

Nagoya University

Asian Law Bulletin

Vol. 7
2022.3

個別論題 Thematic Papers

論説 (Research Article)

I Mue Establishment of Privacy Rights in China and its Specialities

イスマトフ・アジズ ウズベキスタン 1992 年憲法制定過程における歴史的文脈の影響

研究ノート (Research Note)

リム・リーホン 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

Nagoya University Asian Law Bulletin Vol.7

Editors ♦ OKA Katsuhiko (Chief) ♦ FUJIMOTO Akira ♦ MATSUDA Takafumi
♦ KASAYA Yushi ♦ ISMATOV Aziz ♦ MAKINO Emi

Assistant Editor ♦ MATSUYAMA Satoshi

Cover Design ♦ KASAYA Yushi

Publisher ♦ Center for Asian Legal Exchange, Nagoya University (CALE)

Furo-cho, Chikusa-ku, Nagoya, 464-8601, Japan

TEL : +81(0)52-789-2325 FAX : +81(0)52-789-4902

E-mail : cale-publication@law.nagoya-u.ac.jp

URL : <https://cale.law.nagoya-u.ac.jp>

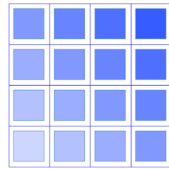
Date of Issue ♦ March 31, 2022

ISSN ♦ 2188 – 1952

Nagoya University
Asian Law Bulletin



Vol.7, March 2022



Center for Asian Legal Exchange
Nagoya University



Nagoya University Asian Law Bulletin

第 7 号

◆◆◆ 目次 ◆◆◆

■ 個別論題

論説

- I Mue Establishment of Privacy Rights in China and its Specialities 3
- イスマトフ・アジズ ウズベキスタン 1992 年憲法制定過程における歴史的文脈の影響
..... 23

研究ノート

- リム・リーホン 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 47

Nagoya University Asian Law Bulletin 執筆要領

編集後記

Nagoya University Asian Law Bulletin

Vol. 7

◆◆◆ Contents ◆◆◆

■ Thematic Papers

Research Article

- I Mue Establishment of Privacy Rights in China and its Specialities3
- ISMATOV Aziz Impact of Historical Contexts in the Process of the Creation of the 1992
Constitution of Uzbekistan 23

Research Note

- LIM Lyhong The Significance and Issues of the Supreme Council for Consultation and
Recommendations in Cambodia47

Nagoya University Asian Law Bulletin – Instructions to Authors

Editorial Note



個別論題

Thematic Papers



【Research Article】

Establishment of Privacy Rights in China and its Specialities

Mue I*

Abstract

The spread of modern information technology such as artificial intelligence (AI) and Big Data has significantly changed the lives of the population. Governments have also introduced policies that utilise information technologies to solve social problems. Because of this change, information derived from the population is considered an essential resource when there is an apparent conflict between the government and the people. Accordingly, the question of how the population's privacy rights should be protected in such a situation has become the focus of recent attention. However, recognition and protection of privacy rights diverges by country, especially depending on political structure, social situation, and cultural basis.

First, it is essential to clarify the reality of privacy rights in China, which has entirely different values from Western society. It is true that in recent years, China has established legislation to protect privacy rights and personal information; however, at the same time, the Government of China has introduced modern information technologies such as AI, Big Data, facial recognition systems and gathering personal information on the population (for example, a social crediting system prepared for its introduction and Health Code as a COVID-19 measure). While foreign states criticise such policies as an infringement of privacy, domestic voices in China demonstrate high appreciation. Therefore, it is necessary to clarify how privacy protection and associated specialities have been established.

In this paper, the specialities of privacy protection in China are analysed. Unlike Western societies that focus on freedom and dignity within the private sector, China protects the safety of individuals while solving social problems by prioritising public welfare.

* Author: Mue I (Email: jd202001@g.hit-u.ac.jp; Graduate School of Law, Hitotsubashi University)

Contents

- I. Introduction**
- II. Traditional Concept and Development of Privacy Rights**
- III. The Concept of Privacy Rights in China: Its Establishment and Changes**
- IV. Constructing Privacy Rights in China**
- V. The Speciality of Privacy Protection in China**
- VI. Conclusion**

I. Introduction

Since the beginning of the twenty-first century, modern information technologies (such as the Internet, cell phones, artificial intelligence (AI), and Big Data) and biometrics have spread around the globe, changing people's behaviours and activities significantly. This not only changes the lives of the population but also affects how to manage a nation through policy application. Such changes in the new era mean personal information is considered an essential resource of the state, and the outcome of policies that utilise information technology have created significant social effects.

Implementing such policies in support of modern technologies has created conflict between the government and the wider population. This includes concerns about how to protect the privacy rights of the public and how to prevent infringement of personal rights by the government through the expansion of public rights in terms of the use of personal information. Moreover, how to handle the issues of privacy rights infringement that occur as a result of implementing these policies is also a focused task.

When we consider the aforementioned issues, it is also essential to consider how privacy rights protection differs depending on state structure, cultural ideas, and values. According to Daniel J. Solove, the new concept of privacy rights is a pluralistic concept with pluralistic values. Privacy rights are protected differently depending on the society, and values attributed to interests that conflict with privacy differ by state. As privacy has multidimensional characteristics according to political structure or cultural basis, it is inevitable that the specialities of privacy rights will be analysed with a good understanding of the state's unique social, political, and moral-ethical background when discussing the concept of privacy rights in a state. In fact, 'cultural attributes toward privacy are so divergent that

little can be done to bridge the gap', as 'there is no shared worldwide understanding of privacy' but 'just several localised notions'.¹

The question then arises: what are the privacy rights in Chinese society, where values differ entirely from the West? This is an original and exciting research topic. Much legislation that protects personal information and privacy has been enacted in China. Conversely, the Government of China also actively tries to implement modern information technologies, such as AI, Big Data, and face recognition systems, using the mass-collection of personal information about the Chinese population. This means that the Government of China has now become a significant owner of personal information of the general population, which is also utilised for many government policies. For example, the social crediting system and health code is used as a COVID-19 measure. While the handling of personal information in China has been criticised as an infringement of privacy rights and as a potential means of establishing a 'surveillance state' by foreign states, domestic voices mostly praise such policies.

In response to the gap in understanding Chinese policies that utilise personal information between domestic and foreign ones, questions arise in terms of privacy and privacy rights in China, and whether any originality or speciality in the way Chinese privacy rights arose can be determined. With these questions in mind, this paper will clarify the reality of privacy rights (and any speciality), focusing on personal information and privacy protection issues within Chinese policies that utilise personal information gathered from the population.

II. Traditional Concept and Development of Privacy Rights

More than 130 years have passed since Samuel D. Warren and Louis D. Brandeis first advocated the idea of privacy. Privacy has been considered 'the most inclusive right', which is 'the essence' for democratic essence has been recognised as a general right that needs to be protected, as it is essential to ensure 'emotional and psychological peace' and is 'the core of freedom'.² The theory and concept of privacy rights changed with the flow of society and were imported to many countries, which led to the creation of new concepts of privacy rights adapted to different social environments.³

However, just like Warren and Brandeis could not predict how quickly information technology would develop, this has occurred much quicker than we might have imagined in recent years, resulting in more complicated privacy issues than before. Currently, privacy rights comprise more than the

¹ Daniel J. Solove, *Understanding Privacy*, (the USA: Harvard university Press, 2008), p185.

² *Olmstead v. United States*, 277 U.S. 438, 478, (1928) (Brandeis, J., dissenting); Ruth Gavison, "Privacy and the Limits of Law", 89 *Yale Law Journal*, (1980), pp.421-455; *Lake v. Wal-Mart Stores, Inc.*, 582 N. W.2d 231, 235 (Minn, 1998); *Pub. Utilities*.

³ Julie C. Inness, *Privacy, Intimacy, and Isolation*, Oxford University Press, (1992), p.56.

original concept and definition—the right to be left alone or the right to control individual personal information—and the range of protection is more comprehensive. Furthermore, privacy rights as a research topic has become more complicated with the introduction, spread, and application of modern information technologies such as AI, Big Data, facial recognition systems, the Internet, and mobile phones, together with the government implementation of governance policies that utilise such technologies.

To escape such complications, Solove has demonstrated a new approach to the concept of privacy rights in recent years. His theory guides a multidimensional and pluralistic understanding of privacy rights through a bottom-up method, using Wittgenstein’s Family Resemblances Approach rather than previous existing definitions.⁴

This means privacy is:

“[a] pluralistic concept and therefore its value should also be understood pluralistically, as it does not have a standardised value. [Moreover], the value of privacy should be understood by the degree of the contribution that the privacy has made to the society, as privacy protects individuals as there is a benefit to the society to do so, [and] the freedom of individuals should be justified from the perspectives of its social contribution. Privacy is not just a freedom from control in society but is a protection of a socially established structure. Hence, the value of privacy does not depend on privacy itself in different forms but depends on the range of activities protected by privacy.”⁵

Privacy rights, which are diverse in their characteristics, have a background in cultural ideology, social structure, political structure, and many other factors. According to Solove’s new concept, cultural differences are most apparent in the values placed on the benefits that contradict privacy.⁶ The differences in privacy rights are applied when policies or legislation are structured and enforced. De George stated that questions such as how privacy is structured, how much it is essential, and how much it should be protected vary in different societies, mean that the cultural structure itself affect the values of privacy in that culture.⁷ Furthermore, privacy rights change in response to historical and societal changes.

⁴ Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigation* §§91,43(G.E.M. Anscombe trans), (1958).

⁵ Daniel J. Solove, *Understanding Privacy*, (the USA: Harvard university Press, 2008), pp66-77.

⁶ Daniel J. Solove, *Understanding Privacy*, (the USA: Harvard university Press, 2008), p183.

⁷ Richard T. De George, *The Ethics of Information Technology and Business*, (the UK: Blackwell Publishing, 2004).

A typical example of differences in privacy rights due to cultural differences is demonstrated by the concept in the United States and Europe, already analysed in many existing studies. Looking more closely, it is evident that while privacy in the United States ensures freedom, in Europe its purpose is to seek dignity; therefore, the concept is associated with two utterly values that are fundamental in each society.⁸ These concepts continue to change as modern society evolves. Because China holds completely different values from those in Western society, this paper continues by examining whether there is any speciality and originality in the Chinese approach to privacy rights.

III. The Concept of Privacy Rights in China: Its Establishment and Changes

Despite various privacy rights being established around the globe, there is no standard definition or mutual understanding of what privacy means.⁹ Therefore, when discussing beliefs about privacy in a country, it is important to consider its original background and to remember that the cultures and habits of that specific nation and region will affect the legal characteristics of privacy. Accordingly, researchers need to look into the conditions and social situation of the nation or region individually and in detail to focus on the concept and characteristics of privacy rights specific to the nation, region, or individual. Hence, this chapter will analyse how the western concept of privacy was adapted and developed in China, where its values differ entirely from Western countries. Further, it will be clarified whether the Chinese concept of privacy rights is unique.

In recent years, terms such as ‘personal information protection’ and ‘privacy right protection’ began to be used in China, from which we can see rapid progress in the establishment of legislation in the field of personal information protection. A few recent examples of legislation include the implementation of the Civil Code of China (January 01, 2021) and the Personal Information Protection Act of China (adopted August, 20 2021; implemented November, 01 2021). However, there seems to be a contradiction between the legislation implemented and policies enforced by the government of China, as they enforce policies that collect and utilise personal information through modern information technologies and Big Data. By contrast, the government also tries to protect the privacy rights and personal information of the population through legislation. Accordingly, this section will first examine the characteristics of Chinese privacy protection and public opinion toward the utilisation of personal information.

⁸ James Whitman, “The Two Western Cultures of Privacy: Dignity Versus Liberty”, 113 Yale Law Journal, (2004), p1151, p1160, p1163, p1171, p1204, p1164, p1221.

⁹ Hiroshi Miyata, *Return of Privacy Rights – Conflict between Freedom and Pride*, (Japan: Chuo University Press, 2015), pp112-113 (宮田紘『プライバシー権の復権—自由と尊厳の衝突』)。

As I (2020) noted, the concept of privacy rights does not originate from mainland China, and historically, even the term ‘privacy’ in relation to rights barely existed.¹⁰ Traditionally, Confucianism has been the basis of morals and ethics in China; hence, a liberal mindset did not exist and the concept of privacy, which is heavily associated with freedom and individualism, was not present within the cultural base.¹¹ Furthermore, due to modern China’s historical and political background, the topic of privacy rights protection was not the focus of attention in China. It is therefore commonly recognised among China academics that the western mindset of ‘privacy’ barely existed. Therefore, the Western concept of privacy, such as ‘the right to be left alone’ in which ‘private life will not be interfered with by others’ is something that has been imported from foreign states and hence barely existed in Chinese society.

The protection of privacy rights in China was born along with the development and promotion of the informatisation of society. Primarily due to the increase in social crimes, the need to protect personal information gradually increased, and its importance started to be acknowledged. Academic discussions within China regarding privacy rights and the establishment of the legal structure only really commenced in recent years. Hence, the development of privacy rights protection in China was a very gradual process from establishing mindsets of privacy protection to establishing legislation. In other words, the Western concept of privacy rights protection has been accepted in response to changing needs among Chinese society with some adaptation to ‘the climate’ of China; therefore, it can be said that a concept of privacy rights that is original to China was formed. The following sections will analyse two points: (1) privacy rights development in China from the perspective of language, (2) privacy right development in China from the perspective of morals.¹²

1. Privacy Rights and Changes in Wording

Language is one of the most essential and representative categories to examine at the roots of culture and thought.

“Languages seem as if they are unrelated to political authorities as they are natural activities of human society. However, languages also have fast connectivity with politics like

¹⁰ Mue I, “Personal Data Protection and Privacy Rights in China’s COVID-19 Measures”, *The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* Vol. 20 No. 1, (2021), pp541-576 (伊夢瑛「中国の新型コロナウイルス感染症対策から見る個人情報保護とプライバシー権」).

¹¹ Xiuzhe Wang, “Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation”, (China: China Civil Law Publishing, 2011), p.372-394 (王秀哲『信息社会個人隱私權的公法保護研究』).

¹² For more detailed explanation of these two sections, please refer to: Mue I, “Personal Data Protection and Privacy Rights in China’s COVID-19 Measures”, *The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* Vol. 20 No. 1, (2021), pp541-576 (伊夢瑛「中国の新型コロナウイルス感染症対策から見る個人情報保護とプライバシー権」).

regions and politics. The artificial side of languages are quite strong, as we see from the enactment of official languages and standard languages; therefore, the modern political mechanisms show that “the states create languages”.¹³

Languages tend to reflect the social awareness and morality of the people of that era. Therefore, changes in the wording of ‘privacy’ in the Chinese language also reflect the changes in traditional culture, moral ethics, timelines, and society in China.

The word ‘privacy’ is ‘*Yin Si*’ (隐私) in Chinese, of which the original definition slightly differs from the definition of privacy currently in use. The original definition of *Yin Si* meant to hide a secret from others, indicating something with negative nuance that could result in embarrassment or a loss of prestige, and that could result in trouble if known by others. In detail, these secrets include something related to the nature of bodies or scandals and issues within households and are to be hidden to avoid embarrassment and disgrace.

