

## 序論

著者	大村 泰樹
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	187
雑誌名	東アジアの憲法制度
ページ	3-14
発行年	1999
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00014171">http://hdl.handle.net/2344/00014171</a>

# 序 論

## I 東アジア諸国・諸地域の憲法制度検討の前提

アジア諸国・諸地域の憲法制度を理解する上では、各国別の制度理解と併せて、国際的な（軍事・経済・政治的）諸関係の影響や、近隣諸国との相互関係、また制度施行を阻害する各国固有の要因なども併せて理解しておくことが重要である。そのため「序論」では、各国別の「憲法制度」解説を読み進まれるにあたり、並行して念頭においていただきたい総論的な論点につき、「编者なり」の考えを整理して示しておくこととした。

第1に、アジア諸国・諸地域は、戦後、植民地支配からの独立（一般的には近代化の推進）に際し、（社会主義法を含む）欧米型の法制度を基本的に導入した。このことから自由主義・社会主義を問わず、法体制の基準・原型を欧米型に求めて、アジアの形態を特殊視する傾向が見られるように考える。しかし、元来、欧米で主唱されている法制度も、理念上の議論としてはともかく、制度本来の機能が欧米諸国自体でも実現されているわけではない。現代憲法制度がかかえる諸問題（行政権の肥大、議会機能の不全、裁判所の訴訟への量的不対応、立法目的実現のための行政の機能不全等々）は、地域を問わず現代国家に共通した課題なのである。現代法システムは、それ自体、自らの構造的限界問題と対峙しているといってよい。国家形成と経済自立で後発したアジア諸国・諸地域で、これらの問題がより顕著な形で発現してくることはあるとしても、それは欧米型近・現代法システムそのものに帰因する場合も多く（例えば、強力な行政権の出現はそれ自体アジア固有のものに限ったこと

ではない)、それらは、アジア諸国・諸地域の法制度の特性とは区別して理解されるべきである。

第2に、多くのアジアの国々は、独立後の国家の統合と経済的自立を達成する上で、国際的な軍事対立の影響や国際経済の影響、それらをめぐる国際政治の駆け引きに翻弄されてきた面があり、それらは各国国内の法制度に大きな影響を及ぼしている。これは東西軍事ブロック対立にとどまらず、中ソ、中越、中印等の軍事対立や、アジアの市場・資源をめぐる経済競争などの形で、アジア諸国の政治的・経済的自立や民主主義の確立にさまざまな影響を及ぼした。そのため、単に一国内の法制度を見ているだけでは、その国内的法制度が規定され、維持されてきた意味を十分に理解できない場合がある。例えば、戦後アジア自由主義諸国の独立の達成と民主化の推進は、基本的には各国の民族主義運動の成果に拠るところが大きい。しかし他方では、アジアに広がりつつあったソ連型社会主義に対抗すべく、西側諸国による戦後復興援助と一体のものとして「外部から」与えられたという側面も否定できない。これにより、当時、依然として植民地型経済構造を脱却できず、民主主義を担う中間市民層も十分に成熟していなかった多くのアジアの国では、経済の自立と民主主義が実質化されないまま、特に軍事セクターの政治に対する影響を排除できない状態が続くこととなった。そして、時には軍事セクターの主導による開発型権威主義体制へと逆行した例も多かったのである。また比較的軍事セクターの影響の少なかった国々（マレーシア、シンガポール、インドなど）においても、「反共」のスローガンは、国家支配を効率的に進める手段として巧妙に用いられた。それ故、アジアが国際的軍事対立の最前線になったことは、実質的な民主化を遅らせ、経済の発展を不健全にする大きな要素となったのである。特にこの点は、(本書の対象である)東アジア諸国において際だっている。すなわち本書で取りあげている、すべての国や地域が、植民地支配の結果、または国際ブロック対立の結果としての分断国家性を憲法制度上の特徴としているのである(モンゴル国においても、中国に組み込まれた「南モンゴル」との間の微妙な主導権争いや、中国との厳しいイデオ

