

UNMIN（国連ネパール政治ミッション）の研究

水野光朗

愛知大学国際問題研究所紀要

第140号 2012年12月

UNMIN(国連ネパール政治ミッション)の研究

水野 光朗

1. はじめに

本論文では、UNMIN (United Nations Mission in Nepal; 国連ネパール政治ミッション) を、主として国際連合による平和構築の観点から考察する。

UNMINは、2007年1月23日に、ネパールにおいて実施される憲法制定議会(制憲議会)選挙の実施を支援し、ネパール共産党毛沢東主義派(いわゆるマオイスト)の武装解除を目的として、国連安全保障理事会決議1740⁽¹⁾に基づいて設置され、2011年1月15日に活動を終えた国連平和維持活動である。制憲議会は、1996年から2006年まで10年間に及ぶ内戦(主としてネパール政府とマオイストとの間で展開された武力衝突)が終結したことに伴い、その設置がネパール政府とマオイストの間で締結された包括和平協定に基づいて、規定された。

従来、内戦から和平にいたるネパール政治の状況は、主としてネパール政治史の文脈で分析されることが多く⁽²⁾、UNMINに着目した分析は、アストリ・スルケ(Astri Suhrke)によるもの⁽³⁾を除くと、ほとんどなされていない。

そこで、本論文では、UNMINに焦点を合わせて、考察を進めることにしたい。しかしながら、UNMINに関しては、第一次資料が、現時点において、ほとんど公開されていないため、資料上の制約があることをあらかじめ断らなければならない。また、この時期におけるネパール政治史については、先行研究が多く、内容も多岐にわたるため、必要最小限に触れる

(1) S-RES-1740(2007)

(2) 例えば、小倉清子、『ネパール王制解体：国王と民衆の確執が生んだマオイスト』、日本放送出版協会、2007年。

(3) Astri Suhrke, 'Virtues of a Narrow Mission: The UN Peace Operation in Nepal' in *Global Governance*, No. 17, 2011, pp. 37-55.

にとどまることも断らなければならない。

そこでまず第一に、UNMINの分析を始める前に、ネパールにおいて、なぜ内戦が発生したのかについて、簡単に整理しておきたい。

2. UNMIN前史

1) 内戦の歴史的背景

まず第一に確認すべきは、ネパールは多民族国家であるということである。例えば、ネパール国営ラジオは、ネパール語と英語の他13の「国民の言語」によるニュースを放送している⁽⁴⁾。

このような多民族状況のため、ネパールは、歴史的に見ると、「群雄割拠」ともいうべき政治状況にあった時期が長く続き、統一された中央政府が出現したのは比較的最近であった。

1768年9月、ゴルカ地方の有力者、プリトビ・ナーラーヤン・シャハは、カトマンズを攻略、翌1769年にはバクダプールを占領して、カトマンズ盆地を占領し、同盆地の東側から現在のインド領シッキムに至る地域を併合した。彼の死後は、二男のバハドゥル[バハードゥル]・シャハがゴルカの西側にある小王国を次々と支配下に治め、西ネパールから現在のインドのウッタランチャル[ウツタルアーンチャール]州にあるクマオン[クマオン]やガルワル[ガルワール]までも併合した。その後、1816年に当時インドを支配していた東インド会社とのあいだで取り交わされた条約により、現在のインド領に当たる地域を手放すことになるのだが、現在のネパールの領土の大半は、プリティビ[プリトビ]・ナラーヤン[ナーラーヤン]・シャハとその次男であるバハドゥル[バハードゥル]・シャハにより統一された⁽⁵⁾。こうしてシャハ王家による統一されたネパール統治が始まった。1816年に即位した第5代国王ラージェンドラ・シャハは、1846年9月、側近であるジャング・バハー

(4) 佐藤齊華、「少数民族の言語問題：「国民の言語」のゆくえ」（社団法人 日本ネパール協会編、「ネパールを知るための60章」、明石書店、2000年、124—127ページ）。ネパールにおける多民族と多言語状況については、鳥羽季義、「『多言語国家』ネパールと言語運動の波」（石井溥編、「アジア読本 ネパール」、河出書房新社、1997年、28—36ページ）も参照。

(5) 小倉清子、前掲書、165ページ。本書は、「進歩的なネパール民衆」対「反動的、保守的な王制」という一貫した枠組みにおいて、ネパール現代政治史を、主にマオイストの観点に立って分析している。

ドゥル・クンワールを首相に任命した。1848年には、ジャング・バハードゥルは、「ラナ」の姓を名乗り、1856年以降、首相職はラナ家の世襲となった。

こうして、シャハ家が国王の職、ラナ家が首相の職を世襲的に独占する政治体制が成立した。こうした、いわば「独裁」体制に対して、インド在住ネパール人とネパール、特にカトマンズ在住知識人の間に不満が高まり、1936年にラナ家打倒を目的とするネパール民衆協会（ネパール・プラジャ・パリシャド）が組織された。ラナ家は、この組織をただちに弾圧し、1940～41年に同組織の活動家の身柄を拘束した。

1946年10月には、インドのベナレスで、ネパール人の学生が中心となって反ラナ家を旨とする全インド・ネパール国民会議派が結成された。そして、1947年1月に、全インド・ネパール国民会議派とゴルカ会議派が合併し、ネパール国民会議派が結成された。さらに、1949年9月には、インドのカルカッタで、ネパール共産党が結成され、1950年にはネパール国民会議派とネパール民主会議派が合併して、ネパール会議派が成立した。

