

ブータン王国新憲法草案の特徴及び概要

諸 橋 邦 彦

目 次

はじめに	4 政教関係、文化
I ブータン王国における国政改革と新憲法制定作業	5 環 境
1 第3代国王及び第4代国王による国政改革	6 市民権(国籍)
2 新憲法制定作業	7 基本権、基本的義務、国の政策の原理
II 新憲法第2次最終草案の概要	8 統治機構
1 新憲法第2次最終草案の構成	9 防衛及び非常事態
2 ブータン王国について	10 弾 劾
3 君主制	11 憲法改正と国民投票
	結 び

はじめに

ブータン王国(同国の公用語であるゾンカ語では、「ドゥック・ユル(Druk Yul, 「雷龍の国」の意)」)は、ヒマラヤ山脈東端に位置し、北を中国、南をインドという2大国に挟まれた国家である。インドとの間では、1949年にインド・ブータン条約⁽¹⁾を締結し、外交面では、インドの指導を受け入れている。面積は4万6500平方キロメートル、人口は73万4000人(2004年同国政府発表)で、民族構成はチベット系が50%、ネパール系が35%等となっており、言語は公用語のゾンカ語の他、英語やネパール語等が使用されている⁽²⁾。チベット仏教ドゥック派を事実上

の国教とする世界唯一の国にして、世襲君主制の政体であり、現在独立しているアジア各国(中東を除く)の中では、唯一、成文憲法典を有していない⁽³⁾。

そのブータン王国も、2001年から成文憲法典の制定作業を開始し、2005年に至って、ついに最終的な草案を公表した。この草案は、第3代国王(Druk Gyalpo)ジグメ・ドルジ・ワンチュク(Wangchuck, Jigme Dorji)王と第4代国王にして現国王のジグメ・シンゲ・ワンチュク(Wangchuck, Jigme Singye)王が独自に推進してきた、国王大権の分散、地方分権化、国民の政治参加拡大を志向する国政改革の1つの成果ないしは到達点とすることができる。公表され

(1) インド・ブータン条約の英文テキストは、B. Shaw, and L.E. Rose, "Bhutan", *Constitutions of the Countries of the World*, Oceana Publications, Inc., 1989, pp.36-39. 和訳は、V.H.コエロ(三田幸夫ほか訳)『シッキムとブータン』集英社、1973, pp.213-216. (原書名: V.H.Coelho, *Sikkim and Bhutan*, 1970)

(2) 『世界年鑑 2005』共同通信社、2005, p.234.

(3) ただしミャンマー連邦では、現在憲法が停止されている。

た憲法草案は、世襲君主制や仏教国家としての伝統を色濃く残しながらも、概して近代的な民主国家を志向する内容となっており、また、独特な環境条項や国民総幸福量 (Gross National Happiness. 以下、GNH と略す。詳細は、本稿Ⅱ-7-(3)を参照) への言及など、ブータンの独自性がうかがえる条項も盛り込まれている。しかしその一方で、それまでの改革にも拘らず、国王に一定の統治権限を留保する規定も存在している。また、厳格な市民権条項などは、現在のブータンが抱える苦悩ないしは問題を映し出しているとも言えよう。

本稿は、2005年9月に公表された新憲法草案の概要と特徴を紹介することを目的とする。しかしその前にまず、第3代国王と第4代国王により1950年代から推進されてきた国政改革と新憲法制定作業の経過について、簡単ながらたどっていく⁽⁴⁾。

I ブータン王国における国政改革と新憲法制定作業

1 第3代国王及び第4代国王による国政改革

ブータンで、初めて統一政権が樹立されたのは、17世紀のことである。チベットからブータンへ入国してきたチベット仏教ドゥック派の僧侶ガワン・ナムギャル (Ngawang Namgyal) が、

チベットの侵攻を退けて政教一致の政権を樹立し、「最高の宗教権力者」を意味するジャブドゥン (Zhabdung) の地位を名乗った⁽⁵⁾。しかし、ガワン・ナムギャルの死後は、ジャブドゥンの地位をめぐる後継者争いや地方豪族の台頭等もあって、政権は安定しなかった⁽⁶⁾。さらにブータンは、インドなど南アジアで勢力を拡大する英国との戦争に敗れ、外交面で英国の指導を受け入れる条約を結んでいる⁽⁷⁾。

19世紀末になると、ブータンの有力豪族の1人、ウゲン・ワンチュク (Wangchuck, Ugyen) が台頭し、1904年にはフランシス・ヤングハズバンド (Youngusband, Francis) 率いるチベット遠征隊を支援するなどして英国の支持を獲得した。これにより、国内政治の主導権を確保したワンチュクは、1907年にジャブドゥンを廃し、自らが国王となって世襲君主制を確立した。初代国王と第2代国王ジグメ・ワンチュク (Wangchuck, Jigme) 王の時代には、地方豪族の勢力を削ぎ、国王に絶対的な権力を集中する政策がとられている⁽⁸⁾。

しかし1952年に、第3代国王ジグメ・ドルジ・ワンチュク王が即位すると、国王に集中された大権の分散や地方分権を中心とした国政改革が推進されていくことになった。その背景には、国内外の環境の変化、特に、インドにおける民主主義政治システムの進展やネパールにおける

(4) なお、ブータンの新憲法制定作業に関する最近の文献としては、福永正明「立憲君主国となるブータン」『世界週報』86巻46号, 2005.12.6, pp.22-25. がある。

(5) レオ・E. ローズ (山本真弓監訳) 『ブータンの政治』(明石ライブラリー 34) 明石書店, 2001, pp.24-29. (原書名: Leo.E.Rose, *The Politics of Bhutan*, 1977); 山本けいこ『ブータン 雷龍王国への扉』明石書店, 2001, p.17. なお糸永正之氏は、ジャブドゥンの意味を「仏教世界の『地方太守』」としている。糸永正之「ブータンと日本ー『秘境』を越えて」『地理』38巻10号, 1993.10, p.32.

(6) 18世紀半ば以降、ジャブドゥンの地位は世襲ではなく転生による継承とされ、以後の7人のジャブドゥンは、いずれもガワン・ナムギャルの「意」の化身(他に「口」の化身、「身」の化身も存在した)と認められた者であった。ローズ 同上, pp.28-31.

(7) 1865年に締結したシンチュラ条約で、1910年には、英国によるブータンへの内政不干渉等を約したプナカ条約として改めて結ばれている。ちなみに、1949年のインド・ブータン条約も、基本的にはプナカ条約の条項を踏襲している。同上, pp.78-82, 86-88; コエロ 前掲注(2), pp.135-139.

(8) ローズ 同上, pp.35-37, 190-195; コエロ 同上, pp.136-138.

立憲君主制への移行、チベットへの中国人民解放軍の駐屯などがあったとの指摘がある⁽⁹⁾。まず、第3代国王は、一連の国政改革の嚆矢として、1953年に勅令を発して国民議会 (*Tshogdu Chenmo*; National Assembly) を創設した⁽¹⁰⁾。この国民議会は、官僚代表、僧院組織代表、国民代表の3種の議員から成り、設立当初は、その決議について国王の拒否権が認められるなど、立法院というよりは国王の諮問機関と言うべき存在であった。また、政党の組織は認められていなかったが、国内の各階層による代表機関が設立されたことの意義は、大きいと言わなければならない。

その後1968年に、第3代国王は、国王大権の分散を目指して、更に踏み込んだ統治機構の改革を行った。その特徴は以下の4点にある。

1点目は、国王が有していた国民議会の決議に対する拒否権を放棄したことである。これにより国民議会は、公式には最終的な立法権を付与され、立法院の地位を得ることになった⁽¹¹⁾。

2点目は、行政権を行使する機関としての大臣評議会 (*Lhengye Zhungtshog*; Council of Ministers. 内閣に相当し、国王が議長を務める) の設置であり、これにより国王大権から行政権の分離

が図られ、近代的な政府の構築が開始された⁽¹²⁾。3点目は、最高裁判所としての「高等裁判所」 (*Thimkhang Gongma*; High Court) の設置であり、これにより、国王大権から司法権の分離が図られ、近代的な裁判制度の導入が開始された⁽¹³⁾。4点目は、国王に対する信任投票制度の導入である。この制度により、議会から信任とされなかった国王は、退位することとされた。ただし、この制度は、1973年に国民議会によって一度廃止されている⁽¹⁴⁾。

第3代国王はその他にも、地方行政改革を行っている。1960年代の末まで、ブータンの地方単位である県 (*Dzongkhag*; District) は国王に直属する県知事 (*Dzongpon*) の管轄下にあった。県知事は県における行政、司法、警察などあらゆる権限を一手に掌握していた。しかし第3代国王の地方行政改革以後、県知事 (以後、*Dzongdag* と呼ばれる) は内務省の管轄下とされ、司法については、1969年に設置された県裁判所 (*Thimkhang*; District court) の権限へと移譲されることになった⁽¹⁵⁾。

1972年に第3代国王の逝去に伴って即位した第4代国王も、第3代国王の改革路線を引き継いでいる。第4代国王の改革姿勢は、以下の発

(9) 同上, pp.161-162; Parmanand, *The Politics of Bhutan; Retrospect and Prospect*, Pragati Publications, 1992, p.84.

(10) このとき、憲法的効力を有する国民議会組織規則 (*The Constitution of the National Assembly of Bhutan, 1953*) が公布されている。和訳は、浦野起央・西修編著『資料体系 アジア・アフリカ国際関係政治社会史 第6巻 憲法資料 アジア 2』パピルス出版, 1984, pp.1137-1138. を参照。

(11) この1968年の改革により、1953年の国民議会組織規則が改正されている。改正後の組織規則 (*Rules and Regulations of the National Assembly of Bhutan (1968 revision)*) は、Shaw and Rose, *op.cit.*, pp.25-27. に掲載されている。

(12) ローズ 前掲注(5), pp.217-219. なお、大臣評議会については、1968年の設立当初は、"*Lhengye Tsok*" とも呼ばれた。

(13) Leo.E. Rose, "Commentary on Bhutan's Constitutional System", Shaw and Rose, *op.cit.*, pp.17-18.

(14) 1973年の国王信任投票制度廃止については、国民議会の保守性を原因とみなす立場もあるが (ローズ 前掲注(5), pp.199-201.)、当時のシッキム王国 (1975年にインドに併合され、同国シッキム州となる) の政情不安が多分に影響しているとの指摘もある (平山修一『現代ブータンを知るための60章』(エリア・スタディーズ) 明石書店, 2005, p.182.)。

(15) ローズ 同上, pp.236-239, 260; Rose *op.cit.*, pp.17-18.

