

外山文子著

『タイ民主化と憲法改革
——立憲主義は民主主義を救った
か——』

京都大学出版会 2020年 xii + 379 ページ

あさみ やすひと
浅見 靖仁

「タイの事例分析を目的とするが……世界的な民主主義の後退の要因や、新興民主主義国における憲法などの各種制度改正の民主化に対する影響や、政治の司法化と呼ばれる現象の学術的分析に対しても示唆を与えることができる」と信じる」(38ページ)という文章で序章が締めくくられていることに示されているように、本書は、比較政治学的観点も取り込もうとした意欲作である。400ページ近い大著であり、2012年に提出した博士論文に7年以上の時間を費やして加筆修正した労作でもある。

I 構成と論旨

本書の構成は以下のとおりである。

- プロローグ 民主主義への不信感とは民主主義の限界なのか？
- 序章 タイ民主化を問う意義
- 第1章 二つの憲法——1997年憲法と2007年憲法
- 第2章 政治改革運動再考——タイ「立憲主義」とは何か
- 第3章 憲法改革と執政権——タイ憲法における“国の基本政策方針”の政治的意味
- 第4章 憲法改革と立法権——抑え込まれるタイ立法権 選挙制度改革の分析
- 第5章 憲法改革と汚職取締り——汚職の創造：法規定と政治家批判
- 第6章 憲法改革と司法権——憲法裁判所と憲法に基づく独立機関の制度的問題

- 第7章 憲法改革と「非民選」立法権——2007年憲法と上院 その新たな使命
- 終章 タイ民主化と憲法改革
- エピローグ 2017年憲法を巡る攻防とタイ民主化の未来

本書は序章で、①タイの立憲主義による政治改革の契機は何か、②タイ式立憲主義にはどのような特徴があるか、③タイ式立憲主義に基づいて制定された二つの憲法は民主化に対してどのような影響を与えたか、という3つの問いを掲げている(37ページ)。

第1章と第2章では、憲法制定に関わった公法学者たちの著作や発言、起草委員会の議事録などにあたり、彼らが貧困層や貧困層の投票によって選出される国会議員に強い不信感を抱いていたこと、民主主義の質の低下を防ぐためには教養と徳を備えた司法関係者が、政治を監視する必要があると考えていたことが説明されている。第3章から第7章では、選挙制度や汚職取締りに関する憲法や関連法規の改正を詳細に検討し、選挙委員会や汚職取締り委員会などの独立機関や裁判所の権限が強化されたことを指摘している。終章では、タイ式立憲主義の導入によって得をしたのは誰かが考察されている。

序章で掲げた3つの問いについては、①立憲主義による政治改革が行われた契機は、上述のような公法学者たちの思想がエリート層に広く受け入れられたことにあり、②タイ式立憲主義には国会や内閣に対する司法の権限が非常に強いという特徴があり、③民主主義の質を高めるためとして憲法や関連諸制度に取り込まれた立憲主義や法の支配の理念が、タイでは反対に民主化を後退させた結論づけている(326ページ)。

II 立憲主義は凶器か犯人か

本書には「立憲主義は民主主義を救ったか」という立憲主義を主語とした疑問文が副題として付けられている。著者は、この疑問文に対して、救わなかったどころか、傷つけたと答える。本書は、タイ民主主義傷害事件の調書として読むこともできる。第1章から第7章までは立憲主義を犯人とみなす記述が多い。刑事事件では無生物が犯人とされることはまじないが、政治学の分野では制度やイデオロギーが

犯人とされることもある。有力集団間の単純な力関係だけでは説明しきれない現象が生じたときには、力関係が現在のかたちになる前に形成された制度やイデオロギーが、そうした現象の原因のひとつとして指摘されるのである。

しかし著者は、タイで立憲主義が力をもつようになったのは、1990年代以降だと述べている。事件とほぼ同時並行的に登場した制度であり、イデオロギーということになる。そうであれば、そのような制度を作り、そのようなイデオロギーを広めた者が犯人で、立憲主義は犯行に用いられた凶器なのではないかという疑念が生じる。