In the Chinese language, the proverb ‘we will not leak our scandals within the household to outsiders’, which explains the definition of privacy in traditional China. In other words, as *Yin Si* in Chinese means to keep issues within the household secret from outsiders, there is a difference in the terminology compared with other states. While the Western term emphasises rights with strong objectivity, the Chinese term *Yin Si* emphasises secrecy in a subjective way. Therefore, the term and mindsets of *Yin Si* and *Yin Si Quan* (隐私权), which reflects “privacy rights” barely existed in China originally.¹⁴ Indeed, Liming Wang, a Chinese legal scholar, pointed out that ‘in the Chinese history of few thousand years, up until the 1980s, the term “*Yin Si*” was recognised as a negative term. Chinese society was unfamiliar with the concept of “privacy rights”, therefore, (now) topics such as face recognition technology were not focused nor discussed much in China’.¹⁵ Another legal scholar, Xiuzhe Wang, also stated that ‘under the mindset of eliminating values of individualism, a concept of privacy, which tries to hide personal life, had no basis for growth in China’s long history’.¹⁶

The Western concept of privacy rights has been imported from foreign countries for Chinese people. Even during the 1980s with the early development of reform and the Open Door Policy, the

¹³ Katsuhiko Tanaka, *Languages and Nations*, (Japan: Iwanami Shoten, 1991), p.19, (田中克彦『ことばと国家』); Toshiho Terajima, *Overview of Political Philosophy*, (Japan: Horitsu Bunka Sha, 2019), p.116 (寺島俊徳『政治哲学概説』).

¹⁴ The relationship between personal information, privacy rights (*Yin Si Quan*) and privacy (*Yin Si*) in China is planned to be discussed in another paper.

¹⁵ From the speech at *the International Big Data and Privacy Conference held in Hong Kong* in 2017, written in the blog of: Yasheng Wang, “Face Recognition – Privacy and Differences between China and the US”, (16th December 2019), accessed on 20th December 2021, <http://huangyasheng.blog.caixin.com/archives/217792> (黄亚生「人脸识别，隐私和中美差异」).

¹⁶ This is a common understanding among the academics in China: Xiuzhe Wang, “Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation”, (China: China Civil Law Publishing, 2017), p.372-394 (王秀哲『信息社会个人隐私权的公法保护研究』).

Western concept of privacy rights in Chinese society (such as ‘private life will not be interfered with by others’ and ‘the right to be left alone’) had little effect on the Chinese population. Changes in language occurred after 2000. After China’s economic development reached a certain level, the population enjoyed material abundance with changes in personal income and property. As Western political philosophy and ideology started to inflow even more, the desires of the population also increased. Social instability increased as the population faced broader economic markets, and the need to protect individuals from different crimes became a concern. All of these factors led to the emergence of privacy as a right in China.¹⁷ Nevertheless, in the early stages, claims that privacy should be protected as an individual right were only limited to academics and specialists and had not yet spread among the wider public.

The rise of the mindset to protect privacy rights in China had a deep relationship with the development and penetration of modern information technologies in Chinese society. Furthermore, the progress in information technologies—such as the Internet—has fast-forwarded the promotion and penetration of privacy rights in China. The population of China has learnt the importance of personal information, especially through the use of mobile phones. As social crime increased, people became more concerned with protecting personal information and privacy rights by hiding individuals’ private lives to protect them from criminals and keep their personal information safe. The term *Yin Si* thus changed definition, meaning individuals’ private lives could be hidden to protect the rights of the individual.¹⁸

In other words, along with changes in society, social needs, ideology, and moral ethics, the term privacy penetrated the Chinese language over an extended timeframe, to the point that it became a daily used term with a definition close to that of privacy in Western societies.

2. Chinese Moral Ethics and Privacy Rights

When discussing privacy rights, we can argue from various perspectives. Many academics conduct their research from the perspectives of law, legal philosophy, and moral ethics, which is necessary to see the basis of recognition of privacy rights by the population.¹⁹ We must note that Chinese moral ethics is completely different from liberalism, the basis of modern political philosophy, which values freedom. The core value of privacy rights in liberalism praises individuals, personality,

¹⁷ Xinyue Gan, *Limitations to Privacy Right in Big Data Era*, (2019), accessed on 20th December 2021, <http://media.people.com.cn/n1/2019/0619/c427924-31167715.html> (甘馨月『大数据时代隐私的边界及限度』).

¹⁸ Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Civil Law Publishing, 2011), p.372-394 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』).

¹⁹ Daniel J. Solove, *Understanding Privacy*, (the USA: Harvard university Press, 2008), p1.

and autonomy, considering privacy rights as individual rights.²⁰ In his book *On Liberty*, John Stuart Mill stated that, ‘in humans’ activities, what we must obey society is something related to others. Of course, their independence is absolute regarding parts that are related only to themselves. For themselves, their body, and their spirits, individuals have the authority’.²¹

When comparing the traditional philosophy of China with Western ideas, Michael Sandel stated that in liberalism, ‘humans must be able to choose their life plans freely, and the society is allowed to prevent people from harming others but must not prevent people from making choices that would uphold their moral personality for themselves’.²² In other words, liberalism praises individualism and freedom, and ‘the value of privacy right is that its basic core lies upon the freedom and pride of individuals and that it emphasises the characteristics of individualism and liberalism as a personality right that must not be violated’. Therefore, for liberals, ‘recharge of virtue is a private matter, not a public matter’.²³

However, in China, with a Confucianist moral, ethical basis, such liberalism mindsets did not exist. Just as privacy rights barely existed in China, the mindset of privacy barely existed in Chinese ethics or philosophical thought. The core of Confucianism is the community, which has family as its basis.²⁴ In its moral ethics, ‘the boundary between private moral and public morality is not that clear’ and all humans should act in favour of the community to which they belong.²⁵

In the Chinese way of thinking, the first and most basic social institution that human beings encounter is family.²⁶ In China, filial piety to parents and loyalty to family are valued within the mindset that considers family as a community, and that society is community-centred. The family is structured according to a patriarchal system, and because it is the father (as the head of the household) who holds the most authority, a father is considered someone to be feared and respected. At the same time, a father would absorb household members’ personalities and become the ‘face’ of the household externally. In other words, *Yin Si* of a father equates to *Yin Si* of the household, and all family members must fulfil their duty by conducting or satisfying piety, obedience, and loyalty for the harmony of the

²⁰ Tetsuki Tamura, *The Start-line of Political Theories*, (Japan: Yuhikaku Studia, 2017), pp.37-50 (田村哲樹『ここから始める政治理論』)。

²¹ John Stuart Mill, *On Liberty*, (the UK: Longmans, Green and Company, 1865).

²² Michael Sandel, Paul J. D’Ambrosio, *Encountering China: Michael Sandel and Chinese Philosophy*, (the USA: Harvard University Press, 2018).

²³ Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Civil Law Publishing, 2011) p.47 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』)。

²⁴ Chisako Masuo, *Chinese Principles of Action – International Relations Decided by Domestic Trends*, (Japan: Chukoron-Shinsha, 2019), p.62 (益尾知佐子『中国の行動原理』)。

²⁵ Michael Sandel, Paul J. D’Ambrosio, *Encountering China: Michael Sandel and Chinese Philosophy*, (the USA: Harvard University Press, 2018).

²⁶ Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Civil Law Publishing, 2011) p.47 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』)。

family as a community. Furthermore, the whole nation is also considered a ‘big family’, just like a household; therefore, the institutional structures of both are similar, and the population have a strong bond to each other. Hence, historically, the highest governor of the nation is the emperor, and they would be the symbol of the state as the head where authority gatherers within the centralised system.²⁷

Under such morality and valuation that weighs heavy on the community bond and individual humanity, people create strong solidarity and try to materialise harmonious relationships; however, due to this moral ethical stance, individualism and liberalism in China have disappeared from the household as a society.²⁸ Furthermore, according to this Chinese way of communitarianism, individuals judge their position in the community and decide on the balance between how much of their privacy is to be shown or hidden. There has therefore not traditionally been a mindset of privacy rights that priorities the freedom and rights of individuals while emphasising ‘self’ does not exist, and historically, an environment to establish such mindset has not been created to the point that it is still fragile even today.²⁹

IV. Constructing Privacy Rights in China

In recent years, terms such as personal information protection and privacy protection have begun to be used in China, and the establishment of legislation to protect privacy has also significantly progressed. On January 01, 2021, the Civil Code was enforced, and on August 20, 2021, the Personal Information Protection Law was adopted, enforced from November 01, 2021. Examining policies implemented by the Government of China in recent years, many issues such as infringement of privacy rights and contradiction with legislation emerge as the utilisation of personal information continues to increase through modern information technologies and Big Data.

The concept of privacy rights barely existed historically and still exist very little in China. Since the ancient era, Chinese moral ethics have been based on Confucianism as a foundation; therefore, libertarianism has not existed in the mindset of the people.³⁰ Furthermore, due to the speciality of modern China’s historical, social and political structure, privacy rights simply barely existed until

²⁷ Chisako Masuo, *Chinese Principles of Action – International Relations Decided by Domestic Trends*, (Japan: Chukoron-Shinsha, 2019), p.87 (益尾知佐子『中国の行動原理』) .

²⁸ Tom Butler-Bowdon, *50 Politics Classics Freedom Equality Power: Mind-changing, World-changing Ideas from Fifty Landmark Books*, (the USA: Discovery Publisher, 2016), p.404.

²⁹ Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Civil Law Publishing, 2011) p.47 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』) .

³⁰ Xiuzhe Wang, *Research on the Public Law Protection of Privacy Rights in Social Crediting Society*, (China: China Civil Law Publishing, 2017), pp.372-394 (王秀哲『信息社会个人隐私权的公法保护研究』) .

some time after 1949. Because of this background, China had no ‘genes’ in terms of the western mindset, being a relatively new concept that was imported from abroad.

The mindset of privacy protection in China was born with the development and spread of digitalisation throughout society. In particular, the significance of protecting privacy began to be recognised alongside the increase in crime related to personal information. Moreover, the population started seeking personal information protection from the Government of China. However, the establishment of privacy rights mindsets and legislation for privacy protection in China was gradual, and only really became established in the past few years. The following sections will analyse how Western privacy rights were imported into and structured in China, from the perspectives of domestic academic research and legislation within China.

1. Academic Research regarding Privacy Rights

Due to traditional moral ethics and historical factors, privacy protection in China faces three subsequent difficulties. First, the public authority of the government is absolute in China as a result of the impact of its political and social structure and traditional moral ethics, leading to the concept of community supremacy doctrine being penetrated across Chinese society powerfully. As a result, there is no strong, legally binding legislation against privacy rights infringement by the public authority. Second, as the Government of China actively promotes its digitalisation strategy, China has rapidly become an information society. Using information technologies, the government can easily collect the personal information of the population, and legislation to protect private rights has not yet been soundly achieved. Third, it is true that legislation to prevent privacy rights infringement in the private sector has gradually become legalised; however, it is still in its infancy and its effectiveness is still weak.

With such difficulties, Chinese academics have studied how to protect privacy via legislation from two perspectives: first, privacy should be protected from other individuals and private institutions; and second, privacy should be protected from states and public authorities.³¹ The former concerns civil matters, while the latter concerns public authorities of the state.

First, whether privacy should be protected as a right in China began as research in civil law. The first paper regarding privacy rights in China, *Analysis on Legal Protection of Privacy Rights of the General Population*, was published in 1985, and stated that ‘privacy is a secret in an individual

³¹ Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Civil Law Publishing, 2011), p.47 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』)。

physical body and private life and is a legal right of the person who is the target to adjust privacy'.³² It was also argued that privacy rights include the right to be protected by legislation when the freedom of the individual, physical body, and secrecy of private life (and the right to keep them secret) is violated'.³³ Considering the social background in China in the 1980s, discussing such content was extraordinarily bold and innovative; however, because the cultural revolution had only just ended, this point of argument was not very popular amongst academic society in China. Privacy rights became the centre of focus in Chinese law society due to a further paper published in 1990: *A Research on Privacy Rights*.³⁴ This paper led the way to actively arguing for privacy rights in legal and political science studies.³⁵

In recent years, research on the definition of privacy rights has been conducted, although there are many different interpretations. For instance, the Chinese civil law scholar, Wanlin Peng, explained privacy as 'a secret within daily lives that other general populations do not want to be published or known'.³⁶ Meanwhile, Tangfa Chen stated the reality of privacy is 'a combination of individual and hiding'.³⁷ However, China has an original social and political structure, culture, ethics and ideology; therefore, there had been various aspects concerning the theory and concept of privacy, such as: against who should privacy be protected as an individual right, how much privacy should be protected, against who personal information should be handled carefully, how much personal information should be protected, and what would determine whether personal information was protected.³⁸

Part 4, Chapter 6, of The Civil Code of China, which concerns personality rights, was adopted on May 28, 2020. This included regulations related to personal information and privacy protection, the definition of privacy rights, and the necessity to provide protection. This demonstrates that the Government of China has officially considered privacy rights and personal information protection and

³² Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Civil Law Publishing, 2011), p.47 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』)。

³³ Xiaoping Chen, "Discussion on the Legal Protection of Chinese Population's Privacy Right", *Evaluation on Law, Law Review* Vol.5, (1985), (陈啸平『论公民隐私权的法律保护』)。

³⁴ Xinbao Zhang, "Research on Privacy Right", *Legal Research* Vol.3, (1990), (张新宝『隐私权研究』)。

³⁵ Mue I, "Personal Data Protection and Privacy Rights in China's COVID-19 Measures", *The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* Vol. 20 No. 1, (2021), pp541-576 (伊梦瑛「中国の新型コロナウイルス感染症対策から見る個人情報保護とプライバシー権」)。

³⁶ Wanlin Peng, *Civil Law*, (China: China University of Political Science and Law Publishing, 1999), (彭万林『民法学』)。

³⁷ Tangfa Chen, *The Dissemination of Private Content in New Media and the Review of the Concept of Privacy*, *Monthly Academics*, (2014), pp.13-21, (陈堂发『新媒体涉私内容传播与隐私权理念审视』)。

³⁸ Liming Wang, *Study on the Major Difficulties of the Personality Law of the Civil Code*, (China: China Legal Publishing, 2017), (王利明《民法典人格权法重大疑难问题研究》); Junju Ma and Heng Wang, *Inappropriateness to Adopt the Concept of General Personality Rights in Our Future Civil Code*, (China: Hebei Law Study, 2012) Vol8, (马俊驹、王恒《未来我国民法典不宜采用一般人格权概念》); Lixin Yang and Zhaocheng Liu, *Abstract of Personality Rights and the Structure of Personality Rights System*, China: Legislation Study, 2011), Vol11, (杨立新、刘召成《抽象人格权与人格权体系之构》)。

represents a big step forward for privacy and personal information protection in the field of Chinese civil law. However, ‘it is not enough to protect privacy right only through civil rights. China has a socialist system, and there is a trend that the state and public authority tend to dominate and infringe private rights. Therefore, limitations to public authority should not be rough and vague if privacy rights are to be protected seriously’.³⁹ China successfully transitioned to a market economy after the 1980s, and individuals and private enterprises began to witness their release from the public authorities (at least in terms of the economy). Meanwhile, the Government of China utilises modern technologies such as AI and Big Data to utilise personal information of the population to implement different policies. This has resulted in a situation where the government’s authority expands while the population has lost their authority to control personal information, meaning the risk of private lives being infringed continues to increase.

Some scholars in the field of policy, politics and law have taken on this serious issue by researching the relationship between the state and private individuals, together with the imbalance between public welfare and protection of private rights.⁴⁰ Significantly, research on the methods of limiting the public authority of the Government of China has been conducted, and legal suggestions to solve the violation of private rights for public welfare have also been made. One recent example stated that ‘due to the renewal of [the] Chinese constitution, it is essential, from the perspectives of human rights, to soften the conflict between public welfare and private right through methods to protect the minimum line of privacy protection’.⁴¹ Wang, a scholar in the field of the Chinese constitution, has stated that infringement of privacy rights by a public authority is a matter of protection of the fundamental rights of the constitution. He further stated that the Chinese constitution clearly states:

“Personal rights and dignity should not be violated, private residence should not [be] trespassed, and freedom of communication and secrets of the general population must be protected. These contents are the origins of protecting the privacy of the Chinese population; however, in China, the constitution is applied indirectly through applications of individual laws. Therefore, the protection of privacy rights through the constitution cannot be said to be effective

³⁹ Mue I, “Personal Data Protection and Privacy Rights in China’s COVID-19 Measures”, *The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* Vol. 20 No. 1, (2021), pp541-576 (伊夢瑛「中国の新型コロナウイルス感染症対策から見る個人情報保護とプライバシー権」).