言が端的に表していると言える。

「私はいかなる政治的変化にも反対しない。君主制は一人の人間に権力が集中するわけだから、政治の形態として最善だとは思わない。私が後世に残せる最も重要な遺産は、弱小国家ブータンに不可欠な、力強く動的で問題解決能力のある政治システムだと、常々信じてきた。

政治的変化は、いま以上のシステムを生み出すものでなければならない。それが民主主義であろうと別の形態であろうと、私はいかなる政治的変化にも反対しない。(以下略)」⁽¹⁶⁾。

現在に至るまでの第4代国王による改革の中で、新憲法制定以外で特に重要なものは、1998年の改革である。これは、国王大権と大臣評議会に関する改革で、その特徴は以下の4点にある⁽¹⁷⁾。1点目は、国王が、国政の全責任を大臣評議会に委託し、自身は大臣評議会議長の地位を離れ、国家元首に専念すると宣言したことである⁽¹⁸⁾。2点目は、大臣評議会の大臣(Lhengye)を国王が専権で任命していた旧来の方式を改め、これを、国王の指名を受けた大臣に対して国民議会が信任投票を行う方式としたことである。3点目は、大臣評議会議長(首相に相当する)について、各大臣による1年を任期とする輪番制としたことである⁽¹⁹⁾。4点目は、1973年に廃止された国王信任投票制度を復活させたことである⁽²⁰⁾。

また、1980年以降は、地方分権化政策が推進

され、2002年以降になると、国民議会の国民代表議員と地方政府の公選ポストとについて、21歳以上の成人による普通直接選挙が導入された(地方分権化政策の詳細は、本稿Ⅱ-8-(4)、選挙制度については、本稿Ⅱ-8-(1)-⑥をそれぞれ参照)。

以上のように、第3代国王と第4代国王により、国王大権の分散、地方分権化、国民の政治参加拡大等の改革は、最近まで着実に進んでいたのである。

2 新憲法制定作業

2001年に新憲法制定作業の開始を関係部門に命じた第4代国王は、新憲法制定の目的が、国家と国民に高度な発展、政治的成熟及び将来の福祉をもたらすこと、ブータン社会に平和と安定をもたらすこと、国家の安全保障と主権を強化することにある、と述べている⁽²¹⁾。

現在までの新憲法制定の進捗状況は、以下の通りである。まず、2001年9月4日、第4代国王は、大臣評議会、高等裁判所長官、王室諮問委員会(Lodoy Tsokde; Royal Advisory Council)⁽²²⁾委員長に対して成文憲法制定の必要性を伝え、同月22日に大臣評議会議長が、三権と僧院組織の各機関に対して憲法起草委員会委員を選出するよう指令を出した。同年11月30日に、第4代国王は勅令を発して新憲法起草の開始を正式に宣言し、憲法起草委員会の第1回会議が開催された。憲法起草委員会は39名で構成され、その内訳は、委員長の高等裁判所長官の他、国民議

(16) 「ブータンのワンチュク国王に聞く」『NEWSWEEK 日本版』5巻42号, 1990.11.8, p.57.

(17) 以下の大臣評議会の改革については、1999年に制定された大臣評議会法(Lhengye Zhuntshog Chathrim 1999)に反映されている。この法律のテキスト(英文)は、ブータン国民議会(National Assembly of Bhutan)ホームページ <<http://www.nab.gov.bt/>> の"Publication" <<http://www.nab.gov.bt/publications.html>> (last access 2005.12.19)より閲覧できる。

(18) 山本けいこ 前掲注(5), pp.28-29.

(19) 2003年に、大臣評議会の大員数が6名から10名に拡大したことに伴い、議長の輪番は、国民議会における信任投票の得票数上位5名の大員間で行われることに改められた。福永 前掲注(4), p.23.

(20) 山本けいこ 前掲注(5), p.45.

(21) 以下は、ブータン王国憲法起草委員会ホームページ <<http://www.constitution.bt/>> 掲載の記事 "Background" <<http://www.constitution.bt/html/sources/background.htm>> (last access 2005.12.22)に主に依拠している。

会議長、僧院組織代表委員 2 名、各県 1 名ずつ選出される国民代表委員計 20 名、王室諮問委員会の委員長及び国民代表委員計 7 名、政府代表委員 5 名、司法部門の法律専門家 2 名、法制局 (Office of Legal Affairs) からの委員 1 名となっている⁽²³⁾。

憲法起草委員会は、計 6 回の会議を経て、2002 年 12 月 9 日に第 1 次草案 (非公開) を、翌年 6 月 11 日に第 2 次草案 (非公開) を国王に提出した。その後、インドの憲法学者 K・K・ベヌゴパール (Venugopal, K.K.)・インド最高裁判所上級法務官 (Senior Advocate) が顧問として招聘され、国王や憲法起草委員会の諮問に応じるなどして起草作業に参加した。

さらに、大臣評議会による再審査と国王への意見提出を経た後、2005 年 3 月 26 日に、最終的な憲法草案 (Draft of *Tsa Thrim Chhenmo* as on 26th March 2005. 以下、本稿では「新憲法第 1 次最終草案」とする) が公開された⁽²⁴⁾。しかしその公表後、ゾンカ語のテキストが読みにくい等の指摘もあって、同年 9 月 2 日には、新憲法第 1 次最終草案の修正版 (Draft of *Tsa Thrim Chhenmo* as on 18th August 2005. 以下、本稿では「新憲法第 2 次最終草案」とする) が公表さ

れた⁽²⁵⁾。

当初、国王自らが国内の全 20 県で公聴会を開催した後、2005 年末には草案が国民投票に付託され、その承認を得た後に、国民議会で採択される予定であった。しかし、最終草案の修正作業が追加されたこともあってか、現時点 (2006 年 1 月) では、依然として各県での公聴会開催が続いている状況である。憲法の制定は、チベット暦の不幸の年 (2006 年) が明けた 2007 年が予定されている⁽²⁶⁾。

II 新憲法第 2 次最終草案の概要

1 新憲法第 2 次最終草案の構成

新憲法第 2 次最終草案 (以下、特に断らない限り、「新憲法草案」又は「草案」という場合には、新憲法第 2 次最終草案を指す) は合計 34 条から構成され、各条の内容は以下の通りとなっている⁽²⁷⁾。

前文

第 1 条 ブータン王国

第 2 条 君主制

第 3 条 精神的遺産

第 4 条 文化

(22) 王室諮問委員会は、第 3 代国王が 1950 年代の終わりごろに非公式に設置し、1965 年には公式な機関となったものである。設立当初は、任期 5 年の 8 名の委員で構成され、内訳は、王室代表 1 名、僧院組織代表 2 名、国民代表 5 名となっていた。その後、南部ネパール系住民の代表や女性代表が加えられた時期もあり、また、合計委員数も 9 名から 12 名の間で変動があったが、現在では、6 名の国民代表委員 (国民議会議員も兼任)、2 名の僧院組織代表委員、1 名の国王指名代表委員の計 9 名の委員で構成されている。王室諮問委員会は、立法権こそ有しないものの、特に政府に対する監視機関として、立法の実効性を確保する重要な役割を果たしてきた。しかも 1984 年に発せられた勅令は、国王を含むあらゆる人物が国益に反する行為に及んだ場合には、王室諮問委員会はこれを国王、必要ならば大臣評議会と国民議会議員に報告するよう定めている。ローズ 前掲注(5), pp.213-217; 山本けいこ 前掲注(5), pp.46-47.

(23) ブータン王国憲法起草委員会 前掲注(21)の記事、"Members List"を参照。<<http://www.constitution.bt/html/members/members.htm>> (last access 2005.12.22)

(24) "Draft Constitution to be distributed to all Bhutanese", *Kuensel Online*, 2005.3.23. <<http://www.kuenselonline.com/article.php?sid=5207>> (last access 2005.12.22)

(25) "Draft Constitution updated and simplified for nation-wide consultations", *Kuensel Online*, 2005.9.3. <<http://www.kuenselonline.com/article.php?sid=5964>> (last access 2005.12.22)

(26) 福永 前掲注(4), p.24.

第5条 環境
第6条 市民権
第7条 基本権
第8条 基本的義務
第9条 国の政策の原理
第10条 議会
第11条 国家評議会 (National Council)
第12条 国民議会
第13条 法案の可決
第14条 財政、貿易及び通商
第15条 政党
第16条 選挙運動に対する公的助成
第17条 組閣
第18条 反対党 (The Opposition Party)
第19条 暫定政府 (Interim Government)
第20条 行政府
第21条 司法府
第22条 地方政府
第23条 選挙
第24条 王国会計検査院 (The Royal Audit Authority)
第25条 王国人事委員会 (The Royal Civil Service Commission)
第26条 反腐敗委員会 (The Anti-Corruption Commission)
第27条 防衛
第28条 司法長官 (The Attorney General)
第29条 出納委員会 (The Pay Commission)
第30条 基幹公務員 (Holders of Constitutional Offices)
第31条 弾劾
第32条 国民投票

第33条 非常事態
第34条 憲法改正及び憲法正文 (Authoritative Text)
附属文書1 ブータンの国旗及び国章
附属文書2 ブータン国歌
附属文書3 就任の宣誓
附属文書4 秘密保持の宣誓

2 ブータン王国について

新憲法草案の第1条は、ブータン王国の基本的枠組みを定めている。

まず、第1条第1節では、ブータン王国の独立と国民主権が謳われており、第2節では、政体を「民主的立憲君主制」(Democratic Constitutional Monarchy)と定めている。

第3節では領土の境界の不可侵性、第4節では地方単位としての県、郡 (*Gewog*; County) 及び市 (*Thromde*; Municipality) が、それぞれ定められている。領土の変更、県又は郡の境界の変更については、議会両院の総議員の4分の3以上の同意による場合のみ、としている。

第5節から第8節では、それぞれ国旗及び国章、国歌、建国記念日(12月17日)、国語(ゾンカ語)の定めを置いている。

第9節では憲法の最高法規性、第10節では違憲の法令が無効である旨、第11節では最高裁判所(新憲法草案では、高等裁判所の上位に最高裁判所(Supreme Court)を設置するとしている。詳細は本稿Ⅱ-8-(3)を参照)が憲法解釈についての終審機関である旨、第12節では鉱物資源、河川、湖沼及び森林が国有財産である旨、第13節では三権分立について、それぞれ定められている。

(27) ブータン憲法起草委員会 前掲注(21)の "Articles"

<<http://www.constitution.bt/html/constitution/articles.htm>> (last access 2005.12.22)において、ブータン王国憲法の第1次及び第2次最終草案を閲覧することができる。ゾンカ語版と英語版の2種類のテキストがあり、第2次最終草案の第34条第4節ではいずれも憲法正文としての権威を有すると定められている。なお、第1次最終草案の第34条第4節では、ゾンカ語版と英語版との間で矛盾がある場合は、解釈において前者が後者に優位すると定められていた。

3 君主制

(1) 国王の地位

第3代国王と第4代国王が、国王に集中していた権限を分散させる一連の改革を実施してきたことで、現在に至るまでに国王の大権が限定されてきているのは確かである。しかし新憲法草案では、後述するように、国王が立法、行政、司法に一定程度の関与を可能とする条項も存在し、国王に依然としてある程度の統治権限が留保されていることがうかがえる。ただ、その一方で、憲法に対する故意の侵害を行う国王に対しては、国王信任投票等により、これを排除ないしは抑止する制度も定められている。

新憲法草案は、第2条を君主制の条項として、国王の地位、権限、継承等について規定している。まず、国王の地位については、以下のよう

- 1) 国王は、国家元首にして、ブータン王国及び国民の統合の象徴である(第2条第1節)
- 2) ブータンの政教二元制(*Chhoe-sid-nyi*)は、仏教徒にして政教の擁護者である国王その人により統合される(第2条第2節)
- 3) 国王は、その行為について法廷で責任を問われることはなく、また、その人格は神聖にして犯してはならない(第2条第15節)
- 4) 国王は、ブータン国民の最善の利益及び福祉のために、この憲法を保護及び擁護する(第2条第18節)

国王の大権ないしはその権限については、第2条では以下のように定められている。

- 1) 伝統及び慣習に基づく称号及び勲章の授与、並びに大臣の地位を象徴するスカーフ(*dar*)の授与等(第2条第16節a号)
- 2) 市民権、各種恩典(*kidu*)の授与に関する勅令(*Kasho*)の発布(第2条第16節b号)
- 3) 大赦及び減刑の付与(第2条第16節c号)
- 4) 議会に提出する法案及びその他の事項に対する指揮(第2条第16節d号)

