

1970年代インドの憲法状況 (I)

—— 国家と人権をめぐる諸問題 ——

さ とう ひろし
佐 藤 宏

はじめに

I 国家機構における新たな変化

(以上, 本号)

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, 次号)

はじめに (註1)

ネパールを除いた、共和政体をとっている南アジア諸国、スリランカ、インド、パキスタン、バングラデシュでは1970年代初頭から現在にいたるまで国内において「非常事態」体制を続けている。とりわけバングラデシュでは1974年12月、独立後3年にして非常事態を宣言し、1975年3月には政党を解散させ一党独裁体制に移行するなど、民族独立の内実が今後いかなる形で豊かにされるのかが問われている。

またこれまで比較的議会制民主主義が継続して維持されてきたと考えられるスリランカ、インドのような国々にあっても長期化の様相を深めた「非常事態」体制は今後の両国における民主主義、基本的人権の展開を占う場合に考慮に入れねばならない重要な要因の一つとなっている。

本稿で扱うインドにおいては、非常事態体制がしかれたのは1962年10月～1968年12月、1971年12月以降の2回であるが、ここからも明らかなよう

に、いわゆる国家緊急権が「立憲国家の阿片」(註2)といわれるにふさわしく、非常事態はこれまでも永続化されてきたのである。

本稿で対象としている1970年代はおおまかには1971年12月以降の非常事態と重なりあう時期であるが、最近のインドにおいてとみに鋭さを増している民主主義をめぐる政治的な対立の背景には、非常事態体制のみに帰すことのできない要因もひそんでいる。

つまり、70年代、とりわけ「貧乏追放」、対パキスタン戦争(バングラデシュ解放)でもりあげた71～72年の「インディラ・ウエーブ」以降、インドの憲法・政治体制には新たな変化が現われているのであって、73～74年の食糧危機、経済危機のもとでその変化はいわば客観的基礎のうえで進行している現象であることも明らかになってきたのである。

とりわけ、1974年初頭以後のいわゆる「J P運動」(註3)を一つの契機として与党会議派、野党諸派の双方が、それぞれ相手方による「議会制民主主義の転覆」、「独裁制の危険」を指摘するという形をとって「民主主義の危機」は政治的対立の基本的モチーフとなっている。こうした対立の背景を探るためにも1970年代のインドにおける民主制度の問題、具体的には国家機構の編成と基本的人権の状況に一定の分析を加える必要がある。そし

てこの作業は同時に国家機構論と基本的人権論を二つの分野として構成される憲法研究の立場からのインド憲法、憲法体制の現状分析ともなる。

(注1) 本稿は本年6月11日に当研究所調査研究部で行なった報告をもとに6月23日に脱稿したものである。そのため6月26日以後の新たな非常事態宣言下の情勢に照らせば不十分な点も多いが、基本的な点では何らの修正もほどこすことはしなかった。

そのため、本稿の末尾(次号)に6月26日以後の非常事態に関する憲法的な説明を追加することとしたい。

(注2) R・ツィールマン (Zihlman) のことば。影山日出弥『憲法の原理と国家の論理』勁草書房 1971年 86ページ。

(注3) この運動については、木村良明「ガンジーと対決するガンジー主義」(『朝日ジャーナル』1975.4.11)が詳しい。

I 国家機構における新たな変化

一般に基本的人権を論ずる場合に、国家機構を論ぜずに済ますことはできない。基本的人権の保障そのものが、すでに存在する国家機構との相互関係のなかで規定されてくるからである。その意味で、基本的人権を扱う次章との関連を意識的に追求しながら70年代の国家機構の問題を立法院(議会)、司法府、執行府について論じ、最後に連邦制と「地方自治」(Local Self-Government)の状況を論じよう。

1. 立法院

ここでは連邦下院 (Lok Sabha) および州下院 (Vidhan Sabha) における諸問題をとりあげる。

インド憲法では議会の役割は古典的な三権分立主義による立法院としての活動に限定され、議会主権あるいは国権の最高機関としての位置を与えられていないうに、立法活動自体も後述する政令 (Ordinance) の存在によって制約されている。こうした条件を前提としたうえで、(a)議会にお

ける支配政党の多数の確保、(b)議会内部での意志決定手続、(c)議会と選挙過程、(d)議会と非常事態という、議会機能の評価にかかわる四つの点について最近の特徴を描いてみよう。

まず議会における支配政党の多数の確保という議会を通ずる階級的支配の前提条件についてみるならば、第1表が示すように、与党会議派は第4次総選挙から大幅な回復はみせたが、一連の国有化立法、旧藩王特権の廃止などの「進歩的」政策と一部左翼政党とりわけインド共産党との提携によってかもし出された急進派的雰囲気にもかかわ

第1表 連邦下院 (Lok Sabha) 選挙における
国民会議派の議席数および得票率

	議 席 数 (カッコは 無投票当選)	総議席比 (%)	得 票 率 (%)
1952	364 (7)	74.4	45.0
1957	371 (12)	75.1	47.8
1962	361 (3)	73.1	42.7
1967	283 (4)	54.4	40.7
1971 *	352 (1)	68.0	43.6

(注) * 与党会議派のみ。野党会議派は、16, 3.1, 10.4であった。

第2表 連邦下院 (Lok Sabha) による立法と
大統領による政令数 (1973.2~1974.7)

	1973		1974	
	立 法	政 令	立 法	政 令
1月			2	0
2月	1	0	0	0
3月	15	0	15	0
4月	3	0	1	0
5月	8	0	7	0
6月	1	0	0	5
7月	3	0	0	4
8月	5	0		
9月	11	1		
10月	1	0		
11月	3	3		
12月	19	0		

(出所) Lok Sabha Secretariat, India, *The Journal of Parliamentary Information*, 1974, Nos. 1~4, Appendix IV, VI.