こうした一連の流れの中で、注目すべき事柄が二つある。まず第一に、反ラナ家を目的とした組織の結成とインドにおける反英民族独立運動との関わり方である。インドでは1930年代、特に1935年のインド統治法の施行と1937年選挙の後に、民族独立運動が高揚した。反ラナ家を目指したネパール人組織の結成は、こうしたインドにおける民族運動の高揚と時を同じくしている。しかしながら、少なくともインド国民会議派の公式文書や会議派指導者の発言を見る限り、インドにおける民族運動の目的は、イギリスからの独立にあって、ネパールにおけるラナ家打倒や反ラナ家運動への支援を目指したものではなかった。インドにおける民族運動の高まりを受けて、ネパールの知識人やインド在住ネパール人が、自らをネパールにおける政治の主人公と規定し、そのためにはラナ家を打倒する必要があると自己認識した結果が、ネパール会議派やネパール共産党といった組織を結成する動機であったものと思われる。現実問題としても、インド国民会議派であれ、全インド・ムスリム連盟であれ、インド共産党であれ、イギリスによる植民地支配をいかにして終結させるのか、1940年代になるとパキスタン運動とどう向かい合うのかが焦眉にして喫緊の課題であり、ネパールの政治に関心を払う余裕はほとんどなかったといつてよい。

第二の点は、反ラナ家運動とネパールの一般民衆との関わり方である。ネパール会議派であれ、ネパール共産党であれ、結成の中心となったメンバーは、ネパール在住の知識人やインド在住のネパール人であった。ネパールでは、シャハ家の王とラナ家の首相による封建的独裁体制が敷かれ、民衆は搾取の対象にすぎなかった。しかし、反ラナ家を掲げる組織は、こうした民衆が組織したものではなく、知識人が組織したものにすぎなかった。すなわち、反ラナ家の組織と民衆との間に、少なくとも1930～40年代においては、乖離があったのである。そして、反ラナ家の組織にとって、民衆をいかにして自らの組織に取り込むかが、課題となっていたのである。

こうした政治的状況に変化が訪れる契機となったのは、1950年9月のネパール国軍の反乱計画の発覚と、同年11月6日のトリブバン国王が駐カトマンズインド大使館に庇護を求めて駆け込んだ事件である。インド大使館に駆け込んだトリブバン国王は、11月11日、インド政府の援助によって、インドに「亡命」した⁽⁶⁾。1951年2月15日に、ネパール国民会議派、トリブバン国王、ラナ家の三者合意に基づき、トリブバン国王はネパールに帰国、2月18日に王政復古を宣言するにいたった。そして1956年にはトリブバンの後を継いだマヘンドラ国王が、ネパールの政治体制として立憲君主制を認め、1959年2月には行政権を国王に、立法権を議会に、それぞれ付与することを規定する憲法が公布されたのである。そして、総選挙が実施され、ネパール会議派が過半数議席⁽⁷⁾を獲得し、1959年5月に、ビシュウエーシュワル・コイララを首班とするネパール会議派政権が成立した。

その後、ネパール会議派と国王との間で、国家（国政）の主導権をめぐる駆け引きが繰り広げられるのである。こうした状況の中で、各政党や国王、ラナ家は、民衆からのいわば「支配の正当性」を調達するために、さまざまな政策をとるようになった。たとえば、国王やラナ家は、パンチャーヤト制によって、伝統的な村落共同体からの支持を取り付けようとし、ネパール会議派を代表とする各政党は議会選挙を通じて民衆からの支持を取り付けようとしたのである。

(6) なぜトリブバン国王が庇護を求める相手先外交使節として、インド大使館を選択したのか、必ずしも明らかではない。この出来事に関するインド側の関与の実態も必ずしも明らかではない。

(7) ネパール会議派は、109議席中74議席を獲得した。

かくして、国王对各政党による「支配の正当性」をめぐる対立状況が極大化した時、内戦が勃発したのであった。民衆の視点に立つと、民衆は国王对各政党の争いに、無自覚的であったかもしれないが、巻き込まれたのである。

2) 内戦の経緯

後に国連の平和維持活動を必要とする大規模な内戦状態が始まったのは、1994年7月にネパール会議派のギリジャ・プラサード・コイララ首相が、議会の解散を国王に要求し、同年11月の議会選挙において、ネパール統一共産党が第一党になり、同党のデウパが首相に就任したものの、党内対立によって議会で不信任案が可決（1995年9月）されて以降である。これに先立つ1994年には、反国王シャハ家、反ラナ家、王政打倒を旨とするネパール統一共産党（毛沢東主義派）（マオイスト）が結成された。これに対して政府側（国王とラナ家）は、徹底的な弾圧で応じ、政府側対マオイストという内戦の対立構図が出来上がった。マオイストは、一般民衆、特に貧困層に支持基盤を有するとされ、「人民戦争」の名の下で、各地の警察署（マオイストにとっては政府の末端組織として認識される）への襲撃を繰り返したのである。さらに彼らは、ネパールに進出している多国籍企業も政府と利害を一にしているとして、襲撃の対象と見なし、1996年にカトマンズにある多国籍企業が経営する飲料水工場を襲撃した。1998年5月、政府は警察力を動員してマオイスト掃討作戦を開始した。マオイスト側は、2000年9月にラプティ県ルクム郡で最初の「人民政府」を樹立するなど、内戦は激化の一途をたどった。2001年、政府は武装警察と議会警察を創設し、全土に非常事態を宣言して、国軍の動員も決定した⁽⁸⁾。

2001年8月3日、政府とマオイストとの間で第一回目の和平交渉が開始されたものの、同年11月23日に、マオイスト側が、42の県で政府軍と警察署を襲撃、政府側186人とマオイスト側21名が死亡し、和平交渉は中断した。2003年1月29日に第二回目の和平交渉が開始されたものの、同年8月27日にはマオイスト側が一方向的に破棄⁽⁹⁾、内戦は激化の一途をたどった。

(8) Pokharel, Tilak P, 'Nepali Rebels Walk Away from Peace Talks' in *World Press*, August 27, 2003.

