

タイの立法過程とその変容

今泉慎也（編）

2010年3月

独立行政法人 日本貿易振興機構
アジア経済研究所

はじめに

本報告書は、アジア経済研究所において実施している「タイの立法過程とその変容」研究会（平成 21・22 年度）の中間報告をまとめたものである。

立法過程とは、立法に関する組織・手続（立法制度）およびその実態と定義される。立法制度には、議会における法律案の審議はもちろんのこと、それに至るさまざまなプロセス、たとえば、省庁による法案起草、閣議決定、法案審査機関による法案チェック、市民団体による請願・法案提出などさまざまな段階を含んでいる。本研究会は、タイを事例としながら、開発途上国における立法過程の特質や課題を明らかにしようとするものである。

開発途上国・地域の立法過程を研究する意義は何であろうか。民主化やグローバル化に対応していくため、各国はさまざまな制度改革を求められており、そのための立法需要は急速に拡大しつつある。民主化、経済・社会のニーズの変化に対応した制度の整備・改革を促していくためには、個々の制度の中身とは別に、そうした制度を設定する法律・行政規則を制定・改正する広い意味での立法手続・立法過程が効率的で適正なものであることが求められる。また、民主主義国家においては、議会を中心とする立法過程が民意を反映し、公正な手続に従って行われるべきことが求められている。このように、立法に求められるさまざまな規範的な要請ないしは目標を達成するため、立法過程をどのように設計し、運用するかが問われていると言えよう。

タイにおいては、民主化、経済のグローバル化、経済成長、さらには経済危機を背景に、1990 年代以降に多くの分野で急速な制度改革が進展した。その過程において、立法過程をめぐるさまざまな課題が明らかになってきた。

1990 年代の民主化・政治改革運動においては、国民の政治参加を拡大し、民主的で適正な手続を確保すると同時に、いかにして効率的な政策形成を実現するかが議論された。政治改革の成果である 1997 年憲法が、統治構造の抜本的な見直しを行い、上院議員の公選化の実現や議会政治に関わるさまざまなルールを整備した。この 1997 年憲法体制は、民主化の定着という観点では一定の成果を達成したものの、それ自体が促した政治変化の結果、2006 年クーデタによって廃止された。2007 年憲法は、1997 年憲法の諸要素を継承したが、上院議員の一部に任命制を復活させた点など国民の政治参加の観点からはその問題性は顕著である。

他方、1990 年代のタイでは、経済・社会面での制度改革が進展した。とくに 1997 年経済危機とその後の IMF 主導の制度改革は、中長期的な構造改革へとつながり、この時期に多くの法律・行政規則の制定・改廃が短期間のうちに行われた。その一方で、改革に迅速性が求められるなか、旧来通りの時間のかかる立法過程が改革のボトルネックとして顕在化し、その改革を求める声が強まってきたのもこの時期である。企業経営者は、時代遅

れの法律が企業活動の制約となると考え、個々の分野の制度改革を要求する一方、立法過程を見直すための制度整備も求めてきた。法改革になみなみならぬ力を注いだタクシン政権（2001-2006）では、行政機関にそれぞれが主管する法律・行政規則の改正や新規制定を盛り込んだ立法計画の策定を求めた。タクシン首相が2006年クーデタで追放された後も、法改革に対する要求はより強まり、2007年憲法にははじめて憲法によって法改革委員会の創設が定められ、すでに暫定的な運用が始まっている。

本研究の問いは、大きく次の3点にまとめることができるだろう。

(1)タイの立法過程がどのような構造を有し、その実態はどのようなものであるのか。それが歴史的にどのように形成されてきたのか。開発政策の変遷や政治変化が立法過程にどのような変化をもたらしてきたのか。

(2)制度改革が喫緊の政策課題となった1990年代以降において、タイの立法過程がそれに対応してどのように変化してきたのか。新たな枠組みやメカニズムは、どのように機能したのか。果たして意図された役割を果たすことができたのであろうか。

(3)2006年以降の政変や2007年憲法は、立法過程はどのように変化したのか。1997年憲法体制と比べて、それは立法過程に求められるさまざまな規範的な要請をより実現するものとなっているのであろうか。

