HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	＜北大立法過程研究会＞国民代表議会におけるマイノリティ代表と『国民』統合
Author(s)	孝忠, 延夫
Citation	北大法学論集, 54(3), 95-113
Issue Date	2003-08-11
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15223
Type	bulletin (article)
File Information	54(3)_p95-113.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会〉

国民代表議会におけるマイノリティ代表と『国民』統合

孝忠延夫

憲法学のすぐれたスタッフがおそろいの北海道大学でこのような機会を与えられましたことを大変光栄に思います。本日のタイトルは、私がかなり以前から研究を続けてまいりました、現代議会政のあり方と二一世紀に模索されるべき『国民』国家像との接点にかかわるテーマを示したものです。

日本における議会政・代表政論については、これまでにもさまざまな視点から考察が加えられています。その中でも、私は、高橋和之教授の国民内閣制論と切り結ぶ形で、本日ご出席の高見勝利先生などが積極的に論議なさってきた現代議会政、政治システムの基本的枠組みの問題に関心をもってきました。国政

調査権の研究をおこなっていた私が、インド憲法の研究に取り組んでいることに奇異の感をもたれたこともありましたが、私としては、本日のテーマにかかわる問題意識が根底にあり、インド憲法が提示しようとした『国民』国家像がこれからの『国民』国家、国民代表議会が代表すべき『国民』とは何かについて、貴重な示唆を与えていると考えています。この問題は近代市民革命以降の国民国家（nation-state）論の再検討の課題に取り組むということでもあります。(1)

ここには、フランス憲法やアメリカ憲法研究の第一線でご活躍なさっている先生方もおられますので、私が日ごろ考えていることを披瀝し、ご批判・ご意見をいただこうと参った次第です。

一．はじめに――論議の前提問題

1．『国民』国家が求める『国民』（規範）と『国民』国家を構成する『国民』（存在）の不一致――後者の拡大と前者の変容

括弧を多用しているので、ちょっと読みにくいかもしれませんが、まず、前述の問題意識に基づいた論議をする場合の、前提となる問題について考えてみたいと思います。レジュメには『国民』国家（nation-state）と書いておりますが、『国民』国家が求める『国民』、すなわちそこで想定される規範としての『国民』と、『国民』国家を構成する『国民』、すなわち現実に存在し、かつ生活している人々との間に不一致が生ずることは当然考えられているわけです。憲法典は、その不一致をどのように捉えているのでしょうか。ただ黙認しているだけでしょうか。それとも、最初からその不一致を想定し、『国民』国家論を規範論（あるべき『国民』像の提示）としてスタートさせるのでしょうか。あるいは、現実にさまざまな事実上の『国民』ないし人々が存在して、その『国民』概念の広がり（「揺らぎ」という表現もできるでしょう。）のプロセスの中で、ある一定の段階をある一定の角度から切り込むことによって、そのときどきに憲法論として構築していくのでしょうか。

この問題については、私自身も非常に興味がありますし、面白いテーマであると思っております。一般的にいえば、事実として存在する人々（『国民』？）が不断に広がっていくと同時に、想定していたはずの『国民』概念との間に緊張関係が生じ、『国民』代表とか人権主体という複数のレヴェルで憲法学に解決を迫っていくということなのでしょうか。

2．制度論と本質論――『国民』の構成要素のありようと多重的アイデンティティの序列化

ここでは、「制度論として」と「本質論として」とに分けてお話しておきたいと思います。

制度論としては、国民代表議会における「代表されるべき国民」と「国民代表」との関係があります。国民代表議会において「代表されるべき国民」というのは、もちろん憲法規範の中で一定のシステムとして内在化されるわけですが、その「代表されるべき国民」と、憲法論としての「国民代表」に関する論議とは、完全に一致するのではなく、何かズレが生ずる場合もあるのではないかと考えております。「制度論として」の部分に関しましては、それぞれの国民国家のありようとして、各国の憲法が具体的に定めていますので、憲法論として一般的に論議できるかと思います。ただ、この部分で私自身の反省をふまえて述べれば、制度の紹介、比較・検討でこと足れり、とする傾向が強いため、現代立憲主義の『本質』にかかわる問題をその比較・検討の中から析出していこうとする目的意識と努力が不足していたのではないかと感じています。

「本質論として」につきましては、前述したように、事実としての『国民』あるいは規範としての『国民』といった、さまざまないずれ劣らない『国民』の構成要素のありようの中で(この点は、コミュニタリアニズム的に構成するのか、あるいは広い意味でのリベラリズムとして個人の位置づけをおこないうるのか、といったところが絡むのではないかと思いますが)、それぞれの国家が当該国家を構成する『国民』に、普遍性を装いつつ、一つの色とか顔をつけて構成していこうとする場合には、実際にはいくつかのアイデンティティを有する人々が国家によって、『国民』としてアイデンティファイされるわけです。このことは後述するように、国籍とか市民権ということだけにとどまらず、「黒人」として投票権を行使するとか、インドの場合ですと「旧不可触民(untouchable)」として代表を出すといったこととともかかわってきます。さらに、国家によって『国民』をこうして色分けすることによって、国家が一つのアイデンティティを公的なものと位置づけ、『国民』代表の論議と結びついていくという側面があります。

