

【キルギス】キルギスの新憲法が成立

海外立法情報課・堀内 賢志

* 2010 年 4 月の反政府運動によりバキエフ政権が崩壊したキルギスでは、オトゥンバエフ臨時大統領率いる臨時政府によって作成された新憲法案が、6 月 27 日の国民投票で承認され成立した。従来のキルギスの政治体制は大統領に権限が集中した半大統領制であったが、新憲法では、大幅な大統領権限の制限と議会権限の強化が図られている。

新憲法制定の背景

国民投票では、新憲法の是非とオトゥンバエフ臨時大統領の信任が問われ、投票率は約 70%、9 割以上がこの双方に賛成票を投じた。新憲法は、2007 年 10 月に成立した憲法（以下「旧憲法」）を基本にしつつ、大幅な改正を加えたものである(注 1)。臨時政府は、大統領への権限集中が旧政権の腐敗・専横につながったとしており、新憲法では、大統領の権限は制限され、多くの実質的権限が首相とジョゴルク・ケネシュ（キルギスの国会を指す。以下「国会」）に移された。他方、新憲法には、権力の分割、国民のイニシアチブの重視、人権保護の強化などの側面も見られる。今回の憲法案作成に当たっては、臨時政府で憲法評議会議長となったテケバエフ副代表の依頼を受け、欧州評議会ヴェニス委員会が助言を行った(注 2)。以下、同委員会のレポート(注 3)を参考にしながら、上述の点を中心にして、主要な改正点について概説する。

大統領に関する規定

大統領の地位に関して、旧憲法では「キルギス共和国の国家元首であり最高公務員」、また「人民と国家権力の統合の象徴、憲法並びに人及び市民の自由及び権利の保証人」とされ、「国家の内外政策の基本的方向性を決定し、国内と国際関係においてキルギス共和国を代表し、キルギス共和国の主権と領土的一体性を守る措置をとり、国家権力の統一性と継承性、国家諸機関の調和的な機能と相互協力、人民に対する国家諸機関の責任を保障する」（第 42 条）とされていた。新憲法では、単に、「国家元首」であり「人民と国家権力の統合を体現する」と規定されているだけである（第 60 条）。

旧憲法では、大統領の任期は 5 年で 2 期まで再選可能であったのに対し、新憲法では任期 6 年で再選は不可となった。他方、大統領候補の年齢の上限が 65 歳から 70 歳となり、犯罪を犯した前科を持つ者は候補になれないという条項が削除され、大統領候補となる際に集める署名の数が 5 万から 3 万となるなど、候補となるための諸条件は緩和された。なお、大統領の選出方法については、旧憲法と同じく明記はされておらず、「憲法的法律によって規定される」（第 62 条）とのみ記載されている。

旧憲法で定められていた大統領の多くの権限は、廃止、あるいは首相や国会によって制限されることとなった。まず、首相や閣僚の任免に関する権限を失い、これらは

実質的に国会に移されることになった。また、旧憲法では、大統領は国家秘書官の任命や、大統領府、安全保障会議その他の調整機関、国家警護庁、国家親衛隊、その他大統領直属の国家機関の設立・指揮などに関する権限を持っていたが、新憲法の条文にはこうした大統領を補佐する職や機関に関する規定はない。

大統領が国防・国家安全保障・内務・外務機関の権限の行使を保障するという条項は削除され、大統領が「対外政策を指導する」という規定は、単に「国内外でキルギス共和国を代表する」とされた（第 64 条第 6 項 1）。国際条約の締結は首相の同意に従って行うこととなり、またその権限を首相や閣僚などに委任できるとされている。

ただし、大統領には依然として重要な権限が残されている。とりわけ、国防や安全保障の面である。軍の総司令官としての地位を保持し、国防評議会を主宰し、軍総司令部の任免権、及び国防や国家安全保障を管轄する国家機関の長及び次長の任免権などを保持する。さらに、必要な際には予告なしに非常事態を宣言し、また全体的あるいは部分的な動員の宣言、侵略を受けた場合あるいは侵略の直接的な脅威がある場合での戦争状態の宣言、国家防衛や市民の安全保障の観点からの戒厳令の布告などを行うことができる（以上第 64 条第 9 項）。ただし、これらの宣言については速やかに国会に通告あるいは国会で審議させることとしており、国会はこの大統領の決定を承認または廃止する権限を持っている（第 74 条第 5 項）。

