

論文

インド憲法制定過程におけるマイノリティの政治的権利をめぐる論争
—ムスリム留保議席の撤廃と「集団の権利」概念の形成

板倉 和裕*

**Constitution-Making and Debates on Minorities' Political Rights in India:
With Particular Attention to the Abolition of Muslim Reserved Seats
and the Development of the Idea of Collective Rights**

ITAKURA Kazuhiro

Abstract

The debates on minority rights seen in the Constituent Assembly of India was a pioneering attempt in the sense that it arrived at an argument seen in today's multiculturalism which advocates the collective rights of minorities along with the individual rights in order to protect a minority's culture. While taking notice of the experience of India, which has worked on minority issues since its nation-building period, this paper analyzes Indian politics in the days of independence and considers how the idea of the collective rights of minorities appeared in the constitution-making process. Through a detailed analysis of political process leading to the abolition of Muslim reserved seats, this paper shows that the Congress leaders never took a hasty decision and that the Constituent Assembly's decision over the withdrawal of Muslim reserved seats was accomplished based on the agreement of Muslim members obtained by giving collective rights to secure the existence of Muslim culture, while providing time for consensus building within the Muslim community.

要旨

インドの制憲過程で見られたマイノリティの権利に関する議論は、マイノリティの文化の維持を保障するためには、個人の権利とともに集団の権利も併せて保障する必要がある、と主張する今日の多文化主義論の、先駆的試みであった。本稿は、国家建設時からマイノリティの問題に取り組んできたインドの経験に注目しつつ、制憲過程を中心とする独立期のインド政治を分析し、その中で「集団の権利」概念がいかに登場してきたかを考察する。ムスリム留保議席の撤廃に至る政治過程を詳細に分析することで、本稿では、会議派指導者は、政治的特権の廃止に納得しうる条件をムスリムに示し、その上で合意形成に必要な時間を用意するなど、性急に結論を出そう

* 広島大学大学院社会科学研究科 博士後期課程（政治学）

とはしていなかったこと、ムスリム留保議席を撤廃するという最終的な決定が、マイノリティの文化の存続を保障する「集団の権利」概念の形成を通じて、ムスリム議員らの同意を根拠に達成されたことを示す。

1. はじめに

民主主義制度の構築と、今日「集団の権利」として考察されつつあるマイノリティに対する政治的配慮とは、いかに両立しうるか。この問題を考察するうえで、我々は独立インドの経験から多くの教訓を引き出せるのではないだろうか。インド建国の指導者たちは、英国の植民地統治政策の遺産と分離独立のゆえに、国家建設時からマイノリティの問題に取り組まざるをえず、個人を重視する自由主義の伝統を踏襲する一方で、多様なマイノリティ集団の存在を政治的に承認することにしたからである¹⁾。本稿が明らかにしていくように、インド制憲過程において見られたマイノリティの権利に関する議論は、マイノリティの文化の維持を保障するためには、個人の権利とともに集団の権利も併せて保障する必要がある、と主張する90年代になって注目を集めるようになった今日の多文化主義論の、先駆的な試みであったと考えることができよう。本稿では、こうしたインドの先駆性に注目しつつ独立期のインド政治を歴史的に分析し、制憲過程において「集団の権利」概念がいかに登場したのかを考察してみたい。

尚、本稿の言う「集団の権利」とは、特定のマイノリティ集団の中から組織的に主張された結果、そのマイノリティ集団に帰属する個人ないし個人の集合体としての集団に認められる、あるいは認められるように主張する際の根拠となりうる特別の権利・概念を指すものとする²⁾。

独立期のインド政治、とくに制憲過程に焦点を当てた先行研究では、憲法制定過程をマイノリティの、なかでも植民地時代に特権を享受してきたムスリムの権利縮小の過程と位置づけるものが多かった。分離選挙をはじめとするムスリムの政治的特権と考えられていた制度の撤廃は、おもに印パの分離独立に伴うムスリムの政治的基盤の弱体化や分裂によって説明されてきた [Retzlaff 1963]。この印パ分離の影響に加え、政治的特権を断念させるためパテールを中心とする会議派指導者がマイノリティの代表者に圧力をかけていた、という指摘もある [Austin 1966]。これらの古典的研究の成果は、現在もインド研究者によって踏襲されている。その中でも近年の研究では、印パ分離の影響を前提として、インドが世俗主義国家への道を歩む過程でムスリムが享受してきた特権的制度の撤廃が正当化されたとする分析が主流である [Chriyankandath 2000; Jha 2002; Tejani 2008]。

以上の他に、憲法の中で宗教的マイノリティの文化的権利が保障された要因を歴史的に分析したジャーやアチャルヤの研究がある。ジャー [Jha 2008] は、会議派指導者は政治的特権の廃止を宗教的マイノリティに迫る際、より小さな宗教的マイノリティ（キリスト教徒）の動員を通じて、政治的代表の問題を文化的権利の問題にすり替えていったと主張する。しかし、ジャーは会議派指導者の政治的戦略という観点からこの「すり替え」を主張しているが、キリスト教徒の取り込みを通

じて、文化的権利の意義がムスリムによっても強く意識されるようになり、ムスリム指導者自らが、特権的制度の継続以外の選択肢を会議派指導者から引き出そうと考えを変化させた、と捉えることも可能である。他方、アチャルヤ〔Acharya 2010〕は、文化的権利の保障は、印パ分離によって特権的地位を喪失したムスリムが得られた第二順位の成果であったと分析する。しかし、制憲作業の結果がムスリムにとって最善のものであったか否かよりも、ムスリム指導者が、分離独立前には最善とみなされてきた策をどう練り直し、次善策の実現を会議派指導者にいかに迫っていったかを明らかにすることがより重要ではないだろうか。

先行研究が指摘するように、ムスリムの政治的発言力の低下は、彼らの特権の撤廃を説明するうえでの重要な要素といえるが、会議派は制憲議会で圧倒的な数的優位に立ちながらも、ムスリムの政治的特権を直ちに完全に撤廃しようとしたわけではなかった。制憲議会は当初、ムスリムの政治的特権を留保議席の形態で残すことを了承していた（47年8月）。しかし、最初の決定が見直されることになり（48年12月）、最終的には留保議席の対象を指定カーストと指定部族に限定し、宗教コミュニティに対してはその集団に固有の文化を保持する権利を保障するにとどめた（49年5月）。このような経緯は、会議派が性急な決定を避け、印パ分離後の制憲議会を取り巻く政治状況に配慮しながら慎重にムスリムの特権の撤廃を実現させたことを窺わせるものである。

以上の点を踏まえ、本稿は、ムスリムの政治的特権の撤廃がいかに実現されたかを、「集団の権利」概念の形成と結びつけながらインド制憲過程を再検討することにより明らかにする。

2. インド憲法制定と「統一連邦国家」構想の遺産

インド憲法制定議会は、印パの「統一連邦国家」を提唱した閣僚使節団案を根拠に成立し、初期の制憲過程はその経緯に大きく規定されていた³⁾。制憲議会が、ムスリムの政治的特権を完全に撤廃することを決定するまでに時間を必要としたのも、同議会の成立に至るまでの歴史的経緯に因るものであった。

英領インドの独立に向けた協議が本格化したのは、第二次世界大戦末期、欧州戦線終結後のことである。英本国では、45年7月に総選挙が行われた結果、保守党のチャーチルに代わってC. アトリーを首班とする労働党の単独政権が成立した。同政権は、46年3月、ベシック・ローレンス、スタッフォード・クリップス、A. V. アレキサンダーの三名からなる閣僚使節団をインドに派遣し、インド人指導者たちとの独立に向けた交渉を開始した。

