

インドの中央・州関係の展開

—協調的連邦制への可能性—

近 藤 則 夫

はじめに

- I 中央・州関係の不安定化と中央・州関係
- II 行政改革委員会における中央・州関係の検討
- III 非会議派州政権の分権化要求
- IV サルカリア委員会と政党
- V 1980年代末以降の働き
- VI まとめ

はじめに

1947年に分離独立して以来インドの国家統合における2つの最も重要な制度は、選挙制度に基づく制度化された政党政治、つまり選挙政治と、もうひとつは連邦制^(注1)であったといつてよいだろう。インドのような多民族社会が、一つの権力機構の下で長期にわたり共存するためには、さまざまな構成要素(民族、階級、階層など)の間の紛争や利害関係を柔軟に調整するメカニズムが必要なことはいうまでもない。選挙政治は、政党—選挙民というパイプを通じてさまざまな利害関係が動的なプロセスにおいて調整されるメカニズムを提供した。もっとも選挙政治それ自体は人々の政治的代表を確定しその代表間で利害関係の調整を行う場を提供するにすぎず、選挙政治には社会的・経済的少数派や弱者の利害関係を無視しがち、利害調整過程がきわめて緩慢、政党の党利党略の場となりや

すいなどの大きな欠点が指摘できる。そのような場合、選挙政治の調整機能は有効に働かず、紛争の潜伏化、または拡大につながり、かえって国家統合にマイナスとなることもありうる。理論的には国家統合への貢献はプラスともマイナスともなりうるのである。しかしインドが独立時に与えられた歴史的初期条件から実態としてそのようなマイナス面は押さえられてきた。

そのうち初期条件としてとりわけ重要な要因は2つ指摘できよう。1つは、ネルー首相の率いる国民会議派の存在であった。会議派は1960年代中頃まで「一党優位体制」といわれる体制を維持し、独立時に制度として与えられたが実際に定着しうるかどうか不安定な状態にあった憲法に代表される基本的諸制度を実態として定着させた。その過程で選挙政治が国家統合に与えるマイナス面が現れる可能性を防ぐことに大きく貢献した。2つめの要因はインド社会の分裂性そのものである。民族、階層、階級、カースト、言語、などインドほど多様な集団をかかえる国は世界に見当たらないといつてよい。このような幅広い分裂性、不均一性のゆえに中央で体制を維持する会議派政権を揺るがすような強力な反中央のまとまりが生まれることはきわめて困難で、相対的に強力な政党(=会議派)が制度的基盤を固める中央に対立する強力な反

中央は生まれなかった [Manor 1998]。

以上のような初期条件はしかしながら1960年代後半以降次第に規定力が弱まってくる。1967年の総選挙では会議派は大きく後退し、多くの州で非会議派政権が登場する。そのような状況下で従来は押さえられてきた選挙政治の国家統合に対するマイナス面が現れる可能性が高まってきた。理論的にいえば、地理的に一定のまとまりをもつ民族が他の民族または中央政府との緊張を高め、統一国家から離脱する方向に向かうということが民主主義的な選挙政治の結果として現出する。領域的基盤を持たない階級的、階層的対立・緊張関係は地理的領域を要求する分離的動きに必ずしも繋がらないが、領域的基盤を持つ民族的対立は分離主義に結びつく場合が往々にしてある(注2)。インドの連邦制はそのような分離主義的傾向に対処する制度的基礎を与えるものでもある。

インドの連邦制は多民族をひとつの国家に包摂する制度であり、さまざまな紛争や分離主義的動きに対処する仕組みという側面も持つ。その対処の仕組みは、大きく分けて3つ考えられよう。第1の要素は、中央と州、州と州という憲法的、民族的、領域的分割の構造そのものである。そのような分割の構造のおかげで中央と州、州と州の紛争は局地化・限定化することができ、中央は個別的に有効な手段を取ることができた。この点に関して1956年の言語州への大規模な再編成は大きな意味を持つ。なぜならば言語州への再編成を引き伸ばしにすること自体が全インド規模の紛争の焦点になり得たからである(注3)。全インド的広がりを持ちうる紛争の種をネルー政権が十分強力な時期に処理したことは長期的に見ると大きな不安材料を除いたこ

とになる。

第2の要素は、そもそも紛争、緊張が起きないように利害関係を不断に調整するメカニズムの存在である。インドにおいては中央・州、または州間の行財政権の関係を規定する非常に精巧な憲法的、行政的メカニズムが発達している。例えば憲法の第7付則では行財政権限が中央事項、州事項、および中央と州の共同管轄事項に明確に区分され権限をめぐる紛争ができるだけ起きないように制度化されている。財政委員会や計画委員会は中央対州という垂直的財源の分配、または州間の水平的財源の分配の仕組みを必要に応じて定期的に改正し中央政府、州政府間の財政バランスを調整してきた。またインド特有の制度としての「インド行政職」や「インド警察職」といった「全インド職」(注4)は中央と州の間の行政関係を円滑化する重要な役割を果たしている。このようなさまざまな利害関係調整メカニズムが紛争防止に大きな役割を果たしていることは疑いない。

しかし紛争が激化し、調整機能が柔軟に働かなくなる場合をインドはしばしば経験している。そのような場合、紛争を強制的に封じ込めるためのメカニズムをインドは持つ。これが第3の要素である。中央政府による州政治の強制的接收を定めた「大統領統治」(注5)の仕組みや、非常事態宣言下では連邦的な分権制から単一な政治行政体となるさまざまな仕組み、そして最終的には中央による軍事的抑圧力である。実際、中央政府は国家体制を維持するためにさまざまな強制力を州政府に対して実際に行使してきた。州政治において政権が州内の治安を維持できなくなったり、議会において多数を失い州政権の統治能力が低下してしまう場合中央政府は州政

治に介入し必要とあらば州政治を接收した。また1980年代から90年代前半にかけてのパンジャブ問題、現在まで解決の様相を見せていないカシュミール問題、独立以来の東北諸州における分離主義的動き、などに対しては軍事力によって事態を押さえつけてきた。紛争を局地化し抑圧することは国家統合を維持する上で避けて通れない面があるが、抑圧対象が民主的な選挙によって生まれたものであれば、それは明らかに多数派による少数派の支配となる。それは民主主義体制全体がその一構成要素の民主主義部分を抑圧するという矛盾となっている。このような連邦制を強制的に成り立たせている仕組みのためインドの連邦制は真の連邦制ではなく「擬似連邦制」であるとも言われる(注6)。

本稿の目的はインドの連邦制における中央政府対州政府関係というインドの国家統合の要となる議論を検討することによって、連邦制を構成する主要なアクター間で連邦制に対する認識がどのように変化してきたか検討することである。民族間、階層・カースト間、階級間などの統合という「国民」レベルの統合は「国家」統合ときわめて密接な関係にあるが、本稿は範囲を限定して中央・州関係という形での国家統合に焦点をあてる。中央レベルでも多党化が進む1990年代の政治環境において主要な政治的要素の間で連邦制に関する認識がどのような均衡点にあるのか知ることはインド民主主義体制の安定性を考える上でもきわめて重要である。

I 中央・州関係の不安定化と中央・州関係

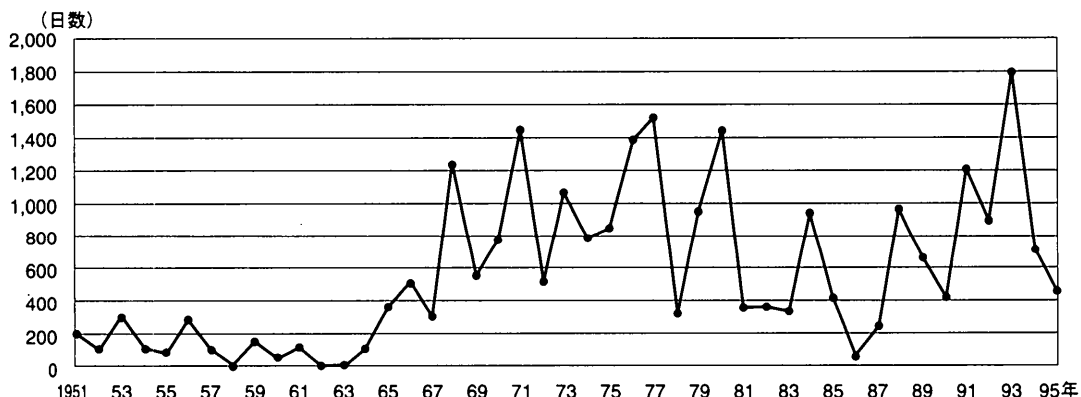
独立から1950年の憲法制定を経て確立した連

邦制の枠組みの見直し、特に中央・州関係の見直しが政治の場で本格的に議論されるようになったのは、67年の総選挙以降であると一般にいられている。それは1967年以降多くの不安定な非会議派政権が州レベルで誕生し、それに伴って中央・州関係も不安定化し多くの問題点が噴出したからである。中央・州関係の不安定化は、例えば図1で明確に示される。図1は1950年から95年まで大統領統治がどの程度導入されたか示したものである。中央による州政権の接收を認める大統領統治は、政権が議会過半数の支持を確保できず州政権が不安定化した場合や1980年代後半から90年代にかけてのパンジャブで見られるようにテロリズムが激化して州政府が対処できなくなった場合など憲法が本来的に意図した方向での導入もある。しかし、中央政権が意にそぐわない州政権を打倒する場合の介入の道具として適用される場合もあった。つまり州政権自体の不安定化と統治能力低下と同時に、中央から州への介入という2つの密接に関連する事態から生じるものである。

ネルー時代に比べ、1960年代後半以降如何に大統領統治が多く導入されているか一目瞭然である。インディラとラジーヴ・ガンディーの会議派(I)^(注7)政権下の1980年代は若干落ち着く傾向を見せるが、90年代前半は再び頻繁かつ長期に適用されるようになっていく。このような大統領統治適用の頻度の変遷が示すのは、1960年代後半以降、州政権の不安定化およびそれと密接な関係にある中央の介入傾向、すなわち中央・州関係の不安定化が明白に現出しているということである。

このような変化が生じた大きな理由の一つは選挙政治の変質がある。先に述べたようにイン

図1 大統領統治の延べ適用日数



(出所) Lok Sabha Secretariat, *President's Rule in the States and Union Territories*, Government of India Press, New Delhi, 1989, および 1996, より筆者作成。

(注) 横軸の当該年において大統領統治の下に置かれていた日数を全ての州および連邦直轄領について合計したものの。ジャンムー・カシュミール州の「知事統治」(Governor's Rule) は計算に含めていない。

ドでは1960年代の初めまではネルーの指導の下で「一党優位体制」といわれる会議派を中心とする安定的な政党システムが中央政府と州政府を貫く形で存在していた。一党優位体制下では中央および大半の州において会議派が政権を握っており、中央と州の関係は会議派という政党の内部過程で調整された、とされる^(注8)。しかし1964年のネルーの死、60年代半ばの相次ぐ経済危機と経済政策の挫折、65年の第2次印パ戦争の勃発と負担の急増、会議派内の指導権争いなどによって会議派の人氣が低落し、67年の選挙では多くの州で非会議派州政権が成立し中央・州関係の矛盾があらわになる。また会議派内の権力闘争を勝ちぬき、野党勢力を押さえ込むためにもインディラ・ガンディー政権は中央集権的な性格を強めざるを得ず、そこにおいて力を蓄えつつある州レベルの非会議派政権とのさまざまな軋轢が展開する状況が顕著になる。このような諸要因によって中央・州関係は不安定化し、中央・州関係が政治問題化する状況が生

まれるのである。

以下では行政改革委員会の設置からはじめて、1967年の総選挙以降に成立した非会議派州政権の中央・州関係に関する諸要求、そして中央政府レベルで87年に提出された「中央・州関係委員会」の報告書を検討し、会議派中心の政党システムが激変する60年代半ば以降に中央・州関係がどのように政治的争点とされたのか検討する。

II 行政改革委員会における中央・州関係の検討

1960年代半ば以降、本格的に中央・州関係が検討されたのは行政改革委員会における検討が最初である。先に述べたように1960年代半ばの経済破綻によって会議派中央政権は政治的に何らかの対応をせざるを得ない状況に陥った。特に会議派が「社会主義型社会」実現のための要とした経済計画体制 (Planning System) を中心

とする行財政制度の包括的改革は、経済再建との関連で大きな焦点となった。そのような政治的文脈の中で中央政府が1966年1月に設置したのが「行政改革委員会」(Administrative Reforms Commission)であった(注9)。モラルジー・デサイ (Morarji Desai) を委員長とする同委員会は主要10項目について詳細な検討を行ったが(注10)、そのなかのひとつに含まれたのが中央・州関係であった。委員会はその報告書の作成のためにいくつかの研究チームを発足させ詳細な検討を行った後に報告書を提出している。中央・州関係についての研究チームは1966年5月に設置され、67年10月に報告書を提出した。それに基づいて委員会は1969年6月に最終的な報告書を提出している。これが独立後中央政府が中央・州関係について検討した最初の本格的な報告書である。

委員会本体の報告書は、1967年2月に行われた連邦下院および州立法議会に対する第4次総選挙の結果多くの州で非会議派政権が成立するという政情の変化を視野に入れている点で研究チームの報告書と若干のニュアンスの違いがある。すなわち、中央の会議派政権と州の非会議派政権の緊張が激化する可能性を示唆しているのである。にもかかわらず、報告書の基調に変更はなく、大きな制度的改正は必要ないとの考えを示した。報告書によると、総選挙の結果成立した非会議派州政権、なかでもインド共産党(マルクス主義)を中核とするケーララや西ベンガル州の連合政権は確かに州の自治権拡大と分権化を求めているものの、基本的にはインドの統合を支持し、かつ中央・州関係の見直しも行財政次元の見直し要求を主としていると指摘された。このような事情も考慮して、結局委員

会は、中央・州関係の円滑化と行政の効率化のためには憲法改正のような大きな改革は必要ないとした [Ministry of Home Affairs 1980, i,ii]。表1が勧告のポイントである。

報告書の要点は以下のとおりである。報告書は中央・州関係の最も大きな問題は財政関係にあるとした(注11)。とりわけ重要な問題は中央政府から州政府への計画事業の実施のために貸し付けるローンの返済が滞りがちのため、中央政府に対する州政府の債務が累積している点であった。委員会は債務返済が大きな政治問題となっている現状を指摘し、その改善のための方策を提言する。他の重要な検討項目は、知事 (Governor) の役割、憲法第263条の「州間評議会」(Inter-State Council) の設置、州間の河川水の分配の取り決めに関する問題、憲法的に州政府の管轄下にあるべき治安維持機能への中央政府の介入の問題、高等裁判所判事の任命、一般的な分権化要求などであった。これらの財政関係以外の諸点に関していえば、委員会の基本的な視点は、中央政府が州政府に制度的に割り当てられている領域へ恣意的に介入することを如何に防止するか、ということが中央・州関係の円滑化の決めてである、という点であった。しかし委員会は円滑化のため抜本的な制度改革は提言しなかった。求めた主な制度的変革は、もともと憲法で設置が認められている州間評議会の設置、および同評議会における知事の裁量権に関するガイドラインの作成などであった。委員会は、例えば州へ知事が任命される場合、中央が州首相に予めその意向を確認する健全な「慣習」 [Ministry of Home Affairs 1980, 23] が存在することをあげ、政党政治の成熟、相互理解の累積などによって中央・州関係が安定化

することが望ましいと考えたのである。

以上のように勧告が求めた制度的改革はきわめて限定的なものであった。しかし、そのような限定的改革でさえ結果的にみると中央の政策にはほとんど影響を与えなかった。例えば1971

年5月にインディラ・ガンディー首相は連邦議会上院 (Rajya Sabha) で州の権限拡大を検討するための委員会を設置すべきとの要求に対して、そのような委員会の設置そのものが州の分権化要求に火をつけかねない、より大きな権限の付

表1 1969年行政改革委員会・中央・州関係委員会

「基本的に現行憲法を大きく制度的に変更する必要は認められない。中央・州関係を円滑なものにするためには憲法改正よりも健全な慣習の成長が必要」

- ・中央政府の州管轄事項において果たすべき役割は、全体的評価・計画、知識の普及、ガイダンス、先導的役割などに力点を置くべきであり、それ以上の役割は控えるべき。
- ・財政・計画関係

中央の州に対する計画事業の総額がまず決められ、次にローン額が決められるべき。贈与の形での援助の一定部分は国家的重要性をもつ事業のために連結されるべき。州の計画事業が未達成な場合、それと連動して支出された中央政府の助成額が、州の計画支出額と比例して許される額を超えた場合、超えた部分は中央の助成額から差し引かれるべき。「その他開発ローン」は廃止されるべき。中央助成事業は可能な限り少なくすべき。