⁴⁰ Kaixiang Yang, *Introduction to Constitutional Right to Privacy*, (China: China Legal Publishing, 2010), (杨开湘『宪法隐私权导论』).

⁴¹ Lingyun Yu, Hongfang Wang, and Qing Xu, *Privacy under the Camera*, (China: Chinese People’s Security University Publishing, 2008), (余凌云、王洪芳、许晴『摄像头下的隐私权』).

properly, and the need for privacy rights protection by limiting public authority through the constitution further rises.”⁴²

He also claims that it is a new challenge for the renewal of the constitution in China to decide how to control and limit public authority from privacy rights infringement through to essential proper protection in the constitution.⁴³

However, there are many counterarguments toward this point of view. Xiao Cheng stated:

“The Chinese way of privacy right differs completely from the ones in the American law, as Chinese privacy rights is not a right protected in the constitution. China has an entirely different cultural and ideological foundation and political structure from the ones in the western society in the first place; therefore, it is challenging to accept the western concept of privacy rights as it is. Privacy rights in China are always considered a civil right and never as a right in constitutional law, as from the legislation to application of the law, privacy rights have now been recognised as personality in civil law through concepts such as the protection of reputation and personal interest protection.”⁴⁴

Scholars have also researched administrative law perspectives, apart from constitutional arguments.⁴⁵ This field of research focuses on the relationship between privacy protection and public authority for intra-societal governance policies. Research is also actively conducted on issues for which the government expands the range of personal information utilisation to solve social issues. An increasing number of researchers agree that ‘the value of privacy protection in administrative law is the equilibrium between public welfare and private benefits, and hence the government has responsibility on both to protect the privacy and not to infringe private rights’.⁴⁶ Furthermore, much research exists on the subject of the establishment of Big Data and surveillance systems, utilisation of personal information through information technologies, and the standard of publication of personal

⁴² Art 37-40 of the Constitution of China

⁴³ Xiuzhe Wang, *Research on Constitutional Protection of the Privacy of Our Nation*, (China: China Law Publishing, 2011) p.2 (王秀哲『我国隐私权的宪法保护研究』).

⁴⁴ Xiao Cheng, *Research on Legal Issues in the Development of Personal Information to Data Interconnection Politics and Law*, Main Seminar, Vol.8 (2020), (程啸『个人信息向数据互联发展中的法律问题研究政治与法律』).

⁴⁵ Zhenyu Tu, *Research on Constitutional Privacy Protection – A Theoretical Argument Without Citing Fundamental Rights*, (China: China Law Publishing, 2008), (屠振宇『宪法隐私权研究——项未例举基本权的理论论证』).

⁴⁶ Xiuzhe Wang, *Research on the Public Law Protection of Privacy Rights in Social Crediting Society*, (China: China Civil Law Publishing, 2017), pp.372-394, (王秀哲『信息社会个人隐私权的公法保护研究』).

information. However, current research mainly focuses on case studies of privacy infringement, and there is little theoretical argument on these issues.

One of the most popular topics to be researched in China relating to the establishment of personal information protection law is the structure of the law. Much research has been conducted on a range of topics, such whether personal information should be protected as a private right or as part of public interests considering the digitalisation of society.⁴⁷ Although research and the establishment of law on privacy protection in China have progressed significantly in recent years, research on the balance between public authority and private rights, or research on limiting the government's authority—whilst important—has not seen a breakthrough.

Even amongst Chinese scholars, it has been suggested that public authority should be limited so that it can no longer violate privacy rights and that legal structures that respond to different policies should be established quickly. Notwithstanding the need, unlike civil law, China has a different cultural, social, and political foundation. Accordingly, the conditions to limit public authority has not yet been established.

2. Establishment of Legislation for Privacy Protection

Before it had any concept of privacy or a mindset to protect privacy, China did not even consider protecting privacy through legislation. Therefore, the legislation introduced for personal information and privacy protection has only recently been established. 'Between 1987 and 2010, China mainly enforced laws to rehabilitate individuals and compensation profit loss with lessons from the Cultural Revolution and persecution of individuals'. The word privacy only appeared in written civil law for the first time in 2010 under the *Tort Liability Law of the People's Republic of China*. In the *General Principles of Civil Law of the People's Republic of China* in 1987, the word privacy did not exist even though there was an emergence of the concept and mindset. Protection of privacy existed to an extent as *Art. 101 (Reputation Rules)* could be judicially interpreted as privacy protection.

Scholars in China have categorised the stages of development of privacy protection law separately. Zhang has categorised the establishment of a privacy mindset and development of privacy protection law into three phases. The first phase (1987–2001) is 'the phase to protect privacy

⁴⁷ Xinbao Zhang, "From Privacy to Personal Information: Theories and Institutional Arrangements for Re-evaluation of Benefits", *China Legislation Publishing Vol.3*, (2015), (蒋坡《个人数据信息的法律保护》); Aiming Qi, *Rescue the Personality in the Information Society: A General Overview of the Personal Information Protection Law*, (China: Peking University Publishing, 2008), (齐爱民《拯救信息社会中的人格：个人信息保护法总论》).

reputation’, the second phase (2001–2009) is ‘the phase of protecting privacy interest’, and the third phase (2010–current) is ‘the phase to protect privacy adequately’.⁴⁸

Gan stated that the enforcement of the *General Principles of Civil Law of the People’s Republic of China* in 1987 provided alternative protection of privacy rights and enforcement of the *Tort Liability Law of the People’s Republic of China* as the establishment stage for privacy protection. Gan further stated that the *Decision for the security protection of the Internet* published by the Government of China in 2012 was where awareness about privacy protection started to increase.⁴⁹ Thus, the word privacy appeared for the first time in the *Tort Liability Law* in 2010.

Therefore, this research proposes a new way of dividing the stages of development of privacy protection legislation in China with the arguments presented in existing research. The first stage is the Transition Period for the Establishment of Privacy Protection Awareness (1987–2010) and the second stage is the Period of Establishment of Legislation of Privacy Protection (2010–present).

The reason behind such division is that the concept of privacy did not exist in the Chinese legal structure until 1988. After the Cultural Revolution ended, implementation of policies and enforcement of legislation were conducted to recover victims’ reputation to correct the injustices of the political movement. Next, as the economy continued to grow, a new law to protect the interests of individuals was established. However, during this time, the word ‘privacy’ did not exist in the legislation; even in the *General Principles of Civil Law of the People’s Republic of China* (1987), the term ‘personality rights’ was applied regarding the protection of privacy indirectly.

The *Tort Liability Law of the People’s Republic of China* in 2010 only had the definition of privacy rights written down but lacked details about how to protect the right. Instead, the 2010 *General Provisions of the People’s Republic of China* clearly stated that the natural person must enjoy rights such as privacy rights (Chapter 5, Rights under Civil Law, Art 110 (1)) to protect privacy under civil law for the first time officially. The *Civil Code* was adopted on May 28 2020, where the personality right was decided to be written independently (Part 4, Chapter 6). In this part, privacy rights and personal information were defined: ‘...natural persons have privacy rights. Any institutions or individuals shall not infringe privacy right through reconnaissance, harassment, leakage, disclosure etc. Privacy is the safe and sound private life, as well as private space, private activities, and private information that one does not want to be published’ (Art. 1032). Therefore, this paper considers that privacy protection first became a part of written law in 2010, as legislation was slowly established.

⁴⁸ Hong Zhang, *Personality Right Theories*, (China: High Education Publishing, 2015), pp.478-490, (张红『人格权各论』) .

⁴⁹ Xinyue Gan, *Limitations to Privacy Right in Big Data Era*, (2019), accessed on 20th December 2021, <http://media.people.com.cn/n1/2019/0619/c427924-31167715.html> (甘馨月『大数据时代隐私的边界及限度』) .

With this shift, privacy was structured as a right and gradually became something to be protected during the Transition Period for the Establishment of Privacy Protection Awareness. However, the focus was mainly on recovering individual reputation, dignity, and interests during this period. Furthermore, accepting privacy as a right in China differs completely from Western societies such as the United States and Europe. It began as a lesson of false charges and persecution during the political activities in the past rather than ensuring freedom, human rights, and dignity for individuals. Furthermore, privacy protection during this period was only applicable to some victims of the Cultural Revolution. Therefore, it cannot be said that it was privacy protection for the population as a whole, but was a starting point of generalisation. Hence, the western approach had been imported into China during this period.

The Second period, the Period of Establishment of Legislation of Privacy Protection, is when more fundamental privacy rights were established in Chinese society. Information technology and the Internet became popular domestically, which also caused an increase in social crimes and issues. Research started to focus on the Western definition of privacy rights and argue theoretical and legislative perspectives. The establishment of legislation started during this period, with the Tort Law as a trigger.

V. The Speciality of Privacy Protection in China

More than 130 years have passed since the Western concept of privacy rights was born in 1890 in the United States. However, the western approach to privacy protection remain novel and privacy has only been protected since 2010. The absence of a concept of privacy rights in the traditional moral ethics of China together with the fact that communitarianism (where individuals should not be significantly emphasised) affected the establishment of privacy rights in China.⁵⁰

However, after 2000, as the Chinese economy continued to grow, living conditions for the Chinese people improved and modern technologies such as the Internet and cell phones spread throughout society. As a result, the population started to voluntarily provide personal information to enjoy the benefits of information technology in return. At the same time, social crimes (where person criminals use personal information) increased. The general population of China, who are vulnerable to such social crimes, increasingly needed protection and sought a safe and sound environment for

⁵⁰ Mue I, "Personal Data Protection and Privacy Rights in China's COVID-19 Measures", *The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* Vol. 20 No. 1, (2021), pp541-576 (伊夢瑛「中国の新型コロナウイルス感染症対策から見る個人情報保護とプライバシー権」).

private lives from the government.⁵¹ Therefore, China's mindset on protecting privacy and personal information started to develop to ensure security and safety.

It is true that part of the population, inspired by a more liberal way of thinking, sought an environment in which they could express their thoughts freely. Moreover, some wish to be free from the government. However, this is not a significant choice in the case of privacy protection.

The community-based hierarchy that underpins Chinese traditional moral ethics and centralised authority structure still significantly affects the way the population thinks. Consequently, the population has little awareness about protecting privacy against the government, leading to an imbalance between public authority and protection of privacy rights remaining an unsolved social problem. This is particularly the case when the Government conduct mass-collection of personal information for social and public welfare policies. The population tend to follow the request of the government, being satisfied with improvements in the environment of society with little awareness of the risks.⁵²

According to Solove, privacy values should be evaluated based on how they contribute to society.⁵³ Observing the shift in the concept of privacy in China, it is evident that the protection of privacy in China was structured under the needs of society at that time. The principal aim of the concept was to solve social conflict in the private sector; hence, privacy protection was mainly against society, private sector, and enterprises but not the government. In other words, the population of China lacks the mindset of privacy protection against the Government of China. This basic difference in privacy protection is opposite to Western society that supports protecting human rights, dignity and freedom.

The Government of China has been actively developing modern information technologies over the past decade and implementing policies that utilise information technologies to solve social issues. However, the Government of China has become the largest owner of personal information of the general population by creating an enormous Big Data through information technologies such as AI and Big Data, as digitalisation progresses. Moreover, there is no doubt that these policies are for society and public welfare. In China, the government holds the most significant authority while being the enforcer and monitor legislation; however, a law limiting public authority is still lacking. Legislation that balances public welfare and private rights or regulation to protect governmental authorities' private rights is still very weak.

⁵¹ Xinyue Gan, *Limitations to Privacy Right in Big Data Era*, (2019), accessed on 20th December 2021, <http://media.people.com.cn/n1/2019/0619/c427924-31167715.html> (甘馨月『大数据时代隐私的边界及限度』).

⁵² This issue will be discussed in another paper that is about Social Crediting System and Privacy.

⁵³ Daniel J. Solove, *Understanding Privacy*, (the USA: Harvard university Press, 2008), p185.

Measures that are implemented to fight against COVID-19 and the Social Crediting System have been pushed by the Government of China. These already face problems of personal information and privacy rights. While implementing aggressive policies with traditional moral ethics and original values based on the principles of public welfare and the government's absolute authority, there are risks of shrinking private space as government authority increases.⁵⁴

Currently, the protection of privacy has only just been developed and the establishment of its legislation had also only just begun. As there is little understanding of the fundamental characteristics of privacy rights, it will take more time to spread this new mindset throughout society and create policies and legislation that will protect privacy adequately. However, an overly transparent society and over-emphasis on public welfare could cause risks of surveillance and fake news. Therefore, it should be appreciated that the Government of China recognises the delay in political and legislative structure in terms of privacy protection and has started to work on this.

China has been successful in transforming management and business to the private sector by shifting the economic structure from a planned to a market economy. However, regarding the legal protection of privacy rights, long-standing traditional ethics and ideologies still play a significant role and hence significant innovation is needed. Therefore, just like restructuring the economy, the government should abolish a certain amount of authority from managing personal information in data governance. Otherwise, the aftermath of digitalisation will cause many troubles for Chinese society in the future.

VI. Conclusion

This paper has analysed the establishment, change, and specialities of privacy rights in China. China had no concept of privacy that originated in Chinese legislation due to its cultural, historical, and social background. Furthermore, China had no environment in which to develop a social mindset toward privacy rights. Therefore, privacy protection is a relatively new and foreign concept to China, and by accepting Western concepts concerning privacy rights, an original privacy right that adapts to the social environment of China is possible.

The Chinese approach to privacy rights protection differs from the American approach (seeking freedom) and the European approach (protecting dignity). However, the reality of privacy rights structured and developed in China is mainly to protect the privacy rights and safety of individuals

⁵⁴ Mue I, "Personal Data Protection and Privacy Rights in China's COVID-19 Measures", *The Hitotsubashi Journal of Law and International Studies* Vol. 20 No. 1, (2021), pp541-576 (伊夢瑛「中国の新型コロナウイルス感染症対策から見る個人情報保護とプライバシー権」).

against individuals, enterprises, and legal persons and is not to protect rights and seek privacy from the government. Moreover, it is not something to attain independence from the central government. Necessities to protect personal information became more necessary and evident as economic development led to increased social crimes and the progression of digitalisation. This means that the population started to learn the importance of privacy protection facing situations where their safety is threatened if their privacy is not protected as a right.

The central Government of China has become the largest owner and consumer of personal information domestically. While the development of laws is delayed, the Government of China has introduced social crediting system policies and measures against COVID-19 and has connected the two. Through such measures and policies, the authority of the Government of China to control the personal information of the population continues to grow. Due to this mass collection of personal information, the private life of the people has become almost entirely transparent, which leads to an increase in the risk of the ‘after-effect of digitalisation’, of which we must be vigilant.

