

タイ憲法における「国の基本政策方針」の政治的意味

外 山 文 子 *

The Political Implications of “Directive Principles of Fundamental State Policies” in the Context of Thailand’s Constitution

TOYAMA Ayako*

This study examines the political implication of “Directive Principles of Fundamental State Policies” in the context of Thailand’s constitution, in comparison with other countries’ constitutions. Democratization in Thailand accelerated in the 1990s. As pointed out in many previous studies, the urban middle class and traditional elite began increasingly to express their frustration with the democratically elected government, citing, among others, corrupt politicians and electoral fraud as problems. A new constitution was promulgated in 1997 with the ostensible goal of resolving these issues, and this goal has been inherited by the current 2007 constitution. “Constitutionalism” was declared a keyword of the political reform, and it was expected that the judiciary would be the institution responsible for resolving these issues. Careful examination of the 1997 and 2007 constitutions reveals that they codify various efforts aimed at constraining the National Assembly, comprising representatives of the citizens, and the Council of Ministers. In contrast to Western-style constitutionalism, in which the constitution and laws are employed to protect citizens’ rights and to prevent the arbitrary use of state power while respecting democracy in the sense of rule by the majority, Thailand’s constitution is structured in such a way that it enables arbitrary restriction of state power, and particularly that of the Council of Ministers, by the judiciary. Further, I point out that, as such, the 1997 and 2007 constitutions both serve to suppress the popular will that is expressed through elections.

は じ め に

2006 年 5 月に憲法裁判所が下した同年 4 月下院選挙に対する無効判決以降、タイ政治における司法の役割に関して注目が集まっている。与党の解党や首相の失職など、立法府や執政府

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University

2012 年 5 月 7 日受付, 2012 年 10 月 23 日受理

の非を問う判決を相次いで下すようになったからである。司法の政治的役割が高まった契機については、2006年4月下旬に国王が、最高裁判所及び最高行政裁判所の判事の宣誓式で、総選挙をめぐる混乱の收拾に司法が積極的な役割を果たすよう指示したことが原因だとする見方が一般的である。¹⁾ だが、そうした理解は少々近視眼的であり、タイの民主化過程における憲法の役割を捉え損ねているのではなかろうか。

タイの民主化は1990年代に歩みを速めた。既に多くの研究で指摘されているように、都市部中間層及び伝統的エリートらは民選政権に対する不満を強め、政治家による汚職や、不正選挙等を問題視した。これらの問題を解決すると称して、1997年の憲法改正が行なわれた [Connors 2002: 37-44; Chumphon 2002: 106-111; Thitinan 2009; Harding and Leyland 2011: 22-26]。政治改革のキーワードとして「立憲主義」が唱えられ [Amon 1994a, 1994b, 1994c]、問題解決を担う機関として期待されたのは司法であった。²⁾ 1997年憲法を子細に検討してみれば、国民代表が担う国会や内閣への統制強化を狙った工夫が凝らされたことが明らかとなる。1997年憲法は、最初の1932年憲法から数えて16番目の憲法であった。この16番目の憲法で初めて三権分立に関して加えられた大きな変更は何か。そのような工夫としては、次の2点を指摘できる。

第1は、「独立機関」の創設である。現在のタイ憲法の構成は、大きく区分すると、「国王」「人権」「国の基本政策方針」「統治」及び「独立機関」となっている。「独立機関」は、国家権力を取り締まるために1997年憲法で初めて導入された。憲法裁判所、選挙委員会、国会オンブズマン、国家汚職防止取締委員会、国家人権委員会等の多数の機関が含まれる。欧米各国でも、憲法裁判所や国家人権委員会等が導入されているが、タイの場合は、独立機関の数の多さと権限の大きさが特徴的である [Worachet 2009: 87-109]。

第2は、「国の基本政策方針」の変化である。この項目は、1949年憲法で導入されてから、一貫してタイ憲法に存在し続けてきたが、³⁾ 1997年憲法において内容及び法的性格に関し大きな修

1) 2006年4月2日に実施された下院議員選挙では、野党が選挙をボイコットしたため、ひとりしか候補がいない選挙区が出た。そのため、選挙の合法性をめぐる政局が混乱していた。そのため、国王が4月26日、最高裁判所及び最高行政裁判所判事らに対して、今回選挙の民主性について問題を投げかけ、最高裁判所が主導して、憲法裁判所を含む3裁判所が合同で問題解決に当たるよう指示をした。3裁判所合同の話し合いを経て、5月8日に憲法裁判所が選挙結果に対し無効判決を出し、再選挙を命じた。しかし、選挙過程の管理に対して違憲との判断を下したのは、14人中8人の判事に留まった。

2) 1990年代政治改革の主導者のひとりであったアモンによる立憲主義の定義は、①憲法が最高法規であること、②憲法の最高法規性を保証するために憲法裁判所を設置することの2点であった。アモンは、政治家の汚職撲滅といった政治改革を行なうための手段として、憲法及び関連法を使用することを立憲主義であると捉えていた。また、憲法裁判所設置を立憲主義の必須条件であると理解している点に特徴がある [Amon 1994a, 1994b, 1994c]。

3) 暫定憲法(1959年、1972年、1976年、1977年、1991年、2006年)には記載されていない。暫定憲法とは、クーデターによって軍事政権が樹立され、憲法が停止された後に、軍事政権の統治構造等を定めた臨時的憲法を指す。「統治憲章」という名称が付けられることが多い [下條 2004]。

正が加えられた。従来は、国家の理想及び長期的目標を掲げるのみであったのが、1997 年憲法以降は、制度上司法を通じて直接的に内閣と国会を拘束しうる、法的実効性をもつ規定へと変化を遂げた。憲法による国家権力統制という意味において、この変化は非常に重要である。

このように、「独立機関」を多数導入し、「国の基本政策方針」によって執政権⁴⁾と立法権を直接的に統制しようという特徴は、タイの民主化を検証するうえで、1997 年憲法施行から現在までを、それ以前の時代と区分して考察する視点を提供する。すなわち、第 1 段階が選挙に基づく政権を保障する制度的民主化を求める時代であり、1997 年以降は選挙に基づいて作られた議会及び内閣を司法が統制することを目標とする、第 2 段階だと捉えうる。

この 2 点は、現行の 2007 年憲法にも受け継がれている。この変化の背景には、冷戦終了後の世界的な立憲主義の拡大、現代の三権分立における「裁判国家」化の現象が存在する [樋口 1994: 505-511] のかも知れない。世界的潮流と軌を一にする進歩とも受け取れる。しかし、タイの事例に関して、果たしてそのような解釈は妥当であろうか。各国がモデルとしている欧米型の立憲主義とタイの立憲主義との間の相違点について、改めて確認してみる必要があると思われる。本稿はその試みである。⁵⁾

「独立機関」に関しては、憲法裁判所や選挙委員会がタックシン政権等の打倒において重要な役割を果たしたため広く注目を集めており、既に多くの研究で取り上げられている [今泉 2003; 大友 2003]。他方、「国の基本政策方針」については、タイの一部の専門家や研究者によって重要性が指摘されることがあるものの、客観的な学問的分析の対象にされたことはない。

本稿では、従来あまり注目されてこなかった「国の基本政策方針」を手がかりに、欧米及びアジア諸国の憲法との比較も加味し、大幅に変化が加えられた 1997 年及び 2007 年の憲法改正の政治的意図を読み解くことを目的とする。以下では、まず第 1 節で、タイ国内での「国の基本政策方針」に関する議論の内容について確認する。続いて第 2 節では、タイ国憲法における「国の基本政策方針」の内容及び性質の変化について議論し、執政権及び立法権との関係を考察する。第 3 節では、内閣の施政方針演説に注目し、「国の基本政策方針」が特に執政権に対してどのような影響を与えたかについて議論する。第 4 節では、欧米及びアジア各国の憲法との比較も交えつつ「国の基本政策方針」の政治的意味について検証し、タイ的「立憲主義」の特徴及び問題点について指摘する。一連の作業を通して、欧米型の立憲主義が、多数

4) 三権分立において内閣の権限をどのように捉えるかに関しては、「行政権」、「執行権」、「執政権」の間で議論がある [麻生 2006]。本稿では、内閣の政治的リーダーシップの側面を強調するために、「執政権」の呼称を使用する。

5) タイにおける立憲主義の意味に関しては、十分な研究が行なわれてこなかった。ハーディングとレイランドがタイの立憲主義について取り上げているが、主に憲法改正の歴史における軍部と王室の影響力に注目しており、タイ立憲主義の意味そのものについて深い分析は行なっていない [Harding and Leyland 2011]。その他には、コブクアによるタイ立憲君主制の変遷に関する研究の中で憲法について分析が行なわれているが、コブクアも立憲主義の意味について正面から取り上げてはいない [Kobkua 2003]。