計画事業に対して与えられるローンは生産的の事業に対してのみ与えられるべき。非生産的の事業に対しては贈与で。中央政府のローンの元利の返済基金の設立に関しては専門家委員会の答申を求めるべき。財政委員会は計画事業の贈与分配に関する原則についても勧告しうるようにすべき。相互調整のために計画委員会の委員何名かは財政委員会の委員を兼任。財政委員会は州政府職員の給与増加についても考慮すべき。大蔵省計画財政局の強化。州政府は灌漑、電力など大型事業の受益者に適切に料金を課すべきである。
- ・知事の役割

行政経験が豊富で、公正かつ人格的に評価が高い人物が推薦されるべき。任命の前に州首相と事前に相談するという慣習が守られるべき。「州間評議会」で知事の裁量権に関するガイドラインを作るべき。大統領への任意の報告書、州法の大統領への留保は知事自身の自由裁量権に基づいて行うべき。州政府が議会で多数を失ったと信じるべき理由ができた場合、議会で信任を確認するようすべきである(州首相が信任を得ていると主張しているときでも)。州政府の主要政策が議会で否決され州首相が議会の解散を助言した場合はそれに従って議会を解散するべき。情報の収集。
- ・「州間評議会」と「州間水紛争」

前者の設立を勧告。州間の水系利用に関する紛争に関しては3年の仲裁期間でも解決できない場合は裁決機関を構成し強制的裁定で決着を。
- ・治安維持。

中央政府は州政府の了解の下、またはその裁量で、州の警察を助け治安維持のために軍力を展開できる。
- ・高裁の判事の任命は現行通り。
- ・中央政府の代理 (Agent) として行政を州政府が行う場合でもできる限りの分権化を。

与によって州の諸資源が増えるということはないし心情的に国家の統合が進むということもない、また、現行の憲法体制でも中央・州関係は適切に調整できる、として要求を拒絶している^(注12)。また州間評議会の設置という本来憲法に規定されている事項に対しても対応はきわめて冷ややかであった。それが設置されるのは、V・P・シン(V. P. Singh)を首班とする非会議派諸政党連合の国民戦線政府が成立する1990年5月を待たなければならなかった。

このような状況は当時の政情と密接な関係がある。1967年の総選挙での大幅な勢力後退を経験して弱体化した会議派は69年にはインディラ・ガンディー派の会議派(R)と州レベルに基盤を持つ党有力者を中心とする反インディラ・ガンディー派の会議派(O)に分裂し、政権の座を求めて激しく競合する^(注13)。そのような党の分裂、野党との競合という困難な政情下でインディラ・ガンディー首相が国民の支持を糾合するためにとった路線は「社会主義型社会」建設の加速をスローガンとする銀行国有化など一連の社会主義路線の強化であり、1971年5月の連邦下院選挙で打ち出した貧困大衆に直接的に訴える「貧困追放」のスローガンであった。このような社会主義路線の強化、政党を通さず直接的に貧困大衆に支持を訴えるポピュリズム的な諸政策の強化は、とりもなおさず中央政府の強力な行財政的指導力を前提とするものであった。また、人気の絶頂にあった1972年を過ぎ人気の低落、支持基盤の弱体化が顕著になる時期には、インディラ・ガンディー政権は、会議派か否かを問わず州レベルの有力な指導者、政党を中央に対する脅威と見なし、有力な指導者、野党が州レベルで成長することをさまざまな戦略によ

って阻止しようとした。そのような戦略のうちでも、州に任命される知事を通じての影響力の行使、とりわけ大統領統治による州政府への介入は多用された「道具」であった。したがって行財政的にも、政治的にも中央政府の権限を弱め、州の発言力を強める要求は、それが行政委員会報告のようにささやかなものであっても、受け入れる余地はほとんどなかったのである。

このようなインディラ・ガンディー政権の行財政的中央集権化を求める方向性、および州政権への介入的傾向、つまり中央集権化傾向は、非会議派州政権にとっては受け入れがたいものであった。インディラ・ガンディー政権の中央集権化の傾向に対して非会議派州政府がどのような反発を示したか次に検討してみたい。

III 非会議派州政権の分権化要求

1967年の選挙の後、非会議派政権が多くの州で成立すると、会議派の中央政府と非会議派州政権の間の緊張が本格的に表面化し、その緊張が中央・州関係の見直し要求という形で顕在化してきたことは前に述べた。ここでは非会議派州政権のうちでも中央・州関係の見直しをせまった代表的な例を取り上げ、検討してみたい。最初にタミル・ナードゥ州のドラヴィダ進歩連盟(Dravida Munnetra Kazhagam, 以下 DMK) 政権を取り上げる。

1. タミル・ナードゥ州の DMK 政権

DMK は1949年にできた政党で、独立以前からの反ブラーマン運動、自尊運動(Self-respect Movement)の系譜に位置づけられる政党である。ドラヴィダ民族主義、文化主義を掲げ^(注14)、伝統的に会議派の支配を北部インドのブラーマ

ン支配と見なし反発する傾向が強かった。しかし DMK は1962年の総選挙にはタミル・ナードゥ州（当時はマドラス州と呼ばれた）で一定の地保を確保すると同時に、反会議派・反中央のトーンを徐々に弱め、インドの統合を支持し、實際上その主張をインド憲法体制の限界内に内化した。にもかかわらず、1965年の反ヒンディー運動の高まりの波にのり、反会議派中央を掲げて67年2月の選挙で大勝した DMK は憲法体制内で最大限の自治権、分権化を要求する方向性を明確にした。政権獲得後の1967年4月には C・N・アンナドゥライ (C.N. Annadurai) DMK 州首相は中央・州関係で権限の分配を見直すための委員会の設置が必要であると述べている [Government of Tamil Nadu 1971, 7]。そして州自治の強化を目指し、中央・州関係の見直しのために DMK 政権が設置したのが、P・V・ラージャマンナル (P.V. Rajamannar) を委員長とする「中央・州関係検討委員会」(以下、「ラージャマンナル委員会」)であった。

同委員会は1969年9月に設立され、71年5月に報告書を提出している。DMK 政権は同報告書を直ちに中央に送付している。また DMK は政府部内の検討などを経て1974年4月には同報告に基づく州政府の見解を示し、ラージャマンナル委員会の勧告を中央政府が受け入れ憲法を改正するように決議した。1971年の報告書の提出から中央政府に対する決議が行われる74年まで3年のギャップがあるのは、今や責任政党として州政権につくことによって既得権益化し63年以前のように明確に分離主義的スローガンを唱えることが難しくなった DMK の変質と密接に関係している^(注15)。インド憲法を基本的に認めその意味で体制内化せざるを得なかった DMK

内で一定の調整過程があったことを推察させる。ラージャマンナル委員会報告と DMK 政権の勧告とは完全には同じではないが、しかし基本線はまったく同じであるといつてよい。すなわち、「真の連邦制においては、連邦政府は国防、外交、通信、通貨に関する権限のみを持つべきである。他の全ての権限および残余権限は州に付与されるべきである。連邦政府と州政府は各々の領域では完全に独立であるべきである」 [Dravida Munnetra Kazhagam 1983, 17]、というものである。これは中央と州の立法・行政領域を完全にコンパートメント化し連邦制内で最大限の分権化を要求するもので、その意味できわめて過激な要求であった。このような要求が中央になされたのである。したがって、インディラ・ガンディー会議派中央政権の態度は、ほぼ完全な無視としかなりようがなかった。

当時の政情は、1971年3月に行われた連邦下院議員選挙ではインディラ・ガンディー首相率いる会議派(R)は、タミル・ナードゥ州では DMK に惨敗したものの、全インドレベルでは表2に見られるように518議席中352を得て大勝を収めた。また同年12月にはパキスタンとの第3次印パ戦争で圧倒的な勝利を収め、人気の絶頂にあり、政権はきわめて安定していた。したがって自らが持つ行財政的権限、政治的権力を犠牲にして一部の州の自治権拡大要求を許容する政治的必要はまったくなかったといつてよい。また、1974年以降は、経済不振を背景として J・P・ナーラーヤンを指導者とする反会議派運動が盛り上がり首相は窮地に陥り、ついに75年6月には憲法に基づいて「非常事態宣言」を発し民主主義的な機能を停止してしまうことになるが^(注16)、このような危機的状況においては逆

表 2 主要政党の連邦下院議員選挙結果

年	選挙 議席	投票率	会議派		インド共産 党		インド共産 党 (マルクス主義)		大衆連盟/ インド人民 党		ジャナタ党		ジャナタ・ ダル	
			得票 率	議席	得票 率	議席	得票 率	議席	得票 率	議席	得票 率	議席	得票 率	議席
1952	489	45.7	45.0	364	3.3	16			3.1	3				
1957	493	47.7	47.8	371	8.9	27			5.9	4				
1962	494	55.3	44.7	361	9.9	29			6.4	14				
1967	520	61.2	40.8	283	5.0	23	4.4	19	9.4	35				
1971	518	55.3	43.7	352	4.7	23	5.1	25	7.4	22				
1977	542	60.5	34.5	154	2.8	7	4.3	22			41.3	295		
1980	542	56.9	42.7	353	2.6	11	6.1	36			18.9	31		
1984	542	63.6	49.1	405	2.7	6	5.7	22	7.7	2	6.9	10		
1989	543	62.0	39.5	197	2.6	12	6.6	33	11.4	86			17.8	142
1991	543	55.2	36.5	232	2.5	14	6.2	35	20.1	120			11.9	56
1996	543	57.9	28.8	140	2.0	12	6.1	32	20.3	161			8.1	46
1998*	543	62.0	25.8	141	1.8	9	5.2	32	25.6	182			3.2	6

(出所) 各選挙の「インド選挙委員会報告」。*1998年の場合はインド選挙委員会のホームページ (<http://www.eci.gov.in/1998年12月20日アクセス>) より筆者作成。

に州の自治権拡大・分権化要求はすなわち中央政権の弱体化を狙ったものと認識せざるをえなかったのは想像にかたくない。したがってこの時期は権力の絶頂期にあった時とは別の理由で州の自治権拡大・分権化要求には応じられなかったのである。

インドの現代政治史においては1967年の総選挙の次の政党政治の転換点は、77年3月の第6次連邦下院総選挙にある。選挙の結果、中央で中央集権的なインディラ・ガンディー会議派(I)政権が崩壊し、会議派(O)、大衆連盟(Jana Sangh)、インド・ローク・ダル(Bharatiya Lok Dal)、そして社会党(Socialist Party)が融合してできたモラルジー・デサイを首班とするジャナタ党政権が成立した。選挙綱領で非常事態宣言期になされた中央主権的な内容をもつ第42次憲法改正を否定し、また憲法356条に基づく大統領統治

制度の見直しを主張するジャナタ党政権の登場は[Janata Party 1977, 9], 分権化へむけての好ましい環境と期待された。しかし、ジャナタ党政権がすぐさま行ったことは実際は会議派政権が行ってきたことの繰り返しであった。ジャナタ党中央政権は民意を問うという名目で4月末に9つの会議派州政権に大統領統治を導入し6月に選挙を行って各州会議派政権を打倒してしまうのである。この時期に積極的に中央・州関係の見直しを求めたのは、むしろ、新しく成立した西ベンガル州のインド共産党(マルクス主義)(以下 CPI(M))を中心とする左翼戦線政府である。インド共産党や、1964年に同党から分離した CPI(M)が参加した連合政権は、57年、69年のケーララ、68年、70年の西ベンガルのように政権の不安定性から中央の介入を許し州政権を打倒された苦い経験をもつからである。した

がって、中央でジャナタ党政権が成立し州レベルでも多くの非会議派政権が誕生するという政治環境下で CPI(M)が積極的に中央・州関係の見直しを求めるのは自然な成りゆきであった。

2. 西ベンガル州左翼戦線政権

1977年6月に成立した CPI(M)のジョティ・バス (Jyoti Basu) を首班とする左翼戦線内閣は同年12月に中央・州関係に関する文章を採択し公開した。その要点は以下のようなものであった。すなわち、連邦制を強化するためには強い中央と同時に強い州政府の存在が不可欠であり、連邦制の中で中央政府の役割は基本的に国防、外交、通貨、通信、経済的調整など調整機能にとどめるべきであって州へ不必要な介入は控えるべきである、と。また、大統領統治制度の廃止、州が財政危機に陥った場合中央が介入できる仕組みの廃止、知事が州法を留保できる仕組み^(注17)を廃止し州議会が州の立法過程では至高のものとするべきこと、憲法で保障されている州の管轄事項に対して中央が立法する権限を削除すること、残余立法権を州の管轄事項とするべきこと、州の財政権の強化、全インド職の廃止、計画や経済の調整については中央は国家開発評議会 (National Development Council) を強化しそのガイドラインに従うべきこと、中央の計画委員会 (Planning Commission) を制定法上の機関とすべきこと、中央は準軍隊などを派遣することによって州の治安維持に勝手に干渉するべきではないということ、憲法370条に規定されているジャンムー・カシュミール州の特別な地位が保持されるべきこと、などを主張した^(注18)。

西ベンガル州左翼政権の要求の特色は、分権化を強く主張するものの、1974年のタミル・ナ

ードゥ州 DMK 政権が求めたような中央と州の間の機能の完全なコンパートメント化は必ずしも求めなかった点にある。強い中央と強い州の両立、中央・州間の調整の重視などがそのことを示している。タミル・ナードゥの DMK がいわば民族主義政党であるのに対して、左翼戦線が階級的イデオロギーに基づく政党で中央政府の国家統合に果たす役割、経済計画において果たす役割を積極的に評価する傾向をもつことがその大きな要因であろう。左翼政権は文章を公開する前にジャンムー・カシュミール州の州首相シェイク・アブドゥラー (Sheikh Abdullah) とは協議を行っているがタミル・ナードゥ州の DMK 政権州首相カルナニディ (M. Karunanidhi) とは行っていないことがこのような方向性を物語っている [Department of Information and Cultural Affairs 1978, 11]。

州政府は以上の分権化要求を中央政府および各州政府に送付し、議論の機運を盛り上げようとした。州政府の中ではジャンムー・カシュミール、パンジャブ、ケーララなどの非会議派、非ジャナタ政権が積極的な反応を示した [Department of Information and Cultural Affairs 1978, 9-12]。しかし、デサイ中央政権は中央の権限の弱体化は望まず、要求を正式には取りあげなかった [Department of Information and Cultural Affairs 1978, 1-2]。そもそも西ベンガル州におけるジャナタ党と CPI(M)の関係は協力的というよりも競合的であり^(注19)、1977年5月の時点での州立法議会選挙での選挙協力についての協議でも結局物別れに終わり、CPI(M)は選挙後に中央政権への参加を辞退している [Limaye 1994, 344]。またジャナタ党政権は旧大衆連盟とチャラン・シン (Charan Singh) やジ

ヤグジーバン・ラーム (Jagjivan Ram) などその他の勢力の主導権争いが深刻化し政権が不安定化しつつあった。このような事情からも分権化要求、州自治権拡大に積極的に応じる状況ではなかった。

ジャナタ党政権は内紛のために結局1980年に崩壊し、同年1月の第7次連邦下院選挙でインディラ・ガンディーの会議派(I)が中央政権に返り咲くことになる。インディラ・ガンディー会議派(I)政権はジャナタ党政権と同じく非会議派州政権に介入し再び中央・州関係の緊張、不安定化を招いた。すなわち、同年2月には9つの非会議派州政権に大統領統治が適用され、5月末に選挙が行われることになるのである。パンジャブ州でも会議派(I)はシク教徒過激派を使ってアカーリー・ダル (Akali Dal) を揺り動かし、同党から政権を奪還し、ダルバラ・シン (Darbara Singh) を州首相として政権を発足させる。これに対してアカーリー・ダルは1981年ごろから反会議派(I)の運動を展開し、その過程で中央・州関係の見直しを求める。1980年代を通じてインドを揺るがすパンジャブの分離主義の発端である(注20)。次にパンジャブの分離主義運動そのものではなく本稿の趣旨に従って中央・州関係に関してアカーリー・ダルがどのような要求を行ったか検討してみたい。

3. パンジャブ州のアカーリー・ダル

アカーリー・ダルは反英運動とシク教寺院改革運動の過程で1921年に創設された党であり、60年からはシク教徒多数派の州 (パンジャービー・スーバ) の設立要求を積極的に展開し66年の旧パンジャブ州分割、シク教徒多数派州のパンジャブ州創設に大きな役割を果たした。また同党は農業で繁栄したジャート・カースト

