

1970年代インドの憲法状況(Ⅱ)

— 国家と人権をめぐる諸問題 —

さ 佐 と う 藤 ひろし 宏

はじめに

I 国家機構における新たな変化

(以上、第16巻第9号)

II 人権状況の変化

む す び

〔補〕 75年6月の非常事態とインド憲法

(以上、本号)

II 人権状況の変化

執行府への権限集中にその端的な表現をみる国家機構における新たな変化は、基本的人権におけるどのような変化と対応しているのか。それが本章の考察する対象であるが、その一端についてはすでにふれている。本章ではインドにおける基本的人権のいくつかの側面に限ってこれを整理してみよう。

まずインド憲法じしんの分類に従えば、インドにおける基本的権利(Fundamental Rights)には、平等権(14条~18条)、自由権(19条~22条)、搾取からの自由(人身売買、強制労働・幼年労働の禁止、23~24条)、宗教の自由(25条~28条)、文化・教育の権利(社会の少数集団の権利、29条~30条)、財産権(31条~31c条)、憲法的救済の権利(32条~35条)の7種の権利が含まれる。

また19条から22条の自由権には言論・表現の自由から始まって職業選択の自由にいたる7種の自

由^(注1)が規定され、そのそれぞれについて制限的規定が付けられている。これらの制限的規定がどのような性格をもつかは、インドの国家と人権の関係をみるうえで重要であるが、要約して示せば、以下の四つの型があるものと思われる。それらは、(1)「公共の福祉」、「公益」、「国家の安全」などの「公的」要請からくる制限、(2)制定法による制限、(3)社会の少数集団の保護を優先させるところからくる制限(とくに平等権の場合)、(4)国家緊急権の発動—非常事態からくる制限である。これらの四つの制限原理が複雑に組み合わされて現実の基本権の制限が行なわれるわけである。

また基本権に関する憲法の規定からも明らかのように、一般的には基本的人権の範囲に含まれる参政権、信教以外の思想・信条の自由などの規定が欠落しており、すぐれて現代的な人権といわれる、いわゆる社会的生存権などは、憲法第四編で「国家政策の指導原理」として表現され、基本権とは異なって裁判による強制からのがれている(37条)。またその一方、平等権の内容には宗教・身分(カースト)上の差別を禁ずるほか、「不可触賤民」制については一条を設け(17条)、その廃止と特別立法による監視がうたわれている。

インド憲法上の権利規定のこのような特殊な状況^(注2)を念頭に置いたうえで、本稿では以下基本

の人権という慣用的表現を使うことにする。そして以下で検討する対象として、(1)人権訴訟の動向(32条に定める憲法的救済の権利)、(2)自由権のなかから人身の自由、とくに予防拘禁の問題、(3)「労働基本権」の問題(19条C項)、(4)平等権の実態的側面としての宗教対立と「不可触賤民」制の問題をとりあげる。前章では選挙過程の問題を通して参政権の問題についても若干の議論をしているので、財産権の問題を除けば、主要な権利についてはカバーしえるのではないと思われる。財産権の問題については前章の司法府の箇所であつたのでここでは省略する。

各側面についての検討に入る前に説明を少し加えるならば、(1)および(2)は筆者が別稿^(注3)で検討したように基本権訴訟において平時から財産権問題とならんで、争われることの最も多い権利である。また(3)の問題は、インドにおいては「労働基本権」なるものがいかなる意味で成立するか議論を要するところであるが、人身の自由とならんで財産権の対極に位置するものとして現状の検討が必要であらう。(4)の問題は憲法あるいは基本的人権の問題としてよりは、社会内部の問題として扱われているのであるが、平等権、とりわけ少数宗教集団や「不可触賤民」^(注4)の平等権の実態は社会内部の憲法意識、人権意識の動向を示すものでもあるという立場からこれを検討するのである。

1. 基本権訴訟の動向

インドにおいて基本権訴訟の最も一般的な形は令状請求訴訟(writ petition)^(注5)である。この訴訟の内容を量的にも質的にも正確にとらえることができれば、それはインドにおける人権訴訟の実態を把握しえたことになると思われる。にもかかわらず全インド的な範囲でこの訴訟の動向をつかむことは資料的にも困難である。別稿^(注6)におい

て作成した第5表によれば、ウッタルプラデシュ州(アラハバード高裁)におけるこの種の訴訟件数は70年代にも増大傾向にある。非常事態下での司法救済停止命令が一部を除き今回は下されていないことも、令状請求訴訟の抑制要因が存在していないことを意味している。

第5表 アラハバード高裁における令状請求訴訟

		年度当初	新 受	処 理	未 済
1969	令 状 全訴訟	8,422 62,461	6,120 39,368	7,660 63,296	6,882 38,533
1970	令 状 全訴訟	6,882 63,296	8,100 40,843	7,534 39,797	7,448 64,342
1973	令 状 全訴訟	15,095 73,617	9,856 42,596	5,966 31,950	18,975 80,573

(出所) *Report on the Administration of Justice in the State of Uttar Pradesh for the Year, 1969*, p. 58. 同じく *1970*, p. 76.

また、1973年については安田信之氏の貴重な資料をお借りした。

(注) なお、同高裁での1959年の新受件数は4000件といわれている。

第6表 最高裁判例集における令状請求訴訟の記載件数

	(A) 総記載件数	(B) 令状請求 訴訟件数	(C) (B)以外の憲法訴訟件数	
			(D) 基本権関係	そ の 他
50	21	5	0	3
51	66	10	4	3
52	67	13	3	8
53	132	12	9	8
54	175	21	19	19
55	120	19	6	25
56	128	17	7	23
57	217	57	12	28
58	204	29	4	38
59	509	188	9	34
60	295	39	9	41
61	397	51	24	47
62	332	51	15	31
63	320	44	11	55
64	408	30	14	53
65	477	39	15	62
66	467	28	9	61
67	408	39	19	53
68	335	27	12	47
69	269	17	8	40
70	473	34	16	89
71	592	40	19	98
72	602	83	19	94

