

ブータンとネパールの民主化

戸 澤 健 次

論 説

ブータンとネパールの民主化

戸 澤 健 次

はじめに

第1章 近隣地域の政治動向

第1節 チベットの中国への強制的併合

第2節 シッキムのインドへの自発的併合

第2章 視界不良のネパールの民主化

第1節 歴史的背景

第2節 21世紀の今日の状況

第3章 ブータンの民主化

第1節 上からの民主化

第2節 立憲君主主義的議会制民主政治の確立

第4章 ブータンとネパールの民主政治の課題

第1節 ブータン政治における GNH (Gross National Happiness = 国民総幸福度)

(1) 政策原理としての GNH

(2) GNH と価値相対主義の系譜

第2節 ブータンのアイデンティティの危機 (Identity Crises)

(1) 政治地理学上の問題 (中国・ブータン関係, インド・ブータン関係)

(2) ネパール系移民・難民問題

第3節 ネパールはなぜ憲法が制定できないのか

おわりに

はじめに

ブータン第5代国王ジグメ・ケサル・ナムゲル・ワンチュクが2011年11月に初めて訪日した時、インタビュアーの「最も大切と思っていることは何ですか。」との質問に、即座に出た答えは、「アイデンティティです。」というものであった。記者はGNH（国民総幸福度）という答えを期待したかもしれないが、まだ31歳の若き新国王は明白に「ブータンであること」が最も大切なことと言明した。これは大方の予想に反する答えで煙に巻いたのではなく、国王の思考内容を率直に示したものと思われる。

ブータンの「立憲主義」（constitutionalism）は、まだ始まって数年しかたっていない。2008年、ブータンは新憲法を公布し、立憲君主制を定めるとともに、議会と内閣が国民に対して立法と統治の責任を負う議会制民主主義の体制を導入した。ブータンの憲法制定は隣国ネパールのそれとはまったく異なり、憲法制定過程は、きわめてスムーズであった。

ネパールでは国王の大権に主要な政党が挑戦し、国王への抗議に国民大衆が加わった大きな騒動の中で、国王親政が崩壊した。ネパール以外の隣接国家も、ブータンのように静穏かつ順調な国家体制の変化を見ることはできなかった。

ブータンの立憲君主議会制民主主義体制にも課題はある。国王親政から巢立った新生ブータンの重要な政治的課題の最たるものは、“アイデンティティ”の問題と言ってよい。ブータンは大国中国とインドに挟まれて存在する小さな山間国家である。国家としてのアイデンティティを失わないで、中国とインドとどう向き合うのかは、歴代の国王が常に腐心してきた最重要な課題であった。

アイデンティティの問題としてブータンに固有の重要課題に、ネパール系移民の問題がある。ブータン南部は国家経済の中心地であり、そこではネパール系住民が多数を占めている。幾世代もブータンに居住する移民、第二次世界大戦前後からの不法移民、ネパールからの出稼ぎの人等、立場は多様であるが、

南部に限らず、全人口に占めるネパール系の住民の割合はかなり高く、ブータン国民とは何かというアイデンティティが問題となりうる。

地理的關係からも、政治的配慮からも他国との緊密な接触を控えてきたブータンにも、第二次世界大戦終結後、近代化が避けられない情勢となった。第3代国王の時代から、ブータンは上からの近代化を推進するようになった。その後、第4代国王ジグメ・シンゲ・ワンチュクが1972年に16歳の若さで国王に即位すると、先進諸国では資本主義の繁栄の陰で多くの国民が貧困に苦しんでいる状況を見て、物質的豊かさよりも大切なものが存在することを強調し、GDP（国内総生産）やGNP（国民総生産）よりもGNH（国民総幸福度）の方が重要ではないかと主張し始めた。GNHの観点からみると、ブータンは非常に高い国民幸福度を達成している。

一方、人口約3,000万人に届こうとするネパールでは、1990年以後、常に民主化の過程にあったといっても過言ではない。政治における民主化は、ネパールでは大いに進んだといえる。にもかかわらず、ネパールでは、新憲法が制定に至らず、首相の選任まで難航して簡単には決まらない状況に陥っている。

周知のように、ネパールは、長きにわたった王政を廃止し、共和国としての再出発を始めたばかりである。それなのに、ネパールでは憲法が何故制定できないのか。本稿では、ブータンとネパールの民主化過程を近隣の地域と比較して検討するとともに、ブータンとネパールの直面する課題がどのようなものであるかについて考察を加えたい。

第1章 近隣地域の政治動向

第1節 チベットの中国への強制的併合

ブータンとネパールの近代化の成果を検討する際には、近隣地域がどのような実態であったかを理解することが求められる。というのも、近隣地域はそれぞれ独自の政治的運命をたどることとなったからである。チベットの場合、7世紀に吐蕃がチベット一帯を統一して以来、中原の中国歴代王朝と対等の往来

を続けていた。特に、仏教国であった元帝国時代は、モンゴル族の支配者を擁護者として、チベットの指導者は、元の皇帝と親密な関係を築き上げていた。近代になって満州族の清国は、やはり仏教国であり、チベットに敵対的ではなかったものの、康熙帝がチベットの独立に近い自治を容認していたのに対して、後継の雍正帝は清国の支配を受け入れるようチベットに使者を送った。雍正帝の軍事的圧力のもとで3分割されたチベットの区域割は今日までも残されており、1950年に支配を確立した中華人民共和国は、3分割の1つの西藏部（ラサを中心とするチベット中心部）のみをチベット族の自治区として認定した。

清国の滅亡以来、チベットは事実上の独立国として、中華民国の実効支配を受けていなかった。けれども、第二次世界大戦後、1949年10月に中華人民共和国が樹立されると、翌年、早くも中共軍は、「チベット解放」を目指して軍事行動を起こし、1月に中国政府のチベット駐留を要求し、10月にはダライ・ラマのチベット政府が実効支配していたカムド地方に侵攻し、同地域を軍事占領下に置き、指導者を捕虜とした。翌1951年、新疆方面、青海方面、カムド方面の三方からラサに向けて大規模な進軍が行われ、ラサが無血開城され、チベット政府に17か条協定（中央人民政府と西藏地方政府の西藏平和解放に関する協議）を認めさせた。これ以後、中国政府は、独立を要求することは無論のこと、より多くの自治を求める運動も中国からの「分離主義」とみて、厳しい弾圧を加えてきた。チベットでは幾度となく反乱がおこり、その都度、中国軍は、兵力において著しく劣り、装備の貧弱なチベット反乱軍を徹底的に殲滅し、逮捕、拷問、処刑が繰り返された。主だった蜂起を上げると、1956年、アムド、カム地方を皮切りとするチベット第一次動乱、57年から58年にかけて広範な地域で第二次蜂起、59年にはさらに大規模な反乱が生じ、この時、人民解放軍に観劇に招待されたダライ・ラマは、生命の危険を察知し、チベット国民約9万人を随行としてインドに亡命した。この年には3日間で15,000人が殲滅され、59年から62年までの散発的蜂起で93,000人が殲滅されたという。さらにその後、1966年に始まった文化大革命下では、紅衛兵による仏