(9) *Ibid.*

この間、一般民衆は、たとえば、2004年4月2日に「反王制」、「親民主主義」を主張するデモをカトマンズで繰り広げた⁽¹⁰⁾。また2005年1月11日には、政府による燃料代引き上げに抗議するデモやバリケードを行った。

アメリカは、2002年に政府軍兵士を訓練するための約200万ドルの資金と5000丁のM16ライフル銃を政府に供与、2003年には政府軍と合同軍事演習を実施し、政府に対する支援を実施した⁽¹¹⁾。しかしながら、2004年9月10日にカトマンズのアメリカ文化広報施設 (the United States Information Service) で爆弾テロが発生、9月13日には、必要最小限の人員を除くアメリカ大使館職員が国外に退避するに至った。

2005年9月3日、マオイストは三か月間の一方的停戦を宣言し、2006年5月3日に新たに首相に就任したギリジャ・プラサード・コイララも停戦を宣言し、両者の間で停戦交渉が再開された。

そして、2006年11月21日に、コイララ首相とマオイストのプラチャンダ党首との間で、包括和平協定が調印され、10年間に及ぶ内戦に終止符が打たれたのであった。

3) 包括和平協定

上述のように、2006年11月21日、ネパール政府 (コイララ首相) とマオイスト (プラチャンダ党首) との間で包括和平協定が締結され、10年間に及ぶ内戦が終結した。本協定の要旨は次のとおりである。

- 1) 1996年に勃発した内戦 (People's War) は公式に終結される。
- 2) マオイストの武装勢力は、武装解除され、政府軍 (国軍) に編入される。
- 3) 国王は、政治的権力 (political rights) をはく奪され、その財産は国有化される。
- 4) 双方は、人権と市民的自由を尊重する。
- 5) マオイストが全国に設置した人民政府 (People's governments) は廃止される。
- 6) ネパールにおける人権状況 (human rights situation) を監視するために

(10) 民衆のデモについては、Gopal Sharma, 'Nepal parties plan anti-monarchy rally' in *Independent Online*, April 9, 2004も参照。

(11) Sanjeev Miglani, 'Nepal's Maoist cauldron draws foreign powers closer' in *ReliefWeb*, August 18, 2003.

OHCHR-ネパールが、マオイストの武装勢力および国軍を監視するためにUNMINが、それぞれ設置される。

7) 封建的な土地所有制度を廃止し、科学的な土地の配分制度 (scientific land distribution system) を実施する。

以上が、包括和平協定の骨子である。注目すべきは、停戦の他に、人権や市民的自由の尊重であるとか、封建的な土地所有制度の廃止といった一般民衆に直接かかわる事柄も含まれていることである。これは、停戦の当事者が、停戦後の国家建設 (再建) の過程における民衆が果たす役割を重視し、民衆の支持なくして本協定を履行することは困難であると認識していたことを意味する。しかしながら、民衆は、「本当に平和が訪れるなどとは思えない」、「[この協定によって]一つのプロセスが終わったに過ぎない」⁽¹²⁾ などといったように、停戦の実現と本協定の履行に懐疑的な態度をとるものが多かった。

かくして、政府 (シャハ王家、ラナ家) もマオイストも民衆の支持 (「支配の正当性」とも換言しうる) を得ながら内戦を戦い、そして、停戦を実施することを求められた。民衆は、内戦に関与することを余儀なくされたものの、停戦には懐疑的であった。そして、内戦の当事者は、停戦の実現に際して、国際社会の支援を求めたのであった。これが、国連が、ネパールの内戦に直接関与し、UNMINを設立する直接的な契機となったのである。

3. UNMINの成立

本章では、包括和平協定の締結を受けた国際社会の対応を国連との関わり方に焦点を絞って考察する。とりわけ、UNMINがどのような過程を経て成立したのかを明らかにしたい。

包括和平協定の成立 (2006年11月21日) に先立つ、2006年8月9日に、コイララ首相とプラチャンダマオイスト党首は、連名で、国連事務総長に書

(12) 小倉清子、前掲書、203—205ページ。

簡を送り、王制を定めた現行憲法にかわって、連邦民主共和制を政体とする新憲法を制定するための憲法制定議会を設置するための議会選挙（制憲議会選挙）を実施するにあたって、国連に支援を要請した。そして、同年11月16日には、K.P.シャルマー・オリ副首相兼外相が、事務総長に書簡を送り、1）国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）による継続的な人権監視、2）武器と武装人員の監視、3）制憲議会選挙の監視と支援、4）包括和平協定の履行監視、を要請した。これらの要請を受けて、事務総長は、ネパールに技術評価ミッション（a multidisciplinary assessment mission）を派遣することを安保理に提案、安保理は12月1日に同提案を歓迎する議長声明を採択した。同年12月9～17日に技術評価ミッションはネパールを訪問し、国王、首相、マオイストを含む政府・政党関係者への聞き取りと現地調査を行った。2007年1月9日、事務総長は安保理に対して、事務総長特別代表の指揮下に位置づけられる政治ミッションの派遣を提案した。これを受けて安保理は、1月23日に決議1740（S/RES/1740）を全会一致で採択し、国連ネパール政治ミッション（The United Nations Mission in Nepal）が設置された。UNMINの成立である。

この決議1740の骨子は、次のとおりである。

- 1) UNMINは、包括和平協定の条項に基づき、押収された武器および武装人員を監視する。
- 2) UNMINは、包括和平協定において規定された双方の武器および武装人員に関する取り決めの履行において、合同監視調整委員会（Joint Monitoring Coordinating Committee）を通じた包括和平協定の当事者双方への支援を行う。
- 3) UNMINは、停戦に関連する措置の監視への支援を行う。
- 4) UNMINは、包括和平協定の当事者双方と協議のうえ、自由かつ公平な状況での制憲議会選挙の計画・準備・実施に関する技術的支援を行う。
- 5) UNMINは、選挙プロセスのあらゆる技術的側面の見直しのための小規模な監視チームを派遣し、事務総長および安保理に対して、選挙の実施に関する報告を行う。
- 6) UNMINのマンデート（活動委任期限）は、周辺情勢にかんがみ、本決議採択日より12か月間とする。UNMINは限定的な帰化で終了させる

