

【研究ノート】

カンボジアにおける諮問勸告高等評議会の意義と問題点

**The Significance and Issues of the Supreme Council for Consultation and Recommendations
in Cambodia**

リム・リーホン

LIM LYHONG*

Abstract

This paper examines the significance, achievements and issues of the Supreme Council for Consultation and Recommendations (SCCR) in Cambodia. SCCR was established in 2018 following the general election in which the Cambodian People's Party (CPP) won all the parliamentary seats in the National Assembly, for the first time in 25 years.

Since its establishment, SCCR, consisting of members from 16 small political parties, has been playing a role as an advisor to the Cambodian government. Its fundamental role includes initiating policies, enactments of necessary law and regulations as well as giving recommendations to the government. It also monitors the enforcement of national and local laws and policies of all government agencies to eliminate passiveness and anomalies.

This paper firstly provides a brief overview of the SCCR, its members, roles and relationships with the government. It then examines the significances and achievements over the past years. For example, a dialogue between the government and different political party leaders in SCCR has been maintained, thereby somewhat contributing to the democracy in the country as well as to strengthening accountability by the government to the people. Lastly, it; however, analyzes issues related to the SCCR. It argues that there are issues in the system and practice. For instance, the establishment of SCCR has, in turn, further weakened a “checking” role of the National Assembly on the government in the parliamentary system of Cambodia.

目次

- I. はじめに
- II. 諮問勸告高等評議会の組織
- III. 諮問勸告高等評議会の権限

* カンボジア・王立法経大学非常勤講師

IV. 諮問勧告高等評議会の意義と成果

V. 諮問勧告高等評議会の問題点

VI. おわりに

I. はじめに

カンボジア王国憲法（以下、「1993年憲法」という）は、カンボジア憲法史上6つ目の憲法として、20年以上に及ぶ内戦に事実上の終止符を打ったものである¹。1993年憲法第51条は、「カンボジア王国は、複数政党制の自由民主主義政治を実施する。クメール市民は、自身の国の運命の主人である。権力は全て、市民に属する。市民は、自身の権力を、国民議会、元老院、王国政府及び裁判所を通じて行使する。権力は、立法権、行政権及び司法権に分立する」と規定し、複数政党制に立脚した自由民主主義を採用することを明言している。その他、君主制、人権保障、市場経済体制の原理も採用している²。

1993年憲法の成立以来、カンボジアにおいては、5年に一度、総選挙³が行われてきた。2018年7月29日の第6期国民議会議員選挙では、最大野党不在⁴の中、20政党の参加によって実施され、その結果、与党・人民党⁵が全125議席を獲得することとなった⁶。一党が全議席を独占する状態は、1993年憲法が制定されて以来、この選挙が初めてのことである。この選挙結果を受けて、欧米諸国をはじめとする国際社会は、カンボジアの民主主義が後退していることを示しているとして批判を行うこととなった⁷。

そこで、カンボジア政府は、こうした批判に対応しつつ、1993年憲法が掲げる複数政党

¹ 四本健二『カンボジア憲法論』（勁草書房、1999年）73頁。

² 同上、84-90頁。

³ 1993年憲法第78条は、「国民議会の立法期は、5年とし、新しい国民議会が成立した時に終了しなければならない」と規定している。

⁴ 2013年7月28日に行われた第5期国民議会議員選挙では、与党・人民党が68議席、最大野党・救国党が55議席を獲得した。この点については、チアン・バナリット「2013年カンボジア総選挙と外部アクターの役割（特集1 カンボジア国家建設の20年）」アジ研ワールド・トレンド 219号（2013年）16-20頁、を参照のこと。しかし、救国党は、2017年に最高裁判所の決定により解党されてしまい、2018年の第6期国民議会議員選挙には参加できなかった。

⁵ 1990年代以降のカンボジアの政治状況と人民党支配については、山田裕史「開発下のカンボジアにおける人民党支配——国家と社会に浸透する党」アジア研究 65巻1号（2019年）79-95頁、山田裕史「人民党長期支配下で台頭するカンボジア版『太子党』」IDE スクエア：世界を見る眼（2021年）1-10頁（<http://hdl.handle.net/2344/00051933> [最終検索日：2022年3月22日]）を参照。

⁶ 初鹿野直美「第1章 カンボジアの2018年総選挙を振り返る」初鹿野直美編『カンボジア：最大野党不在の2018年総選挙（機動研究中間報告）』（アジア経済研究所、2019年）1-6頁。同選挙の参加政党と選挙結果については、初鹿野直美、新谷春乃「第1章 2018年総選挙：参加政党の公約と選挙の結果」初鹿野直美編『カンボジアの静かな選挙：2018年総選挙とそれに至る道のり（情勢分析レポート31号）』（アジア経済研究所、2020年）23-50頁。

⁷ 例えば、2018年9月13日、欧州議会は、共同決議案（Joint-motion for a Resolution）を採択した。<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=695678&l=en> [最終閲覧日：2022年3月22日]。

