

## モンゴル国憲法二〇一五年改正草案

中 村 真 咲

### はじめに

モンゴルの現行憲法は一九九二年一月一三日に採択されたもので、社会主義を放棄し、複数政党制と市場経済の導入を宣言する憲法であった。モンゴルの脱社会主義の過程において、自由選挙による政権交代が一九九六年に実現したことは国際社会から高く評価されたが、その一方で選挙のたびに政権交代が起きるようになったことは政治的混乱を招いた。また、国营企業の民営化、農牧業協同組合および国营農場の解体などの経済政策は、貧富の格差の拡大や汚職の蔓延をもたらし、国民の政治不信を強め、新たな政権交代の原因となった。こうした政治的、経済的な混乱の連鎖を防ぐために、統治機構の改革のための憲法改正がたびたび議論されるようになり、二〇〇〇年一二月一四日には憲法の一部が改正された。

さらに、二〇一二年から二〇一六年にかけてモンゴル国家大會議と国連開発計画（UNDP）による「参加型立法プロセス支援プロジェクト」が実施され、その一環としてモンゴル憲法に関する包括的な研究が開始された<sup>①</sup>。この研究チームは、モンゴルの法学者、裁判官、およびアメリカの法学者を顧問として構成され、その成果として報告書『民主主義を強化するためにモンゴル憲法が果たす役割…分析』（二〇一五年五月五日）が刊行された<sup>②</sup>。

また、二〇一三年二月八日に国家大會議議長により任命された憲法改正に関するワーキンググループは、憲法に追加、変更を加える必要があるとの結論を出した。さらに二〇一五年一月一三日に新たに国会大會議議長によって任命された憲法改正に関するワーキンググループは、「モンゴル国憲法に挿入する追加、変更に関する草案」を起草し、これは二〇一五年一月六日にモンゴル国家大會議に上程された。

草案の内容は、議員定数の増員、国家大會議および地方議會の議員の任期延長、行政機關の間の権限の調整、地方行政単位の変更手続、地方議會議員の選出手続きの変更、地方行政機關の首長の選任手続きの変更など多岐にわたるが、上記の報告書『民主主義を強化するためにモンゴル憲法が果たす役割…分析』の提案内容と重なる部分が多く、同報告書の影響を受けていることは明らかである。

しかし、現行憲法では、「国家大會議は、定期選挙実施前六カ月以内に憲法改正を行ってはならない」（第六九条三項）と規定されており、翌二〇一六年六月に国家大會議の定期選挙が迫るなかで、事実上、憲法改正草案の審議を行うことは不可能であった。憲法改正草案は審議未了となり、二〇一六年秋以降の国家大會議での審議に持ち越されることとなった<sup>③</sup>。審議の時間が不足しているために憲法改正が不可能であることを知りつつ、あえて改正草案を二〇一五年一月に上程したことは不可解であり、その背景に翌年の国家大會議選挙に向けた政治的な駆け引きがあると見

る者は少なくない。

二〇一六年秋以降の国家大会議で二〇一五年改正草案が継続審議されることはなかったが、二〇一七年に入り憲法改正手続に討論型世論調査を導入する法案が採択されるなど、憲法改正に向けた動きは新たな展開を見せている。<sup>4)</sup>この新たな憲法改正の動きの中で、二〇一五年改正草案を基にした新たな草案の作成も議論されている。

そこで、モンゴル憲法をめぐる議論状況を知るための重要な資料として、二〇一五年改正草案およびその解説を翻訳することとした。なお、翻訳にあたり、モンゴル国家大会議のウェブサイトで公開されている「モンゴル国憲法に挿入する追加、変更」<sup>5)</sup>（草案）および「モンゴル国憲法に挿入する追加、変更に関する草案の解説」<sup>6)</sup>を底本とした。

モンゴル国憲法に挿入する追加、変更

第一条 「モンゴル国憲法」を「モンゴル国母法」という名称とする。

第二条 モンゴル国憲法第27条6項の「会議を」という部分の後に「憲法に規定していなければ」という文章を、第29条1項に「閣僚の三分の一を超えなければ、国家大会議議員であっても良い」という三行目の文章をそれぞれ挿入する。

第三条 モンゴル国憲法の次の条、項、号を以下のように変更する…

1) 第25条1項6号…

6) 首相の任命、解任、罷免

2) 第31条4項…

4. 大統領の選出を国家大会議議員、アイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市の住民代表者会議議長たちを参加させた構成員たちが議論し、秘密投票を行い、多数を得た候補者を国家大会議は大統領に選出され

たものとみなし、その権限を承認する法律を公布する。

- 3) 第39条2項…
- 2) 政府は下記の省を持つ。
- 1) 財務省
- 2) 内務法務省
- 3) 外務省
- 4) 環境発展省
- 5) 防衛省
- 6) 教育省
- 7) 保健社会保護省
- 8) 農牧業省
- 9) 社会基盤省

モンゴル国首相が必要であるとみなせば、政府の活動の特定の問題に責任を持つ三人以下の閣僚を追加できる。首相は、内閣の構成員に関する考えを国家大会議で提議する。

4) 第39条3項

3. 首相は内閣構成員を任命、解任、罷免する決定を大統領に上申し、国家大会議に上程することにより、当該決定を承認した国家大会議の決議は可決されたものとみなす。

5) 第43条3項..

