

中東諸国の法律・司法制度 ——各国の制定法が定める統治制度 ②——

インテグラル法律事務所 弁護士 田中 民之

前回の本稿「[各国の制定法が定める統治制度 ①](#)」ではトルコとシリアについて、憲法を中心にそれぞれの国の国家統治のあり方を大まかに見てみた。別に結論を急ぐわけではないが、そこで見えてきたことは、トルコについては、憲法の定めている「世俗主義」の原則の本来の意味が未だ明確にはされておらず、それが同国の政治的不安定性の底辺を構成しているのではないかとと思われることであり、シリアについては、現行憲法の定めているバース党の一党独裁制度をシリア国民自身で改めていく必要があるが、そのためには、先ず外国の干渉が排除されなければならないのではないかと、ということであった。

今回は前回と同様の観点から、チュニジアの国家統治のシステムを、やはり憲法を中心に見ていくことにしたい。チュニジアを選んだのは、いわゆる「アラブの春」で最初に統治方法の改革に踏み切ったのが同国であるということもあるが、それ以上に、幾つかのテロもありながら、チュニジアはこれまで何とか国の秩序を維持してきており、その努力に対して国際社会も称賛の念を抱いてるようであり、同国のこれからが、中東の諸国のみならず日本の我々にとっても、重要な意味を持つように思われるからである。

チュニジアの憲法については、本誌の2014年2／3月号「[エジプトとチュニジアの憲法改正](#)」においても述べたが、その時の説明は極めて大雑把なものであったので、その後暫く時間が経過したことも踏まえて、統治制度を確認するという観点から、もう一度見直そうと考えた次第である。

2010年12月にチュニジア中部の街で起こった一人の青年の政府への抗議のための焼身自殺がその後チュニジア全土の抗議行動へと拡大し（ジャスミン革命）、更には他の中東諸国にまで民主化要求運動として広がっていった（アラブの春）ことは、既に歴史の一部になってしまったような感じであるが、そのチュニジアの新しい統治制度を、2014年1月に制定され、同年2月から施行された新憲法に基づいて確認しておこう。

なお、以下にお示しするチュニジア憲法の前文および関係条文は、チュニジア政府の公式サイトに掲載されているものに基づいているが、関係条文をそのまま逐語的に訳したのでは長くなってしまうので、重要な部分のみを拾い上げて、その趣旨を適示した部分が多

く、逐語的に訳した部分は少ないことを、予めお断りしておく。

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。

I. 憲法上の規定

2014年のチュニジア憲法は，前文と，それに続く10章149条から成っている。

1. 前文

先ず前文では，2010年に始まったチュニジアの革命はイスラームの教えに従い，イスラームおよびアラブのアイデンティティーと人類の文明に基礎を置くものである旨を宣言した上で，権力の分立に基づく民主的な共和制度の建設と，マグレブおよびアラブ諸国の統一，ならびに，全世界の人々との協力関係の樹立がこの憲法の意図するところであると，宣言している。

2. 本文

本文は前述したとおり149条から成っているが，本稿の目的である統治の制度に直接関係すると思われる規定の主たるものは，以下のとおりである。

第1章 一般原則（§ 1～20）

- ・チュニジアは自由な，独立した主権国家であり，その宗教はイスラームである（§ 1）。またチュニジアは市民国家（civil state）であり（第2条），国民は，その代表者である人民議会を通して，あるいは，国民投票によって，主権を行使する（§ 3）。
- ・国は宗教を保護し，思想と信条の自由を保障し，モスクや礼拝の場所が宗派的道具となることから守り，他人を背教者と宣告することがないようにする義務を負う（§ 6）。

上記「一般原則」の各条の内，第1条と第2条については，「改正不能」と定められている。また宗教については，第1条で「チュニジアの宗教はイスラームである」と定めると同時に，第6条で「他人を背教者と宣告することがないようにする義務」を国に課していることが注目される。これらの規定については，また後で触れることとする。