制の要素を政治に反映することを目的として、諮問勧告高等評議会⁸（ឧត្តមក្រុមប្រឹក្សាពិគ្រោះ និងផ្តល់យោបល់, Supreme Council for Consultation and Recommendations : SCCR）を設置した。同評議会については、その機能や問題点を分析した先行研究（初鹿野 2020）は存在するものの、同評議会の組織および権限の詳細、さらにカンボジアにとっての同評議会の存在意義、これまでの成果や、その問題点について十分に分析されているとは言い難い。そこで、本論文は、諮問勧告高等評議会の組織及び権限について紹介し、同評議会の意義と成果を検討した上で、同評議会の問題点を明らかにしたい。

II. 諮問勧告高等評議会の組織

諮問勧告高等評議会は、2018年9月6日、諮問勧告高等評議会の組織及び運営に関する勅令によって設置された⁹。その目的は、複数政党制の自由民主主義体制を促進し、国の建設にとって利益となる多様な意見を収集することである（勅令第1条）。同評議会への参加資格は、第6期国民議会総選挙に参加した政党が保持しており（第2条1項）、その実際の参加は、各政党の自発的な決定によって行われる（第2条2項）。実際には、第6期国民議会総選挙に参加した20政党の中から、2018年8月21日に行なわれた政府との第1回の準備会合に出席した16政党が、参加政党となる（第2条3項）¹⁰。

同評議会は、国民への奉仕と国の発展を目的として、国家の業務を効率的に促進するために、政府の諮問を受け、また勧告する役割を果たす（第3条1項）。同評議会の任期は、国民議会の第6立法期と同じ（第3条2項）、すなわち2023年までである。

同評議会の評議員は、同勅令の第2条に従い、各政党が指名する。各政党は、2名の評議員を同評議会に派遣することとなっている（第4条1項）。また、同勅令が執行された後に、同評議会の創設時から同評議会に参加した政党以外の政党が参加を希望する場合、当該政党は、その参加について正式に首相に申請し、首相の同意を得ることで、参加することができる（第4条2項）。各政党が指名する2名の評議員のうち、「一人は、上席の評議員であり、上級大臣たる地位を有し、もう一人は、次席の評議員であり、大臣たる地位を有する。各政党が指名する同評議会の評議員は、政府の顧問の役割も果たす。政党が指

⁸ 同評議会の名称の和訳については、初鹿野直美「2020年のカンボジア 新型コロナウイルス感染症を封じ込めるも、経済は大幅に失速」『アジア動向年報 2021』（アジア経済研究所、2021年）を参考にした。

⁹ ព្រះរាជក្រឹត្យលេខ នស/រកត/០៩១៨/៩៣២ ចុះថ្ងៃទី ៦ ខែ កញ្ញា ឆ្នាំ ២០១៨ ស្តីពីការរៀបចំ និងការប្រព្រឹត្តទៅនៃ ឧត្តមក្រុមប្រឹក្សាពិគ្រោះនិងផ្តល់យោបល់（諮問勧告高等評議会の組織及び運営に関する2018年9月6日の勅令 NS/RKT/0918/932）。

¹⁰ 諮問勧告高等評議会に不参加の4政党のうち、草の根民主主義党（Grassroots Democratic Party: GDP）と我々の祖国党（Our Motherland Party: OMP）は、8月末に一度は参加の意思を表明したが、党内の議論の結果として他党との対話には「参加しない」ことを10月に決定した。この点については、初鹿野直美「2018年のカンボジア 最大野党排除のままの総選挙実施と選挙後の懐柔策」『アジア動向年報 2019』（アジア経済研究所、2019年）246頁、を参照のこと。See also: “Party rejects Consultation Forum to avoid ‘mess,’” *The Phnom Penh Post*, October 30, 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/party-rejects-consultation-forum-avoid-mess> (accessed March 22, 2022).

名する評議員は、同政党の党首、副党首または事務局長でなければならない。党が、別の要人を指名する場合には、首相の同意が必要である。各政党が指名する評議員は、首相の提案に基づき、勅令によって任命される」（第5条）。

同評議会は、「議長の招集に基づき、月に一回会議を開き、意見交換を行う。議長は、同勅令第2条に従い、国家選挙管理委員会によって作成された投票用紙に記載する政党の順番に基づいて、月一回交代の原則に基づいて政党が指名した評議員から選出される」（第6条）。また、同評議会は、「首相の招集に基づき、6ヶ月に一回会議を開き、首相と意見交換を行う。必要な場合、6ヶ月の間に、同評議会の評議員の3分の1以上の要請により、臨時会議を開き、首相と意見交換を行うことができる。首相は何らかの事情で出席できない場合、副首相を自らの代理に指名し、同臨時会議を主宰させることができる」（第7条）。

Ⅲ. 諮問勸告高等評議会の権限

「諮問勸告高等評議会は、国民と社会への奉仕のために、公共機関と政府当局のあらゆるレベルの業務の効率化を図ることを目的として、議会の枠組み外で、建設的な意見を政府に対して直接に提供する機能を果たす」（第9条）とされる。同評議会は主として、3つの機能を有する。