のシク教徒富農層を中心とする政党という性格も持つ。同党は1967年、77年の選挙で州政権を得たが、野党にあった73年10月にその運営委員会で出されたのがいわゆる「アナンドプル・サーヒブ決議」(Anandpur Sahib Resolution)^(注21)である。この決議は当時はほとんど注目を集めなかったが、1978年10月に開かれた同党の全国大会で同決議をベースにして12の決議がなされたのち同党の基本的政策として焦点となった^(注22)。アカーリー・ダルがこのアナンドプル・サーヒブ決議をたてにアジテーションを本格化するのは、1980年にインディラ・ガンディー首相の会議派(I)の介入を受け州立法議会選挙での敗北で政権を失った後の81年からである。アカーリー・ダルは同年9月に中央政府に対して45項目要求を提出し、翌月にそれを15項目要求に再編して再提出した。また1982年8月にはロンゴワル総裁(Longowal)のもとで要求実現のために大衆運動を展開した。

パンジャブ州は治安の悪化を理由に1983年10月に大統領統治が導入されるが、しかし、その直接的な原因となったのは上述の穏健派アカーリー・ダルの大衆運動ではない。それは、1978年ごろからシク教徒不満層の支持を集めて成長し、シク教徒の分派襲撃、反対派へのテロ活動を活発化させていたジャイナル・シン・ビンドランワーレー (Jarnail Singh Bhindranwale) から過激派の存在にあった。シク教徒過激派はインディラ・ガンディー会議派(I)とアカーリー・ダル穏健派両方から利用されつつ成長した側面をもつが、その影響力を急速に拡大しアマリツァルのシク教総本山ゴールデン・templに立てこもり州政府は手におえなくなってしまう。インディラ・ガンディー首相は1984年6月に軍

隊を導入して過激派の排除を行ったが、同寺院の冒瀆に反発したシク教徒警備兵に射殺される。それが引き金となり、反シク暴動、シク教徒過激派のテロによる応酬とテロリズムのエスカレーションによって1990年代はじめまでおびただしい流血を見ることになる。

以上のような政情の激変にも関わらずアナンダブル・サーヒブ決議はアカーリー・ダルの基本要件として重要な位置を占めてきた。同決議は、シク教の尊重を求めるほかに、農業近代化への援助要求や農産物買い上げにおいて利益が保証される適切な価格を設定することを求めている点など、パンジャール州の富農層の利害関係を前面に出しているところに特色がある。これら諸点以外の中央・州関係に関するものを重点的に要約すれば以下のとおりとなる。

中央・州関係一般については、中央の機能を国防、外交、通貨、通信に限定すること、公共部門を重視し、また州間の発展格差を考慮して公共部門工場を配備すること、食糧管理区域制度 (Food Zone) の廃止などをあげている。一方パンジャール州独自の中央への要求として、ハリヤーナー州との共同の州都であるチャンディガル (Chandigarh) のパンジャール州への移譲、隣接する州のうちパンジャール話者多住地域をパンジャール州に統合すること、シク教徒など少数派への差別を撤廃しシクの伝統を尊重すること、などをあげた。

以上の中央・州関係一般に関する諸要求はインディラ・ガンディー政権にとっては受け入れがたいものであった。1984年7月の政府報告書では、「アナンダブル・サーヒブ決議の中央・州関係に関する諸提案は憲法にある国家の統合や保全といった基本的概念とは正反対のもので

ある。これらを議論のための基礎として受け入れることはできない」[Government of India 1984, 17], ときわめて明確に拒絶している。

1980年代はじめのインディラ・ガンディー会議派(I)はジャナタ党の自壊で政権を掌中にしたとはいえ、首相個人への権力の集中、会議派党組織の弱体化、長期的な社会経済変動の結果としての伝統的な支持基盤の不安定化とその縮小などさまざまな要因から政権は決して安泰というわけではなかった。このことが野党政権への強引な介入の背景にある。この時期にパンジャール州以外にもインディラ・ガンディー会議派(I)政権が露骨に介入し、野党州政権を打倒しようとした例はジャンムー・カシュミールやアーンドラ・プラデーシュである。そのような介入に至った背景には1983年ごろにまとまりつつあった野党の反会議派(I)への動きがあった。

4. 非会議派州政党的集結と反会議派中央への動き

1983年1月にアーンドラ・プラデーシュ州やカルナータカ州などで州立法議会選挙が行われ、両州とも会議派(I)は選挙で破れ政権を失った。両州はそれまで会議派(I)の安定した地盤と見られており両州を失ったことはインディラ・ガンディー政権にとって痛手であった。特にアーンドラ・プラデーシュでは結党から1年にも満たないテルグ・デーサム党 (Telugu Desam Party, 以下 TDP) によって会議派(I)が敗北したことは大きな衝撃であった。TDP を創設し州首相についたのは人気俳優出身のN・T・ラーマ・ラオ (N. T. Rama Rao) であった。そして会議派(I)政権の苛立ちをさらに増したのはN・T・ラーマ・ラオなど非会議派州政権による反会議派を目標とした結集への動き、およびその動きと

密接に関連する中央・州関係の見直し要求の高まりであった。

最初の動きは上の州立法議会選挙で政権についたカルナータカ州のR・K・ヘグデ (R.K. Hegde) ジャナタ党政権によってなされた。すなわち同政権の呼びかけで1983年3月に「南部州首相会議」(Council of Southern Chief Ministers)の設立のために南部諸州の州首相の会合がバンガロールで開かれたのである [Hegde 1988, 1]。会議にはヘグデ州首相の他にN・T・ラーマ・ラオ州首相や、タミル・ナードゥ、ポンディチェリー連邦直轄領の州首相が参加した。しかし、ケーララの会議派(I)州首相K・カルナカラン (K. Karunakaran) は、会議は国家の統合を脅かすものとして参加を見送っている。会議の目的は中央・州関係の見直しであった。特に財政関係の見直しに焦点が置かれ、財源の州へのいっそうの分権化、州への財政移転における中央の自由裁量の排除などが求められた。また憲法256条、257条の改正によって州の行政権を拡大することも求められた。このような中央・州関係の変革を求める動きはその後加速し、同年5月から1984年1月にかけて主要野党による一連の会談 (Conclave) が行われることになる。

1983年5月にはアーンドラ・プラデーシュ州ヴィジャヤワダで会談が開かれ、4人の州首相を含む14の政党が参加した。会議ではインドが直面する問題の多くは会議派中央政権の存在に関係する、との考えから中央・州関係の見直しが改めて求められ、財政関係など構造的な中央・州関係の見直しを検討する委員会の設立が求められた。政治的にはこの会議は非会議派州政党による反インディラ・ガンディー会議派(I)中央政権という色彩が強く、イデオロギー的に大

きな違いがある諸地域政党が、会議派に連合して対抗する可能性を示す機会となった(注23)。続いて同年6月末にはデリーで会談が行われ、会議派(I)、インド人民党 (Bharatiya Janata Party, 以下 BJP) などを除く16の政党が参集した(注24)。N・T・ラーマ・ラオやジャンムー・カシュミール州首相でナショナル・コンファレンス (National Conference) の党首であるファルーク・アブドゥラー (Farooq Abdullah) が積極的な役割を果たした会議は反会議派(I)の色彩を明確に打ち出した。当時緊迫が高まったパンジャブ問題については、それは中央政府が作り出した問題であること (もっとも会議に参加したアカーリー・ダルはシク教徒過激派の分離要求であるカリスタン設立要求には反対を表明)、ポンディチェリー連邦直轄領政府の解任における知事の役割は中央の意向を受けたものであること、ジャンムー・カシュミール州の州立法議会選挙での選挙委員会の中立性が疑問であることなど、中央に対する批判が相次いだ。しかし、参加政党は会議派(I)を批判する点では共通項を見出せるが、その他の点については多くの矛盾が存在することも明らかになる(注25)。

続く同年10月のスリナガルの会談には18政党が参加した(注26)。会議はジャンムー・カシュミール州首相ファルーク・アブドゥラーの主導の下、パンジャブ問題やアッサム問題に関して中央の会議派(I)政権を非難し、またカルナータカやジャンムー・カシュミール州の非会議派(I)政権を不安定化させた知事の行動を非難した。会議は、中央が恣意的に州政権を解任してきたことを指摘し知事の行動を規制する必要性があると述べた。また、国家開発評議会を憲法上の機関とし計画委員会を制定法上の機関とすべき

こと、財政委員会の役割の強化、高裁判事の任命と異動の適正化、ラジオやテレビの管轄、中央から州への財政移転の問題、州間評議会の設置などについてコンセンサスを得た(注27)。会議は中央・州関係の見直しを求める31項目の合意文章を採択し、また次の会談がカルカッタで開かれることを確認して閉会した(注28)。同合意文章は、後述する中央政府の「中央・州関係委員会」にも提出されたが、これが結果的には一連の会談の成果を示す文章となる(注29)。表3が31項目要求の詳細である。

カルカッタでの会談は翌1984年1月に西ベンガル左翼政権の主導の下開かれた。この会議の特色は非会議派地域政党と左翼の関係強化が強調され、会議派(I)に対抗して次の選挙での選挙協力の可能性が検討されるなど、野党の結束を内外に示したことにある。ヒンドゥー民族主義的傾向をもつBJPとさえも、BJPが支持母体である民族奉仕団(Rashtriya Swayamsevak Sangh, 以下RSS)との関係を清算できるならば連合可能との考えも示された(注30)。会談のトーンでもう1つ特徴的なのは会議派(I)の経済政策に関する批判に力点が置かれたことである。すなわち、インフレ政策が批判され、経済的自立、貧困層や労働者の犠牲において多国籍企業や独占企業の便宜を図る政策をやめること、必需品への補助金、労働権を憲法の基本権に含めること、労働者への最低賃金の保障、農産物への報酬価格の保障、土地改革の早期実施、農業における低利の信用供給と安い投入財の供給などが求められ、左翼政権の主催する会議の特色がでることになった(注31)。

以上のような一連の反会議派(I)の政治的動きとリンクした中央・州関係見直し要求に対し、

インディラ・ガンディー政権は硬軟両方の対応を行っている。そのうちソフトな対応が、中央・州関係見直しのための委員会の設立であった。一連の会談の氣勢を制するタイミングでインディラ・ガンディー首相は1983年3月に国会で中央・州関係の包括的見直しを検討するために委員会を設立することを表明する[Government of India 1988, iii]。それが同年6月に設立されたR・S・サルカリア(R.S. Sarkaria)を委員長とする「中央・州関係委員会」(以下、サルカリア委員会)である。同委員会の設立については、州政府と協議されないまま会議派(I)中央政府によって委員会の諮問事項が決められ、また中央政府は委員会の活動に必ずしも積極的に協力しなかったとの批判を受けた[Hegde 1988, 2]。明らかに当時のインディラ・ガンディー政権の意図は、高まる中央・州関係見直し要求をかわし野党を牽制することであったといえよう。が、しかし、そのような意図とは別に、1987年10月に提出される同委員会の報告書はさまざまな批判を受けつつも今日まで中央・州関係の焦点となる。

一方、硬い対応については、野党州政権の基盤を掘り崩すためにさまざまな直接的工作が行われたことがあげられる。それには以下のような背景があった。先に述べたように前年1983年1月にはカルナータカとアーンドラ・プラデーシュで会議派(I)は州政権を失った。また同年2月にはアッサムで民族対立のため数百人が犠牲となる事件がおり、パンジャーブではシク分離主義過激派の活動が過激化し政情は会議派(I)中央政権にとって急激に悪化していた。インディラ・ガンディー首相が1984年1月の国家統合評議会(National Integration Council)で「連鎖

表3 1983年会談における31項目要求

「一党支配が続いたため中央集権化と権威主義へ向かう傾向があることが問題。中央・州関係の緊張という現実。中央・州関係を検討するサルカリア委員会の設置は歓迎するがそれだけでは十分ではない」

- ・州政府を恣意的に解任する中央の権利を制限
 - ・知事の役割の適正化。知事は州政府のパネルの推薦をもとに大統領が任命すべし。
 - ・州が憲法的破綻に陥った場合は6カ月以内に選挙で新政権を。それが不可能な場合は大統領は設立される州間評議会と協議の上で大統領統治を導入（第356, 357条）。
 - ・高裁の権限に関する法案を除いて州事項に関しては州議会が最高の権限を持つべし（第200, 201条）。残余立法権は州政府に（第248条, 中央リスト-97）。中央が州事項についても立法できる条項を削除（第249条）。中央が複数の州について立法しうる仕組みを見直し（第252条）。連邦首相と州首相などで構成される州間評議会の設置（第263条）。州が財政的非常事態に陥ったときに中央が介入する措置の廃止（第360条）。中央の指示を州政府が受け入れない場合中央が州政府を解任できる仕組みが乱用されないように改正（第365条）。ジャンムー・カシュミール州の特別な地位の保持（第370条）。
 - ・全インド職を州政府の全面的な管理におく。
 - ・司法, 特に任命, 異動において政治的影響力の排除。最高裁に司法委員会を設立。
 - ・選挙委員会の公平性, 信頼性の確保のため3人の委員の任命は司法委員会の勧告で大統領が行う。
 - ・治安維持は州事項。中央の準軍隊が州に導入される場合は州の事前の許可を必要とする。
 - ・ラジオやテレビを中央政府が乱用することを防ぐために制定法上の「中央コミュニケーション評議会」を設置すべき。同じ機関が州レベルでも設置されるべし。
- 「経済・財政関係」
- ・弾力的な財源である法人税, 追加所得税を州に分配されるべき税目に。州に回されうる財源を十分に利用すべき（第268, 269条）。追加物品税 (additional duties of excise) の廃止。管理価格値上げによる収入の40%を州に。州の主な財源である売上税は中央が国益に関わると判断すれば, 税率の上限を定めることができるがその品目の見直し。鉱区使用料は州との協議の上で従価ベースで決める。州との協議の上で当座貸越 (overdraft) の基準の見直し。中央と州が財政について協議する場の設置。
 - ・国家開発評議会と計画委員会に各々憲法上, 制定法上の地位を与え州をより適切に代表するようにする。その機能を明確に規定する必要。
 - ・計画委員会や中央省庁が裁量的に贈与を州に与えられる権限を制限し, 州への移転は財政委員会の管轄に置くべき。
 - ・州間の移転の割合に関しては後進性, 貧困, 指定カースト, 指定部族の割合などを考慮。
 - ・州への中央計画補助は現在その70%がローンであるがそれを贈与とし, 過去の負債は帳消しにすべき。「国家負債委員会」の設立を。
 - ・「国家支出委員会」の設立を。
 - ・中央から州への資源の移転は州内でさらに地方団体に適切に分配されるべき。
 - ・1951年産業（開発・規制）法の完全な見直し。
 - ・州間取引に関する中央の権限の見直し。
 - ・中央は食料, 原材料など必需品の価格を全国一律に維持すべき。

(出所) Communist Party of India (Marxist), *On Centre-State Relations*, Progressive Printers, New Delhi, 1983, pp. 1-10.

