

連邦制とネパールの国家再構築

谷川昌幸

Federalism and State Restructuring in Nepal

Masayuki TANIGAWA

長崎大学教育学部 社会科学論叢 第72号 別刷

2010年3月

Bulletin of Faculty of Education, Nagasaki University :
Social Science No. 72 (March 2010)

連邦制とネパールの国家再構築

谷川 昌幸

Federalism and State Restructuring in Nepal

Masayuki TANIGAWA

1. 2006年革命と国家再構築の課題

ネパールではいま、国家をどのように再構築するかをめぐって、新聞、雑誌、セミナー、議会、街頭など、いたるところで連日のように激しい議論がたたかわされている。

ネパールは、1990年革命により立憲君主制の議会制民主主義に移行した。このいわゆる1990年憲法体制は、制度的には民主的であったが実践が伴わず、また性急な自由化も災いして、政治は混乱し、庶民の生活は安定を失い苦しくなるばかりであった。この社会不安、生活苦を背景に、1996年2月マオイスト（ネパール共産党毛沢東主義派）が人民戦争を開始し、警察や特権の有力者たちを攻撃し始めた。しかし、民主的統治能力を持たない政党政府は、これに適切に対応できず、数年もすると人民戦争は全国に拡大、政府は混乱し、首都カトマンズの治安さえ維持できないほどの機能不全に陥ってしまった。これに危機感を抱いた国王は、2002年に議会を解散、首相を直接任命制にし、さらに2005年2月からは首相すらおろさず国王自ら全権を握り強権的直接統治を始めた。しかし、この強攻策は裏目に出て、それまで反マオイストであった कांग्रेस党（NC）、統一共産党（UML）などの議会派諸政党の激しい反発を招き、彼らをマオイスト側に追いやることになってしまった。

こうして議会派諸政党は、反国王で利害が一致したマオイストと手を組み、2006年4月、「人民運動」を開始、波状的な大規模全国デモにより数週間で王政を打倒することに成功した。この「人民運動」ないし「2006年革命」により、立憲君主制の1990年憲法体制は完全に崩壊してしまったのである。

この体制崩壊の結果、ネパールでは、様々な政治問題が、安定した国家では考えられないほどラジカルな形で一気に顕在化した。ネパール国家はどのようにして再構築されるべきか。立憲君主制か共和制か、単一国家か連邦制か、ヒンドゥー教国家か世俗国家か、自由民主主義か人民民主主義か、資本主義か社会主義か、非同盟か同盟か、などである。

これらはいずれも根本的・原理的な大問題であり、いずれを採るかにより今後のネパールのあり方が大きく左右される。もちろん2006年革命は具体的な諸要求を掲げて闘われ、それらは2007年暫定憲法（現行憲法）の中に取り入れられている。現在のネパールは、すでに「世俗の包摂的連邦民主共和国」（第4条1）であり、資本主義ないし社会民主主義と「競争的多党制民主主義」（前文）を採り、「非同盟・平和五原則」（第35条21）を外交方針としている。その意味では国家再構築の原理問題はすでに決着しているともいえるが、しかし現行憲法はあくまでも暫定憲法であり、制憲議会で新憲法が制定されるまでは、2006年

革命の精神（革命で表明された人民の意思）に沿うかぎり、どのような規定であれ合法的に議論し変更することは可能である。そして、「人民の意思」はいかようにでも解釈できるから、これは実際には国家再構築に関するあらゆる議論を認めることに他ならない。事実、いまのネパールでは、王党派からマオイストに至るまで、それぞれがそれぞれの理論や政策を掲げ、激しく議論し、また運動を繰り広げているのである。

ここで注目すべきは、このようなネパールの政治状況が諸外国の政治学者の関心を引き、ネパール研究を活発化させてきたことである。以前のネパールは隔絶されたヒマラヤの小王国にすぎず、先進諸国の政治学者にとっては関心の対象外であった。ところが今では、ネパールは途上国における国家再構築のモデル国の一つとなり、中印勃興による地政学的重要性の飛躍の高まりもあって、先進諸国でもさかんに議論されるようになった。ネパールに関する内外の政治研究は、この数年で質量ともにめざましく向上してきたのである。

これは皮肉なことながら、10年余に及ぶ悲惨な人民戦争の代償の一つといってもよいだろう。ごく単純化するというならば、先進諸国は、前近代的社会であったネパールを1980年代末頃から強引にグローバル資本主義社会に引き込み、政治的社会的混乱を引き起こし、それを背景とするマオイスト人民戦争を惹起させ、国家を破綻寸前まで追い込み、その修羅場を自らの最新の政治理論・憲法理論の格好の実験場として利用しているのである。もちろん、ネパールのグローバル化は一方的に外から押しつけられたわけではなくネパール人自身が望んだことでもあるし、新しい政治理論・憲法理論にしてもネパール人自身が自分たちの深刻な諸問題を解決するため自覚的に取り入れてきたという面もあることは否定できない。しかし、全体としてみるならば、ネパールの今日の政治状況・理論状況は先進諸国のマッチ・ポンプの様相が濃いといわざるをえない。

この状況は、いわゆる「後発国の技術的優位」によっても説明できる。たとえば無線電話や航空路線は、有線電話や道路・鉄道が普及している先進国よりも、それらの普及していない途上国の方が、抵抗がなく、一足飛びに速く普及する。政治制度や憲法についても、同じようなことがいえる。先進諸国では、既成の諸制度が多かれ少なかれ機能しており、それらを新しい制度によりそっくり取り替えることは難しい。これに対し途上国では、民主的諸制度がないか、あってもその実態がないことが多く、したがって新しい制度の導入も比較的容易である。しかも、そこには国際機関や先進諸国の思惑もはたらく。途上国は、政治・社会開発には国際機関や先進諸国の援助を受けざるをえない。その際、開発計画は最新の理論により立案することが求められる。そうしなければ、援助提案は高く評価されず採用されないからである。こうして援助側も被援助側も競って最新理論に飛びつき、途上国に持ち込む。むろん、そうして採用された最新の理論や制度が実際に機能するかどうかはまた別の問題である。ただ、ここでいえることは、少なくとも途上国の知識人の間では世界最先端の理論がよく知られており、それらについて活発に議論され、導入が図られているということである。

ネパールは、途上国の中でもそのような議論がもっとも活発に交わされている国の一つである。ネパールにおける国家再構築に関する議論は、その多くが世界最新のものであり、少なくとも理論的にはかなり高い水準にある。そこで、以下では、ネパールでさかんに議論されている最も重要な政治・憲法問題の一つである連邦制を取り上げ、その議論の展開と、現実政治への適用の可能性について検討していくことにする。

