

序 論

1. アジア諸国の立憲主義をめぐる課題

アジア諸国は、その立憲主義のあり方をめぐり多くの課題に直面しているといえよう。これまでアジアの多くの国が開発独裁、あるいは権威主義の政治体制下にあったことがしばしば批判の対象とされてきた。これは、人権蹂躪、人権侵害などを引き起こしてきたためである。すでにアメリカ国務省の人権報告、あるいは国際法律家協会、あるいはローエイシアの報告、さらに人権関連NGOなどの報告により、アジア諸国の人権の抑圧状況に関する報告が行われている。他方、中国の天安門事件、韓国の民主化運動、フィリピンのマルコス大統領の追放とクーデタ、タイの政治クーデタ、インドネシアのテンボ等の雑誌復刊訴訟、ミャンマーのアウンサン・スーチーの事件など、アジア諸国における民主化の動きは、メディアを通して日常的に伝えられてきている。このような動きのなかで、アジア諸国の民主化に関する議論も盛んに行われるようになってきた。多くは、欧米諸国あるいは人権団体からのアジア諸国の政府批判に端を発したものである。最近ではアメリカの人権外交あるいは民間団体の人権批判がさらにこれに拍車をかけている。わが国のODA 大綱においても、援助にあたっては、相手国の民主化の発展を妨げないことが条件の一つに組み込まれている。このように、民主化の課題は現在のアジア諸国できわめて一般的な課題であると同時に重要な課題の一つとして見なされているのである。

以上のような欧米諸国からの批判を受けて、アジア諸国の側の反論として、

欧米式の民主主義のあり方はアジア諸国にあてはまらないといった主張が目立つようになった。これは、ある意味で経済的な成功をおさめたアジア諸国の自信の表れといったようにうがった見方もできるであろうが、正しくないであろう。逆にアジアにはヨーロッパとは完全に異なった独自の民主主義概念がすでに定着しているとみることはできないであろう。欧米とは違った独自の民主主義観念がアジアには必要であると指摘する代表的な指導者は、マレーシアのマハティール首相、シンガポールのかつての首相リー・クアン・ユー、インドネシアのスハルト大統領などである⁽¹⁾。欧米的な個人主義に立った民主主義はアジア諸国には適合しないとの主張であり、アジア諸国の家族主義的、集団主義的なあり方、あるいは人権概念のあり方とは、違うというものである。これらは、必ずしも民主主義という概念そのものを否定するのではないが、欧米式の民主主義はアジア諸国では機能しないといった主張では一致しているといえよう⁽²⁾。

しかし、これら指導者の意見が、アジア諸国の主張のすべてというわけではない。もう一方で、アジア諸国には欧米式の民主主義あるいは人権観念が必要だとの考え方も強く存在するのである。前述の指導者に批判的な意見を提供する立場である。人権擁護団体、法曹家、学者、住民団体などの意見である。例えば、ウィーンでは、1993年にバンコクで採択した人権宣言を加味して、ウィーン宣言を採択しているが、基本的には欧米的な人権保護の立場に立っている。あるいは、ローエイシアといった法律家NGO団体においても、アジア地域の人権に関しては、特別の関心をはらっている。

ところが、このような考え方、つまりアジア諸国にとっては欧米的な民主主義が馴染まないといった議論が多くの場で繰り返されるだけでなく、しかも、これがアジア諸国ではかなりの程度に説得力を発揮しているのは何故であろうか。その理由を検討すべき必要があるであろう。この課題はわが国の憲法制度にも当然あてはまるものである。わが国も同じアジアの一員であるが、いち早く欧米の法制度を取り入れて、個人主義に立った民主主義の実現に努めてきた。しかし、わが国の法制度のなかにおいても、欧米的な枠組み