閣僚使節団の協議相手となったのは、インド国民会議派とムスリム連盟の二大政治集団であった。45-46年にかけての冬にインドで行われた中央・州議会選挙におけるムスリム連盟の躍進が、連盟の政治的発言力を高めることになった。連盟は中央議会のムスリム議席30すべてを獲得し、州議会のムスリム議席も509議席中442議席を獲得するという勝利を収めていた⁴⁾。

権力委譲案の作成が難航するなか、使節団は46年5月に会議派と連盟の代表者をシムラーに集め

非公式の三省会談を行なったが、合意に達することができなかった。そこで閣僚使節団が独自の構想を用意することに決まり、両陣営の要求を踏まえた閣僚使節団案が5月16日に公表された。同案の最大の特徴は、防衛、外交、情報通信に限定された権限を保持する「弱い」中央政府を頂点として、三層構造（①中央政府、②「諸州のグループ」政府、③州政府）の印パのゆるやかな「統一連邦国家」樹立を提唱したことである。その構想を実現させるため、連盟に対する政治的な配慮として考案された条項が盛り込まれていたことも、同案の特徴であった⁵⁾。

連盟への配慮とは、同案がパキスタンの分離を拒否する一方、統一国家の枠組みの中でムスリム連盟の要求がある程度実現されるよう工夫を施したことである。まず、中央政府の下位構造として三つのグループ（上記②「諸州のグループ」政府）が設けられることになり、そのうち二つはムスリム多数派州を中心にして編成されることになっていた。また同案には、マイノリティの権利保護条項について審議することを主な目的とする「諮問委員会」の設置勧告も盛り込まれていた。それにより、ムスリムをはじめとするマイノリティの政治的特権が、独立後も維持されていく可能性が残されることになった。

使節団案を受けて、両陣営が制憲議会への参加に一旦は合意したかと思われたが、会議派と連盟は再び対立し、連盟による使節団案への同意は撤回されることになった。このとき両陣営の間に埋め難い溝を生み出す発端となったのが、46年7月10日に、ネルーがボンベイ（ムンバイ）で行った記者会見での発言であった。ネルーがボンベイに滞在していたのは、全インド会議派委員会の会合に出席していたためで、使節団案の支持を表明した運営委員会の決定を承認するのが一つの焦点となっていた。同委員会の決議採択により会議派は使節団案を全面的に受け入れたことになるのか、との質問に対するネルーの返答は、使節団案への合意によって会議派が制約を受けるといふことにはならない、というものであった [Azad 1988: 164-165]。ネルーが同会合においてアーザードに代わって会議派の新指導者に指名されていたために、使節団案の内容は制憲議会において変更可能である、というネルーの見解は、個人的な見解とは受け止められなかった。かくしてネルーの発言に対する反発は、7月27-29日の、連盟評議会による使節団案への支持撤回とパキスタンの分離独立を目標とする「直接行動」を開始するという決議採択をもたらした [Rao Vol. 1: 284-286]。

こうして連盟との対立が激化していく一方で、会議派では来るべき制憲議会の招集に向けた準備が、閣僚使節団案を基礎に着々と進められていた。たとえば、46年7月8日、会議派では運営委員会の決定により、ネルーを委員長とする専門家委員会 (Experts Committee) が設置されている⁶⁾。同委員会において、制憲議会における議事進行上の手続規則および各種委員（会）の任命、ないしその設置案が審議された。後にネルーが制憲議会において提出する「目標決議」の草案も、同委員会によって作成された⁷⁾。

他方、制憲議会議員の選出も、同月に閣僚使節団案の規定に則って実施された。選挙の結果、会議派は一般議席として配分されていた212議席のうち203議席を獲得し、ムスリムおよびシク議席

を含めると州議会に配分されていた 296 議席中 208 議席を獲得している。他方、連盟は 80 のムスリム議席のうち 73 議席を獲得している [Tejani 2008: 241]。

制憲議会が初招集されたのは、46 年 12 月 9 日であった。結局、連盟不参加のまま当日を迎えることになった⁸⁾。13 日に「目標決議」案がネルーから提出されたが、連盟員の不在もあり、同案の採択は次の会期へと持ち越された。翌年 1 月に制憲議会が再開されても連盟は欠席したままであったが、十分な時間が費やされたとネルーは判断し、同月 22 日に目標決議が正式に採択された [Chaubé 2000: 65–66]。それにより、マイノリティの権利保護条項の制定が制憲議会の目標の 1 つとして正式に掲げられることになった。24 日には、同決議の趣旨にしたがって諮問委員会の設置が議決され、同委員会にはその下部組織として各種の小委員会が設けられることになった⁹⁾。

その中で、マイノリティの権利を中心に検討する部門として設置されたのが「マイノリティ小委員会」である。同委員会は 2 月 27 日に初会合を開き、会議派党员でキリスト教徒の指導者であった H. C. ムーケルジが委員長に選出されている。翌日の会合では、各コミュニティを代表する議員らの意見集約のために K. M. ムンシ提案の質問書が配布され、委員らは 3 月 31 日までに意見書を提出するよう求められていた。つまり、制憲議会において審議される議案の準備は、パキスタンの分離が確定される前に開始されていたということになる [Rao Vol. 2: 391–392]。

以上のように、会議派と連盟との深刻な対立のために、英国政府も両陣営が受諾可能な代案を提示できないという状況の中で、インドへの権力移譲が閣僚使節団案を基礎にして進められ、制憲議会は成立し、次いで目標決議の趣旨にしたがって諮問委員会が設置された。そしてこれらは、分離独立の決定によって構成しなおされるということにはならなかった。かくして、印パ分離後の政治状況の変化を考慮した新たな枠組みの構築は、分離独立を前提にしていなかった制憲議会の手ゆだねられることとなった。そのため会議派は、まずは印パ統一とその下でムスリムに対して政治的配慮を行うことを前提にしていた枠組みをベースに制憲作業に着手しなければならなかった。このような歴史的経緯は、次節以降で検証していくように、特権的制度の撤廃を性急に進めることはできない、特権の付与を予定していた枠組みを破棄するのであれば、ムスリムにそれを納得させ彼らの同意を得る必要がある、との認識を会議派指導者に持たせる要因になったと考えられる。

3. 印パ分離と憲法制定議会への影響

47 年 2 月 20 日に発表されたアトリー首相の声明は、ついにパキスタン分離の可能性を示唆するものであった。同声明では、まず 48 年 6 月までに権力移譲を完了させることが明らかにされ、そのうえで、閣僚使節団案を基礎にインドの全政党の支持を得て制定された憲法を根拠に樹立された政府に対して権力を委譲することが原則であるとした。ただし、期限までにその実現が望めない場合には、他の選択肢を考慮に入れざるを得ないこと、つまり印パ分離もありえるという方針が示されていた。また、ウェーヴェル総督を更迭し 3 月中に新総督としてマウントバッテンが就任する予定

であることも明らかにされた。印パの分離独立を確定させた、マウントバッテンの権力移譲案がアトリー首相によって発表されたのは、彼の総督への就任から三ヶ月も経たない、6月3日のことであった。