しかし、個人が生きている諸相、あるいはあるべき姿は、国家が認定したアイデンティティとは違うものかもしれません。それにもかかわらず、国家を構成する人々のアイデンティティの公認、あるいは序列化をおこなうことは、大きな意味を持ってくると考えます。最終的には『国民』自身こそが、自らが何

者なのかということを位置づけた上で、社会とのかかわり合い、さらには国家とのかかわり合いを決定しうるのではないのか、という論議が必要ではないかと思います。[2] この点が、今日の報告の中で述べたいこと、考えているところでもあります。このように考えると、必然的に国家自体を相対化するという問題意識が出てこざるをえませんし、『国民』代表であるとかその代表によって構成される議会についても、国民国家の変容とそれを構成する重要なシステムの一つとして現在と将来の社会において一定の相対化を試みた上で、逆に積極的な位置づけを正面から試みていくことが可能になるのではないか、と考えています。非常に抽象的ではありますが、私自身の問題意識の概要です。

二．各国における「We, the People」

あまりにも議論の問題前提が抽象的ですので、今度は非常に具体的なお話をしたいと思います。前述の問題意識を持つにいたったきっかけの一つが、この「We, the People」という問題です。

1．アメリカ合衆国とフランスの場合

まず、一般的に憲法学で論ぜられるアメリカとかフランスなどの国々における周知の「We, the People」の意味と意義について簡単にふれておきます。

（1）アメリカ合衆国の場合

アメリカ合衆国憲法前文の冒頭は“We the People of United States”というように「われら合衆国人民」となっております。二〇〇一年九月一一日事件の後、アメリカの人々にとって、アメリカ国民としての新たなアイデンティティと再統合のシンボルになっている言葉でもあります。

まず第一に、合衆国憲法の制定過程において、その完成の直前に、前文の冒頭が“We the People of United States”に変えられたことが重要ではないかと思います。直前まで“We the People of”のあとには、それぞれの州の名が続いていました。つまり、「ニューハンプシャー、マサチューセッツ、…の各州の人民は、…この憲法を確定し、かつ宣言する。」というかたちで憲法制定のプロセスが進んでいたのです。それがちょっとした経緯から“We the People of United States”と変わったわけですが、この文言も「アメリカ人」ではなくて、丁寧に訳せば「合衆国を構成する人民」ということになるかと思います。つまり、ア

メリカ合衆国の建国あるいは憲法ができたときには、アメリカ国民（American）はいなかったのです。

第二に、合衆国憲法制定時には、“the People”という概念の中に含まれていた人々は限定されていたと思いますが、フランスの「人および市民」と同じように、その言葉“the People”が「開かれた言葉」であるところから、さまざまな人々がこの“the People”という概念に入ってくるようになった。そして、今日では、「われら合衆国の単一不可分の人民」を意味すると考えられるようになっています。その「広がり」のプロセスと、アメリカ合衆国憲法の歴史は相互に影響し合っており、大変重要な論点であると思います。(3)

“We the people”という言葉は、B・アッカーマン（Bruce Ackerman）の著書のタイトルにもなっておりますし、今日の政治学におけるキーワードの一つにもなっているようです。(4)

（2）フランスの場合

フランスの場合には、アメリカ合衆国よりもさらに周知のことかと思います。「単一にして不可分の共和国」、「人および市民の諸権利の宣言」に関する問題が、一九八〇年代にはクオータ・システム、あるいは代表制の問題から『配分』にかかわるパリテ（政治代表における男女同数制）などの問題に変わって（発展して）きている。あるいは、コルシカ問題でありますとか、さらには、一九九二年だったと記憶していますが、憲法の中にフランス語を公用語として明記すると同時に、ヨーロッパ地域語少数言語憲章（一九九二年）との関係で、いくつかのフランス内における言語に対して社会的な認知がおこなわれました。ここでは、「単一にして不可分の共和国」自体のとらえ方の変容に関する論議と、「人および市民」の変容に関する論議が本日のテーマに関連しています。これらの問題については、日本でも既に多くの紹介、研究論文があります。(5)

また、最近では、アファーマティヴ・アクション一般の問題とパリテの問題は区別すべきだという論議があります。つまり、人の生物学的差異を契機として構成されるべき男性と女性との間における問題と、言語が違うとか宗教が違うといった問題は一応区別して論議すべきだという考えです。いずれにしましても、先ほど申しました問題意識の、「代表されるべき国民」と「国民」代表の論議にかかわってくる論議だと思います。

この問題に関して、フランスでは、一九九九年に憲法改正がおこなわれましたけれども、パリテは憲法違反ではないがその他の問題とは異質なものであるという論議がなされる一方で、伝統的な憲法学の方がかえって「単一にして不可分の共和国」

を非常に重視するという、若干のねじれ現象が生じている状況が指摘されています。

2．インド、スリランカの場合

次に、日本の憲法学で紹介されることの比較的多いアメリカやヨーロッパではなくて、アジア諸国などの非西欧圏ではどのような状況にあるのかを、これまでと同じような問題意識でみてみます。今回は、南アジアの例だけを挙げておきます。