ロギー対立があった)。この点に関し、次節で敷衍する。

アジアにおける熱い軍事対立は、しだいに冷たい軍事・政治対立に形を変えたが、1980年代から90年代にかけて東ヨーロッパから始まった社会主義の崩壊以降、東西の軍事的・政治的対立は急速に消滅し、経済的相互依存と協調による国際構造再編へと変動していった。アジア地域においても同様の変動が起こり、体制を越えて経済第一主義による再編が進んだ。この間、アジアでは NIES や ASEAN 諸国、そして中国等での急速な経済発展がもたらされ、世界経済の成長センターとして注目されることとなった。なかでも東アジアの経済発展方式は、世界銀行から一度は「奇跡」と高く評価された。しかしながら、この評価は97年以降のアジア経済危機のなかで急崩壊することとなる。アジア的な経済運営は、その背後の政官界の腐敗や、同族間で利益独占をはかるような経済体質が批判され、その評価は一転地に墜ちた。さらにアジア的な政策の正当性を支えていた経済が崩壊したことで、その基盤にある「アジア的な社会制度」「アジア的法文化」そのものの正当性までもが問われることとなったのである。アジア的な社会制度や法文化が、欧米的基準によって一方的に評価し得るかどうかは（前述と同様に）留保が必要であるが、少なくとも、97年のアジア経済危機以降、一国の政策が国際経済との関係を免れて議論し得なくなったことは否定できない。これらのように、東アジアにおいて（軍事、経済、政治等での）国際的要因が国内法制度に与えている影響はきわめて大きい。

第3に、各々の国には、導入された欧米型近・現代法モデルとは性質の異なる固有拮抗要因が存在している。この点はただちにアジア的な特質と観念されてしまう傾向があるが、法制度の本家の欧米諸国においても、多かれ少なかれ、理念（またはフィクション）としての法制度モデルとは異なる固有要因は存在しているので、特殊アジア的と評価してしまうのはあたらぬ。ただし、アジア諸国においては、法制度と法の運用実態との乖離にとどまらず、法制度自体にそれが現われる場合もある。この点は、近代化が後発したことに因る傾向といわざるを得ない点であろう。東アジアにおけるこのよう

な事例としては、韓国民法の本貫制（本貫制による同姓同本禁婚制には、1997年憲法裁判所で憲法不合致決定が出された）が、判りやすい例として想起されるが、例えば韓国ではそれ以外にも、地域対立感情の政治への影響や、強力な儒教秩序の残存、地縁、学閥、軍隊縁、社縁等による社会的ネットワークの影響等もあげられるであろう。この他、東アジアに関し、中国では独特の「人治」の存在、多民族性と民族慣行の残存、国家統合を阻む広すぎる地理的な条件なども固有の要因に含めてよいだろう。モンゴルでも同様に国土の広大さは国家統合と経済開発にとって不利な条件となっている。台湾では、本省人と外省人間の政治的対立（統独問題）が台中対立に複雑に絡み合っており、本省人社会と外省人社会の融和という課題を残している。また香港、マカオを含む華人社会特有の、同郷間での互助意識（幫や同郷会による結社化につながる）も独特の政治的影響を及ぼしている。これらの要素は、形式としての法制度に現われることは少ないものの、実質的に法制度に影響を及ぼしている要素であり、制度の理解とは別に念頭におく必要があるだろう。この点について、第III節で言及する。

## II 国際的要因と分断国家性

上述のように、戦後のアジア諸国の立憲主義と民主化は、各国の自立的な意思決定以外に、往々にして国際的な対立関係、大国間の勢力関係の影響を強く受けてきた。後発したアジア諸国・諸地域の民主化は、戦後の米ソを2極とする東西軍事対立による国際的軍事、政治関係、そして国際経済関係に翻弄されてきた。その後、今日では、おしなべて経済発展が主要な国家目標とされる経済第一主義の世界構造にいたっている。1997年7月のタイのバーツ価値下落をきっかけとしたアジア経済危機は、アジア諸国・諸地域の政治的な不安定をもたらした。その後98年5月のロシア・ルーブル危機を経て、ラテンアメリカ諸国の通貨危機懸念のなかで、市場の正当性と政治の失敗を