- 5) この憲法又はその他の法律が規定していない案件に関する権限の行使(第2条第16節e号)
- 6) 国賓の接受及び他国への公式訪問(第2条第17節)
- 7) 各機関の指名又は推薦に基づく、最高裁判所長官(Chief Justice of Bhutan)及び裁判官(*Drangpon*)、高等裁判所長官及び裁判官、選挙管理委員会委員長及び委員、会計検査院長官、王国人事委員会委員長及び委員、反腐敗委員会委員長及び委員、防衛軍の長(Heads of the Defence Forces)、司法長官、ブータン中央銀行総裁(Governor of the Central Bank of Bhutan)、出納委員会委員長、大臣評議会官房長官(Cabinet Secretary)、両院事務総長(Secretary General of the respective Houses)、大使及び領事、政務次官(Secretaries to the Government)、県知事の任命(第2条第19節各号)

以上から、第2条に定められている国王大権等は、基本的には形式的なものに限定されていることがうかがえよう。ただし、4)の規定にある通り、国王は立法過程において依然として一定の権限を行使することが可能となっている(詳細はII-8-(1)-①で後述する)。

この他、第2条第14節で枢密院(Privy Council)についての規定が設けられており、これは国王及び王室に関する事務に責任を負う機関とされている。枢密院は、国王任命の委員2名、政府指名の委員1名の計3名の委員で構成される。

(2) 王位継承について

新憲法草案の第2条第3節では、それまでは不明とされていた王位継承の方式が明記されており、継承の原則は以下の通りとなっている⁽²⁸⁾。

- 1) 初代国王ウゲン・ワンチュク王の嫡出の子孫(第2条第3節前文)
- 2) 合法的な婚姻のもとに誕生した子(第2

条第3節a号)

3) 直系の子孫。ただし、直系の子孫が絶えた場合は最も直近の傍系が継承(第2条第3節b号及びd号)

4) 長子優先(第2条第3節b号)

5) 男子優先。ただし、女子の即位も可能(同上)

身体又は精神の薄弱により国王大権を執行する能力に欠けている者、生来のブータン市民以外の者と婚姻した者は、王位継承者から除外される(第2条第3節e号及びf号)。また、「年長の王子に資質が欠乏している場合に、最も有能な王子又は王女を王位継承者として選出及び宣言することは、国王の神聖な義務である」(第2条第3節b号)とも定めている。

新憲法草案では、国王の年齢要件が定められている。まず、王位継承者は21歳にならなければ即位できない。国王が空位となった時点で、王位継承者が21歳未満の場合は、後述する摂政会議(Council of Regency)が設置され、同会議が国王の権限を代行する(第2条第6節及び第7節a号)。国王は65歳になると退位する(第2条第6節)。65歳定年を定めた理由について、第4代国王は、国務を有効に執り行うことは老齢となった国王には困難であるため、と述べている⁽²⁹⁾。

国王の地位が空白になった時点で王位継承者が21歳に達していない場合、国王が一時的に肉体的もしくは精神的な疾患のために大権を行使できないと議会両院の総議員の4分の3により決議された場合、又は布告により国王が一時的に大権の行使を放棄した場合には、摂政会議が設置される(第2条第7節)。摂政会議は、枢密院により指名された王族の年長者、大臣評議会

議長、最高裁判所長官、国民議会議長、国家評議会議長及び反対党党首で構成され、国王の大権及び権限を連帯して行使するとされる(第2条第8節)。ただし、国王が一時的に大権を行使できない状態になった場合又は一時的に大権の行使を放棄した場合に、王位継承者がすでに21歳に達していれば、その者が摂政に就任し、摂政会議の権限を行使する(第2条第9節)。

(3) 国王信任投票

65歳定年制と並び、ブータンの君主制に独特な制度は、国王信任投票制度である。それは、第3代国王の提案により1968年に導入されたが、1973年に一旦廃止された後、1998年6月に第4代国王が再び導入を求め、国民議会もこれを可決したのである。現行の国王信任投票制度では、国民議会が国王に退位を求める決議の発案を行うことができ、国民議会の総議員の3分の2の賛成があれば、国王は退位して王位継承者に譲位することになる⁽³⁰⁾。なお、この制度はあくまで現国王に退位を求める制度であり、君主制の廃止を求めることはできない。

新憲法草案では、第2条第20節から第25節で、国王信任投票制度を定めている。まず、第2条第20節によれば、国王が憲法に対する故意の侵害を行った場合、又は長期の精神障害に罹患した場合には、以下の手続に基づいて国王を退位させることができる。

- 1) 国王退位の決議を議会両院の総議員の3分の2以上で発案することにより、両院合同会議で審議する(第2条第21節)
- 2) 退位決議に対して、国王又はその代理人は、書面又は演説により反論することができる(第2条第22節)

⁽²⁸⁾ 山田邦夫「諸外国の王位継承制度－各国の憲法規定を中心に－」『レファレンス』55巻9号, 2005.9, p.98.

⁽²⁹⁾ "A Constitution for the future of Bhutan", *Kuensel Online*, 2005.10.29.

<<http://www.kuenselonline.com/article.php?sid=6193>> (last access 2005.12.20)

⁽³⁰⁾ 国王信任投票制度の手続の詳細については、ブータン国民議会 前掲注(17)の"Publication"に掲載されている、"Mechanism to Register Vote of Confidence in His Majesty the *Druk Gyalpo*, 1999" を参照。

- 3) 最高裁判所長官が両院合同会議の議長となり、議会の総議員の4分の3以上の賛成により退位決議を可決すれば、当該決議は国民投票に付託される(第2条第23節及び第24節)
- 4) 国民投票において決議に対する賛成票が全県の投票総数の単純過半数に達した場合には、国王は王位継承者に譲位する(第2条第25節)

4 政教関係、文化

(1) 仏教の位置づけ

17世紀にチベット仏教ドゥック派の僧侶であるガワン・ナムギャルが、ブータンに初めて統一政権をもたらして以来、ブータンではドゥック派が国教的な位置づけをされている。ドゥック派以外では、チベット仏教ニンマ派も広く浸透し、ネパール系住民の間では、ヒンズー教も信仰されている。また、キリスト教については、現在は布教が禁止されている⁽³¹⁾。

新憲法草案は第3条第1節において、仏教(ドゥック派に限られていない)は、他者との間における平和、非暴力、慈悲及び寛容を奨励するものとして、ブータンの精神的遺産であると定めている。上述の通り、ブータン国王は仏教徒であることがその地位に在るための要件とされており、また、僧院組織についての定めが草案にあることから、仏教がブータンで特別な地位を占めていることは明らかである。しかし、草案には、国王は「ブータンにおけるすべての宗教の保護者」(第3条第2節)とする規定も存在し、仏教以外の宗教への配慮も示されている。

(2) 僧院組織

宗教界の指導者としては、ガワン・ナムギャルの統治末期に大僧正(*Je Kenpo*)という地位が設けられ、現在に至っている。大僧正はドゥック派のみならず、ニンマ派など、その他の仏教組織も含めて監督する権限を有し、首都ティンプーの中央僧院(*Zhung Dratshang*)において、4名の仏教博士(*Lopon*)により補佐され、国内各地の県僧院(*Rabdey*)を統轄している⁽³²⁾。また、僧院組織は、世俗の政府にも一定の関与を行っており、現在でも立法府の国民議会や諮問機関の王室諮問委員会に一定数の代表を送り込んでいる。

しかし新憲法草案では、世俗の政府に対する僧院組織の関与は否定されている。第3条第3節では、「国の精神的遺産を奨励するとともに、宗教をブータンの政治から分離しておくことは、宗教組織及び聖職者の責任である」として、政教分離が明示されている。国家評議会と国民議会には、僧院組織代表の議席がなく、他の統治機構にも、僧院組織の関与は認められていない。

その他、草案の第3条では、大僧正と仏教博士の選出方法、僧院組織の事務を管轄する僧院事務委員会(*Dratshang Lhentshog*; Commission for the Monastic Affairs)について定められているが、詳細は省略する。

(3) 文化

新憲法草案の第4条「文化」は、国による文化遺産の保護などについて規定している。第9条「国の政策の原理」とは別に独立した条文を設けているのは、文化の保護を重視する姿勢を打ち出そうとしているためと思われる。

第4条各節の概要は以下の通りである。

⁽³¹⁾ 山本けいこ 前掲注(5), p.189. ドゥック派は、12世紀末から13世紀初め頃にかけて、チベット仏教カギョ派の系列から派生した一派である。今枝由郎『ブータン中世史 ドゥック派政権の成立と変遷』大東出版社, 2003, pp. 34-35.

⁽³²⁾ ローズ 前掲注(5), p.220.

1) 国は、市民の文化的生活を豊かにするため、国の文化的遺産を奨励、保護する(第4条第1節)、2) 国は、文化を進歩的動力 (evolving dynamic force) として認め、伝統的な価値及び制度の継続的発展の強化と促進に努力する(第4条第2節)、3) 国は、地方の芸術、慣習、知識、文化を保護し、それらに対する調査を奨励する(第4条第3節)、4) 議会は、ブータン社会の文化的豊かさの根源を促進させる上で必要と思われる法律を制定することができる(第4条第4節)。

5 環境

ブータン王国は、学校における環境学習 (Environment Study. 一般に、EVS と略す) の導入 (1985年) など、国を挙げて環境政策に取り組んでいることで有名であるが、特に森林保護への取り組みは顕著で、現在でも国内の森林被覆率は70%を超え、約26%が森林保全区の指定を受けている⁽³³⁾。第7次5か年計画 (1992-1997年) 以降の5か年計画⁽³⁴⁾ では、環境保護と持続可能な開発の両立を目指すことが明示されており、また法制面では、1972年に森林法 (Forest Act, 1972) が制定されたのを皮切りに、1974年に森林法改正、1995年に森林及び自然保護法 (Forest and Nature Conservation Act, 1995) 制定、2000年に環境アセスメント法 (Environmental Assessment Act, 2000) 制定などが行われている⁽³⁵⁾。

新憲法草案は、第5条を環境に関する専門の条項として設けている。第8条「国民の基本的

義務」、第9条「国の政策の原理」とは別に独立した条項としていることから、第4条「文化」同様に、その保護を重視していることがうかがえる。また、第5条第3節において、国内の森林被覆率の最低ラインを60%と定めるなど、独特な規定も盛り込まれていることも注目に値する。以下、第5条の全文を訳出する。

第5条 [環境]

第1節

すべてのブータン人は、現在及び将来の世代の利益に資するための、王国における自然資源及び環境の受託者であり、また、自然環境の保護、ブータンの豊かな生物多様性の維持に寄与し、並びに音響的、視覚的及び物理的な汚染を含むあらゆる態様による自然環境劣化を、環境にとって親和的な実践及び政策の採用と支援を通して防止することは、すべての国民の基本的義務である。

第2節

王国政府は、以下のことをなさなければならない。

- (a) 原初の環境に対する保護、維持及び改善、並びに国内における生物多様性の保護
- (b) 汚染及び自然環境劣化の防止
- (c) 生態学的に均衡のとれた持続可能な開発の保障、並びに正当な経済開発及び社会開発の奨励
- (d) 安全で健康的な環境の保障

第3節

⁽³³⁾ ブータン国家環境委員会 (National Environment Commission) ホームページ掲載の記事

"About Us" <http://www.nec.gov.bt/about_us.asp> (last access 2005.12.10) を参照。

⁽³⁴⁾ ブータンでは、1961年以来、5か年計画による開発を行っており、現在は第9次5か年計画が進められている。各回の計画概要については、ブータン財務省計画局 (Department of Planning) ホームページ <<http://www.dop.gov.bt>> (last access 2005.12.19) で閲覧が可能となっている。また、山本けいこ 前掲注(5), pp.70-73. を参照のこと。

