政権は、両者を分離し、1999年に、世襲貴族議員を廃止する法案を提出した。しかし、その法案を通す段階で、世襲貴族議員の中から、92名の議員を選出し、その者が議席を残すこととなった。現在、世襲貴族議員は92名、一代貴族議員は約550名いる。このように総数は減ったが、上院は世界で最も大きな議院の一つとなっている。

上院の構成（2002年8月1日現在）

聖職者	26名
法曹貴族	27名
一代貴族	557名
世襲貴族	91名
合計	701名

（懇談時に手交された上院概要資料より作成）

### （王立委員会報告・政府「白書」）

上院改革の第二段階として、王立委員会が設置された。2001年1月、「上院改革に関する王立委員会報告書」（「コンスティテューション・ユニットにおける説明聴取・質疑応答」p.62参照）が提出され、さまざまな提案がなされたが、その中で、一代貴族議員の継続に関する提案が目立つ。

一代貴族議員を継続する理由の一つは、公選による選出が下院の優位の根拠となっており、そうした下院の優位を維持するためであると考えられる。すなわち、イギリスにおいては、下院が国民との関係で上院に優位に立つことは、民主的なプロセスにとり、非常に重要な問題であり、それを損なうことは問題であると考えたからである。もう一つの理由は、上院において、政治以外の分野からの意見を有する議員を確保することが非常に重要であり、例えば、医療、産業、教育、法曹等のさまざまな人材を上院の議員とするに当たり、選挙より任命の方が適していると考えられたからである。

政府は、全体として、王立委員会の提案を支持した。昨年11月、政府自ら「上院改革に関する白書」（「コンスティテューション・ユニットにおける説明聴取・質疑応答」p.74参照）を出し、政府の見解を公にした。政府の見解は、上院の定員を600名とし、うち120名は直接選挙で、120名は政治とは異なるル

ートで任命する、残る 360 名については、各政党が直近の下院選挙での獲得議席数に応じて任命することを提案した。

しかし、政府の提案は支持を集めることはできなかった。すなわち、政府も下院の地位が低下するのではないかとの懸念を有していたが、ここ 5 年間で世論は変わり、両院とも選挙で選出された議員から構成されるべきだという意見が強くなったからである。実際、政府は、白書が提出されてから 6 ヶ月間の世論の動向を見て、白書の内容を法案にし、国会を通過させることは難しいと判断した。こうした事態に対して、政府は、代替案を持たないという問題に直面した。

### （両院合同委員会の設置）

そこで、政府は、上院の在り方について、議会自身にもう一度、問いたたすこととし、両院の合同委員会を設置して、上院の将来像を再び検討することを表明した。その事務方は、二人しかいないが、その内の一人が、先ほど皆様が会談したビーミッシュ氏である。

以上が現在に至る経緯であるが、現在は、両院合同委員会が報告書を提出し、それに対して、議会がどのような判断を下すか待っている状態にある。

以上で概要の説明を終わりたい。ご質問があればどうぞ。

### （一代貴族議員の任命方法）

**中山団長** 世襲貴族議員が廃止されたということであるが、新しい上院議員の任命についてはどのような検討がされたのか。

**シンブソン氏** 新たな上院議員の任命について、政府の提案では二点指摘できる。第一は、世襲貴族議員について、原則として一代貴族議員の方向に持っていき、その任命は政府が行う。第二点は、その任期は終身ではなく、例えば 15 年という任期を決めて、任期を区切るということである。

**中山団長** 新たに任命される議員の対象者はどのように選出されるのか。例えば、元外務大臣であったハード氏も上院議員となっていると思うが、そうした政治的なキャリアが考慮されるのか、どうした要素を考慮するのか。

**シンブソン氏** 上院議員として任命されるには、大きく分けて二通りある。一つは政党によって推薦されるというパターンである。政党内でどのような推薦

の方法がとられるかは、政党によって異なるので、一概に言うことはできない。二つ目は、上院議員の任命委員会というものが存在しており、政治から独立した委員会として、政治とは関係なく、任命を行う。この委員会は、7名で構成されており、そのうちには、先ほど名前が挙がったハード氏も含まれている。7名の内訳は、与党、野党からそれぞれ1名ずつ、それ以外に議長が1名、それ以外の3名は、公正な競争によって選出される。

**中山団長** その委員会は、女王の下にあるのか。

**シンブソン氏** 首相は、この委員会に対して新たな議員を何名任命したいかを諮問し、委員会は、それに対して候補者を挙げる。首相は、その候補者に対して意見を述べることはできず、ただ、それを女王に推薦する。上院議員となるには、こうした二通りの方法があるわけであるが、いずれにしても、上院議員は貴族という社会的な身分を持つ関係上、形式的には、首相が女王に推薦し、女王がこれを任命するということになる。

**ベティ氏** 任命委員会に関して、首相が上院議員を任命するに当たり、大きな力を発揮してきたということは指摘できる。上院において、保守党議員が増大したのはそのような事情があったからであり、王立委員会の報告書においても、この点が指摘されている。今後、どのような改善がなされるかについては、両院合同委員会の結果待ちである。将来的には、首相の過度の影響力は削減されるのではないかと考えている。

**ザカルスキー氏** 更に付け加えるとすれば、両院合同委員会の役割について述べたい。合同委員会は、現在の状況、任命委員会の状況について良く把握しており、二つの報告書を出す予定となっている。一つは、上院の構成に関するものであり、もう一つは、その他の改革に関するものである。ポイントは、この合同委員会は報告書を提出するに当たり、首相ではなく、議会に提出することである。この報告書を受けて、両院では、将来の上院がどうあるべきかについて議論し、そして投票を行う。この投票の結果が分からないと、上院の将来の構成員の割合や構成員の選出のされ方について、見通しはつかないので、この投票が一つのポイントとなる。その結果、選出方法について変化が見られない場合は、任命委員会の役割は継続するとも考えられる。しかし、投票がなされない限り、確としたことは言えない。

## （上院議員任命の根拠、制定法及び慣習法の関係）

**中川議員** 1999年に上院法が制定されるまで、上院議員の任命方法は法律で規定されていたのか、それとも慣習法で決まっていたのか。

**シンブソン氏** 世襲貴族議員と一代貴族議員に分けて話すが、まず、世襲貴族議員の根拠は、コモン・ロー、慣習法に基づき、16世紀及び17世紀の判例に遡る。そして、1999年の上院法により、世襲貴族議員は廃止されることとなった。

一代貴族議員は、1958年の法律によって初めて導入された。1958年に法律が制定された理由は次のようなものである。19世紀、上院で世襲貴族議員でなければ上院に議席を持つことができないことが討論され決議がなされていた。これは、一代貴族議員になりたいという上院議員について、それを許可するかどうか、上院及び国王が検討をした際、世襲貴族であることを上院議員の要件としたものであり、それ以来、世襲貴族議員でないと上院議員とはなり得ないということとなった。しかし、その20年後、一代限りの法曹貴族議員が認められ、一代貴族議員も1958年の法律で認められた。

**中川議員** 上院議員が公選される場合、それは法律に基づかなければならないのか、選挙を行った結果に基づき、首相が事実上任命するといった慣習で行うこと

になっているのか。我々にはなかなか理解しにくい点なのだが、一般的に制定法と慣習法はどのように使い分けられるのか。

**シンブソン氏** 結果的には、新しく法律を作り、新たに公選により議員を選出することになる。慣習法は、数百年にわたる積み重ねがあって形成されていくもので、新しい方向に行くには

適さない。そのため、上院改革については、1999年の上院法の制定以降、成文法を制定することになっている。また、日本のように、憲法改正のために特別多数や国民投票が要求されたりするようなことはなく、通常の方法と同様の手続でよい。

## （上院の正当性の根拠）

**春名議員** 日本国憲法は、主権は国民に存し、主権者たる国民が衆議院及び参議院の議員を選出するから、国会が「国権の最高機関」と定められている。イギリスの上院は国民から選出されていない。イギリスの「議会主権」の源泉も国民から選出されることにあると考えるが、上院も国民から選出されるのが筋ではないか。

**シンブソン氏** イギリスでも、国会が国権の最高機関であるという考えは同じであると思うが、その歴史的経緯は複雑であり、上院が先に存在し、17世紀となり、財政について下院が優越することとなった。1911年まで、上院は下院の法案を拒否する権限を有し、下院はそれを覆すことはできず、上院が優越した権限を持っていた。1909年に、下院の法案が上院によって拒否された事件をきっかけとして、上院の横暴に我慢ならなくなった下院は、1911年に、下院が再議決した法案を覆すことはできないとする法案を提出した。それが上院及び下院を通過し、下院の上院に対する優位が決定した。

しかし、下院の優位に対して留意しなければならない点がある。実際、このような下院の優位は、明文で規定されるよりも、それまでの慣習、実際的な運用に基いていることが多く、下院がどの程度優位するかは、上院との駆け引きで決まる側面が強い。上院が公選されるとした場合、これまでの下院との力関係は変化するので、どうやって下院の優位を確保するかが課題となる。

## 《中山団長退席》

**ザカルスキー氏** 追加的に言いたいことは、下院の優位について、下院が上院に拒否された法案を再び再議決するには非常に時間がかかるということである。すなわち、下院が再議決した法案を、再び上院に提出しその審議を踏まえないと法案を通過させられないこととなっており、非常に時間がかかる手続となっている。もっとも、実際上の運営に大きな支障をきたすという観点から、このようなことは上院はしないという慣習があり、下院はそれに頼っているという側面がある。このような慣習を、ピーター・テネシー教授は、「いい人」という用語を使って喩えたりしている。お互いが泥仕合を始めてしまうとそれがとまらなくなるという懸念があり、党大会の方針に基づき、与党が出した案であれば、それを阻止しない慣習となっている。

このような慣習は、実際の議会の運用において非常に大切な慣習となっているが、成文となっておらず、このような慣習を成文とするかが大きな論点とな

っている。成文とすべきとの意見もあるが、このような重要な慣習を成文にすることになれば、当然、その他の慣習も成文としなければならない、結局は憲法全体を成文憲法としなければならないという懸念があり、こうした慣習のすべてを成文とすべきとの意見もあるが、こうした極端な意見は少数に止まっている。

### （上院の構成）

**春名議員** 現在、上院議員は、労働党、保守党、自由民主党所属の議員で言えば、どのような構成となるのか。

**ザカルスキー氏** 上院では、労働党の議員は219名、うち170名が一代貴族議員、40名が世襲貴族議員、保守党は、191名、うち187名が一代貴族議員、2名が世襲貴族議員、自由党は、65名のうち、60名が一代貴族議員、3名が世襲貴族議員となっている。さらにそれ以外に超党派の議員が179名おり、そのうち147名が一代貴族議員、29名が世襲貴族議員となっている。聖職者は26名いるが、これはイギリス国教会から、もっとも長老の司教が26名選出される。

	一代貴族議員	世襲貴族議員（注1）	聖職者	合計
保守党	170	49		219
労働党	187	4		191
自由民主党	60	5		65
無所属	147	32		179
聖職者			26	26
その他	8			8
合計	572	90	26	688（注2）

（注1）上院役員として選出された議員等を含む。  
（注2）請暇等の申出が出ている議員等を除く。  
（懇談時に手交された上院概要資料より作成）

### （内閣問責決議）

**春名議員** 上院の機能・役割について、日本の参議院は、内閣問責決議案を出すことができるが、内閣の責任を直接問うという権限が上院にあるか。

**シンブソン氏** イギリスの上院にはそうした権限はない。上院議員が、日々、

閣僚に対して質問することはできるが、基本的に内閣の責任に関する問題は、国民から選出された代表である下院が、問責決議を提出し、上院はそれを承認するか拒否するかどうかの権限しか持たない。しかし、仮に、上院が公選されるようになった場合、そうした権限を含めた上院と下院の関係を整理する必要があるのかもしれない。

### （上院の独自性）

**中川議員** 日本でも参議院は選挙で選出され、院における議論が政党色を帯びた形でなされるという問題が生じ、参議院の独自性をどのように出していくか問題とされている。今後、イギリスの上院が選挙で選出された場合、上院での議論が政党色を帯びるおそれはないか。そうした議論はなされていないのか。

**ザカルスキー氏** ご指摘の問題は、当を得ていて、そうした議論はある。合同委員会はそうした懸念を和らげる方策として、任期を10年から15年の長期とし短期的な利害から離れた議論を行うことができるようにする工夫、選挙日を、下院の選挙と離すといった工夫が検討されている。もっとも、10年から15年の長期の任期の議員に立候補する以上、立候補者も所属の政党も、短期的な利害を離れた長期的な視点からの議論を行う覚悟を持つということが重要である。しかし、実際にどのような議論がなされるか、実際に運用してみないと分からない。今後、日本の参議院のような議論がなされるか、興味深い問題である。

**葉梨団長代理** 長時間、説明をいただき、ありがとうございました。

以上



## 公務員組合評議会における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 25 日 17:00 ~ 18:30

### イギリス側出席者

公務員組合評議会事務局長

チャールズ・コ克蘭 (Charles Cochrane)

### (はじめに)

**葉梨団長代理** 本日はお忙しいところありがとうございます。これまでのヒアリングで日本と英国の公務員の在り方が異なっていることは認識している。最初に全般的なご説明を伺い、その後質問させていただきたい。

**コ克蘭事務局長** 本日はストライキのためたくさん歩いてきた。まず、公務員組合について説明し、その後、政官関係を中心に国家公務員全般についてお話ししたい。

### (公務員組合)

イギリスには、約 50 万人の国家公務員がいる。国家公務員の定義は国によって異なるが、イギリスでは、国家公務員は、各省で働く者を指し、警察官、学校の先生、医師などは国家公務員ではない。なお、上院や下院で働くスタッフは、国家公務員ではないが、組合のメンバーである。

イギリスには、四つの大きな組合があり、国家公務員の 70% が組合に所属している。組合は、等級、職務内容によって、別々に構成されている。例えば、上級組合員、技術者、刑務所のスタッフをそれぞれその構成メンバーとする組合がある。

一般の国家公務員は、省庁別に組合に属するが、その規模はさまざまである。大きいものとしては、国防省、年金省の組合があり、10 万人以上の構成員がいる。一方、12 人しか構成員がいない組合もある。

## （政官関係）

約50万人の国家公務員のうち実際に政策の立案に関与するのはごく一部である。ほとんどは、行政の執行に当たっている。私の推計では、政策立案に直接関わるのは、約3,000人である。

イギリスの国家公務員制度について、国家公務員は、政治との関係で中立的であることに誇りを持っている。すなわち、どのような政党が政権を取っても官僚がその運営に滞りなく奉仕することを誇りとしている。18年間政権の座に就いていた保守党から労働党への1997年の政権交代のときも、円滑な政権の移行に奉仕したことを誇りに思っている。

イギリスでは、国家公務員が政党の党員となることは自由とされているが、その職責を果たす上で、政治活動が制限される場合がある。例えば、国家公務員として職責を果たす上で、政治的な意見を述べたり、自らが仕える大臣に恥をかかせるような言動をしてはならないという決まりがある。

国家公務員は、自らが仕える大臣や政権のために仕事をするものであり、政党のための仕事は（与党の仕事を含めて）できないという原則がある。例えば、政党の中で大臣がスピーチを行う場合に、国家公務員がスピーチの原稿を起草したりすることはあってはならない。そのような役割は政治任用の「特別アドバイザー」（「コンステイテューション・ユニットにおける説明聴取・質疑応答」p.64 参照）が担うべきものである。

以上のことが守られている結果として、政権が交代しても国家公務員は引き続き政権の運営に滞りなく奉仕し続けることが可能となっている。

現在のイギリスでは、政と官の関係について、いくつかの点において緊張関係がある。新聞等において、(a)官僚が政治化している、(b)「特別アドバイザー」が、権力の中枢に近づき影響力を行使しており問題であるとの指摘もなされている。

イギリスの公務員制度の現状は、アメリカやフランスと異なっている。また、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおいて、地方分権の結果、新しい機関が設置され、そこにおける政治家と官僚の関係は、今までのイギリスにおける政治家と官僚の関係とも異なっている。イギリスの政治家と官僚の関係は少しずつ変化している。

最後にイギリスにおいては、選挙に立候補するためには、公務員を辞める必要があるが、落選した場合、再任用されることはあり得る。なお、イギリスの歴史を振り返ると、官僚出身の首相が2人いる。

説明は以上である。質問があれば伺う。

## （公務員の身分保障等）

**春名議員** 公務員が公正中立に職責を果たすことを支える仕組みに関して、公務員の身分保障、労働条件の改善については、イギリスではどのような仕組みがとられているのか。ちなみに日本では、公務員については身分保障があるが、賃金等については、スト権がないので、人事院勧告によっている。

**コ克蘭事務局長** 基本的な考え方としては国家公務員は国王に対してサービスを提供しているという位置付けである。法的には複雑であり、特殊な立場にあるが、現実には一般の労働者と同様の労働条件にある。一般の労働者は、終身の雇用を確保されていないが、国家公務員もそれと同様な状況にある。

イギリスにおいては、労使関係について国家公務員のみを対象とした特別の法律は定められていない。政府はこれを踏まえて、「国家公務員法」を提出しようと考えているようであるが、それがいつになるかは分からない。

イギリスの国家公務員は特別の地位を保障されていないことの裏返しとして、一般の労働者と同じようにスト権や団体交渉権を持っている。組合に加入するのも自由である。

一点加えると、国家公務員は、公開で公正な競争を経て任用されなければならないという非常に厳しい制約がある。この点は、国家公務員が公正で中立であることを確保する上で非常に重要であると考えられている。なお、試験による公正中立な競争は、国家公務員委員会という独立の機関によって監督されている。

## （エージェンシー化）

**中川議員** 行政改革の中でいろいろな分野においてエージェンシー化が進められているが、競争原理の導入により、成果によって待遇（給与体系）が異なることとなると聞いている。この点に関し、労働組合としてどのように対応しようとしているのか。

**コ克蘭事務局長** エージェンシーについては、官僚組織の中で最近大きく発展してきた。導入の趣旨は、政策の立案と執行の分離である。現在、エージェンシーの数は、130あり、そのほとんどは各省の下に設置されている。規模はさまざまであり、8万5000人の職業斡旋所のようなものや、50人という規模のものもある。

エージェンシー導入に対する全体的な評価としては、導入は成功ではなかつ

たとされている。批判の内容は、エージェンシーがその管轄する一つの仕事にのみに集中し、他のさまざまなサービスとの関係を考慮していないというものである。例えば、引越しをする場合にさまざまところに届出が必要であるが、国民から見れば一つにまとめて簡易な手続とすることを望んでいると思う。

最近、各省とエージェンシーの関係についての報告書が出されたが、現在、各省とエージェンシーの関係は緊張関係にあることが多い。すなわち、エージェンシーは仕事の上で裁量や決定権の拡大を望むが、逆に各省の側はエージェンシーをコントロールすることを望んでいる。

エージェンシーのスタッフは国家公務員であり、国家公務員の給与は当初は財務省の下で一括して決められていたが、現在は各省、場合によっては、各エージェンシーで決められている。その結果、似たような仕事をしながら各省ごとにより給与が違うということが生じている。このような事態を国家公務員組合としては、非常に憂慮しており、一律的に国家で給与体系を決めるべきであると考えている。

給与体系に違いがあることにより現実に問題が起きている。すなわち、イギリスにおいては省庁の改編を簡単にできるが、再編成に伴って人事異動を行う際、給与体系が異なることから、非常に大きな軋轢を生んでいる。その結果、過去12ヶ月間にストライキなども起きている。

### （政官の接触禁止）

**中川議員** イギリスにおいては、公務員が与野党を問わず、閣僚以外の議員と直接会うことが禁止されている。アメリカにおいては、議員やロビイストとの接触を通じて公務員が情報を入手しているが、政官の接触が禁止されている中でイギリスの公務員は内閣提出の法律の原案を作成する際に必要な情報等などをどのように入手しているのか。

**コ克蘭事務局長** 政官の接触禁止については、あまり詳しくないが、イギリスにおいて、政治家と国家公務員が接触する際には、大臣又は副大臣を通すことが原則となっている。それ以外の接触の方法としては、書面での質問や、委員会に大臣の代理として官僚を召還することがある。

イギリスでは公務員とロビー活動をする者の接触に関しても非常に厳しいルールがあり、公務員は十分に注意する必要がある。具体的には、贈答品をもらうことは禁止されており、カレンダー程度ならよいが、それ以上のものは受け取ってはならないこととされている。なお、個人的な見解であるが、ロビー活

動においては、大企業等よりも、慈善団体やその他の圧力団体の影響力が大きいと考えている。

法案の提出については、イギリスの法案のほとんどは内閣提出であるが、なかには議員立法もある。議員立法の場合には、官僚は非常に制限された形でしかサポートできない。あとは議員が自前でやるしかない。

「政官の接触禁止」

イギリスでは、官僚は時の政権、具体的には、大臣、副大臣等に仕えるものであると位置付けられている。このような官僚の位置付けから、英国の官僚は、自分の省にいる政治家、すなわち大臣、副大臣、政務次官以外の政治家（野党議員及び政府の外の与党議員）との接触を原則として禁じられている（慣行）。この原則の例外として、総選挙前に野党の政策責任者と各省の幹部官僚が、省の組織の事実問題について接触することを許容する習律がある（いわゆる「ダグラス＝ヒューム規則」）。この機会を通じて、省の組織に関する事実的情報や総選挙で政権交代が起こった場合に必要となる行政組織の変更について、野党と幹部官僚との間で情報交換が行われている。

（『英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度』（三好陽、外国の立法（2001年6月））等を参考に作成）

### （公務員の政治的中立性、公務員によるデモ等）

**葉梨団長代理** 公務員が直接陳情を受けないことについては、日本でも検討されているが、今までのやり方に合わない、現実的ではないという意見もある。イギリスでは公務員が陳情を直接受けないという「厳格な習慣」が一般的であるというお話を伺って、我々ももう一度考えなければならぬと感じている。

公務員の中立性について、内閣が代わっても公務員の態度は変わらない点は、日本でも同様である。日本では公務員にスト権はないが、団体交渉権はある。大きな政治的な問題があるときには、公務員もデモ行進をすることがあるが、イギリスでは公務員がデモを行うようなことはあるのか。

公務員の定年制は、日本では厳格に守られている。イギリスの場合、公務員が解雇されることもあるというお話だが、解雇の是非について公務員が争うことはあるのか。

**コクラン事務局長** 現在の新しい傾向として、国家公務員は総選挙の前に野党に対してブリーフをするのが慣習となっている。総選挙に野党が勝った場合、一から勉強を始めるのでは大変であり、時間の無駄だからである。また、国家公務員と閣僚等の合同の勉強会が増えている。イギリスにおいて政官関係について多くの人の意識が高まってきた。野党についてもバランス上、資金、スタッフ等を提供することが重要と考えられている。

国家公務員はあくまで政府・自分の仕える大臣のために働くものであり、個人的な見解を述べることはできないが、それは公務員が自らの意見を持っていないということではない。

デモへの参加は、自由だが、仕事中にやるということなら、ストライキ権を行使することとなる。私的に余暇の時間に参加するということなら自由である。

個人的にはデモの効果については疑問を持っている。先日も政府の政策が全く地方の意見を反映していないということを訴える40万人規模のデモがあったが、結果としてはなにも変わらなかった。変えるためには、ロビー活動など他の方法がある。例えば僅差で当選した議員と次点の議員との得票数の差がその地域に住む国家公務員の数より少ないとすれば、全員が次点の議員に投票すれば結果が変わるので、デモではなく他にやることがあるのではないか。

国家公務員と他の労働者との間で、待遇、権利の差はない。国家公務員も解雇されることもあるが、それを争うことができ、勝訴すれば保障も受けられる。また、病欠の場合も保障を受けることができる。60歳以降は年金を受けられる。

国家公務員は毎年約3万人雇用されているが、辞めていくのも約3万人である。イギリス全体の流れとしては、旧来のように卒業後すぐに雇用し終身まで雇用するということから、次第に途中でさまざまな仕事を経験しながら最後に国家公務員として辞めるという形になってきている。

### **（公務員の立候補と再任用、特別アドバイザーの弊害）**

**春名議員** 選挙に立候補するために辞職した公務員は、落選した場合、もう一度公務員になれるというが、自動的にということか。

また、「特別アドバイザー」の弊害とは具体的には何か。

**コ克蘭事務局長** 公務員は、通常、落選後は、もう一度試験を受けなくても任官することができる。ただし、自分の仕えていた大臣を批判したり、問題発言などを行っていないければという条件付きであるが。

反対野党が「特別アドバイザー」の存在を問題視していることが「特別アドバイザー」の弊害が問題とされていることの大きな要因となっている。

国家公務員から見れば「特別アドバイザー」は自分の中立性を確保するために重要である。問題点として、一つは、80人の中ではわずか2人（首相の補佐官）であるが、官僚（国家公務員）に対して指揮命令できる立場にある「特別アドバイザー」が存在することがある。もう一つは、制度の関係ではなく、「特別アドバイザー」の資質の問題がある。

**葉梨団長代理** 長時間にわたりお話を伺わせていただき、ありがとうございました。

以上

## 英国における議員と公務員の接触

### 1. 議員への説明

英国には、公務員が大臣以外の議員と原則として接触しない慣行がある。ロジャー・ゴッドシフ下院議員は、衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団による「公務員は与党議員と接触するのでしょうか」という質問に対して、「ときどき、質問の趣旨不明のときに接触します。公務員と政府外議員との接触を禁ずるルールはありませんが、公務員はその大臣に責任を負うものなので、積極的には接触しません」と回答している<sup>1</sup>。さらに、下院事務局職員のサンドール氏は、「官僚が野党議員や与党バックベンチャーと原則として接触してはいけないと聞いているが、この趣旨はどういうことか」という質問に対して、「議員と省庁の接触は、政府職員レベルで行われます。これは、議員の地位の高さを認識していることと、政府職員を政治過程から離しておくことがその趣旨です」と回答している<sup>2</sup>。

わが国で頻繁に行われている、公務員による与党議員に対する政府案件の説明は、英国では大臣、副大臣、政務次官、議会担当秘書官（Parliamentary Private Secretary）<sup>3</sup>及び特別顧問（Special Adviser）<sup>4</sup>により行われる例となっている。公務員は国王の下にある時の政権、具体的には大臣、副大臣等に仕えるのであり、与党議員であっても政府の外の議員は野党議員と同じく平議員（private Member）と称され、公務員が第一義的に奉仕する対象ではない。

大臣が守るべき準則を定めた『大臣規範（Ministerial Code）』第 5 章「大臣と公務員」には、大臣が公務員の政治的中立性を尊重しなければならない責務、大臣が公務員に対して政党の会合への出席を求めてはならない責務等が定められている〔資料 A〕 公務員に関する基本規範である『公務員規範（Civil Service Code）』は、上記規定を含む『大臣規範』に照らしてこの『公務員規範』を解釈する義務のほか、政治的中立性の遵守義務について規定しており〔資料 B〕 また『公務員管理規範（Civil Service Management Code）』は、

<sup>1</sup> 「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団報告書」『議会政治研究』第 52 号（平成 11 年 12 月）16 頁。

<sup>2</sup> 同、20-21 頁。

<sup>3</sup> 与党議員が務める無給の大臣付秘書。行政に関する権限は持たず、もっぱら大臣と与党平議員との連絡役を務める。

<sup>4</sup> わが国の政務の秘書官に相当し、国費から給与が支給される被政治任命職。政党関係の会合に出席したり、政治的に議論の分かれる案件について発言を行ったりすることが許される。特定の政策の専門家が任用されるケースと広報担当として任用されるケースに大別される。首相官邸に勤める 3 名を除き、公務員に対する命令権は持たない。2002 年 3 月現在で 60 名にのぼる。Vacher's Parliamentary Companion, No.1105, March 2002.

『大臣規範』と同様な形で、公務員が政党の会合に原則して出席してはならない旨を定めている〔資料C〕。実際に英国大蔵省で勤務した木原誠二氏は、「英国の官僚は、自分の省にいる大臣や副大臣などの政治家以外の政治家との接触は原則として禁じられており、これはかなり厳格に運用されている」<sup>5</sup>、「こうした役人の立場を支えているのは、「役所は、時の政府の資源（resource）であり、選挙に勝った政府だけが、この資源を使用することができる」という意識である。したがって、与党であっても政府外の議員や野党が、政府という資源を使用するためには、ルールに基づいて効率的（Cost Effective）でなければならないということになる」<sup>6</sup>と述べている。

大臣の許可のない接触は当然に禁止されているようである。例えば公務員の心得を記した書物には、「……同様に、政治的中立性を疑問視されたり、国庫から給与を受けている者が政党政治上の目的に利用されているという批判を招いたりする活動に従事するよう要請されてはならない。……公務員は、大臣の同意を得ることなくして、与党を含め議員に説明をしたり、議員が役所に訪ねてくることに同意する、などをしてはならない。大臣は、通常、事實的又は議論の余地のない説明や訪問については同意するだろうが、ときに自らが関与することを求めることがある。この場合には、会合又は訪問は大臣及び議員の都合に合わせて決めなければならない」とある<sup>7</sup>。

さらに、『公務員指針集（Directory of Civil Service Guidance）』には、説明先の政治的党派性に応じた詳細な指針が定められているが、議員が出張する際や超党派の議員連盟に対する場合等には、原則として公務員のみによる説明が認められていることにも留意すべきである〔資料D-1〕

## 2．野党幹部と公務員の接触（ダグラス＝ヒューム規則）

野党議員と公務員の接触は与党議員に対する以上に制約があるが、大臣が許可した場合には公務員による説明が認められている<sup>8</sup>。さらに、議会期（5年間）の満了16ヶ月前<sup>9</sup>から、野党幹部と各省幹部公務員がもっぱら省の組織に関し協議する慣行がある。この慣行は、俗に開始当初の首相の名をとってダグラス＝ヒューム規則と呼ばれ、特例として協議は大臣にも秘密裏に行われる。これにより、野党側は省の組織に関する事實的情報を得ることができ、公務員側は政権交代が起こった際の組織・政策転換を迅速に行えるように準備できるとされる<sup>10</sup>。これについても『公務員指針集』に詳細な指針がある〔資料D-2〕

<sup>5</sup> 木原誠二『英国大蔵省から見た日本』（2002年）、177頁。

<sup>6</sup> 同189頁。

<sup>7</sup> Martin Stanley, *How to be a Civil Servant*, 2000, p.82.訳文には、木原誠二『英国大蔵省から見た日本』（2002年）、177頁を参照した。

<sup>8</sup> House of Commons Treasury and Civil Service Committee, *First Report: The Role of the Civil Service*, Volume 1, HC27-1(1993-94), 1 November 1994, Para.217.

<sup>9</sup> H.C.Deb., 3 November 1998, Col.474w.

<sup>10</sup> House of Commons Treasury and Civil Service Committee, *First Report: The Role of the Civil Service*, Volume 2: Minutes of Evidence, HC27-2(1993-94), 1 November 1994, Memorandum submitted by the Cabinet Office: Contacts between Senior Civil Servants

### 3. 陳情

英国では、議員が選挙区民からの陳情、苦情を処理することは議員の重要な職務とみなされ<sup>11</sup>、近年ではその比重も大きくなっている。

選挙区民から議員に寄せられる行政への苦情（意に反する病院からの退院命令、入国審査、劣悪な監獄状況等）や、正規の質問制度に適さない単純又は私的な質問については、議員は直接公務員に接触するのではなく、議員書簡（MPs' letters）を所管大臣（副大臣等も含む）に送付し、コメントを求めることができる。こうした議員書簡は選挙区民が直接省庁へ苦情を申し立てるよりも効果があるとされる。通常、回答は公務員が起草し、署名は所管大臣が行う〔資料 E〕。ただし、最近では回答の迅速化のため、担当大臣ではなく直接担当公務員に議員書簡を送付するよう奨励している省もあるとされる<sup>12</sup>。これらの議員書簡は膨大な数で、1999年に教育雇用省が受理した議員書簡は21,196通にのぼっている<sup>13</sup>。

また、議員は議会行政監察官（Parliamentary Commissioner for Administration）を通じても、選挙区民の行政に関する苦情を伝達することができる。

さらに、議員は陳情のため選挙区の業者や団体等の代表団とともに省を訪問することができるが、その際には、同伴する業者等からの政治献金等の利害関係がある場合にはこれを行政側に通知しなければならず、利害関係を有する業者等にもっぱら関わる問題については、こうした代表団を組織したり、これに出席したりしてはならないことが、下院の倫理規定で定められている〔資料 F〕。前述の下院事務局職員サンドール氏は、衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団による「政策立案の上で、利害関係団体との協議は頻繁に行われるのか。また、議員の苦情の手紙が行政に与える影響はどのようなものか。行政の中立性を歪めることはないのか。与党議員と野党議員、フロントベンチャーとバックベンチャーとの間で、影響力は異なるのか」という質問に対して、「議員は利益団体と頻繁に接触します。しかし、行為規範により、個人的な金銭上の利益に影響する問題について、議会内で、また大臣相手にできることが制限されています。政府は中立ではありませんが、大臣のために働くものです。与党の幹部は、当然、他の議員よりも大臣に対する影響力が強く、与党議員は野党議員より影響力を持っています。しかし、決定を行うのは大臣で、決定について責任があります」と回答している<sup>14</sup>。

---

and Opposition Parties、三好陽「英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度」『外国の立法』209号（平成13年6月）。

<sup>11</sup> 例えば、朝日新聞社が1998年12月29日に発表した「日英米有権者意識調査」では、国会議員が地元の利益について考えるべきか、国全体のことを考えるべきかという設問に対して、日本では「地元の利益」が19%であったのに対し、英国では60%という高い数字となっている。この件については、宮川淑「イギリス国会議員の選挙区サービス」『獨協大学英語論集』第51号（2000年2月）を参照。

<sup>12</sup> Paul Silk / Rhodri Walters, *How Parliament Works*, 4th edition, 1998, pp.195-197.

<sup>13</sup> H.C. Deb., 17 April 2000, Col.386-389w.

<sup>14</sup> 「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団報告書」『議会政治研究』第52号（平成11年12月）21頁。

## 資料

\* [ ]内は訳者が補ったもの。

### A. 『大臣規範』<sup>15</sup>第5章「大臣と公務員」(抄)

#### 第58条

大臣は、政策の決定に当たって、公務員による、情報に基づきかつ中立的な助言に対し、他からの助言と同様に適正な考慮を払う責務、公務員の政治的中立性を尊重し、公務員に『公務員規範』に抵触する行為を求めない責務、公務員の任命への影響力が党派的目的のために濫用されないようにする責務及び部下の公務員の雇用条件について、善良な雇用主の義務に従う責務を有する。公務員は、その政治的中立性に疑義を生じ、又は国庫から給与を受けている者が政党政治上の目的に使用されているとの批判を招くおそれのある活動に従事するよう求められてはならない。

(中略)

公務員と党大会

#### 第62条

大臣は、公務員に対して、いかなる会派の党大会又はその政策別若しくは主題別グループの会合への出席、ましてや参加を求めてはならない。会議と関係がなく、かつ、省の不可欠な事務を遂行するために公務員の出席が必要となる場合を除き、公務員は、公的立場で、政党の政治組織が主催又は後援する会議への招待を受けてはならない。この規則の例外として、特別顧問 (Special Adviser) は、その契約に基づき、年次党大会を含む政党の行事に参加し(ただし、会議において公に発言することはできない) 政党の党員と接触することができる。詳細な指針は、『公務員指針集 第2巻』( <http://www.cabinet-office.gov.uk/guidance> ) で入手することができる。大臣が省の政策又は措置を政党政治上の行事で説明するために、事後的説明を望む場合には、[大臣に]これを提供してはならない理由はない。

### B. 『公務員規範』(抄)<sup>16</sup>

(前略)

3. この規範は、『大臣規範』(スコットランド及びウェールズにおいてはこれに相当する文書)に規定されている大臣の義務及び責務と同一の文脈において、解釈されなければ

---

<sup>15</sup> *Ministerial Code; A Code of Conduct and Guidance on Procedures for Ministers* ( <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2001/mcode/contents.htm> ). 訳出に当たっては、人事院管理局国際課『英国の大臣規範 付：英国の国家公務員綱領』(平成12年7月)を参照した。

<sup>16</sup> *Civil Service Code* ( <http://www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/cscode.htm> ). 訳出に当たっては、人事院管理局国際課『英国の大臣規範 付：英国の国家公務員綱領』(平成12年7月)を参照した。

ならない。その規範には次のような事項が含まれている。

(中略)

- ・ 公的資源を政党政治上の目的に使用しない義務、公務員の政治的中立性を尊重する義務及び公務員に『公務員管理規範』に抵触する行為を求めない義務

(中略)

9. 公務員は、大臣等から常に信頼されるような行動をとらなければならない。またその行動は将来の政府からも同様な信頼が得られるようなものでなければならない。公務員は、政治的活動の制限に従わなければならない。公務員は、大臣、将来の政府の大臣等に無条件に信頼され、公務員全体が良心的に職務を遂行することができ、正当に樹立された政府の政策を中立的に支え、助言し、及び執行するよう行動しなければならない。

#### C. 『公務員管理規範』(抄)<sup>17</sup>

4.4.12 公務員は、公的立場で、政党組織が主催又は後援する会議若しくは行事に出席してはならない。

4.4.13 政治的に自由なカテゴリーに属さない公務員は、忠誠的かつ効率的に他党の大臣に対するサービスを行うことを妨げ、又はそのような外観を呈するような、一党に対する強くかつ包括的な支持 (commitment) に当たる個人的な政治的見解を表明してはならない。公務員は、特に上司たる大臣が責任を負う件に関して穏当にコメントするよう特段の注意を払わなければならない。上司たる大臣の責任に影響を及ぼす議論に係る件に関しては決してコメントを避けるよう、また個人攻撃を避けるよう特段の注意を払わなければならない。

#### D. 『公務員指針集』(抄)<sup>18</sup>

D-1 「政党とつながりを有する組織が主催する行事への説明及び出席」

1. 公務員がその政治的中立性に疑義を生じ、又は国庫から給与を受けている者が政党政治上の目的のために使用されているという批判を招くおそれのある活動に従事してはならないことは、『公務員規範』に定められている確立された原則である。このことは、『大臣規範』(第58条)<sup>19</sup>において強調されている。より詳しい指針を次のように定める。  
党大会等
2. 公務員は、その出席が党大会と関わりのない不可欠な公務を遂行するために必要となる場合を除き、公的立場で政党の政治組織が主催又は後援する会議に出席してはならない(『公務員管理規範』4.4.12を参照)。また、公務員は、いかなる会派の政策別又は主

<sup>17</sup> *Civil Service Management Code* (<http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/managementcode/csmc.pdf>)

<sup>18</sup> *Directory of Civil Service Guidance, Volume 2: Collected Guidance* (<http://www.cabinet-office.gov.uk/guidance/default.htm>)

<sup>19</sup> 原文は「第56条」であるが、その後『大臣規範』が改定されて当該部分が第58条となったのでこのように訳出した。

題別グループの会合に、本人のみであれ大臣の随行者としてであれ、出席してはならない。ただし、大臣が省の政策又は措置を説明するために、会議用の説明を望む場合には、[大臣に]これを提供することはできる。

#### 超党派の主題グループ又は委員会

3. この場合には、政党に関する公務員の中立性を損なう危険性がより低い。このようなグループの会合に出席する大臣は、個別に事務次官と協議の上適当と認めるときは、説明のため、また求めにより事実的又は統計的性格の質問に回答するために、1又は2名の職員を随行させることができる（政策に関する質問には、大臣が回答しなければならない）。
4. 公務員だけでこうした会合に出席すべきか否かを決定するに当たっては、省は、当該グループが超党派で構成されているか、及び非政党政治的な仕方で当該主題を研究しているかを確認しなければならない。大臣は、各グループへの公務員の出席について、恒常的又はその都度の許可を与えるよう求められなければならない。省は、当該主題が政治的な論議を招くおそれのある場合には、大臣と必ず協議した上で、ときに招待を辞退する必要が生ずることもある。
5. 超党派の議員グループの委員は、[議会の]特別委員会について定める議院規則、議事手続の規則や慣行に拘束されておらず、説明を行うことに同意した公務員は、(『特別委員会に対する省による証言及び回答』に定めるような)特別委員会への出頭に関する確認済みの慣行によって保護されることはない。それにもかかわらず、公務員は同じ原則に従い、協力を事実的質問への回答と政府の政策及び措置の説明に限定し、政治的に論議を招く問題について見解を表明せざるを得なくなることを避けなければならない。

#### 政党の周辺組織

6. これらのグループが行う行事に対してとられる方策は、当該組織及び会合/行事の主題の性格に応じて異なる。次に指針を掲げるが、これは個別の状況に照らして省が判断することの必要性を除去するものではない。指針は内閣府中央官房 020-7270-1987 から入手することができる。北アイルランドにおいては、別の規則及び慣行を適用する。

##### a. 特定の政党の党員であることが構成員の要件であるグループ

これらのグループは単一の政党からなるグループとして取り扱う。公務員は、公的資格で本人だけであり、大臣の随行者としてであり、当該グループの会合に出席してはならない。大臣は、[公務員から]省の政策又は措置に関する事実的説明を受けることができるが、演説の準備を受けることはできない。

##### b. 政治的に偏向しているが形式上政党とのつながりがないグループ

省の利害に関して大臣に十分に説明すること又は演説を書くことに反対する理由はない。公務員は、説明のために行事に大臣に随行し、求めにより事実的質問に回答することができる。すでに表明された政府の政策又は政策過程(process of government)を説明する場合には、公務員に発言の許可が与えられることもある。

公務員のみで出席すべきか否かを決定するに当たっては、省は、次に掲げることを考慮しなければならない。

- ・ 行事の性格及び関与の程度が省益に見合っているかを確認することができるか否か。

・議論される問題に政治的な論議を招く側面があったとしても傍聴人として出席することが望ましいか否か。

公務員は、政治的な論議を招く問題について見解を表明してはならない。

c. 政党と強いつながりのある研究グループ/シンクタンク

政治的傾向のある調査組織が行う行事への参加は、その目的が政党の目的と密接に関連している場合には、微妙なものとなる。これらの団体が行う行事に参加する大臣は、通常、政党政治上の役割からそうするのである。したがって、これらの団体は、通常、a. に規定する団体と同様に政治的なものとして扱わなければならない。ただし、当該行事そのものが政党政治的側面を有するとみなされない限りにおいて、政府の政策を説明し、詳述する演説を大臣のために書くことは合理的と認められることもある。当該行事に公務員のみで出席することについては、全面的に禁止されるわけではない。b. に規定する団体と同様の配慮をしなければならないが、政治的中立性を損なう外観を呈することを避けるよう、いっそう慎重に考慮しなければならない。

7. 運動組織に関するものを含むレファレンダム運動における公務員の役割については、当該レファレンダムに関する内閣府の指針を参照しなければならない。

例外

8. これらの一般的規定は、議員が海外又は国内出張する際の小規模の超党派議員グループに対する、大臣の随行者としてではない軍人又は公務員による事実に説明を妨げるものとみなしてはならない。また、これにより、議員が海外出張する場合には議員全員が単一の政党に属している場合でも説明を行うという長きにわたる伝統をとりやめる必要もない。また、大臣は、1名であれ小規模のグループであれ、1又は複数の政党の議員に対する幹部公務員による事実に説明（省の組織及び運営、技術的問題並びにエージェンシー及び地方支分部局の運営上の諸側面に関する説明を含む）について、提供される便宜がいかなる党に属する議員にも公平に利用可能である限りにおいて、同意することができる。こうした会合に出席するか否かを決めるのは大臣であるが、議員が公共政策上の微妙な問題について公務員と議論するために招待される際には、必ず大臣が出席しなければならない（選挙前の秘密会合の特殊な場合を扱った「幹部公務員と野党の接触」も参照すること）。

文書による説明資料

9. 公務員から大臣に提供された資料は、善意の照会者に提供する性格であり、かつ、すべての政党の議員も入手することができる限りにおいて、平議員に配布することができる。公務員による説明サービスの提供を1政党の平議員に限定することは不適當である。1政党の平議員に限定されたサービスは、公務員の関与が大臣への事実に情報の提供のみに限定されており、かつ、事実に情報の流通は当該政党が取り計らい、費用も負担する場合にのみ、許される。基本的原則は、公務員が1政党にのみ便宜をはかっているという批判を受けてはならないということである。批判を受ける可能性を決して無視してはならず、特に公的資源の使用の問題については、常に注意深く考慮しなければならない。

スコットランド議会議員、ウェールズ議会議員、北アイルランド議会議員、英国選出欧州議会議員

10. 公務員の政治的中立性に関する同じ原則が、スコットランド議会議員、ウェールズ議会議員、北アイルランド議会議員、英国選出欧州議会議員への説明における公務員の関与に関しても遵守されなければならない。内閣府（欧州官房）が欧州議会議員への説明についての詳細な助言を提供することができる。

#### D-2 「幹部公務員と野党との接触」

1. 一般的原則として、野党指導部が省の組織についての事実的質問について情報提供するように求め、又は組織改編について最新情報を求める場合には、幹部公務員と野党幹部との接触を妨げる理由はない。こうした接触は、常に大臣の許可を得なければならない。詳細については「政党とつながりを有する組織が主催する行事への説明及び出席」を参照のこと。
2. しかし、議会期の終わりに近づくか、総選挙が宣言された場合には、首相は、野党幹部と幹部公務員が接触する際に、大臣が有する当該議論の内容について知る権利を放棄するという特別な取決めを許可する（この慣行に関する覚書は、内閣府により〔下院〕大蔵・公務員制度特別委員会に提出され、その 1993-94 年会期の第 5 次報告書第 29-30 頁に掲載されている）。これらの接触の過程で、野党は、政府機構における主たる変更を準備するに当たって、選挙の結果が政権交代となった場合に可能な限りスムーズに変更することができるように、省の幹部公務員に野党の計画について意見を求めることもできる。事柄の性質上、野党側も公務員側も関係する者の数は極めて限定されることになる。
3. 当該接触の取決めの提案は、まず各政党の党首が首相に申し込むことによって行う。首相及び党首の同意に基づき、関係省は、事務次官を通じて申し込まれ、事務次官は、内国公務員長<sup>20</sup>と連絡をとりあうことになる。
4. この目的での接触と、政府の政策についての情報の要求との間には、明確な区別をしなければならない。後者は、大臣の水準で取り扱わなければならない。公務員が議論に参加する場合には、公務員は大臣を補佐する限りにおいて、かつ、大臣の明確な許可を得てのみこれを行わなければならない。
5. 省は、選挙前の期間中の公務員との接触の要求について、次に定めるとおり取り扱わなければならない。
  - a. 野党議員からの公務員との内密な協議の要求は、大臣を通じてか、直接公務員に行われたかに関わらず、事務次官に報告しなければならない。
  - b. 事務次官は、当該要求が上記第 2 段落に合致したものであるか否かを考慮しなければならない。事務次官が合致するとみなした場合には、これを内国公務員長に報告しなければならない。内国公務員長がこの取扱いについて助言する（通常、野党党首がこの打診を許可していることを確認することが必要となる）。
  - c. 事務次官が合致しているとみなさない場合、特に当該要求が政府の政策上の問題に関するものと認められる場合には、事務次官は、大臣に相談しなければならない。大臣がこの取扱いについて決定する。

---

<sup>20</sup> わが国の内閣官房副長官（事務）に相当する職。

選挙の実施が宣言された場合には、さらに指針が発せられることもある(「選挙及びレファレンダム」を参照)。

#### E . 『大臣宛書簡その他書簡の取扱いに関する省の指針』(抄)<sup>21</sup>

1 . 下院議員、上院議員及び一般公衆からの書簡の取扱いは、政府が最重要と認める問題である。下院議員が選挙区その他の問題を大臣に提起する権利は、民主的過程の重要な一部であり、政府は、議員がその書簡への有効な回答を合理的な期間内に期待することを認める。同様に、一般公衆もその照会への迅速な回答を期待する権利を有する。

(中略)

8 . 省及びエージェンシーは、次に掲げる事項を確保しなければならない。

(中略)

・大臣に対する尊敬すべき下院議員及び上院議員の書簡への回答には、エージェンシーに委譲された責任に該当する執行上の (operational) 問題である場合又は例外的な理由 (例えば、大臣が海外出張中である場合) がある場合を除き、秘書官その他の職員ではなく大臣が署名しなければならない。...

#### F . 下院の倫理規定<sup>22</sup>

##### F-1 『行為規範 (Code of Conduct)』(抄)

議員は、議員利害登録制度における利害の登録に関する本院の要求事項を良心に基づき履行するものとし、本院若しくはその委員会の審議において、又は大臣、政府省庁若しくは行政庁との接触において、関連するいかなる重要な利害についても常に注意を喚起するものとする。

議員は、非公式な会合及び行事のような公式に記録されない活動その他の [議員が] 金銭上の関係を有する組織とともに行う活動又は当該組織のために行う活動について、大臣、議員及び公務員に対して公開し、かつ、率直である必要性について、常に留意しなければならない。

##### F-2 1995年11月6日の下院決議(抄)

金銭上の利害 (paid interest) を有する議員は、[行政との接触に当たっての] 問題が金銭上の利害を有する当の団体にのみ関係する場合には、[当該団体の] 代表団を組織し (initiate) また出席も含めて参加してはならない。

<sup>21</sup> *Guidance for Departments on the Handling of Ministerial and Other Correspondence* (<http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/1999/guidance/correspondence.htm>)

<sup>22</sup> *The Code of Conduct together with the Guide to the Rules relating to the Conduct of Members*, HC 688 (1995-1996) .

## 英国貴族院

### 構成

イギリス議会の創始以来、貴族院議員は英国の議会制度において中心的役割を占めてきた。現在では、世襲の貴族議員の割合を削減する改革が進行中である。貴族院議員に任命されるために様々なルートがあり、一代貴族（558 人）、法曹貴族（27 人）、聖職貴族（26 人）、選出された世襲貴族（91 人）の 4 つの主要な議員のカテゴリーがある。

議長は、大法官（Lord Chancellor）であり、首相の助言に基づき女王が任命する。閣僚であり、司法の長でもある。

副議長は、あらかじめ指定された貴族議員が、大法官が欠けたとき、その職を行う。

委員会の種別としては、常任委員会は置かれておらず、全院委員会、大委員会、公法律案委員会、特別公法律案委員会、特別委員会、合同委員会がある。

### 権限

#### (1) 法律の制定

金銭法案〔歳入歳出法案〕は、下院において先議されなければならない。上院は、金銭法案の否決はできるが、修正はできない。上院が下院から送付された金銭法案を 1 か月以内に可決しないとき、下院は、上院の同意を得ることなく、同法案に対する国王の裁可を求めることができる。

金銭法案以外の法律案の場合でも、2 会期連続して同一の法律案を下院が可決したときは、同様に国王の裁可を求めることができる（最初の会期の第一読会の日から再可決の日までに 1 年以上の期間が必要）。

#### (2) 政府の活動の監視

政府に対し、口頭又は書面で質問し、政策を討論し、二次立法を審査する。ただし、内閣不信任決議権は、下院のみが行い得る。

#### (3) 調査特別委員会での専門家意見の提供

欧州連合特別委員会、科学技術特別委員会、憲法特別委員会、経済活動委員会、その他の特別委員会において独立した専門家として、上院議員が意見の提供を行う。

#### (4) 最高裁判所としての司法機能

上訴委員会を通じ、民事については英国全体、刑事についてはスコットランド除くイングランド、ウェールズ及び北アイルランドの上訴裁判所の役割を果たす。

## 議事手続

法案には、公法律案（一般的効力を持ち、公共政策に関係するもの。閣僚によって提出される政府提出法案のほか、一般議員によって提出される議員提出法案がある。）私法律案（特定の地域・集団にのみ適用される規定を有するもの）、混合法律案（公法律案と私法律案の混合＝私的利益に影響を及ぼす公法律案）がある。

上院では、「第一読会」で法案のタイトルが読上げられ、印刷に付される。第一読会の2週間後の「第二読会」では、法案の全体原理について討論を行う。第二読会のおおむね2週間後の「委員会段階」では、本会議から全院委員会に法案は移行し、逐条審査が行われる。下院とは異なり、修正案の選択はなく、すべてが考慮される。下院のような討議打切り（ギロチン）はなく、修正の討論に制限はない。委員会段階の2週間後の「報告段階」で、法案修正の機会がさらにあり、数日間の延長ができる。「第三読会」では、下院と異なり、それまで表決されなかった修正案に限り、審議が認められている。ここで可決されるときが、法案について上院議員が意見を述べ、投票する最後の機会となる。

「委員会段階」においては、次の手続がある。

「全院委員会」...ほとんどの法案は、全議員が参加することができる全院委員会で審査される。

「大委員会」...議員が自由に出席し参加する構成員からなる。全院委員会と同様に活動するが、表決はなされない。この手続は、しばしば異論の少ない法案について、本会議の審議時間を短縮するため用いられる。

「公法律案委員会」...技術的で討論になじまない政府提出法案の委員会段階を行うため、限られた数の上院議員から選出される。選出されなかった議員も参加できるが投票はできない。この手続が使われることは極めてまれである。

「特別公法律案委員会」...逐条審査前に任命から28日以内に、法案に関する書面又は口頭の答弁を得るための委員会である。この手続が使われることもまれである。

なお、法案は、「特別委員会」で審議をすることもできる。この手続により、証人喚問を行って法案における政策を詳しく調査することができる。委員会は、法案を本会議に報告し、法案の可否を進言する。可決すべき場合には、特別委員会は修正を行い、次いで法案は全院委員会に再付託される。議員提出法案は、しばしば特別委員会に付託される。

近年、実質的な本会議審議が行われる前に、次の委員会審査が行われ、委員会審議の質の向上に重要な役割を担っている。

- ・「憲法委員会」...2001年2月に初会議の特別委員会。他の委員会の審査と重ならないよう留意しつつ、公法律案を審査し、憲法適合性に関して報告を行う。
- ・「人権に関する合同委員会」...上下両院の合同委員会。公開審査において大臣に答弁させ、人権に関する立法について審査する。

法律案は、国王が裁可して成立する。ただし、国王が裁可を拒んだ例は、1707年のア

ン王女が最後である。

## 議事運営

議員提出法律案の審議のため特に割り当てられた会議日を除き、会期中のほとんどの会議日において、政府提出法律案の審議を含む政府関係議事が優先するため、成立する法律案の大部分は、政府提出法律案である。

上院議長は、下院の議長と異なり、審議の進行を調整する権限を持たない。議会は、院内総務の指導の下、自主調整を行う、上院与党のリーダーでもある院内総務は、上院全体の責任を担う。

法案の審議は、比較的党派性が薄く、特定の争点について行われる。

今日の上院は、しばしば「修正の院」と言われ、毎年 1500～2000 程度の修正が行われている。審議の最終段階に達するまでに、大量の技術的又は法文作成上の問題点が未解決のまま残ってしまうこともしばしばあるため、後議の院の方がより多くの修正を行うこととなる。上院は、下院審議の中で出された修正事項につき修正を加えることが多い。慣習により、法案審議の段階ごとに一定の時間を空けることとし、修正を第三読会まで行うことができるという時間的余裕もこれに貢献している。

1945 年、労働党政権下で、保守党優位の上院が 1911 年議会法で規定された立法引き延ばし権限を決定的な場面で用いるのではないかという懸念に対し、保守党の上院院内総務ソールズベリー伯が示した原則として、ソールズベリー慣行がある。これは、政府与党が下院議員総選挙の公約において予告したいかなる法案も、上院がこれを第二読会において否決することは誤りであるとするもので、現在に至るまで下院に対する上院の謙抑的な態度を示す原則とされる。ただし、上院は、異議を示す方法として、選挙綱領に含まれた政府提出法案に対して、理にかなった修正案を提出し、表決に付することができる。

法曹貴族は、一般討論や法案審議に参加し、司法経験の専門的立場から法技術的な助言を行う。

## その他

公選によらない議員から構成される点が、批判として指摘されてきた。しかし、現在では上院無用論は少ない。政府主導になりがちな下院の行政統制を補完し、法案の審議日程が過密になる中で法律の質を維持するためには上院は不可欠とみなされている。

現在、1997 年に発足したブレア政権が推進している一連の憲法改革の 1 つとして、上院改革が進行中である。1999 年 11 月には、約 700 年間上院の大多数を占めていた世襲貴族議員が 92 名を除き議席を失った。2000 年 1 月 20 日には、王立委員会報告書『未来の議院』( Cm4534 ) が公刊された。2001 年 11 月 7 日には、政府が上院改革案をまとめ発表した。それによると、定数のなかった上院の議員定数を 600 人とする、うち 2 割を直接選挙により選出する、6 割は各政党の下院総選挙での得票率に沿って政党が任命、

残り 2 割を超党派委員会が選出する、定数のうち 3 割を女性に割り得てるほか、地域・民族の人口比を定数に反映させる、一代貴族議員を廃止し、5 - 15 年の期限付きとするというものである。

現在、「上院改革に関する合同委員会」において改革の検討が進められており、同委員会は、2002 年 7 月 9 日に初会合を開き、ジャック・カニンガムを委員長に指名した。2002 年 7 月 16 日付けの報告書によれば、同委員会は、王立委員会報告書、白書、両院での討論を踏まえ、修正院としての上院の構成・権限、任命制・公選制・その中間という選択肢を含む上院の構成・権限、両院の関係について検討することとしている。

#### 参考文献

- ・ General information: Illustrated Brief Guide and Briefing papers  
< <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199697/ldinfo/ldgeninf.htm> >
- ・ David Feldman, Parliamentary Scrutiny of Legislation and Human Rights, *Public Law*, Wummer 2002
- ・ UNITED KINGDOM < <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2336.htm> >
- ・ 古賀豪 『調査と情報 No.346 英国の上院改革 - ウェイカム委員会報告書』(2000.11.22)
- ・ 『明日の議院 - 英国上院改革のための王立委員会報告書』(2002.6)

タイ王国

## タイの憲法事情

### 1 特色

- ・民主化の動きを背景として、クーデターと関係なく正常な手続に基づき制定された初の憲法
- ・政治改革を主たる目的とした憲法(上院議員の直接選挙、首相の選出方法、国家汚職防止委員会の設置等)
- ・立憲君主制、国王大権(下院の解散、緊急勅令、勅令制定権、宣戦布告等)
- ・経過規定(補足)を含めて全 336 条の長文の憲法(憲法付則法の重要事項を明記)

### 2 歴史

- ・仏暦 2475 (1932) 年シャム王国統治憲章により絶対君主制から立憲君主制に移行
- ・以後、仏暦 2540 (1997) 年タイ王国憲法まで 15 の憲法を制定(軍部クーデター 暫定憲法制定 恒久憲法制定 恒久憲法に基づき総選挙 新政権の発足 クーデター、の繰り返し)
- ・1991 年憲法制定後、1996 年 12 月、憲法起草委員会を設置
- ・1997 年 9 月 27 日、両院合同委員会で新憲法案を可決、同年 10 月 11 日公布・施行。

### 3 内容

#### 第 1 章 総則 (1 条~7 条)

- ・統一かつ不可分の王国、国民主権、国王による統治権の行使、国民の権利・自由の保護等

#### 第 2 章 国王 (8 条~25 条)

- ・神聖な地位。仏教徒であり、全宗教の擁護者。国軍を統帥。位階・勲章を授与
- ・枢密院が国王権限を補佐
- ・王位継承：仏暦 2467 (1924) 年王位継承法に従う。王位継承法の改正は、国王の専権。1974 年以降、女性の王位継承が可能となる。

#### 第 3 章 国民の権利及び自由 (26 条~65 条)

- ・両性の平等、法の前の平等、生命・身体の権利及び自由、虐待・残酷刑の禁

止、信仰の自由、伝統的共同体の慣習、文化を維持発展させる権利、標準的な保健サービスを平等に受ける権利、知る権利、自己の権利等に影響を及ぼす行政行為の決定過程への参加の権利、政府機関等を訴える権利等

#### 第4章 国民の義務（66条～70条）

- ・民主主義政体の護持義務、選挙権の行使義務、防衛・兵役・納税・教育等の義務、公務員の法律遵守・中立義務等

#### 第5章 国の政策指針（71条～89条）

- ・王政・独立の維持、領土の保全、民主政体の維持、軍事力の保持、仏教その他の宗教の擁護、宗教原理に基づく道徳の確立、政策等の策定及び国の権限行使の監査への国民の参加促進、自然資源、環境の保全・改善、国民の保健衛生、福祉、公害の監督・規制への国民の参加促進等

#### 第6章 国会（90条～200条）

- ・国王が国会を通過した法律案に同意しない場合、国会が両院の総議員の3分の2以上の多数により再可決しない限り、法律とならない。
- ・下院
  - 議員：小選挙区400名、比例代表100名（全国1区） 計500名。任期4年
  - 国王による下院の解散大権。下院による首相・閣僚に対する不信任
- ・上院
  - 議員：県単位で選出。200名。任期6年
- ・下院優位の立法手続。国会議長（下院議長）、副議長（上院議長）
- ・5万人以上の選挙権者の連名による、第3章、5章の規定に基づく法律制定請求権
- ・国会付置機関：国会オンブズマン、国家人権委員会

#### 第7章 内閣（201条～232条）

- ・下院が、下院議員の中から、首相を指名。国王が、首相及び国务大臣（35人以内）で構成する内閣を任命
- ・首相・閣僚は国会議員を兼職できない。
- ・閣僚と財界の癒着防止（208条、209条）
- ・緊急勅令の制定：内閣が緊急かつ不可欠と判断した場合に、国王が制定（218条）

#### 第8章 裁判所（233条～281条）

- ・憲法裁判所
  - 裁判官の構成：最高裁判所判事5名、最高行政裁判所判事2名、法律学専門家5名、政治学専門家3名 計15名。上院の助言により、国王が任命
  - 付託方法：国会通過後国王の裁可前の法案について、一定数以上の議員又は首相の意見に基づき、国会議長又は各院議長による付託、 具体的

訴訟の際、裁判所の判断又は当事者の申立てに基づき、裁判所による付託

- ・普通裁判所（第1審裁判所、控訴裁判所、最高裁判所）、行政裁判所、軍事裁判所

#### 第9章 地方行政（282条～290条）

- ・地方公共団体の自律性、権限分散
- ・地方議会議員及び地方行政委員会又は地方公共団体の長のリコール制度

#### 第10章 国の権限行使の検査（291条～311条）

- ・国家汚職防止委員会が、首相、閣僚、国会議員、政治職公務員の不正蓄財や汚職を調査、上院に報告。現有上院議員総数の5分の3で罷免が成立

#### 第11章 国家会計検査（312条）

- ・国家会計検査委員会、国家会計検査院

#### 第12章 憲法改正（313条） 「4改正手続」参照

経過規定（補足）（314条～336条）

### 4 改正手続

- ・手続

内閣、下院議員総数の5分の1以上又は両院議員総数の5分の1以上による改正案の提出

第1読会（両院合同会議）：改正案の原則承認（両院現有議員総数の過半数）

第2読会：条項ごとの審議・採択（多数決）

審議中断期間（15日）

第3読会：改正案の承認（両院現有議員総数の過半数）

国王に上奏、国王の署名、施行

- ・改正の限界：国王を元首とする民主主義政体又は国の形態の変更をもたらす改正動議は提出できない。

## タイ王国憲法に関する調査報告

### 1 憲法制定の経緯

#### (タイにおける憲法の歴史)

タイ王国では、立憲革命後に制定された仏暦 2475 年（西暦 1932 年）シャム王国統治憲章から現行憲法である仏暦 2540 年（西暦 1997 年）タイ王国憲法まで、16 の憲法典が制定されてきた。このように多くの憲法典が制定された理由としては、第一に軍事クーデターによる政権交代が多かったことが挙げられるが、第二の理由として、そのような政権交代に際しては、まず暫定憲法が制定される（「統治憲章」という名が付されることが多い）その後改めて恒久憲法が制定されるというケースが多かったことが挙げられる。しかし、クーデターの頻発にもかかわらず、タイにおいてはバンコク朝（チャクリ朝）が存在し続け、国王を国家元首とする国民主権国家という国体に変化しなかったことは、タイという国家の特色を示していると言える。

#### (現行憲法の制定経緯)

現行憲法は仏暦 2540 年（西暦 1997 年）憲法である。それまでの憲法は仏暦 2534 年（西暦 1991 年）憲法であった。これはクーデターを契機に制定された暫定憲法を受けて、その後まもなく制定された憲法であり、国全体が民主化へ進む中、数次にわたって大幅な改正がなされてきたが、それでもなお、国民の間には新しい

#### 【憲法制定及び改正】

年月日（西暦）	憲法制定及び改正
1932. 6.27	仏暦 2475 年シャム王国統治憲章
1932.12.10	仏暦 2475 年シャム王国憲法
1939.10. 6	改正 国名に関する改正
1940.10. 4	経過規定（議会制度）に関する改正
1942.12. 3	下院議員選挙に関する改正
1946. 5. 9	仏暦 2489 年タイ王国憲法
1947.11. 9	仏暦 2490 年タイ王国憲法
1947.12. 5	改正 経過規定（下院議員選挙）に関する改正
1948. 1.23	憲法起草議会設置に関する改正
1948. 8.20	憲法起草議会議員特権に関する改正
1949. 3.23	仏暦 2492 年タイ王国憲法
1951.12. 6	2492 年 12 月 6 日付仏暦 2475 年憲法の適用に関する勅令
1952. 3. 8	仏暦 2495 年タイ王国憲法
1957. 9.18	2500 年 9 月 18 日付仏暦 2475 年憲法の適用に関する布告
1959. 1.28	仏暦 2502 年タイ王国統治憲章
1968. 6.20	仏暦 2511 年タイ王国憲法
1972.12.15	仏暦 2515 年王国統治憲章
1974.10. 7	仏暦 2517 年タイ王国憲法
1975. 1.19	改正 上院議員任命に関する改正
1976.10.22	仏暦 2519 年タイ王国憲法
1977.11. 9	仏暦 2520 年王国統治憲章
1978.12.22	仏暦 2521 年タイ王国憲法
1985. 7.22	改正 下院議員選挙に関する改正
1989. 7.26	国会議長に関する改正
1991. 3. 1	仏暦 2534 年王国統治憲章
1991.12. 9	仏暦 2534 年タイ王国憲法
1992. 6.30	改正 国会議長等に関する改正
1992. 9.12	首相の資格に関する改正
1995. 2.11	上院定数、有権者年齢等に関する改正
1996. 9.14	憲法改正手続に関する改正
1997.10.11	仏暦 2540 年タイ王国憲法

印は、暫定憲法として制定されたもの

民主的憲法の制定を求める動きは強かった。その動きを受けて 1996 年に憲法改正規定が改正され、同年 12 月に憲法起草会議が設置されると、同会議は国会議員や有識者との協議、全国各地での公聴会、諸外国の憲法・議会制度の調査等を積極的に行い、起草した憲法案を 1997 年 8 月 15 日に議会に提出した。同憲法案は、9 月 27 日に上下両院の合同会議で行われた点呼方式の投票において、賛成 578、反対 16、棄権 17、欠席 40 という圧倒的多数で可決され、10 月 11 日にプミポン国王の署名がなされて、仏暦 2540 年憲法として公布された。以後、改正されることのないまま、今日に至っている。

現行憲法の制定により、前憲法から変更された主要な点は、上院議員選出方法の、任命制から中選挙区による直接選挙制への変更、下院議員選出方法の、中選挙区による直接選挙制から小選挙区・比例代表並立制への変更、憲法裁判所、国家汚職防止委員会、選挙管理委員会等の設置、上院への、首相、国務大臣、国会議員、憲法裁判所長官、最高裁判所長官等の罷免権等の付与等である。

現行憲法の制定経緯における最大の特徴は、憲法起草過程における多大な国民の関与である。これには、約 85 万人の意見の他、300 以上の業界、メディア、NGO、教育機関及び政党等の意見が聴取され、非常に多くの「国民の声」が取り入れられたと言われている。また、これらの「声」は新憲法制定を押し進めると同時に、国家人権委員会の設置（199、200 条）や国民の国務大臣罷免請求権（304 条）等の規定に結びついたと評価されている。

## **2 タイ王国憲法の概要**

### **（1）タイ王国憲法の特徴**

タイ王国憲法（以下「タイ憲法」）の特徴としては、立憲君主制、ともに公選の両院制、強力な権限を有する憲法裁判所、政治腐敗防止のための厳しい制度、多様な人権規定、比較的緩やかな改正規定等が挙げられる。

特に、現行憲法制定の最大のも動力が、旧憲法下での相次ぐ汚職や政治上の不正行為への反発であったことや、憲法全文を通じて腐敗防止のためのさまざまな規定（上院による罷免の制度、資産報告制度、汚職に対する監視や追求のための機関の設置等）が定められていることから、政治腐敗防止のための厳格な姿勢が、タイ憲法最大の特徴と言える。

### **（2）国王**

#### **（憲法上の国王の地位及び役割）**

タイは、国王を元首（2 条）とし、議会制民主主義を採用する立憲君主国であり、主権は国民に存する（3 条）。このような国家体制は、タイでは 1932 年以来、さま

ざまな憲法の下で一貫してとられてきたものである。

元首である国王は、憲法の規定に基づいて国会、内閣及び裁判所を通じてその権限を行使する（3条）。また、国王は仏教徒であり、全宗教の擁護者である（9条）とともに、国軍を統帥し（10条）その地位は神聖にして侵すことができない（8条）とされている。このほか、宣戦布告権（223条）や条約締結権（224条）を議会の承認を受けて行使し、首相及びその他の公務員を任命する（201条等）。なお、これらの国王の権限のための補佐・諮問機関として枢密院が置かれている（12条等）。

このような憲法上の規定及び実質的に国政に占める地位から見ると、タイ国王の地位は我が国の大日本帝国憲法下の天皇の地位に近いと言える。

### （現在の国王及び王室）

現国王のプミポン国王（在位 1946～）は、国民の信頼が非常に厚く、名君の評判が高い。通常は議会制民主主義の原則に従い、政治的言動を控えているが、クーデター等の非常時に際しては、説得による政治的解決を図る等、その指導力を発揮したことも多い。この点、政治的言動をまったく行わない日本の天皇とは対照的である。しかし、現国王に対する国民の依拠心が強いことが、現皇太子が王位を継承することに対する国民の不安感につながっているという側面もある。なお、法改正により、女性による王位継承も可能となった。

## （3）国会

### イ 総論

国会に関する条文は、憲法全条文 336 条中 111 条を占める。この理由は、憲法典中に、議員の資格や選挙制度のような、我が国であれば国会法や公職選挙法に定められているような規定が多く含まれているためであるが、これは、タイ憲法が国会を重視していることの現れであると言える。そして、その背景には、政治の場への軍の進出阻止や上院の民主化、金権政治の排除等の、伝統的な議会制民主主義への要求があり、詳細な規定はその結実であると解されている。

タイ国会は旧憲法下においても伝統的に二院制を採用し、概ね、下院は公選議員、上院は選挙によらない議員で構成されてきたが、徐々に民主化が進み、現行憲法では上下両院とも公選による議員で構成されることとなった。

選挙権は 18 歳以上の者に与えられる（105 条 2 項、124 条）。注目されるのは、被選挙資格として、学士あるいはそれに相当する教育を受けていることが要求されることである（107 条 3 号、125 条 3 号）。これは、タイでは「チャオ・ポー」と呼ばれる、いわゆる「地元の親分」といった人物が議員となり、腐敗選挙や金権政治を招くことが多かったため、その防止策として取り入れられた制度である。もっ

とも、被選挙権の要件に高度の学歴を要求することに対しては、過度の権利制限であるとする批判も強い。

### 【タイ国会における下院と上院の比較】

	下 院	上 院
定数	500人(98条) (小選挙区400人、全国1区の比例代表100人(同条))	200人(121条) (選挙区は県(総計76)を単位として構成(122条))
任期	4年(114条)	6年(130条)
解散	あり(116条)	なし
首相に対する不信任決議	可能(建設的不信任)(185条)	不可
主な被選挙資格	25歳以上(107条2号) 学士相当の資格(107条3号) 1 90日以上継続して一つの政党に属していること(107条4号)	40歳以上(125条2号) 学士相当の資格(125条3号) 政党に属していないこと(126条1号) 現及び前国会議員等でないこと(126条2、3号) 2
法案提出権	あり(169条) 法案先議権あり(172条)	なし
議長	下院議長が国会議長となる(91条)	上院議長が国会副議長となる(91条)