(注) かつこ内は関連する憲法条項。

反応」[Ministry of Home Affairs 1984, 17] 的に政情が悪化している、と危機感を抱いた背景にはこのような状況があったことは間違いない。このような首相の危機感は、しかし、国家・国民統合の危機という以上に会議派(I)中央政権の危機認識であったことが、その後の強権的行動で明らかになる。1984年6月にはパンジャープ州でシク教分離主義過激派の排除のためシク教総本山のアムリツアルの黄金寺院へ軍隊を突入させシク教徒の大きな憤慨をかった。また、ジャンムー・カシュミール州のナショナル・コンファレンス政権とアーンドラ・プラデーシュのTDP政権に対しては以下に述べるように露骨に介入し州政権の切り崩し工作を行った。

ジャンムー・カシュミール州のナショナル・コンファレンスは1983年6月に行われた選挙で会議派(I)を押さえて州政権を獲得したが、その後知事はナショナル・コンファレンスの内紛に乗じて州立法議会でナショナル・コンファレンスの多数を確認することなく84年7月にファルク・アブドゥラー政権を解任した。この内紛から知事による解任劇においては中央の介入が大きな役割を占めていたことは間違いない[Widmalm 1998, 158-166]。この強引な介入劇は野党の大きな反発を引き起こし、同月の国家開発評議会で西ベンガル、トリプラ、アーンドラ・プラデーシュ、カルナータカ州の州首相が抗議のため退席する事態となった[Planning Commission n.d., 16]。カシュミールに親中央的な政権を強引にうち立てたのは同州がパーキスタンと領有権を争う政治的に非常にセンシティブな州であるという要因があることは間違いないが、この事件はかえって1980年代後半以降のカシュミールの不安定化(国内的にも、パ

ーキスタンとの関係においても)の1つの大きな原因となる(註32)。

またアーンドラ・プラデーシュでは、TDPの内紛から有力閣僚の辞任、党の分裂という事態が起こり、知事は1984年8月にはラーマ・ラオ政権を強引に解任した。しかし、中央からの明らかな介入に対して抗議のための暴力事件の頻発、反会議派のストライキ、主要野党の反会議派への結集という事態を招いたため、結局翌9月にはN・T・ラーマ・ラオの政権復帰を認めN・T・ラーマ・ラオは議会の信任を得ることに成功した(註33)。これらナショナル・コンファレンス政権の切り崩し工作、失敗に終わったTDP政権引き摺り下ろし工作は、パンジャープ問題における中央の役割などとともに会議派(I)中央政権への強い反発を野党の間に残すものとなった。

以上のように1980年代中頃には、中央の会議派(I)政権と、反会議派でまとまりつつある州レベルの非会議派諸政権の対立は一つの頂点に達し、そのなかで論じられる中央・州関係は両者の対立的構図のなかでコンセンサスに収斂する余地はほとんどなかったといってよい。しかしこのような対立の構図のゆえに生まれたサルカリア委員会は、それを生み出したインディラ・ガンディーの意図とは別に1984年のその死後、中央・州関係の焦点となっていく。

IV サルカリア委員会と政党

1987年10月に提出されたサルカリア委員会報告は独立以来の中央・州関係をきわめて包括的かつ詳細に検討した。その叙述は多岐にわたり、最終的には247の勧告を行っている。委員会の

基本的性格には注目すべき一点がある。それは、ジャンムー・カシュミール州の特別な地位を認めた憲法370条に対する姿勢において見ることができる。すなわち委員会はこの措置が政治的にきわめて複雑なものであって単に法的制度的変革の問題とするわけにはいかないとして、検討対象外としているのである [Government of India 1988, 88]。つまり委員会の検討はあくまで国家統合を規定する政治的基本イデオロギーには手をつけられない範囲に限られていた、といえるのである^(注34)。

その範囲内における委員会の基本的認識は次のようなものであった。すなわち、インドのような国では権力が中央集権化する一般的な傾向が存在するが、不適切な中央集権化は病的な状況を招き非効率につながり人々の問題を解決するどころか問題を悪化させるため、そのような傾向に対抗する意識的な努力が必要である [Government of India 1988, 543]、と。しかしながら、制度改革で焦点となる憲法の運営状況に関しては、「過去37年の憲法の施行状況を見れば、憲法の基本的な構造や条項は、雑多な要素からなる社会が目標に向かって発展する際に不可避免的に生じる緊張や重圧によく耐えるものであることを証明してきた。憲法は環境の変化に適応するため何回も改正されてきた。われわれは、憲法の基本的特性を大きく変える必要はないと考えるし、またそのように勧めるつもりもない」 [Government of India 1988, 544]、とした。要するにサルカリア委員会報告は基本的に大規模な制度改革は必要ないとするものであったが、一方では中央集権化傾向に抗し、安定的な中央・州関係を構築するために部分的な改革は必要であるとしたのである。そのために

委員会が強調したのが健全な慣習 (Convention) の形成であった。

サルカリア委員会はこのような認識に到達する前に、州政府、政党、専門家など多方面からの意見を聴取している。本稿では、今までに、DMK, CPI(M), TDP, アカーリー・ダルという中央・州関係の見直しを強く求める代表的政党の要求の概略を検討した。これら諸政党はサルカリア委員会の質問にも今まで検討してきたものとほぼ同じ内容を回答しているが^(注35)、それはいわば従来の中央・州関係を変革しようとする周辺からの異議申立てである。中央・州関係の議論の構造を適切に把握するためにはそのような異議申立てとは対照的な主張を検討する必要がある。そのような主張を展開する政党のうちで最も重要なのは、独立以来ほとんどの時期中央政権を担ってきた会議派である。また他の政党で重要なのは、大衆連盟をその前身とするBJPである。同党は、ヒンディー語地域を中心に影響力を保持するヒンドゥー民族主義的な色彩を強くもつ政党である。その中央・州関係に関するイデオロギー的特色は、独立時の分離独立の否定、インドの統合、カシュミールの特別な憲法上の地位の否定、強力な中央政府などであり、このような中央集権的性格は DMK, CPI(M), TDP, アカーリー・ダルなどと大きく異なる。以下では会議派(I), BJPの順にサルカリア委員会に提出した回答をまとめることで「中央の強化」を求める代表的な政党の認識を検討する。

1. 会議派(I)

会議派(I)の考え方をまとめれば、それは強い中央が必要であり、現行の憲法体制はどのような改革も必要ないというものである。このよう

な会議派(I)の認識は、パーキスタンとの分離独立、藩王国の統合という歴史的事実によって「ゆるやかな連邦制」[Government of India 1987, 661] というものもはや存在しなし、また、パンジャブ問題でインディラ・ガンディー首相が命を落とした例を見てもインドの統合と保全は所与のものではなく不断に維持強化される必要があり、それゆえに強い中央が必要とされる、という考え方に基づいている。特に近年中央の強化が必要とされる点として、治安、宗派対立、分離主義、テロ、州をまたぐ犯罪、麻薬、密輸、経済犯罪、など地方レベルの治安維持機構の手におえない事件が起こっていること、また教育の普及など中央の介入が必要とされる領域がまだ多く存在することなどをあげている。ただし、強い中央の存在は州との対立を意味するものではなく中央と州の関係はパートナーであるべきとも述べている。以下少し長くなるがやや詳細に会議派(I)が主張する内容を紹介しよう(注36)。

- ・中央と州の立法管轄事項の分配に関しては、それを定める憲法第7付則に問題はない。むしろテロなど州の手におえない事態の多発にかんがみて中央の管轄事項を強化すべきである。また州の管轄事項について国会が定めうることを規定した憲法279条は今まで一回も州の不利になる形では使われた例はなく、改正される必要はない。
- ・知事の役割については、知事はその役割を適正に果たしてきた。知事の自由裁量を制限するガイドラインの制定については、複雑な事態に対処できるようなガイドラインの制定は不可能であり、また、知事の役割はまさにその自由裁量によっているのであ

ってそれを制限することは適切ではない。

- ・行政関係については、第356条に基づく大統領統治が州政権打倒のため中央によって乱用されてきたとの非難に対して、それは実際はより大きな国益のために適切に施行されてきた。また同条項は1978年の憲法第44次改正によってその期間が1年と改正されており、乱用される危険は小さくなっている。全インド職の存在も批判されているが、全インド職は中央と州の行政関係の円滑化のために大きな役割を果たしている。多くの中央政府機関が設立され州の権限を犯しているとの批判があるが、それらは中央管轄事項または共同管轄事項に含まれるものである。中央予備警察隊(Central Reserve Police)など中央の準軍隊の州への展開についての批判はあたらぬ。パンジャブ問題やアッサム問題などを見ても中央の準軍隊を強化する必要がある。新聞、書籍、印刷物が共同管轄事項に含まれるのは、一方では州言語の印刷物は州に任せるべきであるからであるが、しかし統一性の維持などのために中央が介入できる余地を残したほうがよいからである。通信、ラジオ、テレビは中央管轄事項に含まれるがこれらは州を越えて、さらには外国にも届くものであり、統一的な管理の下に運営され必要があり、中央の管轄のままでもよい。第263条に基づく州間評議会の設立については、もし設立されそれが中央政府の方針と違った方針を出す場合、非常に困難な状況が生まれうる。したがって設立される必要はない。
- ・財政関係については憲法で定める仕組みは

基本的に健全で変更の必要はない。基本的焦点は、中央から州へ今まで以上の財源を移転できる可能性があるかどうかという点である。中央から州への移転は代々の財政委員会で移転率が高められている。また中央は国防、外交、経済計画などに責務を負っているため今まで以上の財源を州に移転する余裕はない。中央の非計画経常支出では国防費、各種補助金、利払いにその約70%が充てられる状況で、経常勘定の赤字が拡大し、それを資本勘定の資金でまかなうような事態である。また中央は通信、石油化学、鉄鋼など基幹部門へ投資を行っておりこのような中核的部門への生産的投資は削減できない。一方、州は、州の財源が中央のものに比べて非弾力的であると述べているが事実とは違う。州は灌漑、電力、州営交通などで大きな赤字を抱えているがそれは州の責任であって収益を増大することが先決である。また州は徴税努力をすべきである。例えばケーララを除く州は地主、富農層の意に沿って農業部門に課税していない。州政府は中央政府に要求する前に州自身の改革努力をなすべきである。

- ・経済計画、社会開発に関しては変革の必要はない。産業は州事項であるにも関わらず、1951年産業（開発・規制）法に基づいてますます多くの産業が中央の管轄下に移されてきたことに関して批判があるが、希少な原材料を分配する必要性など合理性がある。

独立以降のほとんどの期間与党として政権を担当し、まさに現行の体制を作り上げてきた会議派が以上のごとく、ほぼ完全な現状肯定であることは当然なことであった。

2. BJP

BJPはサルカリア委員会へ提出した覚書で次のような基本的な考え方を示している [Government of India 1987, 619-621]。すなわち、インドは広大な国であるがゆえに民主主義を強化し、効率的な政府を実現するために何らかの分権化が必要であるが、しかし一方で国の統合を弱めるいかなることもなされるべきでない、と。憲法についてはBJPは憲法は十分に柔軟であって時代の変化に対応できるとする。しかし、変化への適応が慣習や手続きの確立にのみよってできるとは考えられず、一定の憲法改正も必要であるとし、次のような改正を提案している。

- ・第3条に関して、州境の変更は憲法改正によつてのみ行えるようにすべきである。
- ・州法案が州議会を通過した後に知事にまわされ、知事が認証を与えるか、または、法案を大統領にまわしその裁可を得ることを定めた第200条は、今まで乱用されてきた。そのような乱用を防ぐためにも改正する必要がある。
- ・州事項でも複数の州の同意決議があれば、それらの州に対して中央が立法できることを規定した第252条、財政危機の場合中央が州を指導できることを規定する第360条、憲法に沿って中央から州に出される指示に州が従わない場合大統領が当該州が憲法に則って運営されていないと判断を下すことを規定した第365条は、乱用されないよう見直す必要がある。
- ・第263条に基づいて、連邦首相および州首相を委員とする州間評議会を設置すべきである。
- ・ジャンムー・カシュミール州の特別な独立

性を認めた第370条は廃止すべきである。

憲法改正以外では、連邦直轄領デリーに立法議会が与えられるべきこと、知事は州間評議会が5年の任期をもって任命され、国会の弾劾によってのみ解任されるようにされるべきこと、州首相の信任は立法議会の場においてのみ決められるべきことなどが提案されている。しかしBJPがその覚書で最も重点をおいているのは財政関係の見直しである。中央・州関係で最も問題になっているのは財政関係であり州は財源の分配において不利な扱いを受けているとの認識から次のような見直しを要求している。

- ・憲法269条では中央が課税・徴収し州に配分される税として7つが規定されているが現在そのうちの1つのみしか課税・徴収の対象となっていない^(注37)。鉄道の運賃・貨物輸送料に対する課税は現在廃止され代わりに補助金が州に支払われているものの、その率は1961年の取り決めのまま固定されており見直しが必要。中央は残りの6つの税を課税・徴収しないのであればそれを州に移譲すべきである。
- ・現在法人税は所得税と分離され州に分配されていないが、中央と州で分配される税の対象とされるべきである。追加所得税(Surcharge on the Income Tax)も同様に分配される税に含まれるべきである。
- ・州に払われる鉱区使用料は従価ベースでなされるべきである。
- ・州は州内で行われる発電に対して課税できるようにすべきである(電力の販売とは別に)。
- ・財政委員会は現在のように中央に支配される形ではなく適切な形で構成されるべきで

ある。計画委員会も同様である。

以上のようにBJPの覚書は、中央・州関係の安定化のための州間評議会の設置やその他の若干の措置、財源の州への更なる移譲を求めているが、DMK, CPI(M), TDP, アカーリー・ダルなど比べると明らかに現状肯定的である^(注38)。州間評議会の設置や、ジャンムー・カシュミール州の統合問題を除けば会議派の考え方に近い。

以上、主な政党の考え方の概略を検討したが、それを踏まえてサルカリア委員会がどのような勧告を行ったか簡単にまとめてみたい。

3. サルカリア委員会報告

サルカリア委員会の主な勧告の要点は次の表のとおりである。勧告の特徴として、全体の勧告数から比べれば憲法改正の勧告数が非常に少ないということが指摘できる。大統領統治の乱用を防止するため憲法的規制を強化することなど中央から州への介入を本来の目的に沿うものに限ることを求める勧告、一部の残余立法権の州への移管や法人税を州への分与対象税目とすることなど州の権限・財源の強化を求める勧告などがなされているが、これらは基本的に制度の部分的手直しにとどまるということが言えよう。また憲法改正以外については、知事の地位の安定化と非政治化、州間評議会をより大きな権限をもつ「政府間評議会」として設置すること、地方自治体の強化など、中央と州の円滑化と調整機能の強化、州レベル以下の分権化の強化を求めていることが特徴である。

以上のように、きわめて詳細かつ包括的な検討の結果サルカリア委員会がたどり着いた勧告は、予想されたようにドラスティックな制度的変革を求めるものとはならなかった。中央・州関係の円滑化は、部分的な制度改革、および、

制度がさまざまな変化に柔軟に対応していく過程で健全な慣習が中央と州の間に形成されることにより達成されるべき、というのが基本的な考え方であった。したがって制度から「柔軟性」を奪うような変更要求は慎重に避けられている。例えば知事の行動にガイドラインを設けることや、計画委員会に制定法上の地位を付与することは知事や計画委員会の自由裁量、柔軟性を損なう可能性があるとして反対している[Government of India 1988, 378]。要するに、サルカリア委員会が求めたものは、明白ないくつかの欠陥の最低限の手直し、および調整機能の強化によって中央と州が利害関係を柔軟に調整する動的な過程から両者の間に慣習化された安定的なバランスが生まれることであった、といえよう。

4. 比較

サルカリア委員会報告の公表以後は、中央・州関係の議論は同委員会の勧告を軸にして進むことになる。なぜならばその穏健性とプラグマティックな性格によって既存の中央・州関係を肯定する党からも、その変革を要求する党からも政治的に共通の土台となり得たからである。ここでは今まで検討してきた主要政党、諸委員会の報告からその要点を比較検討してみたい。主要政党の要求に関しては、会議派の主張はほぼ現状維持、BJPはジャンムー・カシュミールの完全統合などの点を除けば大きな現状変革は主張していないので考察の対象からははずす。分権化への要求という点で言えば非会議派、非BJP政党が重要であることはこれまでの検討で明らかである。DMK, CPI(M), アカーリー・ダル, TDPなど有力政党の主張はお互いかなり異なる点があるが、1983年10月の会談でこれ

ら政党は31項目要求として妥協した共通認識を表明している。よってこの31項目要求を考察の焦点とする意味は十分ある。一方、中央レベルの2つの委員会の諸勧告は無視することができない。2つの委員会の勧告は中央・州関係の議論において常に焦点となってきたからである。

まず中央の2つの委員会の比較を行う。2つの報告書に共通した考え方は次のとおりである。すなわち、大規模な制度的変革ではなく、その部分的な手直しおよびその運用の適正化、健全な慣習の形成によって中央と州の間の協調的な関係を作るべき、というものである。部分的な手直しとしては、州間評議会の設置、知事の任命とその役割の適正化など、いくつかの制度改革が両方で勧告されている。

2つの委員会で大きく違う点は以下のとおりである。最も大きな違いは各項目の検討に割り当てられているプライオリティの違いである。1969年の行政改革委員会の中央・州関係委員会の報告では財政関係の見直しに最大のプライオリティが置かれているのに対して、87年のサルカリア委員会では財政関係の比重は相対的に小さい。これは後者の検討対象が非常に広範で相対的に財政関係の比重が小さくなってしまったからであるが、それはとりもなおさず1960年代と80年代の現実の中央・州関係の問題構造の違いに起因するものと考えられる。つまり、1960年代後半においては経済危機と州財政の悪化という状況の中で財政関係の見直しに最大限の重点がおかれざるを得ない状況であった(注39)。それに対し1980年代後半においては財政関係に加え他にさまざまな問題が顕在化しておりそれらに対しても一定の重点を置かざるを得なかった。例えば、1969年の行政改革委員会報告では大統

表4 サルカリア委員会の勧告

「何らかの分権化が必須であり過度の中央集権化は非効率。しかし憲法は基本的に健全で大きな改正は必要ない」

〈憲法改正〉

- ・知事の任命に関して州首相と相談することを憲法上で規定すべき(第155条)
- ・高裁判事の任命における遅滞防止(第217条)
- ・残余立法権のうち課税権は中央に残すべきであるが他の残余立法権は共同管轄リストに含まれるようにすべき(第248条, 中央リスト-97)
- ・国会が複数の州のためその同意を得て立法した法は国会のほかにも当該州議会が大統領の認証を得て改正できるようにすべき(第252条(2))
- ・中央が課税・徴収し州に分配する税の中にラジオやテレビの広告に対する税を含めるべき(第269条(1)(f), 中央リスト-92)
- ・中央が課税・徴収し中央と州に分与される税として法人税を含めるべき(第272条)
- ・州が特定の職業、取引などに課税する上限を現行の1人当たり250ルピーから引き上げるべき(第276条(2))¹⁾
- ・大統領統治による州立法議会の解散は大統領統治の宣言が国会に上程されるまではなされないようにする、また、連邦下院の決議によって大統領は大統領統治の宣言を撤回できること、あるいは連邦下院議員の10分の1が署名によって大統領統治撤回を求めた場合国会を召集しなければならないという条項を挿入すべき(第356条)
- ・地方団体行政の定期的な選挙と適切な運営のために管轄を州リストから共同管轄リストへ移動すべき(州リストの5を共同管轄リストに移動)²⁾

