

第 2 章

新憲法の概要と特徴

伊野憲治

要約：

2008 年に成立したミャンマーの新憲法の概要整理し、国家形態・権力の在り方などを中心にその特徴を指摘したうえで、今後のミャンマー政治において、国軍がどのように関わろうとしているのか、またそれが憲法上どのように規定されているかを明らかにする。

キーワード：

新憲法 国家形態 国軍

はじめに

2010 年、ミャンマーでは新憲法に基づいた総選挙が実施されようとしている。新憲法の制定と総選挙の実施によって、2003 年 8 月に当時の軍政ナンバー 3 の地位にあったキンニュン首相が公表した「民主化への 7 段階のロードマップ」という基本姿勢で示された道筋が最終段階を迎える。7 段階のロードマップでは、1996 年から休会状態になっている制憲国民会議の再開、国民会議再開後、規律ある真の民主的国家の実現に向け必要なプロセスを一步一步進む、国民会議によって提示された新憲法の基本原則及び基本原則細則に従って、新憲法を起草する、国民投票による新憲法の承認、新憲法に従って、立法府の議員を選出する公正な選挙の実施、新憲法に従った、国会の開催、国会で選ばれた国家指導者や政府及びその他の中央機関による、近代的で発展した民主的国家の創出、という 7 段階の道筋が明示されたていたが、その が終了し、へ移行することになる。

今後、総選挙の結果がどのように政治状況に変化をもたらし、今後の政治の動きを左右していくか衆目の集まる場所となっているが、その際、いかなる動きであっても新憲法の枠組み内で動かざるを得ないことは言うまでもない。そこで、ここでは、2008 年 5 月に国民投票によって承認を得た新憲法の概要と特徴についてまとめてみる。

1. 新憲法の概要

2008 年 5 月 29 日「国家平和開発評議会布告 2008 年第 7 号」によって、軍政は、新憲法の国民投票による承認を発表した。国民投票は、98.12%という高い投票率のもと実施され、賛成票を投じたものは、その 92.48%であると発表された。この時点で、2008 年憲法が正式に成立したことになる。

ミャンマーでは、英領植民地からの独立以降、これで 3 つ目の憲法が成立したことになる。以下、「1947 年憲法（以下、47 年憲法とする）」「1974 年憲法（以下、74 年憲法とする）」のそれまでの 2 つの憲法との違いにも若干言及しながら、2008 年憲法の概要を述べていく。

「ミャンマー連邦共和国憲法」と第 1 章第 2 条で規定された新憲法は、全 15 章、446 条（第 13 章は 1 条から構成されているとみなした）から構成されている。憲法の構成は、前文、第 1 章：国家の基本原則、第 2 章：国家の構成、第 3 章：国家元首、第 4 章：立法、第 5 章：行政、第 6 章：司法、第 7 章：国軍、第 8 章：国民の権利・義務、第 9 章：選挙、第 10 章：政党、第 11 章：国家緊急事態、第 12 章：憲法改正、第 13 章：国旗・国章・国歌・首都、第 15 章：総則、付表 1～5 となっている。

表 1 は、新憲法と、47 年憲法、74 年憲法の構成を比較したものだが、この表からも分かるように、構成全体としては、基本的人権を第 2 章に掲げている 47 年憲法より、基本原則を第 2 章に掲げ、「国民の基本的権利と義務」は第 11 章におかれている 74 年憲法に近く、「国家の基本原則」が第 1 章におかれ特に重要視されている。そして、第 1 条から 32 条にわたる第 1 章自体が、憲法全体のダイジェスト版のようになっており、以下の章、条項は、いわばこの原則に沿って細部を規定したと見做すことができる。また、特筆すべき点は、新憲法では、過去の 2 つの憲法では章立てて扱われていなかった、「国軍」という項目が第 7 章で、「国家緊急事態」という項目が第 11 章で取り上げられていることにある。

2 . 新憲法の特徴

国家の基本原則

第 1 章の憲法全体のダイジェスト部分では、「国家主権は、国民から発生し、国全体に及ぶ」といった国家主権の定義、1988 年現軍事政権が政権奪取直後に掲げた連邦の分裂阻止、民族の団結、国家主権の堅持からなる「我が責務 3 ケ条」や複数政党制民主主義の発展、法の下での平等や自由平等といった普遍的価値のさらなる発展、国民政治の探求と国軍の関与といった国家目標の提示に続き、第 2 章以下のダイジェスト版が示されている。