第2章 権利および自由（§ 21～49）

この章は国民の権利および自由について規定したものであるが，国家の統治方法について直接には関係するものではなく，また，世俗主義や信教の自由についても直接関連する規定は見られない。ただし，女性の権利に関して，第34条および第46条において，国は女

性が獲得した権利を保護し、それを発展させること、ならびに、すべての分野において男女が平等の責任を負うこと、選挙された議員により構成される会議体での男女平等の選出を図ること、および、女性に対する暴力の根絶のために努力すること、を国の義務として課していることを指摘しておく。

第3章 立法権 (§ 50~70)

- ・立法部門は「国民議会」から成る一院制である (§ 50)。
- ・国民議会の議員として立候補する要件（被選挙権）は、チュニジア国籍を10年以上有しており、立候補の時点で23歳以上であり、法律に基づく立候補制限の対象となっていないことである (§ 53)。選挙権は18歳以上の全国民に対して与えられる (§ 54)。
- ・国民議会の議員の任期は5年である (§ 56)。
- ・国民議会の常会は毎年10月から翌年7月までとし、閉会中でも、大統領、首相、または議員の3分の1からの請求があったときは、臨時会が開かれる (§ 57)。
- ・法案の提出権は10名以上の議員、大統領、または首相にある。条約の批准案および予算の承認案は首相のみが提案できる (§ 57)。
- ・法律案などの議案は ① 特別なものと ② 通常のもの とに分けられており、前者の成立には議員の定数の過半数の賛成が必要であるが、後者は、出席議員の単純過半数の賛成で足りる（ただし、賛成の数が議員の定数の3分の1を上回ることを要する）ものとされている (§ 64)。

後者に属する議案としては、条約の批准の他、司法部の組織、軍隊や保安部隊の組織、選挙に関する事項、人権や国民の権利および義務に関する事項など、多くのものが列挙されている (§ 65)。これらの事項が限定列挙なのか例示列挙なのかは必ずしも明確ではないので、国政上重要な事項はすべて後者の議決方法による必要があると考えておいた方が良さそうである。

第4章 行政権 (§ 71~101)

この章は ① 大統領と ② 内閣 の二つの部に分かれている。

(1) 大統領に関する規定 (§ 72~88)

- ・大統領は国の元首であり (§ 72)、選挙で選ばれる。大統領の被選挙権は、生まれたときからチュニジア国籍であるところの、35歳以上のムスリムの男性および女性に与えられる。チュニジア以外の国籍を有する者は立候補に際し、大統領に選ばれたときはその外国国籍を放棄する旨を予め誓約しなければならない (§ 74)。
- ・大統領の任期は5年である。最初の選挙で過半数を得た候補者がいないときは、2週間

- 以内に上位の2名の候補者の間で再選挙が行われ、多数を得た者が選ばれる。大統領は、連続であるか不連続であるかを問わず、2期以上その職に就くことはできない（§75）。
- ・大統領は国を代表し、首相と協議した上で国の防衛、外交、安全に関する政策を定め、国民議会の解散、国家安全会議の主宰、国軍最高司令官の職務の執行等を行う（§77）。
 - ・大統領は、グランド・ムフティの任免、首相と協議した上での軍事、外交上の重要人事の決定、首相の提案および人民議会の承認に基づく中央銀行総裁の任免等を行う（§78）。
 - ・大統領は、国の安全および独立を脅かす非常事態に際しては、首相および国民議会議長と協議し、憲法裁判所長官に通知した上で、必要な措置を講じることができる（§80）。

