

中東諸国の法律・司法制度 ——エジプトとチュニジアの憲法改正——

インテグラル法律事務所

弁護士 田 中 民 之

前回（2013年12月／2014年1月号）の本稿では、サウジアラビアの司法改革を主として裁判所制度の充実の面から眺めてみたので、今回はその続きを述べる予定であったが、本年1月に先ずエジプトで、次いでチュニジアでも憲法改正が行われたので、今回は急遽、これら両国における憲法改正の模様について述べ、サウジアラビアの司法改革については、次回に回すこととした。

1. エジプトの憲法とその改正の経緯

エジプトの憲法はこれまでも何回か改正されており、またその間、憲法が停止状態にあった時期もあるので、初めに、1952年の革命から最新の改正に至るまでの期間のエジプトにおける憲法を巡る動きを確認しておきたい。

① 1952年革命からムバーラク退陣まで

1952年の自由将校団による革命により王制を倒して共和国となったエジプトの最初の憲法は、1956年に制定された（1956年憲法）ものである。この憲法は、初代大統領ナギブの後を継いだナセルの時代にエジプトがシリアと統合してアラブ連合共和国（UAR）が結成されたために効力を失い、UARの解体とエジプト共和国の復活に伴って、1964年に暫定憲法として効力を回復するという、複雑な歴史を辿った。

ナセルの没後その後を継いだサダートは、大

統領に正式に就任した1971年に憲法の全面改正を行い（1971年憲法）、この憲法が、1980年、2005年、2007年の各改正を経ながら、サダート暗殺の後を継いで大統領となったムバーラクが2011年の革命で退陣するまで、エジプトの憲法として存続した。この期間における憲法改正の主要な点は次の通りである。

- i) 1980年改正：シャリーアの国法上の地位を「立法のための基本的法源の1つ」（1971年憲法）から「立法のための基本的法源」への格上げ（この改正点については2012年6／7月号の本稿でも説明した）、大統領の二期を超える再選の認容、「諮問評議会」（Shura Council）と呼ばれる立法機関の設置
- ii) 2005年改正：大統領選挙制度の変更（議会で選ばれた単一の候補の信任投票から、厳格な資格制限を伴う複数候補の立候補制へ）
- iii) 2007年改正：人種、宗教、民族を基礎とする政党の設立禁止、大統領へのテロ対策のための特別権限の付与

② ムバーラク退陣から2012年憲法の成立まで
チュニジアの「ジャスミン革命」を受けて2011年1月にエジプト全土で始まった大規模なデモは、遂に翌2月にはムバーラク体制を崩壊に追い込んだ。その收拾に当たった軍最高評議会は

1971年憲法を停止し、これに代わる憲法宣言を
発布した。

この「憲法宣言」なるものは、新しい統治の
仕組み（憲法、大統領、議会）ができるまでの
暫定措置としてのみ有効な超憲法的性格のもの
であって、法的根拠はなく、非常事態における
国と国民の混乱を最小限度に止める上では他に
方法がないという例外的場合にのみ認められる
ものであるが、1952年の革命の際にも利用され
ているので、軍最高評議会はそれに倣ったので
あろう。その性格から見ても本来は何度も発布
されるべきものではないのであるが、新しい憲
法の制定と民主化（民政移管）へのプロセスを
巡る争いから、この宣言は濫用され、2014年憲
法の制定までの3年間に、軍最高評議会が5回、
ムルシ大統領も2回、この憲法宣言なるものを
発布しており、結果論ではあるがこの憲法宣言
の濫用が、ムルシ大統領とムスリム同胞団の足
を引っ張ったようにも思われる。

何れにせよ、2012年5月の大統領選挙と6月
の同決選投票によってムスリム同胞団系のムル
シが大統領に選出され、その主導の下に構成さ
れた起草委員会の作成した憲法草案が同年12月
の国民投票によって承認されて、新しい憲法
（2012年憲法）として成立する。これにより、難
渋した民主化への道も漸くにして開けたかに見
えたが、この期間はエジプトの民主化への必要
なステップではなく、無駄骨の期間であったよ
うである。

