

報 告

マレーシア憲法判例の動向

園 部 逸 夫

I は し が き

私の東南アジア現地調査は、主として公法制度に関するもので、期間は、昭和39年9月2日から10月27日まで、調査地域は、タイ国、カンボディア、マレーシア連邦、および中華民国（台湾）であった。政治班の共同研究テーマである東南アジアの政治構造および政治過程に関しては、私は、タイの地方制度の公法的側面とマレーシアの憲法事情を取りあつたが、前者については、他の研究者との関係もあって、別の機会にゆずる。

ただ、私の実際に見聞して来た限りでいえることは、タイの公法制度については、タイ語の修得、それも、タイの場合特に難解な法律用語を知ることが必須の条件であるということである。タイ語を知らずにタイの法律制度に取り組もうとすると、必ず大きな障害に突き当たって、あたかも日本語を知らないアメリカの学者が日本法の研究をするのと同様の状態におちいる。英仏語その他われわれが容易に近づき得る法律書が皆無に近いことは、中田淳一教授が述べておられる通りである（中田淳一「東南アジアにおける法学教育の現状」『東南アジア研究』2巻2号98頁）。例えば、統計のように数字であらわされているものは別であるが、官庁刊行物や法律研究の場合とくに必要な判例集が読めないと第一次資料に当ることができない。翻訳作業も高度の法学教育を受けた人にしてもらわないといけないので、中々むづかしいと思われる。また通訳について見ても、政治学関係で福島徳寿郎教授の最近の現地調査に協力した矢野暢氏のようなすぐれた研究者を望むことは、大ていの場合不可能であろう。そこで、現在の段階では、たとえば、チュラロンコン大学政治学部（法律学科を含む）で地方制度を相当している Choomphol Swasdiyakorn 氏（現在米国滞在中）

のように25才で Nai Amphur（郡長）となり、地方行政実務の経験を積んでアメリカの Syracuse 大学で修士号を得た後、大学へ戻るといふ、実務経験もありしかも大学に居て時間的な余裕もあり英語によるコミュニケーションも可能な人と連絡することも、考えられる。ただし、このような人は法律制度に関する限り少ない。或いは、Herbert Passin 教授の案であるが、何らかの形で研究者を交換することによって、タイの若手の法律研究者に日本法やアメリカ法を比較法の観点から教え、日本の学者の研究方法について知ってもらった上で、英語または可能ならば、日本語でタイ法について原資料操作上の協力を受けるのも一つの方法であろう。

カンボディアは、フランス語による研究教育に力を入れているので、法律についてはフランス語さえ出来れば、相当突込んだ研究ができると思う。マレーシア連邦については、一般には Malayization の風潮があるにしても、法律制度、とくに判例については英語による研究が可能である。後で紹介する Mallal 博士も断言していたことであるが、裁判所の判決がマラヤ語で書かれるようなことは、当分あり得ないといつてよいであろう。

さて、本報告では、マレーシアの憲法状況とくに憲法判例の動向について述べたいと思うが、判例の研究は事実関係と判決を詳細に引用しなければならないので、紙数の関係でここでは、重要なものを挙げるにとどめる。別の機会に、何らかの形で、まとめる予定である。なお、研究調査に当っては、とりわけシンガポール大学副部長 L. C. Green 教授、U Hla Aung 教授および Malayan Law Journal の Editor, Bashir A. Mallal 博士にお世話になった。この機会に感謝の意を表したいと思う。ついでながら、マレーシアの政

治制度の研究については、首府 Kuala Lumpur 所在の University of Malaya とのコンタクトが必要であるが、法律制度については、University of Singapore の Faculty of Law が研究機関として唯一のものであり、ここの連絡を保たなければならない。なお、同法学部のメンバーは、Dean H. E. Groves 教授（憲法、アメリカ人）（調査当時休暇で帰米中）Associate Dean L. C. Green の教授（国際法・イギリス人）Subdean U Hla Aung 教授（行政法・ビルマ人）のほか、イスラエル、インド、パキスタン、セイロン、オーストラリア、シンガポールなど、それぞれ自国法の研究を経た人達が集っているので、どの法分野についても比較法研究について連絡をつけるべき学者が揃っているといえる。同法学部は Malaya Law Review を出している。また、マラヤの法制に関心を持つ人は、シンガポールの Malacca Street, Malayan Law Journal 社に Dr. Mallal を訪ねることをおすすめする。Green 教授の言葉を借りていえば、Dr Mallal は「マラヤ法の生き字引」であって 1932 年以来マラヤの法令・判例の編集・出版を一手に引き受けており、マラヤ法の研究にとって見逃すことのできない人材である。