（1）インドの場合

インド憲法（一九五〇年）前文の冒頭は“We, the People of India”となっており、アメリカ合衆国憲法の影響が非常に強いことが分かります。昨年、世界各国の憲法前文を紹介した本が出ましたが、君主制などを採用している国の憲法以外には、冒頭にかなり類似の表現をとっている憲法が多く、アメリカ合衆国憲法の影響がうかがわれます。(6)

ところで、インドにはアメリカ合衆国と非常に似たような状況があります（詳しく説明しますと今日の本来の趣旨から外れますので簡単に説明いたします）。インドは、イギリスによる植民地統治などによって、アメリカ合衆国と同じように「インド」という一つの存在が認識されるようになったといわれております。しかし、憲法では、“We, the Indian”ではなく、“We, the People of India”、つまり厳密にいえば「インドを構成する人民」という言葉がつかわれました。アメリカと同じように憲法制定時に「インド人」はいなかったことになります。

インドは、EUとほぼ同じ位の面積のところに、憲法上の公用語だけでも一八の言語を話す約一〇億の人々がいるわけです。一般的に私たちは、インドという一つの国を思い浮かべますが、インド連邦共和国はちょうどEUのようなものだと考えた方が理解しやすいかもしれません。また、これはあまり紹介されていないことですが、インドの国内的名称はバーラト（Bharat）と憲法で明記されています。

このバーラトの語義についての説明は人によって多少違います。私は、ヒンドゥー語は分からないのでいろいろな人に聞いてみたのですが、最初説明してくれた人は、インドが「日本」であるとしたら、バーラトは「大和」みたいなものなのかな、という説明をしてくれたのです。ところが、他の人に聞いてみると、「大和」というのは実在の国だったからバーラトを「大和」にたとえるのは不正確で、バーラトはもっと規範的・理念的なものであるから、「瑞穂の国」のようなものではなかろうか、と。つまり、バーラトとは、一定の考え方・理念に基づい

て『つくりあげていくべき』だとされている共同体・国家だと考えられます。したがって、現実に存在するものではなくて、カースト・システムを前提とし、バーラトを担うべきだとされる階層・クラスが、斯くあるべしとしてつくり上げていく『国』（くに）という概念なのです。

このバーラトの問題を考えると、インド憲法の場合も、"We, the People" となってはいますが、一定の階層の担い手を前提としていたことは明らかだと思います。国家の担い手＝主権者が限定的に考えられていたことは、多くの人々が基本的人権の主体というよりは、「保護の対象」と構想されがちな枠組みとなる側面をも有することに繋がります。ただ、一九七〇年代以降は、バーラトではなく明らかにインド（India）が国民統合のシンボルになったといわれております。したがって、国家とその担い手である『国民』の内実が大きく変わってきたことは確かです。

（2）スリランカの場合

次に、インドのすぐ南にありますスリランカの憲法を簡単に紹介しておきます。この国では、二〇年近くLTTE（タミル・イーラム　解放の虎）という、軍事武装勢力との間での内戦が続いていました。この内戦を終結して憲法を改正する動きが報じられておりますが、この国の憲法が大変興味深い問題を含んでいるのです。(7)

このスリランカ憲法は、一九七八年にできた憲法なのですが、その冒頭は "We, the People of Sri Lanka" となっております（一九七二年憲法も同様）。しかし、このような前文にもかかわらず、仏教を国教と定め、国語をシンハラ語としています。このことによって、人口の約二〇％を占めるタミル人（宗教はヒンドゥー教で、言語はタミル語）は事実上『二級市民化』されているのです（正確にいえば、national language と official language を区別して、シンハラ語を national language と明記しています）。

エスニック紛争とか宗教紛争というと、何百年も前から続いていたように錯覚しがちですが、このスリランカの場合も二〇世紀後半、すなわち一九七二年憲法とそれに基づくシンハラ優位政策が採用されて以降のことです。(8)

3．そして、日本は？

以上のことを踏まえながら、日本の場合について考えてみます。日本国憲法前文が「日本国民は、……この憲法を確定する。」と明記しているのは周知のことであると思います。ところが、

もちろんオフィシャルなものではありませんが、英語訳の日本国憲法をみますと、"We, the Japanese people" となっております。つまり、先ほどのアメリカ合衆国憲法やインド憲法の場合を例にすれば、"We, the People of Japan" とすべきところを、それを承知のうえで用いていません。意識して使わなかったということは、日本国憲法の制定（大日本帝国憲法の改正）のときに、既に Japanese というものが存在していたのであって、明らかにアメリカ合衆国憲法をつくったときとは違うのだということを意識してつくられた憲法であるということになると思います。私は、憲法学でこの点を意識した論文をどなたかが書かれることを期待しておりますが、いずれにせよ日本国憲法はその「制定」以前から存在していた日本国民を想定していたのであり（ただ、その「The Japanese」として具体的に何を想定したのかは分かりませんが）、アメリカのように完全に「開かれた概念」ではなく、The Japanese というある特定の概念の下に制定された憲法と推察することができるのではないかと思います（形式的には、大日本帝国憲法の改正であることから、「臣民」概念を引きずっているというのは言いすぎでしょうが）。[9]

