

タイにおける政治の司法化と脱民主化

玉田芳史

一 はじめに

本稿では、東南アジアのタイを具体的な事例としながら、政治の司法化 (judicialization of politics) について考察する。タイでは、立憲主義を後ろ盾として二〇〇六年に始まった司法化が、民主主義を崩壊へ導いてきた。司法化は民主化をどう妨げたのか。

政治の司法化は、代表的な定義によれば、「中核となる道徳的な難問、政策上の疑義、政治論争の解決を、裁判所や司法手段に頼ろうとする傾向の強まり」である (Hirschi 2008a: 94; 2008b)。ドレッセルはもつとかみ砕いて、政治の司法化とは、狭義には「判事による違憲審査が政策に寄与したり影響を与えたりする方法」であり、広義には「政治や社会において司法過程や裁判所の判決の存在感が増すこと」であると定義する (Dressel 2012: 4)。

司法化は、立憲主義に立脚しており、多数決民主主義との間に緊張関係を生み出している。司法化によって、「政治の領域、民主主義の範囲は、司法的権限に取り囲まれ、その有利になるようにされる」という面があるからである(タマナハ 2011:156)。歴史的な経緯からいえば、司法化は多数決民主主義の暴走への反省から第二次世界大戦後に欧州で始まった。ファシズムが民主主義にとって大きな脅威となったがゆえに、自由を重視し、多数派支配に警戒の目を光らせる憲法の起草が行われ、憲法護持のための憲法裁判所が設置される事例が増えた。憲法裁判所は、旧植民地諸国が独立時に導入し、一九七〇年代に始まる民主化の第三の波とともに世界中へ広まった。東アジア地域では、民主化が八〇年代後半に始まって、「議会主権という伝統的な考え方から、専門裁判所による立憲的な抑制という考え方への変化」が生じて、新たに憲法裁判所が設置されるようになった(Ginsburg 2008: 82)。変化は先進民主主義国でも起きた。「かなり最近までウェストミンスター流の議会主権の最後の砦と見なされていたイギリス、ニュージーランド、イスラエルといった国々でも、それぞれの政治システムに憲法優位の原則を盛り込むことを狙って、憲法の包括的な改正に近年乗り出した」(Hirschl 2004: 1-2)。「二〇〇八年には、司法の介入を免れる政策決定領域の割合は二五年前よりも明らかに小さい。一九八〇年代初頭と比べると、従来は純粹に政治の争点であったものが、まずもって司法あるいは憲法の争点と考えられるようになっていいる」とハーシュルが述べる通りである(Hirschl 2008a:113)。違憲審査制とセットになった立憲主義のグローバル化を語りうる時代を迎えているのである(阪口2002)。

司法化は、法学者からも政治学者からも注目を浴びるようになってきている。我が国でも、アジアに関しては、アジア経済研究所の作本直行や今泉慎也らの法学者グループが研究を積み重ねてきた(作本編1998; 小林・今泉編2002; 作本・今泉編2003; 今泉2006; 今泉2008; 今泉編2012)。東南アジアについては、政治学者の川村(2012)が丁寧な比較研究を

図 司法と政治の関係

大	司法の独立	司法の <u>自制</u> 日本 マレーシア(1957~90年)	司法の <u>積極主義</u> 韓国 インドネシア フィリピン
小		司法の <u>沈黙</u> カンボジア	司法の <u>政治化</u> タイ(2006年以後)
		小	大

司法による政治関与

出所：Dressel 2012: 6の図1.1を一部改変

試みている。しかしながら、ドレッセルによると、司法化とは何か、司法化が生じる理由は何か、司法化の政治的効果は何かといった基本的な点について、世界の研究者の間でまだ一致があまりみられない (Dressel 2012: 3)。

ドレッセルによれば、先行研究の多くは、司法の権限強化の原因に関心を向けてきた。司法が何をしたのか、政治にどのような影響を与えたのかといった司法の実績についてはあまり注意を払ってこなかった。彼は、①司法の事実上の独立(制度上の独立、判事の介入の意欲と能力、政治エリートからの支援)、②純粹政治への判事の関与という二つの次元から、司法と政治の関係について四つの類型を描き出す。それは、司法の自制、積極主義、沈黙、政治化の四つである (Dressel 2012: 6) (図参照)。司法が政治に積極的に関与する国は、それが民主化に寄与している韓国、インドネシア、フィリピンと、民主化を阻害しているタイに二分されている。

司法化は立憲主義と民主主義の交点で生じる現象である。ヒルビンクによれば、従来は主として法学者が研究を担当し、アメリカ合衆国に焦点を合わせ、あらかじめ決めた結論に都合のよい証拠を並べるものが多かった。実証的な比較研究をもっと積み重ねる必要があり、その作業に適しているのは比較政治学である (Hilbink 2008: 228)。ハーシュルもまた、政治の司法化に関する「実証

研究は、社会科学全般、とりわけ政治学を抜きにしては、ありえない」(Hirschi 2014:15)と指摘する。政治学の観点からの実証研究が求められているといえよう。

日本では、二〇一五年に安保法制が重要な政治的争点となり、国会での多数派の地位を利用して憲法を軽視してよいのかという形で話題になった。立憲主義と民主主義が正面衝突しても、日本や欧米のような先進民主主義国では、民主主義が崩壊する可能性は乏しい。しかし、民主化途上にある国では、民主主義は立憲主義に負けず劣らず脆弱である。まず司法化と民主化について考察した後、司法化によって民主主義体制からの離脱つまり脱民主化が生じたタテの事例を具体的に見てみよう。

