

スリランカの憲法問題

L. フェルナンド*

浅野 宜之 訳**

1 はじめに

スリランカは、憲法を学ぶ人にとって二つの意味で興味深い国だと思われる。

一つは、19、20の両世紀の間にスリランカは5つの、それぞれ形式及び内容の面でかなり異なった憲法を持っていたということが挙げられる。その5つの憲法とは、

1833年-1931年のコールブルック憲法

1931年-1947年のドノモア憲法

1947年-1972年のソウルバリー憲法

1972年-1978年の第一次共和国憲法 そして

1978年-現行の 第二次共和国憲法 である。

さらに、2000年には新しい憲法草案が提出された。これは、浅野氏が『アジア憲法集』という本の中に日本語訳を載せている。

二つめは、スリランカの憲法問題は、常に議論的になっていたということがある。20世紀初頭には、コールブルック憲法の下で、不十分な代表選出と宗教別代表制が論議されていた。ドノモア憲法では不十分な行政権と純粋に地理的選出に対する不満があった。ソウルバリー憲法では、それが外国生まれであること、マイノリティの保護が不十分であることについて不満が寄せられた。第一次共和国憲法では、その理想と非効率性が問題視された。第二次共和国憲法、これは現行の憲法であるが、さまざまな側面が議論の対象となっている。

最初に、スリランカの憲法史を概観する。

2 憲法史

スリランカが立憲主義を取り入れたのは、イギリスの植民地統治下であった。おおまかにいえば、スリランカの法システムは、イギリスのコモンローとローマン・ダッチ法を合わせたもので

編集部注* スリランカ・コロombo大学教授（大学院部長） 本稿は、2005年11月25日に開催された法学研究所第33回公開講座の報告原稿に加筆修正したものである。

** 法学研究所委嘱研究員・聖母女学院短期大学助教授

ある。1972年に新たに自ら制定した憲法と共にそれまでのセイロンから、スリランカへと名称を変更した。イギリスでは憲法と普通法との間に差異は設けられていないが、その植民地には差異が設けられた。スリランカは、1802年には国王政府の直接統治におかれた。しかし、イギリスはそれ以前、1796年から、沿岸部の領地（オランダ領だった）を、インドのマドラス管区から管理してきた。1802年から1833年の間は、憲法のようなものはなかった。国王により任命された知事が、唯一の権威であり、組織であった。

3 コールブルック憲法（1833）

1833年には、新たな憲法が導入された。これは、コールブルックとキャメロンが委員長となった検討委員会にもとづき制定されたものである。したがって、これをコールブルック憲法と呼んでいる。キャメロンは、主に法改革に当たった。コールブルック憲法は1931年まで用いられ、その間1910年と1924年に大きな改正があった。制度的には、知事、行政参事会、立法参事会の3つの主な機関がおかれていた。

司法制度は、キャメロン改革の下で実施された。司法は、最高裁の指揮の下、1930年代までにこれが独立したものとなった。たとえば1937年には、最高裁長官アラン・ローズが、その注目すべき判例において、アントニー・ブレースガードルに対する知事の退去命令を破棄したことがある。

1910年と1924年の憲法の改正は、立法参事会および投票権の拡大と、関連があるかもしれない。しかし、実際には1931年まで4%の人しか投票権は得られず、また立法参事会の多数も、1924年まで公務員が占めていた。

4 ドノモア憲法（1931）

ドノモア憲法は、大きな変更で、これは、ドノモア卿を長とする検討委員会から名前を付けたものである。これはスリランカに準自治領の地位を与えたものであった。自治領とは、イギリスがその白人植民地（カナダ、オーストラリア、ニュージーランド）に1910年に与えた、自治の権限を認めるものである。

大きな憲法上の変更点は、普通選挙権にあった。ドノモア憲法では選挙で選ばれた議員50名と任命された議員8名とで構成される国家評議会を設置した。これは準自治的議会であった。すなわちその自治は完全なものではなく、立法に関してみれば、治安や外交に関しては立法権限がなく、独立を宣言することもできなかった。治安と外交に関しては、完全に知事の指導下にあったのである。また、行政事項についてみると、財務大臣、公共事業大臣、司法大臣とのつながりが十分ではなかった。

しかし国家評議会は、普通選挙権を通じて選出されるという点で、議会のようなものであった。国家評議会は、既に述べたいくつかの点を除くと、10分の7の分野で行政権限を保持していた。

すなわち10の省庁のうち7は現地の者が、3つはイギリス統治の下で公務員が握っていた。

しかしドノモア憲法は、議院内閣制を導入したものではなく、行政委員会制度を導入した。国家評議会の58名のメンバーは、7つの行政委員会に分かれ、その活動を監督した。委員会には委員長が置かれた。彼らは元々、「大臣 (ministers)」と呼ばれていたが、これらの組織は徐々に省庁のようなものになっていったのである。