(注) 立法の日付は、大統領の承認日をとっている
ので、議会通過とはずれがある。

らず、得票率、議席数ともにネルー末期の水準に回復することはできなかつた。1971年選挙の意味はむしろ1969年の会議派分裂以後の与党会議派の少数与党としての不安定な立場からの脱却、それとともにその過程においてインド共産党を自己の陣営にひきつけたこと（その効用は随所にみられる）にあった。

これによって議会を通ずる支配は一見安定した条件を獲得したとみられたのである。しかし結論からいえば、連邦・州における与党会議派の多数の獲得は正常な議会運営を必ずしももたらさなかつたし、地すべりのとも評される1971年連邦下院、1972年州下院選挙の与党の勝利がいかなる過程によってもたらされたか（後述の選挙過程の問題）という点についても多くの問題を残したのである。

そこで第二の議会内部での意志決定過程の問題に移る。

まず連邦下院ではいわゆる「政令支配」(Ordinance Raj)とよばれる事態がひきおこされている。大統領に付託された立法権限としての政令は下院の休会時に正常な立法に代わる臨時・緊急的なものとして認められ、それは下院再開後6週間以内に提出され承認をうけぬ限り失効すると定められている（インド憲法第123条、以下断わりのないかぎり憲法の条項を意味する。州知事の政令については第213条）。1971年以後、この政令が下院再会の直前に大統領から公布されるという事態がひん発している（注1）。第2表にみるように政令自体の数は全体としては下院立法に比べれば少なく、下院の立法機能の完全な停止というほどの深刻な事態ではないと思われるが、いわゆる「インフレ抑制」諸政令（貸金凍結令や配当規制令）など一般国民生活に重大な影響を及ぼすいくつかの政令がこのような形で出されていることは注目に値する。

政令の問題を州レベルにおいて観察すれば、第3表の示すように、ここでは政令の頻度は連邦下院の場合より高いように思われる。とりわけ注目する必要があるのはビハール州である。同州では72年の下院選挙の結果与党会議派は318議席中167、これを支持するインド共産党は35の議席を占め、安定した過半数を制している。州議会も開催されている。にもかかわらず他州にぬきんでて多くの政令が、議会での立法化をえずに公布されている。多数派たる与党が自ら議会制を形骸化している典型的な姿がここにある。いわゆる「J P 運動」がビハール州を一つの根拠地としていることは彼自身の経歴もさることながら、このようなビハール州議会の状況がいかなる意味から合理化されるのか、あるいは批判されるべきものであるのかという立場の差に与党会議派・インド共産党と「J P 運動」の対立の意味をさぐる一つのかぎがある。

州議会における多数の内実のもろさを示すもう一つの例は1973～1974年のグジャラート州である。同州では168議席中140議席を占める与党会議派政権が食糧運動の弾圧に対する州民の批判によって辞任、議会の解散をよぎなくされた。またこの経験が与党会議派をしてビハール州の「政令支配」内閣を維持することに全力を傾けさせることになったのもきわめて皮肉な結果である（注2）。

議会における意志決定手続の第2の問題は、多数派による意志決定手続の無視である。これは多数派支配の政治的性格を間接的に物語るものである。

連邦下院での最近の事例では、西ベンガルでの1970～72年のいわゆる「掃蕩作戦」^(注3) (Combing Operation) に関するインド共産党(マルクス主義、以下(マ)と略)議員の質問に対する答弁拒否、1974年

第3表 州における下院立法と知事政令(1973~1974.6)

A=立法 O=政令	1973.1/1 ~3/31		1973.4/1 ~6/30		1973.7/1 ~9/30		1973.10/1 ~12/31		1974.1/1 ~3/31		1974.4/1 ~6/30	
	A	O	A	O	A	O	A	O	A	O	A	O
	アンドラプラデシュ	0	0	0	0	0	0	0	0	21	1	0
アッサム	10	4	6	4	0	0	15	0	8	0	0	0
ビハール	0	0	0	61	0	58	0	63	0	113*	3	*
グジャラート	12	0	0	0	0	6	16	2	0	0	0	0
ハリヤナ	28	2	9	0	0	2	12	2	0	0	0	3
ヒマチャルプラデシュ	0	0	0	0	0	2	15	2	7	4	0	0
ジャンム・カシミール	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0
カルナータカ(マイソール)	6	0	8	3	16	0	6	4	10	2	18	2
ケララ	11	3	11	3	0	0	0	0	18	1	0	0
マニプル	6	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
メーガラヤ	16	0	0	0	2	0	6	0	5	0	5	0
マディヤプラデシュ	19	4	0	0	13	2	12	1	12*	0	*	2
ミゾoram	6	0	0	0	5	0	0	0	2	0	2	0
ナガランド	3	0	0	0	2	0	9	0	2	0	2	0
オディッシャ	0	2	0	0	0	0	0	0	4	0	4	5
パンジャブ	23	2	0	3	10	5	0	0	10	1	10	8
ラージャスターン	16	5	2	1	0	3	3	1	4	5	4	0
タミルナドゥ	14	1	0	0	8	6	7	6	22	3*	22	*
トリプル	7	0	0	0	2	0	0	0	8	2	8	0
ウッタルプラデシュ	15	7	4	8	0	0	0	2	9	13*	9	*
西ベンガル	22	0	12	0	6	5	0	8	42*	6*	*	*

(出所) 第2表に同じ。Appendix V およびVI。

(注) * 印の数字は次の四半期との合計。

8月の補正予算案(課税法案)提出の際の支出項目の提示拒否がみられた。またその前年の4月には最高裁が国内治安維持法(Maintenance of Internal Security Act)第17A条に関して判決を下す際、法務総裁は同条の修正立法を準備しているという理由から判決期日の延期を申請した。この事件は執行府が、法案の議会通過を当然の前提としたうえで司法府に介入するという二重の意味で重大な行為であった。