決主義という意味での民主主義を尊重しつつ、憲法及び法律によって国家権力の恣意的な行使を防止し人権を守ることを目的としているのに対し、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、司法を通じて政治権力に対し恣意的な統制を行ないうる構造になっていることを明らかにする。また、それによって、1997年及び2007年の憲法改正に通底する特徴のひとつは、選挙を通じ表出される民意に対する掣肘であることを浮かび上がらせてみたい。⁶⁾

1. タイ国内における「国の基本政策方針」に関する議論

近年、内閣の政策を批判する際に、マスコミ等で頻繁に言及されるキーワードが存在する。憲法第5章「国の基本政策方針」である。本節では、「国の基本政策方針」が、政権批判において、どのように語られているのかについて確認する。

クリエンサック・チャルーンウォンサックは「国の基本政策方針の意味は“国家政策”であり、いずれかの政府の“政府政策”とは異なる。“政府政策”は、政党や内閣によって変化しうるが、国の基本政策方針は、政党や政府によって変更しない。それは全ての政府が従い、実現していくべき国の基本的な方針なのである」と述べ、「国の基本政策方針」が政府政策全体を拘束すると主張した [Kriengsak 2003]。元副首相のウィサヌ・クルワガームは、「ポピュリスト政策は、国を改革するほどに長期的問題を解決することは出来ない。良き政策は次の5つの原則を堅持すべきである。それは、国の基本政策方針、金融財政規律、法の支配、グッドガバナンス、正確な国内外の状況判断の5点である」と述べ、政策立案における「国の基本政策方針」の重要性を強調している [Wisanu 2012]。これらの主張は、民意により選ばれた内閣の政策よりも、憲法第5章「国の基本政策方針」の方がより賢明な政策を提示しているとの前提に立っている。よって内閣は、憲法第5章の枠の中においてのみ、政策選択の裁量権を有していることになる。

また、王立学士院会員であるウィチットウォン・ナ・ボムペットは、1990年代よりタイ政治において課題とされてきた政治改革においても、「憲法の基本原則は広汎な領域をもち、特に第5章の国の基本政策方針は、ほぼ全ての事柄に関する国家行政を包括している。憲法の基本原則を“改革”することは出来ない。(中略)タイ国の改革とは、国を管理する政府に対し、憲法、国家経済社会発展計画及び行政組織の職務権限に関する法律に定められている全ての事項を実行させることである。(中略)改革手続きにおいて検討すべき点は、憲法の基本原則

6) 本稿で検証するのは憲法による制度設計であり、憲法起草者の政治的意図の解明である。裁判所判決が政治過程に与えた影響の分析ではない。1997年憲法及び2007年憲法に関しては、今泉 [2012] が立法過程に焦点を当て法学的な分析を行なっている。本稿は、両憲法をタイ政治の民主化という視点から、政治学的に分析することを目的とする。

則、国家経済社会発展計画の要点又は行政組織の職務権限に関する法律が定めていないものに限る。(中略) 2007 年憲法の「国の基本政策方針」は、非常に充実しており、修正の機会を殆ど与えられない程である」と主張し、長期的な改革においても「国の基本政策方針」に従うべきことを強調している [Wichitwong 2010].

他方、「国の基本政策方針」に対して批判的な主張は少数派である。憲法研究者のカニン・ブンスワンは、「2007 年憲法の国の基本政策方針は、風変わりで、国際的原則に従った憲法の形態及び記述方法に対する大いなる挑戦だと捉えうる。なぜなら(中略) 国の最高法規の中に、国の基本政策方針に定められた全ての文言は“国家政策”であって、全政府が厳密に従うべきものであり、(内閣が) 国会に対して述べる政策の上位に位置していると記述しているようにみえるからだ」と述べている [Kanin 2008]. 公法学者のウォラチェート・パーキークラットは、「政策は選挙に出た政党が国民に対して示すべきである」として、憲法が政策の方向性について定めることに反対の意思を表明している [Worachet 2009].

以上の主張から明らかなことは、憲法第 5 章「国の基本政策方針」が、内閣による政策選択に対し「上位の存在」として解釈されていることである。このようなことは、立憲主義に基づく他国憲法でもみられる現象なのだろうか。また、「国の基本政策方針」が政策を規定する存在であることを強調しつつも、観念的議論に終始している。具体的にはどのような内容が定められているのか、内閣に対していかなる変化をもたらしたのか、タイ立憲主義をどのように特徴づけているのか、これらの問題について詳細に分析する必要がある。

2. タイ憲法における「国の基本政策方針」の変遷

憲法に「基本国策」を示す項目を設ける試みは、1937 年に施行されたアイルランド憲法が最初であり、その後、インド、パキスタン、バングラディッシュ、スリランカ、ネパール、フィリピン等の国々の憲法でも導入された [小林 1999: 273]. これらの国々の「基本国策」は、裁判において審理の対象とはならず、また法規規範性をもっていない⁷⁾ (第 4 節で詳細に考察)。国家の長期的目標若しくは理想を掲げることにより、国家による社会権を中心とした人権の保障を目的としている。タイ憲法ではどうか。内容の推移及び裁判規範性の変化を軸に眺めてみたい。

2.1 歴史及び内容

タイでは憲法の全面改正が繰り返されてきた。1932 年に公布施行された最初の憲法から数

7) 法規規範性とは、法として性格をもつという意味である。法規規範性がある場合、他の法を拘束する力をもつ。裁判規範性とは、裁判において審理の対象となるという意味である。裁判規範性がある場合、裁判所が具体的に争訟を裁判する際に判断基準として用いることが出来る。また、裁判所に救済を求める際に、直接的根拠として用いることが出来る。

えて、現行の2007年憲法は18番目となる。「国の基本政策方針」は、5番目の1949年憲法で初めて盛り込まれた。その後は、暫定憲法を除く全ての憲法に記載されてきた。名称については、1949年憲法から1991年憲法までは「国の政策方針」(Naeo nayobai haeng rat)であった。1997年憲法及び2007年憲法では「国の基本政策方針」(Naeo nayobai phuenthan haeng rat)と変更された。また、章が置かれている位置は、「タイ国民の義務」と「国会」との間である。つまり、「統治」に関する章の前に位置する。

条文数は、1949年憲法(19条)、1952年憲法(7条)、1968年憲法(18条)、1974年憲法(33条)、1978年憲法(21条)、1991年憲法(26条)、1997年憲法(19条)、2007年憲法(13条)となっており、増減を繰り返している。2007年憲法では、条文は数が減って内容がより詳細に記載されるようになり、文字数としては過去最大である。⁸⁾

次に、記載されている内容を検討すると、表1に示したとおり、1949年憲法から2007年憲法まで共通する条文と、修正若しくは追加された条文の2種類が存在することが分かる。

第1に、共通する内容としては、独立及び領土の維持、諸国との友好関係、兵力の保持及び使用、教育の推進、学術研究の支援、民族文化の保護、歴史・芸術・文化的遺産の保護、経済における独占の防止、農業及び工業の推進、土地所有権等に関する農民保護、農業協同組合の奨励、社会福祉の増進、労働者保護、公衆衛生の促進等が挙げられる。これらは、国家の安全保障、社会及び経済発展の推進、人権保護の促進に関するものであり、国家の長期的目標を示すものである。

第2に、修正若しくは追加された内容である。この点に関しては、1991年憲法までと、1997年憲法及び2007年憲法との間に、修正内容の傾向について相違点が存在することを指摘したい。1991年憲法までに行なわれた主要な修正点は、国家行政の効率化、公務における汚職取締り、司法手続きの公正化及び迅速化、国王を元首とする民主主義政体の理解促進、科学及び技術の利用、環境保護、天然資源保護及び開発、男女平等の促進、経済的及び社会的格差の縮小、障がい者の就業支援、スポーツの奨励及び増進等に関するものが挙げられる。長期に渡った軍事政権の支配から脱却し、民主政治が展開されていた時期に施行された1974年憲法を機に追加された条文が多い。政治的状況を反映し、行政及び司法改革に関する条文も登場したが、全体的には環境保護や人権保護を中心とした条文の追加が目立つ。また、1991年憲法までは、いずれの条文も、抽象的な内容の記載に留まるものであった。

他方、1997年憲法及び2007年憲法において行なわれた修正は、従来の修正とは著しく異なる特徴をもつ。まず際立って目立つのが、政治改革及び行政改革関係の条文が多数追加された点である。政治改革関係では、政治発展計画の策定、政治職者及び公務員等の倫理基準の設