(注): 1 過去に下院議員又は上院議員であった場合を除く  
2 具体的には、過去1年間に下院議員であったことがなく、かつ、直近の上院議員の任期の間に上院議員であったことがないこと、が必要とされる。

## ロ 下院

### (政党の重視)

下院は、小選挙区400人、政党別比例代表制100人(全国を1区とする)の公選された議員で構成され、我が国の衆議院議員選挙のような重複立候補は認められない(98、99条)。また、被選挙要件及び在職要件として90日以上継続して一つの政党に属していることが必要とされる(107条4号、118条1項8号)等、中立的監督機関といった傾向の強い上院とは逆に政治的権力機関としての役割を期待されていると言える。

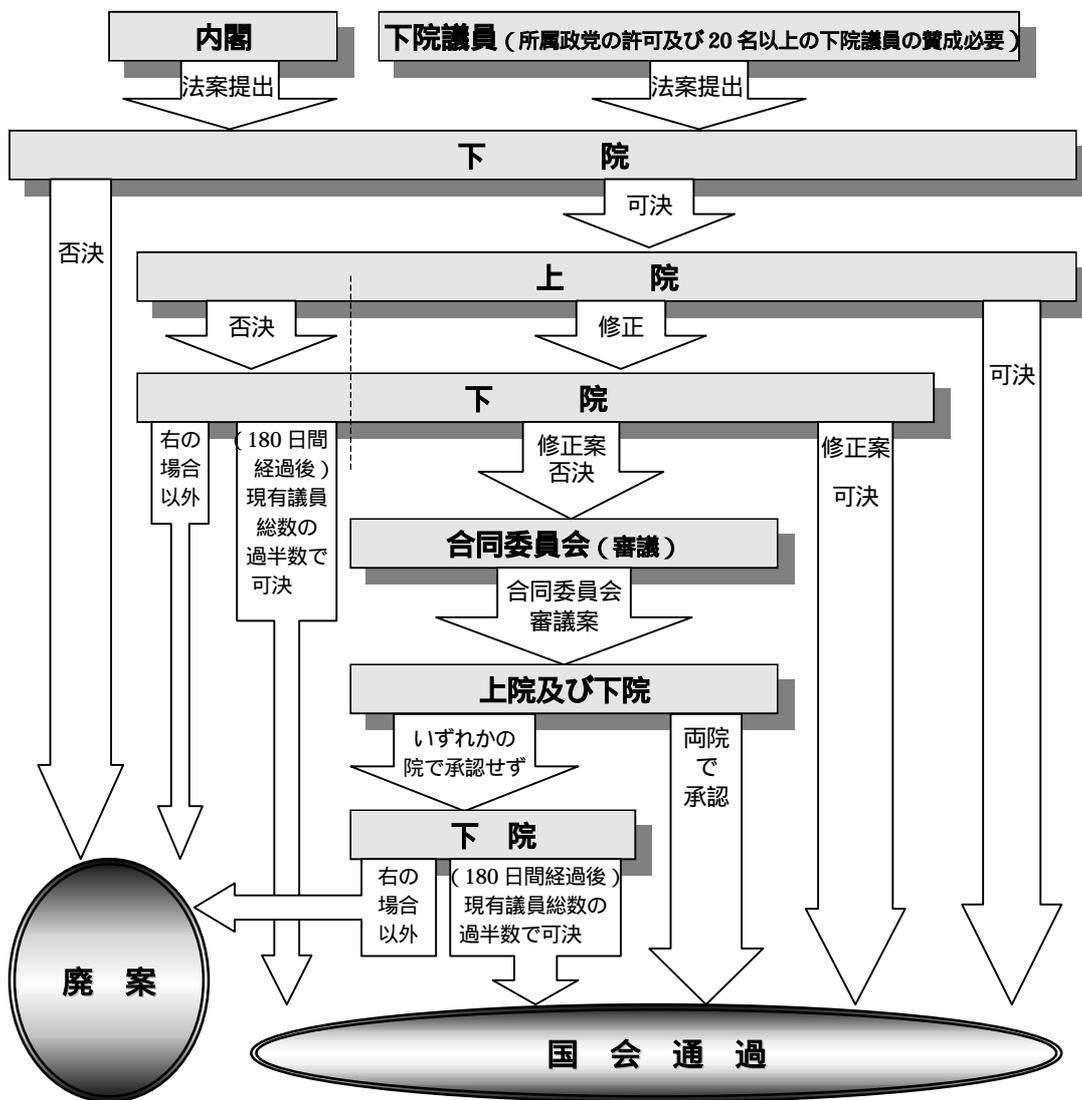
タイでは、これまで下院議員選挙で中選挙区制を採用していたこともあり、少数政党が多かったが、現行憲法により小選挙区制が採用され、また、政党への継続的な所属が被選挙要件のみならず在職要件とされたことから、少数政党は淘汰され、政党間の移籍や新党結成が困難となった。この制度の下では、今後は二大政党制に収斂していくものと考えられる。もっとも、経過規定によって、現行憲法下での初めての下院総選挙では上記の「90日以上」の要件が適用されなかったため、影響はさほど大きくなかったと言われている。

### (法案審議及びその際の下院の優越)

立法権は国会に属しており、上下両院を通過した法案が国王の署名を経て公布さ

れることになる（93条）。下院議員と内閣に法案提出権があり（169条）、下院に法案の先議権がある（172条）。また、法案の下院通過後、上院が否決又は修正する場合において、下院が上院の修正案を認めて可決すれば修正案が国会を通過することになるが、下院がこれを認めず、かつ、合同委員会で審議後の法案にも両院の合意がないときは、改めて下院が現有議員総数の過半数で承認した法案が国会を通過することになる（175、176条）。このように、立法手続上、下院には上院に対して大幅な優越が認められている。

**【法案審議の流れ】**



(注): 会計関連法案の場合は、180日間経過の必要なし

### **(解散と不信任決議)**

下院議員の任期は4年である(114条)が、国王が解散大権を有しており(実質的には首相に解散権があると解されている)(116条)解散されると任期途中で議席を失う。これに対して、下院は現有下院議員総数の5分の2以上の連名によって首相(その他の国务大臣の場合は5分の1)の不信任動議を提出できる。これはいわゆる建設的不信任(国务大臣の場合は異なる)であり、同時に首相候補を推薦しなければならない。不信任決議に現存議員総数の過半数が賛成した場合、下院議長は新首相を国王に奏上する(185、186条)。

## **八 上院**

### **(政治的中立性の重視)**

上院は、各県(総計76)を選挙区として中選挙区制で選出される200人の議員で構成される(121、122条)。公選で選出される第二院であり、その点では我が国の参議院と同じであるが、その性格や権限の点では大きく異なっている。

上院議員は被選挙権の要件として、政党に属しないこと(126条1号)過去1年以内に下院議員でなかったこと(同条2号)及び直近の上院議員の任期中に上院議員でなかったこと(同条3号)等が要求されている。また、上院には、国会オンブズマンや国家人権委員会のメンバーの実質的選出権限があることに加え、不正を行った首相や大臣、国会議員その他の公務員の罷免権もある。これに対して、法案の成立等のさまざまな政治的権限に関しては下院の大幅な優越が定められている。このように、上院には政治的中立性に重点が置かれており、政治的権力機関としてよりも国政全般の中立的監督機関としての役割を期待されていると言われている。

### **(上院改革)**

タイの国会では、伝統的に公選による下院と任命による上院という二院制が採用されてきたが、任命制による上院は、クーデターの頻発する中、軍人が上院議員の多くを占め、軍部が勢力を伸ばすといった事態を招きやすく、また、官僚の政治ポスト化されるなど問題視されてきた。新憲法ではこの点を改善するために上院の公選化を柱の一つとしたが、同時に、民主的政治的機関である下院と、専門的非政治的機関である上院という役割分担を企図して、その選挙制度に大きな差異を持たせ、あえて憲法上に規定した。

新憲法下での初めてのの上院議員選挙は2000年3月4日に実施された。政党党员には立候補資格がない(126条1号)が、当選者の4割が政党と間接的な関係を持つ者で占められた。また、当選者の4分の1が元官僚であった。もっとも、これらの数字を高いと見るべきか低いと見るべきかは判断が難しく、今後の上院の活動等と併せて判断すべきと考えられている。

## 二 両院合同会議

摂政の任命、王位継承の承認、国王が拒否した法案の再議決、宣戦布告の承認及び憲法改正等に際しては、両院の合同会議が開催される（193条）。

タイ憲法においては、二院制を採用しつつも、両院が一体となった「国会」の観念が強く、国会議長及び副議長が憲法上存在する（91条）。そして、重大事項に関しては各院の独立といった観念がむしろ弱められており、例えば、憲法改正に関しては、各院ごとの審議はなされず、当初より「国会」という言わば単一の議会としての審議がなされる。

## ホ 国会の機関

国会の機関として、国会オンブズマンと国家人権委員会が設置されている。

これらの機関は、非常に新しいものであり、国会オンブズマンは前憲法の1995年改正によって（しかし、同憲法下では任命なし）、国家人権委員会は現行憲法で初めて設置された。ともに国会の機関であるが、強い独立性が認められており、それは実質的人事権が上院に委ねられていることからもうかがわれる。

### （国会オンブズマン）

国会オンブズマンは、上院の助言により国王に任命され、人数は3人以下である（196条）。職務は、公務員の法律違背、職務権限の逸脱及び職務怠慢等について、国民からの申立てに基づいて事実を調査し、国会に報告書を提出することである（197条）。また、法令や公務員の行為等が憲法に抵触するおそれがあると判断した場合、その件を憲法裁判所あるいは行政裁判所に送付して決定を求める（198条）。

### （国家人権委員会）

国家人権委員会は、委員長と10人の委員で構成され、上院の助言により国王が任命する（199条）。職務は、人権侵害の調査及び改善の勧告であり、改善なき場合は国会への報告を行う。また、人権保護のための政策や法律の改正等を国会等に提言する（200条）。

## （4）政府

### イ 首相及び国務大臣の選出及び権限

国王は、国務を所掌する内閣を構成する内閣総理大臣（首相）及び35人以内の国務大臣を任命する（201条）。これに先立ち、下院が首相に適任とする者の指名を行っており（202条）。その指名に基づいた任命がなされるため、実質的には首相は下院により選出されると言える。また、各国務大臣は、実質的には首相により選任される。大臣には国会議員とほぼ同様の資格要件があり、年齢は35歳以上とされている（206条2項）。

201条には「国王は、国政を行う……内閣を任命する。」とあり、内閣に行政権

があることは明文で定められていると言えるが、憲法には内閣の職務や権限について具体的に定めた規定が非常に少ない。また、「第7章 内閣」の中には、国王の勅令制定権（221条）や戒厳令施行の権限（222条）、宣戦布告に関する規定（223条）等が定められており、これらの規定が内閣や首相について触れていないにもかかわらずこの位置にあることは一見して奇異に感じられる。しかし、内閣の行政権は広範に及び、国王の権限として定められたものも、その多くについて内閣が実質的権限を有し、これを行使すると解されている。

#### □ 兼職禁止規定

首相は、下院議員の中から選出される（201条）が、首相及び国務大臣は国会議員との兼職を禁止されており（204条1項）、該当する下院議員は議員職を辞することになる（同条2項）（上院議員の場合は、辞職後も1年間は国務大臣となることを禁止されている（206条6項）ため、このような形での国務大臣就任は不可能である）。これらの規定は、政官癒着を防ぐためのものと解されており、このほかに財界との癒着を防ぐため、会社役員等への就職の禁止規定等（208、209条）も存在する。

#### 八 内閣と下院議員選挙制度の関係

タイでは、現行憲法の制定に際して、それまで中選挙区制を採用していた下院議員の選挙制度を、小選挙区比例代表並立制へと変更した。我が国は同様に衆議院で小選挙区比例代表並立制を採用しており、また、議院内閣制を採用している。タイの選挙制度は、我が国の制度を参考にしたものであるため、一見すると政府と議会の関係をはじめさまざまな制度が似ていると解されかねないが、そこには大きな違いがあり、憲法の意図も異なっている。

我が国とタイの議院内

#### 【下院議員総選挙の政党別獲得議席数】

政党名	選挙区	比例区	合計
タイ愛国党	200	48	248
民主党	97	31	128
タイ国民党	35	6	41
新希望党	28	8	36
国家開発党	22	7	29
セーリータム党	14	0	14
民衆党	2	0	2
社会行動党	1	0	1
ティンタイ党	1	0	1
合計	400	100	500

（2001年1月の選挙結果）

#### 【タクシン内閣における政党・選出方法別国務大臣数】

国務大臣の所属政党名	比例区	比例区 (落選)	非立候補	合計
タイ愛国党	22	5	0	27
新希望党	3	1	0	4
タイ国民党	2	1	1	4
セーリータム党	0	0	1	1
合計	27	7	2	36

（2001年2月17日発足）

（注）： タイ愛国党へ吸収合併された

閣制及び下院の選挙制度における重要な相違点は、小選挙区比例代表並立制における重複立候補が我が国では認められており、タイでは認められていない、国会議員が国務大臣となる場合、我が国では議員辞職する必要がないのに対し、タイでは辞職しなければならない、という2点である。

このような規定があるため、タイでは、下院の総選挙に際し、各政党の入閣候補者は小選挙区ではなく比例区に立候補することになる。なぜなら、当選後に入閣して議員職を辞し、欠員が生じた場合に、比例区であれば同じ党の候補者が繰り上げ当選する（119条1項1号）のに対し、小選挙区であれば補欠選挙が行われ（同条同項2号）その選挙結果によっては、その党が一旦獲得した議席をみすみす失うこととなるためである。現実には、現タクシン内閣の国務大臣（首相含む）36名中、比例区立候補者は34名（うち落選者7名）で、残り2名は下院議員選挙に立候補しなかった者である。

このような結果は、上記の及びからの必然的な帰結であるが、その背後には、の制度の理由が、重複立候補を認めることは有権者の意思に反すると考えられたためであり、の制度の理由が、立法と行政の機能を切り離し、利権政治や汚職を防止すべきと考えられたため、という別個の事象が存在するだけではない。そこには、及びの制度を同時に採用することにより、選挙区の利害を代表する選挙区議員ではなく、国全体を視野に入れて問題解決を図る知識と経験を備えた専門的な人物を、（各政党に比例区議員とさせた上で）国務大臣に就任させるという、憲法の意図が存在すると言えるのである。

もっとも、この選挙制度においても、政権与党の座を得られるかどうかは小選挙区での議席獲得数と密接に関係しているにもかかわらず、小選挙区当選者が重視されなくなる傾向が強いことや、候補者は選挙区と比例区どちらに立候補するかを所属政党との協議で決定しなければならないこと等の問題等もあり、まだ新しい制度であるだけに未知数の部分も大きいとされる。

## 二 不信任決議及び下院の解散

首相及び国務大臣には、前述のように下院による不信任制度が存在する（185、186条）。これに対して、下院の解散権は国王が有する（116条）とされているが、実質的には首相が権限を有すると解されており、この点では我が国と似ていると言える。

現行憲法下での解散は、チュアン首相によって任期満了直前の2000年11月9日になされた解散1件のみである。これを受けての下院総選挙は翌2001年1月6日に行われ、圧倒的勝利を収めたタイ愛国党のタクシン党首が連立政権の首班となり、首相に就任した。

## (5) 裁判所

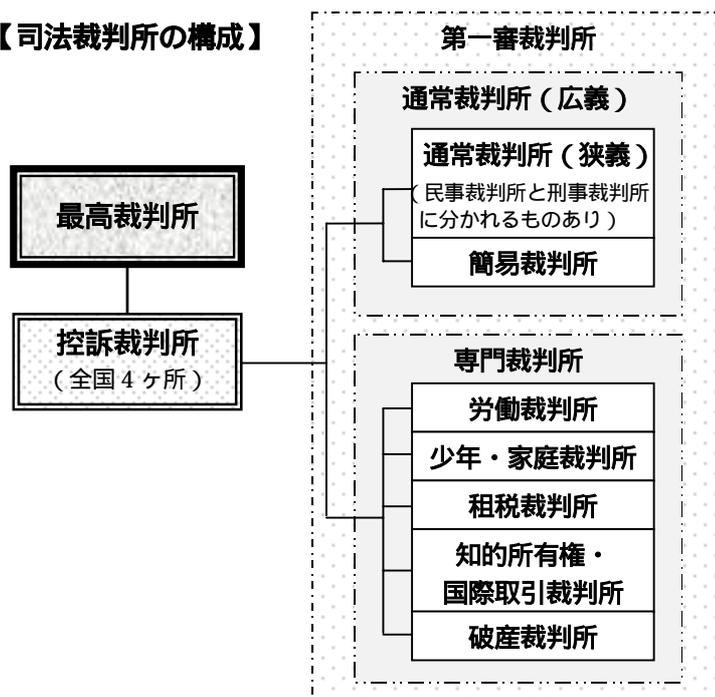
### イ 総論

司法権は裁判所に属し、国王の名において行われる（233条）。憲法には、憲法裁判所（255条） 司法裁判所（271条） 行政裁判所（276条） 軍事裁判所（281条）の4種類の裁判所が規定されている。これらの裁判所は、管轄権、裁判手続や人事行政等の面で、広い範囲にわたって独自の制度及び系列を有している。また、すべての裁判所の裁判官に対し、裁判における独立性と身分の保障がなされている（249、251条）とともに、政治職公務員との兼職が禁止されている（250条）。

### ロ 司法裁判所

司法裁判所としては、最高（司法）裁判所、控訴（司法）裁判所及び第一審（司法）裁判所の3級の裁判所が置かれており（272条）、基本的に三審制がとられている（ただし、専門裁判所には、最高裁判所に直接上訴するものが多い）。最高裁判所がバンコクに置かれ、控訴裁判所が全国で4ヶ所、バンコク他に置かれている。第一審裁判所には、通常裁判所（広義）と専門裁判所があり、専門裁判所には、労働裁判所、少年・家庭裁判所、租税裁判所、知的所有権・国際取引裁判所及び破産裁判所がある。通常裁判所（広義）はバンコク周辺と各地方にそれぞれ通常裁判所（狭義）と簡易裁判所が置かれ、一部の地域では通常裁判所（狭義）がさらに民事裁判所及び刑事裁判所に分かれている。

【司法裁判所の構成】



### ハ 行政裁判所

行政裁判所としては、最高行政裁判所及び第一審行政裁判所の2級の裁判所が置かれており（控訴行政裁判所を設置できる旨の規定もある）（276条2項）。後者は中央行政裁判所と地方行政裁判所に分けられる。行政裁判所は、各種の行政機関及び公務員の違法行為や不当な職務の懈怠をめぐる紛争を処理することを目的としている（同条1項）。

## (6) 憲法裁判所

### イ 設置の経緯

タイ憲法には、違憲立法審査権を行使する機関として、憲法裁判所が定められている。これは、以前の憲法では、法令の合憲性解釈権限の所在が不明であったり、実質的権限が弱かったりしたこと、汚職や金権政治がはびこる中で、政治腐敗防止のための司法的機関が求められたこと、を主要な理由として現行憲法で初めて設置されたものである。

### ロ 構成

憲法裁判所は、最高(司法)裁判所により選出された最高裁判所裁判官 5 人、最高行政裁判所により選出された最高行政裁判所裁判官 2 人、法律学専門家 5 人、政治学専門家 3 人、の計 15 人の憲法裁判所裁判官により構成され、その中で憲法裁判所長官が互選される(255 条)。任期は 9 年で、再任は認められていない(259 条)。また、国会議員や政治職公務員、過去 3 年間に政黨員であった者等は就任を禁じられており(256 条)、選出方法についても詳細な規定が定められている(257 条)等、行政及び立法機関から独立した機関となっている。

## 八 権限

### (違憲審査権)

憲法裁判所は、違憲審査権を行使する。違憲審査は、事前審査と事後審査に分けられる。

事前審査は、法案が国会通過後でかつ国王上奏前である段階で、現有両院議員総数の 10 分の 1 以上若しくは 20 人以上(憲法附属法案の場合)の国会議員又は首相が、当該法案が憲法に抵触しているという見解を憲法裁判所に送付(議員の場合は議長に提出後、議長が送付)する場合に行われる(262 条 1 項)。違憲判決が下された場合、違憲の事項が法案の重要部分であれば法案は廃案となり(同条 3 項)、重要部分でなければ違憲部分が削除された上で手続が進められる(同条 4 項)。

事後審査は、具体的な訴訟の際、裁判所又は当事者が、当該訴訟に適用される法律の合憲性に疑義があるとし、裁判所が憲法裁判所に送付する場合に行われる(264 条)。

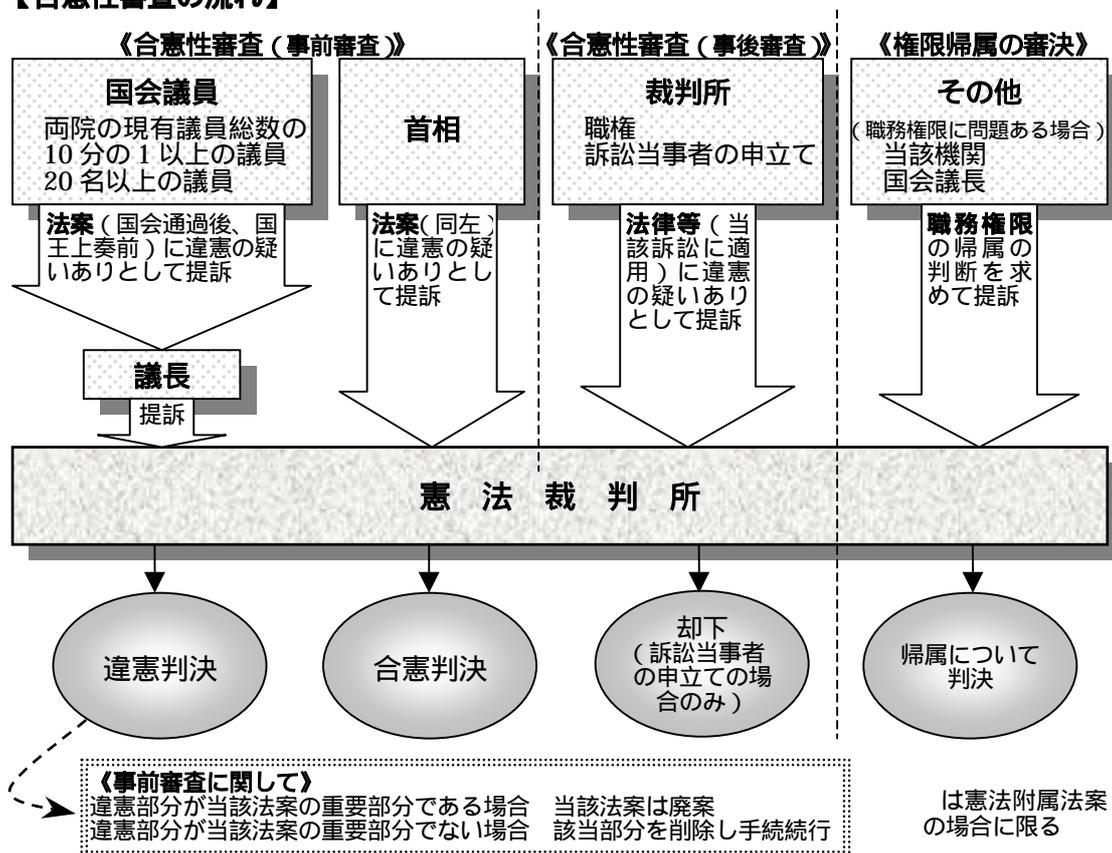
なお、これらの違憲審査の他、憲法上の機関の職務権限に関する問題が生じ、当該機関又は国会議長がこれを憲法裁判所に送付する場合にも審査がなされる(266 条)。

憲法裁判所の判決に関しては、確定している他の判決に影響しない範囲であらゆる訴訟に適用し得る(264 条)とされ、国会、内閣、裁判所及び他の機関を拘束する(268 条)とされる等、強い効力が認められている。

このように、タイの憲法裁判所の特徴には、事前審査制度(法案)及び事後審

査制度（法律等）（具体的訴訟に限る）があり、審査対象が広範であること、判決の強い効力（他の国家機関を拘束する等）が明文で規定されていることが挙げられる。

### 【合憲性審査の流れ】



### （政治腐敗防止の機能）

憲法裁判所には、違憲審査や職務権限の判断のほか、国会オンブズマンが、公務員等の行為が憲法に照らして問題であると判断し、憲法裁判所に審決を求めた場合に審理し、審決する（198条）。国家汚職防止委員会が、政治職公務員の資産報告違反等に関して憲法裁判所に審決を求めた場合に審理し、審決する（295条）という権限が与えられている。

本来、違憲審査機関である憲法裁判所にこのような権限が付与された理由は、汚職や金権政治といった政治腐敗の防止に対する強い要望のためとされている。

## （7）地方自治

### イ 総論

タイでは伝統的に中央集権的体制がとられてきたが、現行憲法では地方自治に関する規定が充実したものとなり、地方分権化が進められた。

国家は住民の意思に基づく自治を与える義務を負い（282条）、自治要件を備え

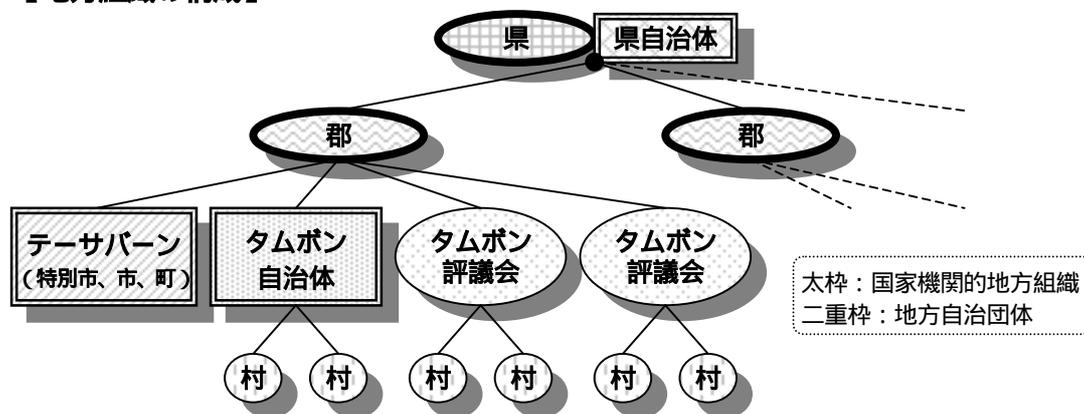
た地域は地方自治団体を構成する権利を有する（283条）とされ、地方自治団体は、統治、行政、人事等の自律性を有する（284条）とされている。また、地方自治団体には地方議会及び地方行政委員会又は地方行政官が置かれること、地方議会議員は直接選挙、地方行政委員会又は地方行政官は直接選挙か地方議会の承認により選出され、任期はいずれも4年であること等、地方自治に関して詳細に規定されている（285条）。さらに、これらの者に対するリコール（投票数の4分の3の賛成でリコール成立。投票率50%が必要）（286条）や条例制定請求制度（287条）等の直接請求制度も憲法上認められている。

### □ 地方組織の構成

タイの国土は、75の県域（タイにおいては、県とは自治体ではなく中央政府の機関であり、我が国の県に当たるものは県自治体と称される。両者は、その対応する地理的範囲（県域）を等しくする。）と首都バンコクに分けられる。各県域は複数の郡に分けられ、各郡は複数のテーサバーン（我が国の市町村に当たり、特別市（テーサバーン・ナコーン）、市（テーサバーン・ムアン）及び町（テーサバーン・タムボン）の3種類がある。）タムボン自治体及びタムボン評議会に分けられる。また、各タムボン自治体及びタムボン評議会は、複数の村に分けられる。

これらのうち、いわゆる地方自治団体は、首都バンコク、県自治体、テーサバーン及びタムボン自治体であり、それぞれ民主的に選出された議会及び執行機関が置かれている。これに対して、県及び郡は、中央集権体制下における地方行政のための国の出先機関的組織であり、県知事及び郡長は内務省から派遣される。そして、このような中央集権体制を地方行政の末端まで行き渡らせるために設置されているのが、複数の村で形成されたタムボンであり、それが地方自治団体としての資格を有するに至ったものがタムボン自治体で、まだ準自治体の域にとどまっているものがタムボン評議会である。村長及びカムナン（タムボンの長）は民主的に選出される。

【地方組織の構成】



## (8) 国家権力行使の監視

### イ 総論

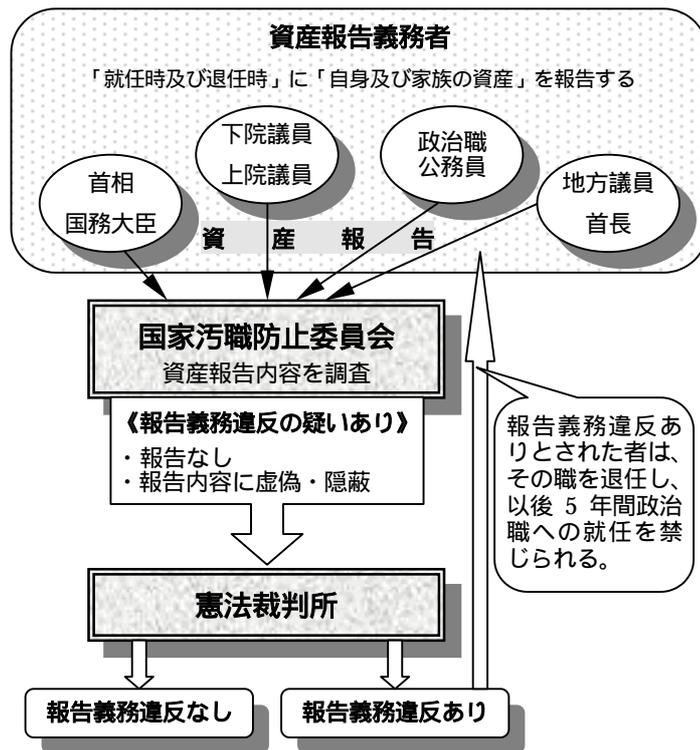
現行憲法は、「第10章 国家権力行使の監視(291~311条)」として、首相、国務大臣、国会議員、憲法裁判所長官及びその他の主要な国家公務員の蓄財行為や汚職に対し、詳細かつ厳格な規制システムを定めている。これらの厳格な規定は、近年進められてきたタイの民主化が、ともすれば金権主義化を伴い、その結果、選挙買収や汚職に対して厳しく取り締まる必要が生じたために定められたものである。

同章においては、そのための制度として、国家汚職防止委員会による資産調査制度、上院による罷免制度、最高裁判所政治職公務員刑事訴訟部による刑事訴訟制度が規定されている。

### ロ 資産報告義務及び国家汚職防止委員会による調査

首相、国務大臣、国会議員、その他政治職公務員(地方公務員含む)等は、その就任及び退任時に、自身及び家族の資産を国家汚職防止委員会に報告する義務を負う(291条)。これを受け、同委員会は報告内容の事実関係を調査する(293条3項)。この報告義務に違反し、報告を怠ったり、報告に虚偽や事実隠蔽があった場合、同委員会は当該案件を憲法裁判所に送付することになり、憲法裁判所がその事実を認めた場合には当該政治職公務員はその職を退任し、以後5年間政治職公務員への就任を禁じられる(295条)。

#### 【資産報告相関関係】

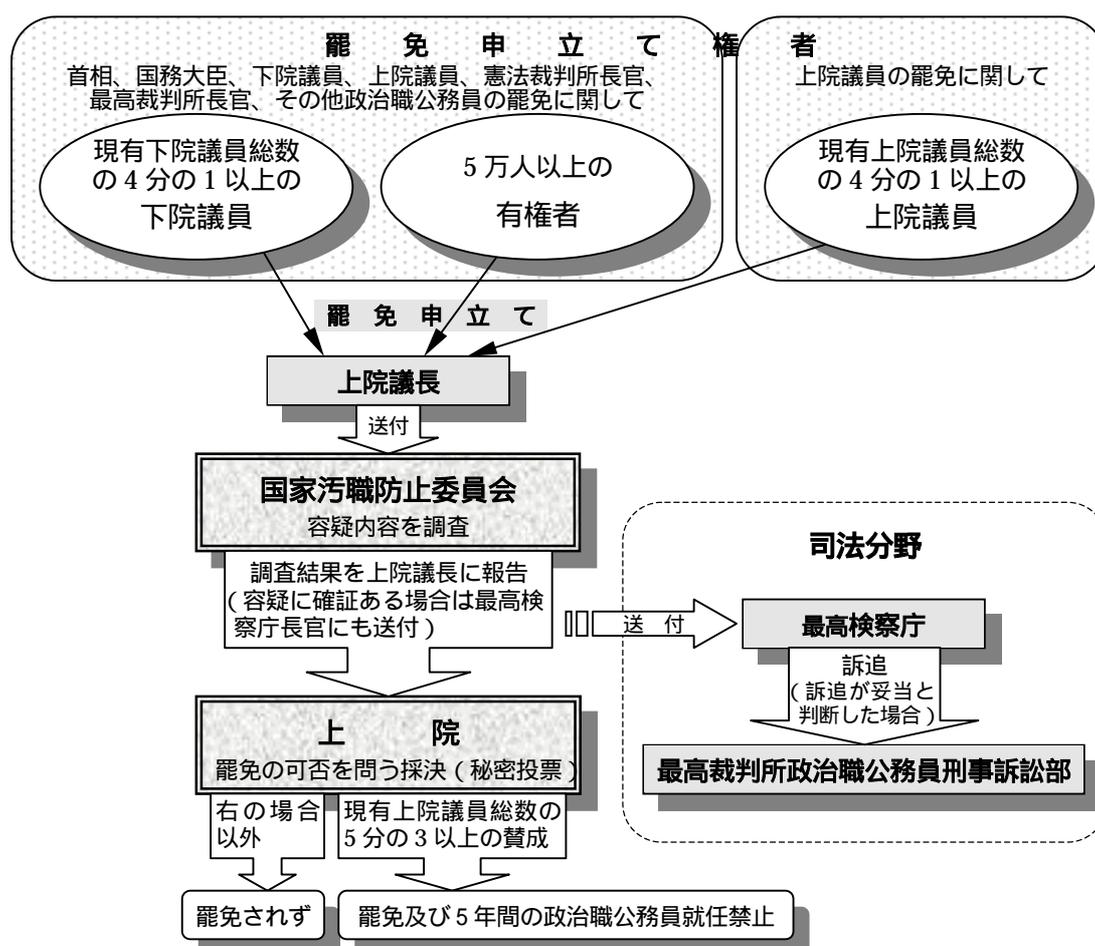


### ハ 上院による罷免

首相、国務大臣、国会議員、憲法裁判所長官、最高裁判所長官、その他政治職公務員等に異常蓄財の事実や職務上の不正行為、違法行為等があった場合、現行下院議員総数の4分の1以上の下院議員又は5万人以上の有権者は、これらの者の罷免を上院議長に申し立てることができる(上院議員の罷免を申し立てる場合は、現

有上院議員総数の4分の1以上の上院議員も可能)(304条)。上院議長は申立てを国家汚職防止委員会へ送付し、同委員会は事実を調査し、上院議長に報告する(容疑に確証ありとする場合は、最高裁判所政治職公務員刑事訴訟部への告発のため、最高検察庁長官にも送付)(305条)。これを受けて、上院において罷免決議が現有上院議員総数の5分の3以上で可決された場合、当該政治職公務員は罷免され、以後5年間政治職公務員への就任を禁じられる(307条)。

### 【上院による罷免決議の過程】



## 二 最高裁判所政治職者刑事訴訟部による刑事訴訟

首相、国務大臣、国会議員、その他政治職公務員等に異常蓄財の事実や職務上の不正行為、違法行為があった場合、最高裁判所政治職公務員刑事訴訟部は、これを審理し、判決を下す権限を有する(308条)。これは、政治腐敗防止の観点から、政治職公務員の汚職等の犯罪を一般的な司法手続でなく、専門の機関で扱うものである。そのため、最高裁政治職公務員刑事訴訟部には、国家汚職防止委員会に調査報告を請求できる(309条)等、強い権限が与えられている。

憲法は、政治職公務員の汚職等に関して、政治的側面に関しては上院に、司法的

側面に関しては最高裁政治職公務員刑事訴訟部にそれぞれ独立して判断させることを意図していると言える。

## (9) 人権

### イ 権利規定

1995 年に行われた前憲法の改正に際しては、人権規定が大幅に拡充された。その流れを引き継いでいる現行憲法にも、「第 3 章 国民の権利及び自由」に、人権に関して以下のような詳細な規定がある。

<b>総論的事項</b>
国民の権利に対する国の留意 (26 条) 憲法が保障する権利による国家機関の拘束 (27 条)
<b>権利の制限</b>
他者の権利、憲法及び善良の風俗に反しない限りでの権利の行使 (28 条 1 項) 憲法が保障する権利に対する制限の在り方 (29 条) 国王を元首とする民主主義制度の転覆又は憲法の規定を逸脱した統治権篡奪行為の禁止 (63 条) 軍人、公務員等の権利の制限 (64 条)
<b>法の前の平等</b>
法の前の平等、差別の禁止 (30 条)
<b>人身の自由</b>
生命・身体の自由、虐待・残酷刑の禁止 (31 条) 罪刑法定主義 (32 条) 被告人及び被疑者の無罪推定 (33 条) 強制労働の禁止 (51 条) 不当逮捕からの自由 (237 条)、不当な捜索からの自由 (238 条) 保釈の権利、接見交通権 (239 条)、不当な抑留・拘禁からの自由 (240 条) 迅速かつ公正な取調べを受ける権利 (241 条)、弁護人に関する権利 (242 条) 自白の強要からの自由 (243 条)
<b>精神的自由</b>
通信の自由、検閲の制限 (37 条) 信仰の自由 (38 条) 表現・出版の自由 (39 条) 放送の公共性 (40 条)、報道事業従業員の報道の自由 (41 条) 学問の自由 (42 条) 集会の自由 (44 条)、結社・組合結成の自由 (45 条)、政治結社結成の自由 (47 条)
<b>経済的自由</b>
居住の自由 (35 条)、移動・住所選択の自由 (36 条) 財産権の保障 (48 条)、不動産収用の制限、損失補償 (49 条) 営業権及び公正かつ自由な競争の保障 (50 条)
<b>社会権</b>
教育を受ける権利 (43 条) 保健サービスを受ける権利 (52 条)、青少年及び家庭内の者の保護 (53 条) 60 歳以上の老人に対する生活扶助 (54 条)、障害者に対する生活扶助 (55 条)
<b>国務請求権</b>
裁判を受ける権利 (28 条 2 項)、請願及び審査結果の通知を受ける権利 (61 条) 政府機関等を訴える権利 (62 条) 証人の権利 (244 条)、犯罪被害者が国から補償を受ける権利 (245 条) 刑事補償請求権 (246 条)、再審請求権 (247 条)

### いわゆる「新しい人権」、その他の権利

家庭内の権利、名誉及びプライバシーの権利（34条）  
先住民の伝統的文化維持及び自然環境保護の権利（46条）  
良好な環境を享受するため環境保護・資源開発に参加する権利（56条1項）  
環境影響評価請求権（56条2、3項）  
消費者の権利（57条）  
情報アクセス権（58条）環境計画等に関し説明を受け、意見を表明する権利（59条）  
自己の権利等に影響を及ぼす行政決定過程への参加の権利（60条）  
憲法に定めのない手段による国家統治権篡奪行為に対する平和的抵抗権（65条）

（注）：刑事手続に関する権利（237～247条）は、「第8章 裁判所」に規定されている。

## ロ 義務規定

タイ憲法では、義務に関しても権利と同様に1章が割かれ、「第4章 国民の義務」に多くの義務規定が定められている。

### 国民の義務

国家及び国王を元首とする民主主義制度を維持する義務（66条） 法律遵守義務（67条）  
選挙権行使の義務及び同義務行使違反に対する権利喪失規定（68条）  
国防、兵役、納税、公務援助、教育、文芸・伝統技能継承、資源・環境保全義務（69条）  
公務員の法律遵守及び政治的中立義務（70条）

### （選挙権行使の義務等）

義務規定で特徴的なものとしては、選挙権行使の義務と、その義務違反に対する権利喪失規定（68条）が挙げられる。これは、国民の政治参加につながる投票率上昇を企図したものであり、いわゆる「罰則」として国政選挙及び地方選挙における選挙権及び被選挙権の制限が法律で定められている。現行憲法下では2000年3月4日に上院議員総選挙が、2001年1月6日に下院議員総選挙が行われたが、両選挙とも投票率は70%を超え、同規定は効果を発揮したと言える。もっとも、権利の喪失の実質的影響が小さいこともあり、投票率は施行前よりは高水準を維持しながらも徐々に低下する傾向にある。

また、兵役の義務に関しては、徴兵制がとられており、18歳以上の男子は原則として2年間の兵役義務があることが法律で定められている。

## ハ 人権保障その他

タイ憲法では、「第3章 国民の権利及び自由」、「第4章 国民の義務」に続いて「第5章 国家政策の指導原則（71～89条）」が定められている。ここでは、人権及び自由の保護、環境の保全、適正な教育運営等、さまざまな義務が国に課されており、これらは側面的な人権保障条項となっていると解される。

また、5万人以上の有権者の連名により、第3章及び第5章の規定に基づく法律を国会が審議するよう国会議長に要請できるとされており（170条）これは、憲法が人権保障を視野に入れた上で国民の直接請求権を定めた制度であると解されている。

## **(10) 改正**

タイ憲法の改正規定は 313 条に定められている。

### **(改正案提出)**

改正動議は憲法改正案として提出する必要がある。提出権者は、内閣、現有下院議員総数の 5 分の 1 以上の下院議員、現有国会議員総数の 5 分の 1 以上の国会議員である。ただし、下院議員は、その所属する政党が提出の決議をしている必要がある。なお、国王を元首とする民主主義制度及び国家の形態変更をもたらす憲法改正動議は提出できない。

### **(審議・採決)**

改正案は「国会」で 3 回にわたって審議される。まず、第一読会の採決は原則の承認に関するものであり、公開の氏名点呼の方法により行われる。改正の承認には現有国会議員総数の半数以上の賛成が必要である。次に、第二読会の採決は条項ごとの審議に関するものであり、単純多数決により行われる。第二読会の審議終了後、15 日間が経過した時点で第三読会の審議が行われる。そして、最終読会である第三読会の採決は憲法としての公布及び施行の承認に関するもので、公開の氏名点呼の方法により行われる。その承認には現有国会議員総数の過半数の賛成が必要である。

### **(国王の承認・公布)**

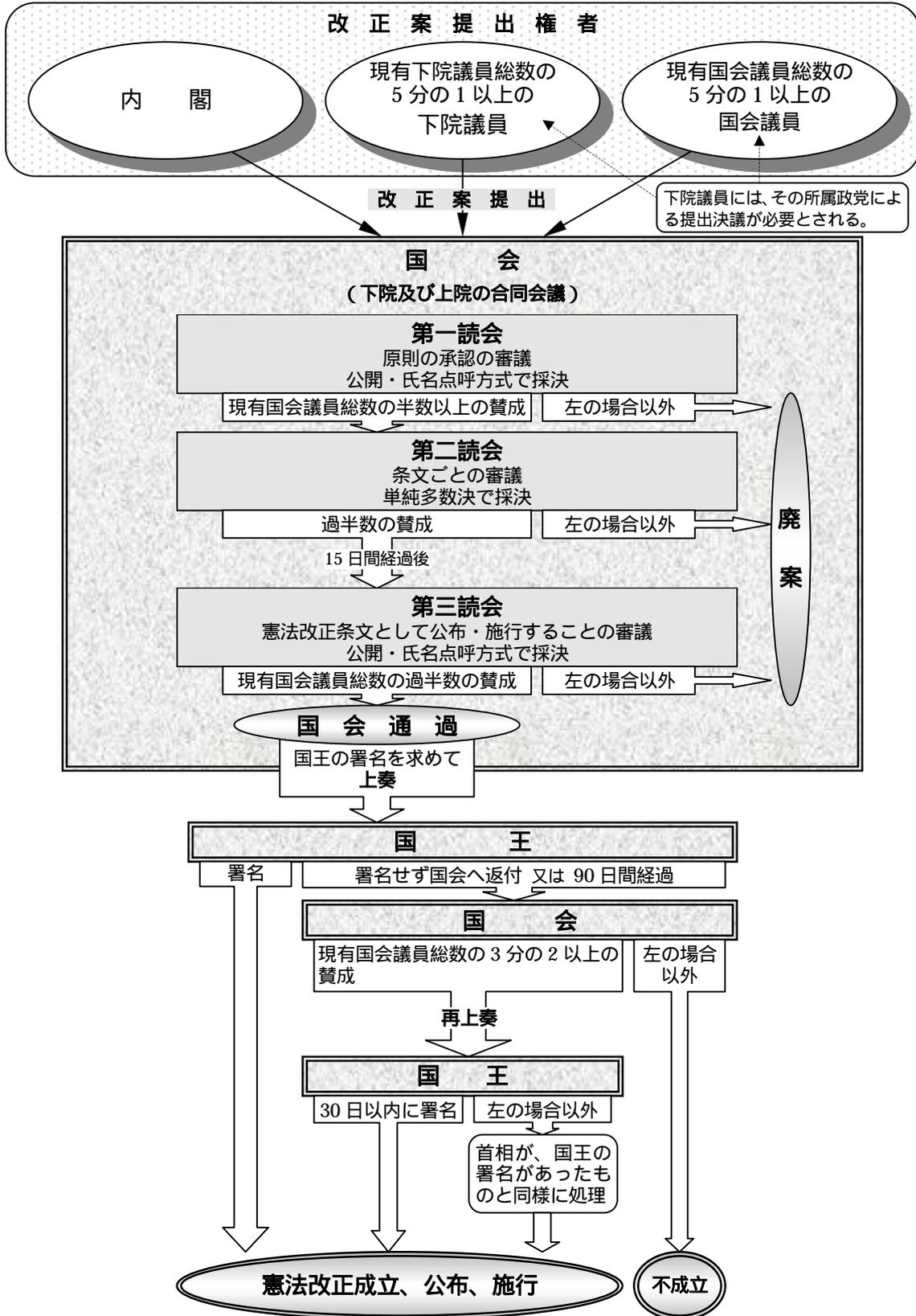
国会で承認された憲法改正案に関しては、法案について規定する 93、94 条が準用され、国王の署名を求めて上奏される。署名された場合、公布・施行されることになるが、国王が改正に同意せず、署名されないまま改正案が国会に返付されるか又は 90 日間が経過した場合、国会は同改正案を再審議することになる。この場合、現有両院議員総数の 3 分の 2 以上の賛成があれば再上奏がなされる。再上奏の場合にも国王が同意せず、30 日以内に署名・返付されない場合は、首相は国王の署名があったものと同様に公布及び施行の手続をとる。

議会における賛成が現有議員の過半数でよいこと及び国民投票制度の不存在等、諸外国の憲法と比較して改正の容易な憲法であると言える。

### **(憲法改正に関する状況)**

現行憲法は制定が 1997 年と新しいこともあり、まだ改正はなされていない。また、経過規定である 336 条に、憲法公布日より 5 年が経過した際に選挙管理委員会等は憲法改正に関して国会及び内閣に意見を提出する権限を有すると規定されているため、2002 年 10 月以降に改正論議がなされる可能性があったが、現段階では具体的な条文改正の議論はなされておらず、近々の改正はないものと考えられている。

**【憲法改正手続】**



<参考文献等>

- 今泉慎也「タイの憲法制度」作本直行 / 編『アジア諸国の憲法制度』アジア経済研究所, 1997.5
- 加藤和英「タイ王国の上院改革と議会政治の変遷」『議会政治研究 No.54』2000.6
- 加藤和英「1997年タイ王国憲法の制定と憲法裁判所」『九州国際大学 国際商学論集』第13巻第1号, 2001
- 週刊「タイ経済」編集部『仏暦2540年(1997年)タイ王国憲法』タイ経済パブリッシング, 1997.10
- 東條喜代子「タイ王国新憲法「仏暦2540年(西暦1997年)タイ王国憲法」」『産大法学(京都産業大学法学会)』31巻3,4号, 1998
- 永井史男「途上国の地方分権化の現状把握 タイに関するケーススタディ」国際協力事業団国際協力総合研修所『「地方行政と地方分権」報告書』, 2001.3
- 東茂樹「タイ/九七年憲法の理想とタクシン政権」『アジ研ワールド・トレンド No.70』アジア経済研究所, 2001.7
- 安田信之『東南アジア法』日本評論社, 2000.10
- タイ王国国会ホームページ <http://www.parliament.go.th/main.html>

## タイ王国憲法裁判所における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 27 日（金） 8：50～10：15

### タイ側出席者

憲法裁判所裁判官

スチット

他 1 名（Dr.クリティカ）

### （はじめに）

**葉梨団長代理** お忙しいところお時間をとっていただきましてありがとうございます。本日は、よろしくお願いいいたします。本来ならば代表としてご挨拶すべき我々議員団の中山団長が不在であり、残念に思っています。

**スチット判事** 私も、このような機会に日本とタイの憲法に関する意見の交換ができることをうれしく思っています。本日は、慶應大学への留学経験のある憲法裁判所の Dr.クリティカと一緒にお話を伺います。

### （選挙制度）

**葉梨団長代理** 1997 年に人権保護と政治腐敗防止の二つの観点から憲法が改正されたと聞いている。また、その際は、日本の憲法についても参考にしたと聞いている。その点についての話をお聞きしたい。

**スチット判事** まず、日本の憲法から我々が学んだ重要なものとして、選挙制度が挙げられる。下院選挙においては、以前は 1 選挙区

から 3 人選出の中選挙区制を採用していたが、小選挙区制を導入した。また、比例代表制も小選挙区制と並立する形で導入した。現在、下院では小選挙区から 400 名、比例区から 100 名の議員を選出している。

この選挙制度の導入に際しては、日本とドイツの制度を参考にした。さらに、選

挙管理委員会の設立においても日本はじめ各国の制度を例にとった。

## （二院制）

**葉梨団長代理** 小選挙区と比例区の並立ということは、まさしく日本の衆議院の選挙制度を参考にされたということであろう。日本では、衆議院の優越の規定はあるものの、衆参両院の制度が良く似ており、憲法の検討の過程で、両院の在り方を見直していこうという議論も始まっている。タイでは、両院の違いという点についてはどのように考えているか。

**スチット判事** タイでも下院と上院の二院制を採用している。

上院も下院と同様に直接選挙制を採用しており、76 ある各県を選挙区として、合計 200 名の上院議員が選出されている。

上院の権限の最たるものは日本と同様に法案審議である。また、上院には政府に対する不信任決議の権限がないが、新憲法によって定められた重要な権限として、汚職を行った議員に対する罷免の権限等がある。この罷免の権限は上院のみに認められた権限で、対象は首相、大臣、議員、司法官、高級公務員となっており、非常に広い。

その他の重要な権限として、政府の権力行使を監視する委員会委員等の任命権がある。例としては、選挙管理委員会、汚職防止委員会が挙げられるが、憲法裁判所や行政裁判所の裁判官の任命にも一定の権限を有しており、上院の任命権は大きい。

また、汚職等に関与した公務員の罷免等の権限を有することにかんがみ、中立性確保の観点から、上院議員は政党への所属を禁止されている。上院議員任期は 6 年で、1 期に限られ、連続 2 期務めることは禁止されている。

## （憲法裁判所の権限 概要）

**中川議員** 憲法裁判所の審理件数は、3 年間で約 200 件であり、判決が出たものが 64 件ほど、審理中が 25 件ほどであると聞いている。タクシン現首相の資産の申告漏れに対する審理も行われたと聞いているが、典型的な審理としては、その他にどのようなものがあるのか。

また、タイの制度の多くは、汚職防止に重点が置かれている気がするが、憲法裁判所もそうなのか。

それから、審理の進め方に関して、申立ては個人が行うとのことだが、それを受けて調査をする検察のような機関は存在するのか、それとも憲法裁判所が審理過程

で自ら調査するのか。

**スチット判事** 憲法裁判所の最大の任務は、法律や審議中の法案が憲法に合致しているかの判断である。もし法律や法案が憲法に抵触しているとされれば効力を失う。

手続としては、憲法裁判所が自ら審理を開始することはできず、訴えがあって初めて審理することになっている。よって、法律が憲法に抵触する疑いがある場合は、定められた手続に基づいて、事案が（憲法裁判所でない通常の）裁判所から送付される。つまり、刑事裁判所や民事裁判所といった裁判所において、ある法律が憲法に抵触するという訴えがあった場合に、事案が憲法裁判所に送付されてくるということになっている。このため、憲法裁判所の扱う事案の大半は、一般の裁判所から送付されてくる、法律の合憲性を争うもので占められている。

その他の手続がとられるものとして、法案に関するものがある。これは、国会で審議中の法案が憲法に反していると疑われる場合に、国会から憲法裁判所に送付されてくるといふものである。

具体例を挙げて説明すると、現在、上院で審議している法案の一つが、違憲の疑いありとして送付されている。その法案での違憲性の争点は、地面を地下 100m まで掘削した後、水平方向に掘り進めて他人の土地の地下を掘ることが、憲法の認める所有権の侵害に当たらないかというものである。上院の中には、違憲であると主張する勢力もあり、憲法裁判所は、そのような掘削ができるかを審議している。また、行政改革に関する法案もホット・イシューとして挙げられる。これは、現在審議中の行政改革法案が憲法に反するとして、一部の国会議員が憲法裁判所に提訴すると言われているものであるが、現時点ではまだ提訴はなされていない。

憲法裁判所の第二の任務としては、汚職の防止が挙げられる。すべての政治職公務員は、汚職防止委員会に資産を報告しなければならないが、ある政治職公務員が資産リストを提出しないか又は提出した資産リストが虚偽のものであった場合には、職を解かれ、5 年間の公職就任禁止の処分を受ける。広く知られている現首相の資産問題は、資産報告内容が虚偽のものではないかと争われたもので、この制度の典型的な例である。しかし、昨年の憲法裁判所の判決では、首相にそのような意図はなく、この件は虚偽申告とは認められないと判断された。解任もされなかった。この他にも、政治家の資産報告に関して憲法裁判所に送付されている事案もあり、5 年間の公職禁止の判断が下されたものもある。このような制度は、政治の透明性や国民に対する政治家の資産公開という点で重要な意義があり、汚職防止に貢献している。

第三の任務は、政府関係機関の権限に関する解釈である。政府機関の間で権限がどちらに属するかについての判断や各機関にどのような権限があるかの判断を行う。例えば、選挙管理委員会や行政裁判所が対象となる。

審理の進め方に関しては、憲法裁判所が自ら事実関係について捜査・調査することは可能である。

これらが、憲法裁判所の主な役割と代表的な事案である。

### （憲法裁判所の権限 検察機能的な権限）

**葉梨団長代理** 憲法裁判所は検察機関のような権限をも有するということであるが、具体的にそのような権限を行使する事案は出てきているのか。

**スチット判事** 憲法裁判所は、日本の検察庁の権限に類似した権限も有すると言える。事実関係を捜査したり証人を呼んだりもする。しかし、まず一般の裁判所に訴えが提起されていなければならず、そこが大きな違いである。

**葉梨団長代理** 日本には憲法裁判所がなく、一般の裁判所は検察から上がってきた案件を処理しているが、タイの憲法裁判所は捜査権も有していると考えてよいのか。

**スチット判事** そのとおり。

### （憲法裁判所の権限 汚職防止、最高裁の権限との差異）

**春名議員** 日本でも、政治家とカネといった政治腐敗が大きな問題となっている。スチット判事は汚職防止委員会の委員長も務めていたとのことで、憲法裁判所の役割としても政治腐敗防止に大きな位置付けをされているとのことである。タイの憲法裁判所が、政治腐敗防止のための機関として位置付けられるに至った歴史的経緯について伺いたい。また、憲法裁判所の権限は非常に大きいと感じたが、憲法裁判所と最高裁判所の権限の違いについても伺いたい。

**スチット判事** まず、歴史的経緯についてお答えする。1997年に現憲法ができる前は、政治家や官僚による汚職や選挙での票の売買などが広範に行われていた。当時も汚職防止のための委員会があり、私もその委員長を務めたことがある。しかし、その委員会の権限は小さく、汚職防止を効率的に行うことはできなかった。このような経緯があり、現憲法によって設立された新たな汚職防止委員会には大きな権限が付与され、政治家の汚職について判決する憲法裁判所も設立された。

憲法裁判所は、資産リストの提出を拒む者及び虚偽申告をする者に対する監視及び抑制という任務を与えられており、この点が最高裁判所との大きな違いである。

また、最高裁判所には憲法を解釈する権限は付与されていない。もし最高裁が、ある法律が憲法に抵触している疑いがあると判断した場合は、憲法裁判所に送付しなければならない。そして、憲法裁判所が憲法判断を下すと、最高裁はそれに従う必要がある。また、資産リストの提出拒否や虚偽申告に係る事項は憲法裁判所の管轄となる。これに対して、政治職公務員に刑事罰を科すような場合は、最高裁に送付する必要がある。このようなことから、憲法裁判所は最高裁とほぼ同等の権限を有していると言える。憲法解釈を行うため憲法裁判所は最高裁判所より上位にあると言う者もいるが、歴史や伝統の点から最高裁の方が上位にあると言う者もいる。

### （憲法裁判所の権限 汚職防止）

**中川議員** 資産公開に関する憲法 295 条の規定について伺いたい。現在の首相の資産報告に疑いありとする場合、首相側に対立している反対政党が訴えることになると思うが、それはどのような形をとるのか。一般の裁判所に訴えを提起し、そこから憲法裁判所に送付されるのか、それとも初めから直接に憲法裁判所へ訴えが提起されるのか。

また、憲法に規定のある資産報告以外の、いわゆる一般的な汚職に関しては、憲法裁判所が審理するという規定が憲法上見られない。資産の虚偽報告等と同様に「コラプション（腐敗）」の一形態と考えられるが、憲法裁判所の管轄にはならないのか。このような事案についてはどのように処理されるのか。

**スチット判事** まず、資産リストに関しては、政治家は全員資産リストを提出する義務を負う。提出を受けた汚職防止委員会が、その内容が正しいか審議する。リストを提出しなかったり、虚偽の申告をしていると判断されると、汚職防止委員会が憲法裁判所に対して訴えを起こす。この場合、一般人や政党といったその他の者は訴えを起こせない。第一義的には、汚職防止委員会が調査を行い、訴えを起こす。

次に、民間からの贈賄のような汚職に関しては、一般人が汚職防止委員会に対して訴えを起こすか、訴えがなくとも汚職防止委員会が自ら職権で捜査を進めることになる。よって、この段階において汚職防止委員会は、検察や警察のような権限を有していると言える。そして、収賄の事実が確認された場合、汚職防止委員会が上院に対してその事実を報告し、上院が当該政治家を罷免する、汚職防止委員会が検察に対して訴え、最高裁判所に送付される、といった二つの手段がとられる。

なお、後者の場合において、訴えを受けた検察が最高裁判所に送付しない場合は、汚職防止委員会が直接に最高裁判所に訴えを提起することができる。このようにして、上院が罷免、最高裁が刑事罰といった判断を下すことになる。この場合には憲法裁判所の関与はない。何らかの法律が憲法に抵触しているという事情のない限り、憲法裁判所は関与しないのである。

### （憲法裁判所の権限 裁判官の選出）

**中川議員** 次に、憲法裁判所裁判官を選出する権限を有する憲法裁判所裁判官選考委員会のメンバー構成はどのようになっているのかについてお答えいただきたい。このような強大な権限を持つ裁判官は、必然的に政治権力と密接な関係を持つことになると思うが、そのことが裁判官の任命に影響を与えることはないのか。例えば、先程の地下部分の土地の権利の例で言うと、政権の座にあるのが、土地の開発や企業の活性化に重点を置く側か、それとも個人の権利を重視する側かによって、任命される裁判官のカラーが違ってくるのではないか。このようなことは、アメリカなど他国でも往々に見られることである。タイの憲法裁判所裁判官の選出はどのように考えられているのか。

**スチット判事** 憲法裁判所裁判官の選出は、憲法裁判所裁判官選出委員会が上院に対してリストを提出する方法でなされる。委員会の構成は、政党代表 4 名、政治学部教授 4 名、法学部教授 4 名、最高裁長官の計 13 名となっている。

裁判官の選出が時の政権に影響されるかについては、私個人は、影響はなく中立的に選出されると思っている。しかし、各々の法案に対する政府の姿勢については研究の必要を感じている。我々も時には政府の方針と正反対の判断を下すこともある。

### （予算関連法案の特例、政治献金）

**春名議員** 憲法裁判所の権限として 180 条 7 項に定められている、予算関連法案と議員との利害関係を審査する権限とは、具体的にどのような権限か。

日本でも、政治腐敗・汚職防止という観点から、政治家への献金問題が議論されている。タイでは、企業や団体から政治家への献金についてどのように考えられているのか。現在、企業献金は禁止されているのか。

**スチット判事** まず、180 条 6 項及び 7 項の趣旨は、予算関係の法案を国会又は

委員会で審議する場合、議員が自らの地元へ利益誘導をすることを防ぐ点にある。もしそのような利益誘導の事実があれば、国会議員は、憲法裁判所に対して訴えることができる。例えば、ある国会議員が、予算の関係する法案を利用して地元の選挙区の利益を図るといった場合、他の議員はこれを憲法裁判所に訴えることができる。憲法裁判所がこれを認めた場合、当該法案及び予算は無効となる。

献金に関しては、憲法において政党等への献金そのものは認められている。もっとも、外国人からの献金は禁じられている。そして、政党は受け取った献金について選挙管理委員会に報告しなければならない。これは個人でなく政党が報告するものである。政治家は個人からの献金を受け取ることも可能だが、あくまで献金であり、賄賂であってはならない。政治献金を選挙活動に使用することはできるが、献金の見返りとして働きかけを行うことは禁じられている。

**春名議員** 政党に対する献金も、政治家個人に対する献金も認められているということか。

**スチット判事** そのとおり。また、法人が献金することも可能である。しかし、タイでは、政党や政治家に献金する者は少ない。むしろ、政治家からお金をもらう者の方が多い。

### （憲法改正と新設機関の効果）

**中川議員** 1997年の憲法改正や、それに伴う憲法裁判所及び汚職防止委員会等の各委員会の設置や改編により、汚職の減少や政治家の態度の改善、社会の民主化といった目に見える変化が現れたと評価しているか。

**スチット判事** 私は、これらの機関の活動ぶりには概ね満足している。また、これらの機関に対する国民の期待も感じている。しかし、他方でこれらの機関は、任務をこなす上でさまざまな問題を抱えている。それは、汚職の件数は非常に多く、また、そのテクニックも複雑であるということであり、汚職はまだまだ厳然と存在する。もっとも、長期的には、汚職は減少すると思っている。

### （憲法裁判所設置に関する議論）

**葉梨団長代理** 日本では、立法・行政・司法の三権が独立して権限を行使するとなっており、その観点からは、タイの憲法裁判所の規定はとても厳しいものに見える。

このような厳しい規定を設けるには相当の努力が必要であったと思う。また、それに対する激しい抵抗もあったと推測するが、そのような経緯についてお聞きしたい。

**スチット判事** 憲法裁判所の設置については、抵抗はまったくなかった。むしろ、このような機関が必要であるとする意見が多かった。というのも、それまでは憲法の解釈を行う専門の機関がなく、最高裁判所がその機能を果たしていたものの、最高裁も憲法に関して熟知していたわけではなく、そのような機関に憲法解釈を任せることには不安があったためである。憲法裁判所設置以前においては、ある種の犯罪は、最高裁に送付されたり、国会内に設置された憲法委員会に送付されたりして、各々で憲法解釈がなされていた。独立した形で憲法解釈を行う機関は存在していなかった。よって、現憲法によって初めて直接的かつ中立的な形で憲法解釈を行う機関として憲法裁判所が設立されたのである。

### （改正手続）

**葉梨団長代理** タイ憲法の改正手続は、内閣、下院議員総数の 5 分の 1 又は両院議員総数の 5 分の 1 以上によって改正案の提出ができるとされている。憲法改正に関しては、日本では両議院で 3 分の 2 以上の賛成が必要であり、国民投票による過半数の承認も必要とされている。しかし、諸外国の改正規定には、議会の過半数で足りるとする規定も多い。

憲法改正案の提出が議員の 5 分の 1 で可能というのは比較的容易であり、これはタイ憲法の特徴として重要な点であると考えられる。このようなタイ憲法の改正規定の柔軟性についてお聞きしたい。

**スチット判事** 確かに、タイ憲法の改正案の議員による提出には、議員総数の 5 分の 1 が必要とされているが、改正案の可決には、もちろん議員総数の過半数の賛成が必要とされている。

ただ、我々としては、タイ憲法は改正しやすい憲法とすることが念頭にあ  
る。一度も改正したことのない日本の憲法と違って、改正しやすい憲法にする  
ということが大原則なのである。

### （憲法裁判所の権限 人権保障）

**春名議員** タイ憲法には人権規定が豊富に定められていると考える。人権規定に  
関して、憲法裁判所が直接審理するようなことはないのか。憲法裁判所は、ある法律

が人権規定に違反しているという判断を下すことも多いのか。

**スチット判事** 憲法裁判所は人権保障について大きな役割を担っていると考えている。人権条項に反する事象又はその疑義がある事象については憲法裁判所の管轄が及ぶ。例えば、男女の不平等のおそれのある法案などは、憲法裁判所が、憲法との関係において審議する対象となっている。結婚した場合に女性が男性側の姓を名乗らねばならないと定めている家族法について、平等原則違反として訴えが提起されており、憲法との整合性を審理しているものもある。この件はまだ審理中であり、最終的な決定は下されていない。ちなみに憲法裁判所の裁判官は 15 名全員が男性である。

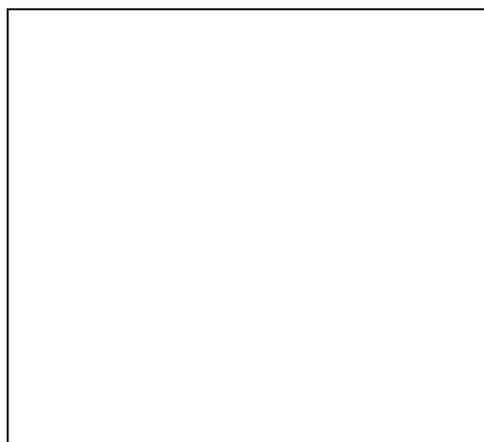
**(おわりに)**

**葉梨団長代理** お忙しい中、時間を割いていただき、大変感謝している。

なお、先ほどの、地下 100m以上の掘削の件だが、日本では、一定の条件の下では、深さ 40m以上の地下部分については、土地の買収や補償を要せずに地下鉄やトンネルを掘ることができるという法律(大深度地下利用法)がある。御参考までに。

どうもありがとうございました。

以上



# プラチャーティボック・インスティテュートにおける説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 27 日（金） 11：10～12：40

## タイ側出席者

事務局長

ボウォンサック・ウワンノー

他 4 名

## （はじめに）

**ボウォンサック事務局長** 当事務局を代表して、衆議院憲法調査会の皆さんを歓迎します。

同僚を紹介する。Dr.トサパーン（途中退席）、Dr.ウティサン、Mr.カレンチャー、Ms.ミサニーである。

## （プラチャーティボック・インスティテュートの概要）

まず、当研究所の業務について説明する。当研究所は、タイに初めて憲法を下賜されたラーマ 7 世（プラチャーティボック王）を顕彰して設立されたものであり、当研究所の名前にも同国王の名が冠されている。当研究所は、国会のシンクタンクとして法律に基づいて設立された。

第一の任務は、行政及び政治における教育及び研究である。タイ国会及び政府は、選挙制度改正に際しては、当研究所を事務局として利用した。

第二の任務は、国会議員や高級官僚を対象とした研修である。研修においては、二つのレベルがある。一つは国家レベルであり、国会議員や政府の局長級クラスを対象としている。国家レベルの研修には三つの分野があり、第一が政治と統治、第二が公法、第三が経済運営政策で、各々 8 ヶ月の研修となっている。もう一つは地方レベルであり、地方議会議員や地方政府の行政官を対象にさまざまな研修を行っている。本日はたまたま地方行政に関する研修の最終認定証授与日である。

第三の任務は、国会に対する支援である。国会は当研究所からさまざまな情報を取得し、我々も情報提供に努めている。また、上院及び下院で審査される法案に関する法的観点からの検討も行っている。国会の要請に基づき、議員に対するセミナー等も行っている。

第四の任務は、民主主義の一層の促進のための外国との協力である。我々は外国のさまざまな研究機関や国際機関、例えば、UNDP（国連開発計画）、世界銀行、韓国のセジョン研究所、国立台湾大学、アメリカの NDI（National Democratic Institution）、カナダの国会センター、オーストラリアの民主センター等と協力関係にある。タイ国内においては、NGO や学者等と協力して研究を行っている。また、シビルソサエティーセンターという、研究協力のための施設が国内に 6 ヶ所ある。

第五の任務は、国民への民主主義思想の普及である。この点に関しては、日本はタイほど必要に迫られていないかもしれない。しかし、タイは民主政治確立後約 70 年になるが、これまでクーデターが 16 回もあり、タイの社会には民主主義を根付かせるための機関が必要なのである。

第六の任務は、ラーマ 7 世の功績を称えるための博物館の設立である。

以上で、当研究所の概要を説明できたものと思う。

#### **ブラチャーティボック・インスティチュートの役割**

- ・行政及び政治に関する研究
- ・公務員を対象とした研修
- ・国会活動の補佐
- ・他の研究機関及び国際機関との交流及び協力
- ・民主主義思想の普及
- ・ブラチャーティボック・ミュージアムの設立及び運営

（上記は、OHP で掲示されたものを訳出したものである。）

#### **（日本との関係）**

個人的な話になるが、私は 1996 年に訪日の機会があり、その際日本で得た知識や経験をもってタイのために貢献することができた。その一つは選挙制度改革であり、憲法起草委員会の委員を務めていた私は、比例選挙と選挙区選挙を並立させるという仕組みがうまくいっているという日本の制度を参考に、タイの選挙制度を定め、憲法に取り入れた。

私は、当研究所で、各国の憲法の比較も行っている。特に、日本に対しては、アジアにおいて民主政治が根付いた国として、大きな関心を持っており、同じアジアの国として、政治に関する事項は細大漏らさずフォローしている。当研究所は設立 5 周年を記念して年末に憲法関連のセミナーを行うが、そこでは政治改革をテーマ

に、日本からも識者をよぶことになっており、明治大学学長から参加の返事を受けている。そういうわけで、本日、日本の国会議員の方々の訪問を受けることは大変喜ばしい。チャチャイ首相時代に、私は首相秘書官兼アドバイザーを務めた。首相に随行して訪日した際には日本人の思いやりや温かい心に触れたことをよく覚えている。また、同僚の Dr.ウティサンは埼玉大学に留学していた。

以上で説明を終了するが、お手元に配布した論文（「政治改革と民主的憲法の制定」他4編）も御参照いただければ幸いである。憲法に関する事項は私に質問していただければよいし、Dr.トサパーンは行政改革、Dr.ウティサンは地方自治の専門家なので、いろいろお答えできると思う。

**葉梨団長代理** お忙しいところ、時間を割いていただき、感謝しています。本来ならば代表としてご挨拶すべき我々議員団の中山団長が不在であり、残念に思っています。

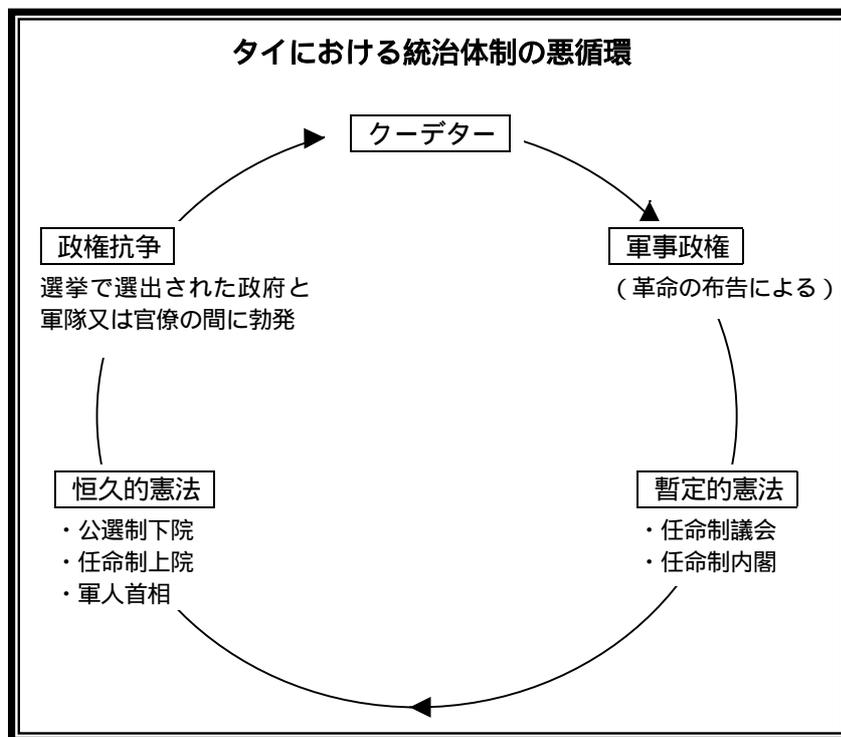
研究所の役割についてであるが、議員に対する研修が非常に広範かつ長期にわたっており、内容の点でも、基本的問題について研修を受けられるとのこと、日本にとっても大変参考になると感じた。

