

## 第1章

# インドの民主主義と連邦下院議会

佐藤 宏

### 序論 ——インドにおける「議会の衰退」——

議会政治の母国イギリスでは、第2次大戦後の1950年代末からしばらく、「議会の衰退」(Decline of Parliament) という議論がさかんになされた時期があった。戦後の福祉国家への移行による内閣権限と行政権のいっそうの肥大化、保守、労働の2大政党化と議員への党議拘束の強化などが、議会による内閣の監視 (scrutiny) や議員間の活発な論議の可能性を封じ、議会機能の衰退をもたらしているとされたのである (犬童 [1987: 37-39], Kavanagh [1996: 283-284])。

ほぼ同じ時期、新生独立国家インドでは1951年末から52年初めにかけての第1次、さらに1957年の第2次総選挙を通じて、新興独立諸国のなかでは、ひととき注目をひく議会制度の定着がみられた。インドはイギリス的な議院内閣制度と本会議主体の議会運営を選びとったのである。欧米の観察者からみて、これはきわめて興味深い「実験」であった。なぜなら、その多くが旧植民地である新興独立国にとって、議会制度、もしくはより広く民主主義制度一般は欧米からの「借り衣装」であり、議会制度を支える政党のありかたをみても、一党独裁制あるいはインドの国民会議派 (以下、「会議派」) にみるような一党優位制、いずれにしても非競争的な外観を呈する政党制が支配的であるとみられたからである。

こうした欧米における関心を主たる背景に、生まれおちたばかりのインド連邦議会という新生児の克明な成育の記録を通じて、インドにおける議会制度の定着とその特質を描きだしたのは、現代インド政治研究の泰斗 W・H・モリス・ジョーンズによる労作 *Parliament in India* であった (Morris-Jones [1957])。モリス・ジョーンズは第 1 次連邦下院 (1952-57年) のほぼ全議会期を対象とするこの研究のなかで、「規則的に運営され、それゆえに整序された記述の対象となりうる制度が存在するという事実のみをして注目に値する」 (Morris-Jones [1957: 316]) と述べて、連邦議会の定着それ自体を大きな達成として評価した。彼はこの達成を可能にした条件を考察し、議員のなかにイギリスの法曹教育を受けたバリスター (法廷弁護士) 層が幅広く存在し、議会における討論の主役を担っていることを述べつつ、それにもまして重要な論点として、会議派という政党の役割をあげた<sup>(1)</sup>。ネルー首相の強い指導力が印象づけられる 1950年代の会議派は、連邦議会と 2, 3 の州を除くほとんどの州議会で圧倒的な優位に立っていたが、党の内部には代表する理念と利益において、幅広い多様性が存在した。連邦議会で見ると、このことは、ネルーを核とする内閣に対する潜在的な批判の存在を意味し、事実そうした批判は、政府対党という形をとって折にふれ顕在化することによって、ネルー政権に見かけほどのフリーハンドを許さなかったのである。連邦議会における質問時間、決算委員会 (Committee on Public Accounts) を中心とする委員会活動なども、内閣に対する監視装置として機能した。

「党と委員会制度」に加えて、もうひとつの重要な要素は、ネルー首相自身の存在と貢献である。皮肉屋は連邦議会を「ネルーのダルパール (謁見場)」と呼んで、議会があたかも皇帝ネルーの「ラバースタンプ」であるかのように描いたが、ネルーが議会での討議を重視していたことは衆知の事実であり、制度上存在しない野党 (absence of an established and constitutional Opposition, Morris-Jones [1957: 330]) が、あたかも存在するかのようにネルーは振る舞ったのであった<sup>(2)</sup>。モリス・ジョーンズの言葉を借りると、「プリンスのいないダルパールはナンセンスだが、(中略) インドの議会はネルーが

もはや存在しないとしても十分に意味（センス）をもつ」(Morris-Jones [1957: 329]) ののである。

このように概略のみを紹介すると、インドの議会制度の将来について、モリス・ジョーンズはいかにも手放しに楽観していたかにみえるが、上記の諸論考のなかにも、将来にわたるより競争的な政党制への移行や政治家の世代交代の進行などが、インドの連邦議会の運営にいかなる影響を及ぼすかという目配りに欠けてはいなかった。

そうした予感を裏付けるかのように、1960年代末以降、第4次総選挙(1967年)における会議派の退潮傾向、インディラ・ガンディーによる会議派の分裂(1969年)、国内非常事態宣言(1975~77年)など一連の政治危機を背景に、連邦議会がインディラ・ガンディーの「ラバースタンプ」化したといった「議会の衰退」論が登場してきた。インドにおける「議会の衰退」の背景に、イギリスと同様に、内閣権限や行政権の肥大というより普遍的な要因をみとめることは可能だが、インド政治の文脈では、「議会の衰退」論は、インディラ・ガンディーによる野党と議会の軽視や「独裁的傾向」という、もっぱら会議派政治の責任を問う議論として登場した(Vajpayee [1981])。非常事態期以降も、議会への信頼は回復しなかった。議会における頻繁な定足数不足<sup>(3)</sup>、議事妨害、延会(adjournment)の頻発による議事遅滞(Kashyap [1995a], Chowdhury [2001, 2002])などを背景に、「議会の衰退」が指摘された(Ghimire [1994])。こうした議会運営への批判と並行して、連邦議会議員層にまで拡散した、いわゆる「犯罪化」(criminalization)の傾向(佐藤 [2008: 12-14])、つまり刑事事件に問われた経歴をもつ議員の増加や、議員の党籍変更(defection)の横行は、独立後半世紀を経て、議会を取り巻く環境とともに議会それ自身の構成員と運営様式が、大きく変化してきたことを示したのである。

議会とそれをめぐる環境の変化は、まさにモリス・ジョーンズが想定したポスト・ネルー、より競争的な政党制のもとにおける連邦議会という問題構成に照応したが、彼が幼年期の連邦議会に加えた分析に匹敵する研究は、そ

の後も生まれなかった。議会に関する情報の多くは、有益ではあるが議会事務局資料や新聞報道的なもの（参考文献参照）にとどまっている。逆説的な状況ではあるが、まさに議会をめぐる環境変化が表面に浮上した時点で（それは1967年の第4次総選挙とほぼ重なるというてよい）、政治研究の主要な関心は、選挙分析ないし、議会とは距離をおいた地点での政党政治の分析へと移っていった。モリス・ジョーンズ自身も1970年代以降の連邦議会についてまとまった記述を残さなかった。こうした議会への関心の後退は、議会政治は民主主義の根幹をなすといわれながら、ことインドに関する限り、民主主義の同義語は議会政治よりも「選挙による政権交代」とされる状況と深く関連しているように思われる。選挙は議会を構成する手続きであるのに、肝心の構成された議会そのものへの関心の低下が続いてきた。民主主義が選挙の実施に矮小化されているだけでなく、「熟議する民主主義」(deliberative democracy)を含む、インドにおける民主主義のより広い可能性が見失われているのである。

本章が、主として1980年代以降の多党化、連合政権化、一口でいえば、ポスト・会議派時代への移行と連邦下院の議事運営における変化の関連という視点から、長期にわたる議事データを整理するのは、こうした問題意識からである。この種の研究はインド自体でもみられないし、インド議会研究については、わが国では森・落合 [1974]、稲 [1976]、堀本 [1978] などの先行例があるにとどまる。先進資本主義国における議会に関する豊富な実証研究（たとえばごく最近に限っても福元 [2000]、大山 [2003a, 2003b] など）に比較できるような成果はみられない。幸い、インド連邦議会事務局（とくに下院事務局）は、豊富な議事データを公開している（データの利用と引用に関する次頁の補注参照）。分析の現段階では、今後の課題とせざるをえない重要な研究課題がいくつか残されてはいるが<sup>4)</sup>、インドの連邦議会研究の間隙を多少とも埋めることによって、本章がインド民主主義に関するよりきめの細かい理解につながることを期待している。

### 【補注】データの利用と引用

1. 主として用いた資料は、連邦下院事務局（Lok Sabha Secretariat）が各議会期（立法期）の終了後に刊行する *Parliament of India: A Study* と題する報告書である。本章では、第7次から第12次連邦下院（以下文中では第12次 LS、表中では LS (XII) などとする）までの報告書を用いた。これによって1980年から1999年の期間をカバーすることができる。それ以前の情報についても、これらに部分的に含まれることがある。引用は、収録の署名論文については通常の論文と同じ形式とし、そのほかの記事、統計類については、たとえば第12次 LS 報告書23ページであれば、[PoI-XII: 23] と表記した。
2. 第13次 LS と第14次 LS については、連邦下院のホームページに掲載される各会期（session）の議事情報である“Resumé of Work”から集計算出した。
3. 本章の図表は表9を除き、すべて上記1、2の資料をもとに筆者が集計・作成したものである。それゆえ、煩雑さを避けるため各図表にあらためて出所を記すことはしない。
4. なお現在のインドの連邦下院では、年間で「予算」(budget)、「モンスーン」(monsoon)、「冬季」(winter)の3会期が慣行となっている。それゆえ、1議会期は、任期5年間として通常15会期前後からなる。

## 第1節 議事運営の長期的な趨勢

### 1. 連邦下院の開催頻度

まず、連邦下院の活動を長期的に概観してみよう。第1次 LS（連邦下院）以来の議会期ごとの開催状況を会期数、会期ごとの開会日数、1開会日あたり時間数の3つの指標で整理したのが表1である。議会期の長さに変動があ

表1 連邦下

	I(52-57)	II(57-62)	III(62-67)	IV(67-70)	V(71-77)	VI(77-79)
会期数	15	16	16	12	18	9
開会日数	677	567	578	469	613	267
合計時間 (時間)	3,783	3,651	3,732	3,029	4,071	1,753
(分)	54	35	40	24	0	6
会期あたり開会日数	45.1	35.4	36.1	39.1	34.1	29.7
1開会日あたり時間数*	5.59	6.44	6.46	6.46	6.64	6.57

(注) \* 開会日あたり時間数は小数表示。

るためにやや捉えにくいだが、年間に100日を長期的な平均とすると、第9次LSと第11次LS以降の議会期では年間100日に達しない<sup>(5)</sup>。1会期あたりの開会日数も同じ傾向を示している。第9次LS以降、1会期の平均開会日数が30日を超えることはなくなった。1開会日あたり時間数もしだいに減少している。時間の減少はとくに第13次、第14次LSで著しい。平均開会時間が通常1開会日あたりの規準とされる6時間<sup>(6)</sup>を切るのは、第1次LSの5.59時間を除けば、直近の2つの議会期においてのみである(ただし、開会日数においては、第1次LSは最多を記録している)。以上の基本的な指標から、連邦下院の開催が開会日数、開会時間数ともに減少してきていることが確認される。

とくに1開会日あたりの時間数の減少の背景として、しばしば指摘されるのが、議事の頻繁な中断(Interruption)である。連邦下院事務局の“Resumé of Work”から算出すると、第13次、第14次の両議会期には、ほぼ開会日2日につき1日の比率で議事の中断が発生している。中断後に議事は正常に戻るのではなく、引き続き混乱によって、延会(Adjournment)に至ることがおおい。そのため、中断発生日の平均開会時間は3時間程度にとどまるのである。両議会期では与野党の立場が入れ替わったのであるが、こうした中断や延会の高い頻度において、両者はまったく変わるところがない。

おそらく第9次LS(1989~91年)を境として、連邦下院の活動はある種の変調をきたすことになった。端的に言えば、この時期を境として、連邦下院

## 院の開催状況

VII(80-84)	VIII(85-89)	IX(89-91)	X(91-95)	XI(96-97)	XII(98-99)	XIII(99-04)	XIV(04-09)
15	14	7	15	6	4	14	14
465	485	109	413	125	88	356	324
3,324	3,223	754	2,479	813	574	1,949	1,677
1	52	0	25	38	55	11	6
31.0	34.6	15.6	27.5	20.8	22.0	25.4	23.1
7.15	6.65	6.92	6.00	6.51	6.53	5.48	5.18

は年間3会期として平均開会日数で約1カ月(30日)、平均開会時間数で約1時間、その議事が短縮されたのである。これは会議派による一党優位体制の崩壊と安定多数与党の消失という第9次LS選挙以降のインド政治の変化を反映した現象であると解釈できよう。この点をさらに議事内容の変化に即して分析してみよう。