また、大統領は法案提出権や自らの発議で国民投票を公示する権限などは失ったが、旧憲法下と同様、法案の署名・公布とともに、法案への拒否権を行使する権限を持つ（第 64 条第 2 項）。ただし、予算と税に関する法案には署名が義務付けられており、差し戻した法案も国会の全議員の 3 分の 2 以上で再可決されれば署名しなければならない（第 81 条）。なお、大統領が大統領令や大統領命令を発令できるという規定も残されている（第 65 条）。ヴェニス委員会は、こうした大統領令などが憲法や法律と矛盾してはならないと新憲法に明確に記されていないことに、強い懸念を示している。

大統領の弾劾・解任のための条件は、新憲法では緩和された。旧憲法では、まず、国会による大統領の「国家的な背信又はその他の特に深刻な犯罪の実行」の告発が基礎となるが、その際、検事総長が大統領のその行為を認定し、憲法裁判所がその告発を定められた手続に従ったものと認定することが条件となっていた。その上で、弾劾の決定には全議員の 3 分の 2 以上の賛成などの条件が必要とされ、さらに、大統領の解任の決定には全議員の 4 分の 3 以上が賛成する必要があった。新憲法では、憲法裁判所が廃止されたためその認定は不要となり、弾劾決定は全議員の過半数、解任は全議員の 3 分の 2 の賛成で決定できるなど、諸条件が緩和された（第 67 条）。なお、旧憲法にあった大統領と国会議員の不逮捕特権の規定は、新憲法では削除されている。

国会および政府・首相に関する規定

国会の地位に関しては、旧憲法では単に「立法権力を行使する代表機関」とされていたが、新憲法では「最高の」代表機関と明記された（第 70 条第 1 項）。キルギス国会は一院制で、議員の任期は 5 年、比例代表制での選出という点には変更はないが、

議員の定数は 90 から 120 へと引き上げられ、議員選挙における被選挙権の下限は 25 歳から 21 歳へと引き下げられている（第 70 条第 2 項）。

新憲法では、一つの政党に割り当てられる議席の上限が 65 議席までとされている（第 70 条第 2 項）。これは、特定の政党に議席を独占させず、政治的な多元性を確保させる意図があるが、選挙における一票の平等の原則の観点からは課題を持つものといえよう。また、新憲法では議員が「会派」を形成するという規定が導入され、定数の過半数を占める会派あるいは会派連合が「議会多数派」、そこに入らず、議会多数派に反対の意思を表明する会派が「議会反対派」と公式に呼ばれることになる（第 70 条第 3 項）。これは、政治的多元性の一方で議会運営の安定性を確保しようとするものであるが、副トラガ（トラガは議会の議長を意味する）並びに予算委員会及び法秩序に関する委員会の委員長は「議会反対派」から選出することが義務付けられるなど、「議会反対派」にも一定の役割を与える配慮がなされている（第 75 条第 1 項）。

すでに述べたように、大統領は法案提出権を持たないが、①1 万人の選挙人（人民発議）、②国会議員、③政府による法案提出が認められている。このうち①は、旧憲法の 3 万人から大幅に引き下げられ、選挙人数の条件が緩和されている（第 79 条）。

首相の任命に関しては、旧憲法下では、議会の過半数を占めた政党が首相候補を大統領に提案し、過半数を占める政党がない場合は大統領が他の政党の議員に対して多数派連合の形成を通じて首相候補を提案するよう求め、大統領が任命するという手続であった。他の閣僚については、首相となった者が閣僚候補を決定し、議会の承認を経て大統領が任命した。国防・国家安全保障・内務・外務は大統領の権限領域だったため、これらの機関の長は大統領が直接任命した。新憲法では、議会の過半数を占める会派あるいは会派連合が首相候補を指名し、その首相候補が閣僚候補や政府の方針に関するプログラムを提出して国会の承認を受ける。国会の承認を受けたこの首相と閣僚に対し、大統領はその任命に関する大統領令を 3 日以内に発令することになっており、3 日以内に発令しなければ自動的に任命したものとみなされる（第 84 条）。