2. 連邦制の理念と制度

2-1. 連邦制の定義¹⁾

連邦制 (federalism, federal system) は、国家の統治権 (特に立法権) を国家全体と地域の二層 (あるいはそれ以上の多層) に分割し、前者を連邦政府、後者を支邦政府に分担させる統治制度である²⁾。

連邦国家 (federation) はあくまでも一つの国家であり、連邦政府と支邦政府がいずれも直接人民を代表する (人民には双方への参政権がある) という点で、国家間協定により設立される国家連合 (confederation) とは異なる。連邦国家は、対外的には独立した国際法人格を維持しつつ、対内的には連邦と支邦がそれぞれ専管領域をもち、その管轄内での権限行使については、それぞれが独立であり最終決定権を持つ。また、連邦を構成する支邦も原則として相互に独立・平等である。連邦制にとって、この国家統治権の分割所有 (power sharing) はもっとも基本的な取り決めであり、したがって一般に成文憲法により明確に規定されている。

連邦制の目的は、分権と統合による民主主義の実現である³⁾。民主主義の基本である人民自治は、統治規模が拡大するにつれ困難になる。連邦制は、国家の支邦への分割により住民と政府との距離を縮め、住民の政治参加を可能な限り拡大することによって、代議政治の空洞化や統治の中央集権化を防止する。また連邦制は、地域自治を保障することにより、地域の特性を生かした国家統治を可能にする。連邦制は、民族的、地理的に多様性をもつ国に適した統治形態である⁴⁾。

その一方、連邦制は、防衛、通貨、度量衡など、支邦単独では十分に対応できないような事柄については、連邦政府に権限行使を認める。連邦制は、各邦の必要による国家統合でもあるのである。

2-2. 連邦国家の成立形態

連邦制国家の成立には、大きく分けると「統合による連邦 (federation by aggregation)」と「分割による連邦 (federation by disaggregation)」の二つの形態がある⁵⁾。「統合による連邦」の典型としては、アメリカ合州国があげられる。アメリカは、13 植民地が連合 (Confederation) を結成してイギリスからの独立を達成し、さらに統合強化のため 1787 年憲法により連邦 (Federation) を構成することによって成立した国家である⁶⁾。同じくスイスも、1291 年以來の国家連合を 1848 年憲法により改め連邦国家となった。この「統合による連邦」は、ドイツ、カナダ、アラブ首長国連邦など、他にも多数ある。

「分割による連邦」は、単一制 (unitary system) であった国家が様々な理由でいくつかの支邦に分割され、連邦制になったものである。ベルギーは言語紛争をきっかけに 1993 年

1) 連邦制については、岩崎美紀子 (1998) 参照。

2) 連邦を構成する支邦の名称は「州 (state)」が一般的だが、他にも様々な名称が使用されている。たとえば、province, Land, canton, region, community, republic, autonomous area, territory など。cf. Anderson (2008), p. 3.

3) 岩崎美紀子 (1998), pp. 10-11.

4) 「連邦制の基本目的は統一と多様性の和解である」(Nathan, R. P., 1993, p. 296)。

5) CASU (2008), p. 5; CASU (2007), pp. 6-7.

6) 岩崎美紀子 (2007), pp. 221-246.

憲法改正により連邦制に移行し⁷⁾、エチオピアは民族紛争後、1995年憲法により連邦制になった。ネパールも新憲法により正式に連邦制に移行するのであれば、この「分割による連邦制」のカテゴリーに属することになる。連邦制への移行は、一般に「分割による連邦」の方が「統合による連邦」よりもはるかに複雑であり困難であるとされている⁸⁾。

2-3. 連邦制と単一国家の地方自治

成立形態はいずれであれ、連邦制の第一の目的は、分権による地域自治である。しかし、地域自治は単一国家も地方自治 (local autonomy, local self-government) として認めており、その限りでは、両者の区別は難しい。それではなぜ、単一国家の地方自治の拡大ではなく、連邦制が選択されるのであろうか。

最大の理由は、いうまでもなく国家政府と地域政府の論理的・法的前後関係である。単一国家は、君主制であれ民主制であれ、国家が先在する。民主制の場合、主権者たる人民が同意により国家を設立し、統治権を国家に信託し、国家を通して自己を統治する。国家設立まではたしかに人民先在だが、いったん国家が設立されてしまうと、人民は時たま投票するくらいで、実際には国家が人民全体＝国民を代表して行動し、したがって国家の意思こそが唯一、絶対、最高となる。単一国家の国民は通常は国家統治の被治者である。

この単一国家も、下位の統治機関をつくり、権限を委譲するが、それはあくまでも国家統治の便宜のためであり、下位の統治機関の形態や権限は最終的には国家の定めるところに従わなければならない。たとえば、日本国憲法第92条は「地方公共団体の組織および運営に関する事項は、……法律でこれを定める」と規定し、条例制定権(立法権)も「法律の範囲内」(第94条)と明確に限定している。日本国憲法には「地方自治の本旨」(第92条)の尊重義務が明記されているとはいえ、単一国家日本では国家があってはじめて地方公共団体があるという論理構成になっていることは明白である。このような解釈に対し、松下圭一は、それは「官治型憲法理論」であり「国民主権を国家主権へ置換」していると批判し、下からの市民参加による「市民自治」の確立を唱えたが⁹⁾、単一国家である限り、国家法人説的国家主権論のしがらみから脱却することは難しいであろう。単一国家では、いくら地方自治を拡充しても、原理的にはそれは最高にして一なる国家意思(国家主権)に従属せざるをえない。

これに対し、連邦制では、主権は分割所有され、支邦には固有の専管領域が認められ、そこには原則として連邦政府は介入できない¹⁰⁾。たとえば、立法権は連邦と支邦が持ち、それぞれの専管領域においてはそれぞれが最終決定者となる。その意味では、連邦と支邦は対等である。いやむしろ、後述のように、連邦国家の多くは、いくつかの独立国家が統合して創出されたものであり、歴史的にも論理的にも支邦の方が先在し、連邦は支邦の必要のため同意により設立され維持されているといってもよいかもしれない。

この方向性の違いは大きい。連邦制でも、支邦が完全な自決権を持つわけではなく、連邦国家の枠内に統合されていなければならない。また、単一国家でも、イギリスのように連邦国家の多くよりもむしろ地方自治が充実している国もある。しかし、単一国家が国家

7) 石塚さとし(2008)参照。

8) CASU(2008), p. 5.

9) 松下圭一(1975)参照。

10) 岩崎美紀子(2007), p. 3.

