



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	インド議会制の構造
Author(s)	稲, 正樹; INA, Masaki
Citation	北大法学論集, 27(1), 115-160
Issue Date	1976-08-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16204
Type	departmental bulletin paper
File Information	27(1)_p115-160.pdf



インド議會制の構造

稻

正

樹

目次

序言

第一章 議會制の歴史的発展

第二章 ロク・サバとラジャ・サバ

第一節 ロク・サバ

第二節 ラジャ・サバ

第三章 両院の關係

第三節 議事の運営と議員の特質

第一節 議事の運営

第二節 議員の特質

第四章 委員会制度

第一節 概観

第二節 重要な諸委員会

第五章 インド議會制の二側面

第一節 積極的側面

第二節 消極的側面

結語 若干の結論と将来の展望

序 言

本稿はインド議會制の制度、実態を紹介、検討し、その構造的特色を明らかにしようとする一つの試みである。従来の憲法学はその研究対象を欧米諸国に限定しているものが大部分であり、アジア諸国を対象とした研究は不当に等閑視されてきた。しかし今日アジア諸国は一大変動期に入りつつあり、その動向の紹介、検討は我々に課せられた急務と言えよう。本稿では種々の問題点⁽¹⁾において比較憲法的興味を引くインドの議會制を取り上げ、まず独立前のインド議會の歴史的発展の跡をたどり、次に一般的な連邦議會の枠組、議員の特質、委員会制度をその機能の実際を含めて検討する。対象とする期間は主にネルー時代とインディラ政権初期（一九五〇—一九六七年）である。インド議會においては、選挙過程、政党論、司法部との対立等の論点を逸することはできないが、現在研究を進めつつあり、本稿では殆ど割愛した。なおインドの連邦行政部（首相、内閣、大統領を含む）については近く続稿で紹介する。

(1) インドはアジアにおける自由主義民主制国であり、英米等の憲法の影響を受けながらも、独自の伝統的社會・文化を持つ発展途上国として比較的安定した議會制が機能している稀な国である。「支配政党」として「国民会議派」があり派閥主義 (factionalism) や汚職政治、積極的違憲審査権の行使との対立等の現象が見られる。

(2) インドの最高裁判所は一九五〇年に予防拘禁法の一部を違憲無効と判決したのを手始めに、憲法第三編基本的人権のうち特に財産権の侵害を理由として、政府の一連の土地改革諸法、銀行国有化法等に違憲判決を下している。自由権の擁護を柱に司法積極主義の立場を進めている最高裁のこのような違憲判決に対して、インド議會は憲法改正を数回にわたって実現させることで対抗している。インドにおける議會（政府）と裁判所との対立は一概に進歩と保守の図式で割り切ることにはできないが、「インド最高裁の司法審査権は変動し発展する社會の中で新しい政策の動向を指示することに失敗してきた」という評価が一般的である。cf. S. N. Ray, *Judicial Review and Fundamental Rights*, Calcutta, Eastern Law House, 1974, p. 12.

第一章 議會制の歴史的発展

現代インド議會制は、英植民地時代の「遺産」⁽¹⁾の上に成立している。独立後の新生インドが採用した議會制は、古代インドに広く普及していた一種の代表制度の、村落パンチャヤット⁽²⁾ (village panchayat) ではなくった。インドは旧宗主国のウェストミンスター・モデルを型どった議會制を採用⁽³⁾、發展させたが、その背後には、既に植民地時代に展開せしめられていた擬似議會⁽⁴⁾の長い歴史と大きな集積があつたのである。

インド議會制の前身は東インド会社支配時代に始まる。当時、基本的な権力は、イギリス人総督 (Governor General) と總督参事会 (Council of Officials) とが保持しており、インド人の立法参加は認められていなかった。しかしイギリス側の統治再編上の必要から二つの特許狀法が制定され、参事会が立法部と行政部に分離されて、擬似議會の端緒が形成された。即ち、一八三三年法によつて、参事会の行政部から立法部が分離され、新たに参事会⁽⁴⁾ (従来は四名、一七九三年以後三名) に四人目のメンバー (法律起草補助者) が追加された。次の一八五三年法は更に「従来の一名の立法委員を行政参事会のメンバーとし、新たに立法上の審議、決議にのみ加わる新規の立法委員を設け」⁽⁴⁾て、立法参事会は二名とな

つた。同時に、立法参事会は公開され、議事も公刊されるようになった。⁽⁵⁾

しかし、近代的意味の代表制度がインドに導入されるのは、東インド会社がイギリス国王に権限を移譲する、一八五八年以降のことである。そこで以下、一九三五年インド統治法 (The Government of India Act) に至るまでの、簡略な議會制史を概観⁽⁶⁾する。

一、一八六一年インド参事会法 (The Indian Councils Act)

この法律はセポイの反乱 (一八五七—一八五八年) を直接の契機として制定された。その主な内容は、①總督立法参事会の拡大 (六一—二名のメンバーを新たに追加。全員總督が指名するが、半数は非官吏)、②州立法権の回復 (五つの拡大された州立法参事会の出現) であった。本法は「初歩的且つ全く不満足なものであったが、インド人の立法関与過程を創始し、また徐々に州に立法機能を付与するという、立法 (権) 移譲政策の基礎を置いた」⁽⁸⁾ものと、憲法史上言われている。しかし、拡大された總督立法参事会の立法機能は、単に助言を与えるのみという厳格な限定を受けていた。「インド立法院の最初の憲章」と呼ばれる本法も、一九世紀イギリス支配の産物に他ならなかったのである。その意味で、一九

世紀インドの所謂諸立法府は、「せいぜい真実の立法機関の胚胎期の形体に過ぎず、人民の代表は、名目的なものにも達していなかった」という⁽⁹⁾一般的評価が、本法に妥当するであろう。

(二)、一八九二年インド参事会法

イギリスは更に種々の要因⁽¹⁰⁾によつて譲歩を強いられ、新たに一八九二年法を制定せざるを得なくなった。⁽¹¹⁾本法による主な修正点は以下の二点であつた。①参事会の更なる拡大。と共にメンバーは、票決権はなかつたが、予算案審議権、質問権を付与された。

②民間人（非官吏）メンバーの選出方法の変更。無制約の指名制から、種々のグループ（地方行政機関・大学・商工団体・地主団体等）の勧告に基づく指名制となつた。

(三)、モーレー・ミント改革と一九〇九年インド参事会法

イギリスのベンガル分割（一九〇五年実施⁽¹²⁾）がひきおこしたスワデシー運動等のインド側の激烈な反抗に憂慮して、大幅な統治改良を試みたのが、モーレー・ミント改革であつた。

その主な内容をなすが、一九〇九年法並びに一九二二年の同法施行規則である。参事会の機能は三点において拡大された。⁽¹³⁾①予算案に関して、最終確定するまでの詳細な審議権、決議案の提案

権、採択権を認めた。②公共的重要性のある全事項に対する決議権を認めた（但し、行政部に對しては勧告的效果を有するのみ）。③質問権の拡大と補助質問権の許可。また、メンバーの選出につき初めて選挙制が採用され、その数も二倍又はそれ以上となつた。メンバーの多くは官吏であつたが、この改革の結果、民間人の割合も実質的に増加を見せた。

一九〇九年法に対する評価はどのようなものであろうか。全体としてこの改革は、一八九二年法よりも大きな改革をもたらしたが「人民の希望を満足せしめなかつた」し「モーレーはインドからではなく、イギリスからの圧力だけを考へていた」とされる。しかし次の展開点たる一九一九年までに、参事会は「多くの増大する知性的なインド人を行政問題に精通させ、以前は手に入らなかつた諸事実を大臣質問権によつて彼らに与えた」⁽¹⁵⁾（メストン）という進捗を示したのであつた。

四、モンターギュー・チェルムスフォード改革と一九一九年インド統治法

モンターギュー・チェルムスフォード報告書⁽¹⁶⁾（モントフォード報告書）は第一次世界大戦におけるインドの対英戦争協力推進への見返りであつた。当時会議派内では穏健派が抬頭しており、ロイ

ド・ジョージの「民族自決原則は熱帯地域の国々にも適用され得る」との発言も効を奏し、インドは対英協力⁽¹⁷⁾で一致していた。しかし一六年になると、ベサントラの自治連盟⁽¹⁸⁾ (Home Rule League) の設立、会議派とムスリム連盟間のラクナウ協定⁽¹⁹⁾の成立によって、民族運動の統一戦線が誕生し、イギリス側もこれに対応して漸次的自治供与という線を呈示せざるを得なくなった。これが一七年の英下院でのモンターギューの宣言⁽²⁰⁾、それを具体化させた一八年のモントフォード報告書⁽²¹⁾ (インド憲政改革に関する報告) であり、一九年法の制定 (施行規則は二〇年) であった。一九年法がもたらした改革は多岐にわたるが、以下議會改革についてのみ触れる。

中央の立法府では、総督下の小さな立法参事会が廃止され、代りに二院制の立法府が設立された。即ち、立法會議 (Legislative Assembly——定員一四五名、うち一〇四名選挙制) と、参事院 (Council of State——定員六〇名、うち三四名選挙制) とがそれぞれである。一方、州立法参事会においては、代表原理の一層の進展が見られた。①全ての州参事会が拡大され、②選挙制による議員の割合は七〇%以上となり、③選挙権の財産資格は切下げられ、投票者数は約五五〇万人となった。しかしこの改革も依然と

して州においては不十分なものに留まり、次の三五年法による改革が導き出されざるを得ない所まで、情勢は進展して行く。

四、サイモン報告書と一九三五年インド統治法⁽²²⁾

一九年法が少なくとも一〇年間は機能するだろうという希望は、会議派による拒絶や、ヒンドゥー・ムスリム両教徒間の緊張の増大にあつて挫折した。そこでイギリス側は、一九二七年サイモン委員会を任命したが、その委員会報告書は次の諸点を勧告していた。①州における両頭制の廃止、②州大臣 (拡張された立法府に責任を負う) に全ての州事項の完全移譲、③コミュニティのための分離選挙区の継続、④中央の立法府の連邦主義的再編⁽²³⁾、⑤英領インドとインド藩王国との両者の代表を、純粹に諮問的な大インド會議に試験的に召集すること。

一九三五年法はサイモン報告書を基礎にして成立した。同法は、長期にわたる複雑な過程を経て生まれたため、内容自体複雑多岐なものとなり、その上に多くの留保事項が付加されていたが、その主な原則は三つにあった。①藩王国と英領インドから成るインド連邦 (The Federation of India) の設立、②中央における両頭制の樹立、③地方における全面的な自治政府の導入。しかし中央議會を House of Assembly と Council of State の二院とす

るという改革計画は藩王国自体の連邦加入が実現せず、三五年法の第二編自体が無効に留まったため「幻のプラン」となったのであった。このように第二編は実施されるに到らなかったが、連邦制原理は確立されなかったわけではない。なぜなら州において、州知事の権限に妨げられはしたが、完全に責任ある議院内閣制の発展が見られたからである。

その後、三七—三九年の間には会議派州政府が八つの州で成立し、又各州では多くの会議派議員が議会の経験を積んだ。この両者は相俟って、独立後のインド議會制の制度と実態とに、大きな影響を与えていくのである。従って「反インド法、奴隸憲法、新しい隷従の憲章」と会議派指導者達によって呼ばれた三五年法は、独立以前の二〇年間に、その後の議會の原型を作りあげた。そして三五年法は、一九四六年末に始まった制憲議會に於ても又それ以前に於ても、インド人をしてイギリス型の憲法、議院内閣制とは異質のものを想像させず、それに執着せしめるという機能を、果たしたのだった。

制憲議會が採択した一九五〇年憲法の下での議會は、三五年法下の議會と比べると、その権限、構成、選出方法において、大きな進歩をとげはるかに最高機関的な議會となったが、大枠におい

てはイギリス型議院内閣制を継承したものである。この意味で、一八六一年から一九三五年に至る英植民地時代の諸法令は、大きな限界を持ちつつも、現代インドの議會形態を規定した、一連の自由化の過程であったと言えよう。

(一) W. H. Morris-Jones, *The Government and Politics*

of India, London, Hutchinson, 3rd. ed., 1971, p. 237.

一九四七年以前のイギリス支配下の諸立法府は、完全な議會ではなかったが、一定の制限の範囲内で、自らの尊厳と独立性を維持していた。この遺産故に、インド議會は一党支配下にもかかわらず、割合良く機能した。

(二) パンチャットとは、村の行政、経済、司法、警察などの

機能を行なうために選ばれた村人の組織を指す。元来の語義は「五人による行政」、「五長老会議」などという意味である。古代村落パンチャットは、外国勢力の侵入と独裁的・君主的なムガル体制の創設と共に姿を消し、制憲議會での一部の復興要求(連邦レベルで議會を設置せず、地方分権的なパンチャットを数多く作るによりり位置する)にもかかわらず、独立後の議會の母体となることはできなかった。しかしパンチャット組織は、新たに再編され、地方自治の根幹をなすパンチャット・ラージ(統治)へと結実した。それは現在でも、インド農村の基礎単位たる村を代表するものであり、 Panchayat—Panchayat

Samiti→Zilla Parishad の三層構造よりなる。詳しくは、cf. David C. Potter, *Government in Rural India*, London, G. Bell & Sons, 1964, ch. 8 "Panchayati Raj" pp. 43—60.

(3) イギリス型議会制を継承したのはインドのみでなかった。帝国の後継は当初、印亜大陸、セイロン、ビルマ、マレーシア、シンガポールに及び、フィリピンを除く南アジア、東南アジアでは、一般に議院制が花ざかりであった。Francis Doré, *Les régimes politiques en Asie*, Paris, P. U. F., 1973, pp. 19—21.

(4) 山本達郎編・インド史(山川出版社、一九六〇年)一九五—六頁。

(5) W. H. Morris-Jones, *Parliament in India*, Philadelphia, Univ. of Pennsylvania Press, 1957, p. 46.

(6) cf. *ibid.*, pp. 46—59.

(7) 山本・前掲書二三五頁。

(8) M. V. Pylee, *Constitutional History of India 1600—1950*, London, Asia Publishing House, 1967, p. 36.

(9) M. V. Pylee, *Constitutional Government in India*, Bombay, Asia Publishing House, reprinted 1968, pp. 387—8.

