

ネパールにおける平和構築と憲法

谷川昌幸

Constitution Making for the Peacebuilding In Nepal

Masayuki TANIGAWA

長崎大学教育学部紀要－教育科学－ 第71号 別刷

2009年3月

Reprinted from Bulletin of Faculty of Education
Nagasaki University : Educational Science, No.71 (2009)

ネパールにおける平和構築と憲法

谷川 昌幸

Constitution Making for the Peacebuilding in Nepal

Masayuki TANIGAWA

1. 日本のネパール平和構築支援

人民戦争終結後のネパールの最大の政治課題は、新憲法の制定による永続的平和の実現である。

ネパールでは、10年に及ぶ人民戦争が2006年11月の包括和平協定の締結によりようやく終結し、翌2007年1月15日には暫定憲法が制定され、公布・施行された。そして、2008年4月10日、暫定憲法の規定に従い制憲議会選挙が実施され、選出された議員からなる正式の制憲議会が5月28日、発足した。以後、ネパールはこの制憲議会と、そこで選任された首相を長とする政府により統治されているが、憲法はまだ暫定憲法のままであり、紛争が最終的に決着したとはいえない状況にある。

この不安定な暫定的平和を安定した永続的平和にするには、制憲議会による新憲法の制定が不可欠である。幸い、4月10日の制憲議会選挙は、国際社会の全面的支援協力により大きな混乱もなく実施され、その結果、制憲議会の構成は以前とは比較にならないほど包摂的 (inclusive) で民主的なものとなった。そこで、残る課題は、この制憲議会が暫定憲法の規定する2年以内に正式の憲法を制定し、これまでの民主化運動の成果を確認し法的に確定することとなったのである。

しかし、これは容易なことではない。2008年5月28日開会の制憲議会冒頭で「連邦民主共和国」が宣言され王制は正式に廃止されたが、換言すれば、これはマオイスト (ネパール共産党毛沢東主義派) と他の諸政党とを結びつけてきた共通の敵の消滅を意味する。国王なしでこれまでのような諸党協力が維持できるかどうか。

また、これまで各党は反国王共闘を維持拡大するため、各勢力からの様々な権利要求を実現可能性も相互関係もよく考えることなく次々と受け入れてきた。その結果、多くの合意文書がつけられ、また様々な要求を書き加えた暫定憲法は、前文と167箇条、4付則をもつ膨大な憲法に膨れあがってしまった。たとえば、暫定憲法規定の制憲議会定員は、各勢力からの要求を加算した結果、601名にもなってしまったし、国家諸機関への社会諸集団比例雇用、無償初等中等教育、母語使用、無償司法援助、食物主権などの権利も暫定憲法に明記された。これらの諸要求、特に暫定憲法に書き込まれ既得権化した諸要求を新憲法においてどのように調整し具体化するか。これは、王制打倒以上に難しい政治課題といつてよいだろう。

むろん、いかに難しかろうと、自国の新憲法制定は、本来ならネパール人自身が取り組

むべき課題である。しかし、残念ながら、ネパールは後発途上国であり、立憲政治の経験が少なく、しかも人民戦争の拡大で国家破綻寸前であったため、自力のみでの新憲法制定は実際には困難な状況である。そこで、国連を中心とする国際社会は、ネパール側からの要請を受け、憲法制定支援をおこなうことになった。たとえば、国連は2007年1月23日、UNMIN（国連ネパール政治ミッション）を設立して停戦監視、制憲議会選挙支援を行い、そして、それと平行してUNDP（国連開発計画）内に設置した「憲法助言支援班（Constitution Advisory Support Unit）」を通して、新憲法制定を全面的に支援してきたのである。

日本政府も、国連と歩調を合わせ、包括的な「ネパール平和構築支援¹」計画を作成、UNMINへの陸上自衛隊員と選挙専門家の派遣、選挙管理委員会スタッフの研修、選挙監視団派遣、民主化・平和構築支援資金援助などを行ってきた。このうち、陸上自衛隊員6名のUNMIN派遣²は憲法違反であるうえに、現地ではほとんど知られていないなど効果も疑わしいが、他の非軍事的支援については、着実に効果を上げている。

この日本政府のネパール平和構築支援は、2008年5月28日の制憲議会発足により新しい段階に入った。新憲法制定のためのより直接的な具体的支援が、平和構築支援の最重要課題の一つとなったのである。むろん、日本政府の説明によれば、日本の法整備支援は欧米諸国のように特定の「民主主義」を「直接的に目指すべき目標」とはしていない³。しかし、それでも前述のように、日本政府は主にJICA（国際協力機構）を通して制憲議会選挙以前からネパール選挙管理委員会職員の日本研修や現地での民主化支援セミナーを実施しており、これらは実際には日本政府の考える「民主主義」のための支援に他ならない。日本政府は、ネパールへの内政干渉を警戒しつつも、実際には積極的な民主化支援、法整備支援をすでに始めているのである。

この流れは、2008年秋のJICA「政党管理・議会運営・憲法制定セミナー⁴」になるといっそう明確となり、ここでは民主的な新憲法制定の支援が主目的としてはっきりと打ち出されている。このセミナーは、「民主的な制憲議会の運営により憲法および新しい国づくりの枠組みが制定され、民主主義の定着に貢献する」ことと、「民主的な総選挙・地方選挙が実施され、民主主義の定着に貢献する」ことを目的としている。この方針に沿って、2008年10月19日から11月1日まで、ネパールから制憲議会議員8名、議会事務局職員3名、選挙管理委員会職員2名を日本に招き、研修が実施された。主な研修内容は、民主主義、議会、政党、選挙、憲法、地方自治等についての一連の講義、日本の国会議員との意見交換、地方議会の視察などである⁵。

このJICAセミナーは、民主的な憲法制定により永続的な平和を実現することが目的であり、私もその趣旨に賛同し、講師の一人としてセミナーに参加した。私の専門は政治思想・政治理論であり、具体的な政策論や制度論はあまり展開できなかったが、新憲法制定に当たって考えるべき基本的な諸問題については、いくつか参考になる考え方を示唆できたのではないと思う。以下は、このセミナーでの私の講義「紛争後の復興と憲法」をセミナー参加者との討論結果をふまえ、書き改めたものである。