ここで、ベルギーのことについてふれておきたいと思います。今年の秋、ベルギーに約二ヶ月滞在していたのですが、そのときに、この問題について何人かの憲法研究者に聞いてみました。といいますのは、ベルギーは一九九〇年代に単一国家から連邦制に移行しています。そこでは、それぞれの地域圏（フラマン、ワロン、およびブリュッセル首都地域）と共同体（フラマン、フランス語系、およびドイツ語共同体）が存在します。もっとも小さなドイツ語共同体の人口はわずか七万人あまりです。ベルギー憲法は、大日本帝国憲法制定のときに参考にされたことで有名なのですが、建国時の一八三〇年頃は、フランス人が、ベルギーの独立に対して、ベルギー人というのは存在しないし、いずれベルギーという国も遅かれ早かれなくなってしまうとコメントしていたのです。[10]

滞在中、折にふれて研究者や学生にこの点について質問しました。そして、ルーヴェン・カトリック大学の学生一〇数人とディスカッションしたときにも聞いてみました。結論からいえば、自分はベルギー人というよりもフラマン人であると答えてくれた人がほとんどで、非常に印象的でした。ただ、フラマン人であると答えたからといって、ベルギー人という概念を必ずしも排斥する意味ではなかったし、二人の学生は、EU（ヨーロッパ）人であると答えてくれました。また、印象的だったのは、ベルギーの仲裁裁判所（日本でいえば、憲法裁判所）の裁

判官をしている憲法学の教授も、最終的には自分もフラマン人（この辺は非常に慎重で最後までなかなか答えていただけなかったのですが）かな、と答えてくれたことです。フラマン人であるという意識は非常に強く、それが一九九〇年代に連邦制になったことの背景の一つとして考えられる『国民』意識なのかなと考えさせられました。(11)

三．マイノリティの代表と議会内マイノリティ――議論の手がかりとして

表題のような問題設定は、日本における一九九〇年代の選挙制度改革のときの論議を私自身今なお引きずっているからでもあります。つまり、選挙とは多様な国民意思をできるだけ公正に議会に反映させるものでなければならず、国民意思の統合は、議会内での政党・会派の活動と調整・妥協による意思形成に委ねられる、と考えています。(12)

したがって、選挙「制度」にマイノリティの代表を考慮するのか否かという問題と、「国民」代表によって構成される議会におけるマイノリティ（少数者・派）代表の問題は明確にわけて考える必要があります。

1．マイノリティの代表

『国民』ということにかかわる上述の問題意識を前提として、『マイノリティ』の代表という問題を考えてみたいと思います。

ここでは一般論を展開するというよりもその前提の論議として、「1．マイノリティの代表」のところでは、マイノリティを代表するために採られている仕組みについて述べ、それに続いて「2．議会内マイノリティ」のところをみてみたいと思います。ただ、本来ならば多くの論点をふまえて緻密に論証していかなければならないところを、おおまかにフォローするだけになってしまっています。ご了承ください。

上述したように、国民国家（nation-state）というものが新たな装いの下に二一世紀にも続いていくとしたら、それを構成する『国民』とは何であり、それが社会生活上どのように位置づけられ、政治的共同体の構成員、公権力の担い手としてどのように考えられるのか、あるいは考えるべきなのか、という課題を避けては通れません。国家・公権力をいかに相対化したとしても、人々に何らかのフィルターをかけて『国民』と構成することが必要になります。そして、将来の国民形成・国民統合のためには、どういうフィルターをかけて、どういうフィルターはかけないのか、あるいは、それを暗黙の前提とするのか、顕

在化するのか、が問われることになります。「マイノリティ」にかかわる論議は、この局面で必要不可欠となるでしょう。

例えば、先ほども申し上げたフランスのパリテの問題があります。割当制・クォータ制ではなくて、国家・公権力への「平等なアクセス」という表現について、これは従来の「人および市民」の「人」と「市民」の両方にまたがる問題です。家長・成年・有産男性の専有物にとどまっていた過去を持つ「市民」の資格に、「人」の構成員である女性に対して「平等なアクセス」を保障する論議なのですが、この問題は、先ほどから申し上げております言語であるとか宗教でもって「単一にして不可分の共和国」を構成すべき市民を色分けしていくという問題と、同じものなのか、あるいは違うものなのかということを考えなければなりません。ここでは、マイノリティの代表の問題について、アメリカとインドの例を挙げ、比較・検討してみたいと思います。

（1）アメリカにおける「人種に基づく選挙区割」

アメリカにおける「人種に基づく選挙区割」といいますのは、アメリカの場合には、選挙権の自由、平等な行使に関して、クォータ制度であるとか留保（reservation）ではなく、アファーマティヴ・アクション（積極的差別是正措置）と類似の手法を採ります。つまり、黒人の投票権の希釈化に反対して、差別的な選挙区割（ゲリマンダリング）を憲法上問題とすることによって、黒人などの人種に基づいた一定の選挙権を十分に保障しようとするものです。ですから、先ほどから論議してきた問題意識とは違いがあります。この点を単純にアプローチで分けることには問題も多いかとは思いますが、いわゆる国民国家の担い手という構成ではなくて、基本的人権の行使を十分に確保するというアプローチから、黒人が選挙権を十分に行使しえ、かつ代表を確保しうるという問題構成で論議されています。これが、アメリカにおける「人種に基づく選挙区割」という問題です。選挙権の十分な保障が熟慮民主主義の主体としての『市民』に黒人をも含めた広範な人民を想定していくことに繋がるでしょう。この問題については、日本においても既にかなりの紹介がなされておりますし、ここにご出席の高見先生もこの点について書かれておられますので、私よりも高見先生でありますとかその他の先生方のほうが詳しいかと思います。[13]

