



Title	インド連邦執行部の構造
Author(s)	稲, 正樹; INA, Masaki
Citation	北大法学論集, 27(2), 105-151
Issue Date	1976-11-11
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16210">https://hdl.handle.net/2115/16210</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	27(2)_p105-151.pdf



インド連邦執行部の構造

稲 正 樹

目 次

序 言

第一章 政府の組織

第一節 政府の形成

第二節 政府構成員の地位

第三節 内 閣

第二章 政府の権限と大統領の権限

第一節 政府の権限

第二節 大統領の権限

第三章 大統領の地位と大統領選挙

第一節 大統領の地位

第二節 大統領選挙

第四章 大統領統治

第一節 意 味

第二節 諸事例  
 第三節 三五六条の問題性

## 結語

## 序言

本稿はインド議会制の紹介に続いて、インドの連邦執行部の制度的枠組及びその実態を検討するものである。連邦執行部のうちここでは、大臣会議・首相・大統領を考察の対象とする<sup>(2)</sup>。従来インドの統治機構は、イギリスの議院内閣制に型どって組織されていると言われている<sup>(3)</sup>。確かに独立後の制憲議会に於てはアメリカ型大統領制やスイス型執政部を望む声は少数に留まり、圧倒的多数の賛成によってイギリス型議院内閣制を採用したのである<sup>(4)</sup>。しかし同時に連邦制国家であるインドを統合するものとして、大統領職も憲法で規定された。従って憲法上インドは純粋なイギリス型ではなく、「大統領制と議院内閣制とを結びつけた執行部<sup>(5)</sup>」を持つことになったと言われている。

以下、第一章と第二章では政府の組織と権限及び大統領の権限を、憲法条文に即して紹介する。その中で実際にはインドの首相が単に *primus inter pares* ではないことが理解されよう。次に第三章では主に大統領選挙の実態を、支配政党内部の派閥抗争と

の関連で検討する。最後の章は非常事態の一類型である大統領統治の適用事例を、やや詳しく紹介する。その中で、連邦行政部の州自治への干渉、州自治の破壊が明らかにされるが、同時にインドの複雑な政党状況の一端も触れられる。なお対象とする期間は資料的制約もあり、独立以降一九六九年迄である。

(1) 拙稿「インド議会制の構造」北大法學論集、一九七六年、二七卷一号一一五—一六〇頁。

(2) 計画行政を実際に執行する官僚及び官僚組織 (Indian Administrative Service, Indian Police Service etc.) はここでは検討できなかった。ただ官僚の中でも、地方行政官と中央の上級行政官とではその担っている政治文化が異なっていると指摘されている。cf. Myron Weiner, *India Two Political Cultures*. In L. W. Pye & S. Verba ed., *Political Culture and Political Development*, Princeton Univ. Press, 1965, pp. 199—244.

(3) cf. Francis Dore, *Les régimes politique en Asie*, Paris, P. U. F., 1973, pp. 19—21.

(4) Granville Austin, *The Indian Constitution: Corner-*

stone of a Nation, Bombay, Oxford Univ. Press, 1st. Indian ed., 1972, pp. 116—8.

(5) Satavatra Patel, The Constitution of the Indian Republic, in World Constitutional Law and Practice, Delhi, Vikas Publications, 1970, pp. 248—9.

## 第一章 政府の組織

イギリス型議院内閣制に於ては、国家の最も強力な機関<sup>11</sup>政府を規定する憲法条文は余り多くないという特徴があるが、インドの体制もこの伝統から免れていない。世界最長のインド憲法も全体を通じて、僅かに大臣会議 (Council of Ministers) に関する七四、七五条、大統領への資料提供等に関する総理大臣の任務を規定した七八条、大臣と国会との関係を規律した八八条が存在するのみである。しかしインドに於ても連邦政府<sup>12</sup> (以下政府と略) の決定が、国家の一般的な政策とその実施を二〇年以上に亘って確定してきたことも事実である。そこで本章では以下順次に、政府 (大臣会議と首相) の形成、政府構成員の地位、内閣の構造について検討し、政府組織の輪郭を明らかにしよう。

### 第一節 政府の形成

憲法は七四条一項で、「大統領の権能の行使を補佐し及び助言

するために、首相 (Prime Minister) を長とする大臣会議を置く」と規定している。そこで次に首相と大臣の各々の任命・解任について見たい。

#### (一)、首相の任命・解任

首相は大統領によって任命される (七五条一項)。普通は、政府が連帯して責任を負う連邦下院<sup>13</sup>と政府の間の関係が考慮されて、ロク・サバの多数政党のリーダーが首相に任命される。歴代のネルー首相、シャストリ (L. B. Shastri) 首相とも、会議派ロク・サバ議員団のリーダーであった。しかし一九六六年一月にシャストリが急死すると、連邦上院議員のインデイラ・ガンデイが会議派リーダーに選出された後に、首相に就任した。これは従来の慣行に反するものであったが、一年後の総選挙で彼女がロク・サバ議員となり、会議派ロク・サバ議員団のリーダーに選出されて第二次内閣を組閣したことによって、慣行に復した。勿論ラジヤ・サバ議員の首相任命は、その議員がロク・サバに於ても等しく多数派である政党に属する場合にのみ、許されるものである。次に七四条一項に従えば、大臣会議は長を持たずして機能できないことは明らかであるから、首相が死亡した場合、大臣会議は自動的に辞職するものと思われる。このような大臣会議の断絶を

料 回避するために、辭職した大臣會議の最年長大臣が暫定的に首相として任命される。五四年のネルー、六六年のシャストリの死亡の時、何れもナンダ (G. I. Nanda) 内相が暫定首相となつたのはその例である。

大臣會議がロク・サバに於ける多数派政党の信任を得ている限り、首相は解任されない。首相は大統領に辭職を申し出ることができるが、慣行上辭職の提出は、総選挙後に多数派政党のリーダーが選出された後に行われる。従つて、ロク・サバの解散中も政府は、その機能を保持することができる。

#### (二)、大臣の任命・解任

大臣は首相の助言に基づいて、大統領によつて任命される(七  
五条一項)。大臣の数についての憲法上の規定はない。次に大臣は、大統領の意に反しない限り (during the pleasure of the President) その職を保持する(七五条二項)とされているが、實際には首相の意に反しない限りに於てその職を保持できるのである。また大臣は、引き続き六カ月の間に国会の両議院のいずれの議席も保持できないと、期間経過の日にその職を失う(同条五項)。

事実上大臣は、首相の勸奨や世論の圧力を受けて解任された

り、政府の政策と一致できず自発的に辭職する場合がある。辭職する大臣がロク・サバ議員の時は、ロク・サバに於て議長の同意を得てから、辭職理由を説明する個人陳述を行うことができる。また七五条三項の文言からは、大臣會議が、連帯して責任を負っているロク・サバの信任を失うならば、総辭職しなければならないことは明らかだが、現在まで総辭職の事態は生じていない。

#### 第二節 政府構成員の地位

本節では一九五〇年以来比較的厳格に組織されてきた政府の階層制、大臣が国会議員でなければならないことの意味、大臣俸給の問題を取り扱う。

#### (一)、政府の階層制

首相によつて指導される大臣會議は、三つの範疇の大臣から構成されている。即ちそれは、内閣に属する閣内大臣 (Cabinet Ministers)、内閣に属していない閣外大臣 (Ministers of State)、副大臣 (Deputy Ministers) の三つである。憲法上はこれらは區別されておらず、大臣の語が無差別に用いられている。その他に議會主事 (Parliamentary Secretaries) と呼ばれるポストが一九六七年迄設置されていた。

「閣内大臣」は、政府の必須の機関である内閣を構成する。「内閣」は憲法上認められた概念ではなく、憲法は単に大臣会議について規定しているだけである。しかし事実上の慣行の発展によって、大臣会議の内部の中核的な組織体として内閣の存在が明確になり、憲法上付与された大臣会議の権能は、現在内閣が引き受けている。例えば、憲法上大統領を助言するものは大臣会議であるが、今日この権能は内閣構成員の内閣大臣が排他的に行使している。閣内大臣は所轄の行政官庁を統括し、中央行政の全般にわたる責任を負う。閣内大臣は一般に最年長の大臣であって、大蔵・外務・国防・通信・内務等の各省を担当する。一九七一年迄のその規模は八一—三名である。

「閣外大臣」は閣議に招かれることはあっても、内閣の構成員ではない。その中にも、特定の省庁の統括を独自に担い、閣内大臣と同じ権限を行使することのできる者と、単に閣内大臣の指示と監督の下に責務を遂行する者とが在る。

「副大臣」は一般に対議會関係の任務を有し、特定の行政責任を負うことなく閣内大臣の指示下で働く。彼らは閣内大臣・閣外大臣の予備軍たる位置にあり、①大臣に代わつての議會答弁、②法案起草の補助、③議員・政党・新聞との連絡、④大臣の委託に

よる特別問題の調査研究等の、雑多な任務がある。インドの副大臣は、イギリスの Parliamentary Secretaries や日本の政務次官に匹敵する位置を占めていると言えらるであらう。

内閣の中に首相に加えて、副首相 (Deputy Prime Minister) のポストが設置されることがある。副首相には、一九四七—五〇年にサルダール・パテル (Sardar Patel) が、一九六七年にはモラルジ・デサイ (Morarji Desai) が任命された。何れの場合も会議派の内部で強い少数派的傾向を示していた有力者が、副首相として任命された。しかし銀行国有化に反対したデサイが解任されてからは、首相の指導力を分散させる虞れのある副首相に、任命された者はない。

#### (二) 国会議員たる大臣

政府構成員である大臣は、国会の両議院のいずれかの議院に属する者でなければならないが、国会議員になるのには六カ月間の猶予期間が与えられている (七五条五項)。例えば、六四年にシヤストリ内閣に入閣したインディラ・ガンデーは国会議員ではなかったため前の条件に反していたが、間もなくラジャ・サバに選出されて後の条件を満たすことができた。また首相が、大統領に大臣任命を助言する時には、選挙の落選者や大統領指名議員を助

料 言することはなし<sup>(16)</sup>。その他大臣は、自己の行為が何らかの無資格事由に該当する場合には当然議席を失い、更に大臣職からの辞職を強制されることがある。

### 三、大臣の俸給・資産の公開

大臣の俸給及び手当は国会が随時法律で定めるものとし、国会が決定するまでは第二付則に規定するところによる（七五条六項）。この規定によつて一九五二年に大臣俸給手取法（Salaries and Allowances of Ministers Act）が制定された。大臣の俸給はかなり高額のものではあるが、大臣が政治汚職をする可能性も早くから懸念されていた。既に制憲議会で、行政の純正を守るために大臣の資産を公開させるべきであるとの提案があり、大臣の資産公開義務を憲法で規定せよとの要請が出ていた。憲法起草委員会では当初アムベドカール委員長<sup>(16)</sup>の支持があつたが、結局採用する迄には至らず条文化はならなかつた。もし実現していれば、他国に類を見ないユニークな制度となつたはずであつた。

### 第三節 内閣

本節では閣議、内閣の内部構造、内閣官房（Cabinet Secretariat）を檢討する<sup>(17)</sup>。

### （一）閣議

インドの内閣は通常週に一度閣議を開くが、国会開会中や緊急の場合には閣議の回数も多い。閣議の数日前に協議事項と関係書類が大臣の間で回覧される。閣議の継続時間は協議事項の性格によつて左右される<sup>(18)</sup>。閣議に出席できるのは閣内大臣だけであり、閣外大臣の出席が求められるのはその担当事項が討議される時や、閣連閣内大臣が出席不能の場合に限られる。なお州首相（Chief Ministers）も問題が当該の州に関連しており、その出席が有用と思われる時には、閣議に招かれることがある<sup>(19)</sup>。その他技術的専門家や計画委員会委員が出席することもある。

閣議の主宰者は首相である。パテル副首相の当時首相が欠席する時はパテルが主宰をしたが、その後は最年長大臣が首相の代役を勤めている。閣議に定足数はない。また閣議での決定も投票によることはなく、出席者相互間の討議の裡に一つの決定に到達する。これはイギリスの閣議に於ける決定の過程<sup>(20)</sup>と同一であらう。閣議の決定は閣係大臣に送付される。閣議の記録は機密とされておき、特に秘匿すべき事項に関しては決定が記録化されることもない。にもかかわらず閣議決定がしばしば外部に漏洩したため<sup>(21)</sup>、シャストリ首相の時に、決定の一部を新聞に公表するようにになつ

た。

(二) 内閣の内部構造

内閣の内部に更に、内閣委員会 (Cabinet Committees) が設置されている。各大臣は何れかの内閣委員会に所属しなければならぬ。内閣委員会での決定は通常まず最初に首相に伝えられ、しかる後に当該委員会のメンバーでない大臣にも通知される。内閣委員会には、常設と特別の二種がある。前者には防衛、経済問題、外交、議事運営の委員会がある。後者は全体としての内閣決定の前に、特別な検討を要する重要問題が生じると、随時設置されるその任務の終了と共に解散されるものである。<sup>(22)</sup>

インドの内閣委員会制度は、種々の省庁間の機能を調整するために設置されており、イギリスにおけるそれと同じ役割を果している。ただインドの場合は、同一の数の大臣が同時に殆どの内閣委員会のメンバーでもあるという特色がある。ネルー体制の下では「委員会に關係のある大臣を適切に配属しよう」という考えによらず、(ネルーの) 個人的な好みが先に立って、委員会への任命が行なわれた<sup>(23)</sup>と言われている。但し、次のジャストリ体制ではこの傾向は変化した。内政問題に関しては全体としての内閣の優越性が回復し、内閣全体の合意<sup>コンセンサス</sup>に基づいて決定が下されるように

なった。<sup>(24)</sup>

(三) 内閣官房

内閣はその職務を遂行するために、内閣官房を設置している。それは内閣秘書部 (Department of Cabinet Affairs) と統計部 (Department of Statistics) より成り、その長は高級行政官である。<sup>(25)</sup> 内閣官房の職務は、首相と協議して閣議の協議事項を準備し、それを閣僚の回覧に供し、閣議の議事を記録化することである。その他内閣委員会を補助する機能も有する。

(一) 「連邦政府」と「インド政府」とは區別されねばならない。「インド政府」と言う場合は、連邦の行政・立法・司法の他に州の行政・立法・司法をもその内容とする概念だからである。「連邦政府」は広義に於ては大統領、副大統領、首相を含む大臣會議の三者で構成される。しかし狭義のそれは、首相を長とする大臣會議のみを意味していることが多い。従つて本文の「連邦政府」とは、以下この狭義の意味に於て用いるものとする。

(2) 七五条三項「大臣會議は、連邦下院<sup>ロク・サブ</sup>に対し連帯して責任を負う」。

(3) 憲法上、首相が必ずロク・サブ議員でなければならぬとか、或いは国会議員でなければならぬとは規定されていない。しかし七五条三項の文言から、首相はロク・サブ

議員のうちから、しかもロク・サバの多数党に属する議員のうちから選ばなければならないとの要請が、導かれ  
*re. cf. Satavvra Patel, The Constitution of the Indian Republic, p. 259.*

- (4) 憲法施行以来のインド政府は次の通り。①一九五〇年一月二六日—五二年五月三日(第一次ネルー内閣)②—五七年四月一六日(第二次)③五七年四月一七日—六二年四月四日(第三次)④六二年五月二日—六四年五月二七日(第四次)⑤—六四年六月二日(ナンダ暫定内閣)⑥—六六年一月一日(シャストリ内閣)⑦—六六年一月一九日(ナンダ暫定)⑧—六七年三月二日(第一次インディラ・ガンディ内閣)⑨六七年三月三日—七一年三月(第二次)⑩—七五年現在(第三次)。

(5) しかし一九五〇年以来、大臣数は著しく増加する一途となっている。第一次総選挙後は二名、五七年は三九名、一九七五年現在では五四名。この過度の増加を抑制するために、最大の大人数が国会議員数の一定割合を越えてはならないことを、憲法上明確にしようという動きがある。

- (6) R. J. Venkateswaran, *Cabinet Government in India*, London, George Allen & Urwin, 1967, p. 43.