第1に、議会の枠組み外で、政府の採用すべき政策案を作成し、それについて意見を述べる。より具体的には、同評議会は、首相に対して政策を提案することができる（第11条1項）。政府の政策は、大臣会議に提出する前に、同評議会の審議を経なければならない（第11条2項）。

第2に、法案作成の段階において、政府に対して法律その他の法規範文書の制定を發議し、またその作成について意見を述べる。具体的な手続きとして、同評議会は、政府法案その他の法規範文書の草案を作成し、首相に対して提案し、首相を通じて担当の大臣に意見を伝えることができる（第12条）。

第3に、あらゆる政府の国家・地方レベルの法と政策の執行を監視し、法や政策の機能不全や異常を改善する。具体的には、評議員は、あらゆるレベル及び部署の官僚や職員による不正、異常、汚職、及び、職権濫用に関する証拠や手がかりを特定するために、政府による法及び政策の執行のプロセスを監視する十分な権限を有する。効率的に業務を遂行するために、評議員は、政府の顧問として上記の機能を果たす（第15条）。評議員は、これらの活動によって得た成果を、同評議会の会議に提出し、または首相に直接提出することができる（第16条1項）。会議では、同評議会は、首相に対して機能不全や異常を改善するための意見を述べることができる（第16条2項）。

「諮問勸告高等評議会は、首相の下に事務局を置く。同評議会の事務局長は、首相に任

命される」(第17条)。また、同評議会の運営費用は、大臣会議の予算より支出する(第19条)。

IV. 諮問勸告高等評議会の意義と成果

諮問勸告高等評議会には、以下の意義があると考えられる。

第1に、同評議会が、野党と政府との対話の場として存在していることである。これにより、現在のカンボジアは、一定の民主主義¹¹的な状況を保持していると思われる¹²。カンボジアでは、与党と野党の対話の仕組みが重要なものとされている。というのも、これまでのカンボジアの歴史において、野党が与党に対して不満を持つときは、往々にしてボイコットに訴えかけて与党に抵抗するという手段を取りがちであった。2013年7月28日に行われた第5期国民議会選挙はその例である。この選挙では、国民議会の123議席のうち、与党・人民党は68議席、野党・救国党は55議席を獲得した。選挙の結果は2013年9月8日に確定した¹³が、救国党は、選挙に大規模な不正があったとして、この選挙結果を認めず、国民議会をボイコットした¹⁴。このため、国民議会では、これ以降2014年7月までの約1年間、人民党による一党支配が行われることになった。

第6期国民議会選挙に参加した政党は20党であったにもかかわらず、諮問勸告高等評議会に参加したのは16政党にとどまったことは、確かである。草の根民主主義党(Grassroots Democratic Party: GDP)、我々の祖国党(Our Motherland Party: OMP)、民主連盟党(League for Democracy Party: LDP)とクメール反貧困党(Khmer Anti-Poverty Party: KAPP)の4つの政党は、同評議会への不参加を決定した¹⁵。しかし、これまでの野党によるボイコットと異なるのは、今回同評議会に参加しなかった政党も、こうした政府と政党の対話のフォーラムそのものは歓迎したことである。例えば、GDP党首は、こうした対話の場の精神は、国民統一に関するGDPの政策の一部であると述べていたのだ¹⁶。

¹¹ 「民主主義」の定義については、多様な意味があるが、ここでは、「複数の政党が国民の意見を反映させるために、政治過程に積極的に参加すること」と定義する。「民主主義」の定義については、民主化支援のあり方(基礎調査)研究会『民主的な国づくりへの支援に向けて——ガバナンス強化を中心に』(国際協力事業団国際協力総合研修所、2003年)78-80頁を参照のこと(https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/2002_03a.pdf [最終検索日: 2022年3月22日])。

¹² 初鹿野も「総選挙前、欧米諸国から非難を浴びつつ頑なまでに野党力への圧力を強めてきたカンボジア政府および人民党は、選挙を終えて、少しずつ『対話』を再開し始めた。もちろん、対等な立場での『対話』というものではないが、野党が意見を表明できるかもしれない場が確保されたという意味では、一種の雪解け状態にたどり着いた」と述べている。この点については、初鹿野、前掲注6論文、5頁、を参照のこと。

¹³ 山田裕史「第五期国民議会指導部とフン・セン新内閣の顔ぶれ」アジ研ワールド・トレンド219号(2013年)8頁。

¹⁴ Sokchea Meas, “CNRP assembly boycott continues,” *Phnom Penh Post*, September 25, 2013, <http://www.phnompenhpost.com/national/cnrp-assembly-boycott-continues> (accessed March 22, 2022).

¹⁵ 初鹿野、前掲注10論文、246頁。

¹⁶ “Party rejects Consultation Forum to avoid ‘mess,’” *The Phnom Penh Post*, October 30, 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/party-rejects-consultation-forum-avoid-mess> (accessed March 22, 2022).