## 2. 主要議事の長期的変化

表2が示すように、長期の視点で見ればLSの議事(時間)の中核を占めてきたのが、それぞれ議会の立法、課税・財政、行政府統制という3つの機能<sup>7)</sup>に対応するところの法案審議、予算審議、質問という3大議事であることは明らかである。これら3大議事が占める比率は、第1次LSでは8割を越し、その後も議事の約6割を占め続けた。しかし、しだいにこれら3大議事の比重は低下し、第9次LS以降は、5割を切る議会期も稀ではなくなった。これに対して比重を高めたのが、討論(Discussion)、通称「ゼロ・アワー」と呼ばれる質問時間終了後の緊急討論、それに各種の動議(Motions)である。いずれも政府与党への批判的な色彩の強い「対決型」の議事である(議事の詳細は後述)。

こうした連邦下院における議事内容の長期的な変化は、経験の古い政治家や議会関係者の間では十分認識されているようである。たとえば、第10次

表2 議事時間比

議事分類	I(52-57)	II(57-62)	III(62-67)	IV(67-70)	V(71-77)	VI(77-79)
法案	49.0	28.2	23.0	22.1	27.6	23.5
予算 (うち一般予算)	19.0	24.7	25.0	19.1	21.6	23.3
質問	15.0	15.1	15.1	25.9	12.6	13.7
上記3議事の合計	83.0	68.0	63.1	67.1	61.8	60.5
討論			3.0	7.7	6.5	4.1
緊急重要議題(ゼロ・アワー)						
動議	7.0	13.7	13.2	9.2	6.6	10.7
上記6議事の合計	90.0	81.7	79.3	84.1	74.8	75.2
その他*	10.0	18.3	20.7	15.9	25.2	25.8

(注) 第14次LSは第14会期までの数値。 \*その他に含まれる項目については表3を参照。

LSの議長であったS・パーティル (Shivraj Patel)<sup>(8)</sup>は独立後の連邦下院の活動を、(1)立法と制度の構築期、(2)法の執行監視期、(3)政府の追及期という3期に区分している (Chowdhury [2002])<sup>(9)</sup>。

立法の比率は第1次LS、第2次LSできわだって高く、それに続く予算も5カ年計画の本格化した第2次LS、第3次LSで、議事時間の4分の1を占めている。質問は第4次LSで高率を示すが、その後比重は一貫して低下し、第13次LS、第14次LSでやや回復した。討論は1980年代以降比重を高め、予算や質問に振り向けられる以上の時間を費やすことも多くなっている。動議は内閣(不)信任動議などが頻発する1990年代後半に突出する。パーティルの「3段階論」はほぼ経験的事実に符合する。

問題は、立法、予算、質問という目的の明瞭な3大議事に対して、1980年代ないし、1990年代以降に増加するこうした「討論」、「動議」の類が、果たして政府に対する監視、あるいは広く行政への統制機能の高まりとみなせるのかどうかという点である。さらには、これらの議事の比重増大をLSの「討議アリーナ」としての機能(福元[2000])あるいは、審議機能(大山[2003a])の発揮とみなせるか否かが問題である。

この点を実態に即して第2節以下で議論するためには、ここで2つの準備

## 率の長期的変化

(%)

VII(80-84)	VIII(85-89)	IX(89-91)	X(91-95)	XI(96-97)	XII(98-99)	XIII(99-04)	XIV(04-09)
24.0	25.1	16.2	22.6	15.7	17.6	25.6	21.4
20.9	21.7	16.0	17.4	17.6	14.7	10.9	19.9
15.3	16.9	12.4	10.5	6.6	6.7	6.7	12.2
12.2	12.8	10.1	11.9	9.6	9.0	11.7	11.5
57.1	59.6	42.3	51.8	42.8	41.2	48.2	52.8
9.9	15.8	13.0	7.6	8.4	19.2	18.3	15.0
			13.6	9.9	9.0	9.5	8.4
6.4	3.7	4.4	6.1	17.3	10.5	3.8	1.4
73.4	79.0	59.6	79.1	78.5	79.9	79.9	77.6
26.6	21.0	40.4	20.9	21.5	20.1	20.1	22.4

空欄はデータなし。

作業をしておかねばならない。第1には、より詳細な議事データの得られる第7次LS以降(=1980年代以降)について、さらに立ち入った数量的検討をしておくことであり、第2には主要な各議事の内容や手続き上の特徴などを紹介しておくことである。次の表3をもとに、この2つの作業を同時に処理しよう。なお立法と予算については別途扱うので、ここではその他の議事に限定する。

また、議事の概略を理解する際に念頭におくべきなのは、議事運営についての下院議長(Speaker)の権限の強さである。通常、質問や各種動議は、実際に下院で討論に付されたものの数十倍、場合によっては数百倍の通告が議員によってなされている。そのなかから討論すべき通告を受理する(admission)権限、あるいは通告形式の変更要請<sup>(10)</sup>など、議長のイニシアティブは随所で発揮される。とくにこれから紹介する質問、各種動議の取り扱いについては、議長権限や、場合によれば議長の個性が議事運営に大きな影響を与えてきた<sup>(11)</sup>。

## (1)質問 (Question)

質問は午前11時に開会される下院議会の最初の議事であり、従来から院内

表3 議事時間比率の変化（詳細分類）

（％）

議事分類	VII(80-84)	VIII(85-89)	IX(89-91)	X(91-95)	XI(96-97)	XII(98-99)	XIII(99-04)	XIV(04-09)
法案								
┌ 政府法案	20.18	21.26	12.93	19.08	12.71	14.54	22.39	18.07
└ 議員提案法案	3.81	3.79	3.25	3.49	2.95	2.06	3.19	3.36
予算								
┌ 鉄道予算	3.58	3.74	2.00	5.17	9.76	7.82	4.04	7.35
└ 一般予算	15.26	16.94	12.40	10.45	6.61	6.66	6.74	12.19
州・連邦直轄地予算	2.00	1.06	1.60	1.76	1.23	0.20	0.12	0.38
質問	12.20	12.80	10.14	11.88	9.58	8.96	11.72	11.46
議事規則377条による事項	3.10	2.46	2.14	1.85	1.98	2.06	1.89	1.34
注意喚起通告	9.85	3.85	2.79	0.42	0.84	0.97	1.91	3.87
討論								
┌ 30分討論	2.19	1.65	0.99	0.53	0.62	0.52	0.92	0.44
└ 短時間討論	6.90	14.12	11.96	7.07	7.74	18.63	17.40	14.52
緊急重要議題（ゼロ・アワー）				13.63	9.94	9.03	9.50	8.35
延会動議	1.00	0.56	4.78	0.92	0.98	0.00	2.55	2.29
動議								
┌ 内閣信任動議	5.25	3.19	4.31	3.24	17.19	10.44	2.24	1.34
└ 内閣不信任動議	0.92	0.38	0.00	2.18	0.00	0.00	1.08	0.00
その他の動議	0.18	0.09	0.04	0.64	0.14	0.01	0.52	0.09
大統領演説に関する討論	1.82	2.40	4.56	3.37	2.03	4.30	3.27	3.07
決議	3.96	5.47	5.79	6.25	4.63	4.45	3.67	3.29
声明	1.30	1.15	1.52	1.36	1.29	1.16	1.01	1.49
その他	6.50	5.09	18.34	6.71	9.71	8.19	5.85	7.10

（注） 原資料で合計が100とならない場合がある。第14次LSは第14会期までの数値。

外の注目をもっとも集める議事であった。少なくとも1980年代までは、質問時間は議員の出席率をもっとも高い時間帯でもあった<sup>12)</sup>。質問には、閣僚の口頭での回答を要求するためにアスタリスクを質問書につけて通告する「星印」(starred)の質問と文書回答でよしとする「非星印」(unstarred)の質問がある。きわめて例外的に議長の裁量によって受理する短期通告質問 (Short Notice Question) が許される<sup>13)</sup>。質問書の多くは「星印」として提出されるが、議長はその権限で「非星印」に振り替えることができるほか (Kashyap [2000: 621]), 後にみるように、閣僚の口頭による回答の率はしだいに低下してきている。議事に占める質問時間の比率が低下するのは当然といえよう。

なお、30分討論 (Half-an-hour discussion) は既出質問に関して重ねて閣僚の

見解をただすものである。その日の議事の最後の30分間に行われることから、このように呼ばれる（実際には30分では終わらないこともある）<sup>14)</sup>。この討論は以下(4)の短時間討論とともに Discussion の項目に含まれるが、後者に比べてその比重は低い。とくに近年では「討論」時間のほとんどを後者が占めている。

#### (2) 議事規則377条による事項 (Matters under Rule 377)

議事規則377条は、議員による問題提起の機会をとくに内容を特定せずと与えている条項であるが（当然議長の受理の範囲において）、1960年代のなかば以降<sup>15)</sup>、議員の選挙区で発生した事態について中央政府の責任を問う手続きとして利用する慣行が定着した。第5次LSと第6次LSにおいてはそれぞれ184件および829件であったものが、第7次LSには3134件とはねあがり、それ以降平均して1会期に200件程度の事項がこの手続きを利用して提起されている<sup>16)</sup>。回答は書面であり、議事時間に占める比率は低い。

#### (3) 注意喚起通告 (Calling Attention Notice)

これは担当閣僚に対する「注意の喚起」を目的とする通告である。多くは「・・・に起因する状況」(Situation arising from・・・)といった枕詞で、自然災害、コミユナル紛争、鉄道事故などの緊急な事態に関して閣僚による説明や弁明を要求する。「討論」(debate)ではないことが原則であるが、提起者は関連した短い質問などを行うことができる。通告が受理されるか否かは、議長による「緊急性と公共性」の判断による。第7次と第8次LSおよび第14次LSを除けば比率はさほど高くない。

#### (4) 短時間討論 (Short Duration Discussion)

独立後の1953年3月の会期から始まった慣行である（のちに議事規則193条として制度化された）<sup>17)</sup>。議長への事前の通告により受理されれば、通告した議員（複数も可）は動議を提出せずに議案に関する見解を述べることができ

る。最後に関係閣僚が短い回答を述べて終るので、採決などは行われない。質問や注意喚起通告よりも内閣全体に対する批判の色彩が強く、議事時間も長い点で、次の延会動議に近いが、動議や採決をともしない点では延会動議ほどの劇的な対決性をもたない。延会動議が議長権限で短時間討論に付されることがよくみられることから、両者の近接性が理解できよう<sup>18)</sup>。第7次 LS 以降比重を高め、第11次 LS 以降は、常に予算審議よりもはるかに多くの時間を費やしている。

#### (5)延会動議 (Adjournment Motion)

一種の内閣「譴責」動議であり(稲 [1976: 133])、動議提出者は多くの場合「野党指導者」(Leader of the Opposition)<sup>19)</sup>をはじめとする野党の中核政治家である。与党勢力が多数を占めれば、動議は最終的には否決されることになるが(可決は不信任と等しい)、そこに至るまでの討論自体が野党側からの政府与党攻撃の場となる。

独立直後の時期には、下院議長 G・V・マヴァランカル (Mavalankar) の議事運営もあり、延会動議はほとんど受理されなかった<sup>20)</sup>。マヴァランカルは、独立後の議会には質問や討論などの多様な政府追及の手段が備わっており、延会動議を政府譴責の唯一の手段とすることは、その乱用であると考えていた (Mukherjea [1967: 119-120], Kamat [1990: 188-189])。第3次 LS まで、延会動議が議会で討議されたのは、1957～59年間に年1回ずつ計3回、1962年に2回、1963年と翌64年に各3回にすぎない (Mukherjea [1967: 119])。第4次 LS 以降、延会動議は一定の比率を常に占めるが、第9次 LS での比重は異常に高率である<sup>21)</sup>。近年の第13次 LS、第14次 LS でも延会動議が一定の比率を占めている。

#### (6)信任、不信任動議 (Confidence/Non-confidence Motion)

延会動議もたしかに動議により提案されるが、独立の項目として扱われる。下院事務局の統計で「動議」という分類で一括される議事のなかで最大の比

重を占めるのが信任動議（規則191条）と不信任動議（同198条）である（表3参照）。前者は内閣の成立時にまず信任を受ける手続きであり、このため、1議会期の議事のなかでは常に一定の比率を占める。とくに頻繁に政権が交代した議会期である第11次LS、第12次LSではそれぞれ4回と2回の信任投票が実施されているため（各回平均10時間程度）、異常に高い比率を占めた。