また、タイが新しい国づくり、特に民主主義の完成のために大変意欲的に取り組んでいることが分かった。敬意を表したい。

では、どなたかご質問をどうぞ。

**（国王の役割）**

**中川議員** ボウォンサク事務局長は、憲法起草に貢献されたということで、その話も楽しみである。今回の改正の特徴を調べるに当たって、また、配布されたボウォンサク事務局長の論文（「政治改革と民主的憲法の制定」等）を



読んだ上で、次のように問題点の整理を試みた。

タイでは、これまでクーデターによってできた政府と民主的に選出された政府が繰り返し政権の座につき、政権交代のたびに新憲法が制定されるという悪循環が繰り返されてきた。そして、そのような次々と変わる政権への対処については、国王の果たす役割が大きかったように思う。現憲法の制定に際しては、おそらく日本の明治憲法も参考にしたのだと思うが、タイ国王の地位は明治憲法下の天皇の地位とどのような点が違うのか。また、現在の国王制度は将来どのように変化していく可能性があるのか。日本の天皇は、徐々に「象徴天皇化」してきた。タイでは、クーデターの心配がなくなっていくにつれて、国王の役割も形式的なものとなっていく可能性があるように思うが、いかがか。

**ポウォンサック事務局長** 日本の天皇も、政治的な役割を果たしていないと聞いている。タイでも、国王は原則として政治的役割を果たさない。しかし、天皇や国王は、政治的な“institute”であると同時に、タイの国王や明治憲法下の天皇は、社会的な“institute”としての役割も担っていると考えている。タイ国王は、国民から敬愛され、崇拝されており、社会的“institute”の役割を果たしていると考えます。国王や天皇が、政治的な“institute”という役割のみを果たすのであれば、それはあまり大きな意味を持たない。なぜなら、民主政治の下では、内閣及び国会が国政を主導するからである。しかし、国王及び天皇は、貧しい者の救済等の社会的な役割も有していると考えます。タイの国王には、政治的役割より社会的役割が強まっており、国民もそれを望んでいると言える。

**葉梨団長代理** 日本の天皇は、国民の敬愛を集め、国民統合の象徴として、その存在には確たるものがある。

### (改正規定)

**中川議員** 私なりに解釈すると、タイ憲法は細部にわたるまで細かい規定があり、また、日本と異なり、憲法を改正することに抵抗がなく、あえて憲法改正を容易にしているという印象が強い。意識的に改正を容易にしたのであれば、その背景にはどのような事情があったのか。

**ポウォンサック事務局長** 改正を容易にした理由は、この新憲法そのものを成立させるためである。つまり、新憲法案に不満を持つ者に対しても、改正が容易であり、そのため将来的に改正によって不満を解消できる可能性が高いことを理由に、新憲

法に対する賛成を促すことができるよう妥協策として用いたものである。

もっとも、改正については、実際問題として議員の任意で行えるものではない。この憲法は、国民の憲法であると理解されており、もし、国会の多数派が主張するようなものでも、国民が許さないような改正は実質的には不可能である。

### (政治と金の問題)

**中川議員** 政治腐敗についてお聞きしたい。タイでは政党や政治家に対する企業献金が認められているとのことであるが、それでは、どこまでが献金でどこからが賄賂なのか現実問題として線引きが難しい。日本では、個人に対する企業献金を禁止し、政党に対してのみ企業献金を認めたが、それでもさまざまな抜け道があり、十分に機能しているとは言いがたい。政治には金が要るということであるが、政治家が金を調達する理想的な方法は何と考えるか。

**ポウォンサック事務局長** 政治と金の問題であるが、タイでも金権腐敗政治は大きな問題となっている。政治家は金が必要で、献金が行われているというのは全世界的な現象である。重要なのはその金の使途である。ただ、金権政治についてディスカッションすると時間がかかって、この場では到底話し切れないと思う。簡単に論点を三つ挙げたい。

第一に、タイにおいては、献金に金額や種類の制限がないことが問題と考える。欧州のある国では、企業からの献金の禁止や金額の上限が定められていると聞くが、タイにはこのような制限がない。例えば、昨年、タクシン首相夫人1名のみで、タイ愛国党に対して約3億バーツ(約10億円)の献金が行われた。献金には金額の上限を設けるべきと考える。

第二に、上院議員、下院議員を問わず、選挙に膨大な額の金を使っていることが問題と考える。タイでは、選挙の公示後に有権者に金品を配ることは違法であるが、



公示前であれば買収行為に当たらず違法でない。このことは国民の間に混乱を招いている。よって、献金された金も正しい使途に使われず、選挙までの期間に、有権者への金品の供与という形で使われ、選挙に際してはお金が残らな

いということになりやすい。このような制度は改革していかなければならないと考える。

第三に、タイにはまだ貧しい者が多く、国会議員に対しての金品のたかり行為が多いことが問題と考える。それを受けて、国会議員も金品の提供等を行うことが多いが、議員としての収入だけではとても賄えない。日本ではどうか知らないが、もし国民が議員に金品をたかることを禁じる法律があるなら、逆にそのことについてお聞きしたい。

### （民主主義の普及）

**春名議員** この研究所が、「国づくり」の要となるような大きな役割を果たしていることがよく分かった。「国づくり」の問題のキーワードは民主主義だと思うが、先ほど述べた第五の役割（国民への民主主義思想の普及）と関連して、国民に民主主義を根付かせるため、どのようなことをしているのか。例えば、政治家が金品を配ることを防ぐだけでなく、有権者が金品を要求することを防ぐことも民主主義の発展のため必要と考える。また、選挙の投票率についても聞きたいが、選挙で自分たちの代表を選ぶという意識を持たせることも国民に民主主義を根付かせることにつながる。これらの点についてどのような努力をしており、状況はどうなっているのか。

**ポウォンサック事務局長** 民主主義の普及に関しては、先程述べた国内 6 ヶ所にある国会センターを通じて活動を行っている。そこでは、国民や国会議員が共同でいろいろな作業を行っている。共に参画して行うことは最善の広報であり、机の上で学ぶより実際に体験することの方が効果的である。また、憲法の条文を青少年に対して配布している。タイのことわざに「若い木は折れやすい」というものがある。日本の「鉄は熱いうちに打て」と同義であり、このような趣旨で、若い世代を対象に憲法の精神を伝えるため配布を行っている。

それから、タイの憲法では、選挙における投票を義務として規定している。憲法が制定されて初めて行われた上院議員選挙の投票率は 75%に達した。しかしながら、投票に行かず、義務を果たさないことによって失われる権利というものは 8 項目あるが、実質的にはその権利を喪失しないということが分かり、投票率は低下してきている。それでも憲法制定以前よりはまだ高い投票率を維持しており、2 ヶ月前に行われたウボン・ラーチャタギンにおけるやり直し選挙においては 50%以上の投票率を維持している。

## （選挙制度）

**春名議員** もう一点、日本の制度を参考にしたという選挙制度に関してであるが、日本でも問題になっているのが小選挙区制であり、多くの政党が存在する国では、「死に票」といって議席に結びつかない票が多く出る。先に訪問したイギリスでは、小選挙区制が採用されており、二大政党が中心となっているためそれほどではないが、やはり「死に票」が多い。タイでも政党が多いため、同様の問題が生じると思うが、実際はどうなっているのか。

**ポウォンサック事務局長** 選挙制度に関してであるが、以前はタイでもかつての日本と同様に中選挙区制を採用していた。しかし、これもかつての日本と同様に、一つの選挙区で同政党の候補者が争うことがあり、問題となっていた。小選挙区制はこの問題を解決した。また、中選挙区制での選挙においては、政策論争はほとんどされなかったが、小選挙区制では政党間の選挙という形になり、政策論争が活発化した。なお、日本の選挙制度の特徴として、小選挙区制と比例区制を並立させ、両方の選挙に立候補することが可能と聞いているが、これでは小選挙区で落選しても比例区で当選することがあり、我々は問題があると考えている。

それから、そもそも当然のことであるが、タイで小選挙区制が採用されているのは、この制度が公平性の観点からは問題があるかもしれないが、効率性のメリットが大きいためである。春名議員の、「死に票」に関する指摘はもっともであり、我々も問題視しているが、しかし、日本でもそうであるように、選挙制度に関する問題は、それぞれの国で対処し、解決していくべき問題である。

**葉梨団長代理** 日本が選挙制度改革というテーマの下で小選挙区制を導入したのは、国民の政治意思を実現するためには小党分立より二大政党制がふさわしいと判断したためであるが、同時に小政党にも議席を保有させるため比例代表制との並立制を採用したと理解している。これまでこの制度の下で2度の選挙が行われたが、制度についてはまた議論がされてもよいと考えている。中川議員の質問にあった「票の買収」は、日本では政治改革の成果で、かなり少なくなっている。

## （社会保障制度）

**葉梨団長代理** タイの民主主義実現のため、選挙制度の改革や腐敗防止、人権擁護というテーマを持って改正が行われたとのことであるが、私はさらに、社会保障制度の充実が必要と考える。そのことについて憲法上どのように考えるか。

**ポウオンサック事務局長** 社会保障は非常に重要である。民主主義は、声ある者のみに恵みを与え、貧しく声なき者には恵みをもたらさないという傾向がある。しかし、これは本当の民主主義とは言えない。貧しき者の声を汲み上げ、彼らが排除されない社会を作り、その生活を保障していかなばならない。そのためには、財政上の問題が非常に大きく、我々も困っている。個人的には、第二次大戦後に日本がいかにして問題を解決してきたかということに大きな関心を持っている。それまではごく少数の財閥により経済が独占されていたが、流血の事態なくして国民全体に繁栄と民主主義が行き渡った点に注目している。

明治時代においても、新聞や書物の出版状況においては欧米を凌いでいたと聞いている。日本の近代化、民主化の経験には関心を抱いているが、重大な障壁として言葉の問題が存在する。欧米の事象については英語でアクセスしやすいが、日本に対しては難しい。戦後の日本の経験については、皆さんからも是非お聞きしたい。

(おわりに)

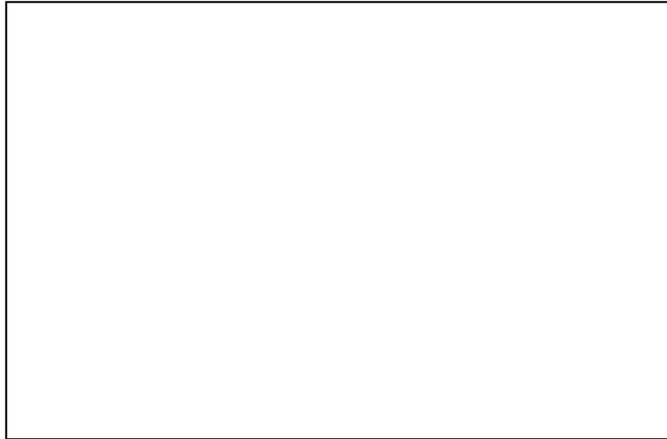
**葉梨団長代理** 長い時間ありがとうございました。

最後の話については、またの機会にということで。

**ポウオンサック事務局長** 本日はどうもありがとうございました。今後とも皆さんとお付き合い願いたいと思います。

現在、当事務局ではアジア・パーラメント・ネットワークというアジアの国会間のネットワークを作る計画があり、日本の国会にも是非参加していただきたい。我々は日本の経験について学びたいと考えているので、このプロジェクトについては詳細が決まり次第、大使館を通じて連絡差し上げる。

以上



その後（平成 14 年 12 月）、ボウオンサック事務局長から電子メールが届き、平成 15 年 1 月 5 日をもって事務局長の任期を終了し、内閣官房（secretariat of the cabinet）に異動する予定である（そして、その事務総長（Secretary General to the Cabinet）への就任が内定している）との連絡があった。

## マルット・ブンナーク元下院議長からの説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 27 日 15:00~16:30

於：マルット・ブンナーク法律事務所

### タイ側出席者

元下院議長

マルット・ブンナーク

他 1 名

**葉梨団長代理** 今日はお忙しいところ時間をとっていただき感謝しています。本来ならば代表としてご挨拶すべき我々議員団の中山団長が不在であり、残念に思っています。

### (軍事クーデターの歴史)

**葉梨団長代理** 早速だが、まず、タイではクーデターがたびたびあって、その都度、憲法が改正されてきたと聞いているが、現在の憲法が制定された経緯について説明をお願いしたい。

**マルット元議長** 1932年にタイで最初の憲法がラーマ7世によって制定されたが、その後多くのクーデターを経験してきた。大きなものでは1947年にはタムロン・ハウッド将軍が、1957年にはサリット元帥がクーデターを起こした。サリット元帥の後にタノム元帥が政権の座に就いたが、この間は、憲法によらない非民主的な統治が行われてきた。

その後、1973年に、学生やマスコミを中心に憲法制定を求める動きが高まったが、政府はこれを弾圧し、多くの逮捕者が出た。この騒動では、国王が調停に乗り出すことによって民衆は集結を止めて解散したが、他方でタノム首相は国外に逃亡した。

この騒動の後、国王はサンヤ教授に首相就任を要請し、サンヤ首相の下で憲法起草委員会が立ち上げられ、1975年に第10版の憲法が制定された。

しかし、1976年10月6日に再びクーデターが起こって民主化の時代は終わり、その後はプレム元帥らの軍出身者が首相を務めた。1987年プレム首相の下で総選挙が行われたが、1990年に再びクーデターがあり、1991年に新憲法が制定され、その憲法の下での総選挙を経て、民主党が勝利しチュワン政権が成立した。

### **(現憲法制定の経緯)**

私はこの民主党政権下の1991年から1994年までの3年間、下院議長及び上下両院からなる国民会議の議長を務めた。この間、当時の憲法が非民主的だったこともあって、新憲法制定を求める運動が国民の間で起こり、民衆が国会前に押しかけたり、ハンガー・ストライキを行ったりして大変な混乱が生じ、政府はなすすべがない状態だった。

このような事態に際し、私は、下院及び国民会議の議長として、憲法制定のため、法律家、政治学者等35人からなる特別委員会を設置して議論をしてもらった。ここでは、この当時の憲法(第15版憲法)では、憲法の全部改正はできないこととされていた(211条)ので、この規定の改正が課題となり、結局、99人からなる憲法起草委員会を設ける旨の結論を得、この結論を、当時11あった政党に伝え、協力を要請した。

その後、1994年に総選挙があり、国民党が多数を得、バンハン党首が首相となり新憲法制定に着手し、当時の憲法第211条の改正と99人からなる憲法起草委員会の設置を国会に諮り了承を得た。新たに設置された憲法起草委員会での8ヶ月の議論の後、97年10月に現憲法は成立し公布された。

### **(現憲法の見直しの動き)**

現憲法は公布後5年経ったら見直すこととなっており、現在、見直しの時期に来ているが、私個人としては、まだ改正をすべきではないと思う。というのも、現憲法に不備といえる点はあまりなく、政党法、選挙法、腐敗防止等のように現憲法で不十分な点については、附属法令の整備によって対応すればよいと考えるからであり、多数を握る特定の政党が、数の力を背景に改正を企てるのではないかということに危惧しているからである。

例えば、現憲法では、国会議員は選挙の90日前以降は、政党の異動を禁じられている。これは、選挙目当ての金による議員の引き抜きを防止するものである。また、国会議員と大臣との兼職は禁止されている。これは、両方の職による権益を独占するのを防止する趣旨である。しかし、ある政党は、これらの規定を昔のように

なくそうと企てているようである。

### （タイの王制）

**葉梨団長代理** 今の話で、タイではクーデターが頻発してきたことを伺ったが、そのような事情にもかかわらず、タイでは一貫して王制が続いていることに感銘を受けている。王室と政治や王室と憲法との関係はどうなっているか、また、王室が国政上どのような機能を担っているかについてご説明願いたい。

**マルット元議長** 王室は法の上にある存在であり、何人も侵すことができないものである。

国王は、政治的な面よりも、国家の発展の面で大きな役割を果たしており、いろいろな経験を活かして、国家の発展を思い、政治の正しい方向性について助言を行っている。例えば、洪水防止のためのダムの建設、僻地の農民の生活の向上、都市の交通渋滞の解消等について助言を行い、諸問題の解決に寄与し、国民から崇敬の念を抱かれています。

### （軍事クーデターが再発する可能性）

**中川議員** タイでは、何度もクーデターが生じ、軍が政治上、大きな役割を果たしているのに、軍と政治との関係が憲法上あまり明らかではない。現憲法の成立によって、今後はクーデターが起きる危険はないと考えてよいのか。

**マルット元議長** 確かに、過去において、軍は政治上大きな役割を果たし、また、軍の士官達にも「末は司令官か首相か」という願望があった。しかし、最近は士官学校にも民主主義の影響が及び、軍内部の意識変化が感じられる。よって、将来的にクーデターが起きる可能性は少ないとは思いますが、100%の保証はできない。

ただ、クーデターを起こすのは比較的簡単かもしれないが、その後に統治を維持することは難しいだろう。たとえクーデターがあったとしても、国民の憲法制定を求める声に応じざるを得なくなるであろう。かつての1990年のクーデターの際も、1年以内に憲法を制定し総選挙を行っており、軍が権力をそのまま維持することは不可能であり、また、国際的にも認められないであろう。続いてもしせいぜい1年くらいだと思う。

### （与党と内閣の一体性に関するタイでの議論）

**中川議員** お話を聞いていて、タイでは今後クーデターは起きないという感想を持った。というのも、政権交代が選挙によって行われることによって、それがクーデターが起きない要因になっていくのではないかと思うからである。

また、タイの現憲法では、閣僚と国会議員の兼職が禁止されているとのことだが、日本では、逆に、与党と内閣の一体化を図るべきということが強く主張されている。タイでは、そのような議論はないのか。

**マルット元議長** タイの現在の政治を見る限りでは、内閣と与党との間に特段の不一致はないと思う。

### （現憲法制定時の国民の声）

**春名議員** 今話を聞いて、憲法がタイの民主主義を作り出してきた流れがよく分かり、感銘を受けた。

前の憲法（第15版）の下で、憲法改正を求めて、ハンガー・ストライキ等の民衆の蜂起があったとのことだが、その際、国民は具体的にどういう点の改正を求めていたのか。また、国民の声をどのようにして吸収したのか。

**マルット元議長** 前の憲法では国民はその制定に全く関与していなかったので、国民の間には憲法制定に関与したいとの気持ちがあった。したがって、現憲法は国民の意向を多く踏まえたので、とても長いものとなっている。あるいは、ちょっと長すぎるのかもしれない。

国民の声は、小委員会のようなものを作って、そこで公聴会を行う方式により吸収し、その全体の声を集めて憲法起草委員会で議論した。

### （腐敗防止の現状）

**春名議員** マルット元議長の政治家としての目から見て、腐敗防止のシステムは実態としてうまく機能していると思うか。

**マルット元議長** 現憲法下で設けられた腐敗防止委員会は、現在のところ満足のいく仕事をしていると評価している。先日も、この委員会で起訴された者が、最高裁判所で8年の実刑判決を受けた事件があった。しかし、まだ未解決の事案も多く、腐敗防止委員会の業務は繁忙を極めており、更なる法整備が必要と考えている。

**（現憲法制定時の反対勢力）**

**中川議員** 現憲法制定の際に、反対したのはどのような勢力か。

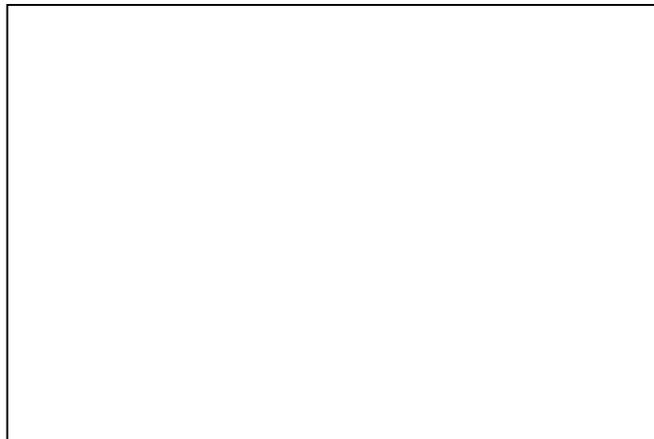
**マルット元議長** 国会の中ではあまり反対はなく、棄権が2票あっただけである。しかし、国会の外では守旧的な考えを持つ人々の反対はあった。

**（おわりに）**

**葉梨団長代理** 長時間にわたり、貴重なお話をお聞かせいただき感謝申し上げます。

**マルット元議長** 東京に行く機会があったら、今度は私が皆さんをお訪ねしたいものです。

以上



シンガポール共和国

## シンガポールの憲法事情

### 1 特色

- ・ 民族グループ間の公平に対する配慮  
少数者の権利保護のための大統領諮問会議、グループ代表選挙など
- ・ 一党支配体制による憲法の軟性化

### 2 歴史

- 1959年 イギリスによる植民地統治が終了し、自治領となる
- 1963年 マレーシア連邦の一州となり、「シンガポール州憲法」を制定
- 1965年 マレーシア連邦から独立、「シンガポール州憲法」を「シンガポール共和国憲法」に改正（その他、1965年シンガポール共和国独立法及び同法によって適用されると定められたマレーシア連邦憲法の規定を合わせて憲法を構成）
- 1980年 上記3法及びその後の憲法改正をまとめ、「憲法再公布文書」を編集
- 1992年 その後の憲法改正をまとめ、「シンガポール共和国憲法（1992年改訂版）」を編集
- 1999年 その後の憲法改正をまとめ、「シンガポール共和国憲法（1999年改訂版）」を編集

### 3 内容

#### 第1部 序文（第1条～第2条）

用語の定義など

#### 第2部 共和国と憲法（第3条～第5条）

憲法の最高法規性、憲法改正手続など

#### 第3部 シンガポール共和国の主権の保護（第6条～第8条）

国民投票の承認を経ない主権の譲渡及び警察隊・軍隊の統制の放棄の禁止

#### 第4部 基本的自由（第9条～第16条）

身体的自由、奴隷的拘束及び強制労働の禁止、遡及処罰の禁止及び一事不再理、法の前の平等、追放の禁止及び移動の自由、言論・集会及び結社の自由、宗教の自由、教育における差別の禁止

#### 第5部 政府（第17条～第37条）

大統領

国民が直接選挙、任期 6 年

首相の任命権、国会の解散権、法案の裁可権、最高法院の首席判事等の任命の拒否権などの権限を有する

内閣

連帯して国会に対し責任を負い、国会が不信任をした場合には、大統領が国会を解散しない限り、総辞職しなければならない

#### **第 5A 部 大統領顧問評議会（第 37A 条～第 37M 条）**

大統領の補佐機関（大統領の諮問に基づき、助言・勧告を行う）

#### **第 6 部 立法府（第 38 条～第 67 条）**

一院制

直接選挙による議員 83 名（小選挙区 9 名、グループ代表選挙区 74 名）、「非選挙区議員」1 名、大統領による任命議員 9 名、計 93 名

任期 5 年

#### **第 7 部 少数者の権利保護のための大統領諮問会議（第 68 条～第 92 条）**

10 名の終身委員と任期 3 年の 10 名の委員及び委員長から成り、内閣の助言により、大統領が任命

一般的職務（国会、政府の付託に基づき、民族グループ又は宗教グループに影響を与える問題について報告を行う）

個別的職務（法案が差別的か否かを審査する）

#### **第 8 部 司法府（第 93 条～第 101 条）**

最高法院（控訴院と高等法院）と下位裁判所（区裁判所、少年裁判所、少額訴訟審判所等）

審判委員会

最高法院の 3 名以上の判事によって構成

大統領の要求に基づき、憲法解釈について意見を付与する

#### **第 9 部 公務（第 102 条～第 119 条）**

公務委員会（公務員の配属・昇進・移動・罷免・懲戒の任務）

法務委員会（司法公務員の配属・昇進・移動・罷免・懲戒の任務）

#### **第 10 部 市民権（第 120 条～第 141 条）**

#### **第 11 部 財政条項（第 142 条～第 148H 条）**

#### **第 12 部 破壊活動に対する特別権限及び緊急権（第 149 条～第 151A 条）**

破壊活動を規制する立法（第 4 部に規定する人権保障の例外）

大統領による非常事態宣言、緊急命令

#### **第 13 部 一般条項（第 152 条～第 156 条）**

マレー人の地位に対する配慮、法務総裁による再公布文書作成など

#### **第 14 部 経過条項（第 157 条～第 163 条）**

## 4 改正手続

第2読会及び第3読会における国会議員（ただし、選挙によって選ばれた議員）の3分の2の賛成により改正

## 5 改正事例

改正手続が一時期、議会の単純過半数であったため、また、議会では常に与党が圧倒的な多数を占めていたため、頻繁に改正に行われてきた。

<主な改正>

1969年 少数者の権利保護のための大統領諮問会議を設置

1984年 非選挙区議員を導入

1988年 グループ代表選挙区を導入

1991年 名目的であった大統領を直接公選とし、実質的な権限を付与

1993年 刑事控訴院を控訴院に統合

1994年 イギリス枢密院司法委員会への上訴制度を廃止  
審判委員会を設置

## シンガポール司法長官庁における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 30 日 10:00～11:45

### シンガポール側出席者

司法長官庁民事局長

ジェフリー・チャン (Jeffrey Chan Wah Teck)

### (はじめに)

チャン民事局長 ようこそおいでくださいました。

葉梨団長代理 おはようございます。お忙しい中、訪問させていただいて感謝を申し上げます。

我々は衆議院憲法調査会の一行であるが、残念なことに、団長の中山太郎会長は、都合により本日こちらに伺うことができなくなった。

### (シンガポールの歴史)

まず、シンガポールの憲法事情等について、憲法の歴史、それから現行憲法が制定された基本的な考え方について、お伺いできれば幸いです。

チャン民事局長 では、憲法に関して手短かに説明させていただくが、憲法自体の理解のためには、我が国の歴史について少しご理解いただく必要がある。

シンガポールは大きな貿易地として、歴史を遡ると 2000 年ほど前にも交易の中心であったという記録が残っている。ただ、何世紀かの間は使われなかった時期もある。1819 年に英国の東インド会社がシンガポールに貿易拠点を作り、

その後まもなくシンガポールの統治を始め、英国の法制度、統治制度が持ち込まれた。1867 年にインドで大反乱があって東インド会社は解散し、そしてシンガポールは英国直属の植民地となり、シンガポールとペナン、マラッカが一つのグループとして海峡植民地としてまとめられた。短い間、日本の統治下にあったこともあるが、これが第二次大戦まで続い



た。

戦後は英国軍部の統治下に置かれたが、その時期は軍政下にあったということだ。そして、英国は、各地に広がっていた大英帝国を再編することになった。シンガポールは、英国の「マラヤの植民地」と言われていた植民地の一部だったが、そこから切り離されて別個の植民地となった。その後、マラヤの方は独立したが、シンガポールは植民地として残った。1963年にシンガポールとマラヤ、英国の下にあった北ボルネオとサラワクが一緒になってマレーシア連邦を作った。2年後、いろいろな政治的な難局を経て、ついにシンガポールはマレーシア連邦から離れた。「追い出された」と言ってもいいかもしれない。我が国は、このようにある国から追い出されることによって国家主権を獲得した歴史上唯一の国ではないかと思う。それ以降、シンガポールは独立主権国である。

シンガポールは国連加盟国でもあり、英連邦コモンウェルスのメンバーでもあり、ASEANのメンバーでもある。経済的なまとまりとしてはWTOに加盟しているし、APECにも加盟している。

### （シンガポールの法制度）

では、シンガポールの法制度について、簡単にご説明申し上げます。

我が国は、英国の植民地であったことから、英国の法制度を受け継いでいる。しかし、これは統治の状況をかながみながら調整するということだ。英国の法制度を受け継ぐ国はいくつかあるが、我が国はその一つとして、いわゆる英国のコモン・ローを踏襲している。日本のような成文の民法あるいはシビル・ローといった伝統を持つ国とはそこが違う。日本のような国家は、制定法あるいは法典といった形でさまざまな法律が国会によって制定されていると思うが、コモン・ローの国家である我が国では、そうした法典ばかりではなく、判例といったような形のものもある。

それは、拘束力を持つ先例という原則があるからだ。これは最高裁の判事、つまり上位の裁判所の判事の判決は、同一の案件については、下位の裁判所に対して拘束力を持つということである。しかし、一定の状況の中で出された判決が、社会全体にとっては馴染まないものであるという判断がなされる場合には、この判決を国会によって覆すことができる。

国会の機能は、法律の制定ということになる。何か現行法を明確にしたい、あるいは新しい法律を作りたいという場合には、そういった成文法を制定することになる。そういった意味で、すべての国会の議事、あるいは手続というものを踏んでいかなければならない。

コモン・ロー制度の一つの特徴かと思うが、このように議会の制定法が優位

するというのが重要な特徴となっている。そしてこれに加え、判事は、基本的な法律を基に判例を出すことで、人間のさまざまな行いを規定することになる。

### **(シンガポールの統治機構)**

憲法を理解してもらうためには、政府の在り方についても理解してもらう必要があると思うので一言申し上げる。

我が国の政府の現在の在り方にも、やはり植民地時代を受け継いだものがあると思う。植民地時代の名残りとは、英国流の政府の在り方、いわば「ウェストミンスター式の政府」ということである。ご承知のように、英国流あるいはウェストミンスター型の統治あるいは政府というのは、いくつかの特徴を持っている。

まず、正規の国家元首がいて、そこに主権が存在することになる。そして、全国民の普遍的選挙権により、かつ、秘密投票、無記名投票によって選ばれる立法府がある。日本と同様に行政府もあるが、ウェストミンスター式であるので、行政府のメンバーは、国会議員の中から国家元首によって任命される。そして独立した司法があり、法の適切な適用を担保し、社会正義について追求していく。その司法を支えるのが独立した法律職に就く者、つまり政府の規制を受けない法務に関わる者たちである。

そしてウェストミンスター・システムの重要な部分として、独立した公職、つまり党派政治、政党政治には関わらない、そこから独立した公職というものがある。原則としては、総選挙後に、国家元首が国会の信任を得られると判断する政党の党首を首相に任命する。そして、その政党の党首がその所属議員の中から内閣の構成員を決めることになる。

### **(ウェストミンスター・モデルとの相違 その1)**

こうした制度は英国から継承したものであるが、長年かけてある程度改定、調整してきた。そして、この何年かの間にいくつか重要な変更もしている。一番大きな変更点は、英国と違って我が国の場合には成文憲法がある点だ。

英国その他のウェストミンスター・モデルの国と同様、国家元首は行政権そのものは保持していない。政府の諮問、アドバイスを受け、国家元首が行動することになる。これらの国々では、国家元首は通常任命されるか又は世襲制であるが、我が国の場合は、国家元首は選挙で選ばれる。

そして、英国の場合と異なり、国家元首は、我が国の場合には、限られたものではあるが行政権を持っている。ほとんどの案件については、国家元首は時の政権のアドバイスを受けて行動するが、一定の案件、特に国民の積み上げて

きた準備金から予算を歳出する場合には、国家元首が独立の裁量をもって政府の予算案を拒否することができる。

## (ウェストミンスター・モデルとの相違 その2)

今のは予算関係だが、この他にもいくつかの分野でシンガポールがウェストミンスター・モデルから変わってきた部分がある。

まず第一が、国会議員の選挙に関してである。ウェストミンスター・モデルでは、自らの代表として選ぶ相手は個人ということになるが、我々のモデルを外から見ると、個人を選ぶというよりは、政党を選ぶというように見える。これはなぜかという、憲法の中に、国会議員が選出後に党籍を変更すると議席を失うという規定があるためである。

もう一つウェストミンスター・モデルから我が国が逸脱している部分として、古典的なウェストミンスター・モデルでは各選挙区で一人の代表を選ぶのに対し、我が国の現行憲法の下では、総選挙前に政府の決定により集団代表選挙区を指定できる点が挙げられる。集団代表選挙区（「リーアン助教授からの説明聴取・質疑応答」p.190 参照）においては、何人かの立候補者がグループで選ばれる。そしてこの集団代表選挙区は、政府が選挙ごとに指定することになるので変わることもある。その都度、選挙前にこの選挙区を集団代表選挙区とするという形で指定をする。

### 〔シンガポールの選挙制度〕

シンガポールの選挙制度は、基本的にイギリスの制度を取り入れた小選挙区制度であったが、「非選挙区選出議員制度」「指名議員制度」及び「集団代表選挙制度」の導入により、現在では、シンガポール独自の選挙制度となっている。

#### 〈非選挙区選出議員制度〉

この制度は、選挙区において落選した野党候補者のうちから、獲得投票数に応じて、最大 6 名に対して議席を与えようとするもので、1984 年、小選挙区制の下、与党である人民行動党が大きな力を保持する中、野党に対して一定の議席を確保するために導入された。しかし、憲法上は最大 6 名とされている議員数が、実際の選挙法では 3 名までとされていること、憲法改正案等の重要な議案に対する表決権が与えられていないこと等から、野党を積極的に育成する真の民主化になっていないとの評価もある。

#### 〈指名議員制度〉

これは、著しく公益に貢献した者等について、議会の選考特別委員会の指名に基づいて大統領が議員として任命する制度であり、ナショナル・アイデンティティの高揚を目的としたものと評されている。なお、指名議員は、権能について、非選挙区選出議員と同様の制限を受けている。

#### 〈集団代表選挙制度〉

この制度は、複数の小選挙区を一まとめとし、その選挙区において、中国系、マレー系及びインド系の人種構成に応じた候補者からなるグループを被選挙グループとし、そのグループを単位として選挙を行うもので、議会の代表に人種間のバランスを考慮しようとする趣旨であるとされる。

1988 年の制度創設の際には、小選挙区 42 に対して 3 名からなる集団代表選挙区 13（選出議員数 39）にすぎなかったが、1996 年の総選挙の時点では、集団代表選挙区は、4 名からなる選挙区 5、5 名からなる選挙区 6、6 名からなる選挙区 4 の合計 15 選挙区（選出議員数 74）となったのに対して、小選挙区は 9 となり、今では、選挙区の主要な地位を占めるようになっている。

以上は、『アジア諸国の憲法制度』（作本直行編 1997 年 / アジア経済研究所）を参照した。

もう一つ、シンガポールの国会は、日本その他二院制を採用する国とは違って、一院制である。

このような国会の在り方となっているのは、国会議員のすべてが選挙で選出された議員ばかりではないこともある。すなわち、指名国会議員、非選挙区選出議員という資格があるからだ。指名国会議員は、国会によってさまざまなグループの利害を代表すべく任命される。非選挙区選出議員とは、総選挙で当選できなかった野党議員のことである。憲法上、国会には最低何名かの野党議員が存在しなければならないので、総選挙の結果、野党がそれだけの議席数を確保できなかった場合は、憲法の規定により野党議員の中で得票率の最も高かった議員が非選挙区選出議員となるのである。こういった形をとっているのは、国会に幅広い見解が代表されるようにと考えてのことである。すなわち、今までの選挙では、人民行動党がほぼ全議席を独占してきたので、それに対して異なる見解が国会に反映されなくなるのではないかとの懸念が表明されたことに対応してのことである。世界の他の国にはない、大変ユニークな制度ではないかと思う。

### **(シンガポール憲法制定の歴史)**

それでは、シンガポール憲法の話に入る。現行憲法の発布は、1963年のことだ。もともとこの憲法は、より大きな国の中の一つの部分をつかさどる憲法という形で起草された。よって、国家の憲法というよりは、一つの州の憲法という形である。

もともとのシンガポール憲法には、国家の憲法に通常規定されている条項のいくつか、例えば、権利章典に関わるもの、非常事態宣言、戦時の規定などは入っていなかった。他方、こういった規定は、マレーシアの憲法には入っていた。

我が国は、1963年の時点では、マレーシアの一部であった。しかし、1965年にマレーシアから分かれ、この時点で、我が国は、そのままの憲法では極めて不適切であると認識した。国家の憲法というより州の憲法という性格だったからである。この時点で、我が国に馴染まない一部の規定は別として、基本的にはマレーシアの憲法を取り込んで我が国の憲法にしようということになった。こうして、できるだけ早く実際に使える憲法を確立しようとしたわけだが、如何せんマレーシアという国のための憲法であって、シンガポールという国を念頭に起草されたものではない。独立国として進歩するに従い、いろいろな我が国の状況が、もともとの憲法で想定されていた状況と変わってきている、合わない部分があるということが認識された。このように、経験からいろいろ学び

ながら、社会の変化に対応する形で憲法の改正を行ってきた。マレーシアも 1963 年以来憲法の改正を何度か重ねており、1965 年当時、基本的には同じであったシンガポールとマレーシアの憲法は、現在ではかなり異なっている。

### （シンガポール憲法の規定ぶり）

シンガポールの現行憲法は極めて複雑で分厚いものとなっている。例えば、米国の憲法であれば極めてシンプルで短いものであるが、そういったものとは違う。ただし、インドと比べると、それほど複雑ではない。インドの場合は、本当に分厚い本という形になっている。ただ、内容はかなり多くなっている。で、憲法の研究というとなかなか複雑なものになってくる。なぜならば、我が国の憲法には、他国であれば国会が制定する法律の中にも含めるような事項も多く含まれているからである。

まず基本的には、憲法を基に政府が構成される。内容としては、大統領に関わる条項としては、大統領の選出方法、その権限、立法府については、議員の選出方法、その権限などである。司法についても同様に、法律職に関わる者についての規定あるいは公務に関わる者についての規定等がある。もう少し簡素化された憲法を持つ他国とは違って、我が国の憲法は、このような条項に関してかなり詳細に規定をしている。

もちろん、他国の憲法にも盛り込まれるような内容も、現在は含まれている。権利章典に関するもの、あるいは非常時、戦時の政府の権限等についての規定である。そして我が国の憲法では、市民権に関する規定も憲法の中に入っている。多くの国では、憲法とは別に市民権法という法律で規定されていると思う。また、政府の財政に関する規定も憲法の中にもかなり入っている。多くの国では、こういった規定についても憲法以外の法律で規定されていると思う。それゆえ、我が国の憲法は、極めて内容が多く複雑で、細かい技術的な部分が含まれてくる。このため、我が国の状況が変化すると、それに対応して憲法を改正する必要が出てくる。他国であれば法律の改正をすれば良いものを、我が国では憲法の改正が必要になることがままあるのである。

なぜこうした細かい条項が憲法に盛り込まれているのかというと、国民に対し、この条項は非常に重要である、憲法で保障されているいろいろな立場、いろいろな権利があるのだと、その重要性を強調するとの意味合いがあるからだ。

### （憲法の改正）

それでは次に、憲法の改正について申し上げたいと思う。

我が国の憲法は、どちらかといえば、柔軟性を持ったフレキシブルな憲法で

あると言えるだろう。これに対して米国の憲法は、それほどフレキシブルではなく、柔軟性を持たない憲法であると言えると思う。米国の憲法が柔軟性を持たないというのは、改正が非常に困難であるからであり、そのため、現状にかんがみて何か憲法に手を加える必要がある場合には、憲法についての解釈を裁判所が行うというプロセスを経なければならない。他方、シンガポール憲法は、国会の議決のみで改正することができるので、改正しやすいということになる。憲法改正に必要な手続は、国会議員の3分の2の賛成を得ることのみである。これは、やはり、国会が優位に立つというコモン・ローの慣習があるためである。英国の場合、特に成文憲法があるわけではないが、国会で法律が制定され、それが統治機構に関わるような法律であれば、それが憲法の一部という形になっていく。我が国の場合は、成文憲法があるが、国会の優位性を維持するため、国会議員の3分の2の賛成があれば、憲法を改正することができる。憲法自体が極めて内容が多く、複雑で細かいものになっているので、状況に変化が生じると、それに合わせて憲法の改正が必要となってくる。

私どもは、これは良い制度だと思っている。というのは、憲法の改正について、国民が誰でも知ることができ、より透明性の高い統治が行われると思っているからだ。改正の内容によっては、何らかのタイミングが変わる、日付が変わる、資格要件が変更されるといった細かい部分に関わるものもあるが、政治的に大きな影響をもたらすような改正もある。このような政治的にインパクトの高いと思われる憲法の改正案については、国民の関心も高いし、改正前にさまざまなディベートが行われている。

憲法は、最も重要な法を規定したものであるから、これを改正するには、国民に対して説明責任を負う国会が改正する方が好ましい。私どもは、米国の最高裁判所あるいはその他の国の憲法裁判所などが出すいろいろな決定は、事実上の憲法改正に当たると考えている。我々の政治的価値観から言えば、私どものように、憲法改正は国民の代表として選ばれた国会が行う方が、任命された判事が行うよりも適切だと考える。

しかし、憲法の条項中には国民投票にかけなければ改正できない部分もある。例えば、公選の大統領の権限などに関する部分である。また、主権に関わる部分では、軍隊あるいは政府機関のコントロールは、国民投票なしには他の機関に移してはならないということになる。

そうは言っても、今日までの憲法改正を見てみると、細かいテクニカルな部分の改正がほとんどである。例えば、改正の内容として、公職の任命やいろいろな条件についての改正、これは、他の国であれば法律に規定しているので憲法まで改正しなくて良いのだが、我が国の場合は、これを憲法に規定しているので憲法を改正する必要があるからである。政治的な意味あいの大きい重要な

改正としては、例えば、公選の大統領職を作ったこと、集団代表選挙区についての規定、非選挙区選出議員、指名議員制度、これらは憲法の改正で行われており、重要な改正となっている。

最後にまとめて申し上げますと、我が国の憲法は、極めてダイナミックに動く憲法であるということになる。なぜダイナミックという言い方をするかというと、社会の変化に対応し、あるいは政治的価値観の変化、世界全体の変化に対応して動いていく憲法だからである。他国の場合、裁判所の判断、政府のいろいろな取り組みによって憲法が改正されるのであろうが、そういうところの共通点も我々にはある。国によっては、同じように社会の変化や政治的価値観の変化に対応していくのだが、その憲法改正の在り方が我々とは違う。政治的価値観の違いから、違った形で憲法を改正していくことになる。同じように憲法の改正という形で変化に対応するわけだが、我々は、自らの政治的価値観を基にこのようなやり方で改正をすることが好ましいと考えている。

以上、シンガポール憲法と、そこに流れる価値観について説明した。何か質問があれば答えたい。

### （大統領による首相指名と不信任）

**葉梨団長代理** 大変詳細なご説明ありがとうございました。最初に確認だが、政党と行政府の在り方に関して、政党の党首を原則として政府が決めるというように伺ったが、これは聞き間違いか。

**チャン民事局長** 説明が不十分だったかもしれない。大統領が総選挙の後に、国会の過半数の信任を得られると考えられる政党の党首に対し、内閣を組織するよう要請するということだ。逆に内閣の解散のケースを考えると、政府の長である首相が不信任された場合には、大統領の権限で、その内閣は解散させられる。この不信任には、実際に不信任投票によって国会から不信任された場合、政府の提出した予算案が国会によって否決された場合とがある。後者の場合は、政府は、予算を使って仕事ができなくなるからである。いずれの場合にも、内閣の解散がある。

**葉梨団長代理** 大統領は公選で選ばれ、その大統領によって、多数党の党首が首相に任命され、内閣を組織するということ、つまり、大統領は、多数党の党首を内閣の首班として任命するということになっているのか。

**チャン民事局長** そのとおりである。

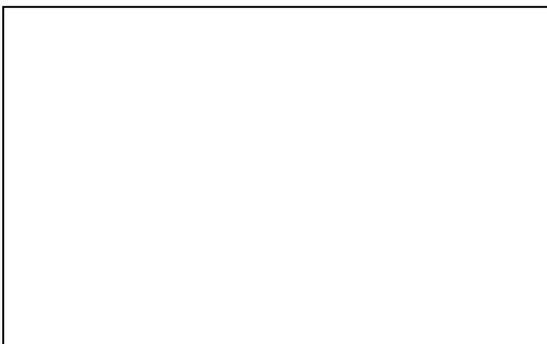
### （集団代表選挙制度の趣旨）

**葉梨団長代理** 次に、選挙の方法について聴きたい。集団代表選挙区ではグループとして選ぶということで一つの選挙区に議席が複数あるわけだが、議員を選ぶのに一人一人ではなく、政党で全部選んでしまうというのは、日本と違う。日本は、今は小選挙区制だが、かつての中選挙区制のときには、その中から立候補した個人を国民が選んでいたのが、各党の議員が一つの選挙区の中にいた。どうして、一つの選挙区から何人もの方を、同一政党の人を選ぶことになったのか。そこにはどういう政治的状況、背景があったのかお聴きしたい。

**チャン民事局長** この制度を導入した当時の政府の説明は、それまでの選挙における有権者の投票行動を見ると、有権者は、自分と同じ人種の立候補者に対して投票する傾向があるというものだった。シンガポールのある地域に一定の人種が集中している地区があった場合、そこでは同じ人種の候補者の得票が多くなっていたのである。そこで、集団代表選挙区を設定し、チームに対して投票するという考え方を導入した。そうすれば、有権者は、自分と同じ人種だから投票しようということにはならないというわけだ。また、そのチームの中には、異なる人種が混在しなければならないが、これは、民族的人種的な切り口から問題解決をするのではなく、チーム全体で問題解決に当たらせようということだ。具体的には、この集団代表選挙区の候補者チームの中には、少なくとも一人の中国系以外の候補者を入れなければならないことになっている。

つまり、シンガポールでは大多数が中国系なので、選挙でチームを選び、人種だけではない、違う問題解決の在り方を促したい、人種に基づいた政治の駆け引きを断ち切りたいという考え方だ。

### （国会に対する少数派の意見の反映）



**葉梨団長代理** 日本の考え方では、中選挙区制や多党制のように、少数政党や多数政党それぞれの代表が国会に選出されることが望ましいという考え方がある。今の話で人種についての考え方は理解できたが、少数政党の声を国会に反映させるという点では有効に機能しているのかどうか、そこについて伺いたい。

**チャン民事局長** 英国の場合は二大政党、厳密に言えば三大政党政治だ。日本の場合には、中選挙区によって少数政党の声が反映されるということだったが、シンガポールの場合には少数政党あるいは少数派の意見の反映ということについては、非選挙区選出議員あるいは指名議員という制度を通じて行っている。

私が政党の声を代弁することはできないが、一国民として論理的に考えると、シンガポールの場合には、同じ選挙区で複数の違った政党からなる政治家が選出され、それがチームとして同じ意見を言うのは難しいのではないかと思う。日本の場合にはどうか分からないが、シンガポールの場合には、総選挙のときには政党間で極めて敵対的な状況になる（笑）。

### （政権交代）

**葉梨団長代理** これまでの20～30年の経験で、政権政党が変わったということはあるのか。

**チャン民事局長** 独立以来、政権政党が変わったことはなく、同じ政党ですつとやってきている。それもあって、憲法の改正をして政権党以外の声も反映できるようにしようということになった。そうでないと、国会も極めて退屈なものになってしまう（笑）。

### （ポスト「リー・クアンユー体制」と「アジア的価値観」）

**中川議員** 今日は、本当にありがとうございます。先ほどからお話を聴いていて改めて感じているのだが、貴国のリー・クアンユー氏の指導者としての個性というか、存在が、今の政治システムを作ってきたのかなという感慨を新たに持った。その点、国民は、それをどう見ているのかということをお尋ねしたい。

具体的な話を挙げると、その一つは、政権交代によって民主主義を維持する西洋型あるいはアングロサクソン型の政治システム政権を想定していないのではないかということである。もう一つは、国民の統制がとれた一つのコンセンサス、「アジア的な価値観」というものの中で運営をされる国づくりというもの

私たちは、ある一面では、このアジア的価値観というのは大切な部分だという気持ちはあるのだが と社会権、いわゆる情報公開だとか労働組合の団結権であるとか、環境権、プライバシーとかの新しい権利に対する国民の価値観というものに関してであり、つまり、これだけ発展した社会と、情報が世界的に光っている中で、このような価値観を、国の制度の中に入れ込んでいくという

点で、どのように整合性をとっていくのかということである。

おそらくリー・クアンユー氏の指導性がここまで国民を引っ張ってきたと思う。それに対してポスト「リー・クアンユー体制」を司法のサイドでどう考えているのか。

**チャン民事局長** 質問の中には政治的な性格の質問もあり、私からは答えられないものもあるが、参考になればということで、いくつかの見解を話したいと思う。

リー・クアンユー氏は10年以上前に首相の座からは退いているが、上級相という形で現在でも内閣の一員である。もっとも、リー・クアンユー氏自身は、自分はセンターフォワードでプレーするようなものではなく、もうゴールキーパーであると言っている（笑）。この数年で、我が国の政治あるいは政府は大きく変わってきた。リー・クアンユー氏は今なお内閣の一員であるから、それなりの発言権はあるが、このように政治、政府を変えてきたのは、現在の政権である。

さて、まず、ご質問の第一点「アジア的価値観」について、私の見解を申し上げる。「アジア的価値観」という言葉自体が非常に誤解されやすいものであり、人によっても解釈が違う。「アジア的価値観」についての私の考え方は、シンガポールでも日本でも中国、韓国でも「アジア的価値観」についていろいろと言われているが、原則は次のようなことではないかと思う。「国民が基本的に政府を信頼するということ」、そして「政府は基本的には良いもの（性善説というか、よほど悪い政府だということが実証されない限りは、基本的に政府は良いもの）だ」という考え方である。欧米、特に米国では、逆に政府とは本来非常に悪いものだと、よほど良いものだと実証されない限り、政府は悪いものと考えないといけないという考え方があると思う。これは歴史に基づくところが大きいと思うが、西欧では歴史上、政府というと国民を貧しくさせてまでも私腹を肥やす盗人のような奴ばかりだと、このような感じがあったわけだが、アジアの場合にはそうではなく、歴史上も皇帝であるとか政府、官僚が社会を保護する責任を果たしてきたと捉えられていると思う。洪水や戦争や飢餓があった折には、こういった、時の政府、官僚が守ってくれるんだという歴史が、そういった考え方があるので、そこが西欧と違うところかなと思う。

次に、ご質問の第二点の政権交代について。ここからは私の役職ではなく、一国民としての私見になるが、シンガポール国民というのは、ほとんどが政府に対して判断をする場合に、どういう結果をもたらしてくれるのか、どういう成果を出してくれるのかということ判断していると思う。今まで政権交代がなかったということは、国民が交代の必要性を感じていない、変化の必要性を

感じていないということだと思う。歴史上も一党が長期政権を握ったというモデルは、他の国にもあるかと思う。英国の19世紀であれば、数十年間自由党が総選挙を勝ち続けて政権を握ったという時代があり、メキシコは革命党が20世紀のほとんどで政権を担っていたし、日本でも戦後ずっと自由民主党が政権を担当してこられたという例もあるではないか。こういう例は、国民の期待に応えた統治をしてきたんだ、成果を出したんだということで政権が続いたんだと思う。だから私の答えとしては、政権が国民の期待に応え続けることができれば今後も政権は維持できるだろう。ただし、応えられなくなれば、当然その座は失うことになるだろうということだ。

以上に関連して、若いシンガポール人の期待ということについてだが、シンガポール人の若者は、二つの大きな文化の影響を受けている。アメリカの文化と日本の文化だ。このため、若者達は、今お話のあったようないろいろな価値観については、ほとんどその通りだという形で同じような価値観を持っていると思う。一国民として言うならば、20年前と今のシンガポールは本当に大きく変わった。社会も政府もこういった新しい価値観を受け入れるべく、いろいろ変わってきたと思う。ただ、シンガポールという国は、あまり過激な変革はしない。あくまでもゆっくりとみんながついて行けるよう、ゆっくりとしたペースで変化を起こしていくということだ。

改めて、ポスト「リー・クアンユー時代」ということについて申し上げますと、もうすでに10年以上前に一旦退いているので、既にポスト「リー・クアンユー時代」に入っていると言って良い。今も変わりつつあるし、今後もいろいろな社会と同様に変化し調整し続けていくと思う。

**葉梨団長代理** 先ほどの私の質問に関連する形で、今の中川議員の質問が続いていて、よく理解できたが、先ほど言いたかったことは、少数意見の反映と同時に、政権交代が起こり得るというシステムが議会政治の健全性を確保する道である、こういうことを申し上げたかったのである。ずっと一党による政権が続くという現実、日本でもほとんど我が党の政権が続いてきたという現実があったということ、これが一つの実態であろうということは伺った。そのことを一つ付け加えておきたい。

**チャン民事局長** シンガポールのシステムとしても、基本的に考え方は同じだと思う。憲法にそういった条項が規定されているので、要は、政権交代という変化が起こるかどうかなんていうのは、政治的なプロセスであり、国民の意思であるということになってくる。変化を求めるといっても一つだが、単に変えたいから変えるということではできないし、国民が変えたくないと言うものを押し

付けることはできない。

### （政治・行政の腐敗の現状）

**春名議員** どうもありがとうございました。昨日、中川議員と日本軍が占領したときの慰霊塔に献花してきた。ああいう忌まわしいことを繰り返さないように努力したいと思っている。

ところで、ここに来る前にタイに行ってきたが、政治腐敗の問題が大変大きな焦点で、憲法改正の中でもそのことが大変大きくシステムとして謳われている。そういう問題は、今のお話ではほとんどないのかなという印象もあるが、政治・行政の金権腐敗は問題になっていないか、まず、この点について伺いたい。

**チャン民事局長** まず、過去の問題についてのコメントありがとうございます。

さて、汚職についてだが、シンガポールの内部にいる我々には、なかなか分からない部分、見えない部分もあると思う。したがって、外部からどう見られているのかという部分を見なければならぬと思う。というのは、シンガポール国民として見ていると、汚職の問題はないように見えるが、それは例えばタイの人に聞けばタイにも汚職はないと言うかも知れない（笑）。日常いろいろあると慣れてしまうものだ。

一つ外部の調査を紹介する。最近、ベルリンに本部を置くトランス・ペアレンシー・インターナショナルという団体が、アジア各国の汚職の状態について調査結果を発表したところ、シンガポールは、アジア諸国の中では最も汚職の少ない国ということでランキングをいただいた。英国や米国と比較しても、シンガポールの方が汚職が少ないという評価であった。シンガポールよりも汚職の少ない指数で上位にあるのは、フィンランドのような国くらいだった。

また、公務員と政治家に対する報酬がかなり恵まれているので、これが一つの要因となって、汚職をする気にならない、あるいは汚職をしないような状況を醸し出しているのかもしれない。

### （少数者の権利保護のための大統領諮問会議の役割）

**春名議員** もう一つ、憲法の中に規定のある少数者の権利保護のための大統領諮問会議について伺いたい。昨日、中国人街、インド人街を見させていただいたが、多民族の国として、それを融合していく努力に非常に苦労されているの

ではないかと思う。この少数者の権利保護の諮問会議の役割や、多民族国家をまとめていく上での人権を守るための努力やシステムなどについて、簡潔にお聴かせいただけたらと思う。

**チャン民事局長** 少数派の権利の保護のための大統領諮問会議についてだが、これの原点は、シンガポールがマレーシアから分離した時点にある。全体的にはこの地域が中国系以外の人で占められていた地域の中であって、当時のシンガポールという国は、中国系の国民が多数であった。そういった中で、少数派の人達は、多数を占める中国系から差別を受けるのではないかという危惧を抱いていた。政府の方で元最高裁判事を長として憲法委員会を組織したところ、オンブズマン的なものが必要であるという提言が出た。しかし政府の方では、オンブズマンというのは他にもいろいろな仕事、責任範囲が出てくるので、この考え方は馴染まないのではないかということになり、少数派のための大統領諮問会議という考え方が浮上した。

この大統領諮問会議は、いろいろな民族、人種を代表する人から構成されており、国会で制定された法律をすべて吟味する。省令やいろいろな規制を吟味し、その中に特定の人種に対する差別になるような内容が含まれている場合は、指摘をする。この諮問会議は毎年報告書を出し、これは公開される。

民族、人種を融合させる必要性についてはおっしゃるとおりだが、各民族を融合させるために、それぞれの民族の文化やアイデンティティーを失わせてはいけない。中国系、マレー系、インド系あるいはユーラシアンと、それぞれ非常に独特の文化を持っているので、それを失ってはいけない。であるから、ある一つの文化に他の民族を同化させるのではなく、いろいろな文化のアイデンティティーを保ちながらうまく融合させていこうということで、政府の施策もそのような方向性になっている。

## （おわりに）

**葉梨団長代理** 予定の時間も来たので、最後にちょっと感想を申し上げる。社会や世界、価値観の変化に対応し、改正前に十分大きな討論を行い、国民に責任を持った政治を進めていくために憲法を改正する、それが透明性の高い統治を可能にするのだという、憲法改正についてのシンガポールの政府、国会の考え方を伺って大変感銘を受けた。柔軟性のあるシンガポールという国がこれからも発展を遂げていく基本がここにあるという想いをもちた。

各般にわたる私どもの質問にお答えをいただいて、改めて、心から感謝を申

し上げる次第である。

**チャン民事局長** 今日のご訪問ありがとうございました。私どもは、日本からいろいろなことを学んできた。生産性の運動だとか、一般の方がボランティアで何か指導をする、例えば非行の少年に指導をするようなプロフェッション・オフィサーという制度などを日本から学んだ。これからも、日本からいろいろなことを学んでいきたいと思う。

経済、政治その他の面で大変なご貢献をしている日本という国には、常々感謝をしている。今後もいろいろと教えていただければと思う。

**葉梨団長代理** どうもありがとうございました。

以上



## ジャヤクマール外務大臣兼法務大臣からの説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 30 日（月） 15:00～16:00

於：シンガポール外務省

### ○ シンガポール側出席者

外務大臣兼法務大臣

ジャヤクマール

外務省政策企画分析局第 3 局長（日本担当）

チュア・タイ・キオン

本会談については、現場での録音が不可能であったため、随行者の筆記メモを基に再現を行った。このため、再現が不十分な部分がある。

### （はじめに）

**ジャヤクマール外相** シンガポールへようこそお越し下さいました。限られた時間ではあるが、皆様方をお迎えできて、ありがたく思う。日本からのお客様をお迎えできることはいつも私の喜びとするところであり、日本・シンガポールの両国間の友好関係が進展することを嬉しく思う。日本とシンガポールの両国間には、政治、経済など様々な次元における長い歴史がある。その象徴が、先般の日本・シンガポール新時代連携協定の締結である。

**葉梨団長代理** 今日の午前中、司法長官庁民事局長のジェフリー・チャン氏から、シンガポールが独立して今日の隆盛を招いた経過と、シンガポール憲法の特徴についてのお話を伺い、感激したところである。国民の声を良く聴いて、政府が施策を講じてきたことが、国民に反映したのであろう。政治、社会の動きに応じて憲法を柔軟に変える姿勢にも感銘

を受けた。イギリスの制度を基本にしてスタートし、選挙制度など独特のシステムを作り上げて来られた。一つの生活の知恵であると理解した。

### （危機管理、安全保障について）

**葉梨団長代理** まず最初に、2点ご質問したい。1点目は、憲法について。シンガポール憲法では、危機管理、安全保障に意を用いている。私は、30年前、10年前と、過去2回シンガポールを訪れているが、最初、30年前に訪れたとき、少数精鋭な軍隊に感銘を受けた。その後、現在、危機管理、安全保障の環境は、どうなっているのか。

**ジャヤクマール外相** 危機管理と言っても、時代とともに、危機そのものの性質は変わる。我が国は、他国と異なる独特の軍隊があり、兵役制度がある。身体的能力のある成年は、2年半、兵役の義務がある。スイスの民兵を一つの手本にしているが、2年半の兵役義務を果たした者は、その後も、毎年一定期間召集され、機器の使用方法などの訓練を改めて受けなければならない。

私達の国防に対するアプローチの仕方は、国防はいつ必要になるかわからないので、国民全員が予防のために力を尽くすという「トータル・ディフェンス」の考え方である。軍隊、警察、民間防衛、草の根が、集団として、全体として国を守ろうということである。

世界が変化していく中で、従来型の脅威だけでなく、テロのような新たな安全保障上の脅威にも対応できるよう、国防を担当する者も調整している。例えば、昨年12月、ある集団が逮捕され、最近も、その関係するグループが逮捕されたが、新たなテロの形が出てきている。これには別の側面もある。逮捕されたメンバーのほとんどがイスラム教徒だったが、このグループへの対応に当たっては、シンガポール社会の団結に悪影響を与えないよう慎重に対応する必要がある。

**葉梨団長代理** 以前訪問したとき、東南方面の脅威への対応という話があったが、今はそのときと状況は変わったのか、それとも変わっていないのか。

**ジャヤクマール外相** どのような問題でもそうだが、脅威というのは予測し難いものだ。この地域全体は、常に変動してきた。できれば、今後も安定することを期待しているが、どの地域から難しい状況が出てきても、それに対応できる準備はしておかねばならない。

**葉梨団長代理** テロ対策と並んで、マラッカ海峡の問題も重要だ。日本の商船が大変お世話になっており、感謝している。この点、最近の状況はどうか。

**ジャヤクマール外相** この問題は、日本とシンガポールの共通の関心事である。経済活動の自由、国際海洋条約を守るため、海賊行為には、国際社会全体の対応が必要だ。我々の間でも、海運会社の協力、抑止のための対策は必要である。ただ、状況はうまくコントロールされていると思う。

### （家族に関する法制について）

**葉梨団長代理** 2点目の質問として、シンガポールでは、家族に関する法制が整備されている。目的意識もはっきりしており、合理的なものと感銘を受けた。日本も高齢化社会を迎え、様々な問題を抱えている。戦後の日本は、アメリカとの協調関係の中で、伝統的な家族関係への関心が薄れている。憲法を見直す際、そこに力点を置いて各党と協議を行い、伝統的な考え方を尊重したものを憲法に書き込みたいと思っている。

**ジャヤクマール外相** 家族に対する社会の関心を、憲法や法律でどこまで引き出し得るか。そのためには、教育や、国民に対する啓蒙、キャンペーンが必要かと思う。法律の役割は、限られたものではないかと思う。我が国でも、同様の問題は起きている。近代化、西欧化の流れの中で、アジア的価値観、伝統的価値観の上に、進歩的価値観もとり入れなければと思うが、極めて難しい問題である。子どもが年老いた両親を扶養する義務についても、4、5年前に法律を制定した。法律で価値観を奨励できるか、法律は果たして必要かなどという議論がいろいろあった。結局、法律はできたが。親の方から審判所に訴えを起こし、その結果、命令を出すことも可能だ。子どもの方から、自分の親は自分の面倒を見てくれなかったということを証明できた場合は例外だが...

