

## 1990年代ネパールの代議政治 (1)

谷川 昌幸

### Nepalese Representative Government in the 1990s(1)

Masayuki TANIGAWA

#### はじめに

ネパールは、1990年春の民主主義革命（民主化運動）により初の本格的民主主義憲法である1990年憲法を制定し、近代的な代議制（representative system）による統治を始めた。

当初、この代議制には、それまでの抑圧的パンチャヤット制への反動もあって、国民の大きな期待が寄せられた。ところが、実際に代議制が始まると、たちまち運用上の問題が生じ、目を追って混乱や腐敗が拡大し、世論は政治家への怒りと失望から代議制そのものに疑惑の目を向けるようになった。

この代議制への不満の高まりを受け、90年代後半に急速に勢力を伸ばしてきたのが、マオイスト（ネパール共産党-マオイスト<sup>1</sup>）である。マオイストは非合法地下組織であり、1996年から「人民戦争」を開始、西部を中心に支配地域を拡大して行き、2000年末にはル

表1 主要政党／略称（1990年代）

| 政党名                           | 英文表記   | 略称                   |
|-------------------------------|--|----------------------|
| kongress党                     | Nepali Congress  | NC                   |
| 共産党(統一マルクス・レーニン主義)<br>〔統一共産党〕 | Communist Party of Nepal(Unified Marxist and Leninist)       | CPN(UML) / UML       |
| 国民民主党 (タパ)                    | Rastriya Prajatantra Party(Thapa)                            | RPP(T)               |
| 国民民主党 (チャンド)                  | Rastriya Prajatantra Party(Chand)                            | RPP(C)               |
| 労農党                           | Nepal Worker's and Peasant Party / Nepal Majdoor Kisan Party | NWPP / NMKP          |
| サドバーバナ党                       | Nepal Sadbhavana Party                                       | NSP                  |
| 共産党(マルクス・レーニン主義)              | Communist Party of Nepal (Marxist -Leninist)                 | CPN(ML) / ML         |
| 共産党 (マオイスト)<br>〔マオイスト〕        | Communist Party of Nepal(Maoist)                             | CPN(Maoist) / Maoist |
| 統一人民戦線                        | Unified People's Front                                       | UPF                  |

クム郡に「郡人民政府」を設立するに至った<sup>2</sup>。

このマオイスト運動の昂揚により、ネパール代議制は大きな転機を迎えた。それまで憲法遵守を公約してきた有力政治家の中からも、憲法改正やむなしの声があがり始めた<sup>3</sup>。ネパール代議制は20世紀の黄昏とともに、存亡の危機に立たされることになったのである。

ネパール代議制は、いったいなぜ、成立後わずか10年ばかりで、このような危機に追い詰められることになったのか。本稿では、1990年代の代議政治 (representative government) の動向を分析し、この問題の解明を試みることにしたい。

## 1 民主主義革命と代議制

### (1) 代議制の成立

ネパールにおいて、近代的な代議制が成立したのは、実質的には、1990年の民主主義革命以後である<sup>4</sup>。

ネパールでも、初の成文憲法である1948年憲法において議会はすでに設置されていたが、これは形式的なものであり、実質的には専制的支配者であるラナ家首相の諮問機関にすぎなかった。また、1951年の王政復古後に成立した1951年憲法における議会も、主権者である国王の諮問機関にすぎず、本来の議会とはほど遠いものであった。

こうした議会のあり方に対し、 kongress 党を中心とする政党勢力は批判を強め、国王派を追いつめ、1959年、議会権限を強化した立憲君主制の新憲法を国王につくらせることに成功した。そして、その直後の2月19日、ネパール初の議会選挙が新憲法の規定に従い実施されたのである（遠隔地2選挙区は2ヶ月後に実施）。

表2 1959年選挙

| 政 党                            | 立候補者数 | 当選者数 | 得票率 <sup>1)</sup> | 次点者数 |
|--------------------------------|-------|------|-------------------|------|
| Nepali Congress                | 108 人 | 74 人 | 35.56%            | 22 人 |
| Nepal Rastriya Gorkha Parishad | 36    | 19   | 21.06             | 34   |
| Shamukta Praja Party Nepal     | 86    | 5    | 9.46              | 14   |
| Communist Party of Nepal       | 47    | 4    | 6.57              | 10   |
| Nepal Praja Parishad(Acharya)  | 46    | 2    | 2.83              | 4    |
| Nepal Praja Parishad(Mishra)   | 36    | 1    | 3.19              | 3    |
| Terai Congress                 | 21    | 0    | 1.93              | 1    |
| Nepal Rastriya Congress        | 20    | 0    | 0.68              | 1    |
| Prajatantric Maha Shava        | 68    | 0    | 3.19              | 1    |
| Independent                    | 268   | 4    | 15.53             | 18   |
| 計                              | 736   | 109  | 100.00            | 108  |

(注) 1) 無効票数不明のため、有効投票に対する得票率を算出。投票率44.3%。

(出所) Election Commission [1992], pp. 123-124より作成。

選挙の結果、ネパール・ कांग्रेस党 (NC) が109議席のうちの74議席を獲得して圧勝 (表2参照)、6月30日 B・P・コイララを首班とする初の政党内閣を組織した。

1959年憲法は立憲君主制の比較的民主的な憲法であり、選挙で選ばれた B・P・コイララの政党内閣も代議制の本旨にかなうものであった。ところが、マヘンドラ国王は、政党勢力の圧力に屈し59年憲法をつくったものの、選挙の結果、 कांग्रेस党が予想以上に圧勝し、代議制が定着しそうな形勢を見て、態度を一変した。コイララ内閣成立わずか1年半後の60年12月14日、国王は国政混乱を理由に自ら制定した59年憲法を停止し権力を奪回、コイララら有力政治家を逮捕し、政党を禁止してしまった。

その後、マヘンドラ国王は自ら1962年憲法を制定し、これによって「非政党的民主的パンチャヤット制<sup>5</sup>」を法制化した。この「ネパール型民主主義」においても、議会 (国家パンチャヤット) は設置されていたが、主権者はあくまでも国王であり、議会は、政党が禁止されていたこともあって、実質的には国王の諮問機関にすぎなかった。