表 1：各憲法の構成

2008 年	1947 年	1974 年
前文	前文	前文
1 : 国家の基本原則	1 : 国家形態	1 : 国家
2 : 国家の構成	2 : 基本的権利	2 : 基本原則
3 : 国家元首	3 : 農民・労働者に対する国家の関係	3 : 国家構成
4 : 立法	4 : 国家基本方針	4 : 人民議会
5 ; 行政	5 : 大統領	5 : 国家評議会
6 : 司法	6 : 国会	6 : 内閣評議会
7 : 国軍	7 : 連邦政府	7 : 人民法務評議会
8 : 国民の権利・義務	8 : 裁判所	8 : 人民司法評議会
9 : 選挙	9 : シャン州・カチン州・カレン州・カレンニー州・チン特別区・新設州	9 : 人民検察評議会
1 0 : 政党	1 0 : 連邦離脱権	1 0 : 人民評議会
1 1 : 国家緊急事態	1 1 : 憲法改正	1 1 : 国民の基本的権利と義務
1 2 : 憲法改正	1 2 : 国際関係	1 2 : 選挙制度
1 3 : 国旗・国章・国歌・首都	1 3 : 総則	1 3 : リコール、辞任、再新任
1 4 : 経過規定	1 4 : 経過規定	1 4 : 国旗・国章・国歌・首都
1 5 : 総則	付表 1 ~ 4	1 5 : 憲法改正
付表 1 ~ 5		1 6 : 総則

表 2 国家構成

レベル	行政	立法	司法	その他
連邦	連邦政府	連邦院 人民院 民族院	連邦最高裁判所 憲法裁判所	
○管区域	管区域政府	管区域議会	管区域裁判所	
○州	州政府	州議会	州裁判所	
○連邦直轄区域	ネーपीードー 評議会	ネーपीードー 評議会	県裁判所 郡裁判所	ネーピーードー (ネーピーードー特別区域内の 全ての県及び郡)
▲自治区域				
○自治地区	自治地区指導委 員会	自治地区指導委 員会	自治地区裁判所 郡裁判所	ワ(シャン州ホー パン郡、マインモ ー郡、パンワイン 郡、ナーパン郡、 メッサン郡、パン サン郡を2県に 統合し)
○自治地域	自治地域指導委 員会	自治地域指導委 員会	自治地域裁判所 郡裁判所	ナガー、パオウ、 ダヌ、パラウン、 コーカン
県	(国家公務員)		県裁判所	
○郡	(国家公務員)		郡裁判所	
町				
村落区	(住民に委任)			
区	(住民に委任)			
村				

(注1) ○ は、それぞれ同等のレベルで扱われている(但し、自治区域に関しては県の扱いと若干異なる。

(注2) 白抜き、黒抜きの相違は、憲法内に規定があるものが白抜き、無いものが黒抜きとなっている。

国家の構成

第 2 章「国家の構成」では、ミャンマー連邦共和国(the Republic of the Union of Myanmar)という国家が、どのような枠組みで構成されているかが詳細に規定されている。この国家構成の在り方を、国家の構成のレベルと、各レベルにおける立法・司法・行政権の在り方という側面からまとめたのが表 2 である。国家構成の在り方自体は、ミャンマー語及び英語表記には違いがあるものの、74 年憲法の 7 管区(Division)7 州(State)制と同様、同等の権利を有する 7 管区域(region)7 州(stete)制が基本的に踏襲される。

行政組織の構成としては、村(village)・区(ward)、町(town)、村落区(village tract)が郡(township)に、郡が県(district)に、県が管区域や州に、管区域や州が連邦を構成することが基本とされている。しかしながら、新たに首都ネーピードー(Nay Pyi Taw)が連邦直轄区域(Union Territory)とされたほか、行政単位として、自治区域(self-administered Area)が設定され、自治地区(self-administered division)及び自治地域(self-administered zone)に分けられ、六つの領域が規定されている。この中で、立法・司法・行政など権力のあり方を考える上で重要となってくるタームは、連邦、管区域・州、連邦直轄区域、自治地区・自治地域である。