先述したように、同評議会は、法律及び政策の執行のプロセスを監視し、首相に対し意見を述べる権限を持つ。複数政党の代表が、政府に対して多角的見地から意見を述べることによって、カンボジアの民主主義を一定程度強化できたと思われる。同評議会の評議員の一人も、「最も感謝しているのは、民主主義を最大限に実施できることである」と主張した¹⁷。

第 2 に、同評議会による監視や調査により、政府の国民に対するアカウントビリティを一定程度強化することができたと思われる。例えば 2019 年には、同評議会は、司法、商業、情報、保健、労働、反汚職といった分野の担当大臣を招き、会議を 17 回にわたって開催した¹⁸。さらに、同評議会は、国民と面会し、土地紛争、州の土地侵略、林業犯罪、漁業犯罪、環境問題、電力乱用、ビーチ、湖、小川、運河の埋め立てなどについて、1 年間に 251 件の問題を調査する 90 のレポートを首相に提出した。より鮮烈な事例としては、司法の不正や汚職の問題が同評議会の会議で取り上げられ、首相は司法大臣に対し、これらの問題を速やかに取り組むよう指示したことである¹⁹。首相が、同評議会がこれまでの野党議員よりも効率的に役割を果たしており、真実や社会の問題を探り、国家の改革に大きく貢献していると評価している²⁰のは、これら評議会の成果を踏まえれば、当然のことであろう。

また注目されるのは、同評議会の機能について、これまで政府を頻繁に批判してきた NGO が肯定的な評価を与えていることである。例えば、人権 NGO であるカンボジア人権・開発協会 (Association pour le droit de l'homme et le développement au Cambodge: ADHOC) の広報担当者であるスン・センカロナ (Seung Senkaruna) は、同評議会が国民の抱える問題に取り組むことに対し、感謝の念を述べ、さらに、同評議会が国民の要求を差別なく処理することを期待し、次の通りに述べている。「すべての仕事を政治的な観点から評価することはできないが、それぞれの役割が果たされれば、国民に利益をもたらすと信じている。国民が [同評議会の機能] を活用すれば、受け入れる」²¹。

V. 諮問勸告高等評議会の問題点

前述したように、一定の意義と成果を持つ諮問勸告高等評議会であるが、他方で、大き

¹⁷ Aun, Chhengpor, "Small Parties Council Attempts to Obscure Hun Sen's One-Party Political Dominance," *VOA Cambodia*, April 16, 2020 <https://www.voacambodia.com/a/small-parties-council-attempts-to-obscure-hun-sen-one-party-political-dominance/5375015.html> (accessed March 22, 2022).

¹⁸ ទីស្តីការគណៈរដ្ឋមន្ត្រី, *របាយការណ៍សង្ខេបស្តីពីសមិទ្ធផលសំខាន់ៗ១១ឆ្នាំនៃការអនុវត្តយុទ្ធសាស្ត្ររបស់រាជរដ្ឋាភិបាល នៃព្រះរាជាណាចក្រកម្ពុជា នីតិកាលទី៦នៃរដ្ឋសភាឆ្នាំ២០១៨-២០១៩* (២០២០), ៣៣-៣៥។ [大臣会議『第 6 期国民議会におけるカンボジア王国政府の政策実行の実績に関する年次報告 (2018 年～2019 年) 要旨』(プノンペン、2020 年) 33-35 頁。なお、2021 年の報告書については、大臣会議に確認したが、まだ出版されていないということである。]

¹⁹ Long Kimmarita, "Hun Sen reviews Supreme Council's year-long work," *The Phnom Penh Post*, August 28, 2019, <https://www.phnompenhpost.com/national-politics/hun-sen-reviews-supreme-councils-year-long-work> (accessed March 22, 2022).

²⁰ <https://www.cpp.org.kh/details/227735> [最終検索日: 2022 年 3 月 22 日]。

²¹ Long Kimmarita, "Consultation council 'active' on land work", *The Phnom Penh Post*, August 26, 2020, <https://www.phnompenhpost.com/national/consultation-council-active-land-work> (accessed March 22, 2022).

く分けて二つの問題点があると考えられる。

第 1 に、同評議会の制度に関する問題である。この問題は、さらに 3 つの問題に分けられる。

1 つ目は、同評議会の設置の根拠となる組織法律²²の不備である。先述したように、同評議会を設置したのは、法律ではなく、勅令²³である。つまり、同評議会は、議会審議を経て設置されたものではない。本来、カンボジアにおいては、国家の重要な機関を設置するならば、その根拠となる法律案は、組織法律として議会を通過し、さらに憲法院²⁴による義務的公布前審査を経なければならない²⁵はずである。にもかかわらず、同評議会の設置に際しては、こうした手続きが無視されている。そのため、同評議会には正統性に疑問があると言える。さらに、この疑問の延長線上には、同評議会による勧告を実行することが憲法に反するのではないかと、とも指摘することができる²⁶。

2 つ目は、同評議会の構成員の身分保障に関する問題である。評議会の構成員は、国民議会議員と同様の免責特権を持っておらず、政府の顧問としてのみの地位を有しているため、自らの独立性を保持するかどうかは疑問に思われる。

