

K・ディバチャ著

『20世紀のインドにおける
中央政府と州政府との関
係の性質』

Kumud Divatia. *The Nature of Inter-relations of Governments in India in the Twentieth Century*. Bombay: Popular Book Depot, 1958. 163 p.

I

本書は、20世紀のインドにおける中央政府と州政府との関係の性質に関する研究であって、この50年間に生じた両者の関係の変化およびその変化をもたらすにいたった原因を追究し、中央政府と州政府との関係の個有の性格とその傾向の分析を目的としている。

本書の構成は、第1章「論理的根拠」、第2章「インドの特徴」、第3章「歴史的背景」、第4章「中央集権化された官僚政治」、第5章「現状」、第6章「責任政府」、第7章「連邦の妥協」、第8章「独立インド」、第9章「回顧と将来の見通し」の9章と、それに州再編成に関する小ノートからなっている。

II

第1章は、インドにおける中央政府と州政府との関係の性質を検討するにあたって、その前提として連邦とは何かについて論じており、その要件として、第1は連合(union)を望む独立社会の結合であること。第2は、その社会は連合を望みながらも、単一体(unity)にいたらず、2組の同等の独立した権限、すなわち一般的権限と地域的権限の配分を与えられ、おのおのはそれぞれの管轄権内において最高であり、両政府の権限は明確に区別され、それは法律によって保障されていること。第3は、ひとたび連邦が形成されたら、いかなる構成邦も連邦から脱退する権利はなく、連邦政府はまた構成邦を除名する権利はないこと。以上3つの要件が連邦国家の本質的特徴であることを各国連邦制度を調べ、また学説を引用して論じる。

つぎに連邦制度の採用の可否については、著者は、権限行使の目的はできるかぎり人々の願望を満足させることである。ある決定がその影響を受ける人々の要望を具体化する場合には、その該当事者がその決定を下だすに

ついて主要責任をもつべきである。すべての問題は中央政府の問題であるとはかぎらないのであって、ある地方にのみ適用性のある決定を中央にまかせることは該地方のものに責任感、創意を失わしめる。また外部からの行政は地方の要請に適切に答えるものを欠くということで、人々の支持を得ることはむずかしい。それゆえに、ある権限については州政府に独立の権限を与える連邦制は好ましいものである、というラスキの連邦制肯定説を引用し、この制度を支持する最高の弁護として用いている。

第2章では、本題の検討にはいるまえに、それではインドが連邦制を採用するにいたったのはどのようなインドの状態に由来するののかとして、その基盤をなすインドの一般的特徴について論及しようとする。すなわちインドの地形は三角形状の準大陸をなし、その一辺の西と東は山脈にふちどられ、他の二辺は海に臨接している。この地形は外国から侵略を受けやすく、古来から数多くの侵害を蒙っているが、このことは多くの国の場合、実際には強力な統一をもたらす大きな要素となっているが、インドの場合は歴史的にみてもかかる外敵に対抗するため真の強力な共同戦線を作ったことがなく、時の為政者はかえって国内闘争における自己の利益をはかるために外国の援助を歓迎、要求するといった状態がみられ、歴史的にも全国的統一に欠ける傾向を有していたこと。また他の重要な特徴として、インド各地において自然環境がきわめて相違し、かかる環境下にある住民は人種的に異なるだけでなく、これらの諸条件によって生活習慣も全くといってよいほど異なり、宗教、言語もまた同様であることを論じ、このような歴史と広大な地域をもち、社会、宗教、人種、言語も相違するようなインドでは連邦制がもっとも適すると考えられるという。

さらに著者は、これらの特徴に加えて、もっとも重要なインドの特徴としてイギリスのインド支配を挙げ、それがインドの政治生活にきわめて重要な役割を果たしたことを指摘している。その第1は、インドに完全な政治的・経済的統一をもたらし、第2には強力な中央集権化された行政を確立したが、責任政府の制度をもちこまなかったこと。第3にはインドに多くの既得権をつくりだし、インド人への権限の譲渡を進めるにあたって多くの妨害を与えたことである。たとえばそれら既得権としては、モスLEMなどの少数民族の保護、インド王侯国の支配者の温存などがあげられるが、これはイギリス支配の

恒久化には大きな役割を果たすとともに、これらの受益者に非妥協的行為、ゆきすぎた権利の主張を許すことになり、のちにいたって強力な統一結合の可能性を失わしめるような状態を醸成し、インドの政体決定にあたって、連邦制採用を唯一の可能な解決としたと論ずるのである。

