

ネパールの憲法制定過程における諸民族の活動 -ネワール、タマン民族を中心に-

竹内源

はじめに

ネパールは、ヒマラヤ山脈の南側に位置し、山脈の中央部の北側の国境をチベット（中華人民共和国）と接しており、東側はシッキム、ダージリン、西側、南側はウッタラプラデシュと三方いずれもインドと接している。地勢的には、大きく分けて、北部のヒマラヤ地域、中部の山間地域、南部のタライ平原地方の3地帯に大別される。国土は北海道の約1.8倍の大きさである。この狭い国土に59の民族が居住し、言語は100以上存在する。ネパールでは2006年までヒンドゥー教が国教であり、1769年から2008年まで、シャハ王朝の国王をヴィシュヌ神としたヒンドゥー教的な国家統治がなされてきた。

しかし、1996年から共産党毛沢東主義者（マオイスト）が、「カースト、諸民族間の社会的・経済的格差の是正」を求め、王制廃止を掲げて立ち上がり、武装闘争が続いた。この頃より、マオイストだけでなく、高カースト優遇政策から恩恵を受けられない民族的、地域的、カースト的、宗教的等、様々な社会・文化的主張の顕在化も活発化していった。その後、国王による政治介入、緊急事態令発令を機に反政府勢力だったマオイストと、既存政党との間で和平交渉が開始され、包括的和平合意がなされマオイストが合法化された。これにより、約10年にわたる内戦が終了した。

2007年1月には暫定憲法が制定され、暫定憲法の規定に従い、2008年4月制憲議会選挙が実施された。その結果、5月に制憲議会が発足し、ついに王制は廃止された。新憲法制定のために樹立された制憲議会は、新憲法を制定する努力を続けていたが、合意に至らず、2012年5月27日に4年間の任期を終えて解散となった。現在も新憲法制定に向け、主要政党を中心に、今後の新たな国家体制の方針が話し合われている。

本論文では、とりわけネパール先住民族連合であるNepal Federation of Indigenous Nationalities (NEFIN)と、ネパールを代表する少数民族であるネワール民族の民族組織である「ネワール民族協会」(Nepal Basha Mankakala) およびタマン民族の民族組織「タマン民族協会」(Taman Ghedung)の活動に焦点を当て、彼らの新憲法に対する権利獲得のための取組みについて分析する。研究手法としては、文化人類学的フィールドワークを採用し、筆者は、2009年から2010年までの間に計4回、ネパールを訪れ、各民族運動の指導者、そして、その下で働くメンバーからの聞き取り調査、そして、集会等の参与観察を行った。また、近年発行された図書、新聞記事、雑誌等も参照し、メディアによるネパール全体のイデオロギーについても調査を行った。

本論文の構成は、次の通りである。1章において、ネパールの歴代の憲法制定過程および概要について述べ、2007年に暫定憲法が公布されるまでの流れ、そして、暫定憲法の特徴について分析する。2章では、諸民族/低カーストの組織的活動について、ネパール先住民族連合 (NEFIN)、民族協会のメンバーの方々からの聞き取り調査を中心に論じる。また、ダリットに対する支援、活動とマオイストの活動について分析する。3章では、先住民族連合、各民族団体、マオイストの暫定憲法成立への影響について論じる。最後に、現在も続く新憲法制定をめぐるネパール国内の状況と、連邦制に関する議論について分析し、一考察を行う。

1 ネパールの憲法の概要¹

本章では、ネパール歴代憲法、更に、現在新憲法に盛り込もうと話し合われている内容について比較検討する。ネパールはヒンドゥー教に由来するカースト制度が未だに残存し、諸民族の利害関係が対立する多民族国家である。そのようなネパールにおいてどのような統治がなされてきたのか、以下で、憲法を通時的に比較し、分析する。

(1) 1948年憲法、1951年憲法、1959年憲法

ネパールに近代的な憲法ができたのは1948年である。ネパールではシャハ王家²そのものは否定しないが、政治の実権は1846年からラナ家³が代々行使するというラナ家専制が続いていた。このラナ家専制は、第二次世界大戦終結後、インド独立によるイギリスの撤退によりイギリスの後ろ盾を失い、一気に弱体化する。ラナ政府は、この政権の危機を乗り切るため、1948年、反ラナ派の要求を一部取り入れた「1948年ネパール統治法」(1948年憲法)を制定した。しかし、ラナ家が憲法を無視し、専制化したため、その後、1951年インドが介入し、国王、ラナ家、人民代表(コングレス党)からなる暫定政府を作ることをラナ家政府に認めさせた(二

¹ ネパール憲法制定過程についてはMaharjan (1999)、佐伯 (2003)、谷川 (2007)を参考にした。

² シャハ王朝とは、1768年12月21日から2008年5月28日まで続いたネパール最後の王朝。王はヒンズー教徒で、ヴィシュヌ神の化身とされてきた。出身カーストはチェトリ(インドのクシャトリアに相当)。

³ ラナ家とは、1846年から1951年までネパールを支配した宰相家。事実上の王家であり、対外的にそのように見なされていた。

ューデリー協定)。これにより、インド亡命中のトリブバン国王が帰国して暫定政府をつくり、欽定憲法たる「1951年暫定統治法」(1951年憲法)が制定された。この憲法の目的は、王政復古後の混乱を収め、民主的な正式な憲法制定会議を早期に開催することにあった。トリブバン国王の死亡により、王位を継承したマヘンドラ国王は、この新憲法制定会議を先延ばしにし、反古にしようとした。反国王派はそれに激しく反対し、1957年マヘンドラ国王(即位1955年)に1959年2月18日の総選挙実施を約束させた。しかし、実際には、国王は総選挙前の1958年3月16日、国王に近いバグワティ・シンら数名の委員からなる憲法委員会を設置し、ここで憲法案をつくらせ、1959年2月12日これを「ネパール王国憲法」として公布した。

この憲法の特徴としては、 kongress 党や共産党の圧力の下でつくられたこともあり、立憲君主制の基本原則が大幅に取り入れられていた。議会制民主主義を原則とする2院制議会、議院内閣制、最高裁判所等が定められた。1959年の憲法公布を経てネパール初の総選挙が行われ、民意に基づいたB・P・コイララの kongress 党政府が誕生した。しかしながら、マヘンドラ国王は、総選挙で圧勝し、インドの支持を背景に土地改革や行政改革に着手しようとしたB・P・コイララの kongress 党政府に危機感を募らせ、1960年12月15日クーデターを起こし、全権を掌握し、大臣や主だった政治家を逮捕し、非常事態を宣言し、政党を全面禁止にしまった。1962年、国王の下に憲法起草委員会を設置して憲法案をつくらせ、同年12月16日これを「ネパール憲法」として公布した。以下に1962年憲法の内容について説明する。

(2) 王権中心的ナショナリズムによって再構成した1962年憲法

「1962年憲法」は、マヘンドラ国王が制定した憲法である。1948年憲法と1951年憲法を王権中心的ナショナリズムによって再構成したような憲法であるとされている。国王親政政治体制として「パンチャヤット制度」⁴を法制化した。パンチャヤット制度とは、本来、5人(パンチ)の賢くて尊敬されている年長者の会議(ヤット)が村落共同体から選ばれ、その決定に従うという意味である。伝統的には、これらの会議は個人同士や、村同士の争いを治めてきた長老会議制であるが、1962年憲法においてマヘンドラ国王によって定められ、政治制度として1990年まで続いた。議会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。国王への権力集中を容易にするための間接民主制をとっていた。この憲法で初めて国民、国家、国語、国旗、国歌などが明確に定義され、「独立、不可分、主権的、君主制ヒンズー国家」たるネパールをアリア文化とヒンズー教の信奉者たる国王が「パンチャヤット制の媒介を通して」統治するとされた。

マヘンドラ国王の導入したパンチャヤット体制は、三権を超越する絶対王権、政党活動の禁止、国、県、郡、市町村の各レベルでの「パンチャヤット(評議機関)」を通してネパール全土の組織的統括などであった。1962年憲法は、67年、75年、80年と3回にわたって改正され20年以上存続した。

1962年憲法には、ヒンドゥー教を国教とすることが謳われており、その憲法精神にのっとりネパール国民に「ネパール化」運動を奨励した。「ネパール化」とは、ネパールの全ての人々にヒンドゥー教に基礎付けられた同一のナショナル・アイデンティティを持たせる文化推進政策であり、シャハ王朝の中核はネパール語を母語とするパルバテ・ヒンドゥー(バフンとチュトリ)であるから、ネパール化の政策の骨子は「ネパール語化」と「ヒンドゥー教徒化」にあった。1972年に王権を継承したビレンドラ国王もネパール化政策を続け、今やネパール国民のほとんどがネパール語を話し、その80%がヒンドゥー教徒となったのは、その成果であろう(山本2008:109)。その一方で、パルバテ・ヒンドゥー以外の少数民族の文化や権利は軽視されてきたといえる。