二 政治の司法化と民主化

(一) 立憲主義と民主主義

立憲主義と違憲審査をほとんど無条件に是認する人びとの中には、本当の民主主義は立憲民主主義であって議会主権の原則に基づくと多数派支配と同義ではなく、憲法によって少数派を多数派の暴政から守らなければならないと考えるものが存在する (Hirschi 2004: 1-2)。

民主主義国では、執政権や立法権の担い手には、選挙で選ばれたという正当性がある。そうした国民代表に対して司法審査つまり違憲審査を行うのが司法府である。具体的には、憲法裁判所 (もしくは違憲審査権を持った司法裁判所) が、法律や政策の合憲性を審査する。原理でいえば、民主主義 (多数決主義) と立憲主義が衝突する。立憲主義者は、

選挙で多数派の支持を得たならば、何をしてもよいのかと警鐘を鳴らす。反多数決主義である。他方、民主主義者は、国民に選ばれたわけではない裁判官が民意を否定してもよいのかと批判する。

このため、政治の司法化には賛否両論が渦巻くことになる。研究者は当初はこの立憲主義（違憲審査の拡大）を歓迎していた。国民の権利保護や民主主義の深化に寄与すると捉えたからである。しかし、近年は懐疑的な見方が増えてきた。ひいき目には現実を十分には踏まえない素朴な理想主義、悪くいえば腹黒いエリート主義の過剰な自由主義という批判である。そうした批判者にとっては、立憲主義の拡大は、基本的な政策の決定が、国民を代表せず、国民に説明責任を負わず、国民と接点のないエリート、つまり特権的少数者に奉仕する関心や能力しかない判事によって担われると映じることになる (Hilbink 2008: 227)。

平等志向の多数決主義者ばかりではなく、保守主義者の中にも司法化を辛辣に批判するものがある。「西洋諸国は『アメリカ病』に罹ることを恐れていた。正しくは国民と民選代表に帰属する権威を判事が奪い取る病気である。それらの諸国は、いささか手遅れながら、この帝国主義がアメリカ病ではないことに気付きつつある。それは司法の病であり、国境を知らない。この病弊は、判事が執政府や立法府の決定を覆す権力すなわち違憲審査権を付与されたり入手したりしたところではどこでも発生する。…これは古くからの先進民主主義国において顕著である。西洋諸国民の自己統治能力は稀釈され、どのような倫理環境で暮らすのかを選ぶ能力は着実に低下している。…裁判所は、民選代議士が作った法律に表明される民意に体系的に背くにもかかわらず、統治の民主的な諸制度よりもはるかに尊敬を集めてきたし、今でもそうである」 (Bork 2003: 1)。

立憲主義と民主主義の対立に関連して、法の支配について留意すべきではないかと思われる点がある。司法化とは、

国家の三権分立において、司法を重視する考え方である。その際に、多くの人びとが暗黙のうちに前提としがちなのが、司法の無謬性である。ハーシュルが「実証研究によれば、大方の立憲民主主義国では、裁判所は、政治的な判断を下している場合であっても、ほかのあらゆる政治制度よりも大きな正当性や支持を得ており、」しかも、「立憲主義化や違憲審査の導入によって、体制は国際的な評判や信頼度を高めることができることが、先行研究では定説となっている」と指摘するように (Hirschi 2008a: 106, 108)、裁判所は政治から独立していれば、無垢で誠実だというように、いわば性善説の立場から捉えられがちである。単純化していえば、一方で政治には悪と善があり、他方で司法には善しかなく、政治との関係で強弱の差違が生まれる。つまり、司法は政治からの独立性を確保できれば、本来の善性を発揮しうるといわけである。司法に独立性が必要なことは言を俟たない。しかしながら、司法が必然的に善と判断してよいのであろうか。

「法の支配とは、政治権力が法に基づき法に従って行使されることを要求する原理」である。そのために、「第一は、正しい法の制定」、「第二は、その法の忠実な執行」が必要である (高橋2006:141)。これらの立法と行政の合法性を担保するのが司法である。その司法の合法性はどのように担保されるのか。「法の支配」の曖昧さについて、愛敬が先行研究を丁寧で紹介しているので引用しておこう。「法の支配」は、「善」と同様に、誰もがそれに賛成するにもかかわらず、それが正確には何なのかについて、合意の存在しない概念である。「法の支配という用語は長年の利用によつてそれ自体に一定の力があるから、それを利用する実体的な主張は分不相応の説得力を与え「る」。「法の支配は明らかに理念であり、それが理念である以上、法の支配の妥当な概念には不可避的に最小限の道徳的要素が含まれる」(愛敬2012:51, 52, 53)。また、法の支配と近接したフランス語の概念「法の国家」ないし「法治国」について、ト

ロペールによれば、「今日では、法治国という表現はあらゆるところであらゆる論者によって用いられ：それらの言説すべてが：法治国に好意的な立場をとっている。」「このような全員一致の状況は当然のことながら怪しむに足るものであり：きつとそこには何らかの曖昧さや混乱が潜んでいると考えないわけにはいかない。」「法治国と民主政の關係について言えば、法治国は民主政を補うものであるのか、それとも民主政に代わりうるものなのか、あるいはまた民主政に対するブレーキの役割を果たすものなのか、といった問いに対する答えは、すべて、法治国という表現にかなる意味を与えるのかによって変わる」（トロペール 2013: 87, 88, 93）。「法治国が望ましいものとして示されるのは、それが自由と民主政を保証するものと考えられているからである。」「法治国のないところには民主政はない」けれども、「あらゆる法治国が必ずしも民主政ではない」（トロペール 2013: 100, 101）。

