

新憲法起草で注目を集める憲法裁判所

京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科
教授 玉田 芳史

1. はじめに

—第二次草案（最終案）が3月29日に公表

タイでは1932年から数えて20番目の憲法の起草作業が進んでいる。2014年5月22日クーデタで2007年憲法が破棄され、同年7月に暫定憲法が公布施行された。その暫定憲法に基づいて、新しい恒久憲法を起草すべく、14年11月に公法学者ポーウオンサク・ウワンノーを委員長とする36名の起草委員会が設置された。ポーウオンサク委員会の憲法草案は15年8月に完成したものの、同年9月6日に国家改革会議において否決されてしまった。このため、15年10月5日に法曹実務家ミーチャイ・ルチュパンを委員長とする21名の憲法起草委員会が新たに設置された。ミーチャイ委員会の第一次草案は16年1月29日に完成した。この草案を修正した第二次草案（最終案）が3月29日に公表された。

—賛否意見表明を事前届出制に

この草案への賛否をめぐる国民投票が2016年8月7日に実施される予定になっている。政権側は、草案可決に必要な数を国民の過半数ではなく投票者の過半数へと引き下げた。国民投票の実施に当たる選挙管理委員会は、8割以上の投票率を目指すと公言して、総選挙とは違った意欲を示す一方、草案への賛否意見表明を事前届出制にすると発表して、検閲によって自由な討論を封じ込めようとしている。軍隊は、兵士ばかりではなく、軍事教練に参加する学生も動員して、可決に向けて全力を傾ける構えを見せている。プラユット首相は批判に一段と不寛容になっているように見受けられる。4月のタイ正月（水掛祭り）に向けて、タックシンが支持者に配った赤色の水椀（小型の洗面器）を撮影してフェイスブックに掲載した女性が騒乱を煽動した罪（刑法116条）に問われて逮捕され軍事裁判所で裁かれることになった件について、犯罪者タックシンへの支持表明は安全保障への脅威である、と首相が2016年3月29日に断じたのはその一例である。これらの点を考え合わせると、政権は憲法草案を是が非でも可決させたいと願っているように思われる。軍隊は政権を手放したいのか、それともほかに思惑があるのか。

—ミーチャイ委員会の憲法草案の特色

ミーチャイ委員会の憲法草案は、役割や権限を、立法府と執政府については縮小、広義の司法府については拡大するところに特色があるように思われる。これは国民代

表ひいては国民の権力を抑制することを意味する。「多数派の暴政」に警鐘を鳴らし、汚職対策の必要性を強調する少数派が応援団である。本稿では、ミーチャイの第一次草案に関するタイの主立った学者の批評を紹介しながら、憲法裁判所や独立機関にどのような役割が付与されようとしているのかを概観したい。

2. 新憲法起草

2-1 軍事政権からの指図

憲法の起草は、暫定憲法と NCPO（クーデタ評議会）の指示に基づいて進められてきた。暫定憲法 35 条には次の 10 項目が定められている。

- (1) タイ王国の不可分性の保証
- (2) タイ社会の状況に適した国王を元首とする民主主義体制
- (3) 「官民を問わず汚職や不正を防止し監査し駆除するのに効率的な仕組み」
- (4) 「汚職・不正があったという判決もしくは合法的な命令を下された人物が政治職に就任することを絶対に防止し監査するのに効率的な仕組み」
- (5) 「政府職員とりわけ政治家が特定の個人や集団から支配や指示を受けることなく自由独立に執務できるようにする効率的な仕組み」
- (6) 「あらゆる部署において法の支配やグッドガバナンスを強化する仕組み」
- (7) 「社会経済制度について、持続的に公平を維持できるように、構造を見直し、作動させるようにする効率的な仕組み」
- (8) 「政府の支出が、無駄なく、公共の利益に合致し、国の財政状況に見合うように行われるようにする効率的な仕組み」
- (9) 「憲法の重要原則を破壊させない効率的な仕組み」
- (10) 「重要な事項について改革を完璧に進めさせるように圧力をかけるための効率的な仕組み」

一 施行当初の特別期

内閣は一次草案完成から半月ほど後の 2016 年 2 月 15 日付けの文書を憲法起草委員会に送付し、16 項目の修正を要求した。その 16 番目には、「内閣は、憲法を公布・施行し、総選挙を実施し、新政権が誕生した後に 2014 年 5 月 [クーデタ] 前のような状況が、再現されることを懸念する。そこで、憲法の内容と施行の両面において 2 つの時期に分けるならば、問題を解決できるし、国民や外国に受け入れてもらえるように説明ができると考える。2 つの時期というのは、施行当初の特別期と後の通常期である。特別期はあまり長引かず、秩序維持のための必要性に応じて例外をもうける。憲法を条文通りに施行するその後の時期は、国際的な原則にもっと合致するようにし、制約を減らして民主主義体制にふさわしいものにする」と記されていた。