#### (7) 「ゼロ・アワー」(Zero Hour)

通称「ゼロ・アワー」、つまり質問時間終了から午後の予定議事開始までの休憩時間帯は、連邦下院でもっとも騒々しい時間帯といわれる。質問など正式な議事として受理されなかった議題を、質問時間が終了し休憩に入る際に、一方的に提起することが行われるようになった<sup>22)</sup>。近年では与野党が非難の応酬をし、「肺活量 (lung power) の争い」(Prakash [1987]) などと揶揄される非生産的なやり取りの場に転じている。議事の一部とはみなされてこなかった「ゼロ・アワー」が、目立った比重を占めはじめたのは、表3が示すように、第10次LSのころから（1990年代以降）である<sup>23)</sup>。第9次LS以前のLS事務局による *Parliament of India: A Study* には、「ゼロ・アワー」に関する統計そのものが存在しない<sup>24)</sup>。

#### (8) その他の議事

その他の主要な議事としては、選挙後の初の会期および年間の第1回目の会期（通常は予算会期となる）に行われる大統領演説とそれに関する討論、重要な事態にあたり政府が自発的に発する声明、決議類などがあるが、議事全体のなかで大きな比重を占めていないので、解説および分析は割愛する。

## 第2節 主要議事内容の分析

本節では、立法、予算、政府統制に対応する主要な議事のそれぞれについて

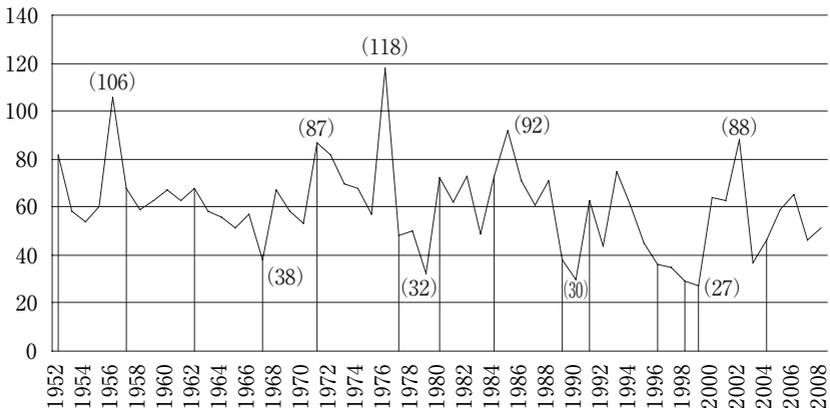
て、中長期的な趨勢とともに、議事運営上の問題点について整理する。

## 1. 独立後の政治と立法活動

まず、立法活動をとりあげよう。図1は、下院での成立法案件数の変遷を図示している（図中の縦線はLS選挙の実施年である）。概観すれば、年間約60件前後を標準にして、成立数のとりわけ多い年（1956、1971、1976、1985、2002年）と少ない年（1967、1978～79、1989～90、1996～99年）とに分けられる。この変動は独立後の連邦下院の活動期を分ける重要な基準になると思われる。

図1によって、第1次LSから最近時までの成立法案件数の変遷を整理してみると、以下のような結論が得られる。すなわち(1)立法件数のピークは国家機構の整備や再編の時期を正確に反映している。1956年は国家形成の完成期であり、1976年の非常事態はその修正が試みられた時期であった。その後の立法数の山は、インディラ＝ラジブ政権期、ラーオ政権期、NDA政権期に各1年ずつ存在する。(2)短命に終わった3つの連立政権期（1978～79、1989～90、1996～99年）においては、立法件数の著しい減少がみられる。(3)これに対して安定的な連立政権（第13次LS、第14次LS）では、それなりに立

図1 連邦下院法案成立件数（1952-2008年）



法件数の回復がみられる。つまり、立法件数は「連立性」というよりは「安定性」の函数である。(4結果的に1989年前とそれ以降を比較すると、単独政党による安定多数政権の消滅した1989年以降の平均年間立法件数は50件で、それ以前の65件に比して明らかに低い<sup>25)</sup>。下院の活動は、この時期を境に、あきらかに変化している。以下、立法以外の諸議事の内容を検討すれば、こうした変化の意味するところはより鮮明になるであろう。

## 2. 法案審議時間の変化

次に連邦下院における立法審議時間の変化をみてみたい。すでに表2で確認したように、法案審議時間が議事全体に占める比率は、近時の第13次LS、第14次LSでやや回復はしているものの、傾向的に低下してきている。立法に関する総審議時間を同じ議会期に下院で成立した法案数で割った値により、あくまでも近似的ではあるが、成立法案あたりに費やされた時間の変化をみることができよう。図2が示すように、この値もまた傾向的に低落してきている。第1次LSでの約6時間余りをピークにして、その後は第6次LSまで(第5次LSを例外として)、3時間の水準を保っていた。第7次LS以降、つまり1980年代以降これが2時間水準にまで低下し、第9次LS以後は(つ

図2 各議会期における1法案あたりの討論時間

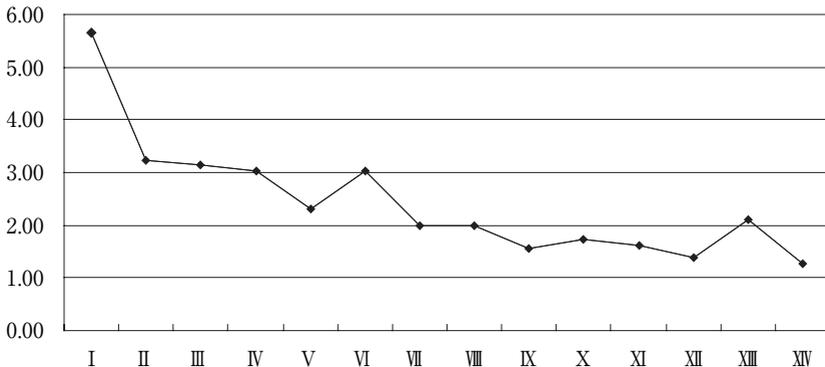


表4 法案の

	I(52-57)	II(57-62)	III(62-67)	IV(67-70)	V(71-77)	VI(77-79)
成立法案数	326	318	276	221	487	136
うち議員提案法案	7	2	3	2	0	0
合同委員会*	46	35	21	25	7	5
特別委員会						
省別常任委員会#						

(注) \*第1次LSから第7次LSまでは特別委員会付託数も含む。#省別常任委員会は第10次  
第14次LSは第14会期までの数値。

まり1989年以降)、第13次LSを例外として2時間すらも下回るようになった。

インドの連邦議会では、法案は提案にともなう一般討論の後に、逐条討議に付されるか、必要に応じて特別委員会などの委員会での討議にまわされる。そして再度下院における審議を経て採決という3読会制がとられている。下院での法案審議時間には委員会での審議時間は含まれない。しかし、表4でみるように第9次LSに至るまで、連邦下院では特別委員会(Select Committee)や合同委員会(Joint Committee)に付託される法案数がしだいに減少してきている。1960年代までは特別委員会、合同委員会などを積極的に活用したが、1970年代以降ほとんど活用していない。それゆえ、少なくとも第9次LSまでの(つまり1952年から1991年までの)法案あたり時間数の減少を、委員会審議の存在に帰すことはできない。委員会制度の活用はむしろ顕著に後退してきているからである。

立法手続きに大きな変化をもたらされたのは、第3節で詳述する省別常任委員会制度の導入である。この制度が導入された1993年4月以降、法案は主管省の常任委員会に付託されるのが通例となったが、図2では、それによって下院での法案あたり審議時間が減少したという傾向もみられない。つまり、図2に顕著にみられる下院における法案あたりの審議時間の低下は、委員会制度活用の有無とは関係がなく、下院は長期にわたって法案あたり審議時間を短縮してきているのである。法案審議は、依然として下院の費やす議事時間で最大のシェアを占めてはいるが、法案審議の密度は薄くなっていると

## 委員会付託状況

VII(80-84)	VIII(85-89)	IX(89-91)	X(91-95)	XI(96-97)	XII(98-99)	XIII(99-04)	XIV(04-09)
336	346	63	274	64	60	207	238
0	0	0	0	0	0	0	0
0	2	0	6	2	1	2	1
0	0	0	3	1	0	0	0
			77	22	31	86	143

LS の第 6 会期から設置。

いえる<sup>26)</sup>。

### 3. 予算の審議

表 3 でみるように、LS での予算審議には鉄道予算、一般予算、およびわずかだが連邦直轄地域および大統領統治下の州の予算審議の 3 種がある。鉄道予算はすでに独立前の 1924 年から一般予算とは分離された。予算審議のなかには年度中途での増額修正予算の審議も含まれる。鉄道予算にもかなりの時間が配分されているが（内訳は 1980 年度以降のみ）、各省の一般予算の比重が高い。しかし、一般予算のみをみると、1980 年代までの 20% 以上の水準からしだいに低下し、第 11 次 LS から第 13 次 LS では 6% 台にまで低下している（第 14 次 LS ではやや回復した）。

注意すべきは、下院での予算審議時間のほとんどは新年度予算案、補正予算案などに関する一般討論（General Discussion）に費やされていることである。予算審議には 4 つの段階がある。一般討論、各省（本章では Department ないし Ministry を総称して「省」と呼ぶ）の国庫金請求明細（Demands for Grants）つまり「省予算案」、それを総括した歳出配分承認法案（Appropriation Bill、以下「歳出法案」）および新規課税提案を含む財政（収入）法案（Finance Bill）である。予算審議はこの順序で行われる（Kashyap [2000: 1418-1421]）。初期の LS では、このうちもっとも時間を要するのは各省予算案であった<sup>27)</sup>。

表5 連邦下院における省予算 (Demands for Grants) 討論状況 (時間)

省 (Ministry/Department)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
農業および農村開発	11.11	10.47	12.08	10.09	3.40	8.30	0.23	6.51	11.38	12.49	16.31	20.20	15.14	5.29
商務	6.56	6.14	5.54	6.11	5.49	5.01	6.14	G	G	G	G	G	2.23	G
通信	4.55	G	6.31	G	G	3.03	G	G	G	G	G	G	G	G
国防	6.38	7.58	7.01	9.29	9.22	6.47	7.42	7.32	8.32	G	7.05	9.22	G	6.27
教育 (人的資源)	G	G	8.19	G	6.42	7.22	G	10.41	7.05	G	10.03	G	8.20	G
エネルギー	5.42	G	G	7.35	8.05	8.54	8.02	8.52	7.24	10.18	G	G	G	G
外務	8.52	8.09	10.25	9.03	7.29	9.55	8.20	6.26	8.13	4.37	9.34	G	6.56	G
食糧・民間供給	G	G	G	8.02	G	5.14	8.52	G	3.52	G	G	Ag	Ag	Ag
保険・家族計画	G	G	6.14	G	G	5.29	G	G	G	G	G	G	G	G
内務	16.29	10.04	16.30	15.27	20.05	9.29	13.25	12.51	9.41	G	11.49	G	G	10.36
工業	7.12	G	3.18	7.29	G	6.38	G	G	3.40	G	9.07	16.21	G	G
情報・放送	G	7.31	G	G	5.45	G	6.46	8.15	G	G	G	G	G	G
灌漑 (水資源)	G	G	G	6.57	Ag	8.54	6.51	10.22	G	G	Ag	G	G	G
労働	G	3.23	6.23	G	1.04	6.38	G	6.35	G	G	7.53	G	8.03	G
法務・司法・会社業務	G	G	G	G	5.42	G	G	G	G	G	G	G	G	G
石油・化学・肥料	G	6.16	G	G	G	G	7.44	5.01	G	G	G	G	G	G
科学技術 (1985-)						5.25	G	G	G	G	G	G	G	G
鉄鋼・鉱山 (1985-)						7.27	6.22	G	5.03	G	G	G	G	G
繊維 (1986-)						G	G	G	6.21	G	G	G	G	G
討論・採決の対象となった 省の数	8	8	10	9	11	15	11	10	10	3	7	3	5	3
														DRSC 導入