法の支配にしても司法化にしても、無批判に是認することはできないであろう。法の支配を実現する鍵を握る司法府が権力を過剰に行使するならば、国民代表が担い手となる立法府や執政府は権力を不当に制限される可能性があるからである。

立憲主義と民主主義に関連して、もう一つ大切なことがある。世界のたいていの国には憲法があり、立憲主義がある程度実現されている。先進民主主義国では、すでに民主主義が根づいており、立憲主義と正面衝突しても、民主主義は崩壊しない。ところが多くの国では、民主主義は実現していない。途上国政治研究で、民主化が主たるトピックになるのは、民主化していない国が多いからである。経済好調な東アジアに限って見れば、二〇一六年時点では、中華人民共和国、北朝鮮、ヴェトナム、ラオス、タイ、ブルネイといった国では国政選挙が実施されておらず民選議員が存在しない。加えて、競争的権威主義体制の例に漏れず、選挙が実施されていても、それが自由でも公平でもない

国が少なくない。シンガポール、マレーシア、カンボジアがそうである。つまり、民主主義とは無縁な国、民主化途上の国が少なくないのである。民主主義なき司法化は権威主義体制の強化にほかならない。そうした国でまず必要なのは民主化であろう。

(二) 三つの実証研究

本節では、司法化と民主化の関係に関する三つの代表的な先行研究を紹介したい。二つは、司法化が民主化に付随する理由を、旧エリートの権益保護に求めるものである。ひとつはギンズバーグの「保険モデル」、もうひとつはハーシュルの「覇権維持モデル」である。三つめは、多民族社会で民主化後最初の選挙だけではなく二度目以後も自由で公平な選挙を可能にする鍵は立憲主義だと主張するアイサチャロフの「脆い民主主義」論である。

第一に、ギンズバーグによれば、憲法起草当時の権力者が、選挙に負けて権力を失う可能性を認識していれば、政治的保険として違憲審査を強化しようとする。「違憲審査は、立法府における敗者が紛争を裁判所に持ち込むように促す。それによって、敗者が憲法秩序体制に忠実であり続ける可能性を高める。」「違憲審査は民主主義にとっての基本的な価値を表現することができ、権威主義体制の過去との断絶を記す。新しい指導者を、過去の指導者にはなかったような方法で拘束することによって、違憲審査は正義と法に関する新しい考え方を表現し構成する」(Ginsburg 2003)。ギンズバーグは二〇〇三年の著書では、違憲審査と民主主義の共存共栄という楽観的な考え方を表明していた。しかし、彼は権威主義体制における裁判所を考察した二〇〇八年の共著では、政治の司法化は民主主義体制でも権威主義体制でも生じると述べる。権威主義体制では、支配を温存するために司法化が進められる¹⁾(Ginsburg and

Moustafa 2008)。

第二に、ハーシュルによると、「裁判所が政治制度であることをより強く認識することによって、近年の政治学者は、違憲審査は政治的に構築されることが多く、民選政治家には憲法裁判所を強化する政策的理由があると主張するようになってきている。」「具体的な政治権力闘争、エリートとその他の有力者の利害、そして世界観や政策選好の衝突が、純粹政治の司法化の主たる触媒と考えられている。政治が司法に対して示す打算的な尊重、そして政治的に抜け目のない司法の行動が、ここでの爆発の化学式である」(Hirschl 2008a: 97)。「政治権力を失うことを懸念する有力な社会政治集団は、覇権維持の機略として、純粹政治の司法化を支持し、より一般的には違憲審査を確立し、憲法裁判所の権限を強化しようとするかも知れない」(Hirschl 2008a: 106-107; 2010:246も参照)。

第三に、アイサチャロフは、冷戦終焉から二五年がたっても、民主化が順調に進んでいないことを憂え、打開策として憲法裁判所の活用を強く主張する。民主主義は選挙に基づく多数派支配である。しかし、選挙だけでは十分ではない。「選挙は誰が多数派であり誰が少数派なのかを数え上げるにすぎない。選挙そのものは、被治者に対する勝者の礼節や説明責任を保証するわけではない。」「選挙は…多数派の暴政にすぎないものに、正当性があるかのような偽りの雰囲気醸し出すことが多い」(Issacharoff 2015: 5)。民主化の第二の波を経験している諸国は、言語・民族・宗教などが多様な多民族社会が多い。そうした分断社会で選挙政治が始まると、社会の分断を利用した票の動員合戦が始まり、社会の分断が一段と鮮明になる。

「民主主義がうまくゆくには、勝てる能力も負ける能力も必要である」(Issacharoff 2015: 3) しかしながら、初回の選挙で勝利した勢力は政権に居座るために手を尽くし、二回目以後は自由でも公平でもない選挙しか実施しないことが多い。この意味で「二回目の選挙は民主主義の成熟のリトマス試験紙」である (Issacharoff 2015: 129)。

文化的に多様な社会における数字偏重の民主主義の問題を緩和するのが、多極共存主義と立憲主義である。「民主主義が意思決定を多数派に委ねるのに対して、立憲主義は政治の一定の重要な部分を民衆の直接支配（多数派支配）から除外する。」「民主政治と立憲的抑制は緊張関係にあるため、抑制を課しうる媒介機関が必要になる。」憲法を遵守させるために、憲法裁判所を設置するか、最高裁に違憲審査を行う十分な権力を付与するか、いずれかの措置を講じている (Issacharoff 2015: 8-9)。なかで「厄介なのは、民主的な権威がもつとも乏しい司法府が、フォーマルな合法性という枠組みの中で諸問題をめぐって、選挙の洗礼を受けた政府に対峙するという点にある」 (Issacharoff 2015: 275-277)。とはいえ、「立憲主義は民主主義にとって安全装置である。しかし、民主主義そのものの代用品ではない」 (Issacharoff 2015: 280) ということを忘れてはならない。