政権の円滑な民政移管のためには、ムスリム
同胞団と軍との協調がやはり大前提であった。
ムルシの大統領就任から憲法草案の策定作業の
終盤頃までは、軍は同胞団の出方を見守って
いたように思われる。結果論ではあるが、同胞
団にはこの点の理解と認識が足りなかったの
ではないだろうか。ムルシ大統領は2012年11月
に、新憲法が成立して新しい人民議会が招集さ
れるまでの間に発布される憲法宣言や大統領令は司

筆者紹介

1960年3月京都大学法学部卒業、1960年4月～1972年
7月外務省勤務（この間、中東諸国においても、研修及
び勤務）。1978年3月弁護士登録（インテグラル法律事
務所）。中東諸国等における渉外的契約および商事紛争
に関する交渉および解決を主たる業務として、現在に至
る。

法判断の対象とならず、また、裁判所は諮問評
議会や憲法起草委員会の解散を決定できないと
いう内容の憲法宣言を発布したが、この憲法宣
言は同胞団を見限る絶好の理由を軍に与えてし
まった。同胞団がこの憲法宣言を出したのは、
それ以前に憲法起草委員会が裁判所によって解
散させられるという前例があったために、新憲
法の制定を確保するには現存の起草委員会の解
散を是が非でも避ける必要があると考えた故で
あろうが、この憲法宣言が民主主義のデューブ
プロセスを無視し、裁判所の判断にチャレンジす
る強引なものであった結果、軍に介入の理由を
与えてしまったことは否定できないであろう。

この宣言に対しては当然のことながら激しい
批判と抗議運動が起きたが、大統領と同胞団は
憲法草案の裁決を強行し、その結果、憲法草案
の国民投票が12月15日に実施され、投票率32.9
%、賛成票63.8%、反対票36.2%で2012年憲法が
成立することになる。しかし同胞団と軍との協
調の可能性は既に失われており、遂に2013年7
月軍はムルシ大統領を解任し、生まれたばかり
の憲法を停止してしまうのである。

③ ムルシ大統領の解任から2014年憲法の成立 まで

ムルシ大統領解任後のエジプトは、2012年憲
法に代わる新しい憲法の制定、大統領の選出、
人民議会の総選挙という順序で民政化の道を進
むことになった。この政治的行程表の最初のス
テップである憲法の制定は、2014年1月の国民
投票により先ずは無事通過することができた
（2014年憲法）。現地の報道によると投票率は

38.6%、そのうち賛成投票が98.1%であるが、ムスリム同胞団を始めとする現政権に反対するグループのボイコット運動の中での投票として考えれば、前述した2012年憲法の際の投票率等に比較しても、まあまあというところであろう。

今後のステップについては、ムルシ解任直後の憲法宣言では、人民議会の総選挙、大統領選挙の順序で行うとされていたが、2014年憲法の規定では、人民議会の総選挙と大統領選挙を新憲法の施行から90日以内に、両方を6ヵ月以内に行うと曖昧に定められている。マンスール暫定大統領は、春に大統領選挙を、続いて夏に人民議会選挙を行うと述べているので、この順番で行われることになるのであろう。

2. 三つの憲法の内容の比較

以上のような産みの苦しみの末に生まれた2014年憲法であるが、これまでの憲法とどう違うのだろうか。以下では、①イスラームと国との関係(シャリーアの国法上の地位)、②立法権(議会)、③行政権(大統領と内閣)、④司法権(裁判所および裁判官)、⑤軍(その特権的地位)について、今回制定された2014年憲法を、1971年憲法(改正されたもの)および2012年憲法と比較して眺めてみることにしたい。

① イスラームと国との関係

(シャリーアの国法上の地位)

1971年憲法が1980年の改正で、シャリーアの国法上の地位を「立法のための基本的法源の1つ」から「立法のための基本的法源」へと格上げしたことは上述したとおりである。この改正によりシャリーアはエジプトの法律の唯一の「法源(法の淵源、依って立つ根拠)」となり、シャリーアに反する法律は憲法に違反することになった、すなわち、シャリーアの国法上の地位は高められ、かつ明確になった、というのが一般的解釈である。またそのような解釈に立脚

