

～ 巻頭言 ～



ネパール大地震から考えたこと

前在ネパール日本大使

(日本総合研究所国際戦略研究所副理事長)

高橋 邦夫

今年の4月25日は、私にとって生涯忘れることのできない一日となりました。その日の昼、私は、同じ時期にネパールの日本大使館で勤務していた何人かの同僚と一緒に、カトマンズでの勤務を終えて3月に帰国、その後、定年退職した元同僚の慰労会に参加していました。その同僚が大過なくカトマンズ勤務を終えたことを皆で祝して散会した丁度その頃、ネパールではあの大地震が発生していたのです。帰宅するのとほぼ同時に弟から電話があり、テレビを見ろと言われ、その後はずっとテレビのリモコンのボタンをあちこち押しながら、現地の最新状況を得ようとして、一日が終わりました。

自己紹介を兼ねて、私がネパールとどのような関わりを持ったかをお話したいと思います。私は、今から約2年前の平成25年(2013年)の秋に、35年以上に及ぶ外務省生活を終えましたが、それまでの間、在外勤務のほとんどをアジアの国々(具体的には、中国・ベトナム・スリランカ・ネパール)で過ごし、スリランカとネパールでは特命全権大使を務めさせていただきました。この2カ国は単に地理的に南アジアに属するという共通点だけではなく、共に近年内戦を終えて国造りに励んでいるという共通点も有しています。結果論かもしれませんが、外交官生活の最後にスリランカとネパールの内戦からの復興のお手伝いを通じて、「国家とは何か」あるいは「民主主義とは何か」といった根源的な問題を突き付けられた思いです。

余談になりますが、ネパールにはスリランカ勤務の後に赴任しました。コロombo時代の大使仲間がカトマンズにいる自国の同僚に「今度、高橋がそちらに行くので、よろしく」と親切に連絡してくれたりしたため、先進国の大使方からは「Post Conflictの専門家」と見られ、また意見を求められることが多々ありました。この場合のPost Conflictとは、「内戦終了後の和解・復興」というほどの意味だと思いますが、これは決して私個人がスリランカで優れた知見を以って活躍したということでは決してな

く、日本政府が内戦中から「スリランカ和平のための4共同議長国」の一員（因みに、残りの3者は米国・ノルウェー・EUです。）として、和平実現のために積極的に活動し、その流れから内戦終了後の和解や復興にも積極的に関与して来ているため、大使であった私とその分野の「専門家」と見られたに過ぎません。

ところで、同じ「内戦終了後」の国とは言っても、スリランカとネパールとは全く状況を異にしていました。スリランカの場合は、多数派シンハラ人と少数派タミル人の対立から生じた内戦であり、内戦の終結もシンハラ人を中心とする政府軍がタミル人の反乱団体を殲滅するという形で実現しました。これに対して、ネパールの場合は、インド共産党の影響を受けたマオイスト（注:名称こそ「マオイスト（毛沢東主義派）」ですが、内戦当時は中国の直接的な影響はありませんでした。）が非民主的な政治の打破・カースト制度廃止などを掲げて武装蜂起したのが発端で、その内戦は、マオイストが政府・主要政党と包括的和平合意を結んで終結しました。

また、もう一つの大きな違いは、スリランカの場合は政府側が勝利を収めたため、その後も政治体制が変わるということはありませんでしたが、ネパールの場合は2006年の内戦終了後に設置された憲法制定議会で、それまでの王制が廃止されて連邦共和制を取ることが決まったため、文字通り一から国造りをしなければならなくなったという点です。それは道路や病院などのハードなインフラを作ることと共に、或いはそれ以上に、憲法の制定に代表される様々な国の制度や仕組みといったソフト面のインフラを作成することが喫緊の課題であることを意味します。本稿で、以下御紹介します我が国が支援しております法整備も、そうしたソフト面のインフラ整備の重要な項目です。

既に、御存知の方もおられるかも知れませんが、我が国の法整備支援は1990年代の後半にベトナムで実施されたのを皮切りに、その後他のインドシナ諸国や中央アジアでも行われるようになった比較的新しいタイプの途上国に対する支援です。ネパールにおいては2009年から法整備支援が始まり、民事法・刑事法の両方を含む伝統的な「ムルキ・アイン法典」を近代的な法律に置き換える作業のうち、民法典の制定を日本が受け持ち、その成果としての民法草案は2011年に他の法案とともに憲法制定議会で提出されました（注：以下にも書きますように、残念ながら新憲法それ自体が未だ制定されるに至っていないため、これらの法案も未だ採択されていません。）。また、法務省やJICA（国際協力機構）にはそれ以外にも法制度あるいはその関連分野について様々な協力を行っていただけており、例えば、民法草案の起草に続いて実施された民法解説書の作成、訴訟遅延解決のための「事件管理」に関する裁判官研