8) 条文の数としては1974年憲法の33条が最も多いが、2007年憲法では、1条文中に複数の項が追加され、詳細な記述がなされたため、文字数が飛躍的に増大した。

表 1 「国の政策方針」・「国の基本政策方針」の変遷

	1949 年憲法～1991 年憲法	1997 年憲法	2007 年憲法
章の名称	「国の政策方針」	「国の基本政策方針」	「国の基本政策方針」
法規範性及び裁判規範性	立法及び政策を決定するための方針とし て定められ、国を訴える権利を生じない。	国政に関する立法及び政策を決定する ための方針として定められた。	国が国政において立法及び政策を決定する ための意志である。
共通内容	独立及び領土の維持 諸国との友好関係 兵力の保持及び使用 教育の推進 芸術及び自然科学における研究の支援	民族文化の保護 歴史的、文化的及び芸術的遺産の保護 経済における独占の防止 農業及び工業の推進 生産及び販売における農民の利益保護	農民の土地所有権 農民の協同組合の奨励 労働者の保護 社会福祉の増進 公衆衛生の促進
追加・修正内容	国家行政制度の効率化 公務における汚職取締り 司法手続きの公正化、迅速化 国王を元首とする民主主義政体の理解促 進 科学及び技術の国家発展への使用 地方分権の推進 環境保護 天然資源保護及び開発 男女平等の促進 経済的及び社会的格差の縮小 障がい者の就業支援 スポーツの奨励及び増進	仏教及びその他宗教の擁護 各種独立機関への充分な予算配分 政策決定等及び国家権限行使の審査に 対する国民の参加支援 政治発展計画の整備 政治職者、公務員等の倫理道徳規準の 設定 家族の結束及び地域の強さの構築 国の教育に関する法律の整備 農業計画の策定 経済上必要のない商務関連法及び規則 の廃止及び制定の排除促進 内閣に対し助言及び提案を行なう義務 を有する国家経済社会顧問評議会の 設置	充足経済の原則に基づく国政の実行 国の基本政策方針に基づく活動への地方行 政機関の参加促進 司法機関による国家行政への助言及び監督 政治発展計画の策定、政治発展評議会の設 立 国家教育計画の策定 国民及び学術機関の司法手続きへの参加及 び国民への法的支援を図るための制度整 備 法制改革機関設置のための法律の制定 司法改革機関の設置に関する法律の制定 徴税制度の改善 都市開発計画の策定 科学等の研究、探究、分析を支援する予算 の配当 研究開発機関の設置 経済社会開発の政策策定、政治的決定、国 家権力行使の審査等への国民の参加促進 及び支援 共同体のための国民部門政治発展基金設立 のための法律制定 共同体の必要性を訴える市民グループへの 支援

出所：筆者作成

定、政治発展計画の作成及び実施を監視するための独立した政治発展評議会の設立、共同体のための国民部門政治発展基金設立に関する法律の制定等が定められた。行政改革関係では、国民の要望に応える効率的な行政制度及びその他の政府事業の実施監督、公正で経済社会状況に応じた徴税制度への改善等について条文が追加された。2007年憲法からは、司法改革に関する条文も多数登場し、法制改革機関の設置に関する法律の制定、司法改革機関の設置に関する法律の制定、国家権力行使の審査における国民参加の支持及び援助等が定められた。これらの修正について重要な点は、抽象的な目標の記載に留まらず、具体的に、法律の制定、組織の設立、予算の配当、各種計画の策定を指示している点である。⁹⁾ このような詳細な指示は、教育、研究、経済、都市計画等、広範囲に渡る。つまり、社会権を中心とした人権保護のために、国家に対する長期目標として記述されてきたものが、1997年憲法を境に、国家、より明確には政権に対し政治改革を中心とした制度改革の責務を定めるものに変化したことを意味している。これらの変化は、1997年憲法が、政治家に対する強い不信感を特徴とする1990年代政治改革運動¹⁰⁾を受けて起草されたことに起因している。

以上から、1949年憲法から1991年憲法までは、治安関係以外は、主に社会福祉や人権といった普遍的価値の推進が中心であり、内容も抽象的で国の長期的目標を掲げるものであったが、1997年及び2007年憲法では、具体的に政策や立法を拘束するものへと大幅に変化したことが明らかとなった。

2.2 法規範性及び裁判規範性

内容の変化にもまして重要なのは、裁判規範性が変化したことであろう。前述したように、他国の憲法では、「基本国策」の内容は、法規範性及び裁判規範性をもたない。タイでも、1949年憲法から1991年憲法までは、「本章の規定は、立法及び行政（政策を定めること）に関する方針として定められたものであり、国を訴える権利を生じない」と冒頭若しくは最後で常に記載されており、法規範性及び裁判規範性を明確に否定していた。

しかし、1997年憲法では、「本章に定める規定は、国政に関する立法及び政策を決定するための方針として定められた」（第88条）とのみ記載され、最後の「国を訴える権利を生じない」という裁判規範性を否定していた文言が削除された。2007年憲法においても、「本章の規

9) 1990年代政治改革の思想的側面において中心的役割を果たしたアモンが、憲法改正は政治システム全体を包括するパッケージで行なうべきであると提唱したことが影響している [Amon 1994a]。

10) 政治改革運動の背景には、保守派層たちの間に蔓延する民選政治家たちへの強い不信感が存在している。国民は自分自身の利益にしか興味が無く、政治家の大部分は私利私欲のために政界参入しており能力的にも問題があるため、計画的で適切な立法を行なうことが出来ないと考えられた。解決策として、憲法に定められた基本政策方針に従って立法が行なわれるべきであるとの見解が登場した [Siracha and Somchat 2002: 275-288]。2007年憲法（第81条3項）が「国の法制度を改善し発展させるため、独立して活動する法制改革に関する組織を設置するための法律を制定する（以下略）」と定めるようになったことは、国会の立法能力に対する不信感をよく反映している。

定は、国が国政において立法及び政策を決定するための意志である」(第 75 条)と定められ、やはり最後の文言は削除されたままである。つまり、これは「国の基本政策方針」が裁判規範性をもちうると解釈できる。また、1997 年憲法までは一貫して「指針として定められた」と記載していたが、2007 年憲法において「意志である」と変更され、より強い表現が使用されたことも注目値する。¹¹⁾ これらは、法規範性については曖昧さを残しつつも、名宛人である内閣(執政権)に対する拘束力を強め、裁判規範性を認めうる余地を生み出す変更であったと分析できる。

また、2007 年憲法では、司法機関の機能に関して、「国は、国の基本政策方針に基づき国家の業務に関して意見を表明し、国の立法を審査する任務を有する司法機関に、国政が合法的に実施されるように、独立して職務を遂行させなくてはならない」(第 78 条 6 項)と定められた。新しい機能の定義により、司法は国家行政全般を監督する機関として位置づけられた。¹²⁾ これらの変化は、タイ憲法の「国の基本政策方針」が、1997 年及び 2007 年の憲法改正を経て、内容のみならず法的性質に関しても変化し、司法によって統制される存在となったことを示すものである。

憲法裁判所は、裁判規範性についてどのように判断しているのであろうか。1998 年以降に起訴理由として使用された「国の基本政策方針」に含まれる条文は、1997 年憲法第 75 条、第 76 条、第 78 条、第 80 条、第 83 条、第 84 条、第 86 条、第 87 条、2007 年憲法第 75 条、第 76 条、第 81 条、第 84 条、第 85 条、第 87 条である。¹³⁾ 憲法裁判所は、これら条文の裁判規範性について否定しなかったが、初めて明確に判断を行なったのは 2002 年に下した判決文中であった。政府の市場原理に基づく自由経済システムの支援、公正な競争の管理監督、独占の防止等に関する責務について定めた 1997 年憲法第 87 条が、第 6 条「憲法は国における最高法規である。本憲法に矛盾又は抵触する法律、命令、規則はこれを無効とする」に該当する条文であるか否かに関して改めて判断した。結果は、15 人中 11 人の裁判官が「第 6 条に該当する」と判断し、4 人が「該当しない」と判断した。多数決により第 87 条の裁判規範性は認め

11) *Chettanamong* というタイ語が用いられている。意志、意図、意向又は目的という意味である。

12) 1997 年憲法「国の基本政策方針」は、司法の役割について、第 75 条第 1 段落により「国は、法の順守、個人の権利及び自由の保護、効率的で迅速公平な裁判を実施する司法制度及び国民の要望に応えるために効率的な行政制度とその他国家事業を整備する」と定めただけである。1991 年憲法「国の政策方針」も、第 65 条「国は、公正な司法制度を迅速に整備する」とのみ定めた。