主権、中央集権に傾きがちなこととは否定できない。とくに多民族国家では、単一制だと支配民族・支配文化への同化政策に陥りやすい。

これに対し、連邦制では、文化的・民族的相違を制度的に保障しつつ、対話と交渉による相互承認を通して共通の枠組みとしての連邦国家を組織し維持することが目指される。分権と自治、とくに多文化・多民族の共生には連邦制の方が適しているといつてよいであろう¹¹⁾。

2-4. 権限分割の方法

連邦制において、統治権は大別すると連邦の専管、連邦と支邦の共管、支邦の専管の三つに分割される。憲法で連邦または支邦あるいは双方の権限を限定的に列挙し、それ以外の残余権 (residual power) を連邦または支邦のいずれかに与える場合が多い。一般に、残余権をもつ側が優位に立つ。連邦国家の多くは支邦に残余権を与えているが、インドやカナダは連邦に残余権を認めている。インドは連邦権限が強く、「中央集権的連邦制」、「単一制に近い連邦制」などと呼ばれている¹²⁾。

権限分割の具体的方法は、多種多様である。ここではネパールにとって参考になると思われるアメリカ、スイス、インドの場合を見ておく。

①アメリカ (大統領制)

連邦 = 課税徴収, 金銭借入, 貿易規制, 帰化, 貨幣, 外国為替, 度量衡, 郵便, 裁判所設置, 宣戦, 軍隊等。

州 = 上記以外の残余権限 (立法・行政・司法)。州憲法制定, 地方団体設置, 学校, 警察, 民事・商事規制, 労働・産業規制, 福祉, 州裁判所等。

②スイス (参事会制)

連邦 = 関税, 郵便, 通信, 通貨, 鉄道, 国防, 外交等。

(a) 連邦による原則規定 = 水力資源, 帰化, 市民権, 地域開発等。

(b) 連邦・州の並立 = 直接税, 途上国援助, 大学, 道路, 食料等。

州 = 残余権限。州憲法あり。

③インド (議院内閣制)

ユニオン (連邦) = 以下の列挙権限と残余権限。国防, 軍隊, 宣戦・講和, 外交, 公民権, 鉄道, 航空, 郵便, 通貨, 地下資源, 税, 最高裁・高裁および連邦公務員の組織構成等。

ユニオン・州 = 刑法, 家族関係, 農地以外の取引, 民事訴訟, 社会保障, 電力等。

州 = 地方自治体, 警察, 司法行政, 教育, 農林漁業, 商業, 地方選挙, 公衆衛生, 地方税等。

2-5. 支邦の区画方法

連邦国家の支邦は、歴史、地理、民族、人口、経済など、様々な要因により境界を画定される。アメリカのハワイ州やアラスカ州は、地理的に見て自然な区画であろうし、スイス、ベルギー、インドの支邦区画は言語が大きな要因になっている。たとえば、スイスのジュラ州はフランス語が90%、インドのパンジャブ州はパンジャブ語が92%である。こ

11) 石川一雄(2004), pp. 4-5, 12-16 参照。

12) Khan, Arshi(2004), p. 202. 権限分割については CASU(2008), pp. 17-21; CASU(2007), pp. 29-37 参照。

これらの支邦は、そうした要因により一つの支邦として区画・統合され、地域自治を享受しているのである。

しかし、その一方、当初は人為的な不自然な区画と感じられていた地域が、時間の経過とともに特有の社会関係を生み出し、地域としてのまとまりをつくり出す場合も少なくない。たとえば、民族自治の理念からいえば、民族が支邦を作るべきだが、実際には植民地に見られるように、宗主国による人為的な地域区分と支配が言語や宗教などを変え民族を創り出しもするのである。したがって、連邦国家であっても、アメリカのように歴史を経た国では、支邦区画がすでにできあがっており、もはや大きな問題にはならない。

これに対し、新たに連邦制に移行する国、特に「分割による連邦」では、支邦の区画が大問題となる。いったい何を基準に支邦の境界を定めるべきなのか。民族か地理か経済か。これこそが、いまネパールでもっとも激しく議論されている国家再構築のための最大の政治課題なのである¹³⁾。

3. ネパールにおける支邦区分の諸要因

3-1. 行政区画 (図1)

連邦制の支邦区画を検討する際、基礎となるもっとも基本的な要因は、現在の行政区画である。現在、ネパールは、開発区 (Development Region) 5、県 (Zone) 14、郡 (District) 75 に区分されている。

これらの行政区画は、もともとパンチャヤト政府が伝統的地域区分を再編し策定したものである。1961年に14県、75郡が画定され、1982年には5開発区が設置された¹⁴⁾。この行政区画は、1990年革命後も継承され、今日に至っている。現在の行政区画には、すでに半世紀の歴史があることになる。

ネパールの国勢調査もこの行政区画に基づき実施されてきた。とくに1991年の調査は初の本格的国勢調査であり、*Statistical Year Book of Nepal 1991* (CBS, 1991) として発表され、以後、これはネパールのもっとも基本的な統計として、毎年改訂され、継続して刊行されている¹⁵⁾。また、これとは別に2001年にさらに詳しい人口動態調査が実施され、*Population Census 2001* (CBS, 2002) として発表された。現在のネパール研究の多くも、これらの統計を基礎にしている。近代的人口調査は、現実社会の人口構成を「科学的」に分析・分類し、これを「客観的事実」として記述することにより、人々の差違の再確認と固定化を行う。現在の行政区画とそれに基づく各種調査が支邦区分の重要な要因の一つとなることはいうまでもない。

3-2. 地形 (図2)

ネパール国土を山地 (Mountain)、丘陵 [中間山地・盆地] (Hill)、タライ (Terai) に3区分する方法は、標高による民族の住み分けや生活、産業の違いから考え、かなり合理的であり、伝統的にこの区分が用いられてきた。D. B. ビスタ (Bista, 1987) も民族分類にこの区分を採用している。

13) Anderson(2008), p. 20. 支邦区分については、CASU(2007), pp. 11-21 参照。

14) Pant(1989), pp. 82-86.

