

インド憲法の改正

——憲法改革検討委員会最終報告を手がかりとして

孝
忠
延
夫

目次

- 一、序——インド憲法の改正とその基本的特質
 - 1. インド憲法の改正
 - 2. 憲法において「変えてはならないこと」
 - 3. 憲法改革検討委員会の設置とその最終報告書
- 二、インド憲法改革検討委員会最終報告
 - 1. インド憲法改革検討委員会の設置とその活動
 - 2. 最終報告書の概要
 - 3. 今後の課題
- 三、インド憲法の改正とインド「国家」の将来像——むすびに代えて

一・序——インド憲法の改正とその基本的特質

1. インド憲法の改正

インド憲法が一九五〇年に施行されて後、国会に提出された憲法改正案は、九〇を超える。そのうち二〇〇二年四月までに八五回の改正が成立した。憲法第三六八条によれば、憲法改正には、国会の両議院が「議院の総議員の過半数であり、かつ出席して投票する議員の三分の二以上の多数で可決」し、大統領の認証を得ることを必要としている。比較的細部にわたる事項まで憲法が明記していることなどの理由とともに、最高裁の違憲判決への対応の必要性などによって、このように頻繁な改正がおこなわれてきた。⁽¹⁾

国会の憲法改正権には、基本権の制限・剝奪が含まれていることを明確にするために第二四次改正がおこなわれた(一九七〇年)。また、非常事態の布告期間中におこなわれた第三八次改正(一九七五年)及び第四二次改正(一九七六年)は、インド憲法の「基本的特質」を変えるものではないか、との論議がまきおこった。というのは、それらが、非常事態になされたものである、という形式的理由とともに、行政権に対する議会的統制及び司法的統制を大きく変更しようとするものだったからである。第三八次改正は、非常事態宣言後に憲法の非常事態に関する規定(第三五二条、三五九条)を改正した。さらに、第四二次改正は、それまで基本的人権を保障し、憲法裁判所としての機能も果たしてきた(第一三条、三二条)最高裁判所の違憲立法審査権を制限し、裁判所を政府、国会に従属させようとするものであった。この改正では、最高裁判所だけが連邦法律の違憲審査権をもち、州法については、連邦法律の違憲性が争点とならない限り、その審査権を有しないとされた。また、違憲判決を下すには、最高裁で七人以上の裁判官

が構成する法廷で三分の二以上の賛成が必要とされた(第一四四A条、ただし第四三次改正により廃止)。しかし、その後の改正において、第四二次改正で改正された箇所は、かなりの部分が削除され、旧規定に戻されている。

一九九〇年代の大きな改正としては、まず第一に、都市と地方への権限委譲、分権を目指した第七三次改正(一九九二年)及び第七四次改正(一九九三年)が挙げられよう。一九八九年の総選挙で勝利した国民戦線は、地方分権化のための憲法改正案を都市部と農村部の両者を一体のものとして提案した。この提案理由のなかでは「憲法第四〇条は、国家がパンチャヤトを設置し、権限を付与することを認めている。……この指導原則は、パンチャヤトに適用されるものであるが、都市部の地方自治体に同様に組織され、自治体として機能できるようにすべきである。」と述べられた。この改正案は、衆議院の解散により審議未了となったが、その改正趣旨は一九九一年総選挙で与党となった会議派の改正案にも継承され、パンチャヤトに関する第七三次改正、都市自治体に関する第七四次改正として成立した。⁽²⁾

第二には、アフアーマティブ・アクションと留保措置をめぐる一連の改正が挙げられよう。OBC (Other Backward Classes : その他の後進階級) への優遇措置を認めるマンダル判決(一九九二年)後、最高裁の多くの判決とともに憲法も改正された。第七六次改正(一九九四年)は、タミル・ナードゥ州の留保法とマンダル判決との調整のため、第九附則項目二五七の次に項目二五七Aを追加した。第七七次改正(一九九五年)は、SC・ST (指定カースト・指定部族) への公職留保は、その採用時のみならず、昇進にも適用されることを明記する第一六条四A項を追加した。第八一次改正(二〇〇〇年)は、五〇%の留保限界には、過年度の空席枠充足のための措置は含まれないことを明らかにするために第一六条に四B項を追加した。第八二次改正(二〇〇〇年)は、一九九六年の最高裁判決を受