したがって、委員会制度は徐々に内閣制度に移行してきたと言える。行政委員会は大きな実験だったにもかかわらず、もう一度これを導入すべきという意見がある。メリットとしては、すべての被選出メンバーが、行政事項に関して集团的に参加できるという点にあった。これに対して、こうした制度の弱点として、仕事の遅さと非効率性が挙げられた。

5 ソウルバリー憲法 (1947)

スリランカは、セイロンの名で1948年に、ソウルバリー憲法 (1947年制定) の下で独立した。この憲法は、ソウルバリー卿を委員長とする検討委員会において起草された。これはまた、1943年の政府草案にも基づいている。この憲法の大きなメリットの一つは、すべての政党や民族集団が合意したという点にある。これは、1972年、1978年の憲法にはないことである。

ソウルバリー憲法により、スリランカは内閣制を導入した。1972年までこの憲法は用いられたが、内閣制は1978年まで続いた。また、両院制も導入された。すなわち、上院と下院である。憲法では議会の拡大を認めており、選挙区画定のガイドラインを導入することで、代表の原理を定めている。議員の数は、1947年から1970年の選挙までの間に、106名から196名に増えてきている。

この憲法の重要な点としては次の三点が挙げられる。

- 司法の独立
- 公務員の独立
- 違憲立法審査制

もちろん、問題もあった。この憲法には、基本権に関する規定がない。第29条では、マイノリティの権利保護のみが認められている。これは、民族的、宗教的少数者に対する差別的立法を禁じるものである。しかし、1948/1949年の差別的な市民権法、1956年シンハラ人法、1963年の教育機関の管理権取得などを防ぐことはできなかった。

このほかにも問題点があった。それは、スリランカ人によって起草されたものではないということである。セイロンは、当時イギリスの統治下にあった。このことは、非同盟政策と衝突するものであった。イギリスの枢密院が控訴の最終審であり、これは屈辱的なことでもあった。あまりに多くのチェック・バランス関係は、発展途上国にとっては不適當なものだったと言えよう。

6 第一次共和国憲法 (1972)

これは大きな憲法上の変化をもたらしたものであったが、6年ももたなかった。この憲法は、

コルヴィン・デ・シルバ博士という憲法学者が中心となって起草したものである。その制定の過程でも、大きな変化が見られた。すなわち、憲法制定議会における単純過半数の賛成を通じて制定がなされたのである。1970年の選挙において、選出された議員が憲法制定議会を構成することが定められていた。この憲法で、先に述べたように、国名がセイロンからスリランカに変更された。

この憲法では、スリランカは社会主義国であることを宣言し、イギリスの君主制の下から脱して、一院制の導入を行った。これは、「遅れてきた憲法改革」と呼ばれていた。かつてのイギリス君主制の下から脱したということで、本当に革命的なことであった。しかし、独立から25年が経過していた、ということで「遅れてきた」といわれるのである。また、外見的革命とも呼ばれており、これは変化は実際には外見的なものである、ということからきている。制度的には、イギリス的な議院内閣制や小選挙区制を維持している。

この憲法は、高い理想を掲げて制定されたものである。人民主権と議会の優位とを、非常に、あるいは必要以上に重視したものであった。その結果、チェック・バランス関係は崩れ、違憲審査制は廃止された。これに代わり、立法前の段階での諮問制度が導入された。公務員は政治の管理下に置かれることになった。これは効率性と説明責任とを目的としていたが、結果としては不公平さと介入とを招くことになった。

憲法では、スリランカを単一国家と宣言していた。タミル人の連邦主義者は、したがってこの憲法に反対していた。また、憲法では仏教に「第一の地位」が与えられた。そのため、宗教的少数者（ヒンドゥー教徒、イスラーム教徒、キリスト教徒）の失望を招いている。

この憲法は、良い面ももっていた。まず、基本的権利の章が設けられた。国家政策の指導原則もまた導入された。これらは、うまく起草された、包括的な法文であった。また、司法の独立も維持された。

7 第二次共和国憲法（1978）

現行の憲法である第二次共和国憲法は、第一次共和国憲法に代わり、制定された。名称は同じで、「スリランカ民主社会主義共和国憲法」である。

第一次共和国憲法が、形式の面でイギリス的制度からの脱却を図ったものだとすれば、この憲法は内容の面でもそれを図ったものだと言える。この憲法で、大統領制が内閣制に代わって導入され、フランスやアメリカと同様の制度を設けた。この憲法はまた、比例代表制を初めて導入した。憲法改正手続は、議会における3分の2の多数によることになった。

8 現行憲法の特質

社会主義憲法というのは、あくまでも名目だけのことである。主たる枠組みは自由主義に基づいており、権威主義的な側面も一部には存在している。私的所有権、私企業、市場経済を保護し