2. 平和構築としての憲法制定

(1) 勝者のつくる近代憲法

いまネパールは制憲議会において新しい憲法をつくらうとしているが、その憲法制定の方法は近代憲法の制定方法とはいくつかの点で大きく異なる。

一般に、近代の憲法は、大きな政治的变化の後につくられる。アメリカ憲法は独立革命後に、中国憲法は中国革命後に、つくられた。日本でも、明治維新後に「大日本帝国憲法」がつくられ、第二次世界大戦敗戦後に「日本国憲法」がつくられた。

そして、そのとき憲法をつくるのは、革命や戦争の勝者の側であった。アメリカ憲法はイギリスに勝利した植民地側が、中国憲法は中国革命に勝利した中国人民がつくった。日本では、「大日本帝国憲法」は天皇がつくり、「日本国憲法」はアメリカが日本政府につくらせた。近代憲法の多くは、紛争後、勝者が自分の勝利を法的に確認し確定するためにつくったものであった。

(2) 平和構築としての現代憲法

ところが、現代の憲法の多くは、そのような形ではつくられない。現代の紛争には決定的な勝者がいない。現代紛争の多くは、勝敗ではなく、紛争当事者の交渉により和解で決着がつく。したがって、紛争後の国家のあり方を決める憲法も、紛争当事者が交渉によりつくらざるをえないのである⁶。

つまり、現代の憲法は、紛争決着後ではなく、むしろ紛争の最終段階で、紛争を最終的に解決するため、当事者の交渉によりつくられる。新憲法の制定は、平和構築のための不可欠の要素となったのである。これを図示すると、次のようになる。

- ・近代憲法： 革命・戦争 → 勝敗決定 → 平和回復 → 勝者が新憲法制定
- ・現代憲法： 紛争 → 停戦 → 紛争当事者による新憲法制定 → 平和回復

(3) ネパール平和構築と新憲法の制定

ネパール紛争も現代紛争であり、したがって新憲法もこのような現代憲法制定の方法により制定せざるをえない。

2006年4月の「人民運動Ⅱ」では「人民」あるいは「マオイスト+7党連合⁷」が勝利した、といわれている。しかし、よく見ると、勝敗は必ずしも明確ではない。たしかに国王の専制的支配体制は崩壊したが、王国軍は「国軍」と名前を変えただけで、いままのまま残っている。また、勝利した「マオイスト+7党連合」も、利害は相互に大きく対立している。露骨な専制支配体制は崩壊したが、勝者が誰かは必ずしも明確ではない。

したがって、厳密にはネパール紛争はまだ終わっていない。紛争を本当に終わらせ、永続的な平和を実現するには、紛争当事者による交渉を通して新憲法を制定することが、絶対に必要なのである。

3. 1990年憲法体制崩壊の教訓

(1) 歴史から学ぶ

このネパール新憲法制定においては、具体的な問題を考える前に、もう一つ、注意すべき重要なことがある。それは、1990年憲法体制がなぜ崩壊したのか、その原因を考え、そこから教訓を学び取ることである。

(2) ネパール民主化運動の成果

ネパールの議会制民主主義の歴史は、実質的には、1990年革命以降の、わずか十数年である。この短期間の間に、ネパールは1962年憲法のパンチャヤト制（専制的君主制）から、1990年憲法の立憲君主制を経て、現在の暫定憲法の連邦民主共和制に到達した。

これは驚くほど急速な民主化であり、ネパールの人々の努力と政治能力の高さは高く評価される。イギリスもアメリカもフランスも、そして日本も、実際にははるかに長い期間をかけ、しかも何倍もの犠牲を払って、ようやく国を民主化することができたにすぎない。ネパール人民は、この十数年の民主化運動の成果を世界に誇ることができる。

(3) 制度と運用の乖離

しかし、その反面、ネパールでは民主化があまりにも速すぎて、様々な問題も生じてきた。その中でもっとも根本的と思われるのが、制度と運用の、あるいは理論と実践の乖離の問題である。

新しい制度や理論は、その気になれば、1日で簡単に導入できる。しかし、導入した制度や理論を実際に使うのは、その何倍も難しい。

たとえば、車を買うのは、お金さえあれば簡単だが、それを実際に運転するのは、容易ではない。道路や信号機を造り、交通法規を制定して人々に周知させなければならない。また、自分が車の構造や交通法規を本で学び知識として知っているだけでは、車は運転できない。実際に自分で車を運転して、車運転の技を体得しなければならない。こうした総合的な実践的能力を「実践知 (practical wisdom)」という⁸。

これが憲法ともなると、その難しさは車の比ではない。新しい憲法への習熟、つまり憲法運用の実践知の獲得には、長い年月がかかるのである。

しかし、不運なことに、ネパールは遅れて近代化、民主化を始めた。そのため、欧米諸国や日本のように、新しい憲法への習熟期間を十分にとることができなかった。

(4) 1990年憲法運用の失敗

1990年憲法体制崩壊の原因も、そこにある。1990年憲法は、たしかに国王の非常事態権限など弱点もあったが、全体としては非常によくできた憲法である。この憲法をきちんと守り立憲君主制の精神通り運用しておれば、あの10年間に及ぶ悲惨な紛争も防止できていただろう。ネパール紛争は、1990年憲法そのものの欠陥ではなく、その運用の失敗により、もたらされたのである⁹。

したがって、1990年憲法の代わりにもっとよい新憲法をつくれれば、それで紛争は解決する、紛争の再発はない、という考え方は、全くの間違いである。

(5) 憲法実践知の重要性

もちろん、1990年憲法体制はすでに崩壊してしまったから、新しい憲法はつくらざるをえない。そして、つくる以上、できるだけよい憲法をつくるように努力するのは当然だ。