けておこなわれたものであり、昇進への留保措置について、第三三五条にただし書を追加した。また、第八三次改正(二〇〇〇年)は、SCが存在していないアルナーチャル・プラデーシュ州には、第二四三D条が適用されないとする、第二四三M条三A項を追加した。そして、第八五次改正(二〇〇一年)は、政府公務におけるSC・STの昇進について「当然の優先順位」を明記するために第一六条四A項を改正し、「当然の先任順位にしたがい (with consequential seniority)」という文言を挿入した。⁽³⁾

2. 憲法において「変えてはならないこと」

頻繁な改正がおこなわれてきたが、インド憲法には「変えてはならないもの」があるとするのが、一般的な理解である。このことを徹底的に論じたのが、ケーサーワナダ事件最高裁判決(一九七三年)⁽⁴⁾であり、この判決は「基本権判決」とよばれている。基本権判決は、第二五次改正で新設された第三一C条を、基本権と指導原則との関係に重大な変更をもたらすものとみなし、その一部を無効とした。「最高法規である憲法の定めた基本構造を変更する権限(憲法改正権)を国会は有するのか。」という点について、多数意見は、憲法には基本構造があり、それを変更する権限を国会は有しないとされた。少数意見も憲法前文に規範的拘束力があることを認め、そこに明記された理念が本文で具体的に定められているとしたが、憲法の基本構造なるものは明記されておらず、国会の憲法改正権に「黙示の限界がある。」とはいえないとした。一九八〇年代に入ると、最高裁はミネルバ工場事件判決(一九八〇年)⁽⁵⁾において、「第四二次改正法の……改正第三一C条は、国会の憲法改正権の限界を超えている。これは、インド憲法の基本的特徴を損ない、基本構造を破壊しようとするものである。」と判示した。

では、改正してはならない『憲法の基本構造』とは何をさすのだろうか。最高裁の一連の判決の中では、基本構造の重要な要素として、① 憲法の最高性、② 連邦制、③ 権力の分立、④ 憲法改正権の限界、⑤ 裁判所の独立、及び⑥ 自由・公正選挙、が挙げられている。ただ、これらの要素そのものが具体的事件のなかで争われたわけではなく、争いとなった多くの事件は、指導原則を実現するための立法及び憲法改正が憲法の基本構造を侵害しないか否かをめぐるものであった。憲法前文の理念・目的——国民主権、基本的人権の尊重、政教分離主義などを実現していくための枠組みがまさに憲法の基本構造として論議されてきたといえよう。

3. 憲法改革検討委員会の設置とその最終報告書

憲法の基本理念（とりわけ、政教分離主義）に対して批判的な政策を公言していたBJP（インド人民党）が政権に就き、その公約に明言していた憲法改革検討委員会（The National Commission to Review the Working of the Constitution）を設置したことから、その背後には隠された意図、すなわち『憲法の基本理念の変更』があるのではないかとの憶測をよんだ。しかし、この委員会への付託事項（二〇〇〇年二月二日）は、次のようにその任務を明確にしていた。「インド憲法五〇年の経験をふまえ、議会制民主主義の枠内で、どのようにすれば有効かつ効率的な統治システムと社会的・経済的發展への要請に憲法が応えうるのか、また憲法の諸条項の改正が必要だとすれば、そのことを勧告することを任務とする」。同年二月二三日に発表されたこの委員会の構成は、M・N・ヴェンカタチャリア（M. N. Venkatacharia）最高裁判官を委員長とし、その他一〇人の委員と五八人の調査官及びその他のスタッフからなるものであり、任期は一年であった。委員は、「憲法学、経済学、政治学、法学、その他の関連分野

の専門的学識を有する」者とされた。したがって、委員の多くは、著名な法律家などであるが、部族社会を代表する政治家 P・A・サングマ (P. A. Sangma) が委員に加わったことが注目された。

この委員会が調査・検討を委ねられた事項は一〇の分野にわたる。すなわち、① 議会制民主主義の強化、② 選挙改革、③ 社会的・経済的変革及び発展、④ 識字率の向上、雇用の促進、社会保障、及び貧困の解消、⑤ 連邦・州関係、⑥ 地方分権、パンチャヤト制度の強化、⑦ 基本権の拡充、⑧ 基本義務の実効化、⑨ 指導原則の実効化と憲法前文、並びに ⑩ 財政・金融政策の法的統制、である。この一〇の分野について、委員会は二〇の審議報告書を作成するものとしたが、二〇〇一年一月八日、そのうち七つの報告書を公表した。同年二月二三日、政府はこの委員会の任期を二〇月三十一日までの八ヶ月間延長することを発表した。最終的にその任期は二〇〇二年三月まで延長され、委員会は、同年三月三十一日、全二巻からなる大部の報告書を政府に提出した。この第二巻は、三部構成であり、その第一部は、1. 官報告示、2. 専門委員名簿、及び 3. 審議報告書からなる。ここでは、この 3. 審議報告書を中心に紹介する。⁽⁶⁾