2017 年と予想される総選挙の後には、民政に移管しても 5 年間の非民主的な時期

が必要だというわけである。それは1980年代のプレーム政権と同様な政権であろう。プレーム政権は、選挙を実施しても、正当性が下院と並んで君主制からも由来し、軍隊が支持基盤となる政権であった。2014年クーデタを実行した軍首脳部は、22年まで権力を保持し続けるという算段のようである。14年から起算すれば、8年である。

—ボーウォーンサックの発言の真意

軍隊が政権にしがみつこうとしていることは、最初の憲法草案を起草したボーウォーンサックの発言からも窺える。彼は2016年2月19日に、「[15年9月に]草案が否決されたときには残念だった。・・・[しかし翌日には]彼らは長く居座りたいのだと思ひ直した」と語った。民政移管を遅らせ、権力の座にとどまるために、起草作業を遅延させ、権力温存に都合のよい憲法を起草させようとしているというわけである。

軍事政権は、移行期だから5年の特別期間が必要だと主張する。何から何への移行なのか。軍事政権から民主的な政権への移行であろうか。選挙をしない軍事政権から選挙をする軍事政権への移行であろうか。そうした移行のために特別期間が必要だということに賛同する者は少ないであろう。そもそも憲法起草に2年以上も費やす必要がない。移行というのは、民意を反映しない非民主的な政権を長期化させるための空々しい言い訳に過ぎないのであろうか。それとも、多くの観察者が感じて明言できないこと、つまり君主の交代を指しているのであろうか。そのために、民主政治を何年間も休止するというのはいかなるものであろうか。

2-2 新憲法起草の狙い

—「汚職撲滅憲法」

ミーチャイは草案を「汚職撲滅憲法」と宣伝し、汚職対策を強調してやまない。バンコク・ポスト紙のアティヤー・アッチャクンウィスットは、「憲法が悪人を駆除するお守りになるというのは、天使人形を持っていれば幸福になるというのと同じである。憲法によって汚職を撲滅できるというのは、厳格な行動手引き書を与えれば子供が高潔な人物になるだろうと願うのと同じである。大方の人びとはそれが絵空事にすぎないことを理解しているはずである。だが、憲法起草委員会はそうではない」と指摘した¹。クーデタやこの草案を支持する人々にとっては、汚職対策は数少ない正当化事由であろう。学士院会員でもある重鎮の政治学者リキット・ティーラウエーキン「汚職撲滅のための憲法などと主張すること自体が間違っている。憲法は汚職取締に用いるものではない。憲法は人々が共生するためのルールを作る。・・・[ミーチャイ草案は]起草の哲学や考え方が最初から間違っている。民主主義体制の大原則は主権在民である²。」

¹ Atiya Achakulwisut, "Child angel' spirit infuses new draft", *Bangkok Post*, Feb 2, 2016.

² "Likhit Thirawekhin chamlae ro.tho.no. yut raksa mareng duai khimo (リキットが憲法を解剖

一 ミーチャイ草案の主眼

ミーチャイ草案の主眼が、反多数決主義にあることは衆目の一致するところである。第一次草案は、憲法改正がほぼ不可能、議席の過半数を獲得する政党の登場を阻止する選挙制度、国会解散や任期満了の場合に事務次官が内閣を代行、などといった内容を盛り込むことで批判を招いた。これらの措置は、不評であったとしても、クーデタで目指した民意軽視や民主政治抑制を実現するために不可欠であった。

憲法が可決成立すれば（否決されても）、総選挙が実施される。プラユット首相は選挙実施を明言している。しかし、国際社会が容認するような民主政治への復帰が実現する可能性は低い。なぜなら、草案が定めるのは、選挙を実施しても、民意を尊重しない政治体制だからである。それは政治学者が競争的権威主義（あるいは選挙権威主義）と呼ぶものである。選挙を実施するので見かけ上は民主主義のように思われるが、実態は権威主義に他ならない。アジア、アフリカ、東欧の新興民主主義国では、初回の国政選挙で勝利した勢力が憲法を無視したり改悪したりして政権への居座りを決め込む例が少なくない。民主化とともに導入されることが多い憲法裁判所には、それに抗して立憲民主主義を護持することが期待される。ところが、タイの憲法裁判所はこの10年間憲法の条文や立憲民主主義の精神に違背する判決を何度も下すことで、軍隊とともに民主政治を否定する役割を果たしてきた。脱民主化への憲法裁判所の貢献は、前回紹介した選挙管理委員会よりもはるかに大きい。