(注) G: ギロチン対象の省。

討論時間は、時間、分の表示 (例 11.11=11時間 11分)。

年度によって、省の分類に若干の変化はあるが細部は省略。Agは農業および農村開発に含まれる。

しかし、表5が示すように、1980年代には、各省の予算案審議の頻度は1985年の15省を頂点に平均10省あまりにすぎない。残りの省に関しては議事打ち切り（ギロチン）によってまったく検討を加えられないまま下院を通過するのが通例となった<sup>28</sup>。こうした状況は1989年、つまり第9次LSになると審議対象の省がわずか3件という「危機的な」事態に陥った。ここにいたって従来から議会関係者の間で示唆されてきた予算の審査を目的とする委員会の設置構想が実施に移されることになったのである（第3節参照）。

#### 4. 質問、討論および各種動議

質問および各種動議は、政府に対する議会の統制機能として、もっとも重視される活動である。質問や動議の提出は議員の権利であり、議員が自身の議会活動をもっとも生き生きと有権者に示すことのできる場面でもある。それが報道の注目を浴びれば、発言者の氏名は翌日の紙面を飾ることもできる。以下、主として1980年以降のLSについて、質問、討論および各種動議の順に様態とその変化を検討してみよう。

##### (1) 質問

まず表2に戻って質問時間の長期的な変化を確認すると、最近の第13次LS、第14次LSではやや回復したものの、質問時間は長期的に比重を低下させてきた。かつては議事全体の15%から25%を占めたものが、1970年代、1980年代と時を追うごとにその比重を低下させてきた。LS議事全体の約1割というのが近年の水準である。

質問（や動議）については、通告件数と受理件数には大きな開きがある。これを議会期別にみても、表6のように総通告件数に対する受理件数は、明らかに低下傾向にある。ここでも第9次LS以降の低下が明瞭に表れている。このとき以後受理率は20%台に落ち着いている（なお第13次LS、第14次LSについては通告件数が得られない）。

表6 質問通告件数と受理件数

議会期	通告件数	受理件数	受理比率 (%)
I (52-67)	71,907	43,350	60.3
II (57-62)	133,328	62,800	47.1
III (62-67)	162,334	58,440	36.0
IV (67-70)	264,742	93,538	35.3
V (71-77)	252,700	98,606	39.0
VI (77-79)	137,045	51,209	37.4
VII (80-84)	269,221	102,697	38.1
VIII (85-89)	250,098	98,345	39.3
IX (89-91)	75,228	21,542	28.6
X (91-95)	330,325	90,684	27.5
XI (96-97)	96,863	23,727	24.5
XII (98-99)	72,934	15,578	21.4

(注) 第13次LS、第14次LSでは通告件数データが得られない。

議会期には長短があるため、これを暦年でみてみるとどうなるだろうか。表7では1980年以降について(表6の第7次LS以降)、左から総通告件数、うち星印つき質問(前節参照、以下STQと省略)の通告件数、総受理件数、STQ受理件数(第13次LS以降データ欠落)、閣僚による口頭回答件数(1980~84年間はデータ欠落)が示される。比率の欄ではそれぞれ総受理件数比、STQ受理比率、受理STQに対する口頭回答の比率(STQの趣旨からいえば本来はすべて口頭のはずであるが)の3つの指標が示される。

データの欠落はあるが傾向は明らかである。まず通告件数では、全体にせよSTQのみにせよ、年による変化はあるが、1980年代以降に通告件数の傾向的な増加ないし減少はみられない。だが、受理比率でみると1990年代以降の低下傾向が読み取れる。通告件数の多寡が受理比率を左右しているとは考えられない。STQのみをとっても同じような低下傾向が認められる。STQのかなりの部分は、非STQとして文書回答に回される傾向にある。しかも、問題なのは、本来口頭での回答が期待される受理されたSTQについても、最後の列が示すように、口頭回答の比率はかなり低い。口頭回答の件数は明

表7 質問通告, 受理および口頭回答件数

年	質問通告件数		質問受理件数		口頭回答 件数	受理比率 (%)		口頭回答件数/ STQ 受理件数 (%)
	合計	うち STQ	合計	うち STQ		合計	STQ のみ	
1980	35,168	27,780	17,050	1,827	-	48.5	6.6	-
1981	70,523	55,181	23,175	2,142	-	32.9	3.9	-
1982	56,785	43,206	22,170	1,833	-	39.0	4.2	-
1983	67,735	52,558	23,326	1,894	-	34.4	3.6	-
1984	37,393	25,239	16,971	1,490	-	45.4	5.9	-
1985	44,953	32,613	19,625	1,990	678	43.7	6.1	34.1
1986	51,411	37,235	20,638	1,877	635	40.1	5.0	33.8
1987	58,120	44,373	22,707	2,022	633	39.1	4.6	31.3
1988	60,321	47,100	21,972	1,964	642	36.4	4.2	32.7
1989	35,313	27,312	13,880	1,362	453	39.3	5.0	33.3
1990	54,519	42,794	16,829	1,407	315	30.9	3.3	22.4
1991	54,690	41,656	17,533	1,607	332	32.1	3.9	20.7
1992	95,388	76,451	21,855	1,880	408	22.9	2.5	21.7
1993	70,371	54,672	19,162	1,820	325	27.2	3.3	17.9
1994	64,323	53,405	16,830	1,480	252	26.2	2.8	17.0
1995	59,398	49,870	17,815	1,580	184	30.0	3.2	11.7
1996	39,699	31,926	13,033	1,220	183	32.8	3.8	15.0
1997	62,166	51,843	12,383	1,020	199	19.9	2.0	19.5
1998	41,647	34,664	11,294	980	146	27.1	2.8	14.9
1999*	31,228	25,767	4,282	380	49	13.7	1.5	12.9
2000	-	-	20,357	-	223	-	-	-
2001	-	-	18,552	-	191	-	-	-
2002	-	-	19,004	-	188	-	-	-
2003	-	-	12,130	-	175	-	-	-
2004	-	-	12,899	-	177	-	-	-
2005	-	-	17,226	-	230	-	-	-
2006	-	-	13,957	-	206	-	-	-
2007	-	-	15,326	-	231	-	-	-
2008	-	-	10,032	-	152	-	-	-

(注) \*1999年は第12次 LS のみの数値。

- はデータなし。

らかに1990年代に入り激減している<sup>29)</sup>。以上の数値から質問の政府統制機能はこの間しだいに低下してきたと結論づけることができる。実際、政府閣僚の側での質問への心構え自体が、近年ではおおきく変化してきているという指摘がジャーナリストによってなされている。

「1980年代ころまで、閣僚は質問の予定日前日にはすべての行事をキャンセルして、担当省と答弁準備に集中した。ところが今では、大臣は不安を感じるどころか、代理に答弁をさせることもしばしばで、質問時間を恐れる大臣はいない。他方、議員の側も、かつてはそれが通例であったような根掘り葉掘りの質問をすることがない。以前なら質問が予定されれば、議員は議論の流れを読んで、補足質問を用意していたものだ。今日では大臣が窮地に追い詰められることはめったにない」(Chowdhury [2002])。

このほかに、既述のように、議事のなかでは比較的質問に近いものには、議事規則377条関連問題と閣僚への注意喚起通告の2つの議事があるが、議事に占める比率も低いため省略する。

## (2) 討論および各種動議

下院議事の最後に1980年代以降、しだいに重要性を増した討論、各種動議、さらにはいわゆる「ゼロ・アワー」の問題を取り上げる。これらの議事には政府与党に対する批判、譴責の色彩が濃い。政府と行政府への監視統制よりも、政府への非難と対決を演出することで政治的な効果をねらう傾きが強い。1980年代以降の討論時間の増加、1990年代に入っの「ゼロ・アワー」での議事の紛糾などをつうじて、インドの連邦下院は、1970年代までの立法、予算、質問の3大議事を中核とする討論の場から一変して、対決と空転の様相を強めた。

表8に、データの得られる第7次LS(1980~84年)以降の短時間討論、延会動議、および「ゼロ・アワー」議事の特徴をまとめてみた。まず短時間討

表8 討論、動議などの状況

議会期	会期数	短時間討論			延会動議			ゼロ・アワー		
		通告件数	討論件数	1討論あたり 時間数 (H)	通告件数	討論件数	1討論あたり 時間数 (H)	提起件数	発言議員数	発言議員あたり 時間数 (Mn)
VII(80-84)	15		56	4.1	5,762	7	4.8			
VIII(85-89)	14		96	4.7	1,805	5	3.8			
IX(89-91)	7		24	3.8	375	9	4.0			
X(91-95)	15	2,651	33	5.3	566	4	6.0	3,926	6,257	3.2
XI(96-97)	6		13	4.8	83	0	0	1,070	1,450	3.3
XII(98-99)	4		15	7.2	83	0	0	732	808	2.9
XIII(99-04)	14	2,720	56	6.0		38	1.3	2,496	3,625	3.1
XIV(04-09)	14	5,206	54	4.5		8	4.9	3,313	674	1.9

(注) Hは時間、Mnは分。いずれも小数表示。空欄はデータなし。

論についていえば、1980年代以降、立法、予算、質問の3大議事について多くの時間を費やすようになった(表3参照)。表8にみるように、1会期あたり200件から300件という通告数の多さからみて、多くの議員がこの議事での討論を要求していることがわかるが、実際に討論に付されるのは、1会期あたり2件から4件が普通である。それらの多くは、議員個人による質問や注意喚起通告とは異なり、政府・与党対野党のあいだでの政策論争という性格をもっている。参考例として、第14次LSで取り上げられた議題と提起した議員の所属政党名(カッコ内)を例示すれば、州知事更迭問題(インド人民党)、インド首相の訪米(インド人民党)、ブッシュ大統領の訪印と印米核協力問題(インド共産党)、非組織部門労働者の諸問題(民族ジャンター・ダル)、西ベンガル州ノンディグラムでの経済特区をめぐる紛争(インド人民党)などがある。緊要な政策課題が取り上げられている。

そして1件あたりの平均討論時間は通常4時間以上であり、第12次LSでは7時間を越えていた。いまや短時間討論はLSにおける与野党対立の主要な場となっている。

次に延会動議についてみれば、1980年代から1990年代にかけて動議通告件数が顕著に減少し、政府譴責を目的とする野党の攻撃手段という、いわば本

来の性格が明瞭になってきた。すでに指摘したように、延会動議は、内容によっては、注意喚起通告や短時間討論に回されることもしばしばみられる。それゆえ、討論に付される延会動議は限定される。1動議あたりの平均討論時間は、短時間討論とあまりかわらず、4時間から6時間程度である。第14次LSを例にとれば、動議の多くは下院野党指導者であるインド人民党のL・K・アドヴァーニ（Lal Krishna Advani）によって提出され、ゴア州政権の州知事による一方的解任、バングラデシュからの流入民対策の欠如、国連のイラク援助にからむ汚職、ジャンムー・カシュミール州におけるテロ対策の不備、ムンバイでの列車同時テロなどが取り上げられた。いずれも政権・与党の責任を追及する内容である。

最後に、質問時間終了後の「ゼロ・アワー」と呼ばれる時間帯における討論は、議事規則になんらの裏づけのない議事である。質問時間終了直後に多数の議員によって提起されるが、閣僚が回答するわけでもなく、秩序だった審議が行われるわけでもない。しかし、全体としては総議事時間の1割余りを占めるようになっている。1会期あたり100件から300件程度の議題が提起されるが、1議題あたりの平均発言者数は2人に満たないから、ほとんど発言者のいい放しにちかい。平均して発言者1人が3分程度の時間を費やしていることになる。「ゼロ・アワー」での非難の応酬は、近年の議会の機能不全の「元凶」（the villain of the piece）とみなされ、その廃止を主張する声もあるが（Chowdhury [2002]）、そのときどきの野党にとっては政府への攻撃と一種の挑発手段として、またバック・ベンチャーの「活躍」の場を提供する舞台として利用価値があるのである。

### 第3節 委員会制度の活用と問題点

#### 1. 委員会制度の分類と監視機能の衰退

インドの議会における委員会制度については、第10次 LS 以後、以下のような分類が定着している ([*PoI-X*: 351])。委員会はまず常任 (standing) と非常任 (ad hoc) 委員会に分類される。非常任委員会の代表的な事例は JPC と略称される両院合同委員会 (Joint Parliamentary Committee) である。両院の議決により任命されるが、独立後のインドでは JPC は重大な汚職疑惑の発生に際して任命されることが多かった (Dandavate [1996])。また特定の法案の審査のために特別委員会 (Select Committee) あるいは両院合同の特別委員会である合同委員会 (Joint Committee) が任命されるが、その利用頻度が1970年代以降、急速に落ちてきたことはすでに表4でみたとおりである。