との事務総長の意図を踏まえつつ、マンデートは、ネパール政府の要請によって、12か月間で終了する、または、延長することとする⁽¹³⁾。

そして2月8日、事務総長は、イアン・マーティン (Ian Martin) を事務総長特別代表およびUNMIN代表に任命したのであった。

これら一連のUNMIN設立の経緯で特徴的な点がいくつかある。

まず第一は、ネパールの内戦終結から新憲法制定に至る一連の和平プロセスにおいて、ネパール国内の当事者(「主体」とも換言しうる)は、政府とマオイストの二者に限定されてしまったことである。ネパールは多民族国家であり、マオイスト以外にも反政府勢力は存在した。特に南部に居住する少数民族マドヘシは、たとえば、マドヘシ人権フォーラムを組織し、反政府活動を行っていた。これらの勢力は、和平プロセスにおいて、捨象されてしまった。捨象された諸勢力は、のちに実施される制憲議会選挙で、かなりの議席を獲得し、新しい政治体制下で成立した新政権の脆弱さ、政権の不安定要因の一つとなった。また、和平プロセスに少数民族が参入することが難しくなり、国民統合を推進するうえで障害が生じた。

第二は、安保理決議1740の法的位置付けの問題である。この決議は、国連憲章第7章との関係を直接的に明示していない。すなわち、UNMINと強制措置・強制行動との関係が不明確なのである。さらに、「政治ミッション」と国連平和維持活動(PKO)との関係も不明瞭である。

これらのことは、UNMINの法的性格や位置付けがあいまいであることの一因となっている。たとえば、UNMINを国連平和維持活動の一覧表に含めている条約集と、含めていない条約集が存在する⁽¹⁴⁾。

第三に、安保理決議1740を採択した安保理の会合は、議事録によると、特に発言する政府代表はなく、4分間で審議を終えている。このことは、ネパールの和平プロセスに関して、何らかの直接的な利害関係を有していたり、和平プロセスを通じてネパールに対する影響力を直接的に拡大しよ

(13) *United Nations Security Council Resolution 1740 (S/RES/1740)*, January 23, 2007. および *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, January 9, 2007. も参照。

(14) 例えば、有斐閣が発行している国際条約集では国連平和維持活動のリストに含まれているが、三省堂が発行している国際条約集では国連平和維持活動のリストに含まれていない。

うとする国が、少なくとも安保理においては存在していなかったことを意味する。1950年から51年にかけて発生した政変を期に、インドはネパールに対する影響力の拡大を意図していた。しかし、2006年から07年にかけての和平プロセスの開始段階においては、ネパールに対する影響力の直接的な拡大を意図する国は、存在しなかった。

かくして、これらの諸問題をはらみつつも、UNMINが設置され、和平プロセスが始まったのであった。

4. UNMINの活動

1) 制憲議会選挙の実施準備のUNMIN

本章では、上述の経過を経て成立したUNMINが、どのような活動を行ったのかを時系列的に考察する⁽¹⁵⁾。

UNMINは成立する直前の2007年1月15日、ネパール政府は制憲議会選挙の実施を目的とする暫定憲法を公布し、暫定議会を設置した。この暫定議会には、ネパール会議派と並んで、マオイストも参加した。

UNMINは、設立（2007年1月23日）の直後、制憲議会選挙を6月20日に全国一斉に実施すると発表した。選挙制度は単純小選挙区制で、成人普通選挙制によるとされた。しかしながら、小選挙区の選挙区割りや有権者名簿の作成等、実際の選挙の実施に際して行う必要のある課題が山積していた。また、武装解除や武器・武装人員の監視・管理も、主としてUNMINの人員不足により、順調に進んでいるとは言い難い状況にあった。結局、4月4日に、UNMINは、ネパール国内の治安の悪化を理由として、制憲議会選挙の投票日を6月20日から11月22日に延期すると発表した。

ところで、2007年6月13～16日、ジミー・カーター元アメリカ大統領が、自らが代表を務めるカーター・センター（Carter Center）代表団の団長として、ネパールを訪問した。訪問の目的は、制憲議会選挙の実施に向けて、同国の政治指導者に和平プロセスを引き続き履行するよう促すことにあつ

(15) 以下の分析については、次の事務総長報告も参照。*Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, July 18, 2007. (S/2007/442)

た。そして、コイララ首相やプラチャンダ党首を含む政治的指導者と会談を行った⁽¹⁶⁾。

カーターのネパール訪問は、公式的には私人による私的訪問であるとされた。しかしながら、私人とはいえ元大統領の地位にあったこと、1992年に私人の立場で北朝鮮を訪問した際、当時北朝鮮の核開発問題で生じていたアメリカ・北朝鮮間における緊張の緩和にきわめて大きい役割を果たしたことから伺えるように、アメリカ政府の意向を暗に受けて行動することもあることを考えると、本当に一私人の私的訪問であると言い切れるかどうか疑問が残る。また、当時アメリカがどの程度ネパールに関心を寄せていたのかについても、現時点で公開されている第一次資料に依拠する限り、明らかではない。それゆえ、カーターのネパール訪問の意義については、後日検討が求められると言えよう。

さて、2007年10月5日、UNMINは、治安が悪化していることを理由に、制憲議会選挙の投票日を11月22日から無期限延期すると発表した。そして、11月26日、UNMINのイアン・マーティン代表は、コイララ首相と会談し、UNMINのマンデートを2008年5月まで六か月間延長することで意見の一致を見た。この直前の11月24日、カーターは、2008年4月に制憲議会選挙を実施することに期待感を表明している⁽¹⁷⁾。

UNMINは、制憲議会選挙の投票を2008年4月10日に実施することを決定、そして、4月10日に投票が行われたのである。UNMINが投票の実施に踏み切った背景は何であるのか。2007年6月のカーターのネパール訪問とUNMINの決定との間に関連はあるのか。これらの諸論点については、今後、第一次資料が公開されたときに改めて考察する必要がある。

かくして、UNMINは、暫定憲法に基づく制憲議会選挙の実施を支援した。そして実際に選挙が行われた。ただし、支援の具体的な内容、特に、どの国が、どのような支援を実際に行い、支援を受ける側（ネパール）がそれらをどのように受け止めたのか。包括和平協定の、いわば枠外に置かれた、ネパール政府とマオイスト以外の諸政党は、制憲議会選挙をどのように受

(16) カーターのネパール訪問については、カーターセンターのウェブサイト (<http://www.cartercenter.org/countries/nepal.html>) も参照。

(17) *Statesman*, November 25, 2007.

