

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 まき

要約

本稿では、2007年憲法による条約締結のための制度が成立した背景を概観する。そして、2007年憲法に基づく条約の国会承認過程が、どのような状況をもたらしているのかについて、基本的情報を整理する。2007年憲法は、「CEO首相」と称したタクシンのトップダウン型意思決定による対外政策を否定し、国民の代表である国会の審査を透徹させる事を目指していた。そのために国会承認条約の定義を拡大し、強い首相と弱い議会の力関係を司法が裁定者として調整する規定を設けた。しかしながら、2007年憲法による国会承認条約の定義は非常に広く、そのことが実務官僚の間に混乱をもたらしている。官僚らは憲法裁の違憲判決を恐れてほぼすべての条約案を議会に提出するようになり、膨大な条約案の審査とそのための準備は、官僚ばかりでなく議員にとっても大きな負担となっている。2009年には、議会で第190条の修正を含む憲法改正案が提出されたが、連立与党間の政治的駆け引きにより、反対多数で否決された。190条の定義をいかに具体化し、国際関係を運営する上で効率性と民主的統治のバランスをどうとっていくのか、今後の動向が注視される。

キーワード； タイ 国会承認条約 2007 憲法

はじめに

国会の承認が必要な条約とはどのような条約か？それを定義するのは誰なのか？近年、国会承認条約の定義をめぐる問いがタイ政治において重要な意味を持ちつつある。

歴史上、条約締結のための手続きは長らく行政府（あるいは国家元首）の専管事項として扱われてきた。しかし、現代では多くの国で条約の正式な受諾の前に立法府が条約案を

審議し、国内法体系に編入させることを義務づけるようになった。その結果、今日、条約締結の過程は行政府が外交処理権に基づいて条約内容を提示、交渉、確定（署名）する段階と、立法府が条約を国内法体系に編入させるために審査、承認（批准）する段階から成るのが一般的となっている。こうした仕組みのもとで条約を締結し、国家が対外行動と国内統治とを円滑に行うためには、批准を得るべき条約の範囲について法律であらかじめ定め、行政府と立法府が果たすべき役割の分担を明らかにしておかねばならない（山本[1985:100]）。

タイもまた、1932年の立憲革命以来、歴代の憲法の中で国会の承認を必要とする条約の範囲と、国内法に編入するための手続きを定めてきた。ところが、現行の2007年タイ王国憲法（以下、2007年憲法と略す）体制の下では、条約締結手続きの合憲性と、交渉を進めた行政府の責任を問う議論が勃発し、タイの内外に大きな影響を及ぼしている。その背景となっているのは、2007年憲法第190条のもとで、国会の批准を必要とする条約の判断基準が曖昧なままになっていること、そして条約の司法審査が政争の手段として頻繁に使われるになったという事実である。ではなぜ2007年憲法では国会承認条約範囲を広く設定したのだろうか。2007年憲法の規定は、具体的にタイの政治状況にどのような影響を及ぼしているのだろうか。

本稿では、まず2007年憲法による条約締結のための制度が成立した背景を概観する。そして、2007年憲法に基づく条約の国会承認過程で起こった事態について基本的情報を整理し、今後の分析の課題を導出することを試みる。

第1節 条約の議会承認過程についての研究状況

条約の議会承認は、国際法（条約）と国内法の国内的序列の問題をはらむと同時に、条約締結過程における行政府と立法府の権限の配分という権力分立の問題をも提起している¹。Riesenfeld and Abbott [1994]は、欧米およびラテンアメリカ諸国を事例に、各国の条約締結および履行における立法府の役割を比較した。同書では、各国の憲法が定める立法条約の範囲と行政府の権限を明らかにした後、条約形成過程を主体間で利害を調整し内容を作成する交渉（negotiation）、議会で審議を行う締結・批准（conclusion）、そして条約を解釈し実施する履行（operation）の3段階に分け、それぞれの段階で各国の議会が及ぼす影響を比較検討している。同書は、いずれの国のケースでも締結・批准段階における立法府の影響が増大しつつあることを指摘し、とりわけ条約が批准を必要とするかどうかの判断を立法府自身が行うという米国上院の行為に警鐘を鳴らす。ただし、同書は立法府が条約締結過程に関わることを否定するものではなく、交渉、批准、履行のどの段階で立法府が関わるのが適切かという問題について議論する。後に詳しく述べるとおり、タイでも

また国会承認を必要とする条約（国会承認条約）の範囲は広がりつつある。立法府の管轄する条約が増えてきた背景には、どのような背景があり、どのようなアクターが関わっているのかという問題を本稿が考察する際、Riesenfeldらの研究は比較の視座を提供している。

柳井[1991]は、国際的な相互依存関係が発展した現代で、条約が国内法の改変を必要とする事例が増えてきた事実注意到を促す。こうした国際環境下において、交渉当事者は将来起こりうる条約と国内法との抵触を想定しながら条約起草・交渉に当たる必要がある。例えば、条約作成段階で国内法と整合的な内容の条約を起草し、あるいは批准前に条約履行に必要な国内法改正をあらかじめ行っておくことで、国際法と国内法の抵触を回避することも考えられよう。柳井はそうした国内法と国際法の整合性を確保し、条約形成過程で錯綜する関係者の利害を調整するための「制度的保証」として、外務省条約局の存在に注目する。柳井の指摘は、タイにおける条約の議会承認過程で専門家集団＝テクノクラートが果たす役割を知る上で示唆に富む。

