
第3章

2017年憲法の起草過程と議会・選挙制度

今泉 慎也

はじめに

本章の目的は、2006年以降の憲法制度の推移に留意しながら、2017年に公布された「仏暦2560年タイ王国憲法」（2017年憲法）の制定過程と議会・選挙制度の特徴を示すことにある。本章において憲法に着目する理由は、議会および選挙制度の基本的な枠組みを定める憲法が2006年以降の政治過程において争点となってきたからである。

1990年代の民主化・政治改革運動を背景に制定された1997年憲法は、タイで最も民主的な憲法といわれた。しかしながら、2006年クーデタで追放されたタクシン元首相を支持するタクシン派と反タクシン派との対立が顕在化するなか、反タクシン派は、タクシン派の政党が台頭した背景に1997年憲法の議会・選挙制度があるとみて、その見直しを求めた。2006年クーデタ後に制定された2007年憲法には反タクシン派の主張が反映されたにもかかわらず、2008年および2011年の総選挙におけるタクシン派政党の勝利を阻止できなかった。2014年クーデタで再びタクシン派を政権から引きずり下ろした対抗勢力は、2017年憲法で議会・選挙制度のさらなる変更を試みた。

他方、2014年クーデタ以降のタイ政治においては、タクシン派と反タクシン派との対立軸に加えて、軍事政権の長期化とそれに対する反発という構図も鮮明になってきた。2014年クーデタによって権力を掌握したプラユット政権は、政治安定のた

め国家改革の必要性を主張し、軍事政権を維持するための制度を 2017 年憲法にも盛り込ませた。2019 年 3 月の総選挙は、こうした 2017 年憲法の新たな制度が試される最初の機会となったのである。

本章の構成はつぎのとおりである。まず第 1 節では、クーデタと憲法との関係についての従来の理解をふまえて、暫定憲法や経過規定に基づくプラユット政権の特徴を考察する。第 2 節では、2014 年暫定憲法のもとで進められた 2017 年憲法の制定過程の特徴を概観し、第 3 節では従来の憲法との比較を通じて、2017 年憲法の議会・選挙制度がどのような特徴を有するかを示す。

第 1 節 タイ軍事政権の法的構造

表 3-1 は、タイにおいてこれまでに制定された憲法の一覧である。1932 年 6 月の立憲革命の際に公布されたタイで最初の憲法から数えて、現行の 2017 年タイ王国憲法は 20 番目の憲法となる。憲法の数が多い理由は、軍が政治的な実権を握る時代が長く続き、クーデタによる政権交代が頻発したからである（今泉 2010）。タイの憲法は、クーデタ後の暫定的な統治の枠組みを定める暫定憲法、その暫定統治のもとで新たに制定される恒久憲法に分けることができる¹⁾。

クーデタと憲法との関係はつぎのように説明されてきた。クーデタが成功すると、(1) 憲法、議会、政党などは廃止される（無憲法期）。(2) 一定の期間の後にまず暫定憲法が制定され、その下で恒久憲法の制定が行われる。(3) 恒久憲法が公布され、総選挙が実施されると、議会制民主主義が少なくとも外形的には復活する（村嶋 1987）。1990 年代の民主化運動とそれに伴う制度改革によって、こうした悪循環は過去の遺物となるはずであったが、タクシン派と反タクシン派との対立は悪しき伝統の復活を導いたのである。

タイのクーデタが制度化されているといわれた所以は、その法的正当性を担保するための仕組みが周到に準備されているからである。具体的には、上述の 3 つのステージに対応して、(1) クーデタ首謀者による権力掌握を是認し、授権する国王

1) 暫定憲法は、「統治憲章」(thammanun: charter) という名称のものが多かったが、近年は「暫定憲法」(ratthathammanun chuakrao: interim constitution) が用いられる。条文数は極めて少ない（今泉 2010）。人権規定はおかれぬのが通例であったが、近年の暫定憲法では人権に関する規定がおかれる。