15) ただし CBS(1991)では、宗教別・言語別人口は1981年調査データ掲載。

3-3. 歴史 (図3)

ネパールは4, 5世紀以来の長い歴史を持ち, 中世末には約53の小王国が各地に割拠していた。1769年のプリトビナラヤン・シャハ王による国家統一後も, これらの伝統的地域区画は多かれ少なかれ残り, 今日に至っている。支邦区分において, この歴史的背景は無視できない要因の一つである。

図1 ネパールの行政区画



I. Eastern Dev. Region	19 Sarlahi	38 Tanahu	(11) Bheri Zone
(1) Mechi Zone	20 Sindhuli	39 Syangja	57 Banke
1 Taplejung	21 Ramechhap	40 Kaski	58 Bardiya
2 Panchthar	22 Dolakha	41 Manang	59 Surkhet
3 Ilam	(5) Bagmati Zone	(8) Dhawalagiri Zone	60 Dilekh
4 Jhapa	23 Sindhupalchok	42 Mustang	61 Jajarkot
(2) Koshi Zone	24 Kavre	43 Myagdi	(12) Karnali Zone
5 Morang	25 Lalitpur	44 Parbat	62 Dolpa
6 Sunsari	26 Bhaktapur	45 Baglung	63 Jumla
7 Dhankuta	27 Kathmandu	(9) Lumbini Zone	64 Kalikot
8 Terhathum	28 Nuwakot	46 Gulmi	65 Mugu
9 Sankhuwasabha	29 Rasuwa	47 Palpa	66 Humla
10 Bhojpur	30 Dhading	48 Nawalparasi	V. Far West Dev. Region
(3) Sagarmatha Zone	(6) Narayani Zone	49 Rupandehi	(13) Seti Zone
11 Solukhumbu	31 Makwanpur	50 Kapilbastu	67 Bajura
12 Okhaldhunga	32 Rautahat	51 Arghakhanchi	68 Bajhang
13 Khotang	33 Bara	IV. Mid West	69 Achham
14 Udayapur	34 Parsa	Dev. Region	70 Doti
15 Saptari	35 Chitawan	(10) Rapti Zone	71 Kailali
16 Siraha	III. Western	52 Pyuthan	(14) Mahakali Zone
II. Central Dev. Region	Dev. Region	53 Rolpa	72 Kanchanpur
(4) Janakpur Zone	(7) Gandaki Zone	54 Rukum	73 Dadeldhura
17 Dhanusa	36 Gorkha	55 Salyan	74 Baitadi
18 Mahottari	37 Lamjung	56 Dang	75 Darchaula

出典: CBS(2002)より作成

3-4. 民族・言語・宗教

ネパールの支邦区分を考える場合, 最大の要因はなんといっても民族・言語・宗教であ

る。民族ないしエスニシティは、ネパールの場合、ヒンドゥー教のカースト制の中に組み込まれており、民族はカーストでもある。このカースト／民族は、また言語や宗教とも不可分の関係にあるが、以下ではそれぞれの指標ごとに分けて検討する。

①カースト／民族（図4）

カースト／民族の数は、2001年調査では102あげられているが、大半は人口的にはごく少数である。「その他」の中のカースト／民族で人口比1.6～1.1%が6、他の84カースト／民族は1%未満である。

②母語（図5）

母語の数は、2001年調査では92あげられている。母語人口比が1%以上は図5記載の12言語であり、他の80言語は1%未満である。アサミセ語は3人、サダニ語は2人にしかならない。

③宗教（図6）

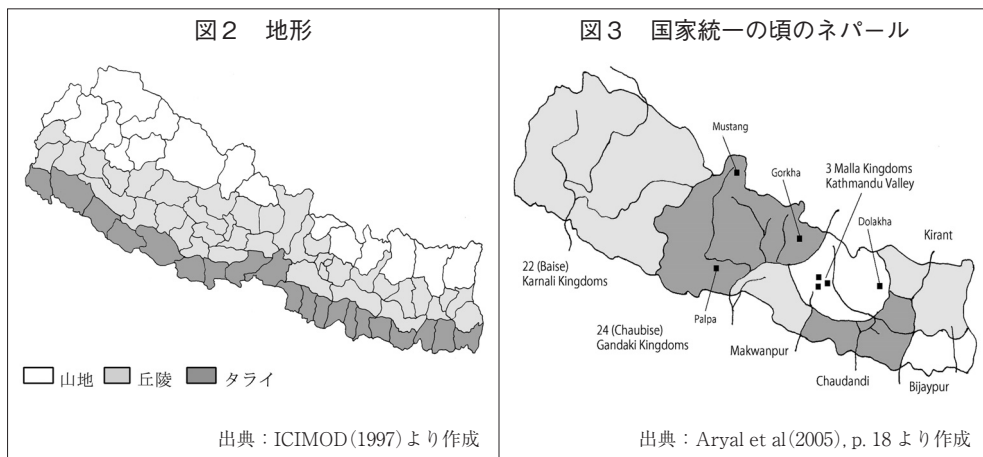
2001年調査であげられている宗教は、図6の8宗教である。二大宗教はヒンドゥー教と仏教であるが、実際には両者の区別は必ずしも明確ではない。仏教側は、かなりの数の仏教徒がヒンドゥー教徒とされていると批判している。シク教は5890人、ジャイナ教は4108人、バハーイー教は1211人である。