(3) 1990年憲法

次に、「1990年憲法」について解説する。東欧諸国の民主化運動の動きを受け、ネパールでも民主化の動きがはじまった。1989年のインド政府による印ネ国境閉鎖によって、ネパールの経済は大きく打撃を受け、日々悪化する生活に不満をつのらせた民衆は、パンチャヤット政府に対する攻撃を強めた。国民世論の盛り上がりによって支えられて、非合法化されていた kongress 党や共産党が表にあらわれ、反政府活動を始めた。翌1990年、kongress 党大会において「民主化運動」が決議され、「民主主義の日」とされる2月18日から民主化運動が開始された。

この活動はネパール語で「ジャナ・アンドラン」(Jana Andolan)と呼ばれるが、この運動の主要な要求はパンチャヤット制の廃止、複数政党制の復活であった。一連の民主化運動の結果、ビレンドラ国王は国家パンチャヤットを解散する布告を出し、パンチャヤット制度は廃止され、立憲君主制による「1990年憲法」が公布

⁴ 1962年憲法に制定されたパンチャヤット制度は以下のようなものであった。まず、市・村など基礎自治体のパンチャヤット議会のみ国民の直接選挙で議員が選ばれる。そして、選ばれた市・村の議会メンバーが郡パンチャヤット議会議員を選び、郡パンチャヤット議会議員が国家パンチャヤット議員を選ぶ。国家パンチャヤット議会にはこのほか国王任命議員、階級別議員が選ばれた。首相、閣僚、知事を任命する権限はパンチャヤットにはなく、国王が任命した。一方で、一切の政党活動は禁止した(佐伯2003)。

された。⁵

「1990年憲法」においては、第4条においてネパールは立憲君主制の王国とされていたが、第3条において「ネパールの主権はネパール人民にあり、この憲法の規定に従い行使される」と明記しており、議会制民主主義を実現するための複数政党制を規定し、政党には活動の自由を保障している。人民主権、議会制、複数政党制などを定めた前文の精神は改正出来ないとしている。国王の権限は原則として内閣の助言と承認の下に行使される。と規定している。

1990年憲法第4条において、「ネパールは多民族的・多言語的の王国」と規定し、「如何なる市民も、一般的法の適用において、宗教、人種、ジェンダー、カースト、民族或いはイデオロギー上の信条により差別されてはならない」（第11条）、「様々なカースト、民族もしくは社会集団の間の良好な関係を妨害する」行為や言論に対し、合理的な制限を課す法律を認める（第12条）としていた。また、第26条において「国家は均衡のとれた発展のため国のさまざまな地域へ経済資源を公平に投下し、すべての地域の人々の教育、健康、住宅、雇用などの生活基盤を改善することにより、国民の生活水準の向上を図る政策を追求しなければならない。」とし、26条の2において「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」といった規定を盛り込み、諸民族の権利が認められるようになった。代議員選挙においては、政党からの立候補者の5%以上は女性でなければならないことが規定されていた（第114条）。

1990年憲法の問題点としては、第27条においてネパールを「ヒンドゥー教の立憲君主制王国」と規定しており、「国王はネパール国とネパール人民統合の象徴」であるが、その一方で、王室に関する排他的権限の他に行政と立法に深く関与し、非常事態宣言、軍隊指揮権等が与えられていた。

(4) 2007年暫定憲法：公布までの流れおよび概要

「2007年暫定憲法」は、2007年1月15日に公布され、世界で唯一のヒンドゥー教国家から世俗国家への転換がはかられた。暫定憲法では、1990年憲法で定められた平等権、自由権、参政権、刑事裁判に関する権利、財産権、教育権などの基本的な権利に加えて、文化多様性維持、先住民の権利促進が組み入れられ、多文化、多民族の保護と共生がテーマとなっている。

暫定憲法公布までの流れを以下に述べる。2005年11月22日に政府7党とマオイスト派による12項目の合意がなされた。2006年6月16日には、ネパール कांग्रेस党コイララ首相とマオイスト・プラチャンダ首領との間で、国連に対して軍および武器の管理、モニタリング支援を要請すること、国際社会に対して、選挙監視とモニタリングを要請すること、暫定憲法の制定をすること、人民政府（マオイスト政権）の解体と暫定政府の設置をすること、下院を解散すること他8項目の合意がなされた。その後、2006年8月9日ネパール政府は国連に対し平和協定の監視等を要請した。

2006年11月8日ネパール कांग्रेस党コイララ首相とプラチャンダ・マオイスト首領との間での追加交渉がなされ、6項目の合意がなされた。合意のポイントとしては、武器管理のモダリティ、君主制の将来、暫定政府、暫定議会及び制憲議会選挙等のあり方について等があげられる。同年11月21日には、政府とマオイストによる包括和平合意成立した。この包括的和平合意は10項目より構成され、制憲議会選挙を2007年6月半ばまでに実施すること、マオイストは兵士と武器を武器庫に保管すること、国軍は兵舎内に留りマオイストと同数の武器を武器庫に保管すること、暫定政府を2006年12月1日までに発足させること、暫定憲法を2006年11月21日までに作成し、26日までに公布し、同日暫定議会を発足させること等が規定されている。その後、2006年12月政党およびマオイストが暫定憲法に署名し、翌年2007年1月15日に暫定憲法が公布された。4月1日にはコイララ首相を長としたマオイストを含む暫定政府が発足し、2008年4月28日新憲法を制定するための制憲議会の選挙が開催された。2008年5月28日最初に開かれた制憲議会の会議で王制の廃止が決まり、連邦共和制に移行することが正式に決められた。

暫定憲法においては、立憲君主制から共和制へ移行した上で、立法権は一院制の議会のみがもつ（第45条）こととなった。1990年憲法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いる（第33条d）。また、第138条1において、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。

1990年憲法ではネパールが「多民族的、多言語的」な国家であることを明記し、第18条において、「ネパール王国内の各社会集団は、自らの言語、文字および文化を保存し、育成する権利を有する」ことを明記していた。この趣旨は2007年暫定憲法にも受け継がれている（第3条、第35条など）。差別禁止要項については、1990年ネパール憲法第11条では、第3項において「国家は宗教、人種、性、カースト、部族、イデオロギーの信条またはそれらのいずれかを理由として、市民を差別してはならない」と規定している。その上で、「た

⁵翌1991年複数政党制による、30年ぶりの選挙が行われた。

だし、女性、子ども、老人、身体もしくは心神に障害をもつ者、または経済的、社会的もしくは教育的後進階層に属する者の保護と向上をはかるために法律により特別の規定を設けることができる。」と定めていた。第26条10号には「国家の政策」のひとつとして「国は経済的、社会的に後進的なグループおよび社会集団の教育、健康および雇用に関する特別規定を設けることによって彼らの利益の増進を支援する政策をとらなければならない」ことを明記していた。この趣旨は2007年暫定憲法にも受け継がれている。第35条において、国家の政策を22列記し、その保護（特別規定を設ける）の対象として、子ども、障害者、高齢者、土地なし農民、スクワッター、債務労働者、紛争犠牲者、ダリット、先住民族、マデシ、ムスリムを明記している。

言語については、憲法第6条1項は「ネパールの国家は、デバナガリ文字で表記されるネパール語である。公用語はネパール語とする。」と明記し、国の言語としてネパール語を規定している。

続いて、2007年暫定憲法において、1990年憲法とは異なる新たな体制となった点について挙げる。1990年憲法においてネパールの国家形態は立憲君主制をとるシャハ王朝体制であったのに対し、2007年暫定憲法において王制は廃止され、連邦共和制が導入された。これは、マオイストの要求のひとつであった王制廃止を実現したものである。宗教は「ヒンドゥー教の立憲君主制王国」と規定していたのに対して、2007年暫定憲法において世俗国家となった。

1990年憲法と2007年暫定憲法の比較については以下の表1に示す。

表1 1990年憲法と2007年暫定憲法の比較

	ネパール王国憲法	ネパール暫定憲法
公布	1990年11月9日	2007年1月15日
施行	1990年11月9日	2007年1月15日
憲法形態	欽定憲法	民定憲法
国名	ネパール王国	ネパール連邦民主共和国
元首	国王	大統領
宗教	ヒンドゥー教国家	世俗国家
国家形態	立憲君主制	共和制
統治形態	議院内閣制	議院内閣制
立法権	議会（国王と両議院で構成）	議会（制憲議会）
議会	2院制	1院制
行政権	国王と内閣	内閣
司法権	裁判所、軍事裁判所	裁判所
軍隊	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する	国軍：内閣の助言により大統領が指揮

谷川昌幸(2009)は、憲法における課題について、制憲議会選挙選挙にむけて、政党は各勢力からの様々な権利要求を受け入れてきた結果、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と批判的に述べている。

しかしながら、筆者は、諸民族の権利を具体的に盛り込もうとすれば、条文が増えることはやむをえず、文面化しないことで彼らの要求が後回しにされたり、忘れ去られてしまう可能性を避けることができると考える。今後は、暫定憲法に書き込まれた少数民族の諸要求を新憲法においてどのように調整し、具体化するかが課題となる。