一 憲法裁判所の権限を強化

ミーチャイ起草委員会は、多数決民主主義への防波堤として、憲法裁判所の権限を強化して、国権の最高機関に押し上げようとしているのではないと思われる。軍事クーデタの実行者や支持者が憲法裁判所に寄せる期待の高さは、2014年クーデタが2007年憲法を破棄したにもかかわらず、憲法裁判所を廃止せず、存続させていることによく示されている。公法学者ウォーラチュート・パーキーラットは、オンラインジャーナル『プラチャータイ』に掲載されたインタビューで³、「憲法裁判所は・・・設置根拠法となる憲法が破棄されたら、憲法によって付与されていた権力もなくなる。保護すべき憲法がなくなったというのに、憲法裁判所が存続できるというのはどういうことなのか。」「管見の限り世界に類例がない」と批判する。2006年クーデタのときには、1997年憲法破棄とともに、憲法裁判所は廃止された。代わりに憲法判事委員会という組織が設置され、当時の TRT（タイラックタイ党）を解党するという任務を継承した。

立法府と執政府は、選挙の洗礼を受けるがゆえに、民主的な正当性がある。司法府

する：化学療法でガンを治療するのは止めよう”、Matichon, Mar 7, 2016.

³ Woracdet Phakhirat, “Mai mi sanratthathammanun sia di kwa（憲法裁判所はなくした方がよい）”, Prachathai, Feb 2, 2016.

にはそれらを抑制する役割が期待される。有権者が2001年以後選挙に熱狂するようになった結果、多数派の声が国政に反映されやすくなった。そこで、少数派（の特権）を守るべく、広義の司法機関（裁判所は司法裁判所のほか、憲法裁判所と行政裁判所。それに、汚職防止取締委員会、選挙管理委員会、オンブズマン、会計監査院といった独立機関を加えたもの）が活躍するようになった。多数派の暴政への対策を口実とした少数派の圧政といえよう。その中でもとりわけ重要なのが憲法裁判所である。

3. 憲法裁判所

3-1 新機軸

一見直し内容

ミーチャイの第一次草案は、憲法裁判所についていくつか見直しを行った。第1に、憲法裁判所は「裁判所」の章から出て、別個の章になった。「第10章裁判所」には司法裁判所、行政裁判所、軍事裁判所のみが並び、「第11章憲法裁判所」になった。第2に、憲法裁判所の判事の構成は、最高裁判事3名、行政裁判事2名、公法・憲法の教授1名、政治学の教授1名、局長以上の行政官2名となった。従来と比べると、判事以外の部分に変化した。従来は、法学者と政治学者が2名ずつだった。学者を減らし、代わりに官庁幹部を増やしたということである。軍事政権が官庁を重視して、昔ながらの官僚国家と見なされることと軌を一にしている。第3に、ウォーラチュートによると、従来は独立機関の任命は、国王が上院の助言に基づいて行うことになっていた。ところが、一次草案195条には、憲法裁判所については「国王が任命する」と記されており、「上院の助言に基づいて」という文言が削除されている。草案では、ほかの独立機関については「上院の助言に基づいて」という文言が残っている。この違いの理由は不明だという。とはいえ、草案199条には、上院は憲法裁判所判事の人事を承認する権限を持つと規定されている（最終草案では200条と204条）。

一憲法裁判所を独立の章へ

憲法裁判所が独立の章を構成することについて、チューラーロンコーン大学政治学部の憲法学者ポンサン・リアンブンルートチャイは次のように指摘する。第5条で憲法が最高法規とされ、法令や行為は憲法に反してはならないと定められている（最終草案も同様）。従来は違憲の法令を禁止したにとどまり、行為を対象としていなかった。憲法に反する行為とは、法的な根拠のない行為である。それは法令違反行為であり、直接に憲法に違反するわけではない。ある法律が違憲かどうかを判断するのは憲法裁判所、行為が法令違反かどうかを判断するのは行政裁判所である。この原則に照らし合わせると、第5条は憲法裁判所と行政裁判所の両方に関わることになる。従来は、憲法裁判所が違憲性を問題にした行為は2007年憲法第68条（1997年憲法では63条）の事例（体制転覆）だけであった。しかし、これからは対象が拡大する