(2) 内閣に関する規定（§89～101）

- ・内閣は首相と首相が選任する大臣で構成される。大臣の内、外務大臣と国防大臣は、大統領と協議した上で選任するものとされている（§89）。
- ・首相の選任方法は次のとおりである。まず大統領が国民議会の総選挙で勝利した政党に対して、内閣を組織することを要請する。要請から2ヵ月以内に内閣が組織されなかったとき、または、その内閣が国民議会の（絶対過半数による）信任を得られなかったときは、大統領は、各政党および国民議会と協議した上で、自ら選んだ者に内閣を組織させる。その内閣が4ヵ月以内に国民議会の信任を得られなかったときは、大統領は国民議회를解散し、総選挙を実施する。内閣が国民議会の信任を得たときは、大統領は首相および各大臣を任命する（§89）。
- ・首相は閣僚の任命権と共に解任権をも持つが、外務大臣と国防大臣については、任命の場合と同様に解任の場合にも大統領と協議する必要がある（§92）。その他第92条には首相および各省大臣の内政・外交上のそれぞれの権限および法律の執行上の責任が規定されている。
- ・閣議の招集と議題の決定は首相の権限であるが、国の防衛、外交、安全に関する政策が議題であるときは、首相の招請により、大統領が閣議に出席して議事を進めるものとされている（§93）。
- ・内閣は国民議会に対して責任を負う（§95）。国民議会の議員は内閣に対して、文書または口頭で質問することができる（§96）。国民議会の議員の3分の1以上が提出した内閣不信任案が絶対過半数による賛成で可決されたときは、第89条の定める手続きと同じ手続きで次の内閣が組織される（ただし、次期内閣の首相となるべき者の氏名が、不信任案の議決の際に示されていることを要する）。
- ・大統領はその任期中2回に限り、国民議会に対して内閣を信任するか否かの議決を求めることができる。国民議会が絶対過半数で信任しない旨を決議したときは、大統領は89条の手続きに従って新しい内閣を組閣させ、それができないときは、国民議회를解散し

て、新しい国民議会の総選挙を行う（§ 99）。

上記のとおりチュニジア憲法は、アメリカのような大統領制度とも日本の議院内閣制とも異なる、大統領と（首相を筆頭とし、議会の信任を存立の条件とする）内閣とが併立するという形の行政組織（「半大統領制」と呼ばれることもある）を定めており、そのためもあって、憲法の規定はかなり複雑である。

と言ってもこの制度は、例えばド・ゴール後のフランスを始め世界の多くの国でも取り入れられており、チュニジア特有のものというわけではない。この統治形態がチュニジア（やその他のアラブ諸国）に適したものか否かは、次のⅡ．で検討することとしたい。

第5章 司法権（§ 102～124）

この章は、司法権の独立などを規定した冒頭部分（§ 102～105）と、それに続く ① 司法全般 および ② 憲法裁判所 の二つの部に大別されている。

(1) 司法全般に関する規定（§ 106～117）

この部では先ず、裁判官の任命および身分保障、個人の裁判を受ける権利、判決の効力などの司法全般に関わる事項が規定され、それに引き続いて ① 最高司法会議、② 裁判所の序列、③ 行政司法、④ 財務司法 に関する事項が、4節に分かれて規定されている。

- ・最高司法会議は司法権の正しい行使と独立とを確保するための独立した機関であり、そのメンバーの3分の2は裁判官から、残りの3分の1は裁判官以外の者から選ばれる（選抜の方法は法律に委ねられており、憲法には規定されていない）（§ 112～114）。
- ・一般裁判所の序列は上から順に、① 破棄院、② 控訴裁判所、③ 第一審裁判所 である。検察庁は司法行政システムの一部であるとされている（§ 115）。
- ・行政裁判所は行政権の乱用や紛争を管轄し、上から順に、① 最高行政裁判所、② 控訴行政裁判所、③ 第一審行政裁判所 で構成される（§ 116）。
- ・財務司法は監査裁判所が管轄し、公的資金の支出状況を監査する（§ 117）。

(2) 憲法裁判所に関する規定（§ 118～124）

- ・憲法裁判所は、大統領、国民議会、最高司法会議が各4名ずつ選任する12名の裁判官で構成されるが、その内の4分の3は20年以上の経験を有する法律家であることを要する。任期は9年で、3年ごとに3名ずつ交替する（§ 118）。
- ・憲法裁判所は、法律や条約、憲法改正案や法律案、および、国民議会の手続規則の合憲性を判断する唯一の機関であり（§ 120）、その判断は、提訴の時から45日以内に、絶対多数によってなされることを要する（§ 121）。