印パ分離の確定後、制憲議会への参加を拒否していたムスリム連盟員が第4会期（47年7月14-31日）から合流し、懸案となっていたマイノリティの権利をめぐる議論が本格化していった。早速、マイノリティ小委員会による三度目の会合（7月21-27日）において、分離選挙を廃止し、合同選挙のもとでマイノリティに対して議席を十年間留保する、という決議が採択されている [Rao Vol. 2: 392]。次いで、諮問委員会が小委員会の報告書の審議を行い（28-31日）、合同選挙の下でコミュニティの人口比に応じて議席を十年間留保する、という委員会レベルでの最終的な決定が行われた。同委員会は8月8日に制憲議会に報告書を提出し、その中で留保議席を付与されるコミュニティとして認定されたのはムスリム、指定カースト、キリスト教徒であった¹⁰⁾。制憲議会は印パ分離独立後の8月27・28日に招集され、諮問委員会の報告書は項目ごとに審議され、分離選挙廃止をはじめとする議決の内容が同議会によって了承された。

ムスリムに対しても留保議席が認められたのは、パキスタンの分離後も分離選挙要求で一致していたムスリム連盟¹¹⁾ に対して、分離選挙廃止の穴埋めとして、期限付の留保議席であれば宗教的マイノリティに譲歩しようというのが多数派の考えだったからである¹²⁾。印パの分離独立という事態の後に、分離選挙が維持される余地は全く残されていなかったし、現に分離選挙の主張は容認し難いものとして退けられている。諮問委員会の委員長であったサルダール・パテルは、連盟員からの分離選挙要求を、以下のように明確に拒否している。

コミュニアル選挙の結果、国家を分断するという決定を行った後にも、コミュニアル選挙が真面目に提案され、仮に提案されたとしても、それが審議の対象としてまともに取り上げられることになるとは思もしなかった。パキスタンが承認されたことで、少なくとも残された八割部分のインドにはひとつの国民がいるということになり、ここでまた二国民という話題を持ち出すことはあってはならない。[CAD Vol.5: 225]

このように、印パ分離はそれまでムスリムが享受してきた分離選挙という政治的特権の廃止をもたらした。留保議席は、分離選挙の代わりにムスリムに保障する「特権」として、分離選挙から合同選挙への変更に伴う移行期的措置として提示された。しかし、印パ分離独立後のコミュニアル暴動の激化の中で、宗教コミュニティとしてのムスリムに対する政治的特権付与の是非そのものが、独立インドの政治的安定という面から問われることになる。

4. コミュナル対立と「ムスリム留保議席」撤廃への岐路

独立直後のインドの政治情勢を特色付けたのは、インド国内において強まってきたコミュニズムの傾向とコミュニカル暴動であった。例えば、政治的中心地であったデリーに外出禁止令が発表されるなど警戒態勢が敷かれた47年9月には、政府がデリー非常事態委員会を設置していた[Gandhi 1991: 428]。これは、西パンジャブから押し寄せてきた大量の難民を救済する必要に加え、インドからムスリムを追放しようというRSSを中心とするヒンドゥー教徒過激派の活動に対処する必要があったからである。このようにインド国内において持ち上がってきたコミュニズムに対する新国家の基本的な態度を示したのは、ネルーである。ネルーはヒンドゥー国家建設という多数派の側のコミュニカルな要求を繰り返し批判しつつ¹³⁾、47年9月29日にデリーで催された集会において次のように発言している。

私は、デリーから全てのムスリムが追放されるべきだと呼びかけている者たちを非難する。……宗教が何であろうと、インドの全市民が、この国で暮らし、国家に保護を求める権利を持っている。インドを本当に自分自身の国と考え、他の外部機関に支援を求めているムスリムは、この国で暮らしていくことが歓迎されている。政府は、彼らに十分な保護を与えなければならない。インド国家に対して確かな忠誠を誓うつもりがない者はだれであれ、インドにはそういう者たちの居場所は用意されていないと警告する。そういう者たちはどこか好きな場所に移住することが勧められる。[Nehru Vol.4: 105–106]

これに対し、ムスリムによる分離主義的主張の継続を明確に拒否したのはパテルであった。分離選挙支持者への批判の中で見られたように、パキスタン分離の思想上の根拠であった「二国民論」を強く批判していたパテルは、47年11月12日、ラージコートで行った演説のなかで、次のよう発言を行っている。

カティアワールのムスリムが過去にどれだけ二国民論という連盟のプロパガンダに貢献してきたか、どのように連盟の政治活動に関与してきたかを思い起こしている。……彼らが今でも二国民論に執着し、外部の権力に目を向けているのなら、カティアワールに彼らの居場所は残されていない。パキスタンの建国に同意したのは、この二重の忠誠心と決別するためだったのであり、(二国民の)信仰に従いたい者たちには、それを追求しうる場所が用意されている。インドにはそうした者たちの居場所は用意されていない。[Patel 1967: 8]

パテルがラージコートにおいてこうした発言をしたのは、主として同地方に位置するジュナガード藩王国のパキスタンへの加盟を宣言した、ナワブをはじめとする政治指導者たちを批判するため

であった。その一方でパテルは、ムスリム市民に対して、政治指導者の行動に呼応し二国民論に回帰しないよう訴えた。分離独立後はインドにおいて二国民論の主張は許さないというパテルの断固とした態度は、ムスリム議員からの非難を招くことはあったが、以下に述べるような、同時期に固められた会議派のムスリムに対する基本方針を逸脱するものではなかった。

すでにネルーは、政府がムスリムを保護すると表明していたが、それを会議派の基本方針として正式に打ち出したのが、会議派運営委員会が47年11月14日に採択した決議であった¹⁴⁾。続いて16日、全インド会議派委員会が同様の決議を採択している¹⁵⁾。決議は、すでに運営委員会の方針として決定された、難民の救済とマイノリティの保護の必要性を確認したものであった。ネルーにとってマイノリティの、中でもムスリムの保護が重要であったのは、彼が、イスラム国家の建設を目指すパキスタンに対抗する形で、コミューナル暴動を通じてインドにヒンドゥー国家を打ち立てようとする勢力が影響力を伸長させようとしていたことを危惧していたからである¹⁶⁾。二国民論を克服し、インドを世俗主義的な国家として発展させるという会議派の目標を達成するためには、ムスリムであってもインドで安心して暮らしていけることが保障されなければならなかった。だからこそ会議派は、マイノリティを保護し彼らが安心して生活することのできる環境を保障すべきであること、そのために政府が必要な政策を実施することの必要性をこの時期に確認し、ネルーとパテルはそれぞれの役割を果たしたのである。

こうした会議派の政策をムスリムの側でも呼応させる役割を果たそうとしたのが、会議派内ムスリム指導者のアーザードである。その出発点となったのが、11月14日にアーザードの呼びかけによって開かれた「インド・ムスリムによるデリー集会」であった。この集会は、全インド・ムスリム連盟がその最後の大会をカラチで開くちょうど一ヶ月前に開催され、ムスリム連盟を含む全コミューナル組織の解体と、ムスリムの会議派への入党を勧める決議を採択した¹⁷⁾。コミューナリズムの弊害という観点からムスリム政党の登場に批判的であったアーザードは、印パ分離独立後は、もはやコミューナル政党の存在は許されないと考えていた¹⁸⁾。集会は、この決議に加え、12月の全インド・ムスリム連盟大会後により大規模な大会を開催することを決定し、執行委員会の選出も行われている。大会の開催に向けてアーザードが演説の中で強調したのは、ムスリム各派に参加を呼び掛ける必要性であり、その中で連盟にも同大会への参加が期待されている、と彼は訴えた¹⁹⁾。

