

## 第7章 インド

### 国民会議派体制の崩壊と多党制への移行

#### はじめに

政治参加を民主主義の重要な構成要素の一つと考えると、インドでは、ほぼ定期的実施されてきた連邦議会および州議会選挙が、国民の政治参加権を保障してきた点で、民主政が運営されてきたといえる<sup>(1)</sup>。またこれらの選挙の結果、各政党の獲得議席数が大幅に変動したり、中央政府および州政府のレベルで政権交替が頻繁に発生しているという事実は、選挙での強制行為、妨害行為が比較的少ないことを示しており、そのことは、政治表現の自由がある程度保障されていることも示している。

インドには、成人普通選挙により定期的に出選される議会がある。また、政治参加は拡大しており、その過程での政治弾圧は、皆無ではないが周辺国に比べて少ない<sup>(2)</sup>。政治への軍の介入がなかったことも、インドの民主主義の定着と発展に貢献した<sup>(3)</sup>。しかし一方、行政は強圧的機能を保持している。これには例えば、予防拘禁権を付与された治安法があり、大統領が州の行政権と立法権を停止して接収することができる憲法第356条の存在がある。また、社会はカーストに代表される抑圧体制をもち、貧困、文盲の存在が大きく、近代的な人権概念は浸透していない、などの負の要素を抱えている。さらに、宗教・宗派対立や地域紛争は収束の兆しをみせない。それにもかかわらず政治変革を実現し、民主主義的秩序を維持していることが、インドの民主主義の特徴である。

なぜインドが、このような負の要素を抱えながらもある程度の民主政を保持できているのかという疑問には、様々な答えが提示されている。答えの一つは、「インドは例外」であるという主張で、インド固有の文化、伝統に起源を探っている<sup>(4)</sup>。しかしこれへの反論も当然ながらある。それではなぜ、暴力的反政府運動、宗教・宗派対立、カースト対立が延々と続くのか、そのような対立をもちながら民主主義体制がなぜ維持されているのかという疑問の提起である<sup>(5)</sup>。また、文化的背景をインドの民主政の根拠として考えとしても、なぜ、地域的なレベルや個別の問題で民主主義体制が時に崩壊し、1970年代半ばにはインディラ・ガンディーが国家レベルで強権体制をしくことが可能となったのかといった疑問は、文化・伝統的理由だけでは説明がむずかしい。

民主主義という視点を広げて、インドの政治文化を構成する要素に関する議論では、インド固有の文化が政治に重要な影響を与えているとする見解には、「インド政治は基本的にはインド文化の反映である」と断言するナンディー<sup>(6)</sup>や、伝統、近代とならんで「聖者的なもの」をインド政治のキーワードとして取り上げたモリス＝ジョーンズ<sup>(7)</sup>がいる。さらにはワイナーは、大衆参加政治と伝統的エリート文化という二つの政治文化に注目している<sup>(8)</sup>。

一方、インドにおける民主主義の展開を、一般化の作業によって説明することも可能である。1970年代半ばの強権政治体制、様々な暴力的政治運動、少数派への不容認、宗教・宗派暴動、警察の暴力、政治の犯罪化<sup>(9)</sup>、権力の過剰行使、「大衆迎合型権威主義政治」<sup>(10)</sup>などを、文化・伝統に起因する固有の特徴としてのみみるのではなく、インドが民主主義を達成する過程と密接な関係をもつものと考えすることで、インドの民主主義の展開に歴史的な普遍性をもたせることができる。

インドの民主主義は、いくつかの深刻な負の要因を抱え、幾度かの危機に見舞われながらも、破綻せず、維持されてきた。インドの民主主義は、弾力性、復元力、回復力をもっている。これは、反英独立運動という歴史過程、独立後の政治過程と国家の役割、また、いかなる特定社会集団も絶対多数派

ではなく、権力獲得のためには提携を必要としているというインド社会の特徴などと、密接な関係をもっている。

インドにおける民主主義を考えるには、その発展の軌跡をたどる必要がある。インドの民主主義の発展には、イギリス植民地時代の政治行政制度、反英独立運動の展開、独立後の政治過程が寄与している。これらの問題を検討することにより、インドの民主主義が「上からの民主主義」、「エリート主導」という面を強くもつこと、また、「デマゴグの介入が脆弱な民主政を機能させている」といわれる理由<sup>11)</sup>、さらに、インドの民主主義が、利益集団の競争と多様化のなかで機能せざるをえないことから政治決定が下しにくくなってきている事実など、インドの民主主義の様々な特徴が理解できる。本章では、インドの民主主義を、その形成の背景をイギリス植民地時代に探り、反英独立運動の過程と独立の達成、独立後の政治体制の展開を検討し、その作業をとおして、インドの民主主義の特徴と問題を考えてみたい。

## 第1節 インドにおける民主主義の歴史的背景

インドにおける民主主義理念の形成は、イギリス植民地統治および反英独立運動と深く関わっている。まず、イギリス植民地統治がどのようにインドの民主主義体制を形成していったかをみるために、イギリス植民地統治下での政治行政改革の過程を簡単にたどっておきたい<sup>12)</sup>。

インドは、1858年にイギリスの植民地となった。以降、1947年の独立まで、イギリス国王を代理するインド総督のもとに、植民地行政が施行された。1861年に発効したインド参事会法 (Indian Councils Act) は、総督府立法参事会を拡大するもので、これによりインド人の立法府への参加が認められた。ただしインド人の参加の内容は名目的で、助言の段階にとどまった<sup>13)</sup>。このインド参事会法は1892年に改正された。改正法ではインド人の参加が拡大され、表決権はないが予算案審議権、質問権がインド人に認められた。なお

表1 主要事件

---

1858年	東インド会社がイギリス国王に権限を委譲
1861年	インド参事会法制定
1885年	インド国民会議派設立
1892年	インド参事会法改正
1909年	インド参事会法改正
1915年	マハトマ・ガンディー、南アフリカから帰国
1919年	インド統治法、立法参事会を廃し、二院制の立法府設立(中央と州)
1935年	インド統治法:(1)藩王国と英領インドからなるインド連邦、(2)両頭制、(3)地方に自治政府樹立、(4)権限のさらなるインド人への委譲
1946年	制憲議会招集
1947年 8月15日	独立
1948年 1月30日	マハトマ・ガンディー暗殺
1950年	インド憲法施行
1952年	第1次下院選挙(総選挙):会議派ネルー政権成立
1957年	第2次下院選挙(総選挙):会議派ネルー政権成立
1962年	第3次下院選挙(総選挙):会議派ネルー政権成立
1964年	ネルー死去、シャストリ首相就任
1964年	シャストリ死去、インディラ・ガンディー首相就任
1967年	第4次下院選挙(総選挙):会議派インディラ・ガンディー政権成立、州議会では会議派が敗北
1969年	会議派分裂
1971年 3月	第5次下院選挙:会議派インディラ・ガンディー政権成立
1975年 6月	非常事態宣言
1977年 3月	第6次下院選挙:ジャナタ党モラルジー・デサイ政権成立
1979年 7月	チャラン・シン政権成立
1980年 1月	第7次下院選挙:会議派インディラ・ガンディー政権成立
1984年10月	インディラ・ガンディー暗殺、ラジーヴ・ガンディー首相就任
1984年12月	第8次下院選挙:会議派ラジーヴ・ガンディー政権成立
1989年11月	第9次下院選挙:国民戦線(統一戦線) V・P・シン政権成立
1990年11月	チャンドラシェーカル政権成立
1991年 5～6月	第10次下院選挙:会議派ナラシムハ・ラオ政権成立 (5月、ラジーヴ・ガンディー暗殺)
1996年 4～5月	第11次下院選挙:バーラティーヤ・ジャナタ党ヴァジバイ政権成立
1996年 6月	統一戦線デーヴェ・ゴウダ政権成立

---

(出所) 筆者作成。

1861年のインド参事会法と1892年の同法改正の間、1885年にインド国民会議派 (Indian National Congress) が結成されている。後に反英独立運動を指導する国民会議派は、結成当初は、イギリス人の支援を受けた都市の知的専門職エリートが中心で、植民地行政へのインド人の参加拡大を要求する団体であった。

1909年に、インド参事会法が改正された。これは、1905年のベンガル分割への強い反発と大衆抗議運動をうけて<sup>14</sup>、参事会の機能を拡大し、インド人参加を拡大する方向で譲歩を示している。1909年のインド参事会法で、ムスリムへの分離選挙制度が初めて導入された。同法で新たに135人のインド人代議員が選出されたが、多くは分離選挙 (制限選挙) で選出されたムスリムであった<sup>15</sup>。