教寺院破壊、仏教者批判は熾烈を極めた。

1976年に文化大革命が終結すると、中国政府のチベット政策にも変化が現れ、インドのダラムサラのチベット亡命政権との協議が始まった。1980年5月、中国政府の胡耀邦総書記がチベットを視察した後、対チベット政策は明白に緩和され、ダライ・ラマも、1987年9月、独立の要請を取り下げ、自治区の要求をするに至った。

しかしながら、チベットでは僧侶を中心とする独立運動が止まらず、1987年9月、ダライ・ラマが態度を軟化させたその時期にも、ラサ市内のジョカン寺で僧侶が独立を訴え、それに答えた民衆がデモを開始すると、武装警察が発砲し、数十人が犠牲となった。1988年にも同様な激しい抗議が行われ、当初チベットとの和解に理解を示していた胡錦濤党書記が態度を変え、1990年3月、チベットに戒厳令を宣言し、徹底的なデモ弾圧を繰り返した。胡耀邦が89年4月に死去するとさらにチベット弾圧が強化され、独立を求める絶望的な運動は、多くの焼身自殺者を生み出した。1990年代に入ると、軍事的衝突は消えたものの、家庭内でダライ・ラマの写真を掲げていることを理由に逮捕される等、チベット弾圧が緩和されることはなかった¹⁾。

近年でも、2008年3月にはチベット全土で反中国のデモが発生し、そのほか、2010年10月のデモ、2011年3月及び8月に反中国焼身自殺、2011年11月焼身自殺、12年1月にも焼身自殺、12年1月に抗議デモ等、絶え間なくチベット人は中国政府に対して抗議してきた。

しかしながら、強大な軍事力で裏打ちされた中国の意向を無力なチベット人が覆すことは全くできない。チベット人は、ダライ・ラマを宗教的指導者及び政治的指導者として迎えたいというささやかな願いもおそらく果たすことができないであろう。中国が、内モンゴルも新疆もチベットもかけがえのない中国固有の領土であると主張し、併合を当然視している以上、チベットの独立は困難と思われる。

1) チベット政治史は次の書を参照。W. D. シャカッパ、三浦順子訳、『チベット政治史』、亜細亜大学アジア研究所、1992年。

第2節 シッキムのインドへの自発的併合

17世紀中葉に成立したシッキム王国は、チベット仏教を精神的基盤とする仏教国で、今日のネパール東部とインドのダージリンを含み、ブータン王国のセブに隣接する小国であった。同じ仏教国のブータンから1710年代に支配を受け、また1788年には軍事的に優勢なネパールの侵略を受け、シッキム王は、そのつどチベットに亡命し、ダライ・ラマや中国の助力を得て王座に復帰した。

やがて、イギリスの東インド会社が、ヒマラヤの山間地域に勢力を伸ばし始めると、シッキムは積極的にイギリスに接近し、共通の敵ネパールに対抗しようとした。イギリスはシッキム王国を手玉に取り、1835年、わずかな資金でダージリン地方の支配権を買い取り、次いで、1861年に、このダージリン地域を英領インドに併合し、1894年、小国シッキムの首都をガントクに移し、シッキム全土を英領インドの保護領とした。

イギリスは、チベットとの小競り合いの後、戦いに勝利し、シッキムを保護領とし続け、第二次世界大戦後、シッキムを独立国ながらインドに従属する国家としてインドに引き継がせた。1947年にネルー首相がシッキムでインドへの併合に関して国民投票を行ったが、結果は不参加であった。その後、シッキムは、外交、国防、情報の各分野はインドに支配されつつ、独立国として立憲君主制を導入した。

シッキム最後の国王となったバルデン・ソングップ国王は国民にきわめて不人気であり、ネパール系住民の増加に伴って急成長を遂げたシッキム国民会議派が議会の多数派を占めるに至った。

1973年に王宮前で暴動が発生した時、国民会議派の政府はインド政府に正式に保護を要請し、中国の介入を恐れたインドは、素早く必要な措置を講じた。すなわち、特使を派遣し、武装警察に暴動を鎮圧させるとともに、正規軍を派遣して王宮を警護する近衛兵の武装解除を行った。そののち1975年4月14日、インド政府監視下でシッキムの国民投票が行われ、97.5%がインドへの併合に賛成票を投じるという結果となった。実際には、インドへの吸収に反

対する人々も存在したけれども、彼らはことごとく逮捕拘禁されていた。そうした事柄を考慮しても、インドへの併合を大多数のシッキム国民が選んだという事実は変わらない。シッキムによるインドへの併合の要請はすぐにインディラ・ガンディー政権に承認され、1975年5月16日、シッキムは正式にインドの22番目の州になり、シッキムの首相レンダップ・ドルジが最初の州首相に任命された。

シッキム王国は断絶し、チベット系の国王は廃位され、1979年には新体制下での州選挙が実施され、ネパール系のナル・バハドゥール・バンダリが州首相に就任した。バンダリは、1979年にはシッキム人民党（シッキム・ジャンタ・パリシャド＝SJP）を率いて選挙を戦い、85年以後はシッキム闘争会議（SSP）を率いて選挙に勝利し、1994年まで州首相の地位にあった。

その後、1994年にSSP内のライバル、パワン・クマール・チャムリンがシッキム民主戦線（Sikkim Democratic Front＝SDF）を結成し、バンダリへの反感を集めてSDFが圧勝し、実にこの党は2014年の州選挙まで、5期連続で圧勝している。

シッキムは、結局、王制を維持するどころか立憲君主制も許されず、共和制に移行するとともに、隣国インドに吸収合併されてしまった。民主主義の建前から、多数派になったネパール系住民の意思が決定権を持つことは当然であったし、ネパール系住民は、チベット系国王への忠誠心に欠けていて、国家社会での安定からもインドへの併合を望んだといっただよころ。歴史的経緯からみても、長い間シッキムがインドの保護国であったという事実も、住民感情に影響を与えたと考えられる。加えて、インド政府にとっても、シッキムの峠が対中国の戦略的重要度の高い地理的条件にあるため、シッキムのインド併合は望むところであった²⁾

2) シッキムの歴史は、主としてウィキペディア [History of Sikkim](#) を参照した。

第2章 視界不良のネパールの民主化

第1節 歴史的背景

ネパールでは、近世以来小さな王国が割拠していたが、ゴルカ族のプリトビナラヤン・シャハ王が1769年にネパールを統一して以来、王政が基本的国家体制となった。国家体制内の政治的対立の構図は、長い間、国王側と執権のラナー族との権力争いであって、民主主義の要請が繰り返されるのは、インドの独立運動などの影響を受けて、第二次世界大戦終結前後からであった。

民主化要求以前のネパールの歴史的背景を見てみると、統一ネパールは、初期のころチベットとの独占的交易と軍事的優勢を背景に、周辺国家を切り取り、版図を大きく広げていった。18世紀の終わりにはチベットとも対立し、両国は戦争に突入したが、清国の仲介で1792年に平和条約が締結された。19世紀初頭からネパールは近代装備のイギリス軍と対立し、1814年から15年にかけて大規模な戦争が勃発した。初戦では善戦したネパールも近代装備を備えたイギリス軍に降伏し、1815年5月のスガウリ講和条約で戦争は終結した。戦争の結果、ネパール側は多大な譲歩を迫られたが、イギリス側も領土割譲の代償を年金で支払うなどの妥協をした。