### （将来のアジア地域のビジョンについて）

**中川議員** 私達は、憲法調査会という国会の委員会のメンバーである。戦後憲法が制定されて50余年が経過し、今、日本は、立ち止まって、今後の変革を行うに際し、日本のアイデンティティーを問い直す時期に来ていると思う。

そこで、二つ質問したい。まず、世界をどう見ているか、という点である。シ

ンガポールは、経済的問題では、自由貿易を前提に、国境を克服し、排除し、繁栄を目指してこられた。そこで、将来のアジアのビジョンとして、例えば、安全保障、経済、通貨について、どのような形が理想であると見ているのか。

**ジャヤクマール外相** 大変大きな質問であり、限られた時間の中で回答するのは困難だ。

#### (アジア通貨の構想について)

**中川議員** もう一つ、通貨の問題に限ってお聴きする。いわゆる「宮澤構想」では、ドルに対抗するため、アジア通貨というものを考えている。以前と状況は違ってきているが、こういう構想に対して、どうお考えか。

**ジャヤクマール外相** 私は、通貨問題について回答するには適任ではない。ただ、外務大臣として、私は、当面、アジアが、欧州のように進化していくとは考えていない。アジア共通通貨については、全くあり得ないことだとは思わないが、その前に、この地域の国々の経済の統合がなければ無理だと思う。日本、シンガポール、この地域のアジアの国々にとっての利益とは何か。アジア地域の政治的、経済的安定こそが、我々の利益にかなうことだと思う。この安定を確保するためには、日米、米中、日中の三国関係が、均衡のとれた関係であることが必要だ。韓国、日本、中国の関係も、もう一つの重要な関係だ。ASEAN10ヶ国が、この地域の取組みの方向性を追求する必要もある。インドも、ASEAN 地域フォーラムにおいて、ASEAN と緊密な関係を持ち、話合いに出てくる必要がある。

**葉梨団長代理** 日本とシンガポールの自由貿易協定が締結されたことは喜ばしいことだ。日本とシンガポールを結ぶ線上の各国とも、広く協定が結ばれるといいと思う。

**ジャヤクマール外相** おっしゃるとおりだ。

#### (候補者の選定システムについて)

**中川議員** 質問の2点目は、国内問題についてである。優秀な人達、教育も受け、モラルを持ったリーダー達が、この国を支えているのだと思う。ただ、我々の戸

惑いとしては、日本では、価値観が多様化し、各々が権力を一義的に見ないで、競争しながら権力をコントロールする。多様な価値観を、その中で実現しようとしている。シンガポールも、都市国家として発展した段階に到達し、そうなると、エリートと呼ばれる人々の選び方が問題になってくると思う。具体的には、シンガポールには、グループで選挙するという方法があるが、一つの政党が候補者を選定する過程には、いろいろな審査基準があると思う。国民の中からというよりは、党の中央から候補者を選ぶシステムというのは、どういうメカニズムなのか、政治家として大変に興味がある。

**ジャヤクマール外相** それは、秘密でもなんでもない。まず第一に、日本や、他の多くの国々とは違って、シンガポールの政党、党員の裾野は大きくない。リー・クアンユーもそうだったが、党員だけから候補者を選んでいたので、議員や大臣になれるような有能な人材は集まらない。現内閣の構成員のほとんども、元々党員ではない。私も大学教授だったが、ゴーン・チョクトン現首相から、党員になって選挙に出て欲しいとの要請を受けた。最初は、お断りした。しかし、みんなが断って、この国に困った事が起こったら、君もきっと後悔するぞと説得され、断り切れなくなった。

シンガポールでは、総選挙の直後から、大臣達が、将来の人材探しを開始する。有能な弁護士、労働組合のリーダー、医師などを集めて呼び、お茶を飲み、時事問題について話し合いながら、人材を発掘する。こうした接触を総選挙後 1~2 年間行い、その後閣僚どうし情報を交換して、最初 300 人位の候補者から 60~70 人に絞り、更に 40 人位に絞っていく。その後、改めて声を掛け、妻が反対するからダメだとか断られながら、25~30 人位に絞る。そして、その中から、また更に、6~7 人位、大臣になり得るような人材を選び出して、立候補してもらうことになる。立候補することを総選挙の 1 年位前に合意して、総選挙までの間、国会議員に付いてもらい、選挙区で実地に勉強してもらう。

### (公共住宅政策について)

**春名議員** シンガポールでは、国民の生活の安定に心が砕かれている。とりわけ公共住宅政策においては、国民の 85% が公共住宅に居住していると聞く。そのための政府のご努力の方法について、お伺いしたい。

**ジャヤクマール外相** CPF (Central Provident Fund 中央積立基金) という制度

があり、公共住宅政策のための強制貯蓄の制度がある。被用者であれば、自らの給与の 20%を、使用者側も支払った給与の 20%に相当する額を、それぞれ強制的に積み立て、合わせて、給料の 40%相当額を 20 歳代初めから強制貯蓄する。これは、55 歳までは引き出せないが、住宅資金としては使ってもいいことになっている。結婚して、夫の分と妻の分とを合算して一気に住宅を購入すれば、少なくとも月々のローン返済に充てるには十分な額になる。住宅購入がしやすい仕組みなので、強制貯蓄といっても、国民は決して嫌がってはいない。住宅が手に入った後も、株への投資も一定範囲で可能である。元本の引出しはできないが、利益は引き出すことは可能だ。CPF の残りの部分は、主に医療費向けのもので、自分の個人勘定として、医療費の支払いに使える。

**(おわりに)**

**ジャクマール外相** そろそろ時間がなくなったので、この辺で失礼しなければならぬ。

**葉梨団長代理** 本日は、お忙しい中、本当にありがとうございました。

以上



## リーアン助教授からの説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 30 日 16 : 30 ~ 17 : 20

於：日本国大使館

### シンガポール側出席者

シンガポール国立大学助教授

ティオ・リーアン (Thio Li-ann)

### (はじめに)

**葉梨団長代理** 本日は、お忙しいところ時間をとっていただき、ありがとうございます。

私どもは、日本の衆議院憲法調査会の委員である。会長の中山元外務大臣が急用で来られず、大変残念に思っている。私は自由民主党の葉梨、こちらは民主党の中川議員、こちらは共産党の春名議員である。

午前中、司法長官庁民事局長のチャン氏から、シンガポールがマレーシアから独立した経緯や統治システム、選挙制度等について、詳しく説明を伺った。そして、先ほどは、ジャヤクマール外務大臣ともお会いしてきた。それで、どういう具合に進めるかであるが、先生から説明を伺ってから質問にするか、それとも、最初から質問に入ってもよろしいか。

**リーアン助教授** お任せする。質問があれば何でもお答えするし、どんな分野に関心をお持ちか、必ずしも承知していないが、持てる知識の限りお答えする。

### (シンガポールの独立の経緯について)

**葉梨団長代理** では、時間を有効に使うためにも、最初から質疑応答に入らせていただきたい。午前、午後とお話を伺ったの総括というか政治的な話になるが、まず、貴国がなぜマレーシア連邦から独立したのか、仮に独立しないでいたら、現在の貴国はどうなっていたのか。また、貴国にとっては、どちらが幸いだったと考えられるか。この点について、ご意見を伺いたい。



**リーアン助教授** 私は、シンガポール独立当時には生まれていなかったのだが、我が国のマレー連邦からの独立は、選択の余地なく「追い出された」という感じだ。というのは、政治的な問題で、マレー系の民族が多いマレー半島の中で、シンガポールは、中国系が中心の島であった。そうした中で、シンガポールは、もっといろいろなシンガポールとしての権利、あるいは自治権の要求といった形で議論していたのに対し、当時のマレーシアの指導者たちは、それを認めなかったのだ。

**葉梨団長代理** そうすると、独立して良かった、幸が多かったということか。

**リーアン助教授** リー・クアンユー氏が、シンガポール独立を発表した際、涙を流したのは、嬉しかったからでなく、悲しかったからだということだ。独立せざるを得ないとなると、シンガポールはバラバラになってしまう、崩壊してしまうのではないかという懸念から、非常に悲しんだということだった。実際、英国の撤退後は、10万人の失業者が残り、インフラもなければ住宅も産業もない状況で国が始まった。そういった意味で、初代の指導者たち、特に人民行動党の指導者たちは、大変な思いをしたと思う。結果的には成功したわけだが、1965年の独立当時は、あまり希望が持てないという状況だったのではないか。

### (シンガポール憲法の構成について)

**春名議員** シンガポールの憲法は、大変詳細だと思う。我が国の憲法に比べ、大切なことがたくさん書いてある。日本の憲法の場合は、大きな枠、例えば、人権であれば30ヶ条ぐらいの人権条項を決めて、それを解釈しつつ活かしていくという構造になっている。貴国の場合は、日本ならば法律や政令事項となるようなことが、かなり詳細に憲法に書いてあると思うが、なぜ、そうになっているのか、また、運用上どう役に立っているのか、包括的に聞かせて欲しい。

**リーアン助教授** 我が国の指導者たちは、憲法起草の当初、不眠症の治療にいいと思って起草したのではないか(笑)。世界でも、一番退屈な文章の一つだ。私は、いろいろな国の憲法を勉強した。90年代、旧ソ連が分裂した後の国々の憲法、あるいはユーゴスラビアが分裂した後の国々の憲法を勉強した。そうすると、前文を読んだだけでも大変感銘を受ける。歴史や伝統や文化といったことも含めて謳っている非常にすばらしい前文で始まる憲法が多い。それに対し

て我が国の憲法は、前文と言えるようなものもなければ、そこからインスピレーションを受けるということはまったくない。だから、誰も勉強したがない。唯一勉強をしなければいけないのが、法学部の2年生の学生だけだ（笑）。

アメリカの憲法というのは内容的には少ないものなので、それが小冊子になっている。その冊子は、ジーンズのポケットに収めることができるぐらいの小さなものだ。あるジョークがあって、「アメリカ人というのは、アメリカ人としての自分の憲法上の権利をみんな知っている。それに対してシンガポール人は、アメリカのテレビ番組とかいろいろな情報が入ってくるので、アメリカ人の憲法上の権利は知っているけれども、自分のシンガポール人としての憲法上の権利は知らない」、そんな話もあるくらいだ。私としては、このようなあまり細かい憲法になっているのは、有益とは思えない。読んでみると憲法というよりも普通の法律、制定法の集まりのように思える。国の根本について謳った文書というよりは、通常法律のような感じに読める。

ただ、その原点を思い出さなければいけないと思う。1965年の独立当時、我が国は、憲法制定のための会議を持たなかった。1965～66年当時、リー・クアンユー氏が新しい憲法を作るということを言っていた時期はあったが、実際には、経済問題その他の対策に非常に忙しく、新たに起草するには至らなかった。その結果、我が国は、マレーシアの一部であった時の憲法に、一部、立法府についての条項等を加えて使うことになり、その後は、必要に応じて憲法を改正していこうという取組みになった。当時の憲法を維持しながら、ところどころ改正してきたことで、結果的に、どうも一貫性のない、混乱があちこちに見られる文章になっている。

例えば、新たな公選制の大統領の部分についても、起草時に、あまりうまく書いていなかったことから、1995年に大統領権限についての論議がわき起こった。その結果、憲法の審議をする憲法裁判所を設置することになり、大統領側から憲法裁判所にこの件が諮られた。私もその件については、いろいろと諮問に答えたが、結果的には大統領側の申立ては退けられた。

### （シンガポールの選挙制度について）

**中川議員** いろいろな話を聞いてきて、もう一つ、分からないところを教えて欲しい。いただいた資料の中に、GRC（集団代表選出区）のデータがある。これを見ると、選挙を繰り返すごとにGRCの議席が増え、SMC（小選挙区）がUCS（無投票当選の議席）に置き代わっているように感じる。チャン氏は、このGRCについて「少数者保護のための制度」と説明していたが、私たちの感覚

からすると、そのような説明では納得がいかない。これについて、リーアン助教授は、どう考えているのか。

#### リーアン助教授配付の資料

##### 【集団代表選挙区の変遷及び総選挙結果一覧】

憲法改正	一選挙区当たりのGRCの定数	総選挙におけるGRCの選挙区数	GRCによる議席数	SMCによる議席数	GMの議席数	UCSの議席数
1988年改正第9条	3議席	1988年9月3日の総選挙 13選挙区 (2選挙区で無投票当選)	39	42	13	11
1991年改正第5条	3議席から 4議席へ増加	1991年8月31日の総選挙 15選挙区 (10選挙区で無投票当選)	60	21	15	41
1996年改正第41条	4議席から最大で6議席へ増加	1997年1月3日の総選挙 15選挙区 <sup>1</sup> (9選挙区で無投票当選)	74	9	15	47
		2001年11月3日の総選挙 14選挙区 <sup>2</sup> (9選挙区で無投票当選)	75	9	14 <sup>3</sup>	55

1 15選挙区のうち、6選挙区が定数5、5選挙区が定数4、4選挙区が定数6であった。

2 14選挙区のうち、9選挙区が定数5、5選挙区が定数6であった。

3 人民行動党(PAP)は、Ang Mo Kio、Bishan-Toa Payoh、East Coast及びJurongの集団代表選挙区で、それぞれ2議席、また、Marine Parade及びSembawangの集団代表選挙区で、それぞれ3議席を少数民族に与えた。この14議席に加え、この選挙では、さらに8議席が少数民族にもたらされたため、少数民族の議席数は、合計で22議席となっている。

上記は、リーアン助教授から配布された資料(英文)を訳したものである。なお、表中の略語は、それぞれ以下のとおりである。

GRC Group Representation Constituency : 集団代表選挙区

SMC Single Member Constituency : 小選挙区

GM Guaranteed Minorities : マレー系等の少数者に保証された議席

UCS Uncontested Seats : 無投票当選の議席

**リーアン助教授** そのとおりである。私もちょっと納得していない。大学の講義のようになってしまいが、少しの間、ホワイト・ボードを使って説明をさせていただきたい。(以下、次頁の板書参照)

我が国では、1968年から1979年までの間は、議会の単純過半数の賛成があれば憲法改正ができた。1979年に憲法改正の手続が変更され、国会議員の3分の2以上の賛成が必要ということになった。なぜこのように変わったのかというと、政府は、それまでの間に、例えば、少数派の権利擁護のための大統領諮問委員会を設置する等、必要な改正はすべて済ませたと考えたのだと思う。それで憲法改正手続を国会議員の3分の2以上の賛成に変えたわけだ。この1968年から1979年の時期には、人民行動党が国会の全議席を占めていた。

大きな転機として、1980年に、ささやかだが、政治的に意味のあることが起

きた。それは、野党が1議席をとったことである。この事件の後に、かなり大きな憲法改正が行われているというのが、学者にとっては非常に興味深い点だ。

まず、1984年に、非選挙区選出議員（NCMP：Non-Constituency Members of Parliament）の制度ができた。この考え方は、選挙で敗れた野党候補者中のトップ3に議席を与えようということだった。これは、

国民からも野党が必要だとの声が高まってきたので、それならば、非選挙区選出議員という形で、最低3議席は野党の議席を保障しようではないかという考え方だったと思う。野党は、この考え方を批判した。そのようなことをしては、国民が、本当の意味での野党議員を見極められない。しっかりと、本当の意味で力のある野党議員を選ばないようにするような、注意を横に逸らせるようなやり方ではないかということだ。この非選挙区選出議員には、法案に対する議決権に制限があり、予算、国防関係あるいは不信任案、その他主要なものについては議決権がない。だから、いわゆる「お飾り」というか、そういう形で捉えられたわけだ。

**リーアン助教授の板書を写したもの**

1968 - 1979	50%	
1979	2/3 PARL.MAJORITY	
<u>1980</u>		(TWINNINGのアイディア)
1984	NCMPの導入	
1988	GRCの導入	'88 GRC = 3 TEAM MPs
1990	<u>NMP</u> の導入(2名 後に9名)	'91 GRC = 4 TEAM MPs
		Town Councils
		'96 GRC = 4 5 or 6 TEAM MPs
		'97のGE(総選挙)でGRCの1つ EUNOSで与党が51.9%で辛勝

1988年になって、集団代表選挙区（GRC：Group Representation Constituency）制度が生まれた。そして、1990年に、指名国会議員（NMP：Nominated Members of Parliament）と公選大統領の制度ができた。なぜ、こ

の指名議員制度ができたかと言えば、どうも政府としては、野党議員はいても、あまり実力のある、しっかりとした仕事をしていない。したがって、他の違う意見を反映させるため、有能な人材に別の形で国会議員になってもらおうということだと思う。この指名議員も、やはり完全な議決権を持つわけではない。もともとは、2名の指名議員がいたが、現在、9名になっている。そして政府は、一般討論というか、公のいろいろな討論についても状況は改善したとっている。しかし、私としては、このやり方は、民主主義の内容を薄くしてしまうものだと思う。これは、英国が植民地時代に我が国に対してやったことと同じで、政府が信頼する人間を国会に送り込もうというようなやり方に思える。

集団代表選挙区だが、これについては、1981年、82年あたりから話が出ていた。もともとの案は、トゥイニング (Twinning) が書いたものだが、「小選挙区 (SMC : Single Member Constituency) を二つ合わせてペアにしよう。そのペアの内容は、マレー系が1人とそれ以外の人種が1人、おそらく、マレー系 + 中国系という組合せになるのだろう」というものだった。このことから推測すると、もともとの考え方には、少数派、あるいは少数民族全体の意見の反映というよりは、マレー系の代表を出さなければいけないとの意図があったようだ。ただ、マレー系の国会議員は、そのようなやり方は、むしろ侮辱的だと捉えた。マレー系の国会議員たちは、自分たちだけで選挙区の面倒をちゃんと見ることができないという意味なのか、兄貴分に頼らなければやっていけないと言われているように感じたのだろう。

当初、この集団代表選挙区は、小選挙区を三つまとめた3人のチームであった。3名の内1名は、マレー系あるいはそれ以外の少数民族の議員である。少数民族の議員の比率は、シンガポール国民全体の人種の比率を反映させる、例えば、マレー系が国民の15%であれば国会議員も15%にするということだ。この制度が導入された1988年には、いろいろと議論がわき起こった。国民投票を求める声もあったが、政府は、国民の選挙で選ばれた政府がこう言っているのだから、国民投票の必要はないとのことだった。また、このような形では、野党が集団代表選挙区に候補者を出せないのではないかと心配もあったが、政府 (人民行動党) は、いや大丈夫だと、小選挙区は42残すから、この42選挙区で候補者を出してやっていけばいいという具合に対応した。しかし、この集団代表選挙区の議員数はだんだん増え、1991年には1選挙区3人の集団であったものが、4人となった。国会議員の定数は84と決まっているので、集団代表選挙区の議員数が増えるということは、小選挙区が減っていくということになる。集団代表選挙区を3人から4人構成にしたことは、少数派の権利とは関係ない理由からで、これは、タウン・カウンスルにかかわるものだ。国会議員は、それぞれの選挙区、例えば、公共住宅ならその住宅が並ぶニュータウンのような

ものがあるが、その街の運営というものもしなければならない。そういうことをやっていく中で、やはり規模が大きい方がスケールメリットがあり、街の運営がしやすくなるということがあった。

1996年になって、今度は、5名、あるいは6名からなる集団代表選挙区が導入された。その時の理由は、各選挙区では人口が増えており、そういうところでは、国会議員の数も増やす必要があるというものであった。野党から見ると、小さな選挙区が人民行動党がコントロールできるような大きな集団代表選挙区に全部吸収されてしまったわけだから、いわゆるゲリマンダリング、自分の党に有利なように選挙区を変えたという具合に見られた。例えば、この制度の下で行われた1997年の総選挙の際、集団代表選挙区の一つ、ユーノス(EUNOS)という集団代表選挙区で人民行動党は勝ったけれども51.9%という得票率だった。この選挙区は、今はもうない。同じことがチェンサンという集団代表選挙区でもあった。野党の支持率が比較的高かった選挙区は、次の総選挙前にはなくなってしまう。

我が国には、独立した選挙管理委員会がない。首相は、それに代わるものとして、選挙区区割の見直し検討委員会があると言っているが、実は、この委員会は首相の傘下にあるわけで、やはり、そこには何らかの政治的な絡みがあるはずだ。それからもう一つ、この集団代表選挙区の導入以来、人民行動党は、すべての集団代表選挙区で勝ってきた。この集団代表選挙区の規模が大きくなってきたのは、少数派の権利を促進するということではなく、スケールメリットを追求する、あるいは政治的な優位を確保するためと言ってもいいのではないか。

**春名議員** 集団代表選挙区では、政党に投票するのか、それとも個人なのか。

**リーアン助教授** チームに投票する。つまり、政党に投票するということだ。

**春名議員** 51%とった人民行動党が、その4人の定数を全部取れるということなのか。

**リーアン助教授** そのとおりだ。4人なり、6人なりを全部ということだ。人民行動党は、この集団代表選挙区という制度を利用して、比較的新しい、若い、あるいは経験の少ない政治家を国会に送り込んでいる。例えば、リー・クアンユー氏の選挙区はダンジョン・パガー(Tanjong Pagar)で6人の集団代表選挙区になっており、そこにリー・クアンユー氏と組み合わせる形で新顔の立候補者を入れれば、当然のように送り込めることになる。2001年の総選挙の時には、

初当選の議員が 2 人いたが、その 2 人は、既に、大臣の一つ下のレベルのジュニア・ミニスターの職に就いている。こういうことを考えると、これはあくまで私見だが、例えば、専門職とか政治家以外の人たちに、政治の世界に入っところれる選挙区から立候補すれば、もう閣僚の席は約束するというものではないか。

**中川議員** その中で、党内の権力闘争というのはどんな具合になっているのか。一つは新人を発掘する時のメカニズム、それから党の中で、党の運営自体をしていくメカニズムというのはどんな感じになっているのか。

**リーアン助教授** 私は、政治学者ではないので、この点は、たんなる一シンガポール人、アマチュアとしての意見を申し上げる。

一般によく言われているのは、人民行動党内にも二つの陣営があるということだ。一つは、首相のゴー・チョクトン氏の陣営、もう一つは、上級相リー・クアンユー氏の陣営だ。リー・クアンユー氏は、やはり、息子に後を継いで欲しいというところがある。ゴー・チョクトン首相は、2007 年には首相を退き、リー・クアンユー氏の息子のリー・シェンロン現副首相に首相の座を譲っている。もちろん、これは次回の総選挙に勝つという推定の下だが、皮肉をいえば、おそらく、対立候補はあまり出ないだろうし、たぶん勝つのだろう。

1997 年の総選挙と、前回の 2001 年の総選挙では、この新しい人材発掘の手法がだいぶ変わった。もともとは、政府の奨学金などで留学をして、現に国家公務員になっているような人、あるいは、やはり奨学金で勉強して軍関係の仕事に就いている人を対象に人材発掘を行っていた。2001 年の時は、そういった奨学金で勉強した人や軍の関係者はあまりおらず、むしろ、人民行動党に対して非常に批判的な立場をとっていた人が 2 人、人民行動党から当選した。この 2 人は、もう大臣職に就いている。人民行動党のやり方には、非常に賢いところがあって、そういった人たちも自分たちの方に引き寄せてくるし、中道の部分も全部引き寄せてしまうので、結局、もう他には残らないという状況になっている。政治は魅力のあるビジネスで、我が国の閣僚は、世界でも最も給料の高い閣僚と言われている。

あと二つ、この集団代表選挙区に関する問題を挙げると、一つは有権者の 1 票の重みの問題がある。つまり小選挙区であれば、1 票で一人しか国会議員を送れないが、集団代表選挙区の場合には、1 票で 6 人送ってしまう。つまり、1 票の価値が違ってくる。実は、集団代表選挙区の選挙の在り方は、憲法の 12 条の「法の下での平等」に抵触するわけだが、この選挙に関する憲法の条項ができた時に、「憲法 12 条の規定にかかわらず」というただし書がつけられた。したが

って、このような選挙の在り方については有効となっている。カナダにも、そのような条文の書き方があるようだ。

もう一つの問題は、一集団代表選挙区の中には最低 1 人の少数民族を入れればいいので、集団代表選挙区の規模がだんだん大きくなって、集団代表選挙区自体の数が減れば、少数派を代表する国会議員の数も減ってしまうことだ。副首相の 1 人、トニー・タン副首相はこの批判を受け、人民行動党は、集団代表選挙区には必ず十分な数の少数民族を、例えば、2 人以上の立候補者を出すから大丈夫だと約束した。法律では 1 人だけけれども、自分の党はもっと出すということ約束したのだが、野党もそうするとは限らない。与党の考え方としては、当然、人民行動党が勝つから、人民行動党が集団代表選挙区で 2 人以上の少数民族議員を出していれば大丈夫なのだということだが、仮に、人民行動党が集団代表選挙区の一つで負けてしまい、そこに野党が少数民族を 1 人しか出していなかったとすれば、やはり全体的には少数民族の議員の数が減る。

このように、いろいろと考えてみると、この選挙制度は、理論的には中立だという理論も成り立つが、現実には、民主的ではないと考えられる。というのは、既成事実という形で、今の政府が政権をとってしまうことになるからだ。現に、過去 2 回の総選挙では、立候補登録、届出をする日には、人民行動党が政権党になることが確実になっていた。私の住んでいる集団代表選挙区では、野党が候補者を出さなかったため、私は、投票するチャンスさえなかった。

### （「アジア的価値観」について）

**中川議員** 私は、「アジア的価値観」についてどう考えるかという質問を政府関係者に見てみたが、これに対し、「アジア的価値観」では、権力は国民を保護しているとの説明があった。西洋では、その逆で、権力は個人の権利を侵害するもので、それから個人を守るための法体系を作っているわけだ。これは、日本でも、アジアの一員として、私たちが日本の有権者と接していると、何となく

そのことが分かるような気がする。日本の有権者も心の奥底では、そのような権力に対する見方をしているような気がする。

先生の経歴を見ると、オックスフォード、ケンブリッジ、それから、ハーバードと、イギリスとアメリカの頂点に立つ大学で勉強しておられるが、シンガポールに帰ってきて、アジア的風土というものに接し、将

来のあるべき姿というか、本当の意味でアジア的な民主主義というのを作っていくとすれば、どんな体系が理想だと思われるか。先ほどのご説明を聴いていると、だいぶ現在のシンガポールのシステムに対しては、批判的であるようにお見受けした。私も、同じような感覚で聞いているが、もう少しアジア的なのか、どう調和していきながらの未来を見ておられるのか。

**リー・クワンユー** 教授 私は海外で勉強をしたが、18歳まではシンガポールでの教育を受けていたから、他のシンガポール人と変わらない体験もすべてしてきた。憲法専門の法律家ということで、いろいろと考えることはある。例えば、アメリカ建国の父の一人であるジェイムズ・マディソンの言葉を引用すると、「仮に、人類が天使のようなものだったならば、政府はいらない。すべては完璧にうまくいくはずなのだから」。私も、もちろん、人類が天使のようであって、完璧で、政府もいらないければいいと思うが、それはあまりにも理想的だ。例えば、リー・クワンユー氏もやはり「人間には悪い者もいる、悪というものもある。本当に悪い人間はいるものだ。ヒトラーやポル・ポトやイディ・アミンというような」ということを言っている。リー・クワンユー氏の立場にもちょっと矛盾するものがあるのかなとも思うが、リー・クワンユー氏自身も、人間はもちろん悪い奴もいるのだということを言っているわけだから、それならば、悪い人間がいるという最悪の事態に備え、きっちり法体系を整備すべきではないかと私は思う。実際、シンガポールも、根本のところでは、法による統治、議会民主主義ということでやっているわけである。

憲法学者には、悲観的な人間が多いので、やはり、最悪の事態に備えて、きっちり法体系を整備する必要があると思っている。

現に、人民行動党も、私の論理と同じことを考えているはずだ。というのは、大統領公選制を作ったのも、政府が国家の財政をむちゃくちゃにする等の非常に悪いことをすることが可能であり、公選の大統領は、それに対して対応できるようにするためでもある。その可能性自体は、人民行動党も認めているはずだ。ただ、今の公選大統領には、まだ十分なチェック機能が与えられていない。強力な権限を持っていないので、あまり機能しないということだ。

それから、その政府関係者は、「アジア的価値観」を支持するとは言っても、どの部分の「アジア的価値観」かというのを自分なりに定義しているのではないか。私は、ハーバードにいた当時は、非常に右よりの保守派と見られていたが、シンガポールでは、左よりの自由主義者であると言われている。一部分だけを「アジア的価値観」と言っている例として、「シンガポールは儒教社会だ」というのがある。しかし、中国の学者は、孔子だけではない。孟子であるとか、ほかの中国の学者の流れがあるのに、孔子・儒教のことしか言っていないわけ

だ。また、シンガポールは中国系の人だけの国家ではない。マレー系もインド系もそして、ユーラシア系もいるわけで、彼らは、すべてが儒教を信じる人ではない。

個人的には、私は、アメリカ風の自由主義は、極端すぎると思っている。例えば、アメリカで殺人を犯した男性が自己弁護に際し、「実は、自分は、チョコレートを食べ過ぎて脳に糖分がたまり過ぎた。それで、この殺人という行為に至ったのだ。」というような弁護をする。これは、チョコレートバーのトゥインキーズをとって、「トゥインキーズの弁護」と言われる論法である。私は、やはり、権利に対しては責任ということでバランスをとらなければいけないと思う。地域社会に対する責任、あるいは宗教や自分の民族に対する責任感といったものが必要だと思うが、アメリカ社会はそういったものをなくしてしまっている。社会全体の団結はあまりなくて、本当に個人主義になっている。家族に対する義務とか宗教心も以前よりは薄れており、本当に自分が大切というのがメンタル部分の中心だ。アジア人は非常に地域社会指向型だし、義務を考える。それは、いいことだと思う。危険なのは、個人の義務だけに焦点を当てて、政府の国民に対する義務を忘れてしまうことだ。この儒教的価値観によってシンガポールに普及させようとしているものは、年長者に対する尊敬、あるいは個人よりも地域社会を優先するといったことだ。しかし、儒教の中で、孔子は、「非常に不正な統治者がいれば、それに対して反乱を起こし、反対していくのは人間の義務である」、あるいは「権利である」と言っているのに、その部分は決して取り上げない。また、女性として、孔子が、「女性は男性より劣るものものなのだ」と言っている部分には、決して賛成できない。シンガポールの女性は、独立した強い女性が多いから、これはとんでもないと言うのではないか。政府も、儒教のその部分は、確かに間違っていると認めている。私は、「アジア的価値観」そのものには特に問題を感じないが、誰がこの「アジア的価値観」を取り上げて、「こういう具合にきなさい」と言おうとしているのかには、問題を感じる。ある一部の人たちの声が届いていないということは問題だ。

また、文化とは、固定してずっと変わらないというものではない。例えば、中国のチャイナドレスを着る人はあまりいない。日本でも着物を着る人はいないし、野球リーグもあるではないか。アメリカ人は、寿司を食べるようになっている。グローバル化で文化も変わってくるわけだ。政治科学研究所という我が国の研究機関が行った調査では、シンガポール人がこの地球上で最も物欲的というか物質主義的で、かつ、利己的な人間であるという結果が出た。シンガポール国内で行われた調査で、そういう結果が出ている。「アジア的価値観」と言ったときに2000年までのアジアの価値観のことをいうのか、あるいは今のアジアの価値観とはどうなのだとということを見ると、シンガポール人であれば、

たいていは東西が融合するところであるという気持ちを持っていると思う。日本のポップミュージックも好きだし、一方ではブリトニー・スピアーズのようなポップも好きだ。文化、アジアの価値観とは、国民の中から草の根的に発生するものであるはずであって、上からトップダウンでこのように押しつけるものではないというのが私の考えだ。

### (シンガポールにおける与党と野党の政策的相違について)

**春名議員** 今日三つの政党の議員がここにいるように、日本では、政党がかなりたくさんある。それは、政策的対立があるからだ。シンガポールの場合には、例えば、経済政策での野党と与党の対立点だとか、社会保障制度の問題での対立点だとか、住宅政策での対立点とか、また、外交において、アメリカのプレゼンスをどう受け止めるのかとか。シンガポールにはそういう政策的対立があまりないのか。議席数にそれが反映しているのか。

**リーアン助教授** 以前は、登録されていた野党が 20 あった。ただ、登録しただけで、実際は活動していない政党が多く、実際に活動しているのは 3 ないし 4 の政党だ。ご質問に対しては、まず、野党の力は極めて弱いという事情をご理解いただきたい。数的にも少ないし、しっかりとした政策もない。野党の唯一の目標は、1 議席でも国会に確保することであり、選挙綱領といっても、これといったものを出せるわけではない。今まで、我が国で野党議席が一番多かったのは、1991 年の 4 議席、84 議席のうちの 4 議席だ。以前は、組合活動家などから労働党がかなり支持されていたが、労働組合も、今は、人民行動党がかなりコントロールをしているので、草の根の支持者があまりいなくなってしまうという状況だ。それから、シンガポール民主党という党もあるが、人民行動党に言わせれば、このシンガポール民主党は欧米の NGO の声をそのまま代弁しているだけ、例えば、「専制政治であるミャンマーには投資するな」というような、欧米の NGO のようなことを言っているだけだとのことだ。このシンガポール民主党の幹事長のチー・スンジュアン氏が民主党の綱領のような形で本を出したが、あまり注目されなかった。野党には、特にこれといった外交政策、あるいは国内の政策もないということになるだろう。人民行動党のやり方は非常に賢く、中道的な部分も全部盛り込んでしまっている。対立する政治見解がないという状況だ。

## （日本国憲法及び日本の政治状況に対する認識）

**春名議員** 先生は、日本の憲法についても研究の対象としているのか。

**リーアン助教授** 1945年以降、マッカーサーによって日本にもたらされたというか、そういう憲法だと認識している。それから、首相がかなり頻繁に交代するというのも知っている。

日本では、政治は機能していると理解している。例えば、不信任案がかけられれば不信任案が通って首相が辞めることもあると聞いているし、野党にいることの意味もあると思う。このように、与党と野党の先生が、同じ席に座りながら喧嘩をするということもない（笑）。

## （シンガポールにおける選挙制度改革の動きについて）

**葉梨団長代理** 日本でも政治の在り方、選挙の在り方を変えようということで、7～8年前に政治改革ということではいろいろと議論し、衆議院は、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制になった。いろいろとお話を伺ってきたが、そのようなシンガポールの現状分析を通じて、どのようにシンガポールの選挙制度を変えようというアイデアがあるか。

**リーアン助教授** 私は、すべての選挙区を単純な小選挙区というか単一議席の選挙区にすべきだと思っている。その上で、少数民族の権利、代表を確保しようと思えば、例えば、議席をマレー系に20%配分し、その部分は、マレー系同士で争えばいい。あるいは、その部分だけは、比例代表制を導入するということも考えられる。次善の策としては、少なくとも、例えば、集団代表選挙区を6人制ではなく3人制に戻すべきだということを考えている。

危険なのは、選挙の際にまったく対立候補が立たないで、不戦勝のような形で、時の政権がさらに政権を続けてしまうことだ。少なくとも対立候補が出て、有権者の側に選択権が与えられるということが大切だと思う。おそらくは、人民行動党が今後50年なり、ずっと政権を続けていくとは思いますが、少なくともそれに変わる選択肢というのは、与えられるべきだ。

**葉梨団長代理** シンガポールの国民の側で、そういう方向にいろいろという胎動は感じられるか。

**リーアン助教授** 問題なのは、大統領選挙でも、結局は、投票の必要もなく決

まってしまったし、ここ 2 回の総選挙でも、実際には、投票するチャンスなく決ってしまったことだ。非政治化してしまっている人が多い。政治のことを考えることは、国のことを考える一つの方法だと思う。「シンガポールに対する情熱」という話が最近いろいろ話題になっているが、政治や憲法のことを考えることで、国民が統一していくというやり方もあると思う。その中で、自分もこの国に対していろいろと関係を持っている、利害を持っていることを考えれば、シンガポール人も、ずっとこの国にいてがんばろうという気になると思う。例えば、今回野党に投票したけれどもダメだった。でも 5 年後にもう 1 回投票すればいいじゃないかという気持ちになれればいいのだが、現状はそうではない。国民は子どものように扱われ、「こうなさい」、「こうすればいいんだ」と言われている状況であれば、もうこの国を離れて、例えば、アメリカへ行こう、オーストラリアへ行こう、ニュージーランドへ行こうというような気持ちにもなってしまう。それで今、頭脳流出ということが深刻な問題になっている。

**葉梨団長代理** それで、問題となるのは、仮に、現在とは違った選挙制度を呼びかけるという動きがある程度ははっきりと出てきたときに、今の政府、あるいは政治勢力は、それに対して弾圧に出るだろうか。それとも、それはまた結構なことだよ、大いに議論しなさいという態度に出るのだろうか。

**リーアン助教授** 実は、そういう議論は、すでにもう出たことがある。比例代表制という案が浮上してきたときに、政府与党は、比例代表制では政府が弱体化するというで一蹴した。その時には「アジア的価値観」という観点から、国家は、父親のように強くなければいけない。比例代表制は代表的にはなるけれども、それを使うと政府、政治経済が非常に弱くなる。投資家も来てくれなくなる。シンガポールという株式会社もうまうまういなくなるから、比例代表制の考え方はダメだということになった。

また、独立した選挙委員会の話も出てくるたびに、政府は、今のままのシステムでうまくいっているのだから変える必要はないと言う。それは、政府にとって、今のシステムが一番うまく機能しているからということだと思う。

それから、10 年前にゴー・チョクトン首相は、「自分が一番好ましいと思う政治の在り方は、支配的というか非常に強い党が一党あって、その周りに小さな党がいくつかあるという形だ。」と言っていた。私がいろいろな人とインフォーマルに話をしながら憶測するところでは、一般の人の感触としては、指名議員、非選挙区選出議員及び野党を合わせて、総議席 84 のうち、20 議席ぐらいはあってもいいのではないかという感触があるように思える。その程度ならば、まだ憲法改正といった事態には影響がでないし、ということだ。

**葉梨団長代理** そういう議論は許されるのか。

**リーアン助教授** この件については、国会で1~2名の野党議員がそのようなアイデアを言い、それに対する議論があったということ、国会議事録や英字新聞のストレイツタイムス紙などの報道で知っている。新聞なども以前よりはかなり自由に書くようになったし、チェック機能も働いているようだ。いろいろなアイデアが出て、最終的にそれはダメだと言われるにせよ、違ったアイデアを表現することはできるようになったということだ。

**葉梨団長代理** 今日は長い時間、突っ込んだ意見を伺わせていただき、ありがとうございました。もう少し質問したいところだったが、できなくて残念だ。3人の議員を代表して御礼を申し上げます。

以上

【シンガポール憲法史】(リーアン助教授より手交された資料)

年	記事
1959	・「シンガポール国家法(英国法)」によってイギリスから独立(内政自治権の保障)
1963	・マラヤ連邦の一構成州に
1965	・マレー連邦からの離脱、独立(8月9日)
1966	・Wee Chong Jin 憲法委員会 -国教を設けない -マレー人の特権を設けない
1968	・憲法改正手続要件：議員の過半数の賛成に ・少数者の権利に関する大統領評議会の創設
1979	・憲法改正手続要件：議員の2/3以上の特別多数決に ・短期裁判制度導入
1981	・補欠選挙(ANSON 選挙区)において、野党候補(J.B.Jeyaretnam 氏)が、初めて、与党人民行動党の候補を破り当選 (1968年以來続いていた人民行動党による議席独占の崩壊)
1984	・非選挙区選出議員制度(NCMP)の導入
1986	・司法コミッショナー(仮採用の最高裁判事)を初めて指名
1987	・「マルクス主義者の陰謀」事件の発生と「国内治安維持法(ISA)」の適用 (憲法第12章：政府転覆に対する特別権限)
1988	・集団代表選挙制度(GRC)の導入(3人1セットのチームを組む)
1990	・指名国会議員制度(NMP)の導入 ・立法却下事件(Chng Suan Tze vs 内務相) ISA法にかかる事件に対する制限的な司法審査 ・宗教調和法成立(没収条項あり)
1991	・GRC制度の修正(4人1セットに) ・野党が選挙により4議席獲得(1968年以來最高) ・直接選挙による執行大統領制度(Executive Presidency :EP)導入
1993	・第1回大統領選挙実施 ・超短期司法コミッショナー制度を準備 ・最初の常設控訴院を設立
1994	・EP制度の修正(拒否権の縮小：防衛事項及び歳出事項) ・特別憲法審判委員会の設立
1995	・大統領による最高法院に対する憲法解釈に関する照会(大統領権限の範囲) ・議員立法法案の成立(両親扶養法) ・批准：留保権を伴う3つの人権に関する条約 -ジェノサイド条約 -女子差別撤廃条約 -子どもの権利条約
1996-1997	・憲法改正手続にかかる改正(執行大統領の権限) ・NMP制度の修正(議員数が6人から9人に) ・EP制度の修正(公職の任用にかかる拒否権) ・GRC制度の修正(1チーム4人ないし6人に)
1999	・第2回大統領選挙実施(対立候補なし)
2001	・明記はないが憲法により認められる投票権(法務長官の見解) ・12月：テロ組織とされる「Jemaah Islamiah(ジェマ・イスラミア)」の構成員がISA法により逮捕(15人)

2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法改正：NMP の在職期間の延長、議員資格の剥奪</li> <li>・9月：「Jemaah Islamiah」の構成員がISA法により逮捕（19人）</li> <li>・宗教的行為の範囲にかかる提案</li> </ul>
------	---

【憲法発展の概観】（リーアン助教授より手交された資料）

英国 ウェストミンスター・モデル	初期のシンガポール・モデル	シンガポール・モデルに加えられた諸変更点
非成文憲法	成文憲法(第4章に権利章典)	「特別措置」(治安)立法 (例：国内治安維持法、憲法第149条)に関する司法審査を退け人権の範囲を縮小  法務長官の見解(2001年) ：明記はないが憲法により認められる投票権
儀礼的国家元首		制限付き拒否権を有する直接公選の大統領
二院制立法府	一院制立法府(選挙によって選出された議員で構成される)  少数者の権利に関する大統領評議会	非選議員 ・非選挙区選出議員(1984年) ・指名国会議員(1990年)
選挙制度 ：多数票方式、1人1票	人種的な観点からの特別措置等のない選挙制度	小選挙区制(SMCs)及び集団代表選挙制(GRCs-1チーム3人からの上限6人に。少数民族の代表者の存在を保証)の組合せ  ・SMC：1票を1人の候補者へ ・GRC：1票を4人から6人で構成される1つのチームへ
司法部	終身裁判官	司法コミッショナー  憲法審判委員会

フィリピン共和国

## フィリピンの憲法事情

### 1 特色

植民地時代の経験とマルコス独裁時代の教訓を反映したナショナリズムの強調、詳細な人権規定・人権保障制度。

米国型の三権分立制。大統領の独裁化には歯止めがかけられている。

### 2 前史と成立過程

16世紀～ スペインによる統治

1899年 独立政府による「マロロス憲法」：大統領制、包括的な人権規定  
その後、米国による統治

1935年 1935年憲法制定：10年後の独立を前提とし、米国型民主主義を導入（大統領制、二院制、基本的人権。すでに社会権等も含む） 日本軍の侵攻・占領（1942年～1945年）により一時停止

1946年 共和国として独立

1973年 戒厳令下、1973年憲法公布：英国型議院内閣制（実際には実施されず、1981年の改正で大統領内閣制に転換）

1986年 マルコス政権崩壊、アキノ大統領任命の憲法委員会で新憲法起草

1987年 国民投票により 1987年憲法成立（1935年憲法への回帰）

### 3 1987年憲法の内容

#### 前文

#### 第1条 国土

#### 第2条 諸原理と国策の宣言（全28節）

諸原理：民主主義、共和制、国民主権。戦争放棄。文民支配。国防の責任。政教分離。

国策：対外政策における国家主権。核兵器からの自由。社会的正義の実現。人間の尊厳。母体と胎児の保護。社会権の保障。農地改革。NGOの奨励。汚職腐敗の禁止。情報公開等。

#### 第3条 権利章典（全22節）

古典的な自由権の基本権を列挙。法律扶助権、在監者の人権保障を含む。

#### 第4条 国籍（全5節）

#### 第5条 選挙権（全2節）

国籍を有する、18歳以上等が要件。不在者投票についても定める。

#### **第6条 立法部（全32節）**

上院：24名。任期6年（3年ごとに半数改選）。連続2期まで。全国区。

下院：選挙区選出議員250名以下および比例代表（全体の20%）。任期3年。連続3期まで。現行定数は最大で262名。

大統領の法案拒否権 各議院で総議員の3分の2の賛成により法案採択。  
有権者総数の10分の1の署名による国民発案・国民投票。

#### **第7条 執行部（全23節）**

執行権は大統領に属す。6年1期制。直接選挙制。大統領選挙に関する紛争は最高裁判所が審判する。

大統領は各省長官等を、国会の任命委員会（上院議長が委員長）の同意のもとに任命する。

大統領による戒厳令布告・人身保護令状停止は、議会の総議員の過半数による無効決議に服し、また裁判所はそれらの正当性に対する審査権を有する。戒厳令の実施により憲法が停止されることはない。

大統領の親族の一定の官職への登用は禁止される。

#### **第8条 司法部（全16節）**

最高裁判所および法律により設置される下級裁判所（控訴裁判所以下3級の下級裁判所がある）。最高裁判所は違憲立法審査権を有する。

裁判所の審理期間に上限がある（最高裁24か月、下級審は合議体で12か月、単独審は3か月）。

裁判官は、独立の法曹委員会の推薦に基づき任命される。

#### **第9条 憲法委員会（全31節）**

憲法上独立した機関として公務員委員会、選挙管理委員会、会計検査委員会。

#### **第10条 地方政府（全21節）**

州、市町村、バラングイ（親族を中心とする小集団）という3層構造。順次下級自治体への監督権を有する。

ムスリム・ミンダナオ、コルディレラ自治区に広範な自治権を付与。

財政自治権、国税の公布を保障。

#### **第11条 公務員の責任（全18節）**

上級公務員の弾劾手続を定める（下院が発議、上院が弾劾裁判を行う）。

汚職処断のための国政浄化裁判所（「サンディガンバヤン」）、「人民の保護者」としてのオンブズマンで組織する国政監察庁を置く。

#### **第12条 国家経済と国有財産（全22節）**

国家経済および国有財産に関する権利、許認可についてはフィリピン国民を優先する。

土地その他天然資源の開発・利用、公の施設の利用に関する権利付与は、フィリピン国民が60%以上資本を有する法人に限定する。

#### **第13条 社会的正義と人権（全19節）**

第2条で列挙した社会的正義・社会権保障等を国の義務として詳細に規定。  
人権委員会：人権侵害に対する調査、人権保障のための法的措置、被害者補償の制度化、人権条約履行の監視等。

#### **第14条 教育・科学技術・芸術・文化・体育（全19節）**

教育、言語、科学技術、芸術・文化、体育における国家の役割を定める。

#### **第15条 家族（全4節）**

家族は国家の基礎であると位置づけ、国による結婚の保護、家族の権利保障を謳い、家族による老人介護、国による老人福祉を規定する。

#### **第16条 一般規定（全12節）**

国旗、常備軍の保有、国家警察、年金、消費者保護、メディア規制等につき定める。

#### **第17条 修正または改正（全4節）**

「4 改正手続」を参照。

#### **第18条 経過規定（全17節）**

軍事基地に関する比米協定が1991年に失効した後は、国内における外国の軍事基地、軍隊、施設は上院（および国会が希望すれば国民投票）の承認を要する、等。

## **4 改正手続**

- ・ 発議は 国会の総議員の4分の3による議決、 憲法会議(国会の総議員の3分の2の賛成により設置)の多数決、または 有権者の12%以上かつ各国会議員選挙区において3%以上の請願による直接発案によりなされる。
- ・ 上記ののち( の直接発案については選挙管理委員会が請願を有効として受理してから )60日~90日の間に行われる国民投票で過半数を得られれば発効する。

## **5 憲法改正論議**

- ・ ラモス大統領の末期に、大統領の再選を認める改正論議があった。
- ・ 1997年の金融危機ののち、憲法第12条の経済ナショナリズム規定について、外国資本誘致の妨げであるとしてその改正を求める議論があった。

本資料は、衆議院憲法調査会事務局の委嘱により、名古屋大学大学院国際開発研究科安田信之教授が作成したものである。

## フィリピン憲法概要

名古屋大学大学院国際開発研究科  
安田 信之

### ．憲法制定の経緯

現行のフィリピン憲法は、1986年マルコス独裁体制崩壊後、アキノ革命の最中の1987年2月2日国民投票によって制定された<sup>1</sup>。この憲法は、マルコス体制下で制定された1973年憲法に替えて新しく制定されたものである。その基本的な枠組は、半世紀前に制定された1935年のフィリピン・コモンウェルス憲法への復帰という側面を有している。現行憲法を理解するためには、フィリピンの憲法史を素描しておくことが必要であろう。1987年憲法以前のフィリピンの憲法体制については、1998年マロロス憲法、アメリカ統治下の1935年憲法、マルコス開発独裁体制下の1973年憲法体制に区分するのが便利である<sup>2</sup>。

### 1．1898年マロロス憲法

フィリピンは、16世紀後半からスペインの植民地とされ、スペインに従った統治制度が導入された。19世紀後半には、フィリピン原住民の間にも中産階級が出現し、これとともに独立運動が活発化した。1998年対スペイン独立戦争のさなか、当時同様にスペインと戦争関係にあったアメリカが侵攻してくるという複雑な状況下で、独立派によりマロロス憲法が制定された。この憲法は、日本の帝国憲法の公布10年後に制定されたものであり、アジア最初の共和国憲法であった。それは、米西戦争の終結によりフィリピンの主権がスペインからアメリカに移りつつあった束の間のことであった。この憲法は、このような事情からほとんど実効性を有することはなく、その後のアメリカ支配が確立する中で歴史の中に埋もれていった<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 本稿で使用しているテキストは、The 1987 Constitution of the republic of the Philippines with Appenices based on the Official Copy of the Supreme Court and Selected Supreme Court Rulings, compiled by Jose N. Nollod, National Book Storeであるが、その他にも<http://www.chanrobles.com/philsupremelaw.htm>掲載の1935年憲法、1973年憲法及び1987年憲法のデジタル/テキストを利用している。

<sup>2</sup> フィリピンの憲法を含む法制度の歴史については、安田(1985)25-43頁、安田(2000)117-123頁参照。

<sup>3</sup> この憲法とともに、ビヤク・ナ・バト(Byak-na-Bato)憲法の存在が知られている(例えばRudyard<2002>)が、これとマロロス憲法との関係は不明である。1999年、マロロス憲法制定100周年を記念して、National Historical InstituteからThe Malolos Congress, A Centennial Publication on the Inauguration of the Philippines Republic (Hanuary 23, 1899-January 23, 1999)が出版されている。この憲法のテキス

## 2 . 1935 年コモンウェルス憲法

1901 年にフィリピン全土を支配したアメリカは、スペイン支配時代の法の効力を基本的に認めるものとしたが、同時に多くの分野でアメリカ法を導入した。その中でも統治制度に関する法は最も顕著なものであり、立法、行政および司法制度のアメリカ化が図られた。

1935 年、10 年後の独立を見据えて、フィリピン・コモンウェルス憲法が制定された。この憲法は、アメリカの連邦及び州の憲法をモデルとしており、基本的人権の保障や厳格な三権分立制の採用などその影響を強く受けるものであった<sup>4</sup>。

その後、フィリピンは、第 2 次大戦中の日本による占領を経て、1947 年に完全独立を達成した。この憲法は、その後も若干の修正を受けながら、1972 年まで同国の憲法として効力を維持した。

## 3 . マルコス独裁体制下の 1973 年憲法

1972 年当時のマルコス大統領は戒厳令を布告し、同時に 1935 年コモンウェルス憲法の全面改正に着手し、1973 年には新憲法が制定された。この憲法は、統治構造をアメリカ型大統領制からイギリス型の議院内閣制に転換するなど、1973 年憲法体制を抜本的に変えるものであった。もっとも、この統治システムは、当時の戒厳令下のマルコス独裁の中で機能することはなかった。

1981 年戒厳令解除に際して憲法改正が行われ、1973 年憲法下の議院内閣制は実際には機能することなく、選挙された大統領の下で議院内閣制が機能するというフランスの第 5 共和制憲法に類似した大統領内閣制に変質した<sup>5</sup>。この体制が、マルコス独裁体制を維持、強化する試みであったことはいうまでもない。しかし、この後、マルコスの政敵ベニグノ・アキノの暗殺(1983 年)などフィリピン政治は混迷の度を深めていく。

## 4 . 1987 年憲法の成立

1986 年の大統領選挙を機にこの混迷は危機に転化した。マルコス大統領と対立候補ベニグノの妻コラソン・アキノの双方が勝利を宣言するという異常な状況の中にあつて、民衆の支持とアメリカの介入により、アキノの当選が決まり、ここに「EDSA 革命」ないし「黄色い革命」が成立した。この革命政府の当面の課題は、マルコス体制の遺した強権的政治システムの清算すなわち民主化と 革命を支えた理念すなわち社会改革の実現を確保するための憲法の制定であった。1986 年から、アキノ大統領は、

---

トは、同書のほか、

<http://www.chanrobles.com/1899constitutionofthephilippines.htm>に掲載されている。

<sup>4</sup> もっとも、現行憲法第 1 条のもとになった第 1 条原則の宣言や、第 12 条のもとになった第 15 条など社会権ないし経済ナショナリズムにかかわる規定は、アメリカ憲法には存在せず、これらについては、ラテンアメリカ諸国の憲法の影響が指摘されている。

<sup>5</sup> 1973 年・1981 年憲法下での統治システムについては、安田(1985)39-96 頁参照。

1986年6月48名の委員よりなる憲法制定委員会(Constitutional Commission)を任命し、憲法制定作業を開始した。委員会は新憲法制定作業を1986年10月に終了し、この憲法は、1987年2月2日の直接国民投票(Plebiscite)により承認され、同日から発効している<sup>6</sup>。

## ・ 1987年憲法制度の概要と特徴

### 1. 1987年憲法の概要

1987年憲法は、基本的には、1935年憲法体制への回帰であるといえることができる。その条別構成を紹介すると以下のとおりである。(カッコ内の数字は節数)

前文

第1条 国土 (6)

第2条 諸原則と国家政策の宣言

原則 (6)

国家政策 (28)

第3条 権利章典 (22)

第4章 国籍 (4)

第5条 選挙権 (2)

第6条 立法府 (32)

第7条 執行府 (23)

第8条 司法府 (16)

第9条 憲法上の委員会

A. 総則 (8)

B. 公務員委員会 (8)

C. 選挙管理委員会 (11)

D. 会計検査委員会 (4)

第10条 地方政府

総則 (14)

自治区 (7)

第11条 公務員の責任 (18)

第12条 国民経済および国民遺産 (19)

第13条 社会正義および人権 (19)

第14条 教育、科学技術、芸術、文化およびスポーツ (19)

第15条 家族 (4)

第16条 一般規定 (12)

第17条 修正または改正 (4)

第18条 経過規定 (27)

---

<sup>6</sup> Nollé (1997)42

1987年憲法の基本的な構成は1935年憲法に近いが、第2条の諸原則と国家政策の規定の大幅拡充（1935年憲法では、「原則の宣言」として7節が設けられたに過ぎない）、公務員の責任と弾劾制度の拡充、12条の国民経済および遺産規定の経済ナショナリズムの立場からの拡充、第13条から第15条の規定の新設など新しい規定が盛り込まれている。そこには、単なる自由権的人権ばかりではなく、社会権的人権の強調や国民の経済・社会生活における国家の役割の強調など、フィリピンの50年間の憲法の発展をみることができる。

この方向は、1973年憲法にもみられた。しかし、1987年憲法は、大統領を含む執行権力の制限、司法権の独立性の保障や地方自治の憲法上の保障、国民の義務規定の削除と並んで、第13条の社会正義と人権規定の新設など、1973年憲法とは異なる新しい方向を示唆している。

## 2. 1987年憲法の特徴

1987年憲法は、政治体制の民主化と、社会改革の実現という2つの課題の達成を目的としている。については、マルコス憲法以前のコモンウェルス憲法体制への回帰のなかに、については、社会正義を達成しようとするさまざまな新しい試みの中にみることができる<sup>7</sup>。以下、この2点についてその特徴を整理しておこう。

### (1) 政治体制の民主化

マルコス独裁体制は、憲法上からみれば、1972年に布告された戒厳令、また、1981年の戒厳令解除後は大統領中心型の議院内閣制により支えられていた。この反省にたつて、1987年憲法の統治システムは、アメリカ型の大統領制すなわち1935年憲法に回帰した。とはいえ、大統領の任期は1期6年に制限され(第7条4節)、大統領関係者や親族の官職就任の制限(第7条13節)、さらに政治的王朝化の禁止規定(第2条26節)戒厳令の布告権限の制限(第7条18節)など、大統領の権限濫用や政治的腐敗を防止するさまざまな措置を講じている。これらは、1972年の戒厳令と1973年憲法改正の直接的な動機の一つが、既に2期を務めていたマルコス大統領の1935年憲法上の3選禁止規定にあったこと、また、マルコス独裁の長期化の中で政治的腐敗が深刻な問題となったという経験からきている。さらに、権力の汚職や権限濫用防止については、大統領、最高裁長官等を含む政府高官の弾劾制度の整備やオムブズマン庁の設置(第2条27節、第11条)にもみられる。

また、マルコス大統領独裁化でほとんどチェック機能を果たしえなかった裁判所に対しても、最高裁判所を中心にその独立性の保障と権限の強化が図られている。最高裁は、戒厳令下における人権令状の発給停止に関する審査権を認められ(第3条15節、第7条18節)、基本的人権の保障に対する機能が期待されている。

---

<sup>7</sup> この憲法の政治経済的意義については、制定直後に発行された Rosario-Braid, Florangel (ed.) (1987)参照。

## (2) 社会改革理念の強化

既にみたように、1935年憲法は、当初より、国家の基本原則として、社会政策への関心を示しており、また、土地や天然資源の国民化条項などナショナリズムを標榜する規定を有していた。この方向は、1973年憲法によりさらに推し進められ、その政策原則規定には、社会権の基本権に相当するさまざまな規定が「国の義務」として規定されるにいたっている。

アキノ革命を支えたピープルズ・パワーは、憲法上の理念である社会正義の達成を謳うことを強く主張した。この結果、1987年憲法は、1935年および1973年憲法と比較すると、この面では大幅に拡充されたものとなっている。平和主義をめぐっては、国家原則を定める第2条規定のなかで、国家政策の手段としての戦争を放棄する(第2条2節)とともに、非核兵器政策(第2条7節)を宣言している。このような平和主義は、具体的には、1991年米比協定終了以降の米軍基地の存続に厳しい足かせをはめた経過規定の第18条第26節にも表現されている<sup>8</sup>。

このほか、政策原則は、労働者保護、環境保護や農地改革の促進などさまざまな社会改革理念の達成を国の義務としている。この点は1973年憲法と共通するが、1987年憲法は、新しく、第13条「社会正義および人権」を設け、これらの社会改革の道筋を示すとともに、その改革の主体としてNGOを承認し、また、その達成のためにフィリピン人権委員会の創設を定めている。これらの「人権」(Human Rights)は、第3条「権利章典」に規定されているいわゆる自由権とは区別されるものであり、それを拡張した新しい人権であるといえることができる。

同様に、1935年憲法にその起源を有し、1973年憲法で拡大された第12条「国民経済および国民遺産」は、国が国民経済に果たす役割を強調し、土地および天然資源の国家ないし国民所有の原則を定め、フィリピンの経済ナショナリズムを再確認している。これらの規定は外国民間投資の誘致の障害になるというところから、その改正の動きが積極化している。また、新設の第14条「教育、科学技術、芸術、文化およびスポーツ」は、国に対しこれらの課題の達成のために大きな役割を果たすことを命じ、人々の社会・文化権を保障する規定と理解することもできる。

---

<sup>8</sup> 同節は以下のように規定する。「フィリピン共和国とアメリカ合衆国との間の軍事基地に関する協定が1991年に満了した後は、フィリピン国内においては、外国の軍事基地、軍隊又は軍事施設は認められない。ただし、これに関する条約が、上院で適正に合意され、かつ国会が要求するときは、それを目的とする国民投票での人民により投票された過半数の賛成票で承認され、また、締約相手国により条約として認められている場合には、この限りではない。」1992年の協定問題の経緯に関しては、安田(1992)参照。

なお、1998年には、フィリピン来訪の米軍の取り扱いに関する協定が締結されている。このテキストは、<http://www.chanrobles.com/visitingforcesagreement1.htm> に掲載されている。

## ・人権の保障

1987年憲法をみると、2つの異なった「人権」概念が存在するように思われる。一つは、自由権と称されるもので、第3条権利章典中に包括的に収められている。もう一つは、社会権にあたるもので、フィリピン憲法では、これらは「国の義務」というかたちで第2条の原則規定、第12条「国家経済と国民遺産」さらに14条「教育、科学技術、芸術、文化およびスポーツ」や第15条「家族」に関する規定の中にみられる。第13条「人権および社会正義」は、後者の権利をさらに推し進めて、この2つの人権とも異なった新しい人権概念を創造しているようにも考えられる<sup>9</sup>。以下、ここでは、この2つの概念を中心に、1987年憲法の人権規定を概観する。

### 1．権利章典による人権保障

フィリピンは、1935年憲法第3条「権利章典」(Bill of Rights)以来、人身の自由を基礎とする包括的な人権規定を設けており、これらの規定は現行1987年憲法にも受け継がれている。この規定は、生命、自由および財産権の保障(第3条1節)、令状なしの逮捕・捜索の禁止(同2節)、通信の秘密(同3節)、言論、表現、出版および集会の自由(同4節)、宗教の自由と差別の禁止(同5節)、居住および移転の自由(同6節)、組合結成の自由(同7節)、私有財産の補償なしの収容の禁止(同9節)、黙秘の権利と拷問等の禁止(同12節)、適正手続・罪刑法定主義原則(同14節)、一事不再理原則(同22節)など基本的人権のカタログが掲げられるとともに、情報アクセス権(同7節)など新しい権利類型も認められている。さらに迅速な裁判を受ける権利(同16節)や法的扶助を受ける権利(同11節)も憲法上保障されている。

これらの権利については、直接裁判所に対して救済を求めることができ、これに反する法令は、最高裁の違憲立法審査権の対象となる(第8条4,5節)。特に人身の自由については、通常裁判所の人身保護令状の発給によって確保される。マルコス戒厳令下で政治犯にこの令状が拒否された例に鑑み、この停止は侵略又は反乱で公共安全が脅かされている場合に限定され(第3条15節)、さらに最高裁は、その停止が正当であるか否かについても審査権を有する(同18節)。

### 2．新しい人権概念とその保障

1987年憲法は、以上のような自由権に加えて、様々な社会正義ともいべき規定を国家の達成義務として規定している。第2条「宣言及び国家政策の原則」はこれらについて抽象的に宣言している<sup>10</sup>が、同憲法は、新しく第13条「社会正義および人権」

<sup>9</sup> この視点から、筆者は、フィリピン憲法では、伝統的な司法救済の対象となる法的「自由権的人権」、および国家の義務を規定する政策的な「社会権的人権」に加えて、それらとは異なる「社会」の道徳的な権利・義務ともいべき「連帯的人権」ともいべきものが出現しつつあると主張している。安田(1998)参照。

<sup>10</sup> 例えば、「国は、国家発展のすべての局面において社会正義を促進する」(第2条10節)や「国は、すべての人間の尊厳を価値あるものと認め、人権に対して十分な敬意が

を設けた。同条は、国会に対して人間的尊厳に対する権利の促進、社会的・経済的・政治的・文化的的不平等を除去する立法を優先することを命じ(第 13 条 1 節)、その具体的内容を、労働(同 3 節)、農地および天然資源改革(同 4-8 節)、市街地改革および住宅(同 8-10 節)、健康(同 11-13 節)、女性(同 14 節)について個別に規定し、さらにその推進主体として人民(民衆)組織すなわち NGO の役割を強調し(同 15-16 節)、さらに、これらと協力しながら人権の保護・促進のための国家機関として人権委員会(Commission of Human Rights) の設置を定めている(同 17-19 節)。

さらに第 14 条は、教育(1-5 節)、言語(5-9 節)、科学技術(10-13 節)、芸術文化(14-18 節)およびスポーツ(19 節)について、詳細な規定を設けて、国がこれらの促進について重要な役割を果たすことを規定している。また、第 12 条「国民経済および国民遺産」に定める土地や天然資源さらに一定分野の投資をフィリピン国家ないし国民へ留保する規定は、フィリピンの経済ナショナリズムとともに、国民の福祉に配慮した規定であると考えられる<sup>11</sup>。なお、第 12 条は、そのほかにも、国産品の優遇(12 節)、協同組合化の奨励(15 節)、独占の規制(19 節)など、多様な社会・経済権的規定を設けている<sup>12</sup>。

これらの規定は、いずれも、すでに、1973 年憲法第 2 条「原則の宣言および国家政策」中に部分的に盛り込まれていたものである。このような抽象的な原則の宣明に加えて、独立の条を設けて各々について詳細かつ体系的な規定を設けているということは、1987 年憲法の新しい側面である。例えば、「家族」に関する第 15 条は、「家族を国家の基礎として承認し、国は、家族の連帯を強化し、家族の相対的發展を積極的に促進する」ものと定めている。この規定が、1973 年憲法の「国は基礎的社会制度としての家族を強化する・・・」と定める第 2 条 4 節の趣旨を引き継いでいるものであることはいうまでもない<sup>13</sup>。しかし、1987 年憲法は、さらに進んで、この家族制度を維持するためのさまざまな「権利」をその構成員に対して付与している(第 15 条 3 節)。このことが、1987 年憲法が、従来の自由権や社会権という伝統的な人権とも異なったの新しい集団的な「人権」概念を包含していると考えられる理由である。

もっとも、第 13 条に規定する「人権」を含むこれらの「権利」が司法的救済の対象となりうるのかについての疑問が残る。これらの「新しい人権」を含む人権侵害の救済に関しては、新設された人権委員会が大きな役割を期待されていることはいうまで

---

払われることを保障する」(同 11 節)など。

<sup>11</sup> この規定は、国の経済運営の原則を宣言し、一定の土地、天然資源の国有原則を表明し、その開発および公益事業など一定の投資分野をフィリピン人又はフィリピン人が 60%以上を保有する法人に限定している(第 12 条 2, 10, 11 節)。なお、先住民の権利に関する規定は、第 1 条 23 節で一般的に宣言され、第 12 条 5 節でその経済的権利が、第 14 条 17 節で文化的権利が保障されるという構成をとっている。

<sup>12</sup> なお、これとは別に第 16 条「一般規定」中にも、消費者保護(9 節)、マスメディアの国民化原則(10 節)などが規定されている。

<sup>13</sup> なお、これを直接に引き継いでいる 1987 年憲法第 2 条 12 節は、家族生活の保護に関する規定に続いて「母胎及び胎児の生命は平等に保護される」と定めており、そこにはフィリピン国民の多数が帰属するカソリックの影響を垣間見ることできる。

もない。

### 3．政治への参加権：参政権

権利章典は、いわゆる自由権について規定し、「積極的権利」とされる参政権についての規定はない。しかし広範な民衆の政治参加の確保は、1987年憲法の大きな課題のひとつであり、その制度化の努力が払われている。最も重要な選挙権については、第5条は、1年以上居住する18歳以上の原則としてすべての国民にこれを与え、この際の投票の秘密を保障するとともに、不在者投票はもとより、身体障害者や識字能力を有しない有権者が自立的に選挙に参加しうるための方策立案を国会に命じている。

また、国民発案や国民投票も、立法権の行使の手段として認められており(第6条1節)、憲法は、国会に対して、登録有権者総数の10%で各選挙区有権者数の3%以上の請願のある場合、一切の法律および条例の制定・廃止を直接提案しうるとするこの制度の速やかな確立を国会に命じている(第6条32節)<sup>14</sup>。大統領等の高官に対する弾劾請求についても、下院議員の保証のある場合には、下院に対して申立ができる(第11条3節)なお、憲法改正についても、後述のように、国民発案の制度が採用されている(第17条2節)。

### 4．国民の義務

フィリピン憲法は、国民の義務に関する包括的な規定は存在しない<sup>15</sup>。その義務を明示している個所も国防の義務に関する第2条4節が目立つ程度である。しかし、この原則規定や上記第13条に掲げられた社会正義および人権に関する規定は、単に国のみならずすべての国民が享受する権利であるとともに、尊重すべき義務であるとも解しうる。

## ・統治制度

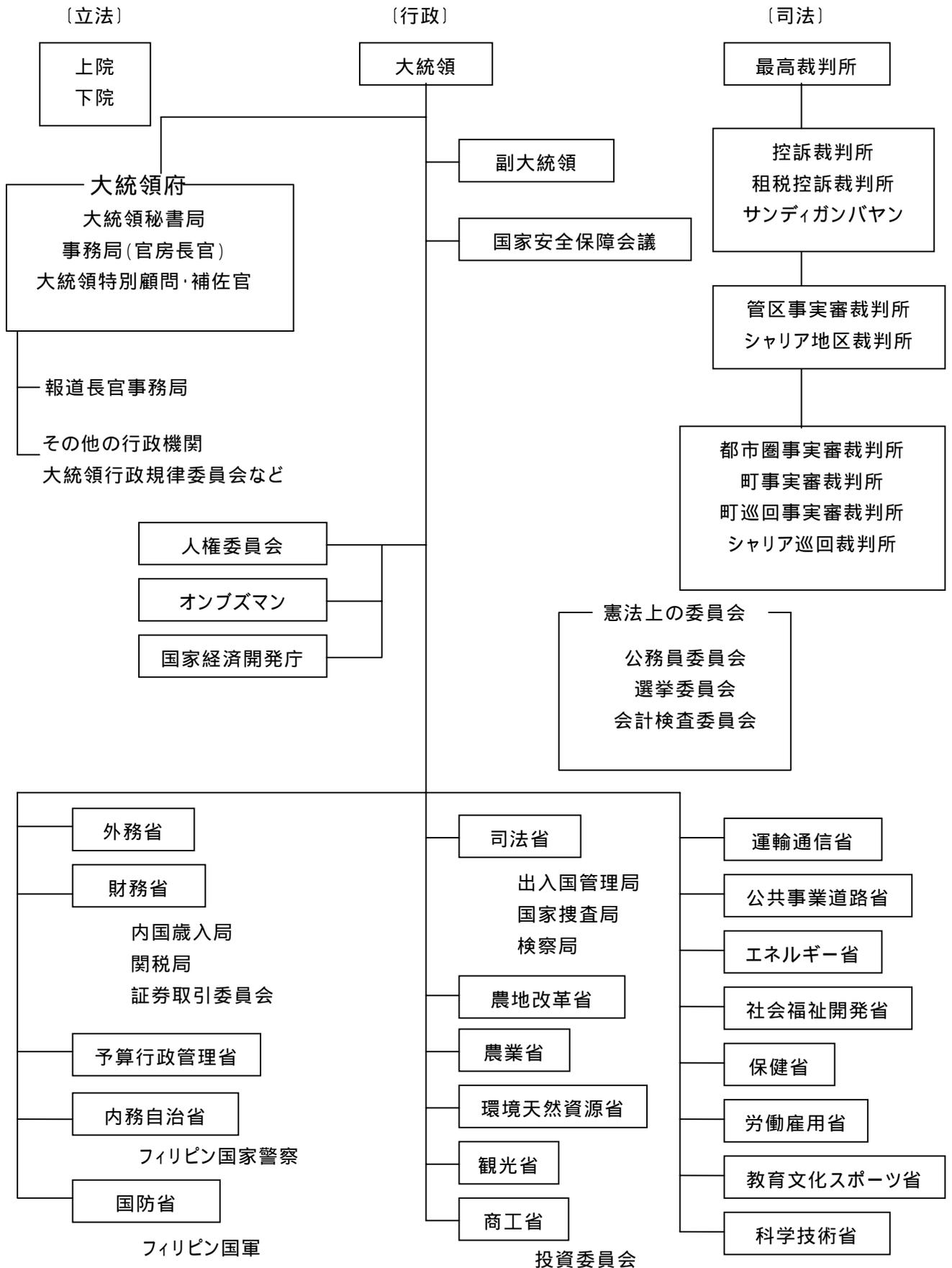
1987年憲法は、統治システムについては、1935年憲法体制、すなわち大統領、国会および裁判所の3権が比較的自立し、3者間のチェック・アンド・バランスにより権力濫用を防止するという制度を採用している。もっとも、マルコス大統領による権限濫用に対する反省から、国会および裁判所に対する行政権のチェック機能を強化し、また随所に権力の長期化すなわち王朝化を防止する方策がとりいれられている。また、オムブズマン制度の新設は、司法権の独立の大幅な強化とともに、行政権のみならず立法府・司法府に対するチェック機能を狙ったものと理解される。

---

<sup>14</sup> 1989年「国民発案及び国民投票法」(Initiative and Referendum Act) (Republic Act No.6735)が制定されている。

<sup>15</sup> 1973年憲法は、第5条国民の義務(Duties and Obligations of Citizens)として、国旗への忠誠義務、国防の義務。他人の権利の尊重義務、勤労の義務、投票の義務など4節にわたって規定されていたが、1987年憲法はこの条そのものを廃止している。

[国家機構図] (2002年12月31日現在)



## 1. 国会

### (1) 国会の構成

立法権を行使する国会は2院制が採用されている(第6条1節)<sup>16</sup>。上院は、全国区で選挙される24人の議員により構成される(同2節)。資格要件は、35歳以上、識字能力を有し、選挙前2年以上フィリピン国内に居住する出生によるフィリピン国民である(同3節)。その任期は6年であり、議員は、連続2期を超えて在職することはできない(同4節)。

下院は、各選挙区において選挙された250人の議員と政党名簿方式により選出された比例議員よりなる。後者は全下院議員の20%を占めるものとされる<sup>17</sup>(同5節)。下院議員の資格要件は25歳以上の、出生によるフィリピン国民であって、識字能力を有し、選挙区議員の場合は、その選挙区の有権者であり、選挙前1年以上その選挙区に居住していることとされる(第6条6節)。その任期は3年であるが、議員は連続3期を超えて在職することはできない(第6条7節)。なお、大統領による下院の解散はない。

上下両院の選挙は、法に別段の定めのない限り、5月第2月曜日と定められる(同8節)。また通常国会も毎年7月第4月曜日に開会され、会期は土日および休日を除き、次期国会の開会の30日前まで、その定める日数会期を継続するものとされる。なお、会期中は、他院の同意なく3日を超えて休会とすることはできない(同16節)。特別国会の召集権は上院議長が有する(同15節)。

上下各院は、議員総数の過半数により議長を選出するとともに、必要に応じてその役員を選出する。また議員総数の過半数が定足数を構成し、出席議員の5分の1の要求のある場合、議事に対する賛否を議事録に記載しなければならない(同16節)。

### (2) 国会の権能

#### 戦争状態の宣言

国会は、両院合同会議で、両院各別に議決される3分の2の多数によって戦争状態を宣言ことができ、時限立法により、戦時又は国家非常事態にともなう権限を大統領に与えることができる(第6条23節)<sup>18</sup>。戒厳令の布告および人権保護令状の停止権限は大統領に属するが、国会はこれを合同投票による総議員の過半数によってこれを撤回ことができ、大統領はこの決定を覆すことはできない(第7条18節)<sup>19</sup>。

---

<sup>16</sup> 1935年憲法は制定当初1院制であったが、1947年の独立に際して2院制に改められた。1973年のマルコス憲法は1院制を採用していた。

<sup>17</sup> 憲法制定後3期すなわち9年間は、その半数は、法律に定める労働者、農民、都市貧困者、固有の文化共同体代表などに留保されていた(第6条5節)。

<sup>18</sup> この規定は、1935年法(第6条25、26節)および1973年法(第6条14、15節)とほぼ同様である。

<sup>19</sup> 戒厳令布告および人身保護令状の停止に対する国会の制約権に関する規定は、1935年および1973年憲法には存在しない。

## 立法権

いうまでもなく、立法権は国会の最も重要な機能である。立法については3読会制が採用されている(第6条26節)。両院は、同等の権限を持つが、歳入・歳出法案に対しては下院が先議権をもつ(同24節)。なお、予算法律主義の宣言を始め、国会の予算統制を含む歳入・歳出に関する権限は広範に認められている(同25,28,29節)。他方、司法権の独立を維持するために、最高裁の上訴管轄を拡大する立法については、同裁判所の助言と同意を要するとされる(同30条)。

もっとも、国会両院を通過した立法がそのまま法律となるわけではなく、このためには大統領の裁可を要する。大統領はこれを拒否することができ、この場合、法案は、受理の日から30日以内に異議を付して先議院に差し戻される。先議院がこれを3分の2の多数により再度可決し、これを受けた他院も同様の多数で可決したときは、法案は自動的に法律となる(同27節)。

## 国政監督権

国会両院は、行政に対して一定の監督権を有している。しかし、この権限は、国会が国権の最高機関とされる日本とは異なり、厳格な3権分立が採用されている故か、法文上は、「立法の補助となる」という限定が付されている(第6条21節)。これに関係して、各省長官は、各院規則に従い、自己の発意と大統領の同意又は各院の要請によって、自己の管轄事項について聴聞を受けることができる。この場合事前に質問状が提示されることを要するが、質問に際してはこれに限定されない(同22節)。さらに、省長官や大使などの高官の任命に対して、後述するように、国会議員により構成される任命委員会に同意権が与えられているのも、この一環として考えられる。

## 弾劾裁判権

国会は人民の代表として、大統領、副大統領、最高裁判事、憲法上の委員会委員およびオムブズマンという行政および司法の最高責任者の、反逆、瀆職その他の犯罪に対する弾劾裁判機関とされる。この手続は下院議員総数の3分の1の決議により開始されるが、この手続の開始に対しては国民の申立権が認められている。下院が上記の決議により弾劾告発書を可決したときは、上院による審理が開始される。大統領の弾劾の場合には、最高裁長官が議長となるが、投票権を有しない。弾劾裁判の有罪判決は全上院議員の3分の2以上による同意によってのみ行われる(第11条3節)。

## 選挙審判会議

国会両院は、その議長選出後30日以内に、各議員の選挙、再選や資格などをめぐり一切の紛争を独占的に処理するための選挙審判会議(Electoral Tribunal)を設置する。審判会議は9人により構成される。そのうち3人は最高裁長官が指名する最高裁判事とされ、前任の判事が議長を務める。残り6人は両院議員とされるが、その配分は、政党比例に応じて割り当てられる(第6条17,19節)。

## 任命委員会

国会は、各院の議長選出後 30 日以内に任命委員会(Commission on Appointments)を設置する。この委員会は、上院議長を委員とし、政党比例を反映して各院から選出される 12 人の議員により構成される(第 6 条 18, 19 節)。その権能は、大統領が、各省長官、大使、その他の公使及び領事、陸海軍大佐以上の武官、公務員委員会、選挙管理委員会および会計検査委員会など憲法上の委員会の委員長および委員など憲法上それを要求する公務員(高官)を任命する際に、その同意を与えることである(第 7 条 16 節)。

## 2. 執行府

執行権は大統領に属する(第 7 条 1 節)。

### (1) 大統領の資格・選出

大統領は、国民による直接選挙で選出され、任期は 6 年で、再選されることはない(第 7 条 3 節)。その被選資格は、出生による国民で、選挙権を有し、識字能力があり、選挙の日に 40 歳以上であって、選挙の直前の少なくとも 10 年間フィリピンの居住者とされる。選挙は、法律に別段定めのない限り、5 月の第 2 月曜日に行われ、その直後の 6 月 30 日から任期が開始する(同 4 節)。副大統領も、同時に、同様の資格、任期および方法で選出されるが、2 期までは再選が認められる(同 3 節)。

大統領選挙の投票結果は、各州および市の開票委員会により認証され、この開票認証書は上院議長に提出される。上院議長は、両院の合同会議の面前でこの認証書を開封し、投票を確定する。この過程で最多得票を確定された候補者が当選とされる。最高裁の全員法廷は、大統領および副大統領の選挙、再選および資格に関する唯一決定機関であり、このための規則を制定するものとされる(同 4 節)。

大統領および副大統領は、就任前に一定の方式に従い宣誓を行うこととされている(同 5 節)が、その就任日は、任期の開始日、すなわち、法律に別段の規定のない限り、選挙後の 6 月 30 日である(同 4 節)。

大統領が、任期中死亡、恒久的能力喪失、免職または辞任となったときは、副大統領がその在任期間大統領の職につくが、大統領および副大統領とともに同様の自由が生じたときは、上院議長、それが不可能な場合には下院議長が、大統領および副大統領が選出されるまで、大統領代行を務める(同 8 節)。副大統領が空席となったときは、大統領が上院または下院議員から指名し、国会総議員の過半数の承認により任命される(同 9 節)。

### (2) 大統領の権能

#### 一般行政権限

大統領は、執行府を統括する。その権限は、各省を中心とする行政官によって補佐されるが、すでにみたように、軍の高級将校を含むいわゆる高官人事については、国会の任命委員会の審査を受け、その他の公務員に関しては、憲法上の独立委員会である公務員委員会が監督権限を有する。また、外国借款等に関しては、金融庁の同意を