1919年に、インド植民地統治関連諸法を統一的に体系化したインド統治法 (Government of India Act) が施行された。これは、行政の各部分でインド人の参加を拡大し、インドに自治的制度を段階的に発展させる、という構想にもとづいている。具体的には、立法参事会を廃し、二院制の立法府を設置した<sup>16</sup>。インド諸州では州立法参事会が拡充され、代理原則が改善されて選出議員の割合は70%以上に引き上げられた。また、選挙資格者の資産上限が引き下げられた結果、投票者数は約550万人となった<sup>17</sup>。インド統治法は、連邦制と両頭制の導入という点で重要な意味をもつ。まず中央と州の管轄が区分され、州では州管事項のうち保留事項を州知事と州行政参事会が、移管事項を州立法参事会に責任を負う州大臣の助言にもとづき行動する州知事がそれぞれ管轄する体制が定められ<sup>18</sup>、その範囲で、限定的な自治が認められた。つまり、教育、保健、公共事業といった、イギリスがさして重要でないと思なす分野、または、インド人に委ねても差し支えないと考える分野で、インド人の代議権が認められた。

1935年に制定されたインド統治法 (Government of India Act 1935) では、藩王国と英領インドからなるインド連邦 (The Federation of India) が規定され、地方では、制限的な選挙権を付して州政府を樹立する権限がインド人に与え

られた。1919年インド統治法で制定された、宗教による分離選挙は継続された。

1919年インド統治法と1935年インド統治法の間には、インド独立運動が大きな転換を遂げていることに留意しておく必要がある。インド独立運動は、インド政府が1919年に、インド防衛法の延長である治安維持法案、いわゆるローラット (Rowlatt) 法案を提示したことで火がついた。同法案の問題項目は、政府は裁判なしで拘禁する権限をもつなどである。同年3月に同法が成立、これに対して、1915年にアフリカから帰国した弁護士モハンダス・カラムチャンド・ガンディー (M. K. Gandhi, マハトマ・ガンディー) が指導する、植民地政府による弾圧政策と人権侵害行為に抗議する第1次非暴力不服従運動が1919年から1921年にかけて展開された<sup>19)</sup>。さらに1930年から1934年にかけて第2次不服従運動が展開され、これに先立つ1929年12月末にラホールでの党大会で「完全独立達成」という最終目標を決議した会議派が、この運動を率いた。これらの運動をとおして、インド人の政治運動の性格が、19世紀末から20世紀初頭にかけての、英語教育を受けた知的エリートの運動から、エリート指導ではあるが商人、農民、労働者を組み込んだ反英・反植民地運動に変質した。運動の大衆化には、ガンディーの宗教的、思想的、政治的言説と戦術の貢献が大であった。

ところで1935年インド統治法は州政府の選出権限を限定的ながらインド人に付与した。会議派は当初、インド統治法に強く反対し、破棄を主張していたが、2年後に選挙参加を決定<sup>20)</sup>、1937年から1938年にかけて実施された選挙で会議派は、6州<sup>21)</sup>で会議派政府を樹立、2州<sup>22)</sup>では連立政府を結成、ベンガルでは議会第一党となった<sup>23)</sup>。しかしその後、1939年9月3日にインド人側にはかえることなくインド総督がインドの対ドイツ交戦を宣言したことに抗議して、これらの会議派州政府は1939年10月から11月にかけて辞任した。

1935年インド統治法は植民地下のインド統治機構を詳細に規定している。その内容は、連邦制、議会の構成、機能と選出方法、行政機構の役割などで、その大筋は独立後のインド憲法に継承されている。この点への厳しい批判も

ある。例えばジャラルは、「1950年発足のインド憲法は、成人普通選挙による議会制政府制度を迷わず選択した。しかし選挙権制限の撤廃のほかは、1950年憲法の内容のほぼ3分の2と全体的な構成は1935年インド統治法のとおりである。官僚と代議政府の機能をはっきりと分離する形態が継承された結果、インド民族運動家から嫌われていた『イギリス統治の鉄壁の官僚制』は残り、行政に対する立法府の優位を確立することはできなかった。行政、警察機構はほとんど植民地時代のままで残った。その結果、新憲法でうたわれている民主主義規範は、憲法の唯一の柱ではなくなっている」と分析している<sup>24</sup>。

一方、反植民地運動、独立運動の展開の過程で、政党の活動や指導的政治エリートの存在と大衆動員といった重層的な政治活動が定着しており、これが独立後の政治制度の構築に貢献した。植民地下の行政・政治機構の発展とならんで、こうした反英植民地闘争、独立運動が、独立後の民主主義体制構築の重要な基盤を築いたことも指摘しておきたい。体制を支える国民の政治参加を政治組織の面で見ると、反英植民地運動の中心であった会議派の存在が最も重要である。会議派は、反植民地運動を進める一方で、インド社会とイギリス植民地政府との間の「橋渡し」として機能し、それらの過程、さらには政治指導理念の構築、指導者層の形成、大衆の政治参加の実現などをおして全国的な政治主体に成長していった。国民会議派のこのような歴史が遺産となり、次節で述べるように、インド独立後約20年にわたって同党がインド政治の中枢に位置しえたのである。

独立後のインドは、イギリス型の議会制民主主義、成人普通選挙にもとづく議会制内閣の形態を迷わず選択した。その背景には、上述したようにイギリス植民地時代をとおしてイギリス型の立法、行政体制が導入されていたことがある。

しかし植民地時代、議会制民主主義の導入に否定的な意見もあった。1930年のサイモン委員会報告はその典型的な例である。同委員会<sup>25</sup>は、イギリス型の政府・議会関係の導入に関して、イギリスにはインドで民主主義が成功

しないのではないかと疑念がある、ヒन्दウ・ムスリム対立があり、インドにはこれを解決する能力がないから、独立すべきではないとの見解があるなどの、否定的報告をしている。このサイモン委員会に対しては、設置当初から委員の構成や検討内容についてインド側に不満があり、国民会議派は1928年にサイモン委員会に対抗して、人民主権と議会制民主主義を求める独自の改革案を発表した<sup>26)</sup>。

さらにインドの側からは、宗教的立場からセキユラーな西欧型民主主義に反対し、神の主権を説く意見もあったが<sup>27)</sup>、これと異なる類の伝統回帰主義の例には、マハトマ・ガンディーの見解がある。ガンディーはヨーロッパ型民主主義に賛成せず、インドは過去に学ぶべきである、インドの伝統的農村社会を理想とするべきであると説いた<sup>28)</sup>。これに対しては当然反対意見がある。なかでも、反バラモン主義者で不可触民解放運動指導者アンベードカル (B. R. Ambedkar) は厳しい反対意見を表明した。彼は、ガンディーの主張する農村社会は無知で偏狭な宗派主義にもとづいており、インドの破滅の原因であると主張した。ちなみに、アンベードカルが提示した民主主義成功のための7原則は、(1)社会の不平等が目立たないこと、(2)反対勢力の存在、(3)法と行政における平等の保障、(4)憲法上の道德規範の遵守、(5)多数派による少数派への専横がないこと、(6)社会的道德秩序の遵守、(7)公的理念の存在となっている<sup>29)</sup>。

1946年に新生インドの憲法を制定する制憲議会が招集され、そこでインドを議会制民主主義国家とすることが迷わず決定された。すでに約1世紀にわたってイギリス植民地政府のもとでインドが緩やかな代議制度を経験してきたことが、合意形成に役立った。制憲議会発足前に、イギリス型民主主義をモデルに議会制民主主義、議院内閣制が好ましいとの判断でおおかたの合意がなされていたのである。ただし制憲議会の議論は、個別事項の詰めでは難航している。例えば、中央と州の権限、司法の役割、特に違憲判断、市民の自由と国家統合が対立するときの優先判断、私的所有権と社会目標・経済開発との関係、地方分権、少数派・弱者の保護と権利擁護、必要悪としての政

府の予防拘禁権限掌握、言語問題、非常事態権限を大統領に与える問題など、細部では激しい議論がかわされた<sup>60)</sup>。こうして憲法前文で国家形態を「主権を有する民主主義共和国」と宣言するインド憲法が1950年に制定された<sup>61)</sup>。

## 第2節 インド民主主義体制の展開

本節では、独立後のインド政治の展開を大きく3区分して検討する。第1期は、インド独立の1947年から1960年代半ばまでである。これは国民会議派が独立後のインド民主主義政治体制の中心にあった時期である。この時期はインド初代首相ネルー（Jawaharlal Nehru, 1964年没）の時代にほぼ対応する。第2期は、国民会議派の勢力が後退を始めた1960年代末から70年代末の非常事態体制期までである。この時期に、会議派の単党体制に終焉の兆しが現れはじめ、民主主義体制が独裁強権政治体制化する。続いて非常事態体制以降を第3期として扱う。第3期は、政党政治の面で見ると、かつての会議派単党優位体制政治を脱した多党政治の時代である。また、非常事態体制期の抑圧的政治体験から、基本的人権の認識が強まり、また同期に行政権限の肥大化という事態が現出したことへの反省から、三権のあり方への議論など、インドの民主主義体制に新しい局面が展開しはじめた。