このような問いを立てるのは、議会政治に対するパースペクティブが民主化が進展した1990年代からタクシン元首相を追放した2006年クーデタ以降の間に急速に変化してきたと考えられるからである。軍政期における民主化運動は、軍人出身の首相に代わる民選の首相を渴望し、選挙された議員の権限拡大に力を注いだ。しかし、1990年代に民主化が段階的に実現すると、権力の受け皿となるべき政党政治は、政党間の政治的駆け引きによって停滞し、地方有力者の台頭、政治腐敗などタイ議会制が抱えてきた問題性を露見した。それゆえ、1990年代の政治改革運動は、政治・行政に対するチェック機能の強化と強い執行府を指向し、それは1997年憲法へと結実する。しかし、1997年憲法下で議会の圧倒的多数をおさえたタクシン政権が進めた政治主導の改革は、とりわけ都市部の中間層の反発を買った。大規模な反タクシン運動に対して1997年憲法体制はその枠内での解決に失敗し、2006年クーデタによって終わりを告げたのである。タクシン政権への反発や、選挙の公正さへの不信を背景に、2007年憲法は、1997年憲法の改革のいくつかを見直し、たとえば、一部の上院議員に任命制を復活させたのである。こうした急激な政治変化のなかではたして1990年代以降の制度変化がどんな影響を与えていたのか、もう一度検証することが必要となっているのである。

本報告書は、上記の研究課題のための予備的な考察である5論文から構成される。

第1章「タイの議会制度の特徴と立法の推移」（今泉論文）は、タイにおける議会制度の変遷や議会内立法過程の特徴を考察する。タイ官報データベースを用い、法律、緊急勅令、クーデタグループの布告等の制定数の推移を分析し、その特徴を浮き彫りにした。

第2章「タイの法・司法改革の制度的変遷——その組織と任務を中心に」(飯田論文)は、立法過程のさまざまな課題を乗り越えるための基盤として、1990年代以降に政府内に設置されたさまざまな法改革委員会について、その組織と機能を整理する。

第3章「タイにおける条約の国会承認—2007年憲法とその問題点」(青木論文)は、タイにおける条約の国会承認の問題を検討する。タックシン期の政治主導の外交政策、特にFTA交渉への反発から、2007年憲法は条約締結過程に対する議会による広範な統制を認めた。しかし、その規定の曖昧さと2008年の憲法裁判決の結果、条約締結過程の混乱を生んだほか、タックシン支持派と反対派との政治抗争のなかで、対外関係にも影響を与えつつある。

第4章「タイにおける消費者保護の実質化と手続法——2008年消費者事件手続法の検討より」(西澤論文)は、消費者運動が立法過程に影響を与えた事例として、2008年消費者事件手続法の分析を行う。同法の影響が経済活動に広範な影響を与える可能性を指摘する。

第5章「1991年障害者リハビリテーション法形成過程——障害当事者の動きに注目して」(吉村)論文は、国際的な障害者運動に触発される形で拡大したタイ国内の障害者の活動が、1991年障害者リハビリテーション法の起草へとつながっていく過程を描く。

本研究会はまだ研究の端緒に就いたばかりであるが、本書の考察のなかからも今後研究を進めていく上での数多くのヒントが示されている。第一は、近年の市民運動において特定の立法の実現を活動の目標に据えたものが顕著となってきたことである。本書で言及された障害者、消費者、反FTAグループといった運動は、いくつかの特定の法律の制定や憲法制定・改正に大きな影響力を与えてきた。そうした運動を支えるリーダーシップや、立法に関するスキル・技術の偏在という問題も背後にある。反対に立法過程がそうした市民運動をどのようにその中に取り込もうとしているのか、興味深い論点である。運動の活性化には、国際的な市民運動のほか、市民の政治参加の拡大を指向した1990年代以降の制度改革が何らかの影響しているかもしれない。たとえば、本報告書では詳しく検討していないが、国民による法律案の提出が1997年憲法で導入され、2007年憲法で要件が緩和されている。法案の成立に成功した例はまだないが、いくつかの団体は法律案の提出を積極的に活用する姿勢を示している。また、政策形成や立法過程における裁判所の判決の影響も圧倒的に強くなりつつあり、また、市民グループの側でも環境問題などを中心に訴訟戦略をとる例が現れている。憲法裁による法令や条約の違憲判決、行政裁による違法性の認定を受けることで、法律や行政規則の改廃が進む例が増えている。立法過程における一つの経路として、捉えていくことが必要となるだろう。

2010年3月 編者