しかし、ここで大切なのは、今度こそ現にある憲法を守る遵法精神やそれを使いこなすための実践知を根気よく身につけていくことだ。遵法精神の決定的重要性を強調したイェーリングは、こう述べている。「法の目標は平和であり、それに達する手段は闘争である。……法とは不断の努力である。しかも、たんに国家権力の努力だけでなく、すべての国民の努力である¹⁰」。ベニスの商人シャイロックの権利は、たとえ人情や人道に反しても断固守られなければならない。法とはそれほど厳しいものであり、そうした断

固たる遵法精神によってはじめて平和は実現される¹¹。これはネパールについてもそのまま当てはまる。遵法精神の不足のゆえに立憲君主制憲法を守れなかった人が、たとえ連邦民主共和制憲法を手にしたとしても、そのままでは、それを守り使いこなすことができるとはとうてい思えないのである。

たとえば、車の知識は持っているが実際には運転できない人が、小型車を買って運転したら、事故を起こした。そこで、小型車が悪いと思い、中型車を買って、運転したら、また事故を起こした。それでは、今度は大型車を買って運転したが、やはり事故を起こした……。

憲法も同じことだ。高性能な新型憲法をつくれれば、それで問題が解決されるわけではない。むしろ、車と同じく、高性能であればあるほど、使い方を誤れば、危険も大きくなる。

ネパールでは、これから制憲議会で新憲法が制定される。できるだけよい憲法をつくり、そしていったんつくったら、よほどのことがない限り皆でその憲法を守り、憲法使用の実践知を身につけていく。それ以外に、ネパールにおいて民主主義を定着させ、永続的な平和を実現する道はないであろう。

以上のことを念頭に置いて、次に、新憲法制定における具体的な問題をいくつか取り上げ、検討してみよう。(ネパールと日本の憲法については、下記「参考資料」参照)

4. 新憲法制定の基本問題

(1) 共和制：儀式的大統領と首相

ネパールは現行暫定憲法ですでに君主制から共和制へ転換しており、新憲法でも共和制をとることが決まっているが、共和制にも問題はあ

る。古来、君主制が優れているとされた理由は、君主制では、君主(国王)が国家元首であり、主権を持つと同時に国民統合の象徴でもあるから、国民統合が容易であり、国家の意思決定も速いという点にある。主権者が2人以上の共和制、特に主権者が人民の民主共和制となると、君主制のこれらの利点がなくなる、と考えられてきた。

この問題に対する解決策の一つは、すでにネパールでは実現されている儀式的大統領と首相との併用制である。大統領は形式的・儀式的な国家元首とし、国家と国民統合の象徴の機能を担わせる。一方、首相は主権者である国民を代表して民主的に統治権を行使する。つまり、大統領は国家の精神的「権威(authority)」を分担し、首相は国家の政治的「権力(power)」を分担するのである¹²。この大統領・首相併用制は、多民族・多文化国家ネパールにとっては、大統領か首相のいずれかが「権威」も「権力」も独占する体制よりも望ましいであろう。

もちろん、この儀式的大統領と首相との併用制にも解決しておくべき課題はある。民主主義の下では、儀式的大統領をどのように選出し、どのような機能を持たせるかが特に難しい問題である。もし大統領を民主的な方法、たとえば国民の直接投票で選べば、議院内閣制の首相よりも大きな政治力を持つことになりかねない。一方、もし非民主的な方法で選べば、大統領の国家元首としての権威が弱くなってしまい、国民統合の役割を果たせなくなる。また、大統領と首相との具体的な役割分担をどうするかも、実際には難しい問題である。

現在のネパールの大統領についてみると、選出は制憲議会の多数決であり、首相と同じ

方法である（ただし、解任は首相が制憲議会の過半数、大統領は三分の二の多数決による）。これでは大統領も国民の一部の代表であり、国民全体の象徴とするには無理がある。

また、大統領の権限についてみても、政治的なものがいくつもある。

- ①軍の最高指揮官（内閣の助言により指揮）〔第5次改正〕
- ②非常事態の宣言（内閣の助言により宣言）〔第5次改正〕
- ③首相選任の助言
- ④宗教儀式等への参加

これらの権限のうち、①②は第5次修正で暫定憲法に書き込まれたものであり、③④はヤダブ大統領が2008年7月21日の大統領就任以降、実際に行ってきたことであり、これまでのところ特に反対はなく大統領権限として容認されていると考えてよい¹³。

これらの憲法に規定の権限や事実上の権限を見ると、ネパール大統領は、議会により任免される点を除けば、国王に近い権限を持つとあってよい。（法律認証は暫定憲法では立法議会議長の権限となっているが、第5次改正による大統領制導入によりどうなるかはまだ不明。）暫定憲法規定の軍最高指揮官としての権限と非常事態宣言の権限は、いずれも内閣の助言が必要だが、これは1990年憲法規定の国王についても同じことだった。政治的混乱で組閣できないような状況になれば、国王と同様、実際には内閣の助言なしで大統領が非常事態宣言を行い軍最高指揮権を行使することは十分に考えられる。また、首相選任についても、ヤダブ大統領は就任直後から有力者への働きかけや諸党間の調整を活発に行っており、これは1990年憲法の下で国王が行使していたのとはほぼ同じ政治的権限の行使である。

さらに宗教儀式についても、ヤダブ大統領は国家元首として多くのヒンドゥー教儀式に参加している。ネパールはすでに世俗国家となっており、新憲法でも世俗国家とされることは間違いない。もしそうだとすると、政教分離を原則とせざるをえず、国家元首の宗教行為は許されない。ネパールにはイスラム教徒もキリスト教徒も、他の宗教の人々もいる。大統領は、そうした人々の象徴でもある。したがって、世俗国家を選択するなら、大統領の宗教行為は禁止されなければならない。これはネパールのように生活が宗教と密接に関係している社会では、実際には非常に難しいことである。宗教と習俗をどう区別するか。大統領の公人としての行為と私人としての行為をどう区別するか。おそらく、これらの厳格な区分は困難であろうが、しかし、だからこそ政教分離の原則をたて、可能な限りその原則に照らして大統領の行為を規制することが大切となるのである。