州下院では、ケララ州とハリヤナ州で議会手続の無視がみられた。ケララ州下院では一件の課税法案を含む十数件の法案を数分間で成立させた。ハリヤナ州下院では81議席中52議席を占める与党会議派政権は議会上提前14日間の法案告示期間を無視しつづけ、数件の法案を半日の会期で一括通過させるというようなやり方をとった。これらは

いずれも本会議での読会制を基本として運営されるインドの議会制度における重大な慣行の無視であると指摘されているのである。しかもそうした事例がいずれも課税ないしは治安問題とからんで生まれていることに注意を払いたい。

次に議会と選挙過程の問題である。この点についてはまず小選挙区制の存在を指摘する必要がある。第1表が示すように、与党はこれまでも4割台の得票で5~7割台の議席を確保してきた。

また1971選挙の影の部分——「インディラ・ウエーブ」におおいかくされている——を見なければならぬ。ガンディー首相のある伝記によれば「1970年以来、(政治)献金は強制に近いものになっている。1971年の連邦下院選挙および翌年の州下院選挙にあたってインディラの実力者閣僚たちが集めた資金は数千万ルピーといわれ、取りひき条

件に応じて次から次へと手渡されていった」(註4)のである。

こうした状況は二つの結果をひきおこした。一つは選挙法 (Representation of the People Act) 改正の問題であり、もう一つは選挙訴訟の増加である。選挙法改正問題はインドにおける政党活動、言論・表現の自由のあり方とかかわるきわめて興味深い論点をひき出しており、「JP運動」の一つの課題ともなっているが、ここでは注にその論点を列記しておこう(註5)。

選挙訴訟に関しては、1971年以降160~180件の訴訟が提起されている。与党会議派の議員についてはその数は70とも150ともいわれている(註6)。そのなかには独立後はじめて首相自身が被告となるという事態も含まれている(註7)。選挙訴訟の論点はおおざっぱにいつて、法定選挙費用をこえる出費、行政機構の濫用であり、与党議員に多いのはそのためであろう。

こうした一連の訴訟の結果、1974年10月にはデリーの選挙区から当選したA・N・チャウラ (Chawla) と与党会議派連邦下院議員の失格がデリー高裁において決せられた。これに対応して与党は同月中に法定選挙費用を事実上ひきあげる政令を大統領の権限で公布せしめ、その後の判決はこの改正にのっとって下される処置をとった。この政令は12月に立法化されたが、この際野党は同改正が首相の失格を防ぐためであるとして非難した。

しかしながら、選挙訴訟にあらわれた二つの論点——選挙費用、行政機構の濫用——はその程度に差はあれ1971年選挙以後とくに新たに出現したものではない。選挙過程においてより深刻な、しかも新たな状況は1972年の州下院選挙の際に西ベンガル、ビハール (とくに前者) でみられた選挙干渉であるといわねばならない。インド共産党(マ)

は、西ベンガル、ビハールでみられた選挙干渉は全く新たなタイプのものであるとしている(註8)。

西ベンガル州では、1970年3月の統一戦線内閣崩壊後、州会議派といわゆる「ナクサライト」によるインド共産党(マ)など統一戦線諸党に対する攻撃が強化され、これに州政府および中央政府がそれぞれ州警察、中央予備警察 (Central Reserve Police)・軍隊をひきいて協力あるいは主導するという形で「法と秩序」の「回復」がはかられた。この措置はその徹底したやり方によって「掃蕩作戦」とよばれる。しかしながら1971年には連邦下院・州下院選挙でインド共産党(マ)の影響力を断つことができずにこの州出身議員を主な勢力として同党は連邦下院の野党第一党となった。

72年の州下院選挙 (71年選挙で与党会議派系政党が内閣を組織できず解散されていた) はバングラデシュの解放勢力をインド軍が援助したという事実から西ベンガルでは与党会議派に有利な状況下で行なわれるかのように一般には考えられたが、そもそもこの選挙の実施が他州と切り離されてなかなか決定されなかったことは、与党会議派が必ずしもこの州での勝利に自信をもっていなかったことを示している。そこでとられたのが大規模な選挙干渉(註9)であったが、その素地は「掃蕩作戦」によってつくられたものであった(註10)。

投票日当日には約51の選挙区で有権者の投票所からのしめ出し、与党会議派による投票箱の占拠、投票用紙の横領、投票管理、開票管理体制の破壊が行なわれた。これら51の選挙区はいずれも都市、工業地帯の労働者居住区であった。部分的になんらかの形で干渉が行なわれたものまで含むと、州の280選挙区中、200近くが影響をうけたとされている。

与党会議派が統一戦線諸党の地盤の破壊を第一

の目標としたことから、自党の地盤では逆に左翼政党の得票が増加したり、落選者を出すという現象もあった。

西ベンガル型の干渉は同年のビハール州下院選挙のほか、1974年にはいくつかの連邦・州下院選挙でもみられた（ウッタルプラデシ、ビハール、ケララ、オリッサ、アッサム）。西ベンガル州では74年の州下院補選の際に、野党会議派と社会党の候補者が投票開始3時間後に立候補をとりやめ、選挙干渉に抗議している。この事件によって、これまでは、インド共産党(マ)などの統一戦線諸党のみが72年選挙の不正を非難してきたが、野党会議派や社会党がこれに加わり、共同行動の可能性がひらけた。

さて議会については最後に非常事態との関係にふれておこう。インド憲法の非常事態規定では、連邦下院の立法権は条文上直接には制約されない。制約が生ずるとすれば、非常事態にもなつて下院が立法するインド防衛法 (Defence of India Act) にもとづいて執行府が制定するインド防衛令 (D. I. Rule) が事実上立法行為を制約するという形をとるのであろう。