2 諸民族/低カーストの新憲法に対する取組み-聞き取り調査を中心に-

2章では、新憲法制定過程において、諸民族組織が各々の要求をどのように「新憲法」制定に反映させようとしてきたのか、聞き取り調査によって、その動態について明らかにする。また、ネパールでは、現在どのような国づくりが求められているのか、憲法制定の過程を分析することによって、その動向を明らかにする。

(1) ネパールの民族/ダリットの状況

ネパールは、14.7万平方キロメートルの中にヒマラヤの標高8000mから、インド付近の海拔0mのタライ平原まで、標高差が大きく、多様な自然環境が存在し、そのなかで、92以上の方言/言語があり、101のカースト/エスニックグループがいるとされ、それぞれの土地に合った生活を営んでいる。その中でネパール政府は59の民族の存在を認定している。ネパールの山地の諸民族は言語の系統によっておおきく2つに分類される。元国王一族を含むパルバテ（山地の）ヒンドゥーとチベット・ビルマ語系の諸民族にわかれる。パルバテ・ヒ

ンドゥーはインドヨーロッパ語系のネパール語を母語とし、ネパール全人口 23,151,423 人(2001 年)の半数強を占めるマジョリティとなっている。一方、チベット、ビルマ語系諸民族は、ネパール東方、または北方から来て、中西ネパールにおよんでいる。その中の代表的な民族として、マガール、グルン、タマン、リンブーなどが挙げられる。行政上の区分は、75 郡に分けられ、各郡は 58 市及び 3,915 村から構成されている(佐伯 2003:20)。

次に、ネパールに現在も残存している「カースト制度」とその中における非差別民であるアウトカーストの「ダリット」の位置づけについて解説する。

「カースト」(caste)とは、インドの相互に序列づけられた排他的な社会集団をいう。語源はポルトガル語の casta(家柄、血統)で、16 世紀インド西海岸を支配していたポルトガル人がインドの社会集団の呼称として用いはじめ、それが今日に及んでいる。カースト制度は、ヒンドゥー教にまつわる身分制度である。紀元前 13 世紀頃に、アリア人のインド支配に伴い、バラモン教の一部としてヴァルナの枠組みがつけられた。現実の内婚集団であるジャーティもカースト制度に含めている。ヴァルナは基本的にはバラモン・クシャトリア・ヴァイシャ・シュードラの 4 つの身分に分けられるが、その中でさらに細かく分類される。広義では、カーストは、「ヴァルナ」(varna)と「ジャーティ」(jati)の二つを含む概念を意味するものとして用いられる。ヴァルナには、バラモン Brahman(司祭)、クシャトリア Kshatriya(王侯、武士)、ヴァイシャ Vaisha(庶民(農・牧・商))、シュードラ Shudra(隷属民)の 4 つのヴァルナがある。

さらに、第 5 のヴァルナとして不可触民の意味で、アチュート、アンタッチャブル、アウトカーストもしくはアヴァルナと呼ばれている。彼ら自身は、自分たちのことを「ダリット」(Dalit)と呼ぶ。ダリットはカースト制度の最底辺に位置づけられた人々である。鍛冶、皮革加工、清掃、縫製など日常生活に欠かせない様々な物やサービスを提供し、社会の底辺の労働を担ってきた職人集団である。「不浄」とされているがゆえにヒンドゥー寺院や飲食店などへの入場を拒否されるなど、日常生活での差別等を受けてきた。また、社会的地位が低いため、従来政治活動に参加することは難しい状況にあった。一方、ジャーティとは「生まれ」の意味であり、インド社会にある実体的な社会集団で、全体で 2000~3000 もあるとされる。現在、ダリットは、エンパワーメントのために非政府組織(NGO)や非政府間国際組織(INGO)を中心として地位向上運動を行っている。インドでは 1950 年に憲法でカースト制度が禁止されている。ネパールにおいても、憲法でカースト差別を禁止しているが、社会慣行としてはいまなお、カースト制がネパール社会の基礎をなし、人々の思考や行動の事実上の準則となっている。カースト制を抜きにしてネパールの社会や文化を語ることはできない。

筆者は、2009 年 10 月 19 日~26 日、2010 年 3 月 10 日~26 日、9 月 21 日~10 月 5 日、11 月 11 日~25 日の計 4 回にわたり、民族運動について文化人類学的フィールドワークを行った。調査は、ネパール先住民族連合(NEFIN)、ネワール族の民族団体「ネワール民族協会」、タマン族の民族団体「タマン民族協会」の 3 組織を訪れ、組織の構成メンバー他から聞き取り調査を行った。以下では、各組織の活動状況および各組織での聞き取り調査について述べる。

(2) ネパール先住民族連合(NEFIN)の活動

ネパール先住民族連合(NEFIN)とは、Nepal Federation of Indigenous Nationalitiesの略称で、1991 年に設立されたネパールの少数諸民族団体のことである。ネパール先住民族連合⁶(NEFIN)の活動目的とは、憲法に諸民族の権利を盛り込むことである⁷。創立者は Suresh Ale Magar 氏で、現在、彼は general member である。ネパールの全 75 州のなかには 64 の民族組織があるが、現在、NEFIN の傘下には 64 の内、55 の民族組織が組み込まれている。さらにその下部には、約 2000 の村組織がある。

NEFIN の政府に対する中心的な要求としては、主に、自治権、各民族の自治、議会への提案の 3 点である。また、各諸民族の固有の自然資源=土地、水、森などの利用権、諸民族に対する優先的な権利、諸民族の発展=社会的な発展、経済的な発展、教育レベルの向上、健康面の維持等がある。

以下に、2010 年 3 月 15 日に行った、NEFIN 代表の Pasang Sherpa 氏とのインタビューを記述する。

「NEFIN では、これまでに政府に対して様々な要求活動を行い、成果をあげてきました。まず、暫定政府に対

⁶谷川(2000)によれば、NEFIN は、ネパールの先住民を以下のように定義付けしている。①固有の言語と文化をもち、国家宗教としてのヒンズー教ではなくアニミズム的宗教をもつ人々。②異文化の他民族の移入以前からネパールに住んでいた人々。

③この 4 世紀、とくに近代ヒンズー教国民国家の確立・拡大期に伝来の土地を奪われ、キパット(共用地)、水、鉱山、交易地等の資源に対する伝統的権利を奪われた人々。

④国家の政策決定過程から排除され、自らの文化、言語、宗教を非正統化され、その社会的存在を侮蔑されている人々。

⁷以下ネパール先住民族連合(Nepal Federation of Indigenous Nationalities)を略称である NEFIN と呼ぶ。

し、制憲議会のメンバーに少数民族出身者を入れるように圧力をかけ、その結果、制憲議会定数 601 人に対して少数民族出身者を 218 人入れることが可能となりました。⁸現在、実際に少数民族出身者が制憲議会で自分たちの権利を主張しています。また、政府に対して、先住民族が自分たちの土地を維持し、自ら将来を決める権利を認めている、国際労働機関 ILO 条約第 169 号「独立国における原住民及び種族民に関する条約」を認めるように要求をしました。その結果、政府は 2007 年 9 月に条約を批准しました。ネパールは、アジアで ILO 条約第 169 号に署名した最初の国となりました。これらのことは大きな成果です。

次に、NEFIN の要求によって、多くのローカル FM ラジオで、多数の民族語による放送がされるようになりました。また、これまでブラーマン、チェットリなどのマジョリティの人々から差別を受けてきた少数民族出身者が自民族の権利を主張することは、人々にとって恥ずかしいことでしたが、NEFIN を中心に NGO や国際 NGO が、これまで差別語であった「ジャナジャティ」⁹、「アディバシ」¹⁰を公然と使用するようになり、メジャーな言葉となり、少数民族出身者のエンパワーメントに繋がりました。

そして、政府のシートにジャナジャティが入れるように、アフーマティヴ・アクションを行っています。政府の通達を 3 年前から諸民族言語による公布も行うようにもなりました。今後は、憲法制定に対して、少数民族の意見を反映するように引き続き圧力をかけていきたいと考えています。そして、政府のなかでも諸民族語の使用ができるように要請していきます。また、母語による教育をする学校に対して支援を行っていききたいです。そのためには、NGO や国際 NGO からの支援も必要になってくると思います。

2010 年 5 月の憲法制定議会の期限が迫った際には、各政党に圧力をかけて、今までの制憲議会（制憲議会）の 2 年間に無駄にならないように憲法制定議会を延長し、引き続き、憲法を作る環境を作りました。NEFIN が行った憲法制定議会延長のための働きかけは、各国の大使館にも支持していただきました。ただし、ゼネスト（バンド）も計画しましたが、すべてが閉鎖になって社会全体が立ち行かなくなってしまうため、実施にはサポートが得られず、結果的に NEFIN としては行いませんでした。」