（2）インドにおけるSC／STに対する「留保議席」

次に、インドにおける留保議席（reservation）について紹介したいと思います。私は、この問題について正面から扱ったことはありませんが、論文の中では何度かふれています。簡単で

はありますが、本日の報告が、この問題を正面から扱う最初の試みとなります（制度紹介、あるいは政治学や社会学の分野などでは、国立民族学博物館の押川文子教授や国立国会図書館におられた堀本武功氏などがこの問題についての紹介や検討をなされております）。

インドにおけるSC／STに対する「留保議席」の、SC（Scheduled Castes）というのは「指定カースト」、ST（Scheduled Tribes）というのは「指定部族」と訳せると思います。「指定カースト」というのは（厳密にいいますと若干論議がありますが）旧不可触民（untouchables）とほぼ同義です。この不可触民制は、インド憲法第一七条で廃止されました。[14] 同じく後進部族についても、そういう概念はなくなりましたが、憲法上保護に値するということで「指定された部族」という意味の言葉が憲法上、行政上の用語として使われているわけです。このSC／STに対するアファーマティヴ・アクション、および留保措置が憲法上いくつかのところで明記されています。

憲法上明記されたこの留保措置について、その性格と問題点を簡単に指摘しておきます。まず、アメリカの研究者の視点およびインドの研究者の視点との対比でいいますと、アメリカにおける論議でいうところの補償的差別論がインドでは有力です。黒人などに対するアファーマティヴ・アクションの正当化論拠の一つとして主張されてきた補償的（compensational）な措置として捉える見方です。また、近年、インドではOBC（other backward classes）への優遇措置および留保措置という問題が生じていますが、この問題は、補償的差別論では説明できない、とされているようです。さらに、アファーマティヴ・アクションおよび留保措置の前提となっている平等論については、ドゥオーキンの平等論といいますか、平等に対する考え方を援用する見解が比較的多くみられます。このことの関係では、ドゥオーキンの平等論の射程を明確にし、アファーマティヴ・アクションとクォータ制・留保枠とを截然と区別しようとする学説も有力です。[15] というのは、インド憲法は、いわゆるアファーマティヴ・アクションを明記するとともに、それにとどまらない留保・割当制をもいくつかの分野で憲法上明記しているという特徴があるからです。[16]

この留保制度の中で、本日紹介・検討してみたいのは、衆議院（連邦下院）および州議会（立法院）の一定の議席をこのSC／STに対して留保する制度です。SCは、人口の約一五・五％、STは七・五％を占めていますので、憲法第三四一条および三四二条に基づき議席の二三％をSC／STが占めるように

選挙制度をつくることが憲法上の要請とされているのです。[17]

この点につきましては、本日は、制度の詳細な説明ではなくて、その前提となっている一九三〇年代の論議をここで簡単に紹介しておきます。一九三〇年代というのは、イギリスとインドとの間で、一定の自治権の付与といった論議が交わされた時代です。一九三〇年に、第一回英印円卓会議（Round Table Conference）が開かれ、翌一九三一年には第二回円卓会議が開かれています。曲折をへて一九三二年、現在のインド憲法にも基本的には受け継がれている代表留保制度（合同選挙・留保議席）が出来上がりました。

この制度ができるとき、最後まで大きな問題となったのが、被抑圧階級（不可触民に対する当時の行政用語）の代表制の問題です。一定の議席を被抑圧階級に留保するという合意は得られたのですが、その選挙方法を合同選挙（被選挙権は被抑圧階級のみが有するが、選挙では当該選挙区の有権者全員が投票する）とするのか分離選挙（被抑圧階級の代表は、被抑圧階級のみが選挙する）とするのかで厳しい対立が生じました。日本でも有名なM・K・ガンディー（M.K.Gandhi）は、分離選挙制度はヒンドゥーを「生体」解剖するものであり、インドの分裂につながるものであると主張し、「死に至る断食」をおこなって反対したのです。ガンディーの考えは、次のようにまとめることができます。「イスラム教徒であるとかアングロインディアンであるとかシク教徒といった、宗教が違うグループに対して一定の議席を割り振ることはインドという多元的な国家においては認められるのだけれども、不可触民（被抑圧階級）の問題はヒンドゥー教徒という一つの宗教の中の、カースト序列の最下層に置かれたグループに対する一定の配慮である。したがって、それはヒンドゥーという一つの宗教グループ全体で投票して全体で配慮すべき問題であって、例えばイスラム教徒といった宗教の違うグループに配分された一定の議席の代表をイスラム教徒が自分たちだけで選挙して選ぶのとは違う問題である。被抑圧階級だけで選挙をするシステムを作ることは、ヒンドゥー教徒の解体、ひいてはインドの分裂につながる。」