【論説】

ウズベキスタン1992年憲法制定過程における歴史的な文脈の影響

**Impact of Historical Contexts in the Process of the Creation of the 1992 Constitution of
Uzbekistan**

イスマトフ・アジズ

Ismatov Aziz *

Abstract

This paper challenges widely supported domestic views which (1) associate the post-socialist constitutional founding in Uzbekistan with independent statehood claims and (2) represent the 1992 Constitution as a ‘product of popular thought.’ The author refers to archival data to show that the initial draft 1992 Constitution established a confederative model with wider sovereignty within the ‘new’ Soviet Union. A closer look at the historical momentum of the early 1990s reveals that the attempts to create such a ‘new’ union eventually failed, thus resulting in unprepared re-direction and logical shifts of constitution-making in Uzbekistan. To re-conceptualize the draft constitution, the working group applied a hybrid doctrinal approach conflating ‘old and new’ and initiated a nation-wide discussion process to attain the future constitution with legitimacy. However, the analysis reveals that mixing ‘old and new’ is dangerous because doctrines may fail to co-exist within the constitution. Furthermore, the fragmentary study of the nation-wide discussion suggests that the 1992 Constitution is more a product of a limited group of scholars working under the presidential supervision rather than a ‘product of popular thought.’ To effectively address the challenges of the proposed constitutional amendments in Uzbekistan, this paper suggests taking several steps back and re-evaluating the historical constitution-making process, particularly regarding the existing doctrinal conflict within the constitutional text.

* 名古屋大学法政国際教育協力研究センター特任講師

目次

- I. はじめに
- II. 第一次憲法草案とその起草者
- III. ウズベキスタン憲法史の転換点—新連邦条約の失敗
- IV. 新連邦条約失敗後の第二次憲法草案作成と 1992 年憲法採択
- V. おわりに

I. はじめに

ウズベキスタンでは、1924 年にウズベク・ソビエト社会主義共和国（以下、「UzSSR」という）としてソ連に参入してから独立後の今日まで、4 つの憲法が制定された。1927 年、1937 年および 1978 年の憲法は、ソ連時代に制定されたものであり、現行憲法である 1992 年ウズベキスタン共和国憲法（以下、「1992 年憲法」という）¹は、1991 年にソ連から独立した後に制定された。ソ連時代の UzSSR の 3 つの憲法は、すべてソ連憲法をモデルとし、自ら憲法を起草したのではなく、「上から与えられた憲法」であった。したがって、現行の 1992 年憲法は、ソ連が崩壊し、体制転換という大きな変革の中、初めて自ら起草を経験したものであった。

本稿は、主にウズベキスタン中央公文書館（以下、「アーカイブ」という）に保存された憲法委員会の議事録等の公文書および憲法起草過程に参加した学者へのインタビューを通じて、憲法起草者の意図および思想を明らかにし、1990 年から 1992 年にかけてソ連崩壊にともない新しく非社会主義的概念を導入するという複雑な歴史的事情の中で、ウズベキスタンが憲法起草の課題にどう取り組んだかを分析する。

本稿の第 II 章では、ソ連時代後期に機能していた最初の憲法委員会である 1990 年憲法委員会が、ソ連を維持することを盛り込んだ新連邦条約に基づいて、第一次憲法草案をどのように起草したかを考察する。第 III 章では、ソ連崩壊に向かった歴史的状況が、イスラム・カリモフ前ウズベキスタン共和国大統領の憲法起草に、どのような影響を与えたかを分析する。第 IV 章では、ソ連崩壊後、ウズベキスタンが、新しい非社会主義憲法を起草するという新たな課題にどう取り組んだのかを明らかにする。

¹ 1992 年憲法の和訳は、杉浦一考「ウズベキスタン共和国憲法（仮訳）」ICD News 第 4 号（2002 年 7 月）81-90 頁および佐藤史人「翻訳 ウズベキスタン共和国憲法」鮎京正訓・四本健二・浅野宜之編『新版 アジア憲法集』（明石書店、2021 年）1187-1214 頁を参照のこと。

II. 第一次憲法草案とその起草者

1. 1990年憲法委員会の設置—連邦中央政府の強い影響

1990年3月24日、ウズベク・ソビエト社会主義共和国最高会議（Верховный Совет Узбекской Советской Социалистической Республики。以下、「UzSSR 最高会議」という）は、1989年6月より UzSSR 共産党第一書記を務めていたイスラム・カリモフ（Islam Karimov）を UzSSR 初代大統領として選出し、新憲法を起草することを決定した²。その3ヶ月後の1990年6月20日、UzSSR 最高会議は、ソ連からより多くの権限を得るが、ソ連にとどまることを前提とした上で、ウズベキスタンの主権宣言を採択し、カリモフを議長とする憲法委員会（Конституционная комиссия。以下、「1990年憲法委員会」という）を設置し³、65名のメンバーを選出した。メンバーには、UzSSR 最高会議代議員、法執行機関、ソ連軍、共産党幹部（аппаратчик）ならびに学者、労働者およびメディア代表者が含まれた。この中には、連邦中央政府から UzSSR に派遣されたスラブ系エリートおよび共産党幹部も含まれた⁴。

ソ連は連邦制であったが、実際には中央集権国家であり、基本的な政治方針は、連邦中央政府が決定しており、ロシアまたはソ連の他共和国からスラブ系エリートを各共和国に派遣し、各共和国の政治エリートを統制していた。連邦中央政府から派遣された者は UzSSR の管轄下になく、連邦中央政府にのみ直接責任を負っていた。新憲法は、ソ連を中央集権化された連邦制から、緩やかな国家連合へと再編する新連邦条約草案⁵にしたがって、起草することが期待されていた。1990年憲法委員会に連邦中央政府から派遣されたメンバーが含まれたのは、新憲法が新連邦条約の内容と合致するかを監督するためであった。

² Уразаев Ш. 3. Конституция независимого Узбекистана. Ташкент: Адолат, 1993. С. 11.

³ Об образовании Конституционной комиссии Постановление Верховного Совета Узбекской ССР [憲法委員会の設置について（UzSSR 最高会議決定）] // Центральный государственный архив Республики Узбекистан, Материалы Верховного Совета 12-го созыва, второй сессии 18–20 июня 1990 г. С. 62–67.

⁴ 具体的には、アナトリー・モルガソフ（Anatoliy Morgasov） UzSSR ソ連国家保安委員（KGB）長、ドミトリー・ウサトフ（Dmitriy Usatov） UzSSR 検事総長、ヴィチェスラフ・カマロフ（Vyacheslav Kamalov） UzSSR 内務大臣、アレクサンドル・ザハロフ（Aleksandr Zaharov） UzSSR ソ連軍の長、アナトリー・エフィモフ（Anatoliy Yefimov） UzSSR 共産党第二書記、ウラジミール・グリシュチュク（Vladimir Grishchyuk） UzSSR 共産党タシケント州第二書記、イジドール・コッホマリク（Izidor Kochmarik） UzSSR 共産党アンディジャン州第二書記である。（*Ibid.* С. 62–67.）

⁵ 1922年12月30日、ロシア、ウクライナ、ベラルーシおよびコーカサス（アゼルバイジャン、アルメニア、ジョージア）の代表は、連邦結成条約（以下、「1922年連邦条約」という。）に署名し、ソ連が設立された。1924年にはウズベキスタンを含む中央アジア5ヶ国も強制的に参入させられ、その後15共和国によるソ連へと変化した。1922年連邦条約は、連邦モデルを確立したが、1930年代以降、ソ連はモスクワに政治的中心を高度に集権化した国家へと変貌を始めた。カリモフは、ソ連は、実際には連邦制ではなく、すべての機能がモスクワに集中している単一の国家であると評価している。1990年、そのような中央集権的な国家構造に対する批判により、各共和国の自治を高めるために新しい連邦条約を議論することとなった。

新憲法草案には、1980年代後半からソ連で民主化を進めたペレストロイカの影響により、政治的多元主義および大統領制の導入等、自由主義的政治思想が取り入れられようとした。一方、1990年憲法委員会は、軍事、教育および社会保障の分野では、中央集権的な管理を残そうとした。最初の審議の段階では、1990年憲法委員会は、既存の1978年ウズベク・ソビエト社会主義共和国憲法（以下、「1978年憲法」という）を基盤として、部分的に改正することを提案した。しかし、1978年憲法では、連邦中央政府の各共和国に対する支配的な権限が強く、1990年憲法委員会は、政治的および経済的自由化が、社会主義を前提とした1978年憲法とは両立しないとして、全く新しい憲法を起草することを提案した。

1990年憲法委員会は、1990年6月に設置され、メンバー間で議論が行われたが、全メンバーが集まったのは、1991年4月12日の一回のみであった⁶。同日の会議では、憲法の全般的な方向性について協議され、起草を担当する32人の法律専門家によるワーキンググループ（以下、「WG」という）が設置された⁷。

2. ワーキンググループおよびサブグループの設置

1990年憲法委員会のメンバーであった数少ないUzSSRの法学者は、WGの中核を担った。WGの議長は、ソビエト国家と法学者 (Советское Государство и Право)であるシャフカット・ウラザエフ (Shavkat Urazayev) であり、ウラザエフは、憲法起草中の1990年に設置されたUzSSR憲法監督委員会⁸の委員長も務めた⁹。ソ連憲法監督委員会の委員であったソビエト行政法学者アンバル・アザムホジャエフ (Anvar Agzamkhodzhaev) は、WGの副議長を務めた¹⁰。他には、タシケント高等 (共産) 党学校 (Ташкентская Высшая Партийная Школа) のソビエト国家と法学者であるアザリヤ・ミハエロフ (Azarya Mikhailov) およびソビエト民法学者であるホジアクバル・ラクマンクロフ (Khoji-Akbar Rakhmankulov) が含まれていた。ラクマンクロフは、後にUzSSR科学アカデミー哲学・法研究所所長およびカ

⁶ 全メンバーが集まったのが1回のみであったのは、1990年憲法委員会の議事録を分析すると、新連邦条約が採択され、それにしたがって起草されるロシア新憲法をモデルにしようとしていたからであると推測される。

⁷ Центральный государственный архив Республики Узбекистан, Материалы и стенограмма первого заседания Конституционной Комиссии. – Ташкент, 1991. – С. 4-6.

⁸ UzSSR憲法監督委員会は、ソ連後期である1989年に、ソ連憲法監督委員会をモデルとして設立された違憲審査機関であり、現在の憲法裁判所の前身である。

⁹ Рахманкулов Х. Конституциямиз 20 ёшда. Ташкент : ТДЮИ, 2012. С. 22–27.

¹⁰ Хамедов И. Воспоминания о нашем дорогом учителе: научное наследие и жизненный путь академика А. Агзамходжаева // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан. 2018. № 2. С. 20–22.

リモフ大統領の法律顧問を務めた¹¹。WGには、ソビエト国家と法学者であるハジムラット・オディコリエフ (Khadzhimurat Odilkoriev) およびソ連科学アカデミー国家と法研究所研究員であるアクマル・サイドフ (Akmal Saidov) も含まれていた。サイドフは、後の1993年ロシア憲法起草者の1人であり、ロシア憲法裁判所長官を務めたウラジーミル・トゥマノフ (Vladimir Tumanov) に師事した¹²。他には、法医学専門家であるB.ピンハソフ (B.Pinkhasov)、刑事訴訟法専門家であるG.サルキシヤンス (G.Sarkisyants)、タシケント国立大学法学部長であったM.ミルハミドフ (M.Mirkhamidov)、B.ミルババエフ (B.Mirbabaev)、E.ハキモフ (E.Khakimov) およびJ.トゥレノフ (J.Tulenov) 等の法学者や¹³、H.オリムジョノフ (H.Olimjonov)、M.テシャボエフ (M.Teshaboev)、E.ユスポフ (E.Yusupov)、S.ヨクボフ (S.Yokubov) およびE.ハリロフ (E.Halilov) 等の法律実務家も含まれていた。これらのWGメンバーは、すべてタシケント国立大学法学部所属または同学部卒業生であり、ソビエト法の専門家であった¹⁴。

ウラザエフは、WGを7つのサブグループに分割し、それぞれのサブグループは、前文または6章の起草を担当した。WGは、UzSSR最高会議が1990年6月20日に1990年憲法委員会を設置してから約1年後の1991年6月10日までに憲法草案を起草することを計画した¹⁵。指定された期日までに憲法草案を作成するために、WGが設置された1991年4月から6月の間に、WGは集中的に議論を行った。

3. 第一次憲法草案—社会主義的特徴および非社会主義的特徴の混在

1991年6月まで、WGは、第一次憲法草案を、新連邦条約草案の内容に沿って起草していた。1991年6月末の段階で、第一次憲法草案は、前文および6章により構成されていた¹⁶。その内容を詳しく見ると、社会主義的特徴と非社会主義的特徴が混在していたことがわかる。例えば、第1編「ウズベク・ソビエト社会主義共和国憲法の基礎」の第3章「権力分立」、第4章「政治的および法的多元主義」ならびに第6章「市場経済化」、ならび

¹¹ Менглиев Ш. М. Х. Р. Рахманкулов — выдающийся учёный, талантливый организатор, мудрый воспитатель // Правовая жизнь. № 4 (4). 2013. С. 184–194, 184.

¹² Ртвеладзе Э. Академик А. Х. Саидов — Штрихи к биографии // Акмаль Холматович Саидов. Библиографический указатель трудов. Ташкент : Изд-во журнала San'at. 2018. С. 5–9.

¹³ Saidov A. O'zbekiston Konstitutsiyasi tarihi. Tashkent : Tasvir, 2018. P. 194.

¹⁴ Агзамходжаев А. А., Блиндер Б. А. Юридический факультет ТашГУ. Ташкент : Укитувчи, 1980.

¹⁵ Рахманкулов Х.С. 22–27 (Ft 9).

¹⁶ Узбекистон ССР янги конституция лойхаси. Центральный государственный архив Республики Узбекистан, Материалы и стенограммы, и предложения, Фонд-69/1. – Ташкент, 1991. – 149, С. 102-03.

に第 5 編「国家権力の制度」の第 2 章「大統領制および政府」等は、自由主義な考えを反映していた。

大統領制に関しては、国民による直接選挙を導入し、選挙には、国民の過半数の参加が必要であるとされた。大統領候補者の人数には制限はないが、過半数の得票が求められた。UzSSR 最高会議によって設置された行政府である UzSSR 閣僚会議は、大統領のもとに置かれた内閣へと変わり、大統領は国家元首のみならず、行政府の長とされた。大統領は、議会の承認を得て、副大統領を任命する権限を付与された。副大統領の任務は、大統領の指示のもと、内閣を管理することであるとされたが、この「管理」が何を意味しているかは明示されておらず、副大統領の任務は曖昧であった。大統領は法案提出権および拒否権を付与された。現行憲法と異なり、大統領は議会の解散権はなく、また、議会の 3 分の 2 以上の議員により、内閣不信任案を提出することができ、第一次憲法草案での大統領の権限は現在ほど強くなかった。このように、権力分立を意識した統治構造が取り入れられた¹⁷。

一方、複数政党制および UzSSR 共産党の役割に関しては曖昧なままで、一党制または UzSSR 共産党の指導的役割に触れていないものの、「UzSSR 共産党、その他の政党、公的機関 および大衆運動は、(中略) 公の政治的および社会的プロセスに参加する」とあり、Uz SSR 共産党が特記されていた¹⁸。これは、1990 年 3 月に行われた 1977 年ソ連憲法改正と類似している。この改正では、1977 年ソ連憲法第 6 条のソ連共産党の指導的役割が削除されるとともに、大統領職が創設された。ソ連大統領には、ゴルバチョフが就任したが、ソ連共産党書記長の地位も保持していた¹⁹。ソ連のみならず各共和国においても、第一書記が大統領に就任することにより、共産党が政治の中心であり続けると考えられた。UzSSR において、カリモフも、1990 年 3 月、UzSSR 共産党第一書記の地位を保持したまま UzSSR 大統領に就任した。第一次草案の段階では、カリモフは、大統領を支える枠組がまだ形成されていなかったため、既存の UzSSR 共産党の枠組を使おうとしていた²⁰。

また、第 1 章第 8 節「ソ連およびの国際社会の一員としてのウズベク・ソビエト社会主義共和国」では、ウズベキスタンがソ連内の一共和国として継続されることが明確化されていた。UzSSR に大きな影響をおよぼす連邦レベルの議会であるソ連人民代議員大会 (Съезд народных депутатов) が残ることが想定されたが、その権限は同節では明確に示されていなかった。したがって、強大な連邦レベルの議会と、共和国レベルの立法府および

¹⁷ *Ibid*, V. булим (2, 3) С. 102-03.