(7) その最も著名な例は、一九六二年一月のメノン国防相の解任である。メノンは、ネルーの支持にもかかわらず、中印戦争の敗北を問う世論の前に敗れた。

(8) 初期ネルー内閣には数多くの大臣の自発的辞職があった。それは、独立直後の混乱状態から脱出して国家の統合を実現するために、野党勢力を政府内に結集させたことの必然の結果であった(Venkateswaran, *op. cit.*, p. 59)。

例えば、一九五〇年にはネルーの対パキスタン政策に反対してムケルジー(S. P. Mukerjee)工業相とネオギ(K. C. Neogy)商業相が(*ibid.*, pp. 55, 75—76) また計画委員会の設立に反対してマタイ(John Mathai)大蔵相がそれぞれ辞職した(*ibid.*, pp. 76—78, 109)。一九五一年にはアムベドカール(Ambedkar)法務相が辞職した。彼の辞職は表面的には、ネルーのヒンドウ法典法案の提出引き延ばしを責めたものだったが、より根本的には不可触民に対する差別政策の継続、中国との友好政策に抗議の意をこめたものだった。アムベドカールは制憲議会の功労者であったがネルー内閣では冷遇され、その法務大臣のポストは、「年老いた弁護士が戯れるには丁度よい空っぽの石鹼箱」と評される程だった(*ibid.*, pp. 78—80)。

このタイプの辞職はその後も続き、一九五四年にはギリ(V. V. Giri)労働相が(*ibid.*, pp. 80—81) 六七年には教育用言語の問題に関してチャグダラ(C. Chagla)外相が辞職している。チャグダラ辞職についてはFrancis Doré, *La République Indienne*, Paris, R. Richon et R. Durand-Auzias, 1969, p. 283.

- (9) 辞職する大臣は、議会で於て声明を公表することもできる。ジョン・マタイなどは議会で声明を敢行して、大きな紛糾をかもした。Ram Sharma, Cabinet Government in India, in S. D. Bailey ed., Parliamentary Government in the Commonwealth, London, Hansard Society, 1951, p. 137.
- (10) 議会主事は国会の議事規則上は大臣とされているが、実際は何らの行政責任も有しないポストである。その任務は行政各省と議会との関係を円滑にするために、大臣に協力することにあった。議会主事は副大臣と似た任務を果たすこともあって、一九六七年に大臣会議名簿から除外され、廃止された。森利一・落合淳隆・インドの開行政(アジア経済研究所、一九七四年)七頁、M. V. Pylee, Constitutional Government in India, Bombay, Asia Publishing House, reprinted 1968, p. 379 を参照。
- (11) インド内閣制度の確立は、慣行の発展に負っている。その確立の軌跡は次の通り。独立前の一九三五年法の下で既に、総督執行会議(Governor General's Executive Council)が存在していたが、それは総督の単なる諮問機関に過ぎないものだった。一九四七年八月一日イギリスから権力を移譲されて初めて、インドは連帯責任原理の上に立ち首相を長とする Ministry を持つようになる(ネルー暫定政府の発足)。この Ministry の別名として Cabinet の語が使
- 用され始める。ネルー暫定政府の大臣の地位は同一であったが、その後大臣会議の中に下級大臣 (Junior Ministers) が任命されるようになって、大臣の地位に差が生じた。そこで大臣の範疇を再編してその責任を明らかにしようとした。アイヤンガール(Gopalaswami Ayyangar)報告書が出される(一九四九年一月)。この報告書に基づいて大臣会議の中に三階層が作られ、これ以降内閣を構成する大臣とそうでない大臣とは区別されるようになった。cf. *ibid.*, pp. 375-6.
- (12) 一九六八年現在、閣外大臣のポストが設置されているのは、食糧農業、石油化学、社会福祉、教育の各省である。Doré, *op. cit.*, p. 286.
- (13) サルダール・パテル(一八七五—一九五〇年)については、山口博「サルダール・ヴァツラブ・バイ・パテル試論—現代インドへの一視角」山口編・現代インドの研究(アジア経済研究所、一九七二年)一一四—一頁が詳しい。同論文によれば、パテルは独立前にガンデイ派の中心人物であったが、独立後もインドの国家統合に中心的な役割を果たした。一九四七年八月一日には内相・情報放送相・藩王国相に任命され、更に八月二四日に副首相にも任命される。「不撓不屈」と評されたパテルはその死までの三年間で、自治領制を基盤にした印巴兩國の分割成立、藩王国の連邦への編入、統一的な州制度の実現、州に対する連邦

権限の強大化、会議派地方組織の整備、官僚・警察機構の再編、内閣金制度の設置等の、多くの業績をあげた。ネルーとパテルの「両頭体制」の中でパテルが遂行した諸事業は、その後のネルー体制の継承するところとなった。

- (14) モラルジ・デサイは一九六六年にインディラ・ガンディと連邦政府首相の座を争って敗れ、そのため第一次ガンディ内閣には入閣しなかったものの、運営委員会・議政局・中央選挙委員会の各メンバーを勤めて、当時の会議派最高幹部の一人であった。一年後再度首相の座に挑戦を試みるが、カマラージ党総裁の工作によって挑戦を断念した。その代償として、第二次ガンディ内閣の秘2のポストを与えられて副首相となり、更に蔵相にも任命された。Michael Brecher, *Succession in India 1967: The Routinization of Political Change, in Asian Survey*, vol. VII No. 7, 1967, pp. 423—443.

- (15) 従って、ロク・サバに於てアングロ・インディアン・コミュニティやNEFA(北東辺境地区)を代表する指名議員、ラジャ・サバに於て文学・科学・芸術・社会奉仕の代表者である指名議員が、大臣に選ばれることはない。

- (16) アムベドカールの構想は当初、①すべての大臣に就任時と辞職時にその資産と負債を公開させる。辞職時に資産が異常に増加している場合には、大臣は増加の方法・理由を説明しなければならない。②その説明に合理性がなければ

ば、大臣は実刑或いは罰金を課される、という内容のものであった。しかしその彼も後には、行政の純化は世論に期待するという考えに後退してしまった。Pyle, *op. cit.*, p. 373.

- (17) 以下の叙述は主に Dore, *op. cit.*, pp. 279—300 に負う。

- (18) これまでの閣議の最長時間は、第四次五カ年計画の大綱を決定した閣議(一九六四年一〇月一四日)の四時間である。

- (19) 例えば、東部地区の食糧問題が注目を集めた一九六三年六月には、西ベンガル州首相のセン(P. C. Sen)やオリッサ州首相のバトナイク(B. Patnaik)が閣議に列なつた。

- (20) イギリスの閣議の様子は、モリソンによると次の通り。「閣議では」投票によって結論に到達することはない。なぜなら拳手や点呼によって賛否を問う方式は、内閣の礼儀正しさを損うばかりでなく、それが内閣の統一と団結の欠如を赤裸々にまた恥知らずにも象徴しているものであると見なされているからである。Herbert Morrison, *Government and Parliament*, London, Oxford Univ. Press, 1959, p. 5.

また採決に関して質問を受けたアトリーは、次のように答えている。「閣議では」まったくと言ってよい程採決は

しない。例えば閣議を六時半に開くか七時半に開くかというような問題では採決をするかもしれないが、大切な問題に関しては違う。それはコモンウェルス諸国の閣議でも同じことだ。司会役をする首相は皆の声を集めるだけである」<sup>22</sup>。Francis Williams, *A Prime Minister's Reminders*, London, Heinemann, 1961, p. 82.

(21) Venkateswaran, op. cit., p. 45 note 1.

(22) 現在までに設置された特別内閣委員会の中では、一九六二年と一九六四年のそれが有名である。一九六二年の場合には中国の侵入を契機にして一〇月に「非常事態委員会」(構成員はネルー、メノン、デサイ、クリンチャナマチャリ、ジャストリ、ナンダの六人)が作られた。この委員会は内閣の中で非常に重要な地位を占め、問題を独占的に処理した。非常事態委員会に参加できなかった大臣は政策決定から除外されたし、その他の常設の内閣委員会の多くは活動停止の状態に追い込まれた。二年後には、この委員会はネルーの圧倒的な指導の下に、閣内内閣(inner Cabinet)として機能するようになったと言われる。

六四年二月には、内務・大蔵・国防・外務・教育・法務・鉄鋼の七大臣で構成された「調査委員会」が設置された。その任務はオリッサ州首相の汚職を調査することにあつた。ibid., pp. 48—49. & Robert L. Hardgrave, Jr., *India: Government and Politics in a Developing Nation*,

New York, Harcourt, Brace & World, 1970, p. 63.

(23) Asok Chanda, *Indian Administration*, London, George Allen & Unwin, 1958, p. 91.

(24) カリスマ的指導者ネルーの死によって、集团的合意に基づく統治に移行したジャストリ体制の下で、内閣委員会に対する内閣全体の優越性が回復したのは、当然のことであつた。この時また、国家全体に影響を与えるような問題を処理するための、危機委員会とも言うべき「共和国の大会議」が誕生していた。それは会議派党内・政府内・中央や地方の有力者が構成していた。従つてこの大会議の存在も、その他の小会議(内閣や内閣内部の一特別内閣委)の指導力を弱体化させたのである(Hardgrave, op. cit., pp. 62—63)。

(25) 次のインディラ内閣では、特定の内閣委員会に属する大臣のみが卓越した力を閣内で發揮するという事態はなくなつた。しかし首相の周辺に集う一群の大臣達が彼女の「台所内閣」と呼ばれて、相変らず一種の閣内内閣を構成してゐる。cf. Krishan Bhatia, *Indira: A Biography of Prime Minister Gandhi*, New York, Praeger, 1974, pp. 190—1. 内閣官房は一九六四年にジャストリによつて二部局とされ、その長官には ICS (Indian Civil Service・インド文官職)のジャー(L. K. Jha)が就任した。ジャーは内閣官房の主要な職務を「重要な演説・声明・検討すべき資料

の準備」であると述べたが、当時彼の就任は、政策に対する圧力集団としての官僚の出現だと受けとられた。それには以下のようなICSの歴史的役割があったからである。

即ち、ICSとは、独立前のイギリス植民行政の「法と秩序」を維持するための、高級行政官職であった。このICSは対英自治獲得闘争期には帝国主義の擲取の道具と非難され、とりわけインド人文官は「サタンの政府」に仕える裏切り者と見なされた。しかし独立した後のインドは有能な行政官を必要としたため、独立と共に立ち去ったイギリス人や回教徒以外のICA幹部を、新たに設置した行政組織であるIAS (Indian Administrative Service・インド行政職) にそのまま採用した(その数四五一人)。独立後もイギリス統治の「鉄柱」と言われたICS幹部は、パージされることはなかったのである(Hardgrave, op. cit., pp. 64-65)。従って旧ICS幹部のジャーが内閣官房長官に就任したことは、内閣官房が旧エリート官僚の圧力行使の場と化していくことを、意味していた。

## 第二章 政府の権限と大統領の権限

前章で検討したところによれば、政府は頂点に首相をいたたいてピラミッド型に組織されている。それと同様に政府の権限も結局は、内閣の長である首相によって行使される。以下本章では、固有の意味の政府とそれによって補佐・助言を受けている大統領

の各々の権限について述べよう。

### 第一節 政府の権限

政府の権限は、大臣会議の権限と首相固有の権限とに分けられる。

#### (一) 大臣会議の権限

大臣会議の権限は実際には、内閣(内閣委員会又は閣内内閣が形成されている場合はそれら)が行使している。内閣の本来的な任務は国家の一般政策を形成することであり、内閣が国会に提出する決定・法律案の中に一般政策が表明される。予算案の提出も内閣の権限の一つであるが、それに関しては奇妙な慣習がある。即ち、提案以前に予算案を熟知しているのは首相と一、二の大臣だけであって、他の大臣はその事前提示を受けることはないのである。<sup>(1)</sup>内閣は政策決定に続いて、又はそれと平行して一般的な執行権を行使する。この場合に内閣は種々の省庁間の調整機関として働き、主要な任命を決定し、政令・大統領令を公布する。内閣は、大臣会議の名に於て確実に大統領の助言者となることができ(七四条)。

大臣会議を構成している個々の大臣は、就任に先立って任務遂行と秘密保持に関する宣誓をする。<sup>(2)</sup>その後慣例として、ロク・サバ及びその議長に紹介される。通常大臣は国会の議事・審議に

参加するが、投票することはできない<sup>(3)</sup>。議院に於ける大臣は、自らが管轄する省の利益を代表し、行政に関連する質問に答弁し、また政府提出法案の擁護をする。

(二)、首相固有の権限

首相は内閣と大統領を連結すると共に、内閣と国会とを結びつける役割をも果している。その固有の権限は次の通りである。

- ①首相は自らの閣僚を選出し、閣僚に適当な省を配置し、自由に内閣を改造し、閣僚を解任することができる<sup>(4)</sup>。
- ②首相は党のリーダーであって、世論を指導する。
- ③閣議を主宰し、協議事項を統括する。
- ④閣内の大臣、省の政策を調整する。
- ⑤下院のリーダーでもあることから、国会で全ての重要な政策に関して声明を出し、重要問題について答弁する。
- ⑥公的重要性のある問題を大統領に伝達する唯一の回路として、全ての閣議決定事項を大統領に知らせる<sup>(5)</sup>。
- ⑦大統領の名に於て行なわれている膨大且つ主要な官吏、行政委員会の任命・解任<sup>(6)</sup>を、事実上専行する。

インド首相の実質的な権限の範囲は、彼の個性と与党・政府に対する統制の程度によって左右される。独立直後のネルー首相は、強力な同僚（パテル）の存在によってその権威を抑制されていたが、後には圧倒的な指導力を確立して *supremus inter pares*

たる地位に上った。次のシャストリ首相は文字通りの集団指導制を余儀無くされた。現首相ガンディは初期に於ては党内長老派の牽制もあって民主的な行動を示していたが、その後は後述するようになり自らの意思貫徹させ始め、「彼女が止に彼女の父（ネルー）の娘に他ならない」ことを証明した。