また83条は非常事態下に1年の限度をもって、または非常事態解除後6カ月の限度をもって、連邦下院が立法によって自らの任期(5年)を延長できるとしている。非常事態が根拠なく永続化される場合にはこの規定は議会の多数派によって悪用される可能性も生まれてこよう。現在の下院の任期は76年2月をもって切れるが、非常事態の永続化のためにこのような懸念も一部には表明されているようである。

州下院の立法権の問題としては非常事態は重要である。憲法の第7付則に列挙されている州立法事項に対して連邦下院のそれが及ぶからである

(353条(2)項)。また後述する州の大統領統治も憲法上は非常事態規定の一部となっている(356条, 357条)。

また非常事態と議会の関係を逆に議会の側からする非常事態(具体的には連邦執行権)へのコントロールという点からみると、憲法では非常事態宣言は2カ月以内に両院の承認をうること(352条(2)(c)項)、州と連邦の財政配分に関する緊急命令(Order)は可及的速やかに両院に提出されるべきこと(354条(2)項)、特定の基本権に関して憲法の保障する司法救済を求める権利を停止する大統領命令(Order)もまた可及的速やかに両院に提出されるべきこと(359条(3)項)を定めている。これらは議会による非常事態のコントロールという限られた目的からしてもきわめて無力な規定である。71年12月以降の非常事態下では359条による大統領命令^(注11)の取扱いについて重大な手続の怠りがみられた。すなわち74年11月16日(土)午後2時にラジオを通じて発表された大統領命令がその翌々日(月曜)の下院の本会議の議題として政府側から通告されなかったのである。執行府のこの行為は当時高まっていた「政令支配」批判の空気とあいまって、インド共産党を除く全野党の議場退場という結果を生んだ。「ラジオ放送には熱心だが議会は無視する」というのが野党の一致した政府批判である。

2. 司法府

独立後の司法府の役割^(注12)については土地改革諸法、国有化諸法を多くの場合、州高裁・最高裁が憲法の財産権条項をたてとして違憲としてきた歴史があり、1967年にいたって基本権条項の改正を連邦議会の権限外にあるとしたいいわゆるゴラクナート判決が出されたことなどから私有財産権の保護=既得権者保護の牙城として批判が向けられ

てきた。

69年の会議派分裂以後のガンディー政権は銀行国有化、旧藩王特権の廃止などの政策をとるにあたって、こうした従来からの立法府と司法府の対立を利用して、進歩的イメージの演出に成功している。また1971年の第24次憲法改正によって議会の基本権改正の権限を明確化したことは、一面では司法府への従来からの批判をもう一步進めたという意味をもつが、これによって基本権一般の憲法的保障が弱められるという側面も無視できない。とりわけこれまでの基本権訴訟において、財産権ないし営業権の問題は確かに大きな比重を占めてはいたが、それとならんで人身の自由（予防拘禁法などとの関連）も基本権訴訟のかかなりの部分を占めていたという事実があり^(注13)、執行府からする財産権批判、司法府批判はそれが基本権一般という次元で提起されれば人身の自由への攻撃ともなりうるという側面をもつのである。

また司法府の評価を行なう場合も財産権とならんで人身の自由に関する法曹の意識や判例を検討する必要がある。たとえば、上記のゴラクナート判決に重要な役割を果たしたスバ＝ラオ(K. Subba Rao)元最高裁判事は1967年9月にナーグプルでの講演で、当時の非常事態の長期化、会議派のイデオロギーの司法府へのおしつけなどいくつかの点にわたってインドでの自由の問題に積極的な発言を行なっている^(注14)。もちろんこの講演では、議会上に主権はなく憲法に主権がある(Constitution is supreme)として司法府に過大な役割を与える主張もみられるが、この判事の場合などは司法府の役割を財産権問題のみから評価することの不十分さを示してはいないだろうか。

さて71年以後の司法府をめぐる新たな状況は次のような事件によって示される。73年4月の慣行

を無視した最高裁首席判事の任命、それにひきつづく最高裁判事空席の全員補充である。この事件は71年の24次改正までは一定の意味のあった司法府批判が、本来の争点であった立法府対司法府の関係を越えて、執行府の司法府への介入という形をとったことを意味している。またこの介入は、「司法の独立」という抽象的な立場(これまでの司法府の役割を無視した)を勢いづけるものでもあった。

さらに執行府の司法府への介入として見のがすことのできないのは、すでに述べた国内治安維持法第17A条判決の期日延期を要求した事件である。結果的には判事全員の一致で同条は違憲とされたが、最高裁首席判事任命直前の事件であること、人身の自由に関する介入の具体的事例であることから重視する必要がある。また西ベンガル州政府は違憲判決にもかかわらず同条による逮捕者をただちに釈放しなかった。

執行府のこのような介入は司法の役割に関するさまざまな議論を生んだだけでなく、法曹界の社会意識の変化にかなりの影響を及ぼしたように思われる。とりわけ非常事態の永続化、選挙干渉、人身の自由などの問題について執行府への批判が高まっている。この点で注目すべきはやはりスバ＝ラオ氏である。氏は75年3月に野党会議派、ジャン・サン党などが主催した非常事態に関するセミナーにおいて、憲法358条(19条に定める基本権の一時的停止と定めている)、359条(特定の基本権について大統領が命令で司法救済の停止を行なうことを定めている)の削除を主張している^(注15)。

また元ボンベイ高裁の判事V・タルクンデー(Tarkunde)はJ・ナラヤンの唱えた選挙法改正委員会の座長をつとめ、75年2月には民主的権利の回復、自由で公正な選挙を要求する西ベンガル州

での市民集会の議長をつとめた。この集会が発展してもたれた6月5日のカルカッタ市での50万人集会では弁護士が法服をつけたままデモ行進に参加したといわれている(注16)。

もちろん法曹界の動向をみる場合に財産権への態度を見のがすことはできない。また一部の法曹界に高まりつつあるといわれる「法の社会的責任」論ともいべき傾向についても、それが執行府のとっている施策を側面から支える意味でいわれる場合も多い。この傾向の内部でも法と社会の関係についての意識は未分化の状態にあるようである(注17)。

