

ミャンマーにおける「法の支配」 —司法はいかなる役割をはたすのか—

山田美和

ミャンマーでは二〇一一年三月末の体制転換以降多くの法律が成立している。ミャンマーの法体系は複雑で、王朝時代からの慣習法、英国統治下期に導入された法、ビルマ式社会主義時代に制定された法、そして現在への体制移行直前までタンシュエSPDC（国家平和発展評議会）議長の署名で公布されていた法が混在する。体制転換以降は、二〇〇八年憲法にもとづき立法権は国会にあり、ミャンマーにおける立法は国会での法案審議と採決によって成立するようになった。二〇一〇年秋の総選挙の結果、翼賛政党であるUSDP（連邦団結発展党）が議席の過半数を占め、四分の一の議席が軍人議員に充当されている国会は、当初は大統領のラバースタンブに過ぎないと予想されていた。しかし二〇一二年一月に成

立した外国投資法をめぐる数カ月間にわたる国会審議では、外資に開放的な政府法案に対し、国会は国内資本の権益を保護するよう修正を求めた。同年九月には、国会の設置する委員会の法的地位について大統領が憲法廷に憲法解釈を求め、憲法廷の決定に不満を抱いた国会は憲法廷メンバー全員を弾劾する手続きを断行した。国会は大統領のラバースタンブどころか、対抗姿勢をみせており、これをミャンマーにおける民主主義の健全な発展段階と評する向きもある。しかし、国会が自らの意に沿わない判断を下した憲法廷のメンバーを違反行為という理由で弾劾する事態は、司法の独立という観点から、現在のミャンマーの国家体制のひとつの脆さを露呈したといえよう。

演説で謳い、最大野党NLD（国民民主連盟）党首であるアウンサンズーチーが連呼し、人民代表院議長シュエマンも強調する「法の支配」は、司法機関の独立があつてこそ存在する。司法の判断が公正を保つためには司法権は他の権力による不当な圧力や干渉から独立していなければならない。ミャンマーにおける「法の支配」の確立は、司法の独立性をいかに確立するかにかかっている。

本稿では、二〇一二年夏の国会による憲法廷メンバーの弾劾そして翌二〇一三年一月の憲法廷法修正を詳述し、ミャンマーにおける司法の独立性の問題点を分析し、今後の司法のあり方を論じる。

●議会を怒らせた憲法廷の判断—政争の先に—

に、国会が設置した委員会の法的地位について判断を求めた。「各院で設置された委員会、評議会や機関を連邦レベルとみなす解釈は合憲か否か」—二〇〇八年憲法第三二二条によって憲法廷は憲法の解釈問題を判断する権限を有し、第三二五条（a）にもとづき大統領はその判断を求めた。その背景には、人民代表院と民族代表院に憲法に明記された四つの委員会の他に各々二〇を超える委員会が次々と設置されていた。三月に下された憲法廷の判断は、憲法上の連邦レベルの組織とは大統領に任命され国会が承認した組織であり、国会が設置した委員会や評議会が連邦レベルであるとの解釈は違憲であるとした。それに対して国会は、かかる判断は大臣を召喚する国会の権限を制限するものであると反発した。国会が設置した委員会や評議会が連邦レベルではないということは、連邦レベルである政府機関を審査する国会の権限を奪い、立法院の行政府に対するチェック機能を骨抜きにする主張。四月には一九一名の議員が大統領に抗議するも大統領は静観。憲法廷にはその判断を撤回するよう人民代表院議員三〇一名が

二〇一二年二月大統領は憲法廷

請願書に署名。そして国会は、憲法廷メンバーは重大に誤った憲法解釈をしたことよってその法的役割に違反したとして、憲法第三三四条にもとづき憲法廷メンバーの弾劾手続を開始。九月民族代表院での採決、続く人民代表院での採決の直後に憲法廷メンバー全員が辞任した。

