

## ミャンマー2008年新憲法について

—日本在住ビルマ人による批判的考察

法曹資格所有者ビルマ人

K・S・W・A

## 掲載にあたって

本稿は、日本に滞在する一ビルマ人が、2008年ミャンマー憲法について批判的に検討したものである。筆者はミャンマーの法曹資格を持つが、「外国の恩恵を受けた者」に対する就職制限のため、本国で重要な役職に就くことはできないそうである。留学が帰国後の就職に決定的に不利になるというのは、世界でも例がないだろう。筆者は日本国憲法、特にその第9条に強い関心を持ち、日本で勉強を続けている。そうした立場から、軍人が権力を握る母国のありようを憂えながら、本稿を執筆したという。なお、憲法の条文は、ミャンマー政府刊行のビルマ語版をベースに、同国情報省訳の英語版を参照している。編集部としては、筆者の身の安全のためペンネームで掲載することにしたい。

(編集部)

## はじめに

「ミャンマー」という国名は現在広く普及しているが、軍事政権の一方的な改称によるもので承認しがたい、ということから改称前の国名「ビルマ」が使われることもある。最近では「ミャンマー(ビルマ)」と併記される傾向にあるが、個人的には軍事政権を認めないという意味で、本稿では、国名をビルマと呼びたい。

ビルマは、1947年9月に採択されたビルマ連邦憲法下、1948年1月にビルマ連邦としてイギリスからの完全独立を達成した。その後、1962年9月に発生

した国軍のクーデター以降、国軍が結成したビルマ社会主義計画党(ဗမာ့ဆိုရှယ်လစ်လမ်းစဉ်ပါတီ)を中心とした一党制による「ビルマ式社会主義」体制が続いた。1974年1月に採択された憲法により、「ビルマ連邦社会主義共和国」が成立した。1988年8月、ビルマの民主化運動が発生したが、国軍は、クーデターにより全権を掌握し、議会を解散するとともに、1974年憲法を停止した。国軍は、「国家法秩序回復評議会」(နိုင်ငံတော်ငြိမ်ဝပ်ပိပြားရေးနှင့်ငြိမ်သက်စည်ဆောင်ရေးကောင်စီ)を設置し、軍政を開始した。また、1997年11月15日、これは「国家平和発展協議会」(နိုင်ငံတော်အေးချမ်းသာယာရေးနှင့်ဖွံ့ဖြိုးရေးကောင်စီ)に改組された。

協議会は、2003年8月30日、次の7項目から成る政治プログラムに関する政策を発表した。

- (1) 1996年以来開かれていない国民会議を再開する。
- (2) 国民会議が再開された後、規律のある真の民主主義の実現に必要な手続きを段階的に実施する。
- (3) 国民会議<sup>1)</sup>によって定められた詳細な基本原則に基づいて、新憲法草案を作成する。
- (4) 国民投票によって憲法を採択する。
- (5) 新憲法に基づいて、自由で公正な「国民議会」(Pyithu Hluttaw)の選挙を行う。
- (6) 新憲法に基づいて、議員が列席する国民議会を開催する。
- (7) 国民議会で選出された国家指導者、及び、国民議会によって設立される中央政府機関が、近代的で先進的な民主主義国家を建設する<sup>2)</sup>。

この中の(1)から(4)までの4段階を実施することによって、2008年5月10日に1988年から現在まで20年間ほど停止状態であった憲法を新しく創設するため、大型サイクロンで死者約8万5000人が発生したことにもかかわらず、軍政は国民投票を実施した。ビルマ国民のことを依然として無視していた軍政は最終

的に2008年5月29日にミャンマー連邦共和国の憲法草案が国民投票で承認されたと発表した<sup>9)</sup>。新憲法は15章457条で構成されている。この、ビルマを発展させ、民主主義を与えると豪語された新憲法の中で、特に問題と思われる条文をいくつか取り上げたい。なお、ビルマ軍政が出版した新憲法のビルマ語版<sup>10)</sup>と英語版<sup>11)</sup>とは、やや異なるところがあるため、本稿ではビルマ語版に基づいて述べていくことにしたい。ビルマ語版は、英語版より命令調である。

## 前文

- 第1章 連邦の基本原則
- 第2章 国家の構成
- 第3章 国家元首
- 第4章 立法機関
- 第5章 行政
- 第6章 司法
- 第7章 国軍
- 第8章 人民、人民の基本権及び義務<sup>12)</sup>
- 第9章 選挙
- 第10章 政党
- 第11章 非常事態に関する規定
- 第12章 憲法改正
- 第13章 国旗、国章、国歌及び首都
- 第14章 経過規程
- 第15章 一般規定