け止め、UNMINの活動をどのように評価したのか。選挙の実施とカーターはどのように関わったのか、とりわけ、UNMINの政策（方針）の決定への関与の度合いはどのようであったのか。そして、一般民衆は、UNMINとどう向き合ったのか。等々今後解明すべき課題はあまりにも多い。

2) 制憲議会選挙の結果とUNMIN—安保理第5938回会合を中心に—

このような経緯を経て実施された制憲議会選挙の結果、マオイストは575議席中220議席を獲得し、第一党となった。そして、ネパール会議派は、110議席を獲得し、第二党となった⁽¹⁸⁾。

2008年5月28日、制憲議会が招集され、新たな政体を連邦民主共和制と宣言した。そして即日王制を廃止して、ギャネンドラ国王は退位した。6月11日には、ギャネンドラは王宮を退去し、240年間続いた王制は終焉を

(18) 党派別獲得議席数は、次のとおりである。

政党名	獲得議席数
Communist Party of Nepal (Maoist)	220
Nepali Congress	110
Communist Party of Nepal (UML)	103
MJF	52
Terai Madhesh Democratic Party	20
Sadbhavana Party (Mahato)	9
Rastriya Prajatantra Party	8
Communist Party of Nepal (ML)	8
Janamorcha Nepal	7
Communist Party of Nepal (United)	5
Rastra Prajatantra Party Nepal	4
Rastriya Janamorcha	4
Nepal Majdoor Kishan Party	4
Rastriya Janashakti Party	3
Rastriya Janamukti Party	2
Communist Party of Nepal (Unified)	2
Nepal Sadbhavana Party (Anandi Devi)	2
Nepali Janata Dal	2
Snaghiya Loktantrik Rastriya Manch	2
Samajbadi Prajatantrik Janata Party Nepal	1
Dalit Janajati Party	1
Nepal Pariwar Dal	1
Nepa: Rastriya Party	1
Nepal Loktantrik Samajbadi Dal	1
Chune Bhawar Rastriya Ekata Party Nepal	1
Independents	2
合計	575

出所：http://www.nepalnews.com/election/votel.php (2012年5月1日閲覧) をもとに、筆者作成。

迎えたのであった。

7月18日、安保理は第5938回会合を開き、ネパール情勢について、イアン・マーティンUNMIN代表が報告を行い、各国政府代表による討論が行われた。

この会合では、おおむね次のような討論が行われた⁽¹⁹⁾。

会議の冒頭、議長（ベトナム政府代表ブイ・テ・ギアング (Bui The Giang)）は、インド、日本、ネパールの各政府代表から今次会合に出席を求める要請があると述べ、安保理のメンバーから反対がないことを確認したうえで、これら三カ国の政府代表が今次会合に着席した⁽²⁰⁾。さらに、UNMINのイアン・マーティン代表に出席を求め、安保理のメンバーから反対がないことを確認した上で、イアン・マーティンも着席した。そして、イアン・マーティンにネパール情勢について報告を求めた。

これを受け、イアン・マーティンは、次のような報告を行った。

5月28日に新しく選挙された制憲議会は、第一回目の会議を開き、ネパールの政体を連邦民主共和制であると規定し、国王は平和的に退位した。明日[7月19日]、初代大統領と首相を議会が選出し、新政府が成立することになっている。

当然のことながら、[UNMINは、]新政府との協議をまだ行っていないが、安保理主要メンバーの間では、UNMINのマンデートを延長することで合意に達している。マンデート延長については、ネパール政府国連常駐代表からも同意を得ている。

ネパールの暫定憲法は、首相は政治的合意 (political consensus) によって選出されるか、あるいは、それが不可能であれば、制憲議会議員の三分の二の議員によって選出され、三分の二の議員の投票によって罷免されることを規定している。

6月25日、[制憲議会で]新政府を構成するための主要七党連合 (the Seven-Party Alliance) 指導者間で、大まかな枠組み協定 (a broad-ranging

(19) UN democracy Security Council meeting 5938 (http://www.undemocracy.com/security_council/meeting-5938) (2011年11月1日閲覧)

(20) 当時、ベトナム、ベルギー、ブルキナ・ファソ、中国、コスタリカ、クロアチア、フランス、インドネシア、イタリア、リビア、パナマ、ロシア、南アフリカ、イギリス、アメリカが安保理のメンバー (理事国) であった。

agreement) が調印された。しかし、議会は、ただちに暫定憲法を[暫定ではなく正規の憲法に]修正する手続きを取ることができなかった。というのは、新たに選出されたマドヘシの諸政党—これら諸政党は主要七党連合に含まれていないが、議会で第4党の議席を占めている—が、ネパール南部のタライ平原を、将来の連邦制国家において、自治を持ったマドヘシ州 (an autonomous Madhesi province) とすることを強く要求しているからである。

目下、喫緊かつ解決されていない問題とは、各政党間における[政治的な]ポストと権限の分掌である。

大統領は、内閣の助言に従ってネパール軍を指揮するとされている。治安の維持と、マオイストの武装勢力の将来の取り扱いに関する事項は、各政党間の協議事項であり、引き続き国連に求められている事柄である。

6月25日の主要七党連合の協定は、マオイストの武装勢力を六か月以内に国軍に編入することを求めている。そしてこれに沿った形で、UNMINが引き続き六か月間武器と武装人員を監視することが求められている。それゆえ、ネパール政府は7月8日に事務総長に対して、6月25日の協定を履行する上で、このような監視と支援を求める書簡を発出したのである。

私[イアン・マーティン]は、ネパールを発つ前に、ネパール会議派、マオイスト、そして統一共産党の各指導者と会談したが、その際、彼らは、今後は継続して武器と武装人員を監視することだけではなく、6月25日の協定を履行する上で支援することの重要性を強調した。そこで、私はUNMINのマンドートをネパール政府の要請に応じて六か月間延長するという事務総長の勧告を承認するよう安保理に求める。