(10) 例えば、その後の民族独立運動を指導するインド国民会議派 (Indian National Congress) の創設(一八八五年)「

カルカッタ、マドラス、ボンベイの各大学の新設による政治的覚醒等。しかしこの時、会議派は未だ「世界最大の代議制集会にして数ある議会の母である、イギリス下院の、自由を愛する本能に大いなる信頼を寄せていた」(パネルジ)のである。山本・前掲書二八三頁。

(11) 当時のカーゾン (Curzon) 副國務大臣は、本法の目的は次の三つにあると説明していた。即ち、①インドにおける政府の機能を拡大し、基礎を広げる。②以前よりも政府の作業に参加するより多くの機会を、インド社会の民間人、土着民分子に与える。③一八五八年のインド政府の国王への引継ぎ以来、インド上流階級の間で見られる政治的利益、政治的能力の著しい発達に公認を与える。Pylee, *supra* note 8, p. 40.

(12) Morley は当時のインド担当國務大臣。Minto はカーゾンの後のインド総督。

(13) Pylee, *supra* note 8, pp. 44—50.

(14) *ibid.*, p. 48. その理由は四つある。参事会は、①全体としての人民の眞の代表ではなかった(狭い選挙権と間接選挙)②立法、財政の両分野に眞の権力を持っていなかった(単なる審議機関)③州政府のインド政府への従属、インド政府の(英国)國務大臣への従属が緩和されなかった。④責任政府の要求に、法は答えなかった。

(15) Morris-Jones, *supra* note 5, pp. 49—50. Ilbert &

Meston, *The New Constitution of India*, 1923, p. 93, quoted from *ibid.*

- (16) Montagu はチェンバレンの後のインド担当国務大臣。Chelmsford はハーディングの後のインド総督。

(17) ガンディー自身も、一九一四年の時点では「イギリス人の危急を私達の好機に変えてはいけない。戦争が続いている間、私達の要求をつきつけないほうが、かえって適當である」との判断に立って、戦争協力を呼びかけ、新兵徵募運動を行なった。しかし二年には「現在の政治体制自体には、自己改善のいかなる可能性も含まれてはいない」との認識に到達していた。ガンディー・森本達雄訳、わたしの非暴力（みすず書房、一九七〇年）一六—二三頁「なぜわたしは前大戦に協力したか」参照。

- (18) ベサントラの自治連盟の設立は、当時のアイルランド民族運動の影響を受けたものだった。cf. Annie Besant, *India: A Nation, A Plea for Indian Self-Government*, London, Pelican Press, revised ed., 1917.

(19) その大要は次の通り。「英政府の政策は、行政の各部においてインド人の提携を増大させること、インドにおける責任政府を漸次的に実現させるとの意図の下に自治制度を段階的に発展させること」にある。Pylee, *supra* note 8, p. 52.

- (20) 以下の叙述は主に Alan Gladhill, *The Republic of*

India, Connecticut, Greenwood Press, reprinted, 1970, p. 27 f. 並びに M. V. Pylee, *India's Constitution*, Bombay, Asia Pub. House, 1962, p. 35 f. に負う。

- (21) 委員会から三五年法への過程は次の通り。一九二七年任命、二八年春最初のインド訪問、三〇年報告書の提出。同年—三二年一月ロンドンでの三回の円卓会議。三三年英議会両院合同特別委員会の任命。英政府の白書を検討。三四年末法案下院に提出。三五年に最終的に可決。

(22) 一九年法によって導入された、州における統治制度。一九年法は、中央と州とが別個の管轄事項表と財源とを持つようにして連邦制の萌芽的形態を形成したが、更に州事項を留保事項と移管事項とに分離させた。そして前者を州知事と州の行政参事会が、後者を州立法参事会に責任を負う州大臣の、助言に基づいて行動する州知事が、各々管轄するものとした。これを両頭制と言う。

- (23) 立法議会に代って連邦会議 (Federal Assembly) と呼ばれる下院と、参事院 (Council of State——名称は一九年法と変らないが、州参事会による間接選挙で選出) と呼ばれる上院。

(24) Princely States と言われ、藩王 (Princes) による封建的支配の下にあった諸国家で、当時五〇〇余を数えた。

- (25) すでに制憲議会以前に輩出していた、左派・中間派・右派 (マルキストの M. N. Roy' 社会党、ヒンドウーマンサ

バ等)の憲法草案は全て、議院内閣制憲法、中央集権制憲法であった。議院内閣制への信頼は、実際にはほとんど普遍的なものであるように、思われた。Granville Austin, *The Indian Constitution—Cornerstone of a Nation*, Bombay, Oxford Univ. Press, 1st. Indian ed., 1972, pp. 40—41. (26) 制憲會議員の圧倒的多数は、アメリカ型大統領制ではなく、イギリス型議院内閣制に好意を寄せた。その典型的思考は、次の代表的な二議員の発言に見出しうる。大統領制度を運用する方法には明白な困難がある。もしも立法部と行政部との間にある種の緊密な結合がないならば、その結果は確実に狼官制度となる。……議會がある路線をとり行政部が別の路線をとることが起りうる。現在の状況下において、幼い民主主義は、立法部と行政部間の絶えざる分裂……という危険を冒すことはできない。現在の憲法構造の目的とするところは、行政部と立法部の紛争を防止し、統治機構の異なった各部分の間に調和を促進すること(understanding)である。』(Alladi Krishnaswami Ayyar, in *Constituent Assembly Debates*, v. VII, pp. 385—6.) 「過去一〇〇年、インド人民の生活は大部分イギリス憲法の伝統に頼ってきたという、非常に重要な事実を我々は忘れてはならない。我々の多くは、イギリスのモデルを最良のものとして尊敬してきた。……我々の憲法の伝統は議会的なものであり、今や我々は、その全てが多少共イギリス

のモデルに従って機能する州(Provinces)を有している。今日インド自治領政府は、ひとかどの議院内閣制として機能している。この様な伝統があるのにどうして我々は、一〇〇年以上にわたって打建ててきた伝統を捨て、一五〇年前に形成されたアメリカにおいても不適當な所があると思われる、新奇な実験を試みるべきことがあるのか。』(K. M. Munshi, in C. A. D., v. VII, pp. 384—5.) 両者は Austin, *ibid.*, p. 123 & Pylee, *supra* note 9, pp. 345—6 より引用。これらの議論の根底には、立法部と行政部との対立・紛争への恐怖、独立前のイギリス型制度への愛着などが、色濃く反映している。

第二章 ロク・サバとラジャ・サバ

インドの連邦議會は二院制原理の上に成立している。二院を構成するのが、下院 (the House of the People 又は the Lok Sabha) と上院 (the Council of States 又は the Rajya Sabha) である。本章では、下院、上院の各々の構成、両院の関係について考察する。

第一節 ロク・サバ

(一) 構成

ロク・サバの定員は五〇〇名である(憲法八一条⁽²⁾)⁽²⁾が、一九七

三年の三一次憲法修正で五四五名となった⁽³⁾。このうち二五議席は、連邦領域 (Union Territories) の代表者が国会に選出されるよう留保されている。更に大統領は、アングロ・インディアン・コミュニティの代表者が国会に選出されていないと認める時に、二名を指名することができる (三三一条)。残りの議席は、州における地域的選挙区から直接選挙によって選ばれる。各州は、州の人口に比例し、その人口を基礎にした一定数の議席を割り当てられる⁽⁴⁾。

(二)、選挙権、期間、場所

選挙権は、満二二歳以上の成人に与えられる (三二六条)。選挙制度は、最高投票数を獲得した者が当選とされる小選挙区制である⁽⁵⁾。

議員の任期は、大統領により解散される場合 (八五条二項b) を除き普通五年間であるが、非常事態令の施行中は、一年間だけ延長できる。但しいかなる場合でも、布告の効力停止後六カ月を越えて延長することはできない (八三条二項)。

国会の会期は、八五条一項によれば、「大統領は随時適当と認める時期……に国会の両議院を召集する。但し、一会期の最終日と次の会期の初日との間は、六カ月を越えてはならない」と規定さ

れている。かつては一年に二会期⁽⁶⁾が慣習だったが、現在は年三会期が定着しており、年間国会開会日数も着実に増加している。各会期の最初の仕事は、大統領演説を聞くために両院合同会議を開くことである (八七条一項)。大統領演説は、国会召集の理由を告知する他、内容として「国際・国内情勢についての政府の論評、一般政策に関する声明」等を含む。

国会が開かれる場所は、ニューデリーの国会議事堂 (Parliament House) である。議事堂内の議場は、イギリス型の長方形ではなく、ヨーロッパ大陸型の半円形であるが、議席配置はフランス議院と異なり、与党議席は中央ではなく議長の手右にある。このような半円形の議場にもかかわらず、インド議会の雰囲気は、大陸型というよりはイギリス国会のそれに類似している。その原因の一つは、「演壇の欠如」にある⁽⁷⁾。各議員が自席から、中央の議長席に向けて話す場合には、相互間に「親密な感情」⁽⁸⁾が生まれるからである。

(三)、被選挙権

被選挙権は、インド公民であって二五歳以上のもの (下院)、三〇歳以上のもの (上院) が有する (八四条a) (b)。しかし選挙法によれば、候補者の選挙区に関して、上下院では大きな相違がある⁽⁹⁾。

る。即ち、下院選挙の候補者は、インドのどの州のどの国会選挙区からでも立候補できるが、上院選挙候補者は、立候補している州のいずれかの国会選挙区における有権者でなければならぬ。

次に、国会議員候補者に一定の教育的資格を要求するという主張が制憲議会で出ていたが、現行憲法上は特段の規定がない。但し、議員に関する失格事由は憲法上定められており、更に一九五一年国民代表法によれば六個の無資格条件がある。

四、議長、その他

インドの下院議長(Speaker)は「制度上も機能上も立法のアーチの隅石である」と言われているが、下院議長(以下議長と略)は下院議員の中から選挙される(九三条)。議長は一般にイギリス下院議長をモデルにしたものであるが、ここでは制度上の地位・その実態を見てみよう。

九三条(c)によると、議長は「在籍全議員の過半数によって可決される、当該議院の決議により解任される」。このような特別決議と特別多数により解任される職は、他には教例(大統領、副大統領、最高裁判事等)しかない。またこれらの職に在る者は、非政治的、非党派的な職責を果すものである。従って本項は、議長の公平無私性を期待したものと見えよう。次に議長の憲法上、慣習

上の権限については、「議院事務の規律のために、膨大な権限を与えられている」し、また下院議事手続規則によっても数多くの権限が与えられている。要するに議長は、「下院の権限、議事、尊厳において下院を代表するもの」である。

ところで議長は、イギリス下院議長と異なり「政党との絆を議長となつてからも継続する」。インドに於ては、下院議長の議席は競争されず、彼は反対を受けずに下院議員に選出されるという、イギリスの慣習が確立されていない。そこで無競争の保証のない議長は、依然として特定の党に属し、政治的な立場に留まらざるを得ないのである。実際に「議長の公平な態度の放棄」を理由とする野党の不信任動議が、早くも一九五四年二月一八日に提出されるという事態が起つた。

政党との絆を断ち切れない議長は、野党の批判を受けるだけでなく与党の圧力に屈する時もある。従つてその場合には、「反対派の人々と同じく権力にある人々の側にも、議長の規則を無条件に守り、また些細な事で立腹して反対派を非難することを差し控える」という、対応的な義務がある。効果的な議会の討論の場の永続的な基礎を築くことができるのは、ただこのような互譲の精神だけだ」という指摘がある。この多数派の義務が遵守される時が来

る時はじめて、議長は「議会の尊厳と独立の眞のシンボル」となり得るであらう。

下院副議長 (Deputy Speaker) は議長に準じた職能を有するが、特権の一として、委員会のどれかに任命されると自動的にその委員長となる点が挙げられる。その他、六人の議員から成る議長代行団とも称すべき一団が、議長により随時指名されて成立する。その指名は、政党にかかわりなく行なわれるという健全な慣習が確立している。また両院には事務局が設置 (九八条) されている。

最後に上院議長 (Chairman) について一言する。上院議長の機能と権限は下院議長のそれらと同一であるが、上院議長は上院議員から選出されず、副大統領が職務上当然その地位につく (八三条一項) という大きな違いがある。

第二節 ラジャ・サバ

インド上院は、州会議 (Council of States)、元老院 (House of Elders)、貴族院 (Rajya Sabha) 等と呼称されるが、以下上院と略称する。

第二院の有用性と必要性について、制憲議会に於ては一修正意見を除いて満場一致であった。しかしその構成、機能について

は、種々の意見⁽¹⁹⁾が統出した。そこで憲法上の上院に関する規定は、様々な原理を相互に組合わせたものとなったのである。

(一) 構成

上院の定員は二五〇名で、それは大統領により指名される二名と、二三八名を越えない州の代表者で構成される (八〇条一項)。前者は「才能、経験の代表」という考え方を導入したものであり、文学、芸術、又は社会事業に関し、特別の知識又は実際の経験を有する人 (同条三項) から指名される。これは「経験とサービスの代表者の指名制」を採用した、アイルランド共和国の上院 (Sean Eireann) から影響を受けたものといわれる⁽²⁰⁾。後者に関しては、アメリカ型の代表に於ける州の平等の原理を非民主的だと拒否して、各州 (及び連邦領域) の議席割当ては人口比に従っている (同条二項、第四付則)。但し、配分にあたり実際には、人口の少ない州にいくらか多くの比重を与えている⁽²¹⁾。

(二) 選出方法、任期

議員の選出方法は、州の場合は単記移譲方式比例代表制に従って、州立法議会の選挙された議員が選挙し (八〇条四項)、連邦領域の場合は国会制定法の規定する方法で選挙する (同条五項)。主に議会を基礎にした間接選挙で上院を構成する方式は、南アフリ

憲法の影響を受けたといわれる⁽²³⁾。この方式の利点は、①選挙の簡便さ（この点、選挙に伴なう技術的、物理的困難が甚だしいインドのような国では、特に考える必要がある）と、②州代表の原理が保証されることであろう。なお任期は解散がなく六年であるが、二年毎に議員の三分の一が改選される（八三条一項）。

(三)、位置

インド上院は、アメリカ上院と比較すればその権限は小さい。アメリカ上院はアメリカ下院よりも強力で、疑いもなく世界で最強の第二院である。その対極に位置するのがイギリス貴族院をモデルにしたカナダ上院である。またコモンウェルス諸国で議院内閣制を採用した国の中では、オーストラリア上院が最強のようである。従ってコモンウェルス諸国、アメリカ、インドの各上院の比較をすれば、強い方から、アメリカ、オーストラリア、インドカナダの順となろう。