13) 1997 年憲法第 75 条：法遵守の確保、効率的で公平な司法制度及び行政制度等の実施監督、第 76 条：政治発展計画の立案等、第 78 条：地方分権、第 80 条：児童青少年の保護等、第 83 条：公正な所得分配、第 84 条：農業計画の策定等、第 86 条：労働関係制度等の整備、第 87 条：自由経済システムの支援等、2007 年憲法第 75 条：施政方針演説での基本政策方針に沿った国家行政の説明、第 76 条：国家行政計画の策定、第 81 条：法制改革及び司法手続き改革のための組織設置法の制定等、第 84 条：充足経済の原則、自由で公正な経済制度、グッドガバナンス等、第 85 条：全国統一の土地利用原則、都市開発計画の策定等、第 87 条：経済社会開発の政策策定及び計画立案における国民参加、国民部門の政治発展基金設立法の制定、国王を元首とする民主主義政体の教育等。

られた（憲法裁判所判決 13/2545）。第 5 章「国の基本政策方針」にはさまざまな条文が含まれており、条文の具体性の程度について差異が存在するが、この判決により、従来は抽象的な国家目標を述べているに過ぎなかった第 5 章全体が、実際に裁判規範性を認められる可能性が高まったと指摘できよう。

2.3 執政権及び立法権との関係

では、上記のような変化は、執政権及び立法権に対して、いかなる影響を及ぼしたのであろうか。憲法による執政権及び立法権に対する拘束という観点から、1997 年の憲法改正以降の変化を特徴づけたい。

1949 年憲法から 1991 年憲法までの時期は、執政権及び立法権に対する拘束という点については、非常に明快である。独立及び領土の維持、兵力の保持及び使用、教育以外の内容に関しては、国家に対する述語は「促進」「奨励」「増進」が多く、また訴因にはならないことが明記されており、直接に執政権及び立法権を拘束するものではなかった。

1997 年憲法及び 2007 年憲法においては、上述したように「国の基本政策方針」が執政権及び立法権に対して法的拘束力をもつようになった。しかし、執政権及び立法権に対する拘束はこれに留まらない。より確実に政策が「国の基本政策方針」に沿って遂行されることを保証するため、特に内閣に対して更に厳密な規定を導入した。

1991 年憲法までは、内閣の施政方針演説に関して特別な規制は存在しない。憲法によって定められた内容は、国家行政を開始する際に国会に対して施政方針演説を行なうこと、憲法、法律及び施政方針に従って国務を遂行すべきであるという 2 点に限られていた。しかし、1997 年憲法では、「内閣は、第 211 条に定める国会に対する施政方針演説において、第 5 章に規定する国の基本政策方針に従い遂行する国政事業を明確に説明しなくてはならない。また、年に 1 度、事業の結果並びに問題及び課題について報告書を作成し、国会に提出しなくてはならない」（第 88 条 2 段落）と定められ、施政方針演説を通じて、「国の基本政策方針」の内容が、内閣の政策を拘束するものとして位置づけられた。また、2007 年憲法では、「内閣は、国会に対する施政方針演説において、国の基本政策方針に従って国政を遂行するために、どのような事業をどの期間に実施するのか、明確に説明しなければならない。年に 1 度、事業の結果並びに問題及び課題について報告書を作成し、国会に提出しなくてはならない」（第 75 条 2 段落）、「内閣は、国の基本政策方針に合致した国政の年度別の行動方針に関する措置及び詳細を提示するため、国政計画を制定しなければならない。内閣は、国政の政策及び計画の実施に必要な立法計画を定めなければならない」（第 76 条）と定められ、政策及び立法について「国の基本政策方針」との間に、一層厳密な整合性を求める条文が追加された。また、2007 年憲法では、「国の基本政策方針」を政策の分野別に 10 節に分けて記載し、各節の冒頭に、「国は、次の通り（中略）の政策方針に従い、遂行しなければならない」と記して、政策方針の順守に

念を押している。

このように、1997 年憲法を契機に、「国の基本政策方針」は、内閣の政策及び立法を直接的に拘束するものに變化し、2007 年憲法ではその傾向に更に拍車がかかった。内閣及び国会の権力行使に対して、憲法自体が事細かく厳しい縛りをかけるようになったのである。では、内閣の施政方針演説に対して、具体的にどのような影響があったのであろうか。

3. 内閣（執政権）への影響—施政方針演説の變化

3.1 内閣の施政方針演説の變化

憲法の変化を受けて、内閣の施政方針演説が、実際にどのように變化したかを調べてみよう。施政方針演説は、冒頭の陳述、各分野の政策、結語の 3 つの部分に分かれている。本稿では、首相が内閣の姿勢を表明する冒頭及び結語の文言に注目し、憲法改正がこれらに与えた影響を考察する。

まず、内閣の施政方針演説に対して特別の規制を課していなかった 1991 年憲法下で行なわれた、バンハーン内閣（1995 年発足）及びチャワリット内閣（1996 年発足）の施政方針演説についてみてみよう。バンハーン首相は、冒頭で「ここにおいて、内閣は、国政の政策を策定した。私が、内閣の国政の意図、政策及び目標を表明する（以下略）」と切り出し、結語では「前述した国政において、私は、国民国家及び国民にとって最高の利益をもたらすため、政府が決意をもって、先ほど述べた政策に厳密に従い、忠実さと誠実さをもって、遂行することを確約する（以下略）」と述べた。チャワリット首相も、冒頭で「内閣は、国王を元首とする民主主義政体を尊重及び堅持して、政治的、経済的及び社会的信頼を創り出し、団結と協調を築き、国民が充足して暮らせるようにする（以下略）」と宣言し、結語では「前述した全ての政策は、政府の国政における枠組みであり基本的な方針である。責任者は、全体計画及び実行計画を整備し、詳細、方法及び実行期間を定めなくてはならない。（中略）また、ここで述べられてないが、もし遂行すれば国民国家及び国民に対し利益となるものがあれば、政府は直ちに急いで遂行する」と述べた。両首相ともに、自らの内閣が主体的に施政方針を定め、施政方針に従って国政を行なう旨を宣言していることが分かる。

1997 年憲法下で最初に政権を握ったのは、チュアン内閣（1997 年発足）であった。チュアン首相は、まず冒頭で「ここにおいて、内閣は、国政の政策を策定した。内閣は、国王を元首とする議会制民主主義政体を堅持し、憲法の第 5 章「国の基本政策方針」の規定を考慮した。また、政治改革、行政改革、地方分権及び国民参加の方針を急ぐ目的をもっており（中略）、憲法の定めに従い法律を施行するよう実行する」と述べ、結語では「私及び内閣は、国民の必要に応え、また憲法の規定に沿うために、政府は全ての手段を、忠実及び誠実に、公開で、検査及び批判が可能となるように遂行すべき重要な使命をもつことを深く理解している。政府

は、土台を整え、法であれその他の様式であれ、憲法に付随する手段を整備することを急ぎ、憲法の施行が完全なものとなるよう、完全なシステムとして一致させる（以下略）」と締めくくった。つまり、1997年憲法によって、内閣の施政方針は、内閣自身の意志ではなく、あくまで憲法の規定、特に「国の基本政策方針」を実行するための手段であるという位置づけに変更されたと解釈することが出来る。

現在の2007年憲法の下で最初に発足した内閣は、サマック内閣（2008年発足）であるが、文言の内容にチュアン内閣と同様の傾向がみられる。冒頭の陳述で「ここにおいて、内閣は、国王を元首とする議会制民主主義政体を堅持し、憲法第5章の規定に基づく「国の基本政策方針」を包括して、国政の政策を策定した（以下略）」と述べた。結語では「政府は、国の基本政策方針に基づいて遂行すると決意している。ここで表明した政府の政策の策定は、問題解決の緊急性や、憲法第5章の国の基本政策方針に基づき4年間に遂行することの方針である。憲法の規定に基づいて国政を行ない、所期の目的を達成できるよう政策を実施するため、政府は、政府機関の行動方針を見直したり定めたり、管理制度を開発したり、法案を提出したりする（以下略）」¹⁴⁾と述べており、2007年憲法下においても、内閣の施政方針はあくまで「国の基本政策方針」を中核とした憲法の規定を遂行するための存在と位置づけられていることが明白である。つまり、1997年憲法を境に、「国の基本政策方針」は国家の長期的目標ではなく、内閣の政策の方向性を拘束する存在になったことが明らかである。しかし、「国の基本政策方針」が拘束する対象は執政権だけではなく、また、拘束の程度も抽象的な段階に留まらない。

3.2 付録の添付

1997年憲法がもたらした変化として、もうひとつ指摘すべきことがある。巻末への付録の添付である。施政方針演説そのものを文字に起こして官報に掲載するという従来の変更して、1997年憲法施行後は、末尾に2種類の表が加えられるようになった。