¹⁸ V. булим (1) С. 102-03.

¹⁹ Борисов. Н. А. Президентство на Постсоветском Пространстве: Процессы Генезиса и Трансформаций, М.: РГГУ, 2018. - 30.

²⁰ Вернуть доверие людей: – наш собеседник член Политбюро ЦК КПСС И. А. Каримов// Правда 1991 г. 21 Июля, С. 2.

行政府である UzSSR 最高会議および大統領等との間で、権限の衝突が生じることが想定された²¹。

所有の規定に関しては、第 3 編第 1 章で私的所有を導入するものの、「ソビエト市民の私有財産」とされ、ソビエト市民のみが私的所有権を認められ、西洋自由主義の私的所有の概念とは異なった。

その後、第一次憲法草案は、1991 年のモスクワにおけるクーデターにより、大きな転換を迎えた。ウズベキスタンは、1991 年 8 月 31 日に独立を宣言し、ウズベキスタン共和国として独立した 2 ヶ月後の 1991 年 11 月までに、WG は憲法の最終草案を作成し、1990 年憲法委員会の議長を務めていたカリモフ大統領に提出した。カリモフは、草案受領後、同草案を拒否し、WG に対して、社会主義的な要素を排除し、草案を大幅に修正するよう求めた。この段階まで、カリモフは、WG の憲法起草過程を注意深く監督し、草案を定期的に確認し、反対意見を述べたことはなかった。なぜ、1991 年末の時点で、カリモフが第一次憲法草案に関して突然考えを変更し、草案を大幅に修正することにしたのだろうか。アーカイブに保存された公文書には、これに対する明確な回答をまとめて直接言及するものはないが、次章で 1990 年から 1991 年までの歴史を振り返り、憲法起草過程におけるカリモフの役割を分析することを通じて、この質問に対する回答を検討する。

III. ウズベキスタン憲法史の転換点—新連邦条約の失敗

1. 共和国による主権の要求：カリモフの初期の提案

ペレストロイカは行き詰まり、複合的な改革の必要性が高まり、1990 年 6 月に新たな連邦制をめざした新連邦条約を提案する契機となったが、アルメニア、ジョージア、モルドバおよびバルト三国（ラトビア、リトアニア、エストニア）は、そもそも新連邦条約そのものに反対し、議論に参加しなかった。新連邦条約に関する 1990 年 6 月の会議において、カリモフは、「我々（UzSSR）は、（ソ連の中で）限定的な主権しかなく、この状態を改善しなければならない。（連邦内の）各共和国は、相互に条約を締結することを認められなければならない。連邦の将来で最も適した形態は、国家連合（Конфедерация）である。

²¹ Центральный государственный архив Республики Узбекистан, Материалы и стенограммы, и предложения, Фонд-69/1. – Ташкент, 1991. – 149, С. 135-136.

22」と主張した。カリモフの主張にもかかわらず、1990年11月の時点での新連邦条約の最初の草案は、依然として、各共和国の主権は限定的であり、ソ連人民代議員大会において、各共和国からの代議員の権限は強くなかった。つまり、ソ連大統領には包括的な監督権限があり、ソ連人民代議員大会における各共和国の代表の権限は弱かった。強力に中央集権化された形を再現したこの草案に対する否定的な反応として、カリモフは「今、私は新連邦条約がすぐに実現するとは考えていない。連邦レベルの機関は、平等の原則に基づいて形成されるべきであり、新連邦条約のソ連人民代議員大会は合理的ではない²³。(連邦内の)各共和国は、ソ連人民代議員大会で平等な代表権を持たなければならない。²⁴」と主張した。新連邦条約の議論に参加した他の8つの共和国の指導者も同様に、新連邦条約は、中央集権的であり、各共和国のさらなる主権の拡大およびソ連人民代議員大会へ各共和国から多くの代議員を送ることを主張し、新連邦条約草案を拒否した。

1990年6月12日、ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国が主権を宣言した²⁵。1977年ソ連憲法では各共和国は主権国家であると規定されていたが、この主権宣言は、ロシアの主権を再確認するものであった。主権宣言を行なったのはロシアだけではなく、1980年代末、新連邦条約の議論に参加していなかったバルト三国から始まった。ソ連憲法では、各共和国は主権国家であると規定されたものの、実際にはカリモフが評価した通り、ソ連は単一の国家であると考えられており、各々の主権を主張するために、1990年12月までに、ソ連内のすべての共和国は主権宣言を行なった。この主権宣言の動きは、1990年6月のロシアによる主権宣言によって加速され、UzSSRを含む多くのソ連共和国は、1990年6月から8月の間に、主権宣言を行った²⁶。

エリツィン大統領は、ロシアの主権宣言により、ロシアに対する連邦中央政府の政治的影響を弱体化させる狙いがあった²⁷。ゴルバチョフによると、ロシアが連邦中央政府の管轄から離れる理由の一つは、ソ連のゴルバチョフ大統領とロシアのエリツィン大統領との間

22 АГФ. Фонд Горбачёва 10, 1990, опись 2 (1990年6月12日).

23 これが意味するのは、カリモフは、ソ連人民代議員大会には、人口にかかわらず、各共和国から同数の代議員が送られており、不平等であると指摘したことである。

24 10, 1990, опись 2 (1990年11月2日) (Ft. 22).

25 Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国の国家主権に関する宣言] (1990年6月12日).

26 バルト三国に続き、アゼルバイジャンが1989年10月、ジョージアが1990年5月に主権宣言を行なった。1990年6月12日のロシアの主権宣言に続き、1990年6月から8月の間に、ウズベキスタン、モルドバ、ウクライナ、ベラルーシ、トルクメニスタン、タジキスタンおよびアルメニアが主権宣言を行い、少し遅れてカザフスタンは1990年10月、キルギスは1990年12月に主権宣言を行なった。

27 Бурков В.Г., Мещеряков К.Е., Шамгунов Р.Г. Содружество Независимых Государств как средство «цивилизованного развода»: к вопросам о распаде СССР и создании СНГ. *Евразийская Интеграция: экономика, право, политика*. 2016. (1) С.100.

の政治的対立であった²⁸。1990年10月、ロシアは、「ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国領土内のソ連の機関の行為に関する法律（О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР）」を公布し、ロシアの法律が連邦レベルの法律よりも優先するとされた²⁹。ソ連で最強の共和国であったロシアが、このように自国の法律を連邦レベルのものより優先するとしたことにより、UzSSRを含む他の共和国が同様に権限の拡大を主張する契機となった。

UzSSRは、1990年6月20日に主権宣言を行なった。UzSSR主権宣言は、Uz SSR最高会議の非共産党員によって起草されたが、当初、独立宣言という名称で起草された。これに対して、カリモフ大統領は、連邦内にとどまることを目指していたため、当初の草案に対して懐疑的であった。議論の末、草案が修正され、1990年6月20日、UzSSR最高会議は、UzSSR主権宣言を採択し、ソ連最高会議の決定は、UzSSR最高会議で承認された場合のみに適用されるとされた³⁰。

主権および各共和国への権限の拡大の主張が高まる中、ロシアを含む新連邦条約の議論に加わっていたすべての共和国は、カリモフが提案した国家連合の創設をめざした新連邦条約のアイディアを支持した。9共和国の間で政治交渉をした結果、1991年初頭に発表された第二次新連邦条約草案は、より多くの権限を各共和国に付与し、外交、防衛および教育等の分野においてのみ、ソ連大統領が中央集権的な役割を維持した。カリモフを含む一部の共和国の指導者は、この草案を支持したが、ウクライナ等の他の指導者は、完全な独立を目指していたため、この交渉には積極的に参加しなかった³¹。

2. 新連邦条約に対するカリモフの支持と国民投票の結果

新連邦条約草案に対するソ連国民からの支持と正当性を得るために、1991年3月17日、ソ連のゴルバチョフ大統領は、UzSSRを含む9つの共和国において、ソ連を維持するものの、より多くの権限を各共和国に付与する新しい連邦制を導入することを盛り込んだ新連邦条約の国民投票を実施した。公式統計によると、国民投票に参加した9共和国全体では、

²⁸ Горбачев. М.С. Горбачёв-Ельцин, 1500 дней политического противостояния. Терра: 1992; Воротников. В. В. Отделение России от СССР. : Алгоритм: 2017.

²⁹ О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР [ロシア・ソビエト連邦社会主義共和国領土内のソ連の機関の行為に関する法律]: Закон РСФСР, (1990年10月24日). 263-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. 21. Ст. 237.

³⁰ Борисов. Н. А. Президентство на Постсоветском Пространстве: Процессы Генезиса и Трансформаций, М.: РГГУ, 2018. – 27, 37. Бабаджанов. Ш. Исполнилось 28 лет со дня принятия Декларации о суверенитете Узбекистана. Власти снова проигнорировали эту дату. Оздлик. 2018年6月21日)

³¹ Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства / Союз можно было сохранить. Сост. А.Б. Вебер и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: АСТ, 2007. - 370, 2007.

76.4パーセントが新連邦条約に賛成した³²。カリモフは、UzSSR 最高会議および UzSSR 市民に対して、新連邦条約に賛成するよう、積極的に説得していた³³。UzSSR では、国民投票の際、「新しい連邦制を導入したソ連に、ウズベキスタンが、“独立し平等な”共和国として残留することに同意するか」という追加質問も行ったが、この質問は「“独立し平等な”共和国」という点を強調し、肯定する回答を誘導するものであった。ペレストロイカ以降、他の共和国と同様に、ウズベキスタンにおいても、民族主義的および分離主義的な世論の高まりがあったが、国民投票に参加した約 900 万人のうち、93.9 パーセントが、追加質問に同意した³⁴。

国民投票での新連邦条約の賛成を受けて、新連邦条約の起草者は、国名をソビエト社会主義共和国連邦から、ソビエト主権共和国連邦（Союз Советских Суверенных Государств）に変更し、最終草案を確定し、1991 年 6 月 21 日にその最終草案をメディアに発表した³⁵。同月、UzSSR 最高会議は、新連邦条約を承認し、カリモフ大統領率いる UzSSR 代表団は、新連邦条約に署名するためにモスクワを訪問することとなった。新連邦条約の署名日は、1991 年 8 月 20 日に予定されていた。

3. クーデターによるカリモフの路線変更

新連邦条約に署名するために、カリモフを除く UzSSR 代表団は、署名予定日前日の 1991 年 8 月 19 日、モスクワに到着した。カリモフは、署名日当日である 8 月 20 日にモスクワに到着する予定であった。8 月 19 日、ソ連の中央集権的な形態を維持することを支持した保守派グループが、新連邦条約に反対し、クリミアで休暇中だったゴルバチョフ大統領を軟禁し、モスクワでクーデターを起こした。カリモフは、インド訪問中にクーデターの発生を知り、8 月 19 日、緊急にタシケントに戻った。クーデターを起こした保守派グループは、国家非常事態委員会を結成し、全国的な非常事態宣言を発令した。しかし、このクーデターは、市民による抵抗のため、2 日後に失敗に終わったが、新連邦条約の署名式は阻止されたため、各共和国は、ソ連への不信感および主権獲得の主張をさらに強めることとなった。

³² Формула распада: 25 лет назад советские граждане на референдуме решали судьбу СССР, (TASS), <https://tass.ru/spec/ussr-referendum> (2022 年 1 月 4 日最終アクセス)。

³³ Ислам Каримов: от секретаря ЦК Компартии до главы независимого Узбекистана, (RIA), <https://ria.ru/20160902/1475825222.html> (2021 年 11 月 22 日最終アクセス)

³⁴ Жураев, Н., Файзуллаев, Т., Мустакил Узбекистон Тарихи: тулдирилган, кайта нашр. – Т: Гафур Гулом, 2009, С. 29.

³⁵ Договор о Союзе Суверенных Государств // Известия, 152 /23418 (1991 年 6 月 21 日)。

クーデターは失敗に終わったため、新連邦条約に関する交渉が再開されたが、その交渉は停滞した。クーデター後、カリモフは、ソ連の連邦制のあり方に関して、大きく見解を変更し、憲法起草にも大きな影響を与えた³⁶。クーデター後も、カリモフは依然として新連邦条約を締結し、ソ連を維持することを望んでいたが、連邦中央政府から政治面でさらに大きな権限を得ることを求めた。1991年8月23日、新連邦条約の交渉が再開された際、カリモフを含む9つの共和国の指導者は、新連邦条約の早期採択の必要性を強調した。しかし、8月25日、カリモフは、公安、警察、検察等の法執行機関およびUzSSR内に駐留するソ連軍を連邦中央政府の管轄から外し、大統領令によりUzSSRの管轄へと移行させた³⁷。言い換えれば、カリモフは政治的混乱に便乗し、連邦中央政府の厳しい監督下にあった法執行機関をUzSSRの管轄下に置くための第一歩を踏み出した³⁸。続いて8月27日、UzSSRの国旗を変更し、翌28日には、ソ連共通の国歌を廃止し、UzSSR独自の国歌を制定する命令を出した³⁹。

1991年8月31日、カリモフはウズベキスタンの独立を宣言し、1991年9月1日を独立記念日とした。独立宣言は、UzSSR最高会議により、1991年ウズベキスタン共和国国家的独立の基本原則に関する法律（Закон об Основах Государственной Независимости Республики Узбекистан）という名称で出され⁴⁰、これにより、国名は、UzSSRからウズベキスタン共和国へと変更された。その後、カリモフは国際社会に対して、ウズベキスタンを新たに独

³⁶ カリモフがどの段階でクーデターを批判したかは、評価がわかれている。サイドフによれば、クーデターが発生した当日の8月19日、カリモフがタシケントに戻った直後にUzSSR内に非常事態宣言を発令することを拒否し、すぐにクーデターを批判した（Saidov A. O'zbekiston Konstitutsiyasi tarihi. Tashkent: Tasvir, 2018. B. 210-213）。一方、後の報道によれば、カリモフは当初クーデターを支持したが、クーデターが失敗したことが数日で明らかになると、クーデターは非合法であると主張した、としている（20 лет ГКЧП: Центральноазиатский ракурс, <https://www.fergananews.com/articles/7049> (2021年11月20日最終アクセス)。カリモフは、クーデター的首謀者が逮捕された後、8月21日にクーデターは非合法であると宣言する大統領令を発令した、という記録もある（Постановление Президента Узбекской ССР касательно Августовских событий [8月事件に関するUzSSR大統領令] (1991年8月21日)）。

³⁷ Указ Президента Республики Узбекистан от 25 августа 1991 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1991. № 10. С. 21–22 (1991年8月25日)。

³⁸ さらに、独立直後の1991年9月26日には、カリモフは、ウズベキスタン共和国最高会議からの承認を得ず、大統領令により、公安および警察をカリモフの管轄下に置いた。この大統領令は、ウズベキスタンにおける超大統領制を確立する第一歩となった。

³⁹ Узбекистон Олий Кенгаши Раёсатининг Карори // Совет Узбекистони, 1991, 29 август (1991年8月29日)。

⁴⁰ Закон Республики Узбекистан об Основах Государственной Независимости Республики Узбекистан [ウズベキスタン共和国国家的独立の基本原則に関する法律], (Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан, 1991 г., № 11, ст. 246) // Материалы Верховного Совета 12-го созыва, внеочередных шестой и седьмой сессий прошедших 30 - 31 Августа 1991 г. Фонд – Р-2524, Н.66 7337, С. 4. (1991年8月30-31日)。

立した国家として公式に認めるよう要請した⁴¹。皮肉なことに、最初にウズベキスタンの独立を認めたのは、ウズベキスタンをソ連に併合したロシアであった。

カリモフは、独立を宣言した後も、ソ連からの離脱を正式に宣言しておらず、1991年のウズベキスタン共和国国家独立の基本に関する法律も、ソ連からの離脱に関しては言及していなかった。さらに、1991年10月11日、カリモフは、依然として、新連邦条約の交渉過程に加わった。カリモフは、この交渉過程で、「連邦内での完全な政治的独立を求めますが、経済的連携の維持」を要求した⁴²。新連邦条約草案では、国民投票後に、国名を「ソビエト社会主義共和国連邦」から「ソビエト主権共和国連邦」とし、「社会主義」という文言を削除し、各共和国の権限を拡大したことを示すために「主権」という文言を入れた。クーデター後の1991年11月1日の交渉で、「ソビエト」を削除し、「主権共和国連邦」という国名に変更し、連邦中央政府による中央集権的な体制を否定したことを強調した⁴³。1991年11月4日までに、カリモフは連邦内の経済統合に関して深刻な懸念を示した。カリモフは、新連邦条約に、共和国間の経済的相互作用の詳細を規定しない限り、条約を署名することができないと主張した⁴⁴。ソ連では、 Gosplan (ソ連国家計画委員会、 Государственный комитет по планированию) が、計画経済を実行するために、ソ連全体の生産計画を決定し、各共和国はそれにしたがって生産の役割分担がなされていた。カリモフは、ソ連内の既存の経済的連携が連邦を維持するための基礎として機能する必要があるものの、既存の生産計画は、各共和国の状況に応じたものではないため⁴⁵、Gosplanのような中央集権的な組織を廃止し、各共和国の意見を取り入れる新しいモデルを導入することを最終草案に明確に記載する必要があると主張した。1991年11月25日、ゴルバチョフから署名への激しい圧力があつたにもかかわらず、カリモフはウズベキスタン共和国最高会議での議論の必要性を訴え、新連邦条約への署名を拒否した⁴⁶。カリモフは、条約への署名そのものを拒否したのではなく、自身が主張した経済的連携に関する条項が盛り込ま

41 Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 31-го августа 1991 г. О государственной независимости// Голос Узбекистана. 1991 г. 5 сентября. (1991年8月31日) .