(出所) *All India Reporter, Supreme Court, 1950-72*. より集計。

また同稿で検討した最高裁判例集による令状請求訴訟記載件数も、第6表が示すように1971年以後には、国内治安維持法に関する人身保護令状の請求を中心に増加している。とくに国内治安維持法は次節に述べるように憲法的疑義を含むいくつかの規定を備えているので、被拘禁者側からの法廷での反撃もそれだけひんばんになっている。

2. 人身の自由

人身の自由および予防拘禁の問題は1950年に予防拘禁法 (Preventive Detention Act) が成立して以来、財産権とならんでインドの人権状況を理解するうえで不可欠の要素であった。予防拘禁法は刑事犯罪や経済犯罪の予防を対象とするより、その成立の当初から政治的な目的を課せられた法律であった。独立後のコミュニズムの波や1948～52年のインド共産党の武装革命路線に対処することがこの法律の目的であった。同法は時限立法としてそのつど延長を認められてきたが、69年12月31日の期限終了が来たときには、会議派の分裂によって与党会議派が国会内で左派諸党の支持も求めなければならない事情があって、失効せざるをえなかった。

国内治安維持法はこの予防拘禁法に代わるものとしてその内容をほぼひきつぎ、それに新たな2, 3の条項 (この条項が同法に予防拘禁法以上の弾圧立法としての性格を与えることとなった) を加えたものであった。

国内治安維持法が71年5月7日に政令として公布されるまでの約1年半の空白期間に、各州政府は予防拘禁が連邦と州の共管事項であることから予防拘禁法を州法として再立法するか、あるいは刑事訴訟法の予防拘禁規定を利用するなどの手段をとった。西ベンガル州のように植民地統治下の治安法を再生させる処置をとった例もある。

71年選挙をインド共産党との協力によって圧勝した与党会議派が大統領をして公布せしめた二つの最初の政令がトリプラに関する治安政令とこの政令 (5月24日下院提出, 7月2日に大統領承認) であった。

国内治安維持法が予防拘禁法と異なるいくつかの点をあげておこう(註7)。第1に同法は恒久立法である。予防拘禁法が、常に更新されたとはいえず3年間の時限立法として制定されてきたことは既述した。第2に、外国人の拘禁規定を追加していることである (17条その他)、第3に74年9月17日の政令によって密輸業者に関する規定を加え (2条(c c)項, 3条(c)項, 高裁判事に相当する資格を有する者, 3名からなる諮問委員会 (Advisory Board) にかげずに最高1年まで予防拘禁することを可能にしたこと (16A条) である。第4に71年12月の非常事態以後、1971年のインド防衛法6条6(e)項にもとづいて新たな17A条を挿入し、それによって最低21カ月、最高の場合には非常事態継続期間中、諮問委員会の審査を受けずに拘禁を続けることを可能にした。

17A条は最高裁において73年4月に違憲とされたが、同条によって拘禁された西ベンガル州の2500名は判決後も釈放されず、一部の釈放者も同法3条により再拘禁された(註8)。

17A条の公判廷で原告側弁護士、N・グプトゥ (Gooptoo) は同条が「予防」ではなく「課刑」のための拘禁であり、過去・現在の非常事態の永続化という事実から、この条文は無期限拘禁に等しい意味をもつと述べた(註9)。

また西ベンガル・ビハールなどでは政治活動の抑圧の道具として同法が利用されていることが連邦下院で野党議員によって明らかにされており、連邦政府は公式にはこれを否認しているが、各州

第7表 予防拘禁法および国内治安維持法による拘禁者数(当該年度新規の分のみ) (単位:人)

1950	10,962
51	2,316
52	1,116
53	736
54	325
55	325
56	200
57	292
58	177
59	n.a.
60	153
61	219
62	288
63	n.a.
64	n.a.
65	658
66	1,153
67	3,184
68	n.a.
69	n.a.
70	n.a.
71	n.a.
72	3,137(178)
73	3,693(429)
74	3,985(702)
75	532(230)

(出所) 1)1950—1960 は Bayley, D. H., *Preventive Detention in India*, 1962, p. 24. 2) 1961—67は Gov't of India, Ministry of Home Affairs, *Statistical information regarding the working of Preventive Detention Act, 1950*. 3) 1972—75は *Amrita Bazar Patrika*, 8 Mar., 1975.

ただし1975年は2月14日現在。カッカ内の数は被拘禁者のうちで密輸のかどによるもの。

(注) 年度のとり方に上記出所の間で若干のくいちがいがあ

における同法の適用の実態については州政府と協議するとも述べている。ちなみに同法(また予防拘禁法も)では、拘禁してから29日以内に連邦政府は州政府の報告をうけることになっている。

第7表は二つの治安法による拘禁者数(当該年度に新たに拘禁された人数)を示している。68—71年の欠落が結論をやや不正確にするきらいがあるが、70年代の拘禁者数が年とともに増加してきたこと、その水準は67年をきっかけとして憲法および予防拘禁法の制定直後の水準にせまっていることを示している。

また西ベンガルだけをとってみても73年11月現

在に拘留中の者が4265名といわれていることからすると、この数字は過少かとも思われるが、非常事態下のインド防衛令による拘禁をあわせれば、75年6月上旬までに2万1949という数字も得られている(注10)。

74年9月の同法改正の前後に治安維持法を密輸業者に適用することをもって同法の存在理由を主張するむきもあったが、第7表の72~75年のカッコ内の数字が示すように同法の目的を合理化する根拠となりそうもない。

「予防」拘禁立法のひんばんな発動はそれ自体大きな問題とされているが、これに付随して引き起こされた人身の自由に関する問題としては刑務所における待遇、取扱いの問題がある(注11)。