ので、憲法裁判所に訴えられる事例が急増すると予想される⁴。

一クーデタ支持派の見解

PAD（黄シャツ）を代表する知識人の1人で、2006年クーデタ直後に官選国会議員、08年に官選上院議員（11年に再任）、15年10月5日からは国家改革推進会議議員を務めるジャーナリストのカムヌーン・シッティサマーンは、憲法裁判所の権限についてこう記している。ミーチャイの第一次草案で増えた権限は次の5つである。

第1は、国会、内閣、独立機関の権限に関する問題の判断権限（205条(2)）。

第2は、憲法に規定されない事態が生じた場合に、国王を元首とする民主主義体制における統治の伝統が何であるかを判断する権限（207条）。

第3に、国会で可決された憲法改正が、a.政治職在任者の資格停止条項に抵触しないかどうか、b.裁判所や独立機関の権限に関わらないかどうか、c.裁判所や独立機関の職務遂行を困難にしないかどうか、を判断する（253条(8)(9)）。

第4に、憲法裁判所、独立機関、下院議員、上院議員、内閣が遵守すべき倫理基準を作成する（215、265条）。

第5に、独立機関の在職者、下院議員、上院議員、大臣、首相といった政治職在任者が、その倫理基準に著しく反していないかどうかを判断する（231条）。

第4と第5は近似しているので1つにまとめると、権限が増えたのは4点にすぎない⁵。これに関連して、ミーチャイ自身は2016年2月10日開催のセミナーで、第一次草案における憲法裁判所の権限は1997年憲法や2007年憲法と同じ16項目にとどまり、わずかな増加分はカムヌーンが指摘する第1と、第4、5の2点にすぎないと述べた。しかし、これまですでに国家三権の上への位置づけが試みられてきた憲法裁判所にとっては、わずかな増分であっても、大きな権限強化になりうる。

3-2 憲法 207 条

一問題点の所在

最大の問題は、1997年憲法や2007年憲法の第7条を継承・強化する207条である。「本憲法に定めのない事態が生じたら、国王を元首とする民主主義体制の統治の伝統に基づいて対処する」という条文である。2005年に始まるタクシン派政権打倒運動において、デモ隊はこの憲法7条を法的な根拠として首相の更迭・新首相の任命を国王に請願してきた。06年4月25日に国王自身が憲法7条に基づく首相任命は行わないと明言したにもかかわらず、同様な請願がその後も繰り返された。法律学者の中に

⁴ “Tham trong top tron Phonsan Liangbunloetchai kap ro.tho.no. chabap michai (ton 1)”, Matchon, Feb 15, 2016: “Phonsan Liangbunloetchai song ro.tho.no. chi chong panha koet nae (ton 2) (ポーンサンにミーチャイ憲法について尋ねる、1・2)”, Matchon, Feb 17, 2016.

⁵ “Khamnun chalaе san ro.tho.no. mai: yap yang wikrit dai doi mai tong yut amnat (カムヌーンが新しい憲法裁判所を解剖する: クーデタがなくても危機を打開できる)”, Matchon, Feb 10, 2016.

も、デモ隊を応援して、国王が首相の更迭・任命をなしうると主張するものがいた。

－ウォーラチェートの批判

ウォーラチェートによれば、憲法7条は元来は暫定憲法に由来する。最初はサリット軍事政権の1959年憲法であった。暫定憲法は条文が少ないため、不測の事態を恐れて、憲法に規定がないことが生じたら、伝統に倣うと書いた。その後も暫定憲法だけに規定された。しかし、1997年憲法は恒久憲法として初めてこの規定を盛り込んだ。それが憲法7条であった。この条文は、2007年の恒久憲法でも踏襲された。ミーチャイの一次草案では、この条文が憲法「第1章総則」の第7条から、「第11章憲法裁判所」の第207条へ移された。これによって、「本件は憲法に規定がない、統治の伝統に基づいて判断する」独占的な権限を憲法裁判所に提供する。こうした規定を支持する人々は、2006年や14年のように政治が危機に陥り行き詰まったときに、軍事クーデタに訴えなくても、憲法裁判所によって打開が可能になると主張している。しかし実をいえば、ここ10年間に生じた政治危機はすべて憲法に則って対処が可能であった。それにもかかわらず、「憲法を遵守しようとせず、統治の伝統を言い立てたり、的外れなことを言い立てたり」する人びとがいた。彼らは「すべての事案に決着をつけられる全能の機関を待望してきた。憲法裁判所には、法的な権限を振りかざして、あらゆる機関や人びとに容認を迫ることが期待されている。」

