

新たな民法の制定に向けて ～ネパール法整備支援の現場から(1)～

JICA 長期派遣専門家

長尾 貴子

この度、ネパールの法制・実務について寄稿する機会を頂いた。筆者は、JICA によるネパール民法制定支援の一助となるべく、2015年9月からJICAの長期専門家（法整備支援アドバイザー）としてネパールに派遣されているので、本稿では、ネパール民法をめぐる歴史とJICAの支援の経緯を簡単に紹介した後、ネパールの民法制定支援に関して、筆者が現地で実際に経験していることを織り交ぜながらお伝えしたいと思う。

1. ネパール民法の起こりから JICA の参画まで

(1) 新旧 Muluki Ain の成立

西暦1853年。フランスでナポレオン法典が成立した1804年からおよそ半世紀後、アメリカ海軍提督ペリーが率いる黒船4隻が神奈川県浦賀沖に来航、日本の近代化が始まった年である。ヒマラヤ連峰の麓ネパール王国（当時。現在はネパール連邦民主共和国。）では、この西暦1853年に、Muluki Ain (General Code) と呼ばれる法典が成立した¹（以下「旧 Muluki Ain」という。）。旧 Muluki Ain は、“mainly based on the Hindu religion and philosophy”²であり、カーストや性別に基づく差別、奴隷制度等を法制化したものではあったが、なおも“It was a codification of all the laws of the land: civil, matrimonial, criminal, religious and customary”³であり、本稿のトピックであるネパール民法の萌芽と言ってよいだろう。それから100年以上の時を経た1963年、進展する政治、経済及び社会状況、さらには市民平等の理念に対応するため、新 Muluki Ain が新たに制定され⁴、旧 Muluki Ain は廃止された。現在も施行中のこの新 Muluki Ain は、旧 Muluki Ain と異なり世俗的な法であるが、なおも民事及び刑事の実体法と手続法を包摂するものである⁵。

(2) 新民法制定に向けて／JICA の参画

ネパール国内では、1996年に反政府勢力と政府の間で武力闘争が始まり、政情不安定が続いたが、2006年11月に包括的和平合意が締結され、新たな国づくりに向けて動き始めた。この新たな国づくりの一環として、すでに時代の要請に答えきれなくなっていた新 Muluki Ain に替わるものとして、ネパールの伝統を尊重しつつも、民主主義、自由経済、科学技術の進展等の新たな要請に応え、市民平等をさらに推し進め、かつ国

¹ Muluki Ain の成立・公布は1854年であるという説もある。

² The Civil Law Reform and Improvement Task Force, *The Report (2010)*, 1.1

³ Yubaraj Sangroula, Geeta Pathak ‘*Gender and Laws Nepalese Perspective*’ (Pairavi Prakashan, 2002), 9頁

⁴ Nepal Law Commission が公開している Muluki Ain の英訳につき、次のリンク参照。

<http://www.lawcommission.gov.np/en/documents/2015/08/muluki-ain-general-code-2020.pdf>

⁵ 註2に同じ。

際標準に達する民法, 民事訴訟法, 刑法, 刑事訴訟法及び量刑法の5法（以下単に「5法」という。）を制定するという方針が、所轄官庁である司法省により決定された。同方針に基づき、当時司法省次官であったマダブ・パウデル氏（現 Nepal Law Commission の Chairperson）の主導の下、2008年12月にはCivil Law Reform and Improvement Task Force（以下「民事TF」という。）及びCriminal Law Reform and Improvement Task Force が立ちあげられた。このように新たな法制度の構築に向けてネパールが動いている中、JICAはネパール司法省の要請を受け、2009年4月、民事TFが取り組む民法起草を支援するため、民法を専門とする教授陣を中心としたアドバイザーグループ（以下「AG」という。）を立ち上げ、民事TFによる民法案の起草を支援した。紆余曲折の後、2014年には民法案（2014）が立法議会に提出され、立法議会内の委員会の一つである立法委員会（議員約50名と事務局によって構成されている。）へと送付された。その後しばらく審議は停滞していたが、2015年9月についてネパール憲法が成立したことを受け、2016年8月現在、目下法案の内容が検討され、必要な修正がされているところである。なお、他の4法の法案起草についてはUnited Nations Development Programme（UNDP）が当初から支援をしており、民法案と同様、完成した法案がすでに立法議会に提出され、同じく立法委員会で検討されている。

以上が、旧 Muluki Ain 成立から本日に至るまでの、ネパールにおける民法に関する動きの大筋である。あえて様々な点を省略しているが、ご容赦頂きたい。

2. 5法制定に向けたワークプラン策定

2015年12月のある日、筆者のもとに、UNDPのK氏から電話が入った。概要、2015年9月に憲法が成立したので、いよいよ5法制定に向けて本格的に活動を開始する時期が来た、UNDPは立法委員会からリクエストを受け、同委員会と共に、5法を可決するまでに同委員会において実施すべき活動のプラン（以下「ワークプラン」という。）を策定するために協議を開始したところであるが、JICAは長年にわたり民法支援に携わってきているのであるから、UNDPと共に立法委員会に協力しないか、というものであった。振り返ってみれば、筆者、ひいてはJICAがこの後始まる5法制定に向けた一連の活動に時期に遅れず参加することが出来たのはこの電話のおかげと言ってもよい。当該K氏とは、この電話の時点では、筆者が着任直後に参加したあるカンファレンスで一度挨拶し、名刺を交換しただけの関係であったが、この時思い出して連絡をくれたことに感謝するばかりである。同時に、JICA支援の命運が、専門家の情報収集能力、人脈、時には運にかかっているということを身をもって知り、専門家の責務の重さを実感した出来事でもあった。