要し、また国会に報告義務を負う(第 7 条 20 節)。

大統領は、通常国会の冒頭で開会演説を行い、適時国家に出席することができる(同 23 節)。国会の開会后 30 日以内に一般歳出法案の基礎となる予算を提出しなければならない(同 22 節)。

さらに、大統領には、行政府の長として恩赦権限が認められているが、大赦(amnesty)については、国会の総議員の過半数の同意を要する(同 19 節)。

#### 外交権

外交権は、執行権の一部として大統領に属する。しかし、大使の任命は、国会任命委員会の審査対象とされるとともに、大統領は、条約および協定の署名を行うが、その発効のためには上院議員総数の 3 分の 2 による同意(批准)を要する(同 21 節)。1991-2 年の米軍基地に関する協定批准に際して、上院の反対が大きな障害となり、これが、ピナツボ火山噴火によるクラーク基地の使用不能などとともに、米軍撤退の大きな理由であった。最も、1999 年の米軍の再訪に関する地位協定の審議では、上院は賛成 18 反対 5 で批准している<sup>20</sup>。

#### 戒厳令布告権限

大統領は、国軍の最高司令官であり、必要な場合軍の召集権限を有するとともに、侵略または内乱の場合には、60 日間に限って人身保護令状の停止と戒厳令布告を行う権限を有する。この権限の行使は、マルコス戒厳令体制に対する反省から極めて制限されており、その 48 時間以内に国会に報告され、国会は、合同投票での総議員の過半数によって、これを撤回することができる。さらに、最高裁は、この適法性について国民から請求のある場合には、30 日以内に判断を下すものとされている(第 7 条 18 節)。

#### (3) 大統領の義務違反と弾劾

大統領の義務は自己に与えられた執行権を誠実に追求することである。憲法は、特に大統領、副大統領並びに閣僚およびその補佐官は、在任中の兼職が原則として禁止し、また大統領の 4 親等以内の親族および姻族の一定の高官職への就任も禁止されている(第 7 条 13 節)。これらの規定もマルコス政治王朝への反省から設けられたものである。

これらの義務違反に対しては、それが、憲法違反、反逆罪、流職その他の重大犯罪に関しては、国会により弾劾されることとなり、上述の手續により有罪と判断された場合には、その職を失う(第 11 条 2, 3 節)。

#### (4) エストラダ大統領の弾劾

フィリピンの大統領の弾劾に関係しては、2001 年 2 月のエストラダ大統領の「辞任」の事件がある。2000 年 10 月同大統領の賭博がらみの収賄容疑が明るみにされた。

---

<sup>20</sup> 『アジア中東動向年報 2000 年版』301-302 頁

10月18日下院に、収賄、流職、公的信託違反などに関する弾劾申立書が提出され、11月13日に、下院はこれに基づく告発状を総数の3分の1の多数により可決し、上院に送付した。史上初の大統領弾劾裁判に際して、上院は、11月20日弾劾裁判所を設置するとともに、急遽最高裁と協議の上、下院議員による検察団と大統領側の弁護団より行われる裁判規則を制定した。12月7日弾劾裁判所が開廷され、手続きが開始された。2001年1月16日関連証拠の開示について、裁判所を構成する上院が11対10で否決したところから、下院検察団が辞職するなど混乱に陥り、弾劾裁判は無期限停止となった。この頃には反エストラダ市民運動がEDSA通に集結するなど大衆運動が盛り上がり、大統領の閣僚の離反に続き軍部も反エストラダの立場を鮮明にした。エストラダ大統領が孤立無援に陥るなかの2月20日、アロヨ副大統領は、最高裁が大統領の空席が生じたとして、ダビデ最高裁長官の面前で宣誓を行い、第14代大統領に就任した<sup>21</sup>。

この事件は、弾劾裁判所が設置されたものの、エストラダ大統領は、この手続きにより免職されたわけではない。この事件を処理した最高裁判決によれば、この危機的な状況で孤立したエストラダ大統領は、「総合的に見て」(using totality test)「黙示による」(implied)辞任であった<sup>22</sup>。

### 3. 司法府

司法権は、最高裁判所及び法律により設置される下級裁判所に属する(第8条1節)。具体的な裁判管轄権は、国会の定める法律により配分されるが、一定の最高裁判所の管轄権を奪うことはできず、また、これによりその構成員の地位を害することできない(同2節)。

なお、下級裁判所の組織、管轄権については、1981年司法再組織法により定められている<sup>23</sup>。これによると、最下級には、日本の簡裁に相当する限定的第1審管轄権を行使する都市事実審裁判所、町事実審裁判所、町巡回事実審裁判所があり、これは単独審である。第2レベルには、日本の地方裁にあたる管区事実審裁判所がある。この裁判所も単独審を原則としている。この裁判所は、第1レベルの裁判所からの上訴を担当するとともに、第1レベルの裁判所の管轄権を超える事件について無限の第1審管轄権を行使する。同格の裁判所として、租税事件の特別裁判所である租税控訴裁判所があるが、その名のとおり租税事件についての審判所など準司法機関の決定について管轄権を有する。第3レベルの裁判所は控訴裁判所であり、この裁判所は管区裁判所と租税控訴裁判所からの上訴を管轄する。このレベルの特殊な裁判所として公務員の犯罪事件を扱うサンディガンバヤンがおかれている。いずれも3人以上の判事より構成される合議体である。この2裁判所からの上訴は最高裁に対してなされる。なお、

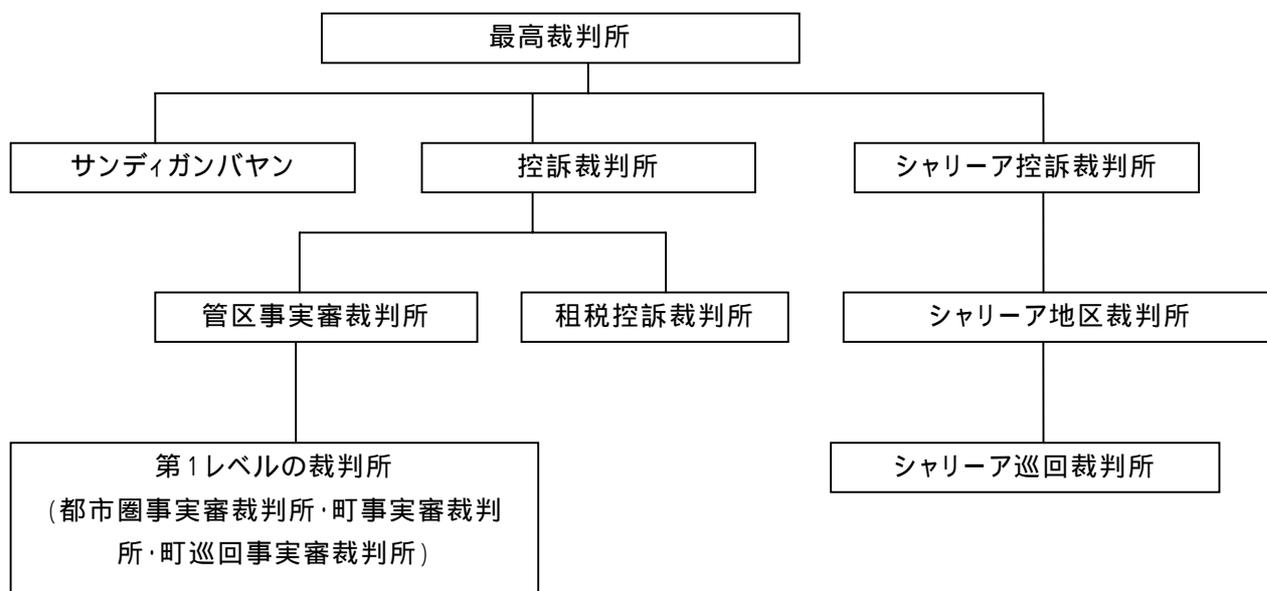
<sup>21</sup> 事件の概要は『アジア中東動向年報 2001年版』292-302頁およびRudyard(2002)による。

<sup>22</sup> Rudyard(2002)による。Rudyardは、この事件を、第2EDSA運動として、1986年のアキノ革命を導いた第1EDSA運動に対比する考えを厳しく批判し、エストラダ辞任とアロヨの大統領昇格の合憲性に疑いを表明している。

<sup>23</sup> この概要については安田(1985) 61-77頁参照。

フィリピンには、1977年以降人口の5%を占めるムスリムに対する特別の身分・相続法<sup>24</sup>と裁判所を有しており、これらの事件は、シャリーア巡回裁判所、シャリーア地区裁判所があり、ここからの上訴は、控訴裁判所を経て、最高裁を終審とする。

**[司法機構図]**



(1) 司法府の独立性の確保

マルコス独裁体制に対する反省から、司法府の独立性は強化されている。その財政自治権が保障され(第8条3節)、前憲法では大統領に属した下級裁判所に対する行政監督権も、最高裁判所が有するものとされている(同6節)。判事の俸給は在任中減額されることはない(同10節)。判事は、非行または無能力とならない限り、70歳までその職に就くことができ、その懲戒に関しては、最高裁判事については、上述の国会による弾劾手続により、下級判事については、最高裁の全員法廷で審理参加判事の過半数による同意によってのみ、免職とされる(同11節)。

(2) 判事の受命資格

判事の受命資格については、最高裁判事については、出生によるフィリピン国民たることを要し、40歳以上で、15年以上下級判事職にあったか法律実務経験にあった者とされる。下級判事については国会が法律により定めるが、憲法上は、フィリピン国民で、フィリピン弁護士会員であることが要求される(第8条7節)。

(3) 法曹協議会

1987年憲法は、最高裁判事を含むすべての判事の任命審査その他の業務を行うために、最高裁の監督下に、新しく法曹協議会(Judicial and Bar Council)の設置を定めて

<sup>24</sup> ムスリム身分法典(Code of Muslim Personal Laws)

いる。この協議会は、最高裁長官を委員長として、司法長官および1人の国会代表という職務上の委員の他、大統領が、国会任命委員会の同意をもって任命する任期4年の統合弁護士会代表、法科大学教授、退職最高裁判事および民間部門代表各1人により構成される。事務局長は最高裁事務局長とされる(第8条8節)。最高裁及び下級裁に欠員が生じた場合、大統領は、法曹協議会の提出する3人以上の指名者名簿のなかから任命する。下級裁判事については、大統領は名簿提出後90日以内に任命しなければならない(同9節)。

#### (4) 最高裁の構成と司法管轄権

すでにみたように最高裁は、司法の中枢として下級裁判所に対しても司法行政権を有している。最高裁は、長官と14人の判事により構成される。法廷は、15人の全判事により構成される全員法定と、3人、5人および8人の判事からなる部法廷に分けられる。

条約、国際協定、行政協定または法律の合憲審査は、全員法廷で行われ、それ以下の政令類の合憲審査は、裁判所規則に定める場合にのみ、全員法廷で行われる。判決は審理に参加した判事の過半数による一致による<sup>25</sup>。ただし、部法廷にあっては最低3人以上の判事の合意がなければならず、これらができない場合、事件は全員法廷で決定される(第8条4節)。

憲法は、特に最高裁判所の管轄権について列挙し、これらについては法律によって制限できないものと規定する。中でも重要なものは、人身保護令状などの令状訴訟、

下級裁判所の条約や法律などの合憲性または有効性が争われている事件、下級裁の管轄権をめぐる事件、終身刑以上の刑罰が科せられる事件、法律問題にかかわる事件に関する下級裁判決ないし命令に対する、上訴または移送による再審理、修正、破棄または確認である(同5節)。下級裁判所の管轄権については、国会が定めるものとしている<sup>26</sup>。

#### (5) 裁判の迅速化措置

1987年憲法は、フィリピン司法の大きな問題であった「司法遅滞」を解消することを課題として、迅速な裁判を受ける権利(第3条16節)を保障するとともに、各裁判所の提訴事件の処理機関についての規定をおいている。すなわち、最高裁に提訴された事件は24ヶ月以内、下級裁判所については、最高裁が短縮しない限り、合議体裁判所12ヶ月、その他の裁判所については3ヶ月以内に判決または決定をなすものとされる(第8条15節)<sup>27</sup>。

<sup>25</sup> 1973年憲法では違憲判決は15判事の10人以上の多数により行われることとされていた(1973年憲法第8条2,3節)

<sup>26</sup> これについては、1987年憲法以前に制定された「1980年司法改組法」(Judiciary Reorganization Act of 1980 (BP129))が修正を経ながら現行法である。

<sup>27</sup> この規定は1973年憲法第10条11節を踏襲したものである。もっとも同節は最高裁については18ヶ月と規定している。もっとも、その実効性については疑問も出されている。村上(2001)143-144

#### 4. その他の国家機関

1987年憲法は、憲法により設置され、したがって3権からある程度の独立性を保障された憲法上の委員会(Constitutional Commission)として、公務員委員会、選挙管理委員会および会計検査委員会の3委員会を設置している。またこれとは別に、オンブズマンや人権委員会という独立の機関も設置する旨定めている。前節で触れた、判事の任命に関する法曹協議会もこれに準じるものとして考えてよいであろう。

憲法上の委員会の委員長および委員は、大統領が、国会の任命委員会の同意を得て任命する。その免職も国会による弾劾手続によってのみ行われる(第11条1,2節)。これらの委員会は、所管事項についての準司法機関としても位置づけられており(第9条7節)、その委員の資格等は、機関の特性に応じて異なっているが、職務と利害関係のある地位につくことが禁止される(同A2節)一方、在任中の俸給の減額の禁止(同A3節)、職員の任命権(同A4節)および財政自治権(同A5節)など、その廉潔性とともな独立性を保障する措置がとられている。

これらの委員会は、提起された事案について、原則として委員全員の過半数で決定し、その判断や命令に対しては最高裁に提起されることとなっている(同A7節)。また、その独立性の担保として、管轄事項につき定期的に大統領および国家に対して報告義務を負う。

##### (1) 公務員委員会 (Civil Service Commission)

この委員会は、政府の中央人事機関として、キャリア職制度を設定し、その士気、効率性、廉潔性および応答性などの確保のための人事行政中枢を担う(第9条B1,3節)。委員会は、委員長および2人の委員により構成され、構成員は、35歳以上の行政能力ある出生のフィリピン人とされ、直前の選挙で一切の選挙公務員の候補者であってはならない(同B2節)。

公務員委員会の権能については、上記のように公務員の人事全般に及ぶが、関連法により、公務員試験の監督、公務員を含む行政事件や公務員からの人事に関する不服申立事件の審理と決定など準司法権限を含む広範な権限が与えられている<sup>28</sup>。

##### (2) 選挙管理委員会 (Commission on Election)

選挙管理委員会は、委員長と6人の委員により構成される。35歳以上の出生によるフィリピン国民で、学位保持者たることを要する。また、委員長を含むその半数は10年間の実務経験を有するフィリピン弁護士会員たることが要求されている。任期は7年で再任は認められない。また、任命直前の公職選挙において候補者であってはならない(第9条C1節)。

選挙管理委員会の権能は、選挙、直接投票、国民発案、国民投票および国民罷免の実施に関する一切の規則の執行および管理を行うことであり、これには選挙政党登録、選挙違反の調査と起訴を含む。選挙等をめぐる紛争について州または市レベルの事件については排他的第1審管轄権、それ以下の事件については、下級審判決に対する上

---

<sup>28</sup> Revised Administrative Code of 1987, Book V, Title 1, Subtitle A.

訴管轄権を有する(同 C2 節)。

委員会は全員会議と部会議に分かれる。全員会議は、規則および手続の制定の他、通常の選挙事件を扱う部会議の決定に対する再審査を行う(同 C3 節)<sup>29</sup>。

### (3) 会計検査委員会 (Commission on Audit)

会計検査委員会は、委員長と 2 人の委員により構成される。その資格として、35 歳以上の生来のフィリピン国民であり、10 年以上の経験を有する公認会計士か弁護士会員たることが要求されるが、すべてが同一の職業であってはならない。任期は 7 年で再任は認められない。また、任命直前の公職選挙の候補者であってはならない(第 9 条 D1 節)。

この委員会の権能は、政府所有又は政府の管理下にある企業を含む、一切の政府およびその機関の資金及び資産の出納に関わる会計書類を検査、監査及び清算することであり、政府財産が適正に管理されているか監査することである。このために必要な規則制定権も有する(同 C2 節)。委員会は大統領及び国会に政府の資金運用状況についての年次報告書を提出し、必要な改革について勧告する(同 D4 節)<sup>30</sup>。

### (4) オンブズマン

1973 年憲法第 13 条 6 節の規定によって、1977 年に公務員犯罪を捜査・訴追するために設置されたタノドバヤンが設置された。1987 年憲法は、この権限を大幅に拡大して、オンブズマン庁を新設した<sup>31</sup>。この職はオンブズマンと全フィリピン、ルソン、ビサヤ、ミンダナオの各地域担当代理少なくとも 1 人および 1 人の軍担当の代理により構成される(第 11 条 5 節)。その資格要件は、40 歳以上の出生によるフィリピン国民であって、廉直でかつ独立心のある(オンブズマンは 10 年以上の経験を有する)弁護士会員であることが要求される。また直前の公職選挙の候補者であってはならない(同 8 節)。任期は 7 年とされ、再任は認められず、退任直後の公職選挙の候補者となることもできない(同 11 節)。その任命方法は、職務の性格から憲法上の委員会の場合と異なり、判事の任命機関である法曹協議会が指名する少なくとも 6 人の候補者から大統領が任命するものとされている(同 9 節)。

その権能は、「人民の保護者」として、一切の政府、機関、部局その他の施設の公務員に対する一切の不服申立につき、速やかに措置をとるとともに、適当と認めるときは、当該申立者に対してその結果を通知するものとされる(同 12 節)。この目的を達成するために、その調査を行う権限、政府機関に対する調査への助力と関係情報提供の請求権、関係職員に対する関連文書の提出指示権、当該政府機関等に対して関係公務員の権限濫用行為の防止、是正を求める権限、さらに当該公務員の免職を含む行政処分および訴追を指示する権限など、広範な権限が与えられている(同 13 節)。

<sup>29</sup> この委員会の構成、権能および組織の詳細は、Revised Administrative Code of 1987, Book V, Title 1, Subtitle C に規定されている。

<sup>30</sup> この委員会の構成、権能および組織の詳細は、Revised Administrative Code of 1987, Book V, Title 1, Subtitle B に規定されている。

オンブズマンは、このように、法執行機関という性格も備えており、それゆえ財政自治が保障され、また在任中の俸給も保障されている(同 10, 14 節)。その身分も最高裁判事等と同じく、国会の弾劾手続によってのみ、免職とされる(同 2 節)<sup>32</sup>。

#### (5) 人権委員会

人権委員会も、マルコス体制下での人権抑圧に対する反省から、1987 年憲法により新設されたものである。憲法の規定からも明らかなように、憲法制定以前の 1986 年当時のアキノ大統領が、NGO 運動の盛りあがりを背景に設置した「大統領人権委員会」をその起源としている。

この委員会の独立性は、その財政自立性ととも憲法上保障されている。委員会は委員長と 4 人の委員により構成される。その資格としては、出生によるフィリピン国民であって、その過半数が弁護士会員と定めるだけで、その他については法律により定めるとしている(第 13 条 17 節)。しかし、現在まで法律は制定されておらず、現在のところ、1987 年アキノ大統領が発した執行令 163 号(Executive Order No.163)がその根拠法令である。これによれば、年齢は 35 歳以上、直前の公職選挙で立候補していないこと、憲法上に委員会の構成員と同様の兼職・利害関係の禁止を課せられること、任期は 7 年とされること、俸給等は憲法上の委員会に準ずることを定める(同第 2 条)が、任命については大統領が行うと定めるだけであり、国会の任命委員会も法曹協議会のような機関もこれに関与するものとは定められていない。

その権能については、憲法は、自己の裁量又は一切の当事者の申立による人権侵害を調査、手続の運用指針及び規則の策定とその違反に対する侮辱罪での召喚、国内のすべての者および海外フィリピン人の人権保障のための適正な法的措置をとることと人権を侵害されまたは保護を要している社会的弱者への予防的措置および法的扶助の提供、監獄、刑務所または拘禁施設に対する査察、人権尊重の方策の調査、教育および情報などの継続的プログラムの実施、を設定すること、国会への人権促進措置の勧告および人権侵害の犠牲者およびその家族への補償の決定、政府の人権条約上の義務遵守の監視、調査における真実の決定に際して必要または便宜な情報提供者への訴追の免責、権能の履行について一切の政府部局からの援助、職員および雇員を任命すること、およびその他法律に定める義務および権能、と定められている(第 13 条 18 節)<sup>33</sup>。

人権委員会は、その設置後フィリピンの人権の保護と促進の中で重要な役割を果たしてきており、その後の ASEAN 諸国の人権委員会設置に対して先駆的役割を演じてきた<sup>34</sup>。しかし、設立後 15 年を経過したにもかかわらず、包括的な組織法を有してい

---

<sup>31</sup> タノドバヤンは、特別検察庁として存続するとされている(第 11 条 7 節)。

<sup>32</sup> オンブズマンの組織および権限は、Revised Administrative Code of 1987, Book V, Title 2 に簡単な規定があるほか、1989 年に「オンブズマン法」(Ombudsman Act, 1989) (RA No.6770)が制定されている。なお、タイ 1997 年憲法も新しくオンブズマンを設置し、インドネシアでもその法制化が進んでいる。

<sup>33</sup> 執行令 612 号は、この規定をそのまま掲げているだけである。

<sup>34</sup> 人権委員会の活動については、<http://www.codewan.com.ph/hrnow/>参照のこと。

ないことに対しては、批判的な意見も出されている。これを受けて、1998年に、下院に、Roan I. Libarios 議員によって「人権委員会法案」が提出されている<sup>35</sup>。この法案は、調査権限の強化や準司法権限の付与など、委員会の権限を大幅に強化しているが、いまだ国会を通過していないようである。

## ・地方自治

スペイン植民地下のフィリピンでは中央集権的システムが採用されていたが、アメリカの支配下及び独立の過程で分権化が進められた。1973年憲法も、国に対して、地方政府単位特にバリオ(現在のバラングイ)の自治を保障・促進することを求め、地方政府に関する規定をおいた(1973年法第1条10,11節)。1987年憲法は、さらにこれを推し進めて、地方政府について独立した条を設けている。同条は、地方政府法の制定(第10条2節)と、これら地方政府単位に対して独自の財源の創設(同5節)および国税の自動的分配システムの設置(同6節)などについて定めるとともに、これらの単位の分離・合併に関する原則を定めている。これとともに、固有の文化を有する、ムスリム・ミンダナオおよびコルディレラ地域に対してより広範な自治を認める「自治区」(Autonomous Region)を設置する旨規定している。

### 1. 一般的地方自治

一般的な地方自治に関しては、憲法の規定により、1991年地方政府法典(Local Government Code)が制定されている<sup>36</sup>。この法典は、地方政府に関する一般原則(1-127)、地方税および財政事項(128-383)、地方政府単位(384-536)に分けて、詳細な規定をおいている。これによると、地方政府単位は、最下層のバラングイ(Barangay)<sup>37</sup>から町(Municipality)ないし市(City)さらに州(Province)がおかれる。各地方政府は、各々選挙されるバラングイ長(Barangay Captain)、町長ないし市長(Mayor)および知事(Provincial Governor)という行政の長およびそれを補佐する行政職員と、バラングイ議会(Sangguniang Barangay)、町議会(Sangguniang Bayan)ないし市議会(Sangguniang Panlungsod)および州議会(Sangguniang Panlalawigan)により構成される。各政府単位の役職員の選任方法や資格要件について詳しい規定がおかれている。

各政府の議会は、選挙議員を前提とするが、女性や青年など部門別代表者に議席が留保される(第10条9節)とともに、下級の地方政府からの代表が、直接選挙議員とともに、上級地方議会の議員に選任されるなど自治体が最下層から上層へとピラミッド型に構成されていく側面があるなど、日本にはみられない制度も採用されている。

---

<sup>35</sup> このテキストは、注34中のホームページで参照することができる。

<sup>36</sup> テキストについては<http://www.comelec.gov.ph/laws/lgc.html>に掲載されている。

<sup>37</sup> 市や町の下位にある基層の住民団体で、しばしばわが国の「町内会」に擬せられている。安田(1985)79-96ページ参照。

## 2. 自治区

先住民が多く住むルソン島のコルディレラ地域、およびムスリムが多く居住するミンダナオに対しては、憲法により、広範な自治が与えられる「自治区」が設置されることになっている。自治区は、フィリピン憲法およびその主権の枠の中で、歴史的、文化的ないし経済社会構造の共通する地域により構成される(第 10 条 15 節)。この地域に対する一般的監督権は、大統領が有するとされる(同 16 節)。

国会は、各自治区評議会(そのメンバーは大統領が指名人名簿から任命する)の助言と参加を得て組織法を制定する。この組織法には、行政府と立法府からなる政府組織について定め、憲法の枠内で身分法、家族法および財産法を管轄する特別裁判所を設置する。もっとも、この自治区が発足するためには、市や町などの各構成単位による住民単位の過半数により承認されることを要する(同 18 節)。憲法は、組織法への規定事項につき、行政組織、財源などを列挙している(同 20 節)。

もっとも、自治区の治安維持はその地方を担当する警察機関が担当し、その防衛は国家政府の管轄とされる(同 21 節)。

自治区の概念は、先住性や固有の文化の共通性を基礎に、独自の政府と法および裁判所を認めるという画期的なものであったが、それをどのようなかたちで認めるかについて、現実にはさまざまな問題があるようであり、コルディレラ地区ではまだそれは設置されておらず、ムスリム・ミンダナオ自治区も、実際には、当初の構想からすれば、地域的にかなり限定されたものとなっていると伝えられる<sup>38</sup>。

## VI. 憲法改正手続

憲法の改正の発案は、第 1 に 国会の総議員の 4 分の 3 以上の議決、または 発案のために招集された憲法制定会議(constitutional convention)によりなされる(第 17 条 1 節)。憲法制定会議は、国会の総議員の 3 分の 2 以上の多数決により招集されるか、その過半数の決議により選挙民に対して憲法制定会議の招集の可否の提案が行われる(同 3 節)。第 2 に、憲法は改正に関する国民の直接発案権を認めており、この方式による発案は、全登録有権者の 12%で、各選挙区の少なくとも 3%の登録有権者による請願によって行われる。第 2 の方法を憲法制定後 5 年すなわち 1992 年までは採用できないとされている。この国民の直接発案は、憲法制定 5 年間その後 5 年の間隔をおかなければ、なすことはできない(同 2 節)。

第 1 の方式による場合は、この改正案が、直接国民投票で過半数の賛成を得たときに、改正の効力を有する。この投票は、国会ないし憲法制定会議の改正提案の承認後、60-90 日以内に行われる。第 2 の直接提案の場合には、提案後 60-90 日以内に行われる国民投票において、過半数の投票によって成立する。この場合、その請願の要件充

---

<sup>38</sup> 1989 年 8 月 1 日、ムスリムミンダナオに関して、An Act Providing for an Organic Act for the Autonomous Region in Muslim Mindanao (RA. No.6734)が制定されている。テキストについては、<http://www.chanrobles.com/republicactno6734.html>参照。

足性は選挙管理委員会によって認証される(同 4 節)。

## VII . 憲法改正の動向

1987 年憲法制定後さまざまな憲法改正提案がなされている。例えば、すでに、制定の 2 年後の 1989 年には、アキノ政権の弱体化の傾向が顕著になると、下院で、一院制議院内閣の採用を骨子とする憲法改正を求める決議が採択されている<sup>39</sup>。また、ラモス政権が終盤にさしかかった 1997 年にも、その実質的な任期延長をねらった同様の提案が行われている<sup>40</sup>。

その中でも、当時のエストラダ大統領が、執行令第 43 号(1998 年 11 月 26 日付け)に基づいて設置した「憲法改革準備委員会」(Preparatory Commission on Constitutional Reform)の報告書が最も包括的な提案を行っている<sup>41</sup>。この委員会は、1999 年 12 月 31 日に、アンドレ・ナルヴァサ(Narvasa)を委員長とし、有識者により構成された。設置当初はいくつかの分科会に分けて検討を続け、各分科会の報告書が 1999 年 12 月には事務局に提出され、その後全体会議に審議を経て、同年 12 月末には最終報告書が大統領に提出されている。

この委員会設置の背景は、当時のグローバリゼーション下での世界的な市場主義と、その結果 1997 年アジア全域を襲った金融危機の中で、フィリピン経済をいかに活性化するかという問題があった。中でも最大の問題は、1987 年憲法第 12 条国民経済および国民遺産規定中の経済ナショナリズム規定、特に土地その他の天然資源の利用などを、フィリピン国民またはこれが 60%以上を保有する法人に限定するという規定であった。これらの規定は、経済の活性化に不可欠とされる外国投資の誘致に対して否定的な役割を演じているという意見があったからである。委員会の調査もこれら憲法の経済規定の問題に焦点を当てている。

報告書は、憲法の経済規定のみならず、フィリピン経済が直面しているさまざまな問題について幅広く検討し、経済規定一般に関する勧告を行っている。その提案は多岐にわたるが、これらの提案の多くは、教育施設に対する外国人の参入を認めることなど全体として経済・社会システムの対外開放の方向を示唆している。ただ、外国投資の保有制限に関しては、法人に関する規制の撤廃を主張する一方、個人投資家に対しては規制の継続を主張していること、公益事業のフィリピン国民への留保については、外国技術の導入の必要性を認めながらも、この場合でも(その出資比率いかに

<sup>39</sup> 『アジア中東動向年報 1992 年版』326-327 頁

<sup>40</sup> 『アジア中東動向年報 1998 年版』311-312 頁。なお、憲法は大統領の任期を 1 期 6 年に限定しているが、この規定を潜脱するために、政体を大統領制から議院内閣制に変更することは、1973 年当時 1935 年憲法上の制限であった 2 期を務めていたマルコス大統領が、非常事態下の憲法改正により議院内閣制への体制変更したことにその先例がある。

<sup>41</sup> 憲法改革準備委員会については、<http://www.concord.ops.gov.ph/> 参照。報告書もこのホームページに収められている。

問わず) フィリピンで設立された法人たることを求めていることなど、経済ナショナリズムへの傾斜も看取される。

この報告書は、その後のエストラダ大統領の「辞任」により、現在のところ顧みられていない様子はないが、そこで主張される経済規制の自由化の流れは、現在でも続いている。特に憲法上の外国投資による土地その他の天然資源の保有・利用の制限を撤廃する主張は、産業界に根強く存在するといわれる。

### 参考文献

- 神尾真知子(1998)「フィリピンの憲法」作本直行編『アジア諸国の憲法制度』アジア経済研究所
- 中川剛(1992)「東南アジアの憲法状況 フィリピン」『ジュリスト』1004
- 中川剛(訳)(1987)「フィリピン 1987 年憲法(資料)」『広大法学』
- 村上史世(2001)「フィリピンにおける司法改革」小林昌之・今泉信也編『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所
- 安田信之(1985)『フィリピンの法・社会・企業』アジア経済研究所
- 安田信之(1991)「フィリピンの米軍基地問題」『法学セミナー』444 . 1991-12
- 安田信之(1998)「フィリピン憲法における人権概念の受容と変容」『比較法研究』59号
- 安田信之(2000)『東南アジア法』日本評論社
- Nolledo, Jose N. (1992) The Local Government Code of 1991 Annotated, National Book Store
- Nolledo, Jose N. (1997) The New Constitution of the Philippines Annotated, National
- Rosario-Braid, Florangel (ed.) (1987) Development Issues: Constitutional Response, National Book Store
- Padilla Ambosio B. (1988) The Constitution of the Republic of the Philippines, Vol.1,2
- Rudyard A. Avila III (2002) Constitutionalism and People Power in the Philippines, Paper for 2002AsianScience Seminar on Law and the Open Society Seminar in Asia at Kyushu University (Nov.25-Dec.6 2002)

マレーシア

## マレーシアの憲法事情

### 1 特色

- ・連邦制の立憲君主制国家
- ・強力な連邦政府・連邦議会  
与党連合の国民戦線が常に議会の3分の2以上の多数を維持、緊急事態における規制権限、中央集権的連邦制
- ・マレー人の優遇  
マレー人への公職割当、国語としてのマレー語

### 2 歴史

- 1948年 イギリス領マラヤが自治領となり、「マラヤ連邦憲法」公布
- 1955年 独立を公約に掲げた連盟党が、立法参事会議員選挙で圧勝
- 1956年 憲法起草委員会(4人の州王代表、連邦首相、3人の閣僚によって構成)が憲法制定作業を開始
- 1957年 憲法起草委員会の草案に立法参事会が若干の修正を施し、「マラヤ連邦憲法」制定、マラヤ連邦独立
- 1963年 サバ・サラワク、シンガポール(後に離脱)を加え、「マレーシア連邦」結成(新憲法は制定せず)

### 3 内容

#### 第1部 州、宗教及び連邦法(第1条~第4条)

連邦を構成する州、国教としてのイスラム教、憲法の最高法規性

#### 第2部 基本的自由(第5条~第13条)

身体的自由、奴隷的拘束及び強制労働の禁止、遡及処罰の禁止及び一事不再理、法の前の平等、追放の禁止及び移動の自由、言論・集会及び結社の自由、宗教の自由、教育の自由、財産権

#### 第3部 市民権(第14条~第31条)

#### 第4部 連邦(第32条~第69条)

##### 国王

連邦の最高元首、9人の州王の中から互選、任期5年  
首相・閣僚の任命権、下院の解散請求に対する同意権、法案の裁可権  
内閣の助言にしたがって行動

(1992年「憲法原則の宣言」 政治・経済への不介入を宣言)

#### 統治者会議

国王、州王によって構成される会議(場合によっては、州知事、首相、州首相等も出席)

国王の選出、宗教に関する問題の決定等を行う

#### 行政府

首相は下院議員の中から国王が任命

内閣は国会に対して連帯して責任を負う

下院の過半数の信任を得られなかった場合には、国王に国会の解散を奏上するか総辞職しなければならない

#### 連邦議会

上院：各州から2名(州議会が選任)、クアラルンプール特別区から2名、ラプアン特別区から1名、各界の有識者40名(以上、国王が任命)、計69名

任期3年

下院：定数192名(人口比に応じて選挙委員会が決定)、小選挙区により選挙

任期5年

上院には下院から回付された法案を否決する権限がなく、修正案を提案するか、通過を最大1年間遅らせるのみ

#### 第5部 州(第70条~第72条)

州王及び州知事の地位、連邦による州憲法の保障、州議会の特権

#### 第6部 連邦と州の関係(第73条~第95E条)

連邦と州の権限配分(連邦の権限大)

#### 第7部 財政条項(第96条~第112E条)

#### 第8部 選挙(第113条~第120条)

選挙委員会(下院及び州議会選挙の管理、選挙人名簿の作成、選挙区割りの検討)、選挙に対する異議申立て手続など

#### 第9部 司法府(第121条~第131A条)

上位裁判所(連邦裁判所、控訴裁判所、高等裁判所)と下位裁判所(セッションズ裁判所、マジストレート裁判所等)

違憲立法審査権は、連邦裁判所に限定的に付与されている

#### 第10部 公務(第132条~第148条)

#### 第11部 破壊活動、組織犯罪並びに公共秩序を害する行為及び犯罪に対する特別権限並びに緊急権(第149条~第151条)

破壊活動を規制する立法(第2部に規定する人権保障の例外)

国王による非常事態宣言、緊急命令

**第 12 部 一般条項及び雑則 (第 152 条 ~ 第 160 条)**

国語、マレー人の特別の地位、首都、憲法改正手続など

**第 12A 部 サバ州及びサラワク州の追加的保護 (第 161 条 ~ 第 161H 条)**

**第 13 部 暫定条項及び経過条項 (第 162 条 ~ 第 180 条)**

**第 14 部 統治者の主権の保護 (第 181 条)**

**第 15 部 国王及び統治者に対する訴訟 (第 182 条 ~ 第 183 条)**

**4 改正手続**

各院の第 2 読会及び第 3 読会における議員の 3 分の 2 の賛成により改正  
サバ州又はサラワク州に関わる憲法改正については、各州の知事の同意が必要

一定の条項(「敏感問題」に関する規定、統治者会議に関する規定等)については、統治者会議の同意が必要

**5 改正事例**

< 主な改正 >

1971 年 公職割当などマレー人への優遇措置

「敏感問題」(市民権、国語、マレー人への優遇措置、イスラムに関する州王の権限)に対する疑義の禁止

1985 年 イギリス枢密院司法委員会への上訴制度の廃止

1993 年 国王、州王の免責特権の制限

1994 年 国王の法案裁可権の制限

控訴裁判所の新設

インドネシア共和国

## インドネシアの憲法事情

### 1 特色

- ・憲法の指導原理・上位概念としてのパンチャシラ（建国五原則：神への信仰、民族主義、民主主義、人道主義、社会正義）
- ・ゴトン・ロヨン（家族主義的な相互扶助観念）を前提とする国家観
- ・国民協議会の下にすべての統治機関がある統治構造

### 2 歴史

- ・1945年8月 インドネシア独立準備委員会による1945年憲法制定  
独立宣言後、オランダからの独立戦争
- ・1949年11月 ハーグ協定
- ・1949年12月 インドネシア連邦暫定憲法制定。
- ・1950年1月 インドネシア連邦共和国成立
- ・1950年8月 1950年暫定憲法制定。連邦制から単一制国家に復帰
- ・1957年2月 スカルノ大統領が「指導される民主主義」を打ち出し、3月、戒厳令布告
- ・1959年7月 1945年憲法への復帰

### 3 内容

#### 前文

- ・独立の宣言、パンチャシラ

#### 第1章 国家及び主権（1条）

- ・共和制の単一国家。主権は、国民の手により国民協議会が行使

#### 第2章 国民協議会（2条～3条）

- ・構成等：国会議員500名、各州から5名選出の135名、宗教・婦人などの団体選出の65名、合計700名。少なくとも5年に1回開会（国会議員選挙の翌年の3月に開催）
- ・権限：憲法制定、国家大綱の策定、大統領及び副大統領の選任、憲法改正  
2002年8月10日の憲法改正で、国民協議会を国会と地方代表議会からなる二院制とする。

#### 第3章 行政権（4条～15条）

- ・正副大統領は、国民協議会で選出。任期5年、2期10年まで。

- ・大統領は、国民協議会が策定する国策大綱に従い行政権を行使。大統領は、その権限行使につき、国民協議会に責任を負い、国民協議会は、大統領を罷免できる。
- ・大統領の権限：国会と共同して法律を制定する権限（国会の制定する法案を承認する権限）、緊急時、法律に代わる大統領令を制定する権限、政令制定権、軍の最高指揮権等  
2002年8月10日の憲法改正で、大統領の直接選挙制導入（2004年の大統領選から実施）

#### 第4章 最高諮問会議（16条）

- ・大統領の諮問機関

#### 第5章 国務大臣（17条）

- ・大統領を補佐。大統領により任免

#### 第6章 地方行政（18条）

- ・州、県に区分  
2000年8月の憲法改正で、第18条が修正、18A条及び18B条が追加され、地方自治の原則の確認、地方行政の単位としての州・県・市にそれぞれ行政府と議会が設置されること、地方議会議員は選挙により選ばれること等を規定

#### 第7章 国会（19条～22条）

- ・一院制、定数500（462議席は州レベルの比例代表選挙で選出、38議席は国軍任命議席）
- ・権限：立法権（ただし、法案の成立には大統領の承認が必要）、予算の承認権、大統領の宣戦布告・講和・条約締結への同意
- ・大統領は、国会の解散権を有しない。国会は、大統領の不信任権も弾劾権も有しない。  
2000年8月の憲法改正で、19条、20条が修正、20A条が追加され、国会の権限が強化された。

#### 第8章 財政（23条）

- ・予算、税、会計検査院等

#### 第9章 司法権（24条～25条）

- ・普通裁判所（最高裁判所、高等裁判所、地方裁判所）、軍事裁判所、宗教裁判所、行政裁判所

#### 第10章 市民権（26条～28条）

- ・法律・行政上の平等の地位、労働及び人間としてふさわしい生活を営む権利、結社・集会・思想・表現・著述の自由  
2000年8月の憲法改正で、第10A章28A条～28J条が挿入され、平等権、自由権、人身の自由、経済活動の自由、社会権等を規定

## 第 11 章 宗教 (29 条)

・ 国家は、唯一最高神に対する信仰に基礎をおく。宗教上の義務を遂行する自由

## 第 12 章 国防 (30 条)

・ 国家防衛に参加する権利・義務

2000 年 8 月の憲法改正で、国軍と国家警察の分離が規定された。

## 第 13 章 教育 (31 条～32 条)

・ 教育を受ける権利、インドネシアの民族文化の高揚等

## 第 14 章 社会福祉 (33 条～34 条)

・ 経済を家族主義に基づく共同作用として組織、重要な生産部門の国家管理、国土・天然資源の国家管理、貧困者・孤児の保護

## 第 15 章 国旗及び国語 (35 条～36 条)

## 第 16 章 憲法改正 (37 条) 「4 改正手続」参照

経過規定

## 4 改正手続

・ 国民協議会議員の総議員の 3 分の 2 が出席し、出席議員の少なくとも 3 分の 2 の同意

## 5 改正事例

- ・ 1999.10.19 正副大統領の任期制限。大統領の権限行使について、国会、最高裁判所の関与を導入（独裁化の防止）
- ・ 2000.8.18 基本的人権に関する規定の挿入、地方分権化、国会の権限強化等
- ・ 2002.8.10 大統領の直接選挙制。国民協議会の任命議席を廃止し、国会と地方代表議会の二院制とする等。

## フィリピン、マレーシア及びインドネシアの憲法に関する説明聴取・質疑応答

平成 14 年 9 月 28 日 16 : 20 ~ 18 : 40

於：在シンガポール日本国大使公邸

### 説明者

在シンガポール日本国大使館：楨 田 邦 彦 大 使  
同：辻 優 公 使  
在フィリピン日本国大使館：吉 田 正 治 公 使  
在マレーシア日本国大使館：牛 尾 滋 書 記 官  
在インドネシア日本国大使館：和 田 充 広 参 事 官  
同：谷 昌 紀 書 記 官

### 各国憲法の概要説明

**辻公使（司会）** まず、フィリピン、マレーシア、インドネシアの順で各国の憲法事情について説明を聴取した後、意見交換を行うというかたちで進めさせていたいただきたいのだが、よろしいか。

**葉梨団長代理** 今日は、我々の調査に御協力いただき感謝する。今大使が言われたような進め方でお願いしたい。

### 1 フィリピン憲法

**吉田公使** まず、フィリピンの憲法について、説明いたします。

#### （憲法の概要及びその特徴）

フィリピン憲法の概要については既にご存知のことと思うが、一読して、非常に条文が多く長いこと、権利を多く書き込んでいることが特徴である。これは憲法の構成や内容にもかかわることであるが、マルコス時代(1965.12~86.2)の経験から、行政権を抑制するという点、それから通常の三権に加え、独立した人権委員会等を設けることによって、権力の抑制及び人権の擁護に重点が置かれている。そうしたこともあって、義務についての規定は、あまり多くない。

内容的には、これまでの経緯からも、民主主義、平和主義、人権尊重が基本原則となっている。



### （平和主義）

フィリピン憲法では、2 条各節において諸原理について規定している<sup>1</sup>。ここでは、国民主権、戦争放棄（ケロッグ＝ブリアン条約や国連憲章が定める侵略戦争の放棄）、軍に対するシビリアン・コントロール、国防の責務、核兵器からの自由、社会的正義（所得格差に代表されるような格差の是正）等が特徴的なものである。

#### フィリピン憲法の平和主義条項

フィリピン憲法は、「第 2 条 諸原則と国家政策の宣言」において、戦争放棄（2 節）、文民統制（3 節）及び核兵器からの自由（8 節）を、また、「第 18 条 経過規定」において、外国軍隊の駐留の否認（25 節）を掲げている。

このうち、戦争放棄条項は、1973 年まで適用されていた 1935 年憲法（フィリピン自治共和国憲法）において、既に、「国策としての戦争を放棄する」と謳われていたものである。これは、1928 年のケロッグ＝ブリアン条約（パリ不戦条約）に由来するとされている。なお、この 1935 年憲法の制憲議会においては、有事の際に国民が軍事的方法を通して国家に奉仕することを困難にするのではないか等の議論があったようである。

### （基本的人権）

次いで、3 条が権利章典ということになっており、これもマルコス時代に令状なしの逮捕が横行したような経緯を踏まえ、伝統的な自由権をかなり詳細に書き込んだものとなっている。

<sup>1</sup> フィリピン憲法の条文の構成は「条」及び「節」からなっており、これは、それぞれ、日本国憲法の「章」及び「条」に該当する。

### <フィリピン憲法中の基本的人権及び国民の権利保障に関する規定>

第3条 権利章典	自由権を中心とした規定を設ける。大半が刑事手続上の権利であるが、情報公開請求権についても明文の規定を設けている(7節)。
第5条 選挙権	18歳以上のフィリピン国籍を有する者に選挙権を与える(1節)。
第2条 諸原理と国策の宣言	国の施策を策定するに当たっての主要な項目を掲げたもので、核兵器からの自由(8節)、健康権(15節)、生態環境権(16節)等の人権の保障に深く関わる規定が設けられている。
第12条 国家経済と国有財産	主に土地等の所有権について、天然資源等を国有とする(2節)一方、父祖の土地に対する権利を保障する(5節)。
第13条 社会的正義と人権	国家の責務として、不平等の除去(1節)、労働者の保護(3節)、住宅政策(9節)、健康の増進(11~13節)等を規定する。
第14条 教育・科学技術・芸術・文化・スポーツ	標題に掲げる各事項について、国家の役割及び責務を規定する。
第15条 家族	家族を国家の基礎とし(1節)、国が保障すべき家族の権利(3節)、老人に対する介護義務と老人福祉(4節)等について規定する。

(衆議院憲法調査会事務局作成)

#### (立法府)

6条では、立法府について規定する。立法府は、両院制を採用しており、立法権を行使するほか、戦争状態を宣言する権限を有し、また、大統領による戒厳令に対する承認権やエストラダ前大統領辞任の際に問題となった大統領に対する弾劾裁判権を有するなど、行政権へのチェック機能をかなり強く出している。

#### (執行部)

次に、執行部(7条)であるが、ここでは、大統領について任期6年で二選禁止としている。これについては、一期だけの任期としてしまうことで、行政の継続性という点で問題はないのかという議論も一部にある。しかし、マルコスがあれだけの長期間にわたって大統領として居座り過ぎたということもあり、そうした経緯から、二選禁止には大きな意味がある。

#### (司法部)

司法部(8条)は、最高裁判所を頂点に控訴裁判所、地方裁判所等が置かれている。また、公務員の責任について規定する11条には、公務員による汚職等の事件を専門に扱う「公務員特別裁判所(Sandiganbayan「国政浄化裁判所」とも訳される。)」に関する規定(4節)が置かれていることが特徴の一つである。

現在、エストラーダ前大統領についてもここで審理が行われている。

司法の独立は、非常に強調されており、最高裁は人身保護令状等の請求に対する原審管轄権を有する等、司法権についても行政権に対する強いチェック機能として働いている。

### （憲法委員会）

次に、9条には「憲法委員会（Constitutional Commissions）」についての規定が設けられており、「公務員委員会」、「選挙管理委員会」及び「会計検査委員会」の三つが置かれている。それぞれ、日本の「人事院」、「選挙管理委員会」及び「会計検査院」に相当するものである。

### （地方自治）

10条には、地方自治についての規定が置かれている。フィリピンは、日本よりも国土面積は小さいが、79の州が存在しており、そのため、地方自治体の規模が小さく数が非常に多いというのが特徴である。また、近隣の東南アジア諸国に比べて地方選挙の導入時期が早いことから、地方自治の歴史が長いということが言える。さらに、1991年に地方自治法が制定されているが、その背景には、IMFや世界銀行などの援助機関による地方分権を進めなさいという勧告があり、地方分権という流れが出てきたということである。ただし、フィリピンにおける地方自治については、警察や教育について中央で管轄すべきか、あるいは、地方で管轄すべきかについては議論がある。それは、先ほど申し上げたように、自治体の規模が小さいことに加え、財政基盤が弱いことなどがあり、単に権限を地方移管するだけでは行政サービスがうまくいかないのではないかという懸念からである。例えば、現在、警察は国家警察ということになっているが、これを各州へ移管した場合、今度は州ごとにそれが分断され、地方のボス政治家に使われるのではないか等、どのレベルまで地方に移管するかが議論となっている。

この他、フィリピンにおける地方自治の特色として、「ムスリム・ミンダナオ地域」が挙げられる。フィリピン南部のミンダナオ島内のイスラム教徒が多い地域を中心に、「ムスリム・ミンダナオ地域」を発足させ、予算、人事等について、大統領に直轄させ、かつ、広域の知事を選出して行政を担わせるということを行っている。また、ルソン島北部には、「コルディリエラ地域」という少数民族の自治地域が存在する。

#### ムスリム・ミンダナオ地域

ミンダナオ島のイスラム教徒（モロ）は、スペイン植民地時代（1521～1897年）

を通じてスペインによる支配に屈しなかったにもかかわらず、1898年にスペイン政府から米国に対し、他の領土とともに2000万ドルで売却されたという経緯があることから、古くから独立の動きがあった。モロ民族解放戦線(MNLF)は、そうした中で生れた組織である。

こうしたことから、1996年にフィリピン政府とMNLFとの間で和平協定が結ばれ、ムスリム・ミンダナオ地域の「自治」が保障されるに至ったものである。

### (公務員に対する監視機関)

先ほど申し上げたように、これまでの経験により、行政府に対するチェック機能が重要だという認識から、11条では、前述の公務員特別裁判所、独立のオンブズマンの設置についての規定があり、大統領以下すべての公務員に対する厳しいチェック・監視が行われていると言える。

#### <フィリピンの統治機構>

		独裁化、汚職等の防止のため、憲法上規定されている主な措置等	
立法部 (国会)	上院	定数 24、全国区・直接公選、被選資格 35 歳以上、任期 6 年 連続 2 期を超えて在職することはできない。	立法権に関し、国民にイニシアティブ及びレファレンダムの権利が留保される。 議員就任に際し、経済上職業上の利害の公開を義務付ける。 在任中、政府機関等の契約等に関与できない。 議員歳費は、毎年、会計検査委員会の審査を受け、公開される。
	下院	定数 250 以下、選挙区と比例代表・直接公選、被選資格 25 歳以上、任期 3 年 連続 3 期を超えて在職することはできない。	
執行部 (大統領)		正副大統領を一对として直接公選、被選資格 40 歳以上、任期 6 年、再選は禁止される(副大統領は、連続 2 期を超えて在職することはできない。)、俸給以外の報酬を得てはならない。俸給は、保証される。 在任中、政府機関等の契約等に関与できない。また、他のいかなる職業にも従事してはならない。親族の政府及び政府系機関への就職は、制限される。	
司法部 (最高裁判所)		長官及び 14 名の陪席判事によって構成する。 財政自律権を有する。 すべての法令等に対する違憲審査権を有する。 法曹団体代表、民間代表等を交えて組織される法曹委員会の推薦により、裁判官を任命する。 在職期間中、報酬及び身分は保証される。	
憲法上の 独立機関 (憲法委員会)		公務員委員会(公務員人事行政を掌る)、選挙管理委員会、会計検査委員会を独立の機関たる憲法委員会として設置する。 憲法委員会は、財政自律権及び規則制定権を有する。 委員の任期は 7 年で、再任を禁じる。 各委員会の委員は、在職中の兼職禁止等の制限を受ける。	
公務員 及び 軍人		正副大統領、最高裁長官、憲法委員会委員等は弾劾により、その他のすべての公務員は弾劾によることなく、反逆、贈収賄等の国民に対する背任があったときは罷免される。 公務員犯罪の捜査、訴追のためのオンブズマンを置く。	

	<p>オンブズマンの任期は7年で、再任を禁じる。  軍人は、憲法に対する支持と擁護を宣誓又は誓約しなければならない。  軍隊は政治から隔離され、軍人は投票以外の政治活動を認められない。  軍務に就いている間、政府、政府系機関等の職に就くことはできない。  軍将校の服務期間延長は、認められない。</p>
--	---

(衆議院憲法調査会事務局作成)

### (社会的正義と人権)

13条では、「社会的正義と人権」について規定されている。ここでは、3条に規定される伝統的な人権に加え、社会経済格差の大きいフィリピンにおいて、弱者保護、労働政策、農地改革等を行い得るように規定を設けている。また、三権分立になっていたにもかかわらず、マルコス独裁期に政権による人権侵害が行われたということ踏まえ、「人権委員会 (Commission on Human Rights ; CHR)」という独立機関が設けられている。人権委員会は、人権侵害に関する調査、法手続の支援、一部社会権についての救済を行うことを目的としている。ただし、人権委員会にどこまでの権限を与えるかについては議論があり、特に、起草時において、訴追機能や法的措置を執る機能については、司法権と抵触すると考えられたことから、現時点では、監視機能が主な機能となっている。もっとも、調査をするということによって、行政に対する一種の抑制機能が働いていると評価されている。

### (憲法改正手続)

憲法改正 (17条) であるが、改正の発議には三通りの方法がある。第一は、議会の全議員の4分の3以上の賛成による議決、第二は、憲法制定会議の設置、第三は、フィリピン憲法の特徴の一つであるが、直接国民から発議させるということで、有権者総数の12%以上からの請願 各選挙区において有権者の3%以上の支持が必要 である。こうした三つの方法を経て、更に国民投票による過半数の賛成が必要ということになっている。

### (憲法改正の動向)

現在の87年憲法の改正をめぐることは、種々議論があり、

前述した大統領の再選を禁止してしまうことで行政の継続性が保たれるのかということのほかにも、上院議員は任期6年で連続して2期までとされている等、かなり厳しい再選等を禁止する規定が設けられているが、これをどうするかという問題、

### 再選等の禁止規定

フィリピンでは、マルコス時代の経験から、憲法上、ほとんどの要職について、再選等を禁じた規定が存在する。

前述の大統領及び上述の上院議員のほか、再選等を禁止されているのは、以下のとおりである。

副大統領：連続 2 期を超えて在職できない

下院議員：任期 3 年で連続 3 期を超えて在職できない

憲法委員会の委員：任期 7 年で再選を禁止

オンブズマン：任期 7 年で再選を禁止

経済・資源に関する規定について、かつて外国企業によって搾取とまでは言わないにしてもいいようにされたという経験から、土地の取得、会社の設立、鉱山等の開発権等について、フィリピン国民でなければならない等のかなり厳しい規定を設けているが、一方で、これらが外国投資の妨げになっているのではないかという問題、

### フィリピン憲法のナショナリズムについての規定

フィリピンは、スペイン、米国及び日本による植民地又は占領の時代が長く続いた影響から、憲法には、さまざまな条項にナショナリズムが盛り込まれている。

上述の経済活動等におけるフィリピン国民・企業等に対する保護(12条)のほか、国益を害するものとしての二重国籍に対する処罰(4条5節)、被選挙権の出生によるフィリピン国籍取得者のみへの付与(6条3節及び6節並びに7条2節)、

教育課程等における愛国心等の涵養(14条3節)、外国人専用の学校設立の不許可(14条4節)等が存する。

両院制については、下院に予算の先議権、上院に条約の承認権が付与されているが、予算については、日本のように下院議決後の一定期間内に上院が議決しなければ下院の議決が国会の議決となるという規定がないため、上院の段階で審議が止まってしまうという可能性がある、また、上院は、最近起きた事例として、定数が 24 であることから、容易に半々に分かれてしまい動かなくなってしまうということもあり、両院制によるチェック機能もさることながら効率性の面からどうかという問題、

アメリカによる統治の影響から、現在では大統領制を採用しているが、知名度が高くないと就任する機会が得られないことから、より機会を広げるためには、議院内閣制にした方がよいのではないかという問題、

連邦制導入に関して、ミンダナオ島及びセブ島では、地域の権限を拡大すべきではないか、また、イスラム圏では、現在でも支障のない範囲において認められているイスラム法の適用をもう少し拡大してもよいのではないかという問題がある。

## （外国軍隊の駐留禁止規定について）

経過規定（18条）にある外国軍基地の問題に関しては、外国軍隊のプレゼンスとオペレーションの拡大化ということで、これを改正しようというのではなく、現在の規定において外国の軍隊をどうするのかということで、1991年にアメリカとの基地協定が失効した後、それに代わる協定が上院で否決されたことから、フィリピンにおける外国軍の基地等は認められないことになっている。ただし、米比相互防衛条約は現在も有効であり、その中で相互の防衛能力を拡大する取組みを認めているので、軍事演習は可能であるというのが現在のフィリピン政府の解釈である。

## 2 マレーシア憲法

牛尾書記官 マレーシアの憲法について、説明いたします。

### （憲法の特徴）

マレーシアの憲法には何が反映されているのかといえば、やはり、国ができるときの生い立ちが相当反映されているのではないかと。マレーシアは、多民族国家であり、マレー人が6割、中国系が3割、残りがインド系といった具合である。第二次世界大戦前の植民地時代から、経済的に恵まれていた中国系と経済的には恵まれていないが政治的には力のあったマレー人が多数を占めていた。

こうした民族構成が憲法にも反映されている。これと関連して、社会秩序をどのようにして安定させていくか、すなわち、複合的な社会をどのように保っていくかが優先課題となっている。このため、基本的人権については制限が設けられており、制度的保障は存在せず、すべてについて、明治憲法のように、法律の留保が認められており、しかも、その留保を定めた法律については、違憲審査の対象とならないことから、裁判所は、人権保障の機関として機能せず、司法は、統治機構から分断されている。

もう一つは、マレー人の特別な地位を保障していることである。このため、イスラム教を国教とするということが3条で明確に定められている<sup>2</sup>。

4条では、憲法が最高法規であることを規定している。マレーシアの法体系は、個人及び家族法については、属人法で各民族ごとに法律が存在する。その他は、

---

<sup>2</sup> マレーシア憲法第3条第1項の規定

イスラム教は、連邦の宗教である。ただし、他の宗教は、連邦内のいかなる地域においても、平和かつ調和のうちに実践されることができる。

世俗憲法による。憲法は、旧宗主国であるイギリスの影響を受けている。イスラム法の規定と憲法の規定とが競合する場合は、この 4 条の規定により、憲法が優先することになる。

### （憲法とイスラム法との関係）

イスラム法を管轄するのは、各州政府である。裁判所についてもイスラム法廷（Syariah court）が各州の管轄の下に置かれており、そこで裁判が行われる。

国会は、州政府とは別個に存在し、その制定する法律は、イスラム法には及ばないこととなっている。また、イスラム教徒に関する個人及び家族法に関する裁判は、すべてイスラム法廷で行われ、連邦に設置されている最高裁判所を頂点とする通常裁判所の体系とは接続しないこととなっている。これについては、1988 年の憲法改正によって、通常裁判所の系統に属する高等裁判所は、イスラム法廷の管轄事項に関する権限を持たないことが明記された。ただし、これまでのところ、イスラム法廷と通常裁判所との間で管轄をめぐって争いが起きた事例が存在しないため、そのような事態が生じた場合にどうなるか、必ずしも明確にはなっていない。

#### イスラム教と他の宗教との関係

マレーシア憲法では、3 条 1 項においてイスラム教が連邦の宗教である旨が規定されている一方、11 条において宗教の自由が保障されている。民族統合に向けた団結確保のために 1970 年に発布された「ルクネガラ」では、国王と国家への忠誠、憲法の護持、法律の規定、品行方正と道徳のほか、神への信仰が挙げられているが、ここにいう「神」も、イスラムの神に限定されるものではないと解されている。

なお、イスラム法とは、信徒が「神への帰依の途」をたどることができるよう人間としての正しい行為について定める規範をいう。現在、マレーシアでは、礼拝、巡礼等の宗教に関する規範、親族、相続等の日常生活における規範等が適用されている。

### （イスラム法をめぐる最近の動向）

近年、マレーシアでは、イスラム化史観が中間層に広まっており、イスラム国家の建設を目指す「汎マレーシア・イスラム党（PAS）」が、前回（1988 年）の総選挙で大躍進し、最大野党として勢力を伸ばしている。この PAS が、次期総選挙（2004 年）でどこまで勢力を伸ばすかが、現在のところ、最大の関心事となっている。実際、13 ある州のうち、クランタン及びトレンガムでは、すでに PAS が政権を握っており、クランタンでは、1993 年にイスラム刑法が州議会において採択・公布されている。

イスラム刑法に基づき、宗教裁判所は、夫婦間の暴力や不貞、酒類の販売等

について適用され、懲役 3 年以下又は鞭打ち 6 回以下という判決を下すこととなっているが、クランタンで公布された刑法では、強盗、殺人、強姦等の凶悪犯罪に対しても適用されることとなっている。これと同様の刑法が、本年、トレンガムにおいても採択された。しかし、軍事、警察等については連邦の権限となっていること及び基本的人権との関係もあり、実際には実施の目処が立っていない。とはいえ、現にこうした立法がなされているということは、マレーシア社会の中にイスラムの影響が強く反映していることの現われであり、政治的には注目する必要があるだろう。

### （マレー人の特別な地位）

マレーシア憲法の特色として、153 条に規定する「マレー人の特別な地位」がある。同条では、1 項で、国家元首は、マレー系及びサバ州、サラワク州の先住民に対して「特別な地位」を擁護する義務があること、2 項において、公務員への任用、奨学金の付与及び教育機会の提供、商取引や事業に対する認可証やライセンスの付与について、マレー系住民への優先的割当の枠が設けられることを規定している。これは、米国で行われているアフーマティヴ・アクションの逆を行っているということになるが、独立当初、マレー人は多数を占めていたが経済的に恵まれておらず、一方、経済的に恵まれていた中国系及びインド系住民の側には、国籍を取得したいという要求があり、両者の妥協の産物として、マレー系住民の「特別な地位」を認める代わりに、中国系及びインド系住民の国籍取得を容易にするという取引が行われたということである。

さらに、1971 年からは、マレー系住民の経済社会的地位の引上げを目指し、経済活動のさまざまな面でマレー系住民を優遇する「ブミプトラ政策」が行われている。これは、憲法上の「マレー人の特別な地位」とパラレルのものであって、公務員採用、国営企業への資本参加等についてもマレー系住民を優遇するというものであり、この政策が憲法上の規定と相俟ってなされることで、国内の多数派を優遇するという、言わばアフーマティヴ・アクションの逆を行うということになっている。これが、現在のマハディール首相の後も継続されることになるのかについて、今後の問題となりつつある。

### （敏感問題）

もう一点、憲法上の制約として、10 条 4 項で「敏感問題 (sensitive issues)」、すなわち、市民権、国語、マレー人への公職割当制及びイスラムに関する州王（スルタン）の権限について、公的に問題とすることを禁じていることが挙げられる。この規定は、1969 年に首都クアラルンプールで民族間問題に端を発す

る暴動により、多数の死者を出した事件が起き、今なおマレーシア社会のトラウマとなっているが、これを契機に設けられたものである。この事件の背景には、「マレー人の特別の地位」に対するマレー系以外の住民の反発があり、以後、このような事件を起こさないようにするためには、「マレー人の特別な地位」に対して批判をすることを違法にしていればよいということで、このような規定が設けられたということである。具体的には、10条の言論及び表現の自由に、第4項として留保条項を設け、「マレー人の特別な地位」に対する疑問を呈することを禁じる法律を制定することができるとした。当該法律については、前述のとおり違憲審査の対象とはならない。なお、「マレー人の特別な地位」そのものに対する疑問ではなく、その履行に関して疑問を呈することは制限の対象とならないとされているが、それがどの程度の実効性があるのかは疑問である。

#### 5.13 事件と民族政策

マレーシアは、マレー系、中国系、インド系等の住民から構成される多人種社会であり、一つの政治単位内にありながら相互に混じり合わない複数の社会秩序を内包するという意味で、「複合社会」と称されている。

イギリスの植民地支配下における民族の分割統治の影響から、マレーシアでは、その建国当初より、商工業により経済的な成功を収めた中国系住民と農村部に居住するマレー系住民との間の経済格差が顕著なものとなっていた。そして、1969年5月10日に実施された総選挙において中国系住民が支持する野党が勝利したことを受けて、同月13日、中国系住民によるデモとマレー系住民によるデモとがクアラルンプール市内で対立・暴動を起こし、多数の死傷者を出した（5.13事件）。事件後、非常事態宣言により、国会及び州議会の機能が停止され、すべての政策決定は、国家運営評議会に委ねられることになり、その状態は、議会制民主主義が回復する1971年2月まで続いた。この間、ルクネガラスの発布、プミプトラ政策、「敏感問題」に対する表現の自由の制限、「マレー人の特別な地位」等の重要な政策決定が行われた。

新経済20年計画として1970年に策定されたプミプトラ政策とは、各民族間の調和を図りつつ、マレー系住民の多くが従事する農業分野の生産性の向上、マレー系住民の商工業への参入の促進等を図ることにより、相対的に貧困状態にあるマレー系住民の経済的地位を引き上げることを目的とした諸政策をいい、1991年に発表された「ワワサン21」政策においても、競争原理の導入、階層分化の是認等の一部修正を図りながらも、引き続きプミプトラ政策を維持する方針が示されており、今日に至るまで、国政上の重要課題とされている。

### （基本的人権）

マレーシア憲法の人権規定には、いわゆる社会権規定は設けられていない。また、自由権についてもそれぞれに法律の留保が付けられている。最近になって人権委員会が設けられ、ようやく、自由権の保障について動き出したところであり、社会権の保障にまでは手が回らないのが実情である。実際、義務教育規定すら存在していない。ただし、外国資本との関係で、雇用者に対する労働

者の権利は、比較的良く保護されている。

### （国家緊急事態）

国家緊急事態の発生による人権への制約については、複雑な民族構成等の国の成立を反映し、民族暴動等によって社会が破壊されることを防ぐためには当然のものとして認識されており、また、旧宗主国のイギリスにおいて国家緊急権が存することから、独立後のマレーシアにおいても当然のこととして受け止められている。国王によって国家緊急事態が布告された場合、連邦政府は、州政府の管轄事項についても権限を及ぼすことが可能となり、また、憲法の規定と合致しない布告又は法律を施行することが可能となる。ただし、イスラム法、マレーの習俗、サバ及びサラワク両州の先住民の慣習法等に関わる事項については、対象とされないと言われており、ここでも、マレー系住民に対する優遇が反映されているようである。国家緊急事態の下では、政府は、裁判所による令状なしに拘禁することが可能である。なお、この予防拘禁については、シンガポールにも同様の法律が存するが、国内治安維持法( Internal Security Act; ISA )が現在もなお有効であるため、緊急事態の布告によらなくとも可能となっていることから、現在では、テロリスト等の逮捕に用いられている。この法律は、野党勢力に対する脅しにも利用されていたことから、欧米諸国による批判の対象となっていた。

これまで、この国家緊急事態が布告されたケースは 3 例 4 件である。第一のケースは、1964 年にインドネシアとの間でボルネオ島の領有をめぐる戦争状態となったためである。第二のケースは、1966 年の連邦政府とサラワク州政府との対立によるもの及び 1977 年の連邦政府とクランタン州政府との対立によるもので、両件は、いずれも州政府の首席大臣を連邦政府が罷免した結果、地方政府がなくなってしまったために布告されたもので内乱等によるものではない。第三のケースは、前述の 1969 年のクアラルンプールでの民族暴動によるものである。なお、上述のほか、独立前の 1948 年にマラヤ共産党の蜂起を受けて布告されたことがある。

### （その他議院内閣制等）

首相は、日本と同様に下院議員の過半数の同意が得られた者、すなわち、多数政党の党首を国王が任命することになる。これは、政党政治を行っている多くの国と

同様であると思う。首相の解散権についても、日本と同様である。

マレーシアの非同盟運動や東南アジア非核地帯<sup>3</sup>における指導的活動等については、憲法上に何らかの根拠を持つわけではない。マレーシアの憲法は、国内の秩序をどう保持していくかということに主眼が置かれており、日本国憲法の前文に相当するような理念を定めた条項を持っていない。

経済に関しても、マレー人社会を中心にしながら、どのように運営していくのかに主眼があり、対外的にどうしていくべきかといった規定は存在しない。

### 3 インドネシア憲法

和田参事官 インドネシア憲法について、ご説明いたします。

#### (はじめに)

インドネシアでは、32年間の長きに及んだスハルト体制の崩壊を受け、民主化と改革ということで、国の制度が大きく変わりつつある最中である。憲法についても、本年8月の国民協議会まで4年連続して改正が行われている。ところが、新しい憲法ができているにもかかわらず、こちらが問い合わせたところ、国民協議会はもちろん、政府や議会も、インドネシア語の新しい憲法の条文は持っていないとのことであった。したがって、本日は、民間の団体が作成した第四次改正までを盛り込んだ英文のものをお持ちした。これは、政府や国民協議会によってオーソライズされているわけではないことを申し添えておく。

#### (1945年憲法)

まず、インドネシア憲法の今日までの流れについて説明させていただく。インドネシアでは、1945年の独立の際に制定された「1945年憲法」が、基本的には1998年のスハルト体制の崩壊まで用いられていた。この憲法は、全体で37条しかなく、そもそもは、独立の際に暫定的に作られたものであった。実際には、1950年にオランダから正式に主権を回復した際、西洋流の議会制民主主義を盛り込んだ憲法が制定されたのであるが、国内が安定しなかったため、1959

---

<sup>3</sup> 非同盟運動とは、非同盟諸国会議に参加する113ヶ国を中心に、平和の追求に向けて、国際緊張の緩和、民族解放闘争の支持、植民地主義の打破、反覇権主義、民族自決等を掲げる運動をいう。また、東南アジア非核地帯化条約とは、東南アジア10ヶ国域内での核兵器の製造、所有、使用等の禁止を内容として1995年に締結された条約をいい、冷戦時代に核兵器等が持ち込まれた同地域において、非核を法的に根拠付ける意義を有する。

年に当時のスカルノ大統領によって、1945年憲法に戻されたという経緯<sup>4</sup>がある。

### （1945年憲法とスハルト体制）

この1945年憲法が98年のスハルト体制崩壊まで効力を維持することになるが、そもそもが暫定憲法であったことから、条文数も少なく、規定ぶりも曖昧で三権分立についても明確になっておらず、大統領及び国民協議会に権力を集中させるという形になっている。これは、当時においては、独立戦争を戦っていかなければならないという時代背景もあったと考えられる。しかし、これが結果的には、スカルノの独裁体制及びスハルトの38年間の専制独裁体制を支えてきたという面があると考えられる。この長期間にわたる独裁体制の背景として、1945年憲法の一番大きなポイントである国家主権は国民に存在するという事、そして、それは、国民協議会を通じて実行されるということで、国民協議会に非常に強い権限が与えられているということがあると考えられる。

### （国民協議会）

それでは、国民協議会とはどういう機関であるのかといえ、1945年憲法は曖昧に、国会議員及び法律で定める地方や団体の代表からなるとだけ書いてあり、そこに大きな権限が与えられている。こうしたことから、スハルト大統領は、「法律で定める」という点に着目し、多数の任命議員を導入して自分の意のままに動かせる人物を国民協議会のメンバーとすることで、結果的に自らの専制体制を支える機関にしてしまったということである。

### （スハルト体制の崩壊と1945年憲法の改正）

そうした1945年憲法体制を経て98年にスハルトが退陣し、以後、インドネシアは、まさに改革、民主化ということで大きく変わりつつある。スハルト退陣を受けて99年に総選挙が行われたが、これは、大変民主的な選挙であったと評価されている。この選挙で当選した国会議員に加え、比較的民主的な手続によって任命された者により、合計700名からなる新しい国民協議会が組織され、この国民協議会によって順次憲法が改正されていった。

99年10月の第一次改正において、最初に議論が行われたのは、まさにスハ

---

<sup>4</sup> インドネシア共和国憲法（1945年憲法）が制定された後、1949年のハーグ協定発効によりオランダからの独立を達成した際にインドネシア連邦共和国暫定憲法が制定されたが、その後、連邦制の解消が進み、1950年にはインドネシア共和国暫定憲法（1950年憲法）が制定され、さらには、同憲法下で生じた政治的混乱の收拾等のため、1959年、スハルトにより、1950年憲法無効の布告及び1945年憲法への復帰がなされた。