国家元首

特に今後の政治権力の在り方を考える上で重要となってくる章の一つが第 3 章である。第 3 章では、国家元首について規定される。新憲法では、国家元首は大統領とされ、これまでの 47 年、74 年憲法と異なり、首相(内閣総理大臣)という地位に関する規定はない。基本的に大統領に権力が集中していると言ってよい。しかし、大統領は、国民の直接選挙ではなく、大統領選挙人団(the presidential electoral college)によって選出される。大統領選挙人団は、後に触れる人民院議員及び民族院議員さらに両院に所属する国軍司令官によって指名された議員によって構成されている。この点のみを見れば、結局、連邦議会(民族院と人民院から構成)の議員による間接選挙のように考えられるが、特徴的な点は、候補者の選出過程にある。まず、人民院と民族院の選挙で選出された議員によって、それぞれ 1 名の副大統領を選出する。同時に、人民院及び民族院に属す国軍司令官指名の軍人議員らによって、1 名副大統領が選出される。この 3 名の副大統領が大統領候補者となり、先ほどの大統領選挙人団によって、大統領が選出されることになる。つまり、大統領選挙人団は、連邦議会議員(両院議員)と記せばよいのだが、副大統領選出母体の一つとして、国軍司令官による指名軍人議員団を置こうとしているために、条文の記述が複雑になっているのである。

また、大統領・副大統領の任期は 5 年で、その資格要件として、45 歳以上のミャンマー国民で、軍事にも精通し、20 年以上引き続きミャンマーに居住していなければならない、候補者自身やその両親、配偶者、子ども及びその子の配偶者が、他国に忠誠を誓っていたり、他国の影響力下にあたり、他国によって、市民としての権利や特権を与えられているよ

うなことがあってはならないという規定が、第 59 条に盛り込まれている。これまでも指摘されてきているように、息子がイギリスの国籍を持つアウンサンスーチーは、大統領や副大統領候補となる見込みはない。

立法権

次に、権力の法的基盤を形作る立法関係については、第 4 章でふれられている。立法権は、連邦議会と管区域・州議会、および自治区の議会それぞれに、憲法の規定に従い付与すると定めている。社会主義体制での一元的国家の建設を志向した 74 年憲法とは、形式的には大きく異なる。

中央つまり連邦レベルの立法府（国会）は、連邦議会とされ、人民院と民族院の二つの院から構成されている。

人民院は、基本的に、人口比に応じて選出された 440 名を越えない議員からなる。基本的にというのは、440 名の内、その 4 分の 1 にあたる 110 名が、国軍司令官によって指名された軍人議員で構成されることになっているからである。人民院議員の任期 5 年で、その資格要件としては、第 120 条で、満 25 歳以上で、継続してミャンマー国内に 10 年以上居住しているミャンマー国民などと規定されている。

民族院は、基本的に、管区域や州から各 12 名、自治地区や自治地域から各 1 名選出された 224 名を越えない議員からなる。ここでも内 4 分の 1 にあたる 56 名の議員は、国軍司令官によって指名された軍人議員となる。民族院議員の任期も人民院議員と同様 5 年で、その資格要件は、第 152 条で、満 30 歳以上と年齢については異なるものの他は人民院議員の資格要件と同様であるとされている。

この両院は、本憲法の条項上は、全く同等の権限を付与されているかに見える。先議権の規定や 2 つの院の優位関係に関する特別な規定は無い。そこで、両院の間で見解の相違が生じた場合が問題となるが、その場合には、両院合同の連邦議会が開催され、その連邦議会での決定が、国会の決定となる。

つまり、連邦議会が、実質的に最高立法機関と考えられ、議員の人数比からみて、人民院が実質的に優位な地位を得ていると考えられ、その結果として、マジョリティーであるビルマ族の意向が強く反映される仕組みとなっているといえる。同時に、政党間や民族間の意見対立が起こった際には、人民院、民族院、連邦議会の 4 分の 1 を占める軍人議員の発言力が高まる仕組みとなっている。