3. 「労働基本権」の問題

インドにおいて「労働基本権」がいかなる意味で成立するかは議論のあるところである。憲法19条(1)C項にいう組合(unions)結成(to form)の自由を労働組合結成=団結権の保障とみ、争議権、団体交渉権がこれに伴って実質的に承認されているとみることも不可能ではないと思われるが(注12)、これまでも争議権・団体交渉権は制定法によって個別的・具体的にその内容が規定されてきたのが実情であった。したがってここでは事実として存在しているインドの労資関係とそれを規制している労働諸法の存在とを手がかりにして、労働諸法をめぐる最近の新たな状況について議論を進めたい。

会議派の分裂を背景に与党会議派が進めてきた国有化政策は、71年後にもいくつかの産業・企業を対象として進められているが、その過程で労働者の権利にどのような変化が生じているかは意外と見過ごされているところである。国有化政策=財産権の制限が現代法的特徴の一つであるとする

ならば、労働基本権をも一内容とする社会権・生存権の強化が同時にはかられるはずである。

しかしながら現在のところ民間経営の国家収用に際しては、それまで当該経営ないし産業の労働者に適用されてきた労働諸法の適用に制限を加えることが行なわれている^(注13)。「国有化」がこのような形をとってしか行なわれえないところに現在のインドにおける産業国有化政策の一つの特徴がある。

労働諸法の適用範囲がせばめられてきているという共通の問題は、71年以後の非常事態下でのインド防衛法・防衛令の労働争議に対するひんばんな発動という事態のなかにもみることができる。インド防衛令によって禁止されたストライキの件数は75年4月までに500件といわれている。インド防衛令が労働組合運動関係に不当に適用されている事例については非常事態宣言後1カ月を経ずして報告されている。72年9月には連邦内務省じしんが「インド防衛令をささいな労働争議にまで適用している州当局の傾向」に警告を発しているほどである。73年2月にはケララ州政府が農業労働者の収穫期のストライキを禁止するために同令を利用している。

インド防衛令はこのように労働争議に対して恣意的な適用がなされており、この点は連邦政府も認めるところである。

74年5月の全インド鉄道ストライキに対する連邦政府の措置はこれまでの中央政府公務員の争議に対する措置と比べて事前の準備、ストライキに対する処置のいずれの点をとってみてもこれまでにない厳しいものであった。インフレの昂進・財政の危機を理由として鉄道従業員の中央公務員なみの待遇の要求をしりぞけ、その後物価手当・ベースアップの5割を強制貯蓄させるという「イン

フレ抑制」政令を公布したが、この間の連邦政府の政策を制度面からみるならば、従来の賃金交渉（政府を交えた3者機関による賃金裁定を主軸とする）による手当・基本給決定の方式さえも一時的に停止するという意味をもっている。

これらすべての傾向は、いずれも独立後の労資関係を規制してきた法的・制度的枠組すらも、重要な点でその機能を奪われつつあり、それによって労働側により多くの負担が課せられてきているといつてよいであろう。

しかもこれらの傾向は連邦政府の賃金政策の線上に位置づけられる。連邦政府は73年2月、計画委員会のS・チャクラバルティ (Chakravarty) を座長とする賃金政策委員会を発足させ、同年3月にその中間報告をうけている。連邦政府は下院での重なる要求にもかかわらずこれを公表していない^(注14)。

同報告は民間のいわゆる組織セクターを対象として全国的な賃金構造 (National Wage Structure) のあり方を論じているが、その主眼は、全国的な規模で決定される最低賃金、熟練度指数など6種の要素からなる統一的賃金構造をつくりあげ、その実施のためには、国家介入を強め、賃金決定をこの構造内にとどめるために全国賃金委員会 (National Wage Board) の承認を必要とするというものである。

この場合、今後賃金抑制を強いられる部門として、労働費用の低くかつ費用を価格に転嫁しうる部門、これまでの計画経済のなかで重視されてきた資本装備率の高い基幹産業部門、電力・運輸・通信など必需サービス部門があげられている。

前にもふれたように連邦政府は、この報告を下院のたびたびの要求にもかかわらず公表していない。たとえこのような構想が全面的に実現される

とは考えられないにしても、この報告の示す方向は現在の経済危機とインフレ下の生活危機が高まる労働者の要求に対して、賃金の国家的統制の強化によって対抗しようとする基本姿勢を示したものである。またこの姿勢はこれまでの労資関係法・制度の機能の修正をせまるものである。

「労働基本権」に関して最後にふれておかねばならないのは、西ベンガル州の労働運動が直面している問題である。西ベンガル州の統一戦線運動の中核は同州の労働運動であるのだが、70年3月以降の「治安回復」政策（第1章参照）の一つの眼目も当然労働運動とその組織に対する攻撃であった。72年州下院選挙で大規模な干渉が行なわれた地域は工業地帯、そのなかでも労働者居住区であり、とりわけインド共産党(マ)系の労働組織、インド労働組合センター (Centre of Indian Trade Unions) の強い組織のあった地域であった。72年3月までに同センター系の300組合の事務所が会議派系の団体の攻撃をうけ占拠された。この状態は75年6月現在も続いている。職場に出勤できない活動家が約1000名いるといわれている。

こうして西ベンガル州での労働運動の正常な活動を回復する要求は、同州での自由・公正な選挙、民主的権利の回復の要求と切りはなせないものとなっている。

4. 平等権の実態

インドの人口の約4割（ムスリム11%、指定カースト15%、指定部族12%）を占める憲法上のいわゆる少数社会集団 (Minorities) の平等権については、彼らの宗教的・文化的・教育的権利が憲法で保障されているほか、いわゆる差別的保護 (Protective Discrimination) と称して指定カースト、指定部族については議会議席、公職上の保留が認められている。また「不可触賤民」制については17条がこの

廃止をうたい、同条にもとづいて1955年には「不可触賤民」制処罰法 (Untouchability Offences Act) が連邦下院で立法された。

したがって宗教や身分の問題は現象としては社会内部の問題、いってみれば私人間の関係として通常は現われながらも、国家つまり公権力によるさまざまな規定をうけながら存在するという複雑な性格をもっている。このことはたとえば政治の面においても「セキュラリズム」あるいは「少数社会の保護」を標榜することがある状況のもとでは一定の効果をもたらす理由でもある。