マドヘシの諸政党との最近の協議の中で話題になっていることの一つは、ネパール軍におけるマドヘシの占める割合を増大させる問題である。これは新憲法の制定に際して、歴史的に虐げられてきたあらゆる集団が平等と包括 (inclusiveness) に基づいて軍に参加することを保証する問題として考えられている。

マドヘシの諸政党が制憲議会を中断させたり、ボイコットし、さらには彼らの要求に反対する勢力がストライキやデモを行うことは、ネパールに適した連邦制を決定する道がいかに困難であるのかを物語っている。

新憲法が制定され、それに従って第一回議会選挙が実施されるまで、和平プロセスが完成したとは言えないと主張するネパール人もいる。そして、国に、[国軍とマオイストの武装勢力という]二つの軍が存在している間は、和平は成し遂げられたとは言えないことは、すべての人が認めるところである。こうしたいまだに危険な状況乗り越えて、ネパールを支援することが和平プロセスであり、[ネパールの]主要政治勢力は、皆、限定的であるが将来にわたってUNMINが存在する必要があること、そして、事務総長が、彼らの要求にこたえることを確信している。

この報告に引き続き、各国政府代表による討論が行われた。

まず、イギリス政府代表ピエース（Pierce）は、次のように述べた。

わが国[=イギリス]は、UNMINに関する事務総長とイアン・マーティンの報告を強く歓迎し、また、ネパールの和平プロセスにおいてUNMINが引き続き積極的な役割を果たすことを歓迎する。わが国は、UNMINのマンデートをさらに六か月間延長することを全面的に支持する。UNMINは、和平プロセスを進めるうえで重要な役割を果たしており、わが国は、ネパール政府が向こう六か月間UNMINを十分に活用するよう希望する。

つづいてベルギー政府代表グラウス（Graus）は、今回選挙によって選出された制憲議会議員のうち三分の一以上が女性であることを歓迎する。また、UNMINの六か月間のマンデート延長を支持する旨、発言した。

つづいてコスタリカ政府代表ウェイスレーダー（Weisleder）は、次のように述べた。

ネパールは、民主主義建設を始めたところであり、国連はこのプロセスで引き続き重要な役割を果たし続けるべきである。これこそがコスタリカがUNMINのマンデートを六か月間延長することを支持する理由である。中国政府代表ラ・イファン（La Yifan）は、中国はネパール政府の要請に基づくUNMINのマンデート延長を支持すると述べた。

ブルキナ・ファソ政府代表カファンド（Kafando）は、ネパール政府当局は、マンデート延長を希望すると表明しているところ、わが国はこの要望を支持すると述べた。

アメリカ政府代表デ・フォーレンティス（De Laurentis）は、次のように述べた。

わが国は、UNMINのマンデート延長を求めるネパール政府を支持する。アメリカは、UNMINを強く支持する。アメリカはネパールの民主化を支援するために約1000万ドルの支援を拠出することを表明する。

南アフリカ政府代表クマロ (Kumalo) は、わが国は、マンデート延長によってUNMINが残された活動を全うできることを希望すると述べた。

フランス政府代表デ・リビエレ (De Rivière) は、わが国は、安保理がUNMINのマンデートを六か月間延長するよう求めるネパール当局の要請に積極的にこたえるべきであるとの見解である、と述べた。

インドネシア政府代表クレイブ (Kleib) は、インドネシアは、六か月間UNMINのマンデートを延長するというネパール政府の要請と、事務総長の勧告を支持すると述べた。

ロシア政府代表ドルゴブ (Dolgov) は、わが国は、六か月間UNMINのマンデートを延長するようとのネパールの要請を支持すると述べた。

リビア政府代表ダッバーシー (Dabbashi) は、わが国は、UNMINのマンデートを延長するという事務総長の勧告を支持すると述べた。

クロアチア政府代表スクラシ (Skraci) は、わが国は、現在国連が新しい現実 (the new reality) に対応し、UNMINのマンデートを六か月間延長するという…[中略]…ネパール暫定政府の要請に留意する時であることに同意する、と述べた。

パナマ政府代表デ・ベンゴエチェア (De Vengoechea) は、UNMINの活動を高く評価すると述べた。

イタリア政府代表マントバニ (Mantovani) は、UNMINのマンデート延長に賛成すると述べた。

ベトナム政府代表ブイ・テ・ギアング (Bui The Giang) は、わが国は、UNMINのマンデート[延長]に関する決議案草案を用意したイギリス政府代表に謝意を表すると同時に、この草案が採択されることを期待すると述べた。

ネパール政府代表アーチャーリア (Acharya) は、次のように発言した。

ネパール政府の要請に基づき、UNMINのマンデート延長に関する事務総長報告 (S/2008/454) の討論に、ネパール政府代表が参加できるよう取り計らった[安保理]議長に謝意を表する。

マーティン特別代表が既に安保理を構成する諸国[理事国]に明らかにしたように、ネパールはその和平プロセスにおいて重要な段階を達成し、和平実現の最終局面に近づいている。

制憲議会選挙を成功裏に実施し、ネパールを連邦民主共和国と宣言したことによって、新たな政治的再編成が、国の和平実現を目指して開始された。

UNMINは、この過程で重要な貢献をした。安保理がわが国の要請に応じて2007年1月にUNMINを設立した時、そのマンデートには、停戦監視、選挙の監視及び支援、武器と武装人員の監視が含まれていた。

わが国は、事務総長が、わが国の要請にこたえて、UNMINのマンデートを六か月間延長するよう特別代表と安保理に認めたことに謝意を表す。わが国は、安保理がわが国の要請を支持することを確信する。

インド政府代表セン（Sen）は、現状にかんがみて、わが国は、UNMINのマンデートを六か月間延長するというネパールの要請を全面的に支持すると述べた。

討論の最後に、日本政府代表高須大使は、日本はUNMINのマンデートを六か月間延長することを支持すると述べた。

このように、安保理のこの会合におけるUNMINについての討論は、UNMINのマンデート延長問題に集中し、マンデート延長に反対する国は皆無であった。UNMINの活動に関する評価では、肯定的なもののみであり、否定的な発言は見受けられなかった。