(3) ネワール民族協会 (Nepal Bhasa Manka Khala) ¹¹の活動

まず、ネワール族について概要を述べる¹²。ネワール族とは、南のマハーバーラタ山脈と、北のヒマラヤ山脈の間にある標高 1,300 メートルの中間低地地域にあたるカトマンズ盆地の元々の住民で、主に商行及び稲作、小麦、ジャガイモ等の農業に従事している。ネワール語（チベット・ビルマ語系）を母語としている民族である。人口は 1,245,232 人（2001 年国勢調査）であり、全ネパール人口の 5.48% である。民族別で言うと、ネパール人口全体の 6 番目に多い民族である。ネパールの歴史・芸術・建築・ビジネス活動への貢献は傑出している。彼らの使用するネワール語（「ネパール・バサ」）¹³はチベット・ビルマ語系に属する言語であり、現在の「ネパール」は「ネワール」から派生してできたと言われている。

1769 年のシャハ王朝によるネパール王国統一以前、カトマンズ盆地とその周辺を班図とするいくつかの王朝を築いていた民族がネワール族である。13 世紀から 18 世紀のマッラ王朝時代に建築、彫刻などの工芸や学問が開花したといわれている。チベット～インドの中継貿易も盛んに行っており、カトマンズ盆地内のネワール諸王国の繁栄の大きな基盤となった。宗教的には土着信仰と古くインドから伝わったヒンドゥー教が混交している。ネワール内部は数十の様々な職業、役割をもつカーストに分かれ、その中に仏教徒も位置づけられている。グティと呼ばれる儀礼執行組織がいくつも存在し、同一地域内の同カーストの人々を緊密に結びつけている。

⁸ NEFIN は、暫定憲法に対する働きかけについて、比例代表選挙、連邦制、自治権をそれぞれ要求して政府と円卓会議を重ねてきた。その結果、制憲議会選挙の比例代表区の議席から 59 の少数民族グループの代表に各 1 議席を配分することで合意している（水野 2009:504）。

⁹ ジャナジャティとは、自身の言語、文化、宗教、居住地域をもっている少数民族グループの総称である。2002 年に制定された「先住のナショナルリティー発展のための国民基金法 (National Foundation for the Development of the Indigenous Nationalities Act)」では 59 のジャナジャティ・グループの存在を認めている。

¹⁰ アディバシとは、過去に自身の領土区域を持ち、国を形成していた人々を指す。

¹¹ Nepal Bhasa Manka Khala (ネパールバサマンカカラ) はネワール民族協会の現地ネワール語組織名である。1979 年設立されたネワール族の団体であり、彼らの母語であるネワール語、ネワール暦を国語、国の暦として認めさせることを目的としている団体である。Manka Khala の意味としては、ネワール族には独自のカースト制度があるが、「カースト制度に関係ないネワール族全員の組織」という意味を指す。

¹² 石井溥 (1992:531-532) をまとめた。

¹³ ネパールでは、シャハ王朝に征服される以前の王朝であるマッラ王朝期までは、ネワール語がネパールの国語であったため、ネワール語をネパール・バサ (語) といい、ネパール語をネパリと呼んでいる。

① ネワール民族協会の概要、活動状況について¹⁴

ネワール民族協会は、約 30 年前カトマンズでスタートし、その後パタンにも活動を広げた。パタンでは、初めは個人の家で集会していたが、24 年前に市役所から場所を借りて、活動を始めた。スタート時はパンチャヤット制の時代だったため、合法的に組織化することができず、フォーマルではなく苦労したが、1990 年以降は民主化の影響もあり、活動が自由に行えるようになってきた。現在はマンカカラ所有の土地を店舗用地として貸した収入 (10,000 ルピー/月) を活動資金としている。ネワール民族協会のグループとしては、音楽や芸術などのアートな分野のグループと、ネワール語やネワール文化を大事にするカルチャーグループの 2 つがある。現在、協会には約 300 人の一般会員がいる。そのメンバーは 45 の小グループに分かれている。活動状況は、メンバー構成員がそれぞれ自分の仕事を持っているため、仕事が終わってから夜ミーティングを行うという形が多い。ネワール族の他の組織については、Newar National Forum と東ネパールに Jsipucha (ジプチャ) という組織があり、Newar National Forum の下部組織として、ネワール民族協会がある。

ネワール民族協会の具体的な活動としては、ネワール語の弁論大会を開催したり、ネワール族の祭の意味を伝える活動を行っている。また、定期的にネワールの祭やダンス、パレードを実施して、ネワールのことを国内はじめ海外にも広く知ってもらおうと努力している。これらの活動の成果をまとめたものとして、ネワール民族協会結成 25 周年を記念して今までのネワール族の文化や音楽、祭活動について書物として出版した。また、ノルディビという地に日本人の援助で、ネワール民族協会に関する本が置かれている ASA 図書館が設立された。

② ネワール社会の問題点、今後の活動に対する考え

ネワール社会の問題点としては、現在、学校においても会社においても、ネパール語と英語での会話になるため、家庭でも子どもの頃から英語とネパール語を教える傾向にあり、若者がネワール語を話さない傾向にある点である。その一方で、ネワール語学校が 2 年前に設立される等、ネワール族の文化を継承し、後世に伝える動きもある。

ネワール民族協会の今後の活動は、ネワールの伝統を保護するだけでなく、ネワールの特産品である石彫り、木彫り、仏像、ネワール和紙等を広めていくことで、ネワール族の経済的な部分の主張もするつもりである。ネワール民族協会は対外的には政治的な団体として存在しているが、あくまで政治からは独立的な立場で活動を行い、全ネワール族のためネワール人アイデンティティを大事にしていくという方向でこの組織の活動を続けていくつもりである。現在は、メール、電話等の通信手段も発展し、様々な情報が入るようになった。情報の規制もなく、ネワール族に対して政府が厳しいことを言わなくなった。そのため、政府とけんかをして戦う必要性が薄れてきたように思う。そのため、政治的な側面よりも独立した団体として活動を行い、将来的に、政府からネワール族の活動を支援していく団体としてリーダーシップを取ることを期待される団体になりたいと考えている。(副会長 Kiran Shakya 氏 (39 歳) より聞き取り)

ネワール民族協会の要求のひとつである「ネワール暦の導入」について、2011 年 10 月には正式に閣議決定され、ネパール固有のカレンダー (ネワール暦) としての使用が許可された。ネパールは現在、ビクラム暦カレンダーと西暦カレンダーの両方を使用している。最も一般的なビクラム・カレンダーは、1960 年時の首相チャンドラ・ラナがインドから移入したものであり、本来のネパール・カレンダー (ネワールの人々がマッラ王朝にカトマンズ盆地で使用していたネワール暦) とは異なるものである。NEFIN や諸民族集団による民族固有のカレンダーを使用すべきとの声が高まりにより、政府は一部これを認めたが、今回、正式に閣議決定され、公式に使用されることになった¹⁵。

(4) タマン民族協会 (Tamang Ghedung) ¹⁶の活動

タマン民族はネパール中央部のネパール盆地周辺の山地高所の民族である。ネパール人口 1,282,304 人 (2001 年国勢調査) の 5.64% を占め、民族別で言うと、ネパール人口全体の 5 番目の民族である。信仰は 90.26% が仏教、7.69% はヒンドゥー教を信仰している。母語は、タマン語である。タマン語は、チベット語、シェルパ語と関係している。シナ・チベット語族、チベット・ビルマ語派に属する。生業は、トウモロコシ、小麦、大麦、ジャガイモなどを栽培し、水牛、鳥等も飼育している (石井 1992 : 428-429)。

「ネパール・タマン民族協会」Nepal Tamang Ghedung (NTG) とは、自律した非営利的なタマン民族の全国的な組織である。1988 年に再編成され、1990 年にネパールの政府に登録されている。ネパール・タマン民族協

¹⁴会長の Shresh Pradhan 氏 (50 歳)、現在設立時からのメンバーで現秘書の Rishi Prasad Shresta 氏 (54 歳) からの聞き取りによる

¹⁵西暦 2013 年は、ビクラム歴 2070 年、ネパール・カレンダー (ネワール暦) 1133 年である。

¹⁶ Ghedung は association の意味である。

会はネパールの62のdistrict(地区)に支部を持ち、ネパール中に500の村レベルの委員会がある。

ネパール・タマン民族協会の活動目的は以下の5項目である。¹⁷第一に、ネパールのタマン族の言語、スクリプト、芸術、技能、文学、歴史、宗教と文化、そして社会、経済、政治と市民の権利を維持、促進する。第二に、世界人権宣言に基づいて、人権、女性、子どもと先住民の権利を推進する。第三に、憲法と法律制度や慣習上の権利について認識させ、ネパールにおける民主的権利、文化や価値観を促進する。そして、第四に、歴史的に、人種、民族や国家、言語、宗教、地域差別による犠牲者である先住民及び諸部族と取り残された地域社会の権利の確立のための国内および国際的な基準設定のプロセスに貢献する。そして、最後に、すべての地域の開発と促進のため、同様の目標をもつ国内および国際機関とのネットワークを強化するため、他の民族の社会との友好関係とパートナーシップを促進することである。