### 1. 国民会議派の単党支配——独立から1960年代半ばまで

1947年のインド独立で、独立運動の主体であった国民会議派はインド政治の中心に位置する政党となった。もちろん野党は存在したが、会議派の単党優位体制を前提としたうえでの野党であった。この時期、会議派への反対勢力という点では野党は大きな脅威ではなかった。会議派に比べると野党の規模は極めて小さく、野党相互の協力・提携はほとんどなかった<sup>62)</sup>。

会議派は、独立運動の主体から議会制民主主義体制のなかの政党へとという

質的变化を迫られたが、ここでこの時期の会議派のいくつかの重要な特徴をあげておきたい。まず、前節で触れた独立運動と会議派との密接な関係である。この関係が独立後の会議派に統治の正統性を付与し、会議派の一党優位体制を形成していった。次に、会議派が、独立運動の過程でマハトマ・ガンディーという大衆指導者の存在によって農村にも浸透していった点がある。会議派を含めて多くの政党が、基本的には都市の知的エリート指導の政党であったなかで、会議派が、エリート指導ではありながらも農村部の支持を掘り起こしてきたことは、独立後の会議派の政治基盤確保に役立ち、会議派の政治運営に貢献した。一方、会議派が都市と農村にわたる多様な利益集団を抱合する政党であるという点は、会議派の組織運営に問題をもたらした。会議派は、多様な利益集団間の利益調整を図りつつ、党として一体性を保つ必要に迫られた。党内の合意と妥協の達成は、独立後しばらくの間、会議派が新生国家建設の任を一手に担ったことで、比較的容易であった。一貫して反植民地運動を指導してきたことで会議派が獲得した権威と正統性が、基本的には相対立する利益集団をまとめる政党システムの維持を可能にしたのである。さらに印パ紛争、中印紛争を経たことによる国家危機意識、また、経済的要因では、独立の当初に天候が良好で食糧生産に不安がなかったことも会議派への支持を安定させた。紛争は安全保障を重視させ、会議派がインド統合の柱と見なされた。

会議派にとって有利な点は、ネルー、マハトマ・ガンディーといった、国民に思想、理念を訴える能力にたけた指導者の存在であった。ネルーの提示した民主主義的価値観、社会主義的経済建設構想と非同盟主義理念、またガンディーの道徳性、宗教性は、広く会議派への支持を喚起した。

独立から約20年間の会議派の政治を、階級的視点からみると、政治を主導したのは、都市知識階級と土地保有農民などの農村エリートであったといえる。後者は独立後、経済開発計画の進展とともに政治参加を積極的に進め、政治発言力を急速に強めていった。一方会議派体制の矛盾はこのような会議派の階級性からくる。上述したように独立運動の過程で各地の会議派指導者

は、労働者や農民の運動を組織し、また分散していた様々な組織を会議派に統合していった。これは経済、社会、地域的なグループを全国的政治組織に結びつけるという政治統合過程の始まりであったが<sup>63</sup>、しばしば対立する利益の間の折り合いをつけるという微妙な作業を伴った。つまりインド独立後の民主主義は、当初、ミトラ (Mitra) のいう「合意と妥協のエトス」、またコタリ (Kothari) のいう「圧力と妥協の構造」<sup>64</sup>をもって機能した会議派の一党優位体制のもとで維持されたのであった。このように1960年代半ばまでの会議派政治は、内部に亀裂と地域的社会的多様性をもつ知的・経済的・社会的エリート間の紛争調停のための機敏で弾力的なメカニズムを提供しえたが、それはあくまでも対立を抱えたメカニズムであり<sup>65</sup>、そのような会議派の政党システムは時代が進むにつれて破綻をみせはじめる。

ネルー時代末期に進行する会議派の弱体化の要因はいくつかあげられる。その一つは、会議派の一党優位体制が構築されたのが、民主主義体制のもとで政党として組織を再編すべき独立運動から独立後への転換期であり、会議派が政府と一体化して政治を動かす状況が続いた結果、会議派の組織に、政府に依存した政党という構造的な弱点が生まれたことである<sup>66</sup>。

会議派内外の状況の変化という点では、経済開発計画の進展、社会の政治化の進展とともに、対立する利益集団の組織化が進行し、会議派と異なる立場に立つ地域政党、社会階層政党などが誕生した点がある。これは会議派の政治基盤を崩していった。1960年代末以降のインドの政党政治の変化、政党の力関係の変化は会議派の「政治組織的崩壊」<sup>67</sup>と連動している。

会議派の組織力の低下は、1967年連邦下院選挙で明白となった。この選挙で会議派は大敗した。会議派の連邦下院議席は総議席の54%に下がり<sup>68</sup>、州議会選挙では、マドラス、西ベンガル、ビハール、パンジャーブ、オリッサで州政権を失い、選挙後にはハリヤナ、ウッタル・プラデシュ、マディヤ・プラデシュの3州で党内対立により会議派州政権が崩壊した。

## 2. 拡散化と集権化の拮抗——1960年代半ばから非常事態体制時代まで

1960年代半ばから70年代後半に至る10余年の間に、インドの政治体制は大きく変わった。政党政治の面では、会議派の一党優位体制が崩壊し、地域政党や地主・富農政党、カースト依拠の政党、宗教・宗派政党その他の政党が勃興した。このような政党構成の変化およびその背後にある社会集団間の利益の対立拡大を反映して、政治面では理念と現実路線との乖離が拡大し、それが利益集団間の亀裂をさらに深めるという連鎖の過程が展開した。会議派は、会議派優位体制の崩壊と支持基盤の喪失に対抗するため、当時の首相インディラ・ガンディー（Indira Gandhi）が1969年に党を分裂させ、その後各種の社会主義的政策、弱者・貧困層向けの政策を出すことで対処しようとしたが、政策効果は維持できなかった。結局はインディラ・ガンディー首相の裁量で1975年6月23日に国内非常事態体制を宣言し、インドは民主主義体制から中央集権的な強権政治体制に移行する<sup>39</sup>。

非常事態体制時代はインドの民主主義政治体制の展開に大きな意味をもっている。この期間、反政府的政治活動は抑圧され、自由権・社会権などの基本権が侵害されるなど、独立以来保持してきた民主主義構成要素の多くが停止された。インディラ・ガンディーは非常事態体制の正当性を主張または擁護する際に、しばしば「インドには西欧型民主主義はふさわしくない、インド型民主主義が望ましい」と発言したが、そこには、基本権を重視しすぎる西欧型民主主義はインドの現実には適さないという主張がこめられている。また同時に、非常事態体制下の抑圧的政治体制を「インド型民主主義」と呼んだことは、「民主主義」の語をはずすことができないほどの民主政治の定着がすでにあつたことを示している。インディラ・ガンディー自身も「議会議制民主主義を、理想としても実際の必要性からも、かわらず信奉している。ただし野党の多くは民主主義を維持するための規範を自分の目的のために発動したり無視したりしてもかまわないと思っているようだ」など<sup>40</sup>、民主主

義体制破壊者のレッテルを貼られることを警戒する発言をしている。

インドの政治体制から「民主主義」を否定できない事情は、1977年3月に実施された第6次連邦下院選挙に現れている。1977年選挙の重要性は、まず第1にインディラ・ガンディー首相が非常事態宣言下で強大な権限を掌握しながらも下院選挙を実施するという手段をとったことにある。選挙で選出された議会で政権の正統性を確立するという民主主義システムの手順を、インディラ・ガンディー首相が無視できなかったことに、インドにおける民主主義的政治体制の枠組みの確立をみることができる。第2は、連邦下院選挙の結果として国民の総意が、インディラ・ガンディー首相がとった強権統治手法を拒否し、民主主義体制の復活を訴える野党を圧倒的に支持して統治の機会を与えた点にある。第3は、非常事態体制下での抑圧政治への抵抗をばねとして非会議派勢力が政治的地位を確立したこと、さらに第4点目としては、底流としてあった政党の多様化が加速されたことである。

これらの意味で、1975年6月から1977年初めに至る非常事態体制時代が、以降のインドにおける民主主義政治体制の形成に果たした役割は大きいといえる。以下では、非常事態体制とそれに至る過程を、インドの民主主義政治体制の展開に対してもつ意味に注目して考察する。

前項で、会議派一党優位体制の終焉と、会議派に対抗しうる野党の成長に言及した。この現象が顕著に進行する1960年代から70年代は、会議派の政党としての組織力の弱体化と勢力後退、これに並行しての多党化の進行が特徴である。その背景には、政府主導の経済開発の過程で農村部の利益集団が細分化されたことがある。これが政党・党派の多様化につながり、その結果政党の協力関係も多様に錯綜していった。この傾向は以降強まっていくのであるが、その萌芽は60年代以前にすでにみられる。例えば代議制度をみると、1952年発足の第1次連邦下院から1967年の第4次連邦下院の議員の職業構成比の変化では、弁護士、法律家などの都市型知的エリートの比率が落ち、反対に農民、農業経営者が増加している<sup>(41)</sup>。これらの現象は、従来の会議派一党優位体制の内部では、対立する諸利益集団間の問題を処理できなくなった