19世紀前半のネパールは宮廷内の血なまぐさい陰謀が絶えず、男系相続制の結果幼王が続出し、執権（首相）、摂政、大王等が権力を掌握することになり、とりわけ、1846年10月に、政権内の実力者の王妃との対決に勝利したジャンガ・バハドゥールは、まず王家に準ずるラナ姓を獲得し、次に大王、首相の肩書を得たのみでなく、次々と王家と姻戚関係を結び、さらに未来永劫にラナー族が実権を掌握し続けられる仕組みを構築した。すなわち、ネパール王国の立法、司法、行政、外交、軍事等一切の統治権を与えられる執権に就けるのは、父系同族継承制に基づくラナー族に限ると勅令で定めさせたのである。

ラナー族による専制政治は実に第二次世界大戦後まで約100年間続き、この間、ラナー族同士の内部で様々な陰謀や駆け引きが繰り返された。ラナー族の統治は、社会改革を推進した半面、極端な一族の身びいきや、偏った富と権力

の配分や、執権個人の私腹を肥やす行動が顕著であった。

その中で、1901年3月に初代ジャンガの孫にあたるデーブ・シャムシェルがラナ家執権第4代に就任したが、デーブは、ラナ家の他の支配者と異なり、イギリス本国の統治方法を学び、日本の明治維新の近代化をモデルにして、ネパールを少しでも民主化しようと努力した。その傾向は、既得権を守り、専制政治を継続しようとするラナ一族、特にすぐ下の弟チャンドラの利害と相いれず、結局、デーブの統治はわずか3か月で収束し、弟らにより監禁・追放されてしまった。

第二次世界大戦終結前後、ネパールにおける民主化の流れは、何よりもラナ一族の専制支配からの解放が重要課題であった。ネパールの民主化を目指すネパール人民評議会が第二次世界大戦直前に結成されたが、ジュッタ・シャムシエルの率いるラナ政府は1940年7月に大々的に人民評議会の弾圧を始めた。戦争終結後、インドが独立運動を強化していた1947年1月、カルカッタでネパール人の集会が開かれ、ネパールに立憲君主制を導入することを目指すネパール国民会議が結成された。

ネパール国民会議が結成された時、ネパール政界の構図は、トリブバン国王、ラナ保守派グループ、ネパール国民会議派+パドマ・シャムシエルのような改革派ラナ一族で構成されており、そのすべてが王政そのものを廃止して、ネパールに共和制をもたらそうという過激な民主化運動では決してなかった。

第二次世界大戦から1990年の民主化運動までの45年間にネパールは幾度となく憲法を公布し、国家体制の変革を模索した。簡潔に述べるならば、憲法改正、あるいは新憲法発布の流れは、王政へのこだわりと民主政治の要請の衝突を内容とするものであった。改革容認派のラナ家パドマ首相が手掛けた1948年憲法は、一応基本的人権の尊重をうたい、二院制を導入し、三権分流を建前とするもので、ラナ家の専制支配からは半歩抜け出た内容であったが、国王の権限が不明瞭なまだ不完全なものであった。しかも守旧派のラナ家モハン次期首相は、パドマの憲法草案を全く認めず、公布もしなかった。

1950年11月に武器を調達した会議派が武力行使を始め、戦局が不利になる

と、モハン首相はインドに仲介を依頼し、51年1月にデリー協定を結んで、立憲君主制を柱とする憲法を制定することに同意した。2月、トリブバン国王が10名の新内閣を発足させたが、モハン、ババルなどの守旧派も閣僚に含まれてはいたものの、この内閣の発足をもってラナ家による専制支配が事実上崩壊したとってよい。

次期総選挙後に制定される憲法まで施行する暫定憲法が1951年3月に制定されたが、これがネパールで公布された最初の憲法となった。こののち、ネパール政界は混乱し、総選挙も新憲法も施行できないまま内閣の総辞職を繰り返し、結局、1954年1月、業を煮やしたトリブバン国王が憲法を改正し、立法・司法・行政の3権全権を掌握した。その後、国王の親政は紆余曲折を経るものの、基本的に1990年まで続いた。

国王親政が始まった直後の54年4月、ネパールはインドとの間に、発電や灌漑、洪水防止のためダムや付属施設を建設するためのコシ河協定を締結したけれども、この条約は明らかにインドに有利なものとなっていた。王政ネパールは、インドとの関係で、経済援助や避難先として助けられ、他方で不平等条約に苦しめられた。

トリブバン国王が1955年3月にスイスで死去し、直ちに皇太子マヘンドラが国王に即位した。マヘンドラ国王は57年に実施する予定であった総選挙を、政情の混乱を理由にキャンセルし、親政を宣言し、55年4月にはバンドン会議に出席し、8月には中国と国交を樹立させた。マヘンドラ国王は中国以外にも精力的にトップ外交を行った。特にインドとは、10年ごとに更新される通商条約がインドに優位のままであったが、インドとの友好関係の維持が不可欠のネパールは、この不平等条約を受け入れ続けた。

ネパール会議派、ネパール国民会議派、人民評議会などが結成した民主戦線は、総選挙の実施を強く求め、国王は59年2月18日を総選挙開始の日とした。国王は憲法起草委員会を結成し、草案を暫定内閣で了承し、59年2月12日にネパール王国憲法を公布した。この憲法は民主戦線が望む民主化とは逆行する欽定憲法で、形ばかりの二院制議會を認めているが、全権は国王に委ねら

れるという国王親政を正当化する文書であった。政治家の失望は言うまでもなかったが、国民の落胆ぶりも大きかった。憲法公布直後の2月から4月にかけて実施された総選挙の結果、ネパール国民会議の党首B. P. コイララ以外の主要7政党の党首は枕を並べて落選となったことは、国民がいかに憲法体制に期待できなかったかを物語っている。

国王の権限が広範に認められていたにもかかわらず、1960年に、反乱騒ぎとゴルカ族の反政府運動を見て、マヘンドラ国王は、12月に非常事態宣言を発し、一切の議会活動と政党運動を禁止するとともに、国王を首班とする臨時政府を樹立し、国王親政を独裁化した。

マヘンドラ国王は自らの政治体制を正当化する1962年憲法を發布したが、これは、議会を拒否し、インドのパンチャヤト制度³⁾を導入し、国王を頂点とする国家体制を目指す欽定憲法であった。1963年1月に憲法とは別にパンチャヤト法が公布された。

1972年1月にマヘンドラ国王が病死し、ビレンドラ・ピール・ビクラム・シャハが第10代国王に即位した。72年から74年にかけて、反政府、反パンチャヤト運動は武装闘争の様相を帯び、ビレンドラ国王は憲法改正を約して鎮静化に成功したものの、75年12月に発表された改正憲法は、パンチャヤトをさらに強化するもので、会議派の期待を裏切るものであった。結局、国王は1980年5月に、パンチャヤト制を定着させるべきか複数政党制を認めるべきかを問う国民投票を実施した。このとき、パンチャヤト制支持票が54.79%で勝利し、国王は直ちに憲法改正委員会を設置し、パンチャヤトの改善を図った。80年12月に発表された改正憲法では、パンチャヤトの頂点たる国家パンチャヤトを国民が直接選挙で選ぶことにした点が最も大きな改正点であった。