常任委員会は目的や機能によって、さらに以下の5群に分類される。(1)予算 (Estimate), 公営企業 (Public Undertakings), 決算 (Public Accounts) の3委員会からなる財政委員会 (Financial Committees), (2)議院運営に関する議院委員会 (House Committees), 代表例は議事規則委員会 (Rules Committee), (3)請願や議員特権に関する調査委員会 (Enquiry Committees), (4)議院提出文書 (Papers laid on the Table) や委任立法 (Subordinate Legislation) および政府による確約 (Government Assurance) などの実行やその内容をチェックする監視委員会 (Scrutiny Committees), それに(5)主として議員活動の補助という性格をもつサービス委員会 (Service Committees) である。

議会事務局によるこの分類では、委員会制度がもつ機能としてもっとも重視される政府監視機能は、あたかも第(4)群の委員会のみが担っているかのようにみえるが、制度としても運用としても、独立後の連邦議会で、政府への監視と統制機能をもっとも果たしてきたのは第(1)群の財政委員会、とりわけ創設を1923年にさかのぼる決算委員会 (Committee on Public Accounts もしくは

PAC)であった<sup>30)</sup>。第4次LS以降、決算委員会の委員長には野党議員が任命される慣行が生まれたことも、決算委員会による政府への監視機能を強める要因となった<sup>31)</sup>。しかし、財政委員会はしばしば「死後解剖」と揶揄されるように、あくまでも事後的な検討を加えることが任務であり、法案や予算の事前審査は議会での討論を待つ以外に制度的な枠組みは存在しなかった。

さらに注目すべきなのは、下院の政府監視活動を代表してきたこれら3つの財政委員会の活動が、1980年代以降急激に衰えてきたことである。表9には、1980年代以降、1990年代なかばまでの3委員会の活動について、報告書提出数、開催頻度、開催1回あたり平均時間数を掲げた。第9次LS(7会期のみであった)は、あまり参考にならないが、15カ月間の短い議会期にしても開催頻度は下がってきている。そして、議会期中途に省別常任委員会制度が導入された第10次LSでは、報告書数、開催回数のいずれにおいても、財政委員会の活動はめだって低下しはじめた(本章の[注37]を参照)。さらに、それから10年を経た第14次LSでは、財政3委員会の活動の衰退はあま

表9 財政3委員会の活動状況

委員会	活動状況	第2次LS(a)	第3次LS(b)	第4次LS(b)	第7次LS	第8次LS	第9次LS	第10次LS	第14次LS
		1957-62	1962-67	1967-70	1980-84	1985-89	1989-90	1991-96	
予算委員会	報告書数	148	113	131	89	150	34	105	17
	開催回数	246	305	273	394	91	34	57	17
	1回あたり時間数	2.34	2.76	2.02	1.99	3.11	2.47	3.97	0.97
公営企業委員会 (1964以降)	報告書数		34	70	101	70	11	54	30
	開催回数		145	183	330	232	37	172	36
	1回あたり時間数		2.29	1.87	2.02	1.95	2.10	1.89	1.00
決算委員会	報告書数	39	66	125	231	186	22	119	81
	開催回数	257	386	194	416	226	32	124	16
	1回あたり時間数	2.37	2.77	2.43	1.92	2.09	2.36	1.80	0.74

(出所) (a) Kashyap [1995b: 306], (b) Kashyap [1996: 183-184, 361]。

(注) 第14次LSでは第13会期まで。時間は小数表示。

りにも明らかである。機能不全といってよいだろう。

すでにみたように、1980年代以降、連邦下院では立法に費やされる時間がしだいに減少し、同時に特別委員会や、合同委員会への法案付託もしだいに行われなくなってきた。予算にいたっては、省別の予算案 (Demands for Grants) は、ごく一部の省が審議されるのみで、そのほとんどがギロチンで下院を通過する状況が常態となってきたのである。議会関係者内部でも議事規則委員会 (Rules Committee) を中心に、下院議事運営について、何らかの新機軸を打ち出す必要が痛感されはじめた<sup>33)</sup>。こうして独立後の連邦下院史上はじめての議事の全般的な見直しが第8次LS議会期 (1985~89年) に行われた (Kashyap [1991])。省別常任委員会設置の構想はその一環であった。

## 2. 省別常設委員会制度の導入

省別常任委員会 (Departmentally Related Standing Committee, 以下, DRSC) の導入には、イギリスにおける省庁別特別委員会の導入 (1979年) が強く意識されていた<sup>33)</sup>。1989年には、3つの分野 (農業, 科学・技術, 環境・森林) で省組織に対応する主題別委員会 (Subject Committees) が設置された (Kashyap [1991: 36-37])。さらに1993年の予算会期から、より本格的な DRSC の試みがスタートした。

DRSC の設置を規定する下院規則 (331C~331N 条) により、その概略を紹介する (上院も並行して同様の規則を制定した)。

### (1) 委員会の設置と構成 (331C 条, 331D 条)

DRSC は下院21名および上院10名の議員からなる両院の合同委員会である。閣僚は委員になれない。定足数は3分の2である。創設当初の17の委員会は、管轄上、下院と上院に各11と6の委員会が配分された<sup>34)</sup>。委員の任期は1年である。現在では委員会が増設され、下院管轄16委員会、上院管轄8委員会からなる<sup>35)</sup>。2008年11月現在の委員会の構成をみると、各委員会の委員長に

は与野党の中堅から最高クラスの幹部が就いている。とくに上院の管轄下にある委員会では、会議派以外の政党はトップクラスの幹部を委員長に送り出している<sup>36</sup>。

#### (2)機能 (331E 条)

委員会の審議対象には以下のものが含まれる。(a)省予算案、ただし委員会は減額動議 (cut motion) に類する提案はできない。(b)下院 (ないし上院) 議長により委員会に付託された法案、(c)省の年次報告書<sup>37</sup>、(d)下院 (ないし上院) 議長により委員会に付託された国家の基本長期政策文書 (national basic long term policy documents)。ただし委員会は関係省の日常的行政に関する事項は取り上げない。

#### (3)省予算審議の手順 (331G 条)

議会は次年度予算に関する一般討論ののち一定期間延会する。その間委員会は担当省の予算案を審議し、各省別の報告を提出する。審議期間の延長は認められない。再開された議会は、委員会報告書にもとづき省予算案を審議する。つまり予算会期は一般討論を行う前半と省予算等を審議する後半とからなる (後半のプロセスの実情は後述)。なお第14次 LS での審議状況をみると、各委員会は次年度予算の報告書の前に、前年度予算に関する政府による対応を検討した措置状況報告書 (次掲) を提出している。

#### (4)報告書作成 (331I 条, 331N 条)

DRSC の審議の結論は、いずれの分野においても報告書にまとめられねばならない。報告書は「広範な合意」 (broad consensus) によって作成されるが、少数意見も記載される。議会には少数意見も提出される。報告書は説得的な価値 (persuasive value) を有し、熟慮にもとづく助言 (considered advice) とみなされる。逆にいえば、拘束力はない。報告書には「新規報告書」 (original report) とすでに提出された「新規報告書」にもとづいて政府がいか

なる措置をとったかについて、事後的に審査した結果をとりまとめた、措置状況報告書（Action Taken Report: ATR）がある。

(5) 専門家の見解（331K 条, 331L 条）

委員会は報告作成にあたって専門家の見解や世論を参考にすることができる（may avail of the expert opinion or the public opinion）。この条項の表現では、あくまでも参考である。なお規則には明記されていないが、委員会審議は非公開である。

3. DRSC 運営の現状——第14次 LS の事例——

このような DRSC の活動を、1993年以降の全期間について網羅的に検討するには相当の作業量を必要とする。ここでは、導入の10年後にあたる第14次 LS（ただし第13会期、すなわち2008年の予算会期まで）における DRSC の活動の分析によって、制度運営の現状を検討してみたい。

(1) DRSC の活動状況

表10は下院管轄の16委員会について、第14次 LS における開催頻度、1回あたりの審議時間、平均出席率、そして提出報告書数を示している（上院については類似の資料がみいだせなかった）。参考数値として、対応可能な委員会について制度発足後の第10次 LS 第6会期から第16会期まで（1993年3月から1996年3月）の実績を併記してある。

開催の頻度は、最高80回（国防）から最低20回（水資源）まで、委員会によってかなりの幅がある。予算会期中の DRSC 開催回数が全体の7割程度を占めることから、省予算案の審議が DRSC にとって中心的な活動であることが示される（後述参照）。委員会開催1回あたりの平均時間は、大きなばらつきはないが、おおよそ1時間半から2時間程度で、2時間を超えたのは財務と情報技術である。表9でみたように、かつての財政3委員会の平均

表10 DRSCの運営状況（第14次LS, 第13会期まで）

委員会	開催回数		平均審議 時間(H)	平均 出席率(%)	報告書提出数		参考：第10次LS**				
	合計	予算会期中			新規報告書	措置状況報告書	合計*	開催回数	平均時間	新規報告書	措置状況報告書
農業	37	30	1.95	40.0	22	15	96	1.52	22	16	38
化学・肥料	26	17	1.35	43.5	15	11					
石炭・鉄鋼	35	24	1.50	44.6	18	15					
国防	80	58	1.67	39.6	16	8	44	1.86	5	3	8
エネルギー	40	25	1.55	40.0	14	10	126	1.55	24	14	38
外務	42	25	1.76	38.2	12	7	82	2.13	6	4	10
財務	57	37	2.17	41.6	45	17	68	1.86	17	6	23
食糧・消費者問題・ 公的配給	22	18	1.85	40.2	15	10	85	1.43	10	7	17
情報技術	53	30	2.14	35.1	26	30	56				
労働	36	24	1.75	46.9	16	11	60	2.03	17	6	23
石油・天然ガス	22	14	1.24	45.9	12	10	22				
鉄道	52	35	1.64	43.1	19	17	73	1.58	11	10	21
農村開発	45	38	1.93	51.7	21	17					
社会正義・エンパワ メント	33	23	1.39	44.7	21	14	35				
都市開発	30	20	1.53	44.5	17	14	31				
水資源	20	14	1.63	52.4	5	4	9				
合計	630	432			294	210	634		112	66	178

(注) \* 第14次LSでは「措置状況説明書」(Action Taken Statement)という報告形式もあるが、その合計は65件にとどまる。

\*\* 参考欄は対象とする省庁の範囲が一致するもののみ。ただし、第10次LSの農業は水資源を、エネルギーは石炭を含む。  
時間は小数表示。

開催時間に比べれば、かなり短いものになっている。

出席率はおおむね50%以下で40%台である<sup>38)</sup>。平均出席率が50%を超えるのは、農村開発と水資源の2委員会のみである。平均出席率が30%台の委員会は、国防、外務、情報技術であるが、いずれも開催頻度が比較的高い委員会である。また全16委員会の単純平均では予算会期での平均出席率は45.5%、その他の会期での平均出席率が36.4%と、予算会期での出席率がやや良好である（それでも出席者は半数以下である）。

DRSC 活動の具体的な「成果」は議会に提出する報告書であるが、新規報告書294件のうち、221件（75%）が予算会期に提出されるものである。下院のHPから得られる各委員会の提出報告書リストによって算出すると、新規報告書307件のうち、省予算案が191件（62.2%）、法案51件（16.6%）、その他政策にかかわるもの65件（21.2%）と、省予算案に関する報告書が圧倒的に多い<sup>39)</sup>。委員会の開催頻度からみても、提出された報告書数からみても、DRSC の活動の7割は予算関連活動であり、それも予算会期中に集中しているのである。

参考数値として、制度の導入直後の第10次LS後半におけるDRSCの活動状況を示したが、比較してみると3年間のものとしては開催回数が非常に多い。より期間の長い第14次LSより、はるかに頻繁に委員会を開催していた。1回あたりの時間は第14次LSとあまり変わらず、委員会によっては作成報告書数も、第14次LSと遜色ないものも多い。残念ながら出席率の数値が得られないが、DRSCの導入時には、現在より委員会の運営はかなり活発であったことがうかがわれる<sup>40)</sup>。