しかしながら、討論において、ネパールの国内政治情勢、とくに制憲議会議員選挙の分析がなされなかったことは、UNMINの設置目標がネパールの内政に介入することではなく、制憲議会選挙の円滑な実施にのみあったことを考慮に入れたとしても、やはり問題があったと思われる。円滑な選挙の実施には、政治的安定が前提となるからである。さらに、政治が安定するためには、社会の安定、特にネパールのような多民族国家では、社会諸階層—たとえばマドヘシーの協力が不可欠である。

そして、結果的にみると、こうした問題は制憲議会選挙後、顕在化するのである。

かくして、安保理では、UNMINのマンデート延長が全会一致で承認され、

UNMINの活動について肯定的な評価がなされた。討論の中心は、UNMINの活動に絞られ、ネパールの内政や社会の分析に及ぶことはなかった。UNMINの設立目標からすると、この討論や評価は当然であった。しかし、後に明らかになるように、制憲議会選挙の実施のみによって、ネパールの政治的混乱が収束し、和平が実現することはなかったのである。

そこで、次に、制憲議会選挙後のネパール政治の動きを、UNMINの活動と関連付けながら明らかにしたい。

5. 制憲議会選挙後のネパール政治とUNMIN

本章では、上述した安保理第5938回会合（2008年7月18日）後のネパール政治の変動とUNMINの果たした役割について述べる。

安保理第5938回会合の翌7月19日、大統領と副大統領選挙が実施された。大統領選挙については、有効投票総数のうち過半数を得た候補がおらず、7月21日に決選投票が行われ、ネパール会議派のラムバラン・ヤードブが初代大統領に選出された。副大統領選挙については、7月19日の投票で、マドヘシ人権フォーラムのパラマーナンダ・ジャーが過半数票を獲得し、初代副大統領に選出された。7月23日に正副両大統領は、宣誓を行い、正式に就任した。

7月24日、ネパール外務省は、ネパール駐在各国外交団に、国家の正式名称を「ネパール連邦民主共和国（Federal Democratic Republic of Nepal）」、略称を「ネパール共和国（Republic of Nepal）」とするよう要請した⁽²¹⁾。

8月15日には、マオイストのプラチャンダが首相に選出され、18日に首相に就任した。

こうして、王政と必ずしも敵対しないネパール会議派出身の大統領、少数民族マドヘシの政党であるマドヘシ人権フォーラム出身の副大統領、そして、王政と内戦を繰り広げたマオイスト出身の首相という政治体制が成立した。表面的にはかつて内戦で相対峙していた、王政を除く紛争当事者が顔をそろえ、和平への第一歩を記した。この前提となる制憲議会選挙の

(21) 7月28日に日本政府は、ネパールの国号を「ネパール連邦民主共和国」に改称した。

円滑な実施を支えたのがUNMINであった。それ故に、UNMINは、ネパールの社会問題や内政に直接関与しないという原則を守りつつ、結果として和平の実現を支えたという点で、高く評価できよう。

ところで、プラチャンダ内閣は、制憲議会で、マオイストが過半数議席を獲得していなかったため、統一共産党やマドヘシ人権フォーラムなどによる連立内閣となった。それ故、プラチャンダは、特にマドヘシの社会的地位の向上を政策の中に取り入れたのである。

2008年9月10日、プラチャンダ首相は、制憲議会にネパール暦2065～66年予算(Policy and Program of the Government of Nepal For Fiscal Year 2065/066 (BS))を提出し、主要な政策として次の諸点を発表した⁽²²⁾。

- 1) 包括和平協定を迅速かつ確実に履行する。
- 2) 過激な要求を掲げているすべての集団 (all the agitating groups) に過激な要求を取り下げるよう求める。
- 3) 政府は、この国の民主化のための人民戦争 (the people's war)、民衆の運動、そして、マドヘシの運動の中で命をささげた受難者に特に留意し、ハイレベルの真実和解委員会を設置する。
- 4) 外資導入を促し、輸出を促進する。
- 5) 貧困追放、雇用機会の増大、不平等の縮小などの措置を取る。
- 6) 農民の労働組合の権利が確立される⁽²³⁾。
- 7) 在外ネパール人は、ネパール国内の産業、商業、インフラ整備に投資することが奨励される。
- 8) ネパールは、「不可触民のない国家 (the country free from untouchability)」として宣言される。
- 9) インド、中国といった隣国との友好関係を強化する。

これらの諸政策の中で、マドヘシや不可触民の社会的地位を向上させ、さらには、社会経済的格差の縮小を目的とする政策が注目されるが、他方、

(22) 全文は、www.necan.gov.np/govt_pol_prog-2008.pdfを参照。(2012年5月1日閲覧)

(23) 英文では、The trade union rights of the farmers will be established.「農民の労働組合」が「農民組合」を指すのか、「農業労働者の労働組合」を指すのか、明らかではない。

かつての王制を支えた王族の処遇について言及がなされていない点も特筆に値する。ネパール社会を安定させるためには、和平プロセスに王族を参画させることが求められるからである。

2009年1月2日、事務総長は、安保理で、ネパール情勢とUNMINについて次のような報告を行った⁽²⁴⁾。

- 1) 現在、ネパールが直面する喫緊の課題は、マオイスト武装勢力 (Maoist army personnel) を統合し、取り入れることである。
- 2) 2010年5月までに暫定憲法が完成する。
- 3) 2008年12月現在、UNMINには355名の職員が在職しており、そのうち文官は277名、文官のうち83名が女性である。
- 4) UNMINは、国軍とマオイスト武装勢力の武器を監視しており、現在、マオイスト武装勢力の7か所の武器庫で監視活動を行っている。
- 5) UNMINは、包括和平協定の履行を監視中である。
- 6) UNMINは、地雷除去作業を行っている。
- 7) UNMINは、2008年12月中旬までに、53箇所地雷原のうち5箇所を除去し、3箇所については部分的に除去が完了している。
- 8) UNMINは、在ネパール・イギリス大使館と協力して、地雷除去作業を行っている。
- 9) 地雷が原因で負傷したものは、2006年に164名、2007年11月に90名、2008年1月～11月30日の期間では63名と減少している。