12月14・15日にカラチで開かれた全インド・ムスリム連盟大会は、党をパキスタンとインドの二つの組織に分割することを決定した。それから間もなく、27日に、「全インド・ムスリム会議」がラクナウで開催された。11月のデリー集会で決定されたとおり、アーザードがこの会議の議長を務めた。同会議において、アーザードはコミューナリズム、ないしコミューナル組織による政治活動の継続そのものを批判し²⁰⁾、コミューナリズムを葬り去るためには、その元凶となったムスリム連盟の解体が必要であると述べた²¹⁾。そして、インドに留まったムスリム連盟員に対して、会議派に加わるよう呼び掛けた²²⁾。

この会議へのムスリム連盟員の公式の参加はなかったものの、アーザードは会議への出席前、同日の朝に連合州ムスリム連盟の代表団と非公式に会合を行ったことを演説の中で打ち明けている²³⁾。そして、おそらくはその会合の中で、連盟員たちはアーザードに、分割されたインド・ムスリム連盟の新たな指導者になるよう求めた²⁴⁾。これらは、印パへの党分割の決定を受けて連盟指導者たちに動揺が生じていたこと、そうした中で一部の連盟員は会議派内部で強い影響力を持つアーザードに期待し、ムスリムの権利要求を実現させるため彼に歩み寄ろうとしていたことを示唆している。この連盟員とアーザードとの接近の動きが、後に会議派が連盟員から留保議席撤廃への同意を得るうえで重要な役割を果たすことになる。

すでに会議派は、政府にはムスリムを保護する責任があることを確認していたが、この政策がコミューナル暴動を鎮静化する効果を持つためには、ムスリムの側もインド政府を信頼し、相互不信に基づいた分離主義的要求は放棄していることを示す必要があった。この「必要」を、ムスリムの敵対者²⁵⁾という批判を浴びてまでムスリムに対して訴えたのが、先述のとおり、パテルであった。

藩王国のインドへの帰属をめぐる国家統合の問題や、カシミール地域をめぐる印パ戦争の勃発などがコミューナル暴動をさらに深刻化させる中で、パテルは48年1月6日、ラクナウで演説し、アーザードの計画した「全インド・ムスリム会議」でのムスリムたちの姿勢を批判した。

インドにいるムスリムに1つだけ問いたいことがある。最近開催された全インド・ムスリム会議においてカシミールの問題に関して言及しなかったのはどうしてなのか？ なぜパキスタンの行動を非難しないのか？ こうした事実が人びとに不信感を抱かせているのだ。……制憲議会において、ラクナウの一人のムスリム連盟員が分離選挙と留保議席の承認を求めた。私は、どちらも認めることはできないと彼に伝えなければならなかった。彼は現在パキスタンにいる。パキスタンに行きたいものはそこで平和に暮らすことができる。ここでは我々の利益になるよう仲良くやっ払いこうではありませんか。[Patel 1967: 67]

パテルがマイノリティであるムスリムの側の明確なアクションを求めたのに対して、ムスリムに対する保護を強調してきたネルーもまた、宗教を問わず、コミュニズムにはより厳格に対処することが必要だという認識を徐々に固めていった。とくに48年1月30日に発生したガンディー暗殺は、そうしたネルーの認識を強化する要因になったと考えられる²⁶⁾。例えば、48年2月2日に、ガンディーの死を追悼するためにデリーで開かれた集会において彼は次のように発言している。

ムスリム連盟とヒンドゥー・マハーサバーのコミュニズムは、インドに大変な損害をもたらし、多くの災難を生み出している。我々は、もういかなるグループによる反国家的な活動を許すことはできない。我々は、一つのコミュニティ、グループあるいは党派が他の者の権利を剥

奪することを認めない、世俗主義国家を建設しようと考えている。[Nehru Vol.5: 44]

こうしたネルーの意思に呼応して、会議派運営委員会は深刻さを増すコミュニズムへの対応を協議した結果、私兵集団ないし軍隊に類する組織の活動を禁止し、加えて、政治目的をもつ宗教組織の活動を停止するよう政府に求める決議を採択したようである²⁷⁾。さらに、ネルーのコミュニズムに対する強い反感は、同年2月24日の、ジャランダルでの発言のなかでより明確に表された。

政府は、数人を逮捕、投獄し、二つ三つの組織を非合法化した。政府のこれらの取り組みによってすべてが解決すると考えるのは間違いである。我々は、この卑劣なコミュニズムを根絶しなければならない。コミュニズムをこの地から取り除き、二度と根付かないようにしなければならない。害毒は、この地に深く浸透してしまっているため、単なる逮捕や組織の非合法化だけでは不十分である。[Nehru Vol.5: 65]

コミュニズムにはより厳格に対処する必要があるという立場を固めていく中でネルーはまた、インドの政治社会から「コミユナルな要素」を徹底して排除すべきである、という認識に至ったと思われる。48年4月3日、憲法制定議会（立法議会）がコミユナル組織による政治活動の禁止を求める趣旨の決議を採択した²⁸⁾日に彼は次のように発言した。

他の議員が後で指摘するだろうが、現時点で提出された憲法草案にはある一定のコミユナルな要素が含まれている。一例を挙げると、合同選挙を採用するにもかかわらず、マイノリティや指定カーストに対しては人口比に基づいた議席の留保を認めている。最終的な決定がどういうものになるのかについて今話すことはできない。私は、個人的には留保の対象をより限定したほうがよいのではと考えている……。[Nehru Vol.5: 82-83]

バテールが、ムスリムには分離選挙と留保議席のどちらも認めることはできない、という考えを明言した一方で、ネルーは留保議席に対する自身の考えをそれまで明確にはしていなかったことから、ネルーが留保議席を見直す必要性に言及したことは、会議派にとってムスリム留保議席の撤廃へと舵を切っていく転換点になったと言える。しかし、制憲議会において宗教の非政治化が強調されるようになる一方で、会議派では、政府にはムスリムをはじめとするマイノリティを保護する責任がある、という政策が固められていたがゆえに、インドの世俗主義は、宗教的マイノリティとしてのムスリム・コミュニティの国家的保障を可能とする方向に進むことになる。かくして、宗教の非政治化とマイノリティに対する社会的・文化的配慮を両立するための道として、今日の「集団の権利」概念にあたるものが登場する。

5. ムスリム留保議席の撤廃と「集団の権利」概念の形成

すでに制憲議会では留保議席に対する批判が出始めていたが、それが具体的に議題として取り上げられるようになるには、48年12月30日の、諮問委員会の再招集を待たねばならなかった。諮問委員会が再招集されるまでの経緯は、次のようである。47年には審議対象外とされた東パンジャブの問題に関して報告させるための特別小委員会が、48年2月24日に諮問委員会によって設置されている。委員に任命されたのは、パテル（委員長）、ネルー、ブラサード、ムンシ、アンベードカルの5名であった。委員会は同年11月23日に会合を開き、諮問委員会に報告書を提出している²⁹⁾。つまり、諮問委員会が再招集された本来の目的は、特別小委員会の報告書を検討することにあった。

諮問委員会が再招集され、この日、ムーケルジーから留保議席の撤廃を求める決議案が提出された³⁰⁾。しかし、諮問委員会は同日中に議案の採決を執り行うことなく、委員会は一旦休会されることになった。留保議席の撤廃にはマイノリティを代表する議員らによる同意が必要であり、それぞれのコミュニティの立場を確定させるのに必要な時間が与えられるべき、と委員長のパテルが判断したからであった³¹⁾。

諮問委員会には、B. A. ラスールというムスリム連盟員がいた。ラスールは、C. カリークツザマンのパキスタン移住後、彼の後任としてパテルによって諮問委員会の委員に任命された人物である³²⁾。しかし、パテルがこのラスールを使って留保議席廃止を一方的に押し付けようとしたわけではなかったことを、ラスールの回想録は示している³³⁾。