さて、タイの条約締結過程に関する研究論文としては、代表的なものとして Jaturon [1996]、および Jumphot [2008]がある。特に Jumphot の論文は、Jaturon の業績を踏まえて著された 2007 年憲法下の条約形成についてまとめた初めての研究である。同書は主に国際法学の視点から 2007 年憲法第 190 条を主要国の事例と比較している。その中で Jumphot は、2007 年憲法が立法府に行政府の条約締結権を「監視」のみならず「統制」できるほどの権限を与えていると指摘し、そのために条約（＝国際法）が憲法＝（国内法）によって履行を阻まれかねないことを危惧している（Jumphot [2008: 202-203]）。三権分立の均衡という Jumphot が提示した 2007 年憲法 190 条をめぐる法学的な問題を踏まえ、本稿ではそうした問題が起こった事実背景について考察をすすめることとしたい。

タイの条約締結過程に関する情報源として、本稿では実務者による実務のための情報提供も利用する。そうした実用的資料としては、Visoot [1990]、および Krom sonthisanya [2004]を挙げておく。これらの資料は、憲法や他の法律には書かれていない実際の条約交渉、起草作業での留意点や過去の事例についての豊富な記述を含む。本稿ではこれらの実用的資料と論考に基づいて、タイの条約作成過程および議会での承認過程の概要を描き出す。

第 2 節 条約の議会承認に関するタイ憲法規定の変遷

2007 年憲法下の条約締結過程について考察するにあたり、本節ではタイの歴代憲法の条約についての規定について概観し、比較考察の足がかりとする。

タイでは、1932 年サヤーム王国憲法（以下 1932 年憲法と略記）で宣戦布告と平和条約締結について定めたものを、条約にかかわる規定の最初の例とする。同憲法の第 54 条は、以下のように定める。

「第 54 条 国王は、宣戦布告を行い、諸外国との間で平和・停戦条約および他の条約を締結する大権を有する。

②上に定めた宣戦布告は、国際連盟規約の規定に反しないときのみ行う

③サヤーム国領土を変更する規定を有し、または条約実施のための法律制定を必要とする条約は、人民代表会議の承認を受けなければならない」

人民代表会議における 1932 年憲法の草案審議では、同会議に提出されるべき条約の範囲について議論が行われた。そこでは、全ての条約を会議に付することは政府の事務処理能力にとって著しい負担であることから、議会で審議の対象とする条約は (3) に定める二種類に限定するべきだという趣旨が述べられている (Record 1932:150-54)。以後 1990 年代まで、タイ憲法は基本的に国会承認条約の範囲を、領土の変更を伴う条約、および実施のための法律制定を必要とする条約の二つと定めてきた。たとえば 1946 年憲法では、宣戦布告についての規定と条約の承認過程を定めた規定とを別個の条文に分け、以下のよう

「第 76 条 国王は、諸外国との間に、平和・停戦条約を締結し、および他の条約を締結する大権を有する

(2) タイ国の領土変更を伴う規定、または条約実施のための法律制定を必要とする条約は、国会の承認を得なければならない」

この条文は後の 1949 年憲法 (第 154 条)、1968 年憲法 (第 150 条) にも引き継がれた²。また 1978 年憲法制定時には、タイの条約国会承認のあり方を知る上で興味深い議論が行われている。同憲法起草委員会では、「行政府が意図的に国家や国民の利益を度外視し、売国的行為を行うことを防ぐ」ため、平和・停戦協定についても国会承認に服す条約にいれるべきとの意見が委員から出た。この意見に対し、他の委員は「行政府が即時的に時局に対応できるようにするため」これらの条約については国会の承認なしとすることを主張した。仮に当該停戦協定によって相手方に領土の一部を譲り渡す必要が生じたとしても、協定の内容を履行するためには「第 2 項で言及しているように、国会の承認が必要となる」ため、あえて条文に記載する必要はないというのがその主な理由である。結局、起草委員会では原案のまま平和・停戦協定については国会承認を必要としないことで合意した。また、軍事同盟協定についても国会承認を義務とすべきという意見が出たが、これも原案通り国会承認条約の例外とすることで合意している。その理由としては、「非常事態が生じた場合に (国会の承認を待っている: 筆者補足) 時局への対応が遅れるかもしれない。また問題によっては機密性が高いことから、国会で審議することにより (条約内容が) 実行できなくなる恐れがある」との見解が述べられている (Sawasdikan samnakngan

lekhatthikan ratthasapha [1988: 317-318])。このように、過去の憲法制定過程での国会承認条約についての議論からは、行政および外交行動の効率性を優先するため、条約締結権は行政府に委ねる、という思想がながらく続いてきた様子が見られる³。

一方で、1978年憲法制定に際し、あらたに国会承認条約の範疇に加えられた分野もあった。第162条2項目で、「タイ国土若しくは国家主権を有する領域の変更」(下線筆者)という文言を補足したのがそれである。「国家主権を有する領域」(*khetathipathai haeng chat*)とは、1973年の第三次国連海洋法会議で「排他的経済水域」が領域主権と異なる新たな概念として創設された経緯を反映し、挿入された文言である⁴。