以上のように、多民族・多文化のネパール国家にとって、大統領・首相併用制は望ましくはあるが、①大統領の選出方法、②大統領と首相の関係、③大統領の政治的行為の制限または禁止、④大統領の宗教的行為の禁止、の4点については、新憲法で明確に規定することが必要であろう。

(2) 連邦制：州の画定と自治権の範囲

連邦制はすでに暫定憲法で宣言されており、新憲法でも採用されることは間違いないが、現在のところ暫定憲法は地方自治を定めているだけで、連邦制については具体的なことは何も規定していない。連邦制の実現は大統領制よりもはるかに難しいとあってよい。

ネパールにおいて連邦制採用の最大の目的は民族自治であるが、州レベルはもちろんのこと郡レベルでも、どれも単一民族ではなく多民族混在である¹⁴。こうした場合、州

をどのように区分するか。結局、特定の民族が比較的多く住んでいる地域を他の地域から区別して一つの州として認め、自治権を与えることにならざるをえない。そして、州内の少数民族に対しては、州内に下位の民族自治区を準州 (sub-state) としてつくり、州内における準州の自治権を認めることになる。しかし、ネパールには民族が多数いるので、この準州の中にさらに小さな下位自治区 (sub-sub-state) をつくらざるをえないかもしれない。

もし新憲法が連邦制を採用するなら、新憲法では州の境界画定ばかりか、こうした州内の下位自治区の作り方まで、決めざるをえないだろう。これは、実際には、非常に難しい作業である。

連邦制については、もう一つ、各州にどの程度の自治権を認めるかが問題になる。旧ソビエト連邦やカナダのように民族ないし州の分離独立権まで認めるのか、それとも中華人民共和国のような単一国家の地方自治と実質的には変わらないものとするのか¹⁵。これも新憲法で決めるべき重要問題である。もし分離独立権までは認めないのであれば、連邦制といっても単一国家における地方自治とどう違うのか、疑問になってくる¹⁶。

暫定憲法第 138 条(3)は、連邦制に関するこれらの問題の決定を制憲議会に丸ごと委任している。

(3) 包摂国家：社会諸集団の参加と自治

暫定憲法では包摂国家 (inclusive state) が宣言され、これは新憲法にも継承されることになる。「包摂」とは、広義ではすべての人々をふくむという意味だが、憲法や政治学では社会諸集団に集団としての国政への参加権を認める一方、集団内のことについては最大限自治権を認めるという考え方である。ネパールは多民族・多文化社会であり、この諸集団の包摂参加と自治権は、多かれ少なかれ認めざるをえない。これはすでに 1990 年憲法でも、「多民族・多言語の王国」(第 4 条 1)、「国の文化的多様性を維持しながら、様々な宗教、カースト、部族、社会諸集団および言語集団の間の健全かつ誠実な社会関係を促進する」(第 26 条 2)といった規定により、認められていた。王制から共和制に移行した暫定憲法では、より積極的にネパール国家を包摂的に改革することを求めており(第 33 条 d)、また今後の新憲法制定においても、この包摂制を連邦制とも関係づけながら、さらに強化することを要請している(第 138 条 1)。

このようにネパールは包摂国家たらざるをえないが、しかしその一方、暫定憲法が要請するような形で不用意に社会諸集団の集団としての権利を強化していくと、包摂国家の本来の目的とは逆に、社会諸集団の間の闘争激化を招きかねない。たとえば、連邦制のところでふれたように、ある民族が多数派の州や地域が分離独立を主張し、中央政府や域内少数派と激しく争い、国家分裂の危機に陥るといった場合である。

しかも、この問題が難しいのは、社会諸集団、たとえば民族は、スターリンの定義するような「属地的」なものというよりは、むしろ K. レンナーがいうように「属人的」なものだからである¹⁷。たとえば、ネワール民族はカトマンズ盆地に多いとはいえ、盆地以外にも全国各地に住んでいる。彼らはネパールのどの町や村に住んでいようと、いや日本の東京に住んでいようと、ネワール民族である。同じことが、他の言語や宗教などと同じくする社会諸集団についてもいえる。包摂国家は、それらの社会諸集団を集団として国家や社会に参加させる一方、諸集団に最大限の自治権を認めようとする。地理的国家や地域政

府が、属人的社会諸集団の自治権を認めつつ、域内統治を安定的に行うのは容易なことではない。

というのも、そもそも包摂国家が社会諸集団に政治・社会参加や集団自治を認めるには、誰がどの集団に属するかをあらかじめ決めておかなければならないからである。ネパール以上に多民族・多文化の中国は、これを「民族識別工作」によって実施した¹⁸。もしネパールが本格的に包摂参加を推進するのであれば、ネパールも、いつまでも1991年全国人口調査に依存することなく、早急にネパール版「民族識別工作」を断行し、人民の民族分類を厳密に把握しなければならない。そして、こうして識別した各人の所属民族ないし所属社会集団は住民登録票に記載し、また身分証明書(identity card)にも、たとえばグルン族とかカミ・カーストのようにその所属集団名を明記することにするのである。

しかし、これでも実際には問題は解決しないであろう。というのも、人間は一つのアイデンティティだけを持つのではないからである。たとえば、私は日本人であり、男性である。これでアイデンティティは二つだが、他にもアジア人とか仏教徒など、いくつでもアイデンティティは探し出せる。そして、その中でどのアイデンティティが最も重要かは、必ずしも明確ではない。

あるいは、人のアイデンティティは変化するものである。ネパールでも「男性」「女性」以外に「第三の性」が公認された¹⁹。そうすると、身分証明書や免許証にも「第三の性」というカテゴリーをつくらなければならない。

このように、人のアイデンティティは無限に多様であり、かつ流動的であるにもかかわらず、包摂国家は社会諸集団に集団としての権利を認めるので、その前提として、誰がどの集団に属するかを確定しなければならない、という難問に直面する。逆にいえば、ある人が、包摂国家で権利を実現したければ、自分の所属集団を明確化し、集団を通して権利主張をせざるをえないことになる。包摂国家は、すべての人に自己のアイデンティティを明確化するよう要求し、その結果、社会諸集団を強化し、諸集団間の対立を激化させる可能性、つまりアイデンティティ政治に陥る危険性を免れないのである。