という事実を示唆するものでもある。かつて会議派には、社会の多様な要求を各段階で吸収し処理する中間介在者の存在があったが、これらの機能が会議派から離脱、離反していったことで、カースト、社会階層、宗教、言語、その他様々な集団の問題解決が従来の会議派枠内で困難となった<sup>42)</sup>。

1967年の第4次総選挙での会議派の連邦下院勢力縮小と多くの州政権の喪失は、会議派に危機感を与えた。この危機感から会議派は、先に述べたように、1969年に分裂そして1975年の非常事態体制施行という手段をとった。この手段を選択したインディラ・ガンディー首相は、ネルー首相が1964年に死去し、後任のシャストリ首相も同年末に急逝した後、会議派首脳による調停人選の末に首相に就いたという経緯をもつ。この人選の主たる理由は、党首脳間の妥協が困難で党首脳間から次期首相を出すことができず、インディラ・ガンディーが故ネルーの娘であったという事実、さらには、閣僚経験、党務経験はあるがそれはネルーの庇護があったからこそであり、したがって単独で権力を行使する能力をもたず、党首脳にとっては扱いやすい人物であると思われていたことなどである。つまりインディラ・ガンディーの首相就任は、会議派首脳間の抗争と妥協の産物であった。

党首脳がインディラ・ガンディーに託した任務は、彼らの路線に従った行動をとることであった。しかし首相就任直後から、インディラ・ガンディー首相は党首脳と対立し、1969年には会議派を分裂させる。対立の直接の契機となったのは、上述の1967年の第4次総選挙での会議派の不振である。以降、インディラ・ガンディー首相は率先して貧困層、大衆に直接訴えるような施策を出し、革新的政策を強調、その過程で党首脳との対立を強める。この時期に政府がとった政策には、主要14銀行の国有化、旧藩王への年金の廃止、独占禁止法施行などがあり、反封建主義、社会的公平重視といった姿勢が強調された。

これらの措置はインディラ・ガンディー首相に短期的な利益をもたらした。1971年3月に実施された第5次下院議員選挙でインディラ・ガンディー率いる会議派は圧勝した。この背景要因には、社会正義の実現約束と変革へ

の訴えに大衆が期待をこめて反応したこと、また党有力者が牛耳っていた旧来の党ルートと決別して国民に直接訴えて恩恵配分を約束するという新たなルートを開設したことなどが指摘されている<sup>43</sup>。この選挙でのインディラ・ガンディー会議派のスローガンは「ガリービー・ハターオ」(*garibi hatao*: 貧困追放)であった。続く1972年の州議会議員選挙でも、インディラ派会議派は全議席の70%を獲得するという大勝を遂げた。これにはバングラデシュ独立につながった1971年末の印パ戦争でのインド勝利も、大きな貢献をしている。

1967年選挙、1971年選挙で会議派は勝利したとはいうものの、そのことは会議派の勢力退潮、野党勢力の伸張という基本的な流れを止めるものではなかった。ガンディー首相はこの流れに対して、中央集権指向を強め、中央からの統制、指令を強める形での政治運営で対処しようとしたが、これはかえって会議派の党としての力を弱める結果となった。この時期、ガンディー首相による頻繁な州政治への介入、州首相、州役員の人事交替が繰り返され、その過程で党の中間的な指導者が排除されていったことが、会議派の組織的崩壊を促している<sup>44</sup>。

インディラ・ガンディー会議派政権を非常事態宣言にまで追いつめた背景には、1971年戦争の戦費負担、難民救済費負担、1972年、1973年の旱魃、1973年の石油危機による物価急騰と物不足などがある。これらに対する不満の増大が、反政府運動、労働組合運動を盛り上げ、野党がこれを支持、支援した。

非常事態宣言発令の直接のきっかけは、1975年6月12日にアラハバード高等裁判所が、1971年の下院補欠選挙でのインディラ・ガンディーの当選について、選挙運動で不正行為があったとして無効判決を下し、インディラ・ガンディーの議席を剥奪し、6年間の公職追放を命じたことである。この判決に従えば、インディラ・ガンディーは議席を喪失し首相を辞任せざるをえない。続いて翌日の6月13日にはグジャラート州議会選挙の開票があり、結果は総議席182のうち、会議派は改選前の140議席から75議席に後退し、会議派

に対抗していた議会連合戦線のジャナタ戦線 (Janata Front) が85議席を獲得し、無所属と提携して州政権を樹立した。これらは反政府運動を勢いづけ、インディラ・ガンディー首相への辞任要求が高まった。

野党の運動の中核にいたのはジャヤプラカーシュ・ナラヤン (Jayaprakash Narayan: 以下, JP) という人物である。JP は、インド独立前は、会議派内の社会主義者として1934年に党内に結成された会議派社会党<sup>45</sup> 初代議長となり、独立運動では革命的左翼路線を主張した人物である。JP はその後ガンディー思想に傾倒し、独立後は「インドの状況に議会制民主主義と政党政治はふさわしくない」との持論から1954年に政治から引退し、ガンディー主義運動に入った。

JP は、1974年初めに出身州であり居住していたビハール州で学生による反政府抗議運動を指導し、それ以降政治活動を再開した。彼は政治から引退後は、「非政党民主主義」(partyless democracy) を構想し現行議会制度に反対の立場をとっていた。しかし運動のなかでは本来の主張は出さず、「会議派と会議派政権下のビハール州の汚職にまみれた州政府が、選挙をとおして国民の判決を受けるよう」主張した。このJPの運動に野党が賛同し、JP運動を基礎に反政府運動を展開していく。

JP は運動の展開につれてインディラ・ガンディーと会議派政府への攻撃を強めた。彼は、基本思想はインドの政治と社会生活に「総体革命」(total revolution) を求めるものであると主張した。JPの運動は、1974年から1975年初めに野党を組み込んだ政治現象に成長し<sup>46</sup>、インディラ・ガンディー首相を脅かす勢いとなった。JPは1975年3月6日に、ニューデリーで10万人を集めた集会をもち、国会へのデモ行進を組織し、国会に要求書 (Charter of Demands) を提出した。要求書は、「新しい社会秩序と経済的平等、真の民主主義体制、ガンディー主義にもとづく道徳的価値を生み出すような社会の総体革命をめざす」とし、ビハール州とグジャラート州での選挙実施、社会経済的権利の保障、民主主義にもとづく権限と自由の保障、自由かつ公正な選挙の実施、選挙年齢の引下げ、憲法にリコール権の明記、教育改革、汚職の

根絶を要求した。民主的権利と自由の箇所では、対外的非常事態の撤廃と民主主義的諸権限を制約している治安維持諸法の撤廃などを要求している<sup>47)</sup>。

JPはこれに続いて1975年6月23日に5党<sup>48)</sup>指導者に、国家のために団結し、インディラ・ガンディー首相の辞任を求める大衆行動を組織するよう呼びかけた。翌24日にインディラ・ガンディー首相は最高裁に、前述の高裁判決執行の停止を条件つきで認められている。条件とは、首相の任は解かれず、国会で発言はできるが、議事進行、採決参加、議員給与受け取りはできないというもので、これでは実質的に首相の機能を果たしえない。翌6月25日にJPはニューデリーで大衆集会を招集し、インディラ・ガンディー首相を激しく糾弾、首相辞任を要求し、軍人、警察官、公務員に「汚れた政府ではなく、憲法に忠誠を誓うよう」呼びかけた<sup>49)</sup>。

インディラ・ガンディーは6月25日のJP演説を、「軍に反乱を示唆し、警察に反抗を示唆する」ものと認識し、6月26日未明に国内非常事態体制を布いた。1975年6月26日未明、憲法第74(1)条に従い首相を長とする閣僚会議が大統領に進言し、憲法第352条に従って大統領が国内非常事態宣言を発令した<sup>50)</sup>。この非常事態体制は1977年初めまで19カ月継続した。

非常事態宣言発令後政府は、野党指導者を一齐に検挙・投獄した。非常事態体制期間に26の政党が禁止され、約14万人が政治犯として拘留された。報道機関に検閲を布くため報道評議会 (Press Council) が解散され、敵性事項出版防止法 (Prevention of Publication of Objectionable Matters Act 1975) の発令で報道検閲を司法の判断外においた。基本権の多くを停止し<sup>51)</sup>、インド防衛法 (Defence of India Rules) で自然法・共通法にもとづく人権を規制・停止した。非常事態体制下での人身保護請求裁判での政府の主張は、「非常事態体制下では、市民の自由、生命さえも含む市民の自由権への政府の権限を拘束する法はない」というものであった<sup>52)</sup>。また、1976年11月に国会可決の憲法第42次改正で、憲法前文を改正し<sup>53)</sup>、基本権を縮小し、首相の権限を強化し、国会に憲法の基本的構造の修正を可能とすることで司法の権限を弱体化した<sup>54)</sup>。そのことでこの憲法改正は、「原型をとどめぬほどに1950年憲法を変