第三節 兩院の關係

兩院の關係は、下院の優越、兩院の同権限、上院の專屬権という三つの観点から検討し得るが、一般的に下院の方が、その国民代表的性格の故に優越的地位にある。

(一)、下院の優越

①内閣不信任動議権

議院内閣制の原理上、内閣（インドの場合は大臣會議 Council of Ministers と呼ばれる）は下院に対して連帶して責任を負う（七五三条一項）。従って内閣不信任動議権を有するのは下院のみであつて、国会の信任とは下院の信任を意味し、行政府の責任とは下院に対する責任を意味するのである。この動議は五〇人の下院議員の支持をもつて提出されるが、独立以来「一九六七年までに、野党の分裂のため、動議が提出されたのは一九六三年の一回のみであり、結果は失敗に終つた」⁽²⁶⁾。

②金銭法案

法案は a、金銭法案、b、その他の財政法案、c、それ以外の法案の三種がある⁽²⁶⁾。金銭法案は、税、インド統合基金等に関する数多くの事項を包含する概念である（その定義については一一〇条参照）が、金銭法案の提出は下院に限られる（一一〇九条）。この規定の背後には、上院は国民の直接選挙によって選出されたものではないとの考えがあり、實際金銭法案に関する上院の権限は、諮問的性格のものに留まっている。

(二)、兩院の同権限

前述の c、法案（普通法案）に関しては、兩院は同じ権限を有

する。普通法案の發議權は兩院のどちらにもある（一〇七条一項）。また憲法修正の場合も上院と下院とは、全く同一の權限である（三六八条）。

兩院の意思が異なる場合には、兩院合同會議が開かれ、出席し投票する議員の過半数で議決する。しかし「合同」という面では兩院とも平等であるとはいえ、兩院の定員数の差（上院議員總数は下院のその二分の一以下）からして、合同會議においても、最終的には下院の意思が優越するというシステムとなっている。

（三）、上院の專屬權

上院がその力の弱さにもかかわらず、憲法上付与されている專屬權として次の二つがある。

① 州管轄事項に関する国会立法の宣言權

インド憲法は連邦制原理を採用しているので、連邦と州の管轄事項は各々明確に分離しており（第七付則）、国会・州立府はこれに基づいて排他的立法權を有している。ところが二四九条はこの管轄を變動させる例外的規定として、上院のみに次のような宣言權を与えている。即ち「上院は、出席して投票する議員の三分の二以上の賛成をもって、州管轄事項表に含まれている事項に關し、國家的利益からして国会が法律を制定することが必要又は有

利であると宣言する」ことができる。この宣言を述べた決議が可決されると、国会はその事項に關し、インド領の全部又は一部に對して一年間の時限法を立法することができる。

このような權限が上院に与えられているのは、ひとつには、上院のみが州の代表者であるから、州管轄事項の連邦への一時的移讓を実施するには上院の同意を必要とするという原理的理由⁽²⁸⁾、更に管轄移讓を必要とする事態が、下院の解散中、総選挙の実施前に起きた時には、永続的機関たる上院のみが対応し得るという技術的理由からであらう。

② 全インド役務の創設に関する上院の宣言權

全インド役務（All-India Services）は、連邦と州とに共通の行政組織である。この全インド役務の創設に關して、上院は次の様な宣言權を有している。つまり上院が、出席して投票する議員の三分の二以上の賛成を得た決議により、國家的利益のため必要又は有利であると宣言した時は、国会はこのような全インド役務の創設とその服務條件を、法律で規定することができる（三一二条⁽²⁹⁾）。州行政に影響を与える行政組織である以上、上院が發議權を有するのは當然といえよう。

（一）Sahar^{サハ}とは「集まり、集会」の意のヒンディー語。なお

国会を構成するのは、ロク・サバ、ラジャ・サバそれに大統領(Rashtrapathi)である(憲法第七九条)が、これは議院内閣制の原理と伝統に一致する。イギリス議會は国王がその構成員の一員であるが、アメリカの大統領は、アメリカ議會の一員ではない。インドの場合、大統領は立法府議員ではないが、議會の一部を構成し、それによって立法過程に参加する。

- (2) 以下本文中の憲法の条文は、(条)としてのみ引用する。条文自体は次の三つの資料によった。①衆参兩院法制局・立法考査局・国会図書館立法考査局・内閣法制局共編・各
国憲法集インド編(一九五六年)。② Durga Das Basu, Commentary on the Constitution of India, vols. I II, Calcutta, S. C. Sarkar & Sons, 3rd. ed., 1955—56. ③ A. J. Peaselee, Constitutions of Nations, vol. II, Hague, Nijhoff, revised 3rd. ed., 1974.

- (3) Norman D. Palmer, Elections and Political Development : The South Asian Experience, London, C. Hurst & Co., 1975, p. 109. なおインドの連邦下院の定員は、諸外国と比較すると、人口に比し議員が少なすぎる。cf. K. C. Wheare, Legislatures, London, Oxford Univ. Press, 1968, pp. 3—4.

- (4) 各州・連邦領域に対する一九六九年現在の、ロク・サバ議席の割当は次の通り。

表1 ロク・サバ(1969)

州	議席	連邦領域	議席
1. アーンドラ・プラデーシュ	41	1. デリー	7
2. アッサム	14	2. ヒマチャル・プラデーシュ	6
3. ビハール	53	3. マニプール	2
4. グジャラート	24	4. トリプラ	2
5. ハリヤナ	9	5. アンダマン・ニコバル諸島	1
6. ジャム・カシュミール	6	6. ラッカディヴ・ミニコイ・ア ミンディヴ諸島	1
7. ケララ	19	7. ダドラ・ナガル・ハヴェリ	1
8. マードヤ・プラデーシュ	37	8. ゴア・ダマン・ディヴ	2
9. マハラシュトラ	45	9. チャンディガール	1
10. マイソール	27	10. ポンディシェリー	1
11. ナガランド	1	11. 北東辺境地区	1
12. オリッサ	20		
13. パシジャブ	13	計	25
14. ラジャスタン	23	Ⅲ 特別代表	
15. タミールナドゥ	39	アングロ・インディアン	2
16. ウッタール・プラデーシュ	85	(大統領による指名)	
17. 西ベンガル	40	総 計	523
計	496		

出典 T. K. Tope, The Constitution of India, Bombay, Popular Prakashan, 3rd. ed., 1971, p. 242.

- (5) 独立後一貫して小選挙区一人制を採用していたのではない。例えば第一次総選挙では、ロク・サバ選挙議席四八九のうち、一人選挙区三二四、二人区八六、三人区一であった。二人選挙区を規定したのは、主に憲法上の要請である指定カースト、指定種族の議席留保を、確実にするためであった。しかし、一九六一年の二人区廃止法の成立によって、第三次総選挙以降は一人区のための完全な小選挙区制となった。Palmer, op. cit., p. 110.
- (6) 一月の終り、二月の初めから、予算案が可決され炎暑となる四月半ば迄の一会期と、八、九月以降のもう一会期。
- (7) 大統領演説は、英下院の女王演説をモデルにした新制度である。Wheare, op. cit., p. 90. 一九五六年以降第一会期(予算会期)にのみ行なわれる。Basu, op. cit., I, p. 532. 演説は行政部の政策の大綱を含んでいる。そこで大統領に対する「礼讃」としての感謝動議が可決されてから、野党は三十五日を費す審議を要求し得る。
- (8) Morris-Jones, *Parliament in India*, p. 135.
- (9) 三二七条に基づいて制定された、国民代表法(the Representation of the People Acts of 1950 & 1951)のこと。
- (10) 他の連邦制憲法には見られない規定である。この規定の背後には、藩王国の統合問題から引き出された「統一的かつ単一の市民権」を確立せねばならないという要請があった。
- (11) 例えば、シャーは「候補者全てが最小限読み書き能力のあること」を主張した(C. A. D., VIII, p. 552)し、デイワカルは「単なる代表者ではなく、立法することもでき一定の視角も有する代表者」を望んだ(*ibid.*, VII, p. 291)。「ブラサドでさえ「我々が、法律の執行者・執行補助者には高度の資格を要求し、一方法律作成者には、選ばれるという事の外には何も要求しないのは、おかしい事だ」と述べた(*ibid.*, X, p. 983)」。いずれも Pylee, *ibid.*, p. 393 より引用。
- (12) 一〇一—一〇四条。要約すれば、①国会の両議院の議員を兼ね又は、国会議員と州議会議員を兼ねるもの、②当該議院の許可なく、会期の初めから六〇日欠席するもの、③どのような政府の下でも、有給職に就くもの(大臣は免除)、④不健全な精神のもの、⑤破産者、⑥自由意志で他国の市民権を獲得するものは、議員を失格する。
- (13) すなわち、①裁判所、選挙審判所により、選挙犯罪又は選挙の腐敗行為につき有罪とされたもの、②裁判所による有罪宣告、二年以上の投獄宣告を受けたもの、③一定の期間内に選挙費用の会計報告をしなかったもの、④汚職等のため政府サービスから解任されたもの、⑤政府が財政的利害関係を有する法人において、取締役、経営担当者、有給

職者であるもの、⑥政府契約、政府業務又はサービスの執行に利権を有するもの。

- (14) L. M. Singhvi, *Parliament in the Indian Political System*, in Allan Kornberg & Lloyd D. Musolf ed., *Legislatures in Developmental Perspective*, Darham, Duke Univ. Press, 1970, p. 213.

- (15) 詳述すれば、①議院の會議を主宰する。②定足数不足の場合、會議を停会又は延会する(一〇〇条四項)。③可否同数の議決の際決定投票を行使する(同条一項)。④議員の辞任状を受領する(一〇一条三項(b))。⑤金銭法案(money bill)かどうかを最終的に決定する(一一〇条三項)。⑥法案の上院移送前又は大統領移送前に、その法案を確認する。⑦兩院合同會議の手續規則制定につき大統領と協議する(一一八条三項)。⑧兩院合同會議を主宰する(同条四項)。⑨ヒンディー語又は英語により適切に意見を述べることができない議員に、母語で話す許可を与える(一二〇条一項)。

- (16) 主なものは、①質問、動議、決議、法案、修正の通知等を認める最終的な決定。②一定の問題に、国家利益に適合して提出されるように、優先権、緊急性を与える。③その決定の理由を述べなくとも良いし、決定は攻撃を受けな

- (17) Pylee, op. cit., pp. 396—8.

- (18) インド議會の初期の一〇年間を指導したのは、有能な議長 Mavalankar であった。彼は會議派の党籍を離脱しなかつたが、英敏、忍耐、決然や、この性格を持って、議會の慣例、尊嚴の確立に挺身した。cf. Morris-Jones, *The Government and Politics of India*, p. 234.

- (19) 詳しうは、cf. Austin, *The Indian Constitution*, pp. 156—163, "the problem of second chambers".

- (20) 京大憲法研究会編・世界各国の憲法制度(有信堂、一九六六年)二八〇頁。

- (21) その方式は、「最初の人口五〇〇万については二〇〇万人につき一名、それを超える場合は一〇〇万人以上、二〇〇万人までにつき一議席を加える」というもの。落合淳隆・現代インド問題要論(敬文堂、一九七〇年)一〇五頁。

- (22) 人口の少ない州と多い州との相对比较は、例えばデリー対西ベンガルは一・〇対二・一、アッサム対UPは一・六対二・二と不均衡である。単位は $\frac{\text{千人}}{\text{議席数}} \times 100 \text{ 万人}$ 、憲法第四付則より算出。

- (23) Basu, op. cit., vol. I, p. 507, pp. 509—510.

- (24) しかし実際には、ラジャ・サバは州利益の保護者として機能してこなかった。国家的利益を視野に入れて行動するのみである。S. Dayal, *The Constitutional Law of India*, Allahabad, Allahabad Law Agency, 10th. ed., 1974, p. 281.

- (25) Robert L. Hardgrave, Jr., *India: Government and Politics in a Developing Nation*, New York, Harcourt, Brace & World, 1970, p. 56. その後鉄道無期限ストの関連で一九七四年五月九日野党はガンディー政権不信任案を提出したが、これも翌一〇日与党の否決にあった。国際問題（日本国際問題研究所、一九七四年七月号）八一頁。

- (26) H. M. Seervai, *Constitutional Law of India*, Bombay, N. M. Tripathi, reprinted, 1968, p. 833.

- (27) 現在までに開会されたのは、一九六〇年に花嫁持参金禁止法案 (Dowry Prohibition Bill) に關して二日間開かれた事例のみ。

- (28) 上院は州を代表しており、従つて上院の決定は州の間接的同意を意味するとの、本条の正当化議論に対して、二つの反論が提起される。一つは、連邦制憲法に於ては権限分配の調整は憲法改正によつてのみなされねばならないというもの。他の一つは、上院に反映されている州の代表は不均衡であり、その代表差の程度もかなりのものである（注(22)参照）ということ。一部には、多くの州が野党支配下に入ると、本条が乱用されるおそれがあると、懸念されてゐる。Asok Chanda, *Federalism in India—A Study for Union-State Relations*, London, George Allen & Unwin, 1965, pp. 89—91.

- (29) 憲法施行前にすでに存在していたインド行政職員団 (Indian Administrative Service) とインド警察職員団 (Indian Police Service) は、本条に基づいて創設された全インド役務とみなされる。また本条によつて全インド役務法 (All-India Services Act, No. 61 of 1951) が制定されたが、六五年の改正によつて新たに二つのサービスが創設された。Tope, op. cit., p. 438.