⁽³⁵⁾ ブータン国民議会 前掲注(17)掲載の、"Legislation" <http://www.nab.gov.bt/publicatoins/List%20of%20Acts_updated.pdf> (last access 2006.1.11) を参考とした。また、環境アセスメント法はブータン国家環境委員会 前掲注(33)掲載の記事 "Legislation" で閲覧可能となっている。<<http://www.nec.gov.bt/acts.asp>> (last access 2005.12.22)

政府は、国内の自然資源を維持し、生態系退化を防止するために、ブータン全国土の60パーセントを最小限として、常に森林に覆われている状態が維持されていることを保障する。

第4節

議会は、自然資源の持続可能な使用を保障し、世代間の公平を維持し、生物学的資源に対して国家の主権的権利を再確認するために、環境法規を制定することができる。

第5節

議会は、国土のいかなる一部についても、これを国立公園、野生生物保護区、自然保護区、森林保全区、生物圏保護区、重要流域及びその他保護に値する分類の地域として、法律により宣言することができる。

6 市民権（国籍）

ブータンでは、1958年に国籍法（The Nationality Law of Bhutan, 1958. 以下、1958年国籍法という）が制定され、その後1977年に市民権法（Bhutan Citizenship Act, 1977. 以下、1977年市民権法という）、さらに1985年に（改正）市民権法（Bhutan Citizenship Act, 1985. 以下、1985年市民権法という）がそれぞれ制定された⁽³⁶⁾。1958年国籍法は、外国人の国籍取得条件が現在と比較して緩やかとなっていたが、1977年市民権法では、ゾンカ語の知識やブータンの歴史を問う面接試験が導入されるなど、市民権（国籍）の認定条件が厳しくなった。さらに1985年市民権法になると、生誕時に自動的にブータン市民と

して認定されるのは、「両親共にブータン市民である場合」に限られ、その他の申請者には、ゾンカの読み書き、ブータンの歴史、文化、習慣及び伝統の知識が市民権の認定条件とされた。また、市民権（国籍）を二重に取得することは、禁止されている。

1977年以降の市民権認定条件の厳格化は、ブータン市民としてのアイデンティティの強化を図る意味合いがあったが、その一方で、ゾンカ語による教育を受ける機会が比較的少なかったネパール系住民への市民権付与を制限するものとなったとの指摘がある。また、1980年代後半には、1985年市民権法の他にも、“One People, One Nation”を創出すべくブータンの国家アイデンティティを強化するための各種政策がとられた。これらの政策は、1980年代末から1990年代前半にかけて発生した、ネパール系住民の反政府デモ・暴動やネパール王国への流入等を引き起こす原因になったとされる。難民となったネパール系住民の問題は、ブータンとネパールとの間で外交上の懸案となっており、現在に至るまで解決されていない⁽³⁷⁾。

新憲法草案は、第6条で市民権について規定しているが、その認定要件は1985年市民権法の厳しい条件を踏襲している。市民には、1) 生来のブータン市民（両親が共にブータン市民。第6条第1節）、2) 登記によるブータン市民（1958年12月31日以前からブータンに居住し、かつ、その氏名がブータン政府の公式名簿に登録されている者。第6条第2節）、3) 帰化によるブータン市民の分類がある。3) が認定される要件は、

⁽³⁶⁾ 以下については、山本けいこ 前掲注(5), pp.25-26. に主に拠っている。

⁽³⁷⁾ 詳細な事情は、山本真弓「監訳者解説」ローズ 前掲注(5), pp.301-328; 福永 前掲注(4), p.25. を参照。また、難民問題に関する第4代国王の見解は、前掲注(6)を参照。なお、これらの政策を推進したブータンの動機としては、1975年にシッキムがインドに併合される過程における、シッキムのネパール系住民の活動に対する不信があると指摘されることが少なくない。今枝由郎『ブータン 変貌するヒマラヤの仏教王国』大東出版社, 1994, p.134; 杉村文彦「民主化と開国の波にさらされて（ネパール、ブータン）」時事通信社編『世界王室マップ』時事通信社, 1997, pp.133-135.

a) 15年以上ブータンに合法的に居住している、b) 国内外で犯罪に関わっていない、c) ゾンカ語の会話及び筆記が可能、d) ブータンの文化、慣習、伝統及び歴史について十分な知識を有している、e) ブータンの国王、国家及び国民に対する反逆活動を行っていない、f) 市民権を与えられる際に、それまで有していた外国の市民権(国籍)を放棄する、g) ブータンの国王、国家及び国民(*Tsawa-Sum*)に対して厳粛な忠誠を誓う、としている(第6条第3節)。なお、3)は、国王の勅令により付与されるとしており(第6条第4節)、また、外国の市民権(国籍)を取得した時点でブータン市民権は直ちに喪失する(第6条第5節)。

7 基本権、基本的義務、国の政策の原理

(1) 基本権

新憲法草案は、基本権について第7条で定めている。内容的には、古典的自由権に加え、情報アクセス権、著作権、プライバシー権等、いわゆる「新しい人権」についても定めがおかれている。しかし、後述するように、ブータンの主権に関わる場合等においては、これらの基本権に制限が加えられることが明記されている点には注意を要するであろう。また、社会権的基本権については、第9条の「国の政策の原理」でその多くが規定されている(本稿Ⅱ-7-(3)を参照)⁽³⁸⁾。

第7条各節の概要は、以下の通りである。

1) 生命、自由及び安全に対する権利(第7条第1節)、2) 言論、意見及び表現の自由(第7条第2節)、3) 思想、良心及び信教の自由(第

7条第3節)、4) 情報伝達(出版、放送、電子通信等を含む)の自由(第7条第4節)、5) 情報アクセス権(第7条第5節)、6) 選挙権(第7条第6節)、7) 移転及び居住の自由(第7条第7節)、8) 公共サービスの平等な利用権(第7条第8節)、9) 財産権(第7条第9節)、10) 職業選択の自由(第7条第10節)、11) 等価労働に対する等価報酬の権利(第7条第11節)、12) 集会及び結社の自由(第7条第12節)、13) 著作権(第7条第13節)、14) 公的収用に対する補償(第7条第14節)、15) 法の前平等(第7条第15節)、16) 推定無罪の原則(第7条第16節)、17) 拷問等の禁止(第7条第17節)、18) プライバシー及び名誉の保護(第7条第18節)、19) 恣意的な逮捕及び拘留の禁止(第7条第19節)、20) 弁護士(*Jabmi*)を起用する権利(第7条第20節)。

第7条第21節は、これらの権利の制限要件として、1) ブータンの主権、防衛、統一及び領土完全性に関する利益、2) 国家の平和、安定及び福祉に関する利益、3) 外国との友好的な関係についての利益、4) 犯罪の煽動、5) 国家又は公共の義務に責任を負う事務に関連して接受した情報の暴露の場合を掲げている。第7条第9節の財産権については、法律による場合を除いて、ブータン市民以外に対する不動産の売却又は譲渡が禁止されており、第7条第12節の結社の自由についても、国家の平和及び統一を害する場合を除外している。また、非常事態時には、第7条に定める基本権の一部が制限され得る(詳細は、本稿Ⅱ-9-(2)を参照)。

この他、第7条第22節では、ブータンにおけ

⁽³⁸⁾ アジア諸国憲法における基本権の規定方式には、1) 憲法典中に基本権のカタログを有しない方式、2) 自由権的基本権についてのみ規定する方式、3) 基本権としては自由権的権利のみを規定し、社会権的諸規定は法的権利としてではなく、国家の政策原理として定める方式、4) 基本権を社会権と自由権と区別せずに規定する方式がある。3)の方式は、インド、パキスタン・イスラム共和国、バングラデシュ人民共和国、スリランカ民主社会主義共和国、ネパール王国等の南アジア各国の他、タイ王国、フィリピン共和国、カンボジア王国、ミャンマー(ただし、現在憲法停止中)等の東南アジア諸国でも採用されており、ブータンの新憲法草案もこの方式に該当する。安田信之『アジアの法と社会』三省堂、1987、pp.176-179; 下條芳明「第2編 アジア諸国における『国家政策の指導原則』」『九州産業大学』産業経営研究所報』33号、2001、pp.33-45。

るすべての人は、第7条に定める権利の執行のため、最高裁判所又は高等裁判所において適正な手続を開始する権利を有する、と定めている(関連で、本稿Ⅱ-8-(3)-②を参照のこと)。

(2) 基本的義務

新憲法草案は、第8条で基本的義務について定めている。概して言えば、国の独立の維持や独自の文化の保護、あるいは国内対立の防止などに重きを置いた義務規定となっている。

第8条各節の概要は以下の通りである。

1) ブータンの主権、領土完全性、安全保障及び統一性を保全、保護及び防衛し、それらのために国家的な事務に服従すること(第8条第1節)、2) 国の文化及び文化遺産の保全、保護及び尊重(第8条第2節)、3) 宗教的、言語的、地方的又は派閥的な相違を超えて、寛容、相互の尊重及び兄弟愛の精神を育むこと(第8条第3節)、4) 国旗及び国歌の尊重(第8条第4節)、5) 他者への殺傷や拷問、テロリズム、又は女性や子供等への虐待に対する黙認及び参加の禁止、並びにそれらの防止(第8条第5節)、6) 事故及び災害の被害者に対する最大限の援助(第8条第6節)、7) 公共財産の保護(第8条第7節)、8) 納税の責任(第8条第8節)、9) 汚職への反対(第8条第9節)、10) 裁判に協力する義務(第8条第10節)、11) 憲法尊重擁護義務(第8条第11節)。

(3) 国の政策の原理

新憲法草案の第9条は、ブータンの国の政策の原理について定めているが、この条項には社会権的諸規定が多く含まれている⁽³⁹⁾。この他、本条で注目すべきは、GNHの追求や、仏教的精神等を根源とする良質にして慈悲深い社会の創造など、ブータン独自の理念や価値観を明示している点である。GNHとは、第4代国王の言によれば、経済発展は環境保全や文化的独自性維持との調和がとれたものであるべきとする概念であり⁽⁴⁰⁾、現在でもブータンの国是と言うべき理念となっている。

第9条各節の概要は以下の通りである。

1) GNHの追求(第9条第2節)、2) 法の支配、市民社会の創造、並びに基本権及び自由の保障(第9条第3節)、3) 通信の保護(第9条第4節)、4) 公正にして透明、かつ、迅速な手続による裁判の提供(第9条第5節)、5) 裁判参加者への法的扶助(第9条第6節)、6) 富や公共サービスの平等な提供(第9条第7節)、7) 国内資源の配分の平等(第9条第8節)、8) 開放的にして進歩的な経済の促進(第9条第9節)、9) 民間企業の発展の促進(第9条第10節)、10) ブータン市民の生計の保障(第9条第11節)、11) 労働権及び労働環境の保障(第9条第12節)、12) 労働における休暇の保障(第9条第13節)、13) 労働に対する合理的な報酬の保障(第9条第14節)、14) 教育の提供(第9条第15節)、15) 無償教育等の保障(第9条第16節)、

⁽³⁹⁾ 社会権的基本権を「国家政策の指導原則」等として設定する方式では、社会権の実現は国家の努力目標とされ、国家の不作為があっても裁判規範の対象外とされる。前掲注⁽³⁸⁾の3)に分類される9か国のうち、南アジア5か国とミャンマーの現行憲法は、「国家政策の指導原則」等に含まれる条文が裁判規範にあたらぬことを明示している(ただし、インドにおける「国家政策の指導原則」の法的性格については議論が存在している。詳細は、孝忠延夫『インド憲法とマイノリティ』法律文化社、2005、pp.111-159)。しかし、タイ、フィリピン、カンボジアの現行憲法にはそのような明示がなく、社会権的基本権を定めた条文の法的性格は必ずしも明確ではない。以上、下條 同上。ブータンの新憲法草案は後者に該当し、第9条や第4条(文化)、第5条(環境)の法的性格を明示していない。

