

ネパール暫定憲法と包摂民主主義

谷川昌幸(政治学)

1. 憲法危機

ネパールは現在、深刻な憲法危機にある。旧憲法はすでになく、正式の新憲法はまだない。議会もなければ首相もない。行政は2013年3月13日発足の「暫定選挙管理内閣」が担当しているが、これは、首相ではなく最高裁長官を「議長」、高位官職経験者10名を臨時の「大臣」とする文字通りの暫定内閣である。最高裁長官は、いわば司法部から行政部に出向した国家危機管理人であり、制憲議会選挙実施後、本来の最高裁長官の職に復帰することになっている。まさに異例、ネパールは国家破綻の瀬戸際といってもよい。いったいどうして、このようなことになってしまったのだろうか。

2. 1990年憲法体制の崩壊

ネパールでは、1990年革命により国王主権の1962年憲法体制が打倒され、立憲君主制の1990年憲法が成立した。人民主権の議会制民主主義をとり、人権保障も手厚い。ところが、不幸なことにネパールは後発途上国であり、1990年憲法の運用に必要な政党政治の経験も、近代的な官僚制度も、諸権利保障のための最低限の経済力もなかった。政党は利権抗争に明け暮れ、汚職は蔓延し、生活格差は拡大する一方であった。

これに不満を募らせたのが、周縁化され搾取されてきた被抑圧「カースト/民族(caste/ethnicity)」である。彼らは、既成政党を見限り、マオイスト(ネパール共産党毛沢東派)を支持、2006年には反国王に回った議会派諸政党とも協力し1990年憲法体制を打倒したのである。この「2006年革命」の翌年、マオイストと議会派諸政党が暫定議会において成立させたのが、現行「2007年暫定憲法」である。

3. 2007年暫定憲法と包摂民主主義

2006年革命は、表面的にはマオイスト中心だったが、実際に革命を推進し勝利したのは、包摂参加(inclusion)を要求する被抑圧「カースト/民族」勢力であった。したがって、その結果成立した2007年暫定憲法も、マオイスト憲法ではなく、包摂民主主義(inclusive democracy)憲法であった。概要は以下の通り。

(1)国家・国民：主権者たる人民がこの憲法を制定・公布。ネパールは「独立、不可分、主権的、世俗的および包摂的な連邦民主共和国」であり、国民は「多民族、多言語、多宗教および多文化」。公用語はネパール語、国内使用の他の母語はすべて国民言語(national languages)。国歌は「多数の花々からなる我ら(多文化多民族の我ら)。

(2)権利：近現代の諸権利を幅広く保障。死刑は禁止。特徴的な権利としては、女性・ダ

リット(不可触民)・先住諸民族・被抑圧諸集団の政治的・社会的比例参加権, 各民族の言語・文化を保存し教育する権利, 子供のアイデンティティ権など。

(3)行政: 国家元首は大統領であり, 原則として内閣の助言と承認に基づき行為。行政権は内閣にあり, 首相は「政治的合意」または議会の多数により選出。軍指揮権および非常事態権限も内閣にある。2013年3月以降, 最高裁長官が「内閣議長」として首相代行。

(4)議会・政党: 制憲議会は1院制, 任期2年。「包摂原理」に則り, 小選挙区240, 比例制335, 内閣指名26の計601議員を選出。政党も憲法で明文規定され, 包摂的な党運営が必須要件。2008年5月発足の制憲議会は, 任期を4回延長したが, 新憲法未制定のまま2012年5月解散。以後, 無議会。

(5)司法: 最高裁は違憲立法審査権をもち, 長官は憲法会議の勧告に基づき首相が任命。

(6)地方自治: この憲法で初めて明文規定。資源と権限の地方への分割配分。

4. 包摂民主主義の陥穽

この2007年暫定憲法には, 二つ問題がある。一つは, 包摂参加は被抑圧「カースト/民族」の要求とはいえ, その法制化は西洋諸国の「押しつけ」の結果であるということ。西洋諸国は, 西洋流の包摂民主主義をネパールに持ち込み, 宣伝し, 影響力拡大を競ってきた。

もう一つは, 理論そのものの難点。近代民主主義が既存社会を一旦分解し, バラバラの諸個人から社会を再構成しようとするのに対し, 現代の包摂民主主義は即自的諸集団の覚醒を促し, 独自のアイデンティティを確立させ, 対自的集団として社会参加することを要請する。制度的には, 権力分有(power-sharing), 比例制, クォータ制, 連邦制, 集団の権利, 少数派拒否権, 自治権, 分離独立権など。こうした議論は, 多文化多民族化の進むポストモダン西洋諸国では妥当でも, 不用意に途上国に持ち込むと, アイデンティティ政治を刺激し, コミュナル紛争を激化させることになる。

ネパールの現状は, まさにそれである。ネパールには125もの「カースト・民族」がいる。そのそれぞれが, 多少はあれ, 排他的な独自アイデンティティの強化を競い, 集団としての権利を要求し, 不利となれば拒否権で抵抗してきた。その結果, 新憲法制定はおろか, 民族別州区画から各種機関人事にいたるまで, 重要なことは何も決められなくなった。包摂民主主義が被抑圧「カースト/民族」の権利向上に貢献したことは事実だが, その代償も大きかった。

ネパールの現在の憲法危機は, 包摂民主主義そのものに起因するだけに根深く深刻である。今後, 事態がどう展開するか, まったく予断を許さない。

(『憲法研究所ニュース』第31号, 憲法研究所, 2013年5月3日, 3頁)