ており、したがって「社会主義」というのはあくまでも文言上のことがらに過ぎない。

この憲法は、24の章で構成されている。いくつかの章のタイトルは、この憲法の基本的性質と、構成に関する考え方を示している。構成は、次の通りである。

- 人民、国家及び主権
- 仏教
- 基本的権利
- 言語
- 市民権
- 国家政策の指導原則及び国民の義務
- 行政（3章）
- 立法（3章）
- 国民投票
- 選挙権及び選挙
- 司法（2章）
- 財政
- 治安
- 議会行政コミッショナー（オンブズマン）
- 総則（5章）

9 憲法上の諸問題

憲法第2条は、「スリランカ共和国は、単一の国家である」と規定している。

この条文は、1972年憲法にもあり、スリランカにおいては連邦主義を明確に否定したものと考えられている。連邦主義は、少数者であるタミル人にとって、強い要望であった。そのため、こうした条文は良い条文であるとは思われていない。たとえ国家が単一のものだとしても、憲法にこれを規定する必要はない。分類学的な記述は、憲法の発展を阻害する。1987年、インド・スリランカ合意の下で、県協議会を設置するための第13次改正がなされた。この草案が最高裁に持ち込まれたとき、評決は5対4に分かれた。このことが、この条文の阻害的な性質を表している。

仏教に関する第2章もまた、議論の的となっている。第2章は、第9条のみで構成され、「スリランカ共和国は、仏教に第一の地位を与え、これにしたがい国は、第10条及び第14条aによる権利をすべての宗教に保障するとともに、仏教を保護し、促進する義務を負う」と規定している。これは、多宗教国家では問題となる条文である。スリランカでは、74%が仏教徒で、その他の宗教の信者は、ヒンドゥー教徒が12%、イスラーム教徒が7%、キリスト教徒が7%となっている。この第9条は、憲法の非宗教的原則と牴触するものである。

また、現在とくに憲法上問題となっているのは、次に述べるような事柄である。

(1) スリランカでは深刻な民族紛争が起こっている。この民族問題の原因は、けっして最近の

ものではない。この問題は、過去2つの憲法が制定された頃から存在していたものであった。しかし、いずれの憲法もこの民族問題に対処することに失敗し、この問題の解決策を呈示することができなかった。その結果、1983年には戦争状態となり、人的被害や荒廃をもたらした。この問題の解決には、新たな憲法秩序の導入が求められるであろう。

(2) 現行憲法は、大統領制の憲法であり、主たる行政権限は、一人の手に委ねられている。このことについては、以前の議院内閣制又はそれに類似した制度に戻すべきだという合意が、広く存在している。そのことで、民主主義と良い統治とが強化されるであろう。

(3) 現在は、完全な比例代表制をとっている。スリランカは、伝統的に小選挙区制をとってきた。この新しいシステムは、現行憲法で導入され、1989年から施行されたものである。現行憲法の下では、議員は投票者から切り離され、彼らへの責任をほとんど負わない形になっている。この制度の下では、単独の政党が議会でも多数を占め、安定した政権を運営していくことが困難になる。また、憲法改革の障害ともなりうる。したがって、二大政党による合意に基づき、選挙区制と並立した制度を導入することが求められている。

10 2000年憲法草案

2000年に憲法改正への動きが見られた。しかし、その試みは失敗に終わった。2000年初頭、二大政党が2月から5月の数ヶ月間協議し、憲法草案につき合意がなされた。この草案は良くできていたもので、先に述べた通り、浅野氏が翻訳をしている。

この草案は、手続にしたがい、2000年8月に議会に提出された。しかし、政治的理由から野党の抵抗を受けた。議会は解散され、選挙が実施されねばならないことになった。政治的対立が頂点に達したためである。

政治的要因は別にして、手続は現行のものにしたがっている。それは厳格で、政治的には閉鎖的なものである。これは正統性の面で問題ともなりえ、また憲法会議へのより広範な参加という点でも問題になる。

憲法改正手続は、憲法第12章、とくに第82条と第83条に規定されている。第82条は、「憲法の、いかなる規定の改正又は憲法の廃止若しくは差し替えを行うための法案は、全議員の3分の2以上の賛成により法律となる。」

というものである。また、第83条によれば、憲法の特定の条文は、議会での3分の2以上の賛成とともに、国民投票での承認を通じてのみ改正できることになっている。すなわち、新しい憲法を現行の手続きで制定するためには、議会での3分の2以上の多数と、国民投票とが必要になるのである。

憲法改正手続もまた、スリランカでは議論の対象になっている。現行の手続きを守るのか、より広く参加者を招く憲法会議を開催するのか、あるいは憲法制定議会を通じて行うのか、という点が問題の焦点になっている。

11 まとめ

以上、スリランカの憲法史と憲法改正について概要を述べたが、詳細について議論しきれていない部分も多くある。とくに、今後の憲法改革の展望について言えば、多民族、多文化国家における連邦制の導入や分権化のあり方など、検討されるべき課題は多い。また、スリランカ国内の和平と憲法のあり方とは密接に関連しているものであるので、今後の動きにも注目していただきたい。