

5 . 制憲議会選挙の概要

(1) 制憲議会の概要

(ア) 定義

- ・制憲議会は新しいネパール憲法を策定するための議会。(暫定憲法 63 条)

(イ) 会期 (暫定憲法 64 条)

- ・原則として議会招集日から二年。
但し、制憲議会で採択された決議で解散された場合はこの限りではない。
- ・なお、国家非常事態宣言で憲法草稿の起草作業が終わらなかった場合、会期は議会の決議によって最大 6 ヶ月の延長が可能である。

(ウ) 議会における会議日程 (暫定憲法 69 条)

- ・制憲議会第一回会議は、選挙管理委員会が選挙結果を発表した後 21 日以内に、首相の招集によって開催されなければならない。
- ・第二回以降の会議は、議長が定める日時及び場所において開催される。
- ・議員の 4 分の 1 以上の要求がある場合には、臨時に会議を開く必要性を記した申請書を議長に提出した上で、議長は 15 日以内に会議を開催しなければならない。

(2) 選挙の概要

(ア) 投票日

2008 年 4 月 10 日 (木) 午前 7 : 00 ~ 午後 5 : 00

(イ) 選挙権

2006 年 12 月時点で 18 歳以上のネパール国民 (暫定憲法 63 条)

(ウ) 被選挙権 (暫定憲法 65 条)

25 歳以上のネパール国民。なお、被選挙権がない主な者は以下のとおり。

- ・不道徳的な行為等による犯罪によって刑に処せられた者。
- ・公的な資金でまかなわれている地位に就いている者。

(3) 主な選挙関連機関、国連機関等とその役割

(ア) ネパール政府関連機関

ネパール選挙管理委員会 (選管) (Election Commission of Nepal)

(暫定憲法 128 ・ 129 条、選管法 2 章 ・ 3 章)

- ・制憲議会選挙を実施、監督、指揮命令、管理する機関。具体的には、有権者名簿の作成、投票

及び開票等選挙に係る一連の作業の実施、選挙関連の係争の解決、制憲議会選挙裁判所の運営、選挙監視団の認証、政党の登録、選挙に係る行動規範の作成、予算管理、会計監査等を行う。

- ・首相が任命する選管委員長一人と最大四人までの委員から構成。任期は6年。
- ・出先機関として選管郡事務所 (District Election Offices) を設置できる。
- ・ウェブサイト <http://www.election.gov.np/EN/>

制憲議会選挙裁判所 (Constituent Assembly Court)

(暫定憲法 118 条、裁判所法 3・4 条)

- ・制憲議会選挙に係る異議を調査し、解決する機関。また、議員の資格剥奪、選挙の無効、選挙違反に係る申し出の調査を行い、判決を下す。
- ・ネパール政府が最高裁判所の現職裁判官から議長一人と裁判官二人を任命する。

(イ) 国連機関

国連ネパール政治ミッション (United Nations Mission in Nepal: UNMIN)

- ・2007 年 1 月、国連安保理決議第 1740 号採択により設立。ネパール政府とマオイストの間の包括和平合意に基づく武器及び兵士の管理の監視、制憲議会選挙の実施等を支援。
- ・選挙関連では、選挙支援部が選挙の計画、準備及び実施のための技術的支援の提供をする他、選挙過程の全ての技術的観点をレビューするとともに選挙行為について報告するための小規模な選挙専門家監視チーム (Electoral Expert Monitoring Team: EEMT) の提供等も行う。
- ・ウェブサイト <http://www.unmin.org.np/?d=activities&p=electoral>

国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) ネパール事務所

- ・憲法助言支援部 (Constitution Advisory Support Unit: CASU) が、憲法策定プロセスに係る包括的な戦略立案の支援、新憲法作成への技術的支援の提供及び新憲法策定プロセスへの現地ネパール人社会の参加促進を支援する。
- ・ウェブサイト <http://www.undp.org.np/>

(4) 主な関係者等 (有権者、選管職員、治安関係者等)

(ア) 有権者 (暫定憲法 63 条、有権者名簿法 5・43 条)

永久有権者 (有権者名簿規則 12 条)

- ・小選挙区、比例代表の両選挙に投票できる。
- ・2006 年 12 月時点で 18 歳以上のネパール国民。

臨時有権者 (有権者名簿規則 3 章)

- ・比例代表のみ投票できる。
- ・公務員、軍や警察の兵舎管轄機関の勤務者、囚人、選挙関連施設の治安関係者。

有権者数：17,609,895 人 (2007 年 9 月末現在)