したがって、ネパール代議制は1959年から60年にかけてごく短期間とはいえ存在し、政党、とくに कांग्रेस党にとっては輝かしい経験であったかもしれないが、全体としてみれば、それは本格的な代議制の登場前の短い前奏曲のようなものにすぎなかった。

ネパール代議制の実質的なスタートは、 कांग्रेस党と左派諸政党が協力して国王親政パンチャヤット制を打倒した1990年春の民主主義革命以後、制度的により厳密に言えば、1990年11月9日の新憲法施行時からである。

1990年憲法<sup>6</sup>は、主権在民 (第3条) を定め、上下両院からなる議会 (第8編)、議会に対して責任を負う内閣 (第7編)、独立した裁判所 (第11編) を設置している。国王の権限には曖昧なところが残るが、立憲的に解釈するなら、国王の統治権は形式的なものであり、すべて内閣の助言と承認のもとに行使される (第35条)。さらに、特筆すべきは、政党規定である。パンチャヤット憲法下の政党禁止の苦い経験に学び、90年憲法はわざわざ独立の1編をもうけ、政党の諸権利を手厚く保障した (第17編)。

このように、90年憲法は、立憲君主制、議会制、議院内閣制、政党制を原理とする国民主権の民主的憲法であり、ネパールの代議制は、実質的には、ここから出発するのである。

## (2) 代議制の運用：期待から失望へ

ネパールの庶民は、民主主義革命を熱狂的に支持し、革命の成果として成立したこの代議制に大きな期待を寄せた<sup>7</sup>。ところが、革命の翌年に選挙が実施され、勝利した कांग्रेस党が内閣を組織し、実際に政党政府による政治が始まると、それが過大な期待であったことを思い知らされることになった。

1990年の民主主義革命は、民衆を革命に動員するため、多くのことを国民に約束した。民主化、近代化、自由化、人権保障、経済発展等々である。人々は、漠然とではあれ、これらの約束を信じ、革命に参加し成功させた。しかし、これらの約束の実行は、革命以前の非民主的強権政治、統制的経済、半封建的伝統的社会を、それらとは原理的に異なる新体制へ変革することを意味し、手を着ければ、当然、いたるところで様々な抵抗や歪みを生じる。それは少し想像しただけでも恐ろしく困難な事業と分かるが、革命で生まれた代議制政府には、革命時の約束を端から棚上げにしてしまうことは到底できなかった。代議制政府は、発足とともに、革命時の約束の実行と、そこから生じる諸問題の解決に取り組

むべき立場に立たされたが、生まれたばかりの代議制政府には実際にはそのような準備も実力もなかった。革命後の高揚した気分が収まり、代議制の機能不全があちこちで目につき始めると、民衆の代議制への期待は反転し、大きな失望へと変わっていった<sup>8</sup>。

### ①民主化

まず初めに政治の民主化についてみると、これが民主主義革命の第一の目標であったことは明らかであり、当然民衆の期待も大きかった。ところが、革命が成就し、代議制が始まると、バラ色の期待とは裏腹に、民主化は至る所で頓挫した。

まず露わになったのは、革命による権力の民主化が、以前は少数の権力者に独占されていた金権腐敗を、広く「民主化」したことだ。権力を手にした議員たちは、お手盛りで議員特権を次々に設定した。なかでも議員の車輸入特権は脱税転売による巨利をもたらすもので、「パジェロ利権」と呼ばれ、庶民の激しい怒りを買った。他方、政府要職にある者は、ロイヤル・ネパール航空などの公営事業に関わる多くの権益を私物化しているとして事あるごとに非難された<sup>9</sup>。以前のパンチャヤット制下であれば、1990年革命でさえ『ライジング・ネパール』紙はほとんど報道しなかったくらいだから、政府による報道規制が可能であろうが、幸か不幸か革命により報道の自由がほぼ確立、新聞・雑誌が雨後の筍のごとく叢生し、政官界腐敗の報道にしのごを削るようになった。むろん政争がらみの捏造やセンセーショナルな誇張もあろうが、全体として金権腐敗の拡大が事実であったことは否定できない。少なくともマスコミを通して政官界の動向を見聞きしている庶民の多くは、この革命後体制の止めどもない金権化を事実と感じ、代議制への不信と幻滅を深めていった。

金権腐敗とならんで代議制への失望をもたらした大きな要因は、無原則・無節操な派閥抗争による政権の不安定化である。1990年代の下院選挙は、後述のように91年5月、94年11月、99年5月の3回だが、政権交代は実に9回におよんでいる。91年選挙後のコイララ内閣は3年あまり続いたが、それ以後は1内閣1年、あるいはそれ以下しかもたなくなった。この間、政権与党はNC, CPN(UML), NC-RPP, RPP(C)-CPN(UML), RPP(T)-NC, NC-CPN(ML), NC-CPN(UML) と、およそ考え得るすべての組み合わせが試みられたが、無原則・無節操な数合わせが長続きするはずはなく、そのいずれも安定政権とはならなかった(党名は表1参照)。しかもこのうちの2回を除く7回の政権交代は、選挙結果を受けたものではなく、派閥抗争の結果であり、民意は全く反映されていない。

ネパールの政党は、30年におよぶパンチャヤット制下の政党禁止により、近代的組織政党への発展が遅れ、まだ名望家的派閥集団の性格が強い。政党禁止のパンチャヤット制下では、非政党候補を1980年までは多段階間接選挙で、それ以後は直接選挙で国家パンチャヤット(国会)議員として選出していた。間接選挙はむろんのこと、直接選挙であっても、政党(公党)が禁止されているのだから、選挙は徒党(私党)を組織し、私的に闘わざるをえない。しかも、最終決定権は主権者の国王にあるのだから、議会は政権をめぐる公的闘争の場ではなく、国王から分配される様々な権益の派閥的争奪闘争の場にすぎなかった。こうして政治の徒党化がすすみ、半封建的ボス支配の政治文化が一段と強化された。