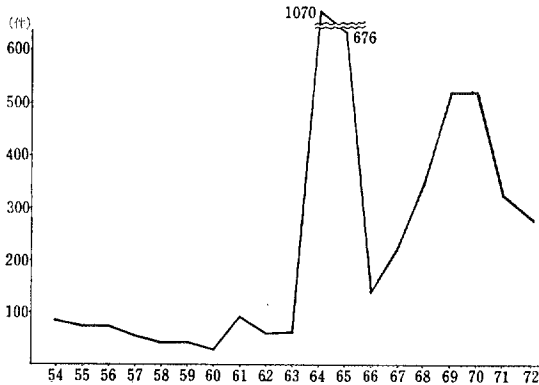
したがって社会内部の宗教的・身分的対立や平等意識の展開の過程はせまい意味での「社会問題」にとどまるものではなく、憲法次元での平等権の内実を具体的な形で示すものであり、それによってインドの人権状況の実態の重要な一側面を示すものとなるのである。

本節では通例コミュナル (宗派) 暴動といわれる現象と「不可触賤民」に対する抑圧のいくつかの表現をとらえることによって、いわばインドの人権状況の基底部分を明らかにする。

まず第2図は1954年から1972年までの年間宗派暴動数の推移を示している。これによれば、1969—70年を最近における一つのピークとして、数的には暴動数は減少しつつある。これに対して「不可触賤民」、いわゆる「ハリジャン」に対する種々の暴力行為件数は60年代末から非常な勢いで増加しているといわれる(第8表)。後者については60年代については同種の数字が入手できないために、やや性格の異なったデータを第9表に示しておこう。

70年を境にして宗派暴動件数が減少していることについてある論者は^(註15)、政府がコミュナリズムに対する厳しい取締りを行なっていることをあげている。事実70年から72年にかけて連邦政府は

第2図 独立後インドの宗派暴動 (Communal Incidents) [全インド]



(出所) 1) 1954—68は, Gajendragadkar, P. B., *Secularism and the Constitution of India*, Bombay, 1971, p. 176. 山崎利男氏より借用のもの。
 2) 1969—70は, Sarkar, S., *Center and the States*, Calcutta, 1972, p. 225. 両者とも内務省年次報告書によっている。
 3) 1971—72は, Gani, H. A., “Scheduled Castes and Communal Problems,” *Mainstream*, 2 Mar., 1974. 1973年は8月までに173件。

第8表 「ハリジャン」にたいする暴虐行為件数 (1969—1974)

1969	1970	1971	1972	1973	1974 (6月まで)
1,541	n. a.	2,127	2,384	2,669	2,758

(出所) 1969年について, Raha, S., “The Untouchables who work and produce,” *Mainstream*, 17 Oct., 1973. 1971—72は Gani, A., “Scheduled Castes and Communal problems,” *Ibid.*, 2 Mar., 1974. 1973—74は *New Age*, 15 Dec., 1974.

宗派対立を煽動する地方紙に対する政府広告の停止 (72年8月), 煽動者に対する即決審の方針 (71年1月), コミュナリズムを主張する団体の非合法化を内容とする刑法改正 (72年6月) などの施策をとっている。

しかしそれ以上に重要と考えられるのは, コミュナリズムの舞台が主として都市であること, 大規模な暴動ほど都市でおきているという事実であり, ムスリムは比較的組織化されており政治的な

第9表 査察官に対する訴えの件数とその内容 (1955—1970)

	1955	1956	1957	1958	1964	1969	1970
1. 公職などの採用	120	123	89	222	685	1486	1341
2. 私人による脅迫							
3. 公人による脅迫	180	84	347	136	284	380	246
4. 「不可触賤民」制	90	195	53	117	82		
5. 土地および農業	65	71	72	202	583	195	239
6. 住居問題	20	19	46	120		170	151
7. 飲料水	10	17	9	18	10	—	—
8. 教育	—	—	—	—	—	210	155
9. その他	—	—	—	127	—	81	62
合計	485	559	616	942	509	2522	2194

(出所) *Report of the Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes*. の各年度版。

把握が可能であるという事実である。またインド防衛令による一部ムスリムの拘禁という事実も宗派暴動の鎮静化のために一定の効果をもつと思われる。

こうした特徴は次に検討する「不可触賤民」制の問題と比較する場合にみのがせない事実である。

「不可触賤民」が主に農村に住居しており, 一部の農民運動・政党組織を除けば比較的組織されていないことなど都市のムスリムに比較して社会的な攻撃にさらされやすい条件がある。

それにしても「ハリジャン」暴虐行為件数の報告が70年代に急増しているのはなぜであろうか。73年に発表された指定カースト・指定部族査察官 (Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes, 憲法 338 条にもとづいて大統領によって任命される) の1970—71年度報告書は「ハリジャン」に対する攻撃が急増している原因などについて次のように語っている。

「指定カーストの人々の間に教育が普及し, 彼らの権利に自覚をもつようになった。彼らは公然と権利を主張しはじめた。他方カースト・ヒンドゥーの間には彼らが自由に市民的権利を享受する

ことを許せない気持ちをいただくかなりの人々がある。……したがって一方では指定カーストがカースト・ヒンドゥーに從属せずにすむような経済的条件を改善すること、他方では政府が大規模な教育的努力を払う……必要がある。」(註16)

ここでは教育の問題が重視されているが、労賃その他の問題からも「不可触賤民」の間での権利意識の成長が報告されている。

このような過程はこれまで表面化されなかった事例が次々と報告されてくるという結果ももたらすことになる。「ハリジャン」に対する暴虐行為は絶対数が増加してきたというよりも、報告件数が増加した、つまり実態が明らかにされはじめてきたという面が強いのではなからうか。タミルナドゥ州のタンジョール地区では、ある警察官僚の言として、まともに「不可触賤民」制処罰法を適用するとなれば、「州の人口の半数は逮捕しなければならないだろう。他人の私事に首をつっこむよりも、やらねばならないことがたくさんある」(傍点引用者)という意見が紹介されているくらいである(註17)。