3. 国家大会議の全議員の過半数が、首相の罷免とともに新たな首相の任命について上程するならば、国家大会議は当該問題を三日以内に審議する。過半数の賛成により、これが支持された場合には、新しい首相を任命し、前首相を罷免する国家大会議の決議は可決されたものとみなす。

6) 第51条2項..

2. 最高裁判所裁判官は、司法総評議会の推薦により国家大会議がこれを承認し、その他の裁判所裁判官は司法総評議会の推薦により、それぞれ大統領がこれを大統領令により任命する。最高裁判所長官は、最高裁判所裁判官の中から三年間の任期で多数決の秘密投票で選出する。それを一回まで再選することができる。

7) 第56条2項

2. 検事総長は首相がこれを推薦し、国家大会議の承認により大統領が六年間の任期で大統領令により任命する。

8) 第57条1、3項

1. モンゴル国の領域は、行政単位ではアイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市に、アイマグはソム、市に、ソムはバグに、市はホローに分けられる。ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市は行政の特別単位であり、その管理の権限、当該単位の中の行政組織、活動規則は法律によってこれを定める。

3. 行政単位の変更は、経済構造、人口分布に基づいて、当該地域の会議、住民の意見を考慮して国家大会議がこれを決定する。

9) 第58条1項

1. アイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市およびソム、市は、法律により特別に与えられた任務と自治権を有する経済的、社会的な複合体であり、その領域の境界線は内閣の提議により、国家大会議がこれを可決する。

10) 第59条3項

3. 住民代表者会議の選挙で政党が候補者を推薦せず、バグ、ホローの住民総会からソム、市の住民代表者会議の代表者を、ソム、市の住民代表者会議からアイマグの住民代表者会議の代表をそれぞれ選出し、住民代表者会議を構成する。ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市の住民代表者会議を選出し、構成する規則は、法律によ

りこれを決定する。

11) 第60条

1. アイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市およびソム、市、バグ、ホローにおける行政管理は、当該のアイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市およびソム、市、バグ、ホローの首長がこれを執行する。

2. アイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市の首長を首相が、バグ、ホローの首長をソム、市の首長が、それぞれ五年間の任期で任命し、解任する。ソム、市の首長を住民は五年間の任期で直接選出し、アイマグの首長がこれを承認し、その法律で示した根拠により解任し、罷免する。ソム、市の首長の選挙において、政党は候補者を推薦せず、ただ市民による立候補のみとする。

3. 首長は、次の首長が任命されるまで全権を保持する。

12) 第61条2、4項

2. 当該の段階の首長は、住民代表者会議の決定に対して拒否権を持つ。

4. バグ、ホローの他の行政単位の首長は、事務局を有する。事務局の構成、定員の制限は、政府がそれぞれについて、あるいは一律にこれを定める。行政単位における行政管理は、当該段階の首長がこれを執行する。法律で規定されていない場合には、行政の特別義務の管理は、中央集中管理の原則によりこれを執行する。

13. 第62条3項

3. 国家大會議が必要と認めた場合には、自らの権限に属する問題の決定をアイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市の住民代表會議に移管することができる。

第四条

モンゴル国憲法の第21条1項の「76」という部分を「99」に、当該条項の2項、第24条2項、第40条1項の「4」を「5」に、第24条1項の「公開」を「秘密」に、第25条1項11の指示、第59条1項の「行政と地域」という部分を「行政」に、第4章の見出しの「行政と地域」という部分を「行政」に、第27条6項の「首相、閣僚」という部分を「首相」に、第63条3項の「行政と地域」という部分を「行政」に、第30条2項の「四年の任期をもって」という部分を「六年の任期をもって一度」に、第37条2項の「国家大會議は大統領選挙を四カ月以内に公示し、実施する」という部分を「大統領を二カ月以内に選出する」と、第48条1項の「アイマグ、首都裁判所、ソム、あるいはソム間、ドゥーレグ」という部分を「地域」に、第59条2項の「首都、ソム、ドゥーレグにおいては、当該地域の」という部分を「ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市、およびソム、市においては当該行政単位の」に、第62条1