して、この文言はエジプト以外の幾つかのアラブ諸国の憲法にも取り入れられて、イスラームを標榜する国の憲法の一つの形となっている。

しかしこの規定は、シャリーアが国の法律として直接適用されることを意味するものではない。適用されるのは、夫々の国の議会が制定する法律(制定法)である。また、シャリーアに反する法律は違憲であるが、その判定は夫々の国の裁判所がするわけであり、裁判所の裁判官はシャリーア法学者であるとは限らない。またシャリーアを解釈する場合に依るべき基準も、この規定では特に示されていない。従って、この規定を持つ国は、それだけはいわゆる「イスラーム国家」になる訳ではない。その意味でこの規定は、イスラームの国法上の地位を高めながらも、いわゆる「世俗国家」であり続けることを可能にするところにその妙味があると言える。

2012年憲法は上記の文言を維持した上で、シャリーアの解釈に関してはアズハル(西暦10世紀のファーティマ朝以来カイロに置かれている、シャリーア法学者の教導等を主たる目的とする学術・教育機関)の法学者の意見を聞かねばならず、更に、シャリーアの解釈原則はスンニ派の理論による旨の規定を追加して、その明確化に一步を進めた、すなわち非世俗化の方向へ転換する姿勢を明らかにした。

しかし2014年憲法は、アズハル自体に関する規定は維持しているが、アズハルの法学者の意見を聞かねばならないとの規定は削除し、また、シャリーアの原則はスンニ派の解釈による旨の規定も削除して、進む方向を元へ戻した。なお、宗教に関連するのでついでに言うと、2014年憲法は、宗教に基礎を置く政党の結成を禁止している。

② 立法権(議会)

1971年憲法では立法機関としては、人民議会

と、1980年改正で加えられた、より制限された立法権限を持つ諮問評議会（“Shura Assembly”）が置かれていた。2012年憲法はこの二つの立法機関を維持していたが、2014年憲法は諮問評議会を廃止し、人民議会だけの一院制という1980年改正前の1971年憲法の形に戻した。

2014年憲法では、人民議会の議員の総数は従来の350人以上から450人以上に増員されている。議員は国民の直接、秘密投票で選ばれるが、1971年憲法および2012年憲法にあった議員の半数以上は労働者と農民から選ばれるとの趣旨の規定は2014年憲法にはない（経過規定の中で、最初の選挙において労働者と農民の代表が適切に選ばれるように国は努力する旨が述べられている。またついでに述べると、若者、キリスト教徒、障害者、海外在留者についても、同様の趣旨が定められている）。また、2012年憲法には国民民主党（ムバーラク政権時代の与党）幹部の大統領選挙および議会選挙への立候補を10年間禁止する旨の規定が置かれていたが、2014年憲法には置かれていない（同党は既に解散命令を受けて消滅している）。

2014年憲法の定める議員の任期は5年で、免責特権を持つこと等も含めて従来の憲法と同様である。議案の審議や決議の方法、人民会議が議決した法案に対する大統領の拒否権と差戻された法案を3分の2の多数決で再議決して成立させる権利等も、従来の憲法と大きく変わることはない。

立法府による行政府のチェックについては、1971年憲法では人民議会による首相の責任追及の決議と各大臣の不信任決議しか規定がなかったが、2012年憲法では内閣不信任決議についても規定し、2014年憲法では更に、大統領不信任決議についても規定している。すなわち、人民議会の議員の過半数の発議と3分の2の同意により大統領の不信任決議が成立したときは、先ず、期限前の大統領選挙を行うか否かの国民投

票が実施され、賛成多数のときは60日以内に大統領選挙が行われ、反対多数のときは30日以内に人民議会の総選挙が行われるものとされている。

大統領による人民議会の解散については何れの憲法でも規定しているが、各規定に少しずつ違いがある。例えば1971年憲法では解散の要件を「必要な場合」とするのみであった。2012年憲法では、大統領は人民議会の解散の是非を国民投票で問うことができるが、少数の賛成しか得られなかった場合には、大統領は辞職すべきものと定めていた。2014年憲法もこれを踏襲したが、賛成が少数の場合の大統領の辞職の規定は削られている（その埋め合わせのためか否かは判らないが、2014年憲法には、前述したように人民議会による大統領不信任決議の規定が置かれている）。

③ 行政権（大統領と内閣）

1971年憲法では、大統領は国家元首であり、国軍の最高司令官であり、行政権の長として首相以下の閣僚の任免権を有する等の、強力な権限を有していた。この地位は2012年憲法や2014年憲法でもそれほど大きくは変わっていない。変わったのは、大統領の選出方法、任期、不信任決議、弾劾の要件等である。