- ・有権者リストは、原則として居住地 (permanently residing) の選挙区の名簿に登録される。居住地とは、習慣的に居住している (habitually residing) 場所を指す。有権者名簿に登録されているが仕事や勉学等のためにその土地を離れている時に居住する場所も当該の居住地として見なす。(有権者名簿法 5・7 条)
- ・名簿は該当選挙区の選挙管理官オフィスで発表される。
- ・ID 申請方法 (有権者名簿規則 48・49 条): 有権者は、選挙管理官、選管郡事務所職員あるいは選管の認可を受けた機関宛に ID 発行を申請する。ID 発行済みの場合には、投票所における身分確認時に提示する。

(イ) 選挙関係職員等 (選管法 5~8 条、マニュアル 2~6 条)

選管は、以下の職員等を任命する。

- ・有権者登録官 (Name Registration Officer)
有権者名簿の登録作業等を行う。
- ・選挙管理官 (Returning Officer)
各選挙区につき 1 名任命 (郡内に複数の選挙区がある場合、選挙管理官の中から、主任選挙管理官 (Chief Returning Officer) 1 名が任命される)。
選挙結果の発表、投票所の発表、選挙関連物品の手配、投票所職員の任命・管理、投票所職員へのトレーニング、投票後の投票箱の保管、開票所の手配、開票手続の実施及び監督、開票結果の発表、選管への開票結果の提出等を行う。
- ・投票所職員 (投票所担当官 (Polling Officer)、投票所担当官補 (Assistant Polling Officer) 等)
投票所の運営、有権者の身分確認と名簿との照合、二重投票防止インクの塗布、投票用紙の管理・手交等を行う。
- ・選挙監視チーム (Monitoring Team)
選管職員等から成り、投票や開票等の監視を行う。

各郡毎にある選管郡事務所では、有権者名簿の管理、ID 発行、選挙関連物品の保管、有権者教育の実施、投票所の場所の把握等を行う。

政党代理人

政党・候補者の代表及び選挙代理人、また、これらにより指名された投票代理人と開票代理人のこと。投・開票所において、公正に事務の執行が行われるよう立ち会う (選挙代理人は、政党・候補者により指名され、自身も投・開票所で立会い業務を行うが、さらに、投票代理人及び開票代理人も指名できる。)(19 ページコラム参照)

また、選挙代理人、投票代理人及び開票代理人の要件は、以下の 3 つ。

- 立会いを行う投・開票所の選挙区に有権者登録されていること
- 25 歳以上であること
- 文字の読み書きができること

(ウ) 治安関係者

ネパール警察

一般警察と臨時警察で構成。制憲議会選挙では、一般警察官及び臨時警察官合わせて3万人強が投票所の警備に当たる（各投票所につき、3～7人の一般警察官と3～21人の臨時警察官が警備）。

武装警察（APF）

要すればネパール警察を支援する。人員数は25,000人。

(エ) 候補者、政党

候補者（小選挙区）

- ・4,021人（男性3,648人、女性373人：2008年3月10日現在）が立候補：55政党からの推薦候補及び無党派候補。

政党（比例代表）

- ・55政党（5,882人）が立候補。39政党が選管により提出名簿の承認を受けた（2008年3月10日現在）。

(5) 選挙制度

(ア) 制度

小選挙区比例代表並立制

- ・定数601人（小選挙区240、比例代表制335、閣議指名26）任期2年。
- ・有権者は、各選挙につき1人1票制（小選挙区では候補者に投票。比例代表では政党に投票。）
- ・候補者は、小選挙区か比例代表のいずれか一方のみ立候補できる。

(イ) 小選挙区制の仕組み（選挙法5・31条）

- ・定数240人。各選挙区で最多得票数の候補者が当選する。
- ・候補者は二選挙区まで重複して立候補することができる。両選挙区で当選した場合には、選挙結果発表後30日以内に議長にどちらかの選挙区について辞退を申し出る。
- ・各候補者には選管からシンボルマークが割り当てられる。

(ウ) 比例代表制（拘束名簿式）の仕組み（選挙法6・7・31・58条、修正法4条）

- ・定数335人。
- ・全国を一選挙区とし、有権者は政党に対して投票する。各政党の得票数に応じて議席数が決まり、予め政党から選管に提出済みの名簿の上位の候補者から順に当選する。
- ・各政党には選管からシンボルマークが割り当てられる。比例代表選に参加するには、各政党最低34人（定数335人の10%）以上の候補者が必要。
- ・拘束名簿は、女性、ダリット、少数民族、発展途上地域、マデシ等の候補者を含むものでなけ