私は、この重要な問題に関してコミュニティのメンバーらと相談するための時間を与えてもらえるようサルダール・パテルに要請した。彼は快く受け入れてくれ、この議題を後の議論に持ち越すことにした。私は、党の指導者であったナワブ・イスマイル・カーンと相談し、この問題について議論するため連合州議会および評議会のムスリム議員らを集め会合を開くことを決めた。我々はラクナウに行き、彼らと協議を行った。彼らは、変化した状況のなかで、合同選挙による留保議席は無意味なものであるということで一致していた。私は、彼らを代表し適切な行動を取る権限を与えられた……私はムスリム留保議席に関する問題の結論を出すという目的で制憲議会のムスリム議員らを集め公式の会合を開いた。彼らも、人口比でいうと最大のムスリムを抱えることになる、連合州ムスリム連盟の方針を支持してくれた。また我々は、中央において党を解散するという決定も行った。正当な権限を与えられ、マイノリティ委員会委員長のサルダール・パテルに決定を伝えたところ、彼は喜んで満足してくれた。

[Rasul 2001: 125–126]

諮問委員会は、49年5月11日に審議を再開し、この日、ムスリムをはじめとする宗教的マイノ

リティに対する留保議席を撤廃するという決定が行われた。以前の会合とはちがって、留保議席支持派からの反対意見は表明されなかった³⁴⁾。ムンシの回想録によれば、それはアーザードが自身の指導下にあったムスリム議員に対して留保議席を主張しないよう指示を出していたからであった[Munshi 1967: 207-208]。アーザードは、ラスールを通じて留保議席にこだわらなくなっている連盟の立場を事前に知り、彼らと歩調を合わせることができたようである。ラスールは回想録において次のような記述を残している。

もう一つの重大な決定は、効力を失ったムスリム連盟の議会内政党を解散したことであったが、この決定を行う前に踏まなければならなかった重要なステップがあり、それはモウラナ・アーザードが閣僚に留まれるように連合州議会（ムスリム議員）により彼を制憲議会（立法議会）に選出することであった。（アーザードは、六ヶ月の延長期間が経つと、閣僚の地位に留まることができなかった。）これを達成したので、我々は連合州のムスリム連盟を解散することにした。
[Rasul 2001: 126]

すなわち、連盟員らは彼らの要求を実現させるためのチャンネルとしてアーザードの影響力に期待を寄せ、そして連盟員のアーザードへの接近により、アーザードはラスールを通じて留保議席に対する連盟の立場を知ることができたのである。

では、なぜこのとき、ムスリム議員は留保議席撤廃に同意したのであろうか。まず、47年時点とは異なり、党組織が印パに分割された後の連盟員は、特権の継続を求め結束することが困難となっていたことがある。そして49年5月の時点では、分離選挙を含めムスリムの政治的特権の継続を訴えていたのは、基本的にマドラスの連盟員だけであり、連盟員の多数派の関心は、集団としての文化的権利の確保に向けられるようになっていたのである。連盟員の多数派が、留保議席撤廃への支持を通じて、ムスリムが会議派の政策を信頼していることを示す具体的な行動を取ることが、ムスリムの集団的利益の保障に繋がるとの認識に至ったことが、このような変化をもたらしたと考えられる。数名のムスリム議員が、留保の導入はムスリムにとって「自滅的」と批判したように、政治的特権の継続は、彼らコミュニティの存続を保障するための有効な手だてとはみなされないようになっていた³⁵⁾。かくして、連盟員の多数派は、彼らコミュニティの存続を保障するための道を文化的権利の確保に求めるようになった。

集団的・文化的権利の保障をめぐる論点の一つとなったのは、イスラム家族法の存続をめぐる問題であった³⁶⁾。世俗国家の成立を目指すインドにとって、統一民法典制定は、会議派指導者のみならず宗教的マイノリティに属する議員（とくにキリスト教徒）にとっても必須の課題であると認識されていた³⁷⁾。しかし、ムスリム指導者はイスラム家族法の維持が基本権の中で保障されることを求め、それが不可能であったとしても、彼ら独自の家族法が強制的に放棄させられることはない

いうことを憲法の中で保障するよう要求した。彼らの見地からは、世俗国家であるからこそ、国家は人々の生活様式や宗教に余計な干渉を行うべきではないのであって、基本権の中で保障された宗教的実践の自由からも、統一民法典制定は基本権の条項を無効にしてしまうものだと批判した³⁸⁾。

このような主張を踏まえ、制憲議会は、統一民法典制定を将来の課題にとどめ、憲法中の指導原理 (Directive principles) の一項目とした。指導原理とは、基本権が法的強制力をもつものに対し、法的強制力のない、いわば国家の理念的な目標である。統一民法典制定への強い期待にもかかわらず、制憲議会はムスリム社会の意向を配慮し、独立インドはイスラム家族法の維持を当面は認めようとしていた。しかし、それにとどまらず、さらに指導原理の実現に当たっても、各コミュニティの同意が必要であるということをムスリム議員に保障しようとした³⁹⁾。例えば、憲法起草委員会の委員長であったアンベドカルは、48年11月23日の制憲議会において、国家がインドの市民であるという理由だけで統一民法典を強制的に適用するということにはならない、したがって、ムスリムに対する法典の適用は任意のものになるであろう、という見解を示している [CAD Vol.7: 551]。さらに、ネルーも連合州連盟員の間で指導的地位にあった M. イスマイル・カーンに宛てた書簡 (48年12月30日付) の中で、ムスリム自らが望まない限り彼らコミュニティの法が変更されることはないという見通しを伝え、ムスリム家族法の存続が他のコミュニティの決定によって脅かされることはない、ムスリムを安心させたのである [Nehru Vol.9: 318]。このネルーの見通しを考慮した末に、カーンは留保議席廃止を支持する立場を固めたものと考えられる。ムスリム留保議席の廃止を決定した49年5月の制憲議会において、彼は分離選挙に拘るマドラスの連盟員らを批判し、次のように発言している。

権利を保護するという目的で分離選挙を主張している仲間に、憲法には裁判に付することが可能な基本権が規定されていることを指摘したい。……憲法に規定された法定の保護条項があれば、我々には何も恐れるものはないのであり、文化・宗教・教育団体は油断なく目を光らせ、最高裁判所に訴えて権利が侵害ないし制限されないように警戒すべきである……留保はコミュニティの権利 (communal rights) を保護する手段として効果的なものとはいえず、それを廃止するという決定を一切ためらうことなく支持する。[CAD Vol.8: 324]

カーンの発言にも表れているように、インドの制憲過程においてマイノリティの権利の問題は、今日の多文化主義論が提起しているような、コミュニティの集団的権利・利益をいかに保護していくべきか、という観点から議論されるようになっていた。このように諮問委員会の審議再開に先立ちマイノリティの宗教的・文化的権利を通じたムスリムの集団的利益の保障が確かにされたうえで、留保議席の見直しをムスリムに求めたことが、最終的にムスリム指導者による留保議席撤廃への同意をもたらしたと考えられる。

このように「集団の権利」が意識されるに至る契機となったのは、ジャー [Jha 2008] が示唆するように、会議派が政治的特権の放棄と引き換えにキリスト教徒に対して広義の宗教的自由を譲歩したことにあったかもしれない。しかし、それは単に彼らを政治的に動員し、ムスリムに対しても留保議席の放棄を迫るために会議派が支払った代価であったということだけでは言い尽くされない。ムスリムにとって「集団の権利」は、宗教的マイノリティの保護の必要性を国家に認めさせること、国家が彼らコミュニティの存続を保障すること、あるいはその保障を求める特別の権利がマイノリティ集団に付与されていることを、インドの政治指導者たちに約束させることを意味したからである。