## (2)下院での立法過程とDRSC

次に省予算案の検討と並んで、DRSCの重要任務である法案審査の状況を検討する。

表11には第14次LSにおいて、下院に提出された全法案と、上院に提出された法案のうち、DRSCに付託された法案および上院で可決後下院に送付さ

表11 第14次 LS における法案の処理（第13会期現在）

提出議院	委員会付託状況	法案数	DRSC 審議中	DRSC 報告後 提出議院で未議決	下院での処理			
					未議決	可決	修正可決	撤回
下院	合同委員会	1					1	
	下院管轄 DRSC	32	3	9		1	16	3
	上院管轄 DRSC	33	5	11		6	11	
	付託なし	119			4	101	13	1
上院 <sup>†</sup>	下院管轄 DRSC	20 <sup>**</sup>	1	6		10	3	
	上院管轄 DRSC	38 <sup>#</sup>	5	12		21		
	付託なし <sup>*</sup>	25			1	24		
合計		268	14	38	5	163	44	4

(注) <sup>†</sup> 上院に提出された法案のうち、DRSC に付託された法案および可決後下院に送付された法案のみの件数。

\* 上院で DRSC に付託されずに可決のもの、下院に送付された件数。

\*\* うち 4 件は第13次 LS 議会期に上院に提出された法案。

# うち 2 件は第13次 LS 議会期中に上院に提出された法案。

れた法案（DRSC 法案および非 DRSC 法案を含む）の件数が示される。これによれば、下院の立法活動における DRSC の位置は、以下の 4 点に整理できよう。

- ① 全法案中、DRSC に付託される法案は下院の場合、185件のうち65件（および合同委員会 1 件）で35%である。下院が可決した法案でみれば、全207件のうち68件（上院提出分も含む）、つまり33%である。いずれにしても法案の約3分の1が DRSC に付託されている。これで見ると DRSC は全法案の半数も審査していないことになるが、これでは DRSC の役割の過小評価になる。なぜなら DRSC に付託されない法案件数のなかで、歳出法案（Appropriation Bills）が大きな比重を占めるからである<sup>(4)</sup>。下院で DRSC に付託されなかった法案119件のうち、実に半数の60件が歳出法案である。したがって、その他の「一般」法案だけをとると半数以上の法案は DRSC に付託されていることになる。
- ② DRSC に付託された法案は、修正される度合いが高いのも特徴であ

る。下院では、37法案のうち修正可決が27法案ある。DRSCに付託されない法案に比較して修正の可能性は、はるかに高い。この傾向は明瞭である。上院に提出されたのちDRSCの審議を経て可決され、下院に回された法案で修正件数が少ないのは（3件のみ）、おそらく上院の審議ですでに修正されているからであろう。

③ 第14次LSが任期満了も近いこともあるが、DRSCは付託された法案の審議をかなりの程度消化しているように見える。審議中のものは両院あわせて14件、報告書を提出したが法案で議決されていないもの38件である。

④ 未議決法案のほとんどは、報告書が提出されてなお提出議院での合意が達成されない法案であり、本来的に合意の困難な法案である場合が多い<sup>42)</sup>。こうした法案は、従来であれば特別委員会や合同委員会に付託されたであろう。またそのほうが法案への注目度をあげ、各党がより専門性を備えた議員を送り出すことによって政策的論議の水準を高めることになったであろう。

#### 4. DRSC 活動の評価について

DRSCの活動を評価するためには、各委員会の報告書、法案の処理状況などをより詳細に検討する必要があるが<sup>43)</sup>、これまでの整理をもとに以下4点を指摘しておきたい。

##### (1) DRSCによる報告書の拘束性

議事規則上DRSCの報告書はまったく拘束性をもたないため、制度の存在意義は政府の態度いかにかかっている。委員会で合意に至った主張すらも政府が覆すとなれば、およそ制度の存立の意義は失われるであろう。そうした事例は新聞報道でも散見される<sup>44)</sup>。

法案を別にすれば委員会報告書は、下院に毎日数百件と提出される政府文

書 (papers laid on the Table) の一部に組み入れられ、それ自体が別個に取り出されて検討されることはまずない。下院では報告書の審議はほとんど行われない。以下にみるように予算審議について、この問題はとくに深刻な意味をもつ。

### (2) 省予算の審議

省予算案の審議は DRSC 制度導入の重要なねらいであった。DRSC の事前審議によって問題点が整理され、より多くの省予算案の審議が下院の議場において可能になることが期待されたからである (Kashyap [2000: 2098])。しかし現実には期待を裏切り、1994年以降も、下院で審議される省予算案件数は2008年までの15年間に年平均でわずか2件にすぎない。2005年の4件が最高で、1999年、2002年はゼロ件であった。そもそも DRSC においてすら、平均出席率を50%として、ひとつの省につき15名程度の議員が省予算に目を通す勘定である。上下両院18の委員会で単純に計算して270名、つまり上下両院議員総数の約3分の1が省予算案の審議に携わるのみ、というのが現状である。DRSC の導入は省予算案審議に関するかぎり、制度導入前の実態を追認するだけの結果に終わっている。さらにはなほだしい事例としては第14次 LS における2006年の予算会期のように、政府が議事規則の一時停止により、DRSC での省予算案審議すら省略して予算関連法案を一括して成立させてしまうといった事態すらみられるのである (Jalan [2007: 130-140])<sup>45)</sup>。

### (3) DRSC 運営の公開性

DRSC の審議は非公開である。特別委員会も非公開が原則であるから、非公開性それ自体において DRSC に難があるとはいえない。しかし、DRSC は閣僚や証人の喚問といった強い権限を与えられていない。議事規則にいう専門家の見解聴取も出席は任意であり応じないことも自由である。このことが、非公開性とあいまって、官僚や利害関係者による DRSC への影響力行使につながっているという指摘は多い。以下にその数例をあげよう。

まず、上院議員経験者でジャーナリストのK・ナヤル (Kuldip Nayar) は、所属した内務省常任委員会での競争法案 (Competition Bill, 従来の独占禁止法の代替法案) 審査時の経験を語っている。財界関係者など20名の参考人を招聘したにもかかわらず、聴取に応じたのはわずか2名にすぎなかった。報告書作成にあたって少数意見の主張者は彼1人にすぎず、審査内容は非公開であった。報告書が少数意見とともに下院に提出されるのであれば、委員会議事も公開せよとナヤルは主張している (Nayar [2001])。

官僚の非公式な影響力の行使に関しては、1977年のジャナター党政権における鉄道相で旧社会党系の指導者M・ダンダーヴァター (Madhu Dandavate) は、DRSCにはインド行政職官僚がさまざまな名目で関与し、議論に影響を与えていると指摘する (Dandavate [1994])。また当のインド行政職出身のN・K・シング (Singh) も、DRSCによる予算案の審査が、予算作成当事者である省から提供される情報にもとづくしかないため、独立した監視 (scrutiny) となっていない点を強調している (Singh [2008])。

だが、公開性に関しては近年では情報技術の利用によって、連邦議会HPに公開された委員会報告書に対する一般社会からの応答がより頻繁に行われる可能性が生まれているという側面もある。拘束性はなくとも、報告書の公表をきっかけとする議論自体は無視できない影響を残すことがある<sup>46)</sup>。問題はそうした機会を、DRSCの運営に意識的に生かすか否かである。

#### (4)総合的な評価

全体として、DRSCは無難な法案や課題の処理の下働き機構にすぎないようである。重要な議題あるいは政府と野党の鋭い対立を含むような議題では、DRSCは有効にその機能を発揮できていない。あるいは場合によっては完全に無視されるから、政府への監視機能を十分に果たしているとはいえない。法曹家A・G・ヌーラーニ (Noorani) は、DRSCの導入以前から、この種の委員会の「陥穽」を強く警告していた。つまり会議派が当時から提起した委員会制度は、本来的に「コンセンサス形成手段」として発想されたものであ

り、資料請求や証人喚問など行政監視機能としての委員会制度とはまったくかけ離れたものであるというのである (Noorani [1981])<sup>47)</sup>。

イギリスの省庁別特別委員会が、議会に対する内閣と行政府優位の構造に強力な楔を打ち込めないにしても、「議会の伝統的な批判機能を新たに活性化した」(Giddings [1995: 185])と評価されていることと比較すれば、インドのDRSCは、議会活動の活性化からほど遠い成果しか生み出せなかったといえよう<sup>48)</sup>。DRSCの運用には、証人の召喚、資料提出請求、議事の公開化、あるいは公聴会の開催権限など幅広い改革の余地がある。

### 結論 —— 「議会の衰退」とインド民主主義——

インドの独立から60年以上を経過した現在、これまでの整理をもとに、われわれはインドの連邦下院議会の活動について、どのような結論をくだすことができるだろうか。人の一生に喩えれば、すでに成熟期を迎えて不思議でないインドの議会について、「制度が存在するという事実のみをして注目に値する」というモリス・ジョーンズによる50年前の評価を繰り返すことはもはやできない。たとえ、隣国のパキスタンやバングラデシュが、依然として議会制度の定着にかなりの苦難を強いられているにしても、である。

長期的な傾向を、もう一度ふりかえてみよう。まず開催頻度からいえば、連邦下院は平均の年間開会日数で100日、1日あたりの開会時間で6時間という水準を常時下回るようになっていく。ちなみに本章の執筆中、2008年の開会日数は年間わずか46日という、おそらく下院史上最低の成績を記録した。しかも通常であれば冬季会期であるはずの12月の会期までモンスーン会期の第3部とみなすという異常な議会運営が行われた(野党による内閣不信任動議提出を阻止するためであったが)。インドの権威ある政治経済評論誌はその社説で、こうした状況は「衰退」というよりも「死滅」にふさわしいと厳しい警告を発している (*Economic and Political Weekly*, January 10, 2009)。議事内容の

長期的な傾向でも、立法、予算、質問という3大議事にかわって、短時間討論、延会動議、「ゼロ・アワー」といった、政府と行政府への監視統制よりも、政府への非難と対決を演出することで政治的な効果をねらう対決型の議事の占める比重が高まった。1法案あたりの平均審議時間は短縮され、法案審査のために特別委員会などが設置されることも稀になり、議員提案立法はほとんど相手にされなくなった。省予算案は下院をいわば素通りしている。質問はかつての注目度を失い、閣僚による回答はおごなりで、しだいに文書に置き換えられるようになった。対決型の議事の比重が高まるとともに、議事の中断、議長による延会宣言という連鎖によって議事時間の損失が増大した。

こうした長期の趨勢のなかで、唯一といってよい革新は、イギリス下院の経験も意識しつつ導入された、省予算案の検討をおもな目的とする DRSC 制度であったが、第14次 LS の事例でみたように、省予算案の下院審議は相変わらず低調であり、委員会は法案処理の下働きの機構にとどまっている。不都合と感じる場合、政府が DRSC での法案や予算の審議自体を省略することも稀ではない。これらを総合してみるならば、議会の核心的な機能である内閣・行政府に対する監視機能の衰弱は、結論として不可避なように思われる。

インドにおける「議会の衰退」は第4次総選挙から非常事態期にいたる「危機の十年」(佐藤 [2002: 275-276]) に政権を担当したインディラ・ガンディー首相の政治にその原因が帰せられてきたが、長期的な趨勢をこのように振り返ってみると、むしろ、1980年代以降、とりわけ1989年の第9次 LS 以後に連邦下院運営の変質が進んだとみるのが適切であろう。もちろんインドにおける「議会の衰退」を、内閣権限や行政権の肥大という現代国家に共通する文脈のなかにおくことは可能であろう。しかし独立後の政党政治史を背景にして観察したとき、逆説的ではあるが一党優位体制からより競争的な政党制への移行とともに「議会の衰退」は深刻化したのである。

筆者がこう主張するのは、ネルー政治を理想化したり、現実にはありえな

い会議派の一党優位体制への回帰を期待するからではない。より競争的な政党制のもとでの議会機能の回復という課題がインドの連邦下院に課されているとみるからである。DRSCの運営改善を含め、議会改革は早晩インド政治の重要なアジェンダになるだろう。問題はここに至るまでの「議会の衰退」に責任をおうべき政党や政治家が、その課題に向き合うか否かである。皮肉な論者は、「議会の衰退」と内閣・行政府の優位は、時々政府にとっては好都合な状況であり、「選挙による政権交代」によって生まれた1980年代以降の政権は、会議派系であろうと非会議派系であろうと、こもごもその恩恵に浴してきたのだというかもしれない。