だけでは解決できない課題が増えてきた。わが国の法制度には制度疲労がみられるとの最近の指摘があり、このための見直しの必要を説く主張が出てきている⁽³⁾。

したがって、このようなアジア諸国の民主化の課題は、これをアジア諸国において経済発展が進んだ結果もたらされたもの、あるいは政治参加を希望する中間層が増大し、社会全体に意識変化が生じたため必然的にもたらされたものだけみるのは、あまりに早計であろう。また、単に、アジア社会と欧米的な社会の間に文化的社会的な違いが横たわっているために生じたものと即断することもできない課題であろう。多くのアジア諸国は、前述のとおり、民主主義あるいは人権といった概念の必要性を否定するものではないが、その内容は、欧米の個人主義に立った考えとは大いに違うと主張するものである。

これは、アジア諸国の立憲制度にかかわる重要な課題である。憲法がどのような国家理念をもって発展してきたか、憲法がどのような国家像を理想にして発展してきたかにかかわる課題である。のみならず、欧米において発展した立憲主義的な国家観がこれまで世界的に支配的であったのであるが、これがアジアといった地域的特性または経済発展段階による一定の制約を受けるかどうかの課題でもある。憲法上の条文を委細に検討することは、当該国の憲法が⁽⁴⁾外見的立憲主義に立っているか否かの判断を行うにあたり、重要な作業の一つでもある。

2. アジア諸国の憲法制度とその歴史的遺制

これまで、ヨーロッパの歴史においては、人権保障の考え方が憲法制度の根幹をなしてきている。憲法の統治構造は、人権を制度的に保障するための装置であると考えられてきた。三権分立制度はこのための最も強力な装置である。この制度を採用することによって、いかに国家権力を効率的かつ機能的に分散させるかに主な関心がはらわれてきたのである。近代の憲法制度は、

権力集中が腐敗をもたらすとのロック、モンテスキューらの歴史観に立っているものであり、権力を異なった機関に分立させることを歴史的な経験則として認めるためである。しかしながら、三権分立のような大原則にしても、例えば、インドネシアでは当然には受け入れられておらず、六権分立として説明されているのである。

ところで、アジア諸国の多くは過去の歴史から離れて、完全に自由に憲法制度を選択してきたわけではない。アジア諸国は独立後すでに半世紀近くを経ている。アジア諸国における独立の方法、態様は一様でないにしろ、憲法との関連でみるかぎり、宗主国によって、独立前から一定内容の憲法制定を条件づけられて独立した国が多い。フィリピンの憲法は、アメリカからの独立を前提に定めたものであった。また、日本の憲法の場合には、制定内容に関して戦勝国のアメリカがかなりの影響力を行使したものである。この意味では、独立後の憲法内容に宗主国あるいは戦勝国の影響が強く残った事例といえよう。アジア諸国の多くは新興国であり、欧米諸国の統治経験をとおして、あるいは日本の統治経験をとおして、さらにソ連の法制度の影響を受けて憲法制定を行っている国が多い。イギリスの影響の下で制定された国として、シンガポール、インド、パキスタン、バングラデシュ、マレーシアなどがあり、ドイツ、フランスの影響を受けたわが国の憲法は、韓国、台湾、インドネシアなどに欧米の影響を間接的に与えてきた。オランダは、スリランカ、インドネシアに対して影響を与えている。アメリカの影響を受けて制定された憲法として、フィリピン、戦後の日本国憲法がある。スペインはかつてのフィリピンの法制度に影響を与えている。フランスはインドシナ諸国に対して、ロシアは中国、ベトナムに対してである。このように、アジア諸国の憲法はこれまでの歴史の遺産を背負っているものといえよう。

アジア諸国の現行憲法のすべてが第2次大戦後に制定されたかあるいは改正されている。頻繁な憲法改正を繰り返している国が多い。このなかでも、タイと日本の現行憲法は、それぞれ植民地の経験を経ていないが、やはり戦後になって制定されたものである。ここで、若干古い(1992年)ピーアの

資料から、現行のアジア諸国憲法の制定・改訂年次を参照すると、次のとおりである⁽⁵⁾。1945年（インドネシア）、47年（台湾、日本）、49年（インド）、53年（ブータン）、60年（モンゴル）、63年（マレーシア、シンガポール）、72年（バングラデシュ、朝鮮民主主義人民共和国）、73年（パキスタン）、74年（ミャンマー）、75年（ラオス、バプアニューギニア）、78年（スリランカ）、92年（ベトナム）、82年（中国）、84年（ブルネイ）、87年（韓国、フィリピン）、90年（フィジー、ネパール）、91年（タイ、カンボジア）。