以上のような議論が行われた結果、1978年憲法は国会承認条約について以下のように定めることとなった。

「第162条 国王は、平和条約、停戦協定、および他の条約を諸外国および国際組織との間に締結する大権を有する。

②タイ国領土もしくは国家主権を有する領域を変更する規定を有し、または条約の実施のための法律を制定しなければならない条約は、国会の承認を得なければならない」

この規定は、1991年憲法第178条、1995年改正1991年憲法第181条、および1997年憲法第224条でも、ほぼ同様の形で継承されている⁵。

以上の経緯からは、2007年憲法の成立まで、タイでは憲法上国会承認条約の定義に大きな変化はなかったように見える。タイの憲政史が1990年代を分水嶺に大きな転換を見せた経緯を思うと、このことには意外の感を禁じ得ない。1992年の「5月流血事件」を契機として、タイでは民主化と政治改革への機運が高まりを見せた。その機運を踏まえて編まれた1997年憲法は、「史上最も民主的な憲法」として従来の選挙・議会制度に大きな改変を加えるものだった。こうした経緯に比し、1997年憲法を含む歴代憲法の制定過程では、国会承認条約の範囲について若干の議論はみられたものの、国会承認のあり方など本質的な問題に踏み込む議論はほとんどみられなかった。こうした状況の背景としては、先に述べたように行政運営の効率性を優先するという考え方が基本にあったこと、そして条約締結過程という行為が国際法および国内法体系についての高度な専門的知識を要することから、国会での審議に付すよりも外務省条約局を中心とした専門家集団＝テクノクラートの判断に委ねるといったタイの対外政策決定上の慣行が、ごく最近まで影響していたということが考えられる。この点については、第3節で条約締結過程の制度的問題として詳しく考察を加えることとする。

第3節 2007年憲法後の変化と第190条成立の背景

2007年8月にタイで最初の国民投票を経て発効した現行憲法は、条約締結手続きについて以下のように定める。

第190条 国王は諸外国または国際機関と平和協定、講和条約ならびにその他の条約を締結する大権を有する。

②いずれの条約も、タイ領土もしくは条約・国際法に基づいてタイ国が主権または権限を行使する領土外の区域の変更をもたらすか、条約実施のための法律を制定しなければならないか、または国の経済・社会的安定に広範な影響を及ぼすか、または国の貿易・投資、予算を拘束する重要な内容を含むとき、国会の承認を得なければならない。この場合、国会はかかる事案を受理した日から起算して60日以内に審議を終了しなければならない。

③第2項の諸外国または国際機関との条約締結を進める前に、内閣は国民に大して情報を提供するとともに、意見を聴取しなければならない。また、内閣は国会に対して当該条約について説明をおこなわねばならない。この場合、内閣は国会の承認を求め、交渉の枠組みを提示しなければならない。

④第2項の条約に署名し批准する前に、内閣は当該条約の詳細について国民がアクセスできるようにしなければならない。また、当該条約の履行が国民および中小規模事業者に影響を及ぼす場合、内閣は影響を受ける者に対して迅速かつ適切、公正に救済または保証をしなければならない。

⑤国の経済・社会的安定に広範な影響を及ぼすか、または国の貿易・投資、予算を拘束する重要な内容を含む条約の締結段階および手続きについて、またかかる条約の履行によって利益を受ける者と影響を受ける者との間および国民一般の公正に配慮しつつ、かかる条約の履行によって影響を受ける者の救済または保証について定める法律を制定する。

⑥第2項に関して問題があった場合、その裁決は憲法裁判所の権限とする。憲法裁判所への事案の提出は、第154条(1)の規定を準用する。

2007年憲法起草議会は、第190条について以下のように補足する。まず、同条は従来の憲法による条約締結手続きの規定を覆すものではなく、これを補完し具体的な手順を定めたものである(Samnakkamathikan 3 [2008: 173])。また、主権を有する領域の変更を伴う条約は条約ごとに国内での立法を経なければならないため、憲法でそれを明確にする必要があった。そして国民に広く影響を及ぼすような内容の協定、あるいは貿易投資に関わる条約は、国会提出から1年以内に審議を済ませ公布しなければならないとしている(Khanakamathikan wisaman [2008: 184])。

以上の憲法規定をふまえ、1997年憲法までの手続きと、2007年憲法下での手続きを整理して並べたのが表である。2007年の前後で変化のない手続きは、右2列を跨ぐ形で内容を記載している。一見してわかるのは、2007年憲法が交渉と履行の段階に大幅な変更を加え

るものだったという点であろう。

すでに第二節で述べたとおり、2007年憲法成立までのタイの条約締結手続きは、行政府に大きな裁量を持たせてきた。例えば、1977年12月18日の閣議決定では、非政治的の案件あるいは実務的な案件に限って首相、副首相あるいはその代わりとなる当局者が締結承認する権限を持つことを決定している。また1979年3月6日および1992年7月27日の閣議決定では、内閣による条約承認までの作業の責任者を外務省とし、同省が外国交渉団および国内関連省庁のとりまとめをおこなうよう定めていた⁶。