－王権の侵害か

国王ではなく憲法裁判所自身が、「統治の伝統」を言い立てて、首相を更迭・任命できるかもしれない。政府の政治発展会議の議長を務める政治学者ティーラパット・セーラーランサンは、そうした可能性を念頭に置いて、「2007年憲法の第7条を憲法裁判所の権限と規定したのは、伝統からの逸脱であり、国王から権力を奪って憲法裁判所に付け替えるに等しい」と2016年2月14日に批判した⁶。

－その他の批判

207条については、ほかの憲法学者や政治学者も批判している。チューラーロンコーン大学の政治学者シリパン・ノックスワン・サワッディーは次のように指摘する。「憲法裁判所は自らの想像力を働かせて何が統治の伝統なのかを決めることができる。・・・仮に、憲法裁判所が[軍事政権によって起草された非民主的な]1991年憲法や1959年憲法を適用すると決めたら、それが統治の伝統といえるのであろうか。・・・正当性がなければ、従来と同様な危機が再び生じることになる⁷。」

憲法裁判所が独占的な判断権限を付与されること、「統治の伝統」が曖昧なこと、こ

⁶ “Thiraphat chamlae rang ro.tho.no. phop lai cut bokphrong (ティーラパットが憲法草案の多くの欠点を明らかにする)”, Krungthep Thurakit, Feb 14, 2016.

⁷ “Siriphan thot rahat ratthathammanun kammalo yon yuk pen ratratchakan cong cai hai thuk khwam (シリパンが粗悪な憲法を読み解く：官僚国家時代への逆戻りであり、否決させようとしている)”, Matichon, Feb 4, 2016.

こ 10 年間の記録から判断すると憲法裁判所が選挙民主主義に反する決定を下す可能性が高いこと、こういった点についての懸念が共有されているといえよう。

それに加えて、マティション紙のコラムニストは、9 名から構成される憲法裁判所判事の定足数が 5 名と定められており、実質的には 3 名で重大な決定を下しうるといふ不具合を批判する。

憲法裁判所自身も 207 条で付与されようとする権限の大きさを実感してのことと想像されるものの、現職の憲法裁判所判事チャラン・パックディータナークン（2006 年クーデタ当時最高裁長官秘書官、06 年 10 月から法務事務次官、08 年 5 月から憲法裁判所判事）は、2016 年 3 月 15 日に、憲法裁判所の権力を削減する方向で草案の見直しが行われることが三権の抑制均衡に役立ち、憲法草案 207 条については憲法裁判所だけではなく、最高裁判所長官、行政裁判所長官、そして独立機関の長が一緒になって何が伝統なのかを判断したほうがよいと述べた⁸。広義の司法機関が合議で決めたほうがよいというわけである。

－3 月 29 日の最終草案

このように批判が相次いだため、3 月 29 日の最終草案では、207 条は「第 11 章憲法裁判所」から「第 1 章総則」の第 5 条へと移され、何が「統治の伝統」であるのかについては、「憲法裁判所長官が、下院議長、下院の野党指導者、上院議長、首相、最高裁長官、行政裁判所長官、憲法裁判所長官、独立機関の長の会議を招集し、」「多数決で決定し、」「その決定は国会、内閣、裁判所、独立機関、その他国家機関を拘束する」という内容へ改められた。司法機関代表の合議という案には、なぜ司法部だけなのかという批判が出たため、立法府と執政府の代表も加えられたことに留意されたい。

3-3 政治家罷免

－国会議員の罷免権限

ミーチャイ草案は憲法裁判所に罷免権限を付与した。

タイで罷免が憲法に初めて規定されたのは 1997 年であり、それは上院議員が初めて民選になったこととセットになっていた。2007 年憲法では、上院議員のほぼ半数が任命に逆戻りしたものの、民選議員が多数残っていたので、罷免権限を継承した。国会議員が罷免権限を持つのは、主権者たる国民によって選ばれているからである。その上院に代わって、憲法裁判所が政治家を罷免する権限を付与されることになっている。ミーチャイ草案「第 12 章独立機関」の総則中にある 215 条で、憲法裁判所は独立機関と協力して「倫理基準」を定めることになっている（最終草案 219 条）。独立

⁸ “Caran nun lot amnat san ro.tho.no. tae huang lot wara nae phoem faikhan ruam ha thangok prathet (チャランは、憲法裁判所の権力削減を支持、任期短縮に反対、危機打開の合議に野党の参加を提案)”, Matichon, Mar 15, 2016.