三 多数決民主主義に挑むタイの司法

(一) 一九九七年憲法

タイの政治は二一世紀初頭には東南アジアでもっとも民主的と見なされていた。まず民主化の大きな見取り図を示しておこう。タイは一九世紀に列強の植民地になることを免れ、君主が中央集権化を進めた。一九三二年に革命が勃発し、憲法が施行され国会が開設されて立憲君主制の時代が始まった。その後は、クーデタと憲法改廃が繰り返されて、軍事政権の時代が長く続いた。民選議員の首相就任が慣行上も法制上も定着するのは一九九二年以後である。軍人や官僚に代わって台頭する下院議員の権力を抑制することを一つの目的として、一九九七年に新憲法が起草された。

これは三二年から数えて一六番目であり、国民代表が初めて起草に参加した憲法であった。九七年憲法は次の二点においてその後のタイ政治に甚大な影響を与えた。第一に、安定した内閣の登場を願って、選挙制度を不安定な連立政権の主因となっていた中選挙区制から二大政党制を生み出しやすい小選挙区と比例代表制へと改革した。同憲法下で最初の総選挙が二〇〇一年に実施されると、政治が一変した。タックシンが率いるタイラックタイ党（以下ではTRT）がタイでは前例のないマニフェスト選挙を展開し、富裕層にも貧困層にも具体的に魅力的な公約を提示した。同党はほぼ過半数の議席を獲得し、安定した政権が登場した。同党は公約の多くを実現することで、四年後には下院議席の四分の三を獲得する圧勝をおさめた。有権者の側も、候補者本位から政党本位の投票へと変化し、選挙政治への拘りを強めた。

同憲法は、第二に、そうした多数決民主主義への抑制装置として司法制度を改革した。①最高裁を頂点とする司法裁判所を法務省から切り離れた。それまでは判事が法務省事務官職に就任することが可能であった。たとえば一九九二年から九六年にかけて最高裁長官を務めた判事は事務次官経験者であった。分離は、政党政治家の法務大臣を司法裁判所から遮断することを意味した。②裁判所を一元制から多元制へと変更した。司法裁判所とは別個に、憲法裁判所と行政裁判所を設置した。前者は一審制、後者は二審制である。③政治家が被告となった刑事事件を専門に扱う最高裁政治家犯罪部を設置した。ここでは、通常の三審制とは異なり、一審制が採用された。④政治家の不正を監視・摘発することに主眼を置いて、汚職防止取締委員会、選挙管理委員会、オンブズマン、会計監査委員会が設置された。監視能力を高めるべく、予算や人事の独立性が確保されているため、独立機関と総称されている。それらは、裁判所と連携して調査や訴追を行い、メンバーには判事出身者が多いという意味で、広義の司法機関と見なさう。

これらの司法機関は、二〇〇六年に突然眠りから覚めて、〇六年、〇八年、一四年の三度にわたって、民選政権の打倒に決定的な役割を果たすようになった。司法は政権をどう倒したのか(玉田2013; 2015b)。三幕にわけて概観してみよう。

(二) 第一幕

二〇〇五年総選挙後にはタックシン首相の汚職や不敬を批判する声があがるようになり、同年末には黄シャツを着用し国王に首相更迭を請願するデモ隊(PAD)が登場した。反政府集会の勢いが増すと、首相は〇六年二月に国会を解散し、四月二日に総選挙を予定した。野党のボイコットで選挙が混乱した。①無所属議員禁止、②政党の公認を得るには国会解散以前から党員であること、③立候補者一名の選挙区で当選するには有権者総数の二割以上の得票が必要、④一選挙区で同一政党による複数候補者擁立禁止、⑤一カ月以内に当選者確定、といった法律上の縛りがあった。与党候補は野党支持が厚い選挙区では当選ラインの得票を得ることが難しく、初回の投票では四〇選挙区で当選者が確定しなかった。四月二三日に二回目の投票が実施され、それでも確定しなかった一四議席をめぐる三回目の投票が四月二九日に予定された。その矢先の四月二五日に、就任宣誓のために拝謁した最高裁と憲法裁の判事への訓示で、国王は進退をかけて事態を打開するよう厳命した。この訓示は放送メディアや活字メディアを通じて国民への周知が図られた^②。

四月二八日には、行制裁が翌日の投票を差し止めた。続いて、五月八日に憲法裁が総選挙違憲無効判決を下した。訴状の論点は、①解散から選挙までの日数が少なすぎる、②選管は投票の秘密を守らなかった、③選管は与党が泡沫政党を雇って候補者を擁立させるのを放任した、④選管は全会一致で決定を下していない、の四点であった。裁判所

は③と④については判断せず、最初の二点を根拠として違憲と判断した。①については、立候補者一名の選挙区が多い、与党が圧勝、泡沫政党が議席獲得、比例区に欠員といった異常さを羅列して、選挙が公平でも民主的でもなかったと指摘した。ところが、重要なことに、訴因となった日数との因果関係への言及はなかった。^③②については、投票用紙記入台の向きを一八〇度回転して投票所立会人に背を向ける方式に変更した結果、覗き見可能となり投票の秘密を守れなくなったので違憲と判断した。日本など多くの国と同じ方式であり、タイでも〇五年の統一地方選から導入されていた。実質的にはこれが違憲判断の唯一の根拠であった。