〈その他の制度改革〉

- ・知事に関しては、知事の地位を安定化し非政治化すべきであり、また州首相の選定、州政府の信任、議会の召集における知事の役割の適正化と制度化が必要。しかし知事の行動を規制する包括的ガイドラインを設けることは好ましくなく、また自由裁量権に変更を加える必要はない³⁾。
- ・知事が州法案を大統領の検討に供するために留保する措置に関しては、不必要な留保は行わないこととまた、通常州政府の助言に従うが憲法と明白に矛盾していると判断される場合は知事自身の自由裁量に基づき行動すべき。議会で定める州法の代わりに政令を乱発することによって行政を行うことはやめるべきである⁴⁾。
- ・中央が州政府の行政を指導できることを定めた第256、257、365条は相互調整がつかなくなった時の最後の手段とすべきである⁵⁾。大統領統治の導入は厳格に適用されるべきでまた最後の手段とすべきである⁶⁾。
- ・州間評議会を包括的性格をもつ「政府間評議会」として発足させる⁷⁾。
- ・既存の国家開発評議会の権限を強化し「国家経済開発評議会」とする。ただし、柔軟性をもたせるため憲法上で規定する必要はない。計画委員会の専門性を高める⁸⁾。
- ・中央助成事業は必要なものに留める(特に州管轄リストに含まれる事項について)⁹⁾。
- ・州計画委員会に中央の財政委員会がもつ財政の分配、検討を行う機能を与え自律性を強化し、改めて「州財政計画委員会」として改組すべきである¹⁰⁾。
- ・パンチャーヤットのジラ・パリシャドおよび市自治体を財政的、機能的に強化し、また選挙を適正に行い、社会経済発展における役割を高める¹¹⁾。
- ・一般的に共同管轄リストの事項は政策の統一性が必要な場合にのみ中央政府が行うべきである。その場合でも州政府と事前に協議することが望ましい¹²⁾。
- ・産業(開発・規制)法1951年によって中央の管轄下に入る産業を定期的に見直し、必要がなければ州に管轄を戻す¹³⁾。
- ・州や都市自治体への市中借り入れに対する規制を緩和すべき¹⁴⁾。

(出所) 1) 1988年の憲法第60次改正で上限が250ルピーから2500ルピーに引き上げられた。2) Government of India, *Commission on Centre-State Relations Report, Part I*, Nasik, Government of India Press, 1988, p.545. 3) —, pp.135-137. 4) —, pp.157-158. 5) —, p.110. 6) —, p.179. 7) —, p.242. 8) —, p.388. 9) —, p.387. 10) —, p.388. 11) —, p.388. 12) —, p.89. 13) —, p.414. 14) —, p.317.

(注) かつこ内は関連する憲法条項。

領統治の改正に関する勧告はなされていないのに対して(注40)、サルカリア委員会では大統領統治が乱用されないように一定の憲法改正が要求されている。これは明らかに1970年代から80年代にかけて大統領統治が乱用されたため何らかの制度的歯止めが要求されるようになった時代の変化に対応したものである。

また行政改革委員会では、パンチャーヤットについては「行政改革委員会・州行政に関する報告」[Administrative Reforms Commission 1970 b, 47-62] および「県行政研究チーム」[Administrative Reforms Commission 1968 a, 17-76] 内では検討されたが、中央・州関係における分権化、自治拡大との関連においては検討されていない。しかし、サルカリア委員会では、中央から州への分権化だけでなく、州から地方団体への分権化の必要性が強調され、パンチャーヤットや都市部自治体の役割や機能の適正化、活性化が中央・州関係という文脈の中で勧告されている。パンチャーヤットや都市部自治体は住民の生活に直結する重要な問題であるが、1960年代から70年代にかけてパンチャーヤットの機能が沈滞し地方の開発、自治において期待された役割を果たさない例が多く見られるようになった(注41)。パンチャーヤットが不活性化した大きな要因の1つは、州レベルの政治家にとってパンチャーヤットレベルの権限・権力の増大が自らの政治基盤を掘り崩すものと考えられパンチャーヤットの活性化に積極的でなかったという要因がある [Committee for the Concept Paper on Panchayati 1986, 7]。つまり州レベルの中央集権化である。分権化、自治権拡大が大衆にとって真に意味を持ち得るためには、パンチャーヤットや都市部自治体への分権化がなさ

なければならないのは理の必然であり、これがサルカリア委員会がパンチャーヤットや都市部自治体を中央・州関係のコンテキストにおいて取り上げた基本的な理由である。パンチャーヤットや都市部自治体の行政の憲法的枠組みが変更されるのは会議派(I)政権下で第73次、第74次憲法改正が連邦議会を通過する1992年12月である。

最後に1983年の31項目要求と中央の委員会を比較してみたい。その場合2つの中央の委員会のうち、今日焦点となっているのはサルカリア委員会報告であり行政委員会の報告は議論では明らかに後方に退く形となっている。したがってここでは31項目要求とサルカリア委員会の比較に集中するが、その前に31項目要求の特徴を整理しておきたい。

表3から31項目要求の基本的特徴は、州への分権化、自治権拡大は、強い中央と矛盾するものではない(注42)、という考え方である。ただし強い中央と分権化が調和的に存在しうるためには中央と州の関係が協動的(cooperative)でなければならず、この点において1974年のタミル・ナードゥ DMK 政権の要求のように中央と州の完全なコンパートメント化を求める主張とは一線を画している。例えば、DMK、そして CPI(M)が従来求めてきた大統領統治制度の廃止は、この31項目要求では、その乱用に対する歯止めを設けるといふより穏健な要求に変わっている。多くの欠点があるとはいえ国家統合の基本的枠組みとなってきたインド連邦制の歴史的な正統性を認め、かつ、多くの政党が同意し得る綱領として採択されるためには、交渉における妥協的調整の過程において要求は一定程度穏健化せざるを得なかった。

31項目要求とサルカリア委員会の勧告とは、州間評議会の設置など共通の主張もある。しかし、一定程度穏健化したとはいえ、依然として大きな懸隔があるといえよう。31項目要求では知事の役割、州法を知事が留保する仕組み、残余立法権、州リストについて中央が立法できる仕組み、財政的非常事態、税の分与・分配方式、財政委員会の地位、国家経済委員会や計画委員会の地位、中央の準軍隊、全インド職の地位、1951年産業（開発・規制）法などに関して、州の自律性が保障されるように、サルカリア委員会報告よりもはるかに明確な形で大幅な制度的改革が要求されている。

しかし一方で注目されるのはサルカリア委員会の方がより「急進的な」勧告をしている部分があるという点である。それは上に述べたパンチャーヤットや都市自治体に対する分権化である。上に述べたように、サルカリア委員会ではその分権化の必要性がうたわれているのに対して、31項目要求では単に資源の移転についてのみパンチャーヤットや都市自治体に分権化が勧められている。つまり野党州政権のほうがこの点に関しては慎重なのである。

これは2つの要因があるものと考えられる。1つは、西ベンガル州の左翼政権や、カルナータカのジャナタ党政権、アーンドラ・プラデーシュのTDP政権などはすでにパンチャーヤットや都市自治体へのより大胆な分権化、機能の適正化を行っており、中央主導の改革が新たに導入される必要性が認められなかったことである。例えば1989年にはラジーヴ・ガンディー会議派(I)中央政権は、憲法改正によって全国一律にパンチャーヤットや都市自治体の機能の整備、分権化を進めようとしたが^(注43)、アーンドラ・

プラデーシュのTDP政権や西ベンガルやケララの左翼戦線政権などから激しい反発を受けた^(注44)。これらの先進州ではすでに制度が整備されており、州政府を飛び越えて中央とパンチャーヤットや都市自治体を直接的に結びつけるような会議派(I)の改正案は、すなわち州政権の政治的基盤を掘り崩す行為と認識されたからである。もう1つの要因は、その他多くの州では上で述べたように県以下レベルへの分権化に対して州レベルの政治家が積極的でないという事情からである。このように31項目要求では中央と州の間で強い分権化を要求することでは一致できても、州以下のレベルへの分権化に関しては必ずしも強い共通認識を形成できないという州の状況が露呈されているのである。

政治状況が州ごとに大きく違い、お互いに対立点をもつ諸州政権があくまで州レベルの政権でとどまる限り、そのような不一致は反中央へのエネルギーの結集において大きな障害でありえた。そのような障害を乗り越え有力地域政党を結集させる状況が生まれたのは、皮肉にも今まで説明したように1970年代から80年代の前半にかけて会議派中央政権が州へ頻繁に介入し、その結果、非会議派州政権の間で反会議派中央という共通の政治認識・戦略が形成されたことによるところが大きい。そのような勢力の結集は当然のことながら中央で反会議派政権をうち立てることを視野のうちに入れたものであり、中央権力に参加する展望が諸政党間の妥協・調整をさらに進展させることになる。

V 1980年代末以降の動き

—非会議派連合政権の成立と 中央・州関係の進展—

今まで見てきたように1980年代の終わりには中央・州関係の議論の焦点はサルカリア委員会の諸勧告に移った。以下1980年代後半以降の政治の動きと議論の流れを整理してみたい。

1984年末から89年に政権を担当したラジーヴ・ガンディー会議派(I)中央政権は、インディラ・ガンディー政権と同様に中央・州関係の「制度的」見直しに熱心に取り組んだ様子はない。同政権は確かに、インディラ・ガンディー政権時代に累積した連邦制の「政治的歪み」に対処するために州の対立政治勢力との関係改善を試み、反対勢力の存在を積極的に認めることによって州の民族紛争、分離主義的傾向を穏健化しようとした。1985年7月のパンジャブ州のアカリー・ダルとの「パンジャブ合意」^(注45)、同年8月のアッサム州の全アッサム学生連盟など(および会議派州政権)との「アッサム合意」、翌年6月のミゾラムのミゾ国民戦線との「ミゾラム合意」、87年1月のカシュミールの州立法議会選挙におけるナショナル・コンファレンスとの選挙協力、88年8月の西ベンガル州ダージリンのゴルカ国民解放戦線(および西ベンガル左翼戦線政府)との「ダーリジン・ゴルカ丘陵評議会合意」などを州の有力政党または政治勢力と結び、紛糾した民族対立、分離主義的傾向を紛争当事者の要求に可能な限り譲歩することによって紛争に政治的決着をつけようとした。

しかしながら、このような中央と州の有力政治勢力のアド・ホックな関係改善、政治的取り

込みによる紛争の、いわば「政治的固定化」という解決方法はミゾラム、ダーリジンの場合など比較的規模が小さい場合を除き結局失敗してしまう。中央のトップと紛争勢力のトップが「合意」を結び連邦制の枠内で可能な限りの譲歩を行うことによって紛争の政治的固定化、安定化を図るというやり方は、パンジャブ問題^(注46)やカシュミール問題^(注47)など問題が複雑化、大規模化した場合には有効なやり方ではなかった。それは一つには中央政府側(または州政府側)が結ばれた協定または政治的取引を実行できる能力がないからであった。中央政府は連邦制の基本的な「たが」を緩めるような分離主義的要求には決して譲歩できなかったし、パンジャブの場合などパンジャブ州とハリヤーナー州の利害関係の調整にも大きな役割を果たせなかった。他方、反対政党や勢力の側のエリートは反対勢力内の分裂したさまざまな勢力、利害関係をまとめ上げる能力がなかった。このようにラジーヴ政権は連邦制の基本的な「たが」をめぐる高度に政治的な問題の解決においてまとまった成果を挙げることはできなかった。

一方、連邦制における地道な利害関係の調整としての中央・州関係の制度的改善にもラジーヴ政権は積極的ではなかった。1987年10月に提出されたサルカリア委員会報告に対しても検討するとしただけ^(注48)、積極的な動きは見せなかった。会議派(I)は1984年の連邦下院議員総選挙で542議席中、405議席を獲得していたため野党の攻撃を恐れる必要はなく、潜在的に自分自身の基盤を掘り崩す可能性のある制度改革に自ら積極的に手をつける理由はなかった^(注49)。対照的に、同政権が1987年末から政権の末期まで熱心であったのは、前述したように野党の非難

を受けたパンチャーヤットや都市自治体に関する憲法改正であった[Mukarji and Mathew 1992, 281-282]。

サルカリア委員会報告に沿って中央・州関係の見直しの第一歩が着手されたのは1989年末に成立したV・P・シン(V. P. Singh)を首班とする国民戦線政府においてである。国民戦線政権はジャナタ党の系譜をひくジャナタ・ダルや会議派(S), および, TDP, アッサム人民会議(Assam Gana Parishad, 以下 AGP), DMK などの州政党からなる国民戦線を, 閣外から右翼の BJP, そして左翼の CPI (M) などが支える政権であった。BJPと左翼が閣外から支えるという構図を見ればこの政権が成立した基本的な要因が反会議派(I)であったことは言うまでもない。政権の特徴に関しては, 政権に TDP, DMK, AGP が含まれていることから分権化への明確な指向性が速やかに現れるものと考えられたが, しかし, 中央・州関係に関して国民戦線が行ったのは「州間評議会」の設置だけであった。1990年5月末には憲法263条に基づいて「州間評議会」が大統領令によって設置され, 同年10月には初会合がV・P・シン首相によって開催される(註50)。その初会合においてはサルカリア委員会の勧告を審議し具体的な提案を作成するために同評議会の下に小委員会(Sub-committee)を作ることが同意され, 小委員会は1990年12月に設置された。しかし政権がきわめて短命であったためもあって中央・州関係に関してはこれ以外の大きな成果は見当たらない。むしろ, 同中央政府は1990年1月に全ての州知事に国民戦線政権が新しい知事を任命できるように辞表を提出するように求め(註51), 22の州知事に辞表を提出させるなど, 83年の31項目要求やサルカリ

A委員会の勧告とは相容れない権威主義的な行動をとっている。いったん政権の座につき議会少数派政権という不安定な政治基盤の下で会議派(I)の影響力を削減しつつ自己の影響力を州レベルで涵養するためには知事を把握することが手っ取り早い方法であったためである。現実の権力政治との現実的な「妥協」がなされたわけである。

国民戦線政府は BJP の閣外からの支持を失って1990年11月に崩壊し, 議会超少数派政権のチャンドラ・シェーカー(Chandra Shekhar)政権が会議派(I)の支持を得て成立する。しかし同政権も翌年3月会議派(I)が支持を撤回したために崩壊し, 1991年5月に第10次連邦下院選挙が行われる。選挙中にラジーヴ・ガンディー元首相が暗殺されたことで一定の同情票が集まり会議派(I)はナラシンハ・ラオを首班とする政権を成立させることに成功する。

1996年まで続く会議派(I)政権の下では中央・州関係の議論の速度が低下したことは事実である。しかしながら一定の前進があったことも事実である。中央・州関係の議論は先に設立された州間評議会の小委員会でサルカリア委員会報告の勧告を審議するなかで進んだ。1990年12月に設置された小委員会は, 95年までに6回の会合を行っている。その会合の中でサルカリア委員会勧告247のうち191が審議されて, 119の勧告が全面的に受け入れられ, 36が改変を加えた上で受け入れられた。36勧告のなかでも1991年の経済自由化政策で規制緩和, 許認可権の自由化が進んだ10の事項に関しては, 審議必要なしとされた。また24の勧告が拒否され, 1995年までに11の勧告について合意がならず, 1つは審議中となっていた [Departments of Internal

Security, States and Home n.d(a), 42]。州間評議会の本会議は開かれなかったものの、会議派(I)政権下でも一定の進展があったといっただろう。

ナラシンハ・ラオ会議派(I)政権はその後1996年5月の第11回連邦下院選挙で惨敗し、第一党となったBJPが13日の超短命政権で辞任した後、ジャナタ・ダル、DMK、TDP、AGPなどに、CPI(M)など左翼政党が閣外から協力した「統一戦線」(United Front)政権が成立する。統一戦線政府は分権化を掲げ「最小共通綱領」(Common Minimum Programme)で、「サルカリア委員会勧告についてはすでに幅広いコンセンサスがあるが、適切な立法や行政的措置によって勧告を実施する」[United Front 1996]ことを表明した。最小共通綱領はまた、5カ年計画体制の中で州への最大限の自律性の保障、中央助成事業の州への最大限の移管を速やかに行い、さらにサルカリア委員会勧告を再検討する高レベルの委員会を設置し、国家開発評議会や州間評議会の活性化を約束した[United Front 1996]。同政権の下で中央・州関係の議論が加速することになる。