1990年代以降のタイにおいて立憲主義を声高に主張し、立憲主義に基づいた制度を設計したのは誰かについては第2章で詳述されている。アモーン、スラボン、カモンチャイ、ブンシー、ポーウォーンサクといった憲法起草にかかわった公法学者たちの経歴や著作などを紹介し、起草委員会の議事録などに基づいて1997年憲法や2007年憲法に立憲主義が盛り込まれた経緯が詳しく書かれている。しかし著者は、これらの公法学者たちが犯人だとは断じない。公法学者たちが強い権力をもっていたわけではないからであろう。第7章までは人間ではなく、立憲主義が犯人として扱われ続ける。

終章でやや唐突に真犯人は別にいるかのような書き方になっているのは、おそらく本書のもとになった博士論文が2012年に書かれたからであろう。加筆修正が加えられたとはいえ、第7章までは2012年に提出した博士論文の論旨を基本的にそのまま引き継いでいる。終章とエピソードは2014年のクーデタ以降に書かれたので、第7章までとは議論の方向性に違いが生じている。

1997年憲法ができてから2012年までにタイでは6回の首相交代があった。このうち3回は選挙による交代で、2回が裁判所の判決によるもの、1回がクーデタによるものであった。選挙やクーデタによる首相交代は1980年代以前のタイでも何回かあったが、裁判所の判決によって現職の首相が失職したことはなかった。裁判所の判決による2人の首相の失職は、2007年憲法に基づいて行われた。そこで著者は、1997年憲法で導入されたものの十分には徹底されなかった立憲主義が、2007年憲法ではさらに強化され、選挙で選ばれた現職の首相を選挙で

選ばれていない裁判官が失職させることも可能にした、というストーリーを描いた。しかし2014年のクーデタは、このストーリーにあまりうまく合致しない。

2014年には立憲主義者たちの多くは、当時首相だったインラックを排除すべき政治家だと考えるようになっていた。実際インラックは、5月7日の憲法裁判所の判決によって首相を解任された。しかしインラックは首相を解任されたものの、副首相だったニワットタムロンが暫定首相に就任し、タイ貢献党を与党とする政権の枠組みは存続した。この政権にとどめを刺したのは5月22日に起きたクーデタである。クーデタ後プラユット陸軍司令官は、憲法に定められていた改憲手続きに関する規定など一切無視して、2007年憲法を超法規的に破棄した。タイの立憲主義は憲法に基づかない軍のクーデタにはなぜ沈黙するのかという問いには、第7章までの議論では十分に答えることができない。

2014年のクーデタを踏まえて新たに書き加えられた終章では、第7章までの議論では答えることができない上述の問いに答えようとしている。終章は非常に重要な問題を扱っているにもかかわらず、他の章に比べてページ数も少なく、十分な考察が行われているとは言い難い。しかしいくつかの重要な指摘はなされている。

終章の第4節は「得をしたのは誰か」というタイトルであり、推理小説のような趣がある。得をしたのは誰かを考えるのは、犯人推理の常套手段である。最初に容疑者として挙げられるのは中間層であるが、「当時の中間層はメディアの顧客として、その影響を受けるという受身の存在であった」(319ページ)として真犯人ではないとしている。その上で、「利益を享受した可能性が高い勢力の筆頭として、軍が挙げられる。また官僚(文官)も利益を得た集団の一つだと考えられる」(319～320ページ)、「得をしたと推測される勢力が、もう一つ存在する。それは、国王である」(320ページ)と述べている。軍や官僚だけでなく、国王も重要な容疑者として名指ししたことは高く評価できるが、終章では誰が得をしたかについてごく簡単な考察が行われているだけで、これらの容疑者がどのように犯行を行ったのかについては述べられていないし、犯行の証拠も示されていない。このため軍や官僚、国王はあくまで容