この主張に対して、B・R・アンベードカル（B.R.Ambedkar）が真っ向から反対しました。その当時、頭角をあらわしてきた被抑圧階級のリーダーであったアンベードカルは、マイノリティの概念の中心に『差別』というものをおいて考えています。したがって、日常生活で排除・阻害されているグループが、選挙のときだけ一緒にされて代表を選ぶことを非常に欺瞞的なやり方だと捉えます。そして、自分たちの代表は自分たち

で決めるべきだという観点から、単なる留保ではなくて分離選挙、つまり他のカーストヒンドゥーたちとは別に自分たちで自分たちの代表を選ぶのは当然だという主張をするのです。[18]

イギリスが両者の間に入って仲裁を図ろうとしますが、なかなか結論が出ず、ガンディーは、有名な「死に至る断食」をおこないます。ガンディーが自らの主張を明示し、その要求を通すために断食をしたことは良く知られていますが、最も長く、最も生命の危険があった断食が不可触民の議席にかかわるものであることを思い起こすことも重要でしょう。結果として、留保議席は残し、その議席数は若干増やすけれども分離選挙ではなく合同選挙にすることが決定されました。この選挙制度が今日の選挙制度にまで続いているわけです。

具体的にどのようなシステムになっているかといいますと、インドの下院は小選挙区制ですので、各選挙区から一人が当選するというかたちになっています。そして、特定の選挙区を決めて被選挙資格を指定カーストに限定し、投票は当該選挙区の有権者全員でおこなう。その留保議席が全体の一五%を占めるシステムを採っています。

この選挙制度の評価は、簡単ではありません。まず否定的な評価をあげておきます。この合同選挙によるマイノリティの代表は、マイノリティの代表といっても制度上マジョリティの支持を得られないと当選できないので結局真のマイノリティ代表とはならないのではないか、という批判です。また、独立後五〇年以上、この留保議席の果たした役割・機能を指摘する論者もいます。インドは、日本と同様に長い間一党優位体制（pre-dominant party system：一党優位体制については、世界的に著名なインドの政治学者ラジニ・コタリ（Rajini Kothari）などの著作があります。）が続いてきました。[19] この体制を維持するために、指定カーストへの一五%の留保議席が用いられてきたという現実です。

同時に積極的な側面を否定することもできません。長い間歴史的には存在しないものとされ、政治の舞台には登場できなかった一定のクラスが明確な位置づけを持って一九三〇年代以降登場できるようになったことは政治生活の分野のみならず、社会的な評価の変化という意味でも重要です。政治的な権利拡大の動きの一つとして評価できるでしょう。最近では、日本と同じように、一九八〇年代後半以降政党状況が大きく変わってきて単独政権は維持しえなくなりました。政権交代がおこるという状況になったときの一五%の議席は、一党優位体制の維持とは違う意味でまた非常に重要な役割を果たしています。[20]

（3）『国民』代表とマイノリティの代表

今日では、一人ひとりの国民が、いろいろな『顔』を持っていることが認められ、公的生活においてもどの『顔』を選択するのかは、基本的には個人に委ねられた事項だと思います。この違いを認めたうえで、普遍的な『国民』として扱う、扱うべきだというのが近代立憲主義を支える基本的考え方であったことはいうまでもありません。しかし、ここで問題としているのは、ある言語グループ、あるいは宗教グループに属している国民として公務・公職に就任する権利を想定するということです。あるいは、一定のクラスに属するということに基づいて選挙権・被選挙権を具体的に規定していく考え方です。憲法あるいは選挙法が、そういう規定を有する場合には、当該個人にとっては、言語や宗教よりも一定のクラス（前述のインドの例でいえば、指定カーストであるということ）に所属しているということのほうが、議会（国会）がおこなう国の意思決定にかかわる局面においては決定的なものとなるわけです。この局面において、インド憲法第一七条が断固として廃止・禁止、そして差別への処罰を明記した不可触民制は、選挙のときには、逆に大変重要な意味を持ち続けることになります。

このことを国民形成・国民統合との関係でも考えてみる必要があります。留保代表制は、国民統合にかかわる『国民』意識の形成に役立つのか、あるいは選挙の際に一定のキャスティング・ボートを握る一定のグループとして動員されることによって、カーストの再構成、カーストの動員化という現象が生じ、カースト紛争を激化させ、『国民』の分断化が生ずるのか、という問題です。

これはインドだけの現象ではなく、今日のさまざまな国家において国民代表（代表の部分についていえば、選挙）に関して、国家が国民に一定の色づけすることによって、逆にそれが顕在化され、それが多重的アイデンティティの構成における第一序列になる。そして、それを再び国家が『認定』すると言う、そういうシステムが存在するようになっていると考えております。

このマイノリティ代表の問題と、次に述べる『議会内』マイノリティの問題には、共通する考察視角もあるとは思いますが、まずキチンと分けて考えることが必要だと思います。

2、議会内マイノリティ

このテーマについては、古典的な論議と最近の論議が交錯しています。私が以前から検討している議会内少数者権の問題などは、すべてが『国民』代表によって構成される議会とマイノ