こうした状況に対し、2007年憲法ではまず、国会承認条約の定義を大幅に拡大している。従来の領域変更および国内立法を伴う条約に加え、考え得るほぼ全ての条約に国会承認を義務づけたとも解釈できる文言になっている。そして、行政府の条約締結権に対し制限が加わるようになった。交渉過程を国民が直接監視できるよう定めたほかに、条約締結の手続きに関して違憲の疑いがあった場合憲法裁判所がそれを審査する権限を与えられている⁷。

行政府の条約締結権に大きな制限が加わった背景には、タクシン政権が進めたタイと諸外国との二国間自由貿易協定 (Free Trade Arrangements: FTA) 交渉とそれが社会に巻き起こした政治的対立への反省がある。タクシン首相は経済自由化による競争力強化を目指し、中国、オーストラリア、米国そして日本といった貿易相手国との FTA 締結を積極的に進めた。交渉は首相の腹心である政治家のもとで官僚を中心におこなわれた。これに対し、タイ国内では2004年頃から NGO や農民などを中心に FTA 反対運動がおこった。FTA 反対派は、政府が国民に意思表示の機会を与えないまま、国民に不利益をもたらしかねない協定の交渉を進めることを「非民主的」と批判した。2005年1月にはチェンマイで NGO、農民、HIV 感染者支援団体によってタイ・米 FTA 交渉反対の1万人集会が開かれ、反 FTA 運動はピークを迎える。こうした状況を踏まえ、クーデタ後に成立したスラユット・チュラーノン政権では、FTA 交渉の過程を国民に開示する方針を採った。例えば2006年11月には FTA で不利益を被る恐れがある中小企業や農民への補償を検討する政府委員会が設置され、12月には日本・タイ間の二国間 FTA である日・タイ経済連携協定に関する公聴会を実施した。

2007年憲法起草委員の一員だったソムキット・ラートパイトーン (Somkhit Lertpaitoong) タマサート大学法学部教授は、当時こうした状況を念頭に置き、「一部の実務者が全てを決めるのではなく、交渉と批准双方の段階で、国民に広く情報を開示する制度を作るべき」との考えから第190条第3項および4項を挿入したと述懐する⁸。交渉の段階で国民の意見を聴取し、それを交渉内容に反映させることで、後の国会審議の段階で条約案提出者である内閣と国会との意見対立を緩和し、批准を容易にすることが狙いであったという。交渉の段階で行政府が国民の代表である立法府と協議する例は、他国の条約締結過程でも散見されるという先行研究の報告がある⁹。Riesenfeld と Abbott はこうした報

告を踏まえて、交渉過程への立法府参加が世界的に広まりつつあることを指摘している (Riesenfeld and Abbott [1994: 8])。こうした趨勢を極限まで押し広げた例として、2007年憲法190条が定めた交渉過程への国民の直接関与を位置づけることができるかもしれない。

しかしながら、国民の意見を聴取しても条約締結過程で紛争が起こる可能性はある。例えば、現行憲法発布前の2007年3月には、タイの消費者団体および農民団体が、中央行政裁判所に対して日・タイFTA署名の差し止めるを求める事件があった。市民団体らは、当該FTAの交渉はタクシン時代に国民に情報を開示しないまま進めていたこと、および暫定議会による審議は民意を代表しているとは言い難いという理由から、条約手続きが違憲であると主張した。しかし、中央行政裁判所は当該事件を「権限外」として訴えを却下している。ソムキット教授はこの事例を踏まえて、条約締結手続きの違憲審査権限を憲法裁判所に与えるという190条第5項の規定を作成したという。つまり、2007年憲法の条文を読む限りでは、ある条約が国会批准手続きを必要とするか否か最終的に判断する権限は、立法府ではなく司法の府である憲法裁判所が有しているといえる。

表 2007年憲法前後の条約締結手続き比較表

段階		作業	97年憲法までの手続き	2007年憲法下での手続き
1	交渉	A 交渉	交渉開始前に外務省は内閣に交渉案を提示し、承認を得る。	内閣は国民への情報開示および意見聴取とそのための研究調査報告、国会への交渉枠組み・内容について説明する。
		B 審査	実質合意に至った条約草案は、外務省条約局が受理して国内法、外交方針、国際法に照らし審査する。関係当局との協議はこの段階でおこなう。	
		C 署名	署名前に内閣承認を得る（1979年3月6日閣議決定）	内閣は署名前に当該条約の詳細を国民に開示する。
		D 政府内調整	外務省条約局が条文を精査後、担当省庁に送る。法的に問題がなければ関連部局ごとに全文をタイ語訳し、原文に添えて内閣に提出。	
		E 内閣審議	案件別スクリーニング委員会にて審査したのち閣議へ提出。閣議承認を得たのち、内閣より国会へ提出。 一部の条約は署名後直接2-Bへ	第190条第2項に規定した条約は国会へ提出
2	批准・発効	A 国会審議	両院合同会議にて協議。条約履行のための法案については通常の国内法案と同様の手続きで審議し、承認（批准）。	
		B 公表	二国間条約の場合は締結国と批准書を交換。すでに発効している多国間条約に参加する場合は事務局に批准書寄託。	
		C 国王奏上	条約履行のための法案がある場合は、首相がこれを20日以内に国王へ奏上。国王は裁可ののち署名。（国王未署名のまま30日を経た場合は自動的に官報公布）	
		D 官報公布	内閣の判断で官報に記載するか否かを決定。	特に規定なし
3	司法審査	規定なし	条約締結の手続きに違憲の疑いがあった場合、国王奏上の前に、上院または下院（あるいは双方）の議員は両院現有議員総数の10分1以上を以て国会議長に意見を提出。議長はこれを受け、憲法裁判所に意見を送付。憲法裁がこれを審理する（2007年憲法第154条）	