6. おわりに

本稿は、制憲過程を中心とする独立期のインド政治に焦点を当て、今日に言う「集団の権利」概念にあたるものがいかに登場したのかを考察した。

これまでの研究では、マイノリティの権利をめぐる憲法制定議論は、ともすればマイノリティの、とくに独立インドにおける最大のマイノリティであるムスリムの特権の撤廃を通じた政治的排除の過程とみなされてきた。これに対して、ムスリム留保議席の撤廃に至る政治過程を詳細に分析することにより本稿が明らかにしたのは、会議派指導者は、独立後のコミューナル対立の激化の中で、ヒンドゥーを基礎とした政治運動の拡大が独立インドの基礎を掘り崩しかねないという危機に直面し、そうした政治運動を抑制するためにムスリムを含むすべての宗教コミュニティに対して、宗教の政治的利用を断念させようとした、ということ、そのために会議派指導者は、ムスリムの政治的特権の放棄を、ムスリム議員らの同意を得られるような条件と合意形成に必要な時間を用意し、慎重に求めていたということである。もちろん、パキスタンの分離とそれに伴って強まったムスリムへの反感は、ムスリム議員が会議派指導者から引き出し得る政治的な選択を限定させることに繋がったことは否定できない。しかしながら、制憲議会によるムスリム留保議席撤廃という最終的な決定は、「集団の権利」概念の形成を通じてムスリム・コミュニティの存続の道を保障しつつ、ムスリム議員らの同意を根拠に達成されたのであった。

インド民主主義の経験が、長らく例外と見なされてきたなかで、マイノリティの権利に関するインド憲法の規定は、単に植民地統治政策の遺産と考えられてきた。しかし、インド建国の指導者たちは、旧植民地国の政治指導者たちがそうであったように、近代化のための強大な中央政府の創設を志向する一方で、独立運動とその中での宗教・カースト間の差異を超えた協働の経験を通じて、国家建設過程では、多様な集団の存在を承認し、保護していくための具体的な手だてを用意することが必要である、という認識にも至ったのではないだろうか。本稿が試みたように、マイノリティ問題をめぐるインドの経験を再検討することにより、我々は、おもに西洋諸国の経験から導き出された多文化主義論が想定するのとは異なるが、多様性を承認・保護するという同じ目的を実現するための、もう一つの道の可能性を提示し、今まさにマイノリティの政治的要求に取り組もうとして

いる新興民主主義諸国にとって有効な多くの教訓を引き出すことができるのではないだろうか。

付記

本稿の執筆にあたり、指導教員である吉田修先生からは、鋭いご批判とともに大変多くのご助言をいただいた。ここに記して心からの感謝の意を表したい。

なお本稿の執筆中、H24 年度日本学術振興会「組織的な若手研究者等海外派遣プログラム」(実施機関・広島大学)の研究助成を得て、インドにおいて資料収集調査を行った。本稿は、その成果の一部である。

註

- 1) 第二次世界大戦後の国際政治の状況では、国家がマイノリティを承認し、集团的権利を保障するというのは極めて稀なことであった。むしろ「集団」概念を前近代的なものと退け、個人の基本的権利を保障することこそマイノリティ問題に対する普遍的な解決策である、というのがその当時の世界の支配的な考え方であった。しかしその後、近代国際法の発展や欧米諸国において多文化主義政策が推進される中で、今日では、マイノリティの権利の意義はグローバルに認知されるに至ってきている [吉川・加藤編 2000]。
このような権利概念の変容に併せて、憲法・国際法の分野では、マイノリティの権利とは、個人の権利なのか、あるいは集団の権利なのかという権利主体をめぐる問題が論争となっている。これに対して、筆者は「集団の権利」概念を、個人か集団かという二項対立を前提にして用いているわけではない。事実、多文化主義論の代表的論者である W. キムリッカもマイノリティの権利 (キムリッカは「集団別権利」と呼んでいる) を主張する際、その権利主体が集団だけを意味するものと想定しているわけではない [Kymlicka 1995]。
- 2) 憲法制定者によって集団の権利ないし集団間の平等を主張するために用意された条項として筆者が念頭に置いているのは、第三編・基本的権利の中で規定されている宗教の自由の権利 (25 条) や文化的・教育的権利 (29 条・30 条) である。マイノリティの権利とその憲法的枠組みを理解するための文献としては、孝忠 [2005] (とくに 6 頁及び 60-61 頁) を参照されたい。同書では、宗教的・言語的・文化的マイノリティを「狭義のマイノリティ」、これに①社会的・経済的・教育的な後進階級および②被差別集団を足したものを「広義のマイノリティ」と捉え [孝忠 2005: 26]、この広義のマイノリティに対する権利保護条項が簡潔に整理されている。
- 3) テジャニは、憲法制定過程が二つの段階に時期区分しうると分析する。第一段階は、46 年 12 月から 47 年 8 月までの各種委員会の設置と報告書の準備が行われた時期である。第二段階は、48 年 2 月から 49 年 12 月までの憲法草案の審議が行われた時期である。本稿において初期の制憲過程と位置づけられる時期も、テジャニのいう第一段階の時期と一致するものである [Tejani 2008]。
- 4) 選挙結果および選挙後の経過を概観するものとして、とくに [Menon 1957] を参照されたい。
- 5) 「連邦国家」構想の申し入れは、権力委譲案の作成が行われた時期に会議派の代表者 (議長) として使節団との交渉にあたっていたアーザードからも行われた。閣僚使節団案の解説については、長崎 [2002] も参照されたい。
- 6) 専門家委員会の構成員は、ネルー (委員長)、アサフ・アリー、K. M. ムンシ、N. G. アイヤングール、K. T. シャー、D. R. ガドギル、フマユン・カビール、K. サンタナムの 8 名であった。
- 7) 同案のたたき台は、ネルーが自身で用意したものであった。
- 8) アトリーは、制憲議会の初招集を前に、事態の打開を目指しネルー、リアーカト・アリー、バルデブ・シン、ウェーヴェルをロンドンに招き会談を行ったが失敗に終わっている。