主張してきた米ドル・IMF体制はいったん調整基調をとり、ホット・マネーの沈静化で市場はとりあえず平静を取り戻した。98年11月マレーシアのクアラルンプールで開催されたアジア太平洋経済協力会議（APEC）では、経済危機からの回復を討議すべく、アジア経済危機の主要当事国である韓国、インドネシア、タイ、ホスト国のマレーシア、日本のほか、かつて対立関係にあった中国、台湾、香港、ベトナム、カンボジア等のASEAN諸国を含む21の環太平洋の国と地域が揃って参加した。このように、経済的な相互依存の深化のなかで、冷戦構造時の国家単位の軍事対立やそれを前提とする思考方法が、すでに時代にそぐわないものとなりつつあることは明らかとなっている。国際的な経済関係の深化に加え、その以前から人、モノ、情報等ではすでに国境を自由に越えた流通が広がりつつあり、国家の役割は経済に導かれた国際化の浸透のなかで、しだいに市場管理的なものへと姿を変えていくことは避けがたい現実であろう。

このような状況がある一方で、しかし、東アジアでは依然、中国・台湾間、韓国・朝鮮民主主義人民共和国間、また中国・モンゴル間にも東西冷戦構造を継承した旧来の国家間対立が残されている。

中国・台湾間では、一方では貿易量の増大、台湾による大陸への直接投資額の進展、両国間直行の貿易航路の開設など、民間レベルでの交流が進展しているにもかかわらず、1981年の葉剣英全人代常務委員長（当時）による「一国兩制」の提案は、長らく回答されず、97年になってようやく李登輝総統により正式に拒否された。その一方で台湾側は89年に台湾と北京に対等な政府が存在するという「一国二政府」案、また平等互惠原則による長期的な国家統一綱領を提案したが（海峡兩岸問題）、この提案に中国の江沢民総書記は95年一つの中国と一つの政府案からなる8項目提案で反論。さらにそれに対し、李登輝総統は平和的解決（中国側の武力不行使）と2政府の存在確認を求める6項目で再反論するなど政治的な駆け引きが続いた。その後、李登輝総統の米国訪問と96年の総統直接選挙実施（李登輝総統選出）などに対し、中国は予定されていた台湾側の海峡交流基金と中国側の海峡兩岸関係協会と

いう民間レベルでの交流を一時拒否、さらに台湾近海へのミサイル発射実験を強行するなど台湾への圧力を強めた。この間、一時民間レベルでの交流は中断状態にあったが、98年4月以降再開されている。いわば、両者はともに、政治的、経済的に意識せざるをえない関係にあり、両国内の国家政策も、相互に相手を陰のカウンター・パートとして意識しつつ進行せざるを得ない状態となっている。

韓国と朝鮮民主主義人民共和国間の関係は、特に相互の影響が国内政策に与える影響が大きい。1945年の光復以後、一時、全朝鮮民族による独立構想（朝鮮人民共和国）が実現するかに思われたにもかかわらず、進駐した米軍はその独立を認めず、その後の米ソ共同管理、国連の関与による米軍管理地域のみによる総選挙強行を経て、48年8月15日の大韓民国、9月9日の朝鮮民主主義人民共和国と、分断状態での相互の政権樹立が強行された。その後いく度かの統一機運の興隆があったものの、そのたびに、統一の機運は、内戦の勃発や軍事クーデタの発生等の、「予想外」の事件の発生によって頓挫することとなった。72年7月、平和統一を謳った共同声明が発表されたが、その後、北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国は、独自の主体思想による憲法体制を発展させ、一方、大韓民国側は、朴正熙大統領による戒厳令の布告と開発優先・軍事独裁体制への移行（72年10月以降の維新体制）によりいっそう北側との対決色を強めるなど、相互に独自色を強めた。さらにその後、79年の朴大統領射殺事件後も、肅軍クーデタや光州事件の発生、ラングーン・アウンサン廟爆破事件や大韓航空機爆破事件など、民主化と統一の促進を阻害する数々の事件が発生した。この両国の対立傾向は87年6月29日の盧泰愚大統領候補による8項目の民主化宣言、それ以後の金泳三文人大統領誕生等の大韓民国の民主化進展によっても依然変わることはない。近年も、北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国側では、94年の金日成主席急逝後、黄長燁書記の亡命事件や、潜水艦進入事件などによって不安定な時期をむかえていたが、その後97年10月の金正日の朝鮮労働党総書記推戴、98年9月の憲法修正と金正日国防委員会委員長選出により、相互の交渉相手が確定したことで交渉進展の基