つまり農村社会の新たな変化、平等意識の進展が、報告件数の増加という表現をとって現われているといえるのである。ここで重要なのは報告件数の増加の背後にある「ハリジャン」の間での人権意識の成長であろう。

最後に「ハリジャン」に対する抑圧がどの州においてより表面化しているか(より強い、多いではなく)をみるために、第10表と11表、宗派暴動についてその地域的分布をみるために第12表を利用すると、いずれの場合も南インドよりは北インド、とりわけウッタラプラデシュ、グジャラート、マハーラーシュトラ、「ハリジャン」についてはマディヤプラデシュなどの州に集中している

第10表 「ハリジャン」殺害件数(1967~1969合計)

1. ウッタラプラデシュ	322	10. ビハール	29
2. マディヤプラデシュ	231	11. ハリアナ	23
3. マイソール	113	12. ケララ	17
4. タミルナドゥ	99	13. 西ベンガル	12
5. パンジャーブ	76	14. ヒマチャルプラデシュ	7
6. マハーラーシュトラ	63	15. デリ	4
7. オリッサ	49	16. チャンデーガル	2
8. グジャラート	34	合計	1,112
9. アンドラプラデシュ	31		

(出所) *Report of the Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes, 1970-71* (20th Report), Gov't Press, Delhi, 1973, App. XXX.

(注) マニプール、トリプラ、ダドラ・ナガルハヴェリ、ゴア・ダマン・デュー、ポンディシェリ、アッサム、ラカディブ、ネファ、ジャム・カシミール、ラージャスターン、ナガランド、アンダマン・ニコバルについては1件もない。

第11表 「ハリジャン」にたいする暴虐行為件数の地域的分布

	1969	1971	1972	1974(6月まで)
ウッタラプラデシュ	212	181	1925	1698
グジャラート	413	174	217	2167件
マディヤプラデシュ	446	n.a.	n.a.	非ヒンディー語州
マハーラーシュトラ	131	47	131	591
ビハール	n.a.	65	71	うち、ケララ 169
オリッサ	65			西ベンガル 2
マイソール	93			

(出所) 第8表に同じ。

第12表 宗派暴動の多発地域での暴動件数(1964-1972)

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
ビハール	379	53	32	110	98	99	79	65	31
マハーラーシュトラ	16	495	33	15	39	n.a.	164	35	n.a.
オリッサ	310	7	6	6	6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ウッタラプラデシュ	4	15	11	20	82	n.a.	48	43	n.a.
グジャラート	11	7	2	1	4	213		69	
西ベンガル	317	20	10	15	13	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

(出所) 第2図に同じ。

ことが明らかになる。皮肉なことにはこれらの州では与党会議派が強い地盤をもっているという共通性があげられる。71-72年の連邦・州選挙で与党会議派は「セキュラリズム」、「社会的弱者・少数者の保護」を一つのスローガンとしていたが、

それが受け入れられる基盤がこれらの州にあったことは以上の表によってはからずも明らかになったわけである。しかしながら、スローガンが内実を伴わないならば、平等意識の成長という事態の底流にある動きは、事態そのものをのりこえることによってスローガンの有効性をも廃棄することになる(注18)。

(注1) 他の五つは、平和的に、武器をもたずに集会する自由、結社・組合結成の自由、インド領土内の自由な通行の権利、インド領土内のいずれの場所にも居住する自由、財産取得、保持、処分の自由、である。

(注2) Pylee, M. V., *Constitutional Government in India*, 2nd ed., Bombay, 1965. もインド憲法の基本権条項への批判はほぼ上に示したものがあるとしている (ch. 22)。

(注3) 第1章の(注13)。

(注4) 一般にアンタタッチャブルあるいはインドでは「ハリジャン」といわれているが、特定の訳がないのでこのような語をあてる。

(注5) 第1章の(注13)の拙稿参照。憲法32条、226条に定められており、本来イギリスで発達した令状(writ)の制度をインド憲法では基本権の司法的救済の手段としてとり入れ、直接最高裁または高裁に訴えることを可能にしている。なお高裁の場合は行政に対する司法的統制の手段としても頻繁に利用されている。

(注6) (注5)に同じ。

(注7) Prasad, K. P., *Commentaries on Maintenance of Internal Security Act, 1971*, Allahabad, Orient Law House, 1974. 清水学氏より借用のもの。

(注8) P. D., 29. Apr., 1973. 別の資料では同法による拘禁者2600名のうち、17A条によるものは1760名という (IRD, 19 Apr., 1973)。

(注9) P. D., 22 Apr., 1973.

(注10) *Amrita Bazar Patrika*, 12 June, 1975. うち200名(防衛令)が政治活動を理由とする拘禁, *Seminar*, Jan. 1975. によれば、西ベンガル州での裁判ぬきの拘留者は2万人、うち1609名が政治犯といわれる。

(注11) 西ベンガル州では70年3/15~75年5/3の期間に獄中で死亡した者は84名といわれる。また政治犯の他州への移送も行なわれた。これらの点は国際的な注目もひいている(*Economic and Political Weekly*,

21. Sept., 1974.)。

(注12) All India Bank Employees' Association v. National Industrial Tribunal, AIR 1962 SC 171 における労働側の主張がこれである。

(注13) *The Working Class*, 19 Feb., 1975; P. D., 4 Nov., 1971.

(注14) その内容は、*Mainstream*, 3 Aug., 1974. に掲載されている。

(注15) Gani, H. A., "Scheduled Castes and Communal Problems," *Mainstream*, 2 Mar., 1974.

(注16) *Report of the Commissioner for Scheduled Castes and Scheduled Tribes, 1970-71*, Delhi, 1973, p. 58.