疑者とされているだけで、犯人だとは断定されていない。

終章で突然示唆された真犯人の存在の可能性と、第7章までの立憲主義犯人説との整合性についての説明も十分とはいえない。立憲主義は結局のところ犯人ではなく、凶器にすぎないのか、それとも立憲主義は主犯ではないものの単なる凶器でもなく、それ自体のロジックをもった共犯者だと考えるべきなのかについては整理がされていない。

Ⅲ 公法学者たちが語ったことと 語らなかつたこと

本書は、1997年憲法と2007年憲法、選挙法、政党法などの制定にかかわった保守派の公法学者たちの著作や起草委員会の議事録などに丹念にあたっている。タイ政治に関する実証研究に大きく貢献する研究であることは間違いない。

公法学者たちが書いたり、語ったりしたことを調べ上げることは極めて重要である。ただ彼らが重要なことをすべて書いたり、語ったりしたとは限らない。彼らは政治家の汚職については饒舌に語るが、司法関係者や軍人たちの汚職については語らない。政治家の収賄については語るものの、大企業の贈賄についてはあまり語らない。本書は、公法学者たちのなかでもアモーン¹⁾の著作や発言にとくに多くの字数を費やしているが、彼が大手銀行や財閥系企業の役員も務め、多額の報酬を得ていたことには触れていない^(註1)。

保守派の公法学者たちは立憲主義の根幹にかかわる憲法擁護規定についてもあまり語らない。憲法擁護規定については第2章で少し触れられているが、1997年憲法起草委員会では、軍がクーデタによって憲法を破棄することを禁じる条項を書き込む提案に公法学者以外の委員の多くが賛意を示したにもかかわらず、公法学者のリーダー的存在であるポーウォーンサクが「突然に文言の変更を提案し」(141ページ)、憲法擁護規定は盛り込まないことになったとしか書かれていない。軍に憲法擁護を求めない考え方を「立憲主義」と呼べるのかという疑問も湧いてくる。憲法擁護義務を明記しないという重要な決定がどのような力関係のもとで行われたかは、公法学者の著作や起草委員会の議事録を読むだけでは

明らかにしにくいであろう。

Ⅳ タイ式立憲主義という概念の妥当性

著者はタイの立憲主義は、欧米の立憲主義とは異なる特徴をもっているとし、タイ式立憲主義(37ページ)、タイ型の立憲主義(151ページ)などと呼んでいる。その特徴については「タイ型の立憲主義では、憲法は国家権力、特に内閣に対して、より包括的で指導的な原理として位置づけられており、また実際に、憲法裁判所への訴えを通じて政治権力に対し恣意的な統制を行いうる構造になっている」(151ページ)と述べている。「タイ憲法による制度設計は、国民代表である国会や内閣に対する尊重が薄く、司法権が非常に強い仕組みになっており、タイ的な特徴といえる」(170ページ)とも述べている。

しかし1997年憲法は9年で、2007年憲法は7年で、軍のクーデタによって破棄された。選挙によって合法的に選ばれた首相を憲法に規定されていない手段で罷免しただけでなく、憲法自体を破り捨てた軍に対して司法は沈黙した。タイ式立憲主義の特徴は司法権が強いことや憲法による拘束力が強いことではなく、軍や国王に対して司法権や憲法による拘束力が弱いことにあるのではないだろうか。

本書は、欧米の立憲主義とは異なる点があることをもって、タイの立憲主義をタイ式立憲主義と名づけている。終章の最後の節になるまでは、同じような特徴をもった立憲主義が他の国でも見られる可能性については考察していない。終章の最後の節(326～327ページ)では「タイの事例は立憲主義や法の支配という価値観が、民主主義や立憲主義の歴史の浅い新興国においては、エリートによる民主化への抵抗の手段として利用されることがあるという事実を如実に物語っている」と述べている。「国によってケースバイケースとなろうが、新興国における司法の政治化という現象の背景には、エリートによる利益保護の目論見が存在する可能性がある」とも述べている。タイ以外の国でも同様の現象が見られるのであれば、タイ式立憲主義という呼び方は適切ではないかもしれない。