盤ができたといえる。一方韓国の側では、97年12月の大統領選挙で金大中氏が当選し、対北強硬路線を批判、政経分離原則に基づく積極関与政策（いわゆる「太陽政策」）を実施している。これに対し、北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国側からは明確な対応がなされているわけではないが、鄭周永・現代グループ会長の板門店経由による北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国訪問と金正日総書記との会見など、一連の平和的な交流も実現している。

中国とモンゴルの関係は、1988年11月に両国の国境問題が確定処理され、両国の国民の往来を認める「中国・モンゴル領事条約」が締結されて以降、改善に向かった。特に、モンゴルに駐留していたソ連兵の撤退が85年に開始され、92年に完了して以降は、モンゴル側からオチルバト国家大会議議長の北京訪問、中国側からの楊尚昆国家主席（当時）のウランバートル訪問など積極的な交流が続いている。しかしその一方、中国側は内蒙古自治区内における民族独立運動の実力規制や（モンゴル国側ではこの規制に反対するデモ行進があった）、自由化したモンゴル側からの民主化運動の移入などに気を配っており、長年の緊張関係が解消したものとみなすまでには、依然いくつかの懸案が残されている。

### III アジア固有の要因

アジア各国の法制度には、理念としての欧米型近・現代法モデルとは性質の異なる、固有拮抗要因が存在し、影響を及ぼしている。東アジア諸国・諸地域では、それらが、実質的に法制度とその運用に影響を与えている。いくつかの点を各国別に指摘しておきたい

例えば、中国を取りあげるにあたって、その地理的な条件は党・国家のいずれの政策実施にとっても、実は最大の課題というべきものであろう。その広大さゆえに、辺境部といわず、一般に農村部においても、党の指導も国家の政策もなかなか十全には実現できない現実がある。また少数民族内では基



本的に各民族慣習による民衆生活が営まれており、自治区自治県等においてはそれら独自の生活慣習の維持を認めざるを得ない状況が存在する。また中国国民を形成する民族数は、通常、漢族を含めて56民族とされているが、それ以外にも、少数民族と認定されていない人々が存在することは中国政府自体の認めるところであり、これらの人々の実態把握は十分ではない。事実上、辺境部においては党の指導、国家機関の管理は十分に及んでいないといえる。また中国では、社会主義法的な「国家に対する党の優位」の原理とは別に、独特の「人治」ともいうべき統治形態が存在している（例えば、いわゆる「最高実力者」の存在は、その典型である）。このほかにも、広大な中国世界では、各地方出身者間の独特の同族意識、その具体的な互助組織としての協力組織形態（同郷会、宗親会、幫、等）が存在し、独自のネットワークを構成している。これらのネットワークと国家統治との関連は、形式的には認められていないものの、世界の華人社会に深く根ざしたこれらのネットワークを国政に取り込むことは、事実上統治を実現する上で不可欠な要素といえる。それゆえ、これらのネットワーク、それに連なる在外華僑ネットワークとの統一戦線を担う中国人民政治協商会議（一般に政協、文化大革命時は一時廃止されたこともあった）は、党と国家の支配とは異なる、世界の華人を統合する、もう一つの政府を構成しているといえるであろう。

台湾でも、台中間の問題とは別に、統治上の大きな座標軸となっているのは、台湾本省人と国民党台湾遷都以来の外省人との関係、すなわち台湾自身の独立を志向する本省人グループと台中一体を前提とする本省人グループの対立（統独問題）である。さらに、これに複雑な陰を落としているのは、国民党の台湾遷都時に本省人との間で大規模な衝突が発生し（2・28事件）、それ以降、国民党の軍事抑圧体制が続くなかで、本省人グループによる独立運動が長らく抑圧の対象となり、その弾圧の記憶が国内的に大きな確執を残している点である。蒋介石独裁体制から蔣経国体制を経て、その後、現在の（台湾省出身の）李登輝体制にいたり、急速に民主化が進行して、従来非合法であった、独立を党是とする民主進歩党（民進党）が公認されるとともに、