1番目が、内閣の施政方針に従って国家行政に必要な法案の一覧表である。この一覧表に記載された法案は、下院で否決された場合でも、内閣は両院合同議会における再決議を要請することが出来る旨が憲法の規定によって定められている。当該規定は、内閣が下院からの反対に遭遇したとしても、上院の協力をうることにより憲法に従った施政方針をより確実に実行するための手段を提供しており、法案審議における下院の優越に影響を与えかねない。

2番目は、憲法第5章「国の基本政策方針」と、内閣の施政方針との対照表の添付である。表2で抜粋したように、この表は、「国の基本政策方針」に記載されている全ての条文に対し

14) 2007年憲法は、公布前にタイ史上初めて国民投票にかけられたが、賛成票は56.69%、反対票は41.37%と国民の判断が分かれた。また、地域間でも差異がみられ、東北部では賛成票は36.53%のみであった。そのため、サマック首相は施政方針演説の中で憲法の見直しについて言及しており、この点が憲法の忠実な施行を目指したチュアン首相の施政方針演説と異なる。

表 2 アピシット内閣施政方針演説付録（一部抜粋）
（内閣の国政における政策とタイ王国憲法第 5 章「国の基本政策方針」との対照表）

憲法	内閣の政策	項
第 77 条 国は王制，独立，主権及び領土保全を維持しなければならない。また，独立，主権，国の安全保障，王制，国益及び国王を元首とする民主主義政体を保護し，国の発展のため，必要かつ十分な兵力，兵器装備及び最新の技術を整備しなければならない。	① 最初の年に着手する緊急政策 (1.1, 1.1.1-1.1.3) ② 国の安全保障政策 (2.1-2.5)	5 9
第 78 条 国は次のとおり国政の政策方針に従い実行しなければならない。 (1) 国政は，充足経済の哲学に基づく遂行を促進し，国家の利益に配慮し，持続可能な社会・経済の発展，国の安全保障のために遂行する。	① 最初の年に着手する緊急政策 (1.1, 1.1.1-1.1.3) ④ 経済政策 4.2 経済構造改善に関する政策 (4.2.1, 4.2.1.3) ⑧ 良き国家行政管理に関する政策 8.1 国政の効率 (8.1.1-8.1.8)	7 19 31
(2) 中央行政，地域行政及び地方行政の制度を，当該地域住民の利益のため，その範囲，権限及び責任が国の発展にとって明確且つ適切なものとなるように整備し，県が，県民の利益となる計画及び予算を保有するように支援する。	⑧ 良き国家行政管理に関する政策 8.1 国政の効率 (8.1.3-8.1.4)	32
(3) 地方行政機関の自律及び地方の運営について自身で決断することを進めるため，地方分権を実施する。国の基本政策方針に基づく活動への地方行政機関の参加を促進する。地方の経済発展及び地方における公共事業，建設及び通信インフラの構築が全国に広く且つ均等となるようにする。また，当該県の住民の意思を考慮して，大規模な地方行政機関となる用意がある県を発展させる。	⑧ 良き国家行政管理に関する政策 8.1 国家行政の効率 (8.1.1-8.1.2, 8.1.5)	31

出所：アピシット内閣施政方針演説より筆者作成。

て，内閣の施政方針のいずれの項目が対応しているかを示すために作成されるものである。つまり，内閣の施政方針は，抽象的な意味だけではなく，個別具体的に「国の基本政策方針」によって拘束されることを意味する。また，前述したように，1997 年憲法以降は「国の基本政策方針」の記述自体が，法律の制定や組織の設立等，より詳細で具体的な指示を伴う内容となっており，政策に対して実際に拘束力をもちうるものになっている。諸外国憲法においても，憲法擁護義務を政権担当者に対し課すことは珍しくない。しかし，通常は抽象的なものであり，内閣の施政方針の内容について，憲法の条文が個別具体的に拘束するわけではない。¹⁵⁾ 基本的人権等の重要な原則に反するものでなければ，あくまで政権担当者に裁量権が認められ

15) 憲法擁護義務については，他国憲法でも一般的にみられる。たとえば，ドイツ連邦共和国基本法（第 56 条），フランス第五共和国憲法（第 5 条），アメリカ合衆国憲法（第 2 条第 1 節 8 項）も，大統領に対して，就任時の宣誓の際に，憲法擁護を宣言することを求めている。タイ憲法でも，従来から閣内大臣に対して，就任時の宣誓において憲法擁護を宣言することを定めてきた。しかし，1997 年憲法以降はこれに留まらず，内閣の施政方針に対して憲法が具体的に拘束するようになった点が特徴的であり問題なのである。

ている。それに比して、1997年憲法では内閣の政治的判断の領域が狭められており、1997年憲法以降のタイ憲法の特殊性が明らかとなった。

2007年憲法では、添付される付録が更に追加され、立法権に対しても統制が強化された。憲法第303条及び第304条により、2007年憲法施行後最初の選挙で政権に就いた内閣が、施政方針演説実施後1年以内若しくは2年以内に立法又は修正すべきであると定められた法律の一覧表の存在である。表3及び表4で示したように、憲法によって立法又は修正を義務づけられた法律は、さまざまな分野に渡り、「国の基本政策方針」以外の条文も多数含まれる。司法手続きにおける権利、労働における安全と福祉の保障を受ける権利、個人の言論の自由及びマスメディア、教育の権利と自由、公衆衛生サービス及び福祉を受ける権利といった個人の権利に関する法律から、政治発展評議会、農民評議会設置、共同体のための国民部門政治発展基金設立等といった政治改革に関する法律から、外交、地方分権、予算といった政治的に重要な問題に関する法律まで広範囲に渡る。また、定められるべき法律の内容について、既に憲法の条文において詳細に記述されているものも存在し、執政権のみならず、立法権に対しても、憲法が「たが」を嵌めるようになったのである。つまり、憲法は「国の基本政策方針」を中心とした規定により執政権を事細かく拘束し、執政権による実行を確実なものとするために、立法権をも拘束するための工夫を凝らしたのである。

上記規制は、立憲主義の中核である、三権分立によるチェック・アンド・バランス¹⁶⁾でも、違憲立法審査制を通じた権力統制でもない。しかも、「たが」を嵌めている立法の対象分野は、人権保障から政治問題まで幅広い。このような執政権及び立法権に対する憲法の規制は、健全な立憲主義の観点からどう解しうるのであろうか。タイを含め多くの国家がモデルとしてきた欧米諸国を中心とする他国憲法との比較が必要であろう。

4. タイ憲法「国の基本政策方針」の特徴

4.1 他国憲法との比較—「基本国策」の法的性質

憲法に「基本国策」の章を設ける意味について、当該項目をもつ他国憲法と比較したうえで、タイ憲法の「国の基本政策方針」を特徴づける必要があるであろう。本節では、まず「基本国策」の法的性質について確認する。

16) 三権分立において通常中心的な位置を占めるのが国会（立法権）であるが、タイでは保守派層や知識人の間で、国会及び国会議員に対する信頼度が著しく低いのが特徴である [Nithi 2010: 116-117]。1949年憲法の時代から王党派によって「国民の意思は信用することが出来ない」 [Hewison and Kengkij 2010] とされ、現在でも、国民による意思決定に対する不信感から、議会の多数派による統治を衆愚政治または独裁と解釈する傾向が強い [Suraphon 2006: 225-239; Khien 2011: 11-15]。また議会政治を認めたとしても、直接民主主義的な要素の必要性を訴える声も多く [Pasuk 2004; Chaowana 2008: 128-130]、1997年憲法及び2007年憲法の制度設計にも反映されている。

表 3 2007 年憲法第 303 条により立法又は改正を義務づけられた法律
(1) 第 176 条に基づき、施政方針演説が行なわれた日から起算して 1 年以内

章	条文	内容
第 3 章	第 40 条	司法における個人の権利
タイ国民の権利と自由	第 44 条	労働における安全と福祉の保障を受ける権利、生活保障の権利
	第 7 節	個人の言論の自由及びマスメディア
	第 8 節	教育の権利と自由
	第 9 節	国から公衆衛生サービス及び福祉を受ける権利
	第 10 節	情報及び請願の権利
	第 56 条	情報開示請求権
	第 12 節	共同体の権利
	第 61 条第 2 段落	独立した消費者保護のための機関の設置に関する法律の制定
第 5 章	第 78 条 (7)	政治発展評議会の設立
国の基本政策方針	第 81 条 (4)	司法改革のための機関の設立
	第 84 条 (8)	農民評議会の設立等
	第 87 条 (4)	共同体のための国民部門政治発展基金の設立
	第 80 条	校外学習、自主的学習、生涯学習、共同体学校又はその他の形態の諸制度における教育を奨励し、第 80 条に基づく国の教育の発展を目的とする法律、及び適切な教育の整備に責任を負う機関を定め、基礎教育の全てのレベルの教育制度に合致させるための法律の改正
第 9 章 内閣	第 190 条第 5 段落	内閣と国会との間の均衡、透明性、効率性及び真の国民の参加を確保する条約締結の手続きの詳細及び条約が効力を有する何れの時期においても、国家の利益と研究を行なう者の利益との間に対立が発生すること無く、条約締結交渉前に実施される独立した研究に関する詳細を規定した第 190 条第 5 段落に基づく法律の制定
第 11 章 憲法に基づく機関	第 256 条	国家人権委員会の設立