II マレーシア憲法判例の概観

周知のように、マラヤ本土の11州が政治的に統一されたのは 1946 年であり、1957 年 8 月 31 日 (Merdeka Day) に Constitution of Malaya が発効した。その後シンガポールとの協定(1961年)、ボルネオとサラワクの人民の意向を確認するための Cobbold 卿を委員長とするいわゆる Cobbold 委員会の設立とその報告(1962年)、その他各種の政治的手続を経て 1963 年 9 月 16 日 (Malaysia Day) に Federation of Malaysia が出来上った。Constitution of Malaysia は Constitution of Malaya を母体として、マラヤと他の三つの州 (Singapore, Sarawak および Sabah) との差異を考慮して 1958 年から 1963 年にかけて数回の修正が行なわれた (Constitution (Temporary Amendment) Ordinance, 1958 (No. 42); Constitution (Amendment) Acts, 1960 (No. 10), 1962 (No. 14) および 1963 (No. 25), Malaysia Act, 1963 (No. 26)) このうち、1963 年の Malaysia Act による修正が最も大きなものであった。現在のマレーシア憲法は、マラヤ憲法よりも長くかつ複雑になっている。マレーシ

ア憲法下の憲法判例は、正確には、1963 年以後のものでなければならないが、基本的な判例は、1937 年以後のものでもマレーシア憲法の判例として重要な地位を占めている。

なお、ここで、マレーシア連邦の裁判所について簡単に説明しておこう。マラヤ、ボルネオ、およびシンガポールに一つずつ、計 3 つの High Court があり、その上に Federal Court (Kuala Lumpur) が置かれている。それぞれの High Court は長官 (Chief Justice) の他 4 人以上の裁判官より成る。裁判官の数は、マラヤについては 12 人まで、ボルネオが 8 人まで、シンガポールも 8 人までとなっているが、この数は議会の立法で増やすことができる。Federal Court は、長官 (Lord President) と High Court の長官 3 人と 2 人の他の裁判官より成る。この、他の裁判官の数は議会が変更することができる。場合によっては、連邦裁の長官は、High Court の、長官以外の裁判官を Federal Court の構成員にすることもできる。

High Court は連邦の司法権のすべてを保持する。議会は High Court より下級の裁判所を設けることができる。なお、最高裁判所としての Federal Court からは、さらに英本国の Privy Council の Judicial Committee に上訴することができる。

(1) 1957 年のマラヤ憲法以後の注目すべき憲法判例として 6 つを挙げる事ができる。その中でまず取り上げなければならないのは、マレーシア計画そのものに対する異議申し立てに関する機関訴訟事件すなわち *The Government of the State of Kelantan v. The Government of the Federation of Malaya and Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj* (1963) 29 M. L. J. 355, 356 であろう。この事件は、原告 Kelantan 州政府が、マラヤ連邦およびラーマン首相を被告として、マレーシア協定および Malaysia Act の無効あるいは Kelantan 州に対する法的拘束力の否定を主張して中間差止命令を申し立てたものである。原告側の申立理由は次のとおりであった。すなわち、Kelantan 州の Sultan も当事者として加わっている 1957 年の協定は、11 州によって構成される連邦 (Federation of Malaya) を設立したものであるが、Malaysia Act は、1957 年の協定に違反して、マラヤ連邦を廃止した。1957 年の協定を変更するには、連邦を構成する諸州の同意を必要とするのであって、従