非常事態との関連で司法府は大きな制約をうけていない。359条(1)項による司法救済の停止は現在(75年6月23日)までのところ国内治安維持法で拘禁された密輸業者に適用されるだけである。この点は1962年10月の非常事態との大きな差である。前回の非常事態に際しては第14条(法のまえの平等)、第21条、第22条(刑事手続、予防拘禁)に関する司法救済の権利は全面的に停止された。これが何によるのかは明らかではないが、62年の対中国戦争が、防戦一方に終始したものであったのに対し、71年の対パキスタン戦争がバングラデシュ解放の大義をかかげた攻勢的な戦争であったことと関係はないだろうか。

したがって今回の非常事態下では、国内治安維持法による予防拘禁をうけた者は数多くの人身保護請求をしており、17A条の違憲判決もそのなかから出されてきた。

また高裁段階でこの間執行府のとった重要な措置についていくつかの否定的判決も出されているが、それらを列挙すれば以下のとおりである。

- (i)74年5月の鉄道ストライキに対する処分とり消し(カルカッタ、ケララ、アーンドラ高裁)

- (ii)74年11月、公務員採用時の警察身分調査による思想・信条を理由とする本採用拒否の無効(ハイデラーバード高裁)(注18)

- (iii)西ベンガル州の「掃蕩作戦」のために自宅に帰れない政党活動家の居住の自由の保障、同じく職場復帰の権利保障(カルカッタ高裁、しかし実行されていない)。

- (iv)オリッサ州知事の同州が大統領統治にいたるまでに果たした役割についての高裁の非難(オリッサ高裁、73年10月)

3. 執行府

国家機構における新たな変化はこれまでの議論でも明らかなように、うらを返せば執行権の集中のさまざまな表れとあって、おおすじ誤りではない。とりわけ非常事態下では執行権の集中が意識的にはかれる。そこで、本節では非常事態による連邦執行権の集中の仕組みをまず述べ、そのあとで、連邦執行権の中核である権力機構の強化の内容とその経過をあとづけてみたい。

(1) 非常事態と連邦執行権の集中

まず憲法の規定からみると353条(a)項は連邦執行権が指示(direction)の形をとって州のそれに及ぼされることが定められる。354条は州・連邦間の財政配分を大統領が調整しようとする。355条は外国の侵略、国内の騒擾にあたって州を防衛する義務は連邦執行府に存在するとしている。358条は基本権条項に反するような立法もしくは行為が非常事態下では国家によってなされうるとし、非常事態解除後にもその間とられた措置は問われないことがないとして免責を明らかにしている。359条はしばしば述べたように大統領命令による特定の基本権の司法救済を停止している。

ここでは358条が重要である。なぜならこの条項にインド防衛法・防衛令の根拠があるからであ

る。インド防衛令と平時の憲法的規定、とりわけ基本権との関係については別途考察せねばならないが、防衛令の執行府に及ぼす影響からすれば、同令によって官僚制、とくに全インド高級官僚の役割が増大する点が重要であろう。州行政に連邦執行権が及ぼされるということは、逆にいえば州の官僚組織が連邦事項をも委任されるという側面ももたざるをえなくなるわけで、非常事態下では、全インド的ネットワークをもつ高級官僚層を中心とする官僚組織が集中された執行権の担い手となる。

またインド防衛法、防衛令は非常立法として平時の諸法規に対する優越性を事実上保障される。イギリス統治期のインド防衛法と異なって1962年以後のインド防衛法は法文に平時法規に対する優越性を明記していないにもかかわらずこのことが可能となるのは、358条の規定による。そのためたとえば平時の労働諸法に優越してインド防衛令が労働者のストライキを特別の事由をもって禁止することも可能なのである(註19)。

さらに重要なことは、インド防衛令は平時立法の部分的改正を要求するという形をとって平時立法の体系のなかに入りこむことがしばしばあるという点である(註20)。次章でその内容を紹介する国内治安維持法第17A条などはその一例である。

このように官僚制の一元的運用、防衛法・防衛令の平時法規に対する優越性の二つの柱によって執行権の集中的行使が実現される。しかも非常事態という一時的な国家の緊急事態にあたってとられるこのような措置は、一般にいわれるように、「国家緊急権それ自身の法則性」(註21)によって永続化される危険をつねに伴うのである。

71年12月以降の非常事態の場合も、インド防衛令の恣意的な適用のめだちはじめた1972~73年に

かけて、すでに非常事態解除の要求が出されているが、政府は73年7月には、国境の情勢が依然不穏であること、国内の法と秩序が危ぶまれていることを理由として、非常事態の継続を主張している。ところが74年6月になるとガンディー首相は「経済的非常事態」を理由としてより積極的に非常事態の継続を主張するにいたったのである。これは非常事態宣言の当初の目的と異なるだけでなく、憲法の規定にすらない根拠をもち出すことによって、非常事態(国家緊急権)の発動における最も危険な方向=拡張解釈の道へ進んだことを示している。

今回の非常事態が今後も継続されるとすれば、非常事態についてのこのような拡張解釈が妥当であるか、あるいは非常事態の宣言から解除にいたる行為が法廷で争いうるものか否かが憲法問題の一つの論点となるであろう。

さて国家緊急権については、憲法学のうえで「抵抗権」との関係で論じられねばならないことが指摘されているが(註22)、この点で最近のインドにおける非常事態の永続化の状況のなかで、「JP運動」による「要求憲章」(Charter of Demands)が明らかにアメリカの独立宣言を念頭におきつつその前文で次のように述べていることはきわめて興味深い。

「公共の生活と良き政府という基本原則が踏みにじられるがままになるときは、抵抗することが人民の義務である。われわれは民主主義に奉仕するために前進する」(註23)(傍点は引用)