- 9) マイノリティ小委員会の他に、基本権小委員会と部族・除外地域に関する三つの委員会が設置された。
- 10) シク教徒が含まれていないのは、印パ分離の直接の影響を受けたパンジャブ、ないし同地域の主要マイノリティであったシク教徒の処遇に関する審議が先送りにされたからである。
- 11) 47年7月22日、マイノリティ小委員会は28対3の圧倒的多数により分離選挙廃止を可決している。続いて翌日に、同委員会は23対3の多数により10年間の時限的措置として留保議席の導入を可決している。なお、マイノリティ小委員会に参加していたムスリム連盟員はC. カリークツザマン、I. I. チャンドリガール、ムハammad・サーデュラの三名であった。同委員会において分離選挙廃止に反対した三名は、彼ら連盟員であったと考えられる [Austin 1966]。
- 12) 47年8月の時点では、会議派指導者がムスリムの政治的要求にいかに対処すべきかを十分に展望できずにいたことも留保議席が付与された要因の一つであったと考えられる。49年5月の制憲議会において、ネルーは47年時の決定を振り返り次のような発言をしている。
「過去に、我々は分離選挙を廃止するという結論に達した。それは深刻な害悪であった。気が進まなかったが、いくつかの留保措置を導入することに同意した。気が進まなかったにもかかわらず、そうしたのは二つの理由があった。まず、関係するマイノリティの信頼を得ずにそれを取り除くことはできないと考えていた…次に、正直なところ、我々自身がこれらすべての留保を取り払ってしまったら何が起ころか、確信が持てなかったからである……。」 [CAD Vol.8: 329]
- 13) 以下は、ネルーが47年10月19日にラクナウで行った演説の一部である。ここでも、ネルーはヒンドゥー国家建設の要求を非難している。
「ヒンドゥー国家建設の要求は反動主義的なスローガンであり、将来の発展への扉を全く閉ざしてしまうことになるだろう。会議派は、この国を世俗主義的な、民主主義国家にしたい。…神聖国家は偏屈や偏狭さの同義語といってよい。ムスリム連盟の教義に反対していた者たちが、連盟コミュニストの信者となってしまったことは残念なことである。」 [Nehru Vol.4: 172]
- 14) *The Statesman* (47年11月15日付) は、「会議派が世俗主義国家への信念を再確認」の見出しで、14日に会議派運営委員会は会合を開き、難民の救済およびマイノリティの保護に関する二つの決議案を審議、採択したと伝えている。
- 15) この日採択された決議の中にも、「何が起きようともインド連邦において追求される政策は、今もここで暮らすマイノリティを保護するためのものであり、強制的に、あるいは避難を強いるような状況を生み出し彼らを排除しようという動きを防ぐことにある」、という文言が組み込まれ、マイノリティを保護するという政府の方針が明確に打ち出されている。なお、決議案はネルーによって提出されたが、その決定がガンディーの指導の下で進められたものであったとネルーは打ち明けている [Nehru Vol.4: 668-670; Vol.6: 48-49]。
- 16) 例えば、ネルーは47年10月6日にデリーで開かれた集会において、一部のヒンドゥー教徒過激派によるムスリム排除の動きを牽制するために、ヒンドゥー国家建設を求める動きを次のように批判している。
「インドのヒンドゥー的統治という要求は、パキスタンのムスリム連盟によるイスラム国家建設の取り組みに対する反発として起こっている。哀れなことに、二国民論に全く反対していた者たちが、今日では二国民論の賛同者たちの行動を真似ようとしている。暴力、憎悪、不協和音をありとあらゆる機会を使って助長してきた連盟の行動規範を、彼らは受け入れているのだ。」 [Nehru Vol.4: 124]
- 17) 例えば、*The Statesman* (47年11月15日付) を参照されたい。
- 18) *The Statesman* (47年11月15日付) は、アーザードが演説の中で、新たなムスリム政党の立ち上げには反対であり、コミュニアル政党の存在は誤りであったと受け入れられた今もなお、そうした政党を立ち上げようというのは不適切である、という発言をした、と伝えている。コミュニアル政党が新たに登場する余地を残しておかないためにも、ムスリムには会議派への入党が勧められた。
- 19) *The Statesman* (47年11月15日付) は、アーザードがムスリム各派に参加を求める必要性を強調した点を、「過去の振る舞いを理由にムスリム連盟員が排除されてはならない。大会の決定に喜んで協力、従う意思が

あるのであれば、彼らの参加は喜んで受け入れられる」、というアーザードの発言を引用しつつ伝えている。

- 20) 事実、アーザードは Jamiat-ul-Ulema-i-Hind の名を挙げ、彼らも政治的な活動を停止しなければならないと発言したようである [Hindustan Times 47 年 12 月 28 日付]。
- 21) 以下は、Hindustan Times (47 年 12 月 28 日付) の中で引用されたアーザードの発言の一部である。

「何人かは、8 月 15 日を境に、ムスリム連盟は方針を転換すべきだと言っている。他の者は、新たな指導者が必要だと言っている。……今、指導者が代わったとして、結果はどうであろうか？ 歴史と伝統は、変わらないものである。別の人物に指導者が代わったところで、どのような利点が導き出されるのか？ 私は、ムスリム連盟の指導者の地位に就くことについては断りつつ、ムスリム連盟の集会を開き、組織を解体するよう、連盟員たちに忠告をした。私は、この国の破滅を望まないのであれば、政治的な領域からすべてのコミューナル組織を排除するよう彼らに言った。連盟は解体されるべきである。」

このようにアーザードは、ムスリム連盟の解散が必要であると明確に述べている。
- 22) 以下、Hindustan Times (47 年 12 月 28 日付) の中で引用されたアーザードの発言の一部である。

「今持ち上がっている問題は、ムスリムは何をするべきか、というものである。私の返答は、純粋に政治的な性格をもつ非コミューナルな組織に加わるべきというものである。私の見解では、真に非コミューナルな、政治的・進歩的な組織といえるのはインド国民会議派である。すべてのムスリムがそれに加わるべきである。」

このように、アーザードはムスリム連盟解散の意義を主張したうえで、ムスリムに対し会議派への入党を呼びかけている。
- 23) Hindustan Times や The Statesman (47 年 12 月 28 日付) が、アーザードと連合州ムスリム連盟員による会談が開かれたという事実を伝えている。
- 24) アーザード自身が、「私は、ムスリム連盟の指導者の地位に就くことについては断りつつ……。」という発言をしている。註 21 も併せて参照されたい。
- 25) パテール自身が、48 年 1 月 6 日にラクナウで行った演説の中で、「ムスリム連盟員は私のことを最大の敵と呼んでいる」、という発言をしている [Patel Speeches: 66]。
- 26) 筆者と同様にレスラフ [Retzlaff 1963] や李 [1977] も、ガンディー暗殺の制憲過程への影響に注目している。しかし、両者はガンディー暗殺と留保議席見直しの必要性に言及した 4 月 3 日のネルーの発言を直接に結び付けており、事件発生前後の政治動向や、ネルーがコミューナリズムにより厳格に対処する必要があるという認識を徐々に固めていった過程は十分に描かれていない。
- 27) 以下は、ネルー図書館に保管・整理されている全インド会議派委員会文書集 (AICC Papers) に収められている文書の一部である。

「運営委員会は、公然と、あるいは陰に隠れて社会生活の根底を揺るがそうとする勢力に注意し、そうした勢力に対抗するための行動を取るよう政府に求める。国家には、カーストや宗派に関係なく全市民を保護し、あらゆる非常事態に対応する準備が整っているという信頼が人々の間に醸成されるとともに、国家の防衛と称した私的集団の形成を正当化する言い分を残さないようにする必要がある。あらゆる私兵集団ないし軍隊に類する組織の活動は禁止されるべきであり、政治目的をもつ宗教組織の活動も停止されるべきである。」

全インド会議派委員会に提出された決議案 (48 年 2 月 21 日付) の内容から、同文書は会議派運営委員会が 2 月 6 日に採択した決議と推察される。実際、インド政府は事件発生後、次のようにコミューナル組織に対する取り締まりを強化している。まず政府は、2 月 4 日、RSS を非合法組織であると宣言し、翌日にはヒンドゥー・マハーサバーおよび RSS の構成員の全国的な検挙が実施されている。また 8 日には、ムスリム側に対する取り締まりとして Muslim National Guards および Khaksars を非合法組織であると宣言している。
- 28) 決議は、会議派党員で立法議会の副議長を務めていた M. A. アイヤングールが提出したもので、コミューナル組織に対して、純粋に宗教・文化・社会・教育上の目的のために必要な、コミュニティの根幹にか