1990年1月には、75郡の行政区の中で73郡が代表者を送る、大規模な会議

3) インドの村落に古くから存在する自治的な司法・行政制度。語源的には5人組(panch)を意味するが、実際には人数は定まっていなかった。長老会、名士会の様相を呈している。村レベルから地方レベルまで3層のパンチャヤトが存在する。マヘンドラ国王はこのパンチャヤト制の頂点に国王を位置させようとした。

派の全国会議が開催され、複数政党制民主政治の確立を決議したのに対し、共産党各派も大同団結し、連合左翼戦線を結成して会議派と共闘することを決め、政府の弾圧が激しさを増しても非暴力民衆運動は拡大し続け、ビレンドラ国王は、会議派の政府を承認せざるを得ず、1990年5月には、主権在民、基本的人権の尊重、立憲君主制および複数政党制民主政治を骨子とする新憲法の草案が作成され、同年11月9日、画期的な民主的憲法が公布された。

翌1991年5月、新憲法に基づく総選挙が挙行され、205議席の配分結果は、ネパール会議派が113議席を獲得し、党首のバタライが落選したため、書記長のB. P. コイララが組閣したが、親インド政策を批判され、スキヤンダル事件にかかわり、1994年7月に辞任した。1994年11月の総選挙では統一共産党が88議席で第1党に躍り出たものの、連立工作に失敗し、単独少数派政権を樹立したが、95年9月に不信任案を決議され、ネパール史上最初の共産党政権は約9か月で崩壊した。1999年5月に第3回総選挙が行われ、ネパール会議派が単独過半数を得たため、バタライが2度目の政権を担ったけれども、約10か月後に辞任した。ネパールの歴史書の解説にも見られる通り、「民主憲法公布以後も政局の不安定は続き、ビレンドラ国王の治世には、G. P. コイララ首相に始まってG. P. コイララ首相に至るまで8人の首相が代わったが、このうち6人までが同じ人物が繰り返して登場した。G. P. コイララが4回、チャンダが3回、タバが5回、バツタライが2回それぞれ首相を務めるといった具合に、変わりばえのしない顔ぶれが権力闘争に明け暮れて政権を奪い合い、見るべき国政の成果を取めることもなかった。」⁴⁾

第2節 21世紀の今日の状況

2001年6月1日、ビレンドラ国王を始め王族一家が月例の集会を開いていた時、悲惨な銃撃事件が発生した。政府からの発表によると、皇太子ディベンドラが自分が選んだ結婚相手を両親の国王夫妻に反対されて逆上し、自動小銃

4) 佐伯和彦、『ネパール全史』、明石書店、2003年、674ページ。第2章第1節のネパール史の叙述は基本的に、本書によっている。

で発砲して一族のほとんどを殺害し、自らも命を絶ったということであったが、その発表をうのみにする国民はほとんどいなかった。まず、この王族会議に一人だけ欠席していた王弟ギャネンドラは害を免れた。そして、皇太子が殺害したと言明したのは、現場で無傷で生き残ったギャネンドラの息子のパラスと母親のギャネンドラ夫人であった。

この事件にはあまりにも多くの謎があった。なぜ皇太子は自動小銃のような武器を王宮に持ち込めたのか、なぜギャネンドラが現場にいなかったのか、なぜパラスと母親だけが助かったのか——国民の疑問が答えを得るまでに、事態は急展開し、ギャネンドラが国王に即位し、パラスが皇太子となった。しかし、この事件が王族内でいかに悲惨な出来事だったとしても、政治的課題が棚上げになったわけではない。

20世紀末に武力闘争を始めたネパール共産党毛沢東主義派（マオイスト）は、王政に異議を唱え、共和制を要求していた。2001年7月から連続的にテロ事件が発生し、ネパール各地でゲリラ的武力闘争が展開されると、同年11月、ギャネンドラ国王は国家非常事態宣言を発し、議会制度を無視し、基本的人権を奪う政策を強行した。ギャネンドラ国王は、ブレンドラ国王が1990年代に短命の内閣を交代させた時と全く同じ手法で、変わりばえのしない政治家を首相に任命し、混乱の收拾にあたらせた。2001年6月から国王独裁の親政を決めた2002年10月4日までに、コイララ、デウバ、チャンド、デウバと目まぐるしいほど首相をすげかえた。そしてこの日10月4日の夜、国王は無血クーデターを敢行し、全閣僚を罷免し、国王が直接支配するという独裁的親政体制を宣言した。

2002年10月から2006年4月まで、ネパールの民主化闘争は最大の山場を迎えた。ギャネンドラ国王は相変わらず、デウバとチャンドを使って国王の意思を伝えようとし、2005年2月に議会と内閣を禁止し、非常事態宣言を再び発し、絶対君主制導入をもくろんだ。これに対し、それまで対立していたネパール会議派、ネパール共産党諸派など7派とマオイストとが大団結を果たし、議会制民主主義導入を目指すことを決めた。ネパールの民主主義の成熟を

思わせた歴史的瞬間であった。2006年4月に7党連合にマオイストが加わり、ゼネストが宣言され、その結果、4月24日には、国王が直接統治を断念し、議会の復活を約束した。直後にコイララが暫定政権を担当し、5月にはマオイストのテロ集団指定解除が行われ、11月、7党連立政府とマオイストとの間で「包括的和平協定」が結ばれ、2007年6月までに憲法制定議会（制憲議会）選挙を実施することが合意された。とりあえずの必要から下院は2007年1月に「2007年暫定憲法」を制定し、政治的スケジュールが展開し始めた。2007年12月、暫定議会は、暫定憲法の改正案を承認し、ネパールの新憲法は王政を廃止し、共和国憲法になることが決定された。

2007年の6月に制憲議会選挙が実施できず、1年の延長を経て、2008年4月に制憲議会選挙が挙行された。同年5月、第1党に躍り出たマオイストの主導する制憲議会で正式にネパールは連邦民主共和国として出発することとなり、ゴルカ朝のネパール王国は終焉を迎えた。

ネパールの民主化が急速に、力強く前進しているように思えるのはこの段階までで、2007年5月以降、信じがたいほどの停滞を見せた。民主政治の停滞は、経済の生命線である道路の整備が遅々として進まないことや、首都カトマンズの街角に山と積まれるごみの収集ができていないといった政策執行における無能だけの問題ではなく、国家体制を確立するために必要な新憲法の草案が、制憲議会で2015年1月に至っても議決できない所に見て取れる。

憲法制定のための制憲議会は混迷し続けた。2008年5月に制憲議会が発足し、第1党マオイスト党の党首通称プラチャンダ（本名プシュパ・カマル・ダハル）を首相とする連立政権が樹立された。2009年1月にマオイストは、共産党の一部と合同し、統一マオイスト党と名乗った。3月、統一マオイスト派が憲法草案を発表した。しかし、5月3日、プラチャンダ首相が対立する陸軍参謀総長を解任しようとして議会の内外から非難を浴び、翌日首相を辞任した。次期首相は統一共産党（CPN-UML）のマダフ・クマール・ネパールが就任したものの、翌2010年6月、辞意を表明した。ネパールの後継首相の選任は困難を極め、制憲議会で8回投票が行われたものの決まらず、結局、2011

年1月になってやっとネパール首相と同じ党派のジャラ・ナト・カナルが首相に選任された。カナル首相は混迷を抑えることができず、2011年8月、マオイスト指導者のバブラム・バタライが首相となった。