第二節 大統領の権限

共和国大統領は憲法上一定の自律的行動の余地を認められながらも<sup>(8)</sup>、従来は議院内閣制の下で独自のイニシアティブを発揮することは殆どなかった。大統領の権限は平時におけるものと、非常時におけるものがある。後者のうち三五六条の大統領統治は重要であるため別章で詳しく見ることにして、ここでは平時における執行・立法・司法に関する大統領の権限を紹介しよう。

(一)、執行権

憲法によれば、連邦の執行権は大統領に属し、それは憲法に従って大統領により直接に、又は大統領に従属する官吏を通じて行使される（五三条一項）。大統領はその権能の行使に当っては大臣会議の「補佐と助言」を受ける<sup>(9)</sup>。大統領は首相を任命し、首相の助言に基づいてその他の大臣を任命する（七五条一項）。大臣は大統領の意に反しない限り、その職を保持する（同条二項）。ま

料  
た憲法は「①インド政府の全ての執行行為は、大統領の名に於て行われることを明らかにしなければならない。②大統領の名に於て制定され、執行される命令その他の文書は、大統領の制定する規則の定める方法で確証されなければならない。そのように確証された命令又は文書の効力は、大統領が制定し又は執行したものでないという理由をもって、審査されることはない。③大統領はインド政府の事務処理の便宜のため、及び事務を大臣間に配分するために規則を定めなければならない」と、七七条<sup>(18)</sup>で規定している。次の七八条<sup>(19)</sup>からは、大臣会議における決定を大統領に対し通告することが単に儀礼的なものではなく、大統領自らが法律案等に関する資料を検討することも期待されると、言えよう。

大統領の執行権には国家の高官やその他の各種行政委員会を、任命・解任する権限がある<sup>(16)</sup>。また執行権の一種として大統領は、国防軍の最高指揮権を持つが、同時に「その権限を行使するには法律に従うことを必要とする」(五三条二項)。国防軍、戦争と講和に關しては国会に専属の立法権があるため、「インド大統領は軍隊の最高司令官となったが、それは文民統制を象徴する儀礼的代用に過ぎない<sup>(17)</sup>」と言われる。

## II. 立法権

大統領は国会の構成要素であるので、国会との関係で様々な権限を有しているが、固有の大統領の立法的権限と言うべきものに国会閉会中の政令 (Ordinance) 公布権がある。これを一二三条は詳細にわたって定めているが、この規定からは次のことが理解される。即ち、①大統領政令は、国会が開会されない限り有効である。②但し国会の二会期の間が六カ月を越えない(八五条一項)ので、その効力は永続するものではない。③最悪の場合は大統領政令が、最大限六カ月プラス六週間の間効力を持ち続けることになる。

このように閉会中とは言え行政部が立法権を行使すること自体や政令の長期にわたる有効力に対して、制憲議会では当然にも疑問、反対が表明されていた<sup>(20)</sup>。しかしそれらは、国会閉会中に生起する事態に即時的措置をする必要があるとのアムベドカールの主張の前に、敗れていった<sup>(21)</sup>。にもかかわらず政令が国会制定法と同じ効力があり、しかも即時的措置の必要性の大統領認定(実は内閣の認定)が自由裁量的であると思われる点に、依然として問題が残っている。実際、大統領政令はしばしば乱用されて国会立法権を侵害していると、指摘されている<sup>(22)</sup>。一九六二年にはインド防衛令が六九年には銀行国有化令が公布されている。双方ともその

直後に法制化が国会で可決されたが、国会立法権を侵害したとの非難は免れないであろう。

(三) 司法権

大統領は七二条に基づき一定の場合に大赦権を有している。連邦法違反事件や軍事裁判所の事件で有罪とされた者に対して、刑の特赦、執行停止、執行猶予若しくは免除を行い、又は宣告の停止、軽減、変更を行う権限を有する。その他に、大統領は最高裁判所の勧告的意見を求めて、公的重要性のある問題を最高裁に付託する権限も有している(一四三條<sup>(2)</sup>)。

- (一) このような実態について、ラジャゴバラチャリは次のように述べる。「予算の作成や予算案提出の準備について、内閣の全体又はその実質的な部分が調査し助言する余地はまるでない。秘密を保持するために、(他の大臣に対する)諮問はまったく行われていない」。Venkateswaram, Cabinet Government in India, p. 46 より引用。
- (二) 七五條四項「大統領は大臣の就任に先き立って、第三三則で規定する方式に従い任務遂行と秘密保持に関する宣誓を行わせる」。
- (三) 国会と大臣との関係を規律した八八条によれば、「各大臣……は、発言その他の方法により、いずれかの議院、兩

議院の合同会議、自己が委員に指名されている国会の委員会の議事に参加する権利を有する。但し、この条の規定により投票する権利を有するものではない」。大臣の投票権が認められていないことは、インド議院内閣制の一つの大きな特徴である。M. V. Pylee, India's Constitution, Bombay, Asia Publishing House, 1962, p. 180.

- (4) この意味で、アムベドカールの述べた如く「首相は實際に内閣のアーチの要石である」<sup>キーストーン</sup> Patel, The Constitution of the Indian Republic, p. 259. なお本文中の以下の権限の要約は *ibid.*, pp. 259-260 によった。
- (5) 七八條(a)項。注8を見よ。

- (6) 實際は首相が行うが、大統領の名に於て任命されるものには、首相・大臣以外では法務総裁(七六條一項)、会計検査院長(一四八條)、最高裁判事(一二四條)、州高裁判事(二二七條)、州知事(一五五條)、州際評議会(二六三條)、連邦公務委員会・合同州公務委員会(三二六條)、財務委員会(二八〇條)、選挙委員会・選挙委員(三二四條)、指定カースト・指定種族のための特別官(三三八條)、指定地域の行政・指定種族の福祉に関して報告する委員会(三三九條)、後進階級の状況を調査する委員会(三四〇條)、言語に関する委員会(三四四條)がある。また解任されるものには法務総裁(七六條四項)、州知事(一五六條一項)がある。

(7) A. H. Hanson & Janet Douglas, *India's Democracy*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1972, pp. 106-7.

(8) 例えは、首相は大統領に対して、連邦事務の管理 (administration of the affairs of the Union) と立法の提案に関する大臣会議の全ての決定を通告する (七八条(a)項) だけでなく、大統領の要求に応じてそれらに関する資料を提供すること (b)項) や、大統領の要求がある場合に於て、ある大臣が決定し、未だ大臣会議により審議されていない事項を、大臣会議に付議すること (c)項) が定められている。

(9) 憲法は第一八編で①国家非常事態、②財政上の非常事態、③それ到大統領統治の三つのタイプの非常事態を規定している。第一八編が憲法に定められたのは冷戦に由来する外国からの脅威や、印パ分離に伴う国内の騒乱に対処するためであった (P. B. Gajendragadkar, *The Constitution of India*, Nairobi, Oxford Univ. Press, reprinted 1970, p. 68) が、いずれの場合に於ても非常事態の認定について、大統領は決定的な役割を果たしている。

大統領の非常時権限のうち、①は前稿で触れており、③は第四章で検討するのでここでは割愛する。②については三六〇条で、「大統領がインド又はその領域の一部の財政上の安定又は信用を脅かす事態が発生したと認める時には、布告でその旨を宣言することができる」(一項)と定

められている。三六〇条による布告は、三五二条の定める①と同じく、一旦国会により承認されると大統領が廃止する迄効力を持つ。そして「連邦執行権は財政非常時の期間中、州に対し一定の財政規律を守ることを指令し、又は大統領が必要と考えるその他の指令を与えることができる」(三項)。三六〇条は独立直後に直面した経済危機に対応するために制定されたが、現在に至る迄適用の例はない。cf. Granville Austin, *The Indian Constitution* pp. 215-6. (10) 大統領に従属する官吏 (officials subordinate to the President) に大臣が含まれるかどうかという、重要な問題がある。もし大臣が含まれると解するならば、それは文官上大臣会議にも連邦執行権が付与されているという説の、有力な論拠となるからである。憲法第五編第一章「連邦の執行」の全体を通覧してみても、連邦執行権が大臣会議に帰属することを明文化している箇所はない。従って連邦執行権の帰属問題(大統領にかそれとも大臣会議にか)を考察するにあたって、五三三一条一項の解釈の確定は重要な意義がある。夙に現憲法五三三一条一項に対応する一九三五年インド統治法四九節一項の解釈をめぐって、英樞密院は「大臣は Governor (総督) に従属する官吏である」との判決 (Emperor v. Sibnath, A. I. R. 1945 P. C. 156, 162-3) を示している。しかし現憲法三九五条の法理(一九三五年法の全体的廃止を定める)に明らかになく、完全に廃止さ

れた法律の規定に関する司法部の解釈は、採用できないのである。故にこの問題は依然として明確になっていない。

R. G. Chaturvedi, *The President and the Council of Ministers, New Delhi, The Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, 1971, pp. 2—3.*

(11) 但し、大統領に対し大臣が助言を行ったか否か、又はいかなる助言を行ったかは、裁判所により審査されることはない(七四条二項)。

(12) 七五条一項の首相・大臣に関する大統領の任命権は、二項の明記によって支配的な権限であるかのような響きを持つが、併せて三項(大臣会議はロク・サバに対し連帯して責任を負う)も読まなければならない。それによると、大臣会議は、大統領ではなくロク・サバに対して責任を負うこと、換言すると大臣会議は下院の意に反しない限り(従ってロク・サバにより選出される首相の意に反しない限り)、その職を保持することが理解される。

ここで一見すると、二項と三項とは矛盾しているかのようである。しかし大統領は、国会議員であることはできない(五九条一項)が、国会の不可欠の構成要素である(七九条)ことからして、いずれにしてもロク・サバの意思と一致するように、自らの意思も働かせねばならないのである。Chaturvedi, *op. cit.*, pp. 3—4.

(13) 七七条に関しては *Chitralekha v. State of Mysore,*

A. I. R. 1964 S. C. 1823 *v. Ram Krishna v. Union of India, A. I. R. 1969 Ca. 12* の二つの判決が出ている。その詳細は略するがこれらは、大統領の名に於て制定され、執行される命令・文書を確認するのは大臣であるという事実上の慣習を認容した。

(14) 注8を見よ。

(15) Chaturvedi, *op. cit.*, p. 44.

(16) その詳細については注6を見よ。それ以外の官吏に関しては、①大統領が一般的な任命権を持つことはなく、②連邦公務、全インド公務、連邦公務員会は国会の専属的立法事項であり(第七付則第一表70)、③更に文官(職)の任用に関しては、大統領と連邦公務委員会との協議を義務的なものとしている(三三〇条三項)。Durga Das Basu, *Commentary on the Constitution of India, vol. 1, Calcutta, S. C. Sarkar & Sons, 3rd. ed., 1955, p. 422.*

(17) L. I. Rudolph and S. H. Rudolph, *Generals and Politicians in India, in Wilson C. McWilliams ed., Garrisons and Government, San Francisco, Chandler Pub., 1967, p. 136.*

(18) 大統領の立法に関する権限には、国会の招集・延会・解散権(八五条)、演説・教書送付権(八六条)、開会時の特別演説権(八七条)、ある種の報告書・説明書を国会に提出せしめる権限(一一一・一一五・一一八・一二八・一三三)

・三三八・三四〇の各条)、ある種の法案の国会提出を承認する権限(三・一一七・二七四・三〇四の各条)、連邦法案・留保された州法案を認証し又は認証を留保する権限(一一一・二〇一条)がある。

(19) 一二三条は三項目より構成されている。即ち、(1)大統領は、国会の両議院の会期中を除き、即時措置を必要とする事態が存在すると認める時は、その事態に対処するために必要であると認める政令(Ordinance)を公布することができ、(2)この政令は国会の制定法と同一の効力を有するが、(a)国会が再開した日から六週間以内に、国会の両議院に提出されなければならない。この条件に従わなかった時、或いは国会が六週間の期間内にこれを否認する決議をした時は、当該政令は無効となる。(b)大統領もまた随時、政令を廃止することができる。なお、(3)この条項に基づく政令が、この憲法上国会に制定権のない事項について規定を設けた時は、当該政令はその限度に於て無効となる。

(20) Constituent Assembly Debates, vol. VIII, pp. 206, 207—213 quoted from Pylee, Constitutional Government in India, p. 356.

(21) Basu, op. cit., pp. 715—6.

(22) Doré, La République Indienne, p. 261.

(23) 最高裁に対する大統領の諮問権を定めた一四三条については、その起源(一九三五年法における)、意味内容、判

決、勧告的意見制を採用した米・加・オーストラリア諸憲法との比較等、検討すべき問題が残されている。

### 第三章 大統領の地位と大統領選挙

本章ではまず、大統領の地位に関して、その憲法上の特色、学説、大統領の個性、資格・任期等を検討する。次に大統領選挙に関して、その方法と会議派内部の派閥抗争と共に激化してきたその実態とを、併せて明らかにしよう。

#### 第一節 大統領の地位

##### (一)、一般的特色

憲法の条文上大統領は驚くべき膨大な権限のリストを付与されているが、前述したようにその実際の行使者は内閣及び首相である。

大統領は憲法上「国家元首」と呼ばれていない<sup>(1)</sup>。大統領は憲法上支配的な或いは独裁的な地位に立つことはないが、ある程度の影響力を行使し得る<sup>(2)</sup>。この大統領の地位に関する代表的見解には次のようなものがある<sup>(3)</sup>。まずシュエクラ(Udaya Narayan Shukla)は「インドの大統領は、イギリスの国王或いはアメリカの大統領よりも遙かに広い権限を持っている。インド行政部は恐らく世界の民主的な行政部のうちで、最強のものであろうから」と述べて

いる。これに反しバネルジー (D. N. Banerjee) は「インド大統領は( ) インドの憲法制度の中で、イギリス国王がイギリス憲法の中で占めているのと同じの地位を占めている」と結論づけている。これを更に敷衍してラマスワミーは次のように述べる。<sup>(4)</sup>

「憲法は大統領と大臣会議との間の関係を特別に定義していない。しかし制憲者がその関係をどのように意図していたかを、明らかに示す憲法規定はある。……大統領の地位は、イギリス国王がイギリス内閣に対して占めている地位と実質的には類似したものである。……大統領は、そこから有益な影響力が全行政に広がっていく一中心であるべきだが、彼が権力の焦点であるべきだという考えは、明らかに制憲者の意思ではない」。これらの中間にはコタリの、「憲法上、大統領はイギリス国王と比較にならない程強大な権限を与えられてはいるが、制憲者意思はその地位を憲法上の名目的な首長に制限することにあつた」という説がある。と同時に彼は、「大統領の権限を実際に制限するものは成長する慣習である」ことを指摘している。<sup>(5)</sup> 従つてインド大統領の地位を明らかにするためには、慣習を成長させるのに力のあつた歴代大統領の個性を見なければならぬであろう。