この政治文化は90年革命後も残り、政党は公認されたものの、実態は依然として有力者派閥連合に近いものであった。革命後数年間の政党についていえば、 कांग्रेस党は、G・P・コイララ、ガネッシュマン・シン、K・P・バタライ、S・B・デウバラ、統一共産党はM・M・アディカリ、M・K・ネパール、ゴータム、マイナリ兄弟、サハナ・プラダンら、

そして国民民主党はL・B・チャンドとS・B・タパ。90年代のネパールのどの政権も、多かれ少なかれ、公党の公的政治闘争の結果としてよりも、むしろこうした有力政治家たちの派閥的私的抗争と取引により成立したといっても言いすぎではない。そしてマスコミも、政党派閥のボスたちが国民の生活苦を横目に政治を私物化し、首相の座をたらい回しにしている有様を、現象を深く分析することなく、もっぱらスキャンダラスに報道し、庶民の不满を煽り立てた。ネパール代議制の未成熟には、センセーショナリズムに走る未成熟なマスコミの責任も大きかった。

こうして、代議制はせつかく民主主義革命によって生み出されたものの、自らの政治の民主化に失敗し、民主的秩序形成の能力を育てることが出来なかった。民衆は、この代議制の非民主的運営を見て、その統治能力への信頼を失い、代議制への失望を深めていった。

## ②経済発展

次に経済についてみると、革命のとき、政治家たちは、民主主義になれば経済が発展し生活が豊かになると説明し、庶民もそれを信じた。ネパールは世界で最も開発の遅れた低開発国であり、革命への期待は実際には生活向上が第一であった。ところが、革命後の代議制は、たしかに資本主義化を実現した——正確には、放任した——が、大多数の庶民にはこれは繁栄も生活の安定ももたらすものではなかった。

表3をみると分かるように、名目GDPは1990年代の10年間に3倍以上増加しているが、人口増とインフレを差し引くと、この間の1人当たりGDPは182ドルから217ドルへと、ほんのわずかしこ増加していない。それは、総合的な生活の豊かさを示すHDI（人間開発指数）の改善が0.414（1990年）から0.474（1998年）へと、微々たるものにとどまっていることによっても裏付けられる。

しかも、急激な都市化で、都市人口が5.0%（1975年）から11.2%（1998年）へ急増し（表3）、これに伴って富も都市部に集中するようになった。1997年度の1家族あたり収入は、地方に対し都市部は2倍、カトマンズに限定すれば、3倍にもなっている（表4）。HDI（表5）

表3 人口・開発指数・GDP等（1990年代）

| 人口・開発指数・GDP等          | 期間初（調査年）           | 期間末（調査年）           | 出所/頁    |
|-----------------------|--------------------|--------------------|---------|
| 人口（1000人）             | 18,491(1991)       | 22,904(2000)       | A / 4,7 |
| HDI                   | 0.414(1990)        | 0.474(1998)        | B / 180 |
| GDP（100万ルピー）          | 103,416(1989 / 90) | 334,732(1998 / 99) | C / 429 |
| GDP（1人当たり、1995US\$）   | 182(1990)          | 217(1998)          | B / 180 |
| 交換レート（Rs / US\$1）     | 29.10(1990)        | 67.60(1998)        | C / 365 |
| 物価（1983 / 84 = 100）全国 | 161.3(1988 / 89)   | 370.0(1997 / 98)   | C / 381 |
| カトマンズ                 | 165.3(1989 / 90)   | 407.8(1997 / 98)   | C / 383 |
| 平均余命（歳）               | 43.3(1970-75)      | 57.3(1995-2000)    | B / 188 |
| 都市人口比（%）              | 5.00(1975)         | 11.2(1998)         | B / 225 |
| 識字率（10歳以上,%）          | 39.6(1991)         | 37.8(1995 / 96)    | D / 276 |

（出所）A = CBS [2000], B = UNDP [2000], C = CBS [1999], D = NESAC [1998].

でも、カトマンズ（1995年度）の0.713は中位 HDI グループ（1998年度）のアルバニア（94位）と同じであり、イラン（97位）や中国（99位）よりも上位にくるが、山地の0.235となると最下位のシエラレオネ（174位）の0.252よりも低くなる。さらに西部山地に限定すると、HDIは0.147となり、想像を絶する低開発のままである。まだ国民の9割近くを占める地方住民の生活は、革命後も何ら改善されず、依然として非常に苦しい状態であったといわざるをえない。

相対的に豊かな都市部も、一步踏み込んで実態をみると、住民の多くにとっては実際には生活が楽になったわけではない。物価（表3）は、1990年頃は地方も都市も大差なかったのに、1998年にはカトマンズの物価は全国平均より1割ほど高くなっている。しかも、革命後の経済自由化が貧富の格差を拡大した。表6によれば、1985年では、総所得に対して占める所得階層別の割合は、たしかに下位40%グループは相対的に少なく、上位10%グループが相対的に多いものの、それほど極端な開きはないし、地域別にみても、この傾向に大差はない。ところが、10年後の1996年になると、貧富の格差が急拡大し、とくに都市部は著しい。にわかには信じがたい数字だが、一応表6の統計を信じるなら、都市部では収入下位40%グループの家計収入は全体のわずか2%にすぎず、上位10%グループの家庭が全体の71%を独占している。革命後の資本主義化により、地方に対しては都市が、都市では低所得者層に対して高所得者層がますます豊かになり、格差が拡大したことが分かる。

表4 家計収入(1997) (Rs)

|       |         |
|-------|---------|
| 全国    | 40,700  |
| 地方    | 40,400  |
| 都市部   | 86,800  |
| カトマンズ | 118,900 |

(出所)NESAC [1998], p.115.