ればならない。名簿に含まれる候補者のグループの割合は以下のとおり。

	グループ		% *注2
	女性		50%
1	マデシ (Madhesi)	女性	15.6%
		男性	15.6%
2	ダリット (Dalit)	女性	6.5%
		男性	6.5%
3	被差別民族/少数民族 (Oppressed tribes/ indigenous tribes)	女性	18.9%
		男性	18.9%
4	発展途上地域 *注1 (Backward Region)	女性	2%
		男性	2%
5	その他	女性	15.1%
		男性	15.1%

(*注1) 「発展途上地域」とは、Achaham, Kalikot, Jajarkot, Jumla, Dolpa, Bajahand, Bajura, Mugu, Humla Districts を指す。

(*注2) 立候補者は複数のグループに所属する場合があるため、パーセンテージの合計は 100% を超える。

- ・選管は、各選挙区から送られてきた開票結果を合計した全国における政党の得票数に応じて各党に議席を配分 (*注3) し、候補者名簿順に当選者が決まる。

(*注3) ネパール制憲議会選挙「Result Divisor Method」方式：各党の得票数を複数の除数 (1.4、3、5、7...) で順次割っていき、その商の大きい順に、定数までの議席を配分する (修正サンラグ式) 。

(エ) 閣議指名 (修正法 4 条)

定数 26 人。

- ・ネパール国民の生活に多大なる貢献をした特別な者及び議席を獲得できなかった少数民族の代表の合意に基づき、閣議によって指名される。

(6) 選挙関連日程 (開票指針 28 ~ 31 条、選挙マニュアル 137 ~ 140 条)

(ア) 小選挙区 (当初の予定)

No	日程	内容
1	3月6日	立候補締め切り
2	3月9日	立候補者リスト最終版の公示
3	投票日 48 時間前	選挙キャンペーン終了
4	4月10日	投票 (午前 7 : 00 ~ 午後 5 : 00)
5		選挙管理官の下に全投票箱到着後、開票日時及び場所を発表。
6		各選挙管理官が担当選挙区の開票結果を発表。 当選者に証明書を交付。

(イ) 比例代表 (当初の予定)

No	日程	内容
1	3月2日	拘束式名簿の提出締め切り
2	3月17日	拘束式名簿の発表
3	3月18~24日	立候補者資格に関する申し立て申請
4	3月25~31日	立候補者資格に関する申し立てに対する調査及び決定
5	4月4日	拘束式名簿最終版の公示
6	投票日 48時間前	選挙キャンペーン終了
7	4月10日	投票 (午前7:00~午後5:00)
8		選挙管理官の下に全投票箱到着後、開票日時及び場所を発表。
9		各選挙管理官が担当選挙区の開票結果を発表。
10		選管が全国レベルの集計結果と名簿順に基づき当選者を発表。 証明書を交付。

(7) 各郡における選挙区・投票所・有権者の数

(* 黄色は日本政府選挙監視団が活動した地域。データは2007年9月末現在のもの。)

No	郡	選挙区数	投票所数	有権者数	No	郡	選挙区数	投票所数	有権者数
1	KATHMANDU	10	300	596,495	39	MANANG	1	19	7,407
2	LALITPUR	3	179	235,328	40	LAMJUNG	2	118	153,335
3	BHAKTAPUR	2	73	159,464	41	TANAHUN	3	112	267,618
4	KASKI	4	132	315,635	42	SYANGJA	3	185	295,442
5	BANKE	4	134	253,622	43	GULMI	3	122	261,669
6	MORANG	9	264	648,894	44	PALPA	3	117	215,281
7	TAPLEJUNG	1	31	107,714	45	ARCHAKHANCHI	2	85	180,694
8	PANCHTHAR	2	87	155,983	46	NAWALPARASI	6	198	428,018
9	ILAM	3	114	212,055	47	RUPANDEHI	7	208	522,898
10	JHAPA	7	284	628,666	48	KAPILVASTU	5	221	348,954
11	SANKHUWASABHA	2	72	132,118	49	MUSTANG	1	32	11,889
12	TERHATHUM	1	54	90,935	50	MYAGDI	1	67	88,147
13	BHOJPUR	1	66	166,050	51	BAGLUNG	3	90	226,365
14	DHANKUTA	2	107	125,727	52	PARBAT	2	67	145,134
15	SUNSARI	6	144	477,973	53	RUKUM	2	109	130,947
16	SOLUKHUMBU	1	107	84,182	54	ROLPA	2	75	153,966
17	KHOTANG	2	132	182,794	55	RYUTHAN	2	138	160,561
18	OKHALDHUMGA	2	78	129,378	56	SALYAN	2	138	159,894
19	UDAYAPUR	3	87	220,028	57	DANG	5	141	358,860
20	SAPTARI	6	280	416,712	58	DOLPA	1	44	21,932
21	SIRAHA	6	210	434,353	59	MUGU	1	48	33,720
22	DOLAKHA	2	88	165,928	60	JUMLA	1	64	61,868
23	RAMECHAP	2	87	180,026	61	KALIKOT	1	90	80,252
24	SINDHULI	3	131	202,918	62	HUMLA	1	42	30,089
25	DHANUSA	7	303	463,225	63	JAJARKOT	2	79	97,304
26	SARLAHI	6	303	471,489	64	DAILEKH	2	129	167,786
27	MAHOTTARI	6	233	394,473	65	SURKHET	3	100	214,183
28	RASUWA	1	34	32,442	66	BARDIYA	4	148	274,180
29	DHADING	3	110	276,259	67	BAJURA	1	67	80,721
30	NUWAKOT	3	110	247,215	68	ACHHAM	2	126	192,856
31	KAVRE PALANCHOWK	4	182	321,705	69	BAJHANG	2	98	129,719
32	SINDHUPALCHOWK	3	152	260,357	70	DOTI	2	100	145,969
33	MAKWANPUR	4	143	288,868	71	KAILATI	6	214	475,436
34	RAUTAHT	6	255	373,650	72	DARCHULA	1	96	86,661
35	BARA	6	262	396,003	73	BAITADI	2	102	171,212
36	PARSA	5	149	363,013	74	DADEL DHURA	1	69	100,407
37	CHITAWAN	5	139	382,580	75	KANCHANPUR	4	125	284,319
38	GORKHA	3	205	249,945		合計	238	9,804	17,609,895