形し、その意味で新憲法の制定と称することができる<sup>69</sup>ほどの大規模な改正となった。

なぜインディラ・ガンディーは非常事態体制という強硬措置を導入したのかについての疑問への答えは、単純ではない。非常事態体制施行は、インディラ・ガンディーの行為ではなく、インドの文化、社会状況がインディラ・ガンディーの非常事態施行を不可避とした、との解釈さえある<sup>69</sup>。ほとんどの状況に対処可能な憲法条項があり、治安法も存在し、もしより強い措置が必要ならば憲法、法律改正で対応が可能であったにもかかわらず、インディラ・ガンディー首相は非常事態宣言を選択した。非常事態宣言発令を説明するインディラ・ガンディー首相のラジオ放送は、「国家に対する根の深い陰謀が存在し、この陰謀は常に、自分が国民のための革新的政策を採ろうとする際の妨げとなっている」ことを強調し、その陰謀が「民主主義の名を使いながら民主主義を否定している」と非難し、「このような状況は政府として許すわけにいかない」と主張している。インディラ・ガンディーの議会制度不信、政党政治とりわけ野党の機能への不信はよく指摘されている。例えば、「国家建設の初期の段階では選択肢は多くないから、野党は不要である」<sup>69</sup>などである。非常事態体制施行は、インディラ・ガンディー首相が、まず反対勢力への全面对決を決意し、そのために民主主義的諸装置を停止し強権的権威主義体制の確立が必要であると考え、野党からの対決圧力の激化を「民主主義の危機」というレトリックで捉えて対処したと理解できる。

インディラ・ガンディーが非常事態体制下でとった施策の多くは、強権を行使することで可能となったショック療法的なものであった。強権政治下で治安が外見上回復し、投機や密輸などの経済事犯の取り締まりが強化され、規律が遵守され、公務員が勤勉となり、生活・生産基本物資の価格は強制的な価格引下げで安定した。これらの諸措置は基本的には、基本権や自由権の尊重よりも、経済・行政規律の強化と社会的正義実現を強調する目的のものである<sup>69</sup>。

### 3. 1977年以降——多党連合政治の時代

1977年1月18日、インディラ・ガンディー首相は、同年3月に選挙を実施することを宣言し、野党指導者を釈放し、非常事態体制を撤回した。これに応じて1977年1月20日に野党会議派、バーラティーヤ・ロク・ダル (Bharatiya Lok Dal: BLD)、バーラティーヤ・ジャン・サン (Bharatiya Jan Sangh: BJS)、社会党が会合し合併を決定、新党ジャナタ党 (Janata Party) 結成を決定した<sup>69</sup>。次いで1977年2月2日、ジャグジーヴァン・ラーム (Jagjivan Ram) がガンディー内閣と会議派を辞任、バフグナ (H. N. Bahuguna) と民主主義会議派 (Congress for Democracy: CFD) を結成するなど、ガンディー陣営からも離脱者がでた。CFDは、会議派組織と政府の専制的傾向に国民の注意を喚起し、民主主義の擁護と基本権の回復を第1の課題として訴え、ジャナタ党と選挙協定を組んだ。

1977年3月の下院選挙の結果、会議派は惨敗し、ジャナタ党とCFDが542議席中298の議席を獲得した。3月22日、インディラ・ガンディーは首相を辞任し、同月24日に、かつて1969年にインディラ・ガンディーと対立した会議派首脳の一人モラルジー・デサイ (Morarji Desai) が首相に就任した。非常事態宣言も撤回された<sup>69</sup>。続く1977年6月に実施された州議会選挙でもジャナタ党は圧勝した<sup>69</sup>。

1977年に政権に就いたジャナタ党の構成要素は、インディラ・ガンディー首相にパージされた会議派内の保守派、非常事態体制に反対してインディラ・ガンディーから離反した会議派内の革新派、北インドおよび西インドに基盤をもつヒन्दゥー主義政党の上記BJS<sup>62</sup>、北インドの貧農や労働者の支持を受ける社会主義グループ、北インド・ヒンディー語地域の富農層を中心とする政党BLDなどからなり、多様である<sup>69</sup>。ジャナタ党の特徴は、会議派系グループと非会議派系勢力の国政レベルでの初の結合である点とならんで、BJSとBLDの協力の実現にある。ただしBJSとBLDは北インドで勢力

が拮抗する関係にあり、基本的に相いれず、1980年4月にBJSはジャナタ党から脱退しパーラティーヤ・ジャナタ党 (Bharatiya Janata Party: BJP) を結成する。BJSとBLDの対立が調停不可能で決定的であったことが、1979年7月のジャナタ党政権の壊滅の原因の一つであった。

1977年の選挙での会議派の敗北は、非常事態体制そのものおよび非常事態体制下での数々の「過剰行為」<sup>64</sup>への反発、中央集権化が会議派の政党組織の破壊をさらに進めたこと、野党の結束が効果をあげたこと、などの要因が組み合わさったものである。民主主義体制の議論では、ジャナタ党の選挙綱領が有権者に提示した選択肢が方向を示している。同党の選挙綱領は、「きたる選挙には、自由か隷従かの選択、民主主義か専制かの選択、人民の力の放棄か確保かの選択……がかかっている」と訴えている<sup>65</sup>。また、有権者がこの訴えに敏感に反応したことは、この選挙に関する新聞報道などが明らかにしている<sup>66</sup>。

こうして誕生したジャナタ党政権の最大の任務は、非常事態体制下で変更された制度の修復であった。すでにガンディー政権により下院選挙実施の発表と同時に新聞検閲制度は廃止されていたが、1977年4月には、1975年に施行された敵性事項出版防止法が廃止された。国内治安維持法による逮捕者は、暴力行為による逮捕者を除き全員釈放された。国内治安維持法とインド防衛法により27団体に出されていた団体活動の禁止は辞任前のガンディー政権により解除されている。加えてジャナタ政権はさらに1977年5月、シャー元最高裁判事を委員長に、非常事態体制下でのガンディー政権による権力の濫用、背任行為、犯罪行為を調査する委員会を設置し、同委員会は1978年3月に中間報告を発表した。非常事態体制下での言論統制の実態に関する白書も作成され、1977年8月に議会に提出された。非常事態体制下での人権抑圧手段となった国内治安維持法は、1978年7月に下院で失効法案が可決された。ただし、同法で問題となっていた予防拘禁条項の撤廃には、政府・与党ジャナタ党内にも反対の声があり、最終的には与党の選挙綱領を尊重することで政治決着をみたという経緯があった。

前述の憲法第42次改正の多くは、新たな憲法改正で修復された。まず第42次改正で縮小された司法による違憲立法審査権は、第43次改正で回復し、1978年12月に国会で可決成立した第44次憲法改正では、憲法の基本的構造の修正への規制が回復、つまり憲法の基本構造の議会修正権限に歯止めが回復し、また政府による非常事態宣言布告には制限が加えられた。多くの点で非常事態体制以前の形が回復した<sup>67</sup>。

1977年の政権交替は、インディラ・ガンディー首相があくまでも選挙にこだわり、選挙実施を決断したことで実現した。インディラ・ガンディー首相が、非常事態体制、強権体制を過渡的手段と捉えていた証拠はなく、またそのように考えることはむずかしいが、選挙を経ることによる正統性の確立を必要と考えたことは確かである。権力集中を進めながらも、選挙を否定し民主的装置の大枠を外すことまではできなかったという点に、インドにおける民主主義的価値観の定着をみることができよう。しかし同時に、非常事態体制が施行されたという事実は、一人の政治家が、それまでインドが築きあげてきた民主主義諸制度を簡単に覆すことができたという点で、インドの民主主義体制内部に崩壊の危機を招く要素が含まれていることを認識させた。

政党政治の面では、非常事態体制時代を経た1977年の下院選挙で、会議派一党優位体制の終焉が明らかとなり、多党制、複数政治勢力の連合・対立の時代の幕開けとなった。民主主義体制の浸透とともに、無数の社会経済グループが1970年代から80年代にかけて政治的存在を高めていったことは多くの研究が指摘するところである<sup>68</sup>。「その他の後進階級」(Other Backward Classes: OBC)<sup>69</sup>と呼ばれる社会経済階層の台頭が、非会議派政党の勃興の背景にある。1990年に発生したOBCへの政府職、公立学校入学の割当て枠の留保にからむ紛糾<sup>70</sup>は、これらの階層の権限拡大要求に対する旧既得権益グループの反撃を象徴する一例である。またこれまで、社会階層としてOBCより下位に位置する指定カースト、指定部族は、旧来の政治エリート群にとってOBCほどの脅威とはなっていなかった。しかし、弱者保護政策などの行政措置の浸透や選挙参加行為をとおして政治的要求を強めつつある。かつて彼