(注17) Gani, *op. cit.*

(注18) 本年6月のグジャラート州の中間選挙では、与党会議派は指定カーストの保留議席37のうち、15を野党連合の「ジャナタ・フロント」に奪われた。また野党連合はムスリム人口の多い議席でも得票を増したといわれる (*Amrita Bazar Patrika*, 17 June, 1975)。この事実も「セキュラリズム」、「少数社会の保護」というスローガンの有効性の限界を部分的には示しているものであろう。

む す び

70年代のインドで生じている憲法をめぐるさまざまな事態は以上の概観ではつくすことができないのは言うまでもない。広く浅くの観はまめがれないが、「はじめに」でふれたインドにおける民主主義をめぐる対立の背景を理解するうえで、当面の問題となっているいくつかの論点にはふれえたであらう。

70年代の憲法状況を総体的にいて、憲法機能の停止、崩壊を意味すると結論づけることはできない。現在の状況はインド憲法そのものに内在する国家優先の論理が、経済危機の深化とともに前面におし出されてきていると表現されるべきものであろう。

ガンディー首相は75年2月憲法施行25年記念にあたって次のように語っている。

「われわれの憲法は今後とも継続して維持される憲法である。……なぜそのようにいえるのか？それは第一に、この憲法が世界史上有数の崇高かつ目的をわきまえ、有能な一群の人々によって作られたものであり、第二に、インドの民衆は憲法の本質を完璧にわがものとし、その防衛のためにはあらゆる努力を惜しまぬ人々であるからである。」

「われわれの建国の父たちは三重の課題をこなしていた。国家の統一と安定を擁護すること、人々の個人的自由と法の支配を保障すること、経済的・社会的平等をひろげる制度の発達に道をひらくことである。」^(注1)

しかし現実にはこの三重の課題はここに語られるように並列的なものであったであろうか。ガンディー首相自らがこのような憲法讃美を行ないするのは、憲法そのものに根深い国家の論理が貫いているからではなかろうか。ただし憲法じしんが上記の三つの課題を無矛盾的に整合させるといふ、ガンディー首相がふれていないもう一つの課題を背負っている以上、基本権に対する国家の優越の論理は現実には障害に出あわざるをえないことも認めざるをえない。第2章で検討したように、憲法の基本権条項は人身の自由、司法救済、平等権、「労働基本権」など数多くの側面で人々の人権意識を育成し、高めてきたのである。そのなかで70年代にとくにあらわになってきている国家の優越の論理、その極限的表現としての国家緊急権——非常事態の永続的発動への抵抗という表現がとられているのである。したがってインドにおける基本的人権の状態が必ずしも国家の論理によってのみ規定されるのではないということは強調されねばならない。

もちろん第1章で具体的に指摘したように、議会制一つをとってみても、その危機は一定の現実

を背景として語られうる。またこれが全面的な表現をなんらかの形でとらないと断言することもできない。これまでの非常事態における諸現象からみて、憲法のもとに認められた範囲での非常事態権限を基礎とする「立憲的独裁」は一定の形をとって存在している。憲法は一切の権や授権をこえて非法の独裁措置をとる「委任的独裁」^(注2)にこれが移行してゆくか否かは今後の諸政治事情にかかるところが大きい。

インドにおける憲法状況の今後の展開について一種の憶測を試みることを別にすれば、すでに立憲制度を停止し、大統領のもとに広範な執行権を集中し、一党制をうちたてているバングラデシュの状況は、インドの今後の政治制度をうらなう場合、一つのかぎを与えている。なぜなら、インドの諸政治勢力はバングラデシュの事態について一定の評価を下す際に、インドにおける民主主義の将来についても一定のイメージをすでに形成しているからである。したがって、ここではインドのマルクス主義の立場の内部にあるバングラデシュの事態への評価のくいちがいを示すことによって、インドにおける今後の憲法状況を判断する材料を提供しておこう。

まずインド共産党はバングラデシュの事態を国内の反動派と帝国主義勢力の破壊・攪乱工作に対する防衛措置とみている。同党のプペシュ=グプタ(Bhupesh Gupta)上院議員はさらにすすんでインドにおいても同じ性格の勢力が存在していると指摘し、暗に「J P 運動」の性格を反動・親帝的なものとして批判している^(注3)。この立場がガンディー首相によるバングラデシュ型の政体移行を合理化するものであるかどうかは今後の問題となる。

インド共産党(マ)はバングラデシュの一連の措置が「憲法改正」という手続を経てとられている

点をまず重視し、さらに国内の反動派や帝国主義の攪乱に対処するためには勤労人民を動員する以外ないとし、そのためにも民主制の停止でなく拡大こそが必要であると主張している(注4)。

インド共産党(マルクス=レーニン主義)系の諸派の見解は直接に知ることはできないが、この派の見解をなんらかの形で表現しているとみられる一論文(注5)によれば、ラーマン大統領による一党制の主要な側面は「革命的左翼政党・諸派」に対する布告なき戦争であり、その背景にはバングラデシュにおける政治勢力の完全な分極化があるとする。同論文は議会制民主主義の停止自体への評価は行っていないが、いわゆる「ナクサライト」の立場からすればこのことは当然であろうと思われる。

むしろインドそのものについて、この派に近い見解を持つ人々のなかには、軍事独裁が革命の一つの契機となりうるという考えのある(注6)ことを最後につけ加えておきたい。

(注1) *Amrita Bazar Patrika*, 27 Feb., 1975.

(注2) 小林直樹 前掲論文(第1章の注22) 213ページ。

(注3) *New Age*, 2 Mar., 1975.

(注4) *P. D.*, 16 Mar., 1975.

(注5) A Correspondent, "Bangladesh-I, II," *Frontier*, 17, 24 May, 1975.