第6章以下は、その項目名から察せられる通り、国家統治に直接関係するものではないので、項目名のみを列挙しておく。⑥ 憲法上の独立的機関、⑦ 地方自治体政府、⑧ 憲法の改正、⑨ 最終規定、⑩ 経過規定。

なお地方自治の章では、市民と市民社会が各地方の開発計画の立案、実施およびフォローアップに幅広く参加するための措置を講じることを、地方政府に義務づけている (§ 139) ことが注目される。

II. 憲法の統治制度に見られる工夫と問題点

ジャスミン革命とそれに続くベン・アリ大統領の国外亡命後のチュニジアは、先ず新憲法を作るための議会（制憲国民議会）の議員を選出する選挙を行い（2011年10月）、多数を占めた「エンナハダ」（イスラーム穏健派）、「CPR（共和国のための会議）」（世俗政党中道派）、「エタカトル」（世俗政党左派）の間で憲法制定作業を進めていった。

新憲法は2014年1月に制憲議会で可決成立し、同年2月から施行されたが、その間にチュニジアでは、政党党首や国民議会議員の暗殺事件もあり、制憲議会が麻痺状態に陥ることもあった。しかし議会外の力が政党間の協議を再開させ、新たな内閣の組閣や憲法の制定と施行のロードマップ作成へと導いていった。ちなみに、この「議会外の力」の主体をなした4団体（チュニジア労働総同盟、工業・手工業連合会、人権擁護連盟、および、全国弁護士協会。4者合わせて「ナショナル・ダイアログ・カルテット」と呼ばれた）は、2015年のノーベル平和賞を受賞している。

憲法の原案作成の責任は制憲国民会議の特別委員会が握っていたが、この委員会の構成は、当然のことながら、国民会議の各グループ別の議員数を反映したものであったから、エンナハダが多数を握っていた。しかし話合いが行き詰まった時点で、各グループが同じウエートを持つ「調整委員会」が組織され調整に当たることになった。詳しいことは判らないが、報道によるとこの調整委員会が憲法成立の鍵となったようである。

それでは、2014年憲法に見られる工夫と問題点を、主として統治制度の観点から、① 国と宗教との関係、② 行政組織上の問題、および、③ 憲法裁判所に関わる問題 に的を絞って考えてみたい。

1. 国と宗教（イスラーム）との関係

国と宗教との関係について、ここでは第1条と第6条を取り上げて考えてみたい。

- (1) 憲法第1条は「チュニジアは自由な、独立した主権国家であり、その宗教はイスラームである」と定めている。実はこの規定は、ブルギバ大統領時代の旧憲法の第1条と同じ文言なのである。

国と宗教との関係を示す憲法上の規定としてアラブ諸国で最も良く知られているものの一つは、恐らくは、「シャリーアは立法のための基本的法源である」であろう。この規定は、1971年のエジプト憲法で取り入れられたものであるが、その後1980年に、「幾つかの基本的法源の中の一つ」から「唯一の基本的法源」という意味の文言に改正された（英訳文でいうと、“a main source of legislation” から “the main source of legislation” へと改正された）ことで一般にもよく知られることになった。

チュニジアの制憲国民会議においてエンナハダはこの規定の導入を主張したが、CPRやエタカトルはシャリーアが何かは不明だという理由でこれに強行に反対し、結局エンナハダはこの主張を取下げ、旧憲法の第1条と同じ文言をそのまま維持することに合意したのであり、要するにこの第1条は妥協の産物である。

- (2) 次に思想・信条・宗教の自由を保障した第6条について考えてみよう。この条で注目すべき点は、「タクフィールの禁止」が定められていることである。

「タクフィール」とは「ある人や集団をカーフィル（不信仰者、イスラームを捨てた者）と宣告すること」を意味するイスラーム法学上の用語であるが、憲法制定作業が進行中の2012年にチュニスで開かれた美術展を巡って、その展示物の中にイスラームに反するものがあるとの論争が起こり、それを受けてエンナハダが「言論の自由は保障するが、それによってイスラームの価値が損なわれてはならない」と主張したのに対して世俗政党が猛反発し、かえってこの第6条に「タクフィールの禁止」が付け加えられることになった、という経緯があるようである。