第三章 議事の運営と議員の特質

本章では二つの問題を取り扱う。我々はまず、議事の運営という議會の手續的側面⁽¹⁾を検討し、次にその実際の運営者であるインド議會の議員の地位、特質を一瞥しよう。

第一節 議事の運営

(一) 手續規則、質問

「国会の各議院は、この憲法の規定の制限内において、その手続及び議事の運営に關する規制を制定することができ」(「一八条一項」という規定に従つて、両院はそれぞれの手続規則⁽²⁾を定め、且つ修正、付加を勧告する規則委員会を有している。この規則の目的は、秩序ある方法で議事の迅速な処理をすることを保証し、内閣を批判しその見解を表現するための適當な機会を野党に

与える、ということにある⁽³⁾。

会期の冒頭に、質問のための時間が与えられる。インド議會においても質問は、行政に対する議會の統制の效果的技術として機能している。議員は誰でも、関連大臣に公共的な重要性のある問題について、一定の予告の後に質問することができる。質問に対しては普通口頭で答弁されるが、書面答弁もある。また補足質問をすることもできる⁽⁴⁾。特に野党による質問は、これまでも政府を困惑させ、政府の非能率、無能力、スキャンダルを暴露してきた⁽⁵⁾。

(一)、動議、決議、その他の議事

議會は質問時間の後、割り当てられた議事を事項ごとに執行する。まず「緊急で公共的重要性のある問題」を審議するために提出される、延会動議 (adjournment motion) がある。緊急で公共的重要性のある問題に政府の注意を引き、又その問題についての政府の決定に影響を与えることが、延会動議の目的であるとされている。しかしそれは表面的な目的であって、その真の性質は問責動議に非常に近いものである。この動議が議長により許可されるのは、非常に稀であって大抵は取り下げられるか、又は否決される⁽⁶⁾。

次に議長が特別な問題について意見を表明する一つの手段として、決議がある。決議には四つの制限条件があるが、いったん決議が下院に提出されると、この四条件に従って修正動議を出すことができる⁽⁷⁾。不信任動議については前述したが、その他に、議員は下院議長の同意を得て、公共的利益問題を審議するための動議を提出することができる⁽⁸⁾。

最後に討論を短縮する方法として、討論終結動議 (closure motion) と討論打ち切り (guillotine) とがある⁽⁹⁾。前者は議員であれば誰でも提案することができるが、この動議の可決と共に審議は直ちに停止されて、採決が行なわれる。後者は特定法案の全部に関する審議が終らないにもかかわらず、その法案用の時間がなくなってしまう時に動議が採決されると、法案の残りは審議なしで投票されるという手続をいう。

以上簡単に議事の運営を見てきたが、大体においてインド議會の手続きが、いかに英國議會のそれと類似しているかが、理解された。

第二節 議員の特質

(一)、構成

議員 (本節では主に下院議員を考察の対象とする) の年令別、

職業別構成は次の二表の通りである。

表2 ロク・サバの年令別構成

年令	第1次会		第2次		第3次		第4次	
	国	数	%	数	%	数	%	数
25~34		82	18	73	15	45	9	43
35~44		126	27	162	33	143	30	119
45~54		164	36	140	29	142	30	177
55~64		76	16	95	19	116	24	106
65以上		11	2	16	3	29	6	49
計		459		486		475		494

(出典) Singhvi, Parliament in the Indian Political System, p. 214.

表2からは、四〇歳以上の議員が絶対数を占めていることがわかる。しかし大多数の西欧諸国の国会議員と比べれば、年令構成は比較的若年層が多いといえるだろう。

表3からは、弁護士、教師、ジャーナリスト、産業界出身者が減少し、逆に農業者、政治的社会的ワーカー（奉仕者）の割合が増大したといえる。国会は独立以来三〇年近くを経過して、その代表利益の種別も変化してきた。独立当初は各種の種族集団（ethnic groups）が唯一の活動的な集団であったが、最近では議

表3 ロク・サバの職業別構成

職	業	第1次会	第2次	第3次	第4次
国	数	%	数	%	数
弁護士		36.0	30.1	24.0	19.0
農業者		22.1	29.1	27.1	29.0
商工業者		12.1	10.1	10.1	9.0
シ・軍	イルサービス	4.0	4.1	1.0	A
医	師	5.0	3.0	3.1	3.0
教師・教育家		10.0	11.1	6.0	6.0
ジャーナリスト・家王		10.1	10.1	6.0	5.0
旧藩		1.1	1.1	2.1	2.0
政治的社会的	ワ	—	—	19.0	23.0
技術者		—	—	A	A
工業労働者		—	—	A	A
宗教家		—	—	A	A

(出典) ibid., p. 215. A : 1%以下

員の利益代表的性格も強くなり、ロビイングも出現してきた。弁護士、教師等の近代的職業出身議員は衰退しているが、商工業者は横バイを続けている。その中身は伝統的なバザール商人や貿易商人に代った、近代的産業部門の代表者であるといわれている。⁽¹¹⁾また、農業者出身議員増加は、「緑の革命」⁽¹²⁾の結果実質的に利益を得た大規模、中規模農民から、会議派が受けた多大な支持が反映されたものと、説明されている。⁽¹¹⁾

独立後も変化していないのは議員のカースト構成である。依然として下院を支配しているのはバラモン (Brahmins) であり、全人口の五〇%以上を占めているシェードラ (Shudras、最下位カースト) は議席の一〇%を獲得しているだけである。⁽¹³⁾ しかし教育的背景は相当変化している。外国教育を受けた議員、大学教育を受けてない議員の割合は、それぞれ臨時国会から第三次国会にかけて、一二・九%、四・九%と変化した。大学卒業議員は、依然として議席の六〇%を占めているが、選挙ごとに英語を使いこなす連邦下院議員の数が減少し、また議員の教育水準も下っている。⁽¹⁴⁾ 独立後のもう一つの変化として、会議派以外の政党の議員たちの間で、独立前の立法経験のない議員の割合が増大していることが挙げられる。⁽¹⁵⁾ 最近ではまた、州が段々と重要な政治闘争の場となってくるにつれて、中央政界ではなく州議會に魅力を感じる有能な人々が増大しつつある。⁽¹⁶⁾

(二)、出席

議員の出席率は非常に悪く、定足数(議員総数の一〇分の一)にさえ達しない場合がしばしば起こる。議員の出席を促す要因には、①議員の良心、②党の登院命令、③憲法上の規定、⁽¹⁷⁾ ④財政的刺激、が挙げられるが、逆に抑制要因の方が大きいのである。つま

り議員はそのプレステイジの高さにもかかわらず、給料がわずかであるので他の仕事で収入を補わざるを得ず、その結果欠席が甚だしいものとなるのである。従つてインドの立法者の間では「議事に関心を示し、議事を見守ろうという職業者気質が、必然的に欠ける」ということになる。⁽¹⁸⁾

(三)、討論言語の問題

インドにおいて言語問題は大変複雑であり、主要言語だけでも八二六を数え、憲法第八付則で公認された言語は一五にのぼる。⁽¹⁹⁾ このなかで、ヒンディ語を母国語とするものは、全人口の三〇・四% (一九六一年国勢調査) にすぎないにもかかわらず、憲法上の連邦公用語は、デバナガリ文字によるヒンディ語を採用している (三四三条一項)。そして独立前の公用語たる英語 (英語を話すか理解する者は総人口の約一%のみ) については、ヒンディ語への切替を円滑にするために、憲法施行後一五年間 (即ち一九六五年一月迄) ひき続き連邦の全ての公共目的に使用する事を定めた (同条二項)。しかし、このようなヒンディ語中心主義は、根強い言語地方主義の反撃を受け、一九六五年には公用語ヒンディ反対、英語の存続を主張した激しい運動がおこった。⁽²⁰⁾ さてこの様な一般的問題を踏まえて、議会における討論言語の

問題を見てみると、そこに複雑な言語問題が影を落としている。

制度上は国会での使用言語は原則としてヒンディ語又は英語、例外的に各個議員の母語と規定されている（二二〇条一項⁽²²⁾）。憲法上はヒンディ語又は英語の優位が保証されたが、この規定はヒンディ語を話さない南インド（タミールナドゥ州）出身の議員たちの激しい反発を受けた。実際に独立初期においては、ヒンディ語を使用した演説の割合は、比較的少かった⁽²³⁾。また一項の例外規定により与えられる、母語使用の特権も使われることは稀であった。その結果、英語又はヒンディ語を理解しない議員達の間では、議院内で全然発言したことさえない者が多く、かなりの割合の者が討論内容をフォローすることができないという現象がおきている⁽²⁴⁾。しかし最近の変化として、一九六七年総選挙で会議派が後退したため地方語の勢いが強まり、「下院議員は憲法第八付則に記された主要言語のいずれでも意見を述べるができる様になった⁽²⁵⁾」といわれる。

四、共同生活⁽²⁶⁾

インドの国会議員は生活の場を共同している。彼らは議事堂で共に仕事をするだけでなく、ニューデリーにある国会議員とその家族用の二つの大ホテルに居住している。ホテル外で生活する議

員達もその多くは、特定地域のアパートに集まって居住している。この様な共同生活は「職業的会話、社交への愛⁽²⁷⁾を容易に満足させる」という利点がある反面「研究、読書に使われる時間がほとんど無くなる」という欠点も生じてくる。かくして議員たちは、読書が未だ未知の習慣である一般的なインド中産階級と同一の水準に立たされざるを得ない。この国会議員の共同生活という、世界的にみても稀な現象はその背後に、伝統的なインドの合同家族制（Joint Family System）⁽²⁸⁾の遺産を負っているものと思われる。

四、政府、官僚との対立と癒着

議員たちは与党であれ、野党であれ民族独立運動時代のイギリス支配政府に対する敵意、不信を、現在でも受け継いでいる。従って個々の議員と政府との間の緊張は不可避的現象となる。この不信は更に議員（政治家）と官僚との間の相互尊敬の欠如⁽²⁹⁾のために、悪化する。官僚側は、「国会の監督は時間の浪費であり、本来的に国家の行政責任に過度に干渉するものである。このような干渉は公役務（civil service）⁽³⁰⁾の核心に恐怖を打ちこみ、その結果決定過程を妨げる」という考えを持っている。このような「国会は必要ではあるが、手に負えない厄介物である」との官僚側の一

般的思考と、「公役務とは迷路の様な手続きや終りのない赤テープを物語るものだ」との議員側の思考との間には著しい対立相剋が見られる。

ところが、その反面官僚制の増殖、行政機能の肥大化現象の前に、両者のコネ、癒着も生じている。即ち、議員は「立法者としての自らの地位を保持するために官僚との直接的な連絡を作りあげる」し、官僚は「ICS (Indian Civil Service インド文官職)の本来の職業的エートスであるえこひいき主義に、一般的に屈服するようになってきている」兆候がある。しかし伝統的な議員と政府間の対立は依然として、「大臣になった議員は反対側についてしまったと見なされ、妬と対立感情の混合した気持で見られる」という状況を生みだしている。

- (1) もう一つの議會の手続的側面の、立法手続、財政手続は本稿では割愛した。基本的には英國会の三読会制が採用されている。さしあたり cf. Satavayata Patel, *World Constitutional Law and Practice—Major Constitutions and Governments*, Delhi, Vikas Publications, 1970, pp. 269—271.
- (2) 現行手続規則は、①ウェストミンスターの慣習、②インド自身の独立前擬似議會期の経験、③独立後に発達した慣

習を、三つの源泉と見做す。Moris-Jones, *Parliament in India*, pp. 201—207.

- (c) Alan Glethhill, *The Republic of India—The Development of its Laws and Constitution*, London, Stevens & Sons, 1964, p. 133.

- (4) C. P. Bhanbhri, *Bureaucracy and Politics in India*, Delhi, Vikas Publications, 1971, pp. 85—87.

- (5) この種の暴露によって、多くの閣僚が辞職に追い込まれた。R. J. Venkateswaran, *Cabinet Government in India*, London, George Allen & Unwin, 1967, pp. 73—93 ch. 6 “Remarkable Resignation”が詳し。

- (6) Bhanbhri, op. cit., pp. 89—90.

- (7) Basu, *Commentary on the Constitution of India*, vol. I, pp. 691—692.

- (8) *ibid.*, p. 694.

- (9) *ibid.*, pp. 705—706.

- (10) 農業家(agriculturists)とは土地保有農民のこと。インド農民の大部分を占める小作農や農業労働者はこの範疇に含まれない。しかもこの農業家の概念は正確なものとはいえない。議員の二九%が農業を職業として挙げている(第四次国会)が、別の資料によると、実際には下院議員の五〇%が少なくともその収入の半分を農業から得ており、その七〇%が農業に「利益」を持っている。A. H. Hanson &

- Janet Douglas, *India's Democracy*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1972, p. 103.
- (11) Stanley A. Kochanek, *The Indian Political System*, in Robert N. Kearney ed., *Politics and Modernization in South and Southeast Asia*, Cambridge, Schenkman Pub., 1975, p. 83.
- (12) 「緑の革命」とは、富農を主体とし、高収量品種と肥料を増投して農業生産を増産させる政策のこと。しかし反動として緑の革命は、富裕土地所有農民と小作人、農業労働者間のギャップを拡大させ、失業を増大させた。詳しくは、cf. Francine R. Frankel, *India's Green Revolution—Economic Gains and Political Costs*, N. J., Princeton Univ. Press, 1971.
- (13) Hanson & Douglas, op. cit., p. 102.
- (14) Hardgrave, India, p. 60. 議員の教育水準の低下は、別の視点からすれば、大衆とエリート間のギャップを縮め、「代表者と被代表者間を同一にする民主化の進行を反映するものである」。
- (15) Singhvi, op. cit., p. 215.
- (16) 一〇一条四項「国会のいずれかの議院の議員が当該議院の許可なく六〇日間当該議院の全ての会議を欠席した時は、当該議院は、その議席の喪失を宣言することができらる」。
- (17) Morris-Jones, op. cit., pp. 137—138.
- (18) Singhvi, op. cit., p. 226.
- (19) 在インド日本国大使館編・世界各界便覧叢書インダ（日本国際問題研究所、一九七一年）六頁。
- (20) インダにおいて英語は想像を絶する「エリートの status symbol」である。エリートの共通語としての英語は現在でも大衆参加を排除する機能を果しており、支配者の言語たる地位（この意味では植民地時代と大差なし）を保っている。選民思想に基づく植民地教育の遺産が色濃く残存している」と指摘される由縁がここにある。小田実・状況から（岩波書店、一九七四年）二三七頁以下参照。
- (21) Duncan B. Forrester, *The Madras Anti-Hindi Agitation 1965: Political Protest and its Effects on Language Policy in India*, in *Pacific Affairs*, vol. 39 Nos. 1—2, 1966, pp. 19—36.
- (22) 第二章注(15)の⑨参照。
- (23) Morris-Jones, op. cit., p. 145.
- (24) Pylee, *Constitutional Government in India*, p. 447.
- (25) 土井久弥「インド亜大陸における言語問題」国際問題（一九七四年一〇月号）四八頁。
- (26) 注(17)と同じ叙述に負う。
- (27) インド人の会話好き、社交好きは多くの人が指摘する所

である。例えば、堀田善衛・インドで考えたこと（岩波新書、一九五七年）。

(28) 詳しくは、荒松雄・現代インドの社会と政治（弘文堂、一九五八年）一五—二五頁、「合同家族制の構造と倫理」。

(29) その遠因は、官僚が外国行政の手先であった時に、現在では指導的政治家となつてゐる多くの人々を投獄したこと⁽¹⁾に遡る。Morris-Jones, op. cit., p. 152.

(30) Singhvi, op. cit., p. 223.

(31) *ibid.*, p. 224.

(32) Hardgrave, op. cit., p. 57.