(2) 権力機構の強化

軍隊と警察(連邦警察)は連邦執行権の(暴力)中枢機構である。

インドの連邦軍事支出は第4表にみるように、対中、対パ戦争を契機に増大し、現在のところ国

第4表 連邦政府による軍事・警察支出 (単位: 億ルピー)

	総支出	軍事支出	中 央 警 察 支 出			
			CRP (中央予備警察)	BSF (国境警備隊)	CISF (中央産業警備隊)	その他を含む 合計
1960	182.7	28.1	0.2			1.2
1961	208.4	31.2				1.9
1962	276.9	47.4				2.3
1963	361.5	81.6				n. a.
1964	261.8	80.6				2.5
1965	416.4	88.5	0.6			3.2
1966	496.6	90.9				4.8
1967	495.6	96.8				6.1
1968	505.6	103.4			68年11月設置	7.3
1969	561.2	110.1				8.6
1970	615.1	120.1	2.7	4.3	0.1	10.2
1971	757.8	152.5	2.7			11.9
1972	842.1	165.2	3.8			13.1
1973 (RE)	923.5	175.3	3.9			12.6
1974 (BE)	936.4	191.5 (215.7)*	5.0(RE)			(15.0)*
1975 (BE)	1,076.8	244.8				(16.9)*

(出所) 総支出, 軍事支出, 中央警察合計については, *Reserve Bank of India Bulletin*. 中央警察支出の内訳については, *People's Democracy*, S. Sarkar, *Center and the States*, Calcutta, 1972. より。

1975年度および, 軍事支出の74年実績については, *Hindusthan Standard*, 1 Mar., 1975. による。

(注) RE: 補正予算, BE: 当初予算, * 実績額。総支出と軍事支出については経常, 資本勘定の合計。

家予算の約2割を占めている。このような状況を反映して, 軍事独裁というショッキングな話題はインドにおいて語られないわけではない。70年3月には元陸軍大将カリアップ (Cariappa) は軍事独裁と憲法の廃棄を要求する発言をして人々の注目をひいた。各州の治安維持に警察力を補充して軍隊が動員されることはしばしばみられるところである。とりわけ73—74年にかけてのグジャラート, ビハールの食糧, 民主化要求運動では軍隊の大規模な出動があった。また国営企業の一部には最近になって軍出身の高級幹部が配置されたといわれる。

また司法府での序列無視の人事と同じ事態がガンディー首相の手で行なわれ, それも中將 (Lieutenant-General) レベルに及んでいるという事実もある(注24)。

しかし現在のところ連邦の直接動かしている権

力機構で重視されているのは中央予備警察, 国境警備隊 (Border Security Force) を核とする中央警察であり, これらによる治安維持である。軍隊は今のところそれを補う役割を果たしている。

第4表は連邦政府の警察支出も示しているが, 中央予備警察はもともと英統治時代の藩王領の治安を維持する目的で設けられていたもので, 独立後も解体されないまま温存され, 67年の第4次総選挙で会議派の単一支配がいくつかの州でくずれたことを背景にして急速に強化されたものである。72年7月のカルカッタ高裁の判決によれば, 中央予備警察は 'police' と名はつけていても, 憲法の第7付則の州管事項2にいう 'police' ではなく, 連邦管轄事項2にいう 'armed forces' にあたるものであって, 州管事項の蚕食ではないとのことである(注25)。しかしその増強の過程からみても, 中央予備警察は明らかに州警察への連邦執

行府の不信感から重視されていたのである。上記の判決はしたがって連邦執行権の合憲的強化を合理化することになるであろう。

中央予備警察の機能は各州の政治運動、大衆運動の鎮圧部隊としてすぐれた能力を保持するところに特徴がある。このことは内務次官 (Secretary to the Home Ministry) が中央予備警察隊員に対して述べた次の言葉からもうかがわれる。

「中央予備警察は法と秩序の維持にあたって州政府を有効に補佐しており、州政府自身がなかなかこれを手放したがないのである。」^(注26)

国境警備隊は73—74度中に13州で動員されている。厳密な意味での「国境」を防衛することだけがこの部隊の任務ではない。

中央産業警備隊は68年11月の連邦立法によって創設されたもので、74年現在で1万7000人を擁する。州警察に委ねることができないと考えられる連邦公共産業部門の保安を目的としており、その成員は中央予備警察隊から半ば強制的に配置替えされた。

第4表の連邦警察支出はこのほかにも連邦直轄領の警察支出を含んでいる。74年の合計額15億6000万ルピーは同年の全州警察支出額のちょうど半分にあたる。また中央予備警察と国境警備隊の合計人員は約80万といわれ、ほぼインド陸軍の規模に匹敵する。

また連邦警察の強化に伴って、執行府内部で警察出身の高級官僚が重要なポストに配置されるようになってきた。最近の例では、国境警備隊の総監 (Director-General) が内務省の特別秘書官に、国家安全会議 (National Security Council) の秘書官が首相官房に設けられている情報部の調査分析班 (Research and Analysis Wing, 略称 RAW) に配置された。警察官僚は英統治期にも執行府内の重要ポ

ストにつかせることがなかったといわれ、この人事がビハール州での中央予備警察や国境警備隊の動員と同じ時期に行なわれたことは注目に値する。

ここでとりあげられた調査分析班は、もともと Y・B・チャパン (Chavan) が内相をつとめた際に強化された調査政策部^(注27) (Research and Policy Division) の系統をひくものではないかと思われる。チャパンが内相に在任していた当時からガンディー首相は内務省の組織替えをはかり、70年6月に彼女が内相を兼任した時には高級官僚の統制、重要ポストの任命、連邦調査局 (Central Bureau of Investigation) の重要な部分は内閣官房の管轄に移されていた^(注28)。調査分析班もこの過程で内閣官房から首相官房へと移管されたものと思われる。それと同時に同班の活動は連邦下院に報告されなくなっている^(注29)。