42 Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства / Союз можно было сохранить. Сост. А.Б. Вебер и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: АСТ, 2007. - 370, 20077; Demokratizatsia (Демократизация). The Journal of Post-Soviet Democratization, volume II, number 2, Spring 1994, p. 212-221.

43 Архив Горбачев Фонда, Белая книга: Документы и факты о политике М.С. Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства / Союз можно было сохранить. Сост. А.Б. Вебер и др. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: АСТ, 2007. С - 370

44 В Политбюро ЦК КПСС... : По записям Анатолия Черняева, Вадима Медведева, Георгия Шахназарова (1985-1991) / Сост. А. Черняев (рук. проекта), А. Вебер, В. Медведев ; Горбачев-Фонд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. С – 714-717.

45 例えば、ウズベキスタンは、Gosplanにより、綿花の生産を行っていたが、現実性のない生産量を要求され、モノカルチャー経済となったことを、カリモフは批判している。

46 АГФ. Фонд 10 (Ft. 22).

れていなかったため、ウズベキスタン共和国最高会議と草案を交渉することにより、署名に対する正当性を確保することを意図していた。

4. ソ連崩壊と想定していなかったウズベキスタンの独立

1991年12月8日、スラブ系の共和国の3人の指導者であるロシアのボリス・エリツィン (Boris Yeltsin)、ウクライナのレオニード・クラフチュク (Leonid Kravchuk) およびベラルーシのスタニスラフ・シュシュケビッチ (Stanislav Shushkevich) が、ベラルーシで秘密会議を開催し、新連邦条約とは全く別の独立国家共同体の設立に関する協定 (Соглашение о создании Содружества Независимых Государств) を正式に締結し、ソ連の消滅と独立国家共同体 (CIS) の創設を宣言した⁴⁷。この宣言は、ロシアを含むソ連の3つの強大な共和国が、カリモフが主張した各共和国間の経済連携も廃止し、完全な主権国家を選択したため、新連邦条約の交渉の継続は不可能となった。これら3共和国は、政治および経済に対する連邦中央政府による監督とならびにソ連の継続を望んでいなかった。カリモフを含む中央アジアの指導者は、ベラルーシでのこの会議に招待されておらず⁴⁸、カリモフらは、3人のスラブ系指導者の予想外の行動を批判した。言い換えれば、ソ連の崩壊という重要な決定は、中央アジアの指導者との協議および承認なしに行われたのである。

このソ連崩壊に関わるウズベキスタンの独立の歴史には、いくつか特筆すべきことがある。第一に、1990年代に UzSSR で出現した主権の主張は、市民による要求の結果ではなく、ソ連消滅という外からの圧力によるものであった。対照的に、バルト三国およびジョージアでは、市民および政治指導者が、ソ連からの独立の主な原動力となった。1990年6月、UzSSR は国家主権に関する宣言を採択したが、この宣言は、法的拘束力を有するものではなく、単なる象徴的な政治文書であり、実際には、完全に独立した主権国家となる意図はなかった。UzSSR の主権の主張は、ロシアおよび他の共和国 (バルト諸国およびウクライナ) における主権宣言の影響を受け、市民からの要求ではなく、政治指導者によるトップダウンの政治的決定として現れた。1990年8月には、独立宣言を行い、大統領制を採用し、新しい憲法の起草を開始したが、これはロシアで同様の出来事があったからである。

第二に、カリモフは、当初、新連邦条約起草過程に積極的に参加し、1991年3月の新連邦条約の是非を問う国民投票で賛成するよう推進したが、どのような形で連邦制が継続さ

⁴⁷ Соглашения о создании Содружества Независимых Государств [独立国家共同体の設立に関する協定] (СНГ) 8 Декабря 1991. (1991年12月8日) .

⁴⁸ カザフスタンのナザルバエフ大統領 (当時) は、同日、モスクワでゴルバチョフと新連邦条約に関する会議をしていたが、ベラルーシでの秘密会議にも、中央アジアの代表として秘密会議開催中に招待を受けたが、参加しなかった。

れるかにかかわらず、ウズベキスタンが連邦内にとどまることを望んでいた。前章で述べたように、多くの社会主義的特徴を残した新憲法起草過程を見てみると、モスクワでクーデターが発生する以前は、カリモフが連邦にとどまり、社会主義を維持することをめざしていたことがわかる。

第三に、1991年8月のクーデター後、1991年12月にソ連が正式に崩壊するまで、カリモフは依然として新連邦条約がめざした連邦内に留まることを望んでいた。カリモフは、1991年8月31日に独立を宣言したが、その後も新連邦条約により、連邦内の共和国間の経済的連携を維持する可能性を期待していた。しかし、モスクワでのクーデターを受けて、1991年8月から11月の4ヶ月という非常に短期間に、ウズベキスタンの将来の方向性に関するカリモフの見解が徐々に変化していった。その時代のカリモフの決定の多くは、政治的独立を目指すものであった。一方、カリモフは、ソ連からの即時分離と数十年にわたって発展した共和国間の緊密な経済連携を断絶することには反対した。1991年12月のソ連の正式な崩壊により、最終的にウズベキスタンを含む中央アジアの共和国は、想定外にソ連から排除され、独立した。

カリモフは、なぜ1991年11月の第一次憲法草案から、突然考えを変更し、憲法草案を完全に修正することにしたのか。第一次憲法草案は、新しい連邦制へ変更の可能性が残されていたソ連後期に起草されたため、ソ連型立憲主義および連邦内の共和国としての要素を含んでいた。第一次憲法草案は、ウズベキスタンが正式な独立と新たな連邦制のもとでソ連に残留することとの間で揺れ動いている時代に作られた。結局、1991年12月に第一次憲法草案を精査した段階で、新連邦条約による新しい連邦制への移行の希望は消えたため、カリモフは、第一次草案を完全に拒否し、新たなポスト社会主義国家建設に照らした憲法起草の道を歩み始めた。

IV. 新連邦条約失敗後の第二次憲法草案作成と1992年憲法採択

1. 1991年8月の独立による暫定憲法

1991年末以降、カリモフは、独立後のウズベキスタンの新しい国家建設を開始した。カリモフは、段階的ではあるが、集中的にソビエト国家モデルからの離脱をめざした。例えば、カリモフは「ソビエト全体主義システムによる1世紀にわたる孤立を克服し、自由市

場に向かう」⁴⁹ために、1978年憲法とは全く異なる新しい憲法を起草する重要性を強調した。特に、カリモフは、ウズベキスタンの新憲法は、私有財産の保護および自由競争といった市場経済の原則を導入する必要があると主張した。この点で、ウズベキスタン民法学者の第一人者であるオマンボイ・オキュロフ（Omanboy Okyulov）は、「社会主義法が何十年もの間続いた後、私有財産の概念の導入には、大きな困難をとまなうだろう」と述べた。オキュロフは、「全国家所有であった土地および資源に対する私的所有の拡大、国有企業の民営化および投資法の制定は、激しい論争となり、数十年といった長い年月を必要とする可能性がある」とも主張した。それに対して、カリモフは、「背後にあるすべての橋は焼失し、ウズベキスタンは後戻りする方法はなく、独自の国家建設を進まなければならない」と述べた。⁵⁰つまり、カリモフは、私的所有、自由競争およびヒト・モノの自由な移動等、ウズベキスタンがこれまで経験したことのない新たな概念を導入する準備ができていたことを示した。これらの自由主義的な概念は、多くの先進国が導入に成功していたため、カリモフはWGに、「自由市場、大統領制、複数政党制、民主主義および人権等の非社会主義型立憲主義国の憲法を分析しながら⁵¹」、憲法を再起草するよう求めた。新憲法制定までの間、カリモフは独立宣言である1991年のウズベキスタン共和国の国家的独立の基本原則に関する法律を、暫定憲法とした⁵²。この法律は、17条のみで構成され、非常に短いものの、国家継承の原則を示すいくつかの重要な条項が含まれていた。例えば、第15条は、ウズベキスタン領土内に居住する市民に対して、新たにウズベキスタン市民権を付与することを規定した。また、第17条では、国境を確定し、第6条では、ウズベキスタン領土内に駐留するソ連軍に関わる事項を独立して決定することとした。

2. 第二次憲法草案起草における西側自由主義憲法の参照と伝統主義的価値観の復古

カリモフの考えにしたがい、1991年11月の第一次憲法草案を完全に修正するために、WGは1992年初頭から、西側自由主義諸国の憲法を参照することとした。上述のように、WGメンバーのすべては、社会主義法のもとで教育を受けたソビエトの法律家であり、メンバーの多くは、西側自由主義憲法に精通していなかった。自由主義理論を理解するメンバーもわずかにいたが、それでも実践的な知識と経験はなかった。最初の段階として、WGは、アメリカおよびフランスの憲法を参照し、両国の法律家は、WGに対して自国の

⁴⁹ Каримов И. А. Правовая гарантия нашего великого будущего. Ташкент : Шарк, 1993. С. 1–2.

⁵⁰ 筆者による Omanboy Okyulov に対するインタビュー（2021年12月）。

⁵¹ Рахманкулов Х. С. 22–27. (Ft. 9)

⁵² Saidov A. P. 210-213. (Ft. 13)

経験にもとづき助言し、憲法起草を支援した⁵³。WG は、特に、アメリカおよびフランスの大統領制に注目し⁵⁴、フランスの半大統領制モデルを参照することとし、カリモフは、アメリカのような大統領の弾劾制度を設けず、副大統領を置かないこととした。その後、WG は、日本、ドイツ、カナダ、ポルトガル、イタリア、スウェーデンおよびスペイン等の憲法も参照した。人権に関する章の起草に関しては、世界人権宣言を参照した⁵⁵。国連および欧州安全保障協力機構（OSCE）は、憲法草案が国際標準に合致しているか鑑定した⁵⁶。

西側自由主義憲法を参照した結果、WG は、ソビエト憲法には存在しなかった民主主義、自然権および議会主義の導入を検討した。WG およびカリモフは、民主主義、政治的多元主義および人権といった西側諸国の憲法上の概念を学び、これらの概念をどのようにウズベキスタンに移植するかという課題に直面した。1991年以降の国家建設過程で、カリモフおよび国内の政治エリートらは、ソ連時代以前の伝統的価値への復古を目指しており、個人主義的な人権文化および民主主義的価値等の西洋起源の概念が、ウズベキスタンの共同体主義、宗教的価値観および文化的特徴と共存することは困難であると考えた。したがって、憲法起草過程を見てみると、カリモフは、伝統主義的価値観を復活させることと反する点については、西側諸国の概念を導入することを拒否した。例えば、カリモフは、円滑に市場経済へと移行し、経済発展を遂げ、不安定な中央アジアの平和と安全を維持するためには、ソ連時代以前のような強力な国家指導者が必要であるとして、カリモフ自身の絶対的支配の必要性を正当化した⁵⁷。カリモフは、裁判官が大統領に対する弾劾手続を開始できる権力分立および違憲審査等の西洋起源の概念に対して懐疑的であり、憲法の最終草案では、大統領権限を拡大した⁵⁸。

一方、カリモフは自身の権限と抵触しない部分に関しては、民主主義、政治的多元主義、人権等の西洋起源の概念を“形式的”に導入することには積極的であった。それは、いわゆる「西側民主主義クラブ」の一員であることを示すことにより、海外からの投資を促進するという象徴的な意味合いがあった。したがって、WG は、可能な限り、憲法草案を、西側諸国のモデルに近づけるために、これらの諸国の憲法概念を外見上導入することを試みた。同時に、WG は、ウズベキスタンの伝統的要素を現代の状況に合わせて再解釈して

53 Исламходжаев Х.С. Конституционное право Республики Узбекистан. Т.:ТГЮУ, 2016. С-83.

54 Саидов А. Х. Сравнительное правоведение. М: Инфра - 2003 С. 307.

55 Саидов А., Таджиханов У., Одилкориев Х. Основы государства и права. Ташкент : Шарк, 2002.С. 415.

56 Саидов. А. Х. Жахон конституциявий амалиёти ва Узбекистон Республикасининг Асосий Қонуни. – Тошкент, 1992, С-59.

57 Медушевский А. Н. Политические режимы Средней Азии: конституционные реформы в рамках авторитарной модернизации // Сравнительное конституционное обозрение. 2012 (4).

58 Каримов И. А. Правовая гарантия нашего великого будущего. С. 1–2.