表5 地域別 HDI(1995)

|         |       |
|---------|-------|
| 山地      | 0.235 |
| 西部      | 0.147 |
| 中部      | 0.284 |
| 東部      | 0.373 |
| 丘陵地     | 0.40  |
| カトマンズ   | 0.713 |
| インナータライ | 0.351 |
| タライ     | 0.342 |

(出所)H. Grung [1998], p. 173

表6 階層別家計所得(対全体比) (%)

| 所得階層  | 1985年 <sup>1)</sup> |    |       | 1996年 <sup>2)</sup> |    |     |
|-------|---------------------|----|-------|---------------------|----|-----|
|       | 全国                  | 丘陵 | 丘陵都市部 | 全国                  | 丘陵 | 都市部 |
| 下位40% | 23                  | 23 | 24    | 11                  | 7  | 2   |
| 中位50% | 54                  | 56 | 56    | 37                  | 37 | 27  |
| 上位10% | 23                  | 21 | 20    | 52                  | 56 | 71  |

(注) 1) Multi-Purpose Household Budget Survey, 1985

2) Nepal Living Standard Survey, 1996

(出所) NESAC [1998], p. 116.

ちなみに、2001年4月の全国世論調査によると、2年前と比較して生活が「悪くなった」と答えた人が全体の34.82%、「非常に悪くなった」が32.27%であるのに対し、「変わらない」は18.04%、「良くなった」はわずか13.15%にすぎなかった<sup>10</sup>。

革命後の経済自由化は、また、被用者の労働条件の悪化ももたらした。革命後、政府は世界銀行やIMFの後押しで「公営企業民営化プログラム」(1992年)を立ち上げ、2000年4月までに製紙会社、繊維会社、銀行など18の公営企業株をインド、日本などの会社に売却し、民営化を進めてきた。この民営化により、売却企業で働いていた労働者の雇用が不安定化した。従来の労働者保護は緩和され、ネパール人正規従業員が解雇され、非正規雇用や外国人雇用が増大した。1997年の半失業率(underemployment)は47%にも達している<sup>11</sup>。

このように、革命後の経済自由化、規制緩和、グローバリゼーションは、大半の庶民、労働者にとっては、生活を豊かにするどころか、格差拡大と身分の不安定化により、実感的にはむしろ生活を苦しめたのである<sup>12</sup>。そして、未熟で弱体な代議制政府には、これらの問題に取り組むだけの統治能力がなく、資本主義化による諸矛盾の拡大を放任するのみで、事態改善のための有効な対策を取ることはほとんど出来なかったのである。

### ③自由と権利

最後に自由と権利についてみると、1990年革命は、国民に実に多くのことを約束した。そして、ある意味ではこれらの約束をある程度実現した。つまり、革命前の半封建的政治的抑圧や規制を革命が取り除いた結果として、個人や集団の自由と権利は、政治的なものを中心に、少なくとも形式的には、かなりの程度獲得されたのである。

1990年憲法の第3編・基本的権利をみると、近代的な基本的人権はほとんどすべて規定されている。宗教・人種・性・カースト・部族・イデオロギーによる差別の禁止(11条)、死刑禁止、言論・集会・結社・職業の自由(12条)、報道出版の自由(13条)、財産権(17条)、教育権(18条)、参政権(45条)等々。

これらの自由や権利は、半封建的伝統的ネパール社会にとっては、まさしく革命的なものであり、その通り直ちに実現することは到底できなかった。しかし、革命で抑圧的パンチャット制が除去され、自由や権利が憲法に明文規定されると、社会の全般的近代化、資本主義化とも相まって、それらは無視できないようになった。当時の状況下で比較的実現しやすかった権利、たとえば報道出版の自由は大幅に前進し、多くの新聞、雑誌が発行され、平時には、もはや何をいってもまず問題にはされなくなった。また、教育権も、少なくとも初等教育の機会の点では急拡大したし、私学経営もほとんど放任状態になった。

これに対し、カースト制を基礎とする伝統的社会秩序の根幹に直接関わるような自由や権利は、実現が容易ではなかったが、それでも近代化、資本主義化の目覚ましい都市部から順次自由化が進み、個人や集団の自由と権利が認められていった<sup>13</sup>。

しかし、残念なことに、この自由化には、国家レベルでも地域や中間集団レベルでも、それを規律する民主主義の成熟が伴っていなかった。近代的な自主的秩序形成能力のないところで、個人や集団の自由が主張される。当然、それは放縦となり、社会は混乱し不安定化した。不道徳なもうけ主義がはびこり、バンダ(ゼネスト)が頻発し、汚職や犯罪も増えた。自由化は都市部から予想以上の速さで伝統的秩序を弛緩させたが、それに代わる近代的民主的社會秩序は十分には育たなかった。

この自由化と民主化の不均衡は随所に認められるが、国家レベルでとくに問題となるの

は、民族の権利である。革命前の1962年憲法は国王主権下の「国民国家」を原理にし、民族の権利を抑圧してきたが、90年憲法は「多民族、多言語国家」（4条）を宣言し、各民族に、民族固有の文化（宗教、言語、教育など）を守り発展させる権利を認めた（18、19条）。これは新しい多文化主義の流れに乗った考え方であるが、ネパールのような途上国で、その安全な運用は難しい。事実、革命後、各民族は憲法で認められた民族の権利の主張を強め、中央政府との対立を繰り返し、国家秩序を大きく混乱させるようになった<sup>14</sup>。

結局、革命後の社会の自由化は、代議制の成熟がなかったため、大半の庶民にとっては恩恵よりも、放縦による混乱と社会的不安の弊害の方がはるかに大きいと感じられた。90年代の新聞には、これなら革命前の方がまだましだ、といった記事がしばしばみられる。

以上のように、民主主義革命によって成立した代議制は、単純化して言えば、政治の民主化に失敗し、人民の生活向上に失敗し、社会の規律ある自由化に失敗した。この状況は代議制への失望を深め、ときとともに、それに代わる別の政治を求める人々が増えていった。