らは、国民会議派の確実な票田とみられていたが、ウツタル・プラデシュ州で1984年に結成されたバフジャン・サマージ党 (Bahujan Samaj Party: BSP) のように、同州で会議派をしのぐ勢力に成長している政党も輩出している。1977年以降のインドの政治は、民主主義諸制度の下方浸透と、中下位の社会経済グループの政治組織化を特徴としている。

一方会議派は、1977年の敗北から1980年の政権復帰、1984年のラジーヴ・ガンディー政権の誕生へと、政権奪回には成功したが、政治勢力の細分化、従来の会議派支持層であった中・低階層やムスリムの会議派離れ、野党の伸張といった状況には対抗できていない。1984年12月の第8次下院議員選挙での会議派票の回復は、同年10月31日のインディラ・ガンディー暗殺による不安感と同情が、会議派支持となって現れ、会議派の政権復帰が可能となった。しかし次の1989年の第9次下院選挙で会議派は国民戦線に敗北した。

第9次下院選挙で政権を握った国民戦線は複数の政党の統一戦線である。その中心は上述のOBCである。この点をもても、かつての会議派のエリート政治の時代は過去のものとなり、明らかに権力の下方シフトが実現している。また、OBCの社会経済的背景、地域分布を少し詳しくみると明白であるが、OBCは政治的に一つに結集しがたい多様な利益集団からなることから、OBCの政治参加拡大によりインドの政党政治は多党化の傾向を強めることとなる。

非常事態体制の解除から現在に至る期間のインド政治の特徴は、いかなる特定グループも絶対多数派ではなく、勢力拡大、権力獲得のためには連合・提携を必要としているという点である<sup>71)</sup>。このような状況では、政権の安定はむずかしい。利益誘導型政治は強化されるが、その対象としての利益集団は増大し細分化している。政治参加は拡大し、社会階層の下方にも浸透しているが、それは政治集団間の対立の先鋭化を進め、それと同時に提携も増え、提携のパターンも多様化している<sup>72)</sup>。政策は、イデオロギー・装飾が減り、現実的な成長路線とならざるをえないが<sup>73)</sup>、そこでもやはり政策合意は困難である<sup>74)</sup>。

## おわりに

1950年制定のインド憲法は、普通選挙、議会制民主主義を明記している。インドにおける民主主義体制の構築には、植民地時代の西欧化したエリートによる政治指導、インド国民会議派が率いた反植民地独立運動への大衆の参加、独立前の制限つきながらも実施された選挙での会議派の参加と実績など、独立後に民主主義の定着を促す歴史があった。さらに付随して、報道の自由、政党活動の自由、司法、軍の独立などが植民地時代から継承されてきた。独立以後、民主主義への合意を基礎に、まず会議派によるエリート主導型の民主主義政治の時代が続いた。政党政治では当初、会議派の単党優位体制が続くが、1960年代半ば以降、会議派単党優位体制が揺らぎ多党化が始まる。

独立以来継続してきた民主主義体制は、会議派の勢力縮小と自身の政治生命に危機感を抱いたインディラ・ガンディー首相が1975年に非常事態を宣言し強権政治を選択したことで、転機を迎える。インドの民主主義は多様に展開してきたが、その軸には民主主義の国民的な合意がある。民主主義の否定といえる非常事態体制時代は、インドの政治史のなかでは特異な時代である。非常事態体制移行を可能とする手段が存在し、首相がその手段を行使したという事実は、インドの民主主義諸制度が内包している脆さを認識させた。それと同時に、非常事態体制を経たことで民主主義の合意が再確認されたという点も重要である。加えて、非常事態体制下での人権の抑圧は、基本権に関する認識を国民の間に新たに示した。人権擁護団体の活動さらには自然保護団体など各種市民団体の活動が定着するのは、非常事態体制以降である<sup>79</sup>。

インドは、1970年代半ばの非常事態体制を経て民主主義体制の復活を実現した。政党政治の面では、会議派の単党優位体制が崩れて、複数政党の連合の時代に移行してきている。政治展開の過程で今やあらゆる政党に政権に参加する可能性が与えられているという事態は、インドの民主政治に、複数勢力の連合のなかでの機能的な政治運営の方式を形成するという新しい機会を

与えている。多党政治化のなかで政権の安定性が確約されない一方、1970年代半ばの一時期を除いて民主主義的枠組みを崩すことなく政治が展開してきたという実績がある。「民主主義の合意」が、この局面で積極的に機能するならば、インドにおける民主主義は新たな段階に発展することになる。

最後に、インドの民主主義にとって重要な意味があるが、本論で議論できなかったいくつかの重要な問題に触れておきたい。まず、民主主義体制と軍の関係である。インドは軍事大国である。軍の政治的役割は拡大している。目立つのは、シク教黄金寺院への軍の出動の例や、アッサム、パンジャブ、カシミール、ナガランド、ミゾラームなど武装反政府勢力の鎮圧のための出動など、国内治安維持のための軍の出動である。しかしこれまでのところ、インドの民主主義体制に軍の直接介入はなかった。非常事態体制時代にも軍の介入はなく、このときの通常治安維持活動は警察隊や中央予備警察隊が当たった。軍が政治と距離をおいた関係を維持してきたことがインドの民主主義の発展に貢献したといわれる<sup>76)</sup>。

もう一つの問題としては、議会権限と司法との関係がある。憲法草案作成の当初から、議会と司法のあり方に関して、はっきりとした概念対立があった。一方ではネルーが、「最高裁も司法も全国民の意思を代表する議会の独立した意思に対して判断を下すことはできない。……最終的には憲法そのものが議会の産物である」と断言し<sup>77)</sup>、他方では草案起草委員会議長で後に法相となったアンベードカルが「憲法は基本文書である」として、これが単純過半数で修正されるならば「全くの混乱」が生まれるだろうと述べている<sup>78)</sup>。1970年代半ばにインディラ・ガンディーが試み、一時的にせよ成功したのは、政治目的による司法権限の削減と、国民の基本権の剝奪と、政府による権威主義的統治の実現であった。この場合、議会権限が司法に優越した事例である。ルドルフ・アンド・ルドルフの分析のとおり、インドが議会制政府のもとで社会変革にコミットしつづけるならば、例えば基本権をめぐる司法と行政・立法権限の亀裂は、政治的緊張と制度的曖昧さとして残るだろう<sup>79)</sup>。

インド民主主義体制の課題は、暴力装置の行使もしくは強圧的手段を伴わ

ない紛争解決・調停機能が育っているのか、個人とりわけ弱者を守るのか、多数派の利益主張のなかで少数派の権利は守られるのか、多様な利益集団の提携のなかで集散的な決断・決定をどのように下すことができるのか、合意形成能力はあるのか、など多岐にわたっている。社会階層序列、富の遍在と分配の硬直性、貧困、文盲といった解決困難な問題を抱えたインドが、これまで維持してきた民主主義的政治秩序を今後どのように発展させていくのかは、これらの課題にいかにとり組むかにかかっている。

[注]

- (1) 年表参照。非常事態体制、任期半ばでの改選といった変則はあるが、選挙は実施されてきた。
- (2) 軍政を経験したパキスタン、バングラデシュの例、また1991年まで絶対王制のもとで政党政治が否定されてきたネパールの例がある。
- (3) インド軍と政治との関係については、Stephen P. Cohen, "The Military and Indian Democracy," in Atul Kohli ed., *India's Democracy: An Analysis of Changing State-Society Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1988, pp. 99-143, および同著者の *The Indian Army: Its Contribution to the Development of a Nation*, Berkeley: University of California Press, 1971, などが参考になる。
- (4) 例えばコタリの「インドは古くから民主主義であった、それが重層的な複合社会を維持してこられた理由である」という主張 (Rajni Kothari, *The State against Democracy: In Search of Humane Governance*, Delhi: Ajanta Publications, 1988, p. 136)。また、Ashis Nandy, *The Intimate Enemy, Loss and Recovery of Self under Colonialism*, Delhi: Oxford University Press, 1983, など。
- (5) Atul Kohli, *The State and Poverty in India: The Politics of Reform*, Bombay: Cambridge University Press in Association with Orient Longman, 1987 / idem, *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992 (Indian Edition, 1991) など。
- (6) Ashis Nandy, *At the Edge of Psychology: Essays in Politics and Culture*, Delhi: Oxford University Press, 1980.
- (7) W. H. Morris-Jones, *The Government and Politics of India*, London: Hutchinson, 1971 / "Parliament and Dominant Party: The Indian Experience," / idem "Dominant and Dissent: Their Inter-relations in the Indian Party System," in Morris-Jones ed., *Politics Mainly Indian*, Madras: Orient Longman, 1978, pp. 196-232.