表 3-1 タイ王国憲法一覧

名 称		公 布
[1]	仏暦 2475 年サーム国暫定統治憲章 {39}	1932 年 6 月 27 日
[2]	仏暦 2475 年サーム王国憲法 {68}	1932 年 12 月 10 日
	① 仏暦 2482 年国名に関する改正憲法	1939 年 10 月 6 日
	② 仏暦 2483 年経過規定に関する改正憲法	1940 年 10 月 4 日
	③ 仏暦 2485 年人民代表院議員選挙に関する改正憲法	1942 年 12 月 3 日
[3]	仏暦 2489 年タイ王国憲法 {96}	1946 年 5 月 10 日
[4]	仏暦 2490 年タイ王国憲法 (暫定版) {98}	1947 年 11 月 9 日
	① 仏暦 2490 年タイ王国憲法 (暫定版) 改正	1947 年 12 月 9 日
	② 仏暦 2491 年タイ王国憲法 (暫定版) 改正 (第 2 号)	1948 年 2 月 3 日
	③ 仏暦 2491 年タイ王国憲法 (暫定版) 改正 (第 3 号)	1948 年 8 月 24 日
[5]	仏暦 2492 年タイ王国憲法 {188}	1949 年 3 月 23 日
	タイ王国憲法施行勅命布告	1951 年 12 月 6 日
[6]	仏暦 2495 年改正 仏暦 2475 年タイ王国憲法 {123}	1952 年 3 月 8 日
	タイ王国憲法施行に関する布告	1957 年 9 月 18 日
[7]	仏暦 2502 年タイ王国統治憲章 {20}	1959 年 1 月 28 日
[8]	仏暦 2511 年タイ王国憲法 {183}	1968 年 6 月 20 日
[9]	仏暦 2515 年タイ王国統治憲章 {23}	1972 年 12 月 15 日
[10]	仏暦 2517 年タイ王国憲法 {238}	1974 年 10 月 7 日
	仏暦 2518 年タイ王国憲法改正	1975 年 1 月 23 日
[11]	仏暦 2519 年タイ王国憲法 {29}	1976 年 12 月 22 日
[12]	仏暦 2520 年タイ王国統治憲章 {32}	1977 年 11 月 9 日
[13]	仏暦 2521 年タイ王国憲法 {206}	1978 年 12 月 22 日
	① 仏暦 2528 年タイ王国憲法改正	1985 年 8 月 14 日
	② 仏暦 2532 年タイ王国憲法改正 (第 2 号)	1989 年 8 月 30 日
[14]	仏暦 2534 年タイ王国統治憲章 {33}	1991 年 3 月 1 日
[15]	仏暦 2534 年タイ王国憲法 {223}	1991 年 12 月 9 日
	① 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正	1992 年 6 月 30 日
	② 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正 (第 2 号)	1992 年 6 月 30 日
	③ 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正 (第 3 号)	1992 年 6 月 30 日
	④ 仏暦 2535 年タイ王国憲法改正 (第 4 号)	1992 年 9 月 12 日
	⑤ 仏暦 2538 年タイ王国憲法改正 (第 5 号)	1995 年 2 月 10 日
	⑥ 仏暦 2538 年タイ王国憲法改正 (第 6 号)	1996 年 10 月 22 日
[16]	仏暦 2540 年タイ王国憲法 {336}	1997 年 10 月 11 日
	仏暦 2546 年タイ王国憲法改正 (第 1 号)	2005 年 7 月 11 日
[17]	仏暦 2549 年 (暫定) タイ王国憲法 {39}	2006 年 10 月 1 日
[18]	仏暦 2550 年タイ王国憲法 {309}	2007 年 8 月 24 日
	① 仏暦 2554 年タイ王国憲法 (第 1 号)	2011 年 3 月 4 日
	② 仏暦 2554 年タイ王国憲法 (第 2 号)	2011 年 3 月 4 日
[19]	仏暦 2557 年タイ王国 (暫定) 憲法 {48 条}	2014 年 9 月 22 日
	① 仏暦 2558 年 仏暦 2557 年タイ王国 (暫定) 憲法改正 (第 1 号)	2015 年 7 月 15 日
	② 仏暦 2559 年 仏暦 2557 年タイ王国 (暫定) 憲法改正 (第 2 号)	2016 年 3 月 22 日
	③ 仏暦 2559 年 仏暦 2557 年タイ王国 (暫定) 憲法改正 (第 3 号)	2016 年 9 月 1 日
	④ 仏暦 2560 年 仏暦 2557 年タイ王国 (暫定) 憲法改正 (第 4 号)	2017 年 1 月 15 日
[20]	仏暦 2560 年タイ王国憲法 {279}	2017 年 4 月 6 日

(出所) 筆者作成。

(注) {} 内は条文数。[6] は [2] の再公布。丸数字は憲法改正。なお、仏暦 = 西暦 + 543。

の勅命、(2) 暫定憲法、(3) 恒久憲法の経過措置がある。2014 年 5 月クーデタ以降、一貫して権力を掌握するプラユット政権においても、過去のクーデタの先例を踏襲して、時期によって異なる法的根拠が用意されている。

1. 無憲法期

第 1 に、クーデタに法的な裏付けを与えているのは、2014 年 5 月 22 日に出されたプラユット陸軍大將を「国家平和秩序維持評議会」(National Council of Peace and Order: NCPO) 議長に任命する勅命である。この勅命を受けて、NCPO は、国の統治権を掌握したことを宣言する布告第 1 号を発し、その後矢継ぎ早に全国への戒厳令施行 (第 2 号)、外出禁止命令 (第 3 号)、2007 年憲法廃止²⁾、選挙管理内閣の廃止、上院の存続³⁾ (第 5 号、第 11 号)、政治集会禁止 (第 7 号) といった布告を発出した⁴⁾。

2. 暫定憲法による統治

2014 年 9 月 22 日に暫定憲法が公布され、任命制の国家立法議会によってプラユットは首相に選出された。プラユット政権の政治運営を支えた暫定憲法上の仕組みとして注目すべきものはつぎの 2 点ある。

第 1 に、クーデタグループである NCPO に、暫定憲法上の機関としての地位が与えられ、かつ、いくつかの重要な権限が与えられている点である。クーデタグループに暫定憲法上の機関としての位置づけを与えるのは 1991 年統治憲章にはじまる。クーデタグループ以外の者を首相に据えた場合でも、クーデタグループが政府に影響力を維持することを意図したものであろう⁵⁾。

2) ただし、第 2 章国王の規定は除外された。

3) 2014 年 2 月に下院の解散・総選挙が実施されたが、憲法裁判所によって総選挙が無効とされたため、クーデタ当時は下院が存在しなかった。

4) NCPO 布告など無憲法期にクーデタグループが発した布告のなかには法律としての効力を持ち、憲法が制定された後も効力をもつものがある (今泉 2010)。

5) 軍の影響力の低下と国内外の政治情勢から、クーデタ後に実行グループに属しない者が首相に擁立されることがあった。1991 年クーデタでは元外交官のアーナン・パンヤラチュンが首相になったほか、2006 年クーデタでは軍出身ながらすでに枢密院顧問官となっていたスラユット・チュラーノンが首相となった。

第2に、2014年暫定憲法下のプラユット政権の統治を特徴づけるものとして、第44条に基づくNCPO議長命令がある。第44条は、NCPO議長は、「諸分野における改革ならびに民族内における人民（people in the nation/ prachachon nai chart）の連帯および和解の促進のため、または国内か海外で生じたかにかかわらず、民族、王室、国の経済もしくは行政の公序もしくは安全保障を害する行為の防止、停止および摘発のため必要と認めるとき」は、「NCPOの承認を得て、停止または何らかの行為を命ずる権限を有する」。この命令は、「立法、行政または司法上のいずれの効力を有するか問わない」（第44条）。つまり、NCPO議長は、議会によらずに立法を行い、裁判を経ずに処罰することが可能である。しかも、この命令および行為は、その履行行為を含めて、適法および合憲であり、かつ終局的とされる（第44条）。このNCPO議長命令の数は、2014年1件、2015年48件、2016年78件、2017年54件、2018年22件、2019年9件であった。しかも、後述するように経過規定により2017年憲法が制定された後も、経過規定によりNCPO議長命令が活用された。