内容に立入って若干見てみると、現在のアジア各国の立憲国家のあり方には、制度的に大きな違いを見い出すことができる。第1は、統治構造に関して、連邦制を採用するインドやマレーシアのような国がある一方で、単一国家制（unitary）を選択した国々がある。連邦制を採用した国の州がどの程度の独立性を備えているかどうかは、詳細な検討が必要である。インドネシアのようにかつて連邦制を採用した国もある。君主制を採用するタイ、マレーシア、日本のような国もあるとともに、大統領制を採用する韓国、フィリピン、インドネシア、シンガポールなどといった国がある。国王の地位が単に象徴的にすぎない日本のような国と、実際の政治に関しても事実上の影響力を行使できるタイのような場合がある。また、大統領の地位とその性格についても同じであり、単に象徴的な地位にとどまるシンガポールのような場合やそうでなくアメリカ型の大統領をモデルとしたフィリピンのような国もある。

他方、議会については、議院内閣制を採用する国も多いが、強大な大統領権限を維持する一方で、首相を議会に対する答責機関として位置づけることにより、大統領に対して議会からの責任追求が及ばない仕組みを採用している国も少なくない。例えば、開発独裁制と呼ばれる政治体制下では、かつてのフィリピンのマルコス体制時代にみられたように、議会からの干渉を排除するために首相を責任追及の受け皿とし、平時においても、大統領に立法権までもが集中する憲法上の仕組みを完成させることにより、いわゆるマルコス王朝時代の権力集中体制を完成したものである。議院内閣制

を憲法上では形式的に導入したものの、戒厳令を利用して民主的な政治体制あるいは議会政治に移行することを引き延ばすことにより、議会開催に関する国民の要求を回避し、三権分立制度が機能することを実質的に妨害していたといえよう。もちろん、行政が議会の作用をコントロールする手法は他にもある。また一院制を採用するシンガポール、韓国のような国もあれば、二院制を採用する国も多い。さらに、政党に対するコントロールを行う国もみられる。

行政に関してみた場合、シビリアン・コントロールが働いている国とそうでない国がある。政治と軍の結びつきを切り放すことができない国としては、インドネシアがある。軍の役割を「二重機能」と称して、軍を本来的な安全軍事の機能とその政治的社会的な機能の二側面から評価する。他方、戦後「軍隊」の保持を完全に放棄してしまった日本のような例もある。

次に、司法の役割については、裁判制度に大きな信頼を寄せる国と、むしろ人権保障を重視する国とがある。裁判官の任命、特別裁判所の種類と設置に関して、各国が必ずしも一律な制度を採用しているわけではない。あるいは、裁判所が完全な独立を果たしておらず、法務省などの行政府の監督に実質的に服している国もある。また、コモン・ローの影響を受けてきたシンガポールのような国では、判例主義の伝統を引き継いでいるが、独立後に参照すべき判例原則の範囲は、当該国の植民地時代に形成された判例原則に限定することができない。したがって、植民地時代以前においても、あるいは、独立後においても宗主国の判例を際限なく参照することを余儀なくされるのである。この意味では、独立後のコモン・ロー諸国にとって、司法の独立は実質的に保障されているのかといった課題がある。アジア諸国の憲法は、植民地時代を経験したことによって、さまざまな課題に直面しているのである。

のみならず、独立後のアジア諸国は、新たな課題にも直面したのである。つまり、独立直後の混乱した状況で、アジア諸国は、まずいち早く実質的な政治的、経済的な自立を達成すべき課題を与えられた。実質的に独立を達成すべき課題である。治安、国家統合といった政治的課題、貧困からの脱却、