タイではなぜそうした現象が起きたのかをもう少し明確に示し、他の新興国との比較を行う際にも、「ケースバイケース」で片付けてしまわずに、1990

年代以降のタイに変化をもたらしたのと同じような要因の有無が、他の新興国においても立憲主義の性格を左右するのではないかという観点から考察を行えば、タイ以外の国について研究する者にも重要な示唆を与えることができたと思われる。

本書はタイと欧米諸国の憲法のあり方の違いについては多くの字数を費やして考察しているが、タイと他の新興国との比較はほとんど行っていない。他の新興国との比較にもう少し力を入れれば、本書の考察をさらに深めることができると思われる。第3章ではタイの2007年憲法がいかに内閣の行動を拘束したかを説明する際、第303条と第304条に、「施政方針演説実施後1年以内もしくは2年以内に立法または修正すべきであると定められた法律」が列挙されていることを例証として示し、欧米諸国の憲法ではそのような規定はないと述べ、タイ式立憲主義の特徴を示すものだとしている。2007年憲法の第303条と第304条は経過規定であり、憲法施行後最初の数年だけに適用されるものである。同様の規定は、1987年に制定されたフィリピンの憲法にもあり（Article XVIII, Section 1-27）、2002年の改正後のインドネシアの憲法にもある。

2002年にインドネシア憲法に書き加えられた経過規定は、憲法裁判所を2003年8月17日までに開設しなければならないと定めている（Pasal III, Aturan Peralihan）。この規定に基づいて設置されたインドネシアの憲法裁判所について分析した川村晃一は、憲法裁判所は民主主義の安定化に貢献していると評価し、憲法裁判所がそのような役割を果たすことができている理由として、「司法を取り巻く権力構造が非常に競争的」であることを挙げている〔川村 2018, 101〕。新興国の憲法裁判所が民主化に対してどのような役割を果たすかは、司法を取り巻く権力構造に大きく左右されるという指摘は正しいと思われる。本書の著者が、今後はタイの権力構造にも踏み込んで、タイの司法が民主化に対して果たす役割についての研究をさらに深めることを期待したい。

V 本書の意義

タイに立憲主義がまったく根付いていないのであ

れば、軍人たちは憲法を破棄してまた作り直すなどという面倒なことはせずに、憲法をただ単に無視したり、好き勝手に解釈改憲したりしたかもしれない。簡単にはそうできないくらいには立憲主義が根付いているために、憲法を書き換える必要があったともいえよう。ラーマ10世の即位後、国王や軍の権威が大きく低下していることを考えると、そう遠くない将来に、立憲主義の理念や憲法が、誰かに使われる単なる凶器ではなく、それ自身のロジックをもち、政治アクター間の単純な力関係だけでは説明しきれない影響をタイ政治に及ぼす可能性は十分にある。整理しきれていない部分はあるものの、これまであまり注目されてこなかった公法学者たちに焦点を当て、タイの憲法や立憲主義にはどのような思想的背景と制度的な特徴があるかを詳細に検討した本書の学術的意義は大きい。

（注1）アモーンは、タイ最大手のバンコク銀行、財閥のサハユニオン、バンコクの都市鉄道を運営している Bangkok Mass Transit System などの役員を歴任している。政治家と企業の癒着に対して厳しい発言を繰り返していたアモーンが、その一方で大手企業の役員も務め、多額の蓄財をしていたことは、サハユニオンの創業者一族の息子と結婚していたアモーンの娘が、タイ有数のゼネコン会社の創業者一族の御曹司で、汚職の噂とも無縁ではないタイ名誉党の党首を長年にわたって務めているアヌティンと2013年に再婚した際に、タイのさまざまなメディアによって報じられ、広く知られることになった。（たとえば、“pəət khum thurakit ‘Sasithōn’ mia may ‘Anuthin’ VS ‘Sanōnnut’ mia kaw ruay uu than khuu,” *Isranews Agency*, 2013年9月20日）。

文献リスト

川村晃一 2018. 「インドネシアにおける民主主義の安定と憲法裁判所」『社会イノベーション研究』13 (2) (3月) 99-120.

(法政大学法学部国際政治学科教授)