出典：Jaturon (1996)および Visoot(1990)、Krom sonthisanya [2004]、各憲法条文より、筆者作成。

第4節 2007年憲法下での条約締結手続きをめぐる混乱

2007年憲法は、第303条第3項で190条5項に基づき条約締結の段階および手続きの詳細に関する立法を義務づけている。この法案は「仏歴・・・年 条約締結の手順と方法に関する法案」(*Rang phrarachabanyat khanton lae withikan jattham nansuesanya pho. so. ...*: 以下、条約締結手続き法案と略記)として憲法発効の直後から策定作業が始まった。同法が成立すれば国会承認条約を定義する上で重要かつ最も実用的な規定となるはずだが、本稿執筆現在(2010年2月)もまだ成立していない。つまり、現状においては憲法裁判所の判例が国会承認条約の範囲を定める最も具体的な基準となっているのであり、この状況が現在タイにおける条約締結過程の混乱の一因となっている。以下では、2007年憲法体制下での条約締結手続きの基準をめぐる状況を概観し、今後の考察の課題を導き出すこととする。

1. プレアヴィヒア事件と憲法裁判所の判決

プレアヴィヒア寺院遺跡は、タイとカンボジアの国境地帯に位置し、1962年の国際司法裁判所判決に基づいてカンボジア領とみなされてきたが、実際には現在に至るまで両国間で国境確定交渉が続いている。2008年5月、タイ・カンボジア両国の外相は、両国国境地帯にある遺跡プレアヴィヒア寺院をカンボジア政府が世界遺産としてユネスコに申請すること、およびそれをタイが支持すること、そしてそれが両国の国境確定作業には影響しないことで合意し、共同声明を発表した。ところが、6月に上下両院の国会議員228名が当該声明は憲法第190条第2項に違反の疑いありとして、国会議長を通じタイ憲法裁判所の判断を求める意見書を提出した。憲法裁判所は2007年憲法第190条および154条に従って当該共同声明について審理を開始し、7月8日に判決を下した。

憲法裁判所の審理は、①カンボジア・タイの共同声明が条約(*nangsuesanya*)に該当するかどうか、②条約に該当したとして国会の承認を経るべき条約かどうか、という点をめぐっておこなわれた。訴えられた側であるノッパドン・パッターマ外相とクルット・クライジット外務省条約法務局局長は、①当該共同声明は条約締結の意図はなく、協議の結果を記しただけで、文書という形で合意を交わしたわけではない。このため、かかる共同声明を1969年ウィーン条約法条約第2条第1項aの規定に照らして条約と言うことは出来ない¹⁰。②当該共同声明は、プレアヴィヒア寺院周辺領土をカンボジア領とした1962年の国際司法裁判所の判決を踏まえており、改めてタイの領土を変更するものとはいえない。したがって、当該共同声明は2007年憲法190条2項に定めた国会の承認を必要とする条約とはいえない、と主張した(Jumphot

[2008: 257-258])。これに対し、憲法裁判所は「共同声明がいずれかの国の国内法の下にあると定めなかった時は、(当該共同声明は：筆者補足) 国際法の効力のもとに置かれなければならない」という根拠により当該共同声明を条約であるとの判決を下した(添付資料を参照)。また、タイ・カンボジア間共同声明が国会承認条約であるか否かという問題について、憲法裁判所は「タイ領土もしくは条約・国際法に基づいてタイ国が主権または権限を行使する領土外の区域の変更をもたらす可能性がある条約については、国会の審議承認を必要とする」との理由から国会審議に付すべき条約に該当するとの見解を示している (Constitutional Court decision, 6-7/2551)。国際法の専門家は、憲法裁判所判決が「領土変更をもたらす可能性にある条約」にまで国会審議を必要と判断している点について、第 190 条第 2 項の拡大解釈であり、立法府の権限を侵犯するものだと批判する (Jumphot [2008: 276])。

2008 年の憲法裁判所判決を契機に、タイ国内ではプレアヴィヒア寺院周辺の領有権を主張するデモが勃発し、共同声明をおこなったタイとカンボジアの両政府に対する抗議運動を展開する。このためタイとカンボジアの関係は急速に悪化し、一時はプレアヴィヒア寺院周辺で両国軍が衝突する事態に陥った。その後、両国は外交交渉を通じて国境確定作業に取り組んでいるが、関係は改善しないまま現在に至っている。だが、実際に憲法裁判所判決の影響を最も実感しているのは、外務省条約法務局をはじめとする実務官僚であろう。カンボジアとの共同声明をおこなったノッパドン外相、クルット条約法務局長は、判決後にいずれも辞任に追い込まれた。また、憲法裁判所の判決に従うと、国内法に編入される前のほぼ全ての国際的合意が国会での審議を必要とするとも解釈できるようになった。このことから外務省条約局は条約草案が国会承認を必要とするかどうかについて自分たちで判断することを控え、ほぼ全ての条約草案を国会に提出する方針を採っているという¹¹。このように、国会承認条約の急激な増加が、官僚や国会議員の作業量を増大させ、ひいては立法過程を滞らせる要因となっているであろうことが予想される。