機関の1つ汚職防止取締委員会は、231条(1)により、政治職在任者や独立機関在職者に「倫理基準への著しい違反」がある場合には、憲法裁判所に罷免の判断を求めることになった。

ーポーンサンの批判

この変更を、ポーンサンは不当であると批判した。彼によると、第1に、罷免の権限は任命者にあるのが原則である。しかし、憲法裁判所は国民によって選ばれているわけでも国民に説明責任を負うわけでもない。第2に、倫理基準を定めた本人がそれに基づいて司法判断を下すのは原則に反している。第3に、罷免を憲法裁判所に委ねるのは、「憲法裁判所に政治的な役割を果たさせる、あるいは憲法裁判所を政治対立に巻き込む、に等しい。」「判決が対立当事者から抵抗を招き、」国民や政治家は裁判所への信頼を失って、判決を拒否するかも知れない。彼が指摘する3点に加えて、第4点として、基準の曖昧さを指摘しておくべきであろう。基準は規則や法と異なり、曖昧である。たとえば、安全運転をしましょうという基準と、交通信号や制限速度を遵守させる規則は別の問題である。法令と異なり、「基準」は曖昧であり、「著しい」という程度も曖昧である。判断に裁量が入る余地が大きい。

ーパナットの批判

政治家が汚職と認定される行為を犯した場合には、最高裁政治家事件部で裁かれる。それに対して、意味が広くて曖昧で摘発が容易な倫理違反は憲法裁判所が担当する。タムマサート大学の元法学部長パナット・タッサニーヤーノンは、これを「政治家を従来よりもずっと容易に罷免することを狙った規定であり」「憲法裁判所は政治家から政治生命を奪うことができる」と批判した⁹。

ー3月29日の最終草案

憲法裁判所が倫理違反によって政治家を罷免できることに批判が相次いだため、3月29日の最終草案では、倫理基準に著しく反する場合には、憲法裁判所ではなく、最高裁判所に更迭の判断を求めることになった(235条(1))。

4. 独立機関

ーミーチャイ草案

憲法裁判所と並んで、独立機関も批判を招いた点である。独立機関は1997年憲法で導入された。2007年憲法では「憲法に基づく独立機関」という節がもうけられ、(1)選挙管理委員会、(2)オンブズマン、(3)汚職防止取締委員会、(4)会計監査委員会の4つが規定された。ポーウォーンサク草案では、「国家権力公使監査」という章がもう

⁹ “Somchai Baitonhaeng Phanat chamlae rangratthathammanun chabap kho.so.cho. 2.0 (ソムチャーイ、バイトーンヘーン、パナットがNCPO憲法第2版起草を解剖する)”, Prachathai, Feb 3, 2016.

けられ、そこには総則、利益相反行為、罷免と公民権剥奪、政治職在任者訴追、憲法に基づく国家権力行使監査機関という5つの節があり、選挙管理委員会、会計監査委員会ならびに会計監査総監、汚職防止取締委員会、人権保護・オンブズマンの4機関が規定された。総則を定めたのが斬新な点であった。ミーチャイ草案はそれを踏襲し発展させて、「第12章独立機関」という章を初めてもうけ、そこでは総則に続いて、選挙管理委員会、オンブズマン、汚職防止取締委員会、会計監査委員会、国家人権委員会の5機関を定めた。

－ウォーラチェートの批判

ウォーラチェートは、ミーチャイ草案が「独立機関」という章をもうけたのは、立法・行政・司法と並ぶ第4の権力に仕立て上げようとしているからだと指摘する。興味深いことに、第12章の総則の211条には、独立機関は「公平に、勇敢に、先入観なく、執務し権力を行使すべき」と書かれている（最終草案215条）。著名なジャーナリストのバイトーンヘーンは「まるでスローガンや宣伝だ」と、ウォーラチェートは「誰と闘うつもりなのか。法律で勇敢などという言葉を見たことがない」と批判した。