- かわると認められるもの以外の活動の禁止を求める一方、立法・行政府には、コミユナルな政治活動を防止するために必要な措置を講じるよう求めた。なお、47年11月17日までに、憲法制定議会の機能は憲法制定部門と立法部門とに分割されている。
- 29) 報告書の内容は、シク議員からの分離選挙および特別優遇の要求を退け、他のコミュニティと同様に処遇する、すなわち合同選挙のもとで留保議席を承認するというものであった。
- 30) 諮問委員会報告書中のパテルの記述によれば、ムーケルジーに加え、T. フセイン、L. K. マイトラなど他数名からも同様の動議が提出されていた。
- 31) 諮問委員会報告書の中でパテルは次のように述懐している。
「委員会のマイノリティの代表者らがコミュニティの意見を正しく判断し、それを提出された動議に十分に反映させるために適当な時間が与えられるべきだと考えた。(決定事項の) 変更はマイノリティの任意によるものであり、多数派コミュニティにより強制されるものではない。」[CAD Vol.8: 311]
- 32) ムスリム連盟の解散により、ラスールは後に会議派に入党している。
- 33) ラスールの回想録では、日付が明示されていないため、ラスールはいつ、「コミュニティのメンバーらと相談するための時間を与えてもらえるようサルダール・パテルに要請した」のか、そしていつパテルに連盟の決定を伝えたのかを特定することは困難である。しかし49年5月の制憲議会において、諮問委員会の一員であった連盟員のムハマッド・サーデュラは、留保議席の是非をめぐる問題が「昨年12月、多数のムスリム議員によって非公式に議論された」[CAD Vol.8: 303]と発言していることから、諮問委員会の再招集の前後から休会期間にかけてムスリム議員たちは会合を開き、留保議席撤廃を支持するという立場を固めたものと考えられる。なお、T. フセインによれば、第35回全インド・シニア派会議が、48年12月31日に連合州のムザファルナガルで開催され、分離選挙および留保議席の導入に反対する旨の決議が採択されている [CAD Vol.8: 337-338]。
- 34) 当時、諮問委員会には7名のムスリム議員が任命されていた。この内、当日の会合に参加していたのはJ. イマーム、アーザード、H. ラフマン、B. A. ラスールの4名であった。
- 35) 例えば、ラスールは、「留保は、マイノリティをマジョリティから永遠に分離させる自滅的な対抗手段である。それは、マジョリティの善意を得るチャンスをマイノリティにもたらしめるものではない」、と留保議席の効用に関して否定的な見解を示している [CAD Vol.8: 300]。同様に、西ベンガルの連盟員 N. アフマッドも、「留保議席は、ムスリムにとって有害なもの」と批判しているように [CAD Vol.8: 296]、制憲議会において留保議席の是非が問題となる中で、連盟員の多くは、留保議席に拘るよりも、むしろその撤廃を支持することが、他の形での譲歩を会議派指導者から引き出すうえで得策であると判断したのではないだろうか。
- 36) 文化的権利をめぐる議論の他の争点としては、宗教の自由の権利および文化的・教育的権利があった。宗教の自由をめぐるのは、それを個人の信仰の自由に限定するのか、宗教的实践を含む広義の自由を認めるのが争点となった。文化的・教育的権利に関しては、権利主体を言語的マイノリティに限定するのか、宗教的マイノリティも対象に含まれるのが争点となった。
- 37) 47年4月14日、R. A. カウル、ハンサ・メータ、M. R. マサーニらは、インドの国家建設を妨げる一つの要因は国民を分断し、コンパートメント化する宗教別の家族法の存在であるとし、統一民法典制定に関わる規定を基本権の中で列举すべきだという提案を行っている [Jha 2002]。
- 38) ムスリム議員らの要求は、次の三つである。一、コミュニティ独自の家族法が強制的に放棄させられることはない。二、事前の承認なしにコミュニティの家族法を変更することはできない。三、統一民法典制定はコミュニティの家族法に何ら影響を及ぼすものではない [CAD Vol.7: 540-546]。
- 39) 会議派指導者にとって統一民法典制定は、国家統合の、とくに地方によって異なる慣習法をもつヒンドゥー・コミュニティの統合のためにこそ必要であった。

参考文献

議事録・全集

- CAD (*Constituent Assembly Debates: Official Report*), 1989, Vol. 5, 7, 8, New Delhi: Lok Sabha Secretariat, [The Constituent Assembly of India].
- Nehru, Jawaharlal, 1984, Gopal, S, ed., *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, Vol. 4, 5, 6, 9, New Delhi: Jawaharlal Nehru Memorial Fund.
- Patel, Vallabhbhai, 1967, *For a United India: Speeches of Sardar Patel 1947–1950*, Ministry of Information and Broadcasting Publications Division, Government of India.
- Shiva Rao, B., ed., 1966, *The Framing of India's Constitution: Select Documents*, Vol. 1, 2, New Delhi: Indian Institute of Public Administration.

単行本・論文

- 吉川元・加藤普章（編）、2000、『マイノリティの国際政治学』、有信堂高文社。
- 孝忠延夫、2005、『インド憲法とマイノリティ』、法律文化社。
- 長崎暢子、2002、「運動から国家へ—南アジアにおける国家と国民の形成」、堀本武功・片瀬崇子（編）『民主主義へのとりくみ』（現代南アジア第3巻）、東京大学出版会、13–49 頁。
- 李素玲、1977、「インド憲法の制定過程におけるマイノリティ問題」、大内穂編、『インド憲法の制定と運用』、アジア経済研究所、45–72 頁。
- Acharya, Ashok, 2010, “Constitutionalising Difference: The Indian Experiment,” in Achin Vanaik and Rajeev Bhargava (eds.) *Understanding Contemporary India: Critical Perspectives*, New Delhi: Orient BlackSwan, pp. 49–87.
- Austin, Granville, 1966, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Oxford: Clarendon Press.
- Azad, A. K., 1988, *India Wins Freedom*, New Delhi: Orient BlackSwan.
- Chaube, Shibankar, 2000, *Constituent Assembly of India: Springboard of Revolution*, 2nd ed., New Delhi: Manohar Publisher & Distributors.
- Chriyankandath, James, 2000, “Creating a Secular State in a Religious Country: The Debates in the Indian Constitution Assembly,” *Commonwealth & Comparative Politics*, 38-2, pp. 1–24.
- Gandhi, Rajmohan, 1991, *Patel: A Life*, Ahmedabad: Navajivan Publishing House.
- Jha, Shefali, 2002, “Secularism in the Constituent Assembly Debates: 1946–1950,” *Economic and Political Weekly*, 37-30, pp. 3175–3180.
- , 2008, “Rights versus Representation: Defending Minority Interests in the Constituent Assembly,” in Rajeev Bhargava (ed.) *Politics and Ethics of the Indian Constitution*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 339–353.

- Kymlicka, Will, 1995, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, New York: Clarendon Press.
- Menon, V. P., 1957, *The Transfer of Power in India*, Chennai: Orient Longman.
- Munshi, K. M., 1967, *Pilgrimage to Freedom, 1902–1950*, Bombay: Bharatiya Vidya Bhavan.
- Rasul, B. A., 2001, *From Purdah to Parliament*, Delhi: Ajanta Books International.
- Retzlaff, Ralph, 1963, “The Problem of Communal Minorities in the Drafting of the Indian Constitution,” in R. N. Spann (ed.) *Constitutionalism in Asia*, Bombay: Asia Publishing House, pp. 55–73.
- Tejani, Shabnum, 2008, *Indian Secularism: A Social and Intellectual History, 1890–1950*, Bloomington: Indiana University Press.