それではなぜ、90年代のネパールで代議制は期待通り機能しなかったのであろうか。

## 2 多民族国家と小選挙区制

1990年代のネパールで代議制がうまく機能しなかった理由は、全般的な低開発、強固な前近代的人間関係<sup>15</sup>、政党の未成熟など様々考えられるが、代議制の制度に限って言えば、ネパールが世界有数の多民族多文化国家であるにもかかわらず、下院に小選挙区制を採用したことも、その大きな要因の一つである。（上院は別の複雑な選出方法<sup>16</sup>だが、下院の補完的機関であり、ここでは考察の対象とはしない。）

ネパールは、歴史的に、立憲君主制のイギリスとの関係が深く、王政復古後の民主化過程において、ジェニングスらイギリスの憲法学者の助言を仰ぎつつ、ウェストミンスター型議会制を採り入れた。選挙制度もイギリスに習い、1959年憲法で小選挙区制を定め、同年の初の選挙で、109選挙区からそれぞれ1名、計109人の下院議員を選出した。この小選挙区制は、直接選挙に改められた1980年の国会（国家パンチャヤット）選挙でもそのまま踏襲された。

たしかに小選挙区制は、イギリスのように国家への共属意識を前提にトーリー対ホイッグ、保守党対労働党といった二大政党制を育てていった国では有効だろう。また主権者国王に全国民が等しく服従するという建前のパンチャヤット制のネパールでも、小選挙区制が特に問題となることはなかった。しかし、いうまでもなく小選挙区制は相対的な最多得票者がその選挙区の1議席を独占する制度（first-past-post system）であり、大政党に有利である。最も基本的なところでは文化的同質性がある（と想定されている）社会では、小選挙区制は政治的意見を2つに集約し、それぞれを代表する二大政党を育て、政党政治を機能させるだろう。ところが、そうした文化的同質性の前提が崩れると、小選挙区制はうまく機能しなくなる。異質な少数派は、選挙戦を通して多数派に同化することもなければ、自らを多数派にする見込みもない。少数派は常に少数派であり、小選挙区制の下では投票しても死票になるだけで、政治的に代表される可能性はない。小選挙区制の下では、異質



な価値観をもつ少数派は妥協と取引により他のグループと組んで多数派を形成する以外に政治的に代表される道はないが、これをやれば彼らの生命である独自性は失われてしまう。

この小選挙区制の特質は、1990年革命によりネパールの多民族、多文化の現実が公認され、憲法で「多民族、多言語国家」と規定されることになったとき、当然、問題になった。多民族、多言語、多文化の要求を政治的に代表させ、国政に反映させるのに、本当に小選挙区制でよいのか。

革命後、暫定内閣の下で憲法制定作業が進んでいた頃、この問題を取り上げ、比例制の導入を主張したのは、主に外国人学者や西洋事情に詳しいネパール人学者であった。たとえばデンマークの政治学者ヨルゲン・エルクリットは、1990年8月3日トリブバン大学で開催されたネパール政治学会セミナー「ネパールの選挙過程」において、各種の選挙制度の長短を詳しく説明した上で、ネパールには比例制が望ましいと結論づけた<sup>17</sup>。また、同じセミナーで発表したアメリカ在住ネパール人政治学者C・K・チワリは、小選挙区制の欠点を指摘し、比例制採用を強く主張した。すなわち、小選挙区制では、50%以下の得票でも最多得票者が当該選挙区の議席を得ることができ、全体として得票率と獲得議席数とのアンバランスが生じやすい。事実、1959年選挙では、36%の得票しかない kongress 党が68%もの議席を獲得した（表2参照）。もし比例制なら、kongress 党は単独では少数派となり、59年選挙後の政治は大きく異なったものになっていただろう。小選挙区制の支持者は、小選挙区制が安定政権をもたらし、二大政党制を実現するという。しかし、インドやカナダを見れば、それが誤りであることがわかる。伝統的価値観の強さ、社会の多元性、政治的議論の未成熟を考えると、ネパールでは小選挙区制は一党優位制、あるいは一党独裁制をもたらすおそれがある。これに対し、比例制は、民意を正しく反映する議会と政府をつくり出し、反対派の過激化や院外実力行動を予防し、ゲリマンダーなど選挙区画に関する面倒な問題を回避できる。したがって、「新しく立ち立てられた民主主義を保護することがネパールの第一の課題であるとするなら、比例代表制に基づく選挙制度こそが最善の安全保障になると私は信じている」<sup>18</sup>。

しかし、このチワリの意見に出席していたネパール人学者や官僚はあまり賛成しなかった<sup>19</sup>。彼らは、比例制で多くの政党が議席をとった場合、政権が不安定になることを恐れていた。最高裁判所・法廷弁護士K・ウブレティは、この立場を代弁し、こう述べている。たしかに小選挙区制には民意を正確に反映しないという欠点があるが、革命後間もないネパールには比例制は時期尚早だ。比例制は技術的にまだ無理だし、たとえ実施しても多くの政党が議席をもつことになり、政治の不安定、無責任、ボス支配をもたらす。「だから、われわれは小さな分派諸政党を必要とはしない。本当に必要なのは、有権者に明確な選択肢を示すことであり、これは小選挙区制によって可能となる。小選挙区制による二極化は政治責任の所在を明確にするだろう。<sup>20</sup>」

選挙制度は代議制の根幹に関わる重要問題であり、学者や法律家は熱心に議論したが、政党や政治家はほとんど問題にしなかった。小選挙区制になれていたし、有力政党にとっては小選挙区制が有利と思われたこともあり、1990年憲法では従来通りの小選挙区制が採用された<sup>21</sup>。また、この小選挙区制には重複立候補制も併用されていて、立候補する選挙区数に制限はない<sup>22</sup>。たとえば、1991年選挙では、kongress 党のG・P・コイララはモラン第1区とスンサリ第3区、統一共産党のM・K・バンダリはカトマンズ第1区と第5区の2選

挙区で当選し、それぞれ第1区を選び、他の選挙区では補欠選挙となった。重複立候補制導入の経緯はよくわからないが、事実上どうしても当選させたい(したい)候補者の救済策として機能していることは間違いない。この重複立候補制についても特に反対はなかった。