リティ代表も含まれた議会とでは論議の仕方が違ってくるわけです。

（1）G・イェリネックの『少数者の権利』

まず、G・イェリネックの『少数者の権利』についてふれておきたいと思います。この『少数者の権利』は、有名な美濃部達吉先生の訳があり、一九八〇年代には森英樹先生などが訳されたものがあります（ただ、美濃部先生のものは抄訳ですし、森先生などのものは、英語訳からの翻訳です。今では原典も再刊されており、容易に入手できますが、一九八五年にミュンヘン大学を訪れ、木佐茂男先生に原典を探し出してもらったことを懐かしく思い出します）。

さて、この『少数者の権利』ですが、以前公法学会でもどなたかが引用されていたのですが、「少数者の権利」「マイノリティの権利」として、一般的に紹介・検討をするだけでは誤解が生じます。まず、「議会内」での少数者（派）の問題であること、次に、選挙の結果によって、その時々の議会構成において生ずる少数者（派）――つまり、将来の議会内多数者になりうる可能性をもった議会内少数者――の問題ではなく、議会内の民族的・宗教的少数者の問題に絞ってイェリネックが論じていることです。すなわち、国民代表として選出された代表の、議会内における権利保護の問題として言語的・宗教的少数者を扱うということになります。また、言語的・宗教的マイノリティの問題であるため、数の問題として論じられる議会内少数者＝少数派＝野党の問題とは違うことを承知したうえで論じなければならないでしょう。ただ、イェリネックは、問題を絞る前に一般論も問題意識にあることを述べており、議会内の言語的・宗教的マイノリティの問題と、議会内マイノリティの問題を今日からみても二〇世紀直前（一八八九年）に優れた論点を指摘していたと評価できると思います。

（2）議会内少数者の自立性と統合性

今日の報告は、私自身の国政調査権にかかわる研究、とりわけ少数者調査権にかかわる研究の限界を自覚し、より掘り下げたところからもう一度考えなおしてみようとしていることの報告でもあります。議会内少数者権（ドイツ基本法第四四条の少数者調査権、あるいは最近の国会改革の中で日本でもとりいれられてきた議院内少数者権の保障など）を考えるとき、政府・行政に対する統制権としての位置づけが重要であること、このことを明確に認識することによって、議会の機能強化の具体的手がかりが得られるだろうということ、さらには、少数者権をも含めた議会・議院の権能の性質を考えるときには、国民代表

としての正当性を競い合うという意味で『国民』との関係を視野にいれなければならない、との指摘をおこなってきました。しかし、その『国民』代表ということ自体にマイノリティの視点を入れて考えるときに議会内少数者権の問題をどのように考えるべきなのか、あるいはそのような視点、および代表制度は考えるべきではないと構成することができるのでしょうか。[21] もちろん、連邦制をとった場合の上院の代表を当該連邦を構成する民族などに割り当てることは広くおこなわれています。しかし、ここで問題としているのは、『国民』代表議会とされる下院における議員の構成と選挙制度の問題なのです。本日の報告で述べてきたマイノリティ代表の問題は、冒頭にも申しましたように、二一世紀における新たな国民国家像を目にみえるものに構成していこうとする試みには不可欠な要素です。そこで従来の近代国民国家とは異なった担い手としての『国民』(『市民』として構成しようとするアプローチも基本的には同様の問題意識を有していると思います。)の創出を想定かつ模索する営為としてマイノリティ代表を制度化することは、新たな『国民』統合の契機となる可能性を秘めていると思うのですが、現実の妥協的処理による安易な導入は対立・矛盾を顕在化させ、国民『国家』の分裂の契機ともなりかねない紛争を発生させるでしょう。論証抜きの話で恐縮ですが、マイノリティ代表の制度化は、当該国家の担い手としての『市民』像、あるいは『公共圏』の創出の課題と不可分ではないのでしょうか。すなわち、形成し維持しようとしている『国民』国家の形成・統合にかかわる問題であり、世界のいたるところで起こっている対立・紛争の原因となったり、解決の手段として模索されている手法でもあります。インドの留保制の例は、この問題を憲法学の一般論として考察するにあたって大きな意味をもっていると思われます。[22]

おわりに

私自身が問題を十分に整理・理解できていない面もありますので、皆さんにわかりにくいところ、説明不足も多々あるやに思います。論議のための一応の素材を提供したつもりですので、ご批判・ご教示いただければ幸いです。

ご清聴ありがとうございました。

(1) 森英樹「国家の『ゆらぎ』と憲法」公法研究第六四号一頁(二〇〇二年)など。

(2) 岩本一郎教授から指摘いただいたように、アイデンティティが選択可能かどうかということ、その複数性、そして複数ある場合の国家による序列化、という三つの異なった問題を意識したうえで論じなければならない。

(3) チャールズ・A・ビーアド『アメリカ共和国　アメリカ憲法の基本的精神をめぐって』(松本重治訳・齋藤眞解説)(みすず書房、一九八八年)。

(4) Bruce Ackerman, We The People 1: Foundation, 1991;ders., 2: Transformations, 1998, HUP, Cambridge.