修などがそれです。更には広く民主化を促進するために、「コミュニティー調停制度」への支援や選挙管理委員会・メディアに対する支援なども行っていただいております。

他の国や国際機関も法律関係の支援を行っていますが、日本の支援の特徴は、あくまでネパールの実情に即した法整備を行っていただいているということだと思います。例えば、上記の民法草案作成に際しては、ネパールの法曹関係者との議論を通じて、ネパールの伝統や慣習なども斟酌しつつ近代法としての民法草案を作成されたことと日本の関係者の皆さんからお聞きしておりますし、「コミュニティー調停制度」につきましても、「欧米流の合理主義」から言えば各地に正規の裁判所を設置すべしということになるかも知れませんが、未だ開発の遅れた途上国であり、かつ自然条件が厳しく、司法機関が設置されている都市へのアクセスそれ自体が容易ではない地方における紛争解決の手段としてネパール政府が導入を決めたもので、その趣旨・必要性に賛同して日本が支援を行っているものです。

このように日本のネパールに対する法整備支援は一步一步着実に進展しており、またその間、多くの民族を抱えるネパール各地の法生活の実情調査や法曹関係者との意見交換のため、カトマンズだけではなく北部の山岳地帯から南部のインドに連なるタライ平野まで出向かれている我が国の法曹関係者の皆様に心から敬意を表する次第です。ただ、残念なことは、肝心の新憲法の制定が中々進んでいないことです。和平実現2年後の2008年に設置されました憲法制定議会は当初2年間で新憲法を作成・公布する予定でしたが、連邦制や政体のあり方（大統領制か議院内閣制か）を巡り、主要政党の間の折り合いがつかず、更に2年間の延長をして議論を続けました。しかし、それでも決着がつかず2012年5月に「終了」してしまっただけです。その後、厳密に言えば、新憲法が制定されないうちに何故憲法制定議会在「終了」したのかという問題もありましたが、それ以上に憲法制定議会の再設置が大きな問題となりました。それは、憲法制定議会の設置を決めた暫定憲法では、憲法制定議会はその名前が示す通り、新憲法を制定しその下で選出される新議会にバトンタッチするとされていたため、解散に関する規定も再選挙に関する規定もなかったためです。このように何らの規定もなかったため、紆余曲折を経て、主要政党のコンセンサスで憲法制定議会議員の再選挙を行う方法・時期などを決めることになったのですが、そのコンセンサス達成までに時間を要したため2度目の憲法制定議会議員選挙が実施されたのは、何と前の憲法制定議会「終了」から約1年半を経た2013年11月でした。

このように書いて来ますと、ネパールの政治は遅れているという印象を持たれる読者もおられるかもしれませんが、ネパールの名誉のために申し上げますと、約1年半

の政治の停滞の間、途上国ではよくありがちな軍によるクーデタといった動きはありませんでしたし、何よりも私を含む多くのネパール観察者を驚かせたことは、2度目の選挙直前にはネパールの人々を含むほとんどの人が議会「終了」時に与党であったマオイストの勝利を予想していたにも拘わらず、結果はマオイストが第3党に転落してしまったという事実です。換言すれば、約4年間の執政期間中、目立った実績を残せなかったマオイストに一般国民が厳しい審判を下したということだと思います。

そうした2度目の憲法制定議会議員選挙から新憲法が作られないまま、更に1年半近くが過ぎようとしていた今年4月25日にネパール大地震が起きたのです。冒頭書きましたように、私は当初ネパールが地震により受けた人的・物的被害の大きさに驚きましたが、その後次第に事態が落ち着くにつれて、そうした地震による直接的被害とともに、これまで縷々述べてきました新憲法制定を中心とするソフト面の国造りのプロセスがどうなるのだろうか、地震からの復興を口実にそのプロセスが止まってしまっているのではないかと、ということが気になり始めました。結果から申し上げますと、そうした私の心配は杞憂に終わりそうです。それは、復興のためにも新憲法を早く作成すべきであるとの声が高まり、地震発生後の6月初めに主要政党間で新憲法作成に向けた16項目合意が作られ、現在は8月中の新憲法草案作成を目指して引き続き話し合いが行われています。ただ、その一方で、そうした主要政党の合意に反対する中小の政党や彼らが代表する少数民族の人達は、「バンダ（道路封鎖）」・「チャッカジャム（交通妨害）」と言われる南アジア独特の抗議手段を使って自らの反対の意思を示そうとしており、今後の新憲法制定のプロセスが順調に進むか、なお予断を許しません。このように、ネパールの政治状況は中々見通せませんが、私自身は、2年間という限られた時間ではありましたが、カトマンズに住み、ネパールの民主化の動きを注視してきた者として、一日も早い新憲法の成立、それを受けての一層の法整備の進展、そしてそれらを踏まえたネパールの地震からの復興と更なる発展を祈っているところです。¹

¹ 筆者注：上記本文の記述は、あくまで筆者の個人的意見であることを念のため申し添えます。平成27年8月17日記。