この点でいえば、本章では議事運営の分析に焦点をあててきたので触れることはできなかったが、インドの議会はこれまでも、党籍変更（脱党）時の議員資格の判定、議院内における多数派確認手続き、選挙制度の改革など議会運営の基本的なルールについて、最高裁をはじめとする司法府、あるいは選挙委員会（Election Commission of India）などによる判断や指針を、抵抗しつつも受け入れてきた経緯がある。今日のインドの司法府は公益訴訟の受理などを通じて議会以上に行政府への監視機能を果たしている面もある。さらに近年では議員の「犯罪歴」や資産、さらには議会運営そのものを監視する専門的な非政府組織やシンクタンクによる活動が始まっている。こうした状況は一面では政党や議会への不信感の増大、それと裏腹の期待感の喪失、あるいは国家機構のなかでの議会の地位低下（佐藤 [2008: 36-38]）などの反映であるが、他面では議会の復権の可能性を示唆するものでもある。インドにおける議会の改革と復権は、政党のみならず、司法府、選挙委員会のような独立常設監視機構、さらには非政府組織など多様な主体間の協働によって実現されるのであろう。民主主義には、こうした多主体間の協働のプロセスとそれを保障する制度も含まれる（佐藤 [2008: 39-44]）。本章の冒頭で、筆者はインド民主主義を「選挙による政権交代」に矮小化する見方に異を唱えたが、ここでは民主主義を議会制度のみによって代表させることにも異を唱えなければならない。

[注]

- (1) この部分の記述は Morris-Jones [1957: 316-333, 1964a, 1964b: 191-200] のごく概略にすぎない。しかし以下の概略から、モリス・ジョーンズが1960年代なかば以降明瞭にうちだす会議派の一角優位体制論（会議派内部の派閥の存在とあわせて）が、連邦議会に関する彼の綿密な実証研究に源を発していることを知ることができる。
- (2) 連邦下院に議会「制度上の」野党指導者（Leader of the Opposition）が「登場」したのはネルーの死後、1969年が最初である（詳しくは [注19] 参照）。
- (3) 管見のかぎりでも連邦下院議員の出席率の低さを指摘する新聞、雑誌記事はきわめて多い（Anon [1982, 1983], Prakash [1987, 1989], Singh [1994], Sardesai [1995], Saraf [1995, 1996], Mitra [2004], Madhavan and Madhukar [2006]）
- (4) たとえば、独立後の連邦下院議員の年齢構成、社会経済的（職業的）背景、教育水準などの変化は議会運営における変化と密接な関連をもつはずである。このほか、未検討の課題のうちいくつかは注記のなかで言及されている。
- (5) 本章は連邦下院の分析に限定しているが、州の立法議会についても類似の研究が必要である。州レベルでの立法議会（Vidhan Sabha）に比べれば、連邦下院の開催状況はまだ「まし」であるからである。新聞報道であるが、州立法議会の年間開催日数は、Nagaraj [2001] や Neelima [2001] によれば、最高で50日間、州によっては、わずか7日（アルナーチャル・プラデーシュ）、8日（シッキム）、16日（ナガランド）などであり、ラージャスターンとアッサムが20日台、ビハールが31日である。Jerath [1998] は州議会の不活発な活動が、連邦議会議員が細事にわたる問題を連邦議会にもちこむ原因になっていると指摘する。連邦議会の運営は、本来、より下位の代議機関との関係でも考察されねばならないのである。
- (6) LS事務局では1開会日の開会時間を、午前11時から午後1時、午後2時から午後6時の合計6時間を規準としている。新聞記事による分析では、7.5時間を規準として算出するものも見受けられる（Saraf [1996]）。
- (7) 英米仏の憲法学が議会の権能を立法、予算、政府統制の3点に集約することについては大石 [2001: 76] を参照した。また犬童 [1987: 36], 大山 [2003a: 15-16] では、より広く国民代表機能、立法機能、審議機能、行政政府監視機能の4機能があげられる。国民代表機能と審議機能は特定議事に反映されるというよりは議会の存立根拠そのものにかかわる機能であろう。また予算は具体的な形では課税・歳出法案として提示されるから、広い意味での「立法」機能に含まれるが、インドの議事分類としては別個に表示され、その比重も大きい。Kashyap [1987] は、ほかにも合意形成、政治指導、情報開示など多面的な機能をあげている。

- (8) パーティルは第14次LSの統一進歩連合（UPA）政権では内務相を務めたが、2008年11月26日のムンバイ同時テロの責任を問われて辞任した。
- (9) 類似の観察はAnon [1982]にもみられる。ここでは立法期（legislative）、行政監視期（oversight of administration）、審問期（inquisitorial）という3期に区分する。
- (10) たとえば、口頭回答を要求する質問（starred question）を文書回答質問（unstarred question）に振り替えたり、延会動議として提起されたものを注意喚起通告や短時間討論として再提出させることなどがみられる。
- (11) それゆえ、インドの連邦下院はイギリスの下院にはみられない特徴的な新規慣行を発展させてきた。下院事務局長をながく務めたS・C・カシャブによれば、以下の議事のうち、30分討論、短時間討論、注意喚起通告、議事規則377条問題などはインドが独立後に定着させた議事慣行であるとされる（Kashyap [1991: 36]）。インドの議会手続きについては、1960年代なかばまでについてはMukherjea [1967]がある。その後については*Parliament of India: A Study*の各号のほか、議事規則の浩瀚なコメンタリーであるKashyap [2000]がある。
- (12) Anon [1982]による。ただし、それが終わると議員数は激減するとも指摘している。議事妨害が頻繁な第14次LSでは、質問時間を午後4時に移すという提案が上院では議論されはじめている（*Indian Express*, October 21, October 24, 2008, January 17, 2009）。
- (13) これはLSの発足前の予備議会（Provisional Parliament）において1950年に導入された（Kashyap [1995b: 10]）。
- (14) この議事が1950年に導入された経緯についてはMorris-Jones [1957: 227-228] 参照。
- (15) 正確に言えば、1966年5月14日の下院における社会党指導者R・M・ローヒア（Ram Manohar Lohia）による提起が嚆矢とされる（[*PoI-VII*: 21]）。
- (16) 議事規則377条については[*PoI-VII*: 20-23]が詳しい。以上の記述もこの記事による。
- (17) 1953年の予算会期で、カシユミール問題を討議するために、この議事が新設された（Morris-Jones [1957: 228]）。
- (18) 一例を挙げれば、1996年7月10日にインド人民党（A. B. Vajpayee および Jaswant Singh）から提出された、石油製品価格引き上げに関する延会動議は、翌11日短時間討論の議題として受理されている。元来、短時間討論は延会動議の代替的な議事として設けられたという経緯がある（Kashyap [2000: 1341]）。
- (19) “Leader of the Opposition”は連邦下院運営上の正式役職であり、議長の認定により指名される。通常55名以上（議員総数の1割＝連邦下院の定足数）

- の党派が存在しないと野党指導者は指名されない。「野党指導者」は、1969年の会議派分裂後、会議派（野党）のラーム・スバグ・シング（Ram Subhag Singh）が第4次LSにおいて認定されたのがはじめての事例である（[PoI-IX: 27-31]）。第5次LS、第7次LSおよび第8次LSにおいては、「野党指導者」は存在しなかった。
- (20) インド共産党の議員団リーダーであったヒレン・ムカージ（Hiren Mukerjee）によれば、マヴァランカルは、停会動議を「アレルギー的なほどに」嫌った。彼の任期中に許可された停会動議は、ただの1件であったという（Mukerjee [1978: 40-41]）。ムカージによると、マヴァランカルが議長を務めたのは実質的には1953年までであった。
- (21) 第9次LSでは、物価の高騰、コミユナル暴動、不可触民への暴行、マンダル委員会報告などに関する9件の延会動議が討議された（いずれも否決ないし撤回 [PoI-IX: 120-121]）。
- (22) ゼロ・アワーでの不規則発言については、すでに第4次LSにおいて議長による警告が発せられている（Kashyap [1996: 343]）。
- (23) *Indian Express* 紙のN・チョウドゥリ（Neerja Chowdhury）は、1990年代の初めまで「ゼロ・アワー」は15分から20分程度の短いものであったと指摘する。インド共産党（マルクス主義）の議員団リーダーであったS・チャタージ（Somnath Chatterjee）も、本来は20分程度の短いものであったとしている（Chowdhury [2002]）。チャタージは第14次LSの議長である。
- (24) 含まれるとすれば「その他」の項であろう。合計2710ページにもわたる浩瀚な議事規則のコメンタリーであるKashyap [2000]が、ゼロ・アワーについてまったく触れていないのも象徴的である。
- (25) あるいは1977年を境としても、その前の25年間は平均66.7件、以後の31年間で55.0件となる。
- (26) 表4には成立法案数のなかで議員提出法案（Private Members' Bill）の成立数も注記してある。議員提出法案が成立したのは第4次LSまで（1970年まで）であり、その後はない。プライヴェート・メンバーつまり政府外の平議員の活動は、議会活動の分析において重要な課題ではあるが、議員提出の法案や決議は、近年の下院においてはほとんどとりあげられていない。このほかインドの立法制度には、大統領や州知事による臨時法令（ordinance）の問題があるが、ここでは割愛する。
- (27) Morris-Jones [1957: 245]によれば、一般討論4日間、省予算15日間、歳出法案1日間、財政法案が4日間というのが平均的な配分であった。こうした状態においても、財政への議会による監視が弱いことを問題とする議論は存在したのである（Mukerjee [1962: 140-142]）。
- (28) 1980年度以前の状況についてはManiam [1980]によれば、審査対象の省数

- (a) とギロチンの対象となった省数 (b) は以下のようになっている。1979年 a-9, b-21, 1978年 a-13, b-15, 1977年 a-11, b-17, 1976年 a-16, b-14, 1975年 a-6, b-24, 1974年 a-10, b-19。
- (29) イギリス議会での質問制度についても同じような変化が指摘される ([Ryle 1995: 160-161])。
- (30) 公営企業委員会のみは独立後の1964年に設置された。決算および予算委員会の活動の継承については Morris-Jones [1957: 279-308] を参照。モリス・ジョーンズはいう。「立法院 (の何たるか) は、それが有する委員会によって知ることができる。・・・今日に至るまでの (予算および決算) 委員会の活動を検討することは、財政的な監視がいかになされてきたかのみならず、立法院としての自覚、さらには権力分立の気構えがいかに発展してきたかを示すであろう」(Morris-Jones [1957: 279])。カッコ内は引用者による補足。
- (31) インド共産党 (マルクス主義) のジョティルモイ・ボシュ (Jyotirmoy Bose) が委員長を務めた1970年代前半が、決算委員会の活動のもっとも華々しい時代であったといわれている。
- (32) もっとも早い動きとしては、1978年の連邦と州の上下院議長会議があげられ、具体的に省別委員会を発足させた事例としてはケーララ州 (1980年) があげられる。ケーララ州の試みはイギリスの省庁別特別委員会の設置 (1979年) に影響を受けたものとされる。州レベルでの動きも含めて、この点では Goswami [2002: 17-18] を参照。
- (33) インドの連邦下院議員自身がイギリスの省庁別特別委員会制度に言及しているものに Datta [1991: 31-32], Jit [1992: 20-21] などがある。
- (34) 上院委員会を Part I 委員会, 下院委員会を Part II 委員会と呼ぶ。省の配分は便宜的なもので、何らかの原則によるわけではない (Goswami [2002: 27-28])。
- (35) 下院管轄委員会は、農業、化学・肥料、石炭・鉄鋼、国防、エネルギー、外務、食糧・消費者問題・公共配給、情報技術、労働、石油・天然ガス、鉄道、農村開発、社会正義・エンパワメント、都市開発、水資源の16委員会。上院管轄は、商務、保健・家族福祉、内務、人的資源開発、工業、人事・公的訴願・法律・司法、科学技術・環境・森林、運輸・観光・文化の8委員会。
- (36) たとえば、インド人民党では M・M・ジョーシー (Joshi) [商務], S・スワラージ (Swaraj) [内務], 社会主義党ではアマル・シング (Amar Singh) [保健・家族福祉], インド共産党 (マルクス主義) では S・エチュリ (Yechuri) [運輸・観光・文化] と、まさに第1線級の幹部が委員長を務めている (2008年11月17日アクセスの下院 HP より)。一般にときどきの与党は閣僚人事を優先し、DRSC の委員長には経験はあるにせよ、やや知名度の劣る議員を送るものと思われる。