3-5. 経済（図7、8）

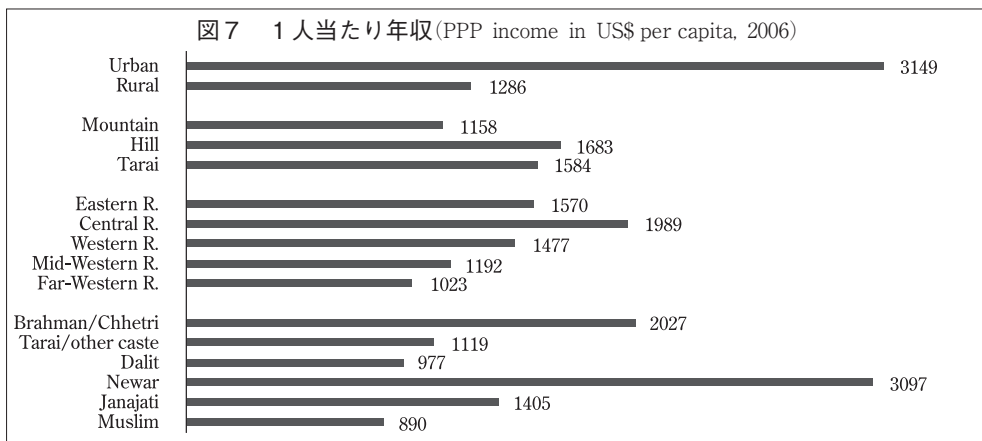
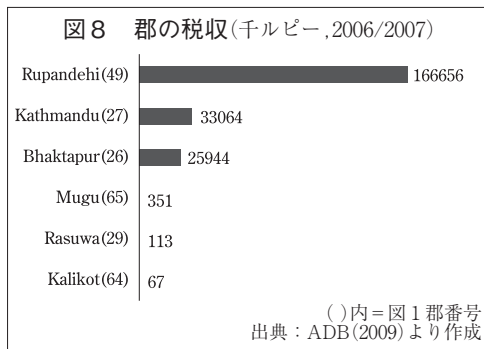
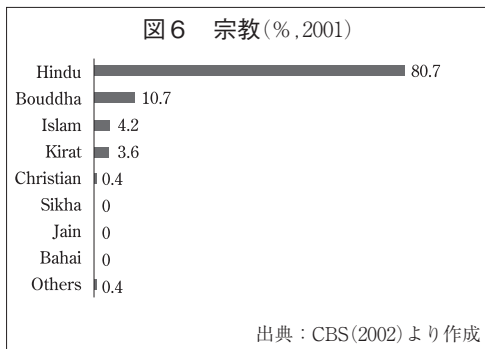
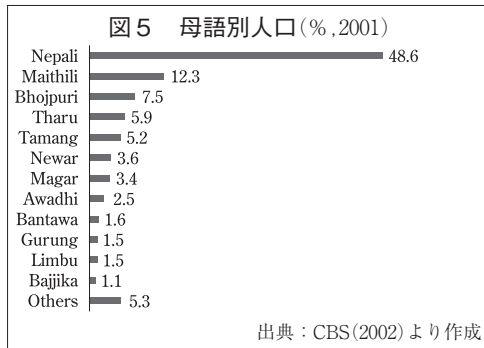
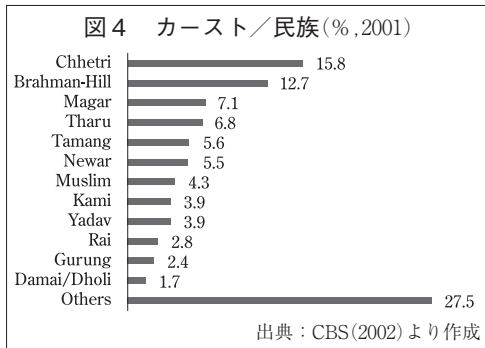
ネパールの経済格差は、1990年革命以降の経済自由化により急拡大し、これを無視して支邦区分をすることは困難である。一人当たり年収（図7）をみると、地方は都市の半分以下。カースト／民族では、イスラム教徒は首都圏の商工業者が多いネワールの3分の1以下となる。

郡ごとの税収（図8）をみると、インド国境沿いの交通要所に位置し、観光地ルンビニのあるルパンデヒ（図1、No.49）が飛び抜けて多い。カトマンズ（No.27）とバクタプール（No.26）は首都圏、ムグ（No.65）とカリコット（No.64）は中西部、ラスワ（No.29）は高地である。税収格差も極めて大きい。

経済格差は、マルクス主義からすれば「民族」ではなく普遍的な「階級」への結集に向かうはずであるが、ネパールでは経済力とカースト／民族の相関関係が強く、経済格差がむしろ民族意識の高揚を招いている。



支邦区分における経済力の要因を強調しているのは、たとえばトリブバン大学経済学部教授の B. Pyakurel, ノルウェーの L. Aalen, M. Hatlebakk などである (CASU, 2009)。



出典：UNDP(2009), pp. 156, 199. PPPは購買力平価。「Tarai/other caste」は「Tarai/Madhesi/other caste」, 「Janajati」には「Newar」を含まない。

4. ネパールにおける連邦制の諸提案

連邦制導入はこれらの諸要素を考慮し慎重に検討されるべきだが、ネパールでは前述のように連邦制導入それ自体が2006年革命の政治スローガンの一つとなってしまった。その2年後の制憲議会選挙マニフェストをみても、ネパールの主要政党はすべて連邦制に原

則として賛成している¹⁶⁾。また、最近、ネット新聞 Nepalnews.com の連邦制特集で発言した政党指導者・著名知識人 10 人のうち連邦制に明確に反対したのは、国民戦線 (NPF) のチトラ・バハドゥール・KC だけであった¹⁷⁾。

ネパールでは、連邦制は 2007 年暫定憲法で規定されたばかりか、国名さえも早々と「連邦」に改められており、その導入はほぼ既定方針となっているといってもよい。したがって、もしかりに連邦制移行を前提とするならば、残るのは支邦の境界確定作業と権限の分割である。しかし、これらについては、まさに議論百出、多種多様な提案が出され、連邦制移行長期化への懸念、あるいは連邦制導入そのものへの疑念さえ生じ始めている。以下では、このような状況を念頭に置きつつ、権限の分割と支邦区画方法を中心に、これまでに出された代表的な提案を比較検討していく。

4-1. 権限の分割方法¹⁸⁾

①マオイスト (CPN-M)：連邦＝国境警備、軍隊、外交、州間交易、少数民族政策、中央銀行、大規模水力発電、鉄道、航空、国道、国立大学、度量衡。州＝残余権限。

②統一共産党 (CPN-UML)：連邦＝国防、外交、金融政策、中央銀行、鉄道、航空、国道、国立大学、人権、最高裁、大規模水力発電、広域建設、州間関係。州＝州裁判所、州行政、治安、産業、商業、労働、教育、保健、州道路、資源保護。

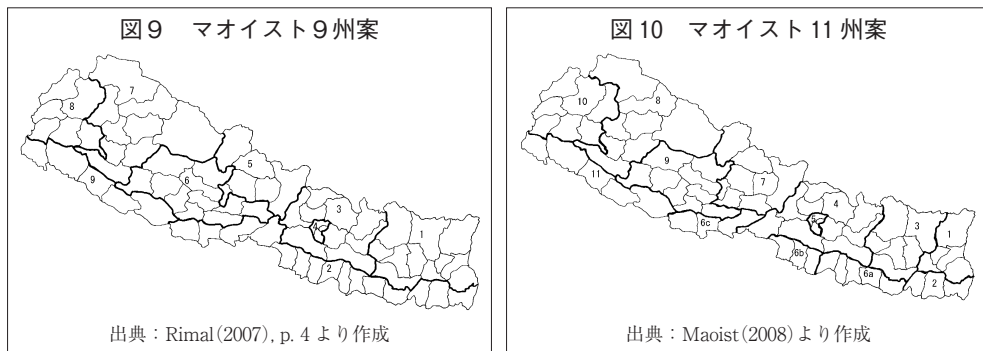
③ कांग्रेस党 (NC)：連邦＝外交、金融政策、国防、州間関係 (航空、国道、大規模水力発電など)。州＝農林業、教育、保健、雇用。

4-2. 州の区分方法

①マオイスト案

(a) 9 州案 (図 9)：当初、マオイストが主張していた自治州案。1 Kirat, 2 Madhesi, 3 Tamang, 4 Newar, 5 Tamuwan, 6 Magarat, 7 Bheri Karnali, 8 Seti Mahakali, 9 Tharuwan.