独立以降のインド大統領は五人を数える。即ち、① プラサド

(Dr. Rajendra Prasad・一九五〇年就任、五二年再選、五七年三選) ② ラダクリシュナン (Dr. Sarvapalli Radhakrishnan・六一一―六七年) ③ サイン (Dr. Zakir Husain・六七一―六九年死亡) ④ ギリ (V. V. Giri・六九―七四年) ⑤ ファアクルジン・アリ・アハメド (七四年八月二日当選)<sup>(6)</sup> である。

この五人のうち特に初代大統領に就任したプラサドが、大統領の憲法上の地位を明確にする慣習を成長させる上で、大きく貢献した。彼はその初期に於てネルーとの関係を良好に保ち、首相の助言に基づいて行動し、大統領の地位に関する憲法規定の曖昧さや緊急権を乱用することはなかったと、言われている。<sup>(8)</sup> ネルーも七八条等で要求されていること以上に大統領と協議し、また大統領に情報を供与して、良き先例が確立された。ところがその後、プラサドが政治問題の静かな傍観者の地位に留まるつもりはないことを明らかにしてから、首相と大統領の密月時代も若干変容を示し、漸次制憲者意思<sup>(10)</sup>に反する行動も目立つようになった。次のラダクリシュナンも同様に独立した役割を演じて、懸案の立法に対して影響力を及ぼす機会を求めた。<sup>(9)</sup> その後の大統領の個性を語る文献は見当たらないが、制度の枠組(議院内閣制)の上からも、また会議派(或いは会議派内の有力派閥)の支持する者が大統領

に就任したことから、相対的に大統領個人による政治問題への干渉は排除されていると、思われる。

### (一)、資格・任期等

大統領候補者の資格は非常に簡単である。五八条によるとそれは、三五才以上でロク・サブ議員の被選挙権を有する、インド公民であればよい。但し、有給職 (office of profit) に就いている者は、大統領の被選挙資格を有さない。次に五九条は大統領職の条件として、他のいかなる有給職にもついてもならないことその他に、「大統領は、国会又は州議会の議員であってはならない。…議員が大統領に選挙された時は、就任した日に於てその議席を失ったものとみなす」と規定している。大統領に選ばれた者はその就任前に、最高裁判官の立会の下、忠実にその職責を履行し、最善を尽して憲法及び法律を維持、擁護、遵守し、インド国民への奉仕と福祉のために献身することを、宣誓しなければならぬ (六〇条)。大統領の任期は五年で再選を妨げないが、自らの意思で辞任することができる (五六条一項、二項、五七条)。プラサドの確立した先例、それに世論の一致する所によれば、三選を望むことはできない。

六一条では大統領の弾劾手続<sup>(13)</sup>が定められている。この手続に於

て弾劾の告発が純粹な法理に基づいて審査され、しかも特別機関 (主に裁判所) の審査を受ける場合が、想定できる。その時に告発を裁判所に付託した議院が、裁判所の認定を拒否することは難しいであろう。また大統領が内閣の助言を拒絶する場合にも国会の弾劾権が発動されようが、その時の紛争は法的と言うより政治的性質のものであるから、弾劾の成否には政治的配慮が影響を及ぼすと思われる<sup>(14)</sup>。現在に至る迄、弾劾手続が発動されたことはない。

### 第二節 大統領選挙

#### (一)、選挙の方法

インド大統領は完全な間接選挙によって、即ち、国会の両議院議員と州の立法議会議員の構成する選挙人団 (electoral college) によって選挙される (五四条)。間接選挙制の実現にはネルーの意向が反映したと思われる<sup>(15)</sup>。また選挙人団の中に州立法議会 (州下院のこと) 議員も含まれるようになったのは、制憲議会における連邦憲法委員会の小委員会の発想であったと、指摘されている。選挙方法はかなり複雑なものであるが、それは州間の統一と連邦・州間の平等を、確実にするためにであった<sup>(16)</sup>。

まず選挙人団のうち、「州立法議会の各議員は、州の全人口を

州立法議会の選挙された議員の総数で除して得た数に於て、一千につき一票の割合の数の票数を有する」(五五条二項(a))。次に「国会の両議院の各議員は、州立法議會議員に与えられる票数の総計を、国会の両議院の選挙された議員の総数で除して得た数に相当する数の票数を有する」(同項(c))。従つて、國會議員の票数の総計は、州下院議員の票数の総計と等しい。この方式の採用によつて、①間接選挙による選挙の單純さ、②各州議會議員に対し、州人口に比例する票数の確保、③州議會の意思の反映という利点が保障された。

更に五五条三項は、「大統領選挙は書記移譲投票法による比例代表制に従つて行ふものとし、その投票は秘密投票でなければならぬ」と定めてゐる。この方式では、第一回目の計算で最大得票数を獲得する候補者が、必ずしも最終的に選出されるとは限らない。そしてその結果移譲を認めない單純多数決方式よりも、選挙人の多数派の意思をより良く代表し、死票もなくなるのである。<sup>(18)</sup>

(二)、選挙の実態

大統領選挙は、憲法条文上複雑な方式が定められてゐるとは言え、その実態は比較的單純な過程であると言われている。<sup>(19)</sup> 選挙人

(國會議員・州議會議員)の数が四千人程度であることもあつて、選挙は靜穩且つ事務的に、國民の興奮を呼びおこすこともなく終了してしまふ。しかし最近では、一九六九年の大統領選挙が會議派大分裂の一契機となつたことに見られる如く、選挙は政黨のレベルに於てではあるが、靜から動へ、事務的なものから政治的なものへと変化しつつかあるように思われる。そこで以下、その変化の跡をたどつてみよう。

①一九五〇、五二、五七、六二年

一九五〇年、制憲議會に於てブラサドが、全会一致で初代大統領に選出された。この時は対立候補がなく、憲法の経過規定<sup>(20)</sup>により自動的にブラサドが選出されたため、實質的な大統領選挙が行われたとは言えない。次の三回の選挙ではいずれも會議派の候補者が、圧倒的多数の得票で大統領に當選した。五二、五七年にはブラサドが各々、八三・八一%、九九・二〇%を、六二年にはラダクリシュナンが九八・二一%の票を獲得した。<sup>(21)</sup>

②一九六七年

一九六七年二月に行われた第四次総選挙で會議派は、連邦議會に於ては辛うじて過半数を制したが、州下院では大幅な後退を喫した。<sup>(22)</sup> この総選挙は「投票箱による革命」<sup>(23)</sup>とも言うべき大政治変

料 動を引き起こしたが、それは同時に中央レベルでも同年五月の大統領選挙に、初めて野党支持の候補者を登場させるといふ衝撃を与えた。会議派公認の候補者フサイン<sup>(24)</sup>に對抗して、相当部分の野党の支持を受けた前最高裁長官のラオ (K. S. Rao) が立候補することになった。投票の結果は、第一回目の計算でフサインが五六・二%、ラオが四三・二%の得票で、フサインの当選が決定した。この選挙では結局、副大統領が大統領を継承するとの先例 (フサインは当選前は副大統領に あった) が強化された。しかしそれと共に、ある評者の言う所に従えば、「共和国大統領がその国民代表的性格を失う危機に瀕した<sup>(25)</sup>」ものでもあった。

### ③ 一九六九年

一九六九年八月に行われた大統領選挙は、急逝したフサインの後継者の選択をめぐる争われた。立候補者は、ギリ、レッディ (N. Sanjiva Reddy)、それに右派系野党から出馬したデシュムーク (C. D. Deshmukh) の三人を数えた。このうちのギリとレッディが会議派の公認を求めて争い、それが選挙後も尾を引いて会議派が分裂した (六九年一月) のである。そこで今回の選挙はやや詳しく、候補者決定過程<sup>(26)</sup>から検討してみよう。

会議派内部では、候補者と候補者選考機関をめぐる、当時ガ

ンディ首相とニジャリンガッパ総裁が対立していた。首相は運営委員会 (Working Committee) で、総裁は議会局<sup>(27)</sup>で選挙することを主張したが、結局議会局で採決が強行された (六九年七月三日)。ガンディはこの時議会局メンバーのジャグジバン・ラームを推薦したが、総裁・デサイらのシンジケートの前に敗れ、ロク・サバ議長<sup>(28)</sup>のレッディが会議派公認候補に指名された。しかしガンディはその後もこの強行採決を認めようとはせず、新たな候補者としてギリ<sup>(29)</sup>を支持する非会議派州政府の動きを見て、自らギリ支持の旗幟を鮮明にした。ギリはこの状況の中で無所属で出馬する決意を固めて大統領代行を辞職した (七月一九日)。投票日の直前になって総裁は、レッディに投票するようにとの会議派の国会議員・州議会議員に対する指示を出すことを、首相に求めた。ガンディは、総裁が右翼政党と秘密交渉をしていることを非難して、要請を拒絶し、自由投票を支持すると述べた。八月一六日に投票が行われた。第一回目の集計で過半数を得た者はなかったが、二回目の投票でデシュムーク票が予想ほどレッディに集中しなかったため、ギリがレッディを小差で破って当選した<sup>(31)</sup>。

一九六九年の大統領選挙は、公認決定段階で党を二分する争いが見られ、それに加えて熾烈な票争いが展開されたため異常な関

心と呼んだが、それには次のような要因があったからと思われ  
 る。<sup>(32)</sup> 第一に、会議派は六七年、六九年の選挙で敗北を重ねてい  
 たため、次の総選挙ではロク・サバで過半数を割る事態も予想され  
 た。この政治的不安定の状況の中で、大統領に期待する声が高ま  
 り、与野党の大統領選挙に寄せる関心も従来と質的に異なるもの  
 となっていた。第二に、会議派内の指導権を争っていた二つの派  
 閥にとつて、誰を大統領にするかは死活の問題であったからであ  
 る。<sup>(33)</sup> 両派とも自派から大統領を送りだすことを、権力闘争の最も  
 強力な武器と考えていた。第三に、大統領選挙の直前に銀行国有  
 化問題に反対するデサイ蔵相が首相により突然解任され、<sup>(34)</sup> それ  
 が前例のない厳しい両派の対立を引き起こしたからである。

六九年の選挙では、その背後に「銀行国有化」の是非というイ  
 デオロギー問題が横たわっていた。国有化令に賛成したギリは選  
 挙人に「革新」のイメージを与えることに成功したが、デサイ等  
 の推薦を受けたレッディは「保守」のレッテルを貼られて敗れ  
 た。しかしガンディの完勝に終わった大統領選挙の五カ月後「対  
 決の第二ラウンド」<sup>(35)</sup> で、ガンディはシンジケートを中心とする長  
 老グループの脱党<sup>(36)</sup> の二分という局面に立たされることになる  
 のである。

大統領選挙は六七年を境目にして質的転換をとげ、六九年には  
 無風状態のうちに事務的<sup>ビジネスライク</sup>に行われるものから、激しい派閥抗争<sup>ファクショナルリスマ</sup>  
 とイデオロギー闘争の中で行われるものとなった。その最大の原因  
 は、会議派の凋落に始まった政治的流動性の中に求められるであ  
 ろう。にもかかわらず大統領選挙は一政党内の派閥抗争の道具視  
 されており、それは密室の中の選択に留まっている。その意味で  
 インドの大統領選挙は、制度的枠組の違いからとは言え、アメリ  
 カ大統領選挙の国民的熱狂からは、ほど遠いものと言えよう。

- (1) 大統領を「国家元首」と規定しなかったのは、アイルラ  
 ンド憲法に倣ったものであった。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、四二頁。
- (2) Norman D. Palmer, *The Indian Political System*,  
 London, George Allen & Unwin, 1961, p. 112.
- (3) *ibid.*, pp. 112—3.
- (4) M. Ramaswami, *The Constitutional Position of the*  
*President of the Indian Republic*, in *The Canadian Bar*  
*Review*, June—July 1950, p. 649, 660, cited from *ibid.*
- (5) Rajni Kohari, *Parliamentary Government*, in B. B.  
 Burch & A. B. Cole ed., *Asian Political Systems*, New  
 York, Van Nostrand, 1968, p. 244.
- (6) 朝日アジマレビュー(朝日新聞社、一九七四年)冬季号

七九頁。

- (7) Austin, *The Indian Constitution*, p. 344 によると、ブラサド（一八八四—一九六四年）はビハール州出身。カルカッタ、パトナの高裁弁護士を経て一九三〇年ガンディの独立運動に加わり、その後の生涯を捧げた。一九三四、三九、四八年の三度会議派総裁となり、三〇年代初期から党運営委員となった。四八年一月まで暫定政府の食糧農業相。制憲議会では一九四六—五〇年議長を勤めた。彼の簡略な評伝として、吉火清次郎のラジェンドラ・ブラサド！インド共和国初代大統領（新樹社、一九五八年）がある。
- (8) Palmer, *op. cit.*, p. 115.
- (9) ブラサドは、結婚と相続に関するヒンドゥー法改正法案のような重要な政策問題について、しばしば内閣と異なる見解を表明した。Austin, *op. cit.*, pp. 140—3.
- (10) 制憲議会起草委員会でアムメドカールはこう述べていた。「大統領は国家の長ではあるが、執行部の長ではない。国民を代表するが、支配はしない。彼は通常大臣の助言によって拘束される。その助言に反しては何もすることができない」。Patel, *The Constitution of the Indian Republic*, p. 254 より引用。
- (11) 大統領、副大統領、州知事、連邦と州の大臣は、五八条にいう有給職に就いている者とは見做されない（原註）。
- (12) Patel, *op. cit.*, p. 249.
- (13) その大要は次の通り。弾劾の告発は国会のいずれの議院からでも提起できる（一項）。その場合告発が両院のいずれかによって提出される前に、当該議員の総議員の四分の一以上の者が署名する書面で、少なくとも一四日前に予告をしなければならぬ。その後の告発動議は、当該議院の総議員の三分の二以上の多数で可決されなければならない（二項）。この動議が可決されてはじめて、一院に告発が提起されたものと見做される。一旦告発が一院に提起されれば、他の議院は告発を審査するか、審査のための特別機関を任命する（三項）。この審査の結果、告発を審査し若しくは特別機関に審査を付託した議院が、総議員の三分の二以上の多数により告発を支持する決議を可決した時は、当該決議は、その可決の日から大統領を解任する効力を有する（四項）。
- (14) Alan Gledhill, *The Republic of India : The Development of its Laws and Constitution*, Connecticut, Greenwood Press, reprinted 1970, pp. 99—100.
- (15) 制憲議会でネルーは次のように主張した。「①我々が強調したいのは、実際の権限が大統領自身ではなく内閣と議会にあるという、議院内閣制の性格である。②成人選挙権に基づく大統領選挙は、莫大な時間、労力、金銭の損失を招く。我々は連邦議会選挙も行わなければならないのに、