管区域議会や州議会は、まず、構成する各郡から 2 名ずつの議員が選出される。また、連邦総人口の 0.1 パーセント以上の人口をかかえる民族からは、1 名の議員が選出されることになっている。管区・州議会レベルでも、国軍司令官の指名による軍人が議席を有しているが、その比率は、連邦レベルと同じく、4 分の 1 となっており、地方議会でも軍人の発言権が強く反映される仕組みとなっている。管区域・州議会議員の任期も 5 年で、そ

の資格要件は、人民議員のそれと同様である。

少数民族の自治権

また、少数民族などの自治権の問題と関連する、各レベルにおける立法権限を見ると、圧倒的に連邦レベルつまり、国会（連邦議会、人民院、民族院）の権限が強い。立法権限の管轄に関しては、憲法に付された「付表 1：連邦議会立法管轄事項（第 96 条関連）」、「付表 2：管区域・州議会立法管轄事項（第 188 条関連）」および「自治地区・自治地域の指導組織の立法管轄事項（第 196 条関連）」にリスト化されて示されている。そのリストから分かるように、主要な予算・財源関係の審議事項を見ても、管区域・州議会に権限が付与されているものは、地税ぐらいでしかない。木材の伐採税にしても、チークや指定硬質材は除外されている。自治区域の議会に関しては、町や村レベルでの開発計画など、極めて限定されてものとなっている。つまり、形式的には、管区域・州議会、自治区域の議会に立法権が付与されているが、実態としては、中央集権的な立法制度が採用されていると言える。この連邦レベルと州レベルの権限付与に関しては、47 年憲法の内容とほぼ同等であると言えるが、47 年憲法では、州に対して、所定の条件のもとではあるが、第 10 章において 10 年以内の連邦からの離脱権が認められていたのに対して、新憲法では、管区域や州の連邦からの離脱権は認められていない。

つまり、各議会の構成メンバーおよび各議会の立法権限の双方を勘案すると、国家全体の立法領域において、マジョリティーのビルマ族及び軍の意向が強く反映される仕組みとなっていることが分かる。

行政権と国軍司令官の位置づけ

新憲法では、続く第 5 章・第 6 章において、それぞれ行政権、司法権について規定されているが、基本的に立法権の権限分与関係をベースとしていると考えてよい。その中で、政治権力との関連では、行政権についていくつかの特徴を指摘しておかなければならない。

まず、既に見てきたように、行政府の長は大統領となっており、連邦政府の大臣、連邦法務長官、連邦会計監査院長官、管区統括大臣・州統轄大臣(the Chief Minister of the Region or State)を任命する権限をもっている。但し、国防、治安、内務、国境の各担当大臣に関しては、国軍司令官の指名に基づいて行われると規定され、また、他の大臣に関しても、かりにその大臣を軍人の中から任命したい場合には、国軍司令官と協議しなければならないとされている。こうした任命に関しては、連邦議会によって承認を必要とするが、形式資格要件を満たしているか否かといった極めて限定された形での拒否権が付与されているに過ぎない。大統領は行政府の長であるが、主要大臣は国軍司令官の指名に従わなければならない、国軍司令官の影響力は絶大なものとなっている。

新憲法の条文上では、国軍司令官は、国防・治安評議会(National Defence and Security

Council)の承認と推薦に基づいて大統領が任命することになっている(第342条)。ところが、国防・治安評議会は、大統領が議長となつてはいるものの、大統領、副大統領二名、人民院議長、民族院議長、国軍司令官、国軍副司令官、国防大臣、外務大臣、内務大臣、国境問題担当大臣の11名から構成されており、大統領・副大統領3名のうちの1名は必ず軍人であることを考えると、少なくとも11名中、6名の過半数が軍人ということになる。つまり軍人が実質的には国軍司令官人事を掌握しているといつて良い。また、国防・治安評議会の権限については、項目として設けられてはいないが、条文のいたるところで、大統領は、その勧告に従つたり、事前協議することを義務付けられており、絶大な権限を有している機関といえる。