民進党は立法院や地方議会に多くの議席を有するまでにいたった。このような政治状況のなか、国民党李登輝政権と中華人民共和国政府は「一国」政策を維持する点では建前上一致しているものの、台湾省出身の李登輝総裁の動向に中国は敏感に反応し、一方、政治的に中国との安定的関係を求める一般国民の傾向とも相まって、政局はなかなか一定しない状態にある。台湾政府は常に中華人民共和国政府と独立派の意向を意識せざるを得ない立場にある。さらに、この問題とは別に、台湾政治への非公然組織（幫会）の影響や、台湾在来の少数民族の処遇問題など、独特の課題も指摘できる。

香港、マカオでは、「一国両制」という、歴史的な実験が実施され、実施されようとしているが、本国との制度的位相の問題のみではなく、中国内の福建省、広東省等、中国東南部に対する旧来の区別意識、また経済的先行に対する羨望が逆に批判につながることへの独特の配慮などが、両地域政治の舵取りを決める要素となる点も指摘しておいてよいであろう。さらに、マカオではすでに実質的な華人支配が達成されている状況と、その広東省政府とのつながりが、香港地域と違った中国政府の配慮となって現われる可能性も念頭においてよい。

韓国では、民法に残された本貫制を典型とする独特のネットワーク意識とその発展した地域対立主義は、特に法と政治の両面にわたって理解しておくべき点である。儒教的な父系血縁集団が集まって地縁化し（同始祖による同本制）、それが道、郡内で他の本貫との間の姻戚関係を結んでいくなかで、地縁、血縁意識と結びついた強固な地域意識を形成している。これは身分の拘束を離れて自己の意思のみに従う「個人」を前提とした近・現代法システムとは異なる精神基盤を作り出しているといえる。政治面での地域主義対立は、例えば、1997年末の韓国大統領選にみられる嶺南（慶尚道、李会昌ハンナラ党候補）と湖南（全羅道、金大中国民会議候補）の得票傾向にも依然明確な形で現れている。このような韓国の個人意識における個人（ナ）意識に対する我々（ウリ）意識の優位、個人がさまざまなネットワーク（背景、ペギョン）に支えられて存在するという意識は、法制度や政治・経済運営全般に

独自の影響を及ぼしている。また、韓国法の近代化に関しては、1885年の江華島事件に始まる過酷な日本帝国主義支配が、植民地支配の手段として近代的法制度を導入しようとした影響が、韓国独自の法制度の近代化に否定的な影響を及ぼしたことが指摘できる。朝鮮半島において独自に近代法の導入を目指した改革派が日本の支配方針に妥協せざるを得なかったことから、結局、光復以降には、古来の伝統を維持しようとする守旧（儒林）派の影響力に敗退したという経緯によるためである。これは、いわば日本帝国主義支配の負の影響というべきであろう。

北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国では、東西冷戦構造のなかから、独自の方針を模索する「ウリシク」（我々式）社会主義の指向が、金日成主席の「主体思想」社会主義を生み出したものの、近年は、相次ぐ天災による農業不振や、羅津・先鋒地区における自由貿易地帯構想の不調など対外開放路線の遅延で苦しい政治運営が続いている。また、故金日成主席の後継者として、金正日総書記が推戴されたことは、世襲的な指導形態が容認されたものとも考えられ、やはり独特の社会主義形態と評価せざるを得ないであろう。

モンゴルでは、1990年の自由化以後、自由主義経済化と自由民主主義政治を推進する上で、その地理的条件（地理的広大さ、遊牧を主産業とした人口の分散など）が統合と産業の構造転換を阻害する要素となっている。また各部族間の独自意識も、欧米型の近・現代法実施には基本的に阻害要因となっている。民族主義意識はソビエトの大きな影響を離脱する重要な要因となったが、一方で、長い社会主義体制の影響から、モンゴル語等のモンゴル文化継承が立ち後れ、民族文化継承の点で先を進む中国の「内蒙古自治区」との関係で、独自性の維持に苦心している点もある。