選挙の完遂にこだわり、辞職勧告の受入を拒んでいた選管に、首都地裁は七月二四日に懲役四年の実刑判決を下し、異例なことに保釈を認めず収監することで、失職に追い込んだ。直前の一六日に最高裁と行政裁の長官が会談し、選管更迭を確認済みであった。九月に判事四名を含む後任の選管五名が任命されたものの、選挙ではタックシン派の勝利が確実なため、九月一九日に軍隊がクーデタを執行し、政権を崩壊へ追い込んだ。

(三) 第二幕

軍事政権下の二〇〇七年五月に、憲法裁^④は〇六年四月に選挙違反によって不当に国家権力奪取を企てたという理由でTRTを解党した。同時に、不利益処分には遡及効がないという一般原則ならびにタイの判例を無視して、クーデタ後の命令に基づいて同党役員一一一名に五年間の政治職追放処分を下した。しかも、タックシンの資産を凍結し、タックシン復活阻止に主眼をおく二〇〇七年憲法で選挙制度を中選挙区制に戻した。それにもかかわらず、〇七年一二月総選挙では、TRTの後継政党(PPP)が勝利し、新たに党首に迎えられたサマックが首相に就任した。

サマック政権の外務大臣は二〇〇八年六月一九日に、カンボジアがタイ国境に位置する寺院の世界遺産登録を申請

することを認める共同宣言に署名した。政府は批准が必要な条約と見なさず国会で承認を求めなかった。しかし、PADは領土喪失につながると主張し、行政裁判所に訴えた。行政裁は六月二七日に差し止めを命令した。著名な公法学者は、^⑤批准が必要としながらも、行政裁には管轄権がないと指摘し、上級審に棄却を求めた。上級審が棄却判決を用意すると、行政裁長官が担当判事を交代させ、一審を支持する判決を出させた (Puangthong, 2013: 68; Lokwanni, 2013: 112-113)。他方、憲法裁は国会議長から判断を求められると、七月八日に、「国境を変更することになるかもしれない」(傍線は引用者) から批准が必要であったという理由で違憲と判断した。風が吹けば桶屋が儲かるというよう^⑥なこじつけに反発するものが少なくなかった。

PADデモ隊が八月二六日から首相府を占拠する中、憲法裁は九月九日に首相失職判決を下した。首相が料理番組に出演して報酬を受け取ったのは「従業員」であることを意味しており、憲法が禁止する利益相反規定に抵触するということであった。民法、税法、労働法などに共通する「従業員」の解釈と異なるという批判に対しては、憲法は最高法規であり、ほかの法律と同じ解釈をする必要がないと主張した。PADが一月二五日から首都の国際空港を占拠する中、一二月二日に憲法裁は与党PPPの解党を命じた。二〇〇七年憲法で新たに解党事由に加えられた党幹部の選挙違反が理由であった。解党で首相が議員資格を失って政権は崩壊した。解党で移籍が自由になった議員の説得に陸軍幹部が乗り出し、PPP議員二三名が野党民主党支持に転じたため、政権交代が実現した。

(四) 第三幕

民主党政権は二〇一一年の任期満了が近くなると憲法を改正して選挙制度を見直した。民主党に有利になるよう、比例区の定員を増やすものであった。しかし、同年七月の総選挙では、タックシン派の後継政党プアタイ党が大差で

勝利し、タックシンの妹インラックが首相に就任した。

1 憲法改正違憲判決

インラック政権は二〇〇七年憲法の全面改正に乗り出した。一二年には憲法改正の手続きを定める憲法二九一条改正案の可決を目指した。国会審議が終わり、採決を待つだけになった六月一日に、憲法裁は憲法六八条に抵触する(体制転覆の)疑いがあるという理由で採決を差し止め、続いて七月一三日に、六八条に違反しない、全面改正には国民投票が必要、個別条文の改正なら可能という判決を下した。^⑦ この判決を受けて、国会は翌年になって個別の改正に乗り出し、上院改革と条約批准条件見直しの二点の改正案を可決した。

憲法裁は二〇一三年一月二〇日に、〇七年憲法で民選・非民選がほぼ同数となっていた上院議員全員を九七年憲法と同様な民選に戻す改正案については、起草手続き^⑧と改正内容の双方において憲法に抵触しているという判決を下した。内容については、上院議員をすべて民選にすると、下院議員の親族が増えて下院への抑制均衡機能を果たせなくなり、六八条が禁止する憲法に違反した方法による権力獲得の機会を準備することになり、違憲だといっているのである。次に、条約の国会批准に関連する改正案は一三年一月四日に可決された。憲法裁は一四年一月八日に、①審議を尽くしていない、②立法府を弱体化し抑制均衡を崩すという二つの理由により、憲法六八条に抵触するとして違憲判決を下した。判決はさらに、国民主権や法治主義に反しており、憲法一二二条の議員が国民代表として行動するという原則にも反しているとも指摘した。

これらの違憲判決には批判が相次いだ。第一に、違憲判断の根拠とされる六八条は憲法の「第三章国民の権利と自由」に置かれていて、個人が権利や自由を統治体制の打倒や違憲な方法による権力獲得に用いることを禁止する規定

であり、国会の職務権限には適用できない (Somlark 2013; Ekkechai 2013)。第二に、憲法は国会に憲法改正権限を認め、(二九一条および一三六条)、改正を禁じるのは国家の体制と形態の変更の二点のみであって、上院や条約批准の見直しは該当しない。第三に、六八条違反は検察を通じて起訴すると憲法に規定されているにもかかわらず、いずれも検察を通していないので憲法裁は受理できないはずである。この点について、裁判所は憲法改正が少数意見を無視した多数派の横暴であって、多数決では覆せない法の支配の原則に違反しているので、憲法裁判所は受理しうると述べた。