って、Kelantan 州の Sultan は当然1963年の協定の当事者たるべきであった。慣習法上、マラヤ連邦憲法の実質的修正に関しては必ず各州の首長に、諮問すべきものであり、また連邦議会は Kelantan 州の立法に対象となる事項について、同州のために立法する権限を有するものではない。このような原告の主張は、マレーシア連邦設立のためのあらゆる立法上行政上の行為は、1957年のマラヤ憲法によって認められた機関によってなされたものであり、また同憲法の規定する方法によって行なわれたものであるとの理由により斥けられた。同判決において Malaysia Act に関して述べられた、連邦裁判所長官 Sir James Thomson の次の説示は、少なくとも国内的にマレーシア連邦の合法性を確定した判例として重要である。

「それ (Malaysia Act) は (マラヤ連邦憲法の) 第1条第1項『連邦の名称は、Persekutuan Tanah Melayu (英語で the Federation of Malaya) とする』を修正して『連邦の名称を、マラヤ語および英語でいずれも “Malaysia” とする』とした。さらに、第1条第2項の連邦構成単位に Sabah, Sarawak および Singapore の3州を追加した。この修正を行なうに当たって、私の見るところでは、連邦議会は、何らその権限を超越しておらず、憲法の規定していない条件 (Kelantan 州その他の州に諮問するという) の充足を要求するほど基本的に革命的なことは何一つしていない。新連邦が旧連邦と何らか異なったものであることは、或る意味では真実である。構成州の数も増えているし、名称も異なる。しかし、このような事態は、憲法に規定された方法でもたらされたものであって、それは、1957年協定の重要な部分をなすものであった。従って原当事者間の基本的な取り極め違反があったかをどのようにして立証できるのか分らない。」

この判決では、第一に、議会の立法がたとえ憲法に適合してなされた行為であっても、その性質に基本的に革命的なものである場合は、憲法に規定されていない条件、たとえば州に対する諮問 (consultation) という条件を充足するのなければ無効かどうかという問題か論じられ、第二に議会立法が、連邦の名称を変更して、新しい州を加盟させ、その他何らか旧連邦と異なった新連邦を設けるようなことをする場合は、議決が憲法に適合して行なわれても、憲法違反が問われるのかという問題が提起されている。Sheridan 教授

も述べているように、立法の合憲性に関する判決は、しばしば、政治的判断を含むものであり、憲法的立法の有効無効を決定する基準が増えれば、それだけ、裁判所の仕事の政治性が増え、技術性が減ってくる。Thomson 判事は、判示の範囲を中間的差止命令の決定に必要な範囲にとどめようと努力してはいるが、判決の別の箇所に出てくる次の説示は、きわめて暗示的でありマレーシア連邦の性格を理解する一つの基準として引用に値する。「本判決で、国の政治哲学や、主権の性質や連邦主義について議論することは、時と場所を得ていない。また、ここで近代組織論に対して古くからの純粹の法律論の軽重をはかることも時宜に適ったものではない。ここでは、アメリカ合衆国の *Texas v. White* (7 Wall. 709 (1869)) 事件における、次の判示を引用することが適当と思われる。『諸州の連合という組織は、まったく人工的で恣意的な関係というようなものではない。それは、植民地を母体として、共通の起源、相互の共鳴、血縁的關係、同種の利益、地理的關係から生成したものである。そしてそれは、戦争という必要にせまられて、確認され強化されたのである』

(2) マレーシア憲法第135条第1項は、司法職員、連邦の行政職員、警察職員、鉄道職員、および州の行政職員は、免職または降等の処分時に自己と同等の地位にある職員の任命権者より下位にある者によっては、免職または降等の処分を受けない、と定め、第2項は、職員は、聴聞を受ける機会を与えられることなしに、免職または降等の処分を受けないと定めている。憲法のこの規定は、2つの事件で、訴訟の対象となり、裁判所による解釈が行なわれている。