2008年5月に発足した制憲議会は2010年5月までに新憲法の草案を議決することになっていたが、不成立のため、会期を1年延長し2011年5月までとした。その後さらに半年ずつ2回会期を延長した。2012年5月ですべての憲法制定手続きを終えることになっていたのにこれも失敗し、結局制憲議会は任務を終えることなく、会期切れにて解散されてしまった。バタライ首相は2012年11月に制憲議会選挙を行うと発表したけれども、11月に選挙を実施できず、2013年5月に総選挙を延期したうえでさらに半年延期して2013年11月に第2回の制憲議会総選挙が実施された。結果としてネパール会議派が第1党となり、マオイスト党は惨敗した。第二制憲議会は憲法制定を目指して、2015年1月までに憲法草案を議決する予定であったが、結局不調に終わった。

2007年の暫定憲法を成立させて以来、2015年1月末日現在、ネパールでは国家体制の枠組みを形成する憲法が不成立のままである。

第3章 ブータンの民主化

第1節 上からの民主化

ブータン王国の近代化は第二次世界大戦後第3代国王ジグメ・ドルジ・ワンチュクの下で本格化した。1951年には、隣国チベットが中華人民共和国に組み込まれ、ブータンは好むと好まざるとにかかわらず、中国と隣接することとなった。第3代国王が急いだ近代化プログラムは、土地改革、農奴解放、立法と司法の分離などであった。次に国家統治に不可欠な建物と施設の整備を進めた。国会議事堂、高等裁判所、などの重要施設とともに、国立博物館、国立図書館、国立文書館、国立スタジアムを中心都市のパロとティンブーに建設した。民主化の流れでは、第3代国王は、1968年に国会に対して持っている否

認権を放棄し、翌69年には国王に対する国会の不信任案条項を提案した。これは国会が3分の2以上で可決すれば、国王は退位しなければならないというもので、急進的な改革案に国会側は躊躇しつつ受け入れた。

第4代国王ジグメ・シンゲ・ワンチュクは1972年に第3代国王が病死したのち即位し、73年に国会が不信任条項を返上して国王親政を承認したのに対し、立憲君主主義および議会制民主主義の導入を固く決意していた第4代国王は、徐々に、しかし確実に民主化政策を実現させた。国王は1981年に、全国で20ある県（ゾンカク）に県発展委員会を設置し、県レベルで様々な行政的課題を決定・実行できるようにし、さらに91年には全国で200ある村（ゲオ）に村発展委員会を設置し、地方分権化を促進した。そのうえで、選挙される120人の国会議員の選挙区を数村に定め、平均した数の国民を代表して議員が選ばれる選挙態勢を構築した。

1998年に第4代国王は自らが首班を務める閣僚会議の解散を発表した。この結果、国王は政府の最高決定機関から手を引き、閣僚会議は国会が選挙で選ぶことになった。さらに国王は国会が3分の2以上の決定で国王を罷免できる不信任条項を提案した。閣僚会議の大臣たちは国王の矢継ぎ早の改革について行けず、親政を放棄することを思いとどまるよう国王に直訴したけれども、国王はさらに先を行き、2001年には立憲君主主義を柱とする憲法の起草委員会が活動を開始し、2003年には10人の大臣で構成される閣僚会議が成立し、1年ごとの輪番制で首相役を各大臣が務める体制ができあがった。次いで2004年、国王は退位に言及し、最後の懸案事項であるブータンのアイデンティティ問題に取り組んだ。

南ブータンのネパール系移民の措置はブータンにとって重要な課題となっていた。国籍のないネパール系移民は国家安全上の危険分子であり、ブータン国籍を持つネパール系移民も、その数が増加してチベット系のブータン人を越すようになれば、民主的・自発的にブータンのアイデンティティが放棄され、シッキムと同じ運命をたどるかもしれなかった。シッキムは人数の上でネパール系が多数派となり、1975年に自発的にインド併合を決議した。国王は1980

年代に国籍法と移民法を改正し、新たな移民を制限するとともに、ブータン国籍の保有者を除く不法移民に国外退去を命じた。約8万人のブータンを追われたネパール系住民は難民となって国連の保護を受けつつネパールに帰還しようとしているが、大きな進展を見ていない。第4代ブータン国王からみると、人口75万人のブータンは、人口3,000万人のネパールからの移民の数は、潜在的脅威であるとして、ブータンのアイデンティティが失われないよう細心の注意が払われた。

第4代国王の最大の懸念は、ブータンとインドの関係であった。1949年に結ばれたインド・ブータン条約は、ブータンの外交と国防はインドの指導を受けると明言している不平等条約であったので、ブータンからは改正が望まれた。2007年2月に、ブータンはインドと対等な国家関係でインド・ブータン友好条約を締結した。第4代国王は、これらの懸案事項にめどが立つと2006年12月に第4代国王の退位及び第5代国王ジグメ・ケサル・ナムゲル・ワンチュクの即位が挙行され、国王が先導するいわば「上からの民主化」はブータンでは滞りなく実現の運びとなったのである⁵⁾

第2節 立憲君主主義的議会制民主政治の確立

ブータンの新憲法作成も順調に進められ、起草委員会はイギリスや日本の政治体制を参考にしつつ6年間以上の年月をかけて草案を起草し、2007年12月には各県代表20名を選挙で選び、国王が任命する5名の議員を加えて上院議員を確定し、2008年3月には、全国を整理して策定した47の選挙区から1名ずつが選挙で選ばれ下院が確立した。下院の構成は、ブータン調和党(DPT)が45名、国王の親族が率いて優勢がうわさされた国民民主党(PDP)が2名のみとなった。選挙結果を受けて、ブータン調和党のジグメ・ティンレイ党首が新憲法下初代首相に任命され、新憲法が両院の国会で審議され、2008年7

5) ブータンの歴史状況についての叙述は次の文献に基づいている。今枝由郎、『ブータンに魅せられて』、岩波新書、2008年、137-155ページ。

月、ブータンは初の成文憲法を施行することとなった⁶⁾

新憲法は、第4代、5代国王が望んだとおり、立憲君主主義的議会制民主主義の成文憲法となった。国会は2院制で上院25名に下院47名で構成される議院内閣制で、内閣は議会の多数与党が構成し、国会が国の最高立法機関であると明示している。司法の3審制、国王の弾劾制度などが新憲法の特徴で、民主的要素の強いものとなっている。

ティンレイ首相は、2005年にGNHの調査結果で国民の97.5%が現状に満足し幸福であると答えたことを踏まえて、ブータンの政治はGNPよりもGNHを重視すると言明し、小国ブータンは富の蓄積や軍事力の誇示によってではなく、平和的民主主義を育成することを目指そうとした。

しかし政治が幸福を万人に与えることは難しい。ティンレイ首相は正式な外交のない中国を訪問し、中国との関係の強化・改善に努めたが、インドはティンレイ首相の行動をこころよく思わず、インド・ブータン関係はティンレイ政権下で冷却し続けた。