項の「アイマゲ、首都、ソム、ドゥーレグ、バグ、ホローの地域における経済、社会生活の諸問題を」という部分を「地域における経済、社会生活の諸問題を法律によって与えられた権限の範囲内で」に、第63条1項の「首都、ソム、ドゥーレグ」という部分を「ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市およびソム、市」に、第65条1項の「大統領」という部分を「内閣」にそれぞれ変更する。

#### 第五条

モンゴル国憲法の第24条1項の「国家大会議の当該表決に残った政党、連合のそれぞれから国家大会議副議長を選出する」という二つ目の文章、第25条1項の「いかなる問題についても審議することができ、また」、第25条1項3号の「大統領および」、第26条1項の「大統領」、第43条2項の「または閣僚の半数が同時に」という部分をそれぞれ削除する。

#### 第六条

モンゴル国憲法の第31条1、3、5、6、7項、第33条1項3、10号、第33条4項、第43条4項、第44条、第57条2項、第58条2項、第61条3項、第62条2項をそれぞれ無効にする。

#### 第七条

モンゴル国憲法の追加、変更を 年 月 日 時より国中において施行する。

## モンゴル国憲法に挿入する追加、変更の草案に関する解説

モンゴル国憲法が一九九二年に採択されてから二三年が経った。この間に憲法に伴って制定された法律で示された通り、モンゴル国の行政機構を新たに整備し、法令を憲法に合わせて全面的に整備した。これに従って、国家の社会、政治、経済生活における原則を革新し、これらは次第に洗練され、発展しつつある。

憲法を遵守する過程で、政府機関の間および国家大会議の活動にとって緊急の諸問題に関連する憲法の第22条2項、第24条1項、第27条2、6項、第29条1項、第33条2項2号、第39条2項に計七つの追加、変更を挿入することを、国家大会議は二〇〇一年二月一四日に承認したのであった。

憲法を採択して以降、モンゴル国大統領、国家大会議、地方の住民代表者会議の六回の通常選挙がそれぞれ実施され、憲法に従い内閣が一三回組閣され、活動を行ってきた。憲法で示した行政の執行、司法権力機関の活動は通常通りに遂行され、その発展に見合った経験が蓄積された。

過去には、モンゴルの国家の業績、成果とともに多くの厳しい試練を乗り越え、発展の過程では教訓となる多くの困難があり、混乱をとまなう諸問題と直面し、それらを解決した決定には、今日の社会では多くの肯定的な、あるいは否定的な評価、結論、考察、評判が普及している。

社会発展の過程で緊急の諸問題を憲法と関連付けて考え、次第に憲法に追加、変更を加えることで解決しようとする考え、提案が出るようになってきた。憲法に加える追加、変更に関する六つの草案をその時々々の国家大会議議員が主導して国家大会議で提案してきた。

国家大会議議長の二〇一三年二月八日の27号命令により任命されたワーキンググループが活動を開始し、現行憲法の作用により社会に生じた問題の原因を考慮して憲法に追加、変更を加える必要があると結論付けたのである。

この結論を根拠にして、憲法に加える追加、変更の草案を起草するワーキンググループが国家大会議議長の二〇一五年一月十三日の8号命令によって任命され、活動している。

ワーキンググループは、二〇一五年一月二日から憲法への追加、変更の挿入に関連して事前に行った研究と結論を紹介し、憲法に追加、変更を加える根拠、必要性について一五回の会議で議論して意見を統一し、関連する問題の調査結果と資料を提出した。また、国家大会議議員、政府関係機関の代表と面会して意見を聴取し、憲法改正について国家大会議に招集した市民の意見を研究するなどの作業を基に、憲法の追加、変更に関する草案を「モンゴル国憲法に追加、変更を挿入する規則に関する法律」と合わせて起草した。

憲法に挿入する追加、変更に関する概念についてワーキンググループの意見は一致し、それに合わせて憲法に挿入する追加、変更には、以下の基本的な問題を特に考慮に入れた。それは、次の通りである。

社会関係を調整する法律の基準の拠り所として、あるべき姿を考慮して憲法を「母法」と名付けることが適切である。これについては、以下の基本的な問題を憲法の追加、変更に関する草案に述べる。

行政組織について憲法に述べた原則を侵害せずに国家大会議、大統領、内閣の間の相関関係、均衡、権限の相違を明確にさせ、とりわけ政府が安定して機能する法環境を整えるために、憲法の関係する条項に次の追加、変更を挿入する考えを起草した。