(b) 11 州案 (図 10)：制憲議会選挙 (2008 年 4 月) のための選挙マニフェストで公約した連邦制案で、11 自治州からなる。現在でもマオイストの連邦制案の基本。民族による州区分が 1～9、地理的州区分が 10, 11。マデシ自治州 6 は、さらに言語により準州 6a, 6b, 6c に区分される。1 Limbuwan, 2 Kochila, 3 Kirat, 4 Tamsaling, 5 Newa, 6 Madesh (6a Mithila, 6b Bhojpura, 6c Abadh), 7 Tamuwan, 8 Bheri-Karnali, 9 Magarat, 10 Seti-Mahakari, 11 Tharuwan.



16) 日本政府選挙監視団(2008), p. 5-6.

17) <http://www.nepalnews.com/archive/2008/jul/jul25/news09.php>

18) ADB(2009), Appendix I.

(c) 13 州案：制憲議会国家再構築委員会で、マオイストの Dev Grung 委員が 2009 年 9 月に提案した案。グルン委員はマオイスト代表なので、これがこの時点でのマオイストの最終案。具体的な区画は明確ではないが、次の層区分と州区分が提案された¹⁹⁾。

層区分は、「中央（連邦）—地域（州）—地区」の 3 階層となり、それぞれのレベルでの自治が保障される。また、ラウテ、クスンダのような少数民族には「保護区」が設置される。州は、次の 13 州。カッコ内は州内の自治地区数。

- (i) 民族による区画 = Bhote/Lama, Sherpa, Kochila (9), Limbuwan (8), Kirat (5), Newa, Tamsaling (12), Tamuwan (9), Magarat (3), Tharuwan (2),
- (ii) 地理による区画 = Madesh (4), Bheri-Karnali (2), Seti-Mahakari (2)

②統一共産党案

統一共産党 (CPN-UML) は、党の国家再構築委員会で 13 州案と 15 州案を検討し、2009 年 9 月 15 日の常任委員会で 15 州案を正式に採択した。マオイスト案は民族を重視しすぎているとして、UML は言語、民族、文化だけでなく歴史的継続性、経済力、人口なども考慮している²⁰⁾。15 州案：Birat, Limbuwan, Kirat, Mitila, Bojpura, Sunkoshi, Tamsaling, Newa, Tamuwan, Magarat, Gandaki, Khaptad, Karnali, Tharuhat, Lumbini。

③ कांग्रेस党案

कांग्रेस党 (NC) は、党の国家再構築委員会で 5 州案、7 州案などを検討し、2009 年 9 月 17 日、山地 7 州、丘陵 4 州、タライ 5 州の計 16 州とする案を採択した。

कांग्रेस党は、マオイストや UML とは対照的に、国民統合を重視しカースト／民族ごとの州区画には慎重である。地理、人口、資源、行政効率を中心に、民族や文化を考慮し、州区分案が策定されたとされるが、詳細はまだ不明である²¹⁾。

④ シャルマ案 (図 11)

Pitamber Sharma は、国家計画委員会の元副委員長であり、民族問題、連邦制に関する多くの著作がある。彼は、5 地域 19 州案を提案している。

I Eastern Region: 1 Arun, 2 Sagarmatha, 3 East Tarai / II Capital Region: 4 Sailung, 5 Kathmandu, 6 Trisuli, 7 Mid Tarai / III Western Region: 8 Manaslu, 9 Annapurna, 10 Dhaulagiri, 11 Ridi, 12 Western Tarai / IV Karnali Region: 13 Jumla, 14 Humla / V Far-Western Region: 15 Sorgadwari, 16 Bheri, 17 Khapdata, 18 Byas Rrishi, 19 Far-Western Tarai.

⑤ グルン案 (図 12)

Harka Gurung は民族研究、地域開発を早くから主導し、著作も多い。2006 年 9 月、地方調査中に事故死した。提案は 25 州：1 Tamor, 2 Kankai, 3 Arun, 4 Bijaypur, 5 Sagarmatha, 6 Chaudandi, 7 Sailung, 8 Kamala, 9 Trisuli, 10 Kathmandu, 11 Rapti, 12 Simron, 13 Manaslu, 14 Annapurna, 15 Shreenagar, 16 Dhaulagiri, 17 Ridi, 18 Karnali, 19 Bheri, 20 Sorgadwari, 21 Babai, 22 Malika, 23 Saipal, 24 Byas Rrshi, 25 Mohana。

⑥ ヤダブ案

Shree Krishna Yadav は、言語学者で、タライ・マデシ系の政治家。7 州案だが、タライ

19) "Maoists propose three-tier governance," Myrepublica, 2009-09-03. <http://www.myrepublica.com/>

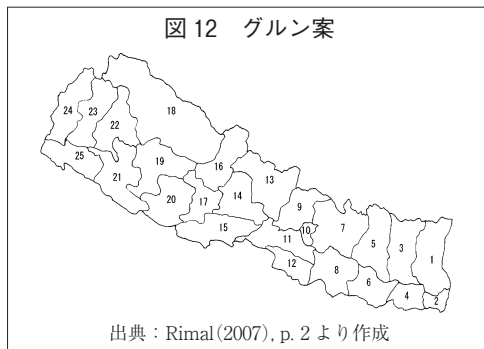
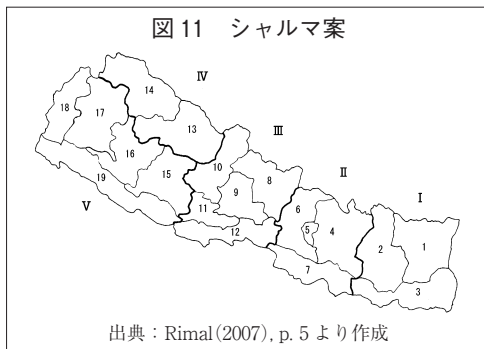
20) "UML proposes 15 provinces," Myrepublica, 2009-09-16. <http://www.myrepublica.com/>

21) "NC's federal model by Dashain," Myrepublica, 2009-09-17. <http://www.myrepublica.com/>

は多数に分割されず、2州だけとなっている。1 Sagarmatha, 2 Bagmati, 3 Gandaki, 4 Karnali, 5 Mahakali, 6 Bideha, 7 Sidhartha.