同評議会の構成員は、国民議会議員とは異なり国民に選ばれるわけではないので、国民議会議員の議会免責特権²⁷と同様の身分を保障することは適切ではない、とも言うこともできよう。だが、その職務上の役割を鑑みれば、次のように反論することもできる。評議会の構成員各々の身分がその任期中維持できる保障が存在することなくして、彼らはその職務たる監視活動を自由に行うことはできない。彼らの職務は、一定の独立性が確保されることなくして、成立しないのである。また、同評議会の独立性を保障する根拠がないことは、形式的には野党に活動の場を与えることでその不満をそらす意図があるとも考えら

²² 「組織法律」は、フランス法の「組織法律 (loi organique)」に相当する。ミアン・ピッチダビナー=傘谷祐之「翻訳：カンボジア・憲法院の組織及び運営に関する法律」Nagoya University Asian Law Bulletin 4 号 (2017 年) 44 頁、を参照のこと。

²³ 1993 年憲法第 28 条第 1 項は、「国王は、憲法および国民議会が可決し元老院が審議を尽くした法律を公布する王令に署名し、ならびに大臣会議の依頼にもとづいて勅令に署名する」と規定している。

²⁴ 1993 年憲法第 136 条は、「憲法院は、憲法に対する尊重を保障する権限、ならびに憲法および国民議会が可決し元老院が審議を尽くした法律を解釈する権限を有する。憲法院は、国民議会議員選挙および元老院議員選挙に関係する争訟について審査し決定する権利を有する」と規定している。

カンボジアの憲法院の制度的検討については、四本健二「カンボジア 1993 年憲法における憲法保障——違憲審査機関の制度的検討を中心に」関西大学マイノリティ研究センター『「マイノリティ」という視角：関西大学マイノリティ研究センター中間報告書 (上)』(関西大学マイノリティ研究センター、2011 年) 59-74 頁参照。

²⁵ カンボジアの憲法院の組織及び運営に関する法律第 16 条は、「①組織法律及びその改正は、国民議会が可決し元老院が審議を尽くした後であってそれを公布する前に、その組織法律及びその改正が憲法に適合するか否かを審査するために、国民議会議長を通じて憲法院に提出しなければならない。」と規定する。同法については、ミアン=傘谷、前掲注 22 論文、43-56 頁、を参照のこと。

²⁶ この点は四本健二氏のご教示による。

²⁷ 1993 年憲法第 80 条は「国民議会議員は、議会免責特権を有する。いずれの国民議会議員も、自身の職務を果たすに際して意見を表明し、又は〔挙手や投票により〕意思を表明したという理由で、これを訴追し、逮捕し、警察留置し、又は勾留してはならない」と規定する。

れる²⁸。

3つ目は、構成員の任免の手續きに関する問題である。既に論じたように、諮問勸告高等評議会の組織及び運営に関する2018年9月6日の勅令は、構成員の任命について、首相に裁量権を与えている。同勅令第4条によれば、評議会創設時に参加した政党以外の政党が同評議会に参加を希望する場合は、当該政党は首相に正式に申請し、首相の同意を得て参加できる。

また、構成員の解任については、弁明や防御手續きの不備により、国際的な基準である適正手續原則に違反すると思われる。適正手續原則は、一般論として、人権を手續的に保障していこうとする原則のことを言う。この原則の内容としてとりわけ重要なのは、告知聴聞を受ける権利である。告知と聴聞とは、公権力が国民に刑罰その他の不利益を科す場合に行われる、当事者にあらかじめその内容を告知することと、その内容に対する、当事者による弁明と防禦のそれぞれを指す言葉であり、これら告知と聴聞が適切に行われることを権利化したのが、告知聴聞を受ける権利である²⁹。

この原則・権利は、カンボジアでも採用されている。1993年憲法は、国連の暫定統治下という特殊な環境下で起草されたため、人権条項は、国際的な人権基準の影響を強く受けていた³⁰。このことから、適正手續原則も1993年憲法が採用していると解釈できるのではないだろうか。

実際に、適正手續原則に違反するとみられる事件があった。2020年5月4日、土地紛争³¹を調査した同評議会の構成員の一名が、勅令³²によって解任されたという事件である³³。この事件の場合、当該構成員が解任される前に十分な審査が行われておらず、また本人に告知や聴聞の機会が全く与えられないまま解任が行われた。同評議会の構成員に弁明や防禦の機会がなかったことは、適正手續原則に違反しているといえる。さらに、この際の解任の勅令は、解任に至った明確な理由を示しておらず、他の構成員に対する萎縮効果をもたらすことになると思われる。

第2に、民主主義に対する同評議会の効果（あるいは逆効果）という問題である。同評議会設置の結果として、国民議会が政府に対する統制の機能を十分に果たさなくなった、

²⁸ この点は四本健二氏のご教示による。今後の検討課題としたい。

²⁹ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第7版』（岩波書店、2019年）253-255頁。

³⁰ 木村光豪「カンボジア王国憲法の人権規定——起草過程に影響を与えた諸要因と規定の特徴」関西大学法学論集 63巻6号（2014年）239頁。

³¹ 諮問勸告高等評議会の事務局長によれば、土地紛争解決は、同評議会が取り組む問題の中で約90%を占めている（Long, *supra* note 19.）。

³² ព្រះរាជក្រឹត្យលេខ/រកត/០៥២០/៤៩៧ ចុះថ្ងៃទី ០៤ ខែ ឧសភា ឆ្នាំ ២០២០（2020年5月4日の勅令第NS/RKT/0520/497号）