2 総選挙無効判決

インラック政権は反政府デモの盛り上がり直面して、二〇一三年一月九日に国会を解散し、二月二日に総選挙を実施することにした。ところが、反政府デモ隊は選挙先送りを要求し、立候補届出や投票を妨害した。南部の二八選挙区では、届出を受理できなかったため、候補者が不在となった。内外の有権者二千万人以上が投票し、投票率は四八%であった (玉田 2016)。憲法裁は、オンブズマンからの訴えを受理し、三月二日に総選挙無効判決を下した。第一に、二八選挙区で日を改めて選挙を実施するのは、選挙を同一日に実施すべきという憲法の規定に違反している、それゆえ第二に、選挙実施政令のうち選挙の日程を二月二日と定めた部分だけが憲法違反であると判断した。選挙は無効ながら、国会解散は有効というわけである。

これに対して与党議員や学者が批判を浴びせた。①オンブズマンには総選挙無効確認を求める権限がなく、憲法裁は訴えを退けるべきである。②憲法は総選挙を全国で同日に実施すべきとは規定していない。政令で二月二日に実施と決めたことも憲法が定める条件にならなっており合憲である。事後の妨害行為から憲法違反とするのは本末転倒であ

る。③二八選挙区で再選挙をすれば済むことであり、残る三四七の選挙区ならびに世界中の在外公館で実施された投票を無効とする必要はない。妨害者の肩を持ち、投票した者の権利を侵害する不当判決である。④この判決を受け入れるならば、今後も、どこか一つ選挙区で立候補や投票を妨害すれば、総選挙は無効ということになってしまう。

3 首相失職判決

国家安全保障会議（NSC）事務局長タウインは、インラック政権発足直後の二〇一一年九月初旬に首相府顧問への異動を命じられた。タウインが一二年四月に取り消しを求めて訴訟を起こすと、行政裁は一四年三月七日に、異動理由の説明がなかったので違法という判決を下した。それを受けて即刻、任命上院議員が異動を決めた内閣の更迭を求めて憲法裁に訴えた。憲法裁は四月二日に訴えを受理し、五月七日に判決を下した。それは、タウインの異動はその転出で空いたNSCのポストに一一年一〇月に警察長官を転任させ、それによって空いた警察長官に首相の義兄を任命するための工作であったと断じて、違憲の利益相反行為と認定し、一一年九月当時の閣僚のうち判決時の第五次内閣にとどまっている一〇名を失職させるものであった。

この判決も批判を招いた。①一二月の国会解散で選挙管理内閣になっている閣僚はすでに失職しているので重ねて失職させることはできない。②仮に失職対象になるとしても、該当するのは二〇一一年九月当時の閣僚ポストであり、閣僚自身ではない。第一次内閣と第五次内閣で同じポストにとどまっているものは二名しかいない。判決通りならば、違法な人事異動の決定に加わった段階で、当該人物はその後の入閣資格を失っていたことになる。しかし、憲法二六六条によると、憲法裁は失職させることができても、閣僚就任権を剥奪することはできない。憲法に違反した判決である（Prachathai 2014）。③裁判所は、首相の親族だから利益相反と自動的に即断し、当該人物に就任の適格性が

あるかどうかの判断をいっさいしなかった。義兄は副長官中の序列が二〇〇九年には第一位になっていたので、必ずしも不当な縁故人事とはいえない。⁽⁹⁾

四 おわりに

タイでは、司法化は二〇〇六年四月に始まり、一〇年後にも進行中である(玉田2015a)。立憲民主主義や司法積極主義を強く支持する研究者アイサチャロフは、憲法裁判所が立憲民主主義の確立や維持のために重要な役割を果たしてきた南アフリカ、インド、コロンビアなどの事例を紹介した後、二〇一三年のタイにおける憲法改正に言及する。彼は、国会による憲法改正に、憲法裁判所が違憲判断を下すこと自体には反対しない。しかし、任命の上院を民選に変更する憲法改正については、「立法院を任命制にとどめておくことを支持する民主主義運動は、アメリカの Tea party 以外には、想像しがたい。」「憲法秩序への根本的攻撃といえる明白な特徴がなく、手続き上も問題がない憲法改正を阻止しようとするような憲法上の原則が存在するのかが問題になる」(Issacharoff 2015: 266)。彼によると、裁判所は対立の一方当事者と明らかに同盟し、非司法目的に司法判断を用いた。司法が二〇一四年軍事クーデタの先導役になったことは否定しがたい (Issacharoff 2015: 267, 275)。

タイにおける司法化は、選挙で勝利して政権を握る多数派の暴政を批判しつつ、実際には少数派の暴政を実現しようとする勢力に荷担してきた。第一に、司法化はタクシン派政権の打倒に利用されてきた。同派は二〇〇一年以後の国政選挙で全勝しているが、〇六年から〇七年、〇八年から一一年、そして一四年以後は野におかれた。裁判所が、

デモ隊や軍隊と連携して政権を打倒したからである。

第二に、司法化の根拠となる憲法は、ご都合主義で書き換えられてきた。二〇〇七年にも一六年にも、主眼は政党政治家の権力を抑制・統制することであり、国民代表を蚊帳の外に置いて、新憲法の起草が行われた。一目瞭然なのは上院である。九七年憲法では全員が民選であったものが、〇七年には民選・非民選がほぼ同数となり、一六年には全員が非民選へと変更された。一六年憲法は軍隊の政治力温存を狙っており、不安定な連立政権の登場を促す選挙制度、首相の民選議員限定の解除といった措置に加えて、施行当初の五年間のみ適用される経過規定において上院議員の任命権を軍隊に付与し、定数を二〇〇名から二五〇名へ増やしている。