第四章 委員会制度

委員会制度は専門的権限の有無や議院との関係における地位いかによつて、専門委員会をもち常任委員会中心をとるアメリカ型と、非専門委員会と議院中心主義をとるイギリス型の二類型に分けられる。⁽¹⁾インド議會は議院中心主義を採用しており、またその委員会には行政部各省の所管事務に対応して設置されているものではないので、基本的にはイギリス型委員会に類似したものといえよう。しかしインドの委員会制度は後述するように、数的にも多くを教え（現在一五）その性質も多様であつて、単にABC⁽²⁾と呼ばれる常任委員会が存在するだけのイギリス議會の委員会よ

りは実質的な権限において優り、更にインド特有の委員会をも発達させている。

しかもインドの各種の委員会は、会議派による一党支配制の中で「かなり有効な野党的役割を補充してきた」⁽³⁾。本章では以下、非常に活発である⁽⁴⁾といわれるインド委員会の構成、機能、実態を検討してみよう。

第一節 概観

インドの委員会制度は一九二二年、当時の中央立法議會に初めて導入され、一九五二年三月（第一回総選挙終了時）迄には、諸問的な常任委員会制度が十分な発展をとげていた。ところが第一回総選挙後、ネルー政府は従来からの常任委員会の廃止を決定し⁽⁵⁾、独立後の議會に相應しい委員会を新設又は改変した。

現行の諸委員会の構成は、「ロク・サバ手続規則」⁽⁶⁾が以下の如く規定している。まず委員の選出は、議院自身による任命、選挙、議長の名指のいずれかの方法による。一定の排斥事由（委員会の審議に影響を与える個人的、金銭的、直接的利益を議員が有するかどうか）がある。定足数は委員総数の三分の一、議決は過半数による。委員会は普通非公開であつて、証人喚問権、文書記録請求権その他の権限を有する。委員長は委員会報告書を議院に提出

する義務がある。

次に委員会には、ファートヤルの機能別分類に従うと、以下の七種がある。⁽⁷⁾①立法委員会 legislative committees (随時国会の両院により任命され、法案の徹底的な審議をするもの。例、法案に関する特別合同委員会。)②財政委員会 financial cs. (公共支出に関する議会統制の有効な手段であるもの。例、予算委員会、公共会計委員会。)③調査委員会 scrutiny cs. (行政部の日常的活動を統制するもの。例、下位立法に関する委員会、政府保証に関する委員会。)④審理委員会 inquiry cs. (議員の不満を検討し、議院に必要な勧告をするもの。例、特権に関する委員会、請願に関する委員会。)⑤議事運営委員会 cs. dealing with the business of the House (例、議事諮問委員会、私議員法案委員会、規則委員会、議員の欠席に関する委員会。)⑥議員便宜の準備に関する委員会 cs. dealing with the provision of facilities to the Members of Parliament (例、一般目的委員会、議院委員会、図書館委員会。)⑦諮問委員会 consultative cs. (政府と野党間の協議を促進するために随時任命されるもの。例、食糧諮問委員会、外交問題諮問委員会。)

この七つが委員会の類別である。①⑦を除き、インド議会の委

員会は全て常任制である。次節ではインドの諸委員会のうち、比較的重要と思われるものを順次検討する。

第二節 重要な諸委員会

一、立法委員会⁽⁷⁾ (legislative committees)

立法委員会は常任委員会ではなく、随時設置されるものであるが、一九五二—七〇年の間に数多くの設置を見ている。この委員会に付託された重要法案は多少とも修正を受け、原形のまま可決された例はほとんどないといわれる。⁽⁸⁾

(二)、公共会計委員会⁽⁹⁾ (Public Accounts Committee)

すでに一九二三年に設置され、五二年に再編成を受けた本委員会は、財政委員会としての確固たる伝統がある。一五名の下院議員、七名の上院議員からなり、任期は一年で、大臣の委員就任は認められない。中央政府の年次財政会計の他に、国営企業、各種プロジェクト、自治体の会計をも審査する。いずれの場合も、会計検査院長の報告書を基礎にして審査を行なう。本委員会は「しばらくの間全ての党派的な考えを捨て去った裁判官達の委員会」と呼ばれる。会計検査、行政改革、予算編成、公営企業等に関する報告書を出し、その活動は非常に活発である。

この委員会 (PAC) はどのように評価できるのであろうか。我

々は、PACの過半数を會議派が制しているという事実、「その機能は死馬に鞭打つものだ」という批判、或いは前委員長モラルカの嘆きを前にしつつも、やはり高い評価を下さざるを得ない。⁽¹²⁾ PACは「官僚の怠慢、腐敗に対する国家の番犬、人民の保護者」⁽¹³⁾であり、単に存在しているだけで「その行動が国会に代つて詳細な調査を受けていることを官僚に思い出させる」⁽¹⁴⁾役割を果している。

(三) 予算委員会⁽¹⁵⁾ (Estimates Committee)

予算委員会はPACの「親しき友」である。一九五〇年に設置され、五二年に再編された。予算という財政分野だけでなく、他の分野の政府活動にも影響を与える強力な位置にいる。その主な機能は、①どの程度の経済、組織の改善、効率性又は行政改革を遂行し得るかを報告し、②これらをもたすための選択し得る政策を提案し、③予算資金の効率的使用を審査し、④予算の諸形態を提案することにある。委員は三〇名、全て下院議員で任期は一年である。

次にその活動を見てみれば、「予算委員会は単なる欠点発見機関にすぎないものではなく、一種の事後討議的審査を行なうものでもない。報告書はかなり質が高く、勧告の大部分は受け入れられ、

関連部局により実行された⁽¹⁶⁾」といわれる。予算委員会はPACと異なり、会計検査院長との緊密な結びつきを持っていないという不利な条件もあるが、反面その報告書は「一六条一項に基づく」会計に関する票決」(Vote on Account)の場合に大いに役立つものとなっている。

ここでは予算委員会の活動の具体例は省略するが、「本委員会は効率性の名において、大規模な行政改革や新方向への政策の転換を躊躇せず勧告したし……また委員会の各省庁に対する統制の漸増的力量と有効性については疑われえない」⁽¹⁷⁾と指摘される。

四、公営企業に関する委員会⁽¹⁷⁾ (Committee on Public Undertakings)

この委員会は第三番目の財政委員会として一九六三年一月に設置動議が採択され、翌年五月から活動を始めた。本委員会は新顔ながら非常に重要な働きをしている。ネルーの「社会主義型社会」(Socialistic Pattern of Society)の建設宣言以来、インドでは私的部門と並んで公共部門(Public sector)が発達し、この公共部門の監督、審査を効果的に行なう要請に應えるために新設されたものである。下院議員から一〇名、上院議員から五名選出される両院合同委員会で、委員は三名づつ毎年改選される。

本委員会は、公営企業の報告書、会計、自治、能率等を調査し、六四年から七〇年二月までに九五の報告書を提出している。その対象は広汎であるが、イギリスの国営産業特別委員会に比べる¹⁹⁾と「調査は表面的であり、報告書は断片的」といわれる。今後の活躍が期待されるところである。

Ⅲ、下位立法に関する委員会 (Committee on Subordinate Legislation)

本委員会は増大する委任立法に対処するため一九五三年二月に設置され、その実態は「委任立法に関する委員会」である。委員は最大限一五名で任期は一年。その活動は、国会が委任した権限が委任制定法の枠内で、適当に行使されているかどうかを調査し、下院に報告することである。一九五四—六六年の報告書は二五を数え、制定法の規則を詳細に調査した。本委員会は独立した且つ非党派的な方法で、委任立法Ⅱ「新しい専制政治」に対する唯一の保護者として機能してきたと言われる²⁰⁾。

Ⅳ、政府保証に関する委員会 (Committee on Government Assurances)

政府保証に関する委員会は、極めてユニークなインド独自の制

度である。下院議員の圧力によって一九五三年二月に設置された。委員構成はⅢに同じ。本委員会は、大臣が随時下院議場で行なった約束、保証を詳細に調査し、①保証実行の程度、②実行の場所、③最低時間内に実行したかを報告する権限がある。三人の指導的野党議員が委員長に選出されたのも、本委員会を嚆矢とする。

この委員会はいつも、期限内に政府がその保証を実行しないとそれを強く批判し、実行を迫り、時には強制的に履行させ、関係省庁からの情報提供を求めたりした。従って「政府が議場で行なった保証の殆ど全ては実行され、委員会は政府活動の番犬として機能してきた」²¹⁾のである。

(1) 高野真澄「フランスにおける議院の委員会(1)」奈良教育大学紀要(一九七二年、二二巻一號)九六頁。

(2) 円藤真一「議院の委員会制度」日本国憲法体系第四卷(有斐閣、一九六二年)六六頁。しかしその後イギリス下院は一九六七年に二つの新特別委員会を設置しており(Wheare, *Legislatures*, p. 92) 更に専門的な特別委員会の数は増加する傾向にある。cf. Alfred Morris, in *The Growth of Parliamentary Scrutiny by Committee*; A Symposium, Oxford, Pergamon, 1970, p. 7.

- (2) H. S. Fartyal, *Role of the Opposition in the Indian Parliament*, Allahabad, Chaitanya Publishing House, 1971, p. 203.
- (4) 森利一、落合淳隆・インドの開発行政（アジア経済研究所、一九七四年）一七頁。
- (5) Norman D. Palmer, *The Indian Political System*, London, George Allen & Unwin, 1961, p. 121. 因に従来の委員会の廃止に対する批判に、ネルーは次の如く反論した。「これらの委員会は今とは異なった条件の下で形成され、現在では全然意味を持っていない……これは近年殆ど役に立たないことを証明した」(Morris-Jones, *Parliament in India*, p. 310.)と。つまりネルーの意図は、独立インドに相応しい委員会の再編にあった。
- (6) 以下の「規則」は、Pylee, *Constitutional Government in India*, p. 428 に負う。憲法上は、一・三の条文（例えば一〇五条）を除いて、委員会に関する規定はない。インド憲法はその長大さ、規定の詳細さ（全三編三九五条と九つの付則）の反面、この場合のような規定の欠缺も散見し得る。
- (7) Fartyal, *op. cit.*, pp. 186—188.
- (8) *ibid.*, によると、第一次国会では四九、第二次では二五、第三次では二一の立法委員会が設置された。
- (9) 例えば一九五五年の会社法改正法案が付託された両院合同特別委員会は、六一回開会し、与野党議員が提案した修正は法案の六五〇条項のうち一七〇に及び、法案の規定の三〇%弱が修正を受けた。*ibid.*
- (10) *ibid.*, pp. 188—189.
- (11) 委員会の改善勧告を受けいれても、政府が実施しなかった例も多い。この間の事情につき前委員長モラルカ (R. Morarka) は次のように嘆いている。「政府は委員会勧告の九〇%以上を躊躇なく受け入れるのであるが、制度を改善しあるいは、誤り、過失の原因を除去するために活発で効果的な措置をとろうとしない。これは驚くべき逸説である。その結果年毎に同種の誤りを繰り返して、会計検査院長は報告書を書き、委員会は批判をする。これは全機構の機能を、単なる日常的な形式主義へと変形させる傾向を示している」3rd. *Lok Sabha : a Souvenir*, 1962—67, p. 6. quoted from *ibid.*, p. 192 note 3.
- (12) なぜなら、①PACが会議派支配の下にあっても、全ての委員がなすべき仕事を熱心に遂行しており、②PACの調査が事後的なものであっても、政府はあらゆる問題が調査され得、浪費や処置の誤りが広く暴露され得ることを知って絶えず行動しなければならぬし、③政府の対応が冷淡だとしても、その応答の背後には当惑があり勧告された問題を再びおこさないとの堅固な意思がある、からである。Morris-Jones, *The Government and Politics of India*,

p. 235.

(13) Palmer, op. cit., p. 122.

(14) Morris-Jones, supra note 5, p. 295.

(15) Fartyal, op. cit., pp. 193—197.

(16) 予算委員会の活動を公共会計委員会のそれと対比してみる。次の通り。

		開 会 数		報 告 書 数	
		EC	PAC	EC	PAC
第1次	第1次	244	199	63	25
第2次	第2次	246	257	169	39
第3次	第3次	305	386	113	66
第4次	第4次	—	—	109	103

(17) Fartyal, op. cit., pp. 201—202.

(18) 「社会主義型社会」のスローガンは、すでに五四年一二月の連邦議会や五五年一月の会議派アヴァディ大会において決議されていた。しかし「社会主義型社会」とはいかなる内容の経済社会であるのか、今日でも極めて曖昧である。ネルーによれば「階級もカーストもない社会へ前進する道」であり、産業の国有化とも結びつくものでありながら、同時に生産の増強のために「公共民間両部門が共同する」社会でもあった。伊藤正二「独立後の独占資本の発展と経済的従属」中村平治編・インド現代史の展望（青木書店、一九七二年）一一六頁参照。公共部門の拡大を「社会主義へ向かう非資本主義的な道」と考

えるのか、それとも「国家（独占）資本主義の拡大政策」であると考ええるのかは、論議の分れるところである。しかし「社会主義型社会」の理想を宣言した反面では、五六年四月に「インド政府産業政策決議」により最大限の私企業の発展をも保証していたのであった。Raja J. Chelliah, Fiscal Policy in Underdeveloped Countries—with special reference to India, London, George Allen & Unwin, 1960, p. 68.

(19) 調査を受けた主な公営企業は、National Building Construction Corp., Hindustan Shipping Corp., National Gas Corp., Fertilizer Corp., Hindustan Steel Ltd., Damodar Valley Corp., Industrial Finance Corp., Indian Airlines Corp. etc.

(20) ファアンガール下院議長は一九六〇年にこう評価した。「この委員会は、人々と接触はあるが実際の行政とは関係がなく、独立公平な見解を抱くことのできるものからなる機関のようだ。委員達は行政の協力者、友人であり、そのような精神で規則や規定に接近して調査をする」。Proceedings of the Conference of Chairmen of Committee on Subordinate Legislation, July 1960, pp. 1—7, quoted from Fartyal, op. cit., pp. 197—199.

(21) ibid., pp. 199—201.