³³ 解任の背景は、次の通りである。2020年5月上旬に、シハヌークビル州で、諮問勸告高等評議会の構成員と環境省との間に、土地問題を巡ってトラブルがあった。環境省は、同評議会の構成員がシハヌークビル州で土地問題を調査する際に手續きを理解していない、と主張し、それに対し、同評議会の構成員は、環境省の職員が民間企業を防護し、市民を逮捕している、と反論していた。See: Thmey Thmey, “William Guang Dismissed from Consultative Council,” *Cambodianess*, May 5, 2020, <https://cambodianess.com/article/william-guang-dismissed-from-consultative-council> (accessed March 22, 2022).

と考えられる³⁴。カンボジアは、イギリスや日本と同様に、議院内閣制を採用している³⁵。議院内閣制の特徴³⁶の一つは、立法府と行政府の権力の融合が存在することである³⁷が、それと同時に、国民によって直接選出された議会議員の積極的な機能も期待される。例えば、議会による政府への統制の仕組みである³⁸。

1993年憲法は、国民議会による政府の統制について規定する。例えば、国民議会の政府に対する質問権、政府の国民議会に対する連帯責任³⁹である。中でも、国民議会の政府に対する質問権は、国民議会による政府への統制の仕組みとして重要であると考えられる。現状の与党による一党支配の確立した国民議会が、政府に対して不信任決議を行使することはないからである⁴⁰。1993年憲法によれば、国民議会は政府に対して、政策一般や重要な問題について政府に質問したり、答弁を要求したりすることができる。また、国民議会の委員会は全て、当該委員会の所管する分野に関連する問題について、説明のため大臣に出席を求めることができる⁴¹。この質問権による政府への統制が、国民議会の現状を踏まえれば、もっとも適切な統制手段と言え、実際にもそれなりの役割を果たしてきた。

しかし、その一方で、諮問勸告高等評議会の組織及び運営に関する勅令の第14条によれば、同評議会もまた、関連の大臣に要請し、説明させることができる。これは、評議会に

³⁴ ឡុង គឹមម៉ារីតា “ក្រុមប្រឹក្សាពិគ្រោះ និងផ្តល់យោបល់សុំកែចំណុចខ្លះក្នុងច្បាប់សំណង់” ភ្នំពេញប៉ុស្តិ៍, ថ្ងៃទី ១៩ សីហា ២០១៩ [ロン・クムマリター「諮問勸告評議会は、建設法の数カ所の変更を要請」The Phnom Penh Post (2019年8月19日)], <https://www.postkhmer.com/ព័ត៌មានជាតិ/ក្រុមប្រឹក្សាពិគ្រោះ-និងផ្តល់យោបល់សុំកែចំណុចខ្លះក្នុងច្បាប់សំណង់> [最終検索日：2022年3月22日]。

³⁵ 粕谷祐子「東南アジアにおける1990年代以降の選挙制度改革」選挙研究31巻2号(2015年)48-61頁。

³⁶ 川人貞文によれば、議院内閣制には、6つの特徴がある。第1に、政府と議会との関係については、議院内閣制では、首相および首相が組織する内閣は、その存立の基礎を議会の支持の上に置き、議会に対して責任を負うという信任関係がある。第2に、政府の長の選出の仕方については、首相は信任関係にある議会によって事実上選出される。第3に、行政権のあり方については、議院内閣制では行政権は首相および大臣で構成される合議体の内閣に帰属する。また、内閣は議会に対して連帯して責任を負う。第4に、議会の解散である。第5に、大臣と議会議員との兼職については、権力融合を特徴とする議院内閣制においては、閣僚が議員と兼職することが通常である。そして、第6に、立法への関与については、議院内閣制においては、政府が積極的に立法過程に関与する(川人貞文『議院内閣制』(東京大学出版会、2015年)19-26頁)。

³⁷ 古田雅雄「大統領制と議院内閣制の比較研究——民主主義にはどちらの統治形態がより有効であるのか」社会科学雑誌』第9巻(2014年3月)108頁、川人、前掲書、19-26頁。

³⁸ 権力融合を特徴とする議員内閣制においては、閣僚が議員と兼職することが通常である。特に、イギリスでは全ての閣僚が議員であることが慣例となっている。大臣はそれぞれの所属する議院で担当する省における政策、決定、活動について説明する任を負う。日本では、首相および閣僚の過半数が国会議員でなければならないと規定され(日本国憲法第68条)、議席の有無にかかわらずいつでも議案について発言するために両議院に出席することができ、また答弁や説明のために出席を求められた時は出席する義務を負う(日本国憲法第63条)。

³⁹ 1993年憲法第121条は、「王国政府の全構成員は、王国政府の政治全般について、国民議会に対して連帯して責任を負う」と規定している。

⁴⁰ 1993年憲法第98条は、「国民議会は、国民議会の総議員の過半数で不信任動議を可決することにより、大臣会議の構成員を辞職させ、または王国政府を総辞職させることができる」と規定している。