導入し、第二次憲法草案は、西洋立憲主義およびウズベキスタンの伝統的要素とのハイブリットな産物となった。

ソ連時代の3つのUzSSR憲法では、立法府である最高会議は、ロシア語の *Верховный Совет* が用いられていたが、第二次憲法草案では、ウズベク語のオリーマジリス (*Oliy Majlis*) という名称を導入した。地方政府である州およびタシケント市の首長も、第二次憲法草案では、ウズベク語のホキム (*Khokim*) と改称した。ソ連時代と比べると地方分権化が進められたが、ホキムは住民の投票によって選ばれるのではなく、オリーマジリスの承認を得て、大統領が任命をする形となった。

伝統的要素の導入という点でもうひとつの特徴的な事例は、住民自治組織であるマハッラ (*Mahalla*) を憲法上明記した点である。マハッラは、伝統的な地域コミュニティの共同体である住民自治組織であり、帝政ロシア時代は、マハッラは、完全に国家から切り離されている住民自治組織であった。ソ連時代に入り、ソ連共産党は、マハッラは社会主義思想に反するため廃止しようとしたが、市民からの圧力を受け、プロパガンダや社会主義社会の実現のために国家組織として利用した。しかし、ソ連時代にマハッラが憲法上の位置づけを得ることはなかった。第二次憲法草案では、マハッラは、伝統的な住民自治組織として憲法上の地位を得ることとなった (第105条)⁵⁹。

3. 1992年憲法委員会の設置によるメンバーのウズベク化

1992年7月2日、カリモフは、1990年憲法委員会のメンバーの一部が、ソ連崩壊にともない母国等に帰国または移住したため、憲法委員会のメンバーを変更した (以下、同委員会を「1992年憲法委員会」という)。1992年憲法委員会は、ソ連時代に連邦中央政府に任命されたソ連軍、KGB、検事総長、内務大臣および最高裁判所長をメンバーから除外した。ソ連崩壊前には、連邦中央政府に任命されたスラブ系の非ウズベク人が、これらの重要な機関を支配していた。1992年までに、カリモフは、ウズベク人を徐々に国家の主要なポストに任命し、1992年憲法委員会のメンバーに含めた。したがって、1992年憲法委員会のメンバーには、スラブ系のメンバーよりウズベク人が多く含まれた。同時に、1992年憲法委員会には、若手官僚も含まれていた。現在のウズベキスタン共和国大統領であるシャフカット・ミルジヨエフ (*Shavkat Mirziyoyev*) も、当時35歳であり、タシケント市の地区長であったが、1992年憲法委員会のメンバーとして選ばれた。1992年憲法委員会には、70名の

⁵⁹ 帝政ロシア時代、ソ連時代、独立後の現在まで、マハッラの主な機能と性格がどのように進化したかについては、Ismatov Aziz & Alimdjanov Sardor “Developmental Trajectory of Mahalla Laws in Uzbekistan; From Soft Law to the Statutory Law” *Asian Law Bulletin* Vol. 4 (December 2018), P.1-28 参照のこと。

メンバーが含まれた⁶⁰。カリモフは、1992年憲法委員会の構成を大きく変更したが、WGの中核メンバーは、ほとんど変更しなかった。

4. 全国的な議論

1992年7月初旬、ウズベキスタン共和国最高会議は、第二次憲法草案を審査した後、全国的な議論のために、第二次憲法草案をウズベキスタン国内の新聞4紙に掲載し、国民に提示した。1992年憲法委員会は、1992年9月下旬から12月上旬の間、個人およびさまざまな機関から第二次憲法草案に対する意見および提案を受け付けることとし、カリモフは、憲法の正当性を得るために、国民から広く意見を募った。

公式統計によると、1992年憲法委員会に7000以上の意見および提案が寄せられた⁶¹。本稿で、憲法委員会に寄せられたすべての意見および提案に触れることは困難なため、その一部を紹介する。例えば、1978年憲法に規定されていた無償の教育、医療および住宅の提供ならびに雇用の保障等の社会権を新憲法に含むよう、多くの意見および提案が寄せられた⁶²。1992年委員会は、これらの社会権を憲法上に規定することは、もはや社会主義思想にもとづく国家ではない上に、移行期の国家の財政事情を考慮して、この要望を満場一致で拒否した。

他には、デモに対する権利は、国家機関からの許可によるのではなく、単にデモの主催者が国家機関に対して通知を行うだけでよいものとする提案がなされた。また、宗教団体の活動に対して、国家が干渉しないことを保障するよう求めた。しかし、全国的な議論の全体を見ると、多くの意見および提案は、非常に単純であり、十分に議論されていないものばかりであった。1992年憲法委員会は、いくつかの軽微な修正を第二次憲法草案に反映させたが、多くの意見および提案は取り入れなかった⁶³。

憲法を「国民の考えにもとづく産物」⁶⁴として正当化することを目的とした全国的な議論であったが、ウズベキスタンという未成熟な社会においては、国民の憲法に対する関心

⁶⁰ Постановление от 2-го Июля 1992 г. Касательно принятия проекта новой конституции и внесения изменений и дополнений в состав конституционной комиссии [新憲法草案の採択および憲法委員会構成の変更に関する決定]. Материалы 10-сессии 12-го созыва Верховного Кенгаша Республики Узбекистан. Государственный центральный архив Республики Узбекистан Фонд-М-69, 1, 3. 1992. С. 61-66. (1992年7月2日)

⁶¹ *Ibid*, В. 272–292.

⁶² Материалы 11-го Пленарного заседания, Государственный центральный архив Республики Узбекистан, 12-й Созыв, 11-я сессия, Фонд-М-69, 1, 154. 1992. С. 43, 99, 139, 150.

⁶³ *Ibid*, С. 74–95.

⁶⁴ Конституция Республики Узбекистан — Основной закон независимого государства. <http://tradeunionict.uz/ru/news/64> (2021年4月22日)

の低さが明らかになった。また、熟慮された分析はなく、全国的な議論では、建設的な意見を集めることはできなかった。第二次憲法草案では、新しい権利をいくつか取り入れたが、それが海外でどのように実践され保護されているのか、ウズベキスタンでどのように今後実践され保護されるのかについての質問はなかった。一方、ソビエトの法実証主義にもとづき、ウズベク人のみに市民権を付与すべきであり、外国人に対しては出入国の自由を制限すべきであるといった意見が寄せられた。司法に関しては、多くの意見および提案は寄せられなかった。宗教の地位を向上させることに関しては、多くの意見および提案を受け付けた。このような傾向は、伝統主義および民族主義の高まりを示している。

5. 1992年憲法の最終議論と採択

1992年12月初旬までの2ヶ月にわたる全国的な議論の後、第二次憲法草案はわずかに修正され、最終的な議論と承認のためにウズベキスタン共和国最高会議に提出された。この最終段階で、草案はいくつかの修正が加えられた。例えば、一部の最高会議のメンバーは、社会権に関する規定の曖昧さを指摘し、医療および教育に関して、無償および有償の範囲を明確にする条項を含めるべきであると提案した。しかし、最終草案では、「すべての者は、専門的な医療を受ける権利を有する（第40条）」と規定するのみで、この意見は取り入れられなかった。ただし、ここに規定される「専門的な医療」とは何か、また現実にウズベキスタンの現状を考慮して提供できるものなのかといった議論はなかった。一方、教育に関する規定は、カリモフからの提案にもとづき、「国家は、無償の基礎教育を保障する（第41条2項）」とし、無償の部分を明確化した。さらに、この段階で、「学校教育に関する事項は、国家の監督のもとに置く（第41条3項）」という規定も加わった。

さらに、最高会議のメンバーのひとり、1978年憲法で公用語であったロシア語を公用語のひとつとする、または他民族間のコミュニケーションのツールとするという規定を憲法に追加することを提案した。1989年10月、ウズベク語が公用語となり、ロシア語は公用語ではなく、他民族間の共通語としての位置付けに格下げされた⁶⁵。第二次憲法草案では、ウズベク語のみを公用語として指定しているが、ウズベキスタンの人口の半数は、ロシア語話者であることを指摘した。しかし、WG議長のアラザエフは、ウズベキスタン国民の社会的価値観を考慮し、ウズベク語のみを公用語とすることで、ウズベキスタンの主権を主張することにより、ロシア語に関する規定を憲法に含めるという提案を拒否した。また、

最終アクセス) ;

⁶⁵ Узбекистон ССР Олий Советининг «Узбекистон ССР Давлат тили хақида» ги қонун ни қучга киритиш тартиби тугрисидаги қарори // Совт Узбекистони, 1989, 24 октябрь. (1989年10月24日) ;

ウラザエフは、ロシア語のみに憲法上の特別の地位を与え、他のマイノリティの言語を配慮しないことは、諸民族の言語に敬意を表するとした多言語主義（第4条2項）に反する、とも述べた⁶⁶。このように、法的に支配的な国家言語であったロシア語は、新しい1992年憲法により、ウズベキスタンでは外国語となった。

1992年憲法委員会は、全128条のうち約80条の草案を修正したが、多くの条文の内容は、当初案のままであり、単なる文言の修正にすぎなかった。1992年12月8日、ウズベキスタン共和国最高会議は、前文および6章26節128条から構成される新憲法を満場一致で採択した。

6. 憲法起草過程におけるカリモフの役割

社会主義時代の憲法は、国内の議論によってつくられたのではなく、「上（＝連邦中央政府）から与えられた憲法」であった。1992年憲法は、全国的な議論を実施することにより、「国民の考えにもとづく産物」と言われているが、実際には、小人数のWGのイニシアチブによる「上（＝カリモフおよびWG）から押し付けられた」産物である。言い換えれば、憲法に支配的な考えを反映したのは、カリモフおよびごくわずかのウズベク人ソビエト法律専門家のみであった。

カリモフは、第二次憲法草案を、国民投票の前に2度、最終的に採択するためにウズベキスタン共和国最高会議に提出する前に2度、自らの手で修正を加えた⁶⁷。大統領に強大な権限を付与した統治構造は、カリモフの起草過程への積極的な関与によるもので、その特徴は、第二次憲法草案全体に見られる。

例えば、カリモフは、WGが作成した大統領制に関する多くの条文案を自ら修正した。WGの憲法草案には、副大統領職の創設が含まれていたが、それを拒否した。1992年憲法が施行される以前の1991年から1992年の数ヶ月間、ウズベキスタンでは、シュクルロ・ミルサイドフ（Shukrullo Mirsaidov）が副大統領を務めていた。ミルサイドフは、タシケント地方閥（クラン）の指導者であり、政治エリートの信頼が厚かった。カリモフは、ミルサイドフが自身にとって代わり大統領となることを恐れ、副大統領を含む政治的地位を解任した。それ以降、カリモフは、1992年憲法起草過程を含め、副大統領の存在は、自身への脅威となるため、副大統領を置くことを拒否した⁶⁸。

⁶⁶ Материалы 11-го Пленарного заседания, С. 53–54. (Ft. 62)

⁶⁷ Saidov A., P. 208. (Ft. 13)

⁶⁸ Юрий Фёдоров, Узбекистан: нестабильный Фактор Стабильности, Индекс Безопасности 3-4, Том 18, 96, С 102-103.

さらに、カリモフは、東欧において大統領の弾劾制度がうまく機能しなかったという WG の発言に加え、他国での大統領の権威が失墜されるような議会における議論を考慮し、大統領の弾劾制度導入を拒否した。カリモフおよび WG の強い国家の実現に対する大統領に対する強大な権限を付与する重要性を示し、1958 年フランス第五共和政憲法と同様に、大統領は、任期終了後、憲法裁判所の終身裁判官となる条項（第 96 条）⁶⁹を盛り込んだ⁷⁰。

カリモフは、必要な改革を推進するためには、ひとりの強力な指導者が必要であることを繰り返し強調し、第二次憲法草案において、首相の任命・解任、省・国家委員会の設置・廃止、州知事・タシケント市長の任免ならびに憲法裁判所長官・裁判官、最高裁判所長官・裁判官、検事総長および国家保安庁長官候補者の提案等大統領権限を大幅に拡大し（第 93 条）、ウズベキスタンを超大統領国家へと導いた。ロシアにおいても、1993 年憲法の起草過程で、大統領に強大な権限を付与する議論がなされ、エリツィン大統領とロシア最高会議との間で激しい論争があった。それとは対照的に、ウズベキスタンでは、当時の最高議会は、現在の議会と比べると比較的独立性を保持していたにもかかわらず、カリモフおよび WG の第二次憲法草案に対して、最高会議からの大きな抵抗はなかった。

このように、カリモフは、1992 年憲法起草過程に積極的に関与し、多くの WG メンバーは、カリモフが「憲法の中心的な起草者」と述べており⁷¹、1992 年憲法は、「カリモフ憲法」と呼ばれている⁷²。

7. 1992 年憲法の外国専門家の評価—フランス法学者レサジュによる超大統領制の肯定

1992 年憲法起草は、国際機関、アメリカ、イギリス、ドイツおよびフランス等の外国専門家の協力を得て行われた。ウズベキスタン国内で、外国専門家として見解の詳細が紹介されているのは、フランスの公法学者であり、東欧およびソ連の法律・政治事情に精通していたミシェル・レサジュ（Michel Lesage）パリ第一大学教授である。レサジュは、1992 年憲法の起草支援をするとともに、最終草案に対する意見を求められた。レサジュは、1992 年ウズベキスタン憲法のみならず、1993 年ロシア憲法および 1993 年キルギス憲法の

⁶⁹ 現在は、第 97 条。

⁷⁰ 本条項は、2003 年の憲法改正により、大統領は憲法裁判所の終身裁判官ではなく、元老院（上院）の終身議員となることとなった。

⁷¹ Saidov A., Tadjihanov U. *Islom Karimov Konstitutsiya to'grisida: O'zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi O'rganuvchilarga Yordam*. Tashkent : Akademiya, 2001. P. 156.

⁷² Левитин Л. *Первый президент Республики Узбекистан*. Ташкент : Узбекистон, 1997. С. 239–240.

起草にも関与した⁷³。レサジュの見解のみが詳細に紹介されているのは、レサジュは、1992年憲法における大統領の広大な権限を積極的に評価した唯一の外国専門家であったためであると考えられる。

レサジュは、最終草案に関して、権力分立に関する課題を指摘した。例えば、立法府であるオリーマジリスは、内政および外交方針を決定する権限が付与されていた（第77条(7)）⁷⁴。レサジュによると、これは、立法府による行政府の監督（**Парламентский общий контроль**）であり、オリーマジリスが行政府の権限を制限または妨害する法律を採択しないようにする必要があった。立法府と行政府が互いに干渉し合わない非干渉の原則は、立法府および行政府の間で起こり得る対立を回避するのに有益であると述べた。具体的には、レサジュは、大統領が省・国家委員会・その他の国家行政機関を設置・廃止し、事後にオリーマジリスの承認を得るためにこれに関する大統領令を提出することを可能にする条項を指摘した。これにより、大統領は強大な権限を持つことになるが、省・国家委員会・その他の国家行政機関の設置・廃止は、大統領の権限であり、オリーマジリスは行政府を監督すべきでないと主張した。レサジュは、ソ連崩壊後新たに独立したウズベキスタンは、経済停滞および犯罪の増加といった課題に直面しており、強力な大統領が政治上必要であったということを理由としてあげた⁷⁵。レサジュは、ロシアを含むその他の旧ソ連共和国においても、同様に強力な大統領の必要性を訴えていたが、ソ連崩壊後の混乱期に、恣意的な公的機関および犯罪による脅威の高まりから市民を保護するための前提条件として、強力な大統領が少なくとも移行期の憲法には必要であると主張した⁷⁶。

ウズベキスタンおよびフランスに共通する点として、大統領および首相の双方を置いている点があるが、レサジュは、この双方が存在することにより、協働し、想定される対立を軽減できると考えた。具体的には、大統領は、首相を長とする内閣との会合の際に、議長を務める権限を付与された（第97条）⁷⁷。これは、1958年のフランス第五共和政憲法をモデルにしたもので、大統領と首相の間のより緊密で効果的な相互作用を前提としていた。レサジュは、オリーマジリスの中で克服しがたい対立が生じ、正常に機能しなくなる危険がある場合、またはオリーマジリスが憲法に反する決定を繰り返し採択する場合には、大

⁷³ Митюков М.А., Рождение Конституции России: Конституционное Сопровождение 1993 года, Проспект. Москва, 2015, С-18.

⁷⁴ 現在は、第78条1項(4)。

⁷⁵ Узбекистон Конституциясининг Лойхаси Француз Хукукшуноснинг Назарида (Проект Конституции Узбекистана глазами Французского юриста Интервью Акмало Саидову), Газета Халк Сузи, 1992, 3 декабрь.

⁷⁶ Четвернин В. А., Конституция Российской Федерации: Проблемный Комментарий, Центр Конституционных Исследований Московского Общественного Научного Фонда. Москва.-1997. Предисловие.