岩波イスラーム辞典によれば、体制的なウラマーやムスリム同胞団などはタクフィールの濫用を否定している（P.600）ということであるから、イスラーム穏健派に分類されているエンナハダにしてみれば、タクフィールが禁止されても別に構わないと、いわば安易に考えたのかもしれないが、第2章（権利および自由）に世俗主義や信教の自由についての規定が見られないこともあって、この第6条には「曖昧性」が漂う（悪く言えば、矛盾する）ものになっている。

- (3) しかしチュニジアの置かれた現状から見れば、そしてより好意的に考えれば、この憲法は、チュニジアの宗教はイスラームであるが、同時に、他の宗教の信者が自分達の宗教を信じることを認め、それらの者を「背教者」と呼んで迫害したりはしない、と宣言している、と整理することもできるであろう。そうであるとするとチュニジアは、前回の本稿でご説明したエルドアン政権下のトルコよりも、より「世俗国家」的な国家運営を目指している、と言えるかもしれない。

2. 行政組織上の問題

- (1) ここで考えてみたいのはチュニジア憲法が取り入れた、大統領と（首相を筆頭とする）内閣とが併立するという形の行政組織（「半大統領制」）である。この制度は、上記の I. で述べたように、フランスを始め世界の多くの国の憲法でも取り入れられており、チュニジア特有のものではないから、その制度自体に問題があるわけではないけれども、大統領と首相の対立の問題が起こるであろうことは、チュニジア憲法の規定からも容易に想像できるという、いわば弱点を抱えている。
- ・首相は大統領が選ぶが、国民議会の同意（信任）が必要である。
 - ・大統領の選挙と国民議会の選挙とでは、その行われる時期が必ずしも一致しない上に、投票する国民の投票基準も異なるであろうから、大統領を支持したグループと国民議会の多数派を支持したグループとが合致する保証はない。
 - ・従って大統領が望ましいと考える者を首相に指名しても、その者が国民議会の信任を得ることができるとは限らない。
 - ・そのため大統領は、必ずしも自分の意に添わない者を首相に任命し、その結果大統領と首相が対立する場合が起こり得る。

しかし国の行政を共に司るべき大統領と首相が対立したのでは、その国が政治的混乱に陥ることは火を見るよりも明らかである。チュニジア憲法はこの点に十分対処しているであろうか。

- (2) この問題に関係してくると思われる規定は以下の程度であって、残念ながらチュニジア憲法が上記(1)で指摘した点に十分に対処しているとは言えないようである。
- ・大統領は、その職にある間は、政党の責任あるポストに付いてはならない（§76）。
 - ・国民会議は3分の2の多数決による決議で、重大な憲法違反を理由に大統領の解任を憲法裁判所に対して申立てることができる。憲法裁判所が裁判官の3分の2の賛成で申立てに理由があると判断したときは、大統領は解任される（§88）。
 - ・大統領が指名した者を首相とする内閣が4ヵ月以内に国民会議の信任を得られないときは、大統領は国民会議を解散し、総選挙を行うことができる（§89）。
 - ・国民会議は、3分の1以上の議員の発議により、かつ、次期首相の候補者を示した上で、絶対過半数の議員の賛成で、内閣の不信任を決議することができる。不信任決議が成立したときは、大統領は第89条に従って、次期首相候補者に対して、内閣を組織することを要請する（§97）。
 - ・首相は国民会議に対して内閣信任の決議を求めることができる。決議の成立には、絶対過半数の賛成を要する。決議が成立しなかったときは、内閣は総辞職したものと見