⑦その他

州区分案は、これら以外にも多数ある²²⁾。主な提案(カッコ内は州の数): サドバーバナ党(3), 労農党(14), ダリット民族党(9), Shankar Pokharel(14), Baburam Achaya(15), T. Miyahara(7), Krishna Khanal(14), Kumar Yonjan(11), Govinda Neupane(11)。



5. 連邦制か単一制の改良か

ネパールにおける連邦制論は、総論賛成、各論反対の典型である。具体的な権限分割、州区分の議論に入ると、たちまち上述のように紛糾し、収拾がつかない。提案されているいずれの案も州区分の諸要因を考慮しており、それぞれにそれなりの根拠がある。特にネパールの場合、独立した諸国家の統合による連邦でもなければ、国家解体後の地域社会諸集団の統合による連邦でもなく、現存する単一国家の分割による連邦制化の試みであり、難航は当然予想されたことである。むしろ連邦制移行問題が事態をさらに悪化させ、内戦再発、国家分裂を引き起こすことさえ懸念される。そこで、いまのネパールの動きに逆行することになるが、もう一度原点に立ち戻って、連邦制導入が本当に現在のネパールにとって政治的に合理的な選択であるか否かを、最後に改めて再検討してみることにする²³⁾。

歴史的にみると、ネパールは1768年の国家統一以来、単一制の中央集権国家確立を目指してきた。多民族多文化で、各地に有力勢力が割拠し、近代化は著しく遅れ、しかも南北を印中二大国に挟まれていた。国家統一をしたシャハ王家も、1846年から実権を握ったラナ将軍家も、この条件下では、上からの国家統合の強化以外にネパールの存続はないと考えた。また、1951年王政復古以後のシャハ王政も単一制の中央集権体制を維持し、自覚的に上からの近代化ないし開発独裁を目指した。これは、日本も韓国も台湾もマレーシアも、すべてやってきたことであり、それらのアジア諸国よりもはるかに遅れて近代化・資本主義化に着手したネパールにとっては、あえていうなら「合理的な選択」であった。

また、プリトビナラヤン・シャハ王治下はむろんのこと、悪名高いパンチャヤト体制下においても、諸民族の存在は当然の前提とされ、国王が多数派民族を牽制するため少数民

22) 諸政党の提案については、CASU(2008), pp. 50-58 参照。

23) 最終的な結論は逆になったが、以下の論点のほとんどはすでにCASU(2007)で議論されている。

族を意図的に優遇したことも少なくなかった。後知恵で先の時代を一方的に非難してみても、あまり意味はない。

しかし、それにもかかわらず、ラナ体制やシャハ王政が非民主的・非人権的なものであったことは、いうまでもない。もはや1990年革命以前はむろんのこと、2006年革命以前のような非民主的・非人権的な政治には戻るべきではない。これまで疎外され抑圧されてきた人々の権利が回復され、正当に認められるような体制を次の新憲法により構築しなければならぬのである。

そこで改めて問うべき問題は、そのようなネパールの新体制は連邦制でなければならないかどうか、ということである。これは、他の多くの政治問題と同様、白か黒かではなく、連邦制と単一制のいずれがいまのネパールにとってより望ましいか、という合理的政治的選択の問題である。

私は2007年9月、ネパールの新聞で2ページにわたり単一制擁護の議論を展開し、ネパールの政治家、知識人たちが囂々たる非難を浴びた(Tanigawa, 2007)。2006年革命後の世論が連邦制礼賛一色なのであえて挑発的に問題提起したのは事実だが、しかし私自身、たとえ理念的には多民族多文化社会には連邦制が適切だとしても、少なくとも現在のネパールの状況においては政治的には単一制の方がはるかに望ましいと考えていたし、いまもその考えに変わりはない。

まず第一に、連邦制論者たちの議論の仕方は、あまりにも非政治的である。かつてE. バークは、「取得時効によってえられる憲法」を主張した²⁴⁾。バークがいうようにイギリス憲法は時効取得そのものだが、そこまでいかなくても、憲法=国家体制はどのようなものであれ歴史の中で生育するものであり、長く続いてきた制度にはそれ相応の存在理由がある。

ところが、いまの連邦制論者たちはまるで国家を自由自在に裁断し、再構築できるかのように考え行動している。たとえば、図13はCASU(2007)の表紙だが、ここでは諸民族がよってたかつて支邦の線引きをしている。根拠は、あえていうなら非合理的・情緒的な「民族」や「文化」である。しかも、このような民族衣装はあきらかに異国趣味、オリエンタリズムであり、西洋迎合といわざるをえない。CASUは国連開発計画(UNDP)が設置した「憲法助言支援班」。CASU自身は中立だといっているが²⁵⁾、報告書の表紙をみただけでも、国連や西洋先進諸国が連邦制に与していることは明白である。



ネパールの連邦制論者たちは「自治」「自決」を唱えるが、彼らの議論の仕方はそうはなっていない。結論はどうなるにせよ、ネパールの現状を踏まえた、単一制との冷静な比較分析が必要である。

第二に、連邦制については、やはり「アイデンティティ政治」の危険性を考えざるをえない。近代民主主義は、自由・平等・独立の個人を大前提にしている。この近代の個人主

24) マクファースン(1988), pp. 67-68.

25) CASU(2007), p.ix.

義的民主主義に対しては、そのような文化的に白紙の自然な「個人」は実在せず、実際にはそれは多数派文化・多数派民族による少数派文化・少数派民族抑圧の隠れ蓑になっている、と批判される。この批判には、たとえば言語について見れば明らかのように、たしかに相当の根拠がある。すなわち、どのような人も、実際には、文化的に白紙の存在ではない。人は文化的に形成された人格として存在し、自分が自分であるそのあり方において、つまり自分自身の人格のアイデンティティを、尊重される権利をもっている。したがって人権を守るには、言語、宗教、慣習など、文化を守ることが必要であり、これこそが政治の目的となる。そして、そのためには、民族や文化集団の自治を保障する連邦制が不可欠である。このように、連邦制論者たちは主張するのである。

しかし、ネパールの文脈にこの主張をもってくると、かなりの無理が生じる。先述のように、国家統計が公認しただけでもカースト／民族は102、言語は92もある。しかも、国境を挟んで居住する民族も少なくない。カースト／民族ごと、あるいは言語ごとに支邦区分をすると、すでにそうなっているようにアイデンティティ対立の激化は避けられず、そこには隣接する外国の同じカースト／民族が必ず介入してくる。