こうして、結局、1990年憲法は小選挙区制を採用し、任期5年の下院議員205人を重複立候補制併用の小選挙区制で選出することになった。低開発で民主主義の経験が浅く、しかも世界有数の多民族多文化国家であるこの国で、小選挙区制による代議制が果たしてうまくいくのか。90年代の3回の総選挙は、その実験のようなものであった。

### 3 下院選挙と政権の不安定化

小選挙区制によるネパールの下院選挙は、1990年代に3回行われた。詳しくは後述するが、結果は危惧されていた通り大政党に有利となり、民族的、政治的少数派は議会から排除されていった。しかも、これは予想とは逆だが、二大政党の कांग्रेस党 (NC) と統一共産党 (UML) の勢力がほぼ拮抗していたため、多数派工作で常に政権が不安定となり、どの内閣も一貫した政策を実行できなくなった。小選挙区制は、政権安定化という最大の目的でさえ、実現できなかったのである。以下、3回の選挙過程を通して、その状況を考察する。

#### (1) 1991年選挙

1990年の民主主義革命成功により政党禁止が解除されると、多くのグループが次々と政党を結成、1991年初には74政党に達した。このうち47政党が選挙管理委員会に政党登録を申請し、1月23日44党が受理され、 कांग्रेस党は「木」、統一共産党は「太陽」、国民民主党(チャンド)は「スキ」、国民民主党(タバ)は「牛」、サドバーバナ党は「掌」など、それぞれのシンボルマークを割り当てられた。

しかし、リンブー解放戦線 (Limbuwan Liberation Front)、モンゴル国民組織 (Mongol National Organization)、ネパール国民民族党 (Nepal Rastriya Janajati Party) の3党は、憲法と選挙法を根拠に登録を拒否された。憲法第112条(3)によれば、「宗教、社会集団、カースト、部族もしくは特定地域を基礎にして組織された政党に対し、選挙管理委員会は承認を与えてはならない」。また第113条(3)によれば、「選挙管理委員会は、ネパール市民が宗教、カースト、部族、言語もしくは性を理由にして差別され構成員になれないとき、または名称、目的、標章もしくは旗が宗教的もしくは社会集団的な性格のものであるか、あるいは国を分裂させる恐れのある性格のものであるときには、その政治団体または政党を登録しないものとする。<sup>23)</sup>

このような憲法の政党規制は、革命の目標である政治の自由化や多文化主義化とは矛盾する。憲法自身、前述の第12条(2)や第112条(1)では、政党の自由を認めている。しかし、ネパールの容易に妥協を許さない多民族、多文化の厳しい現実には、こうした政党規制を設けておかないと国家統一が維持できないと憲法起草者に感じさせ、結局それが但し書きとして憲法の中に採り入れられることになった。90年憲法は、政党の自由と規制という矛盾し

た規定を併存させているのである。

この矛盾した憲法規定を現実に適用することは、民族や文化の政治的主張と直接関わるだけに、きわめて難しい。事実、91年の選挙時にも、この憲法規定に抵触しそうな政党は、登録拒否された3党以外にもあった。たとえば、サドバーバナ党は明らかにトライ地域政党だし、ネパール民族人民解放戦線(Nepal Rastriya Janamukti Morcha)はチベット・ビルマ系民族の政党である。他にも実質的には特定地域、特定民族の政党はあったが、表立ってそう明言しなければ、結局、登録された。91年選挙での登録拒否は3党だけだが、政党規制が小選挙区制と相まって代議制そのものの正統性を掘り崩していく不吉な予兆はすでにこのときから現れていたのである。

登録された44政党のうち実際に候補者をたて選挙を闘ったのは、20政党であった。1991年2月頃から各政党の綱領や政策パンフレットが大量に出回り、街では政党ビラが寺院にも民家にも所かまわず貼られた。政党の選挙戦は、32年ぶりの割には順調に進み、5月12日全国で一斉に投票が行われた。この選挙には様々な国際選挙支援団体が協力していたが、政府系新聞『ライジング・ネパール』によれば、その一つ「国際人権法グループ」は、この選挙をネパール民主主義の基礎を築くもので「成功」だったと高く評価した<sup>24</sup>。また、日本を含む57カ国からなる「国際選挙監視団」の代表は、選挙期間中に暴力行為、テレビ・ラジオ報道の不公平、選挙資金不正使用等はある程度あったが、「全体として公平、自由、公明に行われ、国民の意思の完全な表明がなされた」と語った<sup>25</sup>。『インターナショナル・ヘラルド・トリビューン』(5月13日)も、「この選挙で、ネパールはパキスタン、バングラデッシュに続き最近民主主義を再建した南アジアの3番目の国となった」と称えた<sup>26</sup>。これらはいずれも選挙管理委員会の報告書『1991年総選挙』に採録されたものであり、選挙の正統性を強調するため都合のよい報道だけを集めた面もある。報告書には書かれていないが、選挙期間中に十数名(人数すら確認できない)が殺されたし、有権者名簿不備のため1人で何回も投票した者、投票箱が持ち去られ再投票となったケースもあった。しかし、南アジアの選挙としては、順調であり成功であったという選挙管理委員会の総括は、必ずしも間違いではない。

しかし他方、見落としてはならないのは、1990年憲法をもって革命の成就と見ない急進的な毛沢東主義者諸派が選挙に対して示した態度である。極端な地域政党や民族政党は登録を拒否されたが、彼らも建前上は被抑圧人民の党であり、望めば便宜的に地域性や民族性を薄めて政党登録し、選挙に出ることができる。1990年憲法体制を認め社会民主主義に近づいた統一共産党を初めとする穏健左派が選挙に積極的に参加するのは当然だが、議会制を認めない急進左派の間では91年選挙に出るか否かで早くも意見が分かれた。