2013年4月に第2回総選挙が実施され、野党国民民主党(PDP)が躍進し、2から32に議席を増やした。ブータン調和党(DPT)は30議席減らして15議席となった。DPT党首のツェリン・トブゲイが第2代首相に任命され、中国との関係を悪化させないでインドとの関係を改善する努力を始めた。2014年5月にインドで政権交代が見られ、ナレンドラ・モディ、インド人民党(BJP)党首がインド首相になった時、トブゲイは真っ先に祝意を表明した。同年8月に実施されたモディ首相の初めての外遊先が、ブータンであったことは記憶されるべきであろう。

トブゲイ首相は2014年6月末に初訪日をし、安倍首相ほかと対談したが、関係強化の一般的な言葉を交わしたのみで、具体的な進展は見られなかった。外務省のホームページに来日の記事が大きく扱われることもなく、成果に乏し

6) 根本かおる、『ブータン「幸福な国」の不都合な真実』、河出書房新社、2012年、50-54ページ。

い来日であった。同年9月にNHKがブータンと中国の関係について取材したのに答えて、「両国関係は友好的であり良好」との見解を示している⁷⁾。インド、中国との国際的な駆け引きは、間に挟まれた弱小国ブータンの宿命であり、そこでアイデンティティを保つことができるかが、実は最大の政治的力であり、それこそが歴代の国王が注意を払ってきた難問であった。

第4章 ブータンとネパールの民主政治の課題

第1節 ブータン政治におけるGNH（Gross National Happiness＝国民総幸福度）

(1) 政策原理としてのGNH

1972年に16歳で即位した第4代ジグメ・シンゲ・ワンチュク国王は、ブータンの取るべき将来の構想を考えるに当たり、経済成長を国家発展の指標とするGDP（国内総生産）偏重に対して批判的な立場をとり、1976年にスリランカのコロomboで開催された第5回非同盟国首脳会議に出席した折に、GNHはGDPより重要であり、これからの世界各国は物質的豊かさより国民の幸福追求を指標にすべきであると強調した⁸⁾。

2008年に憲法を制定するために上下両院が設立され、新体制下で初めての首相に就任したジグメ・ティンレイは、第4代国王の唱えた理念を実現すべく、対外的には国際会議があるたびにGNHの理念を訴え、国内的にはGNHを政策立案の基本的理念として定め、その精緻化を図った。2010年4月に経済同友会および日本GNH学会の招きで来日した時、ティンレイはブータン政府のGNHの具体化について詳しく解説する講演をした。彼は、GNH促進のため、ブータン政府が4つの柱を設定し、その4つの柱をさらに9つの領域に区分けして推進することとしていると解説した⁹⁾。

7) ウィキペディア「ブータン」参照。

8) 田中敏恵、『ブータン王室はなぜこんなに愛されるのか』、小学館、2010年、88ページ。
今枝由郎、『ブータンに魅せられて』、岩波新書、160-161ページ。

GNHの観点からみれば、ブータンはアジアでは圧倒的な先進国となる。2005年の国勢調査で「あなたは幸せですか」との問いに、国民の97%が幸せと答えている。2006年にイギリスのレスター大学が研究調査して発表したGNHの観点からの世界ランキングでも、ブータンは欧州先進国に次いで第8位となり、アジアでは最も幸福な国にランクされた¹⁰⁾GNH推進事務局長カルマ・ツイティームは、積極的に先進諸国の会議に参加し、GNHの理念の推進に努めた。

しかしながら、2013年7月に行われた第2回総選挙で、ティンレイの率いるブータン調和党は大敗し、47議席中45議席を独占していた与党は一気に議席を15議席に減らした。

一方野党の国民民主党は、2議席から32議席へと躍進し、党首ツェリン・トブゲイが首相に就任した。

野党勝利の原因は、一つには、ティンレイが2大国との関係で、中国寄りの姿勢を強化したことに対抗してインドが燃料への支援を中止したことから、ブータンの経済状況が悪化したことが挙げられる。何よりも、一人あたりのGDPが年間3,000ドルと、中国の2分の1、日本の15分の1であり、世界の中でも最貧国に属し、識字率も50%に満たないという現実が、5年間のブータン調和党政府による統治への厳しい批判となったものと考えられる。

国民民主党のトブゲイは、ブータンの問題は天文学的な借入金であり、高い失業率であり、官僚の腐敗である、GDPは確かに唯一の指標ではないであろうが、経済の低迷下で国民に基礎的な物資もいきわたらせないでGNHの高さ

9) ジグミ・ティンレイ、『国民総幸福度（GNH）による新しい世界へ』、芙蓉書房、2011年、22-29ページ。9つの領域と4つの柱の対応は次の通りとされている。

第1の柱：持続可能かつ公正な社会経済的発展 —— 「生活水準」「健康」「教育」

第2の柱：自然環境の保護 —— 「生態系の健全性」

第3の柱：文化の振興 —— 「文化」「精神的幸福」「時間の活用」「地域社会の活性化」

第4の柱：よきガバナンス —— 「優れた統治」（民主主義、平等、正義）

ケサン・チョデン・ワンチュク、『ブータン王国の国民総幸福（GNH）政策 —— 仏教思想はどのように活かされるか ——』、方丈堂出版、2012年、11-14ページ

10) 今枝、前掲書、167ページ。

を誇るのは、統治の逸脱であると訴え、国民の強い支持を得たのである。

トブゲイ首相は、2013年7月の総選挙で首相に選ばれた直後の8月に初めての外遊地にインドを選んだ。ブータン政府のインド重視への方針変化に呼応するように、翌年5月に新インド首相となったナレンドラ・モディが選んだ最初の外遊地はブータンであった。モディ首相は、ブータンのGNH理念を決して否定せず、近くの隣国インドとのGNHの増進を提案した。トブゲイ首相は、対中国と対インドの政策を調整しつつ、GNHとGDPのバランスを考慮した政策をとろうとしていると言える。

(2) GNHと価値相対主義の系譜

政策立案の理念として、「幸福度」を措定すると、政治哲学上、根本的な議論が生じる。詳論は稿を改めて論ずるほかないが、たとえばソクラテスやプラトンが正義実現を政治の目的と考えたように、あるいは現代政治が数値化される経済発展や軍事力を目標として展開されるように、政治が絶対的な価値を基準として展開するべきものなのか、あるいは、ギリシアのエピキュロスからローマのルクレティウス、17世紀イギリスのジョン・ロックの経験論、ロックの経験論を発展させた18世紀フランスのコンディヤック、同時代イギリスのヒューム、フランス革命時代のエルベシウスを経て、19世紀イギリスのベンサム功利主義における「最大多数の最大幸福」で頂点に達する、価値相対主義の系譜に立脚して、政治の目的を個人的、主観的、抽象的と批判される「幸福」に求めているのか、という政治哲学上、極めて困難な問題が存在する。

「国民の幸福」を政治目的とすると、たちまち幸福と感ずる内容は各個人で異なる主観的なものであるがゆえに、幸福感は個人的なもので、政治目標となりえないという批判が生じる。そのほかにも、幸福の内容は数量化しがたいもので、政策原理たり得ないという批判も可能であろうし、価値絶対主義の立場から、社会正義実現と国民の幸福実現とは必ずしも一致しないとの批判もありうる。

ベンサムは「最大多数の最大幸福」を功利性原理と名付け、それを唯一の政策目標と設定したため、国民の幸福の内容をできるだけ客観的に示すために、「幸福の計量化」を試みた。社会の利益は個人の利益の総和と見たベンサムは、快樂とか幸福とか個人によって重みの異なるものを一律に一定の基準で計算しようとしたのである¹¹⁾