すなわち政権発足後1996年10月中旬には90年以來の第2回目の州間評議会本会議が行われる。首相デーヴェ・ガウダは開催にあたり中央・州関係から偏狭な対決的態度を取り除き協調的連邦制の精神に基づき密接な関係を打ち立てることが必要と述べた(注52)。会議ではそれまで小委員会が審議したサルカリア委員会勧告のうち179勧告を承認し政府に早期に実施するよう勧告した。また分権化の諸局面について審議を深めるために新たに「常設委員会」(Standing Committee)を設置することが決定された。そ

の常設委員会においては特に財政権限の分権化、第356条に基づく大統領統治の改正問題を重点として審議を進めることとされた[Departments of Internal Security, States and Home n.d(b), 38]。内相を議長とする常設委員会は1997年1月の第1回会合を皮切りに97年中は5回の会合を行い、その過程で財政権限の分権化については、第10次財政委員会が勧告した「選択的中央税分与方式」(Alternative scheme of Devolution of Share in Central Taxes to States)(注53)の採用を承認した。しかし、第356条の改正についてはこれら一連の会合でもコンセンサスは得られなかった。一方、第3回目の州間評議会本会議が同年7月に行われ上の「選択的中央税分与方式」が承認された。第4回目の州間評議会本会議は同年11月に行われ、常設委員会が答申したサルカリア委員会勧告の財政関係、森林、州間河川水紛争などについて審議し決定を行った。州間評議会本会議はこの時点までにサルカリア委員会勧告のうち、行政関係、連邦の治安部隊の展開、全インド職、政府間評議会、財政関係、鉱山・鉱物、農業に関する91勧告について決定を行っている[Departments of Internal Security, States and Home n.d(c), 45-46]。

以上が1990年代半ばまでの展開である。大局的に見れば中央・州関係の議論におけるコンセンサス形成がサルカリア委員会の勧告の線に沿って加速化していることは明白である。会議派(I)についてもナラシンハ・ラオ政権の下で州間評議会の小委員会で議論とコンセンサスの形成が徐々に進行したと言ってよい。それはインディラ・ガンディー、ラジーヴ・ガンディー政権の対応とは対照的であるといえよう。連邦議会と野党の協力なしには政策を安定して運営でき

ない同政権にとっては、憲法に基づいてすでに制度化された州間評議会を無視することは考えられないことであった。会議派(I)は96年の選挙綱領ではサルカリア委員会や州間評議会に言及してないが、1998年の連邦下院選挙の綱領では、州間評議会や国家開発評議会を定期的に開催することを明確に提唱することになる^(注54)。しかしながら議論の展開速度に関しては1989年の国民戦線政府、96年の統一戦線政府、特に後者の下において急であったといつてよい。連邦下院において数的にはさほど優位ではない統一戦線政権下で議論が比較的スムーズに展開し得たのは、会議派(I)や BJP など主要野党の間ですでに議論が収斂する妥協点が、サルカリア委員会勧告を道筋として1990年代後半に入るところにはかなり明白になってきたからに他ならない^(注55)。この点を検証するために、最後に、1996年から98年までの第11連邦下院本会議の議論においてサルカリア委員会がどのような形で取り上げられたか、という点を検討してみたい。

表5は第11次連邦下院本会議において明示的にサルカリア委員会へ言及した議論を抽出し要点をまとめたものである。第11次連邦下院本会議の議事録はインターネット上にほぼ完全な形で公開されており、その中からサルカリア委員会に明示的に言及している議論すべてを検索した。

表からわかるとおり第3会期、第4会期、および第5会期の特別会議でサルカリア委員会勧告への言及が多い。第3会期の場合は、1996年9月から10月にかけて実施された州立法議会選挙でも過半数を制する政党が出現しなかったウツタル・プラデーシュ州への大統領統治の導入と導入における知事の役割に関して^(注56)、大統

領統治を支持する政府側と、それを拒否し自党に州政権の組閣機会を与えるべきとする BJP の間の論戦で言及されている。どちらもサルカリア委員会勧告を自己の論議の権威づけのために持ち出している。第4会期および第5会期の特別会議の場合は中央・州間の分権化に関する中央の対応に関してサルカリア委員会が多く言及されている。

以上の議論の中で全体的に議論の中で最も頻繁かつ対立的な論点となっているのは大統領統治の扱いに関してである。大統領統治はいかなる状態にあるときに正当化されるか、その判断を誤れば州レベルの政党のみならず中央政府の正当性が傷つき、中央政権の基盤が弱い場合は中央自身の政権不安につながる可能性もあることから、大統領統治適用の基準はセンシティブな争点になる。しかもその基準の判断は、一定の範囲内とはいえ当該州の知事の自由裁量によるところが大きく、その客観性は常に批判を免れない。ウツタル・プラデーシュ州への大統領統治導入に関して第3会期中の1996年12月に行われた議論では、統一戦線政府の行動、および、同政権と密接な関係を維持する知事の行動に対して BJP から強い批判がなされた^(注57)。それは大統領統治導入の判断は、それを適用する側とされる側では評価が180度違い、一般的に客観的ルールがきわめて形成されにくいもの、すなわち究極的にはきわめて政治的なものであり、適用の制度化=非政治化はきわめて難しいことを示している。多くの政党は何らかのセーフガードを憲法に挿入することによって大統領統治の乱用を押さえるべきと主張したが^(注58)、たとえばそのような措置がなされたとしても2つの政府委員会が一般的方向性として説いた「健全な

第5表 第11次連邦下院本会議におけるサルカリア委員会への言及

会期	会 議 年月日	論 者	政党・ ポスト	要 点	言及のあり方
1	1996.5.24	Dr. S.D. Sharma	大統領	大統領演説：中央・州関係の改善。大統領統治(356条)の検討。州間評議会の設置。	政府方針の提示
	1996.5.27	P. Chidambaram	TMC(M)	BJPヴァジペーイー政権は議会で少数派。多数を確保している者だけが首相に。	主張の権威化のため
	1996.5.28	Murli Manohar Joshi	BJP・ 内相	強い中央と同時に強い州が必要。両者の関係にはフレキシビリティが必要。	主張の権威化のため
	1996.6.11	Surjit Singh Barnala	SAD	アナンドプル・サーヒブ決議と分権化。サルカリア委員会勧告は棚上げされてきた。	勧告の実施を支持
	同 上	Birendra Prasad Baishya	AGP	AGPの87年党大会でサルカリア委員会勧告実施を要求。ガウダ政権支持。356条の乱用を指摘。	勧告の実施を支持
2	1996.7.10	Jagmohan	BJP	ジャンムー・カシュミールについて370条に反対。分権化一般には賛成だが、アイデンティティの分裂は反対。	主張の権威化のため
	1996.9.10	Jagmohan	BJP	ジャンムー・カシュミールについて370条に反対。甘やかしはやめるべき。開発を促す分権化を。	主張の権威化のため
3	1996.11.28	Sudhir Giri	CPI(M)	オリッサの早飢と飢餓。その対策。災害援助のための制度的改革を。	勧告の実施を支持
	1996.11.29	H.D. Deve Gowda	JD・ 首相	多くの州首相は州への権限の委譲のためにサルカリア委員会勧告を持ち出す。	単純な言及
	1996.12.3	Murli Manohar Joshi	BJP	UP州政権確立[以下の同日の議論の論点]。知事は最大党BJPを指名すべき。知事の役割	主張の権威化のため
	同 上	P. Kodanda Ramaiah	JD	過半数を構成する党または連合なし。議会での多数証明は政権が構成されてから。	主張の権威化のため
	同 上	Somnath Chatterjee	CPI(M)	BJPは孤立。選挙はたびたび行うべきではない。州議会議場での多数の確認が必要。	主張の権威化のため
	同 上	Shri Iliyas Azmi	BSP	BJPのJoshiとCPI(M)のChatterjeeはサルカリア委員会を引用。州議会で多数を確認すべき。	主張の権威化のため
	同 上	Santosh Kumar Gangwar	BJP	最大党BJPに組閣が任されるべき。BJPで組閣が無理な場合は選挙を。	主張の権威化のため

会期	会議年月日	論者	政党・ポスト	要点	言及のあり方
	1996.12.4	G.M. Banatwalla	MUL	UP州政権確立 [以下の同日の議論の論点]。大統領統治。BJPは過半数を確保しておらず、他の政党の反対で組閣できない。知事は多数を構成できる党または連合に組閣を求めるべきである。	主張の権威化のため
	同上	Ompal Nidar Singh	BJP	政府サイドはサルカリア委員会勧告をよく理解すべき。	主張の権威化のため
	同上	Pramothes Mukherjee	RSP	大統領統治導入は望ましくないが、過半数政党が見当たらず政治的危機、行き詰まり状態である以上仕方ない。	主張の権威化のため
	1996.12.5	Pramothes Mukherjee	RSP	UP州への大統領統治導入は政権の確立を促すためのもの。	主張の権威化のため
	同上	George Fernandes	SAP	UP州への大統領統治導入決議 [以下の同日の議論の論点]。決議に反対。サルカリア委員会は最も多数の支持を得られる党または連合が知事により組閣を要求されるべしとする。	主張の権威化のため
	同上	Singh Chandumajra	SAD	SADは大統領統治に反対。BJPに政権樹立を。アナンドプル決議。	主張の権威化のため
	同上	Pramod Mahajan	BJP	JD自身、サルカリア委員会に対して最大党指導者が政権を構成すべき、州首相への支持は議会の場でのみ決められるべきといている。現在の知事は不適切な人物。	主張の権威化のため
	同上	Indrajit Gupta	CPI・内相	大統領統治は州間評議会で議論。知事が州議会を解散することなく大統領統治を導入する勧告をしたことは正しい。	主張の権威化のため
	1996.12.18	B. K. Gadhvi	INC	会議派が政権を失って以来 UP州では開発が停滞。過半数を制する政党はいなくても、知事は多数を構成できる党連合を考慮すべき。	主張の権威化のため
	同上	G.M. Banatwalla	MUL	UPで過半数を制する党がない。知事は大統領統治しか選択肢なし。	主張の権威化のため
4	1997.2.20	Dr. S.D. Sharma	大統領	大統領演説：1996年10月の州間評議会は政府が財政権限の委譲、356条の改正などサルカリア委員会勧告の多くを実施するよう勧告した。	政府方針の提示
	1997.2.24	Sharad Yadav	JD	356条の扱い。州間評議会で常設委員会を設け検討。	政府の勧告実施の意向を確認
	1997.2.25	Somnath Chatterjee	CPI(M)	産業許認可制度の廃止を。サルカリア委員会の勧告の検討を。	勧告の検討を要求

会期	会議年月日	論者	政党・ポスト	要点	言及のあり方
	同上	Krishan Lal Sharma	BJP	パンジャブ問題解決のためのラジーヴ・ロンゴワル協定で言及されたアナンドプル決議は州に権限を移譲することを求めるもので、統一と統合の範囲内での協定。選挙で負けた人物をその州の知事に任命すべきでない。	主張の権威化のため
	1997.2.27	Surjit Singh Barnala	SAD	サルカリア委員会に提出されたアナンドプル決議は分裂のためでなく統合のためのもの。統一戦線政府は勧告を早急に実施すべき。会議派のやってきたことは分割統治である。	主張の権威化のため
	同上	Prabin Chandra Sarma	AGP	連邦制の重視。サルカリア委員会勧告の重視。	勧告の実施を支持
	1997.2.28	Chitta Basu	FBL	政府はサルカリア委員会勧告の多くを受け入れていることを歓迎。会議派政権のころは考えられなかったことである。	政府の勧告実施の意向を歓迎
	1997.3.3	Qamarul Islam	JD	前政権はサルカリア委員会勧告を棚上げ。現政権は連邦制の強化のため勧告を速やかに実施するよう行動。	政府の勧告実施の意向を歓迎
	同上	P. Kodanda Ramaiah	JD	現政権はサルカリア委員会の勧告実施を進めている。BJPは分権化に興味がなく、権力の集中がねらいである。	政府の勧告実施の意向を歓迎
	同上	Prem Singh Chandumajra	SAD	UP州に大統領統治が布かれているのを見ると現政権はサルカリア委員会の勧告を尊重していないといえる。パンジャブに対する差別。後進的な州にも自治拡大は必要。	主張の権威化のため
	1997.3.18	K.P.Singh Deo	INC	全インドラジオ。分権化のことが議論されているが放送は民主主義的中央集権化が必要。	単純な言及
	1997.4.11	H.D. Deve Gowda	JD・首相	現政権は中央・州関係改善のために、州間評議会を活性化しサルカリア委員会勧告を検討してきた。	政府の勧告実施の意向を確認
	同上	Pramod Mahajan	BJP	若干の言及	単純な言及
	同上	Kumari Uma Bharati	BJP	政府の政策策定はうまく言ってない。サルカリア委員会勧告についても立法が伴わない。	勧告の検討を要求
5	1997.7.24	Atal Bihari Vajpayee	BJP	統一戦線は356条を除去するとは言っていない。乱用を防ぐとした。しかしビハールには適用した。サルカリア委員会勧告検討の政府方針。	主張の権威化のため

会期	会議年月日	論者	政党・ポスト	要 点	言及のあり方
5 SP	1997.8.26	Somnath Chatterjee	CPI(M)	擬似連邦制はうまく行かない。諸資源の中央集権化。先進州にインフラなどが集中。サルカリア委員会勧告の実施を政府は怠っている。356条は汚点である。	主張の権威化のため
	1997.8.27	Surjit Singh Barnala	SAD	統一戦線はサルカリア委員会勧告の実施、356条の検討などを掲げた。中央集権化の是正。宗教的少数派の保護の必要性。	主張の権威化のため
	1997.8.28	Badal Choudhury	CPI(M)	東北部では開発の遅れが分離主義に。県自治評議会の設置を。自由化で州の権限が縮小。財源の不足。強い中央は望むが、独裁的な中央は望まない。356条適用に関する最高裁の判断。	主張の権威化のため
	1997.8.29	P. Upendra	INC	将来の政策展望。サルカリア委員会の実施を求める。	政府の勧告実施の意向を確認
	1997.8.30	Lakshman Singh	INC	民主主義安定のため2大政党制が必要。中央・州関係に関して再検討の時期。小さい州の誕生は国家の統合に危険ではない。	主張の権威化のため
	1997.9.1	P. M. Sayeed	INC	連邦直轄領には民主主義がない。連邦直轄領にも3層のパンチャヤーット制度の浸透を。	主張の権威化のため

(出所) <http://164.100.24.8/ht/111s> (1999年2月6日アクセス)

(注) (1) インターネット上に公開された議事録は英語およびヒンディー語で表記されており、議論の検索は英語およびヒンディー語の「サルカリア」を検索語として行った。(2) 会期で「5 SP」は「第5会期の特別会議」(Special Sitting)を示す。(3) 州名略語: UP=「ウッタル・プラデーシュ」。(4) 政党名略語: BSP=「大衆社会党」(Bahujan Samaj Party), FBL=「全インド前衛ブロック」(All India Forward Bloc), JD=「ジャナタ・ダル」(Janata Dal), INC=「インド国民会議派(I)」(Indian National Congress (Indira)), MUL=「ムスリム連盟」(Muslim League), RSP=「革命的社会主義党」(Revolutionary Socialist Party), SAD=「アカーリー・ダル」(Shiromani Akali Dal), SAP=「平等党」(Samata Party), TMC M=「大タミル会議派」(ムーパナル) (Tamil Maanila Congress (Moopanmar)).