- (37) 議事規則には“annual report”とあるが、実際の運営では、省の事業の一部や管轄下にある公営企業などが審査の対象となる。この点で、DRSCは従来予算委員会などの財政3委員会の任務を蚕食している面がある(Goswami [2002: 237])。これが表9にみた財政委員会の「凋落」のひとつの背景である。
- (38) *Indian Express*, August 9, 2002も平均的な出席率が50%以下であると指摘しているから、これは第14次LSに限ったことではないようである。
- (39) 各委員会のリストを集計すると表10とは数値がややずれる。ちなみに第10次LSの場合、新規報告書合計309件(下院160, 上院149)の内訳は以下のとおりであった。省予算40%, 法案23%, 省年次報告書36%, 基本方針1%である([*PoI-X*: 113])。第14次LSでは省予算審議の比重がさらに高まり、個別の政策や事業、さらには省管轄の公営企業に関する審査が多い。年次報告書についての審査例はまったくなくなっている。
- (40) 第10次LSの活動報告書*PoI-X*は次のように自賛する。「(DRSC—引用者)制度導入以降の活動ペースの活発さ、委員会によって議会に提出された報告書の数は、委員長や委員の・・・真剣さと誠実さを雄弁に立証する」([*PoI-X*: 112])。しかし創設後急速に勢いが衰えたという指摘がGoswami [2002: 56]にある。
- (41) 議事規則では歳出法案をDRSCの審査対象からはずすという明文の規定はない。しかし、この制度導入過程での議事規則委員会(Rules Committee)の議論のなかでは、秘密法案、財政法案および歳出法案は審査対象からはずすとする提案もだされている(Jain [2000])。
- (42) 統一進歩連合政権に2008年7月まで閣外支持を与えていた左翼政党の反対によって、法案の通過が阻まれたものが多い。年金制度、労働法の改革法案、コミユナル暴動防止法案などが、このグループに含まれている。その一部は2008年10月の第14会期第2部および12月の同会期第3部に成立している。
- (43) Goswami [2002]はそうした研究の一例だが、それでも検討の範囲は、1998/99年度の連邦下院の11委員会の活動が主たる対象である。全体ではない。連邦議会事務局関係者による簡潔な評価はKesavan [2003]所収のBal Shekhar [2003], Ramacharyulu [2003]などを参照。
- (44) 第14次LSで大きな問題となっている経済特区用地の収用に関する“Land Acquisition Act”の修正に関して、こうした問題が発生した(*Indian Express*, October 22, November 22, 2008)。
- (45) 本章では論じられなかったが、1980年代末からの予算案審議の不活発さが、新自由主義的な経済政策への段階的移行といかなる関係にあるかは、重要な検討課題である。
- (46) 第14次LSでは政府提出の“Communal Violence (Prevention, Control and Rehabilitation of Victims) Bill, 2005”に関して非政府組織などが多数の意見を

寄せたため、政府が法案の処理に苦慮していると伝えられる (*Indian Express*, Oct. 16, 2008)。

- (47) 委員会制度がコンセンサス優先に運営されることを警戒する議論は、戦後イギリスにおける委員会制度の創出にあたってもみられた (犬童 [1987: 46])。
- (48) イギリスの省庁別特別委員会制度導入とその背景、運用に関する評価などについてはオールダーマン・梅津 [2001] が運用の実態を具体的に示していて興味深い。また、このほかにも犬童 [1987]、孝忠 [1990 (1987)]、大山 [2003b] を参照した。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 稲正樹 [1976] 「インド議会制の構造」 (『北大法学論集』 第27巻第1号 115-166ページ)。
- [1990] 「インドにおける一九八五年脱党防止法」 (『北大法学論集』 第40巻第5・6合併号 上巻 607-619ページ)。
- 犬童一男 [1987] 「戦後イギリスの議会改革——下院の衰退と六〇年代以降の改革について——」 (『年報政治学 政治過程と議会の機能』 岩波書店 31-50ページ)。
- 大石真 [2001] 『議会議法』 有斐閣。
- 大山礼子 [2003a] 『国会学入門』 (第2版) 三省堂。
- [2003b] 『比較議会政治論——ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル——』 岩波書店。
- オールダーマン、キース・梅津實 [2001] 「イギリス下院における省庁別特別委員会制度の再検討」 (『同志社法学』 第52巻第15号 (275) 1-30ページ)。
- 孝忠延夫 [1990] 「イギリスにおけるセレクトコミティー制度の発展——一九七九改革を中心として——」 (『国政調査権の研究』 法律文化社 266-293ページ [『関西大学法学論集』 第37巻第2・3合併号 1987年初出])。
- 佐藤宏 [2002] 「インド政治史への政治経済学的アプローチ」 (広瀬崇子・堀本武功編『叢書南アジア 3 民主主義へのとりくみ』 東京大学出版会 267-289ページ)。
- [2008] 「インド政治論のメタモフォーシス——1980年代から90年代以降へ——」 (近藤則夫編「インド民主主義体制のゆくえ——多党化と経済成長の時代における安定性と限界——」 アジア経済研究所 1-56ページ)。

- 福元健太郎 [2000] 『日本の国会政治——全政府立法の分析——』 東京大学出版会。  
 堀本武功 [1978] 「インドの議会制とインド国民会議派」(大内穂編『インド憲法の基本問題』 アジア経済研究所 175-205ページ)。  
 森利一・落合淳隆 [1974] 『インドの開発行政』 アジア経済研究所。

<連邦議会に関する新聞雑誌記事>

- Anon [1982] "Parliament the Wage of Populism," *India Today*, February 28, pp. 44-47.  
 — [1983] "Parliament a Fading Forum," *India Today*, March 31, pp. 38-39.  
 Chowdhury, Neerja [2001] "A House in the Well," *Indian Express*, December 16.  
 — [2002] "Knock, Knock, Is Anybody There?" *Indian Express*, August 18.  
 Dandavate, Madhu [1994] "Parliament's Denigration, Time to Resurrect the Legacy of Vitthalbhai Patel," *Indian Express*, June 9.  
 — [1996] "Parliament's Legacy, Battle against Corruption," *Indian Express*, January 17.  
 Ghimire, Yubaraj [1994] "The Decline of Parliament," *India Today*, July 15, pp. 36-39.  
 Jain, Sonu [2002] "Question Hour, Zero Minutes," *Indian Express*, April 16.  
 Jerath, Arati R. [1998] "Long Time Ago, MPs Vowed to Behave" *Indian Express*, August 9.  
 Kashyap, Subhash C. [1995a] "Lok Sabha: 'Under Shadow of Death'," *Indian Express*, December 7.  
 Madhavan, M. R., and C. V. Madhukar [2006] "House Check," *Indian Express*, June 18.  
 Maniam, V. S. [1980] "Week in Parliament: Budget Discussion A Disappointment," *Statesman*, July 27.  
 Mitra, Barun [2004] "The Easy Guide to How Much Money You Spend on Parliament," *Indian Express*, October 27.  
 Nagaraj, B. S. [2001] "LS Has No Time for Important Issues," *Indian Express*, November 20.  
 Nayar, Kuldip [2001] "The House Needs New Rules," *Indian Express*, December 4.  
 Neelima, Kota [2001] "No Work, So They Don't Play House," *Indian Express*, November 26.  
 Noorani, A. G. [1981] "Parliament and Its Panels," *Indian Express*, December 4.  
 Prakash, A. Surya [1987] "Do 20 MPs Make a House?" *Indian Express*, February 23.  
 — [1989] "Parliament, Who Will Stem the Rot?" *Indian Express*, April 16.  
 Saraf, Pushp [1995] "House Adjourns, Nation Pays," *Indian Express*, December 5.  
 — [1996] "Parliament Will Again Be a Loss to the Exchequer," *Indian Express*, February 26.

- Sardesai, Rajdeep [1995] "Professional Bunkers——Why Politicians Choose to Cut Classes," *Sunday*, December 17-23.
- Singh, Devsagar [1994] "For Whom the Quorum Bell Tolls, and What Price," *Indian Express*, May 16.
- Singh, N. K. [2008] "Budget Should Not Be a Surprise," *Indian Express*, June 8.
- Vajpayee, Atal Behari [1981] "The Decline of Parliament," *Indian Express*, December 6.

<英語文献>

- Bal Shekhar, S. [2003] "The Functioning of Departmentally-Related Standing Committees: An Evaluation," in Kesavan ed. [2003: 106-132].
- Choudhary, Saifuddin [1991] "Whipping Less," in Lok Sabha Secretariat, *Parliament of India, The Eighth Lok Sabha 1985-1989 A Study*, New Delhi, pp. 29-30.
- Datta, Amal [1991] "Focus on the Need to Change," in Lok Sabha Secretariat, *Parliament of India, The Eighth Lok Sabha 1985-1989 A Study*, New Delhi, pp. 31-32.
- Giddings, Philip [1995] "Select Committee and Parliamentary Scrutiny, Plus Ça Change," in F. F. Ridley and Michael Rush eds. *British Government and Politics since 1945: Changes in Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 171-188.
- Goswami, B. [2002] *Parliament and Administration: Parliament's Control over Budget and Legislation*, New Delhi: Rawat Publications.
- Jain, Subhash C. [2000] "Departmentally Related Standing Committees of Parliament: A Background Note," (2000) 8 SCC (Jour) 13, <http://www.ebc-india.com/lawyer/articles/2000v8a2.htm> (2008年6月22日アクセス。SCC: Supreme Court Cases).
- Jalan, Bimal [2007] *India's Politics: A View from the Backbench*, New Delhi: Penguin.
- Jit, Inder [1992] "Parliament Requires Reform," in Lok Sabha Secretariat, *Parliament of India, The Ninth Lok Sabha 1989-1991 A Study*, New Delhi, pp. 18-22.
- Kamat, M. V. [1990] *Builders of Modern India-Ganesh Vasudeo Mavalankar*, New Delhi: Publication Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India.
- Kashyap, Subhash C. [1987] *Parliament as a Multifunctional Institution*, New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- [1991] "Procedural Initiatives, Innovations and Developments: The Eighth Lok Sabha (1985-1989)," in Lok Sabha Secretariat, *Parliament of India, The Eighth Lok Sabha 1985-1989 A Study*, New Delhi, pp. 36-44.
- [1994] *History of Parliament*, Vol. 1, Delhi: Sipra Publications.
- [1995b] *History of Parliament*, Vol. 2, Delhi: Sipra Publications.

- [1996] *History of Parliament*, Vol. 3, Delhi: Sipra Publications.
- [2000] *Parliamentary Procedure: The Law, Privileges, Practice and Precedents*, 2 vols, Delhi: Universal Law Publishing Co.
- Kavanagh, Dennis [1996] *British Politics Continuities and Change*, 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Kesavan, K. V. ed. [2003] *Parliamentary Committees in Japan and India: Their Functions and Relevance*, New Delhi: Manak Publications.
- Morris-Jones, W. H. [1957] *Parliament in India*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- [1964a] “Parliament and Dominant Party: Indian Experience,” *Parliamentary Affairs*, 17(3), Summer, pp. 296–307. In *Politics Mainly Indian*, Bombay: Orient Longman, 1978, pp. 197–212.
- [1964b] *The Government and Politics in India*, London: Hutchinson University Library.
- Mukerjee, Hiren [1962] *India and Parliament*, New Delhi: People’s Publishing House.
- [1978] *Portrait of Parliament: Reflection and Recollection (1952–1977)*, New Delhi: Vikas Publishing House.
- Mukherjea, A. R. [1967] *Parliamentary Procedure in India*, Calcutta: Oxford University Press.
- Ramacharyulu, P. P. K. [2003] “Parliamentary Committees and Executive Accountability: A Case Study of Departmentally-Related Standing Committees in India,” in Kesavan ed. [2003: 13–149].
- Ridley, F. F., and Michael Rush eds. [1995] *British Government and Politics since 1945: Changes in Perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- Ryle, Michael [1995] “The Changing Commons,” in F. F. Ridley and Michael Rush eds., *British Government and Politics since 1945: Changes in Perspective*, Oxford: Oxford University Press, pp. 149–170.