## 国軍の国政介入及び権限維持

ビルマは独立から現在まで100%軍事政権だったが、この新憲法に基づいて大統領制をとるようになった。国内にいるビルマ人の法律家や知識人らは、その選択の要因として、軍政に対する諸外国からの非難や制裁を避けるためであると指摘する。その一方、政権が交代しても国軍が国家権力を保持するようにうまく構成されている。具体的には、以下の通りである。

第1章6条では連邦の方針として、6項目掲げられ、その中の(f)項では「国軍が国家の国民政治の指導的役割に参画することを常に目的とする」と規定されている。この条文には、大統領制になっても軍事政権ではないかとの疑問がある。多くの国では軍隊が政治、経済、外交などに大きく干渉することはない。この条文は、軍の政治干渉の道具となりうる。

さらに、20条では「(a)国軍は、強力な、有能な、及び近代的な唯一の愛国的な国防勢力である。(b)国軍は、軍事に関するすべてを単独で処理し解決する

権利<sup>13)</sup>を有する。(c)国軍最高司令官は、すべての武装勢力の最高司令官である。(d)国軍は、国家の治安及び防衛に関して、すべての国民を参加させる権利を有する。(e)国軍は、連邦の分裂をさせず、民族の結束の崩壊をさせず、及び主権を永久に守る主たる責任を負う。(f)国軍は、憲法を保護する主たる責任を負う」と規定されている。この条項では「唯一の国軍」と表明し、国内少数民族の武装組織に政府軍への編入を求めた。実際、編入に抵抗したカレン族の武装組織は軍政の策略で同じカレン族のキリスト教徒(KNU)と仏教徒(DKBA)とで戦いとなりこの軍政の策略は成功した。おかげで約15万人の難民がタイや中国に流入している状態である<sup>14)</sup>。さらに、すべての国民に対して国軍に参加することを求めている条項である第8章386条では、「国民は法律の規定に従い、軍事訓練及び国防のため徴兵義務を負う」と規定されている。

## 連邦議会における軍人議員議席

14条では「連邦議会、管区議会及び州議会は、この憲法で定めた人数に従い、国軍最高司令官が指名する議員としての国軍の軍人を含む」。17条(b)項で「連邦、管区及び州、連邦領、自治<sup>15)</sup>及び地区の行政には、防衛、治安、国境管理及びその他の責務を担うため、国軍最高司令官が指名する国軍の軍人が含まれる」と規定されている。

連邦議会(ပြည်ထောင်စုလွှတ်တော်)は第4章74条によると国民院(ပြည်သူ့လွှတ်တော်)と民族院(အမျိုးသားလွှတ်တော်)の2つの院で構成されている。両院の各議席の最大25%に、国軍最高司令官が指名した国軍の軍人が含まれる。109条で国民院の最大議員数は440名で構成され、同条の(b)項では「国軍最高司令官が法律に従って指名する110名以下の人民院議員として国軍の軍人を含む」と規定されている。また、141条によれば、民族院の議員数は224名で構成し、同条の(b)項で国軍最高司令官が指名する議員としての国軍の軍人議員は56名となる。各院において、国軍最高司令官が指名する軍人議員の議席が保障されている。連邦議会だけでなく、管区議会・州議会においても、同様に最大25%の議席が保障され、軍の権限維持を担保している。

ここで注目すべきは、国民院と民族院の構成について、軍人議員の最大数(25%)は規定されているものの、その他の議員の「最低数」が規定されていないことである。極端な場合には、国民院の構成が、

何らかの事情のため、軍人議員110人・その他の議員0人であるということも認められ、他方、同様に、民族院の構成も、軍人議員が56名・その他の議員が0名になってしまうことさえ、許されてしまうことになる。例えば民族院について考えると、非ビルマ人である多民族の権利や、教育、文化及び言語の自由などを保障する条文はこの新憲法に規定されていない。さらに、13民族団体が上述の権利について民族の平和や発展に関する19項目の提案を拒否されたため、この憲法に不満を持っている<sup>30)</sup>。そのため多くの民族指導者は上述の権利が制限されるのではないかと考え、議会に参加するか否かは確定していない。この状況で民族代表議員がもし議会に参加しなければ、軍人議員が多数を占める可能性が高い。

また、第12章の436条では憲法改正のために、両院の総議員の75%以上の賛成が必要と規定されているが、25%の議席を確保する軍人議員が反対すれば、憲法改正は初めから不可能という矛盾がある。