国会自体に憲法廷の判断を覆す権限はない。二〇〇八年憲法は憲法廷の判断は最終で終局的であると規定する。憲法廷の判断は一回きりであり、三審制のように控訴や上告はない。判断を覆せないならば、憲法廷メンバーをすげ替えるしかない。国会は弾劾という刀を振り上げた。憲法廷メンバーを弾劾する理由として、「違反行為」(第三三四条 (a) (iii)) 「任務の非効率な遂行」(同項 (v)) が挙げられたが、当時の憲法廷メンバーがこれらに該当する行為をしたのかは明らかではない。国会が設置する委員会について憲法の規定は明確ではなく、憲法廷が意図的にかかる結論を導くために憲法解釈を誤ったという証拠はない。国会側の主張では憲法廷メンバーはテインセイン大統領の代理人にすぎないというが、憲法廷がそれ

までに行なってきた判断は大統領・連邦政府よりの判断では決してない。それに憲法廷メンバー九人のうち大統領の指名による者は三人だけであり、残り三人は人民代表院、三人は民族代表院が選出した者である。憲法廷メンバーの弾劾は数カ月間続いた憲法廷の役割をめぐる大統領と国会の確執にひとつの決着をつけるものであった。要は政治力の争いのひとつの表出に過ぎないという評価と同時に、ミャンマー司法の独立にとつては危険な前例がつくられたといえよう。

● 議会による憲法廷法の修正

国会は、憲法廷メンバーの弾劾にとどまらず、憲法廷のあり方を規定する憲法廷法 (The Constitutional Tribunal of the Union Law) そのものを修正するという立法権を行使した。憲法廷法は、二〇〇八年憲法第四四三条「憲法が施行される前に、SPDCが行う準備作業は憲法に合致して行なわれたものとする」という規定に拠って、SPDC Law No.21/2010として二〇一〇年一月二八日に制定されたものであった。

二〇一三年一月二二日に公布さ

れた憲法廷法の修正は、第一に憲法廷長の指名権を大統領から国会議長に移した。旧法第六条は、憲法廷メンバーを大統領、人民代表院議長、民族代表院議長が各々三名選び、大統領が合計九名のリストの中から憲法廷長を指名し国会の承認を得ると規定していた。修正法ではかかるリストの中から、人民代表院議長および民族代表院議長との協議により憲法廷長が指名され、国会によって承認されるとした。

第二の修正点は、憲法廷法の任務として国会への報告義務が課せられた。憲法廷法第一二条には憲法廷の任務として、(a) 憲法規定の解釈 (b) 法律の違憲審査 (c) 行政措置の違憲審査 (d) 連邦と管区、連邦と州、管区と州、州間、管区間、州と自治区、管区と自治区、自治区間の憲法上の争いの判断 (e) 連邦、管区、州または自治区が各々の法を執行するにあたり、権利および義務について発生する争いの判断 (f) 連邦領について大統領から通知された事項の審査および判断 (g) 他の裁判所で法律の違憲性に関する争いが提訴され、かかる事項について憲法廷の判断がなさ

れていない場合、当該裁判所は審理を中断し憲法廷に意見を提出し決定を得ること (h) 国会が制定する法律に規定された機能と任務を果たすことが列挙されている。これらの規定は憲法第三二二条および第三二三条の規定に倣っている。修正法は、それに (i) として「憲法廷メンバーはその任務に関して、自らを選出した大統領、人民代表院議長または民族代表院議長に対して報告しなければならぬ」という規定を加えた。

第三に、憲法廷の判断の拘束力について修正した。憲法廷の決定の効力について旧法は、第二三条において「憲法廷の決定は終局的で結論的である」と規定し、第二四条で「第一二条 (g) によってある裁判所から提出された事項に関する決定は拘束力をもつ」と規定し、第二五条では「憲法廷の決定は関連する政府省庁、機関、人々もしくは各管区に効力が及ぶ」と規定する。第二三条は、憲法第三二二条の規定と同じであり、第二四条も憲法第三二三条に倣ったものである。修正法では、まず旧法第二三条と第二四条の条文番号を入れ替えたうえで、新しい第二四条の文言を「第二三条に