第五章 インド議會制の二側面

我々は本稿を終えるにあたって最後に、独立後のインド議會が今日迄いかなる機能を果してきたかを、検討しなければならぬ。これまでの制度論のみでは、コタリという「議院内閣制の理論とインドにおける實際の慣例との間のギャップ」⁽¹⁾を見落すおそれがあるからである。

インド議會制はこれまで見てきたように靜態的には、イギリス議會の忠実なモデルとして制憲議會の手によって設立され、更に時の経過と共に憲法の枠組の内で議院内閣制の慣習を發達させてきた。しかしインド議會制の動態面を見てみれば、それは連邦制、會議派の一党支配制、それに伴う野党の弱体、カースト的種族的忠誠心による政党横断的提携、言語問題、伝統的政治文化とエリートの政治文化の拮抗等の様々な媒介変数によつて、大きな變形を受けている。この意味でインドの議會は、「英米大陸の統治制度のアマルガム」⁽²⁾というよりはむしろ、イギリス型議會を特殊インド的に變形したものといえよう。

本章では以下、インド議會制が果した積極、消極の兩側面を検討するが、パークの述べたような懷疑的意見、⁽³⁾發展途上国と西欧諸国との「初発条件」の相違を無視した議論は、一面的な見解と

のそしりを免れない。總体としてみれば、第二次大戰以後のアジア諸国の中でインドが殆んど唯一の政治的安定性（それがある程度の政治的停滯を意味する点は留保）を維持する上で、大きな貢獻をしたインド議會が、積極的側面を持つことは否みえないであらう。

第一節 積極的側面

一九五一—五二年の第一次總選舉は国民會議派の圧倒的な勝利に終つた。⁽⁴⁾會議派以外の諸政党は「公認野党」⁽⁵⁾としての資格（下院の全議員数の一〇分の一を最少限必要とする）を得ることができず、これ以降連邦下院^{ロク・サバ}はネルーのダルバール（王公の場）に過ぎなくなつたという批判が生じた。⁽⁶⁾そして国会は、會議派のリーダーシップによつて支配されて、行政部の手中の便利なゴム印になつたという感情が広くひろまつた。この會議派の一党支配は、一九六七年の第四次總選舉によつてその「脆弱性」が露呈するまで持続する事になる。⁽⁷⁾

しかしながらこのような會議派の一党支配制の下においても、インド議會は「不満の除去、立法、行政、公共の討論の広場」⁽⁸⁾として働いてきたのである。インド議會が總体として、行政部に対して重要な自主性を發揮したと思われる諸例を次に見ていこう。

(一) 州再編問題に関して

言語に基づいて州を再編する計画は一九二一年以来の会議派の方針であった。独立後会議派党内に設置されたJVP委員会（ネルー・パテル・シタラマイヤの三人の委員の名前をとったもの）は、しかしながら、言語州の設立に反対する報告書を一九四九年に提出した。この報告書にもかかわらず翌五〇年の憲法は、三条で法律により国会が州再編をしうと規定し、四条でこの法律は三六八条にいう憲法改正とは見做されないとした。この二つの規定を導入したため、連邦議会は憲法改正をすることなく、単に法律を制定することによって、州の改廃、新設を行ない得ることになった。

一九五三年になってテルグ語州運動が起り新州アーンドラ・プラデーシュの設立が認められると、州再編の要求は一挙に高まった。この要求に押されてインド政府は同年一二月に州再編委員会を任命し、五五年九月に委員会は報告書を提出した。⁽¹¹⁾ 同報告書が国会に提出されると非常な論議を呼んだが、最終的には、五六年の州再編法、憲法第七次修正法の可決によって決着を見た。

報告書はボンベイ州の二州分割に賛成しなかったが、国会は結局この報告書を大綱において踏襲し、ボンベイ州の分割をせずに

かえって州の領域を拡大した州再編法（報告書ではそれまでの二七州を一六州に、本法では一四州にした）を可決した。国会審議の過程で、⁽¹²⁾ 二言語（マラーティー語とグジャラーティー語）よりなる一ボンベイ州の創設⁽¹³⁾ が実現し、最終的に議会の自発的なイニシャティヴが、ある程度当初の言語州分離の要求に打ち勝ったのである。従って一九五六年の時点で、初めて議会の自発性が証明されたといえよう。

(二) 経済発展計画に関して

インドの経済の計画化は、西欧世界のそれとも異なり、共產主義諸国のそれとも異なる第三のタイプであるといわれる。⁽¹³⁾ そしてインドでは計画化のイデオロギーとして「民主的計画化」が主張されている結果、経済発展計画に対するインド議会の統制は重要な意義をもっている。印バ分離による混乱と戦後インフレの解決を課題とした第一次五ヶ年計画（一九五一年四月―五六年三月）を始めとして、「社会主義型社会」の建設を目標とした第二次（同年四月―六一年三月）、二・六％の成長しか達成できず完全な失敗に終わった第三次（同年四月―六六年三月）、そして第四次（六九年四月―七四年三月）と、独立インドは五ヶ年計画による経済発展を目標としてきた。このうち特に第二次、第三次計画に対して、

インド議會は包括的且つ批判的な審査を行なつた。⁽¹⁷⁾

議會は連邦政府の經濟計画の全ての作成、全ての變更に對して綿密な調査をしたが、その中心となつたのは主に予算委員會である。憲法第七付則にある連邦管轄事項表の「經濟開発に關する諸事項（鉱工業の統制權等）」や、共通管轄事項表の「經濟的社会的計画化」の項目を根拠として予算委員會は活動した。予算委員會はまた、一九五〇年三月に發足しその後の發展によつて「國家の經濟内閣」の觀を呈した計画委員會（Planning Commission）と首相、大蔵大臣その他の閣僚の癒着について厳しく批判し、注意を喚起した。^(18 a b)

(三)、ベルバリ連合事件に關して

ベルバリ連合事件は、インド議會が自らの主張を貫いた古典的事例である。一九六〇年インド政府が、西ベンガル州のベルバリ連合の一部をパキスタンに譲渡することを、印巴首相間の協定の一部として決定した。国会はこの割譲に断固反對し、そのため政府は割譲方法につき最高裁の勧告の意見を求めるの止むなきに至つた。これがベルバリ連合事件である。最高裁は、協定の実施のためには憲法改正を必要とするとの意見を出し、政府の唱えていた憲法改正不要説は打破された。⁽¹⁸⁾

最終的な事件の結着は憲法（第九次）修正法の可決によつて協定実施となつたが、政府に對立する議會の主張は一応最高裁の支持を得た。

四、大臣の辭職に關して

インドにおける政治的腐敗の広さと深さは想像を越えるものがある。身内晶員（nepotism）や特定人愛顧主義（favovritism）は今日の西欧諸國では腐敗の一部であると見なされるのに對し、インド民衆の意識では必ずしもそうではない。例えば、低カースト出身の大臣が同じ低カースト出身者に官吏採用の機会を提供するのは、称讃すべきことではあつても非難すべき事柄ではないとされる。更に伝統的なバクシシと呼ばれる公務員への贈賄の習慣も、「許認可行政」の流行と共に「速度金」⁽¹⁹⁾（speed money）に形を変えて根深いものとなつてゐる。

公務員、特別公務員のこのような腐敗の中で、氷山の一角とは言へ議會の鋭い摘発が「政治的腐敗」を理由に、大臣、官吏を辭職に追いこんだ事例がある。以下五八年のクリシュナマチャリ事件と六三年のマラヴィヤ事件を取り上げるが、いずれの場合も行政部に對する議會の統制が十分に發揮されたのである。

①クリシュナマチャリ（T. T. Krishnamachari）事件⁽¹⁹⁾ 一九五

六年六月にクリシュナマチャリが大蔵大臣に就任し（大蔵事務次官はパテル H. M. Patel）、一年後に提出した予算案で新富裕税、新消費税を導入して大胆な政策を提唱した。⁽²⁰⁾ 一方カルカッタ出身のムンドラ (H. D. Mundhra) は新興財閥として大産業帝国を作りあげていたが、その企業買収方法は既に疑惑の対象であった。ところが五六年に大蔵省監督下のインド生命保険公社（LIC）がムンドラ系企業に一五〇〇万ルピーを投資して、ムンドラ株の救済を図っていた。この取引はしばらくの間公衆の眼からのがれていたが、五七年に入ると新聞の報道する所となり、九一二月になってロク・サバで問題が取りあげられた。数名の議員が取引の徹底的真相究明を主張し、⁽²¹⁾ 大衆の憤激もまき起って、ついに五年一月にチャグラ (Chagra) 調査委員会の任命を政府が命じた。

チャグラ判事は関係者の証言、調査を基にして二月に報告書を発表した。その大綱は蔵相にとって不利なものであった。「LICの投資は不健全であり、LICを管轄する蔵相は判断の誤まりを犯した」と批判し、実際の取引を命じたのはパテル次官であるが、大臣の事前の同意或いは事後の黙認に従ったものであると認定した。その結果クリシュナマチャリは辞職せざるを得なくな

り、五八年二月にネルーは彼の辞職を認めた。⁽²²⁾ しかし議会の追及はそれで終焉せず、政府に新たにボーズ (Vivian Bose) 最高裁判事を長とする三人調査委員会を任命せざるを得なくなった。同委員会は、ムンドラ援助の真の理由は彼の会議派に対する多額の政治献金の見返りであるとの、政治的背景を明らかにし（同年九月）、約一年後パテルも辞職に追い込まれた。

本事件には大臣、官僚、公社、財界が登場した。ここからは、大臣（政治家）とビジネス界が政治献金を媒介にして癒着し、ビジネスの利益のために官僚機構を動員し、官僚がその監督下の公社資金を流用したという関係が、端的に窺われる。本事件ではフェローズらの飽くことを知らぬ努力の結果、大スキャンダルが暴露され、ネルーの最も信頼の厚い経済顧問が辞職を余儀なくされた。これ以降議会は行政部の第一の批判者として、一層創造的な役割を引き受け始める。⁽²³⁾

② マラヴィヤ (K. D. Malaviya) 事件。⁽²⁵⁾ 鉱山石油省がオリッサの鉱山業者セラジュディン (M. Serajuddin) に採掘権を許可した見返りとして、同省大臣マラヴィヤがセラジュディンから一万ルピーを受領した事件である。業者が脱税容疑で搜索を受けて明るみに出、一九六三年初頭ロク・サバで問題となった。マラヴ

イヤは献金は第三者（會議派のUP州議會選舉候補者）のために受け取ったもので、採掘權許可と関連はないと主張した。しかしこれは議會のいれる所とならずに、ネルーはダス（S. K. Das）最高裁判事に調査を依頼した。調査結果は公表されなかったが、大臣は責任を問われ六三年八月に辭職に追い込まれた。

四、国家非常事態に関して

憲法は第一八編の三五二条で、国家非常事態に関する規定を設けている。非常事態を大統領が布告した場合には、国会の兩議院の決議による事後承諾（二カ月以内）が必要とされている。非常事態の効果は連邦立法權と行政權の範圍に対する限定が除去されることにある。

三五二条が初めて発動されたのは、一九六二年の中印国境紛争の時であった。六二年一〇月二〇日に始まる中国軍の武力反攻の前に、同月二六日ラダクリシュナン（S. Radhakrishnan）大統領は国家非常事態を布告した。次いで一月八日になると大統領命令は国会の兩議院に提出された。そして一三日には内務大臣の提案に基づきラジャ・サバが、一四日には首相の提案に基づきロク・サバが、各々命令を承認した。

この提出から承認までの六―七日間は、議會が国權の最高機関

であることを示した期間と言われる。議會がかつてこの場合のように自己主張したことはなく、結局は承認したにせよ、非常事態令の承諾を中国との交戦中にもかかわらず、数日間留保するという力を見せたのであった。

内、支配政党の態度と野党の役割に関して

以上の検討はインド議會が着実な進歩を遂げている生き生きとした徴候を示すものであるが、最後に議會の機能を政党との関連でとらえてみよう。

独立以降第四次總選舉までのインド政党政治の性格について、これまでの二つの見解が存在する。一つはモリス・ジョーンズの「支配政党制（one dominant party system）」という指摘であり、もう一つはウエイナールの言う多党制（multi-party system）である。ウエイナールは、會議派以外の諸政党がロク・サバ選舉で議席の過半数を得られないのは小選舉区制のためであり、得票率の過半数は制しており、また州議會に於ては會議派に過半数の議席を許さないものもあるという事実を論拠とする。

しかしウエイナールの主張にもかかわらず、我々はコチャネック（³⁵）、バーガー（³⁶）、デュヴェルジュ（³⁷）と共に、インド政党政治を「支配政党制と位置づけよう。なぜなら會議派は以下の諸要因により、国

民や他政党に対して「支配的」な位置に留まり得たからである。

即ち会議派はその、①歴史的背景（民族独立運動時代に会議派は文字通りのインドの民族議会として、単なる議会議場ではなく、民族の統合の中心という栄光を持っていた）、②国民感情、③central party という現代政党的側面を有すること、④一党支配の概念が伝統的ヒンドゥー的「協力、調和、総合」の概念と良く適合すること、⑤与党会議派と官僚との癒着、⑥更に小選挙区制という制度的側面に助けられ、相対的に少い得票で多くの議席を獲得したことからして、支配政党として君臨してきたと言えるであらう。

さてこの体制の中で支配政党はどのような態度をとり、野党の役割はどのようなものであったか。一般的に会議派は、数の上で劣勢であり幾つかの集団、政党に分裂していた野党を、その圧倒的多数で蹂躪することはなかったと言われる。会議派はばらばらで異質の野党を尊重し、慎重に取り扱い、十分な討議時間を与えた。金曜日の半日は野党議員発議の法案、決議のために充てられており、また野党は時たま法案配分時間の延長に成功した。野党は質問、三〇分討論、短期通告討論、延会動議、公共重要性のある問題に関する討論等の諸手段を駆使して、民衆の不満の公表に

尽した。議会特権の問題についても野党は直ちに国会で取り上げ、政府の行動を促したし、議事手続の発展にも大きく貢献した。また野党の力が外見ほど弱いものでない理由として、時間配分、共通の発言者等の便宜上、随時グループを形成したことが挙げられている。

ロク・サバでの野党の影響力を維持した要因には、少なくとも次の三つがあると思われる。一つはメノンが述べた、野党に対する敏感性、国会重視というネルー自身の性格である。第二は各野党が会議派内に持っている拠点（point d'appui）である。普通野党議員はかつての会議派党員であった者が多く、政府ベンチのライバル達と長年のコネを持っている。野党は会議派の脱党者か追放者で構成されることが多く、それらは会議派内の拠点を通して会議派に影響を与えることができる。第三の要因としては、野党指導者の質の優秀さが指摘できる。野党の議員数の不足は、ある程度リーダーの優秀さが埋め合わせた。

以上の検討から、ロク・サバがネルーのダルバールにすぎないとの批判に対し、我々はそれが一面的な評価であると言うことができる。会議派の圧倒的な支配の下にあっても、野党は尊重され、議会はしばしば内閣の無視できない、重要な討論の場となっ