① 聞き取り調査からわかったタマンの置かれている状況

以下は、ネパール・タマン民族協会会長、FENEDIN¹⁸の秘書のDhana Prasad Tamang氏(42歳)よりの聞き取りの内容である(2010年11月21日)。

2001年の国勢調査ではタマンの人口は約130万人とされているが、それはタマンの名字を使用している人々の数であって、実際にはもっと多いと思われます。歴史的に『タマン』を名乗ると不都合なことが多数あったため、名前を変えている人たちが大勢いるのが理由です。タマン民族の多くの人々は、名字を変えて生活しています。それは、ゴルカ兵としてイギリスへ行くこうとしてもタマン民族では行く事が出来なかった(許されなかった)ため、『グルン』等の民族名を名乗るようになったのです。実際、私の母方の叔父も『マガール』を名乗ってイギリス軍に入隊しました。二つ目の理由としては、他民族の圧力に負けないように、タマン人それぞれが自分を守るために強い民族名を名乗るようになったのです。三つ目の理由としては、社会的地位を上げるために他民族名を名乗る人もいました。西部地域では『グルン』、東部地域では『ライ』、北部では『シェルパ』という形で他民族を名乗っていたことがわかっています。

ネパール・タマン民族協会が設立されたのは1976年です。ネワール族中心のマッラ王朝の時、タマン民族はカトマンズ郊外に多数が住んでおり、シャハ王朝がマッラ王朝に攻撃を仕掛けた時、シャハに対して兵士として抵抗したため、シャハ王朝誕生の時、とりわけ、プリトゥビ・ナラヤン・シャハ王の在位の時以来、タマン民族は「国の敵」だと見なされました。それが原因で軍隊や政府関係の仕事には入る事が出来ず、何をやるにもこっそりで行わなければなりません。そのような状況下でネパール・タマン民族協会は設立されました。

設立当初の協会の要求事項とは、1. 表現の自由、2. 教育の権利、3. 結社の権利、4. 出版の権利、5. 母語による表現の権利の5つが挙げられます。これまでの活動の成果としては、実際に26項目の要求を政府につきつけました。そして、その結果19項目は政府が受け入れました。さらに、追加8項目要求して、最終的に27項目のタマンの要求を政府に認めさせることが可能となりました。

ネパール・タマン民族協会の活動は定期的に行われており、最近では2011年12月7日にネパール・タマン民族協会の会議が行われている¹⁹。

(5) ダリットに対する支援、活動

本節では、ダリット(アウトカースト)の地位向上運動、ダリットに対する支援について紹介する。制憲議会選挙当時、ダリット闘争合同委員会は、人口数に比例した制憲議会の議席や政府職員の定員の20%をダリットに割り当てる要求をかかげて交渉にあたっていた。最近の支援の一環として、「アジア開発銀行」(Asian Development Bank)による被差別民族を対象とする生計支援プロジェクトへの無償援助支援(2011年4月支援決定)があげられる。ネパールでは、ダリットや少数民族が、政府による開発の恩恵を受けたり、生計につながる経済的機会を得る上で十分な参加権や決定権が与えられないなど、不利な状況に置かれていることに対して、特に貧困度の高い、少数民族の生計を支援することで貧困削減と差別根絶を目指すもので、職能訓練、金融や市場へのアクセス支援の他、差別撲滅に向けた啓蒙活動が盛り込まれるなど、幅広い内容となっている。

具体的には、コミュニティのためのアクションプランを住民主導で策定し、実現可能で収益性のある事業を特定する。その上で、2000世帯を対象に技能訓練を実施し、資金30万ドルを充当してマイクロビジネス起業を

¹⁷ タマン民族協会 HP <http://www.tamangs.com/tmgorgs.htm> (2013.2.25 現在)

¹⁸ FENEDIN とは政党統一共産党(CPN-UML)の民族組織であるが、ネパール・タマン民族協会(Nepal Taman Ghedung)は政党とは独立したタマン民族団体である。

¹⁹ タマンサマージのホームページ : <http://www.tamangsamaj.com/index.php> (2013.02.25 現在)

支援するという支援内容となっている。より規模が大きく、高い収益が見込まれる事業にはさらに別途 10 万ドルを充当する。また、地元社会への女性の参加促進も重点的に行っていくという内容である。プロジェクトの総事業費は約 280 万ドルで、執行機関はネパールの地方開発省 (Ministry of Local Development) とし、実施期間は 4 年間としている。

(6) マオイスト (ネパール共産党毛沢東主義派) の活動²⁰

ネパールは 1990 年に複数政党制を復活させて民主化されてからも山岳地帯の貧困、農村部に住む若者の慢性的失業状態、ネパール社会に今も根強く残る差別 (カースト制度、諸民族への差別) が解決されなかった。民主化以降、党内、党間の政治闘争に明け暮れ、どの政権もこうした問題に取り組んでこなかった。マオイスト (正式名称は、ネパール共産党毛沢東主義派) はこうした社会的不正義を利用して支持者を広げていった。

1995 年 3 月、マオイストは、初代書記長であるプラチャンダ (本名: プスバ・カマル・ダハル) によって結成された。1996 年 2 月、マオイストは「統一人民戦線ネパール」の名でネパール政府デウバ政権に対して、王制の廃止、ヒンズー教国教の廃止、カースト制にともなう差別廃止などを中心とした 40 カ条の要求を提出した。政府によりこの「40 カ条の要求」を拒否されると、それを口実に 2 月 13 日以降、ゴルカ、ロールパ、ルクム、シンドウリの 4 郡で警察署などを襲い、「人民戦争」(ゲリラ戦) を開始した。そして、生活基盤、経済基盤整備が遅れていた山間農村部に拠点「人民政府」を構え、政府に対して武装闘争を繰り広げた。

「階級闘争」や「平等社会」といったスローガンを掲げたマオイストは、多民族国家ネパールにおいて、インド・アリア系の人たちから歴史的に抑圧されてきたモンゴル系の民族や、平野部の先住民族であるタラー族の間で党員を増やし、カースト制度において日常生活での差別等を受けてきたダリットの間にも支持層を広げていった。

2001 年 6 月に起こった王宮虐殺事件において、マオイストは「ナラヤンヒティ王宮事件の首謀者はギャネンドラ国王である」という反国王のスローガンを掲げて都市部でもキャンペーンを実施し、支持を広げるようになった。また、各地で人民政府と呼ばれる自治政府の設立を急ぎ、カトマンズをはじめとする都市部で次々と大規模な集会を開催した。一方で、住民に対して上納金を要求したり、家屋や財産の没収、農民の兵士への徴用等も日常化しており、マオイスト支配地域から政府支配地域へ逃亡する者もいたとされている。

暫定憲法制定にあたり、マオイストの主張である王制の廃止 (暫定憲法制定時は国王には行政に関連するいかなる権限も与えないという規定)、ヒンドゥー教国教を廃止し、世俗国家とすること、社会的弱者やマイノリティの基本的権利の保護すること等が盛り込まれた²¹。

以下では、マオイストに所属する少数民族出身者の一事例として、タマン人 Roju Lama 氏からの、現在の Roju Lama 氏の状況、現在にいたる経緯についての聞き取りを記述する。

私はラメチャール郡のビルコット村出身です。現在は、マオイストに所属しており、マオイストのタマン民族組織 (Tamang mukti marucha) のラメチャール郡組織のメンバーです。私は 24 年前にビルコット村からカトマンズに出てきて、パシュパティナートでタンカの商売をしながら村との間を行き来していました。当時は車道が無く車を降りて 2、3 日歩かないと村までたどり着けない村でした。『村の発展を目指す』という統一共産 (CPN-UML) の方針に惹かれて、はじめは統一共産党に所属していましたが、話だけで村の発展は何も進みませんでした。統一共産党がタマンの要求を実行に移さないため、マオイストの掲げる目標に惹かれ、9 年前からマオイストになりました²²。「自分の村を発展させたい」という思いは強く、現在、田舎からカトマンズに出てきたマオイストメンバーにケアをする社会奉仕活動をしています。4～5 年前から家族をカトマンズに呼んで一緒に生活しています。マオイストの活動のみを仕事としているのではなく、普段は自分のビジネスをしており、タマンの民族のためになるような活動 (田舎からカトマンズに出てきたタマン人メンバーに生活の支援等) をしています。今は、パタンPatanaの工芸品の工場で雇われ、タンカを描いて販売しています。ジャナジャティは勉強の機会がなくて背後にばかりいます。ブラーマンと同様に、対等な関係になりたいと強く願っています。ただし、ネパールが連邦共和制に変わってからも何も変わっていません。マオイストが政権与党になって様々な期待をしたけれども、現在も今までと何も変わらないことに危機感があります。

²⁰ マオイストの詳細については、小倉 (2002a、2002b、2002c、2006、2007) を参照。

²¹ 具体的なマオイストの成果として、マオイストは最低賃金を 3000 ルピー/月から 4300 ルピー/月に上げさせ、一定の評価を得ていると話すネパール人もいた。