⁽⁴⁰⁾ 「ワンチュク・ブータン国王に聞く 国民の『幸福度』が大切」『毎日新聞』1997.4.19。第4代国王がGNHを初めて提唱したのは、1976年の第5回非同盟諸国会議後の記者会見においてのことである。GNHの更なる詳細については、平山 前掲注⁽¹⁴⁾、pp.49-54。

16) 女性に対する虐待及び差別の除去(第9条第17節)、17) 児童に対する虐待及び差別の除去(第9条第18節)、18) 共同体生活における協力を導くような条件の促進(第9条第19節)、19) 仏教的精神及び普遍的な人道的価値を根源とする良質にして慈悲深い社会の、真実にして持続可能な発展を可能とする条件の創造(第9条第20節)、20) 公共衛生施設の自由な利用(第9条第21節)、21) 病気及び災害等からの保護(第9条第22節)、22) 芸術及び科学の振興、並びに技術革新の促進(第9条第23節)、23) 他国との善隣及び協調の促進、並びに平和的手段による国際紛争解決の促進(第9条第24節)。

8 統治機構

(1) 議会

① 国王

第3代国王が、1968年の改革の際に、国会決議に対する拒否権を放棄したことにより、公的には国民議会に最終的な立法権が付与されることになった。しかし国王は、勅令等を発して国民議会に立法、又は政策の承認を要請することは可能であり、依然として立法権への関与の度合いは高かった。

新憲法草案でも、国王は、国家評議会及び国民議会と共に議会の一部を構成すると定められ(第10条第1節)、立法権に対する国王の関与についての規定が盛り込まれている⁽⁴¹⁾。まず、国王は、自身が適切とみなすときにはいつでも、議会のいずれかの院(国家評議会、国民議会)又は両院合同会議において、演説を行うこと、出席することができる(第10条第7節)。また、国王自身が適切とみなすときにはいつでも、議会

の両院に対して教書(message)を送ることができ(第10条第8節)、教書を受領した院は、可及的速やかに、教書に記載されている事案について審議し、国王に意見を提出しなければならない、としている(第10条第9節)。すなわち、これまでと同様、国王に一定の立法指揮権があることが定められている。更に、両院で可決された法案は、国王の承認を(Assent)求めて提出されることになるが、国王は、法案に対して修正又は異議を添付して、両院合同会議に回付することが可能となった(第13条第10節)。つまり、1968年に一旦は廃止された国王の拒否権が、新憲法草案では復活しているのである。もっとも、この拒否権は限定されたものとなっており、両院合同会議での再度の審議と表決を経て国王に提出された法案については、国王は承認を与えることしかできない(第13条第11節)。この他、国王は、総選挙後最初の議会会議を召集することになっている(第10条第5節)。

② 国家評議会

現行の議会制度は国民議会による一院制であるが、新憲法草案では、国家評議会というもう1つの院が設けられ、二院制が採用されている。国家評議会は、各県から1名ずつ直接選挙で選出される20名の国民代表議員、及び5名の国王指名議員⁽⁴²⁾、計25名の議員で構成されている(第11条第1節)。その権限については、1)立法機能を果たすこと、2)「再審の院」(House of review)としての活動、3)国家の安全及び主権、国家及び国民の利益に影響する事項について、国王、大臣評議会議長及び国民議会に注意を促すこと、とされている(第11条第2節)。

(41) この条文は、英国の主権者の定義に関する「議会における国王」(King in the Parliament)をそのまま条文化したものである。安田 前掲注(38), pp.130-131. ちなみにアジア諸国の中では、マレーシアとネパールの現行憲法も、議会は国王、上院及び下院により構成されると定めている(マレーシア憲法第44条、ネパール憲法第44条)。

(42) 第4代国王によると、5名の国王指名議員は、商業、法律、科学等の分野の専門家から任命されるとしている。前掲注(39)を参照。

なお国家評議会議員は、国民議会議員とは異なり、政党への所属を禁止されている（第11条第3節）。国家評議会議員の任期は5年で、早期解散は行われない（第10条第23節）。

この他、国家評議会独自の権限ないしは役割としては、市民権、各種恩典の付与に関して国王が発する勅令について、諮問と記録のためにその写しの提出を受けることがあげられる（第2条第16節b号）。

③ 国民議会

現行の国民議会は、1953年に第3代国王の勅令により開設された機関で、政党の存在が許されない一院制議会である⁽⁴³⁾。その構成は、当初、官僚代表、僧院組織代表及び国民代表の3種の議員計130名であった。その後、時期によって総議員数に変動があったものの、現在では総議員数は150名で、官僚代表34名、僧院組織代表10名、国民代表106名（王室諮問委員会の国民代表委員6名を含む）で構成されている。官僚代表は国王の指名を受けて任命されるが、10名は大臣評議会の大臣で、その任命に際して国民議会の承認を得る必要がある。僧院組織代表は中央僧院及び県僧院から選出され、国民代表は、国民の直接選挙により選出される。議員の任期は3年で、再選又は再任は可能である。

新憲法草案では、国民議会の統治機構内における位置づけとその構成について変化がもたらされた。国家評議会の項でも説明した通り、ブータンの議会制度は一院制から二院制へと移行し、国民議会は一方の院と位置づけられた。国民議会の定員は75名に半減し、その全員が、各県2

～7名の定員で国民から直接選挙されることになり（第12条第1項及び第2項）、官僚代表と僧院組織代表の枠が廃止された。それまでの政党の非合法も改められ、今後は選挙で選ばれた2つの政党のいずれかに所属する議員で構成される議会となる（第15条第5節）。また、多数派政党（政権党）の代表が大臣評議会議長として任命され（第17条第1節）、国民議会は政府不信任案を提出する権限を有することになる（第17条第7節）。国民議会議員の任期は5年であるが、早期解散の場合はこの限りではない（第10条第23節）。

④ 立法手続

新憲法草案では、国家評議会、国民議会共に、少なくとも年2回召集されると定められている（第11条第6節及び第12条第5節）。会期については、新憲法草案上に規定はなく、現行法でも特に定められていないが、現在の国民議会では、通常は3週間程度とされる⁽⁴⁴⁾。

草案では二院制議会が採用されているが、国民議会に金銭法案（Money Bill）と財政法案の作成について専権が与えられていることを除き（第13条第2節）、一方の院に特別の優位は与えられていない。法案は、上記2種類の法案を除き、いずれの院によっても作成することが可能である（同上）。以上の手続規定、特に金銭法案等に関する定めについては、インド憲法の立法手続規定の影響を受けているものと思われる⁽⁴⁵⁾。

一方の院において、その総議員の単純過半数の賛成で可決された法案は、可決の日から30日以内（草案上に明記はないが、休会期間中は除かれ

(43) 以下は、ブータン国民議会 前掲注(17)掲載の記事 "About the National Assembly of Bhutan"

<http://www.nab.gov.bt/about_us.htm> (last access 2005.12.22) に拠っている。

(44) 同上

(45) 「金銭法案」及び「財政法案」について、新憲法草案は明確な定義を行っていない。ただ、インド憲法第110条は、税、インド統合基金等に関する数多くの事項を包含する概念として、金銭法案を定義している。また、インド憲法第109条第1項は、上院の金銭法案先議権を否定している。以上、稲正樹『インド憲法の研究 アジア比較憲法論序説』信山社、1993、p.45. を参照。また、インド憲法の当該条文の和訳については、(孝忠延夫執筆)『インド憲法 概要及び翻訳』(衆憲資 第20号) 衆議院憲法調査会事務局、2003、pp.83-84. を参照。

と思われる。以下も同様)に他方の院に提出され、他方の院は次期会期中にこれを可決することができる(第13条第4節及び第5節。ただし、予算案及び緊急法案については、同一会期内で可決する)。他方の院でも可決された法案は、可決の日から15日以内にその院により国王に提出され(第13条第6節)、国王の承認を得ることで有効な法律となる(第13条第1節)。なお、他方の院が、一方の院から法案を送付されて30日以内に可決又は回付のいずれも行わない場合には、一方の院は、当該法案が可決されたとみなし、国王に提出してその承認を求めることができる(第13条第9節)。

他方の院は、一方の院の法案に修正又は異議を添付して、これを回付することもでき(第13条第7節)、一方の院が他方の院の修正又は異議を拒否する場合には、国王に当該法案を提出して、両院合同会議の開催を求めることができる(第13条第8節)。両院合同会議では、両院総議員の3分の2以上の出席及び賛成票がなければ、法案は可決されない(第13条第4節)。

⑤ 政党

現在までのブータンでは政党は非合法とされているが、新憲法草案は、政党の存在を認め、かつ、独特な方式でこれを統治機構に取り込んでいる。

草案の第15条は、政党についての規定を設けており、第1節及び第2節で、政党の役割を以下の通りとしている。

- 1) あらゆる利益に優先して国益を保障すること(第15条第1節)
- 2) 責任ある良好な統治のために、国民の価値及び切望に基づく選択肢を提供すること(同上)
- 3) 国家の統合及び進歩的な経済発展を促進すること(第15条第2節)
- 4) 国の福祉の保障に真摯に取り組むこと(同上)

政党が実際に国民議会選挙に参加するために

は、選挙管理委員会の登録を受けなければならないが、その資格と要件は、以下のとおりとなっている(第15条第4節)。

- 1) 党員資格が、地方、性別、言語、宗教又は社会的出自に基づいていないこと
- 2) 国家横断的にして広範な基盤による党員資格及び支援が存在し、また、国家の団結及び安定に関わっていること
- 3) 外国の政府、民間団体又は個人から、何らの支援も受けていないこと
- 4) 党員は、憲法に対して真実の忠誠を抱き、王国の主権、安全、統合及び領土完全性を擁護すること
- 5) 民主主義の前進のため、並びにブータンの社会的、経済的及び政治的発展のために設立された政党であること
- 6) 過去に、最高裁判所の判決により解散されていないこと

草案の第15条第3節は、地域主義、民族主義、宗教に訴えて選挙を戦うことを禁じる規定を置いており、地域政党、民族政党、宗教政党等を認める余地が乏しいことを示している。

国民議会選挙における政党の参加方式は、以下の通りとなる。まず、選挙管理委員会に登録された全ての政党が、国民議会の会期終了時又は国民議会解散時に行われる予備選挙(Primary round of election)に参加する(第15条第5節及び第6節)。この予備選挙で多数票を獲得した上位2党が、国民議会総選挙(General election)で議席を争い、多数の議席を得た党が政権党、もう一方が反対党となる(第15条第7節及び第8節)。なお、国民議会議員は、個人か集団かを問わず、その所属政党から離脱してはならない(第15条第9節)。

政権党は、その代表が大臣評議会議長に選出されるなどして、政府を組織し(第17条第1節)、反対党は、国益優先の前提の下で、政権党が組織した政府に対して「建設的かつ責任ある議論」の促進や「政府に反対し代替する政策的立場」の明示、及び「政府が実行する公共事務に対す

る異議」の提出等を行う（第18条各節）。なお反対党党首は、選挙管理委員会委員長及び委員、会計検査院長官、人事委員会委員長及び委員、反腐敗委員会委員長及び委員の候補者について、大臣評議会議長、最高裁判所長官及び両院議長と共に、共同推薦者の1人となることも定められている（第23条第5節、第24条第2節、第25条第2節、第26条第2節）。

政党については、解散要件も草案で定められており、以下に該当する場合には、最高裁判所の判決により解散させられる（第15条第10節）。

- 1) 政党の目的及び活動が、憲法規定に違反している。
- 2) 外国から資金もしくは援助を受ける、又はブータンの安全、統合及び領土完全性に反する活動を為す。
- 3) 議員規則又は有効な法律に定められる、その他の何らかの理由が存在する。
- 4) 選挙法に違反する。