従ってなされた憲法廷の決定は終局的である」とし、旧法第二五条を削除した。憲法廷の決定が終局的である場合を、修正法第二三条

の場合、すなわちある裁判所から提出された事項に関する決定のみに限るとし、拘束力をもつという

明文は削られた。旧法第二五条を削除することにより、憲法廷の決定の効力を否定した。これは、憲

法廷の機能と役割に重大な変化をもたらすものであり、憲法廷の存在意義さえも危ぶまれる修正といえる。旧法第二五条の文言は憲法

にはないため、その削除は憲法自体に抵触するとはいえない。しかし、「憲法廷の決定は終局的で結

論的である」という憲法規定は、修正法によって歪められた。

テインセイン大統領は修正案を採決しようとする国会に対し、このような修正ではなく、憲法廷の役割を規定した憲法の該当規定を改正することを提案したが、国会は耳を貸さなかった。修正法が公布された翌日のNew Light of Myanmar紙でテインセイン大統領は、修正法案にやむなく同意をしたが、この修正法は憲法廷の管轄権を損ねると強調。そして当該修正法の合憲性を判断するかどうか

は憲法廷次第だと述べた。しかしその後憲法廷に、かかる判断を求める者はない。

二〇一三年二月二十五日憲法廷の新しいメンバーが任命された(大統領府令No.12/2013)。修正された憲法廷法第六条にもとづき、

人民代表院議長が指名したミヤテイン(元最高裁判所事務総長)が憲法廷長として議会で承認され

た。現政権下における憲法廷第二次メンバーはミヤテイン憲法廷長の他には裁判所出身者はいない。

●二〇〇八年憲法における憲法廷新設の意図は何か

そもそもミャンマーの二〇〇八年憲法で新設された憲法廷の司法権は、その独立性が守られるべきいかなる役割を担うものであるのか。一九四七年最初の憲法制定以来、ミャンマーの司法制度史上、憲法判断を専権管轄とする司法機関は存在しなかったし、一九八八年以降憲法(一九七四年憲法)自体が停止されていた。憲法判断とはこれまでのミャンマー司法が経験したことのない役割なのである。憲法第三三五条は、憲法廷の任期を議会と同様に五年間と規定する。この規定から憲法廷は政治

任用であり、大統領色が色濃く反映されると推定される。軍事政権からの体制移行は、二〇〇八年憲法をもっていかに権力を分配するかということであり、その憲法維持のために憲法廷はつくられたとも推測される。

振り返れば二〇〇八年憲法は、二〇〇八年五月サイクロンによる未曾有の被害に見舞われた直後に国際社会からの批判にもかかわらず軍政によって断行された国民投票によって、投票者二七二八万八

八二七人のうち九二・四八%の同意を得たものとされている(二〇〇八年五月二六日付国民投票評議会告示No.12/2008)。その憲法

は軍政お手盛りの憲法制定会議で起草されたものであり、国民は四五七条にも及ぶ条文の内容を理解しないまま投票を強いられた。同憲法にもとづく二〇一〇年一月の選挙は、アウンサンスーチーは軟禁されたままNLDの参加はなく、国際的な選挙監視団の入国は認められず、USDPの圧倒的勝利で終わった。議会の議席の四分の一は二〇〇八年憲法規定によって軍人議員に確保されている。つまりは憲法廷の根拠である二〇〇八年憲法自体も、憲法廷メンバー

を弾劾し、憲法廷法の修正を断行した議会自体も、その正統性について民主主義の挑戦を受け続けている。

しかし、憲法廷の設立経緯にかかわらず、国会がその意に沿わない憲法廷の決定を違反行為としてメンバーを弾劾し、憲法規定を歪める修正法を成立させるのは法的論理に則っているとはいえない。議会や「法の支配」という器や詭弁を弄しての権力争いに憲法廷が使われたとすれば、ミャンマー司法の独立にとって憂慮される先例となった。

昨年九月に憲法廷で面会に応じてくれた憲法廷長はこう語った。「軍政時代には立法、行政、司法の三権すべてが軍に掌握されていた。我々は、法の支配、民主主義をめざして現憲法をつくり、法の支配を保障するしくみとして憲法廷をつくった。」―何を憲法廷の管轄とするかミャンマー司法は手探りの状態にある。法の支配、民主主義を標榜するひとつのデモンストレーションとしての憲法廷という器が息吹を吹き込まれるのか否かは、まさに今大きなうねりとなっている憲法改正のゆくえにかかっている。