ルト体制の反省に立って大統領の権限を制限しようということということで、具体的には、大統領の三選を禁止したこと及びその権限を縮小したことである。

2000年には第二次改正が行われた。改正のポイントは、一つは、1945年憲法にはほとんど規定されていなかった基本的人権に関する規定が相当程度盛り込まれたということ、もう一つは、国会の立法権を強化し、従来、大統領と国会の両方で持っていた立法権について、国会の方の権限を強化したこと、三項目は、地方分権についての規定を盛り込んだこと、その他、国歌や国章についての規定を設けたことである。

2001年の第三次改正においては、民主化に向け、国の制度を大きく変える変更が加えられた。具体的には、第一に、大統領の直接選挙制を導入したこと、第二に、従来不明確であった違憲立法審査権について、憲法裁判所を設けてこれを明確にしたこと、第三に、国民協議会の位置付けを大きく変更し、「主権を行使する」という表現を削除した上、国会及び新しく設けられた地方代表議会とを合わせたものが国民協議会であるとしたことである。

そして、本年8月に行われた第四次改正では、第一に、大統領の直接選挙について決選投票となった場合にも直接選挙によることし、第二に、従来置かれていた国会議員中の国軍・警察会派という国軍及び警察からの任命議員を廃止し、すべて公選議員とした。

### （憲法改正後の現状）

このように、憲法改正が順次行われたことで、民主化は進められているが、これら一連の憲法改正を実施するための法律については、現在、国会においてその作業が進められている最中である。したがって、憲法裁判所は設置に至っておらず、大統領の直接公選についても、そのための法律を策定中であって、2004年に実際に大統領選挙が行われることになるのか、現時点では不透明である。また、地方代表議会についても、議員定数や具体的な権限等が定められていない。国の大枠は決まったが、相当程度が国会の審議に委ねられており、実際にどうかたちで運営されていくことになるのか、現時点では分からないという部分がたくさんある。

#### <第二次世界大戦以降のインドネシア政治関係略年表>

西暦	記事
1945年 8月	スカルノ（大統領在任 1949～67）の指導の下、インドネシア共和国樹立を宣言 <b>インドネシア共和国憲法（1945年憲法）制定</b> オランダは独立を認めず、独立戦争開始

1949年 12月	オランダからの独立を達成（ハーグ協定発効） <b>1945年憲法を停止</b> インドネシア連邦共和国暫定憲法制定、インドネシア連邦共和国成立
1950年 8月	インドネシア連邦共和国暫定憲法を停止 インドネシア共和国暫定憲法（1950年暫定憲法）制定（連邦制の廃止）
1955年 4月	アジア-アフリカ会議（バンドン会議）開催
1959年 7月	<b>1945年憲法へ復帰</b>
1965年 1月	インドネシアの非承認国であったマレーシアの国連安保理非常任理事国当選を機に、国際連合から脱退（反国連、反米、親中国路線のピークとされる。）
9月	軍部左派の蜂起を右派が鎮圧した9・30事件を機に軍部・右翼が政権奪取。スカルノ失脚へ。
1966年 3月	スハルト、実権を掌握
9月	国際連合に復帰
1968年 3月	スハルト大統領就任（在任 1968～98）
1997年 7月	アジア通貨危機 これを契機として、スハルト体制崩壊への流れが加速。
1998年 5月	スハルト大統領辞任 ハビビ大統領就任（在任 98.5～99.10）
1999年 6月	総選挙 メガワティ率いる闘争民主党が比較第一党の座を獲得
10月	ワヒド大統領就任（在任 99.10～2001.8） メガワティ副大統領就任 <b>第1次憲法改正</b>
2000年 8月	国民評議会（MPR）年次会議を初めて開催 <b>第2次憲法改正</b>
2001年 7月	ワヒド大統領辞任 メガワティ副大統領、大統領に昇格
11月	<b>第3次憲法改正</b>
2002年 8月	<b>第4次憲法改正</b>

（衆議院憲法調査会事務局作成）

以下、事前に寄せられた関心事項に沿って説明を進めてまいりたい。

### （インドネシアの三権分立の状況）

まず、統治機構に関して三権分立が採用されていないのではないかとのことであるが、前述したとおり、1945年憲法では国民協議会に権力が集中していたことから、国民協議会は、スハルトの独裁体制に利用されていた。国民協議会の構成については法律で定められているが、例えば、一時は、1,000人の議員のうち600人が大統領によって任命された議員であった。大統領に任命された議

員は、当然に大統領を支持することになるので、国民協議会に権限が集中しているということは、すなわち、大統領に権力が集中していたということになる。さらに、国会は選挙によって議員が選ばれていたが、政党は自由に結成することが認められておらず、「ゴルカル」という大統領の与党のほかは、野党として民族主義政党とイスラム政党が一つずつあっただけで、それも非常に活動が制約されていた。それ以外の政党は、認められていなかった。このため、選挙とは言っても出来レースのような選挙が行われていたに過ぎず、結果として、すべてが大統領の意のままに動く体制となっていたといっても過言ではない。

ところが、スハルト体制崩壊後の1999年の民主的選挙の結果、新たに構成された国民協議会は、大統領から離れて非常に強大な権力を振るうようになってしまった。スハルト大統領の退任後、選挙の前までハビビ大統領という暫定的な政権の後を受け、選挙後に就任したワヒド大統領は、この国民協議会と対立した結果、任期途中で解任されてしまった。これは、憲法上、国民協議会に大統領解任の権限は明記されていないが、国民協議会は主権を行使するという規定があることから、国民協議会には大統領解任の権限があるということを解釈によって引き出したものである。当然、ワヒド大統領側は、この決定を違憲として抵抗したが、結局、抗しきれずに解任されてしまった。

このような事件を経て、インドネシア国内でも三権分立を整理し、国民協議会に権限が集中している現状を見直すべきであるとの議論がなされた結果、憲法改正によって先に述べたような国民協議会の改革が行われたのである。

### **（違憲立法審査権）**

もう一つ、司法権については、1945年憲法では違憲立法審査権は一切なかったわけであるが、2000年の「法源と法の順位に関する国民協議会決定（2000年国民協議会決定第3号）」により、違憲立法審査権は国民協議会にあると定められた。ただし、実際にこれによって違憲立法審査権が発動されたことはない。そして、先に紹介したように、2001年の憲法改正によって憲法裁判所が設けられることとなり、違憲立法審査権について憲法上の整理が行われたわけであるが、まだ設置に至っていないということである。

### **（司法及び人権の状況）**

インドネシアにおける司法権の現状であるが、最近、国連の調査団がインドネシアを訪れて司法の実態についての調査を行い、大変に驚いたということがあった。インドネシアでは、警察官、検察官及び裁判官というのが「最も腐敗した人たち」と言われている。賄賂などが横行しており、先進国のスタンダー

ドから見ると、まったく機能していないというのが現状である。例えば、最近の例でも、スハルトの息子が、彼に対して有罪判決を下した最高裁判事を人を雇って殺害したり、スハルト・ファミリーの裁判が行われようとする、どこかで爆弾テロが起き、裁判官が恐れをなして裁判が進まないという状況がある。諸外国からも、外国企業がインドネシアへ投資していくためには、このような状況では問題があると圧力がかかっている。インドネシア政府も、司法改革を進めなければいけないと認識しているのであるが、腐敗体質が「制度化」してしまっており、警察官、検察官及び裁判官というのは、賄賂をもらわなければ生活ができないということになってしまっていて、なかなか改善できていない。しかしながら、先ほど述べたように、スハルトの息子が有罪判決を受けて監獄に繋がれるという状況も出てきており、徐々にではあるが、改善の方向に進んできている。

### （基本的人権）

次に、基本的人権に関する規定を欠いていること及びその下での国民の権利保障の実態についてであるが、先に述べたように、1945年憲法には人権規定がなかったわけであるが、一連の憲法改正によって人権規定が盛り込まれたということである。この改正によって、憲法にはかなり詳細な人権規定が盛り込まれた。しかしながら、実際の権利状況には、まだまだ問題が多いのが現状である。

#### 2000年8月の憲法改正による人権規定の挿入

従来は、いわゆる基本的人権に関し、憲法上は、第10章「市民権」の中でわずかに「法律及び行政上の平等の地位」(27条1項)等が定められるのみであり、また、中心的人権と考えられる「結社及び集会、思想、表現、及び著述の自由」については、「法律で定める。(28条)」とされていた。これに対しては、欧米型の個人主義に基づいた人権は受け入れられていないとの指摘がなされていた。

しかし、2000年8月の憲法改正により第10A章「基本的人権」28A条～28J条が挿入され、法の下での平等及び差別禁止、精神的自由(思想・良心の自由、信教の自由、集会・結社の自由、表現の自由)、人身の自由等(子供の保護、脅迫・拷問の禁止、奴隷的拘束の禁止、遡及処罰の禁止)、経済的自由(職業選択の自由、居住・移転の自由、私的所有権、勤労の権利)、社会権(生存権、子供の成長の権利、教育を受ける権利、科学技術・文化的恩恵を受ける権利、情報を伝達・取得する権利、保険医療・社会保障を受ける権利等)が明記された。さらに、これらの諸権利は、「いかなる状況においても制限されることのない人間としての権利」であり、「人権の保護、発展、維持、充足は、国家、特に政府の義務である」、「民主的法治国家の原則にふさわしい基本的人権を確立し保護するために、基本的人権の実現は、これを法律により保障し、規定し、法規のなかに規定する」(いずれも28I条)と定められた。

スハルト時代には、反体制的な言動があれば直ちに逮捕されるということがあったが、スハルト体制崩壊後、大きな進捗を見せたのが、言論の自由と報道

の自由である。この辺は、大変に改善され、すばらしい状況になっている。

選挙についても、先ほど紹介したように、スハルト体制下では政党は制限されていたが、1999年の選挙では、大変民主的な選挙が行われた。もっとも、選挙違反や買収その他の事件は随分あったようであるが、昔に比べれば、非常に民主的であったということは言えるであろう。

それから、昔は、政府転覆罪というのがあって、反政府的言動があればすぐに逮捕されるということがあったが、これを定めた法律が廃止され、むやみに逮捕できないようになった。もっとも、このためにテロリストなどについても簡単に逮捕できなくなり、周辺諸国からは、テロ対策をきちんとやれと言われていたような状況である。

このように人権状況は改善されてきているとはいえ、一朝一夕には変わるものではない。最近でも、東チモールの独立運動に対する虐殺事件が起こったり、東チモール以外の独立を目指す地域の指導者が何者かに殺されるという事件があったり、実際には、日常的に、住民が何者かによって命を奪われるということが頻発している。警察は、一生懸命捜査していると言うが、結局、何が起きたのか分からないという状況がある。地域によっては、生きていくこと自体が難しいという状態がある。

それから、私自身驚いたことであるが、身近な例として、ジャカルタ市内で車を運転していて人をはねたりすると、まわりにいた人たちが車によってきて、その運転手を殴り殺すというようなことが頻発している。なぜこのようなことが起こるのか、理由はよく判らないが、やはり司法が十分に機能していないということが大きいのではないだろうか。

### **（イスラムの政治に与える影響）**

次に、イスラムの政治に与える影響について、インドネシアでは、イスラム教徒が非常に多いが、独立以来、パンチャシラ（Pancasila）の中で信仰の自由が謳われてきている。実際問題として、あれだけ多くの宗教、島、民族に分かれている国家では、国を統治していくためには、それぞれの違いを受け入れた上でなければ行い得ないということで、信仰の自由だけは、当初から認められていた。そういう中で、インドネシアの政治にとって大きな課題であるのは、イスラムの圧力とどう向き合うかということであった。どちらかといえば、政治は、イスラムを抑えつける方向で働いてきた。最近でも、過激なイスラム教徒の動きなどがあるが、こうした動きをどう抑えていくかというのが、政治にとって大きな課題である。

### イスラムと憲法

約2.1億人を擁するインドネシア国民の約9割はイスラム教徒であるが、憲法中にいわゆる国教規定は存在せず、「宗教は個々人の問題であり、国家は強制しない」との姿勢が貫かれてきた。建国5原則及びそれを明文化した憲法においても、全ての神を統合した概念である「神」への信仰が定められている。

この背景には、インドネシアには国土に島嶼部が多く、伝統的に地域毎にさまざまな宗教が信仰されていたこと、オランダ統治下のインドネシアにおいてスルタン（君主）制が弱体化されたため、イスラム教と権力との結び付きが弱まったことなどの歴史的経緯等があるとされる。

そのような事情があったインドネシアにおいては、すべての宗教が保護される一方で、原理主義的な流れは抑制されてきたが、近年、国会で第三位の議席数を占める開発統一党などイスラム教色の強い政党から、「イスラム教徒はイスラムの戒律を實踐する」との文言を憲法に挿入すべきとの要求がなされている。

### （憲法改正の動向）

次に、憲法改正の動きについては、最初に述べたように、大統領の直接公選のねらいは、民主化ということと、大統領権限を国民協議会との関係でバランスのよいものにすることである。国民協議会の改革については、そのねらいは、やはり、三権分立のバランスのよい体制を導入すること、民主化を推進すること及び地方分権の流れに沿ったものとするところである。

### （パンチャシラ）

最後に、パンチャシラについてであるが、これは時代によって意味や役割が違って来たのではないかと考えられるが、基本的には、多様な民族、多様な宗教によって成り立っているインドネシアを取りまとめるためのイデオロギーとして位置付けられ、啓蒙が行われた結果、国民の間にいつのまにか「パンチャシラ」というものが大事なものとして信じ込まれるようになったというのが実態ではないかと考えている。

パンチャシラは、時にはイスラムを抑え込むため、また、時にはスカルノやスハルトの独裁体制を支える概念として、また、分離独立の動きを抑えるためにという具合に、統治のための一つのイデオロギーとして用いられて来たのではないだろうかというのが、私の考えである。

### パンチャシラ（建国5原則）

パンチャシラ（建国5原則）は、全知全能の神への信仰、公正にして善良な人道主義、民族団結によるインドネシアの統一、代議制における英知によって指導される民主主義、社会正義からなり、憲法前文に定められている。憲法に上位すると位置付けられているこれらの理念は、憲法改正によっても変更できないとされている。

また、これらの原則に使用されている用語は、の民主主義の基本的要素が集団主義、全員一致や協調であるなど、西欧社会科学におけるそれを必ずしも意味せず、インドネシアの伝統的な村落共同体で機能してきた価値原理を反映した独特のものであるとされている。

この建国5原則は、民族的・宗教的に多様性を有するインドネシアに調和を与え、統一を促す役割を果たしてきたとの指摘がある。

**横田大使** この辺で、ちょっと休憩でも……。

### 《5分間、休憩》

#### 質疑応答

**辻公使（司会）** では、質疑応答に移らせていただきたい。

#### （フィリピン：非核兵器政策）

**春名議員** 国家政策（2条）の8節に非核兵器政策があるが、これは、私の知る限りでは憲法上に明記しているのはフィリピンのみである。この規定が設けられた経緯について教えてもらいたい。

**吉田公使（フィリピン）** これは、憲法起草者がどういう考えを持っていたのかということであると思うが、一つには、フィリピンの憲法では2条2節で侵略戦争の放棄を謳っているので、その関係で核兵器を持つ必要はないと考えられたということであろう。この非核兵器政策は、通常、日本の「非核三原則」と同様の意味に解釈されているが、「国益に従い」という文言があることから、「国益」となるならば核兵器を保有してもよいのかという議論もないわけではない。しかし、フィリピンの場合、予算的及び技術的に核兵器を開発できるだけの物理的状況がなく、また、政策的にも持たないだろうと考えられる。したがって、平和主義の理念の中において、この条項が存在しているということである。

**葉梨団長代理** フィリピンが核兵器を持つなどという恐れを、周辺国は持っていないのではないかと。技術水準は高いのか。

**吉田公使(フィリピン)** 実は、マルコス時代に原子力発電所を建設しようとして途中まで造ったものの、そのままになっている。核兵器を製造するための技術であれば、昨今はインターネットの発達等もあるので、可能であると思う。しかしながら、原子力発電を行っていないので、プルトニウムを大量に貯蓄して核兵器を製造するという状況にはなっていない。

**葉梨団長代理** 結局、フィリピンに攻め込んできた相手に対して核兵器で防衛するという必要性があるのかどうかということだ。核兵器を持ったところで、国家の威信とか、大統領の虚栄心を満たすとかといったことにはなっても、本当の意味での防衛ということにはならないということだ。

**吉田公使(フィリピン)** そういうことであると思う。

#### (各国共通：経済力)

**葉梨団長代理** シンガポールは突出していると思うが、各国の経済力等はどうなのか。

**牛尾書記官(マレーシア)** マレーシアは、ブルネイがあって原油や天然ガスなどが産出するので、小さな国だが結構強い。

**吉田公使(フィリピン)** フィリピンは、(GNPが)一人当たり1,000ドルということになっている。

**葉梨団長代理** タイが2,000ドル程度であったか。

**吉田公使(フィリピン)** タイは、2,000ドルから3,000ドルの間と思う。

**和田参事官(インドネシア)** インドネシアでは、97年の経済危機以前には、1,000ドルを超えるような勢いもあったが、現在は、600ドルから700ドル程度となっている。

### （各国共通：東南アジア諸国の政治の特質）

**中川議員** 東南アジア諸国では、マレーシアのマハディール首相をはじめ、その評価は別としても、非常に多くのカリスマ的な政治指導者を輩出してきたと認識している。そういう中で、これらの指導者の口から「アジア化」というようなことがよく言われる。これは、「西洋民主主義とは異なる」というような意味で、各国では、統治を行う過程の中で地域の経済発展の状況や民意の段階に合わせ、「完成された民主主義」がそのまま適用されるのではなく、段階ごとに変えていくということが行われている。このようなことについて、各指導者の間に共通の認識がどの程度あるのか、大変に興味がある。

これが、現在の経済状況等の中では良いのだという意識で行われているのか、西洋の民主主義に近づけるといえることが正しいことで、現在は遅れているのだという意識で行われているのか、あるいは、西洋とは違ったものを各国がアイデンティティとして求め続けているという意識で行われているのか、それぞれ、どのように感じているか。

**吉田公使（フィリピン）** フィリピンは、憲法その他を含めてアメリカの民主主義を引き継いでいるということを経験的に誇りに持っている。問題は、それにどの程度実体が備わっているのかということ、及び現在のフィリピン政府の最大の優先事項は治安の回復であり、治安の回復ということになるとどうしても人権との問題が出てくる。マルコス時代の経験があるため、人権は100%保護されなければならないという意識はあるが、その中で治安なり秩序の回復をどうするかということになると、先ほど申し上げたように、警察制度の改革等の難しい問題に直面している。現在のアロヨ政権も、人権は守らなければならないとしつつ、秩序の回復を図らなければならないというような二律背反のようなところで悩んでいる。

**中川議員** それは憲法論議というのではなくて、憲法を具体的に社会の中でどう現わしていくのかという意味と理解してよいか。

**吉田公使（フィリピン）** そうということである。実際、治安回復が課題とされながら、フィリピンの警察官の3分の1くらいは拳銃を持っていないのでそれを供給しなければいけない等、理念に実態が合わさっていないところが多々あり、それがディレンマとなっている。人権を擁護する制度があって、それを保護することには異論はないが、それとどうやって経済開発とを両立させていくか、その関連で、一部には、シンガポールやマレーシアにあるような「治安維持法」

を制定すべきだとの議論もある。

**牛尾書記官（マレーシア）** マレーシアでは、マハディール政権は、国のレベルによって人権状況というのは異なってくるのであって、欧米からの批判を一概には認めないという姿勢をとり続けている。制度自体も、人権を最高の価値観として認めるような憲法になっていないし、フィリピンなどと比べても、まったくそのような意識は持っていない。

**葉梨団長代理** フィリピンでは、アメリカの考え方が、実態はともかくとして、貫徹しているということになるのか。マレーシアは、そうっていないということか。

**牛尾書記官（マレーシア）** マレーシアでは、人権などよりも、開発によって得られた富をどのように配分するかが国のアイデンティティとなっていて、それをやってきたのがマハディールである。一方、経済的に発展してくると都市の中間層というのが出てきて、そうした人たちが支えているのが副首相だったアンワルである。そうした中で、ある程度、人権を認めていかなければならないということで人権委員会が設けられるようになった。これは、ある世代の人たちにとっては人権が必要だということになってきているのであって、マハディールを支持してきたのは、旧世代ということになる。

#### マハディール政権と経済発展

東南アジアの政治体制を評価するに当たって、「開発独裁型」という形容詞が頻繁に用いられる。これは、経済成長を政権の正当性の基盤に据え、それを理由に強権的手法をもって政治的安定性を実現することを意味する。

マレーシアにおいても、マハディール政権は、日本や韓国の経済発展を支えた政治、文化等を模範にするという「東方政策（ルック・イースト）」を掲げた急速な近代化政策の推進を通じて、高い経済成長率を維持し、1997年のアジア経済危機後も、他のアジア諸国と異なりIMFの改善政策の受入れを拒否し、不良債権処理、金融機関再編、為替管理等を通じて、この危機を克服することに成功した。しかし、その強力な政治手法は、貧富の差の拡大と国民の階層対立を拡大させた側面もあり、各方面からの批判を受けている。なお、長引く不況から脱し切れないなど日本の経済運営が迷走していること、誤った「西洋崇拜」が日本の倫理や価値観を低下させていること等の認識から、「東方政策」において、もはや日本を手本とすべきではないという考え方が、近年、示されている。

また、マハディール首相は、人権、環境等の分野においては、西欧中心主義の考え方を批判し、「第三世界の旗手」とも称されている。

**中川議員** それは、新しい世代においては、価値観が変わってきているということか。

**牛尾書記官（マレーシア）** これまでは、マハディールに抑えつけられて何も言えなかったということもあるが、都市部の中間層を含めて多くの人たちが欧米に留学しており、そうしたことから変わる可能性があるのではないかと考えられる。すなわち、人権ということをある程度考えていかないと、これからは通用しないという考え方がある。政治をやっていく上で最大の欠陥は、マレーシアの場合、報道条例というのがあるって報道が規制されていることである。ただし、この報道条例は、限定列挙の形式をとっているのであるが、インターネット通信については入っていない。これをどうやって規制していくのかが問題となっている。閣僚の中には、規制をする必要がないと言っている者もいるので、この辺りに意識の変化が出てきているのかなと感じている。それから、「治安維持法」が存在しているというのが珍しいということか。これは、多民族の社会をまとめていく上では必要だったという歴史的な意味があるのだろうが、最後には問題になってくるのかなという気はしている。

**葉梨団長代理** 民族問題の話があったが、低所得者など社会の下層の方にいる人たちが上へあがっていけるような、社会の流動性というのはあるのか。

**牛尾書記官（マレーシア）** マレー人の場合は奨学金があつたりするので、その辺は配慮されている。中国人やインド人の場合であると奨学金も割り当てられていないし、大学に入れる人数枠も決められている。したがって、中国人で貧乏な者はどうしようもないということになる。このため、中国人などは、富裕階級の場合はマレーシアにこだわることなく、海外へ留学してしまう。

**葉梨団長代理** そうすると、そのような状態で、国民の中に、自らの国をよくしていこうという意識を持って仕事に励むといった空気はあるのか。そのような話を聞いていると、何だか絶望的になってくる。

**牛尾書記官（マレーシア）** まさに問題となっているのは、このような制度を続けていてグローバルゼーションの中で生き残れるのかということである。要するに、マレー人の労働の質が割当制によって優遇されているが故によろしくない、中国人やインド人に比べて努力しようとしなないということがあって、この問題は、マハディールが毎年、党大会で指摘をしており、現実の問題となっている。

**葉梨団長代理** それほどまでに能力の差があるのか。

**牛尾書記官（マレーシア）** そういうことになってしまっている。

**横田大使（シンガポール）** そのようなこともあって、マハディールが「私は今まで何をしてきたんだ」と言って、マレー人の前で嘆くのである。

シンガポールは、理想的な良い国だというイメージを持っておられるとしたら問題かと思われるので脚注的に申し上げると、この国も民主主義ということであると相当に問題のある国である。言論の自由はあるが、社会治安上で問題のあることを言うと、びっちり監視されるという状況がある。それから、「治安維持法」があるので令状なき逮捕が行われており、最近でもテロ対策として利用されている。また、野党はないに等しい状態である。

**葉梨団長代理** それは、野党をつくらせないということか。

**横田大使（シンガポール）** 野党の存在は認められているが、国民からのさまざまな要求を与党が全部受け入れてしまうため、野党の力が全くないということだ。また、選挙制度についても、例えば、定数 5 人の選挙区であれば各党とも 5 人の名簿をそろえて立候補しなければ認められないことになっているので、小さな野党では名簿をそろえることすらできない。昨年 11 月の総選挙でも、与党の人民行動党が前回以上に議席を増やした。これには、「9.11」の影響もあろうし、また、経済が悪化していたので悪いときに野党に乗り換えるという選択にならなかったということであろう。結果として、84 議席中 70 議席を与党がとってしまった。与野党間の議論によってではなく、与党内の議論によって政策が決まっていくという状況である。出版物も、新聞紙上で政府の批判などはあまり載せられていない。

**中川議員** そういう状態で管理されているにもかかわらず、キングセンターのようなものになり得るのか、不思議で仕方がない。

**横田大使（シンガポール）** 政治面と異なり、シンガポールは、経済に関しては、まったく自由になっている。経済活動においては、外国人の能力活用に関しても活発に行われている。今日空港に着いて、明日から仕事が始められるという状況がある。また、そうやって外国からの人材を活用しないとやっていけないという意識がある。人口は、わずかに 300 万人しかない。外国人を入れて 400 万人、300 万人という人口規模では、いくら頑張ってもバイオテクノロジーや IT 等、すべての分野での最高の能力をシンガポール人だけで調達するということが無理である。したがって、アメリカやヨーロッパから、たくさんの人

材が入り込んできている。

**中川議員** そういう世界では、マネー・ロンダリングや脱税などが起きるのではないか。

**横田大使（シンガポール）** 東南アジア地域の中で、シンガポールが特殊であるのは、誠実だということである。腐敗がない。これは、珍しいことだと言ってもよいと思う。リー・クワンユーの時代に入ってから、こういうことになった。リー・クワンユーの人民行動党が初めて政権を獲得したとき、閣僚は皆、白い長袖に白いズボンで国民の前に姿を現わした。これは、人民行動党の制服のようなものであるが、これによって清廉さを強調し、腐敗した政治家、官吏、企業家らを直ちに排除した。閣僚の中には、財閥のオーナーなどはおらず、人民行動党が学者や官僚の中からすぐれた人材を引き上げて立候補させるのである。「腐敗がない」ということが、シンガポールの一番大きな特色である。

**葉梨団長代理** そうすると、先進国では民主主義とか言論の自由とかが現実になってくると思うが、そういう部分はだめなのか。

**横田大使（シンガポール）** それについては、例えば、言論の自由がないから嫌だということになると、それなら国を出ていってくれということになる。国の経済が安定し、国民の生活も安定していれば、言論の自由について不満が出てくることもない。

**葉梨団長代理** そういうことであれば、抑圧をなくしてもよいのではないか。

**横田大使（シンガポール）** 野党に対する言論の締め付けには、相当のものがある。野党側が与党批判をしようものなら、すぐに逮捕されてしまう。

**葉梨団長代理** リー・クワンユー以後は、どうなっていくと考えられるか。

**横田大使（シンガポール）** ポスト・リー・クワンユーのシンガポールがどうなるかは、政治学的にもおもしろいテーマであると思う。

**和田参事官（インドネシア）** インドネシアの民主主義は、インドネシアの置かれている状況に大きく影響を受けている。多民族、多宗教の国家で、単純に過半数で決めようとしてしまえば、イスラム系が勝ってしまうとか、ジャワ島の

人口が多いので、ジャワ人が勝ってしまうとか、国の安定を保っていくためには、アメリカのような多数決民主主義を導入してしまっただめだという考えがある。その結果、非常にコンセンサスを大事にする、「家族主義的民主主義」という言い方をしているが、そういう西洋型民主主義とは異なる考え方がとられている。

**谷書記官（インドネシア）** 若干補足すると、全体の合意に至るという方式を重んじている。例えば、どういうことに現れるかということ、先ほどから国民協議会という言葉が出ているが、今年の憲法改正に当たっても、通常であれば投票して多数決を採るということでもいいはずであるし、実際にもそれが禁止されているわけではないにもかかわらず、結局、議場の外で互いの妥協点を探っている。そのような運営の方法をとっているのである。

**葉梨団長代理** 徹底的に目の前で議論するという方式をとらないのは、日本と似ているという印象を受ける。

**中川議員** 国民協議会が専制君主的なものを支える一番のガンであるとの説明があったが、反対側から説明すると、それはコンセンサスをとるための一つの協議会だという見方もできる。やはり、各指導者が言っている、そのステージごとに応じた民主主義というものが現れているということなのだろうか。皆さんはどう思うか。そういうことなんだろうなという見方をしているのか、それとも、理想はこうなのだという思いを持った見方をしているのか。

**牛尾書記官（マレーシア）** 民主主義のありようは国によって異なるというのが、おそらく外務省の考えだと思う。

**中川議員** おそらくそうなんだと思う。インドネシアと付き合いってきた過程でも、日本のそういう態度によって、擁護し過ぎではないかと批判されたようなこともあったのではないかと思う。

**牛尾書記官（マレーシア）** 民主主義の価値観は、その国の国民が持たなければ意味がなく、外から押しつけることはできないものであると思われる。民主主義の必要性が理解されていないところに民主主義を根付かせようとしても、困難であると思われる。

**辻公使（シンガポール）** シンガポールにはシンガポールは独自の事情があり、

マレーシアやインドネシアというマレー系の国に挟まれた非常に小さな中国系の国として、この国家をどのようにして生存させていくかという、強い危機感、強い目的意識を持っている。中川議員が先ほど述べられたレベルという問題もあろうが、それぞれの事情によって違ってくるので、逆に言うと、日本からこうあるべきと言うことはできないと思われる。

**（各国共通：軍の位置付け、軍の政治への介入、外国の軍隊との関係）**

**中川議員** もう一つのポイントとして、軍隊との関係はどうなのか。クーデタが起こって軍政になり、その後民政に転換したが、それが失敗してまた軍政が敷かれてということを経験している国もあるが、このようなことは、超法規的、超憲法的なことのせい、憲法にははっきり出てきていないと思う。

**牛尾書記官（マレーシア）** マレーシアの事情を申し上げますと、軍は非常に弱い。

**葉梨団長代理** マレーシアは、お金があっても軍には使わないということか。

**牛尾書記官（マレーシア）** その通りである。軍はマレー人主体だが、優秀な人材が多いというわけでもない。とりわけ特徴的なのが、政治に介入する伝統がないということであり、この点はインドネシアと大きく異なる。ただし、軍の弱さと比べると警察は強い。

**横田大使（シンガポール）** シンガポールの軍の位置付けには、イギリスの遺産という面もある。国防予算自体は、少ないわけではない。

**葉梨団長代理** 政治権力に入り込もうとする意識がないということか。

**牛尾書記官（マレーシア）** シンガポールには、軍が独立して、組織的な主体として、議会等に入り込もうという意識がまったくない。マレーシアもおそらくそのような意識が強いと思う。

**吉田公使（フィリピン）** フィリピンについては、憲法2条3節に、シビリアン・コントロールが規定され、それに続いて、「フィリピン国軍は、人民と国の保護者」と規定されている。この規定は、読みようによっては、人民のためになるのであれば、軍が機能を果たしてもいいと解釈できる。実際には、マルコスやエストラダの時に、最終的に軍が支持を撤回したという形になったのであ

て、軍の影響力がこれまで強かったということが言える。また、治安という意味では、警察力が弱く、アブサヤフなどのテロ組織には軍でなければ対抗できない事情があり、「国家の保護者」という文言には、「ちゃんとやって下さい」という意味と、「ある程度は認めているよ」という意味とが含まれていると考えられる。では、その制限はどうかというと、7条18節に、大統領が国軍最高司令官であり軍隊を召集する、戒厳令の権限は大統領にあるとされているが、国会がこれを停止できるとされ、また、実際に交戦状態にあると宣言できるのは国会のみとされており、バランスが図られている。

**春名議員** 外交の話になるが、アメリカのユニラテラリズムへの批判が強くなっているという状況があり、訪問したイギリスでは議会でイラク攻撃について話し合われていたが、各国では、それらの問題に対しどのような見解をとっているのか。また、自国の経済や内政を安定させる上でも、外交上は、話し合いの外交、非同盟の外交へという流れが強くなってきていると認識しているが、実際に現地で活動していて、アメリカとの関係や外交の戦略などに関しては、どのような印象を持っているか。

**吉田公使(フィリピン)** フィリピンの場合は、基地協定をなくしたという経緯があるが、その一方で今なお米比条約があり、また、その歴史的経緯から、世論調査などに見るアメリカの人気は非常に高い。個別の政策に対する是非はともかくとして、そういう意味での親米感があり、アロヨ大統領がジョージタウン大学でブッシュ大統領と同窓であったことも一例として挙げられるが、上の方の階層の人々にとって、アメリカで教育を受けるということは、一つの夢であるという事情がある。

それから、最近の外交に一番大きい影響を与えたのは、去年の9月11日のテロである。フィリピンの場合は、アルカイダとの連携があるといわれるアブサヤフによる誘拐事件が頻発しているなど、テロが以前から脅威になっていた。また、さまざまなイスラム教徒の団体の問題等があり、対テロという意味では、フィリピンはアメリカに非常に近い立場をとっている。9月11日の事件後も、すぐに、アロヨ大統領はアメリカを支持する態度を表明した。ただ、実際には、フィリピンがアメリカに協力するとなった場合、物理的には、戦闘機の数も少なく、何ができるのかとの疑問符が付く。

さらに、もう一つ、フィリピンの外交政策で非常に重要なことは、フィリピンの外貨収入の実に十数%を稼いでいる、海外労働者による外貨収入であり、中東地域には60万人くらいのフィリピン人がいる。それらの人々が中東にいるということは、必然的に、中東諸国との関係は重要になってくる。イラクにも

百数十人のフィリピン人がいる。

**葉梨団長代理** フィリピンには米空軍の基地はあるのか。

**吉田公使(フィリピン)** ない。米軍は駐留していない。

**春名議員** フィリピンのイラク攻撃への対応はどのようなものか。

**吉田公使(フィリピン)** 攻撃を支持するとか支持しないなどの態度表明はしていない。査察を受けるべきであるなどの言い方に止まっている。

**和田参事官(インドネシア)** 前の話に戻るが、インドネシアにおいては、軍は、伝統的に非常に大きな政治的役割を果たしてきており、国の統一維持のために欠くことのできない存在になっている。そもそもインドネシアには1万7千の島があり、それらが一つの国を作っている必然的理由はあまりなく、たまたまオランダの植民地であったという理由だけでまとまっていると言われる。現在の民主化の流れの中で、ジャワ島(ジャカルタ)の支配に嫌気が差している人々による独立運動が起こっていて、これが今後大きな運動になってくると、軍が再度政治に復権してくる可能性も考えられる。また、先ほど申し上げたように、スカルノ大統領は1945年暫定憲法に戻すということをやったが、現在の民主化の流れも、時計の針を戻すことにはないかと言われるくらい、民主化と一口に言っても簡単ではない。

アメリカとの関係で言えば、イスラム教徒が多く、元来非同盟という発想が強い国でもあるので、アメリカの最近の動きには批判的であり、イラク攻撃という事態になれば、大変な反米デモが起きるだろうとも言われている。ただ、ここ数年の様子を見ていると、生活に関わる問題や反大統領ではなく「反米」というだけでは、デモにはなかなか人が集まらないと考えられる。

#### インドネシア国軍の政治への介入

従来、軍人が選挙権・被選挙権を付与されない代わりに、国会(DPR)及び国民協議会(MPR)には、大統領による任命議員として国軍会派の議席が確保されてきた。また、国軍は、これまで、スカルノ大統領時代には共産党と並ぶ政治基盤、スハルト大統領時代には「体制の道具」となっていたとされ、閣内にも多くの同軍出身者を送り込むなど政治と密接な関係を保ってきたといわれる。

しかし、近年の民主化の加速に伴う国軍の政治への介入に対する批判を受け、国民協議会により、国会の議席は2004年、国民協議会の議席は2009年までに、それぞれ廃止されることが決定され、その一方で、国軍・警察の構成員に選挙権・被選挙権を認める総選挙法改正の準備がなされている。

### **（インドネシア、フィリピン：国内の独立運動）**

**春名議員** ジャワ島で独立運動が起きているのか。

**和田参事官（インドネシア）** いいえ。現在一番の問題となっているのは、インドネシアの最も西、スマトラ島の北の端のアチェである。

**葉梨団長代理** 民族が違うなどの理由があるのか。

**和田参事官（インドネシア）** アチェ人は、民族、エスニック・グループが違う。また、インドネシアの東の端のパプア（イリアンジャヤ）の問題もある。いずれも、特徴としては、それらが石油や天然ガス、銅といった資源を豊富に有する土地であり、従来は中心地であるジャワの人々にそれらを収奪されてきたという認識があることであり、そういった不満が、民主化によりさまざまなことが自由になったことに伴い、スハルト時代には武力で抑えつけられていた勢力による武装闘争に表れてきている。軍隊も、それらを鎮圧しようと思えばできるとも思われるのに、それをせずに、国民から軍の待望論が出るのを待っている感があり、問題を複雑化させている。

**葉梨団長代理** フィリピンには、7千の島があるそうだが、ルソン島やミンダナオ島といったその中の大きな島だけで独立しようというような動きはないのか。

**吉田公使（フィリピン）** 分離独立運動としては、モロ民族解放戦線（MNLF）やモロ・イスラム解放戦線（MILF）の運動があるが、これらの団体には、おそらく数百万単位の人々が所属していて、全国を基準にした人口構成比で4%くらいになる。これらの団体の長期的な目標は、イスラム国家として独立することである。この背景には、ミンダナオに居住する人々のうち、アメリカ統治時代に北のルソン島などから移住してきた者が多く、その際に土地の囲い込みのようなものを経験したという歴史的経緯がある。ただ、すでに100年以上経過していることであり、今更蒸し返したら大変になることが考えられ、今の段階で彼らの要求をどの程度まで認めるのかといったことが課題になっている。

### **（各国共通：憲法に対する認識）**

**葉梨団長代理** 日本では憲法は最高法規であるという考えが浸透しているが、各国ではどのように考えられているか。一般国民の憲法に対する評価、認識を伺いたい。

**牛尾書記官（マレーシア）** 一般国民はどうか分からないが、マレーシアの大学教育の中で憲法は重要科目であり、多くの教材がある。なので、最高法規という認識はあるだろう。

**吉田公使（フィリピン）** フィリピンでは、憲法の条文が多く、一般の人が読み通せるかどうかという問題はあるが、米国と似ており、弁護士が多く訴訟が多いため、その過程で引用される場合は多い。また、現行憲法は改正でできたものではなく、言うなれば革命憲法であるから、一つの権利章典という意味合いを持つ。

これ以前には 1973 年憲法が存在したが、その改正手続は利用されなかった。日本が帝国議会を通して日本国憲法を作り上げたこととは異なっている。

**和田参事官（インドネシア）** インドネシアは、スハルト時代には、ほとんど誰も憲法を意識していなかったと思われる。現在は、憲法を改正して、憲法に基づいた新しい民主主義をつくろうとの意識が徐々に広がりつつあるのではないかな。

**横田大使（シンガポール）** そろそろ時間なので、この続きは懇親会の場で行うということにしてはいかがかな。

**葉梨団長代理** そうしましょう。大変な長時間にわたり、皆さんありがとうございました。

以上

中 華 人 民 共 和 国

## 中国の憲法事情

### 1 特色

- ・ 民主集中制  
人民代表大会への権力の集中、権力分立の否定
- ・ 中国共産党の指導

### 2 歴史

- 1954年 ソビエト憲法に範をとった憲法制定  
文化大革命により、憲法はほぼ適用停止状態に陥る
- 1975年 わずか4章35条からなる憲法を制定(中国共産党の指導の強調など  
綱領性の強い憲法)
- 1976年 文化大革命終結
- 1978年 憲法制定(文化大革命の影響の残存)
- 1982年 現行憲法を制定(国民の権利の保障、党と国家の関係の見直し)

### 3 内容

#### 前文

革命の歴史、中国共産党の指導等の基本原則、台湾の位置づけ、多民族主義、  
対外政策の方針などを記した長文の前文

#### 第1章 総則(第1条～第32条)

人民民主主義独裁の社会主義国家、民主集中制の原則、社会主義的法治国家、  
社会主義市場経済、科学技術の開発の奨励、環境保護など、基本的な原則や政  
策方針について規定

#### 第2章 公民の基本的権利及び義務(第33条～第56条)

選挙権・被選挙権、言論・出版・集会・結社等の自由、宗教信仰の自由、人身  
の自由、人格の尊厳、住居の不可侵、通信の自由、国家機関に対する批判・提  
案の権利、労働の権利・義務、休息の権利、物質的援助を受ける権利、教育の  
権利・義務、文化活動を行う自由、両性の平等、婚姻・家庭・母親・児童・老  
人の保護、自由・権利の濫用の禁止、国家の統一と各民族の団結を維持する義  
務、法律遵守・公德の尊重の義務、祖国の安全・荣誉・利益の擁護の義務、兵  
役の義務、納税の義務

#### 第3章 国家機構(第57条～第135条)

## **第 1 節 全国人民代表大会（第 57 条～第 78 条）**

最高国家権力機関

省・自治区・直轄市の人民代表と人民解放軍が代表を選出、任期 5 年

権限：立法権（憲法改正、基本的法律の制定）

国家主席・副主席の選挙・罷免

国務院、中央軍事委員会、最高人民法院などの長又は構成員の選挙・  
罷免

常務委員会

全人代により、その代表の中から選出

全人代閉会中に、最高国家権力を行使

全人代が制定すべき法律以外の法律を制定

憲法・法律の解释权を有する

## **第 2 節 中華人民共和国主席（第 79 条～第 84 条）**

全人代によって選出、任期 5 年（2 選まで）

国務院総理、国務委員などを任免

対外的に国家を代表

## **第 3 節 国務院（第 85 条～第 92 条）**

最高国家行政機関

全人代によって選出、全人代（又は同常務委員会）に対し責任を負う

## **第 4 節 中央軍事委員会（第 93 条～第 94 条）**

主席は全人代によって選出

全国の武装力を指導

## **第 5 節 地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府（第 95 条～第 111 条）**

県、区を設けていない市、市轄区、郷・鎮の人民代表大会は直接選挙

省、自治区、直轄市、区を設けている市の人民代表大会は 1 級下の人民代表  
による間接選挙

地方人民政府は、同クラスの人代に責任を負い、1 級上の行政機関にも責任  
を負い、国務院の統一的指導の下に服する

## **第 6 節 民族自治地域の自治機関（第 112 条～第 122 条）**

## **第 7 節 人民法院及び人民検察院（第 123 条～第 135 条）**

2 審 4 級制の司法制度：地方各級人民法院（基層人民法院、中級人民法院、  
高級人民法院）最高人民法院

## **第 4 章 国旗、国章、首都（第 136 条～第 138 条）**

### **4 改正手続**

全人代常務委員会又は 5 分の 1 以上の全人代代表の発議

全人代の全代表の 3 分の 2 以上の多数により可決

## 5 改正事例

過去 3 回改正

1988 年 公有制経済の補完物としての私营経済、土地使用権の譲渡の承認

1993 年 社会主義市場経済の実施の明記、国有企業等の自主経営権など

1999 年 指導思想としての鄧小平理論、社会主義法治国家の原則、社会主義市場経済の重要な構成部分としての個人経済・私有経済など

本資料は、衆議院憲法調査会事務局の委嘱により、明治大学法学部木間正道教授が作成したものである。

## 中華人民共和国現行 82 年憲法の概要

明治大学法学部教授 木間正道

### 1 憲法制定の経緯および背景

#### (1) 人民共和国成立後における憲法変動の歴史

中華人民共和国は、1949年10月1日に成立した。中国では、建国から現在に至る間、政治的、経済的、イデオロギー的变化はめまぐるしく、したがってこれを反映する憲法もまたしばしば制定もしくは改正することを余儀なくされてきた。中国における憲法変動の歴史は、体制転換前の旧ソ連・東欧諸国も含めて既存・現存社会主義国にも例をみないものである。

現代中国の憲法史は、建国初期に臨時憲法としての役割を果たした「中国人民政治協商会議共同綱領」(1949年9月29日制定)にはじまり、最初の正式憲法である1954年9月20日制定・公布の「中華人民共和国憲法」(以下、54年憲法という。この憲法以降の憲法の正式名称には中華人民共和国が冠せられ、同一名称となるため、各次の憲法を区別する意味から制定・公布の年次を付して呼称する)、75年憲法、78年憲法、そして現行82年憲法に至る。78年憲法は2度の部分改正(=修正)を経ているし、また現行憲法も3度にわたって部分改正がなされている。

#### (2) 現行 82 年憲法制定およびその後における憲法部分改正の経緯

##### イ 82 年憲法制定の経緯

82年憲法は、中国共産党中央委員会(以下、中共中央という)の[建議]([ ]は原語表記であること示す)にもとづき、第五期全国人民代表大会(以下、全国人大と略記)第3回会議が78年憲法の全面改正と憲法改正委員会の設置を決議(1980年9月)してから、1982年12月4日五期全国人大5回会議によって採択・公布されるまで2年3ヵ月を要している。この間、同期全国人大常務委員会23回会議は、「憲法改正草案」を公布し、全人民討議に付した。全人民討議は4ヵ月にわたって展開され、これを踏まえた憲法改正委員会の「憲法最終改正草案」が、同年11月23日に確定

した。なお、78年憲法下でこの憲法の改正を[建議]した中共には、憲法上、憲法の制定もしくは改正の「発議権」を認めていない。現行憲法も同じである点に留意する必要がある。

#### □ その後における憲法部分改正の経緯

1980年代半ば以降、鄧小平を事実上のトップリーダーとする中共が、「改革・開放」をなし崩し的に「社会主義市場経済」へと移行させていく。それに伴い、実際に生じた激しい経済・社会システムや政治路線・政策の変動をまず中共中央が公認し、憲法の枠を乗り越えた一連の「改革措置」を国家のレベルで追認し、合憲・合法化するために、82年憲法は部分改正されることになる。部分改正は、88年4月、93年3月、99年3月の3度にわたり、憲法本文に合計17カ条の修正条項を付加する形で行われた。ここでも、憲法上、改正の発議権を有さない中共中央の[建議]によって、実質的に部分改正の手続きと改正内容が決定されている。

## 2 憲法および国家制度の概要

### (1) 基本的政治制度の特色

#### イ 人民代表大会制

人民主権と民主集中制(democratic centralism)を編成原理とする中国の国家機構=統治機構は、国家権力機関すなわち人民代表大会=人大を基礎として、人大がその他の国家諸機関(主として、国家行政機関・国家裁判機関・国家検察機関)を直接に組織し、指導と監督を行うという基本構造になっている。「人民代表大会制が基本的政治制度である」という意味はこの点に集約される。人民代表大会(制)という国家権力の組織形態[政体]は、樹立された国家の性質もしくは階級の本質[国体]によって規定される。中国が建国時に採用した人民代表大会制という政治形態は、典型的には市民革命によって成立した、権力分立の原理にもとづく所謂「ブルジョア議会制」とは本質的に区別される。一方、人民主権の制度的実現形態が代表民主制として表現されるという点では、一定の歴史的継承関係にある。また、同一類型に属する国家形態であっても(たとえば歴史的にみれば、社会主義型国家における「ソビエト制」、「評議会制」など)、国家権力の具体的な組織形態は、国によって異なる。

#### □ 統一戦線と「複数政党制」

まず統一戦線だが、中国革命の過程で、人民権力の創出と発展にとって決定的に重要な政治的役割を果たしたのが統一戦線である。建国の母胎ともなった中国人民政治協商会議は統一戦線の組織形態であり、それは 54 年憲法体制に移行するまでの間、普通選挙にもとづく最高国家権力機関たる全国人大が組織されるまでその職権を代行した。その後、プロレタリア階級文化大革命の一時期を除き、統一戦線組織としての中国人民政協は、その地位と政治的機能を変容させつつ、現行憲法下においても人民代表大会制を補完する政治組織として一定の役割を担い、かつ果たすことが期待されている(前文)。

次に、「複数政党制」についていえば、統一戦線は複数の政党の存在を前提にしている。中国には、現在、労働者階級の前衛である中共の他、中国国民党革命委員会、中国民主同盟など民主党派と呼ばれる八つの政党が存在しており、国家意思の形成に一定の役割を果たしている。だが、これは政治的プルーラリズムを意味するものではない。50 年代半ば以降、民主諸党派は、本来の政党としての地位と機能を(迫られて)失い、括弧つき「政党」に変質しているとみるほかはない。要するに、中共は、国家に対する政治的ヘゲモニーを統一戦線 = 中国人民政協のその他の構成要素とは決して分有しないということである。

## 八 選挙システム

人民が国家権力を具体的に行使するための政治形態は人大制であり(2 条 1 項)、この代表制機関の編成に人民が直接かつ具体的に係る制度的実現形態が選挙制度である。現行憲法下における選挙制度の最大の特徴は、直接選挙と間接選挙の併用制を採っていることである。各級人大代表のうち、間接選挙で選ばれるのは、全国人大、省レベル(= 級)人大および区を設けている市の人大代表であり、任期はいずれも 5 年である(59 条、97 条)。選挙民が直接選挙するのは、県・区を設けていない市・市轄区・郷・民族郷および鎮の人大代表であり、任期はいずれも 3 年である(97 条)。現行選挙法は、1979 年 7 月 1 日採択の「全国人民代表大会および地方各級人民代表大会選挙法」である(1982 年 12 月、1986 年 12 月、1995 年 2 月に部分改正)。

## (2) 国家機構

### イ 特色

最高国家権力機関と規定される全国人大の権能は、概ね 立法権、 憲

法監督権(=違憲法令審査権)、その他の最高国家機関の組織・監督権および国家重大事項の決定権の三つに大別できる(以上、第3章第1節75条から77条)。国家機構(国家諸機関の総体)の基本構造は、前述したように権力統合型の人民代表大会を基礎に、全国人大を頂点として編成される。その権限の強大さと歴史的に形成され、かつ実践的経験を踏まえた編成原理に依拠するという点において、権力分立型の政治形態すなわち「議会制」とは基本的に異なることを理解する必要があるだろう。

## ロ 国家機構の編成原理

現代世界の憲法史に即していえば、資本主義国家が一般的に国民主権と権力分立=三権分立論にもとづき国家機構を編成するのに対して、中国の国家機構は、その原理論的否定の上に社会主義型国家に通有する人民主権(思想の系譜としてはフランス大革命、実践的淵源としてはパリコンミュン)と民主集中制を編成原理とする。

「中華人民共和国のすべての権力は、人民に属する」(2条)、「中華人民共和国の国家機構は、民主集中制を実行する」(3条1項)の規定は、前記編成原理の憲法上の表象に他ならない。

とくに後者は、国家機構を具体的に組織するにあたって、国家権力と人民との関係、国家諸機関相互の関係、国家機関内部の関係および中央と地方の関係において貫徹される。たとえば、からは、選挙民および選挙母体の各級人大代表に対するリコール権は当然に有する(77条)ことになるし、からは、「司法権の独立」は原理的に否定され、厳格な機能分担と「裁判の独立」が憲法上の原則となり、からは、地方自治ではなく、「民族区域自治」の実行という原則がそれぞれ導出される。

## ハ 全国人大常務委員会

現行憲法は、最高国家権力機関=全国人大の常設機関(standing committee)である全国人大常務委員会に、全国人大の閉会期間中、自らの職権の一部を除き、常務委員会にもこれを分与・分有させている。常務委員会の構成員は、全国人大代表の中から、全国人大によって選挙される。全国人大が1年に1度(開催期間は通常2週間程度)開催されるのに対して、その常務委員会は2ヵ月に1度開かれる(全国人大組織法)。最高国家権力機関たる全国人大の憲法上の地位と権能をみていく際、全国人大常務委員会を一体のものとして捉える必要があるだろう。このことについて、憲法論としての是非・評価はここでは立ち入らない。

## 二 国家主席

国家主席は、対外的には元首であり、対内的には全国人大の職権を補完する形式的機能(たとえば法律の公布など)を果たす特殊な国家機関である。

54年憲法下の国家主席とは明らかに異なる。国家主席は、年齢満45歳以上の市民の中から全国人大が選挙する(以上、第3章第2節)。国家主席、全国人大常務委員長、國務院総理、最高人民法院院長および最高人民検察院檢察長の毎期の任期は全国人大のそれと同じ5年であり、それぞれの副職を含み2期を超えて連続就任することはできない。

## ホ 國務院

中央人民政府、すなわち國務院は、最高国家権力機関の執行機関であり、最高国家行政機関である(85条)。國務院は、全国人大に対して責任を負い、その活動を報告する(閉会期間中は、全国人大常務委員会に対して責任を負い、活動を報告する。92条)。

國務院総理は、総理、副総理、國務委員および秘書長から構成される國務院常務会議(inner cabinetに近い)と全閣僚(常務会議のメンバーと各部部长・各委員会主任=閣僚)で構成される國務院全体会議を召集、主宰し(88条)、広範にわたる國務院の職権行使および活動全般を指導する(88条、89条)。

## ヘ 中央軍事委員会

中央軍事委員会は、全国人大によって選挙される主席および副主席の指名にもとづき全国人大によって決定される副主席ならびに委員から構成される。その任務は、「全国の武装力を指導する」ことである(93条)。この「指導」が武装力の統帥権を意味するか否かについては、説が分かれる。党組織である中共中央にも中央軍事委員会が存在しており、職名の一部を除き、国家と党のそれは人的には全く同一である。

## ト 民族自治地域の自治機関

前述した民主集中制の原理から、一般論としての「地方自治」概念は否定される。建国以来、国家形態を多民族単一制国家と自己規定する中国では、「民族」として確認されている54の少数民族(全人口の約4%)が集居または雑居する地域には自治機関が設置される。そこでは、第3章第6節の諸規定にもとづき、各少数民族の特色に最大限配慮した基本的政策が実施

される。

#### チ 司法制度、司法機関および「裁判の独立」原則

中国法では、司法、司法権、司法機関という場合、近代法にいう裁判所とその権限に係るものに限定されない。要するに、裁判所イコール司法機関ないしは司法制度イコール裁判制度という理解は通用しない。中国の司法機関には、裁判機関、検察機関、第一次捜査権を有する公安機関(公安を日本の警察と同じと捉えるのは完全な誤り)の一部さらには公証機関が含まれる。裁判制度についていえば、裁判権を行使する国家機関は、通常裁判所である各級人民法院といくつかの専門法院によって構成される(123条、124条)。人民法院は行政区画に即して、最高人民法院 高級人民法院

中級人民法院および県級基層人民法院の4級の法院(=裁判所)が設置され、第二審を終審とするから4級二審制である。第一審をどの級の人民法院に係属させるかについては、人民法院組織法、行政・刑事・民事の各訴訟法に定める。

「司法権の独立」の原理論的否定の上に、国家裁判機関たる人民法院がその職権を行使するにあたり、法的判断の形成に他からの圧力や干渉を排し、公正かつ厳格な判決を下すことを保証するための憲法原則を「裁判の独立」と呼ぶ(126条)。

#### (3) 市民の基本的権利と義務

現行憲法には「人権」の用語は登場しない。その理由は、前国家的、自然権的、超階級的かつ抽象的な「人」一般の権利を論ずる観念がブルジョア的であるとし、その否定の上に、社会主義国家によりその構成員たる市民に対して、憲法と法律にもとづき実質的に権利の保障を図るという社会主義的権利観念にもとづくからである。憲法は、第2章に人権ではなく、「市民の基本的権利と義務」のカタログを列記するという構成をとる。それは、以下の通りである。平等権、政治的権利、自由権、批判権・提案権・告発権・国家賠償請求権など、社会経済的権利、女性、高齢者、児童の保護。

義務については、国家の統一と民族の団結を維持する義務、憲法および法律の遵守、国家機密の保持、公共財産の愛護、労働規律の遵守、社会公德尊重の義務、祖国の安全・榮譽・利益を擁護する義務、兵役・民兵に参加する義務、納税の義務を列記している。

#### (4) 憲法改正の手続き規定

憲法の修・改正は、「全国人民代表大会常務委員会または五分之一以上の全国人民代表大会代表がこれを発議し、全代表の三分の二以上の多数決によって、これを採択する」(64条1項)の規定にもとづく。改正の効力は、その改正案を審議し採択した全国人大が「公布および施行日」を「公告」の形で明定、明示することによって発生する。

### 3 憲法保障をめぐる議論

通常裁判機関たる各級人民法院は、訴訟事件として提訴された個別、具体的な事案についてのみ法的判断を下し、違憲法令審査権をもたない。前述したように、憲法および法律の解释权、その実施の監督権を全国人大およびその常務委員会に専属させている。このことについて、中国法学界では、職権行使に限界があり、全国人大の下に専門家による憲法委員会もしくは憲法裁判所を設置すべし、との議論は現行憲法の制定時からなされている。議論も出尽くした感があり、憲法学界では「設置すべし」が多数説であり、政治的判断、決断にかかっている状況にあるといつてよからう。

#### < 参考文献 >

- 小口彦太/木間正道/田中信行/国谷知史『中国法入門』(三省堂、1991年)
- 木間正道『現代中国の法と民主主義』(勁草書房、1995年)
- 木間正道/鈴木賢/高見澤磨『現代中国法入門[第2版]』(有斐閣、2000年)

## 中国人民大学法学院における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 2 日 10:00 ~ 12:00

### 中国側出席者

中国人民大学法学院院長

曾憲義

中国人民大学法学院副院長

韓大元

中国人民大学法学院教授

許崇徳

張正釗

楊建順

莫于川

中国人民大学法学院講師

劉育詰

丁相順



### (はじめに)

**曾院長** 中山団長をはじめとする衆議院憲法調査会の訪問を歓迎いたします。

中国の法学会と日本の関係機関との交流は密接である。本日ここに出席している教授陣は、何度も日本を訪問している。韓大元副院長は、外国との交流を担当しており、京都大学で研究した経歴があり、その後もたびたび日本を訪問している。許教授はずいぶん長い間憲法を研究しており、1954年の憲法制定や改正の作業にも携わっており、近年は香港特別法、マカオ特別法の制定にも参加している。こちらが張教授と楊教授であるが、楊教授は、学部時代から修士・博士課程までを一橋大学で過ごした。その他、莫教授、劉講師と丁講師も同席している。丁講師は、東大・立命館大学・早稲田大学を訪問した経歴がある。

では、この機会に、憲法その他の問題について意見交換してまいりたい。

**中山団長** 曾憲義先生をはじめ諸先生方には、貴重な時間をいただき感謝申し上げます。

日本国憲法は、第二次世界大戦の敗北後、占領下において作られたという歴

史的背景がある。制定から 50 数年を経た現行憲法が、国際情勢、科学技術等の方面での激しい変化を受けて、日本の現状に合うのか、また海外の憲法はどうかといったことを調査することで 2 年 10 ヶ月が過ぎた。私ども衆議院憲法調査会は、日本国憲法についての広範かつ総合的な調査を行うことを目的とし、衆議院議員 50 名で構成され、全会派が参加している。私は憲法調査会会長として、

我が国は二度と侵略国家にならない、主権在民、基本的人権の尊重という三つの考え方を踏まえて調査を行っている。国内では学者や各界の指導的な立場の人々等から広く意見を聞いてきた。国会での議論の他、海外調査でも、各国の憲法がどのように運用されているか調査を行い、意見交換を行ってきた。

以上が日本側の調査の経緯である。本日は、新しい中国を作り出した中国憲法についてお教え願いたい。

**曾院長** 「日本は二度と侵略国家にはならない」という調査会の理念に賛同する。

**韓副院長** では、私から、本日の内容について説明する。事前に大使館から受け取った、日本側の関心事項に基づき進行したい。まず、「中国憲法の制定経緯と改正の動向」について許教授が解説する。

### （中国憲法の制定経緯と改正の動向）

**許教授** 皆さんの来訪を歓迎する。中日両国は一衣帯水の隣国である。議員の先生諸氏におかれては、多かれ少なかれ中国憲法に対する理解をお持ちのことと思う。

それでは、制定経緯について説明する。1949 年の中華人民共和国建国後、1954 年 9 月に初めて中国憲法が制定された。その後激しい歴史の変化を経て、1975 年、2 番目の憲法が制定されたが、文化大革命の最中であり憲法の内容は不十分であった。10 年に及ぶ文革が終結し、1978 年に 3 番目の憲法が制定されたが、これも内容は十分なものとはいえなかった。1978 年、党の**第 11 期中央委員会第 3 回全体会議（11 期 3 中全会）**では正しい方針が打ち出され、階級闘争を主

#### 中国共産党第 11 期中央委員会第 3 回全体会議（11 期 3 中全会）

1978 年 12 月に開催された中国共産党の会議で、毛沢東路線を継承した華国鋒党主席に代わり、鄧小平が党の実権を握った。それ以前の文革の混乱や党内の権力抗争を収束させ、市場経済原理の導入を決め、以後現在まで続く中国の経済発展を導いたという意味で、この会議は政治・経済等あらゆる方面において中国現代史の転換点であったとされる。具体

的にこの会議では、文革期に弾圧された政治家等の名誉回復、階級闘争から経済建設への戦略の転換、人民公社を解体し生産請負制を導入するという農業改革等について議論がなされ、決議が行われた。

とする路線に終  
止符が打たれ、  
経済建設を主と  
し、「民主発展  
と法制整備」を  
再建させ、「四  
つの現代化」を  
進めるという路  
線が打ち出され  
た。こうした時  
代の要請を受け  
た大きな路線転  
換は、1978年憲法とは合致しないことになった。

<表1. 中国憲法制定史>	
1949年	中華人民共和国建国
1954年	憲法制定(第1次)
1958年	「大躍進」政策(～1960年)
1966年	文化大革命(～1976年)
1975年	憲法制定(第2次)
1978年3月	憲法制定(第3次)
1978年12月	<b>中国共産党11期3中全会</b>
1980年9月	第5期第3回全人代で <b>憲法改正委員会</b> 設置 憲法草案の作成 専門家から意見聴取
1982年4月	憲法草案完成後、全人代常務委員会により公 表され、人民の討議に付される(～同年8月)
1982年12月	第5期第5回全人代で憲法改正案可決、公布

1980年9月10日、第5期第3回全国人民代表大会(全人代)で憲法改正委員会設置の決議がなされた。この委員会は、葉劍英が委員長を、宋慶齡と彭真が副委員長を務め、103名のメンバーで構成された。この委員会は、1980年9月から1982年12月4日の新憲法発布までの20数ヶ月にわたって真剣な作業を行った。この改正作業の特徴は、専門家の意見を重視し、各分野での著名人や全国の人民の要望を考慮したということであり、中国社会科学院、北京大学、人民大学等に所属する法学者、政治学者、社会学者等の専門家が動員された。それに加え、全人代の代表、政治協商会議の委員、各地方の主要な責任者等の意見も聴いた。このような1年余りの議論の間に、10回以上草稿を重ねた。

1982年4月に最終的な草案がまとめられ、全国の人民に発表されて、4月末から8月末までの4ヶ月間全国的な討議が展開された。それらを踏まえて改正委員会で討論され、11月26日、第5期第5回全人代において副委員長彭真が報告を行い、約3,000人の代表による1週間の審議の後、12月4日、憲法改正案が可決された。憲法改正とはいいいながら、実際は新しい憲法を作り上げることに他ならなかった。

憲法改正委員会では中国共産党が大きな指導力を発揮したが、103名の委員には、国民党革命委員会等の八つの民主党派、少数民族代表及び無党派等の各界各層の人士も含まれており、当時11億の人民すべてが起草者として憲法改正の作業に携わったと言ってよい。

1982年の憲法制定以後、改革・開放政策による社会の著しい変化に合わせて、現在まで憲法の改正が3回行われている。1988年の第7期第1回全人代では2ヶ所、1993年の第8期第1回全人代で9ヶ所、1999年には6ヶ所の改正が行われた。改正の主な内容としては、「計画経済」の文字の削除、「社会主義市場経済」の文字の追加、对外开放を進め外国投資を保護する旨の追加等が挙げられる。

＜表2．現行中国憲法の改正の主な内容＞		
改正年	改正内容	該当条項
1988年	私营経済の存在と発展を認める旨を明記	11条
	土地の使用権は法の定めるところにより譲渡できる旨の修正	10条4項
1993年	中国は「社会主義初級段階」にある旨を明記	前文7段
	「国营経済」の字句の削除	7条等
	「農村人民公社」の字句の削除 「計画経済」の字句の削除	8条1項 15条
1999年	「社会主義初級段階が長期にわたる」、「鄧小平理論」を明記	前文7段
	「社会主義的法治国家を建設する」、「依法治国」を明記	5条1項
	非公有制経済を社会主義経済の重要な構成部分とする旨の明記	11条
	「反革命活動」の字句の削除	28条

上表は、木間正道ほか著『現代法入門＜第2版＞』（有斐閣・2001）を参考にしている。

建国後の50年の憲法の歴史についての概説は以上である。

**中山团长** 中国憲法の経緯を歴史的に分かりやすく説明いただいたことに感謝申し上げます。

日本は憲法を改正したことはないのだが、海外の改正事情の調査を進めてきた中で、各国が、国際化や科学・通信の発達に合わせて、国の在り方を変えていることに刺激を受けている。フィンランドでのアクセス権規定や、スイスでのDNA技術の発展に合わせた人間の価値についての規定といったものがその例として挙げられる。中国も憲法改正に努力してきたというお話を聞くことが

できてありがたく思う。

中国の憲法には、国民の国家に対する義務について、国を守る義務や親が子どもを育てる義務、子どもが両親を扶養する義務等が規定されているが、これらは我が国の憲法には存在しない。多くの

人口・民族を抱える中国が、指導者の下に国民が納得するような形で意見を集約し、一つの憲法にまとめ上げた努力に対し、敬意を表する。

日本に来たことのある先生も多いということだが、この機会に遠慮なく意見交換を進めてまいりたい。

### （全国人民代表大会制度、民主集中制、政治協商会議等）

**韓副院長** では、続いて、日本側の関心事項に基づいて、張教授から全国人民代表大会制度について説明をしていただく。

**張教授** 本日こうしてお会いできることはたいへんうれしい。中日両国間には長い交流の歴史があるが、殊に近年は各方面の交流がかつてないほどに活発である。この機会を通じて、互いの憲法に対する理解を深めていきたい。

全国人民代表大会（全人代）制度及び民主集中制（「中華人民共和国現行 82 年憲法の概要」p.289 参照）について説明したい。

中国憲法には、あらゆる権力は人民にあり、その行使は人民の要請に基づくものであるとの規定がある。これは主権在民と理解してもかまわない。そのような原理の上に人民がいかに権限を行使するのかという観点から考えられた制度が全人代制度である。中国の人民代表大会（人代）は、中央に全人代があり、地方各レベル（省・県・郷鎮等）にも各人代が設置されている。

中国の政治制度の特徴として民主集中制があり、これに基づいて国家の権力が行使される。国家と公民、公民と公民、中央と地方の関係も民主集中制に基づき説明できる。これは、民主を重視し、意見を集中させ最後は多数決でものごとを決めるということである。中央と地方の関係では、中央が統一的指導力を発揮して、この前提の下、地方が独自性を発揮して問題を解決する。

人代の代表は、普通・平等を原則とする公民の選挙（「中華人民共和国現行 82 年憲法の概要」p.290 参照）により選出されるが、すべてが直接選挙というわけではなく、全国の人民代表等は間接選挙で選出される。平等選挙については民族と男女の平等の二点が重要である。民族の平等に関しては、人代の代表は人口に応じて選出されるが、その例外としてあらゆるレベルの代表に民族の代表が入るように配慮されている。また、各レベルの人代に婦人代表が進出している。

全人代の権能には、人事権（国家主席、副主席、部長（日本の大臣に相当）等の国家機関の指導者の選任等）、立法権、憲法の制定・改正、憲法の実施状況の監督、民法、刑法等基本法の制定、経済計画、予算の採択等の国家の重大事項の決定等がある。

全人代制度はいわゆる一院制と言えるが、全人代の開会と同時期に政治協商会議も開催される。全人代と違い政治協商会議（「中華人民共和国現行 82 年憲法の概要」p.289 参照）は、国家機関ではなく統一戦線といわれるもので、八つの民主党派から構成される。政治協商会議の委員は、全人代に意見を出すことはできるが、表決権はない。よって二院制とはいえない。憲法学者の間で、政治協商会議に全人代と並ぶ一つの議院としての権能を付与してもよいのではないかという意見があるが、これが現実的かということそうではない。

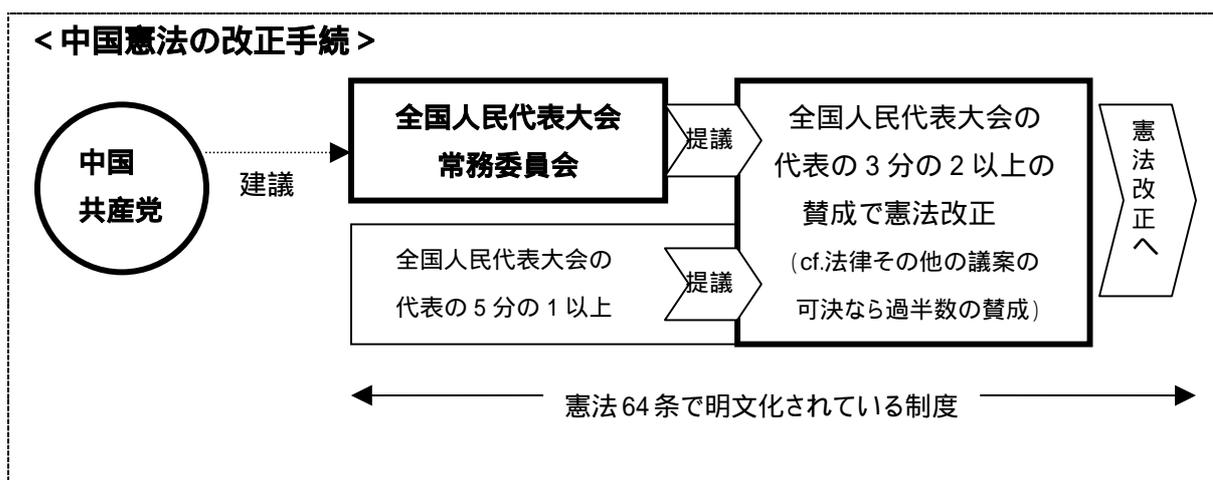
人代表の選出は、地方レベルでは直接選挙であるが、その他は間接選挙で行われる。これについては、中国はまだ経済的に後れており、文化的レベルも十分でないという国情によって正当化できる。

このように、全人代制度は、国家の基本的制度である。

### （憲法改正の要件と改正の実態）

**中山団長** 全人代表の 3 分の 2 以上の賛成で憲法改正が成立するということだが、その際、反対意見はどのくらい出るのか。

**張教授** 憲法の制定・改正の際は、表決に到るまでの過程で何段階にもわたって草案がつくられ、繰り返して検討がなされた上で表決が行われるので、3 分の 2 の賛成というハードルが設けられているとはいえ、実際には 3 分の 2 をはるかに超える賛成で可決される。反対票は極めて少数である。



**葉梨議員** そのような場合、反対意見を表明する自由はあるか。反対意見に基づいて、原案を修正した例はあるか。

**許教授** 全人代には 3,000 人近い代表があり、全員の意見が一致することは難しく、時として明確な反対意見が提出されることがある。例えば、1982 年の憲法制定時には、信教の自由の記述について、「信教の自由があるということだけではなく、宗教を信じない自由やそれを表明する自由についても明文化すべきだ」という意見もあった。結局、信教の自由があると明記するだけでよいという結論で落ち着いた。全人代の中であれ、外であれ、意見を表明する権利はある。中国は、民主集中制を採用しているので、民主的に意見を表明できることに加えて、最後には集中、つまりは多数決で決まる。

**葉梨議員** 地域（基層）レベルでは、多様な意見が出るのは当然だと思うが、どうか。

**許教授** 基本的にどのレベルの人代でも反対意見は出されるが、地方は中央よりもそれが多い。例えば、地方政府の人事は人民の生活に密着するものであるだけに、なかなか簡単に決まらないということがある。

また、各級の人代では、人民法院（裁判所）と検察の報告を受けるのだが、これに対して不満が表明されたり、それが否決されるというケースも起こっている。

### （中国共産党と国家との関係、現在の憲法改正の動向等）

**中川議員** 中国は全人代を中心とする民主集中制をとっており、中国共産党はそうした政治運営を指導するということである。しかし、外国人である私から見ると、中国の政治制度は、民主集中制というよりも中国共産党集中制なのではないかと思われる。この点についてはどう議論されているか。