てきた。そしてロク・サバでの討論が毎日詳細に報道されることも相まって、議會は「首相をして議會の意見に対し一層敏感に反応せしめる」⁽⁴⁹⁾ものに成長したのである。

第二節 消極的側面

インド議會は前述の如く積極面を多々有しているにもかかわらず、次のような發展途上國の議會に共通な若干の消極的側面を有している。

(一) 議員の質

インド議會の議員の質はそう高くない。國民の教育水準の低さ⁽⁵⁰⁾を反映して、国会議員の大多数が議事參加の能力を欠き、議會人としての責任を果すことができないと言われる⁽⁵¹⁾。その結果、国会の議事の運営はほとんどの所、有能で教育のある小グループの議員の肩にかかってくる。一般議員の質の向上を図るには國民全体の教育水準を向上させるしかないが、それには長い時間がかかる。従つて候補者の選段階において、各政党がカースト、種族、派閥に囚われない選択をすることが大切であろう。

(二) 議會の規律

議會規律が議員によつて無視されることが、しばしばおこつて

いる。即ち議員が、規律に服さない方法で行動し議長の統制を無視し、それに耳を傾けず品位を欠いた態度で振舞うことが、しばしば見られた⁽⁵²⁾。議長が議員を名指しで呼び退席を命じ、議事參加を停止する命令を出したり、職権で警官を議場に導入した事例もあった。この様な無秩序状態はもともと州議會での現象であつたものが、その後国会にも飛び火したもので、ネルーの死後ジャストリが首相を承継した時その絶頂に達した⁽⁵³⁾。その時野党は憤しみを完全に捨ててしまい、新しい指導部が自己主張するのは不可能であるように思われた。議會と政府間の毎日の衝突は品位のない光景となり、その結果大統領制を望む民衆の声も高まつたと言われる⁽⁵⁴⁾。

三、その他

その他の消極面として、國家防衛、公營企業の財政予算、外国との協定等の重要問題に関して、大臣が議員への情報供与を拒否した場合が多く見られた⁽⁵⁵⁾。また支配政党内、野党内とも經驗を積んだ幹部と陣笠議員との間のギャップが拡大し、議院全体としての不均衡が増大したことも指摘し得る。

最後にインドの伝統的な政治文化が変質し、他集団への寛容性が薄れつつあるという状況がある。異なつた思想、見解、意見に

ついでに寛容な態度は薄れ、言語、地域を基盤としてグループを形成した議員達は、狭少な自己集団への忠実さと共に極端な他への不寛容を示すようになっていく。公用語問題に端を発したこの様な態度の変容は、最近ではますます加速される傾向にあると言えよう。

- (1) Rajni Kothari, *Parliamentary Government*, in B. B. Burch & A. B. Cole ed., *Asian Political Systems: Reading on China, Japan, India, Pakistan*, New York, Van Nostrand, 1968, p. 241.

- (2) *ibid.*, p. 246.

- (3) パークは次の様に述べる。「国会の両院は著しく効果的な立法機関となるに至っていない。議場での討論は高水準ではあるが、多くの国会議員達は、外交、経済発展の問題、或いは自らの選挙民に関係のある問題以外のものについては、無関心であるようだ。会議派の確固たる絶対多数が最終的決定を支配しているため、国会の正式の審議中にも一種の非現実的な空気が流れている。綿密に書類を検討するのはほんの少数の議員達だけである。政府に対する鋭く聡明な批判者となるために十分に研究する者は、もっと少なく」Richard L. Park, *India's Political System*, N. J., Prentice-Hall, 1967, pp. 82-83.
- (4) Farva, *Role of the Opposition in the Indian Parlia-*

ment, p. 39. によると、会議派は下院四八九議席中三六二議席(七四%)、得票率四五%を占めた。

- (5) 下院議長は、「公認野党」(Official Opposition)となるかどうかを決定する前に、「政党」(Party)と単なる「集団」(Group)とを区別しなければならない。政党と集団との相異は、①政党のみが(つまり会議派のみが)議事堂内の事務所設備を与えられ、②集団に対する政府の重要政策問題についての相談は、不確定で制限されたものとなることにある。議長は次の三条件を備えた集団を議会政党(Parliamentary Party)として承認する。①下院の定足数以上の議員を有すること、②イデオロギーと計画の一定の統一性を有すること(単なる便宜上の提携を避けるため)、③議会内と同様に議会外においても組織を持っていること。Morris Jones, *Parliament in India*, p. 155.

- (6) *ibid.*, p. 329.
- (7) パーガーは会議派の「脆弱性」の原因は次の五点にあると考えた。①党の新しい理論的根拠、新しい目標の発見を迫られていたこと。②組織の中の個人の問題。③統治上(特に行政サービスを指導する問題)の困難性。④支配政党としての会議派に向けられた人民の欲求不満と幻滅。⑤党が働く社会的環境。そして彼女は「すでに民族運動から支配政党への変遷の時に(つまりイギリスからの権力移譲の時点で)『会議派の脆弱性』は胚胎していた」と鋭く指

- 摘す。Angela Sutherland Burger, *Opposition in a Dominant-Party System*, Berkeley and Los Angeles, Univ. of California Press, 1969, pp. 264—270.
- (8) Morris-Jones, op. cit., pp. 316—333.
- (9) 三条の制定に至るまでには、言語州支持グループと、ネルー、パテルらの寡頭政治家との間で激しい対立があった。cf. Austin, *The Indian Constitution*, pp. 236—243.
- (10) Palmer, *The Indian Political System*, p. 106.
- (11) 報告書は広範囲にわたったが基本的には、完全に言語原則に基づいて州再編をするのではなく、連邦に対し一層同質的な構成単位（州）を与えることを勧告した。Asok Chanda, *Federalism in India*, p. 49.
- (12) 国会の審議には、公議党派運営委員会の見解がかなりの影響を与えた。Palmer, op. cit., pp. 107—108, 139.
- (13) Gunnar Myrdal, *Asian Drama*, New York, Pantheon, 1968, vol. II, pp. 738—740.
- (14) Pylee, *Constitutional Government in India*, p. 441.
- (15 a) 両者の極着に対する予算委員会の批判は次のようなものである。「計画委の」形成期には首相と正式に提携することはまさに必要であったし、首相は計画を成功させるために計画委に指導、援助を与えなければならなかったであらう。しかし首相が現在も計画委と正式な結びつきを維持する必要があるかどうかは、考慮すべき問題である。大蔵大臣その他の中央政府閣僚の場合も同様である。閣僚と提携することは、それが主に省との緊密な相談や調整の助けとなるからという理由で、正当化されている。しかしながら、計画委が関係問題を討議する時に大臣を会議に招きさえすれば、そのような目的は達成されうるのである。」
- (15 b) 最大の問題は、インドの経済発展計画の中心に位置する計画委に關しての憲法規定が欠如していることにある。計画委は一九五〇年に政府決議によって設置されたため、非制定法上の機関である。この憲法規定の欠如を正当化する議論は、チャンダによると次の二点にある。即ち、①国家行政における委員会の構成、機能、地位を確定すると、硬直性がもたらされる。国家の変転する経済的、社会的必要性の挑戦に対応することができるよう、委員会は柔軟性を持たなければならない。②インドの計画化は、当時第四次五ヶ年計画を実施していたソビエト型の統制された計画からそのインスピレーションを引き出したのではなく、第二次大戦中の西欧諸国の経験、産業分野での日本の成功、合衆国「ニュー・ディール」時代の包括的な政府の干渉を、その基礎にしたものだった。従つて物的資源の効率的な動員を達成し、行政技術職員員の訓練を組織化し、経済発展に必要な外国援助の獲得を促進するための、一つの手段として計画化は意図されていた。（手段視された計画化について憲法で規定しないことは、蓋し当然である。）

この様な議論をしても、計画委が国家行政の中に権限はあるが責任はない漠然とした地位を占め続けている状態を、正当化することはできない。この重大な憲法上の欠陥を蔽い隠し、計画に対する気の進まぬ州の黙従を強制したのは、ネルーの名声と権力、中央と全州における会議派による権限掌握の事実であった。(a) (q) 及び cf. Asok Chanda, op. cit., pp. 275—280.

- (16) In re Berubari Union & Exchange of Enclaves, (1960) 3 Supreme Court Reporter 250.

- (17) S. Dwivedy と G. S. Bhargava の著書を紹介して、インドの政治的腐敗の諸ケースを詳細に検討したものに、大内穂「インドにおける政治的腐敗について」(Ⅰ)(Ⅱ)(Ⅲ)(Ⅳ)「アジア経済」(アジア経済研究所、九巻四号、一二巻六号、一〇号、一三巻二号)がある。

- (18) 許可を与える決定が下され、公式命令が実際に出發されても、許可申請者が下級事務官に適當な手数料を支払う迄、命令は手渡されない。この種の慣習は全インドに蔓延している。Stanley A. Kochanek, Business and Politics in India, Berkeley, Univ. of California Press, 1974, pp. 299—300.

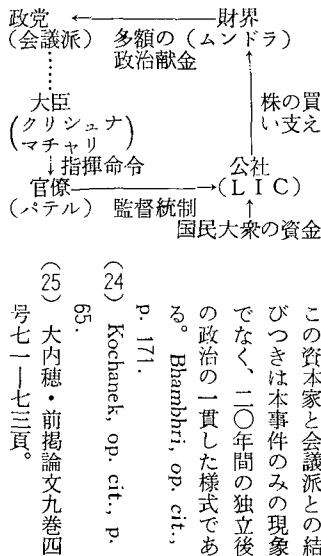
- (19) 大内穂・前掲論文一二巻六号四五—四八頁。Venkateswaran, Cabinet Government in India, pp. 84—85. Bhamhri, Bureaucracy and Politics in India, pp. 113—174.

- (20) Kochanek, op. cit., p. 246.

- (21) 特にその中心となったのは、故フェローズ・ガンディ (Feroze Gandhi) 議員(現インディラ・ガンディ首相の夫)。彼はムンドラへの L I C 投資に疑惑を表明し、被保険者を犠牲にして一個人を財政援助するには共謀があると激しく攻撃した。その他の与野党議員もこれに同調した。

- (22) しかしクリシュナマチャリは六三年八月になって再び蔵相に返り咲いている。

- (23) 事件の關係は左図の通り。



- (24) Kochanek, op. cit., p. 171.

- (25) 大内穂・前掲論文九巻四号七一—七三頁。

- (26) Venkateswaran, op. cit., pp. 89—91.

- サルカールによれば三五二条の効果は次の通りである。「国家非常事態の期間中、憲法は連邦に対し、あたかも單一の政府として機能するような権限を与えている。我國の

憲法の枠組の中の連邦の諸要素は、国家非常事態の継続中は無効にとどまる²⁾。J Subrata Sarkar, *The Centre and the States*, Calcutta, Academic Publishers, 1972, pp. 115—117.

- (27) Francis Doré, *La République Indienne*, Paris, R. Richon et R. Durand-Auzias, 1969, pp. 264—266.

- (28) Pylee, op. cit., p. 442.

- (29) これとは逆に、石田保昭氏はインド共産党を初め議会全体が中国侵略を非難するナショナリズムに巻き込まれたと、議会の働きを否定的に解釈している。石田保昭・インド現代史(亜紀書房、一九六八年)一五一一—一五九頁。

- (30) 第四次総選挙(一九六七年)で会議派は大敗北を受け六九年に会議派の分裂が生じたが、四年後の第五次総選挙(一九七一年)でガンディーの新会議派が圧勝した(インディラ・ウエイヴ)。従って六七—七一年の事態は一時的なものであって、七一年に会議派支配は劇的な回復を見せた。cf. Kochanek, *The Indian Political System*, pp. 73—76.

- (31) Morris-Jones, *The Government and Politics of India*, pp. 170—176.

- (32) Myron Weiner, *The Party Politics in India: The Development of a Multi-Party System*, N. J., Princeton

Univ. Press, 1957, pp. 12—24, 223—264.

- (33) Myron Weiner ed., *State Politics in India*, N. J., Princeton Univ. Press, 1968, pp. 43—44. 「インドは一支配政制であるとの説明は……一九六七年以前の全州で妥当しない。なぜなら会議派が議席の過半数を獲得できず、あるいは過半数が不安定である数州があったからである」。

- (34) Stanley A. Kochanek, *The Congress Party of India: The Dynamics of One-Party Democracy*, N. J., Princeton Univ. Press, 1968. はインドの民主主義を一党民主主義とみなす。

- (35) Burger, op. cit., supra note 7, はケース・スタディの対象として一州(UP州)を選び、UP州内で支配政党たる会議派に対抗している諸野党を研究する。

- (36) デュヴェルジェ・横田地弘訳・政治学入門(みすず書房、一九六七年)一〇〇頁で、彼は「支配政党制」(複数政党の存在する国で、そのうちの1党だけが他を圧して断然強く、又その1党が国民の大多数の思想傾向を反映している体制)の類型にインドが含まれるとしている。また M. Duverger, *Janus: Les deux faces de l'Occident*, Paris, Fayard, 1972, p. 204 では支配政党の例に「日本の自民党」スウェーデンの社会民主党と共に、「インド国民会議派を挙げている。なおシェヴァアルツェンベールは、常に国会の議席の絶対多数を獲得する政党で、多党制と一党制の中間に

あるものを「超支配政党」(parti ultra-dominant)と位置づけ、インドの会議派をその典型例としてゐる。Roger Gérard Schwartzberg, *Sociologie Politique*, Paris, Monchrestien, 1971, pp. 396-397.

- (37) 例えばクリシュナ・メノン (Krishna Menon) はブレットチャーとの対談でこう述べた。「会議派の大きな力は、それが民衆の心の中に場所を占めていることにあるのです。会議派と肩を並べるものはありません。会議派を西洋の政党と比較することはできません。つまり会議派は厳密に言えば政党でなく、依然として神秘的な一つの運動体なのですから」。またマラダバードの農村地区でインタヴューを受けた一老人は、「野に咲く花、野に生長する作物も、会議派のゆえにそこにある」と答えた。この二つの答えはエリートと民衆、即ち国民全体が会議派に持つ愛着、信頼の感情を明瞭に示している。Hanson & Douglas, *India's Democracy*, pp. 63-64.

(38) 会議派はその「なんでも取り込む性質」(catch-all nature)を独立後も維持しようと懸命に努めた。ネルーの五三年のスローガン「会議派はこの国であり、この国は会議派である」はこの姿勢をよく表わしている。会議派はこの努力に成功し国民政党へと脱皮した (ibid., p. 65)。党員数にしても、六六―六七年度で予備党員約一二〇万人、現役党員約二〇万人、計約一二四万人という膨大なものであ

る。但し、総選挙時になると党員数が大量に増大するという現象がある (Kochanek, op. cit., supra note 34, p. 343)。またイデオロギー的にも、社会主義社会建設をめざす中道左派から、産業国有化に絶対反対の中道右派、右派まで多様なスペクトラムを有していた。

- (39) 近代的な政治文化では通例の現象である「紛争、緊張、競争」の政治の世界に比べて、特にエリートのインド人は「協力、調和、総合」の政治を好むと言われる。このうちでもインド人の思想の中核を占める「総合」の觀念が、会議派一党支配を許容した精神的基盤となったのではないだろうか。cf. M. Weiner, *India: Two Political Cultures*, in Lucian W. Pye & S. Verva ed., *Political Culture & Political Development*, N. J., Princeton Univ. Press, 1965, pp. 236-237.