4. 連邦制と「地方自治」

インドの連邦制については連邦制の類型学ともいべき研究をはじめ多くの文献が見られる。ここではインド憲法における非常事態の規定と連邦制の関係を検討し、最近の連邦制におけるいくつかの変化とそれが州の自治権、ひいては国民の基本的人権に与える影響を概観しておこう。

非常事態と連邦制の関係については前節で述べたように、執行権、立法権の両分野について連邦の権限増大がみられる。司法の分野についてはこれもすでにふれたように359条による以外、非常事態を理由とする司法府の権限の制限は生まれない。ましてや州の高裁から最高裁への権限移譲などの事態はない。ただ359条(2)項は「領土の特定地域」を対象として司法救済停止の命令が可能であるとしており、かりにこの条項が発動されることになれば、一種の地域的非常事態を意味するこ

とになる。

この点でこれまでも問題になってきたのは、352条の非常事態宣言は全インドを対象としていて、特定地域を対象としていない点である。71年12月の非常事態宣言後、与党会議派政権はバングラデシュに隣接するトリプラと西ベンガルについては翌年3月に予定される州下院選挙の延期を一時検討していたが、その際には両州を念頭において地域的非常事態の規定を憲法にもりこむことすら考慮したといわれている^(注30)。やや異なった形ではあるが、62年10月の非常事態が永続化されていることに対する批判をかわすために、インド防衛令の適用を地域的に限定する法案が66年に準備されたという例もある。

これらの動きは現行憲法の非常事態（後述する356条による州の大統領統治を除く）が全土を対象としてしか宣言しえないという非伸縮性をなんらかの形で打開しようという試みであろう。ただ352条の非常事態は議会の停止を直接的には定めていないので、むしろ356条による州の大統領統治にみられるような州下院の機能停止の要素を加えた形での地域的非常事態規定であれば、連邦下院の承認後は無期限の継続を可能とする352条規定の利点は十分に生かされることも可能であろう。また356条を全州に一時的に適用し、連邦執行権の集中をはかり、それによって強権的政策を推進するというアイデアも70年に最高裁判事ヘグデ(Hegde)氏から提出されている。しかしながら、これらの事態がかりに生じたとして、それらが連邦制の内容としてふさわしいものであるのか否かは別の問題であろう。

現行憲法のなかで地域的非常事態に近い規定は356条による州の大統領統治である。この条項は州議会における内閣組織が不可能かいちじるしく

不安定な内閣しか組織しえないことが予想されるような場合に州知事と大統領の裁断によって議会の停止(必ずしも解散はしない)、大統領と連邦議会による州運営が行なわれることを規定している。これは352条の場合と違って3年以上継続することはできない。しかし59年のケララ州の場合のように、州下院で多数が明らかな政権も時としては州知事の判断で解任されることもあった。

憲法制定後の356条の適用を今日までの時点で整理してみれば、第1図を得る。356条の適用は67年の第4次総選挙以後に急速に増え、第5次連邦下院選挙後、72年州下院選挙前後の時期にはそれまで大統領統治を経験したことのないグジャラート、マイソール(カルナータカ)などの州にまで適用されている。75年6月までに大統領統治の経験のない州は、アッサム、マハラシュトラ、タミルナドゥ、マディヤプラデシュ、ヒマチャルプラデシュなどの州にすぎない。70年代における356条のひんぱんな適用は、69—71年の時期の会議派の分裂、抗争を背景として行なわれたもので、野党政権の切りくずしや打倒、与党会議派内部の紛争のいずれかを契機としているのである。

この過程は州の議会制度の形骸化を促進し、党籍変更の横行、選挙制度の形骸化をもたらす。州の大統領統治にあたって州知事(憲法上大統領の任命)の役割は非常に大きい。大統領の州統治宣言は憲法上州知事の報告(report)にもとづくのである。しかしながら州下院における組閣可能性はしばしば州知事の個人的ないし党派の見解によって決められる場合があり、356条にいうところの「憲法の定める条項に従って州政府を運営することの不可能な場合」とはいかなる事態をさすかはこれまでも一定した解釈が存在しない。したがって第1図に示されたかなりな数のケースについ

ルナータカ州の174のうち124の委員会、アンドラプラデシュ州の83のうち80委員会が接收ないし解散させられている。こうした措置がとられる原因は都市団体や都市委員会が野党の活動の舞台となっていることや与党内の分派活動がこれらのレベルで続けられていることを阻むためであるといわれるが、都市財政の危機が進んだことも考えられる。

農村パンチャーヤトについては、ケララ州でのパンチャーヤト選挙が長期にわたって延長されているという事実が(注34)あるが、全インドにわたつての実態は確認できない。(つづく)

(注1) 筆者が *Indian Recorder and Digest* (以下 *IRD* と略) によって知りえたかぎりでも、1971年(月日不明)、1973年11月13日、1974年7月22日、1974年11月11日の連邦下院でこの問題がとりあげられている。

(注2) これに対してケララ州では、与党会議派とインド共産党を軸とする連立内閣が、下院での議席差5議席という状態のもとで、ケララ州ではじめて5年任期を完遂する内閣となる。インド共産党はこの点から、「ケララ型」連立内閣の安定性を高く評価し、中央政府における与党会議派との連立という自党の戦略の裏づけとしている。(New Age, 16 Feb., 1975.)