インフレ対策や工業化、国際的な課題に直面せざるを得なかったのである。このような数多の国家的課題に対応するためには、限られた人的、物的資源を最大限に活用して、効率的に開発を促進できる国家体制、つまりは開発体制を維持すべき要請が働いたものといわざるえないであろう。強い政府、つまり、迅速かつ強力に、社会変化に対応できる憲法体制を必要としていたのである。

3. 憲法体制をめぐる議論

アジア諸国の憲法制度に関連して、欧米流の個人主義に根ざした民主主義はアジアの国情に合わないとの議論は、いろいろな段階において行われている。むしろ家族主義的な、集団主義的な基礎に立った民主主義がアジア諸国には馴染むと議論されているのである。例えば、インドネシアでは、ゴトン・ロヨン、マレーシアではルクン・ネガラの価値観の重視であり、また、ASEANの場では、多数決よりもムファカットなどのコンセンサスを重んじるといった意思決定方式を採用することに象徴されている。このような伝統的な価値観の存在、およびこれに関連した議論は、最近に始まったわけではない。これは、フィリピンにおいてもあてはまる。かつての憲法制定会議において、強い国家観を選択すべきかどうかといった議論が重ねられているのである。また、インドネシアにおいては、スカルノが憲法制定会議の場において、パンチャシラの考えを打ち出す過程において、すでに独立後の新しい民主観、あるいは国家像を模索していたのである。また、インドネシアの憲法制定会議の場で、ヨーロッパの法学教育を受けてきたスポモさえも、この国の独立後の憲法のあり方をめぐり、ヨーロッパ流の民主主義を基礎にした憲法の枠組みはインドネシアに適さないとこれを排除したのである。

以上のような過去の憲法制定会議における主張が現在もなお同じ理由で支配的であるとは直ちに断言できないであろう。すでに、多くのアジア諸国が、実質的な意味で政治的、経済的独立を達成しており、さらにはこのなかに、

先進国への仲間入りを果たしたあるいは近い将来にこれを果たそうとしているシンガポールやマレーシアのような国も含まれている。しかし、前述のインドネシアのスボモの考えなどからみれば、現在行われているアジアの政治指導者の考えとさほど大きくかけ離れているとは思えない。このようにみると、アジア諸国の憲法制度あるいは立憲制度に関する主張は、単に当該国の制度が後進的かどうかといった議論だけではなさそうである。むしろ、先進国の過去の歴史から得られた経験を共有できない理由が存在する、あるいはかつて先進国が長い苦難の末に経験した歴史認識と現在の途上国がおかれた社会状況にはあまりに違いがありすぎるといった現状認識のずれに起因するものと考えたほうがよさそうである。しかし、この答えは、さほど容易に引き出せるものではないであろう。

ところで、アジア諸国が前述のような開発を国是とする体制を選択する場合に、あるいは克服すべき課題を多くかかえた場合に、先進国の憲法モデルは当然にはあてはまらないことが一般的に予想される。先進国における憲法体制モデルは権力分散型のモデルであり、いかに人権保障のために権力を分散させるかにその主眼がおかれている。他方、国家誕生の出発点において、途上国が必要としたモデルは、権力融合型のモデルであった。ここに、途上国が模索すべき出発点の憲法モデルがあったのであり、外見的な立憲主義を生み出してしまった根拠があったと考えられる。しかし、独立直後の当時の憲法体制は、つまり、独立後に宗主国から引き継いだ憲法の枠組みは、概して近代的な枠組みであった。ちなみに、インドネシアが独立直後に参照したのは、日本の明治憲法であり、明治政府への強力な権力集中を前提にした国家構造であった。しかし、その後インドネシアで欧米型の民主政治を導入したにもかかわらず、失敗したとされ、再び1945年当時の憲法に復帰するにいたった。これは、当時、強い政治権力が要請されたためであろう。