なお、国民議会の政権党又は反対党のいずれかが、上記解散要件に抵触した場合には、国民議会も解散され、予備選挙からやり直すことになる（第15条第11節）。

現在のところ、新憲法制定後に、どのような政党が選挙に参加するかは見通しが立っていない。国外には、ブータン人民党(Bhutan People's Party; BPP と略される)、ドゥック国民会議派(Druk National Congress; DNC と略される)等の政党が存在するが⁽⁴⁶⁾、これらの政党は国内では非合法であり、新憲法施行後の選挙に参加する意思があるかどうか、また参加の意思があるとしても選挙管理委員会における登録が承認されるかどうかは、不透明である。現在の国民

議会議員についても、今後は新政党の結成、組織に動くものと思われる。

⑥ 選挙制度

現在の国民議会は官僚代表、僧院組織代表、国民代表の議員(Chimi)で構成されるが、ここでは前2者の選出方法については略し、国民代表議員の選出方法について説明する。

1953年に国民議会が開設された当初は、各個人の直接選挙、秘密投票及び普通選挙という制度の導入は拒否され、合意を重んじるブータンの政治的伝統にしたがい、村落での議論ないしは話し合いにより、議員を選出する形態がとられていた⁽⁴⁷⁾。その後、1995年の国民議会議員法(The National Assembly members Act of 1995)によると、国民代表議員の選出方法は、1世帯が1票を投じる形式となっていたが、2005年9月に同法が改正され、有権者登録を受けた21歳以上の個人が1票を行使するように改められた。ただしこの改正は、新憲法施行までの暫定的な規定とされている⁽⁴⁸⁾。

新憲法草案は、選挙権者の要件として、1)合法的に発行された市民カード(Citizenship Card)等により身元が証明されているブータン市民、2)18歳以上、3)投票日から1年以上前に、有権者調査による登録を受けている、4)ブータンにおける有効な法律により投票権を喪失していない、の4点をあげている(第23条第2節)。被選挙権者の要件は、1)ブータン市民、2)1年以上前に有権者登録を受けている、3)立候補手続の時点で、25~65歳、4)議会により定められた教育水準及びその他の要件に合致している、の4点としている(第

(46) BPP は1990年に、DNC は1994年に、それぞれ結成されている。いずれもブータン南部のネパール系住民が中心となって結成された政党であり、難民のブータン帰還などを求めている。前掲注(1), p.234. を参照。

(47) ローズ 前掲注(5), pp.206-207. ただし、ネパール系住民が多数居住するブータン南部では、1世帯1票制が採用されていたという。

(48) "Chimis will also be elected through adult franchise", *Kuensel Online*, 2005.9.29.

<<http://www.kuenselonline.com/article.php?sid=6088>> (last access 2005.12.19)

23条第9節)。なお、被選挙権者については、公務員又は公営企業従業員である場合を含む、7項目の権利喪失要件が定められている(第23条第10節)。

選挙事務を管轄する機関としては、選挙管理委員会が草案に定められている。選挙管理委員会は、1)有権者名簿の準備、維持及び定期的更新、2)選挙日程、3)議会選挙、地方政府選挙及び国民投票の監督、指導、管理及び指揮、4)議会選挙及び地方政府選挙における有権者の範囲設定に責任を負う(第23条第3節及び第4節)。また、国民議会選挙に参加する政党と候補者に対して毎年支給される公的選挙資金(Public Campaign Financing)の支給額設定、並びにこれらの政党及び候補者が選挙で負担する全支出額(公的選挙資金を含む)の上限設定等を行う(第16条第1節及び第2節)。選挙管理委員会は、独立の機関とされ、1名の委員長と2名の委員で構成される。委員長と委員は、大臣評議会議長、最高裁判所長官、国民議会議長、国家評議会議長、反対党党首が共同で推薦した人物の名簿から、国王により任命される(第23条第5節)。委員長と委員の任期は、5年又は65歳に達するまでのいずれか早い時期とされる(第23条第6節)。なお、委員長は基幹公務員である(本稿II-10を参照)。

国民議会が解散されたときには、選挙期間中の行政を担当する暫定政府が設立され、それを最高裁判所長官が率いることになる(第19条第1節及び第2節)。暫定政府の権限は政府の日常業務に限定され、国内外の事務に関するいかなる政治的決定も為すことはできず(第19条第4節)、新たな大臣評議会議長が就任した時点で、暫定政府は解散される(第19条第6節)。このような暫定政府の制度を設けた理由は、政権党が政府の資源を利用できる状態を解消して、選挙時の公平を期すためである、と第4代国王は説

明している⁽⁴⁹⁾。

⑦ 両院議長

現行の2004年国民議会議長法(The Speaker's Act of the National Assembly of Bhutan 2004)⁽⁵⁰⁾によれば、国民議会議長は5年の任期で国民議会議員から互選され、議事進行、議院運営、会期の日程決定等に権限を有する。

新憲法草案では、両院議長について、以下のように定められている。まず両院議長は、いずれも各々の院の議員から互選される(第11条第4節及び第12条第3節)。議長は議事進行について、議事手続の規則に基づき各院で指揮をとる(第10条第11節)。非常事態においては、必要に応じて、国王の勅令に基づいて特別会期を召集することができ(第10条第12節)、議事について止むを得ず非公開が必要な場合には、秘密会の開催を決定することもできる(第10条第15節)。また、両院合同会議においては、原則として国民議会議長が議事進行を主催し、その会場は国民議会の議場とされている(第10条第16節)。ただし、国王の退位決議を審議する両院合同会議は例外で、この場合は、最高裁判所長官がこれを主宰する(第2条第23節)。

その他、両院議長は、選挙管理委員会の委員長及び委員、会計検査院長官、人事委員会委員長及び委員、反腐敗委員会委員長及び委員の候補者について、大臣評議会議長、最高裁判所長官、反対党党首と共に、共同推薦者の1人となる(第23条第5節、第24条第2節、第25条第2節、第26条第2節)。

(2) 行政府

大臣評議会は1968年に設置され、1998年の改革の際に国王がその長を辞することで、国政の責任を委譲された。同時に、各大臣は国民議会の信任を受け、1年ごとのローテーションで

(49) 前掲注(25)参照

(50) 同法のテキストは、ブータン国民議会 前掲注(17)の記事 "legislation" で閲覧可能。

大臣評議会議長に就任することになった。現在のところ、大臣、政府の省の数は10に増えている⁽⁵¹⁾。

ところが新憲法草案では、1998年の改革により導入された制度と異なり、議院内閣制が採用されている。大臣評議会は行政権が帰属する機関と定められ、大臣評議会議長を長とする複数的大臣により構成される(第20条第2節)。大臣評議会議長は、国民議会で多数の議席を得た政権党の党首が任命される(第17条第1節)。ただし、大臣評議会議長は、2期を超えてその地位にとどまることはできない(第17条第2節)。大臣は、大臣評議会議長の推薦に基づいて、国王が国民議会議員の中から任免する(第17条第3節)。ただし、同一の県の選挙区から選出された国民議会議員については、2名を超えて大臣に任命してはならない(第17条第5節)。大臣の数は、能率的にして良好な統治を行うために必要な省の数により決定され、大臣を任命する目的で省を設置することはできない(第20条第2節)。なお、大臣評議会議長及び大臣は、生来のブータン市民でなければならない(第17条第4節)。

大臣評議会は、国際事務を含む国王の権限行使に対して支援及び助言を行うが、国王は、それらの助言について全部又は一部を問わず、大臣評議会に再考を要求することができる(第20条第3節)。また、大臣評議会は、執り行った国務について必要な場合は国王に通知し、さらに国王の要求があれば、国務に関する情報及び文書を提出しなければならない(第20条第4節)。以上から、草案上は、国王も行政に一定程度関与することが認められていると言える。大臣評

議会の役割については、1) 国と社会の開発、国内外の事件により生起する諸問題の状況を評価する、2) 国家の活動目標を定め、それを達成するために必要な財源を決定する、3) 政府の政策を立案及び調整し、その実施を保障する、4) 国内外において王国を代表する、とされている(第20条第5節各号)。大臣評議会議長は、政府の立法計画、年度計画及び優先事項を含む国政に関する年度報告を、国王と両院合同会議に提出する(第10条第10節)。

大臣評議会は、国王と議会に対して連帯して責任を負い(第20条第7節)、議会は政府不信任決議案を提出することができる。それは、国民議会の総議員の3分の1の賛成により発案することができ(第17条第6節)、国民議会の総議員の3分の2以上の賛成により可決された場合には、政府は国王により罷免される(第10条第23節及び第17条第7節)。一方、大臣評議会議長も、国王に対して国民議会の早期解散を勧告できる(第10条第23節)。

(3) 司法府

① 裁判所の構成

レオ・E・ローズ教授によると、1968年以前には、三権分立や司法の独立といった概念はブータンには存在しなかった。概略すると、郡長(Gup)が初審裁判を、県知事が上訴裁判を、国王が終審裁判をそれぞれ担当していた⁽⁵²⁾。しかし、1968年に事実上の最高裁判所である「高等裁判所」が、1969年に県裁判所がそれぞれ設置され、1985年には高等裁判所長官(Chief Justice)が初めて任命された。現在、高等裁判所裁判官の定員は7～9名とされ、優秀な法律

⁵¹⁾ Government Official Web Portal (Bhutan Portal) <<http://www.bhutan.gov.bt/>> (last access 2005.12.21) によると、現在の10省の構成は以下の通り。農務省 (Ministry of Agriculture)、教育省 (Ministry of Education)、保健省 (Ministry of Health)、財務省 (Ministry of Finance)、通商産業省 (Ministry of Trade & Industry)、内務文化省 (Ministry of Home & Cultural Affairs)、情報通信省 (Ministry of Information & Communications)、労働人材資源省 (Ministry of Labour & Human Resource)、外務省 (Ministry of Foreign Affairs)、職業居住省 (Ministry of Works & Human Settlement)。

⁵²⁾ ローズ 前掲注(5), p.259.

専門家で構成される国家司法委員会 (National Judicial Commission) の推薦に基づいて、国王により任命される⁽⁵³⁾。なお、通常の裁判とは別に、高等裁判所の判決に不服がある場合には、国王の裁断を仰ぐ制度も存在する⁽⁵⁴⁾。

ちなみに、司法制度の面においては、1965年まで、17世紀にガワン・ナムギャルにより制定された伝統的な法典が、一般的に用いられていた。その法典は、民事・刑事に関する法典のみならず、宗教法典の性格も有していた。1965年に、第3代国王は法典を修正したが、伝統的な法典の精神や内容は存続し、手足の切断などの残虐刑が廃止される等の修正にとどまった⁽⁵⁵⁾。しかし21世紀に入って、司法の近代化は大幅に進み、2001年には「民事及び刑事訴訟法典」(Civil and Criminal Procedure Code) が、2004年には「刑法典」(Penal Code of Bhutan) が、それぞれ施行されている⁽⁵⁶⁾。

新憲法草案では、高等裁判所よりも上位の裁判所として最高裁判所が新設され、以下、高等裁判所、県裁判所、郡裁判所、並びに国家司法委員会の推薦に基づいて国王が必要時に設置するその他の裁判所及び裁判委員会により、司法府が構成される(第21条第2節)。また国王も、法律面又は事実面における重要な疑問があれば、最高裁判所に対して意見聴取を行うことができるとしている(第21条第8節)。これは、インドなど英国法の影響が強いアジア諸国の憲法によ

く見られる、最高裁の諮問管轄権 (Advisory Jurisdiction) を定めたものと思われる⁽⁵⁷⁾。

② 最高裁判所

新憲法草案によれば、最高裁判所は記録裁判所であり(第21条第3節)、憲法の守護者にして、憲法解釈の終審機関と定められている(第1条第11節)。最高裁判所は、長官1名と裁判官4名で構成され、最高上訴機関として、高等裁判所の判決及び命令を再審する権限を有する(第21条第7節)。また、最高裁判所自らの判断で、あるいは司法長官又は政党の申立てに基づいて、高等裁判所以下で未決となっているあらゆる事案(憲法解釈問題を含む)について、決定又は棄却を行うことができる(第21条第9節)。さらに、憲法に基づいて提起されたあらゆる事案について排他的な司法権を有し、当該案件について何らかの声明、命令、指針又は令状を発することができる(第21条第10節)。なお、この規定は、第7条第22節、及び「すべての人は、この憲法又は法律により授けられた権利の実現のために、裁判所に提訴する権利を有する」と定める第21条第18節とあわせ、インドなどで採用されている令状請求訴訟(憲法上の基本権を保障するために、裁判所に令状の発行を請求するもの)を念頭に置いたものと思われる⁽⁵⁸⁾。

最高裁判所長官は、最高裁判所裁判官又は優秀な法律専門家の中から、国家司法委員会の推

⁵³ ブータン王国裁判所 (Royal Court of Justice) ホームページ <<http://www.judiciary.gov.bt/>> 掲載の記事 "Justice and Judges of the High Court" <<http://www.judiciary.gov.bt/html/judiciary/justice.php>> (last access 2005.12.22)

⁵⁴ 詳細は、山本けいこ 前掲注(5), p.43. を参照。

⁵⁵ ローズ 前掲注(5), pp.262-263.