ブータンでは、ティンレイ首相が、GNH 理念を政策原理としようとした。物量的な経済力、軍事力を目標とする現代の諸国家に対する批判を込めて、成長・市場偏重モデルから精神的充足モデルを唱えることに重要な意義があった。しかし、結局、GNH 実現のためには、できるだけ具体的な指標が必要となり、ティンレイ政権は、4つの柱、9つの領域など理論的精緻化をはかることとなった。

しかし、いくら GNH を促進して国民の幸福度が高まったとしても、経済的には相変わらず逼迫し、諸国からの支援を恒常的に仰ぎ、識字率も上がらず教育水準も低迷し、国民一人一人の生活水準が極めて低劣なままでは、国民が主観的に「幸福」だと叫んでも、客観的に最貧国のそしりを避けられないというトブゲイ現役首相の認識も正鵠を得ているというべきであろう。

第2節 ブータンのアイデンティティの危機 (Identity Crises)

(1) 政治地理学上の問題 (中国・ブータン関係, インド・ブータン関係)

ブータンにとって、国家存亡の問題は、北に中国、南にインドの2大国との友好関係維持ができるかという政治地理学上の問題である。歴史的に見て、この地域の中小国家は、2大国の政治意志によって翻弄されてきた。チベットは、第二次世界大戦後に中国に併合され、シッキムは1975年になって王国が廃止され、望んでインドの州に加わった。ネパールは独立を維持しているものの、2008年に最初の共和国制憲議会が設立されて以来、2015年に至っても、

11) 木原武一、『快樂の哲学——より豊かに生きるために——』、NHK ブックス。2010年、91ページ。

共和国憲法を制定できていない。ブータンが進路を誤れば、近隣諸国の轍を踏むことは明白であろう。

第5代国王が、最大の関心はアイデンティティであると明言したことは上述した。1999年の第4代国王戴冠25周年記念の時発表された長期開発要綱の中で、6つの指導指針が明示され、その第1の指針とされたのがブータン人としてのアイデンティティの確立であった¹²⁾

アイデンティティの確立を求めて、ティンレイ政権は公式には外交関係のない中国との関係向上に動き、トブゲイ現政権はインドとの関係修復に努めた。

政治地理学的観点からみて、ブータンの将来を最も大きく左右するのはインドであろう。1949年に不平等条約ながら、インド・ブータン条約が締結され、ブータンはインドからの経済的・技術的援助を受けるようになった。軍事的にも、ブータン軍の訓練はインド軍に委託され、ブータン・中国の国境では、インド軍兵士がブータン軍の指揮を執り、1個大隊規模のインド軍がブータン国内に常駐している。さらに、今日でもブータン軍の全国防費はインドの支援によっている¹³⁾

ブータンは、インドとの条約改正を2007年2月に実現し、この時期に第4代国王の譲位を行った。第4代国王は条約改正の実現で自らの大きな歴史的使命を果たしたと考えたものであろう¹⁴⁾

12) 6つの指針とは、1. ブータン人としてのアイデンティティの確立、2. 統一と調和、3. 主権と安全保障のための安定、4. 自立、5. 社会、財政、経済、文化、そして環境面での持続性、6. 柔軟性、以上である。根本、前掲書、45ページ。

13) 同前、36-37ページ。

14) ブータンの事情に詳しい今枝氏は次のように語っている。「インドからの自立は、第4代国王が自身に課した使命だったのでしょう。両国の間では、長年にわたりいわゆる不平等条約が結ばれてきました。そして念願であったその条約改正の実現を2007年の2月に達成させています。このめどが整ったのが前年の2006年なのだと思います。だからこそ、第4代国王は、同じ年の12月に譲位宣言をしたのでしょう。」田中敏恵、前掲書、154ページ。

(2) ネパール系移民・難民問題

ブータンのアイデンティティ危機は国の外からだけでなく、内部からも発生している。ブータン南部には、何世紀も前から、様々な事情でネパール系の移民が定住している。その数は正確ではないがブータン国民の約20%ともいわれ、ブータン国籍をめぐり、大きな国内問題となった。

元来ブータンに国籍法はなく、ネパール系諸民族は自由にブータン領に定住した。ブータンの第3代国王は、ブータン人としてのアイデンティティを問題視し、国籍法を定めて、ブータン国民の定義を急いだけれども、ネパール系諸民族はブータン政府の思うように掌握できなかった。

第3代国王統治下の1958年にブータン史上最初となる「ブータン国籍法」が制定され、かなり寛大な条件でブータン国籍取得が認められた。続いて第4代国王が、1977年に国籍法改正を行い、より厳しい条件を提示した。さらに1985年に第4代国王は再び国籍法を改正し、ブータン人と認められる条件を一層厳しくした¹⁵⁾

第4代国王がブータン国民のアイデンティティの確立に努めたのは、第3代国王統治下の1952年に、主としてネパール人移民からなるブータン・コングレス国家党が結成され、シッキムと同様にインド寄りの政策を主張していたことから、シッキムの二の舞とならないように、ネパール系移民の去就を明確化しようとしたものと思われる。つまり、ブータンに帰化するかブータンから出ていくかを選ばせようとした。

第4代国王は、ブータン国民を明確化し、違法移民・滞在者を追い出すこと

15) 1958年の戸籍法の3条件は、①出生を問わず、父親がブータン人、②最低ブータンに10年居住した成人で、ブータンに土地を持つか5年以上官職を有するかし、かつ国家に忠誠を誓う者、③ブータン人男性と結婚した成人女性で忠誠を誓う者、であり、この3条件は85年改正でより厳しいものとなった。85年改正法では、①両親ともブータン人、②1958年以前からのブータン居住者で登録する者、③帰化による国籍の取得、次の条件を満たし登録が認められた者、少なくとも片親がブータン人で一定期間ブータンに居住し、ゾンカ語を話し、ブータンの文化、習慣、伝統と歴史を尊重し、犯罪歴がなく、国王、国、国民に忠誠を誓う者、との3条件に制限された。根本、前掲書、74ページ、80ページ。

を可能にすべく、「88年国勢調査」を実施した。国勢調査では、真正のブータン国民から外国人まで、住民は7つのカテゴリーに区分けされた。国勢調査の翌年、1989年の国会で、ブータン人の行動規範となるべきものを「ディグラム・ナムジャ」政策として決定した。この政策は、事実上ブータンへの同化政策というべきもので、仏教文化を取り入れつつ、民族衣装や儀式の在り方を規定する外形的規範と、上下関係を重んじ、目上や高齢者への敬意を義務付ける道徳的・内面的価値観とを守るべき目標として提示した。総じてブータンの伝統と文化の継承を目指す政策と言える。

1990年秋、ネパール系移民・滞在者による民族同化政策と厳しい国籍法に反対する抗議活動が始まると、ブータン政府はこれを鎮圧し、不法滞在者を厳しく取り締まり始めた。こうしてブータンから強制的あるいは自発的に国を出るネパール系諸民族の人々は、インドを経てネパールに難民として大挙して押しかけることとなった。その数は約88,000人、国際社会の手厚い保護を得て、ネパールのキャンプに定住した。その後1990年代を通じて、このブータン難民は国際世論の関心の的となり、第三国定住プログラムが推進されたことにより、61,000人がネパールから第三国に出国した¹⁶⁾