－日刊紙タイ・ラット紙の論説

憲法裁判所や独立機関は、選挙結果を反映する立法府や執政府を統制する役割を果たしてきた。選挙に由来しない立法府や執政府の場合とは対照的に、国民代表と対決する姿勢を過度に示すことがあったため、非民主的な性格を批判されることが多い。たとえば、最大の発行部数を誇る日刊紙タイ・ラット紙の論説はこう批判する。「1997年憲法にしても2007年憲法にしても、憲法に基づいて設置された独立機関こそが、長期にわたって続く国家危機の発端であった。憲法を超越する権力を備え、国民代表による憲法改正を許さない憲法上の独立機関がなければ、政治危機は多数決という民主的な方法で打開できたに違いない。独立機関は民主的な方法を妨害する役割を果たしている。その結果、選挙を実施できず、国政を運営できず、立法権を行使できず、政治危機が行き詰まりに至った。歴史を振り返ると、政治危機は選挙管理委員会、国家汚職防止取締委員会、憲法裁判所、会計監査院、官界汚職防止取締委員会、人権委員会、オンブズマンといった独立機関の決定が起点になっていた。これらの機関の委員はすべてが任命制であり、選挙で選ばれたものはおらず、国民代表として行動しているものはいない¹⁰。」

－独立機関の政治的中立性

政治権力からの独立性や政治的中立性を生命線とする独立機関は、タックシン政権時代に不当な介入を受けたことを主たる根拠として、国民代表への厳しい姿勢を正当

¹⁰ Matlek, "Amnat sanratthathammanun lae ongkon issara (憲法裁判所と独立機関の権力)", Thai Rat, Feb 17, 2016.

化する。ウォーラチュートによれば、タクシン政権が独立機関の人事に不当に介入して独立性や中立性を損ねたのは事実であるが、「2006年クーデタ以後には反タクシン派が介入しており、従前よりも一段とひどくなったことを否定しがたい。」独立機関の委員の選任には、1997年憲法では民選の上院が関わっており、主権者の国民が間接的に関与しているという民主的な正当性があった。2007年憲法では上院議員の半数が民選であったため、そうした民主的正当性が半減しても残っていた。しかしながら、ミーチャイ草案では上院議員がすべて非民選となったため、国民の関与は皆無となった。国民は独立機関に対して審査や監査を行うこともできない。

5. おわりに

ニティの批判

現代タイを代表する知識人ニティ・イオシーウォンはこう記した。ミーチャイの第一次草案は「支配階層が何を考えているのかを映す鏡である。」「支配階層はいろんな人びとから構成されている。」僧侶、尊敬される長老、保守的な知識人、判事、各分野の専門家、高級官僚、軍高官、官民企業の経営者、資本家などである。「まとまりが非常に強く、相続の程度が高いことがタイの支配階層の特色である。・・・彼らは、相互に姻戚関係を結び、一緒に営利事業や社会事業を行い、子供を同じような学校へ通わせ、語り合う。結束度が高いため、新規参入に門戸を閉じているに等しい。」ミーチャイ草案の恥ずべき点は、「国家権力がこれら特権層のものであり、庶民は選挙を通じてのみ要望を伝えられるけれども、特権層が要望に応えるか否か、どのように応えるかといったことは、特権層のさじ加減次第であると記した点である。」これは実状に合わない。「タイの政治は長い間支配階層だけのものであった。[しかしここ20年間に]大衆政治へと変化した。」「支配階層は[時計の針を逆戻りさせようとして]、中間層の同盟者と協力して騒動を起こさせ、それを口実に古くからの同盟者つまり軍隊に権力を奪取させた。」ミーチャイの憲法草案は、「支配階層が大衆政治への変化を容認せず、命がけで阻止しようとする試みである。」しかし、「選挙を通じて利権を上手に交渉することを学んだ地方住民を、再び支配階層のクライアントへ引き戻すことなどできるはずがない¹¹。」国民が有権者意識に目覚めて選挙に拘るのは不可逆な変化である。軍事クーデタとその後の新憲法起草は、ゆで卵を生卵に戻そうする悪あがきだというわけである。

ソムチャーイの批判

2016年2月3日にタムマサート大学で開催されたセミナーで、チェンマイ大学法学部のソムチャーイ・シンラパクンは、ミーチャイ草案には選挙に由来する政治制度

¹¹ Nithi Iosiwong, "Rangratthathammanun chabap ucat buanglang lae buangna (恥じるべき憲法草案の裏表)", Matichon, Feb 8, 2016.