NCPO議長命令は、1958年統治憲章第17条で採用された首相命令をモデルとするものと考えられる。この首相命令は、サリット・タナラット首相が活用したことで知られる（加藤1995；末廣1993）。しかしながら、2014年暫定憲法が首相ではなく、NCPO議長にこの権限を認めた点に注意が必要である。実際にはプラユット首相がNCPO議長を兼務し、両方の権限を行使したが、クーデタグループ以外の者が首相となり内閣を組織した場合であっても、NCPOが強い権限を維持できる仕組みになっていた。このほか暫定憲法は、クーデタ以後の法令や行為の効力を維持し、また、関連する行為の免責を定める⁶⁾。

6) このほか暫定憲法は、クーデタ以後の法令や行為の効力を維持し、また、関連する行為の免責を定める。第1に、クーデタを実施した2014年5月22日以降、2017年憲法に基づき新内閣が誕生するまでに制定されるNCPO布告、NCPO命令、NCPO議長命令およびこれらに基づいて行われる行為は、憲法の施行の前後を問わず、適法および合憲であり、かつ終局的であること（2014年暫定憲法第47条）。第2に、憲法の効力発生前になお有効であったこれら布告または命令は、その後も効力を保持し、新たな法律や規則などによって改正または廃止されるまでその効力を維持するとした（第47条）。

3. 2017 年憲法の経過規定

恒久憲法の経過規定は、憲法制定後の軍事政権の権力維持の根拠として用いられることが多い。経過規定は期間の取り方で大きく2つのタイプに分けることが有益であろう。第1は、新憲法に基づき総選挙が行われ、最初の政府が成立するまでの経過措置を定めるものである。これは新憲法が制定された場合に必ず発生する問題を処理するものである。暫定憲法に基づく枢密院、内閣、議会は、新政権が発足するまで一定の権限を行使することが認められる。2017 年憲法の経過規定で特筆すべき点は、同様に、新政権が発足するまでのあいだ、NCPO の存続と暫定憲法上の権限・職務の行使を認めた点である（第 265 条）。NCPO 布告や NCPO 議長命令が 2017 年憲法の公布後も利用されたのはこの規定による。さらに、プラユット政権では、選挙に必要な立法を行うことや国王葬儀などへの対応のため、2017 年憲法の公布から総選挙までの期間は長期化した。

もうひとつのタイプの経過措置は、より長期にわたって適用されるものであり、その多くは軍事政権の権力温存を念頭においたものと考えられる⁷⁾。後述するように、2017 年憲法は、国家改革の推進を理由に、新政権発足から5年間についての首相指名の特則（第 269 条）を設け、その規定がプラユット首相の続投を可能にした。

第2節 2017 年憲法の起草過程

1. 2017 年憲法の起草過程の特徴

暫定憲法の重要な役割は、新憲法の制定のための手続を定めることにあり、タイの恒久憲法の多くはクーデタ後の暫定憲法のもとで制定されたものである⁸⁾。

7) たとえば、1932 年憲法は、憲法公布から 10 年間または初等教育の普及まで議会の任命議員を認める規定を設けた。

8) 例外は 1946 年憲法（1932 年憲法の改正手続）、1952 年憲法（1932 年 12 月憲法の再公布）、1997 年憲法（1991 年憲法の改正手続）。

2017年憲法もまた2014年暫定憲法に定める憲法制定手続きに従って制定された。2017年憲法制定の基本的な手続きの流れは、(1)憲法起草議会⁹⁾による憲法草案の作成→(2)国家改革議会による承認→(3)国王の裁可というものであり、これは過去の憲法制定プロセスと同様である。2014年暫定憲法に従い、立法機関として国家立法議会（定数200人）と「諸分野¹⁰⁾の改革の研究および勧告を目的とする」機関として国家改革議会（定数250人以下）の2つの機関が創設された（いずれの議員も国王が任命）（第27条、第28条）。憲法草案の審査・承認は国家改革議会の権限・職務とされた。

しかしながら、過去のクーデタ後の憲法制定と比較して、2017年憲法の制定過程にはいくつかの重要な相違点がある。

第1に、新憲法の起草が実際に進むなかで、主として憲法制定手続を変更するため、暫定憲法の改正が、2015年7月、2016年3月、同9月、2017年1月の4回にわたって行われたことである。暫定憲法が改正されたのはタイの憲法史で初めてのことである。

第2は、当初は予定されていなかった国民投票をその途中で導入した点である。2015年7月15日公布の暫定憲法の第1次改正で、憲法草案は国家改革議会により承認された後、国民投票に付されることになった。国民投票はすでに2007年憲法の制定の際に実施されたことがある。2014年暫定憲法が国民投票を回避したのは、憲法起草過程から排除されている政党勢力、とくに2大政党であったタイ貢献党と民主党が国民投票へ影響を与えることへの警戒感があったと考えられる¹¹⁾。それにもかかわらず、国民投票を新たに組み込んだ背景には、プラユット政権が新憲法制定後も政権を維持する方向に大きく舵を切ったことがあると考えられる。それを端的に示すのは、この改正によって、憲法草案の承認の可否を求める国民投

9) 憲法起草委員会は36人の委員で構成され、その内訳は、(1)国家秩序維持評議会が指名する委員長1人、(2)国家改革議会が指名する20人、(3)国家立法議会、内閣および国家秩序維持評議会がそれぞれ5人指名する15人であり、国家改革議会議長により任命される（2014年暫定憲法32条）。