第3章では、このようなインドにおけるイギリス支配の発展はいかに行なわれたかを本論の主題とし、20世紀以前にさかのぼって跡づける。そこで著者は、インドにおける中央集権化の最初の試みであった1773年のRegulating Act、それに続く1784年のピットのインド条令、1833年、1853年の各インド法令、1861年、1892年のインド参事会法の内容を検討することによって、20世紀初頭までにいかにしてイギリスが全インドに対する最高権力を掌握していたかを簡単に概観し、その歴史的背景を明らかにすることによって、次章以後の本論の展開の理解に役だたしめようとしている。

かくて第4章以降本題にはいるわけであるが、第4章では20世紀初頭すなわち1900～1908年までの中央政府と州政府との関係の性質を検討する。ここで両者の関係の性質を決定するものとして検討されるべきもっとも重要な問題は、これら政府は当該国の基本法においていかなる地位を占めているかということである。この問題についての解答を著者は、1833年のインド法令などの公文書に求めている。同法令の文言の一部は、「参事会に諮って行動する総督は、すべての権限を有し、州政府の民政、軍政に関する万事について監督、管理することができる……」と定めているが、これらの関係文書の検討から明らかにされることは、州政府はまったく中央政府にたいして従属的立場におかれ、その権限は国の基本法に由来するものではなく、中央政府に由来するものであり、したがって州政府は中央の代理機関、いかえれば、歯車のたんなる一駒にすぎなかったこと。行政範囲の区分もまったく法に基づくものでなく、総督の裁量にゆだねられ、法的裏づけがなかったこと、また州政府に委譲された権限事項についても、インド政府はきわめて広範なコントロールを行使したこと。財政についても州政府はインド政府に許可なくして独自の財源をもつことができず、新しい租税の賦課、税率の高増が不可能で、その財源を中央にたよらざるをえなかったこと。また立法についても、州は法案を州立法議会に提出するまえに中央政府に提出

しなければならず、それによって多くの場合修正、改正を命じられるというように、州政府は本質的に行政、立法、財政などの面において、インド政府に対して完全に従属的立場に立ち、両者の関係は高度に集権化された単一国家の形体をとっていたことなどを指摘しているのである。

第5章は、1908年から1912年までの両者の関係を論じている。すなわち同期間において、しだいに国民の間に政治意識の覚醒がおこり、政治への参加を要求する声が高まり、国民会議派を先頭に反英運動が各地におこるが、それに対して中央政府の弾圧はきびしく、1907年には治安集会法、1910年には新聞紙法の可決となる。しかし一方においてイギリスもこの情勢に譲歩を余儀なくされ、ここにモーレイ・ミント改革が行なわれるにいたったことが述べられる。このモーレイ・ミント改革は若干の権限を州政府に与えるようになったが、その変化は重要なものではなく、中央と州政府との関係は本質的には従前と変わらなかったことが論じられる。著者は、同改革によって州の立法参事会の人員と権限が拡大され、インド人の参加が認められ、任命制のほかに選挙制が採用され、インド人が自分たちの不平を公式に述べる機会を与えられたことが唯一の改良とされているが、それ以上に、同改革はモスLEMに対して別個の選挙を認め民族主義運動に深刻な打撃を与え、コミコナル間の下和と分派的政治をもちこみ、インドの将来に暗影を投げる原因となったことを指摘している。

第6章、このようにモーレイ・ミント改革は実質的にはなんの改良をもたらしたものでなく、人々に幻滅を与えたが、1912～1930年のインド国内情勢は、自治獲得、非服従の民族運動が日ごとに高まり、反英運動は各地に澎湃としておこり、加えてヨーロッパにおいて第1次世界大戦が勃発するという状態であった。イギリスはインドの世論の鎮静とさらにはその援助をも必要としなければならず、このような状態にあってイギリス政府が、「イギリス帝国の全体の一部としてのインドに責任政治を漸進的に実現することを目的として、行政の各部門へのインド人の参加の増大と自治制度を漸次発展させる」ことを約束し、世にいうモンタギュー・チェルムスフォード改革を実行し、1919年のインド法を成立させねばならなくなったことが述べられる。かくして1919年のインド法によってある程度州政府は中央政府からのコントロール