²² マオイストの 15 歳以降のメンバーは党員費として月 50～100 ルピーを支払っている。

この聞取りからわかるように、志の高い少数民族出身者たちは、村の発展のために、マオイストになって積極的に協力したが、現実は一方向に改善が見られず、期待が裏切られたように感じていることがわかった。マオイストの目標には共鳴するけれども、マオイストの暴挙や一方向に進まない村の発展から、不信感を持つようになった人々も多い。

3 ネパールにおける「包摂民主主義」

3章では、多民族国家であり、また、カースト制度が習慣として残存するネパールにおける「包摂民主主義」のあり方について論じる。「包摂民主主義」とは、多文化主義の思想の実現とされる。最後に、諸民族／カースト集団の憲法に関わる活動を分析することによって、それがどのように国家のあり方に影響を与えるのか考察を行う。

(1) 先住民族連合、各民族団体、マオイストの暫定憲法成立への影響

多文化主義の実現を目標とするネパールでは、諸民族の権利を実現する方法として、暫定憲法および、現在進められている新憲法制定において、「包摂民主主義」という考え方が導入されている。国連指導のもと国連開発計画(UNDP)の中に作られた憲法助言支援団 Constitution Advisory Support Unit (CASU) は、今回のネパール 2007 年暫定憲法、その後の新憲法制定に向けてのキーワードのひとつとして「包摂民主主義」をあげている。「包摂」とは、広義ではすべての人々を含むという意味である。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、集団内のことに関しては最大限自治権を認めるという考え方である。ネパールでは、包摂民主主義は 1990 年憲法から目指されているが、2007 年暫定憲法から本格的に取り入れられている。

2007 年暫定憲法が制定される前の 1990 年憲法において、第 18 条に少数諸民族の権利について明記されている。各集団は「自らの言語、文字および文化を保存し、育成する権利を有する」ことが記されている。また、第 26 条の 2 において「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」とし、少数諸民族保護に対する規定がなされていた。これにより、1990 年以降、ネパール先住民族連合 (NEFIN) をはじめとして多くの少数諸民族団体が設立され、様々な民族運動や活動が行われるようになってきた。

しかしながら、聞き取り、調査をする中で、1990 年憲法制定以降、憲法上は多文化、多言語国家をうたっているにもかかわらず、実際には、当時の政府がマイノリティへの要求に対して積極的に応えてこなかった面があることが明らかになった。例えば、1990 年憲法では、複数政党制は認めたが、宗教的マイノリティに対しては、ヒンドゥー教を中心とする国家としたために、その他の宗教政党をつくることが認められなかった(第 112 条 2 項、第 3 項²³)。また、少数民族に対しては、1990 年の民主化以降も少数民族が議会で活躍する機会は少なく、彼らの意見が政治に反映することは限られていたと言われる。高カースト層の政治家が過半数強を占める政治体制にはあまり変化はなく、幅広い市民層を代表する政治体制には変革されなかったと評価されている(香川 2011:2、Maharjan 2010:1)²⁴。このような政治状況の中で、マオイストが王制廃止、諸民族の権利の向上、格差の是正等の 40 項目の要求を訴え、その他の少数諸民族団体の運動にも影響を与えたことが分かってきた。

今回の暫定憲法成立を受けて実施された制憲議会選挙は、小選挙区定数 240 議席、比例代表全国区 335 議席、閣僚会議推薦 26 議席の合計 601 議席で実施された。この中の比例代表全国区(定数 335)については各政党から少数民族他一定の比率の立候補者を立てるように規定がなされた(表 2)。

谷川は、今回の制憲議会選挙の比例区の候補者比率について、「社会集団が男性と女性、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。」(谷川 2009:24)としている。確かに、多民族、多文化のネパールにおいて、被抑圧民族／少数民族のカテゴリーをひとつくりに捉えているのは問題であろう。しかしながら、従来は、このような分類分けもされてこなかったことを考えると、今回、暫定憲法制定とその後の制憲議会選挙を通して、今まで抑圧されたり、政治的アクセスが制限されてきた被抑圧民族／少数民族やダリット等のマイノリティの権利拡大が図られたといえるの

²³ 第 112 条 2 項:「単一の政治団体もしくは政党または単一の政治イデオロギーをもつ人々のみを、選挙または国政に参加させるか関係させるような法律、規制または決定は、この憲法に抵触し、無効である。」

第 112 条 3 項:「上記第 2 項に述べた目的をもって、または宗教、社会集団、カースト、部族もしくは地域を基礎にして、組織された政治団体または政党に対し、選挙管理委員会は承認を与えてはならない。」

²⁴ 植木(2006:234-236)が述べているように、ジャナジャティ全体の人口比率は、ブラーマン、チェットリよりも大きいにも関わらず、ジャナジャティの当選比率がブラーマンとチェットリの合計比率よりも少ない (UNDP/RIPP and NTG 2006; and Neupane 2005, Nepal Human Development Report 2009 UNDP, 160 頁の 1959-1999 年度カースト・民族別による国会議員の比率を参照)。一方で、これまで 0 に近かったダリットの議席比率を 6.5%としたことは意義深い。

ではないだろうか。

今回、少数民族が議会にアクセスすることをサポートするために設定されたアファーマティヴ・アクションの規定は、ネパール先住民族連合（NEFIN）や民族諸集団が求めてきた政治的な要求のひとつを実現する大きな一歩となったといえるのではないか。実際に、NEFINでのインタビューにおいて、Pasang Sherpa氏が「私たちの活動によって、制憲議会定数 601 人に対して少数民族出身者を 218 人入れることが可能となった。それにより、現在実際に少数民族出身者が制憲議会で自分たちの権利を主張している。この状況を見ても、結果として現れてきている。」と語っていることから、マイノリティの枠の規定によって、少数民族が議員として発言し、それぞれの政治的要求を主張することで、少数民族がエンパワーメントを果たしつつあることは明らかである。

今回の暫定憲法の制定、アファーマティヴ・アクション規定によって行われた制憲議会選挙によって、マイノリティの人々の議席数が増え、彼らのエンパワーメントとなった。その後の制憲議会における少数民族やダリットの活躍をみると、文言だけでなく実際の少数民族の権利拡大に関して、大きな一歩となっていくと考えられる。このことは、憲法の理念である包摂主義を前進させる一歩であると考えられる。

表2 比例区リストの候補者比率²⁵（制憲議会選挙法 付則1 第7部(3)）

代表されるべき集団		比率 (%)
女性		50.0
マデシ ²⁶	女性	15.6
	男性	15.6
ダリット	女性	6.5
	男性	6.5
被抑圧民族／先住民族	男性	18.9
	女性	18.9
後進地域 ²⁷	男性	2.0
	女性	2.0
その他	男性	15.1
	女性	15.1

(2) 連邦制に関する政党間、民族間の議論

〈連邦制の定義〉

現在、193の国連加盟国の中で28か国が連邦制をとっている。アンダーソン、ジョージは、連邦制の定義について次のように述べている。連邦制は、「少なくとも二つの政府システムがあり、一方は国家全体を、他方は地方を統治するものである、各々の政府は住民から直接選挙されるものであり、内政は自州で行い、外交などは連邦政府に委ねるなど、連邦政府と地方政府の間で主権を分割する方法である」（アンダーソン 2010：11-38）。そして、憲法によって、何らかの本質的自律性をもつ中央政府と地方政府双方に、財政も含む立法権限が公的に配分されていることが特徴としてあげられる。

連邦制というシステムは巨大な人口や領土を擁し、あるいは極めて多様な民族を内包している国家にとっては適合的と考えられる。アンダーソンは、連邦制の強みは幅広い多様性を許容することであると指摘している。谷川(2010:17-19)は、連邦制の目的とは、分権と統合による民主主義の実現であると述べている。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とし、かつてのパンチャヤット制時代のネパール王国のように、多民族国家においては、単一国家制度をとると支配民族・支配文化への同化政策に陥りやすい。そのことから、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り、ネパールの統治において非常に有効であると指摘している。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。支邦の区画において、何を基準に境界を決めるのかがネパールで問題となっていると論じている。アンダーソンも谷川も、多宗教であり、地理的に多様である、多民族国家において連邦制を摂ることは政治体制としては好ましいとしている。しかしながら、ネパール国内において連邦制の制度設計に関して、大きな意見の相違が見られる。以下で、連邦制に関する政党間の考え方の違い、民族間の考

²⁵立候補者は複数のグループに所属する場合があるためパーセンテージの合計は100%を超える。

²⁶マデシとは、ネパール南部に東西に広がる細長いタライ平原地帯に住む人々を指す。

²⁷後進地域とは、Achham, Kalicot, Jajarkot, Jumla, Dolpa, Bajahand, Bajura, Mugu, Humla Districts を指す

え方の違いを分析する。

〈政党間の連邦制についての考え方の相違〉

連邦制は暫定憲法の中で宣言されているが、現在の暫定憲法では具体的には何も規定していない。多民族国家ネパールにおいては、連邦と州との関係や、どのように州を設置するのか等各党によって主張に違いがある。以下に主要三党（マオイスト、統一共産党(UML)、ネパール कांग्रेस)の州の設置案について整理する。²⁸