●活発化する憲法改正の動き
—憲法改正のなかで失つてはならないもの—

二〇一四年初めテインセイン大統領は月例のラジオ演説で「健全な憲法というものは、我々の社会の国家的、経済的、社会的要請に応じて適宜修正されるものである」と述べた。国会はすでに二〇一三年七月二五日に憲法見直し合同委員会を設置した（同日付告示No.41(2013)。委員長以下一〇九名、うちUSDP議員五二名、軍人議員二五名、NLD議員七名その他少数民族政党の議員から成る。委員会が一〇月から憲法修正に関する提言を公募したところ、一二月末までに三二万通の提案を受け取ったという。

USDPも、外国籍の配偶者や子どもを持つ者の大統領就任を拒む第五九条（f）を含む五二の条文の修正、二一の条文の削除を求める提案書を決議。提案のなかに管区や州の首長を投票で選出する案も含まれているという。現議会議席の過半数を握る現与党が自らの抛り処となっている憲法の改正に前向きな姿勢を示したことは驚きをもって報じられた。軍自体も提案を提出したという。NLDは

一六八の条文規定の変更を求めている。

改正論議の渦中にある二〇〇八年憲法であるが、現憲法の重要性のひとつは、最高裁判所による令状発行権限の復活にあることは特筆しておきたい。普遍的価値である「法の支配」は、専断的な国家権力の支配を排除し、権力を法で拘束することによって、国民の権利と自由を擁護することを目的とする。そこで重要なのは権力の恣意的行使を法によって抑制する裁判所の役割である。

独立当初一九四七年憲法では最高裁判所に憲法上の救済手段として人身保護令状、職務執行令状、禁止令状、権限開示令状、移送令状の発行権を授権していた。最高裁は個人の権利を保護し行政の行為を制限する役割を担っていた。一九六二年のクーデターにより革命評議会はそれまでの司法制度を廃止、一九七四年の社会主義憲法では立法、行政、司法の分立はなかった。一九八八年に軍政によって最高裁判所を頂点とする新たな裁判所制度が設立されたが、最高裁に令状事件を審理する権限はなかった。二〇〇八年憲法によって最高裁の令状発行権がおよそ半世

紀ぶりに再導入されたのである。

人々の基本権を定めた第八章の第三七八条は、「第八章で付与された基本的権利に関する申請について、最高裁は人身保護令状、職務執行令状、禁止令状、権限開示令状、移送令状を発行する権限を有する」と規定し、基本権の保障のために最高裁の令状発行権があることを明記している。しかし最高裁の令状発行権も司法が独立していなければそれは発揮されない。

外国人投資家にとってもミャンマーの裁判所の独立性が重要であることはいうまでもない。ミャンマーは、二〇一三年七月一五日ニューヨーク条約（外国仲裁判断の承認および執行に関する条約）に加盟した。同条約への加盟は、ミャンマーの裁判所に、当事者間の契約で当事者間の紛争は外国仲裁に委ねると同意した場合、ミャンマー国内においてその外国仲裁判断を承認し執行する義務を負わせる。同条約には、加盟国の裁判所は自国の公序に反するという理由で判断の執行を拒むことができるとの規定がある。ミャンマーの裁判所が今後どのようにこの規定を解釈するか、とくに自国政府や国営企業が関係する判断について

いかに解釈するか。同条約への加盟が実効性をもつべく、ミャンマーの裁判所がいかにその独立性を確保するのか注目される。

この国は確実に変わった。今から十余年前ヤンゴン大学で「この国では真実を語ることは罪になる」と意見開陳を拒んだ研究者仲間は今、ミャンマーの憲法そして司法のあり方について熱い議論を交わす。ミャンマーにおける「法の支配」は五〇年余にわたる軍政によって支配されていた。それが今、ミャンマーの人々は、法は統治する者の手段ではなく、人々の権利を実現させる手段であることを理解し始めている。二〇〇八年憲法を出発点として、この国のあり方（ガバナンス）、法の支配のあり方がまさに築き始められようとしている。その変化は二〇一一年三月末の現政権発足時にはおそらく誰も予想しなかった速度で進んでいる。

（やまだ みわ／