急進左派の多くは、議会制は認めないが、選挙を手段として利用し勢力を拡大して革命へ導くという戦略を採った。彼らは、1990年11月半地下組織の統一センター(Unity Centre)を結成、91年1月選挙用の表組織として統一人民戦線(UPF)を設立した。UPFの主な構成メンバーは、バブラム・バタライ、リラマニ・ポクレル、ニランジャン・G・ヴァイジャ、プラチャンダである。UPFは便宜組織のため当初正式には党役員をおかなかつたが、事実上、バブラム・バタライがUPFを指導した<sup>27</sup>。後述のように、UPFは70人を立候補させ、9人が当選した。

ところが、急進左派の有力な一派、モハン・ビクラム・シンの共産党(マサル)[CPN-Masal<sup>28</sup>]

は、UPF の議会戦術を批判し、選挙ボイコット作戦をとった。マサル の地盤はゴルカ郡とピュタン郡である。ゴルカではマサル の妨害により、 kongress 党の G・P・コイララは選挙遊説に入れなかったし、アメリカ支援の選挙啓発運動も中止された。ピュタンでは投票率が第1選挙区36.5%、第2選挙区38.4%と、全国平均66.9%に比べ極端に低くなった。選挙管理委員会は91年選挙を成功と自画自賛したが、マサルが選挙ボイコットをしUPF の選挙参加も便宜的なものだとすれば、ネパール代議制の正統性は91年選挙の時からすでに脆弱であったといわざるをえない。

選挙結果は、表7のようになった。選挙に出た20政党のうち議席をえたのは8政党、3%以上の得票という憲法に規定の政党要件を満たしたのは6政党であった。代議制との関係で注目すべきは、急進左派諸派連合のUPFが9議席を獲得、次点者も13人（そのうち7人は当選者との得票差10%未満）おり、立憲君主制、議会制民主主義への原理的批判勢力の大きさを示したことである。地域的には、UPFの当選者は全国に広がっているが、中心は、行政区画でいえば、やはり「中部」、「西部」、「中西部」の3開発区である（表8参照）。

小選挙区制との関係から注目すべきは、kongress 党が37.75%の得票で110議席（53.66%）を獲得し、統一共産党も27.98%の得票で69議席（33.66%）をえたことである。小選挙区制の特徴がはっきり現れ、大政党に有利な結果となった。また、この二大政党は次点者も圧倒的に多く、しかも当選者との得票率の差が10%未満の候補者がkongress 党33人、統一共産党24人もいる。小選挙区制による政党数の絞り込みと二大政党制化の傾向は明らかだが、一方、党内派閥や第三党の動向次第で二大政党の力関係が大きく左右されるという小選挙区制特有の不安定さも併せ持つことになった。

表7 1991年選挙

| 政 党                          | 立候補者数 (人) | 当選者数 (人) | 得票率 (%) | 次 点 者    |                |
|------------------------------|-----------|----------|---------|----------|----------------|
|                              |           |          |         | 次点者数 (人) | 得票差 10% 未満 (人) |
| NC                           | 204       | 110      | 37.75   | 76       | 33             |
| CPN(UML)                     | 177       | 69       | 27.98   | 67       | 24             |
| UPF                          | 70        | 9        | 4.83    | 13       | 7              |
| Sadbhavana Party             | 75        | 6        | 4.10    | 4        | 3              |
| RPP(C)                       | 154       | 3        | 6.56    | 13       | 5              |
| NWPP                         | 30        | 2        | 1.25    | 4        | 3              |
| CPN(Democratic)              | 75        | 2        | 2.43    | 8        | 1              |
| RPP(T)                       | 163       | 1        | 5.38    | 14       | 2              |
| Dalit Mazdoor Kissan Party   | 1         | 0        | 0.00    | 0        | 0              |
| Rastriya Janata Party(H)     | 27        | 0        | 0.06    | 0        | 0              |
| Nepal Rastriya Jana Party    | 4         | 0        | 0.08    | 0        | 0              |
| CPN(Amatya)                  | 14        | 0        | 0.07    | 0        | 0              |
| Janawadi Mocha Nepal         | 14        | 0        | 0.02    | 0        | 0              |
| CPN(Burma)                   | 36        | 0        | 0.23    | 0        | 0              |
| Bahu Jana Janata Dal         | 1         | 0        | 0.03    | 0        | 0              |
| Rastriya Janata Party(Nepal) | 9         | 0        | 0.06    | 0        | 0              |
| Ekata Party                  | 1         | 0        | 0.00    | 0        | 0              |

|                                 |      |     |       |     |    |
|---------------------------------|------|-----|-------|-----|----|
| Janata Dal(Socialist Democrat)  | 15   | 0   | 0.08  | 0   | 0  |
| Nepal Conservative Party        | 6    | 0   | 0.04  | 0   | 0  |
| Nepal Rastriya Janamukti Morcha | 50   | 0   | 0.47  | 0   | 0  |
| Independent                     | 219  | 3   | 4.17  | 6   | 2  |
| 計                               | 1345 | 205 | 95.58 | 205 | 80 |

(注) 投票率66.92%。無効票4.42%。

(出所) Election Commission [1992], pp. 131-270より作成。

表8 1991年選挙 UFP 当選者・次点者選挙区

| 開発区                  | 当選者選挙区  | 次点者選挙区   |
|----------------------|---|--|
| 東部 Eastern           | Siraha-5  | Siraha-3*, 4*  |
| 中部 Central           | Ramenchap-2<br>Lalitpur-3<br>Kavrepalanchawk-1<br>Chitwan-3 | Nuwakot-1*<br>Kathmandu-2*                               |
| 西部 Western           |   | Gorkha-1*, 2*, 3<br>Manang-1<br>Lamjung-1<br>Tanaku-1, 2 |
| 中 西 部<br>Mid-Western | Rukum-1<br>Rolpa-1, 2<br>Humla-1                            | Rukum-2*<br>Pyuthan-1                                    |