2. 「条約締結手続き法案」をめぐる政治過程

国会の審議を求める条約案の増加は、行政の効率的運営を困難にしつつある。こうした状況に対処するため、現在タイでは条約締結手続きをめぐる法律の立法を急いでいる。第 4 節冒頭で述べたように、2007 年憲法は 190 条第 5 項および 303 条で「条約締結手続き法案」の立法を義務づけている。同法は、2009 年 3 月に内閣から国会へ提出されたが、外国からの借款に関する取り決めを 190 条第 2 項の例外とする点について反対意見があがり取り下げられた。その後、条約締結手続き法案は 2010 年 2 月 3 日に閣議承認を受けて国会に付され、審議を待っている。

その後、条約締結手続き法案の立法過程を観察する際、留意すべき点はふたつある。その1点目は、同法が2009年9月に2007年憲法修正案の一部として再び国会の議題に上ったことである。憲法修正案は、そもそも2009年4月におこなわれた国会議長らの会合の場で、国内の政治対立を解消するための方策として提唱された。議会内に設置された「政治改革および憲法改正調査のための和解委員会」は、同年9月に6点から成る憲法修正案を提示し、その中には第190条5項の定める「条約締結手続き法」制定提案も盛り込んだ(Khanakamakan samanachan [2008: 40])。6項目から成る憲法修正案は、解党規定廃止(同第1項目)、選挙区制改革(委員会報告書第2項目)、上院議員選出方法の変更(同第3項目)、兼職禁止規定および公共セクターへの関与禁止規定の廃止(第5および第6項目)など国会議員にとって死活的な案件を含んでいた。このため、与野党間ばかりでなく連立与党内でも意見は分裂し、10月には憲法改正支持派だった野党プア・タイ党が反対を表明した。12月には連立与党のうちプームチャイ・タイ党とチャート・タイ・パッターナー党が憲法第190条とともに下院銀の選出方法を定める第165条の改正を掲げる新たな案を提出すると、民主党は2党の提案を不服とし、反対を表明した¹²。2010年2月3日、民主党を除く連立5党は憲法第190条および下院議員の選出に関する94条の改正案を102人の所属下院議員の署名を添えて下院議長宛に提出したが、その帰趨は未だ不透明である。

条約締結手続き法案の立法過程で興味を引く今ひとつの点は、ごく初期の段階から市民団体が積極的な関与を続けてきた点である。例えば、市民団体FTAウォッチ(FTA Watch)、消費者財団(Munnithi puea phuboriphok)、農民によるNGOカーオクワン財団(Munithi khaokhwan)といった市民団体は、2007年憲法成立以前から、タクシン政権のFTA政策をめぐってシンポジウムやメディアに対する声明文の発表、時にはデモを通じて彼らの立場を表明し、政策に反映させようとしてきた。2007年憲法成立後も、彼らは憲法第190条5項および303項に基づく条約締結手続き法案の策定を促す署名を外務大臣に手交するなど、国民として法案策定に関ろうという姿勢を堅持している¹³。外務省条約法務局は、2010年2月3日に閣議で了承された修正版の条約締結手続き法案を、これら市民団体の意見を「考慮に入れて¹⁴」修正をおこなったと説明する。現在、筆者は2010年修正法案を入手していないためその真偽のほどは未確認だが、その過程の分析は今後タイの条約締結手続きを考察する上で不可欠であろう。

おわりに

2007年憲法の第190条は、2006年クーデタで放逐されたタクシン・チンナワット

による政策決定の仕組みを克服するために設けられた。「CEO 首相」と称したタクシンのトップダウン型意思決定による対外政策を否定し、条約の内容に民意を反映させるため、国民の代表である国会の審査対象となる条約の範囲を拡大しようというのが第 190 条挿入の狙いであった。また、同条の中で憲法裁に条約の違憲審査の権限を持たせた背景には、強い首相（内閣）と弱い議会の力関係を司法が裁定者として調整するという憲法起草委員の意図が込められていた。ただし、第 190 条を実際の条約締結過程に反映するためには、同条第 5 項で定めた条約締結手続き法案の成立を待たねばならない。しかしながら、同法は現在のタイ政局の混乱の影響で成立が遅れている。現在は、条約手続きについての法律が不在のまま、2008 年 7 月の憲法裁判所判決のみが条約締結手続きを進める基準となっている。こうした状態のもとで、官僚らは憲法裁の違憲判決を恐れ、ほぼすべての条約案を議会に提出するようになった。膨大な案件が国会に寄せられたことで立法過程が混乱を来すことが予想される。今後の研究課題としては、実際に 2008 年以降に国会に提出された条約草案の件数について国会議事録などをもとに検証してゆく必要があるだろう。