すなわち、制憲議会選挙後、UNMINの任務は、選挙支援からマオイストの武装人員を国軍に統合・編入することに変化した。

そして、2009年1月23日、安保理は、UNMINのマンデートを六か月間さらに延長することを柱とする決議1864を全会一致で採択した。安保理は、2011年1月15日に活動を終えるまでUNMINのマンデート延長を繰り返した。

一方、プラチャンダ内閣は、マオイストの武装人員の国軍編入問題をめ

(24) *Report of the Secretary-General on the request of Nepal for United Nations assistance in support of its peace process*, January 2, 2009. (S/2009/1)

ぐって対立していたルークマングド・カタワール陸軍参謀総長を2009年5月3日に解任、これに対して、連立与党、野党、国軍が一斉に反発した⁽²⁵⁾。そして、ヤーダブ大統領は、解任を取り消し、プラチャンダ首相を非難したのである。プラチャンダ首相は、翌5月4日、これに抗議して首相を辞任、連立政権は崩壊した。

こうして、マオイストの武装人員の国軍編入問題をめぐって、ネパールの政治は混迷を深めるのであった。そして、UNMINは、たとえば、2009年2月3日に新たに事務総長特別代表およびUNMIN代表に就任したカーリン・ランドグレンは、2009年5月6日に和平プロセス後退への懸念を表明し、5月8日にプラチャンダと会談したものの、事態を収拾することはできなかった。

かくして、UNMINは、制憲議会選挙後、その役割を選挙支援から、マオイスト武装人員の国軍編入問題へと役割を変化させた。しかし、プラチャンダの首相辞任後、ネパールの政治は、安定することはなく現在に至るのである。

以下、UNMINの活動をどう評価するかという点について、小括を行いたい。

6. 小括

本章では、以上の議論を踏まえて、UNMINの活動について小括を行いたい。

1) UNMINの活動の評価

UNMINの任務は、当初は制憲議会選挙実施の支援であり、選挙実施後は、マオイストの武装人員のネパール国軍への編入であった。このうち、選挙実施の支援については、2008年4月に選挙が実施され、投開票の結果、議席が確定しており、成功をおさめたと言えよう。

ただし、選挙実施の支援と言っても、その具体的活動内容は、必ずしも

(25) 内戦から和平に至る一連の政治過程における国軍の位置づけ、とりわけUNMINに対する国軍内部の動きについては未解明な点が多く、今後の課題としたい。

第一次資料によって明らかにされているとは言えない。たとえば、選挙区割り作業はどのように行われたのか。有権者名簿の作成はどのように行われたのか。必ずしも識字率が高いとは言えず、教育を全く受けたことがない者も存在するネパールで選挙を行うためには、さまざまな事前準備（有権者に対する選挙の説明など）が必要であるが、事前準備をどのように行ったのか。これらは、選挙の実施の前提条件となるため、関連する第一次資料の公開が待たれる。

マオイストの武装人員の国軍編入問題は、選挙実施後のネパール政治を安定化させる上で、必要不可欠である。事実、プラチャンダが首相を辞任した後、短命内閣が続き、安定した政権は成立していない。内戦終結後の和平を定着させるためには、安定した政権が必要であり、そのためには国軍編入問題の解決が欠かせない。

ただし、UNMINは、あくまでも国連平和維持活動であり、ネパールの内政そのものに関与することはできない。UNMINが中心となって政権を樹立したり、政策を策定することもできないのである。UNMINの果たし得る役割は、政権を下支えすることに限定されるのである。国軍編入問題は第一義的にはネパールの内政に属し、ネパール政府が対応すべき問題であるから、UNMINの役割は限られる。

このように考えると、UNMINは制憲議会選挙の円滑な実施という当初の目的を十分に果たしたと言えよう。マオイスト武装人員の国軍編入問題の解決は、和平の定着にとって不可欠であるが、UNMINの権能を超えており、UNMINが直接行うことはできない。

2) 今後の課題

今後の課題としては、まず第一に、UNMINに関する第一次資料の入手と分析を挙げることができる。本稿において、UNMINの内部構造、(UNMINとしての) 政策決定過程、安保理や事務総長の政策・方針決定との具体的な関わり方について、全く触れていないのは、この資料上の制約による。たとえば、UNMINのマンデート延長問題では、安保理の議事録を読む限り、各国政府代表は延長賛成を主張するにとどまり、なぜ延長する必要があるのか、延長によって具体的に何が達成されることが期待できるのか、そも

そも、なぜ延長が必要であるのか、といった事柄について議論されていない。

第二の課題は、UNMINとネパールの一般民衆との関わり方である。和平を定着させるためには、UNMINがネパールの一般民衆に受け入れられなければならない。国連平和維持活動が民衆に拒絶される時、和平どころか平和維持活動に携わる組織や人員の安全さえ確保されえないことは、ソマリアにおける国連平和維持活動の失敗からも明らかである。

ところが、ネパールで発行されている新聞や雑誌、諸政党の刊行物、政治指導者の発言等で、UNMINをネパール社会がどのように受け止めたのかを表すものが、ほとんど存在しないのである。たとえば、2009年5月9日付ネパール各紙は、UNMINのランドグレン代表がプラチャンダと5月8日に会談したことを報じているが、報道されているのは、会談の事実のみにとどまり、プラチャンダがUNMINをどのように捉えているのかについては報じられていない。

ただし、ネパールにおける報道を読む限り、ネパール国内で反UNMINを公然と掲げるデモや集会が行われたことはなく、少なくとも民衆の間で反UNMINの意識は存在していないように思われる。しかしながら、だからと言って民衆すべてがUNMINを歓迎していると言い切ることもできず、今後、さらなる資料の渉獵が求められよう。