- (8) Myron Weiner, *Party Building in a New Nation: The Indian National Congress*, Chicago: University of Chicago Press, 1967.
- (9) これらは、Paul Brass, *The Politics of India since Independence, The New Cambridge History of India*, Vol. IV, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, を参照。
- (10) Subrata Kumar Mitra, "Democracy and Political Change in India," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. XXX, No. 1, March 1992, pp. 9-38.
- (11) Kohli, *Democracy and Discontent*..., p. 400.
- (12) イギリス植民地期の歴史は、例えば Morris-Jones, *The Government and Politics* ..., また植民地時代の政治の多面的展開は Richard Sisson and Stanley Wolpert eds., *Congress and Indian Nationalism: The Pre-Independence Phase*, Berkeley: University of California Press, 1988, など。
- (13) M. V. Pylee, *Constitutional Government in India*, New York: Asia Publishing House, 1960.
- (14) ベンガル分割は典型的な植民地分割統治の例である。これに対する抗議運動は、インド初の、広範な大衆参加による民族主義運動と位置づけられる。
- (15) Stanley Wolpert, "The Indian National Congress in Nationalist Perspective," in Sisson and Wolpert eds., *Congress and Indian Nationalism*..., p. 27.
- (16) 立法議会 (Legislative Assembly) と参事会 (Council of State)。
- (17) 稲正樹『インド憲法の研究——アジア比較憲法序説』信山社, 1993年, 36~37 ページ。
- (18) 州における両頭制の導入。州政府の管轄事項が移転事項と保留事項に二分され、前者 (地方政府, 保健, 教育など) は選出議会に責任をもつ閣僚会議の管轄下に、後者 (財務, 地稅, 警察など) は内閣の管轄外におかれた。重要項目は留保項目となり、移転項目であっても財政に関係する部分は留保項目となる。
- (19) 1921年12月の会議派アーメダバード大会は、インド国民会議派の執行権をガンディーに与える決議を採択した。
- (20) 選挙参加への会議派の姿勢の変更は、会議派右派を中心に、選挙資格保有者の間で地方議会での権力掌握を重要視する意見が強まり、この線に沿った政治判断が優先した。D. A. Low, "Congress and 'Mass Contacts', 1936-37: Ideology, Interests, and Conflict over the Basis of Party Representation," in Sisson and Wolpert eds., *Congress and Indian Nationalism*..., p. 148.
- (21) ユナイテッド・プロビンス, セントラル・プロビンス, ビハール, オリッサ, ボンベイ, マドラス。
- (22) ノースウエスト・フロンティア・プロビンスとアッサム。
- (23) この選挙で会議派と対立した全インド・ムスリム・リーグ (1906年に結成,

- 1940年に「独立ムスリム国家」パキスタン建国決議を採択)はムスリム議席482中105しか獲得できなかった。
- (24) Ayesha Jalal, *Democracy and Authoritarianism in South Asia: A Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pp. 18, 36.
- (25) 正式名称はインド行政改革委員会。1919年インド統治法に関連して、インドの行政改革を検討し政府に報告するため1927年にJ・サイモンを委員長に結成され、1930年に報告書を提出した。
- (26) いわゆる「ネルー報告」。インドの将来構想の基礎文書であるが、この報告でネルーは「自治領」を志向しており、独立要求派からの不満と批判を呼んだ。
- (27) マウドゥーディーは、セキュラーな西洋民主主義に反対し、イスラムを統治理念として主張、人民の主権を拒否し、神の主権を築くことを目標にすることを主張した。Hugh Tinker, "South Asia at Independence: India, Pakistan and Sri Lanka," in A. Jeyaratnam Wilson and Dennis Dalton eds., *The States of South Asia: Problems of National Integration*, London: C. Hurst & Company, London, 1982, p. 9.
- (28) 「ヨーロッパの民主主義は、自分にとっては"a negation of democracy"である」。引用はTinker, "South Asia at Independence...", p. 9。
- (29) W. N. Kuber, *Ambedkar: A Critical Study*, New Delhi: People's Publishing House, 1991, p. 200.
- (30) 制憲議会と制憲議会の審議については、W. H. Morris-Jones, *Parliament in India*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1957/B. Shiva Rao, *The Framing of India's Constitution*, New Delhi: Indian Institute of Public Administration, 1966-1968, 5 vols./Granville Austin, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Bombay: Oxford University Press, 1972/制憲議会議事録, などを参照。
- (31) 1976年憲法改正で「主権を有する社会主義的・非宗教的・民主主義共和国」となった。
- (32) 独立後一定期間、会議派がインド政治のなかで中心的な位置を占めていた現象を、コタリは"Congress system", "one party dominance"と称し、モリス=ジョーンズは"one dominant party system"と定義している。Rajni Kothari, "The Congress 'System' in India," *Asian Survey*, Vol. IV, No. 2, December 1964, pp. 1162-1163/Morris-Jones, *The Government and Politics...*, pp. 170-176. コタリは、党は「合意団体 (a party of concensus) と「圧力派閥」(parties of pressure) で構成され、後者は合意団体の範囲のなかで行動し、野党はその範囲の外側に位置している、と分析する。Kothari, "The Congress 'System'...", p. 1162.
- (33) James Manor, "The Dynamics of Political Integration and Disintegration," in Wilson and Dalton eds., *The States of South Asia...*, pp. 89-110.
- (34) ミトラは、会議派内に「より大きな利益の追求のために、共同で要求を盛り上げ

- たり、妥協により要求を押しとどめたりする」ことで、「合意と妥協のエトス」つまり、政治の本流としての会議派に人々やグループを組み込む紛争解決技術が形成されたと論じる。Subrata Kumar Mitra, "Democracy and Political Change in India," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. XXX, No. 1, March 1992, p. 13. またコタリは、会議派体制論のなかで、「政治的競合が会議派の内部で処理されたシステム」を重視し、「親族とカーストという伝統的パトロン・クライアント関係がこれを可能にし、圧力と妥協の構造が構築された」と考える。Kothari, "The Congress 'System'...", pp. 1161-1173.
- (35) Rajni Kothari, *Politics in India*, Boston: Little, Brown and Company, 1970, pp. 153-154.
- (36) ネルー時代の政府と会議派との一体化した関係もこれに責任がある。ネルーは1951年に会議派総裁に選出された。首相が党総裁を兼任することで、首相の優越性が確立したとコチャネクは述べている。Stanley A. Kochanek, *The Congress Party of India: The Dynamics of One Party Democracy*, Princeton: Princeton University Press, 1968, p. 307.
- (37) James Manor, "Indira and After: The Decay of Party Organisation in India," *Round Table*, No. 272, October 1978, pp. 315-324. マナーは1970年代に生じたインドの主要政党の「政治組織的崩壊」に注目し、一般に議会制民主主義国家では、政党の担う役割は公的制度で肩代わりできるが、インドの場合は、民主機構よりも党組織が重要な役割を果たしてきたために、崩壊の影響は大きいと論じている。
- (38) 1952年の第1次下院選挙では会議派は73%の議席を獲得している。
- (39) 特にインディラ・ガンディー政治の分析では、Francine Frankel, *India's Political Economy, 1947-77: The Gradual Revolution*, Princeton: Princeton University Press, 1978, がまとまっている。
- (40) 例えば, *Indian Express*, January 5, 1977.
- (41) Ratna Dutta, "The Party Representative in the Fourth Lok Sabha," *Economic and Political Weekly*, Vol. IV, Nos. 1 and 2, January 1969. また、議員の学歴の低下も報告されている。Robert L. Hardgrave, *India: Government and Politics in a Developing Nation*, New York: Harcourt, Brace & World, 1970, p. 60.
- (42) 例えばビハール州では、会議派勢力の後退と組織的弱体化、内部対立が進み、これに対して中間的カーストが台頭し、相互の抗争が激しくなった。その結果、1967年から1972年の間に9人の州首相が誕生し、そのうち7人は低カースト出身である。この状況は政治的合意関係を流動化させ、1969年の会議派の分裂時には最高位のバラモンと最低位の指定カーストはインディラ・ガンディーを支持、クシャトリアや以下の中間層（ラージプート、プミハル、カヤスタなど）はガンディー一反対に回った。R. C. Prasad, "Bihar: Social Polarization and Political Instability,"

in I. Narain ed., *State Politics in India*, Meerut: Meenakshi Prakashan, 1976. また、1960年代から70年代初めにかけて激しく進行した政党政治基盤の構造的な変化には、例えば農民各層や、いわゆる「その他の後進階級」(Other Backward Classes)の政治組織化がある。そのなかには政治勢力として単なる地域的勢力から脱皮するグループもあり、その代表的なものには、後にロク・ダル、さらにジャンナ・ダルとなるチャラン・シンのバラティーヤ・克蘭ティ・ダルがある。最近の例ではウツタル・プラデシュの指定カーストに基盤をおくバフジャン・サマージ党の勢力伸長が著しい。

(43) Manor, "Indira and After...", pp. 315-324, 318.