2009 年には国会で第 190 条の修正を含む憲法改正案が提出され、こうした事態を打開する契機になるかと目された。しかし、連立与党は内部で改正案についてのコンセンサスを取ることが出来ず、結局審議では反対多数で否決されている。190 条の定義をいかに具体化し、タイを取り巻く国際関係の安定と国内の民主的統治のバランスをどうとっていくのか、今後の動向が注視される。とりわけ条約締結手続き法案は、2007 年憲法下での国会承認条約の定義とその解釈の根源となる重要な存在である。同法案形成過程から発効までの過程を追跡し、これにさらなる分析を加えることを今後の課題として指摘しておく。

添付資料

タイ・カンボジア外相が 2008 年 6 月 18 日に交わした共同声明についての
憲法裁判所判決（憲法裁判所判決 6-7/2551）

当該共同声明が 2007 年憲法第 190 条の定める「条約」に該当するか否かについて

憲法 190 条で規定する「条約 (*nangsuesanya*)」という言葉は、タイと諸外国・国際機関の間で交わされたあらゆる種類の合意をさす。単一の文書によるものであるか関連するふたつ以上の文書によるものであるかを問わず、また名称の如何を問わない。その意味するところは、1969 年ウィーン条約第 2 条 1 項 a にある「*treaty*」、または憲法裁判所判決 11/2542¹⁵および 33/2543¹⁶にすでに定めたものと同様である。

2007年6月18日に交わされたタイ・カンボジア二国間共同声明は、両国の条約締結権を有する者による、書面による、国と国との間の行為によって構成されている。通常、法的効力を持たせることを意図しない共同声明は、署名する必要がない。しかし、当該共同声明で、タイ側は外務大臣を署名者としている。そのほかに領土の共同管理のための計画を策定するという両者の法的義務関係（*phantagarani*）を審査するに、かかる共同声明は法的効果を生じさせることを意図している。したがって、当該共同声明は、両者がそれぞれ相互に権利を留保した国際的合意の要件に該当する。

かかる共同声明がいずれかの国の国内法の下にあると定めなかった時は、（当該共同声明は：筆者補足）国際法の効力のもとに置かれなければならない。

また、かかる共同声明が、合意を交わす権利を持った者同士の会議における合意事項を記した覚書である場合、（この声明によって：筆者補足）タイとカンボジア両国を拘束することができるが、（かかる常道声明は：筆者補足）国家間での合意を交わす国際会議の形式をとっており、両国をそれぞれ代表する権限を有した者が共同声明に記された6つの項目について合意している。これらの理由を以て、かかる共同声明はタイ王国憲法第190条が定める条約としての要件を満たしている。（日本語翻訳筆者）

[注]

- 1 国際法と国内法の間をめぐり研究状況については、たとえば、田中 [1991]、小林[2003]を参照した。
- 2 1975年憲法では、第195条第一項に「国王は、諸外国および国際組織との間で、平和・停戦条約を締結し、なおかつ他の条約を締結する大権を有する」（下線筆者）という文言が新たに加わり国際組織との条約締結が可能になったが、他は従来の規定を継承している。
- 3 実際に、機密性が高いという理由で国会承認を経ず発効した取り決めの例として、1962年3月6日に当時のタナット・コーマン外相とディーン・ラスク米国国務長官の間で交わされた米軍によるタイ国内軍事基地利用についての覚書が存在する（Jaturon [1996: 44]）。
- 4 Jaturon Thirawat タマサート大学法学部教授の示唆。2010年2月16日に筆者がタマサート大学法学部で行ったヒアリングにもとづく。
- 5 1991年憲法では、1978年憲法からの唯一の変更点として、「国家主権を有する領域」という文言を「国家管轄権を有する領域」に置き換えている。この変更もまた、国連海洋法会議の展開に影響されて行われたという。同上、Jaturon 教授の示唆による。
- 6 Jaturon によると、外務省では条約草案の審査を行うにあたり、条約法務局内に設置された「条約の法的問題審査特別委員会」（Special Committee for the Consideration of Legal Issues relating to Treaties and Conventions）を中心に作業を行ってきた。同委員会は最高裁判所長官を委員長とし、控訴裁判所所長、法制委員会事務総長、検事総長、法務大臣、外務大臣、外務省条約法務局長および副局長を委員に擁して、条約草案の法的整合性、社会への影響などを審査する重要な役割を担っていたという（Jaturon [1996: 49]）。しかしながら、外務省条約法務局の一等書記官に対し筆者が2010年2月16日に行ったインタビューによると、同委員会は外務大臣の指名によるアドホックな組織であり、委員の高齢化などによって1990年代には活動をほとんど行わなくなっていたという。タイの政策立案・運営の能力が組織ではなく特定個人のパーソナリティに依存する場合が多いという末廣（2001）の指摘を想起すると、条約締結過程もそうしたパーソナリティ依存型の仕組みに基づいて展開してきたといえるかもしれない。この点については、さらなる検討が必要であろう。