以上のように、アジア諸国の憲法制度は、植民地時代の統治法制のあり方、独立の方法、その後の歩みと深い関係をもっているのである。

4. まとめ

アジア諸国の立憲主義体制のあり方は、人権あるいは民主化に関するさまざまな動きから論じることが可能であろう。しかし、人権保障といえども、憲法の統治制度によって担保されているものと考えられる。アジア諸国の憲法のなかには、人権関連に関して詳細に規定する傾向の国がみられるのと同時に、人権保障に関してきわめて不十分な規定にとどまっている国もある。そこで、国家の統治構造からどのような国家像が描かれているのか、あるいはどのような方法で、三権のあり方にバランスがとられているのか、変更が加えられているのか、あるいは人権に対する保障措置が講じられているのかを、まず検討してみる必要があろう。

また、統治構造に関してみた場合には、行政優位型の統治構造かあるいは議会優位型の統治構造かの選択が行われているものと考えられる。行政優位型の体制を採用する場合に、司法府が人権を担保できているであろうか。多くのアジア諸国で、議院内閣制を採用すべきか否かの立法議論が行われているが、制度的にどれだけ機能できるのだろうか。議院内閣制が最も民主的な政治制度であるといった議論がしばしばみられるが、アジア諸国の議会は十分に機能できる状態で、国民の意思を反映できる条件にあるのだろうか。概して、途上国で混乱が生じているのは、この議院内閣制の導入後についてである。議院内閣制は、議会の力不足や多党分裂のために、機能せずにむしろ国政に混乱をもたらしてしまう場合が多いためである。アジア諸国の多くは、憲法制度のなかにこのような強い政府、あるいは混乱をもたらす無力な議会を予め想定しているのではないかとさえ考えられる。これは、言い替えると、強い政府の確立であり、議会政治に対する不信感であろう。

このようにみると、強力な指導者あるいは官僚組織が認められる国では、仮に議会が機能不全に陥った場合でも、国家的な危機状況を克服する機会があるものといえよう。国家の危機状況において、強い政府をあるいは強い指

導者を期待するといった傾向は、先進国にとっても途上国にとっても同じである。途上国が仮に危機状況におかれていなくても、社会文化的な価値観が強いカリスマ的指導者を求める傾向があるのだといった意見も見られるが、これは、強い指導者を平時において継続的に必要だとする主張に近いものとして理解できよう。

最後に、アジア諸国の立憲国家あるいは民主化との関連で、これからの課題は、これまでの開発体制下において集中してきた権力集中メカニズムを維持すべきことに固執することではなく、むしろ集中した権力をいかに段階的かつスムーズに分散するかである。すでに開発体制下の矛盾が綻びはじめているのである。アジア諸国における民主化への要請はまさにこのような一般の人々の声を反映するものとして理解すべきであり、これまでの国を挙げての開発体制の命題が徐々に後退しつつあることを暗示するものである。しかし、権力の分散をはかることは必ずしも容易でない。分散にあたっては、議会、各行政機関、司法機関、地方政府、あるいは個人などの積極的な役割分担が必要である。開発体制の主役を引き受けるべき別の主役がまさに必要となるのである。この意味で、権力の分散の指揮とりこそが、これからのアジア諸国に課せられた新たな歴史的課題ということができよう⁽⁶⁾。

注(1) この点について、岩崎育夫の「アジア開発体制の民主主義観」(『アジア研・ワールド・トレンド』第8号、1995年12月/96年1月)が詳しい。

(2) タイでは、「半分の民主主義」といった表現がみられる。末廣昭『タイ——開発と民主主義』岩波新書、1993年；同「アジア開発独裁論」(『講座現代アジア 2：近代化と構造変動』東京大学出版会、1994年)209～237ページ。

(3) 右崎正博「比較憲法史研究19：現代議会制の構造と機能・覚書」(『法律時報』第68巻10号)72～75ページ。

(4) 樋口陽一『比較憲法』第3版、青林書院、1992年。

(5) Lawrence Beer, *Constitutional Systems in Late Twentieth Century Asia*, University of Washington Press, 1992, p.40.

(6) 松下圭一「政策型思考と政治」東京大学出版会、1995年。「文明軸とし

て、工業化・民主化の問いなおし」の視点、あるいは「国家宗教としてのイデオロギーの時代が終り、模索と選択というプラグマティックな政策・制度の時代になっていくのである」との視点が提供されている（それぞれ、同書、21, 27ページ）。