また、江沢民総書記の「三つの代表」という理論が、今年の党大会や憲法改正の場面で議論されるのではないかとされているが、この点についてお聞きしたい。

#### 「三つの代表」理論

江沢民前総書記が、2000 年 2 月に広東省で提唱。「中国共産党は、革命、建設、改革の各段階において、中国の 先進的生産力、 先進的文化、 広範な人民の根本利益という三つを代表する」という内容で、 の「広範な人民」には、私営企業家が含まれておりとされており（元来企業家は人民と敵対する資本家階級）、私営企業家の入党を許容する内容であると解釈される。

2002 年 11 月に開催された中国共産党第 16 回全国大会で、党規約に盛り込まれ、マルク

ス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論に並んで党の行動指針であるとされた。

**韓副院長** 全人代は、国家の最高権力機関だが、中国共産党については憲法の前文で言及されている。憲法の本質にのっとれば、党の意思であっても、法律によらなければそれを国家の意思に変えることはできない。1999年の改正で、中国は法治国家を目指すとの条文が追加され、党も憲法の範囲内で活動を行わなければならない、憲法を超えた活動は無効である旨が明確にされた。党では、党規約においてもこれを規定している。

憲法改正は、全人代常務委員会の提案又は全人代代表の5分の1以上の提案に基づき、全人代代表の3分の2以上の賛成が得られなければ行うことはできない。中国共産党が単独で憲法改正をすることはできないが、改正のための建議をすることであれば可能である。

国家機構の人事権は全人代にあり、中国共産党ができることは人事に関して建議をすることに限られ、決定権限があるわけではない。1997年の党大会で、法治国家を目指す決議がなされて以来、党も変わりつつある。

2番目の質問であるが、今年11月、中国共産党の第16回全国大会が開催される。国内外から憲法改正の動向に注目しているとの表明もなされている。現在の中国は、思想が自由になっており、どんな問題に対しても意見を表明することができる。そのため、憲法改正に関しては学者の間にはさまざまな考えが出されており、意見は一致していない。ただ、党大会以降は、憲法を改正する必要があるのか、また何をどう改正すべきなのかということが議題になるであろう。改革・開放以前の時代に比べ、現在は憲法学が発展し、政治も学界の意見を尊重するようになっている。

**韓副院長** 予定では、事前にいただいた質問に沿って、人権及び民族自治について説明するつもりであったが、予定の時間も迫ってきた。しかし、人権についてはお配りした資料でお答えしているし、また、民族自治については、新しい民族自治法が2001年2月に制定されており、それを見れば旧法が制定された1984年当時に比べて財政、金融、教育等の分野で対応に変化が見られることが分かると思う。

それらの点も含めて、何かご質問があれば……。

### ( 社会主義市場経済 )

**春名議員** まず、我が党の不破議長が今年8月に訪問した際、会談する機会を持っていただき感謝する。

さて、「社会主義市場経済」の導入と発展で苦労をしていることと思うが、学者の立場から、この道での研究においてぶつかっている問題があれば伺いたい。

**韓副院長** 誰か……。

**楊教授** それでは、適任かどうか分からないが、その質問には私がお答えしたい。私は行政法が専門だが、憲法学や日本の国会についての研究も行っている。中山先生のご発言についても関心を持って勉強させていただいている。また、日本共産党の立場にも関心を持っており、日本共産党自身が「市場経済」と「社会主義」をいかに合致させるかについて研究していると理解している。

「社会主義市場経済」というものが、従来の「社会主義」に対する理解に照らして、果たして正しい概念であるのかという点は難しい問題である。日本共産党も、「社会主義」の道を行くという立場をとり、また独自の考えもあるだろう。確かに中国では、「社会主義市場経済」を導入するに当たって、その説明には長い間努力が注がれてきた。今では、「市場経済」とは資本主義に特有のものではなく、社会発展の必然的な結果であり、また「社会主義」が即ち貧困であるなどというのは妥当ではないといった説明をしている。

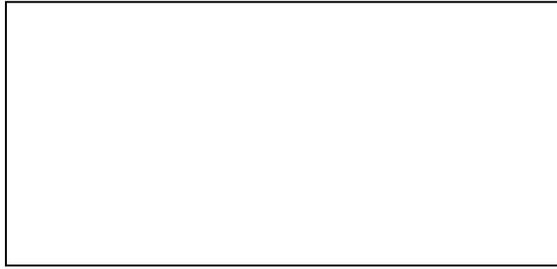
「市場経済」にも失敗があり、「計画経済」にも失敗がある。政府はさまざまな失敗をしてきた。そのような背景があって、政府がいかにうまく市場を運用し、失敗を避けるかの研究と実践を積み重ねてきた。そうやって得た結論が、「中国的特色を持った社会主義」というものなのである。時間の都合もあるので、最後に簡単にまとめると、「中国特有の社会主義市場経済」のポイントは、鄧小平氏が述べたように、「発展こそ重要である」という考え方だ。

**(おわりに)**

**曾院長** 時間の制約もあり、他にも考えがあることだろう。今回の交流をきっかけとして、今後もこのような交流があればよいと思う。今後何度も機会があるだろうが、北京や日本でまたこのような機会を持ちたいものである。

**中山団長** 衆議院憲法調査会が、このように中国の名門大学の先生方と交流できたことは初めてであり、国慶節の休日の最中に出席していただき、心から感謝する。

以上



## 劉俊傑 中央党校教授らからの説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 2 日 15:00~16:30

於：ホテル内会議室

### 中国側出席者

中央党校社会発展研究所教授

劉俊傑

中央党校出版社研究員

劉志剛

### (はじめに)

**中山団長** 両先生には、ご多忙のところ、また、国慶節の休みのところ、ご足労をいただいて大変に申し訳なく思っている。心から感謝申し上げたい。

本日は、中国共産党の憲法に対する忌憚のないご意見を、承りたいと思っているので、よろしく願います。

**劉俊傑教授** まず、お詫び申し上げたい。今日は休みということでこのようなラフな格好で来てしまい、失礼した。私は、中央党校社会発展研究所の劉俊傑です。

**劉志剛研究員** 私は、中央党校出版社で執筆活動をしている劉志剛です。

### (中国共産党大会の動き)

**中山団長** 中国共産党の第16回党大会が11月8日から始まるが、人事、憲法の扱い等についてどのようなことが予想されるか、まずご説明願いたい。

**劉俊傑教授** 党大会での人事については、海外からも注目を集め、いろいろな予想、論評がされているようだが、それは必ずしも正確ではないと思う。休日なので自分の考えを自由に話したいが、不確定要素もあるので、大会が終わるまではお話できない。特に、日本の要職にあられる皆さんに、今の段階で、人事のことについて言及するのは適切ではないと思う。それについては、また、別の機会にでもお話させていただきたい。

はっきり申し上げられることとして、指導者の若年化の方向には進んでいくのだろうと思う。憲法の問題では、私有財産権をどのように扱うかということが関心を持たれている。

### (中国での知的所有権の扱い)

**中山団長** 私有財産権の問題に関連して、中国では特許権等の知的所有権はどのように扱われているのか。

**劉俊傑教授** 知的所有権については、党も政府もこれを保護する方向を進めている。特に WTO 加盟後は諸外国との関係もあり、科学技術立国を目指して法律の整備、実践の両面において、知的所有権を保護する方向を進めている。

**劉志剛研究員** このような動きは中央だけでなく、地方でも条例を制定して取締りに当たっており、特に海賊版の取締りに力を入れている。そのような動きに伴って、知的所有権に対する国民の意識も向上してきている。

私たち党校の出版社でも、外国で出版されたものを中国語に翻訳する際には、以前は、特段何も考えずに翻訳していたが、最近では、まず著作権の問題を検討するようになってきた。

**中山団長** それには、法律を整備する必要があるだろう。

**劉志剛研究員** 中国としては、外国に対してだけではなく、国内の出版物についても知的所有権の保護を図っていかなければならないと考えている。

**中山団長** 科学技術立国を実現するための法整備等について、憲法との関連ではどのような議論がされているか。

**劉俊傑教授** 科学技術立国という考え方は、中国が経済発展を遂げるための国策として、人口問題と同程度の重要性を占めるのではないかと。

**中山団長** おそらく、研究者の特許権の保護が、私有財産の保障の中で極めて重要になってこよう。

**劉俊傑教授** そのとおりである。途上国である中国にとって、日本が明治維新の際に教育や科学技術を重視して、アジアの近代国家になっていった点に見習うことが多く、知的所有権、財産権の保護、科学技術の重視がこれからの中国で大切になっていくと思う。

**中山団長** 企業に属する研究者による発明に係る特許に関して、企業と研究者の利益をどう調整するかという問題が日本においてもあるが、中国でも党や国の研究機関で同じ問題があるのではないか。

**劉志剛研究員** この問題は、特許が党に属するか個人に属するかという分け方よりも、自分の職務時間において行ったものか、それ以外に行ったものかという大まかな区別ができるのではないか。

**中山団長** いずれにしても、これは日本でも大きな問題であるが、中国が科学技術立国として発展していく際には、知的所有権の保護を憲法、法律でどのように定めるかについて決めていく必要があるだろう。

**劉俊傑教授** 科学技術は、国家、民族、社会の発展につながるものなので、真剣に取り組む必要がある。今、中国政府は、外国の成果を積極的に取り入れる姿勢をとっている。

### (天安門事件の評価)

**春名議員** 日本共産党の春名です。私は憲法調査会の一員として、人権と民主主義に関心を持っている。そこで、答えにくいことかもしれないが、天安門事件についてお聞きしたい。



私はあの事件にとてもショックを受けた。言論による体制批判に対しては、あくまでも言論で応えるというのが民主主義の原則と思うのだが、そういう意味で、天安門事件をどのように総括しているのかお聞かせ願

たい。

**劉志剛研究員** 天安門事件から10年以上が経ち、党、政府もあの事件は政治的な事件だったという解釈をすでに行っている。あの事件がどのように起こり、終息したかという点についてはほぼ評価が固まっているが、どの程度武力が用いられたか、死者がどのくらい出たか等の細かい点については、公式見解と異なるものが出されているようだが、それらはあまり正確ではないと思う。

そして、あの事件で政府がとった措置は、当時の中国にとっては適切であったということである。鄧小平氏が言っているとおり、改革・開放を進めるためには「社会の安定」が第一であり、この安定を乱す者には断固とした姿勢で臨むべきであったからである。

中国の民主主義について外国が大きな関心を持ち、天安門事件についてもいろいろな評価があることは承知している。ただ、重要なことは、中国は最も大きな発展途上国であり、長い歴史を持ち、封建主義、植民地支配から脱却するために社会主義の道を選んだということであり、また、法治国家の実現に向けて国民も努力を続けているが、今後もまだいろいろな困難が予想される、ということである。

ある一つの事件をどう評価するかは、時が経過することによって歴史が決めることであって、後世において評価が変わることもあり得るだろう。中国も日本も、文化的に進んだ国である。中国も政治的に開明な国でなければならないと思っている。

### （憲法における共産党の位置付け）

**春名議員** 中国憲法では、その前文で、共産党が国家を指導することになっている一方、共産党も最高法規たる憲法の枠内にあることとされている。これは矛盾しているようにも思うが、いかがか。

**劉志剛研究員** 共産党と憲法との両者の関係は一致させなければならず、共産党も憲法の中で行動しなければいけない。仮に、政権党が憲法に反する行動をとるとすれば、中国は未だ民主的ではないということである。

憲法は人民の利益を守るべきものであり、党は人民の利益を代表するという位置付けからすると、党は憲法に基づいて行動しなければいけないのである。

## （社会主義の意味）

**中川議員** その点と関連することだが、中国では、改革・開放政策により経済が発展している。これはソ連邦の崩壊等にかんがみると、中国の指導者が正しい判断をしたためであると考えられよう。中国では市場経済に向かって様々な改革が進み、企業家も共産党員として迎え、私有財産を認める等世界のスタンダードに近づいていると思われる。

さて、以上のことを前提に、このように改革が進んでいくと、「何が社会主義なのか」という点が分からなくなり、結局、社会主義の要素としては「共産党の一党独裁」ということしか残らなくなるのではないかとも思われる。このようなことについて、中国国民に対してはどうか説明しているのか。

**劉俊傑教授** まず、感想を述べると、西側の国々の国家・人民は、中国の発展に関心を持っておられるが、なかなかその実態を正確に把握することには困難が伴っているようだ、ということである。

最近の中国の改革・開放による発展は中国人自身も予想していなかったものである。江沢民氏の言葉を借りると、「世界の文化、文明には異なった点もあれば、共通点もある」ということであり、共産党が重視しているのは、このうち、人類の文明の共通性である。

我々は、人類やいろいろな国家が作ってきた物質的、精神的成果を吸収しようとしているのであり、「三つの代表」（「中国人民大学法学院における説明聴取・質疑応答」p.301 参照）という考えはこのような立場に基づいている。私有企業家を共産党員として認めるのも、人類の文明の発展の成果をいかにして吸収するかという観点からである。

このような観点から、社会主義の要素として「共産党の独裁」しか残らないのではないかという意見であるが、そういうことではない。鄧小平氏は、「社会主義を実現した結果として分かった最大のことは、一体、何が社会主義なのか今になっても分からないということがはっきりしたということだ。」と言ったことがある（日本側一同、笑）。過去、我々は、マルクス主義を誤って理解していた。例えば、計画経済、公有制、共産党の一党独裁的指導等は、現在では、全くまちがっていたと認識している。であるから、「共産党の一党独裁」だけが、社会主義の要素であるという考えは正しくない。

鄧小平氏は、「生産力を開放し、発展させ、経済的格差を解消し、貧富の両極化を脱却して発展していく」ということを強調しており、また、江沢民氏は「人間としての全面的な発展」ということを強調している。このように、何が社会主義かについては、これからもいろいろな考えが提起されるであろうし、共産党の指導方法も、何が社会主義かという考えに基づいて、変化してきていると

ということが言える。

### (民族問題)

**中川議員** もう一つ、先ほどのことを前提にして伺いたいのは、民族問題である。この国にとって、天安門事件以降の最大の問題は民族問題ではないか。ウイグル自治区やチベット等における民族問題との関連で、人権の問題をどう整理しているのか。中国では憲法の人権保障の規定が機能していないという印象を受けるが、専門家であるお二人の目には、そのような現状はどのように映っているか。

**劉志剛研究員** 中国は古来から多民族国家としての歴史を持っている。確かに、計画経済が実施されていた時代には、民族間の利益の対立は生じなかったが、改革・開放後は経済的な地域格差が生じ、それが民族問題の原因となっている。しかし、この問題は、改革・開放路線によって経済が発展し豊かになることによって、解消しつつあると認識している。現に、私自身、3年間チベットに赴任していたことがあるが、発展の基数が低いこともあって、発展の速度は非常に速い。これに対して、中央政府も、人、金、物の各面で地方を支援している。

民族問題は、全国的に存在しているわけではなく、一部の地域で存在しているにすぎない。党、政府とも、この問題を解決する自信を持っている。

### (インターネット等の情報化の進展が政治に及ぼす影響)

**中川議員** 中国では憲法や政治について「建前」の話はよく聞くが、インターネットの発達によって情報を広く入手することが可能となると、国民

が「本音」の情報を知ることができるようになると思うが、このような「建前」と「本音」との調整をどのように図っていくのか。

**劉志剛研究員** 情報化の進展は経済、社会の発展のチャンスであり、情報化を

利用して工業化を進める方針である。その際、国家が情報をコントロールする必要はないと考えている。現在、中国でのインターネット利用者は6000万人以上であり、また、携帯電話を扱う人間の数は中国が世界一である。私も一日に3～4時間はインターネットを利用している。

### （日本の9条論議等について）

**春名議員** 日本の憲法論議では9条が最も問題になっている。私個人の考えを言うと、憲法9条は、かつての中国に対する侵略への反省に基づいてできたものであり、国連憲章の精神にも合致するものと考えている。しかしながら、現実には自衛隊があり、自衛隊の海外派遣も行われているのが現状である。このような現状については、9条を変えて現実に合わせようという立場と9条の精神を踏まえて自衛隊を縮小していこうという立場とが対立している。

このような日本の状況を踏まえて、日本の9条論議は中国ではどのように映っているか、中国の巨大な軍事力は、日本にとって脅威であるという日本国内にある一部の見方に対してどう思うか、お聞きしたい。

**劉俊傑教授** まず申し上げたいのは、「平和と発展」ということが、現在の世界の主要な関心事だ、ということである。第二次大戦後、日本が経済大国として発展した鍵は、日本の与党、国民が広く平和を愛したことであると思う。中国が20世紀において発展できなかったのは、日本との間に友好的でない歴史があったからであるが、これも、平和ということのを正しくとらえなかったために、生じた問題である。

中国の軍事力は、世界最大の発展途上国としての地位に合致したものであり、決して「平和の脅威」となるものではなく、逆に、平和を守り、発展させることに貢献している。また、中国の軍事力が、日本にとって脅威となることは、永遠にあり得ない。中国人民と日本国民との友好関係は、決して壊すことができないものであるからである。

**葉梨議員** この際、ひとこと言わせていただきたいが、我が国は、平和を目指し、他国に脅威を与えないという方針を堅持してきた。9条の見直しも、それが日本にとって必要なのか、日本人の問題として議論していきたいと思っている。そして、仮に、9条を改正するという事になって、決して中国に脅威を与えることにはならないと確信している。

**（おわりに）**

**中山団長** 今日は、皆さんには、せっかくの休日にもかかわらず、国家の最も基本となる憲法に関する議論に参加していただき、我々にとって、とても有意義な時間を過ごせたことに感謝申し上げます。

今日の話で、私が一番印象深かったのは、「社会主義とは何か」という話だった。

国家の平和、国民の豊かな暮らしのために憲法改正を行い、中国の国際的な地位が向上してきたことを率直に評価したい。それぞれの国の指導者が、国民の豊かさを求めて制度を改革していくのは当然のことであり、そのために、今後、日中両国の情報交換及び相互理解が進展していくことを祈念したい。

**劉俊傑教授** 今日、皆さんと中国憲法について話ができたととても嬉しく思う。また、皆さんが中国の憲法改正に関心を持っていることが分かり、意義深かった。日本人が民族精神を豊かに持ち、教育、科学技術を大切にし、勤勉であることに敬意を表したい。

今日、私たちが述べたことは、友人である皆さんに対する私たちの個人的な意見であると思ってもらいたい。

中国は、礼節を重んじる国であるが、今日は、休日ということもあり、普段着のまま出てきてしまい、大変失礼した。今度、お会いするときは、憲法ではなく、まず服装を改めようと思う（笑）。

以上

## 張春生 全人代常務委員会法制工作委員会副主任からの説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 3 日 9:00~10:30

於：人民大会堂

### 中国側出席者

全人代常務委員会法制工作委員会副主任

張春生

他 3 名

### (はじめに)

**張副主任** 中山先生をはじめとする衆議院憲法調査議員団の皆様の、当委員会への訪問を歓迎いたします。ヨーロッパからアジアまでの長旅でさぞお疲れのことでしょう。日本での有力な政治家・外交家である中山先生が、いらっしやったことを心から歓迎いたします。

**中山団長** 朝早くから、我々議員団の訪問をお受け下さり感謝する。ちょうど日中国交正常化 30 周年に当たる記念の年に、こうして憲法についての調査のために貴国を訪問できたことはたいへんうれしいことである。

まず、衆議院憲法調査会が設置された背景をお話ししたい。1945 (昭和 20) 年、中国に多大な迷惑をかけた第二次世界大戦の終了後、マッカーサーを中心とする連合国軍総司令部によって現行憲法の原文がつけられた。アメリカの占領期に、草案がつけられ国会で審議され成立した現行憲法は、既に制定後 50 年

以上を経過した。その間、国際情勢・科学技術等の面で人類社会には大きな変化が起こっている。そういった中で、現在の憲法がこうした変化に適応できていない点がいくつか出てきている。

こうしたことを背景に、一昨年、衆参両院に、日本国憲法について総合的な調査を行うこ

とを目的として、各政党の協力・参加の下に憲法調査会が設置された。衆議院憲法調査会は、第二次世界大戦の反省から、再び侵略国家とはならない、民主主義、基本的人権の尊重という考え方の下、これまで約3年にわたり国会においてさまざまな議論を行い、国会閉会中は海外諸国での調査も行ってきた。今年は貴国をはじめ、急速な経済発展を成し遂げているアジア諸国において、憲法の変革、改正について調査を行っている。アジア地域で期待される共同繁栄、地域安全保障といったものに、我々の憲法がどのように対応できるかを調査することは、今回の目的の一つでもある。

### （中国憲法の制定経緯及び改正の動向）

**張副主任** 中山先生のご説明で、代表団の調査目的をよく理解できた。当法制工作委员会は全人代の立法工作機関であり、私は憲法、行政法を担当しており、日本の憲法についても若干研究している。

まず、事前に文書で頂戴していた質問事項の中から、「現行憲法の制定経緯及び改正の動向」について概括的にお答えする。

中華人民共和国の建国後、中国憲法は4回制定されており、現在のものは1982年につくられたものである。最初の1954年の憲法はすばらしいものであったが、その後の10年間の文化大革命では、誤った左傾化により動乱となり、経済のレベルは落ち込み、人民の生活も苦しくなり、あわや国家崩壊の危機というところにまで陥った。4回目となる1982年の憲法制定は、そうした歴史の曲折を原動力とした。1978年、中国共産党は、第11期中央委員会第3回全体会議（3中全会）で、建国以来20年の経験と歴史を総括し、党として新しい時代に向けて進むための方針を打ち出した。この大会を通して、党は、全人民をまとめ、教訓を示し、全人民の間での共通認識をつくり出した。それが、「経済発展を中心に据え、社会主義の路線を堅持しつつも改革・開放を実施する」という「一つの中心、二つの基本点」という認識であった。そこで、当時の憲法とこの「一つの中心、二つの基本点」という共通認識の間には乖離が生じることとなったため、全人代常務委員会から憲法改正案が提出されるに至った。

改正の過程は、まず1980年秋、憲法改正委員会が設立されたことに始まる。葉劍英、宋慶齡、彭真を指導者として100人余りのメンバーで憲法改正委員会が構成された。ここでは、1年余りの難しく複雑な議論が行われ、各民族各階層の意見を聴いた上で、1982年初頭、憲法の原案がまとめられた。続いて、全人代常務委員会が、この憲法原案をメディアを通じて11億の人民に発表し、全人民による活発な議論を促し、これを踏まえた上で憲法改正委員会がさらなる手

直しを行った。この際に 100 ㄱ条にわたる改正意見が出された。最後に、1982 年 11 月末、第 5 期第 5 回全国人民代表大会に憲法改正案が提出され、全人代での審議を経て、12 月 4 日に採択された。

制定から現在までの 20 年余り、中国では経済・社会が変化・発展し、改革・開放が進んだが、この中であっても中国の憲法は大部分において安定している。部分的に 10 余りの条文について 1988、93、99 年の 3 回にわたって改正された。時間の都合があるため、改正の内容について詳細な説明は避けるが、いずれも社会主義的制度の整備、民主と人権保護が主眼であった。

概説は以上である。それでは、現行憲法について、質問があればお答えする。

### **（日本国憲法 9 条の意義と問題点、人口問題・家族に関する問題等）**

**中山団長** 中国憲法の歴史について、親切にご説明いただき、感謝する。

私は、憲法を専門にしているわけではないが、日本の憲法にはなく中国の憲法にある規定を二つ挙げたい。

一つ目は、国を守る義務や兵役の義務である。このような義務は、日本国憲法にはない。中国憲法に相互不可侵の条項があることも承知しているし、我々の調査会も侵略国家とならないことを大原則としているから安心していただきたいが、しかし、日本は、将来アジアでの共同安全保障が成立したとしても、現行憲法のためにそれに参加することは難しい。

現在、日本は、専守防衛の自衛隊を保持しているが、国民の間でも、自衛隊が憲法解釈との関係でどこまでやっていいのかという、憲法と自衛隊との整合性の問題に対する関心は高い。日本の憲法問題は日本国民の自決事項であるが、そのような点が問題として存在することを申し上げておきたい。

#### **国を守る義務・兵役の義務**

憲法 55 条では第 1 項で、「祖国を防衛し、侵略に抵抗することは、中華人民共和国のすべての公民の神聖な責務である。」と定め、第 2 項で、「法律に従って兵役に服し、民兵組織に参加することは、中華人民共和国のすべての公民の光栄ある義務である。」と定める。中国では、「兵役法」(1999 年改正)で、18 歳の公民は 2 年間の兵役の義務がある旨定めている。

二つ目は、両親が子どもを扶養する義務、子どもが両親を扶養する義務である。日本は高齢化社会を迎え、日本人の平均寿命が世界一である一方で、急激な少子化を迎えている。中国では、一人っ子政策が実施されているが、将来の

中国の親子関係について、それが憲法で規定されていることとも絡めて、どのように展望しているか。

**張副主任** 中国憲法は、日本国憲法よりも条文が多く、規定がより詳細である。日本国憲法の 103 ケ条に対し、中国

憲法は 138 ケ条と、35 ケ条多い。日本国憲法は、1940 年代以来、今日まで高度に安定性を保っている。安定性は、憲法にとっての基本である。海外の憲法の性質を研究するに当たって、我々は、日本国憲法が持つ安定性を高く評価している。隣国から見ると、平和憲法が日本の繁栄とアジアの平和に大きく貢献していると思う。

日本の憲法改正に関して、国民の権利について改正が必要だというのは妥当であろう。マスメディアによると、日本では人格権、知る権利、環境保護の三つが妥当な改正だという世論があると理解している。

しかし、我々が注目しているのは、9 条である。我々は、これを「平和条文」と呼んでいる。戦後 50 年余り、日本では、9 条の改正を求める主張があるが、改正手続が厳格なため、まだなされていない。この 9 条が条文として安定していることにより、アジアの平和と日本の繁栄が保たれた。中国でも自国を守ることは神聖な義務としており、自衛隊も専守防衛であれば問題はないと考えるが、日本がもし一部の勢力による軍拡の主張を受け入れ、軍事プレゼンスを増大させるようなことがあれば、それは 9 条違反となるだろう。隣国として、日本が慎重な対応をとることを望む。これは、中国のみならずアジア各国共通の関心事であり、その背景には歴史問題があるのである。

中山先生の二つ目の問題提起は、大変すばらしい問題提起である。人口と親子の問題は、中国と日本では国情が違い、中国の人口増加はとても速い。1982 年、憲法に一人っ子政策の規定が記され、その後、計画出産法など具体的な法律が制定された。今年成立した計画出産法の基本的方針は、一組の夫婦に一人の子どもを産むことを奨励し、特別な事情では二人の子どもを産むことも認めるというものである。一人っ子政策を 20 年以上実施してきたことにより、約 3 億の人口増加が抑えられ、経済建設、国民生活の安定、世界とアジアの平和と安定に大きく貢献した。一人っ子政策がなければ、今以上に中国人が海外に繰り出していたであろう（笑）。

中国と日本に共通する問題として高齢化の問題がある。中国は、60 歳以上の

人口が 1 億人を超えており、この高齢化社会に取り組むことは喫緊の課題であり、そのために部分的に一人っ子政策を緩めることも検討している。

#### **両親が子どもを扶養する義務・子どもが両親を扶養する義務**

憲法 49 条 3 項では、「父母は、未成年の子女を扶養・教育する義務を負い、成年の子女は、父母を扶養・扶助する義務を負う」とされ、「婚姻法」(2001 年改正) 21 条では、子供は父母に対し扶養の義務を負うことが規定されている。

#### **一人っ子政策**

世界で最も人口の多い中国では、憲法で一人っ子政策(原文では「計画生育」)について規定されている。「(国家は、計画生育を推進して、人口の増加を、経済及び社会の発展計画に適応させる。)(25 条)」「夫婦は、双方ともに計画生育を実行する義務を負う」(49 条 2 項))

親子の関係、親孝行の扱いも難しい。親子の関係は中日両国共通の伝統的美徳であるといえるが、日本は中国よりまだよい。中国の若者は年寄りの話を聴かないことがよくある。先月、日本を訪れた際に結婚式の風景を見たが、日本では結婚する前に子どもは親の意見を求めるが、中国ではそうしなくなってしまった。私の子どもも結婚の際、私の意見を全く聴かなかった。(笑)

**中山団長** 若い者が親の意見を聴かない風潮は、日本でも同じだ。

**張副主任** 私の子どもは、この休みに挨拶なく夫婦でバンコクへ旅行に行ってしまった(笑)。

**中山団長** 家族で両親の面倒をみていた風潮が崩壊しつつある。教育や法律によってそれぞれの国の伝統を守ることは大切であり、中国はそれを憲法でやっている。

**張副主任** 家族の在り方は、沿海部の都市では急激に変化しているが、農村ではまだ大家族の伝統が残っており、そういう点では高齢者の扶助にはよい環境が残っているといえる。親子・家族制度については、憲法以外にも婚姻法、相続法等により規定されている。

#### **(国連決議に基づく日本の国際協力)**

**中山団長** 中国は、国連において安全保障理事会の常任理事国として強い権限を持っている。日本が国連の決議・要請に基づいて、直接には戦闘行為に参加

しないという PKO 等のかたちで、国連の行動に参加することについて、意見を伺いたい。

**張副主任** 中国は、国連安保理の常任理事国として、国際紛争の解決においては国連が指導的な役割を果たすべきであるという立場を一貫してとっている。国連決議に基づき、日本が平和維持活動に参加することは、まったく非難されるべきことではない。中国もそれに参加している。

ただ、中国とアジア各国は、日本の軍事プレゼンスの拡大に懸念を抱いている。中国では、日本で近年議論された有事法制やテロ対策特別措置法に対して危惧する意見があった。そういった意見は、歴史的な経緯に基づくものであることを理解していただきたい。

### （中国の軍事的脅威）

**中山団長** よく分かる。他方、中国が日本の軍事的な動きに関心があるように、日本にも中国の軍事予算の拡大に懸念を持つ人々がいる。日中間で緊密な協議を行うことで、相互不信にならないように協力をしていきたいというのが私の考えだ。

**張副主任** 中山先生の疑問に答えたい。私は、毎年全人代において予算関連の委員会に出席しているが、日本の軍事費が年間約 400 億ドルであるのに対し、中国の軍事費は、毎年ある程度増加しているとはいえ、今もって年間約 100 億ドルである。つまり、日本の 4 分の 1 から 5 分の 1 程度である。なぜなら中国は発展途上国であり、国民経済の建設へと資金をまわしているからだ。中国の経済水準は、今「小康」の状態であり、国連基準では貧困ライン以下の生活水準にある人民がまだ何千万という。

中国の国防力に対しては、厳格なコントロールがなされており、それは完全に自衛のためのものである。中国は海外に、一つの基地も持たず、一人の駐留兵士も置いていない。

### 小康

2000 年末までに達成すべき目標として、1980 年に鄧小平が提唱。「やや余裕のある生活レベル」を指す。中国の国家統計局は 1991 年、「小康レベル」の基準として、一人当たり平均 GDP、一人当たり平均年収やエンゲル係数から平均寿命、識字率、テレビ普及率に至る 16 の指標と達成値を設け、目標年の 2000 年に中国人口のうち 4 分の 3 がそれらの基準に達したと発表した。また、第 15 回党大会（1997 年）では、「小康社会」を全面的に建設

することが提起され、第 16 回党大会（2002 年 11 月）では、「小康社会」は、党の新たな世紀での奮闘目標であると定められ、その一環として 2020 年までに GDP を現在の 4 倍に増加させるとの目標が掲げられた。

### （日中両国の友好と北東アジアの地域安全保障）

**張副主任** もう一つ中山先生がおっしゃった、中日両国の友好を深め、緊密な協議を進めるべきであるという意見には、全面的に賛成である。江沢民国家主席は、先日の中日国交正常化 30 周年の講話の中で、二つの声明を出した。一つ目は、隣国として友好しない理由はなく、子々孫々まで中日両国が友好であることを願っている、というもの。二つ目は、中日両国はアジアの二つの大国として、友好かつ緊密な関係によってアジアの平和と世界の繁栄に貢献すべきである、というものである。

**中山団長** 江沢民国家主席の考えについては、よく理解している。

先日の、日本と北朝鮮との首脳会談の背景にも、中国の協力があつた。北東アジアの地域安全保障は、今後の重要な課題である。両国間で意見の交換を重ね、両国間の考え方に溝ができないように、協議していきたい。

**張副主任** 実は、先日、日本を訪れ、衆参両院、内閣及び法律協会の方々と交流をしてきた。一般の国民が抱く中日友好への高い理念と彼らの実際の行動に接し、大いに感動した。私も、中山先生の先ほどの意見に賛成であり、政府、議会、民間での友好交流を押し進め、誤解を打ち消すよう努力していきたい。

中山先生がおっしゃった、中日両国が共同で北東アジアの安全保障体制を確実なものにしていきたいというご意見は承っておきます。

### （おわりに）

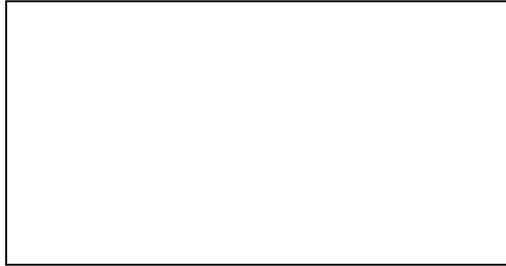
**張副主任** 国慶節を迎えた今日、こうして日本の友人と交流ができてうれしい。孔子の言葉を借りて私の気持ちを表したい。「遠方より朋来る有り、亦楽しからずや」

もし、今後も日本の友人から中国の憲法や法律について尋ねられたら、できる限りお答えしていきたい。

**中山団長** 私どもは、憲法調査会におけるすべての議論を、ホームページなど

で公開している。これは近隣諸国の不信を取り除くことにも役立っているはずだ。いつでも質問があれば寄せてほしい。近々、2年半に及ぶ各議員や参考人等の意見を整理した中間報告書を作成するので、完成したらぜひ先生のもとにお届けする。

以上



大韓民國

## 韓国の憲法事情

### 1 特色

1987年憲法に至るまでの度重なる全面改正：1948年の制定以来、民主化と大統領独裁化との間を揺れ動き、9度の改正が行われ、そのうち5度は全面改正ないし実質的に新憲法制定であった（「2 成立と変遷」の太字で示したもの）。

分断国家性：朝鮮半島をその領土とすると規定しつつも、「平和的統一政策」の樹立・推進を謳う。

### 2 成立と変遷

- 1948年 **大韓民国憲法制定（第1共和国）**：大統領制（4年2期）
- 1952年 第1次改憲：大統領の間接選挙制から直接選挙制に
- 1954年 第2次改憲：現大統領に限り再任制限撤廃
- 1960年 **第3次改憲（第2共和国憲法）**：大統領権限の形式化、議院内閣制  
第4次改憲：前政権当時の不正を裁くことを目的とした憲法改正
- 1961年 軍事クーデタにより憲法機能停止
- 1962年 **第5次改憲（第3共和国憲法）**：強力な大統領制（4年2期）
- 1969年 第6次改憲：大統領の3選可
- 1972年 **第7次改憲（第4共和国憲法）**：大統領への国家権力集中、再任制限撤廃
- 1980年 **第8次改憲（第5共和国憲法）**：7年1期の大統領制
- 1987年 民主化運動激化 盧泰愚民正党総裁による8項目の民主化宣言で鎮静 国会の憲法改正特別委員会で改憲案起草 与野党合意による改憲案発議、可決 国民投票で確定  
**第9次改憲（第6共和国憲法 = 現行憲法）**：5年1期の大統領制（このほか、大統領の非常措置権と国会解散権の廃止、国会による大統領弾劾訴追権新設、憲法裁判所設置、軍の政治的中立性の明示、基本的人権条項の詳細化、自由経済体制の明示など、民主化と自由化を推進）

### 3 1987年憲法の内容

#### 前文

3・1 運動（1919 年の民族独立運動）と 4・19 義挙（1960 年に李承晩政権を倒壊に導いた民衆蜂起）の精神の継承等を謳う。

## 第 1 章 総綱（第 1 条～第 9 条）

民主制、国民主権、平和統一政策、侵略戦争の否認、国軍の政治的中立性、国際法の効力、公務員、政党等について定める。

## 第 2 章 国民の権利および義務（第 10 条～第 39 条）

古典的自由権規定や社会権規定に加え、私生活の秘密と自由、知的所有権、犯罪被害者の救済、生涯教育の振興、女子の勤労の保護、環境権、快適な住居生活といったいわゆる「新しい人権」を含む。また、国防の義務が定められている。

## 第 3 章 国会（第 40 条～第 65 条）

一院制であり、国会議員の任期は 4 年。定数「200 名以上」（現 273 議席、小選挙区 227 名 + 比例代表 46 名）。

国会議員は不逮捕特権を有するほかに「清廉の義務」が課されており、国家利益の優先、職権の不当な行使の禁止が定められている。

法案に対する大統領拒否権 過半数の出席のうち 3 分の 2 の賛成で再議決、確定。

国政一般に対する監査権、大統領など上級公務員に対する弾劾訴追権、国務総理・国務委員の解任建議権がある。

## 第 4 章 政府

### 第 1 節 大統領（第 66 条～第 85 条）

直接選挙制。5 年 1 期。国家元首であり、行政権の属する政府の首班。

国家の独立、領土の保全、国家の継続性および憲法を守護する責務、祖国の平和統一のための義務を負う。

緊急時の処分・命令権、戦時等の戒厳に関する権限は国会のコントロールに服する。

### 第 2 節 行政府（第 86 条～第 100 条）

国務総理(首相)は、国会の同意を得て大統領が任命。大統領を補佐し、大統領の命を受けて行政各部を統括。

国務会議は大統領、国務総理、国務委員で構成され、重要な政策を審議。大統領の諮問機関として国家元老諮問会議、国家安全保障会議、民主平和統一諮問会議、国民経済諮問会議が置かれる。

## 第 5 章 法院（第 101 条～第 110 条）

司法権は法院に属し、大法院(最高裁判所)その他各級法院(高等法院、地方法院、家庭法院)で組織する。大法院長の任期は 6 年、再任禁止。

軍事法院に関する規定がある。軍事法院の上告審は大法院が管轄する。

## 第 6 章 憲法裁判所（第 111 条～第 113 条）

9名の裁判官を大統領が任命 - うち3名は国会が選び、3名は大法院長が指名した者。

法院からの提請に係る違憲立法審査、国会の訴追に係る弾劾の審判、國務會議の提訴に係る政党解散の審判、機関争訟に関する審判、憲法訴願に関する審判を管轄する。

#### 第7章 選挙管理（第114条～第116条）

選挙管理委員会等につき規定する。中央選挙管理委員会の委員は、大統領が任命する3名、国会で選出する3名、大法院長が指名する3名で構成。

#### 第8章 地方自治（第117条～第118条）

地方自治団体による住民の福祉に関する事務の処理、議会の設置等を規定。自治体の種類や議会の権限、選挙等については立法事項。

#### 第9章 経済（第119条～第127条）

自由経済体制の原理を根幹にしつつ、国家が資源・経済の管理に一定の役割を果たすことで経済秩序を維持するといういわゆる社会的市場経済の考え方を示す。農地小作制度の禁止、中小企業の保護、消費者保護運動の保障、私企業国有化の禁止、科学技術の革新等に関する規定も含む。

#### 第10章 憲法改正（第128条～第130条）

改正手続きについては4を参照。

大統領の任期延長または再任制限変更のための憲法改正は、その憲法改正提案当時の大統領に対しては効力を有しない。

## 4 改正手続

総議員の過半数または大統領の発議 提案改正案を大統領が20日間以上公告

国会で議決（公告後60日以内、総議員の3分の2以上の賛成を要する）

国民投票で確定（国会議決後30日以内、有権者の過半数の投票かつ投票者の過半数の賛成を要する） 大統領が直ちに公布

## 5 憲法改正論議

- ・ 1997年の大統領選の際、金大中氏が99年末までに大統領制から議院内閣制への憲法改正を行うことを約したが、先送りとなったまま現在に至っている。
- ・ 5年1期の大統領制を4年2期に改めることがしばしば論議の対象になっている。

# 大韓民国憲法に関する調査報告

## 大韓民国憲法の制定及び改正の経緯

### 1. 憲法制定史

1945年8月15日、日本の敗戦により、朝鮮半島は、日本の植民地支配から解放された。しかし、米国を中心とする自由主義陣営とソ連を中心とする社会主義陣営との間の東西対立が既に表面化し、北緯38度線を境に南では米国が、また、北ではソ連が軍政を敷く状況において、モスクワ条約により、米ソ合同委員会の管理の下に樹立される臨時政府を米英中ソの信託統治下に置くことが決定された。

#### <制定経緯の略年表>

年月	事 実
1945.8.15	日本の植民地支配からの解放
1945.12.27	モスクワ条約の締結
1947.11.14	総選挙の実施、単一政府の樹立等を決定する国連総会決議
1948.2.28	半島南部のみでの総選挙実施を決定する国連小総会決議
1948.5.10	半島南部での総選挙実施
1948.5.31	国会の開会及び憲法起草委員会の設置
1948.7.17	大韓民国憲法の公布・施行
1948.8.15	大韓民国の成立
1948.9.9	北朝鮮朝鮮民主主義人民共和国の成立

その後、南北の統一及び独立に向けた米ソ間の調整が失敗に終わると、舞台は国連に移され、国連総会において、総選挙の実施と単一政府の樹立、米ソ両軍の撤退、国連韓国臨時委員団の派遣が決議された。しかし、ソ連が非協力的な態度をとったことにより同委員団の活動及び半島北部での総選挙の実施が不可能となったため、1948年5月、米国の管理の下、半島南部のみにおける総選挙が実施された。この総選挙を経て構成された国会において、憲法起草委員会が設置され、憲法の起草作業が開始された。同委員会は、当初、議院内閣制、二院制等を内容とする起草案を構想していたが、当時の国会議長であった李承晩（イ・スンマン）の意向により、大統領制、一院制等を内容とする起草案に修正された。同起草案は、7月17日に公布・施行された。この憲法は、「制憲憲法」又は「建国憲法」と称されており、また、この憲法の下での憲政は、「第一共和国」と称されている。そして、8月15日の光復節<sup>1</sup>に、大韓民国が成立した。

他方、半島北部においては、1948年9月9日、ソ連の指導の下に、北朝鮮朝鮮民主主義人民共和国が成立した。

<sup>1</sup> 日本の支配から解放され独立を果たした韓国の祝日をいう。

## 2. 改正の経緯

大韓民国憲法は、1948年7月17日に公布・施行されて以降、9次にわたる改正を経て、現在に至っている。これらの改正の施行年月日、概要、背景等は、以下のとおり。

なお、すべての改正は、1948年憲法の改正という形式をとっているが、全部改正等実質的な新憲法の制定下での憲政は、「第 共和国」と称されている。

### < 憲法改正の概要等 >

施行年月日	改正の背景、概要等	
1948.7.17	大韓民国憲法の制定	第一共和国
1952.7.7	1950年の総選挙の結果、国会において野党が多数を占めたため、自己の再選に危惧を抱いた李大統領は、非常戒厳を宣布する中、政府案を基に野党案を一部採り入れた形で、大統領直接選挙制、両院制、国務院による不信任制等の導入を内容とする憲法改正案を通過させた。	
1954.11.29	李大統領の三選を可能にするため、現大統領に限った重任制限の撤廃、国務院総理の廃止、国務委員連帯責任制の廃止等を内容とする憲法改正案が発議された。同改正案は、改正要件である在籍議員の2/3に1票足らず否決されたが、四捨五入すれば2/3に達しているとの理由で、与党により同改正案の可決が宣言された。	
1960.6.15	1960年に行われた大統領選挙での不正に抗議する「4.19革命」により、独裁政権であった李政権が崩壊し、大統領制から議院内閣制への移行、憲法裁判所の設置、地方自治体首長選挙制の導入等を内容とする憲法改正がなされた。	第二共和国
1960.11.29	大統領選挙での不正行為者等の処罰を可能とする遡及立法に憲法上の根拠を与えるための憲法改正がなされた。	
1961.12.17	朴正熙（パク・チョンヒ）を中心とする「5.16クーデター」により、国家権力は、国家再建最高会議に掌握された。同会議の下、大統領制の導入、一院制への移行、憲法裁判所の廃止等を内容とする憲法改正がなされた。	第三共和国
1969.10.21	野党及び多くの国民が反対する中で、朴正熙大統領の三選を可能とするための大統領任期の延長等に関する憲法改正がなされた。このほか、国会議員の定数増員、大統領に対する弾劾訴追要件の厳格化等に関する憲法改正がなされた。	
1972.12.27	朴正熙大統領は、国会を解散するとともに非常戒厳を宣布することにより憲政を一時中断する中、南北朝鮮の平和的統一及び韓国的民主主義の土着化を目標として掲げた上で、統一主体国民会議による大統領間接選挙制の導入、大統領重任制限の撤廃、大統領権限の強化等を内容とする改正を行った。	第四共和国
1980.10.27	朴正熙大統領の暗殺を契機に非常戒厳が宣布される中、すべての政治活動が中止され、統一主体国民会議において全斗煥（チョン・ドゥファン）が大統領に選出された。全政権の下、選挙人団による大統領間接選挙制の導入、大統領任期の7年単任制の導入、基本権保障強化等を内容とする改正がなされた。	第五共和国

1988.2.25	全政権下における権力の不正、極端な言論の弾圧、拷問等による人権侵害等が暴露され、民主化を求める運動が全国的に展開されるようになった。この時局の収束を図るため、当時の与党代表であった盧泰愚（ノ・テウ）は、大統領直接選挙制導入のための憲法改正、言論の自由の保障、政治犯の赦免及び復権等を内容とする「民主化のための 8 項目」を宣言した。これを受け、国会の憲法改正特別委員会において憲法改正作業が進められ、大統領直接選挙制（5 年単任制）の導入、憲法裁判所の設置、国会の権限強化、基本権保障の拡大等を内容とする憲法改正が、与野党による協議の上、全会一致により成立した。	第六共和国
-----------	---	-------

## 大韓民国憲法の特徴

### 1. 総論

1988 年 2 月 25 日に施行された現行憲法（第六共和国憲法）は、前文、130 条の本則及び 6 条の附則から構成され、また、本則は、総綱、国民の権利及び義務、国会、政府、法院、憲法裁判所、選挙管理、地方自治、経済、憲法改正の 10 章に分かれる。

現行憲法の基本的性格として、以下の点が挙げられている<sup>ii</sup>。

- ・ すべての権力が国民の主権に発する国民主権国家であること。
- ・ 民主的基本秩序を維持し、その違背を排除する民主制国家であること。
- ・ 社会権条項の実現に努力する社会的法治国家であること。
- ・ 平和的な南北統一を希求する平和的民族文化国家であること。
- ・ 国家が経済に一定の管理を及ぼす社会的市場経済国家であること。
- ・ 権力の分立による基本権保障国家であること。

### 2. 統治制度

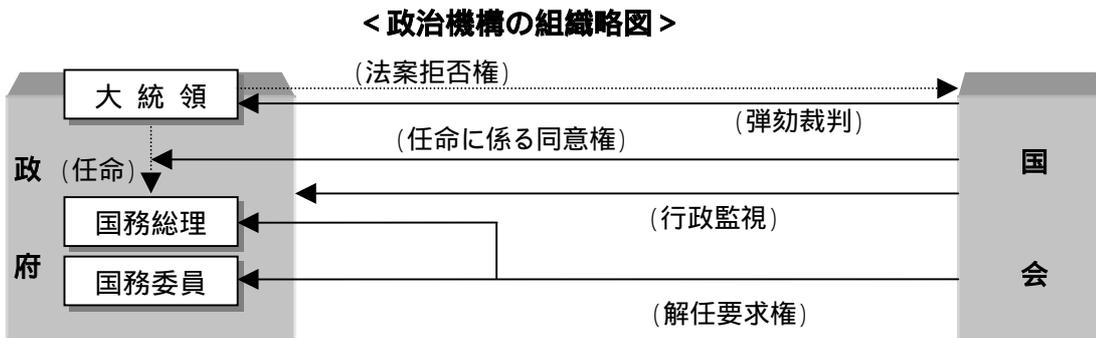
#### (1) 政治制度

##### イ 議院内閣制の要素を加味した大統領制

韓国においては、大統領による国会の解散や国会による大統領の解任要求が認められていないなど、国会と政府とが相互に独立していること、国民から直接選出される大統領が国家元首であるとともに実質的な政府の首班であり、首相に相当する国務総理は大統領の補佐機関として位置付けられていること等の点から、いわゆる「大統領制」が政治機構の基本とされている。

<sup>ii</sup> 大村泰樹・小林昌之編『東アジアの憲法制度』（1999 年）日本貿易振興会アジア経済研究所 32 頁。原文は、丘秉朔『新韓国憲法論<新稿補訂(修正)>』（1990 年）日新社 111 頁。

ただし、大統領が国務総理を任命するに当たり国会の同意を要すること、国会が国務総理及び国務委員の解任を要求できること、政府が法律案の提出権を有すること、国務総理又は国務委員と国会議員との兼職が可能であること等の点において、「議院内閣制」的要素が加味されているといわれている。



## 口 政 府

### a. 大統領

**【大統領選挙】** 現行憲法下において、大統領は、国民の普通、平等、直接及び秘密選挙により、単純多数で選出される（67条1項）。ただし、最高得票者が2名以上いる場合は、国会在籍議員の過半数が出席した公開の会議における投票により単純多数を得た者が選出され（同条2項）。また、大統領候補者が1名である場合は、得票数が有権者の3分の1以上でなければ大統領として選出されない（同条3項）。

選挙権者は20歳以上の者であり、また、被選挙権者は40歳以上の者である（同条4項）。

### < 大統領の選挙方式の変遷、当選者等 >

回	年	選挙方式	立候補条件	当選者
	1948年	国会間接選挙		李承晩
	1952年	国民直接選挙	選挙人500名以上の推薦	李承晩
	1956年	国民直接選挙	選挙人500名以上の推薦	李承晩
	1960年	国会間接選挙（議院内閣制）		尹・善
	1963年	国民直接選挙	政党推薦	朴正熙
	1967年	国民直接選挙	政党推薦	朴正熙
	1971年	国民直接選挙	政党推薦	朴正熙
	1972年	統一主体国民会議間接選挙	統一主体国民会議議員200以上推薦	朴正熙
	1978年	統一主体国民会議間接選挙	統一主体国民会議議員200以上推薦	朴正熙
	1979年	統一主体国民会議間接選挙	統一主体国民会議議員200以上推薦	崔圭夏
	1980年	統一主体国民会議間接選挙	統一主体国民会議議員200以上推薦	全斗煥
	1981年	選挙人団選挙	政党又は選挙人300～500推薦	全斗煥
	1987年	国民直接選挙	政党又は選挙人5000～7000推薦	盧泰愚

1992年	国民直接選挙	政党又は選挙人 5000~7000 推薦	金泳三
1997年	国民直接選挙	政党又は選挙人 5000~7000 推薦	金大中

### 【大統領選挙の問題点 地域主義と得票率】

韓国社会においては、血縁、本貫<sup>iii</sup>、地縁、学閥等の人間関係が強く意識されている。特に、地域ごとの結束が強固なため、他の地域への対抗意識は強く、その対立は、1987年の大統領選挙において候補者が特定地域の代表として位置付けられるような形で選挙戦が展開されて以降、政治問題化するに至っている（地域主義）。地域対立の背景として、さらに、朴正熙から金泳三まで慶尚道出身の大統領が続く中で、公務員の出世、資源配分等が慶尚道に有利で全羅道に不利であったことから、民主化後の政治過程において地域間格差が表面化し、地域感情として発現したとの指摘もある。

また、大統領は、一回投票制の単純多数により選出される。現行選挙制度が整備された後の過去3回の大統領選挙においては、最低で36.6%、最高で42.0%の得票率により大統領が選出されており、有権者の意思の反映、落選候補者に票を投じた有権者の利益等の観点からの問題点も指摘されている。

**【大統領の地位及び権限】**大統領は、国家元首（66条1項） 行政府の首班（同条4項） 国家の独立・領土の保全・国家の継続性・憲法の守護及び祖国の平和的統一に責務を有する者（同条2項及び3項）としての憲法上の地位を有するほか、与党の代表としての地位を有する。このからまでの憲法上の地位に基づき、広範かつ強力な権限が大統領に与えられているが、その概要は、以下のとおりである。

#### <大統領権限の概要>

	根拠条文	権限の概要	国会による統制
国家元首	73条	条約の締結及び批准、外交使節の信任、接受及び派遣、宣戦布告及び講和	条約締結時及び宣戦布告時の同意
	80条	栄典の授与	
	111条	憲法裁判所所長及び裁判官の任命	所長任命時の同意
	79条	赦免、減刑又は復権の命令	赦免時の同意
	104条	大法院長・大法官の任命	任命時の同意
行政府の首班	66条4項	政策の決定及び執行	
	86条1項 87条1項	国務総理、国務委員等の任命	国務総理任命時の同意
	75条	大統領令の制定	
	54条2項	予算案の提出及び執行	予算案の審議・確定
	74条1項	国軍の統帥	
	53条2項	法律案の拒否	2/3の再議決で法案確定

<sup>iii</sup> 儒教の考え方を背景に高麗時代（918年～1392年）に制度化されたもので、氏族発祥の地を意味し、戸籍にも記載される。なお、1998年まで、本貫を同じくする同姓の男女は、同氏族とみなされ、結婚が認められていなかったが（同姓同本禁婚）憲法裁判所の違憲判決に基づき、民法上の関係規定が失効し、結婚が認められるようになった。

独立等の責務者	128条1項	憲法改正案の提出	
	72条	国家の安全に関する重要政策の国民投票への付議	
	77条	戒厳の宣布	国会通告・戒厳解除要求
	76条2項	緊急命令の発布	国会報告・承認
	76条1項	緊急財政・経済命令の発布	国会報告・承認

## b. 行 政 府

大統領は、国務会議の審議を経て、行政権を行使する。国務会議は、大統領を議長として、国務総理及び15名以上30名以下の国務委員から構成される（88条2項及び3項）。

国会の同意を得て大統領が任命する国務総理は、大統領を補佐し、行政に関して大統領の命を受けて行政各部を統轄するとともに（86条1項及び2項）、大統領が欠位し又は事故により職務を遂行することができない場合には、第一順位の権限代行者となる（71条）。国務総理には、国務委員の任命に係る提請権及び解任建議権（87条1項及び3項）、命令制定権（95条）等の権限が認められている。

国務総理の提請により大統領が任命する国務委員は、個人的又は集団的に大統領に対し責任を有する（87条1項）。国務委員には、行政部の長として任命された場合における統括権（94条）、命令制定権（95条）等の権限が認められている。

このほか、大統領による国家政策の実施に資するため、大統領所属の下に、会計監査等を行う監査院（97条）及び重要情報の収集・分析を行う国家情報院が、また、大統領の諮問機関として、国政の重要事項に関する諮問に応ずる国家元老院（90条）、国家安全保障に係る対外政策、軍事政策及び国内政策の樹立に関する諮問に応ずる国家安全保障会議（91条）、平和統一政策の樹立に関する諮問に応ずる民主平和統一諮問会議（92条）及び国民経済の発展のための重要政策の樹立に関する諮問に応ずる国民経済諮問会議（93条）が、それぞれ、設置されている。

## 八 国 会

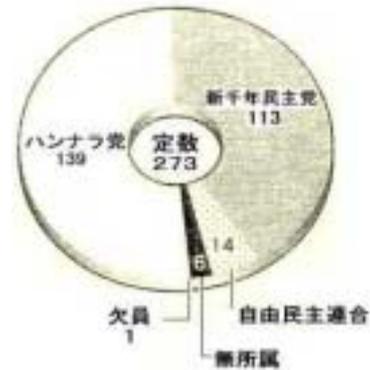
### a. 組織及び構成

国会は、一院制を採用している。国会議員の定数は、200名以上の法律で定める数と規定されており（41条2項）、現在の定数は、273名である。また、国会議員の任期は、4年である（42条）。

国会議員の選挙制度は、普通、平等、直接及び秘密選挙による小選挙区制と比例代表制との並立制が採用されている（41条1項及び3項）。すなわち、定数273名中227名については、地域区における小選挙区制に

より選出され、また、残りの 46 名については、地域区における選挙により 5 名以上の当選者を出した政党に対し、その当選者の数に比例して議席が配分される。比例代表制により選出された国会議員は、「全国区議員」と呼ばれ、地域の利益と相反する国家の利益を代弁するものと位置付けられている。選挙権者は 20 歳以上の者であり、また、被選挙権者は 25 歳以上の者である。

< 国会の勢力図 >

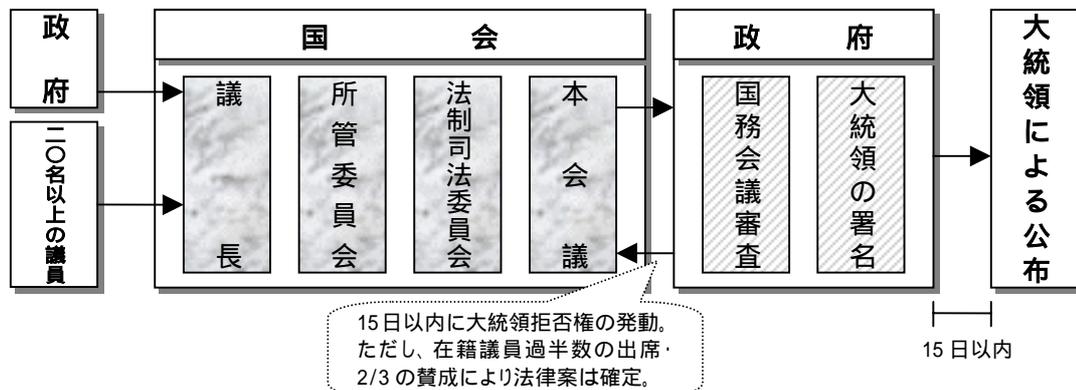


b. 権 限

国会は、立法権（40 条）のほか、 予算の審議及び確定（54 条 1 項）、 条約締結（60 条 1 項）、 宣戦布告、国軍の外国への派遣及び外国軍隊の国内駐留（同条 2 項）、 国務総理の任命（86 条 1 項）等に係る同意権、 国政監査権及び国政調査権（61 条）、 特定の公務員に対する弾劾訴追権（65 条）、 国務総理又は国務委員の解任要求権（63 条）等を有する。

**【立法手続】** 政府又は 20 名以上の国会議員により発議された法律案は、議長により、所管委員会に回付される（52 条）。所管委員会で質疑及び討論を経て採決がなされた後、法制司法委員会に回付され、法制執務上の審査を受ける。その後、本会議に付議され、委員会報告、質疑及び討論を経て採決がなされる。国会で議決された法律案は、政府に移送され、大統領が国務会議の審議を経て署名することにより、成立する。成立した法律は、15 日以内に大統領により公布される（53 条 1 項）。なお、大統領は、法律案に異議がある場合、法律案が政府に移送された日から 15 日以内に異議書を付して国会に再議を要求することができる（同条 2 項）。再議に付された法律案は、国会在籍議員の過半数の出席かつ出席議員の 3 分の 2 以上の賛成により、法律として確定する（同条 4 項）。

< 通常の立法手続 >



**【国政調査権及び国政監査権】**国会は、国会在籍議員の3分の1以上の要求に基づき、特定事項について必要に応じて調査を行う国政調査権（日本国憲法62条に規定する国政調査権とほぼ同様の制度）のほか、毎年、定期的に国政全般について監査を行う国政監査権を有する（61条）。

**【弾劾訴追権】**弾劾訴追は、大統領、国務総理、国務委員、行政各部の長、憲法裁判所裁判官、法官等の公務員がその職務執行において憲法又は法律に違背した場合に行われ（65条1項）、国会在籍議員の3分の1以上の発議に基づき、かつ、議決に当たっては出席議員の過半数の賛成を必要とする。ただし、大統領に対する弾劾訴追は、国会在籍議員の過半数の発議に基づき、かつ、議決に当たっては国会在籍議員の3分の2以上の賛成を必要とする（同条2項）。弾劾の議決により、憲法裁判所の審判を経て、弾劾の議決を受けた者が公職から罷免される効果が生じる（同条4項）。

**【国務総理等の解任要求権】**国務総理又は国務委員の解任要求は、国会在籍議員の3分の1以上の発議に基づき、国会在籍議員の過半数の賛成を必要とする（63条2項）。解任要求は、法的拘束力を有するものではないが、大統領に対する政治的圧力として機能し、実際、大統領が解任要求を受け入れた事例が存在する。なお、大統領は、任意に解任することができる。

### c. 運 営

国会の会期は、定期会と臨時会とに分けられ、定期会は法律の定めるところにより毎年1回召集され、また、臨時会は大統領又は4分の1以上の国会在籍議員の要求に基づき召集される（47条1項）。大統領が臨時会の召集を要求する場合、大統領は、その期間及び理由を明示しなければならない（同条3項）。

会議は、原則として、公開されるが、出席議員の過半数の賛成がある場合又は議長が国家の安全保障のために必要であると認めた場合、非公開とすることができる（50条1項）。

## 二 政 党

政党とは、「国民の利益のために責任ある政治的主張又は政策を推進し、及び公職選挙の候補者を推薦し又は支持することによって、国民の政治的意思形成に参加することを目的とする国民の自発的な組織」（政党法2条）をいい、その設立の自由、複数政党制及び国庫補助金の支給をはじめとする国家による補助が憲法上保障されている（8条1項及び3項）。しかし、政党の目的、組織及び活動は「民主的」でなければならず（同条2項）、また、「民主的基本秩序」に反すると認められる場合には憲法裁判所の審判により解散

させられる（同条4項）など、政党活動の自由に一定の制限が加えられている。これは、南北分断の影響から、体制の急激な変革を求める急進政党（例えば、共産主義を掲げる政党）の活動を憲法による保障の対象から除外することを意図していると考えられている。

建国以来、政党は、権力闘争過程における対立軸としての側面が強調され過ぎたため、政党本来の民主的な機能を果たすことはできなかったとされている。しかし、1950年代の李承晩独裁政権、1970年代の朴正熙権威主義体制、1980年代の全斗煥軍事政権等に対抗し、民主化運動を推進した政治的役割は、高く評価されている。

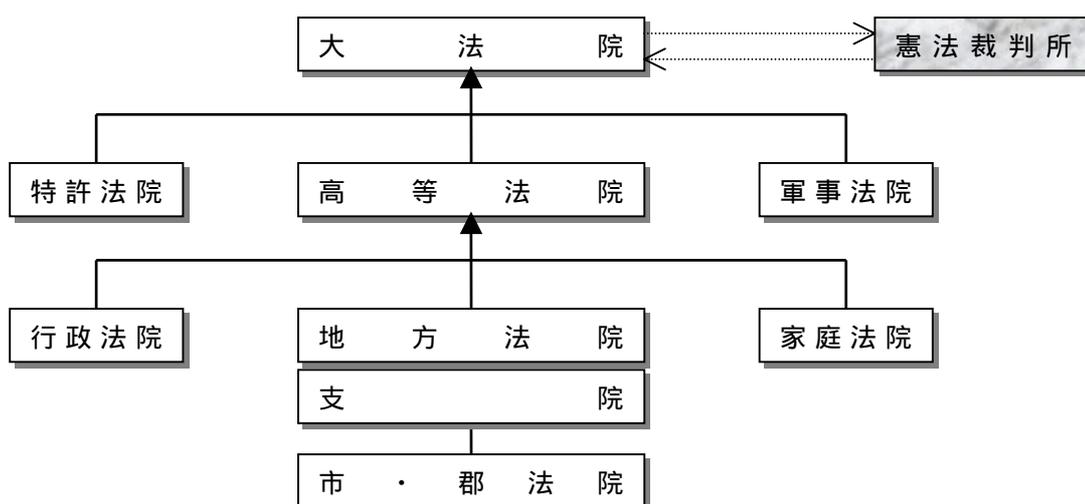
## (2) 司法制度

### イ 組 織

司法部は、最高裁判所に当たる大法院、その下級審である5の高等法院、特許裁判を管轄する特別法院としての特許法院、高等法院の下級審である14の地方法院、地方法院と同級の特別法院としての家庭法院及び行政法院から構成され、一般に、地方法院等 高等法院 大法院という三審構造をとっている（101条1項及び2項）。また、軍事裁判を管轄するため、特別法院として軍事法院を設置することができる（110条）。

さらに、司法部から独立した組織として、法律の合憲性審査等を行うため、憲法裁判所が設置されている（111条～113条）。

<裁判所体系略図>



### ロ 構 成

大法院は、大法院長（任期6年、重任不可）及び13名の大法官（任期6年、連任可）から構成されるが、法律の定めるところにより、大法官以外の

法官を置くことができる（102条2項、105条1項及び2項）。大法院長は国会の同意を得て大統領が任命し、また、大法官は大法院長の提請を受けて大統領が任命する。なお、各級の法官（任期10年、連任可）は、大法官会議の同意を得て、大法院長が任命する（104条3項、105条3項）。

## 八 職務及び権限

法院は、憲法上明文の例外規定が設けられている場合を除き、一切の法律上の争訟を裁判するものとされている。法律の合憲性が裁判を行うに当たっての前提になった場合、法院は、憲法裁判所に提請して、その審判を求めなければならないが（107条1項）、命令、規則又は処分の合憲性又は合法性が裁判を行うに当たっての前提となった場合、大法院が最終的な審査権限を有する（同条2項）。

このほか、通常法院では、不動産登記関連業務、戸籍、供託、公証業務等の監督を行うこととされており、監督に当たって法律の制定又は改正が必要であると認めるときは、国会に対し、その旨を記載した書面を提出することができる。

### （3）憲法裁判所制度

#### イ 設置の背景と経緯

1987年、それまで30年以上にわたり軍事政権の権威主義の下に人権が抑圧されてきたことに対する反動から、民主化要求運動が全国各地で展開され、この要求を受け入れる形で、憲法が改正されるに至った（第9次改正）。この憲法改正により、憲法裁判所は、国民の権利・自由を擁護し、及び国家権力の濫用を牽制する独立の機関として、翌1988年9月に設立された。

#### ロ 構成

憲法裁判所は、弁護士資格を有し、かつ、裁判官、検察官、弁護士等の職歴を15年以上有する40歳以上の者の中から大統領により任命される9名の裁判官（任期6年、連任可）をもって構成される（111条2項）。大統領は、裁判官を任命するに当たって、3名は国会で選出される者を、また、3名は大法院長が指名する者を、それぞれ任命しなければならない（同条3項）。憲法裁判所所長は、国会の同意を得て、裁判官の中から大統領が任命する（同条4項）。なお、裁判官の定年は65歳であり、また、憲法裁判所所長の定年は70歳である。

## 八 職務及び権限

憲法裁判所は、法院の提請に基づく法律の合憲性審査、弾劾裁判、

政党の解散に係る裁判、 国家機関相互間の権限争議に関する裁判、 憲法訴願に関する裁判を所掌する機関である（111条1項）。なお、弾劾裁判及び政党の解散に係る裁判の事例は、現在のところ、存在しない。

**【合憲性審査】**合憲性審査とは、訴訟事件において法院により適用される法律又は法律の条項の合憲性が裁判の前提となった場合において、法院が、職権により又は訴訟当事者の申立てにより、当該法律又は法律の条項の合憲性判断を憲法裁判所に提請したとき、憲法裁判所が当該法律又は法律の条項の合憲性判断を下す審査をいう。憲法裁判所が違憲決定を下した場合、当該法律又は法律の条項は、当該違憲決定の日から失効する。刑罰に関する法律又は法律の条項は、遡及して無効となる。

**【弾劾裁判】**弾劾裁判とは、大統領、国務総理、行政各部の長、裁判官等の公務員が職務執行に際し憲法又は法律に違背した場合、国会の弾劾訴追決議（65条）に基づき、憲法裁判所が当該公務員の罷免を決定する審査をいう。

**【政党の解散に係る裁判】**政党の解散に係る裁判とは、政党の目的又は活動が民主的基本秩序に違背する場合、政府の提訴に基づき、憲法裁判所が決定によりその政党を解散させる裁判制度をいう（8条4項）。

**【権限争議に関する裁判】**権限争議に関する裁判とは、国家機関相互間、国家機関と地方自治体との間又は地方自治体相互間に権限の存否又は範囲に関する争議が生じた場合、憲法裁判所が憲法解釈を通じて有権的に当該争議を解決することにより、国家機能の円滑な遂行を図り、国家権力間の均衡を維持し、憲法秩序を擁護しようとする裁判制度をいう。

**【憲法訴願に関する裁判】**憲法訴願に関する裁判とは、公権力の行使又は不行使により憲法上保障された国民の基本権が侵害された場合、国民が、他の救済手段を尽くしたことを条件に、憲法裁判所に対しその救済を求める裁判制度をいう。法院の裁判は、憲法訴願の対象から除かれるが、法院が憲法裁判所により違憲決定が下された法令を適用して裁判を行う場合、国民は、憲法訴願を申し立てることができる。憲法裁判所が憲法訴願を認容する決定を下した場合、基本権侵害の原因となった公権力の行使は取り消され、また、その不行使は違憲の確認がなされた上で新しい処分が求められることになる。さらに、その公権力の行使又は不行使が違憲の法律又は法律の条項に基づくものであると認められる場合、当該法律又は法律の条項は、違憲の確認がなされた上で決定の日から失効する。

このほか、訴訟当事者が、法院に対し憲法裁判所への提請を要求したにもかかわらず棄却された場合、憲法裁判所に直接提訴することが認められる憲法訴願制度も存在する。

#### (4) 地方制度

##### イ 地方自治の確立の経緯

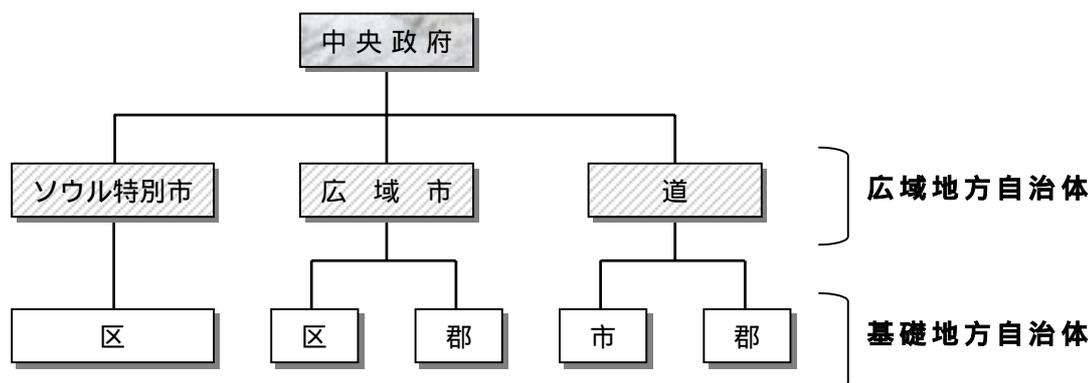
韓国における地方自治は、1948年の政府樹立及び翌1949年の地方自治法制定に伴い確立されたが、「5.16クーデター」により地方議会が解散させられて以降、地方自治体は中央政府の下部組織として位置付けられ、地方自治が制限される状況が続いていた。しかし、1987年の民主化運動の結果、地方自治法が全部改正されるとともに、1991年には地方議会議員選挙が、また、1995年には統一地方選挙（地方議会議員及び地方自治体首長の選挙）が実施され、地方自治が復活した。

##### ロ 地方自治体の種類及び職務

現行の地方制度は、5の広域市、9の道及びソウル特別市から構成される広域地方自治体と、区、郡及び市から構成される235の基礎地方自治体という二層制を採用している（区においては、洞に分割されて行政サービスの提供及び管理がなされている）。広域地方自治体は、基礎地方自治体の能力を超える業務及び複数の基礎地方自治体にまたがる業務を補完的に処理するとともに、中央政府と基礎地方自治体との間の連絡調整を行う。他方、基礎地方自治体は、住民と直接的な関係を有する業務を処理する。