マオイストは州の設置にあたり、各州に民族名を入れた「民族州」の設置を第1の目標としている。統一共産党(UML)は、民族州を基本にしなが、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連邦州をつくるべきであるという立場をとっている。これに対して、ネパール कांग्रेसは、国民統合を重視し、カースト/民族ごとの州区画には慎重な立場をとっている。地理、人口、資源、行政効率を中心に民族や文化を考慮した連邦制を導入しようとしている。

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ている。分権と自治、とくに多文化・多民族の共生がキーワードとなる現在のネパールの状況を考えると、連邦制が適しているという点において、各政党とも賛成している。しかしながら、連邦制、特に州をどのように捉えるかについて、中身をみみると、上記のように主張に違いが見られる。3党の州設置方法の主張の中で、特にマオイストとネパール कांग्रेसの主張には隔たりがあり、話し合いによって解決するには難しい状況といえる。

マオイストは州制度に民族名を組み込むことを主張しているが、現状では、各地域に各民族が入り込んでい、州内に必ずマイノリティが生じることになる。聞き取り調査において、「マオイストも州制度に民族名を入れることは難しいことが分かっている。」それでも民族ごとの州の設置を目指すのは「政権をとるために、少数民族等から、民族州を作るという約束をしているので、民族州を断念することになると、支持が得られなくなってしまうから。」という意見を聞いた。²⁹

暫定憲法制定時は、国王の独裁に対して国民は反対しており、暫定でもいいので、現在の憲法を変えて、早期に憲法を制定して王政を廃止し、連邦共和制にしたいという思惑が各政党とも一致していた。また、ネパール国軍の中にも王制派と民主派の双方があり、早期に解決しないと軍の内紛で再度内戦になる恐れがあった(旧憲法では国軍の指揮権が国王にあったため)。

これに対して、新憲法制定にあたっては、新憲法制定における連邦制の議論が進まない理由として、以下の3点の問題があるとされる。第1点目にマオイスト側の問題として、かつて政権奪取のため少数民族他、多数の支持勢力に多くの約束をしてしまい、すべてを新憲法に盛り込むことができない状況がある。第2点目として、 कांग्रेस党、統一共産党(CPN-UML)などその他の政党に関しては現在マオイストの支持率が下がってきており、このままマオイストが政権運営につまずけば、次期選挙で自分の政党が有利になるため、多数派のマオイストに対して非協力的である。第3点目として他国との関係で、憲法制定に対して支援、協力(関与)をしているインド政府が支援するネパール国内政党を決めかねているという状況が背景にある。

筆者のネパールでの聞き取り調査においては、連邦制の導入について多文化・多民族の共生を実現する上で好ましいことであるという意見が多数であった。しかしながら、連邦制をどのように捉えるのか、州の区分をどのようにするのか等各党によって違いが見られ、今後も連邦制を導入するにあたり、非常に難しい問題となることが予想される。仮にすべての民族の要求を満たそうとして、民族ごとの州を作るならば、現在政府が認めている59の民族州すべてを作る必要があるが、北海道の1.8倍ほど国土の各地域に各民族が入り込んでい、中、59の民族州を設けることは現実として不可能である。

〈民族間の連邦制についての考え方の相違〉

ネパール先住民族連合(NEFIN)のPasang Sherpa氏他、数名の少数民族の方々に「各民族によって要求の違いはないか」と質問したところ、「先住民族集団としての要求はブラーマンやチェトリと同等の権利を要求していくという意味では大きな違いは無い。」との共通した答えを得た。また、「ネパール先住民族連合(NEFIN)の民族組織リーダーのなかには、ネパール कांग्रेस党の人も統一共産党(CPN-UML)の人もマオイスト党の人もいます。所属政党が違っても民族リーダーの要求は同じだ。」と話した。

しかしながら、実際に聞き取り調査を行うと、各民族によって、自民族の権利の中でも何を主張したいのか内容が異なるということが分かってきた。今回、調査対象としたタマン民族団体とネワール民族団体は、人口的に見ると、タマン民族はネパール全体の民族人口比率の第5番目であり、ネワール民族は第6番目であり、民

²⁸ 連邦制における各党主張は、参考資料Center for Constitutional Dialogue (CCD)、および谷川(2010)を参考とした。

²⁹ カトマンズ在住のK.K氏、N.S氏らからの現地聞き取り調査による。

族グループの大きさが比較的近いが、聞き取り調査において、人口構成の類似した民族間でも要求に違いがあることが分かった。

例えば、タマン民族においては、過去にシャハ王朝時代に「国の敵」だと見なされていたことが原因で、自分たちがタマン民族であるために軍隊や政府関係の仕事には入る事が出来ず、不利な扱いをうけてきたという経緯があり、暫定憲法制定に向けた要求及び現在の要求としては、世俗国家を求めている、政府機関登用への優遇措置の要求等、政治的・社会的要求が強い。一方で、ネワール族においては、現在は情報の規制もなくなり、政府が厳しいことを言わなくなったと感じているようであった。そのため、政府に対して政治的な面での要求をする必要性が薄れてきており、母語教育、祭や踊り、楽器などの自文化の保護活動に力を入れていることが明らかになった。現在のネワールの主な要求は、政治的というよりはネワール語、ネワール文字の公用語化や、ネワール独自の音楽や芸術などのアートの分野等の文化的要求が強く出ている。

(3) 考察

以上述べてきたように、現在、各民族で要求に違いがある。それは、各民族の歴史的背景、現在置かれている状況の差によってニーズが異なるのである。従って、新憲法で連邦制を導入し、民族ごとに自治をすることも重要ではあるが、現在各民族の経済面の発展、教育面の向上などの社会の発展段階（レベル）の格差の是正を第一にしていかなければならないだろう。新憲法制定後の社会民族諸集団の要求をうまく組み入れながら統治ができるのかは、教育を得る機会、職業を得る機会、政治への発言へのアクセス権等の平等を図ることであり、連邦制を導入するだけでは充分ではないのではないかと考える。

ネパールでは政府は59民族を認定しているが、実際にはまだ存在すると言われている。連邦制の問題点は、数十～数百の人口の少数民族の主張まで採用することができない点である。マイノリティはマイノリティのまま残される可能性がある。ただし、今回、連邦制を導入しようとしたことは、諸民族のブラーマン、チェットリの支配層からの搾取からの解放という重要なテーマに挑んだはじめてのものであり、筆者は意義深いのではないかと考える。

最後に、諸民族、マイノリティの権利に関して詳細に記述した膨大な内容の暫定憲法については、これまでの高位カーストの優遇された社会を改め、全国民の対等な国家を目指した精神が明文化されたものであり、新しい国づくりにとって意義深いものであると筆者は考える。国の方針としては、民主的であり、これまで虐げられてきたマイノリティにとって良い方向性であることは間違いないであろう。しかし、それぞれの民族／カースト集団、またそれらに支えられた政党がそれぞれの権利主張を曲げず、強調ばかりしては国が立ち行かないことはこれまでの話し合いをみても明らかである。

各民族／カースト集団のコンセンサスをどのように得るのか、それが一番の問題ではないか。それぞれの利益の共通項を探ることが必要である。コンセンサスを得ずに、連邦制を押し進めていけば、ネパールが州毎に分裂し、統一を欠いてしまうであろう。また、州内部に、更なるマイノリティが次から次に出現してしまい、国家統治は不可能だろう。従って、民族／カースト集団ごとに利益を求めればかりでなく、それぞれに妥協しなくてはならない面は必ず出てくるように思う。

これまで人々の精神面も国家体制も「王制」によって統一されていたネパールは、差別等の問題もはらんでいたが、統治という面で考えると、ネパールのような複雑な国家にとってはネパール人としてのアイデンティティ、プライドでもあったであろう。今後、「ネパール人」としてのアイデンティティよりも「民族／カースト」のアイデンティティを強調することは、国家という視点で考えるとまとまりがなくなってしまうであろう。差異を認めつつ尊重し合い、共通の利益を探ることが必要である。憲法制定過程にある今、共通の利益を見だし、それを新憲法のなかにどのように盛り込んでいくかが課題であり、今後の動きが注目される。

おわりに

新憲法制定のために樹立された制憲議会は、期限内に憲法を完成させることに失敗し、4年間の任期を終えて2012年5月27日に解散となった。新憲法制定に至らなかった理由としては、設置する州の数や境界や名前をめぐる、政党間で深い対立があったことが挙げられる。その後、バッタライ首相は2012年11月に新たな制憲議会選挙を開催すると宣言したが、野党であるネパール kongress 党と統一共産党 (CPN-UML) の合意を得ることができず、現在にいたるまで選挙を開催することができずにいる。このような状況下で、主要政党は2013年3月14日に、レグミ最高裁判事長を首相とする暫定選挙内閣を樹立し、6月21日に2度目の制憲議会選挙を開催することで合意した³⁰。