(5) 三浦信孝編『普遍性か差異か』(二〇〇一年、藤原書店)所収の論文、江藤英樹「フランスにおける言語権問題に関する憲法院判決とそれをめぐる憲法論議の考察」法律論叢第七四巻四・五号三五九頁(二〇〇二年)、鳴子博子「パリテかクォータか、普遍主義か差異主義か――ルソー主義から見た政治哲学的考察」法学新報第一〇九巻三号一〇九頁(二〇〇二年)など。

(6) 中山太郎編『世界は憲法前文をどう作っているか』(TBSブリタニカ、二〇〇一年)。

(7) 孝忠延夫「アジアの憲法と国民統合――スリランカ憲法改正の動きを手がかりとして」関法第五一巻二・三号八七頁(二〇〇一年)。

(8) 二五〇〇年にわたって多様な関係を築きつつ共生してきたシンハラ人とタミル人とが対立する直接の契機となったのは、一九五六年のシンハラ語公用語法案だといわれている。

(9) なお、主権の所在にかかわる前文のこの表現と対比して、基本的人権の本質を明記した第九七条の「日本国民」が The People of Japan とされていることも興味深い。

(10) ベルギー憲法については、武居一正「ベルギー憲法」阿部・畑編『世界の憲法集〔第二版〕』三七七頁(有信堂、二〇〇二年)、A.Alen/R.Ergec, Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1933, 2nd. ed., 1998. など参照。

(11) ベルギー憲法の研究については、武居一正教授の多くの論考を参照。本稿との関係では、とりわけ「ベルギーにおける言語的少数者保護」福岡大学法学論叢第四七巻一号三九頁(二〇〇二年)参照。その他のものとしては、石塚さとし『ベルギー・つくられた連邦国家』(明石書店、二〇〇〇年)など。

(12) 芦部信喜「日本の議会政と選挙の機能」法学教室一六五号(一九九四年)、栗城壽夫「議会制と選挙制度」ジュリスト九五五号四六頁(一九九〇年)。本文で述べた私の問題意識は、岡田信弘教授のいわれる「代表」と「民主制」の関係それ自体における不明瞭さ、バランスを明らかにしようとすることでもあるといえよう。

(13) 有澤知子「人種を配慮した下院議員選挙区の改定と平等保護条項――Miller v. Johnson 判決を中心に」大阪学

院大学法学研究第二三巻一号一頁（二〇〇〇年）、木下智史「合衆国における人種的少数者の投票権保障（四・完）」神戸学院法学二九巻二号四一頁（一九九九年）、高見勝利「マイノリティの投票力の希釈 ―― Holder v. Hall, 114 S.Ct.2581 (1994)」ジュリスト一〇九二号一一四頁（一九九六年）、日笠完治「投票権と人種に基づく選挙区割」ジュリスト一一二一号一三九頁（一九九七年）、安西文雄「人種に基づいた選挙区割と少数派の選挙権」ジュリスト一〇六三号一一八頁（一九九五年）など。

(14) 第一七条「『不可触民制』は廃止され、いかなる形式によるその慣行も禁止される。『不可触民制』より生ずる無資格を強制することは、法律により処罰される犯罪である。」

(15) Parmanand Singh, "Fundamental Right to Reservation: A Rejoinder", (1995) 3SCC6.

(16) 孝忠延夫「インド憲法におけるアファーマティヴ・アクションと留保措置」関西大学法学研究所研究叢書『アジア法文化と国民国家 ―― 固有法と移入法の相克と共生』二三頁、二〇〇二年。

(17) 押川文子「独立後インドの指定カースト・指定部族政策の展開」アジア経済第二二巻一号二六頁（一九八一年）、同「独立後の『不可触民』 ―― なにが、どこまで変わったのか」『カースト制度と被差別民　第五巻』一九頁（明石書店、一九九五年）、堀本武功「独立後における『不可触民』の政治化」『カースト制度と被差別民　第三巻』三三七頁（明石書店、一九九四年）など参照。

(18) 二人の対立・論争については、孝忠延夫「B・R・アンベードカルの憲法構想」関法第三五巻三・四・五号四九一頁、一九八五年）。

(19) Rajini Kothari, Politics in India, 1970, Orient Longmann, New Delhi.

(20) 林知更教授からの質問にもお答えしたように、国民代表議会は、「社会における多様性」を可能なかぎり反映させるべきだと私は考えている。ただ、そのための代表制度として、ここで紹介・検討しているインドの代表留保制度が日本においても導入されるべきだと考えているわけではない。

(21) この点については、木下和朗教授からイギリス議会の分権化（Devolution）のようなあり方も考えられるのではないか、との指摘をいただいた。

(22) この点については岩本一郎教授から貴重な指摘があった。要約すれば、アイデンティティ（選択不可能あるいは選択が著しく困難なもの）を単なる私的領域にとどめるのではなく、新たな公共空間（国民代表議会などの従来一定の「選択」によって構成されるもの）の中に何らかの形で地位を占めさせることによって新たな国民統合

の可能性を探る試みととらえることができるのではないか、ということであるように思う。

＊本報告は、二〇〇二年一二月二〇日に開かれた北大立法過程研究会において行われたものである。なお、掲載にあたり、報告原稿に加筆していただいた（岡田信弘記）。