- これに加えて途方もない大統領選挙を行うことはできない。③少なくとも一億七千万人の国民が参加する選挙のために、その選挙機構を準備することは不可能である。C. A. D., vol. W, p. 734 quoted from Basu, *Commentary on the Constitution of India*, vol. I, pp. 431—2. なお、制憲議会に於ては、直接選挙を望んだ者(S. L. Saksena)や、大統領職を北部と南部の間で交替する方式を主張した者(T. Channah)もいたが、これらは少数派だった。cf. S. K. Chaube, *Constituent Assembly of India: Springboard of Revolution*, New Delhi, People's Publishing House, 1973, p. 235.
- (16) *ibid.*, pp. 235—6.
- (17) Basu, *op. cit.*, p. 433.
- (18) Alan Glehill, *The Republic of India*, London, Stevens & Sons, 1951, p. 99.
- (19) Pylee, *Constitutional Government in India*, p. 351.
- (20) 三八〇条一項「インド自治領制憲議会が大統領として選出する者は、第五編第一章の規定に従って、大統領が選出されるその任じくまで、インド大統領となる」。
- (21) Doré, *La République Indienne*, pp. 246—7 tableau No 12 (1).
- (22) 森利一氏の要約によると、六七年度の州下院選挙の特徴は、①会議派の大幅な後退、②左右の非会議派全国政党の進出、③DMK(ドラヴィダ進歩連盟)に象徴される地方政党の躍進、④一五州中九州で非会議派政府が樹立されたこと、である。森利一「インドの選挙分析と政治変動——一九六七年度の州下院選挙を中心にして」日本国際政治学会編・国際政治(有斐閣、一九六八年度第一冊)一〇九頁。
- (23) 森利一「インドの第四回総選挙の分析(1)——州下院選挙を中心にして」アジア経済、一九六七年、八巻九号六五頁。
- (24) 会議派公認候補者の決定に至る迄に、党内部で若干の紛糾があった。即ち、前大統領ラダクリシュナンを支持する一派(会議派総裁のカマラージ、ニジャリンガツパ、パティール、モラルジ・デサイ)とフサインを支持する一派(ガンデー、チャバン、ジャグジバン、ファクルディン)とが議政局(Parliamentary Board)内部で候補者選出をめぐる鋭く対立した。六七年三月に首相に再選されたガンデーは、党総裁に諮問することなく閣僚の選出を断行し、今度にはフサインの指名を主張した。両派の対立は基本的に、党総裁を中心とするシンジケート(ネルーの後継首相選出の過程で、中心的役割を演じた右派の党人派長老グループ)と首相を中心とするグループの対立であった。ガンデーは、回教徒のフサインを指名することで、会議派の政教分離主義政策を明確にできると考えていた。一方カマラージは、北インドのヒンドゥー教徒の会議派党員がムスリ

ム候補者に抗議して脱党する可能性を、懸念したのである。結局、ラダクリシュナン自身が不出馬の意向を表明したため、フサインの公認が自動的に決定した。Stanley A. Kochanek, *The Congress Party of India: The Dynamics of One-Party Democracy*, N. J., Princeton Univ. Press, 1968, pp. 412—3.

(25) Doré, *op. cit.*, pp. 249—250.

(26) 以下の時間的叙述は、森利一「インド国民会議派におけるリーダーシップ—連邦政府首相と総裁の関係をめぐって」(M)「アジア経済」一九七〇年、一卷九号五九—六三頁に負う。

(27) 議政局は、運営委員会(会議派の党執行機関)の小委員会であつて、州レベルの党と政府間の調整がその本来の任務である。議政局のメンバーは六八、九年当時八人であつたが、六四年以来一名が変つたのを除けば同じ構成員であり(森・注26論文、五七頁)、しかもその半数はシンジケートに属していた(注24参照)。この利点を考へて、総裁は議政局での選考を主張したものとされる。

(28) レッディは、アーンドラ・プラデーシュ州首相を長期にわたつて勤め、州内のテレンガナの農民反乱、スリカクラム地方のナクサライトの蜂起を鎮圧するのに功があつた。シンジケートがレッディを支持したのは、この彼の実績を評価していたこともある。

(29) ギリは労働界の出身。彼は一九二〇年に設立された最初の労働組合の全面的組織—全インド労働組合会議 (All India Trade Union Congress) の指導者であつたがその後二九年により穩健なインド労働組合連盟 (Indian Trade Union Federation) を組織した。cf. Sarkar Ghose, *Socialism, Democracy and Nationalism in India*, Calcutta, Allied Publishers, 1973, pp. 380—4.

(30) 自由投票はインディラ・ガンディの巧妙な戦略だつた。既に自由投票を名目にして、ギリを支持する署名運動が行われていた。パンジャブ、カシュミール、西ベンガルの各州会議派は、党中央の指令に反して公然と自由投票を認めていた。また左右両派の共産党、DMKの野党も無所属候補ギリを支持する運動を展開していった。

(31) 結果は左図の通り。

候補者	第1回集計得票数	%	第2回集計得票数(選民後の得票数)	%
V. V. Giri	401,515	48	420,077	51
N. S. Reddy	313,548	37.5	405,427	49
C. D. Deshmukh	112,769	13.4	—	—
その他	8,505	1.0	—	—

(出典) Doré, *op. cit.*, additf.

(32) 大形孝平「政界再編成に向うインド」世界、一九六九年一

○月号、二二四―二三〇頁を参照。

- (33) 両派の対立は六七年の時点で遡る。六七年二月の総選挙でシンジケートのメンバーが相次いで落選したため、党内左派勢力は会議派復活の梃子として、同年六月のAICC(全インド会議派委員会)大会で、一〇項目からなる社会主義政策を採択した。しかしこのうち、銀行の社会的統制、藩王年金の廃止、保険国有化の項目は右派勢力の反撥にあり、容易に実行されなかった(Koehnke, op. cit., pp. 417―8)。六九年になると二月の中間選挙で、カマラージ、パティルらの落選組が当選し、シンジケートの勢力が回復の兆しを見せた。その一方で党自体は地盤の北インド四州で敗北し、特に西ベンガル州では完敗を喫した(cf. Marcus F. Franda, *Political Development and Political Decay in Bengal, Calcutta, Firma K. L. Mukhopadhyay, 1971, pp. 153―4, 159, 166*)。会議派はこの敗北を克服し、党を根本的に再建するために、実行に至らなかった一〇項政策を履行することを迫られた。ここに社会主義政策の履行をめぐって、ガンディ首相を先頭とする左派とシンジケートの両派は全面的対決の段階に入ったのである。
- (34) デサイ蔵相の解任及びその後の経過は次の通り。六九年七月九日バンガロールで開かれた会議派運営委員会では、AICC大会に提出する経済政策決議案の起草を準備していた。そこへ首相の「経済覚書」(銀行国有化問題の討議

を要請したもの)が提出され、委員会はこれをめぐって賛否両論に分かれて紛糾した。しかし結局チャバン内相の斡旋により一三日のAICC大会では、「経済覚書」を添付し銀行国有化の取扱いは政府に一任とする、経済政策決議が可決された。この提案者は国有化に反対したデサイ蔵相であり、両派の対立はひとまず回避されたかのように思われたが、事実は逆であった。森利一「インドの第五回連邦下院選挙」日本政治学会・年報政治学(岩波書店、一九七二年)一〇四頁を参照。

七月一六日にデサイは首相から、銀行国有化に反対の人物を蔵相にしておくことはできないとの理由で、突然の解任を受けた。これは一三日のシンジケートによるレッディの大統領候補指名に対する、ガンディの反撃であった。ガンディ首相はデサイを解任すると素早く自ら蔵相を兼任し、一九日の閣議で商業銀行一四行の国有化を即時実施することを決定し、同日ギリに国有化に関する大統領令を布告させた。更に二五日にモンスーン国会が開かれると、銀行国有化法案を提出して、大統領選挙の一週間前に可決成立させた(八月九日)。

なお付言するとガンディ首相のこのような強引な国有化は、一年後に最高裁判決が国有化法(Banking Companies Act, 22 of 1969)を違憲無効と判示したため(Kusumji Cavasjee Cooper v. Union of India & Others, 1970 (3) S.

C.R. 53) 司法部からの手痛い打撃を受けた。詳しくは、安田信之「インドにおける『司法危機』」アジア経済、一九七四年、一五巻一号九三頁。R. S. Gae, Land Law in India: with special reference to the constitution, in The International and Comparative Law Quarterly, vol. 22 1973, p. 325.

(35) 「始まったインドの政界再編成」世界、一九七〇年二月号、二五—二八頁を参照。

(36) 会議派の大分裂に至る経緯は、シンの要約によると次の通りである。「ガンディ夫人とその支持者は勝利に酔い、シンジケートを犠牲にして一層の利益を得ようとした。彼らはニジャリンガッパを放逐して新総裁を選出することを求めて、署名運動を始めた。両派の抗争は加速され、遂に首相はシンジケート員の関係・閣外相六人を解任した。これに対抗して総裁も、党運営委員会から二人のガンディ支持者を除名した。一月一日運営委がガンディ夫人の党籍剥奪を決定すると、両派の緊張は絶頂に達した。……会議派国会議員団はガンディ夫人を支持したが、これに不満の七五名の議員は新リーダーを選出し、ロク・サバの野党席に着いた。一二月に両派は別個の全国大会を開き、分裂は公然化した」。L. P. Singh, Political Development or Political Decay in India?, in Pacific Affairs, vol. 44 No. 1, 1971, p. 74.

#### 第四章 大統領統治

本章では、大統領の非常時権限の一つである大統領統治を取り扱う。以下その意味、適用例、問題性が順次検討されるであろう。

##### 第一節 意味

大統領統治とは、州における立憲的統治が崩壊したと認定される時に行われるものである。具体的には三五六条が次のように規定している。もしも大統領が「州知事の報告やその他のものにより、州の統治をこの憲法の規定に従って運営することができなくなり、事態が発生したと認める時は布告で、(a)当該州政府の機能の全部又は一部を自ら引き受け、(b)当該州立法院の権限は国会がこれを行使し、又は国会の権限に基づいて行使される旨を宣言することができる」(一項)。この布告は国会の両議院に提出されなければならず、両議院の決議により承認されない限り、二カ月が経過した日に於てその効力を失う(三項)。なお承認された時は、国会での第二決議の承認可決の日より、六カ月を経過した日に於てその効力を失う。但し、両議院の再決議で延長が認められれば、更に六カ月間効力を持つが、当該布告はいかなる場合に於ても三年

以上効力を有することはない(四項)。

本条は大統領に非常に広汎で包括的な権限を与えたものである<sup>(1)</sup>。しかしどのような場合に、大統領は州の立憲的統治が不能になったと認定するのか、どのような事態が想定されるのかという問題については、曖昧なままとなっている<sup>(2)</sup>。三五六条に関しては、制憲議会でも学説でも最終的な手段として行使されるべきものであると主張されていたが、実際には「憲法の意圖していない目的のため、又は中央の政権党を援助するために発令されている<sup>(3)</sup>」<sup>(4)</sup>と<sup>(5)</sup>言われている。大統領統治の布告は、一九六九年一〇月一日現在一九回を数えている<sup>(6)</sup>。そのうち六六年まではケララ州を例外としてレイの言う正当な適用と思われるものもあるが、六七年以降は主に非会議派州政府が適用の対象とされている。その場合一般に、非会議派州政府の成立↓大統領統治↓中間選挙↓州政権の奪回↓政局の安定というパターンが実現されている。以下各々の事例の分析を通じて、大統領統治に至る過程、その後の展開、共通の現象などを明らかにしよう。

## 第二節 諸事例

### ① パンジャブ(一九五一、六六年)

一九五一年当時、パンジャブ州会議派の内部ではバルガヴァ

(Gopi Chand Bhargava) とカイロン (Partap Singh Karon) の二大派閥が抗争していた。バルガヴァは州内閣を組織していたが、カイロン派の攻撃と会議派中央の内閣改造要求を受けて、辞職を余儀なくされた。彼の辞職後それを後継する内閣が組織できなかったため、州知事の報告に基づいて大統領統治となった(同年六月)。しかし翌年の選挙で会議派が圧勝してシャール(B. S. Shah)内閣が成立したため、布告は解除となった<sup>(7)</sup>。

五七―六四年にはカイロンの率いる一派が州の党組織と政府を強力で支配していたが、彼の失脚と共に再び派閥間の抗争が激しくなった<sup>(8)</sup>。六六年に入ってキシヤン(Ram Kishan)州首相が辞職した後に、各党とも組閣の意思のないことを野党とも協議したウィラ(D. Vira)州知事が報告したため、七月大統領直轄に移した<sup>(9)</sup>。

### ② PEP S U (一九五三年)

PEP S U (Patiala and East Punjab State Union) では一九五二年の総選挙で一応会議派州政府が成立したが、脱党者が相次いだため崩壊し、その後アカリ党(Akali Dal)の指導する連立内閣が生まれた<sup>(10)</sup>。ところがこの連立民主戦線を母体とする連立内閣も、内部の不統一に苦しんで州議会を開会することができな

料 かったり、州閣僚の半数が裁判所により議員失格を宣告されたりしたため、五三年布告が発令された。一年後の選挙で会議派がアカリ党を破って組閣に成功すると、布告は解除された。<sup>(11)</sup>

③アーンドラ（一九五四年）

一九五三年にマドラス州から分離してアーンドラ州が生まれた。この時の州議會は會議派と共產党の勢力が伯仲していたが、第三党であったPSP（ブラジヤ人民社会党）と會議派の提携によつて連立内閣が形成された。<sup>(12)</sup> この内閣は、翌年にかけて三回開かれた州議會を乗り切り、「アーンドラの不思議の国」と評される程であったが、遂に一票差で可決された不信任決議の前に辞職した。それと共に大統領統治となったが、五五年の選挙で會議派単独政府が形成されると、一月を経ずして解除となった。<sup>(13)</sup>

④トラヴァンコール・コーチン（一九五六年）

この州は現在はケララ州の一部に含まれているが、独立以降一九五五年迄、會議派・TINC（Tavanore-Tamil Nad Congress）・PSPの三党が激しく政権を争っていた。<sup>(14)</sup> 五五年一月には會議派が政権に就くが、一年後には党内の不満議員が脱退して州議會の過半数を割り、辞職する。他の政党も代わり得る組閣がで

きなかったため、州統治の接収となった。PEPSUのケースと同じく、ラジプラムーク（かつてB編に類別された州に置かれた州知事に該当する者）を補佐する顧問に州統治が委任された。その間にケララ州に統合されるが、五七年の総選挙で共產党州政府（共產党と無所属議員が提携）が生まれて、接収も終了した。<sup>(15)</sup>

⑤ケララ（一九五九年）

インドの最南端に位置する「問題州」<sup>(16)</sup>ケララでは、前述のように一九五七年の選挙で過半数を獲得した共產党が、ナムブーディリパド（Elumkulam Manakal Sankaran Namboodiripad EMSの愛称がある）を首班にして州政府を組織した。<sup>(17)</sup> その勝因は、共產党が独立以前から比較的強い支持基盤を培っていたのに、州會議派が激しい内部抗争で衰弱していたことに、求められよう。<sup>(18)</sup> しかしこの歴史的な共產党州政府は成立の当初から、會議派・PSP・回教徒連盟等の倒閣工作に見舞われた。州政府は議會主義的戦略に基づいて州統治の改良を試みようとして「教育法案」<sup>(19)</sup>と「農業関係法案」<sup>(20)</sup>の可決を意図したが、両法案は既成勢力の大反響を呼び起こした。