大統領の選出方法は、当初の1971年憲法では、人民議会で3分の2以上の投票を得て候補者となった上で国民投票で過半数の信任投票を得ることとされていたものが、2005年に改正されて、候補者となるためには人民議会および諮問評議会の20名以上の選挙された議員の推薦か、10以上の州からの、各州1,000名以上、全部で20,000名以上の選挙民の推薦が必要となり、2012年憲法はその要件を踏襲したが、2014年憲法では、人民議会の20名以上の選挙された議員の推薦か、15以上の州からの、各州1,000名以上、全部で25,000名以上の選挙民の推薦に改められた。

次に任期については、1971年憲法では、6年で何回でも再選可能であったものが、2012年憲法で当初4年、再選は1回に限るものと改められ、2014年憲法もこれを踏襲している。

大統領の弾劾については、1971年憲法は人民議会の議員の3分の1以上の賛成で発議され、3分の2以上の賛成があるときは裁判に付されると定め、2012年憲法はこれを踏襲したが、2014年憲法では、発議の要件が過半数の賛成に改められている。

内閣に関しては、首相以下の閣僚の任免権が大統領にあることには、変わりはない。また、首相以下の各閣僚が人民議会に対して説明責任を負っていることも同様である。ただ組閣の手続きに変更が見られるので、その点につき簡単に説明しておく。

まず首相は大統領が選任し、その他の閣僚も(首相の意見に従って)大統領が任命する。1971年憲法が定めるのはここまでであるが、2012年憲法および2014年憲法は更に、組閣後30日以内に人民議会の信任を得ることを求めている。そして2012年憲法では、最初の内閣が人民議会の信任を得られなかったときは、大統領は議会の多数党から選んだ別の首相による新たな内閣を作りその信任を求めるが、その内閣も信任を得られなかったときは、人民議会が選出した首相が内閣を組織し、その内閣も信任を得られなかったときは、大統領は人民議会を解散して総選挙を行うという、3段階方式に改めた。これに対して2014年憲法は、2012年憲法の3番目のステップをはずし、最初の内閣が信任を得られず、更に議会の多数党から選んだ首相の率いる内閣も信任を得られなかったときは、人民議会を解散して総選挙を行うと定めている。

④ 司法権(裁判所および裁判官)

司法権については、3つの憲法の規定で大きく変わるところは余りない。しかし1971年憲法

の下では殆どの期間「非合法化」されて、そのためにその活動を制限する司法判断を受けて苦しんだ歴史を持つムスリム同胞団は、その主導で作った2012年憲法の、特に「最高憲法裁判所」に関わる規定に幾つかの変更を加えており、それを2014年憲法が再修正しているように見受けられる。例えば2012年憲法は、最高憲法裁判所の管轄事項を法律および規則の合憲性の司法的判断とし、裁判官の数を1名の長官と10名の裁判官と定めたが、2014年憲法では、管轄事項については法律や規則の解釈、管轄事項についての紛争の採決、判決や決定の執行上の争いなどに広げ、裁判官の定員については長官1名を定めるのみで、総数は定めていない。また2012年憲法は、大統領選挙や国および地方の議会の選挙の際は、最高憲法裁判所が事前に関係法規の合憲性を判断する旨の規定を置いていたが、この規定は2014年憲法には見当たらない。

なお、大統領が辞任、死亡、恒常的身体不能の場合には人民議会の議長が暫定的に職務を代行するが、人民議会が選出されていないときは、2014年憲法では最高憲法裁判所の長官がその役割を担うと定めている。ちなみに、現在のマンスール暫定大統領は、ムルシ前大統領の解任直前まで最高憲法裁判所の長官であった人である。

⑤ 軍(その国法上の地位)

1952年の自由将校団による革命からムバラク大統領が退陣した2011年までの60年間、軍出身の大統領が続いたエジプトでは、その後も、ムルシ氏が大統領の地位にあった僅か1年間を除いては、軍が政治の主導権を握っている。エジプトでは軍は(そして警察も)、憲法の明文でその国法上の役割が規定された、特別な存在なのである。