⁴¹ 1993年憲法第96条は、「国民議会議員は、王国政府に質問を提出する権利を有する。(中略)答弁は、1名または複数名の大臣が所管する事項に関連して生じた問題に応じて、[当該の]1名又は複数名の大臣がすることができる。問題が王国政府の政策一般に関連するときは、首相は、自ら答弁をしなければならない。(後略)」と規定している。また、第97条は、「国民議会の委員会は全て、当該委員会の所管する分野に関連する問題について説明させるため、大臣に出席を求めることができる」と規定している。

よる政府の統制の可能性を示すものである。だが、その反面で、同評議会の設置により、大臣は国民議会ではなく、同評議会の会議に出席することになってしまいかねず、その結果として、憲法上の国民議会の機能が縮小されるのではないかと危惧される。

注目すべきことに、カンボジアにおいては、現行憲法が制定された 1993 年以降、国民議会が政府との関係において十分に機能を果たしていない、という問題がある。法的には国民議会に権限があるにもかかわらず、実際には、政府が立法作用の大部分を担っており、時には支配的な立場にあると指摘されている⁴²。その一例として、1993 年憲法は、国民議会議員個人による立法を定めている⁴³にもかかわらず、議員は立法権を活用していないことが挙げられる⁴⁴。この問題について、カンボジア国民議会の顧問を務めていたノルベルト・ファイゲ (Norbert FEIGE) も、次の通りに述べている。カンボジアにおいて「立法過程に入り得るほとんどの法案が、政府によって実際に開始されているという事実がある。また、国民議会は、立法権を活用していない。さらに、ほとんどの政府提出法案は、修正なしかわずかな修正で可決される⁴⁵。多くの場合、政府は法案を『緊急⁴⁶』であると認定し、国民議会は目に見える独自の評価なしにこの認定を単に受け入れるため、法案は最小限の時間と議論でのみ可決される」という⁴⁷。

確かに、議院内閣制を採用している国の立法過程においては、一般的に、政府提出法案がその中心を占めており、議員立法または議員提出法案のプレゼンスはあまり高くない⁴⁸。一方で、議院内閣制を採用するにもかかわらず、議員立法のプレゼンスが高い国もある。例えば、議員個人が自由に法案提出できるイギリス、カナダ、フランス、イタリアにおいては、提出法案全体に占める議員立法の割合が平均 60%以上となっている⁴⁹。また、日本

⁴² UNDP Cambodia, *Checks and Balances: Outcome Evaluation 2006-2009* (Phnom Penh: UNDP, 2010), 6.

⁴³ 1993年憲法第91条は、「元老院議員、国民議会議員および首相は、法律の発議権を有する。国民議会議員は、法律を改正するよう提案する権利を有するが、その改正が歳入を減少させ、または市民に対して負担を追加する結果をもたらすならば、この提案を受け入れることはできない」と規定している。

⁴⁴ Norbert FEIGE, "THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE KINGDOM OF CAMBODIA" in *CAMBODIAN CONSTITUTIONAL LAW*, ed. Hor Peng, Kong Phallack and Jörg Monzel (Phnom Penh: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016), 133.

⁴⁵ 国民議会における法案の審議の時間は、制度上は制限されていない。にも関わらず、法案が無修正・微修正で可決される傾向が見られる原因は、2つあると考えられる。第1に、国民議会議員の能力不足である。近年、国連開発計画 (UNDP) によるカンボジアの議会への能力開発支援 (Legislature Assistance Project) が行われたが、国民議会は特定の分野に関する法案に関する知識をどのくらい有しているのか、疑問に思っている。第2に、国民議会議員は、政党帰属意識が強い。そのため、与党に所属する議員が政府提出法案を批判したり、修正したりしない傾向があると考えられる。国民議会と政府との関係について、ファイゲも、「政府に対する自信を高めるための国会議員の自己認識の変更」が必要であると述べている。See: FEIGE *supra* note 44, 135. 国連開発計画によるカンボジアの議会への能力開発支援については、https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/KHM/00047403_Produc_00056936_LEAP.pdf [最終検索日: 2022年3月22日]、を参照。

⁴⁶ 1993年憲法は、法律の公布から施行までの期間について、原則として、プノンペン首都においては公布の日から10日後に、首都以外においては公布の日から20日後に施行する、と規定しつつ (憲法第93条第1項本文)、例外的に、「その法律に緊急である旨の規定があるとき」は、国全土において公布の日から直ちに施行する、と規定する (同項但し書き)。

⁴⁷ FEIGE, *supra* note 44, 133.