前述のように、多民族・多文化のネパールでは、事実として存在する強固な社会諸集団を政治や社会に包摂せざるをえない。少数民族、女性、下位カースト、山地民族、タライ民族などが排除されたままでは、政治を安定させ平和を実現することはできない。しかし、その反面、包摂性の過度の追求は別の不合理と危険を生み出すことも忘れてはならない。

たとえば、包摂原理に基づき制定された「制憲議会選挙法²⁰」第7部は、各党の比例区候補者数を次の表1のように定めている。この表を一瞥しただけで、包摂比例代表制の観念性、非現実性は明らかである。そもそも、社会集団が、男性と女性と、その下の5分類にしか類別されていない。ネパールの多様な民族、文化がこのような単純な方法で分類できるわけがない。すでに公認されている「第三の性」が入っていないし、「被抑圧民族」が何かも分からない。それにもかかわらず、小数点以下まで、異様に厳密な比率が指定されている。その一方、社会諸集団の包摂からはほど遠いこの簡略分類であっても、制憲議会選挙法第7部の規定は何回読んでも意味がよく分からないほど複雑で、事実、選挙に出たほとんどの政党が何回も候補者名簿を訂正させられた。特別な制憲議会選挙であったから何とか強引に選挙ができたが、今後の通常の選挙では、このような方法は非現実的であって、とうてい使用できない。

また、この表からはアイデンティティ政治の危険性も読み取れる。国家がこのようにして社会集団の権利を認めると、少数派諸集団が固定化される一方、たとえば宗教集団などの有力集団は比例区割り当てを獲得するため自分たちのための分類カテゴリーを要求し、また割当増のため人々の囲い込みを図るであろう。

包摂国家を新憲法で規定する際は、このような点も十分検討しなければならないであろう。

表1 比例区リストの候補者比率（制憲議会選挙法 付則1〔第7部(3)に関する〕

代表されるべき集団		比率 (%)
女	性	50.0
マ	女 性	15.6
	男 性	15.6
ダ	女 性	6.5
	男 性	6.5
被抑圧民族／先住民族	女 性	18.9
	男 性	18.9
後進地域	女 性	2.0
	男 性	2.0
その他	女 性	15.1
	男 性	15.1

(注)「後進地域」= Achaham, Kalikot, Jajarkot, Jumla, Dolpa, Bajahang, Bajura, Mugu and Humla Districts. 「その他」= この付則に明記されていない集団。

(4) 議会制度

新憲法が予定通り包摂原理をとり連邦制となるなら、議会は二院制の方がよい。下院は一人一票を原則とする直接平等選挙により議員を選出し、上院は州代表、社会諸集団代表などから構成する。インドやアメリカのような二院制である。

(5) 軍隊

軍隊については、新憲法では文民統制 (civilian control) を明確に規定することが必要である。暫定憲法では、軍の最高指揮権は大統領にある (内閣の助言により行使)。この規定をさらに強化し、日本国憲法 (第66条2) のように首相や大臣を「文民」に限定する規定をおくことを考えるべきであろう。

さらに、軍隊そのものの縮小も考えるべきだ。ネパールの軍隊は人民戦争のため急拡大し、現在、兵力は国軍約9万5千、武装警察隊約4万であり、合計すると13万5千人にも達する。これに、マオイストの人民解放軍約2万人の統合も予定されており、そうなると15万人を超える大軍隊となってしまう。小さな途上国ネパールにとって、これはあまりにも多すぎる。新憲法を制定し、政治が安定したら、軍縮に取りかかるべきである。

そして将来的には、ネパールは、カントが『永遠平和のために』(1795)で格調高く述べたように、常備軍の全廃を目指すべきである。カントはこう述べている。

三 常備軍はいずれは全廃すべきである。

常備軍が存在するという事は、いつでも戦争を始めることができるように軍備を整えておくことであり、ほかの国をたえず戦争の脅威にさらしておく行為である。また常備軍が存在すると、どの国も自国の軍備を増強し、他国よりも優位に立とうとするために、かぎりのない競争がうまれる。こうした軍拡費用のために、短期の戦争よりも平和時の方が大きな負担を強いられるほどである。そしてこの負担を軽減するために、先制攻撃がしかけられる。こうして常備軍は戦争の原因となるのである。

それだけではない。常備軍の兵士は、人を殺害するため、または人に殺害されるめに雇われるのであり、これは他者（国家）が自由に使うことのできる機械や道具として人間を使用するという事である。これはわれわれの人格における人間性の権利と一致しないことだろう²¹。

これは、日本国憲法の採択した平和理念でもある。日本は明治以降、軍備を増強して次々と戦争を行い、そしてついには太平洋戦争での惨憺たる敗戦を招いてしまった。この反省の下に、日本国民は軍隊と戦争の放棄を決意し、日本国憲法を制定したのである。この日本の経験と、それに基づき制定された日本国憲法の次の規定は、永続的平和実現のために新憲法を制定しようとしているネパールの人々にとっても大いに参考になるに違いない。

第2章 戦争の放棄

第9条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

この第9条の規定は時代を先取りした非常に先駆的なものであり、残念ながら、日本でもまだ十分には理解されていない。日本国政府は、この規定は自衛のための必要最小限度の実力を持つことは禁止していないと解釈し、世界有数の強大な軍隊である自衛隊（Self Defense Force）を保有している。しかし、日本国憲法には軍隊に関する規定はどこにもないし、また非常事態の規定もない。したがって、憲法学者の多くは、この第9条の規定は一切の軍隊の保有を禁止している、と解釈している。おそらく正しいのは、この解釈の方であろう。そこで、もし日本が憲法通りの政治を行うべきなら、日本政府は自衛隊のような軍事力は縮小していき、いずれ廃止することを目指さなければならないのである。