⁵⁶ これらの法典のテキスト (英文) は、ブータン王国裁判所 前掲注(53)掲載の記事

"Acts and Rules" <<http://www.judiciary.gov.bt/html/act/act.php>> (last access 2005.12.22) で閲覧が可能となっている。

⁵⁷ これは、国家元首 (国王または大統領) が、公共的重要性を有する法又は事実の問題につき最高裁に対して意見を求める制度である。これらの諮問は、具体的訴訟において最高裁の決定を拘束するものではないとされているが、内容が法律の合憲性に関するものである場合には、事前的な抽象的違憲審査と重なる面があると言える。安田 前掲注(38), p.164.

薦に基づいて、国王から任命される（第21条第4節）。最高裁判所裁判官は、高等裁判所裁判官又は優秀な法律専門家の中から、国家司法委員会の推薦に基づいて、国王から任命される（第21条第5節）。国家司法委員会は、最高裁判所長官を委員長とし、最高裁判所における最年長の裁判官、議会の立法委員会委員長、司法長官で構成される（第21条第17節）。最高裁判所長官は、5年又は65歳に達するまでのいずれか早い時期までを（第21条第6節a号）、最高裁判所裁判官は、10年又は65歳に達するまでのいずれか早い時期までを（第21条第6節b号）、それぞれ任期とする。

③ 高等裁判所

新憲法草案によれば、高等裁判所は、1名の長官と8名の裁判官で構成され、すべての事案に関して、県裁判所及び裁判委員会の上訴裁判所であり、また、県裁判所及び裁判委員会の司法権に含まれない事案についても、独自の司法権を行使する（第21条第14節）。また、最高裁判所と同様に、憲法に基づいて提起されるあらゆる事案について排他的司法権を有し、当該案件について何らかの声明、命令、指針又は令状を発することができる（第21条第10節）。ただし、第21条第7節の規定により、高等裁判所の判決及び命令は、最高裁判所の再審を受ける可能性もある。

高等裁判所長官は、高等裁判所裁判官又は優秀な法律専門家の中から、国家司法委員会の推薦に基づいて、国王から任命される（第21条第11節）。高等裁判所裁判官は、県裁判所裁判官又は優秀な法律専門家の中から、国家司法委員会の推薦に基づいて、国王から任命される（第21条第12節）。高等裁判所の長官及び裁判官の

任期は、10年又は60歳に達するまでの、早い時期のいずれかとされる（第21条第13節）。

④ その他の裁判所

新憲法草案では、特別裁判所として、行政裁判委員会（Administrative Tribunal）と代替的紛争解決センター（Alternative Dispute Resolution centre）を設立することができると定められている（第21条第16節）。このうち行政裁判委員会は、公務員が行政決定に対して異議申立てを行う際に、これを審理する機関とされている（第25条第6節）。

(4) 地方政府

第3代国王が即位するまでのブータンでは、国王直属の県知事が、行政、司法、警察等の権力を一手に握り、地方行政を担っていた。その改革は、第3代国王が即位した1952年時から始まったが、根本的には1968年に断行された。この時の改革により、内務省管轄下の県知事が各県の行政に責任を負い、司法については、県裁判所の権限とされるようになったのである⁽⁵⁹⁾。第4代国王の時代になると、1981年に、県知事を委員長とする県開発委員会（*Dzongkhag Yargay Tshogchung*；District Development Committee. 一般に、DYTと略される）が各県に設置され、県内の開発事項について中央政府からこれら機関に権限が委ねられることになった⁽⁶⁰⁾。1991年には、県の下部単位である郡に、郡長を委員長とする郡開発委員会（*Gewog Yargay Tshogchung*；Block Development Committee. 一般に、GYTと略される）が設置された。その役割は、県の決定を郡民に伝達・説明する他、GYTによる開発計画の提案と実施、日常生活一般についての住民の要望を調整することにある⁽⁶¹⁾。

58) インドにおける令状請求訴訟の詳細については、佐藤宏「I-1 インド憲法における人権保障制度—令状請求訴訟（write petition）の分析—」大内穂編『インド憲法の制定と運用』アジア経済研究所，1977，pp.11-43.を参照。

59) ローズ 前掲注(5)，pp.236-239.

60) 河合明宣「ブータンの中央—地方関係」『ヒマラヤ学誌』6号，1995，p.89；山本真弓 前掲注(37)，pp.306-307.

DYT とその導入の意義については、2つの見方がある。1つは、地方に対する中央政府の管理が更に行き届くようになったという見方であり、もう1つは、地方から中央への民意の汲み上げに資するという見方である⁽⁶²⁾。

2002年にブータンは、DYT法 (*Dzongkhag Yargay Tshogdu Chathrim*, 2002: District Development Committee Law 2002) とGYT法 (*Geog Yargay Tshogchung Chathrim*, 2002 (sic): Block Development Committee Law 2002) を制定し、地方制度に大幅な改革をもたらした⁽⁶³⁾。これらの法律の制定には2つの意義があり、1点目は、DYTの委員長は委員による互選となり、中央政府から派遣される県知事は、単に行政の執行者と位置づけられたことである。2点目は、従来村落ごとに公開討議で選出されてきたGYT委員、郡長等について、21歳以上の有権者による直接秘密投票で選出されるようになったことである。この新しいGYT法に基づいて、2002年10月に、全国で統一的な郡長選挙が行われた⁽⁶⁴⁾。

新憲法草案は、第22条で地方政府について規定している。まず、地方政府の機能や位置づけについて、以下のように定めている。1) 社会的、経済的、環境的福祉の開発及び管理において、国民の直接参加を促進するために、国から権限を分権及び委譲されている(第22条第1節)、2) 地方の管轄内で影響を与える事案について、公的な考察のために討論の場を提供することにより、地方の利益が国政の場で考慮されること

を保障する(第22条第3節)、3) 地方政府の目標は、a) 地方共同体のための民主的かつ説明責任を有する統治の提供、b) 適切な方式による共同体へのサービスの提供、c) 地方管轄下の事案における、共同体及び共同体組織の関与の奨励等とし、地方政府はその財政的能力及び行政的能力の範囲内で、この達成に向けて真摯に取り組む(第22条第4節及び第5節)。

地方政府は、国内全20県に設置され、また、県議会 (*Dzongkhag Tshogdu*; District Council)、郡委員会 (*Gewog Tshogde*; County Committee) 及び市委員会 (*Thromde Thogde*; Municipal Committee) で構成されるとしているが(第22条第2節)、おそらくはDYTが県議会、GYTが郡委員会になるものと思われる。市委員会については、県議会、郡委員会との地方制度上の関係が、現時点では明らかではない。

県議会は、県内各郡2名の代表議員(郡長及び副郡長 (*Mangmi*)) と県内各市2名の代表議員とで構成され、議長は議員からの互選とされている(第22条第6節及び第11節)。なお、2002年のDYT法によれば、県内選出の国民議会議員もDYTの職権委員(ex-officio voting member) とされていたが、新憲法草案では県議会議員に含まれていない。市代表議員の選出方法は草案に明記されていないが、2002年に制定されたDYT法によれば、DYTの市代表委員は21歳以上の有権者による直接秘密投票で選出される。県議会の会議の召集回数は年2回以上とされ、任期は5年だが、早期解散もなされる(第22条

(61) 河合 同上, p.90; 山本真弓 同上, pp.306-307.

(62) 山本真弓 同上, pp.307-308.

(63) DYT法及びGYT法の英文テキストは、国連開発計画(UNDP)ブータン事務所ホームページ

<<http://www.undp.org.bt/>> 掲載の記事 "Good Governance" - "Decentralization and Local Governance" で閲覧可能。<<http://www.undp.org.bt/Governance/localgov.php>> (last access 2005.12.20). なおDYT法では、"*Dzongkhag Yargay Tshogchung*" が、"*Dzongkhag Yargay Tshogdu*" と改められているが、UNDPブータン事務所は両者の訳語に "District Development Committee" をあてているため、本稿もこれに倣った。

(64) Karma Ura, "The First Universal Suffrage Election, at County (*Gewog*) Level, in Bhutan", *I.D.E. Discussion Paper* No.4, 2004, pp.2-3. アジア経済研究所ホームページ
<<http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Dp/>> (last access 2005.12.20)

第12節及び第21節)。また、県議会とは別に、県レベルの行政の長として県知事が存在し(第22条第20節)、王国人事委員会の指名を得た者の中から、大臣評議会議長の推薦に基づいて、国王により任命される(第2条第19節q号)。

郡委員会では、郡の下位単位である地区(*Chiwog*)ごとに委員が選出される。郡民により選出された郡長は、郡委員会委員長となる(第22条第7節)。郡委員会の委員数は7～10名とされ、会議の召集回数は年3回以上、委員の任期は5年である(第22条第10節、第12節及び第21節)。

市委員会委員は、市の選挙区ごとに選出される(第22条第9節)。市委員会の委員数、会議の召集回数、委員の任期は、郡委員会と同様である(第22条第10節、第12節及び第21節)。また、市の有権者から直接投票で選出される市長(*Thrompon*)が存在するが(第22条第8節)、郡長と異なり、市委員会を主宰するとは定められておらず、市委員会委員長の選出方法は草案に明記されていない⁽⁶⁵⁾。

なお、地方政府構成員の候補者は、選挙に際して政党に所属することも、無所属のままでも、どちらでも可能である(第22条第17節)。

(5) その他

① 王国会計検査院

王国会計検査院は、公的財源の使用について検査と報告を行う独立機関と定められている(第24条第1節及び第2節)。会計検査院長は、大臣評議会議長、最高裁判所長官、国民議会議長、国家評議会議長及び反対党党首が共同で推薦した人物の名簿から、国王により任命される(第24条第2節)。会計検査院長の任期は、5年又は65歳に達するまでのいずれかの早い時期までとされる(第24条第3節)。また、会計検査院長は、基幹公務員である(本稿Ⅱ-10を参照)。

会計検査院は、政府の全部局を検査する。検査対象には、立法府と司法府の部局、公的財源を管理するすべての公的機関、警察と軍も含まれる(第24条第4節)。会計検査院長は、年度会計検査報告を、国王、大臣評議会議長及び議会に提出する(第24条第5節)。このうち議会は、公的経理委員会(*Public Accounts Committee*)委員5名を議員の中から任命し、会計検査院長が提出した年度会計検査報告等を審査する(第24条第6節)。