(40) 会議派支配期のインドの官僚は、会議派の派閥の領袖、党指導者と結託し、会議派の党の利益と指導者の個人的利益のために積極的に働いた。これは昇進の恩恵を受ける官僚側の返礼であって、州レベルでも両者の癒着は見られる。インドの官僚は会議派の党の目的のために利用されることを完全に許容しており、行政の中立性 (neutrality of civil service) 概念はインドに存在してゐない。Bhambhani, op. cit., pp. 265-267.

- (41) Faryal, op. cit., pp. 243-244.

- (42) *ibid.*, pp. 100—101. 一九五二—六七年にかけて審議総時間のうち政府提出法案、予算案に費やす時間が多いが、次いで質問に一五%、動議に七一三%の時間が配分された。

- (43) *ibid.*, p. 102.

- (44) 議会特権の問題は市民の言論表現の自由との対立相廻という、インドに特有の現象をひき起しており、興味深い。ここでは事件の系譜は省略するが一般的に、国民主権(憲法前文)の信託を受けた議会在が、その特権を強く主張する余り、少数者たる左翼系紙の言論表現の自由を抑圧する事態となつてゐる。cf. Pylee, *Free Speech and Parliamentary Privileges in India*, in *Pacific Affairs*, 1962, vol. 35, p. 111. この事態を改善する最良の方法は、漠然と議会议特権は英下院の例に倣うとした憲法規定(一〇五条三項)を放置するのではなく、まず「特権を法典化する」ことである。K. Subha Rao, *Conflicts in Indian Polity*, New Delhi, S. Chand, 1971, pp. 107—109.

- (45) 例えば一九五二年にムケルジー(Dr. S. P. Mukherjee)が大野党結成を試みて、ロク・サベにおいて同質的な数党から成る、国民民主党(National Democratic Party)というグループを形成することに成功した。このグループは議長によって政党の地位を拒否され、五三年のムケルジーの死と共に解体したが、会議派に対抗する右翼諸派の提携

を実現させたという点で意義があった。Fartyal, *op. cit.*, pp. 41, 65—66, 252—253.

- (46) Hanson & Douglas, *op. cit.*, p. 105. によるメノンの発言は次の通り。「ネルーは私がこれまで耳にした世界のどんな首相よりも野党に敏感であった。彼の閣僚とは異なりネルーは、出席できる時はいつも国会の会議にできる限り出席した」。

- (47) 例えば、一九四八年に会議派内の社会主義者が脱党して結成した社会党、五一年辞職した元会議派総裁クリパニ(Kripalani)が結成した Kisan Mazdoor Praja 党など。
- (48) 野党は会議派に影響を与え得ることのみに満足してしまい、一歩進んで政権奪取のために努力しない。従つてこの第二の要因は逆説的に会議派の政権維持を可能にしている。それに加えて次の様な野党指導者のメンタリティーの問題もある。野党の役割に関してアソカ・メータ(Asoke Mehta 第一次 P.S.D. の指導者)はこう述べた。「①野党の仕事は反対することという公理は、経済発展を困難なものにするし、②議會制民主主義の仮定する政府の絶えざる変化という考えに對し、長期政権で広い基盤のある政府がとつて代わるべきであり、③反対は批判と異なり、国家の基本原理に反対する非妥協的な人々のみの行うことである」。このメータの教義は、七一年会議派(R・カンディー派)の圧勝後にガンディー政権と提携した、C P I (インド共

産党)、P S P (ブラジヤ社会党)、D M K (ドラヴィダ解放同盟)等の議会戦術において、幾らかの事実上の認容を受けていると言われる。(Hanson & Douglas, op. cit., pp. 104—105.)

(49) Hardgrave, India: Government and Politics in a Developing Nation, p. 56.

(50) 一九六一年の国勢調査では、読み書きのできる者は、全人口の二四% (男三四・五%、女一三・〇%)、学校数は約五〇万、大学は七〇 (六六年)、大学生は八四・五万人 (六一六六年) である。Singhvi, Parliament in the Indian Political System, pp. 183—184.

(51) Pylee, op. cit., p. 444.

(52) 五〇人程度の活動的なM P (下院議員)の小グループが存在する。Hanson & Douglas, op. cit., p. 103.

(53) ピーリーによれば、議会で発言する際、乱暴な身振りで挙手したり、他の人を指でさしたり、金切り声で話したりする議員がいる。この様な行動は非常にしばしばそれに対応する他の議員の反応をひき起し、ついには完全な無秩序状態となって、議事の尊厳、議会の品位の犯すようになつて。Pylee, op. cit., pp. 445—446.

(54) 例えば州議会の事例だが、ネルー死後の三ヶ月で規律違反のためU P 州議会から退場を命じられた野党議員は、六八名にのぼった。Pran Chopra, Uncertain India: A

Political Profile of Two Decades of Freedom, New York, Asia Publishing House, 1968, p. 260.

(55) ibid. 但し、チョプラはネルー時代の終りまでには、議会規律違反に二つの型を区別しようと主張する。一つは共産党の故意の戦術であり議会生活への脅威と呼ぶべきものだが、もう一つは成人選挙によって初めて議会に選ばれた議員達の無作法なアクセント、行動が反映したものであると言ふ。(ibid., p. 261.)

(56) 通常の政策決定過程では、政府提出法案であっても国会の特別委員会の段階で、かなり良く議会の意思が反映される。しかしながら重要なイデオロギー上の転換を含む政策決定では、一切そのような手続は取られなかった。

Kochanek, op. cit., supra note 30, p. 80.

(57) 紛争を解決する理想的で唯一の健全な方法は、討論によつて合意に導くことであるという一般に普及していた信念をうつ。Hanson & Douglas, op. cit., p. 94.

結語 若干の結論と将来の展望

一九五〇年憲法において規定されたインドの連邦議会は、独立前の中央議会に比してはるかに強大な権限を付与された⁽¹⁾。連邦議会は憲法上「国権の最高機関」と明示されなかったが、制憲議会の⁽²⁾確定したイギリス流の議院内閣制の基礎の上にインドに特有の

慣習を發展させ、會議派による一黨支配の中で積極的な役割を果たした。

ラジャ・サバ（上院）は主に州議會議員から選出された議員から成り第二次的な意義を有するのみである。しかしロク・サバ（下院）は第五章で述べたように、その議員の質、議會規律の混亂という問題点を含みつつも、成人普通選挙で選出された議員たちの努力によつて、良く行政部の独走を防ぎ、有効な統制力を示した。委員会も他国に例を見ない政府保証・委任立法に関するものがある他、特定の黨の路線に沿つてのみ機能しているだけでなく、時には極端に政府に対し批判的な報告書を提出することがあった。⁽⁴⁾議員と官僚との関係には癒着と対立との二面がある（第三章第二節図を参照）。また議會での「質問時間」では最初の質問に関連する補足質問がかなり自由に認められており、大臣追及の有力な武器となっているし、⁽⁵⁾下院はその初期に有能な議長を得て、議長の尽力により議會事務局も順次編成された。⁽⁶⁾国会固有の権限である立法領域においては、議會は一連の社会立法を成立させてきている。⁽⁷⁾

以上のように、本稿において検討したインド議會制は、一九六七年までの時点において、比較的円滑に機能したと結論づけるこ

とができるであろう。一九五〇年憲法の制定以来、インドは数多くの憲法修正を繰返し経験したが、立憲統治の崩壊という事態をむかえることはなかった。アジア諸国に於ける立憲民主主義の相次ぐ独裁化¹¹独裁のドミノ化現象の中で、インドの立憲統治の継続、それに対して貢献した議會の役割は特筆されるべきものであろう。

しかしながら六七年以降政治状況は変化した。左右中間の三派からする立憲統治に対する脅威の顕在化⁽⁸⁾に加えて、七一年総選挙ではインディラ會議派が圧勝し、七五年六月には非常事態令が宣言された。インドの体制は、フランス第五共和制初期（一九五八—六二年）のゴーリスムに類似した体制の方向⁽⁹⁾へ向いつつあると言われる。この状況下でインド議會は、正常な議會運営から逸脱し、ロク・サバは政令支配（Ordinance Raj）の場になっているとも指摘されている。⁽¹⁰⁾事態は未だ流動的であるが、非常事態下のインド議會が健全な發展の芽を摘み取られ、独裁制の単なる裝飾物におとしめられないかとの懸念は大きいのである。

- （一）連邦議會の権限は大別すると、①立法（連邦立法につき二四六条、州立法につき二四九条一項、二五〇条一項、二五二条、國際協定等の実施のための立法につき二五三条）、

②財政(一一二―一一七条)、③内閣と大統領に対する統制(五三条二項、五四条a項、六一条、七五条三項五項)、④行政の統制(一一八条によって制定された両院規則)、⑤新州創設と州境変更(三条)、⑥憲法修正(三六八条)、⑦非常事態(三五二条二項c、三五四条二項、三五九条三項)に関する七種がある。

(2) 高柳賢三「インド憲法問答」ジュリスト一四五号、一九五八年、四五頁。

(3) Pran Chopra, *Uncertain India*, p. 245 によれば有権者に対する選挙干渉はほとんど見られない。また選挙区の確定は普通法に委任されているが、恣意的な選挙区割は最高裁判事の主宰する選挙区境界確定委員会 (Delimitation Commission) の設置によって防止されており、ゲリマンダーに関する不平はイギリスより少ないと言われる。(Morris-Jones, *The Government and Politics of India*, p. 233.)

(4) L. M. Singhvi, *Parliament in the Indian Political System*, p. 221. 但しインドのような開発途上国では政府に対する議会の監視が強化することは、政府に対しい党機関の説得と共に野党の説得という二重の負担を課し、政策の迅速な遂行を遅らせるために、必ずしも望ましい現象ではないとの指摘もある。(森、落合・インドの開発行政、一八頁。)

(5) Morris-Jones, op. cit., p. 236.

(6) 但し、個々の議員が利用できる調査、レファレンス、秘書のサービスは全く不足している。この状態を改善する試みとして一九六五年ニューデリーに *The Institute of Constitutional and Parliamentary Studies* が設置された。(Singhvi, op. cit., p. 226.)

(7) *ibid.*, p. 195.

(8) 左派は特にマルクス・レーニン主義共産党〔CPI (ML)〕が公然と憲法政治を否定し、暴力闘争路線を採用している。右派においては、ヒンドウ・コミュニスト集団の抬頭が著しく、右翼政党の世俗主義(政教分離主義)に対する攻撃は激しいものがある。第三の脅威は現インディラ政権から来ている。それは憲法を会議派の政治的利益のために操作でき、しかも操作されるべきものとして取扱う傾向を示している。

(9) Francis Doré, *Les régimes politiques en Asie*, pp. 39―42 によれば、インドはゴースムに類似した新大統領制 (néo-présidentialisme) とも言ふべき方向へ進化していると指摘される。新大統領制という呼称は面白表現ではあるが、インド体制が議院内閣制をその基礎としている以上、néo-premier ministérielisme とでも呼ぶべきであろう。

(10) 佐藤宏・「一九七〇年代インドの憲法状況(一)」アジア経済、一九七五年、一六卷九号一七―二二頁。

The Structure of the Indian Parliamentary System

Masaki Ina

Introduction

This article is an attempt which investigates and introduces the system, function and realities of the Indian Parliamentary System, and tries to clarify its structural characteristics. The subject period of this study is mainly the Nehru era and the Indira Gandhi's early regime (1950—1967).

Chap. I. The Historical Development of the Parliamentary System

The contemporary Indian Parliamentary System owes much to the "legacies" of the period of British rule. Throughout the British East Asia Company period the fundamental power lay with the Governor-General and his Council of Officials. But the two Charter Acts of 1833 and 1853 reformed the Council. From 1858 the British Empire ruled India directly and passed a series of Acts gradually giving the Indians legislative power. Those were the Indian Councils Acts of 1861, 1892 and 1909, and the Government of India Acts of 1919 and 1935.

Chap. II. The Lok Sabha and the Rajya Sabha

Section 1. The Lok Sabha

Section 2. The Rajya Sabha

Section 3. The Relation of the two Houses

The Lok Sabha is the House of the People of India. MPs are elected by a system of universal adult suffrage from one-member constituencies except for some reserved seats. The Rajya Sabha is the Upper House and its members are elected mainly from the MLAs (members of the legislative assemblies) thus giving expression to the concept of representation of the States. The Lok Sabha is generally superior to the Rajya Sabha because of its grass roots representative character.

Chap. III. The Conduct of Business and the Feature of MPs

Section 1. The Conduct of Business

Section 2. The Feature of MPs

The Conduct of the House Business modeled after that of Westminster. The Lok Sabha has its own rules of procedure and spends its time on questions, motions, resolutions and other similar business. The age of MPs is rather young.

Recently many MPs coming from agricultural areas are increasing. Attendance is sometimes irregular and occasionally the House has troubled functioning effectively.

Chap. IV. The Committee System

Section 1. An Outline

Section 2. Important Committees

The committee system of the Indian Parliament is similar to that of England. But the number of committees are many and their function is rather important. Committees have carefully controlled the Executive and among them two committees on Government Assurances and Subordinate Legislation are unique.

Chap. V. Two Aspects of the Indian Parliamentary System

Section 1. Positive Aspects

Section 2. Negative Aspects

In positive sense the Indian Parliament has proved its ability to function as an independent branch of the government. For example, concerning problems of States reorganization, economic development plans and the exposure of political corruption the Parliament has showed that he can act autonomously. The Indian National Congress, the dominant party of India, has also behaved relatively generously towards the weaker opposition parties. But the Indian Parliament has some negative aspects that are common to the parliaments of most under-developed countries.

Conclusion

From 1950 to 1967 the Indian Parliament functioned comparatively smoothly. The Parliamentary System contributed greatly to the success of the "government by constitution" during that period. However the "Indira Wave" of 1971 and the proclamation of the emergency of June 1975 have created a situation which may lead to the collapse of the democratic regime. It is feared that the Parliamentary System of India might become a mere figurehead of a dictatorial government.