政府は、旧憲法では大統領と国会との双方に報告義務と責任を負うとされていたが、新憲法では国会のみに対して負うこととなった。政府への不信任案は、旧憲法下と同様、議員の 3 分の 1 の発議で審議され、過半数の賛成で可決される。この不信任決議に対し、大統領は内閣総辞職の決定を行うか、決議に同意しないかを決める。大統領が不信任決議への不同意を示した後、議会が 3 か月以内に再び不信任決議を採択した場合、旧憲法では、大統領は内閣総辞職か国会解散かを選択できたが、新憲法では大統領は自動的に内閣を総辞職させることになる（以上第 85 条）。なお、旧憲法では個々の閣僚に対する不信任決議を採択することもできたが、新憲法ではこれは廃止された。

人権・司法分野の規定

新憲法では、人権保護に関する規定が強化された。人権に関する国際条約の諸規定は直接的な効力を有し、他の国際条約の規定に対しても優先的効力を持つとされる（第 6 条第 3 項）。また、何人も国際条約に従い権利・自由の侵害からの保護を求めて国際

人権機関に訴える権利を持つとされ、その機関によって訴えが認められた場合、キルギス共和国はその回復や賠償の措置をとらなければならない（第 41 条第 2 項）。

司法分野での大きな変更としては、憲法裁判所の廃止がある。臨時政府は、「ここ最近、憲法裁判所が憲法を著しく侵害し、大統領権力を強化する決定を行った」（注 4）としているが、ヴェニス委員会は憲法裁判所の廃止には強い懸念を示している。新たに「憲法的コントロール」を行う機関として、最高裁判所に「憲法院」が設置される。この憲法院の判事については、裁判官評議会の提案に基づく大統領の提示に従い、議会の 3 分の 2 の賛成で解任することが可能となっている（第 97 条第 5 項）。

新憲法への懸念

キルギスにおける新憲法の成立は、権威主義的色彩が強い旧ソ連諸国の中で、大統領権限の制限、国会の権限の強化、権力の多元性確保といったリベラルな政治体制改革が行われた例であり、ヴェニス委員会もおおむね高い評価を与えている。

ただし、その改革が中途半端である感も否めない。元々、新憲法案の作成に当たっては議院内閣制の導入が目指されていたが、大統領の下には依然として重要な権限が残されている。事実、テケバエフ副代表は、今回の体制改革を議院内閣制を確立するものとは明確に位置付けないと語っている。また、こうした権力の所在が明確でない政治体制は、「勝者が全てを獲得する」という旧ソ連的な政治文化の下では、体制内の政治的紛争や混乱をもたらす可能性が高いという指摘がある（注 5）。ヴェニス委員会も、新憲法が政治的安定と社会の民主主義的発展をもたらすためには、さらなる法整備やチェックアンドバランスのシステムなどが必要だとしている。

注（インターネット情報はすべて 2010 年 7 月 16 日現在である。）

(1) 新憲法の条文は、キルギス共和国臨時政府ウェブサイト内で閲覧できる。

<http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=120&Itemid=43>

(2) ヴェニス委員会（「法による民主主義のための欧州委員会」）は、欧州評議会の民主化支援活動の一環として、特に憲法起草など法技術面での支援を行っている。山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動：立憲主義のヨーロッパ規準」『レファレンス』第 683 号，2007.12，pp.45-65. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200712_683/068303.pdf>

(3) European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "Opinion on the Draft Constitution of the Kyrgyz Republic," (version published on 21 May 2010)

<[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)015-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)015-e.pdf)> このヴェニス委員会のサイトでは新憲法案の英訳が閲覧できる。<[http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL\(2010\)058-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL(2010)058-e.pdf)>

(4) «Назначена дата проведения парламентских выборов в Киргизии», *КОММЕРСАНТЪ*, 2010.4.22.（「キルギス国会選挙実施の日程が指定された」『コメルサント』2010.4.22.）<<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1358441>>

(5) Charles Recknagel, "How Strong Is Kyrgyzstan's New Constitution?," *Radio Free Europe/Radio Liberty* <http://www.rferl.org/content/How_Strong_Is_Kyrgyzstans_New_Constitution/2087294.html>