軍の長は最高司令官であり、大統領がそれに該当する。国防の基本方針を決めるのは国家防

衛会議（National Defense Council）で、その議長は大統領である。1971年憲法は定めなかったが、2012年および2014年憲法はそのメンバー（大半は軍人）まで定めている。軍の予算はここで決められるので、大蔵大臣もメンバーの一人になっている。なお、2012年および2014年憲法では、これとよく似たメンバーで構成される国家安全保障会議（National Security Council）が設置されている。

その他2012年および2014年憲法では、国防大臣は軍の総司令官であり、軍の将校の中から選ばれると定めている。また2014年憲法はその経過規定の中で、同憲法の施行後2大統領任期間（すなわち8年間）は、国防大臣の任命は軍の最高評議会の承認に基づく旨を規定している。

次にどの憲法においても、司法裁判所から独立した特別裁判所として軍事裁判所の規定を置いている。従来から問題視されてきた民間人を軍事裁判所の審理の対象とする点については、その要件が次第に細かく規定されるようになっているが、大きくは変わっていない。

最後に警察に関する規定につき、簡単に触れておく。既に述べたようにエジプト憲法は軍隊の次に警察に関する規定を置いている。1971年憲法と2012年憲法は、警察の長は大統領であると定めていたが、2014年憲法では警察の長については触れず、「最高警察会議」という機関において、警察の組織と運営については最高警察会議が内務大臣を補佐するという趣旨の規定を置いている。

3. チュニジアの憲法改正

(1) チュニジアの憲法とその改正の経緯

① 独立からベン・アリ大統領の退陣まで

1956年フランスから独立したチュニジアは、初代のブルギバ大統領の下で1959年6月に独立後最初の憲法を制定した。この憲法は、以下に見る通り、大統領をトップとする行政権優位の

統治体制を定めたもので、立法権は大きく制限されていた。

- 大統領は国民が直接選挙する。任期は5年で3回まで再選可能である。大統領は、国家元首であり、国軍の最高司令官であり、行政権の長として首相以下の閣僚の任免権を有するのみならず、非常事態の場合に緊急措置を講じたり、国家の高次の利益に関わる問題を直接国民投票にかけるなどの強力な権限を、自らの判断で行使できる。
- それに対して一院制の国民議会は、法案の発議権は有するものの、大統領が法案を提出したときはその法案の審議を優先しなければならない他、大統領の命令権の管轄が広い結果、法律の管轄事項がその分制限されるという弱い立場におかれていた。

この1959年憲法は、1987年11月に事実上のクーデターでブルギバ（1974年の憲法改正で終身大統領になっていた）を倒してその後を継いだベン・アリ大統領時代に何度か改正されているが、改正の大部分は、以下に示すように大統領の地位を巡るものであった。

- 1988年改正（終身大統領制廃止、大統領の任期を5年、再選3回までに限定）
- 2002年改正（大統領の再選制限規定削除。上院に相当する諮問会議を設置）
- 2008年改正（大統領選挙での対立候補の立候補を認める）

② ベン・アリ退陣から2014年憲法の制定まで

2010年12月に始まった反政府デモの全国的広がりの結果、23年間続いたベン・アリ体制は崩壊し、新しい憲法を作るための手続きが進められることになった。そのために先ず新憲法制定のための国民議会の議員を選出して（2011年10

月)、憲法草案の作成作業が開始された。当初の見込みでは草案は1年程度で出来上がる筈であったが、2013年初めからたて続けに野党議員の暗殺事件等が発生したために予定より遅れて、2013年末に草案がまとまり、それが2014年1月に国民議会の承認を得て、ベン・アリ退陣から3年の期間を経て、漸く新憲法が成立した(2014年憲法)。

このようにチュニジアは、新憲法の制定までにエジプトの場合よりも長い時間を掛けたが、それはそれで良かったのではなかろうか。と言うのは、チュニジア国民議会の第1党である「エンナハダ」(イスラーム穏健派といわれている政党)が、エジプトのムスリム同胞団の轍を踏まず、他の政党やグループとの協調関係を維持したことに時間が掛った一因があると見られるからである。いずれにせよ、国民議会と大統領の選挙が今年10月に行われる予定であるので、チュニジアが今年中には落ち着きを取戻すことを期待したい。