② 王国人事委員会

王国人事委員会は、公務員の人事について、その独立と政治的な中立を促進し、保障する機関とされている(第25条第1節)。王国人事委員会委員長及び委員は、大臣評議会議長、最高裁判所長官、国民議会議長、国家評議会議長及び反対党党首が共同で推薦した人物の名簿から、国王により任命される(第25条第2節)。委員長及び委員の任期は、5年又は65歳に達するまでのいずれか早い時期とされる(第25条第3節)。また、委員長は基幹公務員である(本稿Ⅱ-10を参照)。

王国人事委員会は、公務員人事に関する統一規則の制定(第25条第5節)、行政決定(王国人事委員会によるものも含む)に対する公務員の異議申立ての聴取(第25条第6節)、行政活動により不利な影響を受けた公務員への関与(第25条第7節)等が任務とされる。委員会は、年度報告を国王と大臣評議会議長に提出する(第25条第9節)。

③ 反腐败委員会

反腐败委員会は、王国内の腐敗を防止するための独立機関とされる(第26条第1節)。反腐败委員会の委員長及び委員は、大臣評議会議長、最高裁判所長官、国民議会議長、国家評議会議

⁽⁶⁵⁾ 新憲法第1次最終草案によれば、大規模な市では、政府により任命された市長が市委員会委員長となり、また小規模な市では、市委員会委員長は委員に互選される、と定められていた(新憲法第1次最終草案第22条第8節)。

長及び反対党党首が共同で推薦する者の名簿から、国王により任命される（第26条第2節）。委員長及び委員の任期は、5年又は65歳に達するまでのいずれかの早い時期とされる（第26条第3節）。また、委員長は基幹公務員である（本稿II-10を参照）。

委員会の調査に基づく個人、政党又は組織に対する告発は、司法長官府により裁判所に告発される（第26条第5節）。また、委員会は年度報告を国王、大臣評議会議長及び議会に提出する（第26条第4節）。

④ 司法長官

司法長官府は、国及び政府機関内で発生する法的責任、並びに同府に委託されるその他の法律案件について、これを独立して請け負う機関とされる（第28条第1節）。司法長官は、優秀な法律専門家の中から大臣評議会議長の推薦に基づいて、国王により任命される（第28条第2節）。

司法長官は、政府の法律顧問にして法的代表者であり（第28条第3節）、裁判所への出廷や訴訟の提起又は取下げを行うこともでき（第28条第4及び第5節）、議会におけるあらゆる法的質問に対して、議会に出席して意見を表明することができる（第28条第6節）。また、司法長官は、年度報告を国王及び大臣評議会議長に提出し（第28条第7節）、弾劾案に関する報告書を国民評議会議長に提出する（第31条第5節）。

9 防衛及び非常事態

(1) 防衛

ブータンで正規軍の創設が決定されたのは、第3代国王の即位とほぼ同時である。インドの協力を得つつ、1955年から軍の組織化が開始された。ただし、その目的には、外国からの攻撃に対する防衛だけでなく、国内の治安維持も含

まれていたという。当時、ブータンでは警察組織が未整備だったからである。警察については、1965年から組織化が開始されている⁽⁶⁶⁾。

新憲法草案によると、国王は正規軍と民兵の最高司令官とされている（第27条第1節）。しかし軍事委員会（Service Promotion Board）が推薦する名簿に基づいて国王が任命する「防衛軍の長」が（第2条第19節i号）、実際の指揮に当たるとされると思われる。正規軍には王国近衛軍（Royal Body Guards）と王国陸軍（Royal Bhutan Army）の2種類が存在する。両軍ともブータンの安全保障上の脅威に対する防衛の中核とされているが、前者は国王の警護に責任を負い、後者は職業的常備軍として機能している（第27条第2節）。また、王国警察も、内務省⁽⁶⁷⁾指揮下において法と秩序の維持や犯罪防止に取り組み、防衛力の一端を担うと定められている（第27条第3節）。

草案の第27条第4節は、義務兵役、すなわち徴兵制の導入を可能とする規定となっているが、現在のブータンの兵役は志願制である。また、第27条第6節は、ブータンの自衛、又はその安全、領土完全性及び主権の維持を目的とする場合を除き、外国に対して軍隊を使用してはならない、と定めている。

(2) 非常事態

新憲法草案によると、ブータンの主権、安全及び領土完全性、又はブータンの一部が外部からの侵略又は武装暴動により脅威にさらされた場合には、国王は、大臣評議会議長の書面による助言に基づいて、非常事態を宣言することができる（第33条第1節）。また、災害等により国の全部又は一部が脅威にさらされた場合には、非常事態又は非常災害の宣言を（第33条第2節）、ブータンの財政と通貨の安定性が脅威にさらさ

⁽⁶⁶⁾ ローズ 前掲注(5), pp.249-259.

⁽⁶⁷⁾ 草案上は「内務省」となっているが、現行の政府の構成が維持される場合は、内務文化省がこれに相当すると思われる。

れた場合には、財政的非常事態宣言を発することができる（第33条第8節）。これらの宣言についても、国王は、大臣評議会議長の書面による助言に基づいて発することになる。

非常事態宣言の有効期間は宣言を発してから21日間であるが、議会の両院合同会議が、議会の総議員の3分の2以上により決議を行った場合は、この限りではない（第33条第3節）。また、国民議会の総議員の4分の1以上の議員は、閉会中は国王に対し、開会中は国民議会議長に対し、非常事態宣言の否認、又はそれらの有効性の継続の否認について、書面による決議案を提出することができる（第33条第4節）。その審理のために両院合同会議が開催されるが、決議案提出後21日以内に同会議が開催されない場合には、非常事態宣言は直ちに失効する（第33条第5節）。

非常事態宣言の有効期間中には、第7条のうち、第2節（言論、意見及び表現の自由）、第4節（情報伝達の自由）、第5節（情報アクセス権）、第12節（集会及び結社の自由）及び第18節（プライバシー及び名誉の保護）を停止することができる（第33条第7節）。また、この期間中には、憲法を改正することができない（第33条第9節）。

10 弾 効

(1) 基幹公務員

新憲法草案は、最高裁判所長官と同裁判官、高等裁判所長官と同裁判官、選挙委員会委員長、会計検査院長、王国人事委員会委員長、反腐败委員会委員長を、基幹公務員として定めている（第30条第2節）。基幹公務員は、高い水準の倫理と清廉さの維持が要求され、また、いかなる政治的帰属も認められず、再任されない（第30条第3節、第4節及び第6節）。生来のブータン市民であり、ブータン市民以外の者と婚姻していない者のみが就任できる（第30条第1節）。

(2) 弾 効

上記の基幹公務員は、弾効によってのみ罷免される（第31条第1節）。弾効を行い得るのは議会のみであり、基幹公務員に不正行為があった場合に限り、議会の総議員の3分の2の賛成により弾効が成立する（第31条第2節及び第3節）。弾効手続を主宰するのは最高裁判所長官であり、最高裁判所長官が弾効対象となった場合には、最高裁判所の最年長の裁判官が手続を主宰する（第31条第4節）。

11 憲法改正と国民投票

(1) 憲法改正手続

新憲法草案における憲法改正手続は、第34条で規定している。

憲法改正の発案権は議会にあり、両院合同会議における総議員の単純過半数で発案が行われる。議会の総議員の4分の3により可決され、国王の承認が得られれば、憲法は改正される（第34条第1節及び第2節）。もし、国王が憲法改正を承認しない場合には、議会は憲法改正案を国民投票に付託することができる（第34条第3節）。ただし、第1条第2節（政体）及び第2条各節（君主制）を改正する場合は、義務的に国民投票が実施される（第2条第26節）⁽⁶⁸⁾。

(2) 国民投票手続

国民投票手続は、草案の第32条で規定している。上記の憲法改正以外でも、1）議会の両院合同会議で可決されなかった法案を、国王が自身の判断で国民投票に付託する場合（第32条第2節a号）、2）全国における県議会の総議員の3分の1が、国民投票の実施を申し立てた場合（第32条第2節b号）には、国民投票が実施される。税金の賦課、修正及び廃止については、国民投票に付託することはできない（第32条第3節）。全県における投票総数の単純過半数の

⁽⁶⁸⁾ 新憲法第1次最終草案は、第1条第2節及び第2条各節について、その改正等を禁止すると定めていた（新憲法第1次最終草案第1条第2節及び第2条第26節）。

賛成により、付託された案件は成立する(第32条第1節)。

なお新憲法草案は、2005年末に国民投票に付託される予定であったが、現時点では、国民投票に関する法規は制定されていない模様である。

結 び

最後に、憲法草案をめぐる最近のブータンの動向を、簡単に紹介しておきたい。

本稿の入稿時点(2006年1月)では、20県のうちの10県(ティンプー、ハ、パロ、プナカ、ワンデュポダン、モンガル、タシガン、ルンツェ、タシヤンツェ、ペマガツェル)で公聴会が終了しており、公聴会の模様は、ブータンの新聞『クエンセル(Kuensel)』で逐一報道されている。『クエンセル』に掲載されている公聴会参加者の新憲法草案に対する反応からは、当惑ないしは不安も少なからず見受けられる。

例えば、国王の65歳定年制に対しては、国王への敬慕の念、あるいは他国で例の無い規定である等の理由から、その撤廃、又は定年の延長を求める声が見受けられる。また、仏教が国教として明記されず、国王が「ブータンにおけるすべての宗教」の保護者となる点について、これにより仏教以外の宗教の台頭を招くことになるのではないか、と懸念を示す意見が出されている。その他、政党制度の導入が政治的混乱をもたらすのではないかと懸念、ブータンの民族衣装についての規定を盛り込むべきだとの主張、更には1985年市民権法を踏襲した厳格な市民権規定にも拘らず、帰化によるブータン市民

が容易に増大するのではないかと不安を示す例なども見られる。新憲法草案へのこうした公聴会参加者の反応は、あるいは、ブータン国民としてのアイデンティティの維持に対する漠然とした懸念や不安に基づいているのかもしれないと思われる。

これらの懸念や不安に対して第4代国王などは、現在の報道から判断する限りでは、説得によりそれらを解消しようとする傾向がうかがえる。いずれにしても、国王の推進する「上からの改革」と国民の意識とのギャップを埋め得るか否かが、新憲法の定着の鍵を握っていると思われる。

また、2005年12月17日、タシヤンツェ県で開催された建国記念日の祭典において、第4代国王は、2008年にジグメ・ケサル・ナムゲル・ワンチュク(Wangchuck, Jigme Khesar Namgyel)皇太子に譲位すると宣言した⁽⁶⁹⁾。同時に、今後2年にわたり、選挙管理委員会が全20県で議会制民主主義プロセスと選挙の実践活動に関する国民教育の指揮をとること、2008年には議会制民主主義制度の下での最初の政府が選出されること等についても言及した。

2005年12月28日のルンツェ県における公聴会からは、第4代国王に代わり、皇太子がこれを主宰している。

注記

本稿のゾンカ語のアルファベット表記、英訳、和訳は、新憲法第2次最終草案の英文テキスト、『クエンセル』オンライン版の他、脚注で言及した文献又はサイトを参考とした。

(もろはし く に ひ こ 政治議会課憲法室)

⁽⁶⁹⁾ "A new moment in history" *Kuensel Online*, 2005.12.18. <<http://www.kuenselonline.com/modules.php?name=News&file=article&sid=6332>> (last access 2005.12.25) ちなみに2008年時点で、第4代国王は52歳又は53歳である。また、定年や信任投票に拠らない国王の自発的な譲位については、現時点では憲法草案に規定されていない。