むろん、このような非武装平和国家の考え方については、憲法理念としては理解できても、実際には非現実的なユートピアであり、実現は不可能だと反論する人が少なくない。しかし、たとえば中米のコスタリカは1949年、憲法第12条で「恒久制度としての軍隊は廃止する」と定め、その通常備軍を廃止してしまった。これについては、コスタリカは小さな国であり参考にならないという反論もあるが、しかし中米は政治的に不安定な地域であるにもかかわらず、コスタリカは軍事費を教育などに振り向け生活向上に努力した結果、中米ではもっとも安定した民主的な国となり、平和を維持してきたのである²²。

中米のコスタリカにできたことが、ネパールにできないはずはない。ネパールの巨大な軍隊は、いったい何のためにあるのか。本当に軍隊は必要なのか。これは非現実的な観念論ではなく、真剣に議論すべき課題である。そして、その議論においては、日本国憲法第9条と、その実現のために積み重ねられてきたこれまでの多くの議論や運動が、ネパール

の人々にとっても大いに参考になるはずである。

(6) 権利の保障

最後に、憲法による権利の保障についてみると、ネパールではこれは非常に充実している。すでに1990年憲法でも、平等権、自由権、参政権、刑事裁判に関する権利、財産権、教育権など基本的な権利はほぼもれなく規定されていた。

暫定憲法は、それらに加え、環境権、健康権、労働権、女性の権利、子供の権利などを追加または補強した。それらの中には、「食物主権」(第18条)など、おそらく世界初と思われるような権利の保障までである。すでに、ネパールは憲法の権利規定では、世界最高水準にあるとあってよい。

しかし問題は、このように憲法で保障されている権利が、現実にとどこまで実現されているかである。たとえば、暫定憲法第17条は中等教育までの無償教育を保障しているが、現実はそのとはほど遠い状況である。無償保健サービスを受ける権利、働く権利、刑事事件に関する権利など、多くの権利が憲法に書いてあるだけで、実際には十分には保障されていない。これらの権利は、暫定憲法第3部「基本的権利」で保障されている権利であり、第4部「国家の責任・指導原理・政策」の規定とは異なり、法的強制力をもって保障されるべき権利である。それらの法的権利が、憲法の規定から大きく離れている現状は、すべての法の基礎である遵法精神をむしろ、法治主義を危うくするものである。

新憲法の課題は、「食物主権」のような目新しい権利を手当たり次第書き込むことよりも、むしろ基本的な諸権利の保障をいかに憲法通り実現するかにある。

この観点からは、裁判規範にならない「国家の責任・指導原理・政策 (Responsibilities, Directive Principles and Policies of the State)」のような規定の仕方には問題が多い。あれもこれも目標としてただ漫然と書いておくだけでは、憲法で規定する意味がない。むしろ、そうした規定は憲法への信頼をますます失墜させるだけである。憲法は成文実定法なのだから、規範としての実効性を可能な限り保障するように努力すべきであろう。

4. 永続的平和実現のために

以上に述べたように、ネパールにおいて永続的平和を実現するには、民主的な方法で新憲法を制定し、その憲法に基づく立憲政治を確立しなければならない。それは、再びカントの表現を借りるなら「共和的な体制 (republican constitution)」、つまり共和的な憲法をつくり、運用することに他ならない。カントによれば、この共和的な憲法体制のみが、人民を永遠平和へと導くことができる。カントはいう。

共和的な体制を構成する条件が三つある。第一は、各人が社会の成員として、自由であるという原理が守られること、第二は、社会のすべての成員が臣民として、唯一で共同の法に従属するという原則が守られること、第三は、社会のすべての成員が国家の市民として、平等であるという法則が守られることである。この共和的な体制こそが、原初の契約の理念から生まれたものであり、民族のすべての正当な立法の基礎となるものである。だから共和的な体制は、あらゆる種類の市民的な体制の根源的な土台となるものである²³。

ネパールにおいて、このような共和的な体制(共和的な憲法)が制定され、運用されるら、社会は安定し、永続的な平和が実現されるであろう。

[参考資料] 日本とネパールの憲法比較

(*は異説)

	日本国憲法, 1946	ネパール王国憲法, 1990	ネパール暫定憲法, 2007
公布・施行	公布: 1946.11. 3 施行: 1947. 5. 3	公布・施行: 1990.11. 9	公布・施行: 2007. 1.15
欽定/民定	欽定憲法 (または民定憲法*)	欽定憲法	民定憲法
改正憲法/新憲法	改正憲法 (または新憲法*)	新憲法	新憲法
国名	日本	ネパール王国	ネパール連邦民主共和国
単一国家/連邦国家	単一国家	単一国家	連邦国家
元首	天皇 (または首相*)	国王	大統領 (または首相*)
主権者	国民	人民 (国王に非常事態権限あり)	人民
世俗国家/宗教国家	世俗国家	ヒンドゥー教国家	世俗国家
国家形態	立憲君主制 (または共和制*)	立憲君主制	共和制
統治形態	議院内閣制	議院内閣制	議院内閣制 (儀式的大統領)
立法権	議会 (国会)	議会 (国王と両議院で構成)	議会 (制憲議会)
議会	二院制 (衆議院480, 参議院242)	二院制 (代議院205, 参議院60)	一院制 (制憲議会601)
行政権	内閣	国王と内閣	内閣
司法権	裁判所	裁判所, 軍事裁判所	裁判所
非常事態権限	規定なし (ただし2003年武力攻撃事態対処法等の有事3法制定)	国王	内閣
軍隊	戦争放棄・戦力不保持 (ただし防衛省設置法により自衛隊保有。兵力約25万人)	王国軍。首相を長とする国防会議の助言により国王が指揮。武装警察隊を含め兵力約13万人 (2006年)	国軍。内閣の助言により大統領が指揮。国軍と武装警察隊約13万人, マオイスト人民解放軍約2万人 (2008年)
地方自治	地方自治の本旨。地方公共団体の長および議会議員は住民直接選挙	規定なし (法律により地方自治体設置)	地方自治政府。包摂原理に基づく連邦制
真実和解委員会	規定なし	規定なし	紛争中の人権侵害を解決するため真実和解委員会を設置
国家の指導原理と政策	規定なし (ただし第9条, 第25条などを政治宣言とする解釈もある。)	生活・福祉向上, 格差是正, 経済発展, 教育向上, 国民統一, 環境保護, 女性参加, 平和促進など, 詳細な規定あり。裁判規範ではない。	左記に加え, 包摂民主主義国家, 文化多様性維持, グリット・先住民民族・マデシ等の権利促進, 封建制完全除去, 紛争犠牲者救済など詳細な規定あり。裁判規範ではない