人がそのアイデンティティに即して権利を保障されるということは、逆に言えば、権利を主張し実現するにはそれぞれがアイデンティティを鮮明にし、民族集団、社会集団として権利要求せざるをえないということである。アイデンティティ不鮮明の人の権利は無視される。アイデンティティ政治のもとでは、民族集団、社会集団が再確認され強化されるばかりか、新たなアイデンティティ集団が創り出され、権利のための闘争に参加するようになる。もしネパールがこのようなアイデンティティ政治に陥ってしまうなら、内戦の再発、あるいは最悪の場合は国家分裂ということになりかねない。

第三に、連邦制を採っても、少数派抑圧の問題は解決されない。ネパールはどの郡をみても諸民族混在であり、連邦制になっても支邦内には必ずいくつもの少数派が存在する。しかも連邦制によりアイデンティティ政治が必然的に強化されるので、支邦内多数派が少数派を抑圧する危険性はむしろ高まる。結局、支邦内少数派救済のため、連邦政府が普遍的基本的な人権の立場から強制的に介入せざるをえなくなる。

第四に、連邦制を採ってみても、政党、労働組合、宗教団体などが官僚制的全国組織を維持すれば、分権は空洞化する。かつてソ連は連邦制を採り支邦に大幅な自治権を認めていたが、共産党が一枚岩組織であったため、実際には強力な中央集権の共産党独裁が行われていた。ネパールの全国政党、特に第一党であるネパール共産党マオイストは、いわゆる民主集中制を採っている。マオイストは連邦制の急先鋒であるが、自らの党組織を支邦ごとに分権するとは考えられない。

第五に、統治制度を連邦制にしても、それだけでは経済のボーダレス化は止めようがなく、資本主義経済の論理に従い経済の中央集権化が進行する。また、文化情報産業のボーダレス化も同様に進行し、これは連邦制では防止しようがない。いくら連邦制にしようが、それだけでは実利のない少数派言語は学習されず、多数派のネパール語優勢となり、さらにそれにとどまらず、結局はヒンディー語あるいは英語が支配言語になっていくであろう。

第六に、連邦制を二層あるいはそれ以上の多層制にすると、行政効率が悪化し、ネパールの経済力では行政コストをまかなえなくなる。一方、開発独裁は行政効率は高いが、独裁ではあり、もはやそこにも戻れない。とすると、いずれでもない別の方法を工夫すること

が必要となる。

このようにみえてくると、連邦制には問題が多く、単一制を改めて見直し、改革・改良の可能性をさぐる努力もあってよいことがわかる。連邦制が支邦内も含めた分権・自治には必ずしもならないのと同じく、単一制も必ずしも中央集権制となるとは限らない。イギリスは単一制の立憲君主国だが、分権・自治は高度に進んでいる。日本も単一制の象徴天皇制国家だが、Anderson (2008, p. 6) も指摘するように、相当程度地方自治が認められているし、また 2009 年 9 月の民主党への政権交代で地方分権がさらに進む状況になってきた。

ネパールではいま、前述のような様々な連邦制案が示すように、支邦の線引きをめぐる民族対立や地域対立が激化している。ネパールの政治的・社会的・経済的現実を無視した、西洋迎合の観念的・情緒的連邦制論は、混乱と対立を激化させるだけである。

もしそうだとするなら、現在の単一制の大枠を維持しつつ、分権化による地方自治の強化や、比例制、クオータ制などによる民族・社会諸集団の権力参加促進を図る政策を採る方が、ネパールにとっては政治的にはより賢明である。多民族多文化混在、低開発、経済格差、印中間の内陸小国——この基本的条件を考えると、地味で面白味には欠けるが、単一制国家の地方自治改革・権力参加促進を図る方がより現実的であろう。

[参考資料]

- Anderson, George (2008), *Federalism: An Introduction*, Oxford UP.
- Aryal, B.R. & V.M. Inchley (2005), *Maps of Nepal: Historical, Ethnographic, Linguistic*, ShiSam Prakashan.
- ADB (2009), *Nepal: Regional Development Strategy*, Asian Development Bank.
- CASU (2008), *Designing the Federal State in Nepal*, UNDP-Constitutional Advisory Support Unit.
- CASU (2007), *Federalism and State Restructuring in Nepal*, UNDP-Constitutional Advisory Support.
- CBS (1991), *Statistical Year Book of Nepal 1991*, Central Bureau of Statistics, HMG.
- CBS (2002), *Population Census 2001*, 7 vols., Central Bureau of Statistics, HMG.
- CBS (2003), *Population Monograph of Nepal*, 2 vols., Central Bureau of Statistics, HMG.
- Bista, Dor Bahadur (1987), *People of Nepal*, Ratna Pustak Bhandar. 田村真知子訳, 古今書院, 1993.
- ICIMOD (1997), *Districts of Nepal*, International Centre for Integrated Mountain Development.
- Khan, Arshi (2004), "Federalism and Nonterritorial Minorities," in Tarr. G.A. et al eds, *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, Praeger Publishers.
- Maoist (2008), *Commitment Paper of CPN-Maoist for Constituent Assembly Election*, Central Committee, CPN-Maoist.
- Nathan, R.P. (1993), "Federalism," in *Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford UP.
- Nepal Tamang Ghedung (2006), *Nepal Statistics: Indigenous Peoples*, Nepal Tamang Ghedung.

- Pant, Shastra Dutta (1989), *Aspects of Decentralization under Panchayat Democracy in Nepal*, Research Center for South Asia.
- Rimal, Gauri Nath (2007), *Infused Ethnicities: Nepal's Interlaced and Indivisible Social Mosaic*, ISET-N and Actionaid.
- Tanigawa, Masayuki (2007), "Unitary State, Ceremonial Head and Japan's Role in Peace Process," in *Newsfront*, 17-23 Sep., 2007.
- UNDP (2009), *Nepal Human Development Report 2009*, UNDP Nepal.
- 石川一雄 (2004), 「パワー・シェアリング型ガバナンスと民主主義の赤字——カナダとマーストリヒト体制のEUを事例に——」専修大学法学研究所『所報』第29号
- 石塚さとし (2008), 『ベルギー・つくられた連邦国家』明石書店
- 岩崎美紀子 (2007), 「連邦制と主権国家」, 岩波講座『憲法3』岩波書店
- 岩崎美紀子 (1998), 『分権と連邦制』ぎょうせい
- 日本政府選挙監視団 (2008), 『2008年ネパール制憲議会選挙—活動報告書』内閣府国際平和協力本部
- マクファースン, C.B. (1988), 『バーク』谷川昌幸訳, 御茶の水書房
- 松下圭一 (1975), 『市民自治の憲法理論』岩波新書
- [本稿は科学研究費研究「ネパールにおけるマオイスト紛争と平和構築の課題」の成果の一部である。]