地方自治体の事務は、自治事務と委任事務に分けられる。自治事務とは、住宅、医療、教育、文化、消防等に係る住民の福利を増進するため、地方自治体の自己責任において処理する事務をいう。他方、委任事務とは、国家又は上級地方自治体からの委任に基づき、地方自治体が委任者の統括の下に執行する事務をいい、団体委任事務と機関委任事務とに分けられる。

<地方自治体の組織体系略図>



#### 八 地方自治体の組織

地方自治体においては、中央政府と同様の「大統領制」が政治制度の基本とされている。

地方自治体の首長は、任期 4 年（継続在任は 3 期まで）で、直接選挙により選出される。首長は、代表権、執行権、規則制定権、条例案拒否権等の広範な権限を有するが、議会解散権は認められていない。また、機関委任事務を執行するに際しては、地方行政機関として位置付けられ、中央政府の指揮・監督を受ける。

地方議会の議員は、任期 4 年で、直接選挙により選出される。地方議会の権限として、議決権、行政監査権及び調査権、書類提出要求権等が認められているが、首長に対する不信任決議は認められていない。

## 二 地方自治に関する問題点及び今後の課題

長期にわたり中央集権の政治体制が続いていたため、特に、地方の財政基盤は弱く、経済的に最も発展していると言われている慶尚南道でさえも 50% 近くを、他方、発展途上にある全羅南道や江原道に至っては 70% 近くを国庫補助等に依存している状態にある。このため、委任事務が地方自治体による事務の多くの割合を占め、中央政府による指揮・監督が広範に及ぶ結果となっている。また、首都であるソウルに圧倒的に人口が集中しているため、人材不足に悩む地方自治体は、自治事務において企画・立案能力に欠け、その独自性を十分に発揮することができない状況になっている。さらに、中央政治における対立要因の一つである地域主義が地方に波及し、地方自治が中央政治の動向に左右されるおそれがある。

1995 年の地方自治法改正により、住民投票制度の導入、都市と農村とを分離しない市の設置、地方議会議員への補助の増加をはじめとする地方自治システムが強化されるとともに、地方自治体の首長の権限拡大、紛争調停委員会の設置をはじめとする地方分権の推進が図られることになった。また、金大中政権下においては、中央から地方又は民間組織への権限・業務の委譲及び地域主義の克服を通じて、「小さな政府」の構築を目的とした行政改革が推進されてきた。しかし、これらの諸改革は、上記の諸問題を解決するには至っておらず、地方自治が実現されるまでには、長い道のりがあると考えられている。

### 3. 国民の権利及び義務

#### (1) 権利・義務規定の種類及び特徴

##### イ 権 利

現行の第 6 共和国憲法には、従来までの憲法と比べ、極めて詳細な人権保障規定が第 2 章「国民の権利及び義務」に設けられている。これらを日本

国憲法の人権保障規定と比較した場合、以下の点をその特徴として挙げる  
ことができる<sup>iv</sup>。

第一に、日本においていわゆる「新しい人権」と称されている 私生活の秘密及び自由（17条）、 学問・芸術の自由及び著作権等の保護（22条）、 犯罪被害者への給付金支給等（30条）、 環境権（35条1項及び2項）等が規定されていることである。このほか、第9章「経済」においては、中小企業の保護育成及び農漁民の利益保護（123条3項及び4項）、消費者保護（124条）等が規定されている。

第二に、30年以上にわたった軍事政権の権威主義の下に人権が抑圧されたことに対する反省から、 令状に対する再審手続（12条6項）、 連座制の禁止（13条3項）、 刑事被告人の無罪推定（27条4項）、 刑事被害者の裁判手続における陳述権（27条5項）、 刑事補償請求権（28条）、 犯罪被害者への給付金支給（30条）等刑事手続に関する詳細な規定が設けられていることである。

第三に、これらの基本的人権を実効的に保障するための制度的担保として、憲法訴願制度が導入されていることである。この制度においては、公権力の行使又は不行使により憲法上保障された基本的人権に対する侵害を受けた者が憲法裁判所に提訴することができるだけでなく、裁判において、法院に対し憲法裁判所への提請を要求したにもかかわらず棄却された当事者自らが、憲法裁判所に提訴することが認められており、韓国独特の制度であると考えられている。

なお、これらの基本的人権は、 国家の安全保障、 秩序の維持、 公共の福祉のため必要な場合に限り、法律により制限することができることとされている。ただし、その場合においても、基本的人権の本質的な内容を侵害することはできない（37条2項）。

## ロ 義 務

現行憲法には、義務規定について、勤労の義務（32条2項）、環境保全に係る努力義務（35条1項）、納税の義務（38条）及び国防の義務・兵役の義務（39条）が定められているに過ぎない。

兵役義務については、39条2項の規定に基づき制定された「兵役法」により、男子全員に対し、原則として21歳から26月間課されている。除隊後も、10年間は年に2回の訓練が、また、45歳までは年に4回の民間防衛

---

<sup>iv</sup> 尹龍澤「大韓民国」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第2版〕』（1998年）有信堂高文社 199頁

訓練が課されている。なお、韓国では、良心的兵役拒否が認められていない。この点について、国連人権委員会は、世界人権宣言 3 条及び 18 条並びに国際人権 B 規約 18 条に基づき良心的兵役拒否を権利として認めた上で、この問題を国連憲章上の国家の義務と連結させ、各加盟国がこの権利を認めるとともに、これを行行使する個人のための意思決定システムを樹立することを要請している。

## (2) 国家人権委員会

### イ 設置の背景及び経緯

韓国においては、30 年以上にわたり、軍事政権の権威主義の下に人権が抑圧されてきたと言われている。これに対する反省とその解決に向けた動きから、民主化後の 1993 年にウィーンで開催された世界人権会議への参加を契機に、人権委員会の設置の必要性が強く意識されるようになった。そして、1997 年の大統領選挙戦において金大中候補が人権委員会の設置を公約に掲げ、選挙の結果、同候補が大統領に就任したことにより、また、NGO 等の市民団体からの働きかけにより、実現に向けたスピードが早まったと考えられている。

国会等での議論においては、人権委員会を法務部に属する行政委員会として設置するか、それとも、独立した国家機関として設置するかが大きな争点となった。このような議論をはじめとする 3 年にわたる紆余曲折を経て、2001 年 11 月、国家人権委員会は、「国家人権委員会法」の施行に伴い、独立した国家機関として設置された。

### ロ 構成

国家人権委員会は、人権問題に関して専門的な知識及び経験を有するとともに、人権の保障及び向上に関する業務を公正かつ独立的に遂行することができる者として大統領により任命される 11 名の委員（任期 5 年、1 期に限り連任可）をもって構成される。大統領は、4 名（3 名の常任委員のうち 2 名を含む。）は国会において選出された者を、4 名は大統領が指名した者を、3 名は大法院長が指名した者を、それぞれ任命することとされている。また、4 名以上は、女性が任命されなければならないとされている。委員長は、委員の中から大統領により任命される。

## 八 職務及び権限

国家人権委員会は、不可侵である基本的人権の保護及び人権水準の向上を図ることを通じて、人間の尊厳及び価値の具体化並びに民主的基本秩序の

擁護に資することを目的とし、主として、以下の事項をその職務とする。

法令等による人権侵害の調査及び救済  
人権及びその向上に係る法令、政策及び慣行に関する調査、研究及び勧告  
人権状況に関する実地調査  
拘留所及び矯正施設の視察  
人権教育及び人権意識の向上に係る措置  
国際人権条約の批准又は履行に関する調査及び勧告  
人権の保護及び促進に関する活動に従事している組織及び個人との協力  
国際人権組織及び他国の人権組織との交流及び協力

国家人権委員会は、上記の職務を実施するに当たって、国会又は関係行政機関に対し、人権の保護及び促進に影響を及ぼす内容を含む法令の制定又は改正を要請し、法令等の内容について意見を表明し、法令等の改善又は是正を勧告し、憲法裁判所又は通常裁判所に対し、人権の保護及び促進に重大な影響を及ぼす裁判について意見を提出し、人権侵害行為の類型及び判断基準、人権の侵害を予防し又は人権を保護するために関係行政機関が講じなければならない措置の内容及び手続等に関して一般的な指針を作成し、大統領及び国会に対し、人権状況及び改善策に関する年次報告を提出することができる。

国家人権委員会による勧告等の救済措置は、法的拘束力を有するものではない。しかし、勧告を受けた国家機関等は、当該勧告を実施しない場合、その理由を書面で国家人権委員会に提出しなければならない。また、勧告を受けた国家機関等が当該勧告を実施せず、さらに、実施しない理由を書面で提出しない場合、事案等の概要が公表されることになる。このため、国家人権委員会による勧告等の救済措置は、大きな影響力を有していると考えられている。

#### 4. 経 済

経済に関する独立した章を設けて詳細な規定を置くことは、制憲憲法以来の韓国の特色であると言われている。現行憲法においては、第9章「経済」に9条(119条~127条)が設けられ、国民の経済上の自由及び創意を尊重する原則の下、国家による経済規制又は経済計画の及ぶ範囲、農漁民、中小企業、消費者等の保護等が明記されており、いわゆる「社会的市場経済」に向けた体制の整備が図られている。

## 5. 外交・安全保障

### (1) 外交政策

前文及び 4 条において平和的統一が国家目標として掲げられているように、韓国において、北朝鮮との関係は、建国から今日に至るまで、最大の懸案となっている。現在、金大中政権は、金泳三前大統領が進めてきた「経済交流等の協力関係の構築 南北の国家連合の形成 統一」という段階的統一政策を転換させ、当面の統一の放棄、政経分離に基づく融和政策（太陽政策）日本及び米国による北朝鮮交渉への理解等を内容とする対北朝鮮政策の下、経済開発、観光、核施設問題、食料援助等を含む一括方針を推進している。しかし、黄海での南北交戦を契機として、太陽政策に対する国内世論は厳しさを増し、また、与党民主党からも太陽政策は限界であるとの批判がなされていることから、今後の対話の進め方が問われることになると考えられている。

他方で、特に、1997 年の通貨・金融危機以降、ASEAN + 3<sup>v</sup> というリージョナリズムの枠組みにおいて、朝鮮半島の平和及び安定の確保を図るとともに、対外開放及び規制緩和により、地域経済協力の拠点としての成長・開発戦略が推進されている。

### (2) 安全保障

韓国では、侵略的戦争を否認した上で（5 条 1 項）、国軍及び韓米相互防衛条約<sup>vi</sup> に基づく在韓米軍を軸として、国家防衛、国連加盟国としての責務、近隣諸国との軍事的協力関係という三つの分野における安全保障体制の整備が図られている。

## 6. 憲法改正手続

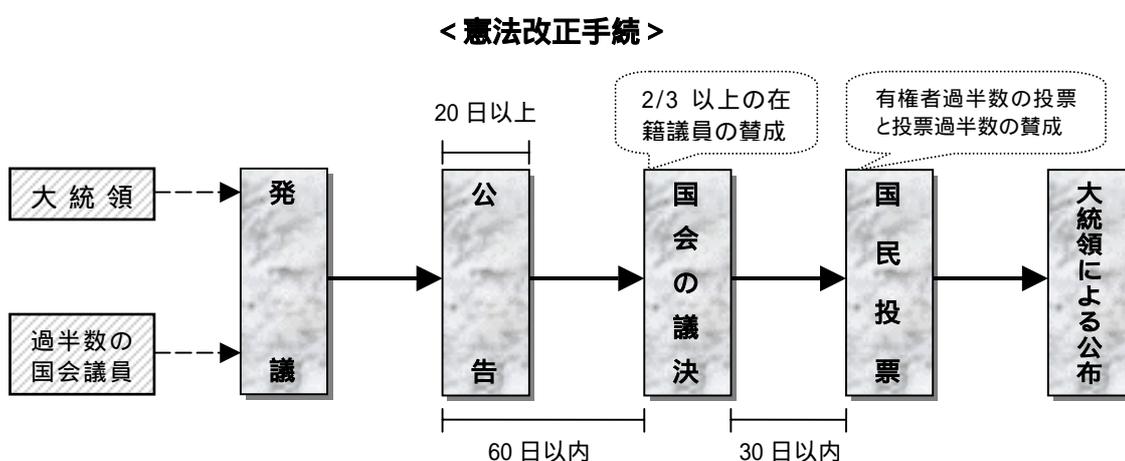
国会在籍議員の過半数又は大統領により発議された憲法改正案は、大統領が 20 日以上公告した上、公告の日から 60 日以内に国会在籍議員の 3 分の 2

<sup>v</sup> 金融、経済、社会、文化等のあらゆる分野における協力を目的として、1999 年に発足した ASEAN 諸国に中国、韓国及び日本を加えた枠組みをいう。

<sup>vi</sup> 外部からの武力攻撃に対し韓国及び米国が共同で防衛するための法的・制度的枠組みを定める条約。1953 年に締結された。韓米連合防衛体制は、韓米相互防衛条約のほか、同条約に基づき両国の国防長官レベルで重要問題を協議する韓米安保協議会と、韓米連合防衛体制の実質的機能を遂行する韓米連合司令部とをその要素とする。

以上の賛成により議決されなければならない。議決された憲法改正案は、議決の日から 30 日以内に国民投票に付され、有権者の過半数の投票及び投票者の過半数の賛成を得なければならない。国民投票での賛成により憲法改正案は確定され、大統領は、直ちに、これを公布することとされている（128 条～130 条）。

なお、憲法改正が政争の具にされた過去の経緯に対する反省から、1980 年の第 8 次憲法改正により、大統領の任期延長又は重任変更のための憲法改正については、憲法改正提案時における大統領に対し、効力を有しないものとされている（128 条 2 項）。



## 憲法改正に係る論議及びその動向

### 1. 議院内閣制への移行

韓国においては、1948 年の建国以来、第 2 共和国の時期（1960 年～1961 年）を除き、大統領制が政治機構の基本とされてきた。しかし、民主化以降、社会の多極化・多元化を背景として、また、強力な大統領権限に基づく恣意的な政策決定や政治腐敗が繰り返されてきたことへの反省から、議院内閣制への移行論議が、大きな政治問題となっている。1997 年の大統領選挙の際には、金大中候補が、1999 年末までに議院内閣制への移行を内容とする憲法改正を行うことを公約に掲げて当選したが、問題は先送りにされたまま、現在に至っている。

大統領制を評価する立場からは、未だ南北分断の構図が続いている状況において、強力なリーダーシップが必要であること、保障された任期内で安定的な政策遂行が可能になること、権力の均衡及び抑制が図られること、

議院内閣制では、政権交代又は解散により、政治的不安定及びリーダーシップの弱体化を招来させ、また、地域主義の弊害が顕著になるおそれがあること等が主張されている。他方、議院内閣制を評価する立場からは、政党政治が実現されること、内閣と国会との緊密な協調が可能となること、政策決定が多面的利益を反映して行われるようになるため、地域主義が緩和されること、大統領制では、権力集中により権威主義及び政治腐敗がもたらされ、地域主義が激化し、政党政治が発展しにくくなる等のおそれがあること等が主張されている。

## 2. その他の憲法改正論議

議院内閣制への移行論議のほか、強力な大統領権限の見直しという観点から、5年1期の現行の大統領任期について、国会議員の任期と一本化する形で4年とし、また、政権末期におけるレイムダック状態を回避するため、再任を可能とする、国務総理を国会により選出されるものとした上で、大統領の権限を外交、安保、平和的統一等の分野に限定し、国務総理が内政分野における権限を有するものとする等の憲法改正に向けた主張が唱えられている。

### [ 主要参考文献等 ]

- ・ 尹龍澤「大韓民国」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第2版〕』（1998年）有信堂高文社
- ・ 大村泰樹「大韓民国の憲法制度」『東アジアの憲法制度』（1999年）日本貿易振興会アジア経済研究所
- ・ 孔星鎮・川勝平太編『韓国の政治』（1997年）早稲田大学出版部
- ・ 森山茂徳『韓国現代政治』（1998年）東京大学出版会
- ・ 在日大韓民国大使館ホームページ <http://www.mofat.go.kr/japan/>

## 朴寛用国会議長からの説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 4 日 10:00 ~ 10:30

### 韓国側出席者

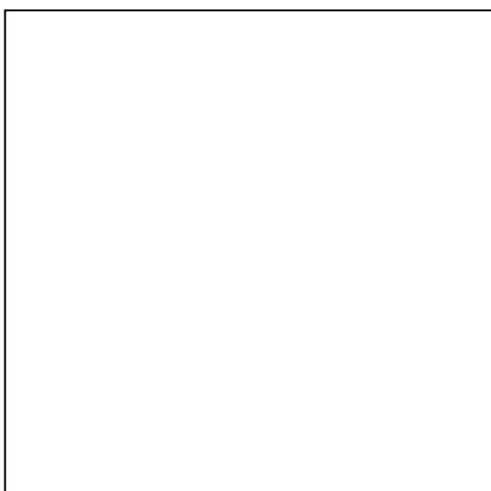
国会議長

朴寛用

他 3 名

本会談については、現場での録音が不可能であったため、随行者の筆記メモを基に再現を行った。このため、再現が不十分な部分がある。

**朴寛用議長** ようこそいらっしゃいました。今日はちょっと肌寒いが、我が国では、今時分は美しい季節である。



**中山団長** お時間をとっていただき、ありがとうございます。貴国は、毎年来るたびに経済発展を遂げている。

さて、私ども衆議院の憲法調査会は、占領下において制定された憲法が、その後 50 数年が経過して、現時点での社会情勢の変化に適応できているかどうかについて、ロシアを含めた欧州各国、イスラエル、アジア各国の憲法事情の調査等を通して、検討を進めている。今回は、貴国を訪問し

て、更に調査をしたいと考えているので、貴国の最近の憲法をめぐる論議等についてお話を伺えれば幸いである。

なお、私どもの憲法調査会は、50 人で構成されており、5 年間を目途として調査をすることとなっている。

**朴寛用議長** 憲法調査会の構成員 50 人は、議員なのか。

**中山団長** そうだ。そのほかに、スタッフとして、ここにも同行している事務局職員が 20 人いる。なお、50 人の議員は全会派から出ている。

また、憲法調査会は議案の提出権を持たず、あくまで調査に徹している。

**朴寛用議長** 5年間の調査結果は、報告されるのか。

**中山団長** 議長に対して、報告書を提出することになっている。また、この11月には、中間報告書を取りまとめ、議長に提出する予定である。

私は、会長として、「再び侵略国家にならない」、「民主主義を守る」、「基本的人権を尊重する」という三つを基本方針として、調査を進めている。

**朴寛用議長** 私が聞いているところでは、貴調査会は2000年に設置されたということだが、5年間という調査期間は、かなり長い期間である。慎重な調査を進められていることと思う。

この現代においては、もはや、平和追求、民主主義、人権尊重といったことが大事なことであることは、共通認識になっていることだと思う。しかし、それぞれの国の憲法には、それぞれの歴史的背景もある。我が国は軍事政権から民主政権への変遷を経験し、様々な憲法問題が起こっている。私は、現在は中立的な議長であるが、ハンナラ党時代には、憲法の改正問題を国民に公約してきた。例えば、大統領の任期と国会議員の任期が異なっているが、これを一本化して4年とし、同時に選挙を行うという問題、現在の大統領中心主義の制度に関しても、大統領に事故あるときを考えて、副大統領制度の導入を考えるべきことなどである。その他、国務総理（首相）の制度についても、国会に対して責任をもった制度に変更しようという議論もある。これらの諸問題については、国会において、数年来議論が行われている。

日本の憲法については、戦後数10年間、「平和憲法」として機能してきたと考えている。今や経済大国となった日本が、それに見合った国際的な役割を果たそうとすることに対しては、高く評価する。しかし、韓国をはじめ日本の近隣諸国は、日本国憲法の平和主義条項である9条に賛意を示している。

経験豊富な中山会長が、党派を超えてリーダーシップを発揮し、憲法調査会において見事な結果を残すことを期待している。

**中山団長** 我が国には憲法裁判所はない。ロシア、東欧を含めてヨーロッパ諸国には、憲法裁判所を置いている国が少なくない。成文憲法のないイギリスにおいても、上院がその機能を果たしているとも言える。貴国にも憲法裁判所があると聞いている。そして、憲法裁判所の判事のうち3名は、国会において指名していると聞くが、どうなっているのか。

**朴寛用議長** まず、我が国の憲法裁判所は、新しく創設された機関である。90年代初め、クリントン大統領から、「なぜ憲法裁判所のようなものをつくられたのか。かえって不便ではないか」と尋ねられたことがあった。私は憲法学者ではないので詳しくはないが、憲法裁判所は、憲法を守るという重要な役割を果たしている。法律の制定を通して憲法を破ることがままあり、これを正すための機関である。

次に、判事の任命についてであるが、国会は、9名の憲法裁判士のうち3名を指名している。大法院長も3名を指名し、また、大統領が残りの3名を含めて任命することとなっている。これは、韓国では軍事政権が長く続いたため、一人の権力者によって左右されないようにするため、国家機関のそれぞれに、指名の権限を分配したものである。ただ、その3人は、単に指名されるのではなく、国会を代表するものと観念されている？

なお、韓国では、軍事政権の反省にかんがみて、全般的に、権力を分立することに力を入れている。

**中山団長** よく分かった。時間も限られているので、一言、これからのことを述べたい。韓半島の平和、そして、北東アジアの地域的安全保障について、国会議員どうし、忌憚のない意見交換を行うことが重要になってくると思う。次のアジアの時代をどのように作っていくかが大きな課題であり、それこそが、政治家としての仕事だと思う。そのためには、それぞれの国の憲法上の問題もあり、忌憚なく話し合っていきたい。ヨーロッパにおけるような地域的安全保障の体制を、アジア全体をカバーするものとして、構築していきたい。

**朴寛用議長** 現在の世界は、地域別にブロック化していつている。北東アジアではブロックは形成されていないが、そこでの主要な不安定要因は、南北朝鮮の分断であり、これについては、中国・ロシア・日本・アメリカがそれぞれ少しずつ違う意見を持っている。そのような中において、北東アジアの平和構築のためには、韓日・韓米・日米相互の協調・連携がまず大事であり、それを基調にして、中国・ロシアと話し合っていくべきである。

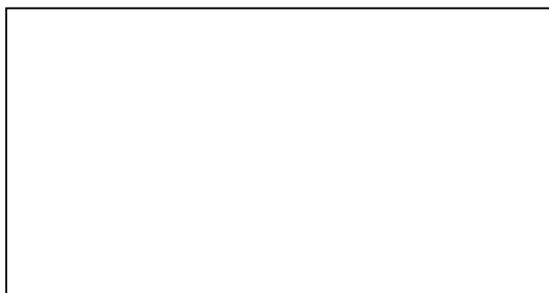
いずれにしても、朝鮮半島の分断問題は近隣諸国の平和に直結する問題であり、このような問題については、韓日両国の議員どうしが話し合うことが大事である。

短い時間ではあったが、有益な意見交換ができた。ありがとうございました。

**中山団長** こちらこそ、どうもありがとうございました。「中間報告書」ができ上がったら、送らせていただく。

**朴寛用議長** それは、どうもありがとうございます。

以上



## 韓国国会法制室における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 4 日 10 : 30 ~ 11 : 20

### 韓国側出席者

国会法制室長

金鍾斗

審議官

李正樹

法制 1 課長

鄭在龍

法制 2 課長

金匡默

法制 3 課長

李龍遠

法制官（契約職）

全元培

法制官（法制 1 課）

延光錫

法制官（法制 2 課）

李恩姪



### （はじめに）

**金鍾斗国会法制室長** このたびは韓国を訪問していただきまして、国会及び法制室を代表して歓迎の意を申し上げます。

まずはじめに、法制室の職員は事務方であるために、政治的な発言が制限されていることを申し上げます。質問については、専門家が出席しているので、専門ごとに分けてお答えしたい。

**中山団長** 日本の衆議院法制局も政党から独立しており、完全に中立を保っているのです、よく理解できる。

この会議には、憲法調査会の 50 人のメンバーを代表して、自民党から 2 人、民主党から 1 人、共産党から 1 人の議員が参加しており、他に事務局のスタッ

フが参加している。

### （違憲訴訟）

**中山団長** 冒頭に尋ねたいのは、違憲訴訟においてどれくらいのスピードで結論が出るのかということである。国民が憲法違反を理由に訴訟を提起した場合、下級裁判所から中級裁判所を経て上級裁判所での判決が下されるまでに、どのくらいの年月がかかるか。

**金鐘斗国会法制室長** 憲法訴訟は、憲法裁判所が所管しており、法制室は関わっていない。違憲訴訟には、法律に関する違憲訴訟と、下位の法令、すなわち政令に関する違憲訴訟との二つの制度がある。このうち、政令に関する違憲訴訟については、私どもでは承知していないが、法律に関する違憲訴訟については、関心を持っており、具体的に質問があればお答えする。

ご質問の訴訟のスピード等憲法訴訟に関することは、憲法裁判所で尋ねた方がよい。また、国会は法律制定に係る職責を有するが、法律の執行等の問題は行政部の所管であり、それらに関する事項は、そちらに尋ねてほしい。

### （憲法訴願）

**春名議員** 人権保障のシステムとして憲法訴願制度があり、また、独立機関として憲法裁判所がある。これらの制度を作った趣旨及び運用の実態について、お尋ねしたい。

**金鐘斗国会法制室長** 憲法訴願制度は憲法裁判所の所管であるが、この制度は国会の発議からできたものであるので、同制度が設けられた背景を説明する。

**全元培法制官** 1988年に設置された憲法裁判所は、国民が公権力により直接基本権を侵害されたと主張する場合に、国民の請願を受けて審査をする機関であり、国民の基本権を守ることにその趣旨がある。

**金鐘斗国会法制室長** 現行憲法によって認められた憲法訴願制度には、国民の基本権が公権力によって侵害された場合以外にも憲法訴願が可能なケースがあり、通常裁判の過程で違憲の審判請求が棄却された場合にも、憲法訴願を提起することができる。これ以上の詳細については、憲法裁判所で尋ねるのが望ま

しいと考える。

**（議員提出法律案）**

**中山団長** 政府提案の法律案と議員立法との比率は、どのようになっているか。

**金鍾斗国会法制室長** 現在のところ議員発議が 7 割、政府提案が 3 割となっており、議員発議の方がはるかに多い。

**中山団長** 議員発議の場合は、国会議員が法制室と相談しながら立案するのか。

**金鍾斗国会法制室長** 現在のところ、法律案の 7 割を占める議員立法のすべてが必ずしも法制室に相談されて提出されるわけではない。この 2 年間、法制室が相談を受けた法律案は、平均して 62%である。

**中川議員** 法制室との相談を経ないで提出される議員立法があるとの話が出たが、議員立法は、政党を通して提出されるのか、それとも、個人が立案し提案するのか。

**金鍾斗国会法制室長** 国会内部の手續について申し上げますと、国会議員個人の名前で議員立法が提出されるように定められている。もちろん、党を代表して提出される場合もあるが、議員個人の名前で提出されるため、法案が党を代表して提出されたものか、議員個人として提出されたものかを区別することはできない。

**中川議員** 日本では、議院内閣制の下に、政党が責任を持って議員立法を行うとともに、内閣も立法作業を行っている。韓国では、大統領の下に国務総理を中心とした内閣が構成されており、その政治制度は、議院内閣制の機能をも有していると理解しているが、立法活動については、先程の説明によると、大統領制の下での立法活動のように議員個人を中心に行われていると考えてよろしいか。

**金鍾斗国会法制室長** 韓国の政治制度は大統領中心制であり、国会と大統領とは相互に独立している。金大中大統領が与党の総裁を兼任していることは偶然であり、憲法上定められているわけではない。ただ、韓国では大統領制をとり

つつ国務総理制度を導入しているために、議院内閣制の要素を有していることは確かである。立法活動の実情の理解に当たっては、日本と韓国との政治システムに差があることを前提としてもらえれば幸いである。政治制度は、その国に一番合うように変形されるものである。

**中川議員** 議員立法を行う場合、議員は、政党と関係なく立法活動を行っているのか。

**金鐘斗国会法制室長** 法案は、非常に多く提出されるためにケース・バイ・ケースであるが、議員 20 人以上から提出することになっており、20 人を集めるために政党の力を借りることがある。また、党を超えて提出することもある。

**中山団長** 日本では、議員発議に当たって、予算を伴わない法律案は 20 人以上、予算を伴う法律案は 50 人以上の賛成者を要することとなっている。

**中川議員** 野党議員が提出する議員立法も、概ね通過するのか。

**金鐘斗国会法制室長** 法律案を提案することと、その法律案が通過するかどうかは別の問題であり、法律案の通過については、私ども法制室の所管ではない。相談を受け入れ、補佐もするが、その法律案が上程され、通過するかは、法制室の職務とは別の問題である。

**中川議員** 結果として、野党提出の法律案の通過の状況はどうなっているか。

**金鐘斗国会法制室長** 政府提出の法律案に比べて、野党議員提案の法律案が可決される率が非常に低いことは、日本と同じである。

### ( 刑事手続規定 )

**春名議員** 日本国憲法と比べて、韓国憲法では、刑事手続が非常に詳細に規定されているが、これにはどういう意味合いと背景があるか。

**金鐘斗国会法制室長** 非常に実質的な質問であると思う。刑事手続を日本国憲法に比べて具体的に規定したことは、憲法改正時の議員の試みであり、正確には分からないところもあるが、韓国における人権の歴史的背景を勘案したものであると考える。これらの規定は、憲法が最高法規であることにかんがみ、守

られなければならない最小限のものであると考えられている。

### （議院内閣制への移行に関する論議）

**葉梨議員** 大統領制から議院内閣制に移行する議論があったと聞いているが、それが実現されていないということは、移行しないことにしたのか。

**金鐘斗国会法制室長** マスコミで報道されたことを個人的にまとめて申し上げる。制度の移行には憲法改正が必要であり、時間がかかる。改正手続上、憲法改正案の公告だけで60日かかる。大統領選挙が本年12月に予定されているという時間的制約を考えると、現行制度のままで大統領選挙を迎えるほかはない。したがって、この問題については、次期大統領が選出された後に、活発に議論されるのではないかと。

**葉梨議員** 国民の世論はどうか。

**金鐘斗国会法制室長** 国民はよく理解している。改正案の提出にも、改正案の公告にも時間がかかり、これらの手続を経るのに数ヶ月から1年かかることが見込まれる。国民は待っている状況である。

**葉梨議員** 国民は、制度の移行を願っているのか。

**金鐘斗国会法制室長** その問題は、法制室の所管ではないため、答えかねる。

**中川議員** 大統領制から議院内閣制への移行は、金大中大統領が公約したものであると聞くが、なぜ、大統領制から議院内閣制へ移行すべきとの議論が出たのか。

**葉梨議員** それに関連する質問であるが、政党によって議院内閣制への移行に関する意見が違うのか、それとも、党の中の個々の議員の意見が違うのか。

**金鐘斗国会法制室長** 個人的な意見を申し上げる。憲法改正の際には在籍議員の3分の2以上の賛成が必要である。また、金大中大統領は在任中に大統領制から議院内閣制への移行を実現するという公約をしていたが、これを守らなくてはならないという法的制約はない。今申し上げた二つの点を総合すると、3分

の 2 以上の賛成が得られた場合に移行を実現するという公約であったのではないかと考えられる。これまでは、3 分の 2 以上の賛成が得られなかったために、積極的に進められなかったのではないか。

### （憲法改正手続と憲法改正の経緯）

**中山団長** 韓国では、憲法改正が何度か行われているが、憲法改正の手続はどのようなものか。大統領から改正の提案がなされるのか。

**金鍾斗国会法制室長** 韓国憲法上、憲法改正手続について一つの章が置かれている。128 条では、憲法改正案は、大統領が提案するほか、在籍議員の過半数で提案することができるかと規定されている。参考までに申し上げますと、現在の憲法は、国会議員の発議によるものである。

**中山団長** 日本では二院制を採用しており、憲法改正に当たっては、衆参両院でそれぞれ 3 分の 2 以上の議員の賛成による発議と国民投票における過半数の賛成を要する。日本は、これまで憲法改正されたことはない。韓国では、憲法改正を行ってきた経験があるが、憲法改正の際に起きたさまざまな問題について、伺いたい。



**金鍾斗国会法制室長** 現在の憲法は、1987 年に国会における全会一致の賛成に基づき制定され、1988 年から施行された。現在の憲法施行以前の憲法改正において、いろいろな問題があったことは確かで、ご承知のとおりである。そうした問題については、憲法の研究論文で言及しているものがあるので、そちらを参考にしてほしい。韓国憲法は 9 度にわたって改正されているため、本日の時間の制約の下では申し上げられない。

### （法制室の政治的中立性）

**中川議員** ご説明を聞いていると、政治的に微妙な話になると情報が出てこな

い感じがするが、こういう傾向は、法制室の特徴か。それとも、韓国の官僚は、一般的に政治的な話を控える傾向にあるのか。日本の事務方も、判断については公正中立であるが、テーマ自体が政治的な話であっても、もっと発言しているが...（日本側一同笑）

**金鍾斗国会法制室長** 二点申し上げる。まず、法制室は、政治色を帯びないことを原則としている。憲法にも、公務員である法制室の職員は中立を保つことが掲げられている。次に、法制室は、政治色を帯びず中立的であることを原則とすることから、結果的に政治的な話は詳しく申し上げないことが慣例のようになってきている。これは、情報を漏らさないことに主眼があるというよりは、政治的中立を保つということに趣旨がある。

#### （韓国の民主化と憲法）

**葉梨議員** 李承晩の軍事政権から 8 回の憲法改正を経て民主主義的・自由主義的になっていったのか。それとも、リベラルな傾向が強調された時期があったり、減退していった時期があったりしたのか。

**金鍾斗国会法制室長** 過去の憲法改正は、形式的には合法であるが、内容的に見れば合法性の判断が難しいものが多い。

**葉梨議員** 韓国社会が朝鮮動乱以降徐々に安定・発展してきた過程を憲法が反映しているのであろうということを、皆様から伺いたかった。

**金鍾斗国会法制室長** 現行憲法は、国民の意見が反映され、国民に好まれている。現行憲法は形式的にも内容的にも合法であるが、これまでの憲法改正は、形式的に合法であっても、内容的にそうではなかった。

#### （おわりに）

**中山団長** どうもありがとうございました。

**金鍾斗国会法制室長** どうもありがとうございました。

以上

## 韓国憲法裁判所における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 4 日 13:45 ~ 15:00

### 韓国側出席者

憲法裁判所事務処長

朴容相

憲法裁判所事務処研究員及び事務員 6 名

### (はじめに)

**朴容相憲法裁判所事務処長** 私は、憲法裁判所の行政事務を担当している朴容相である。よろしく申し上げます。皆さん、遠いところようこそおいで下さいました。憲法裁判所所長は、ルーマニア憲法裁判所設立 10 周年の記念式典に出席するため国外に出ており、この会議に出席することはできない。したがって、事務処長の私が、所長に代わって皆さんを応接することになった。私のほか、憲法裁判所事務処の研究員及び事務員がこの会議に出席している。なお、咸仁善憲法研究員は、早稲田大学の博士課程を修了した者である。

それでは、事前に受領した質問事項に答える前に、皆さんの紹介を願いたい。

**中山団長** 本日は、ご多忙にもかかわらず、衆議院憲法調査会の委員から構成される衆議院憲法調査議員団の訪問をお受けいただき、大変ありがとうございます。

日本においては、合憲・違憲判断に係る役割は、最高裁判所をはじめとする裁判所が担っている。しかし、政治問題について、裁判所が合憲・違憲判断を避けるケースが多く見られる。

衆議院憲法調査会は、すべての政党の参加を得て、50 名の委員から構成されている。また、各党の合意に基づき、5 年を目途に日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うことを目的とするものであり、憲法改正案を起草し及び決議することを目的とするものではない。

憲法が占領下において GHQ により作成された草案を基に制定されたという憲法の制定経緯に関する調査を皮切りに衆議院憲法調査会が活動を開始してから、既に 2 年 9 ヶ月が経過した。また、国際社会の変化、科学技術の進歩等により国家や個人が影響を受ける中で生じてきた憲法規定と現実との乖離の問題についても、調査を進めてきた。人権問題に関して言えば、昨年にはロシア、ハンガリーをはじめとする東欧各国、オランダ及びスペインをはじめとする王室制度を有する 5 ヶ国並びにイスラエルの憲法事情を、また、一昨年にはドイツ、スイス、イタリア及びフランス並びにフィンランドの憲法事情を、それぞれ調査した際、多くの国で憲法裁判所が設置され、重要な役割を果たしているとの認識を得た。韓国においても、憲法裁判所が設置され評価に値する役割を果たしていることに、敬意を表したい。なお、今回の海外調査では、イギリス、タイ、シンガポール、中国等の憲法事情に関する調査を行ってきたが、これらの諸国の中では、タイにおいて、憲法裁判所が設置されていた。

それでは、衆議院憲法調査議員団のメンバーを紹介したいと思う。こちらは、自治大臣を務めた経験を有する自由民主党所属の葉梨信行議員である。こちらは、民主党所属の中川正春議員である。こちらは、日本共産党所属の春名真章議員である。このほか、衆議院憲法調査会事務局等の職員が出席している。

**朴容相憲法裁判所事務処長** それでは、この会議の進行方法について、提案をしたいと思う。まず、皆さんから事前に受領した関心事項に対する応答をした後に、質疑応答に入りたいと考えるが、いかがか。

(「結構です」との声あり。)

## (憲法裁判所の概要説明)

### 1. 設置の経緯

皆さんがご存じのとおり、韓国では、その建国当初より、自由党が政権を担っていた。その後、1960 年の学生革命を契機に朴正熙が大統領に就任して以降、1979 年の同大統領の死亡を経て、1987 年までの間、軍事政権が続いた。その間、韓国は短期間のうちに目覚ましい経済発展を遂げたが、政治的には軍事独裁政権が続いたことから、基本的人権が十分に保障されてこなかったことは事実である。

そして、1987 年、民主化の波が押し寄せ、その結果、大統領直接公選制等を内容とする憲法改正が行われた。憲法裁判所は、その憲法改正により創設が

認められ、1989年9月に設置された。したがって、今年、憲法裁判所設置14周年になる。

## 2. 憲法裁判所の主たる権限及び役割

憲法裁判所の主たる権限及び管轄として、具体的規範統制、すなわち、一般裁判所からの移送又は裁判当事者である個人からの申立てを受けての合憲性審査、弾劾の審判、政党解体の審判、権限争議の審判、憲法訴願等を挙げることができる。このような憲法裁判所の制度は、ドイツやオーストリアの憲法裁判所制度を参考に構築されたものである。

憲法裁判所の役割は、立憲秩序における憲法の優位を確保する「憲法の守護者」としての機能を果たすことであり、発足以降、十分な成果を上げてきたと自負している。すなわち、軍事独裁政権の権威主義の下で非正常な形で立法化されたあらゆる法令に対し違憲判断を下すなど、憲法裁判所の活発な活動により、生きている最高の規範として憲法の規範力が確保され、国家権力の基本秩序が構成され、基本権が実質的に保障されてきた。

## 3. 憲法裁判所の受理件数等

憲法裁判所が設置されてから14年間、2002年8月31日現在において、憲法裁判所は、8070件の申立てを受け、そのうち7559件を受理した。その内訳は、一般裁判所（法院）からの移送を受けての合憲性審査が5.4%、個人の憲法訴願による合憲性審査が11.8%、その他の憲法訴願が82.6%である。また、362件の憲法判断のうち231件について、法令違憲の判断が下されている。なお、公権力による基本権の侵害を理由とした憲法訴願は、164件である。憲法裁判所が設置される以前には、諸外国の最高裁判所に当たる大法院が憲法裁判を管轄していたが、その処理した件数がわずかに3件に過ぎなかったことと比べれば、憲法裁判所が十分な役割を果たしていることが分かると思う。

このような憲法裁判所の役割は、軍事政権下における権威主義から解放され、自由かつ民主的な国家を願う国民からの強い要望に基づくものであり、したがって、世論は、憲法裁判所を支持していると考えられる。また、憲法裁判所は、アジア諸国から、格好の参考事例として多くの訪問を受けている。

## 4. 憲法訴願制度等

基本権を侵害する一切の公権力の行使が憲法訴願の対象となり、また、憲法裁判所の決定により、憲法に定める基本権の本質を侵害する内容を有する国会制定法や以前の立法形態である行政立法は無効化される。そして、すべての国家機関は、憲法裁判所による違憲の決定又は憲法訴願に対する決定に従わな

なければならないとされている。

憲法訴願制度は、公権力の行使による基本権侵害が生じた場合の救済手段として導入されたものである。これは、ドイツの「憲法異議」制度を参考に構築されたものであるが、韓国社会の実情に沿った形で再構成されており、韓国独自の制度であると言える。特に、一般市民が法律の違憲審査を憲法裁判所に求めることができる旨「憲法訴願法」に規定されていることは、特色の一つであると考えられる。すなわち、国民は、一般裁判所に対し違憲法令の審査を求めた場合において当該一般裁判所が訴えの受理を拒否し又は訴えを棄却したとき、直接、憲法裁判所に審査の申立てを行うことができる。このような制度は、ドイツの憲法裁判所制度を参考にしたものであるが、韓国憲法裁判所の機能の中で、最も成果を上げたものであると認識している。

もっと詳細に説明したいところであるが、時間の関係上、憲法裁判所に関する私からの概要説明を終わらせていただき、皆さんからの質問を受けたい。

#### **（憲法裁判所裁判官の任命方法）**

**中山団長** 憲法裁判所の裁判官の任命方法について、大統領は、3名は国会で選出される者を任命しなければならないとされているが、その3名について、国会においてどのような者がどのような手続によって選出されるのか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 憲法裁判所は、9名の裁判官から構成されている。これらの者は、弁護士資格を有していなければならないとされている。大統領は、裁判官を任命するに当たって、3名は直接任命することができるが、3名は大法院長が指名する者を、また、3名は国会において選出される者を任命しなければならないとされている。国会における裁判官の選出過程において特段の手続は存在しないが、候補者が3名以上立てられた場合、選出に先立って候補者に関する人事聴聞会が開催される。実際には、各政治勢力間の秘密裏の交渉によって、どのような者が選出されるかが決定される。

**中川議員** アメリカにおける裁判官の任命については、その時々の大統領の政治的立場に大きく左右されるという意味で、政治的な影響が及んでいると考えられている。他方、韓国における憲法裁判所裁判官の任命については、大統領・国会・裁判所のバランスが図られており、政治的な影響が及ばないようになっているとの印象を受けるが、その点について、どのように認識しているか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 憲法裁判所が設置されてから 14 年が経過し、その間、大統領の交代等があったものの、国会における憲法裁判所裁判官の選出過程に政治的な影響が反映されてきたとは考えていない。裁判官にはさまざまな者が任用されており、その者の経歴等が重視される傾向にある。ただし、憲法裁判所裁判官は弁護士の資格を有していなければならないとする制限があるため、学会、マスコミ等からの批判を受けていることは事実である。

### （憲法解釈と憲法改正との関係）

**中川議員** 憲法の解釈が時代の変遷とともに変更されていくということは、当然にあり得べきことである。日本では、政府の一機関である内閣法制局が 9 条をはじめとする憲法解釈に係る役割を担い、解釈を変更させてきた。数次にわたり憲法が改正されている韓国では、憲法解釈に関する問題が生じた場合に、憲法改正がなされるのか、それとも、憲法解釈の変更がなされるのか。また、憲法改正と憲法解釈との関係について、どのように認識しているか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 韓国では、数次にわたり憲法が改正されている。そのほとんどは統治機構の変更に関するものであったが、基本権の充実又は改善のために憲法が改正された事例もある。政治機構の各部に憲法解釈を所掌する部署は存在するが、これらの機関における憲法解釈の積み重ねや変更を勘案して憲法が改正されるといったような、憲法解釈と憲法改正との間の直接的な関係は存在しないと考える。

**葉梨議員** 憲法規定について解釈が分かれる場合には、憲法が改正されるということか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 憲法規定について解釈が分かれるようなことは、韓国憲法史において前例がないため、十分な解答をすることはできないが、憲法解釈については憲法裁判所が、また、憲法改正については政治部門が、それぞれ行っている。

**葉梨議員** 憲法裁判所において確定された憲法解釈が、政治の論議の争点になることはあるか。



**朴容相憲法裁判所事務処長** 憲法裁判所が違憲判決を下した場合、政治部門からの反応は数多くある。

例えば、韓国では、本貫（氏族発祥の地を意味する。）を同じくする同姓の男女の婚姻は法律により認められていなかったが（同姓同本禁婚）この法律の違憲確認を求める提訴に対し、憲法裁判所は、違憲判決を下した。韓国では儒教が深く根付いているため、儒教の立場から、伝統文化である同姓同本禁婚を違憲とするこの判決に対し強い批判がなされた。

もう一つ例を挙げると、韓国では、男子に対し兵役義務が課せられているが、公務員試験において兵役経験者の点数を女性よりも加算する措置が講ぜられていたことについて、女性団体から差別的取扱いであるとの提訴を受けて、憲法裁判所は、違憲判決を下した。この違憲判決後、女性の公務員試験合格率がアップした。

このように、国会の場において真正面から取り上げることが困難であった伝統文化、国民意識の中にある問題等について、憲法裁判所が基本権の保障を前提とした上で不適切なものを正した事例は多くあり、また、その点において、高い成果を上げてきたと考える。

### （大統領の緊急命令権、財政命令権及び戒厳布告権）

**葉梨議員** 大統領には広範かつ強力な権限が認められていることから、憲法裁判所がその機能を発揮するために大変な努力をしているのであろうと考える。大統領の有する緊急命令権、財政命令権及び戒厳令布告権とは、どのような内容のものか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 大統領は、重大な交戦状態に際し、一定の条件下において法律の効力を有する命令を発する権限や、非常事態等に際し、一定の条件下において戒厳を宣布する権限を有する。この緊急命令権及び戒厳布告権については、憲法に明文の規定が置かれている（76条2項及び77条）。

このような大統領の政治判断に基づく権限行使に対し、憲法裁判所がどの程度影響を及ぼすことができるかという点が議論となった事例がある。その一例を挙げると、金融実名制（韓国では、実名でなくても金融機関に口座等を開設することができたが、同制度の導入により、身分証明書を提示した上で実名でなければ金融機関に口座等を開設することができなくなった。）について、大統領は、その実施前に同制度が合憲である旨の憲法裁判所の判決を得て、財政命令権に基づき実施した。

**咸仁善憲法研究員** 朴容相憲法裁判所事務処長の説明を補足させていただく。金融実名制は、大統領の財政命令権に基づき実施された。財政命令権についても、憲法に明文規定が設けられている（76条1項）。そこでは、大統領は、天災、重大な財政・経済上の危機等に際し、国家の安全保障又は公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置が必要であり、かつ、国会の集会を待つ余裕がないときに限り、最小限に必要な財政上及び経済上の処分をなし、又はこれに関して法律の効力を有する命令を発することができる」と規定されている。

**第76条【緊急処分・命令権】**

- 1 大統領は、内憂、外患、天災、地変または重大な財政上および経済上の危機に際し、国家の安全保障または公共の安寧秩序を維持するために緊急の措置が必要となり、かつ、国会の集会を待つ余裕がないときに限り、最小限に必要な財政上および経済上の処分をなし、またはこれに関して法律の効力を有する命令を発することができる。
- 2 大統領は、国家の安危にかかわる重大な交戦状態に際し、国家を保衛するために緊急の措置が必要となり、かつ、国会の集会が不可能なときに限り、法律の効力を有する命令を発することができる。
- 3 から 5 まで 略

**第77条【戒厳の宣布等】**

- 1 大統領は、戦時、事変またはこれに準ずる国家非常事態に際し、兵力をもって軍事上の必要に応じ、または公共の安寧秩序を維持する必要があるときは、法律の定めるところにより、戒厳を宣布することができる。
- 2 戒厳は、非常戒厳および警備戒厳とする。
- 3 非常戒厳が宣布されたときは、法律の定めるところにより、令状制度ならびに言論、出版、集会、結社の自由および政府または法院の権限に関して、特別の措置を講ずることができる。
- 4 戒厳を宣布したときは、大統領は、遅滞なく国会に通告しなければならない。
- 5 国会が、在籍議員の過半数の賛成により、戒厳の解除を要求したときは、大統領は、これを解除しなければならない。

**（憲法裁判所が取り扱う事案の内容）**

**春名議員** 朴容相憲法裁判所事務処長の説明を聴いて、憲法裁判所が基本的人権と民主主義を擁護するという点において大きな役割を果たしてきたことが分かった。また、発足以降14年間で、申立件数が8070件、受理件数が7559件、裁判所からの移送を受けての合憲性審査件数が約400件という数は、非常に多いという印象を受けた。そこで質問であるが、憲法裁判所に申し立てられる事案は、憲法改正により憲法裁判所が創設された1988年以前に制定された法令を対象とするものが多いのか、それとも、1988年以降に制定された法令を対象とするものが多いのか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 統計をとっているわけではないので、数値を正確

に申し上げることはできないが、1988年以前は軍事独裁政権の権威主義の下にあったため、憲法に違反する要素を含む法令が多く存在した。このため、憲法裁判所が設立される以前に制定された法令を対象とする違憲審査の申立ての方が圧倒的に多い。

### （憲法裁判所判決の政治への影響）

**朴容相憲法裁判所事務処長** それでは、先程のご質問に関連して、政治に影響を与えた主な憲法裁判所判例等について説明したい。

皆さんがご存じのとおり、1993年、金泳三文民政府が成立し、軍事政権に終止符が打たれた。その際、これまで軍部を掌握してきた全斗煥元大統領及び盧泰愚前大統領に対する国民からの断罪要請があり、内乱罪、反乱罪又はクーデター罪を問うことができるかが問題となった。憲法裁判所は、申立てを受けて、「クーデターによる内乱の首謀者に対しては、クーデターが成功して首謀者が政権を担っている間は刑罰権が発動されないが、政権終了後に内乱罪を問うことができる」と判示した。この憲法裁判所の判決に基づき、全斗煥元大統領及び盧泰愚前大統領に対する処罰がなされた。

また、現在、国会において与野党間の緊張状態が続いているが、与党単独で法律案を成立させたことに対し、野党議員から、非正常な手続による法律の制定であるとして異議が申し立てられた事例が数多くある。例えば、1997年、与党は、与党議員だけに国会の召集を通知し、野党議員が欠席のまま、かつ、審議が非公開のうちに、法律案を単独で成立させた。非正常な手続による法律の制定であるという野党議員からの申立てを受けて、憲法裁判所は、本来、国会の内部事項については国会の自律的判断に委ねられているとしつつも、野党議員の主張を全面的に認める判決を下した。

最近の事例を説明すると、大統領が国務総理を任命するに当たっては国会の同意を得なければならないとされているが、「国務総理代行」として就任させておき、その後に国務総理としての国会の同意を得るという方式が近年とられていたことに対し、野党を中心とする議員が個別に署名を集め、国会の同意が得られていない「国務総理代行」が実際上国務総理の職責を果たすことは憲法違反であるとして、憲法裁判所に申し立てた。憲法裁判所は、個別の署名による申立ては提訴要件を満たすものでないとして、この申立てを棄却した。

**中山団長** NATO 域外へのドイツ連邦軍の派兵は、ドイツ憲法裁判所による合憲判決が論拠となっている。韓国においては、軍隊の海外派兵について、憲法

裁判所が何らかの方向性を示す形で判断を行うことは想定されているか。海外派兵の憲法適合性の問題は、今般の米国による反テロ軍事行動への参加をめぐり、議論になったか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** NATO 域外へのドイツ連邦軍の派兵を一定条件の下に合憲とするドイツ憲法裁判所の著名な判決については、聞き及んでいる。韓国でも、軍隊の海外派兵について、野党から、申立てを受ける可能性はある。

**中山団長** 韓国憲法には、侵略戦争を禁止する旨の規定が設けられている。国連への協力として又は米韓相互防衛条約に基づき軍隊を海外派兵するに当たって、その憲法適合性に関する問題が議論されたことはあるか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** ご指摘のとおり、韓国憲法 5 条では、侵略的戦争を否認する旨規定されている。しかし、憲法裁判所に対し、軍隊の海外派兵に係る憲法適合性についての提訴がなされたことはなく、また、憲法裁判所は申立てを受けて審査を行う機関である以上、将来そのような提訴があるか否かを予想することは困難である。

### （政党解散の審判）

**中川議員** 政党解散の審判とは、どのような場合に行われ、また、どのような政党を想定しているか。韓国では、共産党は非合法であると思われるが、その理由は何か。共産党が結成された場合、政党解散審判の対象となるのか。

**朴容相憲法裁判所事務処長** 政党解散審判は、ドイツの制度をモデルにした。この審判の対象は、「自由民主的な基本秩序を否定する政党」であり、政府の提訴により、審判が開始される。審判において重視されるのは政党の名称ではなく、活動目的であり、国益、民主主義等に反する活動が明らかになれば、解散の審判を下すことになる。したがって、「共産党」という名称の政党が結成されること自体に問題はないと考える。

### （おわりに）

**朴容相憲法裁判所事務処長** お手元に配付した資料は、『憲法裁判所の 10 年』という本と、主な憲法裁判所判例の概要が書かれた冊子である。『憲法裁判所の

10年』は、日本語にも翻訳されて出版されている。

改めて、皆様のご訪問に感謝する。今回の訪問が今後の衆議院憲法調査会における調査に実りをもたらすものとなることを願っている。

**中山団長** どうもありがとうございました。いただいた資料は、衆議院憲法調査会事務局において保存させ、資料として有益に利用させていただく。

以上



## 韓国国家人権委員会における説明聴取・質疑応答

平成 14 年 10 月 4 日 15:20 ~ 16:30

### 韓国側出席者

国家人権委員会委員長

金昌國

常任委員

朴庚緒

常任委員

柳時春

事務総長

崔永愛

教育協力局長

羅英姫

### (はじめに)

**羅英姫教育協力局長** 会議を始める前に、お互いの紹介をしたいと思います。まず、国家人権委員会の出席者から紹介したい。こちらは、国家人権委員会委員長の

金昌國である。こちらは、常任委員の朴庚緒と柳時春である。こちらは、事務総長の崔永愛である。私は、教育協力局長の羅英姫である。

**中山団長** それでは、日本側の紹介をしたい。私は、衆議院憲法調査議員団の団長を務めている中山太郎である。こちらは、自治大臣を務めた経験を有する自由民主党所属の葉梨信行議員である。こちらは、民主党所属の中川正春議員である。こちらは、日本共産党所属の春名真章議員である。このほか、衆議院憲法調査会事務局等の職員が出席している。

**羅英姫教育協力局長** それでは、まず、金昌國国家人権委員長から挨拶を申し

上げる。

**金昌國国家人権委員長** 着席のまま挨拶することを許していただきたい。皆さんの日程表を見ると、9月23日から、最初の訪問地であるイギリスを皮切りに、東南アジア諸国及び中国を経て、最後の訪問地として韓国を訪れたということで、大変お疲れであると思う。そして、韓国では、衆議院憲法調査議員団が、人権問題に関する調査の一環として、国家人権委員会を訪問されたことを大変光栄に思う。

国家人権委員会は、2001年11月25日から、「国家人権委員会設置法」の施行に伴い設置された組織であるが、その業務については、同年4月から開始をしている。このように、設置されて間もない組織であるが、人権侵害に係る申立て、事件等への対処に係る役割を果たしてきている。

国家人権委員会が設置された背景を説明する。金大中大統領は、大統領選挙の際の公約として国家人権委員会の創設を掲げ、大統領就任後、直ちに国家人権委員会を発足させようとしたが、その設立準備の過程において、政府、各社会団体等の間で多くの議論がなされることとなった。その議論においては、政府が提示する案のように、国家人権委員会を法務部に属する特殊法人とするか、それとも、各社会団体が提示する案のように、独立した国家機関とするかが、大きな争点となった。このような議論をはじめとする3年にわたる紆余曲折を経て、昨年、国家人権委員会は、立法、行政及び司法から独立した国家機関として設置された。

日本でも、現在、人権委員会を設置するための法律案が国会で審議されていると聞いている。これまで、国家人権委員会は、日本から、日本弁護士連合会の副会長や人権に関する事件を担当する検事の訪問を受けたが、同法案に関する両者の意見には、多少の差異が見られた。先日訪問を受けた日本弁護士連合会の副会長は、日本弁護士連合会の立場として、人権委員会を法務省に属する機関として設置すること等を内容とする同法案に対し、懸念を抱いていると述べた（これは、余談である。）。いずれにせよ、日本における人権委員会の設置は、国会の場で決定されるべき問題であり、その意味で、中山団長をはじめとする国会議員の正しい判断と努力とが実りあるものとなるよう願っている。

それでは、私の挨拶を終わらせていただき、質疑応答に入りたいと思う。また、すぐに用意できない資料等については、後日郵送させていただく。

時間は限られているが、この会議が皆さんにとって有意義なものとなることを願っている。

**中山団長** 本日は、ご多忙にもかかわらず、衆議院憲法調査議員団のために時

間を割いていただき、ありがとうございます。

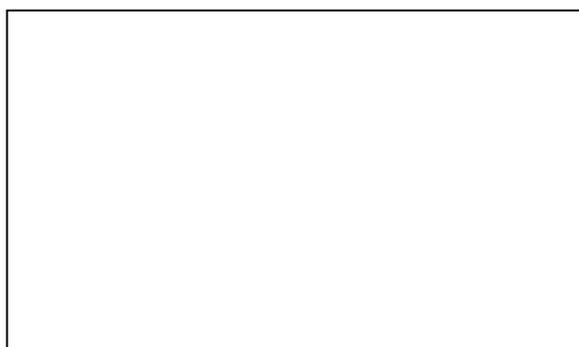
戦後に制定され、50 有余年間施行されてきた日本国憲法は、103 ヶ条から構成されているが、人権については、約 30 ヶ条もの条項が設けられている。このように豊富な人権規定が設けられたことは、現行憲法が戦前及び戦中における人権蹂躪の経験を踏まえて制定されたものであり、また、その中で、人権保障という考え方が高い価値を有するものであることを意味すると考えられている。

戦後の歴史を振り返ると、「人権」という言葉が強調され過ぎるといった意見が主張されるに至るほどに、日本では、人権問題が大きなウェイトを占めている。

これからの課題になるであろう人権問題として、日本に在住する外国人の人権をどのように保障するかという問題を挙げることができる。社会の国際化が進展していくこと、日本の人口が 2007 年から減少に転じること等から、外国人を受け入れるという選択肢も、国策として考えていかなければならない。そのような状況を踏まえると、外国人の人権保障に関する問題は、新しい課題になると考える。

これで、私の挨拶を終わる。

**金昌國国家人権委員長** 質問事項があれば、どうぞ。



#### (国家人権委員会の設置の背景)

**中川議員** 先ほど、国家人権委員会が設置された背景として、金大中大統領が選挙公約として掲げていたことがその契機であったとの説明がなされた。それ以前においては長い間軍事政権が続き、また、儒教的

価値観の存在もあって、国家人権委員会を設置することによって人権侵害に係る問題を解決すべきという意識が国民及び金大中大統領にあり、そのため、政策目標として掲げられたと考えてよいか。

**金昌國国家人権委員長** 大きな流れとしては、そのとおりである。韓国においては、30 年以上にわたり、軍事政権の権威主義の下に人権が侵害されてきた。国家人権委員会創設の直接的契機は、1993 年に開催されたウィーンでの国際会議であり、この会議において、先進国の仲間入りをするためには、人権委員会を設置しなければならないとの認識を持つに至った。また、各社会団体からも、

人権委員会を設置すべきとの要望が多くあった。このような事情を背景として、当時展開されていた大統領選挙戦において金大中候補者がその設置を公約に掲げ、そして、同候補者が大統領に就任したことにより、現実化に向けたスピードが早まったと考えられる。

また、国家人権委員会が設置された本来の目的は、30年以上にわたる軍事政権の権威主義の下での人権侵害に対する反省とその解決にあるが、そのことも、日本よりも早く人権委員会が設置された理由の一つであると考えられる。

### （国家人権委員会による救済措置の内容）

**中川議員** 国家人権委員会の職務として、人権侵害又は差別行為に関する調査・研究以外に、人権侵害又は差別行為を受けた者に対する救済措置が挙げられているが、その救済措置とは、国家人権委員会がその権限行使として直接実施するものか、それとも、国会又は裁判所を通じて実施するものか。

**崔永愛事務総長** 国家人権委員会は、個々の事件において、人権侵害又は差別行為に係る申立ての対象となった国家機関に対し勧告をする。詳細については、法令に規定されているので、そちらを参照していただきたい（「大韓民国憲法に関する調査報告」p.340参照）。

具体例を挙げて説明すると、仮に、身体障害者が身体障害を有することを理由として任用試験に不合格とされた場合においてこれを人権侵害又は差別行為として申し立てたとき、国家人権委員会は、審査の上、それが人権侵害又は差別行為に該当する旨の決定を下した場合、関係国家機関に当該身体障害者を任用するよう勧告し、又は人権侵害若しくは差別的行為により生じた損害を賠償するよう勧告する。

**朴庚緒常任委員** 国家人権委員会の勧告は、法的拘束力を有しないが、人権問題を所管する上位機関が国民に対し人権保障に関する方向性を示すという意味で、大きな影響力を有している。

**金昌國国家人権委員長** 国家人権委員会による救済措置は、不適切な法令、慣行等を是正し、被害を受けた者の損害賠償又は保障を行うものである。例えば、国家人権委員会は、ある公務員による人権侵害を問題とする申立てがあった場合において、その申立てを審査の上、当該公務員の行動を是正する必要があると判断したとき、その所属国家機関に対し、行動を是正させるよう勧告し、又

は懲戒に付するよう勧告する。勧告を受けた国家機関は、当該勧告を実施しない場合、実施しない理由を書面で国会人権委員会に提出しなければならない。勧告を実施せず、さらに、実施しない理由を書面で提出しない場合、国家人権委員会は、事案の概要等をマスコミに公表し、国民の評価に委ねることになる。このようなシステムは、国家人権委員会が設置されてから期間は短いものの、十分な機能を果たしてきていると考える。

### （国家人権委員会における受理件数）

**春名議員** 国家人権委員会が設置されてから10ヶ月の間に、どの程度の件数を扱っているか。

**金昌國国家人権委員長** 手元に資料がないので、正確に申し上げることはできないが、人権侵害又は差別行為に関する申立ての件数は、2,600件に上り、また、法令、施行令等を是正すべき旨の勧告も数多く出している。

近年、韓国では、先程中山団長が言及した外国人労働者の人権保障も問題になっている。韓国では、外国人労働者の人権を保護するための法令は整備されておらず、また、外国人労働者を今後受け入れなければならないという現状を踏まえ、国家人権委員会は、この問題に対処していくつもりである。

### （国家人権委員会による人権意識向上のための施策）

**春名議員** 国家人権委員会の所掌事務の一つに、人権意識の向上のために必要な人権教育及び広報活動を行うことが挙げられているが、具体的には、どのような活動を行っているのか。

**羅英姫教育協力局長** 小学校、中学校及び高等学校の校長や、大学及び社会教育機関の長のためのカリキュラムに、人権意識向上のための教育が組み込まれている。また、公務員を対象に人権教育が行われており、本年は、警察、軍、検事、刑務所の職員及び矯正施設の職員を対象に行われた。

**金昌國国家人権委員長** 先日、国家人権委員会は、ソウル大学の学長に対し、来年度から法科大学に「人権法」の講座を設けるよう公式文書で要請した。ソウル大学は、この要請を受け入れ、来年度から「人権法」という科目が設けられる予定となっている。

**羅英姫教育協力局長** 韓国には、44の国公立大学が存在するが、ソウル大学をはじめとする44校すべてに対し、「人権法」の講座を設けるよう要請した結果、来年度から、10の国公立大学で「人権法」の講座が設けられる予定となっている。

### (人権擁護法案の動向)

**朴庚緒常任委員** この会議には衆議院議員が4名出席しているので、こちらからも質問させていただきたい。日本では、人権擁護法案について、弁護士連合会、各大学の人権研究グループ、NGO等の団体がさまざまな集会等を開催して論議を行っていると認識しているが、衆議院議員として、人権擁護法案が、今後、どのような形で収斂すると予想するか。(笑)

**中山団長** 皆さん答えにくい質問ということで、指名があるので、団長の私が答弁する。(笑)

人権問題について、日本の現行制度においては、人権擁護委員が各市町村に置かれ、人権啓発活動、人権相談等が行われている。このような形で、戦後において、日本人の人権は一定程度擁護されてきたと考える。

日本において、今後深刻化していくことが予想される人権問題として、社会構造の変化に起因する問題を挙げることができる。生産労働人口は2007年から減少を始め、2025年には65歳以上の者が4人に1人の割合となり、また、2050年には3人に1人の割合となる。出生率が低下し、他方で、平均寿命が高齢化することは、社会構造において老人が占める割合が増加し、逆に、老人の生活を支える若年層が減少することを意味する。

韓国、中国、日本等の儒教の思想が深く生活に根付いた国家においては、家族制度が重視されており、長い伝統と歴史の中で、祖父母・両親・子どもという家族構成が一般的であった。しかし、社会保険制度、社会医療機関等の整備・充実化が図られるに伴い、女性が社会活動の一要素として位置付けられると

ともに女性の人権が確立したため、夫婦が共働きで子どもが一人家に残されるという状況が社会問題となり、その中で、子どもの人権がクローズアップされて

きた。最近では、子どもの虐待、それも死に至らせるほどの事件が増えている。このような社会事情を背景に、子どもの人権をどのように擁護するかが大きな問題となってきた。

また、老人の人権も、重要な問題である。老人は、これまで、子どもと同居することにより老後の保障を得ていたが、家族の分裂又は核家族化の進行により、子どもと親との別居が多く見られるようになった。このため、現在、老人保健制度の整備、老人ホームの全国的な建設等の施策が講ぜられている。なお、老人ホーム等のヘルパーとして若い女性が活躍していることは、興味深い事象である。

さらに、先程も申し上げたが、生産力が低下することが予想される日本に外国人を労働者として受け入れるに当たって、外国人の人権をどのように擁護するかも問題となる。

このような時代の転換期において人権をどのように確立していくかは、重要な問題である。したがって、人権擁護法案を成立させること以前に、一人ひとりの人権をどのように保障するかについて、国会におけるコンセンサスの形成に向けた努力が必要であると考えます。

なお、個人的な関心事項としては、オランダにおける重病人の人権の問題を挙げることができる。オランダでは、法律により、耐え難い苦痛があること、治療が尽くされたこと、患者からの明確な意思表示があること、第三者の医師と協議したこと等を要件として、安楽死が認められている。この問題は、医学の進歩が新たに人間社会にもたらした「病人の人権」ととらえることができる。逆に、同じヨーロッパにおいても、EUに加盟する国家は、死刑を禁止し又は行わない旨の国内法を整備していなければならないとされている。これは、死刑囚にも人権があるという考え方を背景とする。このような事情を踏まえれば、人権問題は、今後、非常に複雑なものになっていくと考える。

### **（脱北者問題及び拉致問題）**

**中川議員** 私は、個人的に、北朝鮮における人権問題、特に、難民や脱北者の問題に関与しており、韓国やアメリカの国会議員とともに、人権という観点から、中国に難民キャンプを作る国際的なネットワークを構築し始めている。北朝鮮における人権問題について、国家人権委員会は、どのような形で関与しているか。

**朴庚緒常任委員** 北朝鮮における人権問題は、センシティブかつ重要な問題で

ある。国家人権委員会としても、脱北者問題には関心を有しており、専門家チームから構成される諮問機関を創設して、脱北者問題への対処を図ることとしている。

また、北朝鮮における人権問題と朝鮮半島の平和の問題とは、切り離せないものであると認識している。現状では、第三者が北朝鮮に入国し、北朝鮮の人々の人権を擁護するという手法には困難があるため、韓国が北朝鮮国内の人々の人権を擁護することは、実際上不可能である。したがって、脱北者問題以外の北朝鮮における人権問題についても高い関心を有しているが、まずは、朝鮮半島における平和の定着に尽力した上で、機会のあるたびに、北朝鮮の人々が人権の重要性を認識できるようにサポートしていきたいと考えている。

**中川議員** 日本では、現在、拉致問題が最大の懸案であり、人権問題として認識されている。拉致問題について、韓国も敏感になっていると思うが、韓国では、人権問題として認識されているのか。拉致被害者には、脱北者と同じスタンスで対処していくのか。

**朴庚緒常任委員** 日本人の拉致問題については、大変遺憾である。韓国においても、407名が北朝鮮に拉致された疑いがあり、拉致被害者及びその家族は、国が何もしてくれないということで、悔しい思いをしている。実際、国家人権委員会に対しても、拉致問題に関する申立てが数多くなされている。

しかし、北朝鮮問題において最も重要視されるべきは朝鮮半島の平和維持であり、北東アジアにおける平和の基礎を構築した上で、諸問題の解決を図らなければならないと考えている。つまり、拉致被害者やその家族の心情は理解できるし、また、解決を図ろうとする気持ちを持っているが、韓国や日本の国会において、拉致問題だけを力づくで掘り下げることばかりすると、北東アジアの平和問題が外交的に脅かされるおそれがある。日本よりも北朝鮮をよく知っている我々韓国としては、まず、朝鮮半島における平和の定着と人々の交流を深め、その延長線上で拉致問題の解決を図りたい思っており、また、そのような考え方の下に、韓国と日本とが協力すべきと考えている。

**金昌國国家人権委員長** 現在の方針では、脱北者については、諮問機関を創設して対応を図ることとしているが、拉致被害者については、国家人権委員会では取り扱わないこととしている。

## （男女平等・男女差別）

**春名議員** 人権擁護法案は、現在、参議院で審議されているが、人権委員会を法務省の所管とするか、それとも、独立機関とするかが、大きな争点になっていると認識している。このほか、人権擁護の名の下に、報道機関の活動が制約されるのではないかという問題がある。これらの問題がどのような形で解決が図られるのかは不明であり、予断を許さない。共産党は、同法案に反対の立場に立つ。

ところで、本日は韓国側から女性が3名出席されているので、男女平等の問題について質問したい。日本においても、男女差別は、重大な人権問題である。女性は平均して男性の6割程度しか賃金を受け取っていない、就職採用時に差別が存在する等の社会における男女間の差別が、その解消に向けた努力はなされているものの、未だ残されている状況にある。韓国では、男女平等又は男女差別の問題について、どのような点が到達点であり、また、国家人権委員会ではどのような議論がなされているか。

**崔永愛事務総長** 私は、国家人権委員会事務総長に就任する以前には、女性NGO団体に所属していた。現在、政府に置かれた「女性省」が、賃金格差、セクシャル・ハラスメント等の性差別や社会問題について、具体的調査、一定の措置等を通じて直接対処に当たっているため、国家人権委員会に対し、男女差別に関する女性からの申立てはほとんどない。しかし、「女性省」は、社会進出している女性に対する差別に係る申立てに対処することをその職務とするため、例えば、外国人女性労働者のセクシャル・ハラスメント、売春婦問題等の性的問題に関しては、「女性省」で十分な対応ができておらず、したがって、そのような問題については、国家人権委員会に対し申し立てられることになる。

韓国では、近年、人権保護法として、性暴力防止法、家庭暴力防止法、性売買防止法、男女差別禁止法、女性発展基本法等の法令が整備された。また、「女性省」が設置されたのは、金大中政権になってからである。このような施策の背景には、最近の女性の社会進出に伴い、女性の人権擁護が重要な問題として認識されるようになったことがある。

日本の女性団体から、日本においては、働く女性が多くいるにもかかわらず、家庭暴力やセクハラが多いと聞いている。

## （おわりに）

**中山団長** 時間が来たので、私の方から、ご挨拶を申し上げます。本日はご多忙

にもかかわらず、長時間にわたって率直な意見交換をいただき、また、私どもが知らなかった韓国における考え方をご教示いただき、大変参考になった。改めて、お礼を申し上げます。特に、北朝鮮問題については、日本でも関心の高いところであり、また、国際外交の観点からも、北東アジアの平和を確立することは重要な問題であると認識している。これからも、このような協議を行う機会を設けていきたいと思う。ありがとうございました。

**金昌國国家人権委員長** 皆様のご訪問を感謝する。また、このような機会があれば、いつでもご訪問下さい。

なお、本委員会にご訪問いただいた識者の方々には、色紙を書いていただき、入り口のボードのところに掲げている。できれば、皆様方にも一言書いていただければ幸いである（下の写真）。

以上