1. 諸外国の議会の議員定数を人口と比較して研究し、一九九二年以降の人口増加を考慮して、国家大会議の代表能力を高めるために、国家大会議の議員定数を増員して九十九とする。

2. 国家大会議、内閣の全権期間は四年間であるが、これは内閣が計画を実行するために十分な期間ではないので、この期間を延長して五年間とするために憲法第21条に変更を加える。この変更によって計画を五年間で行うことになるので、近隣諸国と協力する巨大プロジェクトや対策を実行することが容易になる。このように国家大会議の全権期間を五年間にする 것과関連して、内閣、地方の代表者会議、首長の全権期間を五年間とするために、憲法第21条2項、第24条2項、第30条2項、第40条1項、第59条3項、第60条2項の「四年」を「五年」にそれぞれ変更する。

3. 行政機関の間の権限を相互に管理し、均衡状態を改善させるために、以下の変更を挿入する…

1) 首相が指名する内閣閣僚構成員の直接の任命、内閣の構成、構成員の人数を憲法で定め、国家大会議議員が内閣構成員を兼任するための制約を定め、首相の解任と次期首相の任命を同時提案し決定すること、モンゴル国大統領の全権、および大統領を選出する規則を、大統領は行政の代表であり、人民の団結の象徴であるという原則に則って変更する。

2) 全段階の裁判官の大統領令による任命を裁判官の不可侵を保証する原則に一層適合させるために、憲法の関係す

る条項に変更を加えて、憲法裁判所の構成、および検事総長の任命にあたり内閣を参加させる。

4. モンゴル国の領域の行政分割、地方自治機関の法的関係を現在の必要に合わせて、以下のように変更する…
- 1) モンゴル国の領域の行政単位は、アイマグ、ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市に、アイマグはソム、市に、ソムはバグに、市はホローに分けられる。ウランバートル市、ダルハン市、エルデネット市は行政の特別単位であり、その管理権限、行政組織、活動規則は法律により定めるといふ変更を加える。行政単位の変更は、経済組織、人口の所在を根拠として当該地域の会議、住民の意見を考慮して、国家大会議がこれを決定する。

- 2) 住民代表者会議の選挙において、政党が立候補者を出さないならば、バグ、ホローの住民総会からソム、市の住民代表者会議の代表者を、ソム、市の住民代表者会議からアイマグの住民代表者会議の代表をそれぞれ選出し、住民代表者会議を設立する。

- 3) アイマグ、首都の首長は首相が、バグ、ホローの首長はソム、ドゥーレグの首長が、それぞれ五年間の任期で任命、解任する。ソム、ドゥーレグの首長の選挙において、政党が立候補者を出さず、市民が立候補するならば、ソム、ドゥーレグの首長を住民が五年間の任期で直接選挙し、アイマグ、首都の首長がこれを承認し、また法律で示された根拠にもとづき解職、辞職させるために、憲法の関係する条項に変更を加える。

草案提案者

注

- (1) 本プロジェクトの概要については、UNDP の本プロジェクトのウェブサイトを参照してください ([http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/operations/projects/constitutional\\_governance/Support-to-Participatory-Legislative-Process.html](http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/operations/projects/constitutional_governance/Support-to-Participatory-Legislative-Process.html))。
- (2) この報告書のモンゴル語版と英語版が UNDP のウェブサイトからダウンロード可能 ([http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/democratic\\_governance/RoleoftheConstitutionofMongoliaInConsolidatingDemocracy.html](http://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/democratic_governance/RoleoftheConstitutionofMongoliaInConsolidatingDemocracy.html))。
- (3) 二〇一五年憲法改正草案の概要、背景、審議未了となった経緯については、モンゴルの憲法学者オレンフ・トンプサイレンとオレンフ以下の論考がある。Munkhsaikhan Odonkhuu, "Mongolia: A vain constitutional attempt to consolidate parliamentary democracy", CONSTITUTIONNET, 12 February 2016 (<http://www.constitutionnet.org/news/mongolia-vain-constitutional-attempt-consolidate-parliamentary-democracy>).
- (4) モンゴルにおける憲法改正手続への討論型世論調査の導入の概要とその背景については、アメリカの政治学者ジェイムズ・フィッシュキーンとモンゴル国家大会議議員コムボジャウ・ザンタンシャタルによる以下の論考がある。James Fishkin and Gombojav Zandanshatar, Deliberative Polling for Constitutional Change in Mongolia: An Unprecedented Experiment", CONSTITUTIONNET, 20 September 2017 (<http://www.constitutionnet.org/news/deliberative-polling-constitutional-change-mongolia-unprecedented-experiment>).
- (5) Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлт
- (6) Монгол Улсын Үндсэн хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төслийн танилцуулга