做される（§98）。

- ・大統領と首相との間に権限上の争いが生じたときは、何れかの当事者からの申立てに基づき、1週間以内に憲法裁判所が裁定する（第101条）。

- (3) 2014年10月新憲法下初の国民議会選挙が行われ、ニダー・トゥーネス（チュニジアの呼びかけ）が第一党に、エンナハダが第二党になった。次いで同年12月に大統領選挙が実施され、マルズーキ現大統領とニダー・トゥーネス党首のエセブシ候補（元首相）の間の決選投票の結果、エセブシ候補が大統領に就任した。翌2015年2月、元内務相のエシード首相率いるニダー・トゥーネス、エンナハダ、自由愛国連盟（UPL）（第3党）、アフエック・トゥーネス（第5党）等からなる連立内閣が成立し、革命後初の本格政権が発足した（以上、外務省のホームページによる）。その後の報道によれば、国民議会は同年7月30日にエシード内閣の不信任を決議し、翌8月、エシード内閣の地方相であったニダー・トゥーネスのユースフ・シャーヒド氏を首相とする内閣が後を継いだ。

新聞報道によれば、老齢（今年90歳）のエセブシ大統領は、自分の息子のハフェド（ニダー・トゥーネス党首）を後継の大統領にすることを目論んでいるらしいが、ジャスミン革命の母国であるチュニジアが、ブルギバや、ムバーラクや、アサドが陥って国民から総すかんを食らったネポティズムの道を辿るのでは、アラブの安定や民主化は絶望的であろう。

3. 憲法裁判所に関わる問題

最後に、憲法裁判所に関わる問題を取り上げておきたい。この問題を考えてみたいのは、例えばエジプトにおいて、憲法裁判所が事態の解決に十分な機能を発揮できず、時には事態をかえって悪化させてしまうような判断を繰り返す例が見られたからである。

憲法裁判所と言えども国の機関である以上、その国の安寧、秩序、発展に資する方向で判断を下すべき義務を負っていると考えられるが、そのためには、憲法裁判所がその機能を円滑かつ十分に果たし得るように、それを支えることのできる規定を憲法に置いておくことが必要であろう。チュニジア憲法のその点の規定はどうであろうか。ここでは次の3点に絞って考えてみたい。

- ① 憲法裁判所の役割が最も問題となるのは、国が非常事態に立ち至ったときであろう。チュニジア憲法は、人民議会の議長または30人以上の議員が求めたときは、憲法裁判所は15日以内に、非常事態が続いているか否かを判断することと定めている（第80条）が、憲法裁判所が非常事態であると判断した後に起こり得る問題（例えば、

その判断はいつまで有効なのか、非常事態が続いているか否かにつきその後も改めて判断を求めなければならないのか、など) については、特段の規定はない。

- ② 憲法裁判所の管轄事項に関しては、上記のとおり第120条が定めているが、それらの事項が限定列挙なのか否か（規定されていない事項について、憲法裁判所が判断することが可能か否か）は、明らかではない。
- ③ チュニジアの裁判所は、上述したように、一般の（司法）裁判所の他に、行政裁判所（§ 116）と、会計や財務の問題を扱う監査裁判所（§ 117）で構成されている。前記 ② で「第120条が定めている」と書いた事項は、司法裁判所の管轄事項であるように思われるが、憲法裁判所が、これらの事項に加えて、行政裁判所や監査裁判所の管轄事項をも裁けるのかは、明らかではない。

2014年憲法の制定後まだ2年しかたっていない。我々としては、ジャスミン革命以前の忌まわしい過去から抜け出そうというチュニジア国民の努力を、焦らず気長に見守るしかないであろう。チュニジアはもともと教育水準が高く、政教分離や女性の社会進出などの点で民主主義を受け入れる下地があった国であると言われてきた。ポピュリズム政治の愚に陥ったエジプトなどの轍を踏むことなく、新憲法制定作業がデッドロックに差し掛かった際に「調整委員会」を組織してこれを乗り切ったように、チュニジアがこの難局を乗り切り、「アラブ諸国の民主化」の成功例となることを期待したい。

* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。