⁴⁸ 五ノ井健「日本の議員立法——国際比較の視点から」早稲田政治公法研究第114号 (2017年) 1頁。

⁴⁹ 議員立法が中心となっているのが、イギリス、カナダ、フランス、イタリアであり、それぞれ平均 68.6%、77.0%、85.7%、83.7%となっている。この点については、五ノ井、前掲論文、4-8頁、を参照のこと。

では、議員個人の立法活動が厳しく制限されている⁵⁰にもかかわらず、議員立法のプレゼンスが高まってきている⁵¹。つまり、議院内閣制を採用していたとしても、そのことをもって議員立法のプレゼンスが低いことを正当化できるわけではない。

このように、国民議会の立法機能が十分に活用されていない中で、さらに政府に対する統制機能まで諮問勧告高等評議会に奪われてしまえば、国民議会はますます無用になってしまう。このことは、初鹿野の指摘が当てはまると思われる。諮問勧告高等評議会は「憲法上の機関でもなければ、選挙で選ばれた議会でもない、超法規的な存在である。同機関がいかなる決定をしても法的拘束力はない。首相は、12月末のSCCRの会議で成果を高く評価したが、本来であれば選挙で選ばれた議員から成る国民議会でなされるべきことを仮の機関で行っているにすぎない。人民党以外の少数派に不満を表明する機会をつくることでガス抜きを行う一方、救国党不在の状況が既成事実化されていくことは、政権の権威主義化を強めるものでしかない」という⁵²。諮問勧告高等評議会の設置により、国民議会の機能がさらに縮小され、「絵に描いた餅」になる恐れがあるのである。

VI. おわりに

以上、本稿では、諮問勧告高等評議会の意義と成果、及び、問題点を明らかにした。同評議会の意義は、野党と政府との対話の場の存在により、完全な一党独裁ではないという意味で最低限の民主主義的な状況を維持していること、及び、同評議会による監視や調査により、政府の国民に対するアカウンタビリティを一定の程度は強化できることである。しかし、その一方で、制度に関する問題と民主主義に対する効果に関する問題がそれぞれ存在している。

次の総選挙は、2023年半ばに行われるために、同評議会の任期は残りわずかな時間しかない。そのため、同評議会がその任期中に「複数政党制の自由民主主義体制を促進し、国の建設にとって利益となる多様な意見を収集する」という目的をどこまで実現できるかが注目される。

⁵⁰ 日本の国会法第56条第1項は、「議員が議案を發議するには、衆議院においては議員20人以上、参議院においては議員10人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を發議するには、衆議院においては議員50人以上、参議院においては議員20人以上の賛成を要する」と規定している。

⁵¹ 五ノ井は、「日本は、議員個人が立法を行うには極めて厳しい環境であるのにも拘らず、諸外国における現状と比較しても決して少なくない数の立法が行われている点、及び近年において議員立法のプレゼンスが高まってきている点は極めて重要な事実であり、これは十分に認識されるべきである」と述べている（五ノ井、前掲論文、13頁）。

⁵² 初鹿野直美「2019年のカンボジア 旧救国党勢力の分断とEBA適用停止問題への対処」『アジア動向年報2020』（アジア経済研究所、2020年）224-225頁。

<主要参考文献>

- 川人貞文『議院内閣制』（東京大学出版会、2015年）。
- 粕谷祐子「東南アジアにおける1990年代以降の選挙制度改革」選挙研究31巻2号（2015年）48-61頁。
- 五ノ井健「日本の議員立法——国際比較の視点から」早稲田政治公法研究第114号（2017年）1-16頁。
- 初鹿野直美「第1章：カンボジアの2018年総選挙を振り返る」機動研究中間報告『カンボジア：最大野党不在の2018年総選挙』（アジア経済研究所、2019年）1-6頁。
- _____「2018年のカンボジア最大野党排除のままの総選挙実施と選挙後の懐柔策」アジア動向年報2019巻（2019年）241-260頁。
- _____「旧救国党勢力の分断とEBA適用停止問題への対処：2019年のカンボジア」アジア動向年報2020年版（2020年）。
- 初鹿野直美、新谷春乃「第1章2018年総選挙：参加政党の公約と選挙の結果」日本貿易振興機構アジア経済研究所『カンボジアの静かな選挙：2018年総選挙とそれに至る道のり』（31号、2020年）23-50頁。
- 古田雅雄「大統領制と議院内閣制の比較研究——民主主義にはどちらの統治形態がより有効であるのか——」『社会科学雑誌』9巻（2014年3月）。
- 山田裕史「第五期国民議会指導部とフン・セン新内閣の顔ぶれ」アジ研ワールド・トレンド219号（2013/2014年）8-10頁。
- _____「開発下のカンボジアにおける人民党支配——国家と社会に浸透する党」アジア研究65巻1号（2019年）79-95頁。
- _____「人民党長期支配下で台頭するカンボジア版『太子党』」日本貿易振興機構アジア経済研究所（2021年）1-10頁。
- 四本健二『カンボジア憲法論』（勁草書房、1999年）。
- Feige, Norbert. “THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE KINGDOM OF CAMBODIA.” In *CAMBODIAN CONSTITUTIONAL LAW*, ed. Hor Peng, Kong Phallack and Jörg Monzel, 113-137. Phnom Penh: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016.
- UNDP Cambodia. *Checks and Balances: Outcome Evaluation 2006-2009*. Phnom Penh: UNDP, 2010.