二〇〇七年にも一六年にも憲法草案をめぐる国民投票が実施された。民意を憲法に反映させるためではなく、草案の起草過程と内容の非民主性を覆い隠す民主的な正当性の衣をまとうためにすぎなかった。一六年には、それゆえ恥じらいなく、「当初の五年間は上院議員に首班指名選挙での投票権を認めてもよいか」という主旨の追加質問を、憲法草案とともに国民投票に付すことにした。下院議員は五〇〇名なので、軍隊任命の上院議員が両院議員の三分の一を占めて、最大党派となり、首相選出を強く左右する可能性が高い。憲法草案本文に書き込むのではなく、別添の文書として用意し、国民投票に同時にかけるというのは姑息な手法というほかない（玉田2016a; 2016c）。

第三に、司法化を中心となって担う憲法裁判所は、憲法条文や判例を無視した判決をたびたび下してきた。〇七年憲法に関していえば、民主党政権による改正には合憲判断を下しつつ、タックシン派による改正は解党処分直結する体制転覆の疑いありとして一度も容認しなかった。しかも、憲法を破棄する軍事クーデタという立憲主義への挑戦に違憲判断が下されたことはない。また、憲法に基づいて設置され、憲法を守る任務を果たす憲法裁は、〇六年クー

デタ時には憲法破棄に伴って廃止されたものの、一四年クーデタ後には廃止されず存続した。根拠法がなくなっても、多数決民主主義との戦いに有用と期待されたからであろう。その憲法裁は、一六年の憲法草案国民投票では賛否のキャンペーンを厳しく規制する法律に合憲判断を下した。

二〇〇六年以後のタイでは、憲法裁にとどまらず、最高裁や行政裁も、そして準司法機関（選挙管理委員会、汚職防止取締委員会、オンブズマン、会計監査委員会）も、中立の審判者であるべきところ、対立の一方の当事者にしばしば荷担してきた (Nithi 2012; Mériau 2016; 外山2014; McCargo 2014)。司法が果たしてきた役割は、司法権の強化による少数派の権利の保護（政治の司法化）ではなく、司法の政治利用によって少数派に奉仕すること（司法の政治化）といえよう。それは、立憲主義の防衛でも民主主義の防衛でもなく、多数決民主主義から少数派エリートを防衛することでしかない。それは法の支配ではなく、法による支配である。司法機関の決定や判断の多くは、政治的な価値判断の表明に過ぎない。アメリカで教鞭を執るタイ人歴史学者トンチャイは二〇〇八年七月に「INQUISITION」と題するエッセイを発表した。共同宣言違憲判決の数日後に、タイ語でタイ人読者向けに書いたものである。中世ヨーロッパでは、被告を異端者と想定した上で、捜査、訴追、裁判を行い、厳罰にいたる異端審問が行われていたと概説する内容である (Thongchai 2008)。今日のタイで、有罪と推定し、理由をこじつけるといふのはそうした魔女狩りと似ている。

最後に、タイで司法化が始まったのは、民主主義の急速な定着への反発がきっかけであった。首相が総選挙の結果で決まるようになった分岐点は一九九二年であった。それまで政治で大きな役割を果たしていた軍隊や官庁が後景に退き、下院の多数を占める地方選出議員が前景に登場してきた。この状況に対応するために政治改革が目指され、一九九七年憲法が起草された。選挙制度改革を通じて安定した二大政党制を目指したほか、都市中間層の声を国政に

反映させやすくするために、国会議員の立候補資格に大卒以上の学歴を求めたり、選挙区議員の入閣を禁止したりした(玉田2003: 4章)。しかし、予想に反して、マニフェスト選挙が始まり、有権者直結で高い人気を誇る政治指導者が登場した。有権者は馴染みの候補者からの金品や便益の提供ではなく、政党の公約に応じて政権選択のための投票をするようになった。有権者が選挙の価値を実感し、選挙への拘りを強めたため、民主政治の定着が進んだ。選挙で勝てず、権益を脅かされるようになった旧来の政治エリート(軍隊、官庁、マス・メディア、都市中間層など)は、一九九七年憲法で用意しておいた司法化のための制度を、〇六年に作動させ始めた。これは、「法曹支配」への移行に警鐘を鳴らすハーシユルが、「代議政治における決定を下す諸制度が、確立された社会サークル(典型的には富豪、政治貴族、専門職業人、都市インテリゲンチヤ)の掌中に安全にとどまっている限り、政治家や憲法理論家は議会主権をもつとも神聖なる民主的価値であると賞賛した。」「ところが、確立された利害の政治的代表者たちが、(国によって時期は異なるのであるが)それらの諸制度への統制力を失い始めると、彼らは『多数派の暴政』を心配し始めた。その結果、違憲審査制を絶賛して採用し、重要な政策決定機能を裁判所に移した。」(Hirschi 2004: 217)と述べたことと見事なまでに合致している。ただし、タイでこのまま司法積極主義が進み、法曹支配へと向かっていくとは限らない。司法にとって都合のよい法改正が続けられているにもかかわらず、法令や判例を軽視した判決を下して、自らの権威や信頼を損ねているからである。

(1) 彼は二〇二二年の書評論文では、司法の権限強化や司法の独立が伝統的には重視されてきたものの、そうした権限や独立性は地域、時代、争点などに応じて大きく異なることがあるので、よりきめ細かい実証研究が必要であると指摘する