慣習」の形成はきわめて難しいことは明らかである(注59)。

最後に表からもっとも明白かつ基本的な特徴は、サルカリア委員会の勧告が政策の指針として肯定的にほぼすべての論者、つまり主要政党から評価されているということである。CPI(M)のソムナート・チャテルジー(Somnath Chatterjee)など産業許認可制度についてサルカリア委員会勧告を不十分としてそれよりも進んだ分権

化を求める例(1997年2月25日)もあるが、それは同委員会の否定ではない。サルカリア委員会勧告は実際上ほぼすべての政党に肯定的に受け入れられることによって政策議論のベースとなったといつてよい。

このように大統領統治以外の点については1990年代後半には主要政党間で明らかに議論がサルカリア委員会勧告をベースとして一定の均衡に収斂したといつてよいだろう。一般に議会

の場で政党が表明したことは政党自身を規定する。したがって議論の均衡点への収斂は、同時に政党の行動をその均衡点付近に規定する一定の効力を有するはずである。サルカリア委員会をベースとする議論の均衡点がいままで述べてきたようにより安定的、協調的な中央・州関係の枠組みということであれば、結局、現在の状況はより協調的な中央・州関係の枠組みを受け入れる認識が徐々に定着しつつあると考えてよいことになる。例えば1999年2月に国家開発評議会承認された第9次5カ年計画では、「協調的連邦制と分権化」に1つの章が割り当てられている。そこでは、プランニングにおける、中央・州関係、州間関係、州とパンチャーヤットおよびその他の自治体との関係が分権化に関連して1つのまとまった問題領域であり、分権化が中央・州関係だけでなく、州とそれ以下の自治体との関係にも適応される、つまり、最上部の行政から、基底部の行政にいたるまで一貫したものであるべき、という認識が示されている(注60)。第9次計画以前の5カ年計画書にはこのようなまとまった認識を顕示的に示した部分はない。これは明らかにサルカリア委員会の議論・勧告に沿う認識の変化である。そのような認識の変化の政治的背景には、1990年代後半の中央レベルでの相次ぐ連合政権の成立と州レベルの有力政党のその連合への参加という政党政治の長期的構造的な変化があったことは本稿の説明から明らかであろう。

VI ま と め

図2は本稿の議論の概要をまとめたものである。不断に進行する社会経済発展のもとでの社

会的動員レベルの高まりにも関わらず、1960年代半ばまでは中央と州を貫く一党優位体制の下で中央・州関係は一応の、または隠蔽された、安定性を示したと考えられる。

しかし、1960年代のインドの政治経済危機を1つの重要な契機として60年代後半からは州レベルで相次いで非会議派政権が誕生する状況になる。すなわち、1960年代末から70年代にかけて、中央・州関係は、中央＝会議派、対、いくつかの州＝非会議派政権という対立的な政治構図が生まれることになる。そのような対立的構造の成立ゆえに、中央の政権、特にインディラ・ガンディー会議派政権は州に対して中央政府の権限をベースとする権威主義的、介入主義的傾向を強めた。そのような構図は中央政府が不安定化し、その不安定性を権威的、抑圧的手段によって乗り切ろうとした1975年から77年までの国内非常事態宣言下の期間に完成の域に達したといってもよい。その対立の構図は、1977年の選挙でジャナター党が勝利し中央で政権についた時期、また80年以降のインディラおよびラジーヴ・ガンディー会議派(I)政権の下でも基本的に継続する。

このような対立的構図における中央・州関係の特徴は、それが会議派と反会議派の政治的対立構造と平行的にリンクされてしまい政党間のゼロサム・ゲームとなってしまった、という点である。DMK、アカーリー・ダル、CPI(M)、1983年から84年にかけての非会議派政党の一連の会談における諸要求の政治的背景にはインディラ・ガンディー中央政権に対する反発がきわめて濃厚にでている。このような状況では中央と非会議派州政権の間の歩み寄りの余地は少なく、議論が収斂する余地はなかった。このよう

異なる組み合わせの「協調」が相次いで成立したというにすぎない。政治の次元では協調性が長期的に安定性を会得したとはいえないのである。

そのような危うさを示すのが、大統領統治についての議論である。いままで見てきたように大統領統治を規定する憲法第356条についての議論は未だに収斂してない。確かに大統領統治になんらかのセーフガードが設けられる方向に議論は向かっているが^(注62)、たとえ近い将来に諸政党が合意し得るセーフガードが設けられたとしても知事の自由裁量が最終的には決定的であるという点には変更はないであろう。それは中央政府は必要とあれば恣意的に州に介入できる可能性を放棄していないということであり、中央・州関係そして政党システムの協調性を台なしにする可能性を持つ。

もっともこのような不安定さ、危うさこそが、各主要政党をして不安的な政治状況に対処すべく協調性を高め安定的な制度的枠組みを強化する必要性を意識させたことは想像に難くない。

また、本稿では詳しく取り上げなかったが、ジャンムー・カシュミール州の問題は中央・州関係を考える上で重要な要素である^(注63)。パーキスタンとの国際問題でもあり特殊な歴史的背景をもつ同州については、その特別な地位を認めた憲法第370条は BJP などから攻撃されつつも他の政党の反対で現在まで削除には至っていない。にもかかわらず同州は独立以降その独自性を徐々に侵食する形で中央との統合が進められてきたとってよい^(注64)。つまり第370条で保障される特別な地位を持つとはいえ、實際上他の州と同等の連邦制の枠内に統合される過程が徐々に進行してきており、連邦への強制的

な包摂過程が進行しているといえる。

大統領統治の例やジャンムー・カシュミール州の統合の例をみても連邦を強制的に成り立たせている「外枠」は決して緩められているわけではない。インドが真の連邦制ではなく「擬似連邦制」であると評価される所以である。本稿で示したような、中央・州関係の不安定な協調化という政治状況の変化が、各主要政党をして中央・州関係の安定的制度化への方向性をもたらした過程は、あくまでこのような国家統合の「外枠」の内側での過程であるということを改めて確認しておくことが重要であろう。

(注1) インドの連邦制の制度的特徴の簡潔にして要領のよい位置づけとして Verney (1995) を参照。

(注2) 民主主義の紛争解決能力についての議論は Kohli (1998) が参考になる。

(注3) 州の再編成は55年に提出された「州再編成委員会報告書」の勧告に基づいて中央政府によって行われた。同委員会はネルー政権の方針に従い、言語だけが州再編成の絶対的基準ではないということを前提としたが、植民地期の歪な境界を受け継いだ州構成に国民は我慢の限界にきているとして再編が急務との認識を示し検討を行った。同委員会は安全保障と安定、州再編にまつわる行政的・財政的費用、地域感情の高揚とそれによる地域的経済主義の高まりによる経済計画への打撃などを言語州への再編成のマイナス面としてあげた。一方、プラス面として統合による心理的満足感、教育や行政における便宜をあげ、可能な限りの小教言語集団の不利益を除去することを条件として實際上言語州への再編成を促した。[Government of India 1955, 253-265]

(注4) 「全インド職」(All India Services)とは、インド連邦制に特有の職種である。「インド行政職」(Indian Administrative Service)や「インド警察職」(Indian Police Service)などが含まれるが、これらは中央政府と州政府にまたがり官僚制の頂点に配置されるエリート職種である。全インドレベルで採用が行われ、採用後は各州に配置されるが、中央政府から手厚い身分保障措置を適用される。また各州を基盤としつつも定期的に中央政府の重要なポストに出向する。な

かでもインド行政職は中央と州の最高位の行政ポストをほぼ独占的に占めるエリート職であり、政治家との関係も深い。Potter (1986) を参照。

(注5) 憲法第356条で規定される大統領統治とは基本的に、州政府が憲法に沿った政権運営をできないと当該州の知事が判断したときに大統領にその旨の報告を提出し、それに基づいて中央政府および中央議会が当該州の州の行政、または州立法議会の機能を接收できる仕組みである。大統領統治は2カ月以内に中央の下院と上院の賛成決議が得られない場合は効力を失う。大統領統治の有効期限は6カ月であるが、両院の決議で6カ月延長できる。ただし、総摘要期間は3年を超えられない。

(注6) インドの連邦制の性格を憲法的にどのように規定するかという点については、例えば Austin (1972, 186-216) を参照。オースティンが述べているように連邦制を「擬似」か否かで区別しても連邦制の実態を説明するものとしてどれだけ意味があるか疑問ではある。またインド憲法はそもそも州離脱を規定する条項はなくその意味で州の連邦からの離脱は認めないといつてよい。

(注7) 会議派は数回にわたり大きな分裂を経験している。1977年の連邦下院総選挙における敗北、インディラ・ガンディー元首相派に対する反発などから78年1月には会議派は分裂しインディラ・ガンディー元首相派が率いる会議派(I) (Congress (I), I=Indira) と会議派(S) (Congress (S), S=Swaran Singh) に分裂した。堀本 (1982) を参照。

(注8) 一党優位体制の下では中央・州関係は「調整」というよりも「隠蔽」されてきたというほうが正しいかもしれない。例えばネルー時代の閣僚スブラマニウムは1970年までの中央・州関係を振り返ってそのように述べている [Subramaniam 1993]。

(注9) 政治経済危機から行財政委員会が設置される政治的文脈については、例えば Frankel (1978, 307) を参照。

(注10) 以下が主要10項目である。

(1) the machinery of the Government of India and its procedures of work; (2) the machinery for planning at all levels; (3) centre-state relationships; (4) financial administration; (5) personnel administration; (6) economic administration; (7) administration at the state level; (8) district administration; (9) agricultural administration;

and (10) problems of redress of citizens' grievances, Government of India—[Government of India 1970, 1].

(注11) 中央と州の間の財政関係はきわめて重要な問題であるが紙面の制約もあって政治的側面を主な検討の対象とする本稿では詳細には扱わない。この点についてはさしあたり例えば Gulati (1987), Sato (1994), 根本ほか (1994), 仁科・青木 (1994) を参照していただきたい。

(注12) *The Hindu*, May 28, 1971.

(注13) この経過の優れた分析として Singh (1981) を参照。

(注14) 例えば Hardgrav (1965, Chap. IV “The Dravida Kazaghham”) を参照。

(注15) DMK の変質過程については例えば Barnett (1976, Chap. 10) を参照。

(注16) 「非常事態宣言」に関しては大内 (1980) を参照。

(注17) 憲法第200条によると、州の法案は議会を通過した後、知事に提出されその裁可を得て初めて法となる。知事は裁可を与えるか、議会に再考を促すため裁可を与えないで返却するか、または中央の大統領の考察を求めて留保する。また憲法第201条によるとそのように大統領の考察のために留保された州法案に対して大統領は知事に州議会に法案を返却しその再考を促すことができる。この仕組みを通して中央政府は州の立法過程に介入しうる。邦文では例えば落合 (1974, 267) を参照。

(注18) Government of West Bengal (1977) から要点を作成。

(注19) この時期 CPI(M) のジャナタ党に対する評価はかなり厳しく、1978年4月に行われた第10回大会で基本的に資本家や地主などの既得権益層の政党であると批判している [Communist Party of India (Marxist) 1978, 13-17]。

(注20) 例えば長谷 (1988), 広瀬 (1994) を参照。

(注21) 資料として “Anandpur Sahib resolution” にはいくつかのバージョンがあるが、ここで検討したのは Government of India (1984, 79-90) に収められているものである。これはアカーリー・ダル の党首ロンゴワル (Sant Harchand Singh Longowal) が後に正式なものとして認定したバージョンである。

(注22) アカーリー・ダルの州首相バダル (Parkash Singh Badal) も1978年の同決議を承認している。

[Government of India 1984, 67-78]

(注23) “A Close Look: The Vijayawada Conclave,” *Statesman* (Calcutta), June 2, 1983.

(注24) 以下の政党が参集した。Akali Dal, Congress(J), Congress(S), Communist Party of India, Communist Party of India (Marxist), Democratic Socialist Party, Forward Bloc, Janata, JanwadiDal, Lok Dal, National Conference; Revolutionary Socialist Party, Republican Party (Gavai), Republican Party (Kamble), Rashtriya Congress, Telugu Desam — “Opposition Meet Favours Chandigarh for Punjab,” *Hindustan Times*, July 1, 1983.

(注25) BJPのほか、有力な野党指導者シェーカー (Chandra Shekhar) やシン (Charan Singh), タミル・ナードゥ州首相でAIADMKの党首であるラマチャンドラ (M. G. Ramachandran), ジャナタ党のカルナータカ州首相ヘグデ (Ramakrishna Hegde) なども会議には冷淡であったとされる。“Opposition Unity Still a Far Cry,” *Hindustan Times*, July 2, 1983.

(注26) National Conference, CPI, CPI(M), Democratic Socialist Party, Forward Bloc, Revolutionary Socialist Party, Janata Party, Congress(S), Congress (J), Rashtriya Congress, Janwadi Party, Telugu Desam, Akali Dal, DMK, Republican Party (Gavai), Republican Party (Kamble), Assam Jatiyakawad Dal, Sanjay Vichar Manch.

(注27) “Conclave Call to Curb powers of Governors,” *Hindustan Times*, October 6, 1983/“PM Under Attack at Conclave,” *Hindustan Times*, October, 7, 1983.

(注28) “Conclave Wants Curb on Powers to Dismiss Govts,” *Hindustan Times*, October 9, 1983.

(注29) Communist Party of India (Marxist) (1983)を参照。

(注30) “Direction From Calcutta,” *The Statesman* (Calcutta), January 17, 1984.

(注31) “Conclave Offers Economic Programme,” *Statesman* (Calcutta), January 15, 1984.

(注32) Chadda (1997, 140-144)を参照。

(注33) アーンドラ・プラデーシュ州政府はサルカリア委員会に提出したMemorandumでこの時の知事の役割を厳しく非難している [Government of India 1987, 64]。

(注34) このような指摘については、連邦制につい

て優れた論考を発表してきたレイ (Amal Ray) の論文 [Ray 1988] が参考になる。

(注35) Government of India (1987, 49-68, 638-657, 711-737, 856-859)を参照。

(注36) 以下のまとめはサルカリア委員会に提出されたAll India Congress Committee (I)の回答をまとめたものである [Government of India 1987, 657-674]。

(注37) 1982年の憲法改正で第269条に含まれる税は8項目となっている。

(注38) 1984年1月の国家統合評議会 (National Integration Council) の会合でBJPのアドヴァニー (L. K. Advani) は憲法は行政、政治的制度的側面においては大体において健全であるが、財政的には州が独自の開発を進められるように財源の州への分権化を進めるべきと述べ、サルカリア委員会にその任を期待すると述べている。ただし、実際の中央・州関係の運用には大きな問題があるとも述べている [Ministry of Home Affairs 1984, 89]。

(注39) それは「中央・州関係研究チーム」の報告書に明白に表れている。報告書は3つのセクションからなり、セクションI「中央・州財政関係」に76ページ、セクションII「計画、開発における中央・州関係」に78ページ、セクションIII「計画、開発以外の分野における中央・州関係」に144ページが割り当てられている。知事の役割や、州間評議会の設置などはすべてセクションIIIに含まれ財政や計画以外の「その他」の問題として扱われている [Administrative Reforms Commission 1968]。

(注40) 「中央・州関係研究チーム」の報告書には大統領統治について明示的に言及している箇所があるが、単なる説明、言及のみで大統領統治の検討や、是非を論じてはいない [Administrative Reforms Commission 1968 b, 276-277]。

(注41) 邦文では例えば浅野 (1997年)、金子 (1997)、井上 (1998) を参照。

(注42) “PM under attack at conclave,” *Hindustan Times*, October 7, 1983.