### 複数政党制

複数政党制について第7条では「連邦は、真の規律ある複数政党制民主主義体制を実施する」と規定されている。しかし、軍政が主導して1993年9月15日に結成された「連邦連帯発展協会」(ပြည်ထောင်စုကြံ့ခိုင်ရေးနှင့်ဖွံ့ဖြိုးရေးအသင်း)しか実質的に機能していない。アウン・サン・スー・チャーが先導した「国民民主連盟」(အမျိုးသားဒီမိုကရေစီအဖွဲ့ချုပ်)の議員に軍政が経済制裁などを行っていることも明らかである<sup>31)</sup>。

第10章404条から409条までに政党の活動及び禁止について規定した。404条(a)項で、「政党は連邦の分裂をさせず、国民の結束の崩壊をさせず、主権の保全の目標がなくてはならない」。同条(b)項では国家への忠誠を求めている。405条で「真の規律ある複数政党制民主主義体制の実施」等が規定されている。

例えば、「連邦連帯発展協会」が政党となった場合には、各議会における公選議員の中の一定数が国軍支持派となりうる。憲法では複数政党制民主主義体制と規定されているが、これでは一党独裁となら変わらないだろう。

### 大統領

第3章60条によると、大統領は大統領選出協会

(သမ္မတရွေးချယ်တင်မြှောက်ရေးအဖွဲ့)で選出される。大統領選出協会は①連邦議会の国民院団、②連邦議会の民族院団、③国軍司令官が指名した連邦議会両院の軍人議員団で構成される。各団から副大統領が選出され、大統領選出協会により、その3人の中から大統領及び副大統領が選出される。

大統領資格要件について59条で7つの要件が規定され、その中では、以下の2つに疑問があるように思われる。すなわち59条(d)項では「国家事項である政治的、行政的、経済的及び軍事的等の見識を持たなければならない」と規定されており、ここでは「軍事」についても「見識」が要求されていることに注意が払われなければならない。というのも、この見識(အမြင်)という語には、体験や知識を相当程度に有しているという意味があるからである。それゆえ、連邦議会の3団体の中、国軍司令官が指名した連邦議会両院の軍人議員団以外、軍事の見識を持つ者はいない。ビルマ国内の法律関係者は、大統領及び副大統領は軍人議員がなるしかないと解釈している。

大統領及び副大統領の資格要件を定める59条(f)項では「自身、両親の一方、配偶者、又は嫡出子の1人若しくはその配偶者のいずれも、外国勢力に対して忠誠を誓う義務を負う者、又は外国勢力の支配下の者、又はする者であってはならない」と規定されている。これにより、英国人の故マイケル・アリスと結婚したアウン・サン・スー・チャーさんは、大統領に立候補することが事実上不可能となる。なお、この59条(f)項と同様の条件が国会議員となる資格などにも課されており、政治参加を排除する仕掛けは徹底している。

### 国軍司令官

第5章の199条によれば、大統領は国家元首となる。他方、201条において、「国防治安評議会(အမျိုးသားကာကွယ်ရေးနှင့်ငြိမ်းရေးကောင်စီ)」が構成され、そこでは副大統領等とともに構成員である大統領が、国防治安評議会の指揮を執る。1. 大統領 2. 副大統領 3. 副大統領 4. 人民院議長 5. 民族院議長 6. 国軍司令官 7. 副国軍司令官 8. 国防大臣 9. 外務大臣 10. 内務大臣 11. 国境地域大臣によって構成されている。

この「国防治安評議会」の役割は、以下の通りである。すなわち、第11章「非常事態に関する規定」の411条、412条によれば、いずれの各地域における

国民に対する危険が発生した場合や連邦の分裂・国民の結束の崩壊・主権の喪失の危険性が発生した場合に、「国防治安評議会」議員である国軍最高司令官、国軍副司令官、国防大臣及び内務大臣との調整によって、非常事態を宣言することができる。また、413条(b)項によれば非常事態宣言に際し、大統領は国軍司令官に連邦の立法権、行政権及び司法権を委譲することができる。すなわち、全権限を委譲することができるということになる。419条で権限を委譲された国軍司令官は連邦の立法権、行政権及び司法権を有すると再認されている。最も問題のある条項は418条(b)である。そこでは、大統領が国軍司令官に対して全権限を委譲した場合、同時に大統領及び副大統領を除き、当該の憲法に基づいて両議院の議員や自治区域などに与えた権限が停止されるのである。ある論者によれば、「この規定は将来的な国軍によるクーデターを事前に憲法上承認するためのものである<sup>12)</sup>」。