権利保障の特徴	自由権, 参政権, 社会権の保障。人権には原則として「法律の留保」なし	表現・集会・結社などの自由権に「法律の留保」あり。死刑禁止, 言語・文化権, 母語教育権など	表現・集会・結社などの自由権に「法律の留保」あり。死刑禁止, 環境権, 母語教育権, 言語・文化権, 性と生殖の権利, 社会集団の比例的な国家社会参加権, 姓名権など
---------	-------------------------------------	--	---

- 1 「日本による対ネパール平和構築支援」(『ODA 白書 2007』 外務省, p.159)
 - (1) 武器管理・除隊兵関連支援
 - ・ UNMIN への軍事監視要員 (国際平和協力隊 [陸自隊員] 6名) の派遣 (2007.3 ~)
 - ・ 緊急無償資金協力: UNICEF 「元児童兵の社会復帰支援」(2007.3)
 - (2) 制憲議会・選挙実施支援
 - ・ UNMIN 選挙支援部門への人員派遣 (2007.1-12)
 - ・ 選挙実務に関する本邦研修 (選挙管理委員会 5名ほか) (2007.1-2)
 - ・ 専門家派遣: 白鳥令「選挙と民主主義」セミナー開催 (2007.3)
 - ・ 選挙管理委員会への機材供与 (2007.1)
 - (3) その他の和平プロセス支援
 - ・ 緊急無償資金協力 (2007.3): UNICEF 「児童および女性に対する緊急保険事業」
 - ・ その他無償協力による和平プロセス・人道支援: 貧困農民支援 (2007.3) ほか
- 2 日本政府は UNMIN への軍事監視要員派遣を 2007 年 3 月 2 日閣議決定し, 3 月 30 日から陸上自衛官 6 名を派遣。2008 年 10 月 25 日現在, 第 2 次隊 6 名派遣継続中。
- 3 『JICA におけるガバナンス支援 民主的な制度づくり, 行政能力の向上, 法整備支援』 国際協力機構, 2004 年, p.125.
- 4 "Seminar on Management of Political Parties and Parliament and Constitution Making" Oct.19 - Nov.1, 2008.
- 5 JICA 「政党管理・議会運営・憲法制定セミナー」案内
- 6 UNDP, Constitution Making in Nepal, 2007, p.11.
- 7 2006 年 11 月 6 日の "SPA-Maoists Agreement" に署名したのは, 次の 8 党。CPN (Maoists), Nepali Congress, CPN (UML), Nepali Congress Democratic, People's Front Nepal, NSP (Anandi Devi), NWPP, Left Front.
- 8 「技術知は, ルール, 原理, 指示, 格言の内, つまり命題の内に残らず定式化することが可能である。……技術知は, 本から学ぶことができるのであり, 通信コースで学ぶこともできる。……他方実践知は, 教えることも学ぶこともできず, 伝え, 習得することができるだけである。それは実践の内にもみ存在し, それを習得する唯一の方法は, 名人への弟子入りによる方法である。弟子になればそれが習得できるのは, 師匠にそれが教えられるからではなく (彼はそれができない), それを絶え間なく実践している者との継続的接触によってのみ, それを習得することができるからである。」M. オークショット (嶋津格・森村進ほか訳) 『政治における合理主義』 勁草書房, 1988 年, pp.10-11.
- 9 谷川昌幸 「1990 年代ネパールの代議政治 (1)(2)」, 長崎大学教育学部 『社会科学論叢』 第 60, 61 号, 2002 年参照。