ブータン人は民族衣装を身にまとい、GNHを重視して経済発展のみに偏らず、伝統文化を尊重する。それは、ひとえに小国ブータンのアイデンティティは、意図的に強く守らなければ容易に喪失してしまうことを、指導者たちが知悉していることを物語っている。

第3節 ネパールはなぜ憲法が制定できないのか

ネパールの第2制憲議会は、2015年1月になっても新憲法を制定できていない。1990年憲法を2006年に否定し、2007年1月に暫定憲法を制定したネパールが、その後8年以上たっても新憲法を制定できない政治的混乱は、いかに理解すべきであろうか。いろいろな原因が考えられるが、第一に考えられるの

16) 同前、98、135ページ。

は、2007年暫定憲法がかなり本格的なもので、しかもネパール政府は2010年までに8回も暫定憲法改正を実施していて、日常生活には暫定憲法で事たりているという状況であったのではないかということである。新憲法を制定するという使命感が、第2制憲議会でも明白には見られなかった。「合意ができなくて空が落ちてくるわけではない」¹⁷⁾とうそぶく議員には、どうしても決着をつけなくてはならないという切迫感は見られない。

実際、新憲法の条文の90%は合意が出来上がっており、残りはわずかという気持ちも議員たちにはあるのかもしれない。

しかしながら、合意できていない部分は極めて重要な条文であって、それ故に新憲法制定が停滞していることも疑う余地がない。対立の内容は、箇条書きにすると、以下のようになろう。

- ① 国家の代表や最高指導者をどう設定すべきか。
- ② マオイストが抱えてきた軍隊をネパールの正規軍にいかにして統合するか。
- ③ ネパール連邦民主共和国を正式な国家の名称とするが、その連邦の構造をどうすべきか。
- ④ 選挙制度はどうすべきか。
- ⑤ ②, ③, ④に関連するが、暫定憲法の承認する包摂的民主主義(Inclusive Democracy)をどう活かすか。

①の国家指導者の問題はつまるところ、どのような大統領制を導入するかに帰着する。大統領を個別に選び、強い権限を持たすアメリカ型か、大統領は国家元首であるが、名誉職に近いドイツやインド型をとるか、それとも、大統領と首相が任務を分かち合うフランス型にするか、であり、これは制憲議会でフランス型の大統領と首相が権限を分担する方式を導入することで、大方の一致

17) マオイストの幹部議員の一人ディナナット・シャルマはBBCのインタビューにこう答えた。「たとえ合意ができなくても、空が落ちてくるわけではない。もし、多数派の同盟議員が憲法議論を終結させるべく強行採決に持ち込んだなら、国民を二分して対決させることとなり、それはいいことではないでしょう。」BBC Online 21 January 2015

を見ている。

②の軍隊の問題は根深く、国家の正規軍になりたい毛派人民軍は、訓練不十分であっても、軍人名簿に名前を連ねるし、正規軍当局は、最左翼の思想を持つ人民軍の加入を快く思わないので、結局はスクリーニングをして、限定的に人民軍の正規軍への統合を認めるほかないと思われるが、プラチャンダ党首はこの方針を受け入れがたいものとして拒絶している。

③の連邦の構造の問題は、実質的に第2制憲議会で暗礁に乗り上げた対立項目であり、④とも直接的に関係する問題であった。現在、それぞれの事情で決められてきた地区（District）が、ネパール全土で75地区あるが、これに区切りをつけて、いくつかの州を措置しようとしているのである。新行政区割り、各集団が自己主張を譲らず、最後までまとまらなかった。例えば、民族別に分割せよとマオイストが主張し、下位カーストの人々がカーストごとの差別がないように線引きすることを望み、南部平原タライの住民がマデシ党を結成して、インドと接する南ネパールに東西に長く伸びる州の設立を強く望んだ。選挙方式に関しても、小選挙区制と比例代表制の割合で成案を見ることができなかった。

これら、②、③、④の問題は、つまるところ、現在の諸集団の既得権を包括して認めることが民主主義であるとする包摂的民主主義に起因すると考えられる。暫定憲法は、第4条で、「ネパールは、独立、分割不能、主権的、政教分離、包摂的で完全な民主主義の国家である。」と規定している。

マオイストも下位カーストの人々も、マデシ党の人々も、憲法に保証された包摂的民主主義を実践しているにすぎないことが理解できる。各集団が自己主張して譲らず、大切なことが何も決められないこの状況は、穏やかに言っても too much democracy であろう。厳格に言えば、ネパール暫定憲法は、国民の将来を危うくする理論を柱にしていると言わざるを得ない。民主主義を成熟させるには、現在の集団の利益に固執するのではなく、将来を見越して新集団の利益を設定する必要がある。また、決定方式として、少数者の尊重は当然としても、最終的には多数決による結果を受け入れねばならず、つまり、絶対的価値

によって裁断することなく、民意によってことを決する民主主義にあつては、妥協の精神が前提となっていることを知らねばならない。包摂的民主主義（Inclusive Democracy）で、「最大多数の最大幸福」を現実の政治目的として各集団が非妥協的態度をとり続けるならば、ネパールはこれからも大切な国家的決定が困難となると危惧される。

お わ り に

ブータンの民主化は国王が手掛け、国民が享受する形で推進されたのに対し、ネパールの民主化は戦後史のすべてを意味するといつてよい。しかもネパールではいまだに新憲法も制定できていない。ネパールでは、民主化を国民が渴望したにもかかわらず、実際に民主化してみても、見るべき成果がないどころか、政治状況が改善しているのかも不明なところがある。ネパールにおける政治的実験を見ていると、民主化が進めば政治が改善されると単純には言えないことがわかる。何よりも国民の多くが現状に不満足であることは疑いない。

ブータン国民の政治への満足度が高いことに対して、ネパールと比較して、人口、国の広さ、民族の多様さ、歴史的経緯など、条件が異なるがゆえに単純な比較は意味をなさないと言えるであろう。

あるいはブータン国民は権力の美酒の味をまだ知らないのかもしれない。世界の文明の恩恵に十分浴していないのかもしれない。やがていろいろわかってくれば、ネパール国民のようになるのかもしれない。

しかし、権力を欲するあまり、親が子を殺し、子が親を殺し、兄弟姉妹がそれぞれを排除することはブータンの現王室の歴史には見られないが、ネパールのゴルカの王室以来の歴史には陰謀と裏切りは日常的に生じた。

ネパールは、さまざまな民族がひしめき合う多民族国家であり、インドの独立運動や中国の毛沢東主義や文化大革命の影響を受けざるを得ない位置関係にある。

それにしても、ネパールの現状を見ると、民主化の闘争に何か欠けている

気がしてならない。民主化を実のあるものにするためには、民主主義の理解に妥協の必要性や、民主的決定を全体観に立って受容すること等が求められていると思われる。

ブータンのGNHは、幸福感のバロメーターであって、実際の幸福を与えるものではない。ブータンの国民が今後何をもって幸福の実態とするかは予知できない。結局、行き着くのは、国民がもつ文化・価値観ではないかと思われる。ブータンもネパールも、民主政治の結末を見るためには長い目で見ていく必要がありそうである。