(注6) ラッセ=ベルグ, リサ=ベルグ共著, 森谷文昭訳『インド—「緑の革命」と「赤い革命」』朝日新聞社 昭和48年 228—229ページ。

〔補〕 75年6月の非常事態とインド憲法

アラハバード高裁での首相の選挙違反有罪判決は、民主主義と憲法体制をめぐる政治対立を促した。「J P 運動」や西ベンガルの統一戦線運動は首相の辞任をせまり、これに対してガンディー首相は6月26日に野党指導者の大量逮捕、国内の騒

擾を理由とする非常事態の宣言によって政治危機の打開をはかった。ガンディー首相はひきつづき20項目の新経済政策(注1)を発表(7月1日)し、検閲制度の強化や、国内治安維持法の強化をはかりつつ非常事態体制を固めようとしている。

このなかで7月21日から8月7日まで開催された連邦下院議会は3次の憲法改正法案を含む25法案を成立させ、非常事態体制の合理化を手続き面からも完了したのである。この補論では6月26日以後の詳しい情勢の紹介は略し、3次の憲法改正(33次~40次)法案を中心にインドの憲法制度の今後の方向を考察する。

今回の非常事態の必要性については現在までの政府の立場は次のようなものである。すなわち、野党側が「民主主義」と憲法に反する行動をとったためであって、われわれはいわば逸脱した(derailed)民主主義を正しく回復するというのである(注2)。しかしながら、8月末日までの首相の発言には、「インドの政治制度を西歐的基準から判断してはならない」(注3)。「従来の民主主義に含まれた欠陥を取り除く必要がある」(注4)など従来の憲法制度をなんかの形で修正する意図は何回か表明している。しかし公式には一党制ないし全く新しい憲法の制定については必ずしも賛意は示していない(注5)。それではこの非常事態体制下で現在の憲法はいかなる方向への変質をせまられるのか。

以下に検討する3次の憲法改正に一貫している線は執行府権限の大幅な強化であり、首相の側近(たとえば西ベンガル州首相の S. Ray)がアメリカとフランスの憲法を検討中であると伝えられるのも(注6)ここからくるものと思われる。

7月21日に開催された連邦下院は当初1週間の予定であったが、3回にわたって会期が延長され、第39次・第40次憲法改正は3度目の会期延長(8

月5日～8月7日)によって成立した。これらはいずれも当初の議事日程にはのせられていない議案であり、この国会の性格は非常事態の追認という当初の目的からはずれ、憲法体制じしんの部分的な変化をもたらすものとなった。

まず第38次改正(7月22日下院成立)は(1)352条について非常事態宣言を必要とするという大統領の判断(satisfaction)は司法審査の対象とならず、非常事態を重ねて宣言することや非常事態の期間の問題も裁判所へ訴えることができないとする。360条の財政的非常事態についても同一の規定が追加された。(2)356条の州の大統領統治にあたって大統領の判断は司法審査の対象とならない。(3)大統領、州知事、連邦直轄領の施政官(Administrator)が政令を必要と認めた判断も司法審査から除かれる。(4)359条に新たな条項を挿入し、司法救済が停止された基本権については、それに抵触するようないかなる立法あるいは行政行為も国家がなしうとした。これは358条の規定を359条にも挿入したのである。

359条の改正についてはのちにふれることにして、上記3点については、政府側は実態を確認したものであって、最高裁などの司法権を侵害するものではないとしている。しかし本稿の第1章でふれたように非常事態の宣言とその永続化については1974年以来憲法上の論争をよんでいたし、今回(6月26日)の非常事態宣言については大統領の判断の有効性や、71年の宣言に重ねて宣言を行なうことについて令状請求訴訟がいくつか提起されている(註7)。また政令や州の大統領統治についてもこれまでも裁判所に疑義が出されてきた(第1章参照)。したがってこの改正は執行権の重要な部分を司法審査の対象からはずしたが、この際、政府側が議会の憲法改正権限を前面にたてている

点(註8)には注意しておく必要がある。

つぎに第39次改正(8月6日下院通過)であるが、この改正は8月5日に下院で成立した選挙諸法(改正)法案と不即不離の関係にある。

選挙諸法(改正)法案では71—72年の連邦・州議会選挙に伴う選挙訴訟、とくにガンディー首相の選挙違反事件で出された論点にそって候補者に有利な改正がなされている。主な改正点は違反による失格は自動的とせず、大統領が選挙管理委員会の助言によって決定する、候補者として認定される時期は立候補の意志を表明した時点とし、個々のケースについて裁判所が決定する。その他選挙のシンボルの利用、公務員からうる協力の問題などである。

野党は法案の審議にあたって失格の条件が大統領に委ねられる点を衝いたように思われる。これに対して法相は現行選挙諸法の規定があいまいであるところに混乱の原因がある、これを明確にすることは「議会主権」の行使であるとしている(註9)。またこの改正法案の上院での討議において法相がはじめて「憲法の全体的枠組のみなおしが必要であり、この過程は早晩開始されねばなるまい」と示唆した(註10)。この上院討議には、大統領など数名の選任ポストの選挙は司法審査の対象からはずすべきだという意見が出され(註11)、これを受けて第39次憲法改正が抜きうち的に翌7日に下院に提出されるのである。

第39次憲法改正は選挙諸法(改正)法案以上に現在の司法制度の根幹にふれる問題点をはらんでいる。まず大統領・副大統領および下院議長・首相の選挙については通常の裁判所ではない議会制定法にもとづく二つの機関(authority or body)がそれぞれ審査と判定にあたるとし、この議会制定法はいかなる裁判所によっても問われることがな

いとす。法相は（第38次改正で）大統領らがその判断について司法審査からのがれる以上、その選挙についても司法から自由であるべきであるとのべている。またこれら4職の選挙に関する審査・裁定を行なう機関は司法的手続をとらない可能性も示唆されており、最高裁や高裁が令状(writ)によって監督するいわゆる審判所(Tribunal)とは性格が異なるものとなる可能性が強い(注12)。

第39次改正はこのほかにも、一連の土地改革立法(主として1971年以後の土地所有上限設定法)や国有化立法などこれまでも第9付則にくみこまれて基本権条項との抵触から自由になった諸法だけでなく、成立したばかりの選挙諸法(改正)法、国内治安維持法など、これまでの第9付則の内容とはおよそかけはなれた内容をもつ諸法規までも第9付則にくみ入れて基本権規定の制約からのがれさせているのである。また第40次改正は361条を修正し、大統領、州知事、首相の刑事免責(終身)、民事免責(在職中)を定めた。