上記のように、引き続き新憲法制定に向けて政党間、政治家の間で様々な交渉が行われているが、ネパール国民の間で、新憲法制定が出来なかった事に対して、政党不信、政治家不信が広がってきている。このよ

³⁰ THE KATHMANDOU POST 第一面 2013.03.14 記事、日本経済新聞電子版 2013.03.14 記事より

うな中で、一部で王制への回帰の動きが見られる。旧国王支援の集会に国民が参加する動きも見られる。王制打倒で国民全体がまとまった暫定憲法制定当時では考えられない動きが出てきているという話を聞いた。

新憲法を機能させるには国民に憲法の内容を周知し、浸透させていかなければ形だけの意味のないものになってしまうため、NEFINをはじめ、その他少数民族組織でも啓蒙活動を行ってきた。新憲法草案には、NEFINのような民族組織や非政府組織（NGO）等を通じ、少数民族の意思は盛り込まれつつあるが、現在、正式な憲法制定には至っていない。

憲法制定過程においての少数民族出身の人々の活動を通して、彼らの権利意識に対する高まりをじかに感じた。人々から話を聞く中で、せっかく諸民族／カーストで話し合い、築き上げてきた憲法草案が憲法として制定されず、結局、今まで求めてきた諸民族の権利が認められないという事態になることを危惧している様子が窺われた。少数民族の人々が新憲法に対する強い期待を持っていることが伝わってきた。今後の新憲法制定を期に、各民族の経済面の発展、教育面の向上などの社会の発展段階（レベル）の格差の是正を行い、社会民族諸集団の要求をうまく組み入れながら統治ができる体制を作ることが望まれる。

参考文献

- アンダーソン・ジョージ 2010『連邦制入門』関西学院大学出版会
- 石井 溥 1992「ネワール」辛島昇、前田専学、江島恵教ら監修『南アジアを知る辞典』平凡社、pp. 531-532
——— 1992「タマン」辛島昇、前田専学、江島恵教ら監修『南アジアを知る辞典』平凡社、pp. 428-429
- 植木竜司 2006「ネパールにおけるマイノリティとマオイスト運動」『創価大学院紀要』28、pp. 227-243
- 小倉清子 2002a「ネパールを揺るがすマオイスト」『週刊金曜日』397号、pp. 24-27
——— 2002b「毛沢東主義に怯えるネパール（上）」『望星』33（8）、東海教育研究所、pp. 101-109
——— 2002c「毛沢東主義に怯えるネパール（下）」『望星』33（9）、東海教育研究所、pp. 103-110
——— 2006「ネパール「4月革命」-二世紀にわたる王制の歴史的転換」『世界』754、岩波書店、pp. 25-28
——— 2007『ネパール王制解体』日本放送出版協会
- 香川めぐみ 2011「ネパールの和平プロセス-なぜ現地の人々は「変わらない」と感じるのか-」『広島大学平和構築連携融合事業（HiPeCII） Discussion Paper Series』Vol. 8、pp. 1-15
- 佐伯和彦 2003『ネパール全史』明石書店
- 谷川昌幸 2007「16. ネパール」荻野芳夫、畑博行、畑中和夫編『アジア憲法集』第2版、明石書店、pp. 531-582
——— 2009「ネパールにおける平和構築と憲法」『長崎大学教育学部社会科学論叢』vol. 71、pp. 17-32
——— 2010「連邦制とネパールの国家再構築」『長崎大学教育学部社会科学論叢』vol. 72、pp. 15-30
——— 2011「ネパール平和省とその平和構築事業」『長崎大学教育学部社会科学論叢』vol. 73、pp. 13-28
- 安野早己 2007「ガルルトネ：家財の略奪-ネパールマオイストによる地方名望家への襲撃-」『山口県立大学大学院論集』8号、pp. 21-38
——— 2009「マオイストになった娘たち：西ネパールの村落社会から見た人民戦争」『山口県立大学大学院論集』10号、pp. 20-39
- 山本勇次 2008「ネパールのカースト社会における観光産業と社会的弱者」『立命館大学人文科学研究紀要』91号、pp. 99-170
- 吉村文成 1991「パンチャヤト制廃止、新憲法発布と歴史的変革の年」『アジア動向年報 1991』JETRO アジア経済研究所、pp. 576-580
- 水野正己 2006「国王と反政府政党勢力との出口なき抗争」『アジア動向年報 2006』JETRO アジア経済研究所、pp. 526-534
——— 2007「第2次民主化運動と国王政治の終焉」『アジア動向年報 2008』JETRO アジア経済研究所、pp. 514-522
——— 2008「暫定憲法下の政治抗争により再延期される制憲議会選挙」『アジア動向年報 2008』JETRO アジア経済研究所、pp. 500-505
——— 2009「ネパール連邦民主共和国宣言」『アジア動向年報 2009』JETRO アジア経済研究所、pp. 492-506
——— 2010「連立政権の交代で迷走する憲法制定議会」『アジア動向年報 2010』JETRO アジア経済研究所、pp. 490-504
——— 2011「長引く政治抗争で遠のく新憲法の制定」『アジア動向年報 2011』JETRO アジア経済研究所、pp. 478-492

- Gurung, Om 2010 'Indigenous Peoples and Peace Building Process in Nepal' *CNAS-HipeC Seminar in Nepal September 27, 2010*
- Gurung, Hakra Gurung, Yogendra Lai, Chidi Chhabi 2006 *NEPAL ATLAS OF ETHNIC&CASTE GROUPS*, NFDIN
 ——— 2006 *NEPAL ATLAS OF LANGUAGE GROUPS*, NFDIN
- Hachhethu, K. 1994 'Transition to Democracy in Nepal', *Contributions to Nepalese Studies*, Vol. 21, No. 1, pp. 124-126.
- Maharjan, Keshav Lall Maharjan, Pancha N. 2008 'Peace Negotiation in Nepal' *Journal of International Development and Cooperation*, vol. 14, pp. 67-101
- Maharjan, Pancha N. 1993 'ROLE OF THE EXTRA-PARLIAMENTARY POLITICAL PARTY' *CNAS Journal*, vol. 20, pp. 221-230
- 1998 'Local Election in Nepal, 1997' *Center for Nepal and Asian Studies (CNAS)*
- 1999 'Problems of Democracy in Nepal' *European, Bulletin Himalayan Research*
- 2010 'Inclusion as Challenge of Peace-Building in Nepal' *CNAS-HipeC Seminar in Nepal September 27, 2010*
- Pratap, Chhatkuli/Kishor, Chandra Khanal 2005 "Civil war a Product of Historic Social Imbalances with Internal and External Factor, Need For Social and Economic Transformation : A case Study of Maoist Insurgency in Nepal" 『国際人間学フォーラム』NO. 2 中部大学大学院国際人間学研究科、pp. 1-11
- Sharma, Pitamber 2008 *UNRAVELLING THE MOSAIC spetial aspects of ethnicity in Nepal* Himal Books
- Yadav, Upendra 2010 'Role of Madeshi Parties on Peace building Process' *CNAS-HipeC Seminar in Nepal September 27, 2010*

参考資料

- Election of constitution assembly act 2064 (2007)
http://www.worldstatesmen.org/Nepal_Interim_Constitution2007.pdf (2011年10月5日現在)
- Indigenous People's Constituent Assembly Member's caucus
http://www.idea.int/asia_pacific/nepal/upload/IP-position-key-points.pdf#search='CACUS%20nepal' (2011年10月5日現在)
- INTERIM CONSTITUTION OF NEPAL 2007
http://www.worldstatesmen.org/Nepal_Interim_Constitution2007.pdf#search='INTERIM%20CONSTITUTION%20OF%20NEPAL%202007' (2011年10月5日現在)
- The International Institute for Democracy and Electoral Assistance
http://www.idea.int/asia_pacific/nepal/index.cfm (2011年10月5日現在)
- UNDP Center for Constitutional Dialogue <http://www.ccd.org.np> (2011年10月5日現在)
- 外務省ネパール基礎データ
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/nepal/data.html> (2011年10月5日現在)
- タマンサマーズホームページ
<http://www.tamangsamaj.com/index.php> (2013年2月25日現在)
- 独立国における原住民及び種族民に関する条約 (第169号)
<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169> (2011年12月5日現在)
- 連邦制：統一共産党(UML)案
<http://www.ccd.org.np/new/resources/CPN%20UML.jpg> (2011年10月5日現在)
- 連邦制：マオイスト案
<http://www.ccd.org.np/new/resources/CPN%20Maoist.jpg> (2011年10月5日現在)
- 連邦制：ネパールコングレス案 "NC's federal model by Dashain" Myrepublica, 2009. 09. 17.
http://archives.myrepublica.com/portal/index.php?action=news_details&news_id=9900 (2011年10月5日現在)
- 連邦制：マデシ案
<http://www.ccd.org.np/new/resources/Madheshi%20Janadhikar%20Forum.jpg> (2011年10月5日現在)