(Ginsburg 2012)。

- (2) 訓示の全文(和訳)は(玉田2010)を参照されたい。
- (3) 国王が訓示で、日数が少なく過ぎたのではないかと述べたのに対して、国会解散から六〇日以内に選挙実施という憲法の規定に反していなかったからであろう。
- (4) 厳密に言えばこの憲法裁判は、二〇〇六年クーデタで九七年憲法が破棄されたことに伴い廃止された憲法裁判の代わりに設置され、最高裁(六名)と行制裁(三名)の判事で構成された憲法判事委員会を指している。
- (5) 一九九七年憲法起草の中心人物の一人であり、二〇一四年クーデタ後にも憲法起草委員長になったポーウォンサクである。
- (6) この事件を担当し、二〇一一年から一三年まで長官を務めた憲法裁判事は、批判に次のように反論している。「今現在国境を変更するならば国会の同意を得る必要がある。しかし、「将来領土を他国に譲り渡す」と取り決めに書かれていれば、将来のことゆえに見直される「かもしれない」し見直されない「かもしれない」から、国会の批准は不要であると解釈してよいのか。政府が、国会への通知や国会での同意を抜きにして、領土を将来他国に譲り渡すという売国的な取り決めをしてもよいのか」(Wasan n.d.: 54)。件の共同宣言には国境線の見直しやその可能性に関する言及はまったくなかったため、これは稚拙な言いがかりといえよう。
- (7) 審理手続き面では、この裁判は改正案可決前の違憲審査なので、立法権の侵害である。
- (8) 手続きについては、①二〇一三年三月二〇日に提出された改正案の原案と国会の第一読会に提出された改正案の内容が一致しない。②国会での審議が始まってから一四日目の四月一八日になって審議日数を一五日間と決めた結果、残り一日となり時間不足で発言できないものが多数出た。これは議事運営規則に違反している。③代理投票をした下院議員が一名いた。
- (9) 義兄はタックシン政権時代に警察副長官に任命された。二〇〇六年クーデタ直後に警察を追われて首相顧問へ左遷された。〇八年六月に副長官に復帰したものの、同年一二月発足の民主党政権は彼を嫌って年功序列軽視の長官人事を行った。

引用文献

(日本語)

- 愛敬浩二・2012.『立憲主義の復権と憲法理論』日本評論社。
- 今泉慎也・2008.「裁判制度改革…タイ政治の司法化とその限界」玉田芳史・船津鶴代編『タイ政治・行政の変革1991—2006年』アジア経済研究所、六七—一一六頁。
- 今泉慎也編・2012.『アジアの司法化と裁判官の役割』アジア経済研究所(調査研究報告書)。
- 川村晃一・2012.「司法制度」中村正志編『東南アジアの比較政治学』アジア経済研究所、七七—一〇二頁。
- 小林昌之・今泉慎也編・2002.『アジア諸国の司法改革』アジア経済研究所。
- 阪口正二郎・2002.『立憲主義と民主主義』日本評論社。
- 作本直行編・1998.『アジア諸国の民主化と法』アジア経済研究所。
- 作本直行・今泉慎也編・2003.『アジアの民主化過程と法』アジア経済研究所。
- 高橋和之・2006.『現代立憲主義の制度構想』有斐閣。
- 玉田芳史・2003.『民主化の虚像と実像』京都大学学術出版会。
- ・2010.「司法による政治統制…はじめの一步」『タイ国情報』二〇一〇年一月号、一一—一〇頁。
- ・2013.「民主化と抵抗」『国際問題』第625号、一八—三〇頁。
- ・2015a.「タイにおける政治の司法化…2014年クーデタ後の状況」『タイ国情報』二〇一五年五月号、一一—二頁。
- ・2015b.「タイにおける脱民主化とナショナルリズム」『アジア研究』61(4)、四二—六〇頁。
- ・2016a.「選挙を弄んだ選挙管理委員会」『タイ国情報』二〇一六年一月号、二—一二頁。
- ・2016b.「新憲法起草で注目を集める憲法裁判所」『タイ国情報』二〇一六年三月号、一—二三頁。
- ・2016c.「新憲法草案をめぐる不自由な国民投票」『タイ国情報』二〇一六年五月号、一—一二頁。
- タマナハ、ブライアン・Z. 2011.『法の支配をめぐって』(四本健二監訳) 現代人文社。

- McCargo, Duncan. 2014. “Competing Notions of Judicialization in Thailand”, *Contemporary Southeast Asia* 36 (3): 417-441.
- Méreau, Eugénie. 2016. “Thailand’s Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015)”, *Journal of Contemporary Asia*, 46 (3): 445-466.
- Lokwanni. 2013. *Aphinhan san cao* (Bangkok: Lokwanni).
- Nithi Iosiwong. 2012. *Phipak san* (Bangkok: Matichon).
- Prachathai. 2014. “Woracet, Kittisak, Sathit thok tulakan kap sathanakan thang kamnuang”, *Prachathai*, April 27, 2014 (<http://www.prachatai.com/journal/2014/04/52896>, 11014年四月二十八日最終確認).
- Puangthong R. Pawakapan. 2013. *State and Uncivil Society in Thailand at the Temple of Preah Vihear*, (Singapore: ISEAS).
- Somlak Catkrabuanphon. 2013. “Rathathammanun matra 68, 291 kap san rathathammanun”, *Matichon*, Dec 19, 2013 (http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1387362764&gripid=01&catid=&subcatid=, 11011年11月11日最終確認).
- Thongchai Winitcakun. 2008. “INQUISITION”, *Prachathai*, July 11, 2008 (<http://www.prachatai.com/05web/th/home/12807>, 11008年七月十五日最終確認).
- Wasan Soiphisut. n.d. *Ruang (mai) sanuk nai san rathathammanun* (Bangkok: Tontham).