(注43) ラジーヴ・ガンディー首相はすでに1985年ごろには分権化がパンチャーヤットのレベルまで必要と述べている [Planning Commission n.d., 44]。また、同首相は憲法改正の目的が州を飛び越して自治体と直接的に接触し州の権限を侵食するものではない、と再三主張している [Shah 1991, 125]。

(注44) 井上 (1998, 18-19)。元カルナータカのジャナタ党州首相で当時パンチャーヤットに先進的な分権化を行ったR・K・ヘグデも会議派(I)の改正案は州政府への介入以外の何ものでもないとは激しく非難している [Hegde 1991, 7]。

(注45) 長谷 (1988) を参照。

(注46) パンジャブ合意は、1982年8月以降の騒乱犠牲者への補償、反シク暴動の司法調査委員会設立、全国のシク寺院の管理一本化、パンジャブ特別法廷の廃止、パンジャブ州と近隣州の河川水の分配の変更、ヒンディー語使用村と引換にチャンディガルを州都としてパンジャブに移譲などを取り決めた。これらの主要な項目は実施のめどはついていない。河川水の分配の問題、ハリヤナー州との領域の交換分合の問題などは現在でも未解決。例えば以下を参照。http://www.indian-express.com/ie/daily/19980819/23150694.html

(注47) カシュミール情勢は1980年代以降急速に悪化していく。悪化した原因は1984年の会議派の介入などさまざまであるが、さらに87年の選挙におけるナショナル・コンファレンスと会議派の選挙協力および選挙における広範な不正操作による他勢力のカシュミール政治からの排除も大きな要因であること間違いない。Widmalm (1998) を参照。これに対してより広範な要因を考慮しているものとして Wirsing (1994, 113-118) を参照。

(注48) 10月の知事会で知事を前にそのように発言している [Venkataraman 1994, 88]。

(注49) ラジブ政権は、スウェーデンのポフォールス社からの武器調達に伴うスキャンダルが1987年4月に発覚したことをきっかけとして87年以降は政治的指導力を急速に失っていく。連邦制の変革に大きな役割を果たせなかった背景にはこのような一般的理由もある。

(注50) 発足時には独立の秘書室も持たないかなり不十分な形での発足であったようである [Mukarji and Mathew 1992, 287]。

(注51) 当時の大統領の回顧によると1990年1月14日に内相シャヒード (Mufti Mohammad Sayeed) が大統領を訪れ、特定の知事の実更迭を示唆したが、特定の知事の実更迭は政治的に問題との考えから、首相と協議の上全ての知事に辞任を求めることになったという。一方、知事の中ではジャンムー・カシュミール州知事のラオ (K. V. Krishna Rao) のように政権が代わった

ことから自発的に辞任を申し出るものもいた [Venkataraman 1994, 335-336]。

(注52) “CMs Call for Repeal of Article 356 of Statute,” *The Indian Express* (<http://express.indiaworld.com/ie/daily/19961016/29050082.html>, 1996年10月20日アクセス)。

(注53) 現在、中央税の州へ分与は所得税、中央物品税など税目ごとに異なる基準、分配率が適用されている。第10次財政委員会は、現行の制度が柔軟性に欠け、経済改革の変動に適応力がないことなどを理由に、主な中央税の総額に単一の分配率を適用することによって分配を行うことを勧告し、必要な憲法改正を行った上で1996年4月1日から実施するよう求めた。これが選択的中央税分与方式 (Alternative scheme of Devolution of Share in Central Taxes to States) である [Finance Commission 1994, 59-61]。

(注54) Indian National Congress, *Manifesto of Indian National Congress: For the 12th Lok Sabha Elections 1998* (<http://indiancongress.org/ELECTION/ELC98-E.HTM>—1998年4月アクセス)。

(注55) このころパンジャブ州を基盤とするアカリー・ダルも連邦制に関する要求を穏健化させる気配を見せている。1996年2月25～26日にモガ (Moga) で行われた党会議で、憲法と民主主義に対する忠誠を決議し、また同党がシク教徒だけの政党ではなく、パンジャブ人全ての政党であることを改めて表明している。このような「軟化」は目前に迫った連邦下院選挙で幅広い階層の支持を集めるためのアピールという一面もある。 *Times of India* (Mumbai), Feb. 26 and 28, 1996。

(注56) ウッタール・プラデーシュ州立法選挙では BJP は174議席で第1党の座を確保したものの425議席の過半数に遠く、また安定した連立政権ができる可能性も低いと見なされ知事R・バンダリーの勧告にそって10月17日に再び大統領統治がしかれた。このとき知事は BJP に政権樹立の試みを許さずに大統領統治の勧告を行った点が BJP などに激しく非難されることになる。大統領統治は連邦下院では12月5日に承認されている。その後1997年3月19日に BSP—BJP 連合政権樹立の意向が確認され21日には大統領統治は撤回されることになる。“BJP Takes Its Protest Against Bhandari to the Streets,” *The Indian Express* (<http://express.indiaworld.com/ie/daily/19961018/29250532.html>—1996年10月21日アクセス) / “Quick

Takes: LS Okay for Delhi Rule in Uttar Pradesh,” *The Indian Express* (<http://www.expressindia.com/ie/daily/19961205/34050792.html>—1996年12月8日アクセス)／“Will the BJP Withstand Cracks in Its UP Foundation?” *The Indian Express* (<http://www.expressindia.com/ie/daily/19970322/08150473.html>—1997年3月25日アクセス)／[Departments of Internal Security, States And Home n. d(b), 38].

(注57) ウッタル・プラデーシュ州は安定した政権ができなかったため、1995年10月以降大統領統治が布かれていた。1996年9月から10月にかけて行われた州選挙でも BJP, BSP, 社会主義党 (=Samajwadi Party) の3党鼎立状況になり、過半数の支持を得られる政権が成立しなかったため10月18日に大統領統治が改めて布かれることになった。先に述べたように大統領統治が有効となるためには2カ月以内に下院および上院の賛成決議が必要となる。12月の下院本会議における議論は、これに関する議論である。この大統領統治導入に対する批判として、例えば以下を参照。“Constitutional Massacre,” *The Indian Express* (<http://express.indiaworld.com/ie/daily/19961019/29350522.html>—1996年10月22日にアクセス)。

(注58) 大統領統治に関する1994年の連邦政府対ボンマイ訴訟における最高裁の判決では、与党が多数を確保しているかどうかは議会の場でのみ確定すべきこと、布告から2カ月以内に両院の賛成決議を得られない場合は議会は解散されない、などセーフガードとなりうる基準が示され現在では一定の規定力を発揮している。近年の例では、被抑圧民への残虐行為が起こったことを治安維持能力の欠如として1999年2月12日にビハール州に大統領統治が布告された例がある。しかし、布告後から両院での承認議決を得るまでの期間はボンマイ訴訟の判決にそって議会は解散されなかった。布告は連邦下院では賛成決議を得られたが、上院では得られず効力を失った。“Article 356 Fraud-induced Crisis,” *Frontline*, Vol.16, No.5, February 27-March 12, 1999 (<http://www.the-hindu.com/fline/fl1605/16050180.htm>—1999年3月22日アクセス)。

(注59) 州間評議会の常設委員会のレベルで大統領統治に関する議論が進められていたが、セーフガードに関する合意がならず、1997年7月17日の第3回本会議に持ち越された。1998年12月19日の第6回の常設委員会では国防相を委員長として大統領統治のセーフガードに関する小委員会を設置することが決定された。

1999年1月22日に開催された第6回の州間評議会ではこの件に関してまたも合意がならず、いくつかの州から疑義が出されたため、小委員会にタミル・ナードゥとラージャスターンの代表を加えて審議を続けることとした。*The Indian Express* (<http://www.indian-express.com/ie/daily/19990123/02350895.html>—1999年1月30日アクセス)。

(注60) プランニングにおける「協調的連邦制」の考え方は前政権の統一戦線政権がすでに1996年の第9次5カ年計画アプローチ・ペーパーの段階で重点として出している。アプローチ・ペーパーの「協調的連邦制」の要点は第9次5カ年計画書にほぼ引き継がれている [Planning Commission 1996, 105-114]。第9次5カ年計画は1997年から2002年までの期間に適應されるものであるが、統一戦線政権時には完成せず、99年1月によりやく内閣で承認され、2月に国家開発評議会で承認された。2年の遅れがでたものの対象期間には変更は加えられていない (Planning Commission, Government of India, “Chapter 6 Cooperative Federalism and Decentralisation Cooperative Federalism,” *Ninth Five Year Plan 1997-2002, Vol. I* [<http://www.nic.in/ninthplan/vol1/v1c6-1.htm>—1999年7月9日アクセス])。

(注61) この場合は中央=反会議派諸政党の連合体であるジャナタ党、対、会議派が押さえる諸州という構図となる。

(注62) 1998年12月には DMK 州政権の法務大臣を務める Aruna は州間評議会の第6回常設委員会で、DMK は従来建前としてラージャマンナル委員会に基づく分権化を要求し356条の削除を望ましく考えているが、もし適切なセーフガードが設けられれば現実的妥協をする余地があるとの考えを示した。建前上も DMK は一般的コンセンサスに従う方向にあることは明らかである。*The Hindu*, Dec. 20, 1998 (<http://www.webpage.com/hindu/daily/981220/04/04202237.htm>—1998年12月24日アクセス)。

(注63) 例えば堀本 (1997) を参照。

(注64) 1959年10月には同州立法議会は州憲法を改正し、中央の選挙管理委員会および同州の高裁の地位を他州の高裁の地位と同等とした。1964年12月には大統領令によって憲法第356条に基づく大統領統治の仕組みが同州にも適用されることとなった。また1974年11月にはナショナル・コンファレンスの指導者でファルーク・アブドゥラーの父でもあるシェイク・アブド

ッラーとインディラ・ガンディー会議派(I)政権の間でカシュミールの将来に関する合意が結ばれ、第370条が保持される代わりに、連邦議会は領土の保全、主権を乱す行為を封じ込める法をつくる権限を持ちつづけること、州議会の立法過程の中央への統合強化などが同意された。Naqash and Shah (1997, 120-123)、伊豆山 (1999)、近藤 (1994) を参照。

文献リスト

<日本語文献>

- 浅野宣之 1997. 「インド憲法改正と地方制度——村落パンチャーヤットを中心として——」安田信之編『南アジアの市場化・法・社会』名古屋大学大学院国際開発研究科。
- 伊豆山真理 1999. 「ジャンムー・カシュミールにおける選挙：政党政治の基盤構築へのゆるやかな前進」広瀬崇子編『6億人の審判：第12回インド連邦下院選挙分析』プリントワールドタンネ。
- 井上恭子 1998. 「インドにおける地方行政——パンチャーヤット制度の展開——」『アジア経済』39(11)。
- 大内 穂編 1980. 「危機管理国家体制：非常事態下のインド」アジア経済研究所。
- 落合淳隆 1974. 「第4章 中央・州関係と経済開発」森利一・落合淳隆共著『インドの開発行政』アジア経済研究所。
- 金子 勝 1997. 「インドの地方分権化とパンチャーヤット財政——発展途上国における地方財政問題——」『専修経済学論集』32(1)。
- 近藤 治 1994. 「インド・パキスタン紛争——カシミール問題を中心に——」岡本幸治・木村雅昭編著『紛争地域現代史③ 南アジア』同文館。
- 仁科克己・青木伸也 1994. 「インドの地方財政（後編）」『開発援助研究』1(3)。
- 根本 博・金子 勝・仁科克己・青木伸也 1994. 「インドの地方財政（前編）」『開発援助研究』1(2)。
- 長谷安朗 1988. 「パンジャープ問題とその経済的背景」佐藤宏編『南アジア現代史と国民統合』アジア経済研究所。
- 広瀬崇子 1994. 「パンジャープ紛争」岡本幸治・木村雅昭編著『紛争地域現代史③ 南アジア』同文館。
- 堀本武功 1982. 「第2章 政党制」山口博一編『現代インド政治経済論』アジア経済研究所。
- 1997. 「南アジアの紛争：カシミール問題」

堀本武功『インド現代史：独立後半世紀の展望』刀水書房。

<英語文献>

- Administrative Reforms Commission (Government of India) 1968a. *Report of the Study Team: District Administration*. New Delhi: Government of India Press.
- Administrative Reforms Commission (Government of India) 1968b. *Report of the Study Team on Centre-State Relationships Volume 1*. Simla: Government of India Press.
- 1970. *Report on State Administration*. Faridabad: Government of India Press.
- Austin, Granville 1972. *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*. Delhi: Oxford University Press.
- Barnett, Marguerite Ross 1976. *The Politics of Cultural Nationalism in South India*. Princeton: Princeton University Press.
- Chadda, Maya 1997. *Ethnicity, Security and Separatism in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Committee for the Concept Paper on Panchayati Raj Institutions (Department of Rural Development, Ministry of Agriculture, Government of India) 1986. *A Draft Concept Paper on Revitalisation of Panchayati Raj Institutions for Democracy and Development*. New Delhi.
- Communist Party of India (Marxist) 1978. *Messages, Condolence and Resolutions-Adopted at the Tenth Congress of the Communist Party of India (Marxist), April 2-8, 1978*. Calcutta: National Book Agency.
- 1983. *On Centre-State Relations*. New Delhi: Progressive Printers.
- Department of Information and Cultural Affairs (Government of West Bengal) 1978. *Views on Centre-State Relations*. Calcutta: Sree Sankar Press.
- Departments of Internal Security, States and Home (Ministry of Home Affairs, Government of India) n. d. (a). *Annual Report 1995-96*. Faridabad: Government of India Photolitho Press.
- n. d. (b). *Annual Report 1996-97*. Farid-

- abad: Government of India Photolitho Press.
- n. d. (c). *Annual Report 1997-98*. Faridabad: Government of India Photolitho Press.
- Dravida Munnetra Kazhagam 1983. *D. M. K. on State Autonomy 1974-Speech Delivered on 16-4-1974 at the Legislative Assembly by the Chief Minister Kalaignar M. Karunanidhi*. Madras: Arivagam.
- Finance Commission (Government of India) 1994. *Report of the Tenth Finance Commission (For 1995-2000)*. New Delhi: Ministry of Finance Press.
- Frankel, Francine 1978. *India's Political Economy 1947-1977: The Gradual Revolution*. Delhi: Oxford University Press.
- Government of India 1955. *Report of the States Reorganisation Commission*. New Delhi: Government of India Press.
- 1970. *The Administrative Reforms Commission and its Work: A Brief Survey*. Faridabad: Government of India Press.
- 1984. *White Paper on the Punjab Agitation*. New Delhi: Government of India Press.
- 1987. *Commission on Centre-State Relations Report, Part II* (Chairman: R. S. Sarkaria). Nasik: Government of India Press.
- 1988. *Commission on Centre-State Relations Report, Part I* (Chairman: R. S. Sarkaria). Nasik: Government of India Press.
- Government of Tamil Nadu 1971. *Report of the Centre-State Relations Inquiry Committee* (Chairman: P. V. Rajamannar). Madras: The Director of Stationery and Printing.
- Government of West Bengal 1977. "Centre-State Relations." *Indian Journal of Public Administration* XXIII(4) (Oct.-Dec.).
- Gulati, I. S. ed. 1987. *Centre-State Budgetary Transfers*. Delhi: Oxford University Press.
- Hardgrav, Robert L. Jr. 1965. *The Dravidian Movement*. Bombay: Popular Prakashan.
- Hegde, Ramakrishna 1988. *Sarkaria Commission's Report-A Critique*. Bangalore: Tholasi Prints.
- Hegde, Ramakrishna 1991. *Federalism: Reviving A Dying Culture*. Bangalore: S. N. Process Pvt. Ltd.
- Janata Party 1977. *Election Manifesto 1977: Both Bread and Liberty-A Gandhian Alternative*. New Delhi.
- Kohli, Atul 1998. "Can Democracies Accommodate Ethnic Nationalism?: The Rise and Decline of Self-Determination Movements in India." In *Community Conflicts and the State in India*, ed. Amrita Basu and Atul Kohli. Delhi: Oxford University Press.
- Limaye, Madhu 1994. *Janata Party Experiment: An Insider's Account of Opposition Politics-1975-1977, Volume One*. Delhi: B. R. Publishing.
- Manor, James 1998. "Making Federalism Work." *Journal of Democracy* 9(3)(July).
- Ministry of Home Affairs (Government of India) 1980. *Administrative Reforms Commission: Report on Centre-State Relationships* (First published 1969). New Delhi.
- 1984. *Proceedings of the Second Meeting of the Reconstituted National Integration Council (1980) Held a New Delhi on 21st January, 1984*. New Delhi: Government of India Press.
- Mukarji, Nirmal and George Mathew 1992. Epilogue: Federal Issues, 1988-1990." In *Federalism in India: Origins and Development*, ed. Nirmal Mukarji and Balveer Arora. New Delhi: Vikas.
- Naqash, Nasir. A. and G. M. Shah 1997. *Kashmir: From Crisis to Crisis*. New Delhi: APH Publishing.
- Potter, David C. 1986. *India's Political Administrators 1919-1983*. Delhi: Oxford University Press.
- Planning Commission (Government of India) 1996. *Approach Paper to the Ninth Five Year Plan (1997-2002)*. Faridabad: Government of India Press.
- n. d. *Thirty-Eighth Meeting of the National Development Council: 8th and 9th November 1985 Summary Record*. New Delhi.
- Ray, Amal 1988. "The Sarkaria Commission's Perspective-An Appraisal." *Economic and Political Weekly* (May 28).
- Sato Hiroshi 1994. *Uneasy Federation: The Political Economy of Central Budgetary Transfers in South Asia*. Tokyo: Institute of Developing Eco-

- nomies.
- Singh, Mahendra Prasad 1981. *Split in A Predominant Party: The Indian National Congress in 1969*. New Delhi: Abhinav Publications.
- Shah, M. C. ed. 1991. *Rajiv Gandhi in Parliament*. Delhi: Shipra.
- Subramaniam, C. 1993. *Sardar Patel Memorial Lectures 1991: Centre-State Relations Delivered at Hyderabad on November 8-9, 1991*. New Delhi: Publications Division (Ministry of Information And Broadcasting, Government of India).
- United Front 1996. "Common Minimum Programme of United Front." *The Hindi* (Madras) (June 6).
- Venkataraman, R. 1994. *My President Years*. New Delhi: Indus.
- Verney, Douglas 1995. "Are All Federations Federal? The United States, Canada and India." In *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*, ed. Balveer Arora and Douglas V. Verney. Delhi: Konark.
- Widmalm, Sten 1998. "The Rise and Fall of Democracy in Jammu and Kashmir 1975-1989." In *Community Conflicts and the State in India*, ed. Amrita Basu and Atul Kohli. Delhi: Oxford University Press.
- Wirsing, Robert G. 1994. *India, Pakistan, and the Kashmir Dispute: On Regional Conflict and Its Resolution*. Delhi: Rupa Hardback.

(アジア経済研究所地域研究第1部副主任研究員)