10) 改革の対象分野としては、(1)政治、(2)行政、(3)法律および司法制度、(4)地方統治、(5)教育、(6)経済、(7)エネルギー、(8)公衆衛生および環境、(9)マスメディア、(10)社会、(11)その他の11分野が明記される（27条）。

11) 2007年8月19日に行われた国民投票の結果は承認57.81%、反対42.19%で、2007年憲法はかろうじて承認された。タイ貢献党の支持が強い東北地方では反対が62.8%であった。

票を実施する際に、国家改革議会または国家立法議会が提案する別の論点を国民投票にかけることが認められたことである¹²⁾。実際に、この規定に従い、プラユット政権の存続を可能とする新たな経過規定の導入が行われた。なお、2016年3月第2次改正では憲法改正手続に関する若干の規定が補充された¹³⁾。また、2016年9月1日の第3次改正は国家立法議会の定数増が行われた¹⁴⁾。

第3に、最初に作成された憲法草案が国家改革議会において承認されなかったため、憲法の起草作業が2回行われたことである。最初の起草作業は、2014年11月4日の憲法起草委員（36人。委員長は公法学者のポーウォーンサック・ウワンノー）の任命に始まる¹⁵⁾。同委員会は憲法草案を国家改革議会に提出したが、2015年9月6日の採決において、この憲法草案は承認を得ることができなかった（賛成105、反対135、棄権7）。この結果、暫定憲法の規定に基づき、憲法起草作業がやり直されることとなった。

2度目の憲法草案の策定のため、2015年10月5日に新たな憲法草案委員会（21人。委員長はミーチャイ・ルチュバン元上院議長）が任命された。また、憲法改正によって国家改革議会に代わる国家改革推進議会がおかれることとなったが、国家改革議会の従前の議員が留任した。この委員会によってまとめられた草案が2016年8月7日の国民投票により承認され、現在の2017年憲法として公布された。

第4に、2017年憲法の起草過程の特異な点は、憲法草案が国民投票という民主的な手続で承認されたにもかかわらず、その後3回にわたって再修正されたことである。第1回目の修正は、改正暫定憲法が予定するもので、新憲法が優先課題として提示する「国家改革」の5年間の継続を確保するため、経過規定によって首相選出の特例措置を設けるものであった。第2は、ラーマ9世王の崩御によっ

12) このほかに、憲法起草委員会による憲法草案の修正請求の審査の期間の30日の延長が認められた。

13) 2014年暫定憲法39/1条第4項から第12項を追加。国民決議の実施、国民決議投票の公告のほか、憲法草案および重要な点の解説の印刷、配布などが職務であることが明記された（第4項）。

14) この改正は、国家立法議会の定数を改正前の220人以下から250人以下に引き上げた。同改正の制定趣旨には、新憲法の経過規定に基づき、国家立法議会が憲法付随法、憲法で制定が求められる他の法律の制定が今後予定されていることが理由とされた。

15) 「憲法起草委員の任命は、国家改革議会の最初の招集日から15日以内に完了しなければならない」（第32条②）。

て前文が整合的でなくなったことによる修正である。第3は、新国王（ラーマ10世マハー・ワチラロンコーン王。以下ラーマ10世王と表記）の憲法草案の修正を求める意向が示されたことから、暫定憲法の第4次改正による草案修正の授権とそれに伴う草案修正という異例の処理がなされたのである。以下、憲法草案の修正の詳細をみていこう。

2. 国民投票と追加的な論点

（1）国民投票の結果

暫定憲法の第1次改正（2015年7月）によるおもな変更点は、第1に、憲法草案に加えて、国家改革議会または国家立法議会が提案する追加的な論点を国民投票に付すこと、第2に、追加的な論点が承認された場合、憲法草案委員会が憲法草案を修正すること、第3に、修正された憲法草案は憲法裁判所の審査を受けること、の3点であった。この規定に従い、国家立法議会の提案によって、追加的な論点が国民投票に盛り込まれることとなった。その質問はつぎのような文章であった。「あなたは、国家戦略計画に従った国家改革に継続性を生じさせるため、経過規定により、この憲法に従って最初に政府が成立した日から起算して最初の5年間は、国会両院合同会議が首相の任命を受けるのにふさわしい者を審議および承認する者となることを、承認するか否か」

この文言から、プラユット首相が新憲法成立後の5年間、さらに政権に就くことを可能とする提案であることを読み取ることは難しいだろう。

国民投票は2016年8月7日に実施され、同8月10日に選挙委員会が発表した投票結果によれば、まず第1の論点、つまり憲法草案を承認するか否かという点

表 3-2 2016年8月7日国民投票の結果

	承認する		承認しない	
憲法草案の承認	16,820,402	61.35%	10,598,037	38.65%
追加論点	15,132,050	58.07%	10,926,648	41.93%

（出所）選挙委員会資料より筆者作成。

では、61.35%が賛成し、憲法草案は承認された。また、第2の論点についても、憲法承認と比べて少なかったものの、「承認する」が58.07%となり、承認された。投票率は59.40%であった（表3-2）。

（2）憲法草案の修正と憲法裁判所の審査

国民投票の結果を受けて、憲法草案委員会は、憲法草案の経過規定にある第272条の修正を行い、2019年8月31日に憲法裁判所に修正草案が国民投票結果に適合するかどうか、審査を求めた。

憲法裁判所は、国家立法議会、国家改革推進議会、内閣から提出された意見書も検討した上で、3つの点を検討し、修正憲法草案第272条が、2つの点で、国民投票で承認された追加論点に適合していないと判示した。