- 10 イェーリング (小林・広沢訳) 『権利のための闘争』 日本評論社, 1978年, p.21.
- 11 上掲書, pp.10-12 参照。
- 12 この権威・権力二分論を代表するのが, W. バジヨット。彼によれば, イギリスの憲法には「威厳をもつ部分」と「機能する部分」があり, 君主と内閣がそれぞれ分担する。小松春雄訳 『イギリス憲政論』 (世界の名著 60) 中央公論社, 1970年, pp.67-75 参照。
- 13 ヤダブ大統領は 2008年7月21日の大統領選出直後から, 新首相選出をめぐりコイララ首相や各党有力者と会談する一方, 従来は国王が出席していたヒンドゥー教や仏教の儀式に国家元首として出席している。eKantipur, nepalnews.com の7月21日以降の記事参照。
- 14 Cf. Nepal Tamang Ghedung, *Nepal Statistics and Indigenous Peoples*, UNDP, 2006.
- 15 カナダにおいては, 「1998年8月, 最高裁判所は, ケベック州の一方的分離の合法性につき否定的裁定を下したが, カナダ憲法の修正の手続きを踏んだ上での同州の分離はあり得るとの解釈をもあわせ示した」(外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/canada/kankei.html> [2008.10.23 閲覧])。また, 旧ソ連も国内諸民族に対し少なくとも形式的には分離独立を含む自決権を認めていた。これに対し, 「中国は国内諸民族に対して自治権を認めるのみで, 中国国家からの離脱を含む自決権については, 全く認めていない」(加々美光行 『中国の民族問題』 岩波書店, 2008年, p.200)。
- 16 現在, ネパールの主要政党はすべて口をそろえて民族自治のための連邦制を唱えているが, 肝心の分離独立権については, 詰めた議論をしてはいない(「民族」概念については, 下記注 17 参照)。私自身, 10月28日のセミナーでネパール議員団に質問したが, この点については曖昧だった。ニュアンスとしては, 分離独立権は認めない, あるいは認めるとしても名目だけで実際には国民統一を優先させるという考えのようであった。これは, スターリンが 1913年の「マルクス主義と民族問題」(『スターリン全集 2』 大月書店, 1952年)で主張したことであって, 共産党系議員が立憲議会の約三分の二を占めるネパールにおいては, よく知られた考え方であるといつてよい。スターリンは, 「民族は自治的にやっていく権利をもっている。それは分離する権利すらもっている」といいながら, 「だが, このことは, 民族はどんな条件のもとでもこうしなければならないとか, 自治制または分離は民族にとって, ……つねに, どこでも有利であるとかいうことを意味しはしない」(p.346)と述べ, 「民族」の権利を「階級」の利益に従属させている。この二重基準は, スターリンの属地的民族概念から必然的に生じ, 少数民族抑圧を巧妙に正当化するものとなっている。スターリンによれば, 地理的に分散している少数民族に文化的民族自治を認めると, 「民族を人為的に統一」し, 民族意識を活気づけ, 「『民族的特殊性』を保存し, 培養する」(p.398)ことになり, また党も民族別に組織され労働者は「民族的なからにとじこもる」(p.402)ことになる。民族は属地的なものだから, 属地的な文化的民族自治により地域内に民族分裂を持ち込むべきではない。地方自治制度は, 「人々を民族別にわけたり, 民族的隔壁をめぐらしたりしないで, 反対に, この障壁を破壊して, 住民を結合し, こうして他の種類の区分に, すなわち階級による区分に道をひらく」(p.399)。同じく, 党についても, 「労働者を民族別に組織的に『区分』する型」ではなく, 「インターナショナルな団結の型」にしなければならない(p.403)。それは, 「ロシアのあらゆる民族の労働者を, 各地方で単一の完全な集団に結集すること, そして, この集団を単一の政党に結集すること」(p.401)にほかならない。換言すれば, プロレタリアート指導の「完全な民主主義がある」場合に

は「民族的結合体の必要」はないのである (p.400)。結局、スターリンにおいては、地域分散型の少数民族や「おくれた民族」は、地域的民族自治、ひいては「プロレタリアートの支配」に服従せざるをえず、分離独立は認められないことになる。以上のようなスターリンの民族自治論は、民族自治を謳いつつも実際には少数民族の分離独立は認めないという点で、ネパールのいまの民族自治論や連邦制論に極めて近いものである。「完全民主主義」という表現もマオイストが盛んに使い、暫定憲法も「ネパールは完全民主主義国である」(第4条)と規定している。ネパールの民族自治論・連邦制論とスターリン民族論との関係は今のところはっきりしないし、「階級」概念の使用も控え目ではあるが、ネパールではまだスターリン批判は行われておらず、マルクス、レーニンにしろんのこと、スターリンの権威も非常に高い。制憲議会議員の約三分の二は共産党系であり、マルクス、レーニンやスターリンの民族論の影響を直接的あるいは間接的に受けていると見るのが自然であろう。もしそうだとすると、このままであれば、旧ソビエト連邦が民族自治・連邦制を唱えつつ、ユダヤ人などの少数民族を抑圧したのと同じ道を、ネパールもたどることになりかねない。なお、毛沢東ないし中国共産党は、革命期には連邦制をとり民族自決を離脱権まで含め広く認めていたが、建国前後から限定的な民族自治に変わり、新国家は単一国家となった。

17 スターリンによれば、「民族とは、言語、地域、経済生活、および文化の共通性のうちにあらわれる心理状態、の共通性を基礎として生じたところの、歴史的に構成された、人々の堅固な共同体である」(『スターリン全集2』 p.329)。一方、K. レンナーはこの属地的民族定義を批判し、「民族は、領域とは本質的な関連を持たない。民族存在の中核は、定住共同体ではなく、文化-言語共同体である。それゆえ属人団体として構成することができる」(太田仁樹訳 『諸民族の自決権』 お茶の水書房、2007年、p.56)と主張している。民族問題については、丸山敬一編 『民族問題』(ナカニシヤ出版、1997年)、白井朗 『二十世紀の民族と革命』(社会評論社、1999年)参照。

18 中国の「民族識別工作」は、1949年の臨時憲法で採択された「民族区域自治」を実施するための基礎工作として開始された。各民族に自主登録が呼びかけられ、53年までに登録した400余の民族について、国家民族事務委員会が全国人口調査(53年6月実施)の結果と照らし合わせ、民族資格の有無を識別した。こうして、第一回全人代第一回会議(54年9月)までに、漢民族以外の38民族が「少数民族」として識別され、それぞれが民族として全国代表を選出することになった。加々美、前掲書、p.98参照。

19 2007年12月22日のネパール最高裁判決によれば、「レスビアン、ゲイ、バイセクシャル、トランスセクシャル、インターセックス(LGBTI)もまた『自然な人々』であるから、……あらゆる権利の享受を認められなければならない」。これらの人々にも、それぞれ希望する性の市民権、パスポート等を与えられるべきだし、同性結婚の制度化も検討されなければならない。eKantipur, Dec.22, 2007 (<http://www.kantipuronline.com/kolnews.php?&nid=132043> [2008.10.25 閲覧])

20 Election to Members of the Constituent Assembly Act, 2064 (2007)

21 カント(中山元訳)「永遠平和のために」、『永遠平和のために/啓蒙とは何か』光文社、2006年、pp.152-153。

22 コスタリカの非武装平和憲法については、澤野義一「非武装永世中立国の平和保障政

策——コスタリカの場合——」（『非武装中立と平和保障』 青木書店, 1997）, 「コスタリカの永世中立——非武装憲法に基づく積極的永世中立政策」（『永世中立と非武装平和憲法』 大阪経済法科大学出版部, 2002年）参照。

23 カント「永遠平和のために」, p.165.

（本研究は科学研究費研究「マオイスト運動の台頭と地域社会への影響」および「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。）

（2008年10月31日投稿）