(2) 第 176 条に基づき、施政方針演説が行なわれた日から起算して 2 年以内

章	条文	内容
第 5 章 国の基本政策方針	第 86 条 (1)	科学技術の発展、さまざまな分野の発展の促進、予算の配当、研究開発機関の設立
第 8 章 金融、財政及び予算	第 167 条第 3 段落	金融財政上の規律の枠組みを定めるための国の金融及び財政に関する法律の制定
第 14 章 地方行政		地方行政機関に対する権力分散計画及び段階策定に関する法律、地方歳入に関する法律、地方行政機関設立に関する法律、地方公務員に関する法律、第 14 章地方行政に基づくその他法律の制定

出所：筆者作成

表 4 2007 年憲法第 304 条により立法を義務づけられた法律
(2007 年憲法の公布日から起算して 1 年以内に立法)

章	条文	内容
第 13 章 政治職にある者及び国家公務員の倫理	第 279 条	倫理法令の制定

出所：筆者作成

前述したように、憲法に「基本国策」に相当する章を最初に置いたのは、アイルランド憲法（1937年）であった。第45条「社会政策の指導原則」である。これは、国家による社会権的な人権の保護を目的としたものであり、経済的搾取からの国民の保護、国民の就業の権利、高齢者等の社会的弱者の保護、就業による差別の禁止等について定めている。この章は裁判所の審理の対象になりえないこと、立法部の一般的指針であることが明示されており、法的規範性をもたない〔小林1999〕。

アジアでは、インド憲法（1949年）が最初にアイルランド憲法にならった。インド憲法の第4編「国家政策の指導原則」も、裁判での審理の対象にはならないことが第37条で明記されている。立法化を国家に義務づけた点が新しい特徴である。内容に関しては、教育の促進、労働の権利、環境保護といった社会的人権規定を中心とした人権保障のための条文が並んでいる。¹⁷⁾ フィリピン共和国憲法（1987年）も、第2条「諸原理と国策の宣言」の中で、22節に渡って国策について述べている。内容については、マルコス政権の打倒と民主化という憲法が起草された時期の政治状況を反映して、公務の公正、汚職腐敗の防止、新しい国家建設の目標、そして人権保障を目的とするものが混在している。条文の規定は抽象的であり、直接に政策又は立法にまで踏み込むものではない。裁判における審理の対象とならない点は同じである。

以上から、他国憲法の「基本国策」と比べて、タイ憲法「国の基本政策方針」の法的性質や内容が、非常に特殊であることが明らかとなった。

4.2 他国憲法との比較—施政方針演説に対する制限

次に注目すべきポイントは、執政権の政策選択に対する憲法による拘束であろう。比較する項目は次の2点である。1点目が執政権又は立法権を直接拘束する条文の有無及び内容、2点目が施政方針に関する条文の内容である。タイも憲法改正に当たって研究対象とした主要な欧米憲法は、執政権及び立法権に対して、どのような拘束をしているのか調べてみよう。

4.2.1 ドイツ連邦共和国基本法（1949年）

ドイツは、タイと同じく議院内閣制を採用している。「国の基本政策方針」に相当する章はドイツ憲法には存在しない。その他に執政権又は立法権を直接拘束する条文としては、基本権（第1条～第19条）が存在する。第1条1項において、「人間の尊厳は、不可侵である。これを尊重し保護することが、全ての国家権力に義務づけられている」と定められ、3項で「以下の基本権は、直接に適用される法として、立法、執政権及び裁判を拘束する」と定め、法的規

17) 第38条「国民の福祉増進のための国による社会秩序の確保」、第39条A「平等な裁判と無料法律扶助」、第41条「労働、教育の権利及び一定の場合における公的扶助への権利」、第43条「労働者に対する生活資金等」、第45条「児童に対する無償の義務教育」、第46条「指定カースト、指定部族その他の弱者層に対する教育上及び経済上の利益の促進」、第48条「農業及び牧畜業の組織化」、第48条A「環境の保護、改善並びに森林及び野生動物の保護」、第50条「行政からの司法の分離」、第51条「国際平和及び安全の促進」等。

範性をもつことが明確に記載されている。では、基本権では何を定めているのであろうか。条文の内容を概観すると、主に自由権を中心とした人権規定であることが分かる。¹⁸⁾ また、首相の施政方針に関しては、第 65 条によって「連邦首相は、政治の基本方針を定め、これについて責任を負う（以下略）」と定めるのみである。施政方針については、タイ憲法のように、詳細に憲法の規定に従うべき制度設計にはなっていないことが分かる。

4.2.2 フランス第五共和国憲法（1958 年）

フランスは、議院内閣制を採用しているが、大統領の権限が強力であり、半大統領制と呼ばれる政治制度である。¹⁹⁾ まず、「国の基本政策方針」に相当する章は、フランス憲法には存在しない。フランス憲法は十分な人権規定をもたず、人権保障については、憲法院の判例が、1946 年憲法前文及び 1789 年宣言及び「共和国の諸法律によって承認された基本的諸原理」等に裁判規範性を認めているに留まる [辻村 2010: 231]。

施政方針に関するものとしては、共和国大統領の教書と、首相による政府の綱領又は一般政策の表明の 2 種類が挙げられる。共和国大統領の教書については、教書の内容を拘束するような条文は特に記載されていない。第 5 条 1 項が「共和国大統領は、憲法の尊重を監視する。共和国大統領は、その裁定によって、公権力の適正な運営と国家の継続性を確保する」と述べるに留まり、執政権に対して政策レベルまで詳細に拘束する条文を含まないことが分かる。首相による政府の綱領又は一般政策の表明については、第 49 条 1 項で、国民議会によって審議されることが定められている。²⁰⁾ 政府の政策に対しては、第 20 条 1 項「政府は、国政を決定し、遂行する」とのみ定められ、憲法が直接的に政策内容に対し指示を出してはいない。また、政策に対する監視については、第 24 条 1 項「国会は、法律を議決する。国会は、政府の行為を監視し、公共政策について評価を行なう」と定められている。あくまで政策を決定するのは執政権であり、それを主として監視するのは立法権なのである。

4.2.3 アメリカ合衆国憲法（1788 年）

アメリカ合衆国憲法にも「国の基本政策方針」に相当する章は存在しない。執政権又は立法権を直接拘束する条文は、第 1 修正による人権を侵害する立法に対する制約のみである。²¹⁾

では、施政方針に関する条文は存在するのであろうか。大統領の教書については、第 2 条

18) 人格の自由、生命及び身体を害されない権利（第 2 条）、法律の前の平等、男女同権、差別的扱いの禁止（第 3 条）、信仰・良心の自由（第 4 条）、意見表明の自由、知る権利、学問の自由（第 5 条）、学校制度、宗教の授業（第 7 条）、集会の自由（第 8 条）、結社の自由（第 9 条）、職業選択の自由、強制労働の禁止（第 12 条）、国防その他の役務従事義務（第 12 条 a）、所有権・相続権・公用収用（第 14 条）、陳情権（第 17 条）等。

19) アモーンは、第二次世界大戦後にフランスが、国会の権力を抑制するために大統領を置いたことを評価しており、1990 年代タイ政治改革運動も、国会に対抗することが出来る強いリーダーシップをもった内閣を作ることを目標のひとつとして掲げた [Amon 1994a: 26-28]。

20) 第 49 条 1 項「首相は、閣議の審議の後、国民議会に対して、政府の綱領又は場合によっては一般政策の表明について、政府の責任をかける」と定められ、政府の綱領若しくは一般政策の表明が否認された場合、首相は大統領に対して政府の辞表を提出しなくてはならない。

1 節 8 項が、憲法擁護義務を定めるのみである。²²⁾ また、第 2 条 3 節が、大統領の権限として「大統領は、随時連邦の状況について連邦議会に情報を提供し、また自ら必要かつ良策と考える施策について、議会にこれを審議するように勧告する（以下略）」と定めていることから、一般的な憲法擁護義務を課されているものの、政策に関しては基本的に大統領自らが判断するのであって、憲法によって拘束されるわけではない。