第1に、憲法裁判所は、修正272条が通常の首相指名手続である第159条を参照することで、下院に首相候補の指名を認めている点について検討した。憲法裁判所は、首相の指名と承認は分けて考えるべきとした上で、国民投票で承認されたのは首相候補の承認が両院合同会議で行われることのみであり、指名が下院議員によって行われることは問題がないと判断した。憲法裁判所は、「選挙において人民は首相の任命を受けるにふさわしい者の名簿を知っており」、首相の指名は、「国の主である人民の信任を反映するため、人民の代表である下院の職務」であると説明した。

第2に、候補者名簿から首相を選出することが困難な場合において、例外的な手続を適用するために下院議員の過半数の賛成を要求することの是非について審査し、首相選出プロセス自体を遅延させるおそれがあり、上院議員を含めた両院合同会議によるべきと判示した。

最後に、5年の期間の開始時期について、国民投票の際に示していた国会の成立の時点としなければならないとした。

憲法裁判所の判決を受けて、最終的に採用された第272条の規定はつぎのとおりである（下線部が憲法裁判所判決を受けた最終版、[]内は憲法草案委員会の修正版である）。

「第272条 本憲法による最初の [第268条による最初の下院議員選挙後の] 国会を有するようになった日から起算して5年間は、首相の任命を受ける

にふさわしい者の承認は、第159条の規定に従って行う。ただし、第159条第1項による審査および承認は、両院合同会議の場で行い、第159条第3項の首相任命の承認決議は、両院の現有議員総数の過半数の賛成による。

②前項の期間において[最初の期において]、理由を問わず、第88条による政党が通告した名簿に氏名のある者から首相を任命し得ない状況が生じたときは、両院〔下院〕の現有議員総数の半数以上の両院〔下院〕議員が、国会議長に対して、国会が第88条による政党が提出した名簿に氏名のある者から首相を指名しなくともよいとする適用除外決議を行うことを連名で求める。かかる場合においては、国家議長は直ちに両院合同会議を開催する。両院の現有議員総数の3分の2以上の賛成により、適用除外を決議した場合には、第88条により政党が提出した名簿に氏名のある者を指名するか否かにかかわらず、前項に従い実施する。」

3. 王位継承に伴う憲法草案の修正

(1) ラーマ9世王の崩御と憲法前文の修正問題

2016年10月11日、憲法起草委員会は、上述の憲法裁判所の判決に従った修正案を首相に提出した。プラユット首相が憲法草案の上奏を進めるなか、10月13日にラーマ9世王が崩御したため、憲法草案をどうするかという問題が生じた。憲法草案前文はラーマ9世王によって裁可されることを前提に書かれているため、新国王が署名するには前文を修正することが必要であり、そのような修正を行うことが可能か否かが議論となった。内閣は、憲法草案委員会にこの問題を諮問し、同委員会の勧告に従い、憲法裁判所にその判断を委ねることとした。

この事件で憲法裁判所への付託する根拠とされたのは、2014年暫定憲法第5条第2項の憲法慣習に関する規定であった。第5条第2項は、「ある状況に適用する憲法規定がない場合には、当該行為またはかかる状況の裁定は、国王を元首とする民主制統治の慣習による」と定める。

憲法慣習（憲法の文言では統治慣習）の規定が最初に設けられたのは、1958年統治憲章である。条文数の少ない暫定憲法では、憲法慣習を法源として認めることで、想定外の事態が生じた場合に対応できるようにしたのであろう。これを恒久憲法でも採用したのが、1997年憲法であった。1997年憲法第7条は、「ある状

況に適用する本憲法の規定がない場合には、国王を元首とする民主制統治慣習に従ってかかる状況を裁定する」と定めた。2007年憲法も同じ規定をおいていた¹⁶⁾。憲法慣習の適用が議論された事例として、野党がボイコットしたことで混乱した2006年4月総選挙後の組閣問題がある。この事例では、タクシン首相が野党不在の状況で選挙には勝ったものの、組閣を断念したことで、憲法手続に従った内閣の成立が滞った状況において、当時タマサート大学学長であった法学者のスラボン・ニティクライボット教授が、憲法上の慣習に従って、国王が首相を指名できるという提案をしたが、国王（ラーマ9世王）はそのような権限はないとして慣習の存在を明確に否定した。

2014年暫定憲法が1997年および2007年の憲法と異なるのは、憲法慣習の適用について具体的な手続を定めた点である。第5条2項は、「国家立法議会の所掌範囲内において、前項の規定に従い、何らかの状況の裁定に係る問題が生じた場合においては、国家立法議会を裁定者とし、または国家立法議会の所掌外で生じた場合においては、国家秩序維持評議会、内閣、最高裁判所または最高行政裁判所は、憲法裁判所に裁定を求めることができる」と定めた。

この規定に基づき、内閣は、憲法裁判所に対して、(1) 憲法草案の前文を修正することができるか否か。(2) 修正が認められる場合、誰が修正することができるのか、という問題について憲法裁判所に判断を求めた。2016年10月26日の全員一致の判決において、憲法裁判所は、憲法草案の前文を修正することを認め、また、修正することができるのは憲法草案委員会であるとした。

第1の論点について、憲法裁判所は、まず前提問題として、憲法草案が国王崩御という現実適合していないこと、また、憲法にそのような事態に適用できる規定がないことを認め、第5条2項に基づき憲法裁判所が審理する権限を有することを認めた。そのうえで、タイで最初の憲法から2014年暫定憲法まで、すべての憲法は前文が付されていること、そして国王の署名のない憲法が成立したことはないとして、それが憲法慣習である、と判示した。そして、憲法草案の前文が国王崩御という事実と合致していない以上、それを修正することは認められる、と結論した。