#### IV 残された検討点

前述のように1997年から98年には、アジア地域のほぼ全域が経済危機にみ

まわれ、それはいくつかの国や地域の政治的動揺にもつながった。この点では、東アジア地域も例外ではないが、さらにそれと併せて、本書の対象諸国・諸地域では本書執筆時期に韓国、台湾での大統領・総統の選挙や、それに伴う政治制度改革の進展、朝鮮民主主義人民共和国での大幅な憲法修正、金日成元国家主席の服喪期間明けに伴う金正日労働党総書記の指導体制の確立、また香港・マカオの体制変動、モンゴル国においても大統領選挙以降、内閣が長期にわたって確定しないという政治的混乱が続くなど、政治的変動・混乱が多く重なった。この点で、各担当者は執筆内容でぎりぎりまでその変動に対応しなければならないという負担を強いられることとなった（現時点で、依然確定していない問題も多い）。

例えば韓国では、1997年12月18日に大統領選挙が行われ、国民会議の金大中氏が、4度目の挑戦で大統領に当選したが、選挙運動の過程で金鐘泌氏との政治的合意により、98年2月の国会議員任期終了5カ月前の99年末までに憲法を改正して、現行87年憲法を大統領制から議院内閣制に変更することが公約されている。また、金大中大統領体制と議会で多数を占める野党ハンナラ党との関係では、金鐘泌首相任命問題で国会承認が得られないまま大統領とハンナラ党の審議拒否など議会との駆け引きが長らく続いたのち、ようやく8月になって国会承認にこぎつけるなど政局は波乱が続いた。

また、北朝鮮・朝鮮民主主義人民共和国では、1998年9月5,6日に開催された最高人民会議第10期第1回会議で従来の92年憲法が大幅に改定された。それによれば、前文で金日成主席を「共和国の永遠の主席」と明記し、それに応じて憲法本文中から国家主席の規定が削除されたほか、一方、政務院は内閣と規定され、最高人民会議の行政的執行機関として実質権限が強化されるなど、責任内閣制としての色彩が強まった。また、国防委員会委員長に金正日労働党総書記が就任するなど統治体制が進展した。

中国では、1997年2月の「最高実力者」鄧小平氏の死去、同年7月の香港返還と「一国両制」の実施。その後、アジア経済危機のなかで、改革・開放路線がいかにかに継承されるかが問われた同年9月の第15回中国共産党全国大会、

翌98年3月に全国人民代表大会第9期第1回会議の開催と、重要な政治的事件とスケジュールがこの時期に重なることとなった。第15期中全大会での中央委員会政治局常務委員会からの喬石氏の引退や、第9期全人代での國務院の李鵬体制から朱鎔基体制への移行など、実務経済派を中心として改革・開放路線が維持されたが、この激変のなかで憲法制度が執筆されなければならなかった。

台湾でも、李登輝總統が選出された1996年3月の總統直接選挙後、97年7月の民主化推進と台湾省廃止に向けた憲法改正、同年11月の統一地方選挙での民進党躍進、逆に98年12月の立法院、台北市と高雄市の市長・市議會議員のトリプル選挙における国民党の勝利と、中国の政治を強く意識しつつ政局は揺れ動いた。この間、民主化を目指した小刻みな憲法改正と政治変動を解説に盛り込むべく配慮がなされた。

香港・マカオでは、体制の変化と、それに伴う諸制度の変更をいかに盛り込むかが、大きな課題であったことはいうまでもない。マカオでは、1999年12月以降の制度変動にも配慮した執筆がなされた。

モンゴル国では、1991年の自由民主主義体制への変革と新憲法体制への移行以来、議会多数派と大統領の支持党派が異なる「ねじれ状態」が続いていたが、この状態は97年5月の人民革命党バガバンディ大統領選出と、民主連合エルベグドルチ内閣においても変わらず、その後、人民革命党提出の内閣不信任案でエルベグドルチ内閣が総辞職した後も、新たな内閣が信任されなまま、エルベグドルチ暫定内閣が継続するという異例の運営が行われた。

このように、本書各項目は、政治的変動過程のなかで執筆されざるを得ず、一部ではなお不確定な要素を残した状態での執筆となった。この点は、読者諸氏のご理解を得なければならないところである。