(注) \*は当選者との得票差10%未満

(出所) Election Commission [1992], pp.156-270より作成。

## 注

- 1 以下、政党名略称は表1参照。
- 2 Cf. Sharma, Sudheer [2000].
- 3 谷川[2001]参照。
- 4 以下、ネパール現代史全般については、Brown [1996], Shaha [1993], Gupta [1993]、ネパール憲政史については、Chaturvedi [1993]、谷川[1998]参照。ネパール憲法集としては、Pant [1995]が便利。
- 5 Pant [1995], p. 103. 前文中のこの文言そのものは、第1次改正(1966)による追加。
- 6 HMG [1992], Constitution of the Kingdom of Nepal 2047 (谷川昌幸訳『ネパール王国憲法』1994年)
- 7 民主主義革命については、Raeper, W. and M. Hoftun [1992]参照。
- 8 1990年代のネパールについては、Hutt, Michael(ed.) [1994], Hoftun, et al. [1999]の他に、

*Spotlight, Kathmandu Post, Nepali Times*等の新聞雑誌参照。

- 9 谷川[1997]参照。
- 10 *Nepali Times*, 13-19 April 2001.
- 11 Cf. Khatiwada [2000], p. 63.
- 12 Cf. IIDS [1999], pp. 87-89; Khatiwada [2000], pp. 63-64.
- 13 ネパールの人権状況については、INSEC [1992, 1995, 2000]参照。
- 14 Cf. Gellner et al. [1997]、谷川[2000] .
- 15 Cf. Bista [1991] .
- 16 上院は、国王任命10名、下院選出（単記移譲式比例代表制、女性3名以上）35名、自治体代表選出（単記移譲式、各開発区3名）15名の計60議員で構成される。
- 17 Elklit [1990], pp. 4 -18.
- 18 Tiwari [1992], pp. 16-23.
- 19 Whelpton [1994], p. 49.
- 20 Uprety [1990], pp. 1-20.
- 21 Whelpton [1994], p. 49.
- 22 Election Commission [1992], p.32.
- 23 HMG [1992], pp.95-97（谷川訳 pp.91-93）. 憲法の政党規制については、谷川[2000]、参照。
- 24 Election Commission [1992], p. 116.
- 25 Ibid, pp. 116-117.
- 26 Ibid, p. 111.
- 27 Whelpton [1994], p.58.
- 28 モハン・ビクラム・シン派は Masal, プラチャンド派は Mashal。ともに「灯」の意味。

#### 使用文献(1)

- Bista, Dor Bahadur [1991], *Fatalism and Development*, Calcutta: Orient Longman.
- Brown, T. Louise [1996], *Challenge to Democracy in Nepal*, London: Routledge.
- CBS [1999], *Statistical Year Book of Nepal 1999*, Kathmandu: Central Bureau of Statistics, HMG
- [2000], *Statistical Pocket Book Nepal 2000*, Kathmandu: Central Bureau of Statistics, HMG.
- Chaturvedi, S. K. [1993], *Nepal: Internal Politics and Its Constitutions*, New Dhlhi: Inter-India Publications.
- Election Commission [1992], *General Election 1991*, Kathmandu: Election Commisssion.
- Elklit, Jorgen [1990], "Choice of an Electoral System and the Consequences for the Political Parties," *Essays on Constitutional Law*, Vol. 4 .
- Gellner, David N., J. Pfaff-Czarnecka & J. Whelpton(eds.) [1997], *Nationalism and Ethnicity in a Hindu Kingdom*, Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Gurung, Harka [1998], *Nepal Social Demography and Expressions*, Kathmandu: New Era.
- Gupta, Anirudha [1993], *Politics in Nepal 1950-60*, Delhi: Kalinga.

- HMG [1992], *Constitution of the Kingdom of Nepal 2047*, Kathmandu: Law Books Management Board (谷川昌幸訳『ネパール王国憲法』ネパール研究会、1994年) .
- Hoftun, Martin, W. Raeper & J. Whelpton [1999], *People, Politics & Ideology*, Kathmandu: Mandala Book Point.
- Hutt, Michael(ed.) [1994], *Nepal in the Nineties*, Delhi: Oxford UP.
- IIDS [1999], *Nepal Yearbook 1999*, Kathmandu: Institute for Integrated Development Studies.
- INSEC [1992], *Human Rights Year Book 1992*, Kathmandu: INSEC.
- [1995], *Human Rights Year Book 1995*, Kathmandu: INSEC
- [2000], *Human Rights Year Book 2000*, Kathmandu: INSEC
- Kathmandu Post*, (daily newspaper).
- Khatiwada, Yuba Raj [2000], "Globalisation, Foreign Direct Investment and the Nepalese Economy and Society," in INSEC [2000] .
- Nepali Times* (weekly), 2000-.
- NESAC [1998], *Nepal Human Development Report 1998*, Kathmandu: Nepal South Asian Centre.
- Pant, Shastra Dutta [1995], *Comparative Constitutions of Nepal*, Kathmandu: Research Centre for South Asia.
- Raeper, W. and M. Hoftun [1992], *Spring Awakening: An Account of the 1990 Revolution in Nepal*, New Delhi: Viking.
- Shaha, Rishikesh [1993], *Politics in Nepal 1980-1991*, New Delhi: Manohar.
- Sharma, Sudheer [2000], "Journey to Maoland," *Nepali Times*, 29 Dec. 2000
- Spotlight* (weekly), 1992-.
- Tiwari, Chitra K. [1992], "Electoral Systems and the Forthcoming Elections in Nepal, 1991," *Nepalese Political Science and Politics*, Vol.1 No.1.
- UNDP [2000], *Human Development Report 2000*, New York: Oxford University Press.
- Uprety, Kishor [1990], "Election System and Impact on Democracy: A Brief Review," *Essays on Constitutional Law*, Vol. 3 .
- Whelpton, John [1994], "The General Election of May 1991," in M. Hutt [1994] .
- 谷川昌幸[1997]、「利権政治を嗤うネパール庶民」『アジア・フォーラム』(大阪経済法科大学) No.14
- [1998]、『ネパール憲政史研究』科学研究費成果報告書
- [2000]、「ネパールの近代化と国家観の変遷」、近藤則夫・編『開発と南アジア社会の変容』アジア経済研究所。
- [2001]、「憲法10周年と改憲論」『ネパール協会・会報』164 (2001年1月)。

(未完)