第2の論点について、憲法裁判所は、憲法草案の修正は、憲法起草を職務とす

16) 2007年憲法第7条もほぼ同じ文言であった。

る憲法草案委員会の権限であるとした。

この規定を受けて、憲法草案委員会は憲法前文の再修正を行った。

(2) 国王の意向を受けた憲法草案修正

憲法草案前文の修正を経て、新憲法の公布が目前に近づくなか、新たな問題が発生した。新国王ラーマ10世王から憲法草案修正を求める意向が表明されたのである。政府は、暫定憲法の第4次改正で、憲法草案の修正を可能とする手続を盛り込むことで、これに対応した。

2017年1月25日に公布された暫定憲法改正では、第39/1条11項がつぎのように改正された。「首相が第9項および第10項に従い憲法草案を上奏した場合において、国王が90日以内にいずれかの内容を修正すべき見解を示したときは、首相は、当該見解に係る論点および関連する論点のみを修正し、ならびに前文を適合するように修正するため、当該憲法草案の差戻しを要請する。首相は、要請により差戻された日から起算して30日以内に、新たに修正した憲法草案を上奏する。首相が憲法草案を上奏し、国王が署名したときは、首相を勅令の副署者として官報に公布し、施行することができる。国王が憲法草案もしくは差し戻されて修正された憲法草案を承認しない場合、または首相が憲法草案もしくは修正憲法草案を上奏した日から起算して90日が経過しても国王が署名しない場合には、場合に応じて、当該憲法草案または修正憲法草案は廃案とする。」

また、同じ改正でつぎの条項が加えられた。「国王が国内にいないか、または理由を問わず公務を果たすことができない場合には、摂政を任命することができ、国会議長は、任命する勅令の副署者となる。本条に定める場合には、仏暦2550年（2007年－引用者補足）タイ王国憲法の第18条、第19条および第20条の規定は適用しない」とした。この改正はつぎにみるように、摂政のあり方についての国王の意向を先取りしたものである。

暫定憲法の改正に基づき、国王の意向に従って修正された憲法草案の規定は主としてつぎの2点である¹⁷⁾。

第1は、摂政に関する規定である。まず草案第16条は、「国王が国内にいないか、

17) このほかの改正点としては、枢密院顧問官の兼職禁止対象として「公務員」が加えられたほか、大臣の副署についての規定が削除された。

または理由を問わず公務を果たすことができない場合には、いずれかの者を摂政に任命し、国会議長が勅命に副署する」と定めていた。この規定は従来の憲法と同様である。これに対して、2017年憲法は、「または複数の者を摂政に任命することができる」と変更した。つまり、複数の摂政を任命でき、また、摂政をおかないこともできるようになった。さらに、草案第17条では、従来の憲法と同じく、摂政の任命については、「枢密院が国会に候補者を提出し、国会が承認」し、国王の名で任命する、としていた。これに対して、2017年憲法第17条は、「国王が定めておいた順序に従い、枢密院が指名し」、「国会議長に通告する」とし、国会による摂政候補者の審査・承認は廃止された。

第2は、憲法慣習の規定である。憲法草案では、憲法慣習の適用が必要になった場合には、「憲法裁判所は、審議のため、下院議長、下院野党代表、上院議長、首相、最高裁長官、最高行政裁判所長官、憲法裁判所長官および憲法上の独立機関の長の合同会議を開催する。」(草案第5条③)とし、また、合同会議の裁定は「終局的であり、国会、内閣、裁判所、独立機関および国の機関を拘束する」(草案第5条⑥)と定めていた。これらの手続規定(第5条③～⑥)はすべて削除されたのである。

(3) 憲法制定後の動き——憲法付随法の制定——

2017年4月6日、国王の署名を経て、2017年憲法が公布・施行された。しかしながら、新憲法の成立後も、民政復帰のための総選挙はすぐに行われなかった。ラーマ9世王の崩御に伴う、王位継承などへの対応の必要性があったほか、憲法の規定で、選挙法など憲法付随法の制定が総選挙を実施するための条件とされたからである¹⁸⁾。表3-3は、クーデタから憲法公布、総選挙までの日数を比較したものである。2017年憲法の公布から総選挙までの日数が過去のクーデタと比べても長いことがわかる。

2017年憲法は10の憲法付随法の制定を予定していた(第130条、第267条)。憲法付随法は、1997年憲法によって導入されたもので、英文では組織法(Organic Act)が用いられる。憲法の実施に深くかかわる法律について、通常の

18) 2017年憲法は、下院議員選挙、上院議員取得、選挙委員会、政党に関する憲法付随法の効力発生の日から150日以内に総選挙を実施しなければならないと定めた(第268条)。

表 3-3 クーデタから憲法公布，総選挙までの日数

年	クーデタ	暫定憲法公布	無憲 法期 (日数)	恒久憲法公布	暫定 統治期 (日数)	総選挙	経過 規定 (日数)	合計 (日数)
1958	1958年10月20日	1959年1月28日	100	1968年6月20日	3431	1969年2月10日	235	3,766
1971	1971年11月17日	1972年12月15日	394	1974年10月7日	661	1975年1月26日	111	1,166
1976	1976年10月6日	1976年12月12日	67	クーデタ	-	-	-	-
1977	1977年10月20日	1977年11月9日	20	1978年12月22日	408	1979年4月22日	121	549
1991	1991年2月23日	1991年3月1日	6	1991年12月9日	283	1992年3月22日	104	393
2006	2006年9月19日	2006年10月1日	12	2007年8月24日	327	2007年12月23日	121	460
2014	2014年5月22日	2014年9月22日	123	2017年4月6日	927	2019年3月24日	717	1,767

(出所) 筆者作成。

法律よりもその条件や手続を厳しく定める¹⁹⁾。

表 3-4 は，憲法で定める憲法付随法の公布日の一覧である。国家立法議会における憲法付随法案の審議は長引いた。たとえば，下院議員選挙法の公布は2018年9月2日までずれ込み，さらにその効力発生まで90日を待たなければならなかった。なお，法案の合憲性をめぐって憲法裁判所に付託されたが，憲法裁判所は下院議員選挙法案および上院議員選挙法案について合憲との判断を下した。