第一の事件は、*Surinder Singh Kanda v. The Government of the Federation of Malaya* (1962) 28 M. L. J. 169 である。この事件は、Privy Council の判決を受けている。Denning 卿の判決文を参照しつつ、この事件をめぐる憲法状況を検討して見よう。上告人の B. Surinder Singh Kanda 氏は、マラヤ連邦警察の警部であったが、1958年7月7日に Commissioner of Police によって紀律違反のかどで免職された。Kanda 警部は、この処分を争って High Court に訴えを提起したところ、同裁判所は、同処分の無効を宣言した。そこで連邦政府は、Court of Appeal に控訴し、Kanda に対する処分有効の判

決を得た。Privy Council に対する Kanda 警部側の上告理由には、二つの論点がある。一つは、Commissioner of Police に Kanda の罷免権があるかどうかという問題で、Kanda 警部は、同権限は Police Service Commission にあると主張した。第二は、Kanda 警部に対する罷免手続が、いわゆる英法上の自然的正義 (natural justice) の原則に従って行なわれたかという問題で、Kanda 警部は、そのようには行なわれなかったと主張したのである。まず、第一の問題について考えて見よう。Kanda 警部が免職処分を受けたのは、1958年7月7日であるから、Merdeka Day (1957年8月31日) から一年近く経っている。さきに述べた憲法135条1項(これはマレーシア憲法でも修正されていない)の規定によれば、罷免権は任命権者でなければ行使できないから、免職時における Kanda 警部の任命権者は誰かということが、問題となる。ところで Merdeka Day 以前は1952年の警察法 (Police Ordinance) 9条1項に基づき、Commissioner of Police が Kanda 警部のような上級の警察職員の任命権者であり、同法45条1項によって、紀律違反の場合 Commissioner に免職の権限がある。このような法律状態が Merdeka Day 後も、とりわけ、1958年7月7日現在まで存続するのかが中心の論点である。マラヤ連邦設立の際(すなわち Merdeka Day) 行政機構、公務員制度の改革が行なわれたが、なかでも、公務員機構を行政委員会の下に置いたのが、大きな変革であった。そこで警察については憲法第140条により、Police Service Commission が設けられた。Kanda 警部は、この点を衝いたわけである。これに対して政府側は次のように答えた。すなわち、Merdeka Day 以後、警察職員に対する任命権は Police Service Commission にあり、また1958年7月7日現在で Commissioner of Police は Police Service Commission の下級機関であることは認める。しかし、憲法第144条第1項によれば、Commission の任務は、「現行法の諸規定に従って」(subject to the provisions of any existing law) 遂行されることになっている。Merdeka Day の時点において、憲法が現行法に従うということであって、その逆ではない。憲法第144条第1項は、現行法のほかに「この憲法の諸規定に (to the provisions of this Constitution)」従い、とも定めているが、その要件は、

憲法第144条第3項、第4項および第135条第2項の規定を考慮に入れさえすれば、それで充分満たされる。以上が、政府側抗弁の要旨である。

Privy Council は Kanda 警部の主張を認めた。すなわち、元首である Yang di-Pertuan Agong が Police Service Commission を任命すると同時に、同 Commission は、警察の全職員に対する管轄権を得た。従って同 Commission に任免の権限がある。同 Commission が、憲法第144条第1項によって、現行法の諸規定に従うことになってはいるが、ここで諸規定とあるのは、同 Commission が自己の義務を遂行するのと矛盾しないもののみを意味する。現行法と憲法との間に衝突がある場合は、現行法が、憲法の趣旨に従って修正されなければならない。憲法第162条によれば、Yang di-Pertuan Agong は Merdeka Day にはじまる2年の期間中に命令を発して現行法の修正 (modification) を行なうことができるのであって、事実、鉄道職員や刑務所職員については、修正が行なわれた。ところが、Commissioner of Police の権限については、修正が行なわれなかったし、存在ではすでに修正をする期間が経過していて修正をすることができない。幸いに、このような場合に備えて、憲法第162条第6項は、未修正の現行法について裁判所が憲法の条項に適合した形の修正をほどこして適用することができることを定めている。そこで Privy Council は次のような意見を述べたのである。「われわれは、警察職員の任命権を有する機関が、同時に二つ競合して存在することはできないと考える。どちらか一方に任命権が付与されなければならない。このように現行法と憲法が衝突するときは、憲法が優先する。裁判所は、現行法を憲法に適合させるに必要な修正をほどこして適用しなければならない。本件の場合、必要な修正とは、Merdeka Day 以後は、警察職員の任命権を有するのは Police Service Commission である、ということである。」Privy Council は Police Service Commission の任命権の対象を限れば、衝突は生じないという政府側の反論も斥けたのである。かくして、Privy Council の判決の第一の問題に対する結論によれば、1958年7月7日現在において Kanda 警部の任命権者は Police Service Commission であって、憲法第135条第1項の下、罷免権者は同 Commission である。Commissioner of Police は