⁷⁷ 現在は、第93条(16)。

統領にオリマジリスを解散する権限が付与された第 94 条⁷⁸についても評価した。フランスにおいては、第五共和政までは、立法府に対する脅威であるとして、大統領に解散権限が付与されていなかったが、1958 年の第五共和政憲法でこれが実現した。レサジュは、1992 年憲法におけるウズベキスタン大統領の「主要な政治家、国家元首、国家の象徴および市民の安全の保証人」としての役割を強調し⁷⁹、超大統領制を肯定した。

V. おわりに

1990 年、ソ連大統領であったゴルバチョフは、ソ連を維持しつつも、各共和国の権限を拡大することを目的として、新連邦条約を創設することを提案した。この上からの提案である新連邦条約にしたがって、UzSSR を含む各共和国で新しい憲法を起草する必要性が生じた。新しい憲法の起草のために、UzSSR 最高会議は、カリモフ大統領を議長とする 1990 年憲法委員会を設置し、その中に WG を置いた。1991 年 11 月までに作成された第一次憲法草案には、社会主義的および非社会主義的要素が含まれており、ソ連の中に UzSSR が存在することを前提としていた。カリモフは、当初第一次憲法草案に同意していたが、1991 年 12 月にその最終草案を確認した後、突如として拒否した。1991 年 8 月以降、新連邦条約に関する交渉は徐々に停滞し、カリモフはソ連の将来とそこでの UzSSR の位置づけに関する見解を徐々に変更し始めた。憲法委員会の議事録等歴史的な文書を分析すると、カリモフは、政治的独立をめざしながらも、経済的連携の継続を主張した。しかし、1991 年 12 月、ロシア、ウクライナおよびベラルーシの指導者たちがソ連を正式に解散させると、ウズベキスタンは独立することとなり、新憲法起草等、これまで経験したことのない新たな課題に対処しなければならなかった。カリモフは、初めて自ら憲法起草を経験したため、西側自由主義諸国の憲法を参照した。権力分立および政治多元主義等自由主義的思想は、カリモフが目指した超大統領制およびウズベキスタンの伝統主義的思想とは相容れないものも含まれていたが、新憲法にその要素を取り入れた。それは、国際社会に対して、ウズベキスタンが民主主義の価値観を尊重する姿勢を示すためであった。

カリモフは、憲法委員会を再構築し、「国民の考えにもとづく産物」として正当性を得るために全国的な議論を開始したが、ウズベキスタン社会はまだ未成熟であるということ

⁷⁸ 現在は、第 95 条。

⁷⁹ Узбекистон Конституциясининг Лойхаси Француз Хукукшуносинг Назарида, 1992, (Ft. 75)

を示した。1992年憲法は、むしろ、カリモフによって監督されたごく少数のソビエト法学者によるWGの産物であり、WGのメンバーが1992年憲法の起草の上で重要な役割を果たした。カリモフのイニシアチブにより起草された1992年憲法は、大統領に強大な権限を付与し、ウズベキスタンは、超大統領国家として歩むこととなった。

これまでのウズベキスタン憲法制定過程を論じた研究は、1992年憲法は、西洋自由主義的思想を導入し、全国的な議論を通じて、「国民の考えにもとづく産物」である評価とされていた。しかし、本稿では、この評価を批判的に論じ、伝統主義的価値にも回帰し、カリモフおよびカリモフに指導された少人数のソビエト法学者による産物であることを示した。1992年憲法制定から30年が経過するが、1992年憲法の中に混在する自由主義、伝統主義および超大統領制は、実際には共存することはできない。2021年11月、ミルジョエフ現大統領は、大統領就任演説において、憲法改正の必要性を述べた。具体的な改正案についてはまだ明らかにされていないが、伝統的な家族観等伝統主義的価値が憲法に取り入れる可能性がある。1992年憲法制定過程を参照しながら、これらが西洋自由主義的思想と共存できるものなのか注視していきたい。

【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タ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、これまで政府を頻りに批判してきた 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, *របាយការណ៍សង្ខេបស្តីពីសមិទ្ធផលសំខាន់ៗ១ឆ្នាំនៃការអនុវត្តយុទ្ធសាស្ត្ររបស់រាជរដ្ឋាភិបាល 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、構成員の任免の手続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、弁明や防御手続きの不備により、国際的な基準である適正手続原則に違反すると思われる。適正手続原則は、一般論として、人権を手続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、適正手続原則も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、適正手続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御の機会がなかったことは、適正手続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続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頼関係がある。第2に、政府の長の選出の仕方については、首相は信頼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.

2021年8月30日
編集委員会

本誌は、比較法学・比較政治学、法整備支援および日本語による法学教育を含むアジア諸国の法・政治に関する学術研究の成果として国内外から寄せられた原稿を掲載する。ただし、大学院生を除く学生からの投稿は、受け付けない。

本誌には、「論説」、「研究ノート」、「判例評釈」、「書評」、「資料」および「翻訳論文」等を掲載する。これらの原稿は、「翻訳論文」の場合における原典を除き、未発表であることを要する。本誌は、新たな学問的方法を導入し、比較分析手法を用い、十分に根拠のある議論や結論を提供し、および学術的出版物の国際的な標準に合致する研究成果を優先する。

原稿中では、次の諸点を明示することが期待される。

- 既存の理論上または実務上の問題についての詳細
- 一貫性のある分析手法および解決策の提示
- 先行研究および事例を踏まえた十分に根拠のある議論または提案
- 関係する書誌情報

I. 使用言語

本文の使用言語は、日本語または英語とする（日本語は横組みとする）。

「論説」および「研究ノート」には、本文の使用言語に関わらず、300語程度の英文要旨を添付する。

II. 字数

1. 和文原稿の場合、「論説」は2万字程度、「研究ノート」等その他は1万字程度とする。英文原稿の場合、「論説」は8千語程度、「研究ノート」等その他は4千語程度とする。（図表、脚注、参考文献を含む。）
2. 「研究ノート」等その他であっても、貴重な資料を紹介する等の理由により、内容の性質上必要であると編集委員会が認める場合は、和文原稿は2万字程度まで、英文原稿は8千字程度まで掲載できるものとする。
3. 研究報告等の記録については、字数制限を設けない。

III. 執筆要領

1. 原稿の第1ページ上部には、表題、執筆者名を記載し、続いて要旨（「論説」および「研究ノート」のみ）および目次を記載する。メールアドレスおよび所属を最初の脚注に記載する。
2. 見出し番号は、以下に統一する。
章 I、II、III、……
節 1、2、3、……
項 (1)、(2)、(3)、……
目 (a)、(b)、(c)、……
3. 原稿は、原則として、Microsoft Wordで作成する。それ以外のソフトを使用する場合は、事前に編集委員会に問い合わせること。
4. フォーマットは、以下の通りとする。
(1) 用紙サイズ：A4
(2) 余白：上35mm、下30mm、左30mm、右30mm
(3) 1ページの文字数：横40字、縦35行（日本語）、縦32行（英語）
(4) 文字の大きさ：10.5ポイント（日本語・英語）
(5) 文字の種類：MS明朝（日本語）、Times New Roman（英数字）
5. 脚注は、以下の通りとする。
(1) 脚注はページの末尾に挿入する。（文末脚注ではない。）
(2) 文字の大きさ：8ポイント（日本語・英語）とする。
(3) 文字の種類：本文と同様
6. 参考文献の表記方法については、著者の使い慣れたスタイル（日本語）またはChicago Manual of Style 17th Edition（英語）にしたがうこと。ただし、編集の過程で、編集委員会が調整を行う場合がある。
7. 図および表を挿入するときは、別紙に記載して提出する。図および表の見出しには通し番号を付し、挿入場所を指定する。

IV. 投稿

投稿希望者は、指定された締切までに、編集委員会にメールで投稿申請書および完成原稿を送付する。（送付先：cale-publication@law.nagoya-u.ac.jp）

V. 審査

1. 原稿は、招待原稿も含めて、編集委員会において一定の審査をおこなったうえで掲載する。
2. 投稿原稿については、内容・テーマ等を考慮し、編集委員会が1名または2名の査読者を選任することができる。
3. 編集委員会は、査読者の意見をふまえて、掲載の可否を決定する。掲載の可否は、メールで投稿者に通知する。

VI. 校正

初校のみを著者校正とし、その時点での大幅な加筆・修正は原則として認められない。

VII. 発行

1. 本誌は、原則として年2回発行する。
2. 本誌は、PDF版を法政国際教育協力研究センター（CALE）ホームページに掲載する。

以上

Nagoya University Asian Law Bulletin –Instructions to Authors

August 30, 2021
Editorial Board

We invite domestic and foreign authors to submit for publication their academic research on topics related to law and politics in Asia, including comparative studies, legal and rule of law development assistance, or Japanese language for legal studies. ALB will not consider submissions from students, except for those enrolled into graduate level.

ALB publishes research articles, research notes, case analyses, book reviews, documentation, and translated articles. We consider only those submissions which were not published previously, except for translated articles. ALB gives a preference to research that introduces new scientific methods, broadly utilizes a comparative analysis model, presents well-grounded arguments and conclusion, and complies with international standards of academic publications.

Authors are expected to demonstrate the following necessary moments in their submissions:

- Description of existing theoretical or practical problem;
- Coherent analysis design and offered solutions;
- Well-grounded arguments or recommendations, including those which refer to empirical findings and specific cases;
- Contextual scientific bibliography.

I. Language

The articles must be submitted in English or Japanese. (The Japanese scripts to be published in horizontal alignment.) Notwithstanding the language of the submission, a research article or a research note must be accompanied by a 300-words abstract in English.

II. Length

1. For submission in English, a research article shall be of about 8,000 words. A research note or other types of articles shall be of about 4,000 words. For submission in Japanese, a research article shall be of about 20,000 characters. A research note or other types of articles shall be of about 10,000 characters. (These lengths are inclusive of graphics, footnotes and bibliography)
2. For reasons deemed by the editorial board to be substantively relevant to the revelation of valuable data or documents, a research note etc. may be published up to the length of 8,000 words in English or 20,000 characters in Japanese.
3. There is no length limits for records or proceedings related to a research report..

III. Technical Instructions to Authors

1. The title of the paper, the full name should be written on the top of the first page. Abstract (only for research articles and research notes) and contents should be followed. Working email and affiliation of the author should be written in the first footnote.
2. Heading and subheadings are expected to adopt the following orders:
Chapter – I, II, III, ...
Section – 1, 2, 3, ...
Paragraph – (1), (2), (3), ...
Clause – (a), (b), (c), ...
3. The paper should be in principle written in Microsoft Word. In case of different software being used, the author must consult with the editorial board in advance.
4. The page layout of the article must conform with the following details:
 - (1) Paper size: A4
 - (2) Margins: 35mm (top) and 30mm (bottom, left and right)
 - (3) Number of characters and lines: (For Japanese) horizontally 40 characters on each line and vertically 35 lines; (For English) 32 lines.
 - (4) Word size: 10.5 pt (Japanese/ English).
 - (5) Word font: MS Mincho (Japanese); Times New Roman (English).
5. Footnotes should be set as follows:
 - (1) Footnotes at the end of the relevant pages, not endnotes.
 - (2) Word size: 8 pt (Japanese/ English).
 - (3) Word font: Consistent with the main text.
6. Authors writing in English are required to provide the bibliography according to the Chicago Manual of Style 17th Edition. Authors writing in Japanese are expected to prepare the bibliography following the style which they are familiar with.
7. Graphics, pictures or tables should be submitted in a separate file. Captions for these graphics, pictures or tables should be properly numbered with specific indication of the place to which they are expected to belong in the final published version.

IV. Submission Process

Authors are requested to submit the application form and full paper to the editorial board (email address cale-publication@law.nagoya-u.ac.jp) by the designated deadline.

V. Peer-Review Process

1. The full papers, including those invited for special or other features, will be published only after having gone through deliberations by the editorial board.

2. The editorial board may decide to appoint either one or two referees to review submitted papers other than those invited for special or other features, taking into consideration its contents and theme(s) etc.
3. The editorial board will decide on acceptance (or condition acceptance) or rejection of the submission based on any comments made by the referee(s). The final decision will be notified to the author by email.

VI. Revisions

The author is allowed to revise only the first draft of the full paper. However, as a matter of principle, any major revisions or additions even to the first draft are not acceptable.

VII. Publication

1. In principle, the Bulletin is published twice every year.
2. The Bulletin is published in PDF form on the website of the Center for Asian Legal Exchange.

～ 編集後記 ～

Asian Law Bulletin 第7号を発刊いたしました。国内外から寄せられた投稿論文のうち、本センターの査読審査の経路を経て3編の論文がこの度、掲載されることになりました。いずれの論稿も、憲法学上、プライバシー権、憲法制定の史的考察および統治機構のあり方といったアジア地域でも今トピックとなっている論点を扱っており、興味深い指摘がなされています。お忙しいなかでも査読の労をお執りくださった先生方には心より感謝申し上げます。

昨今のコロナ禍のなかでも、海外の研究者から本雑誌に継続して投稿されている事実は、本誌が国際ジャーナルとして「法整備支援」および「アジア法研究」についての研究成果を発信する媒体として認知されているとともに、一定の評価を頂いていることを示しており、編集担当者のみならず、本センタースタッフ一同とても意義深く思っております。

2020年から世界を席卷した、上記のコロナ問題が終息する気配もなく、なお持続するなかで、人的交流は著しく閉ざされました。その結果、法学の観点から取り組んできたアジアの地域研究そのものにも新たな見直しが迫られています。今まで研究手法として主に採られてきた現地へのフィールドワーク自体が数年にわたって実施できず、むしろ、研究資料や論文などの入手、さらには国際会議などの研究者間のコミュニケーションすらもオンライン化が進んでいます。もちろん、即時性と効率性といった簡便さの利点を見出すことはできつつも、地域研究の核心たる研究対象としての「事実」を捉えることには相当なる制約を受けていることは否めないのです。一日も早く現地やその人々に直に接することができるようになることを願うばかりです。

なお、2022年度からCALEおよび日本法教育研究センター(CJL)の組織が大幅に改編され、研究および教育体制が刷新されることで、本センターの発展が益々、望まれるところであります。今後も広く研究活動を展開すべくスタッフすべてが新たな気持ちで臨んでおります。みなさまの温かいご支援とご鞭撻のほど、どうぞよろしく願いいたします。

ALB 編集委員長

岡克彦(名古屋大学法政国際教育協力研究センター副センター長)

Nagoya University Asian Law Bulletin 第7号

編集委員会 岡 克彦（委員長）／藤本 亮／松田 貴文／
イスマトフ アジズ／傘谷 祐之／牧野 絵美

編集補助 松山 聡史

表紙デザイン 傘谷 祐之

発行 名古屋大学法政国際教育協力研究センター（CALE）

〒464-8601 名古屋市千種区不老町

電話：+81(0)52-789-2325 Fax：+81(0)52-789-4902

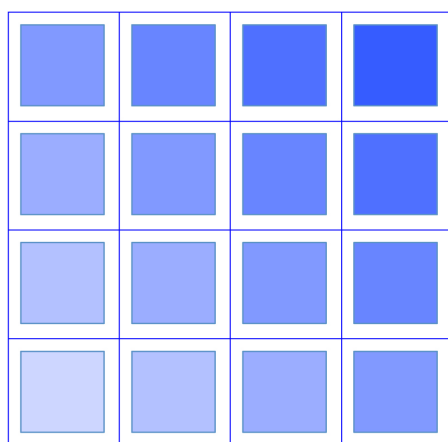
Email：cale-publication@law.nagoya-u.ac.jp

URL：http://cale.law.nagoya-u.ac.jp

発行日 2022年3月31日

ISSN 2188-1952

Nagoya University Asian Law Bulletin



Center for Asian Legal Exchange