その後、立法委員会事務局とUNDPと共に協議を重ね、立法委員会が作成していたワークプラン素案をより具体的にブレイクダウンし、立法委員会の最終承認を得て、2016年3月から同年10月を期間とするワークプランが2016年3月上旬に完成した。ワークプラン策定のための協議を実質的に主導したのはUNDPであり、法整備支援をする者としてその良し悪しは別にして、もともと組織規模も大きく、経験豊富な現地のスタッフを多く

擁している UNDP の力をまざまざと感じさせるものであった。この UNDP の迫力に対抗するためというわけではないが、ワークプランが完成するまでの一連の協議に参加する際には、筆者のリーガル・カウンセラーとして JICA の活動に従事し、日々筆者の活動を支えてくれているネパール人弁護士ラビン・スベディ氏の他、経験豊富な JICA ネパール事務所の大豆本由紀氏とゴパル・グルン氏にも都合のつく限り参加をお願いした。既述の通り、専門家の責務は重い、それと同時に、専門家一人ではできないことは少なく、ALL JICA 体制で臨まなければ事は進まないというのもまた筆者の実感である。

3. ワークプランの概要

上記2で述べた通り、5法制定に向けて立法委員会において実施する一連の活動とそのタイムラインを定めたワークプランが策定されたが、その概要は以下の通りである。

ステップ1：

各法案について、パブリックコンサルテーションでのプレゼンテーションの実施、関係者から得られた意見の分析、立法委員会による法案検討のサポート等、立法委員会の一連の活動をサポートするコンサルタントを選定する。

ステップ2：全国的パブリックコンサルテーション

立法委員会及びコンサルタントが高等裁判所所在地（合計16か所）へ赴き、当該地の裁判官、弁護士、検察官、NGO関係者等を広く招き、5法案に関する意見を募る。

ステップ3：カトマンズでのコンサルテーション（フォーカスグループディスカッション）

首都カトマンズにて、裁判官、弁護士、検察官、NGO関係者等により集中的に法案を検討してもらい、意見を得る。

ステップ4：International Expert Review

ネパール以外の国の法律専門家による法案レビューを受け、国際標準も踏まえたうえでの各法案に対する意見を得る⁶。

ステップ5：一連の活動で得られた意見を踏まえて法案最終化のうえ、本会議へ送付。

適宜の時期に：外国研修（立法委員会の議員や司法省関係者をネパール以外の国に招き、各法案について研修をする）

⁶ 民法案（2014）に対する International Expert Review は、立法委員会のリクエストを受け、AG が担当する予定である。

ワークプラン策定当初は、法案がすでに議会に提出されているにも関わらず、全国的パブリックコンサルテーションを実施するという方針（ステップ2）がやや不思議に思われた。各国の法律制定過程を知っているわけではないので比較をする立場にないのだが、大々的なパブリックコンサルテーションは、通常、法案の議会提出前に実施され、議会提出後は基本的に議会内で審議されるのが通常ではないかと思ったのである。事実、5法案に関する全国的なパブリックコンサルテーションは過去にすでに実施されている。そのためもあり、一部の政府関係者からは、この段階での全国規模のパブリックコンサルテーションはもはや不要である、5法制定に向けて動き出した2009年からすでに何年も経過している、憲法が成立したこの機を逃さず、一刻も早く法案を本会議に送付して成立させるべきであるという声も聞かれた。しかし、他方で、長らく審議が停滞していたことから、一般市民の間ではもちろん、法律家の間ですら、5法制定に向けた動きがあることが十分に認識されているかどうか不安があったため、awareness programとしての意味も込めて、再度全国的なコンサルテーションを実施する意義はあるという意見も聞かれた。この時、目の前にいるネパール側関係者の間で意見が割れる場面を目にして、外国ドナーとしての立場をわきまえながらも自国（日本）の意向や自身の専門知識等を踏まえ、存在感を発揮するという非常に難しい立場に立たされた。ネパールの実情を十分に理解していないことを自覚しつつ、慎重に意見を述べたが、果たしてネパール側関係者の目にはどう映ったのであろうか。いずれにせよ、立法委員会の意向により、全国的パブリックコンサルテーションを再度実施することが決定された。

また、民法案のコンサルタントとして、JICAの推薦の結果、立法委員会により、前出のマダブ・パウデル氏が選定された（ステップ1）。既述のとおり、同氏は民事TFによる民法案起草を牽引した方であり、民法案の起草過程や内容を熟知しており、その当時よりAGとの親睦も深い。パウデル氏が民法案のコンサルタントとして選定されたことは、JICAとして光栄、幸運であった。他の4法案についてもそれぞれ、UNDPの推薦の下、立法委員会によりコンサルタントが選定された。

以上の通り、ワークプランと陣容を整え、5法制定に向けて、立法委員会、UNDP及びJICAのジョイント・アクティビティが開始された。

次回以降、ワークプランに基づく一連の活動への参加を通じて、筆者が経験した法整備支援活動の現場をお伝えできればと思っている。

以上

参考文献（註に掲げたものの他に）

1. 独立行政法人国際協力機構 公共政策部「ネパール連邦民主共和国 民主化支援プログラム 協力準備調査報告書」（2010）