Kanda 警部の罷免権を有しない。従って、免職処分は無効である、ということになる。

第一の問題に対する本判決の直接の論点は、罷免権の所在であるが、マラヤ憲法の性質をめぐる。マラヤ政府の見解と、本判決の意見とを比較すると、まことに奇妙なことになっているのに気が付く。政府側としては、免職処分の有効性を主張するのに汲々として、大事な議論をつい簡単に片付けたのかも知れないが、それにしても、マラヤ連邦の基本的な枠組を決めている憲法よりも、それまでに存在している、極端にいえはすべて廃棄すべき過去の法律が優先するかの如き議論をして、逆に英国の Privy Council のほうが、新憲法の優先を説いているのは、まったくおかしいことといわれなければならない。行政権が自己の正当性を主張するあまり、些事にかかづらって、国家の基本法に関する認識をあやまることは、どこの国にもありがちなことで、本件などはまさに他山の石とするに足るのである。マレーシアのような判例法国では、憲法の条文を読み日々の政治現象を追うだけでは、憲法事象を十分に理解することができない。公法制度については、おそらく今後その数を増すと思われる憲法行政法判例の研究が是非必要であることを強調しておきたい。

Kanda 事件における第二の論点は、免職処分と適正な行政手続に関する問題であるが、英法上、偏見(bias)の否定と聴問を受ける権利即ち、impartiality と fairness のことを natural justice と呼んでおり、本事件では後者が問題となっている。結論として、Kanda 警部は聴問を受ける機会を充分に与えられていないとされたが、免職処分そのものがすでに無効とされているので、この問題はここではそれほど重要とは考えられていない。ただマレーシアの裁判における英法上の諸原則の適用について知ることができる。

第二の事件は、*Munusamy v. The Public Service Commission* (1960) 26 M. L. J. 220 で、マラヤの High Court の判決である。この判決は憲法第135条第2項は刑罰的性質を有しない行為を含むものではないことを述べ降等の具体例の検討を行なっているが、第一の事件に比べるとあまり重要なものではない。

(3) 次の二つの判決は、憲法の市民権に関する規定をめぐるものである。a) *Lim Lian Geok v. The Minister of Interior, Federation of Malaya*

(1962) 28 M. L. J. 159 b) *Sinniah Sokkan v. Public Prosecutor* (1963) 29 M. L. J. 249. また、*Chia Khin Sze v. The Mentri Besar, State of Selangor* (1958) 24 M. L. J. 105 は、憲法第5条第3項所定の刑事手続上の基本的人権に関するものである。

ここでは、Lim Lian Geok 事件の概略を述べて本報告の結びに代えたいと思う。

憲法第25条第1項(a)は、登録または帰化による市民が、その行動または言論によって、連邦に対する忠誠ないし好意の欠如を示したときは、連邦政府は、命令で、市民権を剥奪することができるように定めている。そして、第26条B(2)は、市民権の剥奪に際しては、当該市民が市民権を維持することが、公益に反するものであることが認定されなければならないこと、また、市民権の剥奪によってどこの国の市民権も保持したいような状態に置いてはならないことを定めている。