から解放され、一定の機能に対する責任を与えられ、独立した収入源を得、立法、行政のコントロールは緩和された。

しかしこれについて著者は、この機能の配分は厳格でもなければ、すべて州管轄権事項は中央のコントロールからはずされていたものではなかったことを指摘する。すなわち州が中央政府の行為に苦情があっても、その救済は連邦裁判所のような公平な裁判機構がなく、その決定は総督にまかされていること。州管轄権事項についても、すべての権限が委譲されたのではなく、もっとも重要な機能は知事に留保されていた。財政権も参事会に諮って行動する知事にまかされており、したがって知事はいかなる改革、計画に対しても拒否権を用いることができ、州に委譲された事項についてのこまかい行政にまでかなり干渉した。また立法についても知事は州立法が可決した一さいの法律を否認することができ、州立法の可決したすべての法律は知事および総督の同意を必要としたことなどをあげ、表面的には権限がインドに委譲されたかにみえても、真の権限はいぜんとして直接もしくは間接に知事を通して中央政府にあったのである。一方の手で譲りわたされたものは片方の手で受けとられていたのである。それゆえその両者の関係の性質は、1919年のインド法の導入以後もいぜん変わらず単一国家的それであったことが述べられる。

第7章、このように1919年の改正は人々に満足を与えることができず、自治要求は漸次力を集めていった。そこでイギリス政府は1919年のインド法改正の要求を認めざるをえず、サイモン委員会の派遣、円卓会議の開催によって王侯国を含む全インドの統一連邦国家の創設を規定した1935年のインド統治法の成立する過程が述べられる。

著者はこの1935年のインド統治法においても、州政府と連邦政府は相互に完全に独立したものではなかったことを指摘する。なぜなら連邦議会は州議会の構成員によって選出されており、これは連邦政府を州政府に従属せしめるものである。逆に、財源については州政府は連邦政府に依存せざるをえない状態である。州の主要財源は土地収益であるが、多くの場合それは恒久的に定められており、暫定的に定められている州においてすら土地収入を増大することはできなかった。消費税も州の他の重要な財源であったが、会議派の禁酒スローガンによってこの財源の効用には疑問があった。他には州財源として

のめぼしいものはなく、州はその増大する責任を充分な財源がなくては処理できず、結局、中央政府の補助金が収支を合わせる唯一の手段であった。さらに知事の権限の拡大によって、1935年の統治法における連邦原則にもっとも徹底的な修正が加えられた。知事は自己の裁量に基づいて行動し、自己の判断を行使する広範な権限を与えられた。知事はこの裁量権の行使にあたって総督に対してその責任を負った。それゆえ多くの場合知事は総督の代理人として行動した。このようにして中央政府の州政府に対するコントロールが顕著になってきた。もちろん1935年の統治法には両頭政治はなく、留保事項はなかったが、知事のこの裁量権は州と中央を結ぶ鎖となり中央政府はコントロールの手段となった。こうして1935年の統治法による中央政府と州政府との関係は、形式は連邦であったが実質的には単一国家である。それは分権化された単一国家ということができると論じている。

第8章、このようにして1935年の統治法規定における連邦制は実現されず、第2次世界大戦の勃発は緊急事態の宣言をなさしめ、州立法議会の権限はすべて総督に移譲された。そして全インドはインド防衛法によって統治され、すべての権限および資源は戦争遂行目的のために動員され、ようやくにしてかちえた州自治は大打撃を受けた。

しかし戦後、独立インドは1950年新憲法を制定し、新しい連邦制を採用した。その憲法規定において連邦政府と州政府（この対象となるのはA、B、C州中前2者）の権限の配分が明瞭になされ、その権限はそれぞれの管轄内において排他的なものとした。そして連邦も州も一方の同意なくして権限の配分に影響をおよぼすような憲法改正ができないとされた。また憲法解釈および州と連邦とのあいだの紛争解決の権限を有する最高裁判所も設立された。

だが新憲法は皮相的にみれば連邦の体裁をととのえてはいるが、連邦原則に一致しない多くの点を有することが指摘されるのである。まず一般に連邦制においては、構成邦はそれぞれ自州の憲法を採択する権利があるが、インド憲法においては、そのような権利が構成法に与えられていないこと。また構成邦をいちじろく制限するものとして、連邦政府は州政府の同意なくして州境界変更の権限を有すること(第3条)。行政面では、州の行政権は知事に与えられているが、州知事の任命は大統領によってなされ(第155条)、したがって州行政の一部が連