また、第7章「国軍」では国軍最高司令官の任命及び「国防治安評議会」の権限を含め、以下のような規定が置かれた。①国軍は、すべての国内的及び対外的な危機に対して連邦の防衛を主導する。②国軍は、国防治安評議会の承認により、連邦の治安及び国防において、国民全体の参加を管理する権限を有する。③国軍最高司令官は、「国防治安評議会」の提案及び承認により、大統領が任命する。④軍事裁判の判決において、国軍最高司令官の決定が確定決定となる。このように、大統領よりも国軍司令官のほうが優越し、国軍司令官は国家の重大な権限を有している。これでは、大統領は建前上の存在に過ぎなくなってしまう。「国軍の意に沿わない大統領は排除される<sup>13)</sup>」のである。

## むすびにかえて

この憲法のもつ問題性のほんの一端しか指摘できなかったが、「ミャンマー新憲法」なるものが、軍政に対する諸外国の非難・制裁を避けるために作られた「軍政の軍政による軍政のための憲法」であることはご理解いただけたのではないだろうか。ビルマの国民が、この憲法に心から賛同したということは考えられない。あるビルマの弁護士によれば、この憲法を読んだことのある国民、内容を理解している国民は少ないと筆者に語った。

この憲法に基づいて2010年に行われる総選挙につ

いて、米国と東南アジア諸国連合による首脳会議の共同声明「恒久的な平和と繁栄のための強いパートナーシップ」では、「自由、公正かつ包括的で透明性を持った方法で実施されるべきで信用性が担保される選挙を実施する状況づくりをミャンマー政府に求める<sup>14)</sup>」とされている。だが、かりにそのような方法で総選挙が実施されたとしても、このような矛盾と疑義に満ちた憲法の下では、ビルマの民主主義に未来はないだろう。

日本の地で、私は日本国憲法を学んだ。その視点から、このミャンマー共和国新憲法を検討してみた。この憲法は、日本のような立憲主義に根ざしておらず、真の意味での憲法ではない。言うなれば反憲法的憲法、「まやかし」の憲法である。その意味では、「外見的立憲主義」ですらない。そのようなビルマの実情を日本のみなさんに是非とも知っていただきたい。その一念から本稿を執筆した。ビルマの民主化を祈り、結語とする。

- 1) 国民会議とは憲法草案を作成するため行われる会議である。
- 2) [http://www.jogmec.go.jp/mric\\_web/strategic/myanmar2007/pdf/myanmar\\_2.pdf](http://www.jogmec.go.jp/mric_web/strategic/myanmar2007/pdf/myanmar_2.pdf)
- 3) The New Light of Myanmar, 2008.5.27.
- 4) ミャンマー政府『ミャンマー連邦共和国憲法』(2008年) (ပြည်ထောင်စုသမ္မတမြန်မာနိုင်ငံတော်ဖွဲ့စည်းပုံအခြေခံဥပဒေ)
- 5) Printing & Publishing Enterprise, Ministry of Information [http://www.burmalibrary.org/docs/5/Myanmar\\_Constitution-2008-en.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs/5/Myanmar_Constitution-2008-en.pdf) なお、本稿では、英語版から翻訳・解説した遠藤聡「ミャンマー新憲法——国軍の政治的関与(1)」外国の立法241号(2009年9月季刊版)も参照した。
- 6) ここでの「人民」は、一般的な「市民社会」や「市民権」という意味での「市民citizen」ではない。
- 7) 英語では「right」、ビルマ語では(ဝိပဿနာနိဂ္ဂဟိတသမ္ဘဝေဒါနိဂ္ဂဟိတ) となっており、単に「権限」という意味よりも、さらに強い意味が込められており、ここでは「権利」と訳した方が適切と思われる。
- 8) 朝日新聞2009年10月29日付第2外報面。
- 9) 憲法では「自治」と規定されているが、実際には軍政の命令に従う、自己管理に過ぎない。
- 10) 反ミャンマー軍政ビルマ人が運営するアメリカ国営放送局 <http://www.voanews.com/burmese/2009-10-30-voa7.cfm>
- 11) 同上。
- 12) 鮎京正訓『アジア法ガイドブック』(名古屋大学出版会、2009年)309頁〔牧野絵美執筆〕。
- 13) 同上306頁。
- 14) 朝日新聞2009年11月11日付第1外報面。