原告は、学校の教師であるが、元首たる Yang di-Pertuan Agong および連邦政府に対する反感をおおるような形で政府の教育政策に対する反対と誤伝を行なったという理由で市民登録局長によって告発された。これに対して裁判所は、原告の行為は、それほど悪質なものではないと説示し、次のように述べたのである。「われわれは結局、われわれの住む世界や、この国の歴史や、人口構成に対して目をつむることはできない。連邦は11の州から成り、それぞれ異なった歴史を持っている。しかし、それは、多数の個人から成り立っている。これらの個人は多くの国からやって来ており、いろいろな言葉を話す。それに彼等の習俗(mores)や生活方法は、はなはだ異なっている。またかれらは多数の神を信仰し、同じ神を崇拝するにもいろいろ異なった方法がある。多年にわたって、或る種の統一性や、ある種の共同体制が外国の主権の行使によって人々に強制されて来た。さて現在は外部の圧力はとり除かれ、4年以上にわたってこれらの人々は自己訓練、抑制と相互寛容の精神に基づいて行動して来た。これらがなかったら連邦は存在し得なかったであろう。」従って憲法25条の規定によって市民権を剥奪する場合、その要件は厳格に解釈すべきであって簡単に適用するようなことは避けるべきであるとしたのである。憲法25条の規定は、連邦の統一性を維持するために、反連邦的行動や言論の抑制を目的として作られて

いるが、裁判所の解釈では、マレーシアの現実からみて、この規定をあまり適用しないほうがかえって、よいのではないかというわけである。

(4) 一般にマレーシア憲法の性格について、前述の *The Government of the State of Kelantan* 事件の判決が、次のように述べていることに注目しておきたい。すなわち、マレーシア憲法は、国内法の重要な一部分を占めていることはもちろんであるが、同時に、連邦を構成し、それぞれ主権を有する従来の州相互間の協定でもあるから、その解釈は、条約の解釈に通常適用される諸原則に照して行なわれなければならない。それから、この憲法は、本来自主的に解釈されるべきものであって、英国や、アメリカ合衆国やオーストラリアのような外国における解釈を類推して適用するようなことは避けるべきである。この点は、*Adegbenro v. Akintola* (1963) 3 W.L.R. 63, 73; 3 All E. R. 544 において、Privy Council が Nigeria の憲法について述べているのと同じ趣旨である。("That instrument now stands in its own right.")。

以上、いくつかの判例を概観して見ると現在までの、マレーシア憲法判例の特徴は、やはり、マレーシア連邦そのものの存立の問題が中心になっていることが分る。本稿では詳しく述べることができなかったが、こうした判例の背後には、マレーシア連邦を構成する多種多様な人的、物的要素が控えており、東南アジアの憲法は一般に不安定なものが多いが、マレーシアの憲法状態は或る意味で象徴的といえるように思う。対外的な問題は、とも角、少なくとも、国内における政府による各種の統制に加えて、憲法自身が認めているマレー人優位の態勢は、今後ますます人種相互間の摩擦を深める要因となりかねないであろう。この間

にあつて、裁判所の果すべき役割は大きい。Merdeka Day 以後の憲法判例において High Court から Privy Council に至るまで裁判所は、その長い伝統に支えられて良識的でしかも裁判所独自の憲法感覚によって、事件を処理して来ている。良きにつけ、悪しきにつけ、行政府に対する補完的な役目を果たしつつ、場合によっては、むしろ、指導的な地位を占めているのが、現在のマレーシア憲法判例であるといっても、さして言い過ぎではないように思う。

主な文献

1. L. A. Sheridan (ed.): *Malaya and Singapore, The Borneo Territories, The Development of their Laws and Constitutions*. London, 1961. xxiii + 510p.
2. Harry E. Groves: *The Constitution of Malaysia*. Singapore, 1964. 239p.
3. Harry E. Groves: *Comparative Constitutional Law, Cases and Materials*. New York, 1963. xxv + 628p.
4. L. A. Sheridan: "Constitutional Problems of Malaysia," *The International and Comparative Law Quarterly* Vol. 13, 1964. pp. 1349-1367
5. Harry E. Groves: "Equal Protection of the Laws in Malaysia and India," *The American Journal of Comparative Law* vol. 12, 1963. pp. 385-396
6. T. E. Smith: "The Effect of Recent Constitutional Changes on the Public Service in the Federation of Malaya and Singapore," *Public Administration* Vol. 37, 1959. pp. 267-273