邦の行政府に従属するだけでなく、連邦は州行政をある程度コントロールすることになる。立法面についても、その配分は憲法に明示されているが（第246条、第7付則）、それは厳格なものではない。すなわち連邦は、国家的利益のため（第24条）、非常事態布告中（第250条）には州管轄権事項に関しても立法権を行使することができる。また連邦は、国際協定実施のため州の権限を削減する立法権を有する（第253条）。財政に関しても、州は開発計画の費用を調弁するため（第275条）、また予算のバランスのため連邦の援助にたよらなければならない、このような補助金を賦与されることによってコントロールを受けざるをえないことなど、行政、立法、財政のそれぞれの分野に両者の関係の性質についての資料を求めると、連邦と州は実質的には相互に独立であるとはいえず、連邦は州に対して数多くのコントロールを有しており、前章にいった、構成は連邦であるけれども実質は単一の国家構成であるという結論がここでもあてはまると述べ、新憲法は単一国家を創設したといった方が適切だという。

第9章、さてここで問題とされるのは、このような本質的には単一国家的性質を有する連邦制は好ましいものであろうかということである。著者はこれに対してつぎのようにいっている。従来の連邦制は資本主義の初期の段階における国家に適していた。しかし時代をへるにしたがって福祉国家の観念が自由放任主義のそれにとってかわり、労働争議、賃銀規制問題などに関して国家の介入が必要とされるような社会においては、従前の厳格な機能の配分、それも州に多くの権限が与えられていた連邦制は、このような社会に生ずる事項を効果的に処理することはできない。またインドのとった方向は世界の一般の傾向でもあり、たとえばスイスは憲法改正によって連邦政府の権限を拡大しているし、アメリカ、オーストラリアは憲法改正をしないまでも、司法解釈、慣行、慣習によって本来の憲法のもつ意味をかえている。さらに資本主義経済の自己調整機構がくずれてゆくとき計画経済が行なわれるようになるが、計画経済はある程度まで全体の統制、組織化を意味し、またそれは単一の中央機関による決定を意味する。かくて連邦制において機能の厳格な配分を行なうことは計画経済を実施することを困難にする。それゆえこのような単純かつ明瞭な領域基盤に基づく機能の配分は時代遅れのもので、現代社会の要請に合わない」と論じ、以上からして中央と州政府との関

係についてインド憲法のとった態度は支持されるべきものであるとしている。

そこでつぎに最後に問題とされねばならないのは、このようなインドにおける連邦と州の関係は将来いかなる方向に発展していくであろうかという問題である。著者はこれについて、現在世界は国際協調の方向に進んでおり、したがって条約締結、実施に関して中央政府に権限を集中せしめる可能性が強いこと。財政面においても、近年後進国開発のための外国援助、借款が行なわれているが、このような財政援助は中央政府のコントロールするところであり、その立場にある中央政府の権限が強化されること。また州財源はきわめて弾力性に乏しく、課税容量の増大なくしては州収入の増加をはかることは困難であるが、そのような収入源はきわめてわずかで、その収入源の第1位を占めるものは連邦からの補助金であって、中央のコントロールを強めていること。さらに5カ年計画が行なわれているが、計画はつねに集権化を意味し、計画決定は中央によってなされ、それによって効果的な資金の配分がなされるから計画原則に忠実であればあるほど中央の権力強化がなされること、国内政治においては、国民会議派が中央はいうまでもなくほとんど全州に強力な勢力を有し、したがってかれらの作った集権化された連邦制という憲法意図の実行に困難がないことなど、政治、経済の現状を分析することによって将来もこの中央集権化的方向がたどられるであろうことを予測している。ただこれとちがった事態が予想されるとすれば、それは将来において会議派の1党支配がくつがえされたときであろうと述べ本書を結んでいる。

III

以上が本書の内容と著者の見解であるが、現状肯定の理論に終始し、納得しえない点もなかにはないではないが、両者の関係の性質を簡潔にしかも適切にとらえて説明しており、これまでインド憲法史は多く書かれているが、これを中央政府と州政府との関係にかぎって研究したものがきわめて少なく、あったとしても独立以前までのものであったりして up-to-date の研究書の刊行が望まれていたのであるが、本書はこの点をも満足せしめるものであり、このような問題の研究に関心を有する学徒にとって是非一読する価値のあるものである。

（アジア経済研究所海外派遣員 落合淳隆）

——在ニューデリー——