五九年五月―七月末迄のケララは法案反対のデモと暴動の嵐が荒れ狂い、治安状態が極度に悪化した。この状態に対して會議派

中央政府は、州政府を罷免し州議會を解散して大統領統治を布くことで一致した<sup>20)</sup>。そこで、州議會では共産党が過半数を制していたため内閣不信任案が上程されなかったにもかかわらず、ラオ(B. Rama Krishna Rao) 州知事は立憲統治の不能を報告した。

七月布告が発令されて、僅か二年四月でケララの実験は失敗に終わった。その後六〇年二月に州議會選挙が行われ、コミユナル集団の強力な支持を得た三党からなる反共連合戦線が圧勝して、直轄統治が撤廃された。四月にはP S Pのピライ(Pattam Thann Pillai)を首班とする会議派・P S Pの連立政府が発足した。

ケララのケースは、州知事の報告や大統領布告の承認決議をロク・サバに提案したパント内相の説明にもかかわらず、事実の経過から見ても正当な布告の適用とは思われ<sup>24)</sup>ない。この場合、中央會議派が反対党打倒のために、政治主義的に非常事態権を行使したとの非難は免れないであろう。

⑥オリッサ(一九六一年)

オリッサ州では一九五七年の選挙以来政権を担当してきた會議派とガナタントラ・パリシャド(Ganatantra Parishad)党の連立政府が、六一年切めに瓦解した。その後州議會の信任を獲得できる政府が形成されなかったために、二月に大統領直轄に移行し

た。ところが数カ月後に実施された中間選挙で會議派が過半数の議席を制すると、布告は廃止された<sup>27)</sup>。

⑦ケララ(一九六四、六五年)

前で見たとおけると、一九六〇年に発足したピライ政府(會議派・P S P)は、選挙協力をした回教徒連盟(M L)を排除したものであった。そこでM Lは六一年一月に會議派との協力を破棄するに至る<sup>28)</sup>。一方州會議派内でも複合社会の持つ苦悩を反映するかのようになり、「支配政党内の政党制として説明できる派閥的集団化」とも言うべき現象が生起してきた。そこで六二年総選挙でケララ一州に於てのみ勝利できなかったのを憂慮した會議派中央は、州會議派内の派閥対立を根絶し、一党支配を実現しようと決意する。同年九月連邦政府内相シヤストリの工作で、ピライは突然バンジャブ州知事に移され、州首相には副首相であった會議派のサンカル(Sankar)が任命された。これを見たP S Pの閣僚も一カ月後には辞職し、ここに會議派単独内閣が生まれた<sup>30)</sup>。

しかし會議派の支配も長く続かなかった。六四年に入るとケララ會議派(K C)が會議派党内に結成され、九月にはS S P(Saivantha Socialist Party・統一社会党)提案の不信任決議が可決されるに及んで、内閣は総辞職した。しかし野党各派(共産党・

料 SSP・ML・KC)はこの好機に組閣できなかった。この状況を見たギリ州知事は安定政権樹立が不可能と報告したため、二日後大統領統治となった。<sup>(32)</sup>

翌六五年三月四日に、大統領統治下で州議会選挙が行われた。その結果、会議派が後退し(選挙前五一議席→三六議席)、KCが進出した(一五→二三)が、何よりも左派共産党の圧勝(九→四〇)が目立った。これに反し右派共産党は僅かに当選者三名に終わった。第一党となった左派共産党(CPI(M))は反会議派連立政府の樹立に向け懸命に努力したが、獄中からの当選者二九名が釈放されずまた組閣工作も連邦政府から許されなかったため、困難に達した。三月一九日になると、安定した州政府の成立する可能性がない旨を州知事が報告した。この報告と中央政府の勧告を受けたフサイン副大統領(当時大統領代行)が、再度大統領布告を発令した(三月二四日)。選挙後一度も開かれることのない州議会も同日解散された。<sup>(34)</sup>結局ケララは、六七年二月の第四次総選挙で左派統一戦線(CPI・CPI(M)・SSP・ML等の七党で構成)が勝利する迄、三度大統領直轄を経験するのである。

一九六五年三月の布告は、重大な違憲行為であるとの批判が強

<sup>(35)</sup>。特に州議会が一度も召集されることなく解散されたことについては、国会でジャン・サン党を除く諸野党(SSP・CPI・右翼政党のswatantra)の厳しい追及を受けた。本事例では、「最大議席を確保していた政党CPI(M)の指導者は組閣が可能であると主張していた。その場合州知事は議院制の伝統に従って、その政党に組閣の機会を与えるべきであった」との批判も首肯できらるであろう。<sup>(36)</sup>

#### ⑧ ラジャスタン(一九六七年)

一九六七年二月の総選挙後、ラジャスタン州議会に於て過半数を獲得した政党がなかったため、必然的に野党連合と会議派の間で政権をめぐる争いがおきた。<sup>(37)</sup>野党連合は、swatantra党のシン(Laxman Singh)を統一野党のリーダーに選出し、九三名にのぼる州議会議員の支持があることを根拠にしてサムブルナンド(Sampurnand)州知事に組閣を申し入れた。一方会議派はスカディア(Mohan Lal Sahadia)をリーダーに選び、州議会での多数派工作を試みていた。三月四日に会議派のスカディアに対して知事が組閣要請をすると、これに反対する暴動が州都で起こった。このためスカディアが組閣を諦めると、大統領統治が宣言された(三月一三日)。しかし州議会は大統領選挙を控えてい

たため、解散されることはなかった。その後サムブルナナンドに代って州知事に任命されたシン (Hukam Singh) が、州議会議員の政党支持態度を明らかにする努力を重ね、会議派が過半数を占めていることを確認した。そこで四月二六日にスカディアを首班とする会議派政府が成立して、布告は短期間で解除となった。「ラジャスタン州会議派を支配政党として生き残らせるドラマの終演」であった。

本事例でのサムブルナナンド知事の行動は、無所属議員は統一野党の支持者と認められないとしてラックスシュマン・シンの組閣を拒否し、逆に一方的にスカディアにそれを要請したものであった。これは不当なものと思われるが、更に彼の大統領統治の勦告も、会議派に多数派工作のための時間的余裕を与えるためではなかったのかとも、解釈されよう。

⑨ ハリヤナ (一九六七年)

ラジャスタンと異なり、ハリヤナでは一九六七年の総選挙で会議派が勝ってシャルマ (B. Sharma) 内閣が生まれた。しかし成立して一カ月で、九名の関係を含む一三人の議員が会議派から脱党したため同内閣は辞職した。これに代って三月にシン (Rao Birendra Singh) を首班にした非会議派統一戦線内閣ができるが、

この内閣の中からも非常に多くの脱党者が続出した。<sup>(41)</sup> チャクラワアルディ (B. N. Chakravarti) 州知事はこの事態を見て、常習的で見境のない脱党者が続出して州政府の安定性は損われたという内容の、報告書を送付した。この報告に基づき六七年一月二一日に大統領統治が布かれた。翌六八年五月の選挙で会議派が過半数を得てバンシ・ラル (Bansi Lal) 会議派政府が樹立されると、即時布告は廃止となった。

本事例では、シン統一戦線内閣は脱党者の続出で大きな打撃を受けていたとは言うものの、布告発令時には州議会の過半数を確保していた。またその統治も立憲的なものであった。従って議場の着席交差 (crossing of the floor) が頻繁化したことを口実にして大統領統治を要請した州知事の行為は、権限超越であったと言えよう。「三五六条には政治家に道徳的水準を押しつけようという意図はない」<sup>(42)</sup>以上、州議会議員の脱党のみを捉えて、立憲的統治が失われたとは言えないからである。

⑩ 西ベンガル (一九六八年)

経済的地位の相対的低下、農民反乱の続発、大飢饉等の苦境の中にある西ベンガルは、ケララと同様にインドの問題州である。この西ベンガルの社会不安が反映されて、州政治も極めて流動的

であり、州民の政治参加も能動的である。<sup>(43)</sup>この州も独立以来会議派が一貫して政権の座にあった。しかし一九六七年の総選挙では反会議派統一戦線（二四党で構成）が選挙協定を結んで協力し、同年三月第一次統一戦線政府を樹立した（首相はベンガラ会議派のA・ムケルジー、副首相はC P I (M) のジョチ・パス）。このC P I (M) が指導する政府は会議派の切崩しを受けて内部対立を露呈し<sup>(44)</sup>、成立して九カ月にもならずヴィラ (Dharam Vira) 州知事の強制を受けて辞職した<sup>(46)</sup>（一月二二日）。その後成立したのは進歩民主戦線政府（但し、首相は会議派のゴーンシュ P. C. Ghosh）だった。会議派は後に閣僚を送り込み、この政府と支援関係に立った。新政府が成立したのを見て知事は、ゴーンシュ首相の助言に基づいて同月二九日州議会を召集した。ところがバネルジー (B. K. Banerjee) 州議会議長は、ムケルジー政府の罷免、ゴーンシュの指名、州議会の召集等の一連の知事の行為は違憲であるとして、州議会の無期限休会を決定した。ここに知事と議長は対立するようになった。また会議派内部でゴーンシュに反対する者もでてきた。

翌六八年二月に州議会が再召集されるが、そこで知事の開会演説が妨害され、再び議長は休会を宣言した。この混乱状態に対し

て知事は大統領統治に訴える他ないことを中央に報告したため、二月二〇日ゴーンシュ政府は辞職し、大統領布告が公布されて州議会も解散された。<sup>(47)</sup>しかし約一年後に実施された中間選挙でC P I (M) が再び圧勝して、一二党からなる反会議派統一戦線政府（首相はA・ムケルジー）が成立したため、大統領統治は解除された（六九年二月）。

本事例は、知事が州下院の保持する州政府不信任権を侵奪して統一戦線政府を罷免し、これに代えてゴーンシュ政府を成立させてみた。ところが会議派内の対立や州議会議長の休会戦術にあって自ら州政治を混乱させ、他に選択の手段を失って大統領統治を要求したというものである。ハリヤナ州の場合は、見境のない脱党者の続出現象を理由として、知事が三五六条を発動したのであった。これに対して西ベンガルの知事は脱党者のリーダー（ゴーンシュは統一戦線から会議派に党を変更した）を祝福して、彼に新政府を作らせたのであった。

#### ① U・P（一九六八年）

U・P（ウツタール・プラデーシュ）はインドで最も人口が過密でありながら、社会的分裂、低水準の近代化、相対的に低い政治参加等の特徴を示している州である。U・Pではカーストや宗

教集団の社会的、政治的組織は余り見られない。<sup>(48)</sup> 独立以来一貫してU・Pを支配してきたのは州会議派であった。しかし会議派は党内リーダーシップの変化―党の派閥化で衰退し、遂に一九六七年の選挙で議席の過半数を獲得することに失敗する。<sup>(50)</sup> 会議派は野党からの数人の脱党者や無所属議員の支持を取り付けて一応閣内に成功した(首相はグプタ)ものの、成立後一七日目で党内の一派閥が脱退した。また知事演説に対する謝意動議も否決されて、その責を負って総辞職した。そこで全野党合同議員団(Sanyukta Vidhayaik Dal)のリーダーに、会議派から脱退して新たに大衆・<sup>(51)</sup> Pragatya 会議派を結成していたチャラン・シン(Chaudhuri Charan Singh)が選ばれて、彼を首相とする非会議派連立政府がその後を継いだ(六七年四月)。

この政府もその連立性が原因となって内紛が起こり自ら六八年二月に辞職するが、その後安定した多数派が形成されないとして大統領統治が課された。<sup>(52)</sup> この間、シン首相がSVDのリーダーでなくなったことを理由にして首相を辞職した時に、すぐさまSVDの新リーダーが選出されていた。しかしレッドディ知事は彼が組閣することを許さなかったのである。<sup>(53)</sup> U・Pでは六九年選挙で会議派州政府が成立すると時を移さず布告が廃止された。このこ

とからも今回の知事の態度は、やはり党派的なものだったと言えよう。

⑫ ビハール(一九六八、六九年)

一九六七年当時ビハール州会議派も、多くの脱党者と党内サボターージュに苦しんでいた。<sup>(54)</sup> 六七年選挙の結果会議派に代って非会議派連立政府が成立したが短命であって、翌六八年一月には親会議派政府となった。しかしこれも二カ月余りで再び成立した非会議派政府に代られて、政局は変転を極めた。<sup>(55)</sup> ところが三月に成立したこのシャストリ政府は、少数変則内閣であったため閣僚を補充しようとしたが、その人選問題で紛糾して六月二五日に崩壊した。州知事は一旦会議派に組閣を要請したが、会議派の拒否に会った。そこで四日後に大統領統治が公布され、州議会も解散された。

六九年の中間選挙で会議派を核とする連立政府が成立すると、布告は解除された(六九年二月)。しかしこの政府も四カ月で空中分解し、次の非会議派連立政府も内部分裂で崩壊した。ここに至って多数派政府樹立の見込みは全くなかったため、六九年七月ビハール州は再び大統領統治下に置かれた。

⑬ パンジャブ(一九六八年)

パンジャブ州会議派も他州と同様に、一九六七年当時は内部分裂で苦しんでいた。選挙後会議派を排除した連立政府が成立したが、ジャンタ党が離脱して倒れた。次にはジャンタ党が単独で組閣したが、それも会議派の閣外協力を失って崩壊したため、六八年八月パンジャブ州も大統領統治となった。これは六九年選挙で、二月にアカリ・ダール、ジャン・サン党の連立政権が誕生する迄継続した。<sup>(6)</sup>

### 第三節 三五六条の問題性

三五六条による大統領統治の適用は、一九六九年以降も減少する傾向にはない。<sup>(9)</sup> 三五六条はその文言上、州統治の立憲的運用不能の事態が発生したと、大統領が「認める」時に発動されるものであることが、理解される。しかしこれまで検討してきた諸事例の告げるところによれば、大統領の認定は、州知事の報告をそのまま自動的に認証する以外の何物でもないのである。もともと州知事は中央政府によって任命されること<sup>(10)</sup>から、中央政府の与党と同じ政党に属する政治家、或いは与党寄りの官僚出身者が多い。またその州から送られる報告書を受理し大統領統治の適用を決定する過程で、中央政府及び与党の、とりわけ会議派組織の中核機関である運営委員会又は議会局の意向が最終的に反映されるこ

とも、十分に想像できる。<sup>(6)</sup> 従って大統領、州知事、中央政府（首相）及び会議派運営委員会又は議会局——これらは何れも会議派そのものか或いは会議派の被造物である——が一体となって、三五六条を発令してきたのである。