(注3) 20ページ参照。

(注4) Bhatia, Krishan, *Indira, a Biography of Prime Minister Gandhi*, Praeger, 1974, p. 267. この種の指摘は他にも多い。

(注5) J・ナラヤンが主催したV・タルクンダーを座長とする改革委員会に寄せられた主要な論点は以下のものである。委員会の報告は、*Monthly Public Opinion Surveys*, Jan. 1975, pp. 5-18, に掲載。

- (1) 小選挙区制の批判、比例代表制の考慮を主張
- (2) 法定選挙費用の上限とその内容
- (3) 選挙管理委員の複数制(憲法324条(2)項がそのように定めているが、現在は1名の委員長のみが任命されている)
- (4) 選挙期間中の執行権の制限(選挙管理内閣の提案)
- (5) 全政党参加の選挙委員会(Election Council)の設置
- (6) 不正投票の防止(投票所の増設と、投票所での開票

義務づけ)

- (7) 投票日とその前日の交通規制(有権者をトラック、バスなどでかり出すことを禁止する。)
- (8) リコール制の導入
- (9) 選挙権年齢のひき下げ(18歳)

(注6) *IRD* によると74年11月1日現在で合計160件。党派別内訳はジャン・サン党23, BLD 11, 野党会議派9, 社会党7, インド共産党(マ)5, スワタंत्रラ党1, 与党会議派70, その他31。与党会議派のみで150名というのは、*People's Democracy* (以下 *P. D.* と略), 27 Oct., 1974. 合計180名というのは、*National Herald*, 20 Oct., 1974.

(注7) 75年6月12日、アラハバード高裁はこの件で首相を有罪とした。その理由は、首相の特別秘書が在任中に選挙区で選挙活動をしたこと、ウッタルプラデシュ州の行政官が首相の選挙演説のための便宜をはかったことである。ガンディー首相は6月23日に最高裁に上告した。

(注8) *P. D.*, 26 Mar., 1972.

(注9) Basu, Jyoti, *Subversion of Parliamentary Democracy in West Bengal*, Calcutta, May 1972に詳しい。

(注10) 選挙直前の1月31日に、統一戦線諸党は共同でガンディー首相に対し西ベンガルにおける選挙妨害の実態を述べた覚え書きを提出したが、そこでは、34選挙区で自由、公正な選挙が不可能であることを指摘していた。しかし実際の干渉の規模はより大きいものであった。

(注11) その内容は国内治安維持法3条(1)C項によって拘禁された密輸業者に対する司法救済の停止と、すでに審理中の事件の6カ月間の審理停止である。この措置については密輸ルートの遮断になるという賛成論と、実効がないうえに密輸の実態を隠蔽するものだという反対論があった。

(注12) これについてはより詳細な紹介がある。安田信之「インドにおける『司法危機』」(『アジア経済』1974年1月号)参照。

(注13) 拙稿「インド憲法における人権保障制度——令状請求訴訟(writ petition)の分析——」(『インド憲法の制定と運用(II)』アジア経済研究所所内資料所収予定)。

(注14) Subba Rao, K., "Freedoms in Free India," Singhvi, L. M. (ed.), *Fundamental Rights*

and Constitutional Amendment, Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, New Delhi, 1971, pp. 379-386, Appendix I.

(注15) *Times of India*, 16 Mar., 1975.

(注16) *Amrita Bazar Patrika*, 6 June, 1975.

(注17) 本年4月にニューデリーで開催された「自由・民主主義および社会主義をめざす全インド法律家会議」は、ガンディー首相が開会演説を行ない、J・ナラヤンらを鋭く批判した雰囲気の中で討論が進められたが、全般的には、法律家の社会的任務を強調する立場が合意されていたようである。Garg, R. K., "Lawyers for Freedom, Democracy & Progress," *New Age*, 4 May, 1975. 参照。

(注18) この判決は O. Chinnappa Reddy 判事が下したが、同判事には、"Lawyers and Challenge of Social Change," *Mainstream*, 11 May, 1974, pp. 11-12, 16 という論文があり、その中で次のように述べている。「……法をめぐる神秘のベールをはがす時がきているのではないか？ 法はより単純で、より常識に近く、より良く表現され、より良く理解されていなければならないのではないか？ 法と社会の分断という、法曹にとって最大の危険はこれによってうめられるのではないか？」

(注19) Chatterjee, A. P., "Legal Notes—D. I. R. and Right to Strike," *The Working Class*, Sept. 1974, pp. 7-8.

(注20) Namboodiripad, E. M. S., "Threat to Democracy Comes from the Ruling Class," *P. D.*, 26 Jan., 1975.

(注21) 影山 前掲書 86ページ。

(注22) 小林直樹「緊急権——立憲体制と危機政府の問題」(『日本国憲法体系第一巻総論 I』宮沢俊義先生還暦記念 有斐閣 昭和36年) 254-255ページ。

(注23) 『サルボダヤ』 1975年4～5月号に所収のものから。J・ナラヤンはその後警察官、軍人に対しても不法な命令に抵抗することを呼びかける可能性を示唆した。*Times of India*, 1 Apr., 1975.

(注24) 社会党の S・グハ (Guha) が連邦下院でこの問題を取りあげている。彼は「J P 運動」の団体「Nava Nirman Samiti」のメンバーである。

(注25) *IRD.*, 25 July., 1972.

(注26) *Hindusthan Times*, 1, Nov. 1974. (*P. D.*, 10 Nov., 1974. に転載)

(注27) Kunhi Krishnan, T. V., *Chavan and the Troubled Decade*, Bombay, pp. 240-241.

(注28) Bhatia, *op. cit.*, p. 234.

(注29) (注24) にあるグハの質疑から。

(注30) *P. D.*, 26 Dec., 1971.

(注31) *IRD.*, 22 Oct., 1973.

(注32) Sarkar, Subrata, *The Centre and the States*, Calcutta, 1972. はこのような立場から連邦制にとりくんだ研究である。

(注33) *P. D.*, 6 Oct., 1974; *Times of India*, 18 Sept., 1974. による。

(注34) *Times of India*, 11 Sept., 1974; *P. D.*, 6 Oct., 1974. 同州の各級バンチャーヤットの任期は1969年にきれている。

(調査研究部)