国軍司令官と国防・治安評議会の権限がいかなるものであるか、端的に現れているのが、国家緊急事態に関する条項である。これが第11章として、章立されて規定されているところに、47年憲法や74年憲法には見られない、本憲法の一つの特徴があると言える。

第11章では、国家緊急事態の形態が大きく3つに分類される。第一は、管区域や州、自治行政区域において行政機能や立法機能が麻痺した状態が想定されている。このような場合、基本的に、大統領が、当該地域の行政権限や立法権限を行使することができるとされている。

第二は、同様に管区域や州、自治行政区域において、国民の生命や財産が危機にさらされた場合が想定されている。その場合は、国防・治安評議会と協議の上、大統領が、国家緊急事態を宣言する。その際、かりに評議会メンバーがそろわなかったときには、国軍司令官、国軍副司令官、国防大臣、内務大臣と協議し、事後に国家安全保障協議会の承認を得れば良い。さらにこのケースでは、地方行政機関やその構成員、公務員は、国軍がその機能を十分行使できるよう協力しなければならないと規定されている。さらに、必用であれば、大統領が、戒厳令を布告し、国軍司令官が、当該地域の司法権も含む統治権を行使できるとされている。

第三は、連邦の崩壊、諸民族の分裂、主権の侵害の危険性が生じた場合が想定されている。この場合も、国防・治安評議会と協議の末、大統領は、国家緊急事態を宣言することができる。その上で、このケースにおいては、大統領は、全土の立法権、行政権、司法権を、状況回復のために、国軍司令官に付与しなければならないことになっている。

このように、新憲法の最大の特徴は、国軍司令官に対し、実質的には大統領相当の権限あるいは、それを上回る権限を付与していることにある。

国軍

新憲法のもう一つの特徴として第7章に「国軍」という項目が置かれていることをあげることができる。こうした項目は、47年憲法にも74年憲法にも見られず、第1章：国家の基本原則の第6条第6項や第20条の規定とともに、本憲法の一つの重要な特徴が示さ

れている。現軍事政権は、成立当初より、政治概念を二分しようとしてきた。政治には、国民(民族)政治と政党(党派)政治があり、前者を、national politics、後者を party politics と呼び、政党政治は、基本的に政党の利害を追及するものであり、国民政治こそが、国家全体、連邦全体、国民全体の利害を優先する政治とされてきた。その上で、真に国民政治を代表できる組織は、国軍以外にないということを強調してきた。

新憲法でも、まずその点が、第1章：国家の基本原則第6条第6項で、「国家が国民政治を探究していくに際し、国軍の国民政治参画を可能とすること」という規定があり、軍の政治関与を憲法上保障する本憲法の特徴が示されている。新憲法では、政党政治という言葉は、第1章、第26条第1項で、「国家公務員は、政党政治に関わってはならない」といった文脈で使われているのみであるが、国民政治という言葉に関しては、見逃せない文脈で登場している。

第7章は、そうした原則に立った具体的な国軍の位置付け、役割について触れられているが、その中の第340条では、「国軍は、国防・治安評議会の同意に基づき、国防のために全国民を動員する計画を立てる権利を有する」とされ、国民に対する直接的な影響力の行使も認められている。

国民の権利・義務と仏教の扱い

国民の権利・義務に関しては、47年憲法が第2章で、74年憲法が第11章で取り上げていたことと比べると、社会主義体制を規定した74年憲法の扱いに近い。ただし、1点重要な変化が見られる。それは仏教の扱いである。宗教全般に関しては、第1章の第34条で「すべての国民は、公序、倫理、国民の健康、その他憲法上の規定に反しない限りにおいて、良心と信仰の自由が与えられなければならない」と良心・信仰の自由が保障し、第362条で「国家は、憲法が発効した日に、キリスト教、イスラム教、ヒンドゥー教及び精霊信仰もミャンマー国内に存在する宗教として承認する」と規定されている。しかし、第362条に先立つ361条で、「国家は、仏教を大多数のミャンマー国民が信仰する宗教として承認する」という規定が盛り込まれている。仏教が、準国教扱いの地位を与えられたと考えてよい。仏教に関する同様の扱いは、47年憲法でも見られたが、74年憲法には見られなかった。この点に関しては、47年憲法の復活という内容となっている。