上述の適用例では三五六条が、州政府の不安定な時<sup>(2)</sup>や州議会の不信任決議が採択された時<sup>(3)</sup>、或いは新たな組閣をする意思のある多数派が形成されない場合<sup>(1)④⑥⑦⑧一九六四年⑫⑬</sup>に、正当に適用されたと思われるものもある。しかし他方、州統治の不能を知事が恣意的に認定したり<sup>(5)⑨</sup>、州議会の第一党や多数派の野党連合に組閣を許さなかったり<sup>(7)⑧一九六五年⑪</sup>、会議派のみに好意的取扱いをするのに反対して暴動が起きるとそれを口実に適用したり<sup>(8)</sup>、或いは知事が越権的に州政府を罷免して自ら布告の遠因を作ったり<sup>(10)</sup>して、三五六条の正当な適用からは逸脱していると思われる事例も多い。また布告後の選挙で非会議派の諸政党が勝利するのは難しく<sup>(その例外は④⑦⑩⑬)</sup>、大抵は会議派が勝利してそれが単独又は連立で政権に就くと、布告が解除されている。

従って、州統治の崩壊に対して公平な立場から大統領が判断しそれを正常化せしめるといふ建前は、形骸化されている。三五六

条は実際には、非会議派州政府に干渉する場合の、会議派の比肩すべくもない強力な武器に墮してしまっていると言えよう。大統領統治のこれ迄の適用は、制憲議会で表明されていた憂慮<sup>(6)</sup>を不幸にも実証してきたのである。

- (1) ただ「大統領は、高等裁判所の権限を接収し、高等裁判所に関する憲法規定の全部又は一部を停止することはできない」(三五六条一項(但書))と規定されているので、大統領は州司法権を接収することはできない。cf. Gajendra-gadkar, *The Constitution of India*, pp. 72—73.
- (2) 「州における立憲的統治崩壊の事態」とは何かという問題については、僅かに三五五条が「この憲法の規定に基づいて連邦の行政権を行使した場合に於て、州が与えられた指令に従わず、又は当該指令を実施しない時は大統領は、州の統治がこの憲法の規定に従って行われない事態が発生したものと適法に認めることができる」と定めているのみである。
- (3) アムベドカールは、本条は他の諸々の手段が失敗した後最終的手段であつて、それを濫用して州統治に介入することは慎むべきであると警告してつた。C. A. D., vol. K, p. 177 quoted from Basu, *Commentary on the Constitution of India*, vol. II, 1956, p. 543.
- (4) ビーリーも三五六条は、州内閣が州民の過半数の信任を

- 得ることができず、しかもそれに代る内閣が組閣されず、また現内閣も選挙までの管理内閣として機能する意思がない場合に限って行使されるべきであると主張する。Pyle, *Constitutional Government in India*, pp. 649—650.
- (5) K. Subha Rao, *Conflicts in Indian Polity*, New Delhi, S. Chand, 1971, p. 78.
- (6) 三五六条の適用一覧は次の通り。

州	布告の公布	布告の廃止
バ ン ジ ャ ブ	1951. 6. 20	1952. 4. 17
P E P S U	1953. 3. 4	1954. 3. 7
ア ー ン ド ラ	1954. 11. 15	1955. 3. 28
トラヴァーンコル コーチ	1956. 3. 23	1957. 4. 5
ケ ラ ラ*	1956. 11. 1	1957. 4. 5
ク	1959. 7. 31	1960. 2. 22
オ リ ッ サ	1961. 2. 25	1961. 6. 23
ケ ラ ラ	1964. 9. 10	1965. 3. 24
ク	1965. 3. 24	1967. 3. 6
バ ン ジ ャ ブ	1966. 7. 5	1966. 11. 1
ラ ジ ャ ス タ ン	1967. 3. 13	1967. 4. 26

州	布告の公布	布告の廃止
マニプル	1967.10.25	1968. 2.19
ハリヤナ	1967.11.21	1968. 5.21
西ベンガル	1968. 2.20	1669. 2.25
U. P.	1968. 2.24	1969. 2.26
ビハール	1968. 6.29	1969. 2.26
パンジャブ	1968. 8.23	1969. 2.17
ゴンディヤ	1968. 9.18	1969. 3.17
ビハール	1969. 7. 4	—

\* 旧トラヴァンコール・コーチン州に対してとられた布告がケララ州にも適用されたもの。

(出典) Doré, La République Indienne, p. 268  
 tablau No. 13.

(7) レイは適用される事態として次の四つの場合を想定する。①継続的で広汎な騒乱により州における法と秩序が完全に崩壊する時、②州内閣の不安定により責任統治の運用が不可能となる時、③州政府が重大な憲法違反行為を執拗に犯す時、④中央政府が憲法規定に従って発した指令に従うことを州政府が拒絶する時。Ansal Ray, *Inter-Governmental Relation in India*, 1966, p. 102. 森・落合・イン

7. の開発行政三五五頁注②引用。

(8) Baldev Raj Nayar, Punjab, in Myron Weiner ed., *State Politics in India*, N. J., Princeton Univ. Press, 1968, pp. 463—8.

(9) Paul R. Brass, *Political Participation, Institutionalization and Stability in India*, in Henry S. Alinsky ed., *Asian Political Process*, Boston, Allyn and Bacon, 1971, p. 187.

(10) 森・落合・前掲書三五八頁注⑩。

(11) W. H. Morris-Jones, *Parliament in India*, Philadelphia, Univ. of Pennsylvania Press, 1957, pp. 106—7.

(12) 首相にはI.S.P.を離党したマラカサム(Prakasam)が選出された。彼がP.S.P.の中央の指示に反対して就任したたが、P.S.P.の州組織は分裂した。cf. Myron Weiner, *The Party Politics in India: The Development of a Multi-Party System*, N. J., Princeton Univ. Press, 1957, p. 38.

(13) Morris-Jones, op. cit., pp. 110—2.

(14) T.T.N.C.は会議派から分離した地方政党。一九五二年会議派内閣→五三年T.T.N.C.が支持撤回→五四年P.S.P.少数単独内閣→五四年会議派が非協力→五五年第二次会議派内閣と、州政治は目まぐるしく変化した。ibid., pp. 108—110.

(15) Pyle, op. cit., p. 645.

(16) 斎藤吉史氏は、ケララが「問題州」である由縁を次の諸点に求めている。①農業州ケララでは換金作物を生産しており、主食たる米は他州からの移入に仰がなければならぬ。食料事情が悪化すると、中央リ会議派への反発が生まれる。②古くから海外に開け、またキリスト教徒が多い関係もあって、教育程度が高い（識字率は全国平均の二倍の六〇％）。しかし高等教育を受けた青年の多くが就業できないために、政治活動に向う。③統一ケララ運動の成功によって三地方が合同して一州となったが、この合同が同時に宗教とカーストの複合社会を生み出した（宗教の内訳は、ヒンドゥー教徒六一％、キリスト教徒二二％、回教徒一八％。カースト制度は非常に厳格で、ナンブードリ、ナイル、エザヴァ、アンタツチャブルの四階層より成る）。④上層カーストに抑圧されてきた下層のエザヴァ・カーストの上昇志向と結びついて、共産党が伸長してきた（この点に關しケララの共産主義を研究したグプタもまた、世俗化とサンスクリット化の中で、共産党と下層カーストが提携するようになったことを肯定している。cf. Bhambani Sen Gupta, *Communism in Indian Politics*, New York, Columbia Univ. Press, 1972, pp. 173—4.）。斎藤吉史「インドの政治を考える—ケララと西ベンガル」朝日アジアレビュー、一九七四年、冬季号四二—五三頁を参照。

(17) 共産党の選挙での勝利それに続く組閣は、「世界共産主義運動の歴史に於て議会主義に基づいた最初の、選挙による権力の獲得であった」と評されている。ハリー・ゲルマン「インド共産党—中ソ角逐の戦場」A・D・バーネット編・比較共産主義の研究（自由アジア社、一九六七年）一四四頁。

(18) グプタによると共産党の勝因は、①ケララ社会の慢性的なフアクシヨナリズムが共産党よりもブルジョワジーを悩ませたこと、②共産党組織の優越性と、マルクス・レーニン主義の理想に対する幹部の「献身」があったこと、③民衆の共産党に対する信頼と党自身が洗練されていたことに求められる。Gupta, op. cit., pp. 179—180.

またケララの政治学者ナイルによれば勝因は、①平和的、憲法的な手段によって社会主義を達成することを共産党（CPI）が確信し始めたこと、②党に議会での反対派として機能する用意ができていたこと、③会議派が社会主義型社会の目標を設定したのに対応して共産党と会議派間のイデオロギー上の相違点が狭まったこと等の、一九五三—五六年間の展開が要因となつて、会議派体制に愛想をつかしていたコミュニナリスト・資本家を含む多くの非政治的でない非共産主義者の州民が、CPIに投票したからである。Ramakrishnan Nair, *How Communists Came to Power in Kerala*, Trivandrum, Kerala Academy of Political

Science, 1965, p. 48 quoted from *ibid.*, p. 182.

(19 a) ケララ教育法案の内容は次の通り。①州政府の補助金を受けている学校の教員給与を、経営者からではなく州政府から直接支払う。②公・私立学校間の格差をなくすために、学校設備・教育状況を監督し、必要とあれば補償を支払って州政府が私立学校を接収する。③教員の新規採用は、州公務委員会の名簿登録者からのみ行う。

教育法により多くの共産主義者・不可触民・エザヴァ出身者が教育名簿に登録されるが、ケララ州の学校経営の多くがキリスト教徒やナイル(上層カースト)協会によって行われていたため、それは彼らにとって一大脅威であった。

五九年一月にケララ私立学校経営者会議が、五月に自由解放会議(Vincochana Samara Samithi)が結成されて、反対運動はピークを迎える。なお法案自体は五七年七月に州議会に提出され、九月に可決されたが、大統領の認証が与えられなかった。そこで最高裁の勧告的意見(『The Kerala Education Bill, 1957, AIR (1958) SC 956』)を経た際、大統領が同法の修正を命じた。五九年二月に州議会で修正の上可決され、大統領の認証も得られたが、実施直前(同年六月)に州政府が崩壊したため、結局施行されることなく終わった。

(19 b) ケララ農業関係法案の大綱は、①農民の小作権を保護

し、②公正な小作料を法定し、③一定の条件で小作人に土地買取り権を認めたものだった。この法制化により小作人、農業労働者の共産党支持が強固になることを危惧して、プランタ、地主勢力の大反対が起こった。(a)・(b)の説明は、斎藤・前掲論文四八頁、石田保昭・インド現代史(垂紀書房、一九六八年)一三四―一三八頁、森利一「インドケララ州の政党と選挙分析(1)」アジア経済、一九六八年、九巻八号四四―四五頁を参照。

(20) 賛成したのは、会議派総裁及び議政局。石田・同書一四六頁。

(21) インドの脈絡において、コミュニンティ、コミュニナリズム、コミュニナリストあるいは本文中のコミュニナルという概念は非常に訳しづらい言葉である。これらの言葉の持つ複雑な意味内容に関しては、社会学者のスリニヴァスの言う次の定義が一応参考となろう。「インドにおけるコミュニナリズムとは、『各宗教信者の集団を社会的・政治的・経済的単位として強調し、又その集団間の差異―それは敬意でさえある―を強調する、『イデオロギー』と定義される』。M. N. Srinivas, *Social Change in Modern India*, Berkeley & Los Angeles, Univ. of California Press, 1968, p. 178 note 101.

(22) 森利一「インドケララ州の政党と選挙分析(1)」アジア経済、一九六八年、九巻一一号四〇―四一頁。

- (23) 州知事の報告は以下の通り。「州政府に反対する主張は正しいものであるし、また政府は州民の支持を失っていると、私は確信する……州民は疑いもなく全く心変りをしてしまった。私は将来の重要な結果を考えずにこの世論を無視することはできない。従って我々の利用できる唯一の解決は、憲法三五六条に基づく権限の行使である」。Pylee, *op. cit.*, pp. 646—7.
- (24) パントの議会発言は次の通り。「ケララでは熱狂的興奮状態と、ここ二年半の間に高まってきた敵意、遺恨によって、社会全体が共産主義者並びにそのシンパと非共産主義者の二つに分裂するようになった。州の各地でその影響が現われ、遂には憲法に基づく統治が非常に困難な状態となった。この状況では中央政府は、ケララ州に提案したその他の方法が拒否されれば、大統領布告を発令するしかない」と考える。Ibid., p. 647.
- (25) 事実はいこうである。①共産党は当時州議会の過半数を制していたし、憲法的見地から州を統治していた。②州政府に反対した野党が非憲法的方法に訴え、焼き打ち・略奪・破壊等の煽動的行動を取った。③州政府は強圧的に鎮圧を強行することができたが、あえてそれを避けた。④ところが連邦政府は暴力的院外行動を奇貨として統治の正当性を否定し、州に介入したのである(傍点筆者)。cf. Rao, *op. cit.*, pp. 78—79.
- (26) Ganatantra Parishad はオリッサのみに地盤を持つ地方政党。地主とマハラジャ(大領主)とが結集して作った保守政党でもある。この政党については、cf. Weiner, *supra* note 12, at 34 note 20. & Palmer, *The Indian Political System*, pp. 213—4.
- (27) Pylee, *op. cit.*, p. 649.
- (28) MLが閣内から排除されたのは、特定コミュニティーが自身の政党を結成するべきではないという政教分離主義の観点で、会議派が維持したためであった。MLと会議派間の関係は漸次悪化していったが、それを決定的にしたのは「第三次総選挙で他政党との選挙協定はしない」とのレタッチ会議派総裁の発言だった。Theodore P. Wright, Jr., *The Muslim League in South Asia since Independence: A Study in Minority Group Political Strategies*, in *Am. Pol. Sci. Rev.*, vol. LX No. 3 (Sep. 1966) p. 588.
- (29) これはアメリカの一角(支配)州のファクショナルリズムを研究したキー(V. O. Key)の述べた言葉であるが、カラスはこの言葉をしばしば「支配政党制のインドにも適用できる」という。Marty C. Carras, *The Dynamics of Indian Political Factions*, Cambridge Univ. Press, 1972, p. 1. この頃州会議派内では、クリスチャン出身の内相、エザヴァ出身の副首相、PSP協調路線の州会議派議長間の対立が見られた(森・注22論文四三頁を参照)。