19) 2017年憲法の本来の手続は，第1に，法案の提出権者は，(1)（最高裁判所，憲法裁判所および独立機関の助言に基づき）内閣，(2) 現有議員総数の10分の1以上の下院議員とする（第131条）。第2に，法案の審議は両院合同会議によって行われ，提出の日から起算して180日以内に完了しなければならないこと。かかる期間内に審議を終えることができなかったときは，法案は承認されたものとみなす。承認は現有議員総数の過半数の賛成を要する（第132条(1)）。第3に，国会は，法案承認の日から起算して15日以内に，当該法案を最高裁判所，憲法裁判所または関連する独立機関に送付し，意見を求める。最高裁判所などが受理してから10日以内に審査意見を出さない場合には，国会は法案を進める（第132条(2)）。第4に，最高裁判所などが，法案の内容が憲法に違反もしくは抵触し，または憲法の規定に従い正しく職務を遂行できなくなると認めるときは，その意見を国会に提出し，国会は当該意見を受理した日から起算して30日以内に当該法案の審議を完了する。この場合においては，国会は必要な修正を行う権限を有する（第132条(3)）。

表 3-4 2017 年憲法上の憲法付随法の制定

名 称		公 布	施 行
1	2018 年下院議員選挙憲法付随法	2018 年 9 月 12 日	公布から 90 日
2	2018 年上院議員取得憲法付随法	2018 年 9 月 12 日	翌日施行
3	2017 年選挙委員会憲法付随法	2017 年 9 月 13 日	翌日施行
4	2017 年政党憲法付随法	2017 年 10 月 7 日	翌日施行
5	2017 年オンブズマン憲法付随法	2017 年 12 月 27 日	翌日施行
6	2018 年国家汚職防止摘発憲法付随法	2018 年 9 月 21 日	翌日施行
7	2018 年国家会計検査憲法付随法	2018 年 2 月 21 日	翌日施行
8	2018 年憲法裁判所審理手続憲法付随法	2018 年 3 月 2 日	翌日施行
9	2017 年政治公務員在職者刑事事件審理手続憲法付随法	2017 年 9 月 28 日	翌日施行
10	2017 年国家人権委員会憲法付随法	2017 年 12 月 12 日	翌日施行

(出所) 筆者作成。

第 3 節 2017 年憲法の議会・選挙制度

2017 年憲法の議会・選挙制度は、従来の憲法と比べてどのような特徴を持っているのであろうか。表 3-5 は、近年のタイの議会・選挙制度の変遷をまとめたものである。比較の基準となるのは、1990 年代の民主化・政治改革運動の成果として制定された 1997 年憲法である。

以下では上院，下院について要点をみていく。

1. 公選制から非公選へ逆戻りした上院

2017 年憲法の特徴として最も注目すべきは上院である。タイにおいては 1946 年の憲法で下院と上院の二院制が採用されたが、1991 年憲法までは、上院議員はすべて国王によって任命された。上院議員には軍・警察を含む官僚出身者が多く含まれていた。1990 年代の憲法改革においては、上院議員を選挙で選ぶことの是非が最大の争点のひとつであった。多くの論争の末、1997 年憲法において、上

表 3-5 議会・選挙制度の変遷（1990年代以降）

憲法	1991	1997	2007	2007 (2011 改訂)	2017
上院	定数 270 国王任命	定数 200 公選（県単位）	定数 270 国王任命	（変更なし）	定数 200 非公選（セクター別）
下院	定数 360（公選） 県単位	定数 500（公選） 小選挙区 400 比例 100	定数 360（公選） 県単位	定数 500（公選） 選挙区 375 比例区 125	定数 500（公選） 選挙区 350 比例区 150
首相	国会承認 国王任命 ○下院議員 (1992 改正以降)*	国会承認 国王任命 ○下院議員	国会承認 国王任命 ○下院議員 *	（変更なし）	国会承認 国王任命 下院議員要件なし

（出所）各憲法より筆者作成。

（注）* 1992 年 5 月政変後の 1992 年改正（第 4 号）により首相は下院議員であることが要件とされた。

院議員は完全に公選とされた。憲法起草過程において上院に党派政治が浸透することへの強い危惧が表明されたことから、上院議員の資格要件として政党へ所属してはならないことが明記された。しかしながら、実際の上院議員選挙では政党との関係が深い議員が多く含まれ、党派性を払拭するという意図は十分に果たされなかった。

この経緯をふまえ、つぎの 2007 年憲法は上院議員 150 人のうち 76 人を公選（県を選挙区とし、各選挙区議員 1 人を選挙。なお、後に県の数が増えて 77 人）、残りを「選出」（selection）するとした。この「選出」という語が、上院議員について用いられたのは 2007 年憲法からで、従来の憲法における国王による「任命」とは異なることを強調する。また、憲法や選挙法は、選挙と「選出」を含めて上院議員の「取得」（acquisition）という用語を使い始めた。

この上院議員の選出は、2007 年憲法によって設置される上院議員選出委員会によって行われる（2007 年憲法第 113 条）。同委員会は、憲法裁判所長官、オンブズマン長、国家汚職防止摘発委員会委員長、国家会計委員会委員長、最高裁判所裁判官（裁判官会議が委任）、最高行政裁判所裁判官（裁判官会議で委任）によって構成される（第 113 条）。選出委員会は、選挙委員会が、学術、公共、民間、職業およびその他の 5 つのセクターからまとめた名簿のなかから上院議員を選出す

る。たとえば、2008 年 2 月に 74 人の非公選の上院議員が選出されたときは、1087 団体が指名した 1087 人の候補者のなかから、学術分野 15 人、公共 14 人（軍・警察 4 人を含む）、民間 15 人、職業 15 人、その他 15 人が選出された。