の権力や権威を削減し、特権層の権力を確立するという2つの狙いがあると指摘した。特権層については、2006年クーデタ以後公職に繰り返し任命されている人びとも含める。彼らが再任される政府のポストは、官選立法議会、国家改革会議、国家改革推進会議などの議員をはじめとして、満ち溢れている。彼らは、弁護士、ジャーナリスト、芸術家、医者、NGO指導者などであり、権威主義体制の支持基盤になっている。2014年クーデタで握った権力を温存しようと企んでいるのは軍幹部だけではなく、これらの特権層全体である。彼らはクーデタ体制を支持し温存する手足になっている。ミーチャイ草案が構築しようとするのは、これらの「特権層が政治に介入することを可能にする体制」である。

一 特権層と政治

隣国ミャンマーが半世紀の軍政から脱却して民主化を着実に進めるさなかに、タイでは軍事政権が選挙を軽視する憲法を大胆に起草したのは、選挙は要らないとデモで合唱した社会勢力の利害を代弁しているからである。それは、少数派のほうが、数に物を言わせる多数派よりも、良質で重要だと考える人びとである。資産や所得が多い、学歴が高い、倫理的で高潔である、健康で文化的な生活をしているなどといった独善的な自己美化に余念がない。彼らは、自己宣伝と多数派罵倒に努めても、その1票に特別な重みが増すわけではなく、選挙では勝てないため、選挙を切望していない。ミーチャイ草案は、新憲法施行、それに続く総選挙の後に、これら少数派特権層の権益を保護・増進することを狙っている。そのために、立法院に非民選の上院をおき、執政府では下院議員でなくても首相に就任できるようにし、広義の司法機関を強化した。憲法裁判所については、ミーチャイ起草委員会の最終草案では第一次草案よりも権限が抑制されることになったものの、以前よりは強化されている。法廷侮辱罪などによって守られる司法裁判所と同様に、独立機関（ならびに憲法裁判所と行政裁判所）は監査の対象にならないため、多数派とその代表に対して強力である。しかし、権威や信頼が低下する一方である。広義の司法機関の権威や正当性の源泉となる決定の公平性・中立性・一貫性が損なわれているからである。

一 批判を招く決定

最近の例を挙げておこう。選挙管理委員会は、2016年3月3日に、14年2月2日総選挙が無効になったことについて、その損害24億バーツの賠償を当時の首相インラックと選挙を妨害したPDRC（国王を元首とする完璧な民主主義へと改革する国民委員会）の234名に請求することを決定した。元首相が被告とされることに、プアタイ党関係者やUDD（赤シャツ）は憤り、多くのものは呆気にとられた。PDRC側は妨害をしていないと弁解し、無効になったのは元首相と選管のせいだと開き直るものが少なくなかった。そうした中、16年3月24日南部ナコーンシータムマラート県の地裁は選挙妨害で起訴されていたPDRCの3名について、「選挙当時は政治対立が激

しく、検察側の証人は敵対陣営に属しており、信用できない」という理由で、検察の訴えを棄却した。PDRCによる選挙妨害は周知の事実であり、PDRCは戦果として誇っていた。証拠不十分というのは説得力皆無の牽強附会の論である。

一勇敢であっても杜撰

これら2つの決定は、広義の司法機関をここ10年間観察してきた者にとっては意外ではなかろう。思い返せば、2006年5月23日に南部トラン県の地裁は、同年4月総選挙で投票用紙を破棄した有権者について、当時の与党TRTが選挙違反によって国家権力を奪取しようとして企んでおり、被告はその体制転覆の企てに対して抵抗権を正当に行使したのである(1997年憲法65条)と美化することで、無罪判決を下したことがあった¹²。この思いがけない理由付けは上級審との相談がなければひねり出せないと強く想像される。1年後の2007年5月30日に憲法判事委員会(≒最高裁判事6名と行政裁判事3名で構成された憲法裁判所)は、TRTが小規模政党を買収して対立候補者を擁立させたことは、憲法に則らない国家権力奪取の企て、つまり体制転覆の企てであったとして、それを主たる根拠としてTRTに解党処分を下した。トラン地裁判決と符合するのは、06年当時、最高裁判所(司法裁判所)、憲法裁判所、行政裁判所が足並みを揃えるために協議を重ねていたので不思議ではない。しかし、2016年2月3日に最高裁判所はTRTが小規模政党を買収したという事実を否定し、解党判決の根拠を揺るがすことになる判決を下した。なぜ矛盾した判決が出てくるのか。06年の総選挙無効、翌年のTRT解党という2つの判決は、政治的な必要性に起因しており、法的な理由をこじつけたにすぎないからではなかろうか。中立性・公平性・一貫性を欠いた決定は06年以後も相次いできた。政治的な価値観や心情に基づく判断を繰り返すならば、広義の司法機関は正当性を失って決定に拘束力を持たせる術が強制力しかなくなり、特権層のための防波堤の役割を果たせなくなるであろう。

¹² “Ballot-ripper acquitted, court precedent set”, Bangkok Post, May 24, 2006.