以上、主要な欧米憲法の検討から、政策を決定するのは執政権の責務、政策をチェックするのは立法権の責務、政策や立法の違憲性を審査するのが司法権の責務、これこそが三権分立の基本形であることを確認しえた。憲法が直接に三権に対して制約を課す条文は、人権保障に関する内容に限られている。これに対して、タイ憲法では、憲法自体が執政権に対し多様な分野の政策について方向性を指示しており、立法権に対しても一定の指示を与える構造となっている。そして、幅広い政策分野を包括する「国の基本政策方針」に裁判規範性を認めうるため、制度上それへの違反を根拠として司法権が広範囲に執政権及び立法権を拘束しうる。つまり、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。

第 1 節でも触れたように、タイにおいて憲法は、民選政権による政策決定全般を超越する「上位の存在」又は「上位の意志」として位置づけられている。これは、多数決主義に基づく民主主義を尊重しつつ、なお保護されるべき基本的人権を守るための制度設計である立憲主義の基本形とは根本的に異なっているといえよう。

4.3 執政権及び立法権に対する具体的拘束

執政権及び立法権に対して、実際にどの程度の具体的拘束力をもつのであろうか。現在の状況では、執政権は「国の基本政策方針」に基づく「国政計画」、それを実行するための「立法計画」を立て、進捗状況を国会に対し年 1 回報告するというものである。憲法は、政策や立法の方向性について大枠の指示を与え、立法権（国会）に進行を管理させるという形を取っている。また、罰則規定などは定められていない。

では、執政権及び立法権に対する拘束は、抽象的なものに留まるのであろうか。

まず注意を払うべきは、憲法裁判所に対する訴えの根拠として、第 5 章「国の基本政策方針」に属する条文が既に使用されている点である。それは、法律や緊急勅令から支出予算法案の合憲性判断にまで及んでいる。現時点では、これらの条文を直接根拠とした違憲判決は出さ

21) 第 1 修正「連邦議会は、国教を樹立し、又は宗教上の行為を自由に行なうことを禁止する法律、言論または出版の自由を制限する法律、並びに人民が平穏に集会する権利、及び苦情の処理を求めて政府に対し請願する権利を侵害する法律は制定してはいけない」。

22) 第 2 条 1 節 8 項「大統領は、その職務を開始する前に、次のような宣誓又は確約をしなければならない。…私は、合衆国大統領の職務を忠実に遂行し、全力を尽くして合衆国憲法を維持し、保護し、擁護することを厳粛に誓う」。

れていないものの、裁判所が条文の裁判規範性を否定していない以上、今後政策に重大な影響を及ぼす判決が出る可能性がある。

また、2007 年憲法第 303 条により立法を義務づけられた法律リストに関して、第 12 節「共同体の権利」第 67 条が注目に値する。第 67 条は第 3 章「タイ国民の権利と自由」の中の条文であり、第 5 章「国の基本政策方針」の条文ではないが、環境の質や住民の健康等について共同体に対し影響を及ぼす可能性のある事業を実施する場合には、公聴会の開催を義務づける等、憲法が事前手続きについて事細かに定めている。2009 年に中央行政裁判所が第 67 条に基づき、ラヨン県マブタブット地区で計画されていた化学、鉄鋼など 76 事業に対して凍結命令を出しており、憲法の規定が直接国家的事業に対して計画変更を求めた例として注目を集めた。第 303 条により立法を義務づけられた法律リストの中には、第 5 章「国の基本政策方針」の条文も 5 条文含まれており、その中の 4 条文が新たに組織を設立すべきことを定めている。それらは、政治発展評議会（第 78 条（7））、法改革委員会（第 81 条（4））、農民評議会（第 84 条（8））、国民部門の政治発展基金（第 87 条（4））を指すが、いずれも 2008 年から 2010 年にかけて設立された。1997 年憲法でも、「国の基本政策方針」に属する第 89 条に基づき、国家経済社会諮問会議が 2000 年に設立された。

以上の事実から、執政権及び立法権に対する拘束が抽象的なものに限定されるとはいいい切れないことが明らかである。むしろ具体的な拘束力をもちつつあることは、否定できない。憲法に記載された条文は、内閣の政治裁量を完全に奪うほど詳細な規定ではないものの、政策の方向性は憲法により指示されており、その条文が起訴の根拠として既に使用されている事実は、政治に対する司法を通じた憲法の役割について、今後無視できるものではない。

お わ り に

憲法によって国家権力を統制しようとする立憲主義は、三権分立によるチェック・アンド・バランス及び違憲審査制による人権保護を中核としている。政治権力の専制化や政治の恣意的支配を、憲法、法律又は政治制度の確立によって、防止、制限、抑止しようとする思想原理である。権力（多数者）によっても侵しえないものとしての人権という概念と、それを担保するための違憲審査制によって支えられている [阪口 2001]。欧米生まれの立憲主義は、民主主義（多数決主義）に対する尊重を前提としたうえで、少数者の判断としての司法による人権保護が組み合わされており、今日では世界中の国々で採用されている。

タイの 1997 年憲法及び現在の 2007 年憲法は、この点に関して大きな問題をはらんでいるといえよう。1990 年代政治改革運動でキーワードとして使用された「立憲主義」は、民主主義（多数決主義）に対する尊重が薄く、²³⁾ その結果として誕生した 1997 年憲法及び 2007 年憲法は、司法による執政権及び立法権に対する過剰なまでの統制を可能にする制度設計になっ

ている。今後司法を通じて、執政権や立法権の政治裁量に対する憲法による統制がゆきすぎるならば、民主主義の理念に反することになる。また、「国の基本政策方針」を事細かに定め、しかも裁判規範性をもたせることは、執政権及び立法権への統制を通り越して侵害となりうる。つまり、タイにおける憲法による国家権力の抑制は、多数決主義を尊重したうえで少数派を保護する欧米型の立憲主義とは異なり、有権者の審査からまったく自由な司法権が、直接的ないし間接の国民代表が担う立法権と執政権を統制しうる制度設計になっているといえる。

タイ憲法による国家権力統制は、欧米諸国とは似て非なる部分がある。²⁴⁾ タイでは、憲法の規定は内閣に対し包括的な「上位の存在」として位置づけられており、多数者による横暴を防止することを主たる目的とする欧米型の「立憲主義」とはニュアンスが異なる。これは、タイ憲法が国王から下賜されたものであると捉えられていることと関係しているかもしれない。この点については本稿の守備範囲を超えるが、2007年憲法の「国の基本政策方針」において、第77条（王制及び国王を元首とする民主主義政体の護持）、第78条（国家行政における充足経済の哲学²⁵⁾の実施）、第80条（3）（国王を元首とする民主主義政体の護持についての推進）、第83条（充足経済の哲学の実施）、第87条（5）（政治発展及び国王を元首とする民主主義政体に関する国民への奨励及び教育）といった王制又は国王に関する条文が多数含まれている事実からも、その関連性が推測される。この点が、「国の基本政策方針」がもつ抽象的拘束力の真の意義であるかもしれない。

また、執政権及び立法権に対する具体的拘束力については、次の2点が重要である。第1に、このような制度設計は、選挙で選ばれる国民代表の台頭に憲法で対抗しようとする試みであり、選挙を通じた国民による審査の価値を軽んじ、憲法と司法権を通じた審査に重きを置くところに特色がある。憲法による制度設計が、本来の立憲主義とは異なり、司法権が執政権及び立法権を恣意的に統制しうる可能性を秘めており、国王の「お言葉」によって花開いたといえよう。第2に、司法を利用した専制支配の危険性である。比較憲法学の分野において「裁判国家」化の世界的潮流について指摘がなされており、司法が特定勢力と結合した場合の危険性についても注意がつとに喚起されている〔樋口 1994: 506-508〕。三権の中で突出気味の司法に対し、いずれかの勢力が影響力を行使するならば、タイ立憲主義は専制支配の道具となり

23) タイには国会独裁（*Phadetkan thang Ratthasapha*）という言葉が存在する。これは、国会の多数派が内閣を組閣することにより、多数派の意志で統治されることを指す。多数派による統治は議会制民主主義として当然の帰結であるが、タイではこの状態を独裁と呼び、クーデターグループが使用〔Chada 2009: 323〕するのみならず、研究者の間でも普遍的な用語として使用され、タイ政治の解決すべき問題点として捉えられた〔Chumphon 2002: 107〕。

24) タイの憲法裁判所や国家汚職防止取締委員会は、敢えて自らがグローバルスタンダードであることをことさらに強調するため、公式ホームページに他国の憲法裁判所のサイトや憲法のリンクを大量に貼る、国際会議への参加、諸外国の汚職取締組織との交流等について強調する傾向がみられる。

25) 現在のプミポン国王が提唱する経済哲学。タイ語では、*Setthakit phophiang*。2009年に民主党のアピシット首相（当時）が、国連総会でこの概念を使って演説したことがある。