2017 年憲法はさらに踏み込んで、上院議員をすべて非公選に戻してしまった²⁰⁾。そして、その選出方法として、候補者による「互選」という新たな手法を導入した。被選挙権を有する者はすべて行政、司法、農民、産業、公衆衛生、女性、高齢者・障害者などの 10 のグループに分けられ、いずれかのグループから誰でも立候補することが認められる。選出は、各グループの代表から選出された候補者の互選による。つまり候補者が自分以外の者に投票することによって選出される。まず郡レベルで候補者のなかから選出が行われ、各郡で選出された者のなかから県レベルの候補者が選出される。最終的には、全国レベルで上院議員 200 人が選出されるというものである（一連のプロセスは選挙委員会によって管理される）。

しかしながら、憲法の経過規定により、最初の上院議員は、この方式ではなく、NCPO 選出の 250 人が国王により任命された（部分的には上記の互選方式も実施）。そのため、2017 年憲法で導入されたセクター別、互選という新たな選出方式がどのような効果をもつのか、現段階では十分な検討ができない。

2. 下院における小選挙区比例代表併用制

下院議員選挙については、1997 年憲法より前の憲法では、ひとつの選挙区から複数の議員を選挙する方式（中選挙区制）が採用されていた（今泉 2010）。1990 年代には民主化が進展したものの、下院における小政党の乱立が問題となった。これを是正するため、1997 年憲法は、ひとつの選挙区で 1 人の議員を選出する小選挙区制に加え、政党名簿式の比例代表制を採用した（小選挙区比例代表並立制）。この制度のもとでは大政党が形成されやすいといわれる。実際に 1997 年憲法下で行われた 2001 年選挙では、タクシンが率いるタイ愛国党（Phak Thai rak thai）がタイの政党としてはじめて下院で単独過半数を獲得した。やがてタクシン

20) 第 108 条「上院は、社会内の多様な分野において、知識、専門性、経験、性質もしくは共通利益を有し、または就労し、もしくは就労したことのある者のなかから互選により選出される 200 人の上院議員で構成する。グループ分けは、被選挙権を有する人民全員がいずれかのグループに参加できるようにする性質で分けなければならない」。

の強権的な政治運営に批判が高まると、タイ愛国党政権の台頭を可能にした1997年憲法の制度設計を「欠陥」とみなす意見が強まった。

2006年のタクシン追放後に制定された2007年憲法は、こうした見方が反映して、選挙区制を中選挙区制へ戻したほか、比例区については全国を8つの選挙区に分けた。しかしながら、2011年総選挙前の2011年3月に実施された憲法改正では、小選挙区制が復活したほか、政党名簿比例制も全国区に戻された。タクシン派以外の政党政治家にとって、小選挙区制の方が政党間・候補者間の調整が容易なことが大きな理由とみられる。この改正後に実施された2011年総選挙においては、タクシン派のタイ貢献党が勝利して再び政権に再び咲いた。

2017年憲法は、小選挙区制と比例代表制の並立制から「併用制」へと転換した。第1に、有権者はその候補者に対して1度だけ投票するものとされ、各候補者に対する投票をもって各政党の得票とした²¹⁾。各政党は、小選挙区で獲得した議席数から算出された割合を越えて比例代表議席の当選枠を得ることができない。議席の配分方式は、比例代表制のみを採用する場合により近づいたのである。

おわりに

本章では、2019年3月総選挙の背景として、2017年憲法の制定過程とその制度上の特徴を、2006年以降の政治過程における憲法制度の変化に力点をおきながら考察してきた。1990年代の民主化運動によって過去のものとなるはずであったクーデタ政治と憲法の悪循環は、タクシン派と反タクシン派との対立が生んだ政治的混乱のなかで蘇った。2017年憲法では、2014年クーデタで権力を掌握したプラユット政権の継続を実現するため、経過規定によって、本来の下院ではなく、両院合同会議によって首相選出を行った。上院議員の選出についても本来の手続によるのではなく、経過規定を利用してNCPOが選出した。かつての軍事政権時代と同様に、正当性を与えるためのツールとしての憲法が復活したのである。

21) なお、下院議員は政党への所属が要件とされている。従来の選挙では、有権者は小選挙区と比例区の2回投票することが認められていた。たとえば、2011年総選挙においては、有権者は、地元の有力者に投票し、比例では全国政党（タクシン派政党か反タクシン派の民主党）に投票する傾向がみられた。

議会については、1997年憲法で実現した上院の公選制は、2017年憲法で完全に否定された。新憲法が定めるセクター別の代表とその互選という新たな選出方法は上述の経過規定により、完全には実施されていないため、その影響はまだ明確ではなく、今後の検証が必要であろう。他方、下院議員については、小選挙区制と比例代表制の併用制へと変更した。新たな選挙制度は、1997年憲法がめざした意思決定のできる政府とは対照的に、いわゆる死票を減らし、単純な比例代表制により近い結果をもたらすと予想される。このことは今回の選挙でも多くの小政党が議席を確保したことにすでに現れている。経過規定のもとで何でも思いどおりに進められた時代は終わり、プラユット政権においても政党間の調整と対立がより課題となり得る。それは1990年代の民主化後のタイの議会政治が苦しんだ課題でもあった。

〔参考文献〕

- 赤木攻 1994.『タイ政治ガイドブック』 Meechai and Ars Legal Consultants.
今泉慎也 2010.「タイの立法過程の構造と特徴」今泉慎也編『タイの立法過程—国民の政治参加の模索』アジア経済研究所.
加藤和英 1995.『タイ現代政治史—国王を元首とする民主主義』弘文堂.
末廣昭 1993.『タイの民主化と開発』岩波新書.
玉田芳史編 2017.『政治の司法化と民主化』晃洋書房.
村嶋英治 1987.「タイにおける政治体制の周期的転換—議会制民主主義と軍部の政治介入」萩原宜之・村嶋英治編『ASEAN 諸国の政治体制』アジア経済研究所.