- (30) Wright, op. cit., p. 594 note 99.
- (31) 一九六四年六月に P S P と S P A (社会党) とが合併して成立した政党。しかしその内部での両派間の協力関係は短く、六五年一月には旧 P S A 系党員が脱党する。cf. Senkar Ghose, *Socialism, Democracy and Nationalism in India*, p. 423. なお, S S P の結成過程は Benjamin N. Schoenfeld, *The Birth of India's Samyukta Socialist Party, in Pacific Affairs*, vol. XXXIII Nos. 3—4. (1965), pp. 245—268 が詳細を伝えている。
- (32) 大形孝平「ヤララ選挙とインド共産党」世界、一九六五年六月号、二六三—二六四頁。
- (33) インド共産党(CPI)は、六二年一二月中国侵略非難決議を全国委員会で採択したが、これを契機として左右両派の対立が表面化した。六四年四月一日の全国委員会で左派の三二名が退場し、七月七日にはテナリで左派が独自の会議を開いて、ここにCPIとCPI(M)≡左派共産党の二つの共産党が生まれた。John B. Wood, *Observations on the Indian Communist Party Split, in Pacific Affairs*, vol. XXXIII No. 1 (1965), pp. 47—63.
- (34) 森利一「インドケララ州の政党と選挙分析Ⅲ」アジア経済、一九六九年、一〇巻一四三—一四四頁参照。
- (35) 大形・前掲論文二六八頁参照。
- (36) 注(25)に同じ。
- (37) 州議会の構成は、一八四議席中、会議派八九、スワタントラ党四九、ジャン・サン党二二、SSP八、CPI一、無所属一五であった。Lawrence L. Shrader, *Rajasthan, in State Politics in India*, p. 384.
- (38) 知事がスカディアに要請したのは、①野党連合が自派の支持者と見なしていた無所属議員は勘定に入れるべきではないし、②州議会の政党所属議員の過半数は会議派党員である、考えたためであった。
- (39) Shrader, op. cit., p. 388. なお本文中のラジャスタンの経過は *ibid.*, pp. 385—8 によった。
- (40) 脱党議員はチンド・ラーム等を中心にして大衆会議派(Jana Congress)を結成した。森・第三章注(23)論文六八頁参照。
- (41) ドレによればシン内閣の成立以来、脱党は四〇回を数えた(Dore op. cit., p. 270. 本文の叙述も *ibid.*)。六七年に始まったこの様な脱党者多発現象は党籍変更の政治(politics of defections)はそれ以降も衰えることなく七一年の前半だけで五州の州政府を崩壊せしめた。
- なお連邦政府内務省内の「脱党に関する委員会」の報告書はこの現象につき次のようなデータを提供している。「一九六七年三月—六八年二月のインド政界の特徴は、州議会議員が党への忠誠を頻繁に変更する事例の多いことである。それは第一次—第四次総選挙の期間を通じて約五四—二回だ

ったのに、この一年で少くとも四三八回に達している……議員に脱党を決心させる上で、ポストへの魅力が決定的な役割を果たしている……同一の議員や議員のグループが何回も党籍を変えるが、脱党者がその理由を説明したり、またその政治的妥当性に関心を示すことがなく、或いは脱党の背後には腐敗や賄賂があると国民や新聞が確信していること等の特徴は、「不安を誘う」J. Subrata Sarkar, 'The Centre and the State, Calcutta, Academic Publishers, 1972, pp. 134—6.

(42) Rao, op. cit., p. 80.

(43) 一九四七年以来州政治に登場した政党は五〇を越す。但实际上に州議会の議席を獲得した政党は二〇に過ぎない。フランダはそれらを次の五つに分類する。①会議派系——(国民)会議派、P S P, S S P, バングラ会議派(六六年にアジョイ・ムケルジー(Ajoy Mukherjee)一派が会議派より離脱して結成)。更に六八年にバングラ会議派と会議派からの離脱分子が結成したI N D F (Indian National Democratic Front・インド民族民主戦線)。後の四党はいずれも会議派と政策協定を結び、民主社会主義的立場に立つ。②共産党系——C P I と C P I (M)。C P I はベンガルで一九二〇年代初期に創設され六四年まで議会第二党であった。六九年にはC P I (M)が第一党となる。③極左系——二〇世紀初頭から群小極左政党が存在していた。F B (Forward

Bloc・前衛ブロック、一九四〇年に左派統一をめざして結成)、F B から分派したF B (Ruika)とF B (Marxist)。他にR C P I (インド革命共産党、三四年結成)、R S P (革命社会党、三八年結成)、R S P から分派したS U C (社会主義統一センター)、W P I (インド労働党)。これら極左政党は六七年の選挙で、議席の七分の一、得票の一割を得た。④右翼政党——ジャン・サン、ヒンドゥー・マハサバ、スワタントラの三党。勢力はない。⑤地方政党とコミュニナル政党——ガンディ主義に立つL S S (Lok Sevak Sangh・人民奉社会)、グルカ連盟、P M L (Progressive Muslim League・進歩ムスリム連盟)の三つがあるが州全域にわたる影響力はない。Franda, *Political Development and Political Decay in Bengal*, pp. 151—8.

(44) 会議派は過半数に達しなかったが、最大の議席を獲得していた。州会議派は当初連立内閣を作ろうと望んだが党中央の難色に会って挫折した。これと対照的に反会議派野党は迅速な一致を見せた。Ibid., p. 165.

(45) 森・落合前掲書二五九—二六〇頁参照。ただ政府の内部対立は根本的には、ナクサライト問題に対する対応の違いにその端を発している。当時C P I (M)から分離した極左集団ナクサライトの農村武装闘争——地主から実力で土地を奪取し、州の各地に人民権力を建てる闘争——に対して、バングラ会議派は武力鎮圧を強く主張したが、左右共産党は有

和策を採った。特に政府の中核にいたC P I (M)は、この極左政勢で苦境に陥っていた。ナクサライトにつき、坂本徳松・現代インドの政治と社会(法政大学出版局、一九六九年)二九四—三〇四頁、石田保昭・不服従の思想—ガンディをどうのりこえるか(講談社、一九六五年)二一八—二三四頁。

(46) 既に統一戦線の一七名の議員が政府支持の撤回を通告していた。ヴィラ知事はそこで統一戦線が議席の過半数を占めているかどうかを確認しようと、州首相に州議会召集の是非を尋ねた。首相はこれに対し召集に賛成しなかった。

すると知事はこの不同意は州政府が過半数の支持を失っている証左であるとして、政府を免職した(Sen Gupta, op. cit., p. 235)。この知事の行動は国会で批判され、憲法一六四条一項(州大臣は知事の意に反しない限りその職を保持する)の「知事の意に反しない限り」という文言は、知事が恣意的に州内閣を免職できることまで意味しているものではないと、指摘された(Sarkar, op. cit., pp. 141—2)。この後統一戦線のリーダーは、知事の行動が憲法にも反するとしてリコール運動を展開していった(ibid., p. 119)。

(47) Doré, op. cit., p. 270.

(48) Brass, supra note 9, at 199.

(49) 一九五五年、長期間U・Pの党長老の地位にあったパン

ト(Pandit Pant)が中央政界に転出したため、州会議派内のリーダーシップに最初の変化が起こる。パントに代ったサムプルナナンド州首相は党組織を掌握することができず、州会議派は組織部の指導者グプタ(C. B. Gupta)派と首相派に分裂する(Paul R. Brass, Uttar Pradesh, in State Politics in India, pp. 74—75)。六〇年になるとサムプルナナンドを打破して、グプタが首相のポストを獲得する。しかし彼も六三年には党中央の指示で強制的に辞職をさせられる。それは一九六三年の「カマラージ・プラン」(全ての中央政府関係・州首相を辞職させ、それによって会議派の組織統一を回復して、激化の一途をたどっていた派閥抗争に終止符を打つことを目指したもの)が適用されたためであった(ibid., p. 109 note 100)。U・Pではグプタ首相の辞職にもかかわらず派閥抗争が続き、次のクリパラーニ(Mrs. Sucheta Kripalanu)首相も党組織部の支持を得られなかった。

(50) 州議会議席四三三のうち、会議派一九八(議席占拠率三二%)、ジャン・サン九七(二二・五%)、S P D三三(一〇・一%)であった。Brass, Uttar Pradesh, p. 118.

(51) ibid., p. 117.

(52) Brass, supra note 9, at 200—1.

(53) Rao, op. cit., p. 82.

(54) 党内で公認候補者を調整することが難しく、他方公認に

- 漏れた党員は脱党して選挙戦で会議派候補者と争った。このような事態に至るまでのビハール州会議派内部の派閥化の過程も、U・Pのそれと同様のパターンを示している。Brass, *supra* note 9, at 187.
- (55) 第一次連立政府は、会議派以外の五党で構成された（首相はシンン・Mahamaya Rasad Sinha）。これは不信任案でつぶされ、ソニット・ダル党のマンダル（Mandal）政府ができた。しかしこれも不信任を受けたため、ジャストリ（Bhola Paswan Shastri）首相以下三名のみで構成された変則内閣が成立した。森・落合・前掲書二六一頁。
- (56) Dore, *op. cit.*, p. 271.
- (57) 一九七一年にはU・P、西ベンガル州に、一九七一年にはマイソール、グジャラート、パンジャブ、西ベンガルの各州に適用されて、Sarkar, *op. cit.*, p. 227.
- (58) 一五五条「知事は、大統領がその署名捺印した辞令をもって任命する」。
- (59) この点を明確に述べた文献は見出せなかったが、適用決定の場合に会議派中央執行機関が重要な役割を果していることは、断定してよいと思われる。
- (60) 制憲議会では非常事態規定の全般にわたってではあるが、①連邦制の破壊、②特に連邦執行部の掌中への権力集中、③大統領の独裁化、④財政上の州自治の破壊、⑤基本的人権の停止（三五八、三五九条）による憲法の民主的基

盤の破壊などの点が、憂慮されていた。cf. Pylee, *India's Constitution*, p. 305. 三五六条の適用は、これらのうち少なくとも①②は該当していることを示した。

- (61) このような動向を抑制するためには、次のような慣行の厳守が必要であるとの興味深い政策的提言がある。①大統領は諮問機関の助言に基づいて、自らの判断で知事を任命しなければならない。②知事は憲法上の首長であるから、憲法的見地から行動しなければならない。彼は中央政府の代理人ではない。③もし必要があるならば適当な憲法改正をして、知事に対し制度的制約を加えなければならない。④知事は特に自由裁量として委任される事項を除いては、州内閣の助言に基づいて権能を行使しなければならない。⑤若干の例外を除いて、知事は州内閣の助言を受け入れなければならない。 Rao, *op. cit.*, pp. 82—83.

## 結 語

以上の検討によって、インド連邦執行部の制度的特徴及び実態は次の諸点に求められるであろう。

- ①インドに於ては、連邦下院<sup>ロク・サバ</sup>の多数党のリーダーが首相に任命される。独立以降二〇数年間で首相は三人を数えているが、何れも国民会議派（The Indian National Congress）の党員である。大臣会議の構成員である大臣は実際には首相の自由裁量によって

料 任命されるが、ネルー時代初期には大臣の自発的辭職も頻発した

(第一章第一節)。

資

② 大臣會議の中には三層から成る厳格な階層制が存在する。そのうち閣内大臣のみが、慣行の発達によって大臣會議の中に作られた内閣を構成する。また大臣は一定の猶予期間の後に、必ず国会議員に選出されなければその職を失う(第二節)。

③ 閣議を主宰するのは首相である。また内閣の内部には内閣委員会(常設と特別)が組織されており、各大臣は何れかの内閣委員会に所属する。ある種の委員会は一種の閣内内閣の觀を呈した(第三節)。

④ 予算案に関しては、一部の大臣のみが事前提示を受けている。大臣は通常国会での審議に参加するが、票決権はない。政府の膨大な権限を最終的に行使するのは首相であるが、その範圍は首相の指導力によって左右される。シャストリ時代を例外として、ネルー、ガンディの指導力は強固なものである(第二章第一節)。

⑤ 連邦の執行権は法文上大統領に属しているが、その権能の行使に当っては大臣會議の「補佐と助言」を受ける。政府の全ての執行行為(all executive action of the Government)は大統領の

名に於て行われるが、実際には國務大臣の確証があればよい(Chitralekha v. State of Mysore, Ram Krishna v. Union of India)。但し大統領は、連邦行政と法案に関する大臣會議の決定やそれらに関する資料の提供を、首相から受ける。また大統領の立法的権限である国会閉会中のOrdinance公布権は、国会立法権を侵奪しており、問題が多い(第二節)。

⑥ 大統領の地位はイギリス国王ほど名目的ではなく、ある程度の影響力を行使しうる。しかし成長した慣行によれば彼が自律的に政治問題に介入することはできない(第三章第一節)。

⑦ 大統領選挙の方法は複雑な間接選挙制である。その実態は一九六七年を契機にして、次の一九六九年には会議派内の左右両派のイデオロギー闘争が反映されて、激烈なものとなった(第二節)。

⑧ 大統領統治は、一九六九年迄の事例では大旨非会議派州政府を打倒し、会議派が州政権を奪回するために濫用されてきた。その決定は中央政府の首相、会議派執行機関、大統領、州知事などが一体となって行っている。そしてこの三五六条の積極的行使によって州自治の破壊が進行している(第四章)。

これを総括してみれば、インド連邦執行部は一九六九年迄の時

点では首相 (Prime Minister) の強力な指導力の下に運営されてきたことが理解される。制憲議会で連邦制国家を統合するために設置された大統領 (Rashtrapati) は、首相の統率する大臣会議の補佐と助言に従って、その権能を行使してきた。結局インドは連邦下院の多数党のリーダーが首相に選出され、その首相が国会の信任を得て政府権限を最終的に行使するという、典型的な議院内閣制を形成してきたのである。その後のインド政治の展開の中でもこの事情は変化してないと思われる。三五六条の行使に加えて、国家非常事態権を発動したガンディ首相の指導力は、ますます強固にまた不動のものになってきている。<sup>(1)</sup>

- (一) の問題の事情は、Richard L. Park, Political Crisis in India, 1975, in Asian Survey, vol. XV No. 11, 1975, pp. 996—1013. Norman D. Palmer, India : 1975—Democracy in Eclipse, in Asian Survey, vol. XVI No. 2, 1976, pp. 95—110 が詳しい。

## The Structure of the Indian Union Executive

Masaki INA

Introduction

This is an article which tries to introduce the institutional characteristics and realities of the Indian Union Executive until 1969.

Chap. I. The Organization of the Government

Sec. 1. The Formation of the Government

Sec. 2. The Position of the Government Members

Sec. 3. The Cabinet

In India the Prime Minister is elected from the leader of the majority party in the Lok Sabha. Practically members of the Council of Ministers are appointed or dismissed by the Prime Minister's discretion. In the Council of Ministers there exists a strict hierarchy. In the Cabinet some Cabinet Committees has been organized.

Chap. II. Powers of the Government and the President

Sec. 1. Powers of the Government

Sec. 2. Powers of the President

The Prime Minister finally exercises the enormous powers of the Government but its extent depends on his leadership. The Executive power of the Union shall be vested in the President, but the President must follow the aid and advice of the Council of Ministers in the exercise of his function.

Chap. III. The Position and the Election of the President

Sec. 1. The Position of the President

Sec. 2. The Election of the President

The position of the President is not so nominal as that of the Queen of England. But according to the established practice he cannot interfere in political questions. The method of the election is the complex indirect system. In 1969 the election became furious because of the ideological struggle in the Congress Party.

Chap. IV. The Presidential Rule

Sec. 1. Meanings

Sec. 2. Cases

Sec. 3. The Problem of Article 356

The Presidential Rule had been abused in order to overthrow non-Congress State Governments till 1969. By the use of this article 356 the destruction of the State self-government is in progress.

Conclusion

To summarize above the Indian Union Executive had been administered under the strong leadership of the Prime Minister. The Parliamentary Government had been established until 1969. And recent circumstances don't deny the strong position of the Prime Minister.