うる危険性をはらむ制度設計になっているのである。

民主主義の最も重要な原則のひとつは、多数決に基づく議会制民主主義である。国民が選挙を通じて民意を表明し、議会の多数派が内閣を組閣し、選挙公約を政策に移し実行することを指す。しかし、タイでは独特な立憲主義の解釈に基づき、司法が国民代表機関による政策をも取り締まりうる制度設計を行なった。これは、多数決主義の否定を意味し、民意の否定につながる。つまり、1990年代から始まった憲法改正は、政治改革の名の下に民主主義に対し制約を課す制度改正であったことが明らかとなった。

引用文献

公刊文書

- Amon Chantharasombun. 1994a. *Constitutionalism: Thang-ok khong Prathet Thai* (立憲主義—タイ国の出口). Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- . 1994b. *Rang Ratthathammanun Kaekhai Phoemtoem phuea Kanpatirup thang Kanmueang tam Naeothang Constitutionalism* (立憲主義の方針に従った政治改革のための憲法改正案). Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- . 1994c. *Khrongsang lae Konkai thang Kotmai khong Ratthathammanun* (憲法の法的構造と装置). Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- 麻生多聞. 2006. 「権力分立原理の受容と展開」鳴門教育大学編『鳴門教育大学研究紀要』21: 258-267.
- Chada Nonthawat. 2009. *Kabot Phaendin Yaengching Amnat* (国家反逆 権力闘争). Bangkok: YPSY.
- Chaowana Traimat. 2008. *Kanmueang nai Ratthathammanun* (憲法の中の政治). Bangkok: Institute of Public Policy Studies.
- Chumphon Nimphanit. 2002. *Panha Kanmueang Thai dan Rabop* (システム面におけるタイ政治の問題). In Sakhawicha Ratthasat Mahawithayalai Sukhothaimathirath ed., *Ekkasan Kanson Chutwicha: Panha Kanmueang Thai Patchuban Current Political Issues Nuai thi 1-8* (現在のタイ政治の問題 第1-8章). Nonthaburi: Sukhothaimathirath University Book Center, pp. 70-115.
- Connors, Michael. 2002. Framing the 'People's Constitution.' In Duncan McCargo ed., *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, pp. 37-55.
- Harding, Andrew and Peter Leyland. 2011. *The Constitutional System of Thailand: A Contextual Analysis*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Hewison, Kevin and Kengkij Kitirianglarp. 2010. Thai-Style Democracy: The Royalist Struggle for Thailand's Politics. In Soren Ivarsson and Lotte Isager eds., *Saying the Unsayable: Monarchy and Democracy in Thailand*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, pp. 179-202.
- 樋口陽一. 1994. 『現代法律学全集 36 比較憲法 全訂第三版』青林書院.
- 今泉慎也. 2003. 「タイの政治改革と1997年憲法」作本直行・今泉慎也編『アジアの民主化過程と法 フィリピン・タイ・インドネシアの比較』アジア経済研究所, 41-68.
- 今泉慎也編. 2012. 『タイの立法過程 国民の政治参加への模索』アジア経済研究所.
- Kanin Bunsuwan. 2008. *Ratthathammanun 2550: Thammai Tong Kae* (2007年憲法—なぜ改正すべきか). Bangkok: Prachathathat.
- Khien Theeravit. 2011. *Thaksin Shinawatra and The Political Turmoil in Thailand*. Bangkok: Thai World Affairs Center.

小林昭三. 1999. 『比較憲法学・序説』成文堂.

Kobkua Suwannathat-Pian. 2003. *King, Country and Constitution: Thailand's Political Development 1932-2000*. London and New York: Routledge Curzon.

Kriengsak Charoenwongsak. 2003. *Sapha thi Prueksa Setthakit lae Sangkhom haeng Chat kap Naeo Nayobai Phuenthan haeng Chat* (国家経済社会諮問会議と国の基本政策方針). Rat. Ratthasapasan 2003 年 4 月 51-4 号. Bangkok: LIRT. <<http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/25481>> (2012 年 7 月 10 日)

Nithi Iawsiwong. 2010. *An Kanmueang Thai Lamdap thi 1: Kanmueang Rueang Phi Thaksin* (タイの政治 第 1—タクシンの亡霊の話の政治). Bangkok: Open Books.

大友 有. 2003. 「タイにおける汚職と不正—1997 年憲法のとりくみ」作本直行・今泉慎也編『アジアの民主化過程と法 フィリピン・タイ・インドネシアの比較』アジア経済研究所, 129-165.

Pasuk Phongpaichit. 2004. Keynote speech 'People's Government, People's Rights, People's Justice.' In Nuannoi Tirat ed., *Prachathipatai Prachasit Prachatham* (民主主義, 民衆の権利, 民衆の正義). Bangkok: Political Economy Research Center, pp. 12-20.

阪口正二郎. 2001. 『立憲主義と民主主義』日本評論社.

下條芳明. 2004. 「タイ王国の憲法制度—タイの民主化と 1997 (仏歴 2540) 年王国憲法の特徴」『九州産業大学商経論叢』45(1): 25-43.

Siracha Charoenphanit and Somchat Thamsiri. 2002. *Panha Kanmueang Thai kap Kotmai* (タイ政治の問題と法律). In Sakhawicha Ratthasat Mahawitthayalai Sukhothaithammathirat ed., *Ekkasan Kanson Chutwicha: Panha Kanmueang Thai Patchuban Current Political Issues Nuai thi 9-15* (現在のタイ政治の問題 第 9-15 章). Nonthaburi: Sukhothaithammathirat University Book Center, pp. 234-291.

Suraphon Traiwet. 2006. *Phramahakasat Ratthathammanun lae Prachathipatai* (国王, 憲法及び民主主義). Bangkok: Winyuchon Publication House.

Thitinan Pongsudhirak. 2009. The Tragedy of the 1997 Constitution. In John Funston ed., *Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, pp. 27-37.

辻村みよ子. 2010. 「フランス共和国」初宿正典・辻村みよ子編『新解説 世界憲法集 第 2 版』三省堂, 223-272.

Worachet Phakhirat. 2009. *Chut Fai nai Sailom* (風の流れの中に火を灯す). Bangkok: Open Books.

Wichitwong Na Pomphet. 2010. *Lakkhit nai Kan Pathirup Prathetthai* (タイ国改革における考えの原理). Bangkok: Vasira.

Wisanu Khrueagam. 2012. Witsanu chi Prachaniyom Kae Panha Mai Dai Nae 5 Lak Chat Tham Nayobai (ポピュリズムは問題解決できない, 政策形成の 5 つの原則を提示する). ASTV. <<http://manager.co.th/Hom/Viewnews.aspx?NewsID=9550000062836> より <http://dl.parliament.go.th/handle/lirt/25481>> (2012 年 7 月 10 日)

各国憲法については、以下の文献を参照した。

初宿正典・辻村みよ子編. 2010. 『新解説 世界憲法集 第 2 版』三省堂.

萩野芳夫・畑 博行・畑中和夫. 2007. 『アジア憲法集 第 2 版』明石書店.

行政文書

仏歴 2492 年 (西暦 1949 年) タイ王国憲法

仏歴 2495 年 (西暦 1952 年) タイ王国憲法

仏歴 2511 年（西暦 1968 年）タイ王国憲法

仏歴 2517 年（西暦 1974 年）タイ王国憲法

仏歴 2521 年（西暦 1978 年）タイ王国憲法

仏歴 2534 年（西暦 1991 年）タイ王国憲法

仏歴 2540 年（西暦 1997 年）タイ王国憲法

仏歴 2550 年（西暦 2007 年）タイ王国憲法

バンハーン内閣施政方針演説（1995 年 7 月 26 日付け）『官報』第 112 号 -32 : 1-35（1995 年 7 月 26 日）

チャワリット内閣施政方針演説（1996 年 12 月 11 日付け）『官報』第 113 号 -48 : 1-27（1996 年 12 月 11 日）

チュアン内閣施政方針演説（1997 年 11 月 20 日付け）『官報』第 114 号 -112 : 1-37（1997 年 12 月 2 日）

タックシン内閣施政方針演説（2001 年 2 月 26 日付け）『官報』第 118 号 -21 : 1-44（2001 年 3 月 2 日）

サマック内閣施政方針演説（2008 年 2 月 18 日付け）『官報』第 125 号 -64 : 1-41（2008 年 3 月 31 日）

ソムチャイ内閣施政方針演説（2008 年 10 月 7 日付け）『官報』第 125 号 -164 : 1-46（2008 年 10 月 10 日）

アビシット内閣施政方針演説（2008 年 12 月 30 日付け）『官報』第 125 号 -198 : 1-48（2008 年 12 月 30 日）

憲法裁判所判決（2002 年 4 月 18 日判決）

中央行政裁判所判決（2009 年 9 月 29 日判決）