審議報告書は、第一章から第十一章で構成されている。

第一章「序」では、これまでの憲法検討作業が概観される。八五回にわたる改正がおこなわれてきたのに、「憲法が成し遂げてきた成果と失敗を、これまでの経験と将来要請される改正、という文脈で包括的かつ率直に検討する作業がなされてこなかった。」という指摘と、憲法改革こそが将来にわたって憲法が生命力を維持しつづける条件だとする認識が述べられている。また、グローバル経済秩序にインドが参画していこうとするなら、長期的な国民的利益

すなわちインド憲法の価値と目的を守るためにインド憲法制度について客観的かつ専門的に検討することが急務であるとする。第二章「基本的アプローチと展望」は、委員会がおこなった憲法調査・検討のアプローチを明確にするともに、統治機構のそれぞれが抱えている問題、解決すべき課題を提示する。また、指導原則と基本義務についての検討結果、及び改革提案を示す。第三章は、「基本的権利、指導原則、及び基本義務」とされている。基本権のところでは、裁判を受ける権利の充実、子どもの権利の基本権化などが盛り込まれている。指導原則では、そのタイトルを「国の政策及び行為の指導原則」と変更すること、人口抑制についての規定、及び異教徒間と宗派間の調和と社会的団結を図るべきことが強調されている。第四章「選挙手続き及び政党」は、選挙の公正、政治資金の規正のための規定を詳細かつ明確化すること、無所属候補者の立候補を制限し、政党活動規制のための一般法（政党法）を制定すべきことを勧告している。第五章「国会及び州議会」は、立法を計画的におこなうこと、連邦政府の条約締結権に対する議会的統制権を明確にすべきことを求める。第六章「執政及び公行政」では、民主主義的挑戦に対して行政の性質、制度的対応を改善することが不可欠であるとする。第七章「司法」では、最高裁判判官の任命手続きの明確化、そのための国家司法委員会の設立を勧告している。国レベルと州レベルの「司法委員会」を設置し、長期・短期の計画と年間予算の策定準備をおこなわしめるものとする。第八章「連邦と州との関係」では、まず、立法についての州との協議は憲法第二六三条に基づいて設置される州際審議会を通しておこなわれるものとする。紛争解決についての最高裁の権限を強化し、第一三九A条は、ある裁判所に国会や州議会の立法権限に関する問題が係属していた訴訟であっても最高裁が自らその訴訟を斥けることが出来る規定に改正すべきであるとする。州執行府について、州知事の選出と任命に関する大統領の権限は弱体化されてはならないが、当該州首相との関係に配慮すべきであるとする。ま

た、第三五六条は廃止すべきではないが、当該条項は抑制的に用いるべきであり、最終的な救済手段として他の条項に基づく手立てを尽くした後に用いなければならない、とも述べる。第九章「地方分権と権限委譲」では、まず第二四三K条と第二四三Z条の改正が勧告される。また、パンチャヤトが自己統治制度であることを明確化するため、第二四三G条の改正も求めている。第十章「社会経済的変革及び発展の速度」では、市民憲章の準備、資格を有するオンブズマン制度の導入、雇用プログラムの策定、マイノリティの発展のための計画、代表性の確保、などが提案されている。最後の第十一章は、第三章から第十章までをまとめたものである。

- (1) インド憲法については、孝忠延夫『インド憲法』（関西大学出版部、一九九二年）が、憲法本文の全文と第六七次改正までをフォローしている。また、抄訳であるが、同「インド憲法」（阿部照哉・畑博行『世界の憲法集（第一版）』三七頁（有信堂、一九九八年））も参照された。本稿では、*The Constitution of India* (With Selective Comments by P. M. Bakshi), Fifth ed., 2002, Universal, New Delhi を参照し、第八五次改正（二〇〇一年一月一四日施行）までをフォローしている。
- (2) 浅野宜之「インド憲法第七三次改正と地方自治制度」名古屋大学国際開発研究科『国際開発フォーラム』第七号二三三頁（一九九七年）
- (3) *The Constitution of India* (With Selective Comments by P. M. Bakshi), Fifth ed., 2002, Universal, New Delhi; *The Constitution of India*, 6th ed., 2001, Indian Law House, New Delhi; Mahendra P. Singh, V. N. Shukla's *Constitution of India*, 10th ed., 2001, Eastern Book Company, Lucknow.
- (4) *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, (1973) 4 SCC 255; AIR 1973 SC 1461.
- (5) *Minerva Mills Ltd. v. Union of India*, (1980) 3 SCC 625; AIR 1980 SC 1789.
- (6) *Report of the National Commission to Review the Working of the Constitution*, 2002, Universal, New Delhi.