(2) 2014年憲法の内容

以下では、エジプトの憲法を見たのと同じ観点から、チュニジアの新憲法を極めて大雑把であるが、見ておくことにする。

① イスラームと国との関係

(シャリーアの国法上の地位)

チュニジアの1959年憲法は、前文でチュニジア人民は「イスラームの教え」に忠実であると宣言し、本文においても、チュニジアの宗教はイスラームであり、大統領の宗教もイスラームである等の、イスラームにリファーする規定を置いていたが、国の運営が世俗的であることは自他共に認めるところであった。

2011年の選挙で第1党となったエンナハダは、エジプト憲法と同じ「シャリーアは立法のための基本的法源である」という規定を憲法に

置くことを強く主張したが、最終的にはその主張を取下げ、前文の中で、チュニジア国民はイスラームの教えとその公明かつ穏健な目標に従うことと、イスラームとアラブの主体性(Islamic-Arab identity)を維持することを宣言し、本文の中に、1959年憲法と同じく、チュニジアの宗教はイスラームであり、大統領の宗教もイスラームである等の規定を置くに止めた。ただし、本文第1条の、チュニジアの宗教はイスラームであるという文言を含む規定は改正不可と定められており、そこにエンナハダの意地を見るべきなのかもしれない。

なお、前文および本文の中に、チュニジアは「市民国家(civil state)」である、という規定が見られるが、これは、軍隊が支配する国ではないという意味と共に、宗教が支配する国でもない、といういわゆる世俗派の気持ちが込められている規定なのであろう。

② 立法権(議会)

ベン・アリ時代に設置された諮問会議(上院)は2014年憲法では撤廃され、国民の直接選挙で選ばれる国民議会の一院制になっている。議員の任期は5年である。審議する法案の対象にはこれといった制限はないが、その成立が、出席議員の過半数(ただし、定数の3分の1以上)で良いものと、絶対過半数を要するものとに分けられている。

国民議会で可決した法案は大統領に送られて法律になるが、大統領は、理由を付してそれを国民議会に差し戻す権限を持っている。ただし国民議会がその法案を再議決(出席議員の過半数で良いものは絶対過半数で、絶対過半数を要するものは5分の3以上の賛成で)したときは、大統領はその成立を認めなければならない。

③ 行政権(大統領と内閣)

大統領は、国家元首であり、国軍の最高司令

官であることにおいては1959年憲法と変わりはないが、行政権は大統領と首相を長とする内閣が行使するものとされ、首相の選任も、後述するように、大統領の一存では行かなくなっている。大統領の任期は5年（2期以上の再選は、連続か否かを問わず不可）で、国民の直接投票で選ばれる。

首相は大統領が選任するが、2014年憲法は、国民議会の選挙で第1党となった党またはグループに組閣を委嘱するものと定めており、大統領のみの意思で首相を選べるとはされていない。また組閣した内閣は国民議会の信任を得なければならず、4ヵ月以内に信任が得られないときは、大統領は国民議会を解散して、新たな選挙をすることができる。閣僚の選任は首相が行うが、外務大臣と国防大臣については、大統領の意見を聞いた上で決めるものとされている。

④ 司法権（裁判所および裁判官）

司法権に関しては、2014年憲法は、裁判所と裁判官の独立、司法を統括する最高司法審議会、および、裁判所の構成（三審制の普通裁判所、

行政裁判所、監査裁判所、憲法裁判所）等につき規定している。軍事裁判所については、憲法では詳細は規定せず、その管轄事項や組織はすべて法律によるのみ定めている。

⑤ 軍（その国法上の地位）

軍や警察については、1959年憲法同様に2014年憲法も、格別の規定は置いていない。

以上、極めて大雑把にエジプトとチュニジアの憲法の歴史と内容を概観してみたが、憲法の文言に関しては、両者の間に決定的な違いがあるとは思えない。しかしエジプトとチュニジアについて、現状と直近の将来を比較して展望してみると、両者の間には大きな違いがあると言わざるを得ない。ということは、憲法は（そしてそれに基づいて制定される法律も）世の中を大きく変える力を持たないということが、自ずから示されているのであろう。それは人間の観念や思想やイデオロギーの限界をも示しているのかもしれない。

今回は元に戻って、サウジアラビアの司法改革の続きを述べることにしたい。