法相は第39次憲法改正にあたって「憲法の新たなみなおし」を主張している(注13)。その「みなおし」方向はこれら憲法改正の内容からして、司法権をさまざまな形で制約してゆくことに重点があるものと思われる。これは、非常事態以後の執行権の強化や、インド防衛令(これも1971年のものは今回の目的——国内の騒擾を理由とする非常事態——にあうよう改正された)による基本権の抑圧が裁判所への提訴によっていまなおかなりの抵抗にあっており、現在のところ裁判所は非常事態に対する抵抗の重要なより所として利用されている(注14)という事実が存在するからである。

同時に執行権の強化を目的とする「憲法のみなおし」にあたっては、「議会主権」というスローガンが最大限利用されるであろう。司法権に制約

を加えるにあたって「議会主権」が今後ますます前面に出されてくる可能性がある(現在最高裁で進行中の第39次改正の違憲審査に関するガンディー首相の発言をみよ。——NBCとのインタビュー)(注15)。

基本権については、今回の非常事態では過去2回の場合とは比較にならない厳しい抑圧措置がとられている。国内治安維持法は6月26日以後2回改正され、予防拘禁は非常事態期間中、事由の開示なしに継続できることとなった。また第39次憲法改正によって同法は第9付則にくみ入れられ、基本権条項との抵触を問題とされないことになった。359条による大統領命令は非常事態宣言の翌々日、14、21、22条について、またその後に19条についても下され、これは全土に適用されている。第38次憲法改正は359条に358条と同種の規定をもちこむことによって、司法救済の停止をうけた基本権条項に抵触する立法、行政行為が、非常事態宣言と同時に自動的に可能となった。この改正は359条にこのような立法や行政行為に対する免責も与えている。またインド防衛令による事前検閲制度も独立以来はじめて本格的に適用され、当初はいくつかの新聞は空欄を残すなどの抵抗を示したが、現在はこれすらも許されていない。

このような人権抑圧について、首相は「個人の政治的権利」と「数百万人の経済的権利」を対置させたうえで、後者のためには前者が優先されるのはやむをえないとしている(注16)。会議派指導者のなかには、憲法第三編を「個人主義的民主主義」の表現、第四編の国家政策の指導原理を「社会主義的民主主義」の表現とみ、両者の矛盾を解決すべきであるなどとする論調もみられる(注17)。

要するにこれらの主張は非常事態体制への国民の支持をとりつけるための20項目プログラムの実現のためには政治的権利は無条件には許されない

とするガンディー政権の立場を「法律的」に表現したものなのである。

国民会議派とガンディー政権は20項目プログラムをさらに、(1)非常事態下での連邦政府の州政府(とくに野党州政権)に対する指導の原則として利用し、(2)会議派組織の強化、インド共産党との下部組織レベルでの協力の材料として利用しているが、このほかに重要なのは、同プログラムが司法制度の改革を先導する役割を果たしている点である。

というのは20項目プログラムのいくつかの内容は脱税取締り、土地保有制限のひき下げの実行などこれまで令状請求訴訟によってスムーズな実施がはばまれてきたという一面をもっている。また非常事態下で強調されている労資の協調や、公務員の汚職の摘発・規律の強化にしても現在の司法制度のもとでは早急な措置は必ずしもとれるものではない。このような事情から司法制度は20項目プログラムの実現をはばむ存在であるという主張が先の国会で政府側からおりにふれてなされている。憲法上の問題とともに、この面からも執行府と司法府の関係は今後さらに大きな変化が予想される。また今回の非常事態体制はそこまでゆきつかざるをえない必然性を内部にかかえており、この体制の安定性を最後までゆさぶる要因として残るであろう。このほかにも今回の非常事態体制はいくつかの不安定要因をかかえている。ここでは最後にそのうち二つをあげておく。

第1は弱者対策としての20項目プログラムが、大衆間のカースト的・宗教的反目をおおる役割を客観的には果たすということである。ジャン・サン党や非合法化された国民奉仕協会(R. S. S.)などがガンディー政権のこのような弱点につけこまない保障はない。

第2は生産の増強を目的とする労資の協調であ

るが、すでにこの間に資本側の攻勢が各地で強化されている(注18)。とくに西ベンガル州ではロックアウト、レイオフなどの形をとって資本攻勢が非常事態以前より強化されている(注19)。民間の労資の協議機関として設けられた全国協議体(National Apex Body)においてもN・タタなどは無条件の協調をしりぞけ、労働側の規律強化を要求している(注20)。(1975年9月9日)

(注1) 所得税免税点のひきあげ、物価の安定、脱税密輸の取締り、土地改革法の実施、農業労働者への宅地の供与、農民負債の凍結などで、内容的には、従来の与党会議派の政策と変わるところはない。

(注2) たとえば6月27日の首相発言、*Times of India*, 28 June, 1975. 以下断りないのはすべて同紙より。

(注3) 10 July, 1975.

(注4) 7 Aug., 1975.

(注5) 13 Aug., 22 Aug., 1975.

(注6) *Herald Tribune*, 16—17 Aug., 1975.

(注7) 23 July, 1975.

(注8) 24 July, 1975.

(注9) 7 Aug., 1975.

(注10) *Ibid.*

(注11) *Ibid.*

(注12) 8 Aug., 1975.

(注13) *Ibid.*

(注14) 検閲については、たとえば、*Financial Express*, 5 July, 1975.

(注15) 25 Aug., 1975. 非常事態下でとられたその他の措置としては、連邦下院によるケララ州議会の任期の6カ月延長、州の段階では、マハーラーシュトラ州でのパンチャーヤト選挙の非常事態期間中の延期、同州での地方団体における政治問題討議への警告などがみられる。

(注16) 23 July, 1975.

(注17) 西ベンガル州計画相、S・ゴシュの発言、2 Aug., 1975.

(注18) 24 Aug., 28 Aug., 1975.

(注19) *New Age*, 13 July, 1975; *Times of India*, 29 Aug., 1975.

(注20) 30 July, 1975.

(調査研究部)