(44) インディラ・ガンディーの政治スタイルをコチャネクは「党・政府のピラミッド型決定機構」と呼び、「それはインディラ・ガンディーの政治権力を脅かす要素を除去するが、制度化を抑制し、過剰に個人的・属人的・私的な体制を作り出す」と分析している。Stanley Kochanek, "Mrs. Gandhi's Pyramid: The New Congress," in Henry C. Hart ed., *Indira Gandhi's India*, Boulder: Westview, 1976, pp. 104-105.

(45) このグループの多くは独立後の1948年に会議派と袂を分かち、後1950年代初めに人民社会党 (Praja Socialist Party) を結成する。

(46) 例えばグジャラート州では1974年春に教育改革と就職機会を要求する学生運動を発端に反州政府運動が盛り上がった。ここではバラティーヤ・ジャン・サン (Bharatiya Jan Sangh: BJS) が反会議派の立場から JP の運動に接近した。BJS は、1974年1月10日のアーメダバード・デモ (物価騰貴に抗議) に参加し、このデモの結果、同年3月15日にパテル (Chimanbhai Patel) 会議派州政権が崩壊し、州議会解散、大統領統治が布かれた。

(47) *Times of India*, March 7, 1975.

(48) 野党会議派 (反インディラ・ガンディー会議派)、バラティーヤ・ロク・ダル、バラティーヤ・ジャン・サン、社会党、アカリ・ダル。

(49) JP の運動は、様々に分析されている。例えば、JP と「ガンディー主義とヒンドゥー・ナショナリズムとの奇妙な結合」に注目し、ヒンドゥー文化・宗教・政治団体の参加で「ガンディー思想のなかからユートピア的な部分は消え、運動は、ムスリム、指定カースト、低位カースト (いわゆる『その他の後進階級』) の政治要求の高まりと、彼らの要求を組み入れようとする、特権的な都市の高位カースト・低中間階級ヒンドゥーによる、会議派政府に対する自己防衛となった」との興味深い議論がある。Richard G. Fox, "Gandhian Socialism and Hindu Nationalism: Cultural Domination in the World System," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. XXV, No. 3, November 1987, p. 238.

(50) 1971年の印パ戦争時に発令された対外非常事態宣言はまだ継続していた。これ

で国内、対外非常事態令が布かれたことになる。

- (51) 例えば、予防拘禁権を行政に認めている国内治安維持法 (Maintenance of Internal Securities Act 1970: MISA) を6月30日に大統領令で改正し、1年以内の拘留を認めた。ただしこの問題では、9月15日にデリー高裁が、著名なジャーナリストであるクルディープ・ナヤルのMISAによる拘留を、容疑が特定されていないとして違法と判決し、同様の判決は各地でも下されている。Norman D. Palmer, "India in 1975: Democracy in Eclipse," *Asian Survey*, Vol. XVI, No. 2, February 1976, p. 102.
- (52) 非常事態体制時代のインディラ・ガンディー政府の行政内容は, Kuldip Nayar, *The Judgement: Inside Story of the Emergency in India*, New Delhi: Vikas Publications, 1977, および David Selbourne, *An Eye to India: The Unmasking of Tyranny*, Harmondsworth (England): Penguin, 1977, などを参照。
- (53) この改正で、憲法前文に、それまでの「主権民主共和国」という規定に「社会主義および非宗教主義」を挿入し、現在に至っている。
- (54) 基本権事件 (通称 Keshavananda Bharati 訴訟) 裁判での1973年の最高裁判決 (国会は憲法の基本的構造を修正できないとして、国会の憲法改正権の範囲を規制した) を覆し、司法の権限を削減し、かつ基本権への行政の関与を容易にした。
- (55) 稲『インド憲法…』267～283ページ。
- (56) Ashis Nandy, *Traditions, Tyranny and Utopias*, Delhi: Oxford University Press, 1987, p. 117.
- (57) *Indian Express*, February 14, 1975に引用された *New York Times*, 1975年2月初旬掲載のインタビュー記事。
- (58) 1975年7月1日に政府が発表した「経済社会改革のための20項目事業計画」はその好例である。
- (59) 1月23日に、新党結成宣言、モラルジー・デサイ (Morarji Desai) が総裁、チャラン・シン (Charan Singh) が副総裁に就いた。
- (60) 国内非常事態宣言は3月21日に、対外非常事態宣言は3月27日に解除された。
- (61) ビハール、ハリヤナ、ヒマーチャル・プラデシュ、マディヤ・プラデシュ、オリッサ、ラジャスタン、ウッタル・プラデシュで州政権を樹立した。
- (62) 都市の保守派、自由主義政策支持企業家、高カーストがBJSの支持基盤とされる。近年は、サラリーマン、政府職員、高級官僚など多様化している。農村への浸透は遅れている。1977年にジャナタ党に参加するが、80年に離脱して以降バラティーヤ・ジャナタ党となる。
- (63) 下院議席は、BJSが90、BLDが68、会議派保守派が55、社会党が51、CFDが28、会議派離脱者が6となっている。*Hindu*, June 24, 1977.
- (64) ムスリムや弱者への不妊手術の強制や、スラムの強制撤去と立退きなどは、会

議派から大量の票を野党に移動させた。

- (65) ジャナタ党選挙綱領は J. A. Naik, *The Great Janata Revolution*, New Delhi: S. Chand & Company Ltd., 1977, pp. 139-160, Appendix IV.
- (66) 例えば「僻地の村でも、市民の権利、基本権、司法の独立といった洗練された用語に（選挙集会に集まった）聴衆が反応した」（*Times of India*, March 7, 1977）といった報道など。
- (67) 第42次憲法改正が保持された箇所もある。例えば憲法全文の「主権・社会主義・非宗教主義・民主主義共和国」は変えられず、現在に至っている。
- (68) 例えば, Lloyd I. Rudolph and Susanne Hoeber Rudolph, *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.
- (69) OBC への政府職枠と公立教育施設への入学枠を留保する政策については後進階級委員会報告, *Report of the Backward Classes Commission*, Vols. 1 and 2, Delhi: Government of India, 1981, を参照。
- (70) 1990年に当時の V・P・シン国民会議派政権が、後進階級委員会（通称マンダール委員会）報告の勧告を受けて、OBC への優遇措置を施行し、主に上位カーストの学生から激しい反対運動が生まれた。
- (71) インド政治の多党化現象は、井上恭子「インド——政権交替と連邦制の変容」（『アジア研ワールド・トレンド』1995年6月号）／同「インドの第11次連邦下院選挙——多党化する政治」（『アジア研ワールド・トレンド』1996年8月号）を参照されたい。
- (72) 新しい政党提携のパターンは、ウッタル・プラデシュ州での1995年6月の BJP とバフジャン・サマージ党 (Bahujan Samaj Party: BSP) との連合政権樹立である。
- (73) 1970年代後半から徐々に始まり、80年代に部分的に着手され、90年代に入って積極化した経済自由化政策は、現実的な成長路線の典型である。
- (74) 例えば会議派内部でさえ政策合意が困難である。1985年3月発表の1985/86年予算案には「社会主義」の語がなく、法人税、所得税の減税が盛り込まれている。しかし同年5月の会議派党決議では「社会主義」が再確認されている。Kohli, *Democracy and Discontent*, p. 318.
- (75) 1984年10月のインディラ・ガンディー首相暗殺直後、暗殺犯がシク教徒であったため報復として多くのシク教徒が襲撃、殺害されたが、この事件を調査したのは1976年10月に結成された People's Union for Democratic Rights, People's Union for Civil Liberties といった民間団体であった。両団体は合同で報告書を発表している。People's Union for Democratic Rights and People's Union for Civil Liberties, *Who are the Guilty?: Report of a Joint Inquiry into the Causes and Impact of the Riots in Delhi from 31 October to 10 November*, New Delhi, privately published, 1984. ま

た各種の人権侵害事件の報告には、A. R. Desai ed., *Violation of Democratic Rights in India*, Bombay: Popular Prakashan, 1986 / A. R. Desai ed., *Expanding Governmental Lawlessness and Organized Struggles: Violation of Democratic Rights of the Minorities, Women, Slum Dwellers, Press and Some Other Violations*, Bombay: Popular Prakashan, 1991, などがある。

- (76) Stephen P. Cohen, "The Military and Indian Democracy," in Kohli ed., *India's Democracy*, p. 129.
- (77) *Constituent Assembly Debates: Official Report*, IX, 1195-6.
- (78) *Constituent Assembly Debates: Official Report*, IX, 1662-3.
- (79) Lloyd I. Rudolph and Suzanne Hoerber Rudolph, "Judicial Review versus Parliamentary Sovereignty: The Struggle over Stateness in India," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. XIX, No. 3, November 1981, p. 232.