資料入手先：ネパール選挙管理委員会

制憲議会選挙における「政党代理人」について

「ひょっとしたら、これは越権行為ではないか・・・？」

監視団が投票所を訪問して、こうした印象を受けたのは政党代理人の行動であった。ネパールの選挙では、政党代理人が有権者名簿と本人の確認を行う（時には投票所職員より先に！）投票を待つ有権者の行列を整理する、また、投票所内で有権者を誘導する光景が見られた。

（注：本書では一括して「政党代理人」としたが、正確には「政党若しくは候補者の代理人」で、政党や候補者は各選挙区内の有権者から代理人を任命することができる。 14 ページも参照）



（奥）有権者名簿を持って有権者確認を行う



（中央）有権者の行列を整理する

ネパールの選挙法令では、政党代理人に一定の権限が与えられている。投票所では、投票箱が空であることの確認の立会い、投票箱の破損等の証明書への署名、有権者の本人確認に疑いがある際の意見陳述等を行うことや、開票所では、票の有効性確認等の開票手続への立会い、開票開始の証明書や開票結果一覧表への署名、文書による再開票の依頼等を行うことである。

振り返って日本の制度を見れば、近い役割と考えられるものとして「投票立会人」と「開票立会人」がいる。投票立会人は、投票手続の立会い、投票箱の運搬の立会い等を、開票立会人は、開票手続への立会い、投票の効力の決定にあたり意見の陳述等を行うことができる。日本では、投票立会人は候補者や政党との関連性は薄く（市町村選管が各投票区の有権者名簿登録者の中から選任する等）、開票立会人は原則として候補者等による届出を基に選任されることとなっている（この点は届出による選任とするネパールの政党代理人と似ている。）

しかし、政党代理人の現場での行動には日本と大きな違いを感じざるを得ない。とにかくネパールの政党代理人の現場でのプレゼンスは大きい。有権者の確認や誘導等といった投票所職員の作業を行う、投票、開票手続で疑問があれば、即座に大声をあげ、職員を交えてホットな議論を行うなどである。ただし、我々が見た限りでは、こうした政党代理人の役割や議論への参加は、自身の政党に有利なように有権者を誘導する、また選挙を妨害するためというより、むしろ選挙の円滑な実施や、自由・公正な実施に貢献している点もあると思われた。

ネパールでは、このような政党代理人の行動の他、投票日前には、選管やNGOのみならず政党自らが有権者教育にも関与している。こうした政党のある意味「積極的な」選挙プロセスへの関与については、様々な意見もあると思われるが、現在のネパールの社会状況や選挙の経験にかんがみれば、ネパール国民自身がオーナーシップをもって民主的選挙を模索する過程において、一概に否定すべきものではないとも感じられた。選挙プロセスにおける政党代理人や政党の制度的・法令上の役割については、不明確な点も見られているところ、今後、更にネパールで議論が行われ次回の選挙までに一層の明確化がなされることも期待したい。（注：本件については、ネパール政府に提出した「評価と提言に関する報告」（34ページ）も参照）（編集部）