- ⁷ 具体的な手続きについては、2007年憲法第154条を参照。
- ⁸ 2010年2月18日タマサート大学法学部学長室にて、筆者が行ったヒアリングによる。
- ⁹ たとえば、Templeman [1994: 167-171]を参照。
- ¹⁰ タイはウィーン条約を批准していない。しかしながら、1999年に行った国際通貨基金に対しタイ政府が提出した趣意書 (letter of intent) が条約に当たるかどうかをめぐる憲法裁判所での判決では、同条約が国際的な慣行として定着しているとの立場をとり、ウィーン条約に従って条約を定義している。
- ¹¹ 2010年2月16日タイ外務省条約法務局で筆者が行ったインタビュー。
- ¹² Bangkok Post, 27th January, 2010.
- ¹³ FTA Watch ウェブサイト、憲法190条に関するウェブページ記載の記事「Kamnod anakhod thai yud look kaphiwad 10,000 chew ruamsanue kotmai sanya rawang purathet chabap prachachon (Decide the Future of Thailand, Stop Globalization: 10,000 People Support the Treaty Making Procedure Act)」(URL: <http://www.ftawatch.org/node/180782008> 年3月13日、最終ダウンロード2010年2月10日 <http://www.ftawatch.org/node/18078>)を参照
- ¹⁴ 2010年2月16日に行った外務省条約法務局に対するインタビューでの証言。
- ¹⁵ 1999年に行った国際通貨基金に対しタイ政府が提出した趣意書が条約に当たるかどうかをめぐる憲法裁判所での審議。
- ¹⁶ 2000年に行った、生物の多様性条約署名をめぐる憲法裁判所での審議。

[参考文献]

[日本語]

- 小林友彦[2003]「国際法と国内法の間を論じる意義——日本の学説の展開に照らして——」(『社会科学研究』(東京大学社会科学研究所) 54巻5号、81-106ページ)。
- 末廣昭[2001]「タイ研究の新潮流と経済政策論」(末廣昭・東茂樹編『タイの経済政策——制度・組織・アクター——』アジア経済研究所、3-57ページ)
- 田中忠[1991]「国際法と国内法の間をめぐる諸学説とその理論的基盤」(広部和也・田中忠編著『山本草二先生還暦記念 国際法と国内法——国際公益の展開』、31-56ページ)。
- 柳井俊二[1991]「国際法規の形成過程と国内法」(広部和也・田中忠編著『山本草二先生還暦記念 国際法と国内法——国際公益の展開』、83-107ページ)。
- 山本草二[1985]『国際法 (新版)』有斐閣。

[外国語]

- Eekashan kanphijarana rang rattthamanun 10 thanwakom 2475 [憲法草案審議 1932年12月10月], (Bangkok: Center for Development of Democracy).(referred as Record 1932).
- Jaturon Thirawat [1996], *Treaty Making Process and Application of Treaties in the Practice of Thailand*, Postgraduate Program, Faculty of Law, Bangkok: Thammasat University.

- Jumphot Saisun [2009], *Raingan kanseuksa chabap sombun Nanseusanya rawang prathet thi tong dairap khwam hen chop jak ratthasapha*, [国会承認条約], (Bangkok: Institute of Constitutional Studies, Office of Constitutional Court).
- Khanakamakan samanachan phuea kanpadirup kanmueang lae seuksakan kekhai rattamanun rattasapha [政治改革・憲法改正検討のための和解委員会] [2009], *Raingan Khanakamakan samanachan phuea kanpadirup kanmueang lae seuksakan kekhai rattamanun rattasapha* [政治改革・憲法改正検討のための和解委員会報告書], (Bangkok, Office of National Parliament) (referred as Khanakamakaan samanaachan)
- Khanakammathikan wisaman banteukjetnarom jotmai het lae trwatraingan kanprachum sapharangrathamanun [憲法起草議会議事録審査特別委員会] [2008], *Jetnarom rattamanun haeng rachanajak thai phutsakrat 2550* [仏暦 2550 年タイ王国憲法の狙い], (Bangkok: Office of National Parliament) (referred as Khanakammathikan wisaman).
- Krom sonthisanya lae kotmai, Kraswang kantang pathet [外務省条約法務局] [2004], *Khumue kan tham sonthisanya* [条約締結の手引き], Bangkok: Krom sonthisanya lae kotmai, Kraswang Kantang Prathet. (referred as Krom Sonthisanya)
- Riesenfeld, Stefan A. and Frederick M. Abbott [1994], *Parliamentary Participation in the making and Operation of Treaties: A Comprehensive Study*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sawasdikan samnakngan lekhatthikan ratthasapha [国会福利事務局] [1988], *Rattamanun haeng rachaanaajak thai phutsakarat 2521 phrom duay kan phijarana khong sapha nitibannat haeng chat* [仏暦 2521 年タイ王国憲法], (Bangkok: Welfare Office of the Secretary-General of National Parliament) [in Thai]
- Samnakamathikan 3 samnakngan lekhatthikan sapha phuthaen ratsadon [国会事務局第 3 審議会] [2008], *Tarang khwaam tektang Rattathamanun haeng rachanajak thai phutsakarat 2540 kap Phutsakarat 2550* [仏暦 2540 年憲法および 2550 年憲法の変更点概要], (Bangkok: Office of National Parliament) [in Thai] (referred as Samnakamathikaan 3).
- The Right Honourable The Lord Templeman [1994], “Treaty-Making and British Parliament,” in Riesenfeld and Abbott et.al., [1994], pp.153-176 (referred as Templeman).
- Visoot Tuvayanond [1990], *Application of International Law in Thailand*, (Bangkok: Ministry of Foreign Affairs).