二. インド憲法改革検討委員会最終報告

1. インド憲法改革検討委員会の設置とその活動

(1) 憲法改革検討委員会の設置

憲法改革検討委員会は、第一三回衆議院議員総選挙の後、二〇〇〇年二月二日の国会決議により設置された。この設置決議のなかで、委員長は、優れた学識を有する憲法問題の専門家であつて、国家机关での活動経験を持つ者を充てるとされた。また、委員会は、憲法学、経済学、政治学、法律学その他の専門的学識を有する一〇人以内の委員で構成するものとされた。委員長と委員の任命は、同年二月三日におこなわれた。さらに、四月一日、事務局長が任命された。⁽¹⁾

二〇〇〇年二月二日、委員会の任期は、一年とされたが、二〇〇一年二月二〇日、同年一月三〇日、二〇〇二年二月二六日にそれぞれ二〇〇一年一月三日、二〇〇二年二月二八日、そして二〇〇二年三月三十一日へと延長された。

委員会への付託事項は、「インド憲法五〇年の経験をふまえ、議会制民主主義の枠内で、どのようにすれば有効かつ効率的な統治システムと社会・経済的發展への要請に憲法が応えうるのか、また憲法の基本構造を損なうことなく、その諸条項の改正が必要だとすれば、そのことを勧告すること。」であつた。また、委員会の手続き規則制定権、質問調査権も明記された。委員会の調査員及びその他のスタッフは、司法局とは別の機関として設けるべきであり、スタッフの監督権は委員会事務局長が有するものとされた。

(2) これまでの憲法改革の動き

この委員会がおこなおうとする憲法改革作業は、決して新奇なものではない、との認識が表明された。「ただ、これまで八五回にわたって改正がなされてきたのに、憲法が実現してきた成果と失敗を包括的かつ率直に公的に検討する作業はなされてこなかった。」とも述べられている。(以下、最終報告書のまとめた「これまでの憲法改革の動き」に基づいて概説する。)

憲法を必要性に応じてたえず吟味することの必要性は、初代首相ネルーが繰り返し語っていたところである。彼は、次のように述べていた。「この憲法制定議会は、次世代あるいはわれわれの正統な継承者たる人民を縛ることはできない。」「したがって、諸君が憲法を抹殺しようとするのなら、それを神聖不可侵のものとするれば良い。……変化せず静かな憲法があるとすれば、それが良いものだからではなく、その使用が過去のものとなってしまうたからである。」

第四回総選挙後、金銭や大臣職を求める議員の無節操な党籍移動の問題が生じた。そこで、一九六七年二月八日、衆議院で「政党の代表及び憲法の専門家からなる委員会を設置し、党籍変更や全分野にわたる交差投票（反対党の提案に投票すること）の問題を検討し、勧告する」ための委員会の設置が決定された。この委員会は委員長の名をとって Y・B・チャヴァン (Y. B. Chavan) 委員会とよばれた。

一九七六年二月、当時の国民会議派議長は、憲法問題を検討するための委員会を任命した。この委員会は、同年四月「試案」を提出した。このスワラン・スイン委員会 (Swaran Singh) の報告書は、次の内容を含む勧告をおこなった。

「インド憲法は、二六年間重大な障害もなく機能している。しかし、その規定の解釈の幾つかについて困難が生

じている。国民の主権的意思を表現する最も信用に値する機関は、国会である。インドは、ダイナミックに変化しつつある社会である。しかも、社会的経済的発展の速度を速める課題は緊急を要する。われわれが提案する憲法改正は、かかる精神で理解されよう。」

「議院内閣制は、わが国に最もよく適合するシステムである。この制度を放棄する必要はない。インドのような巨大な国家は、地域的な多様性を有しているので、国内の統一・統合、国民の声に充分応えることを可能とする議院内閣制が望ましい。」

この委員会は、憲法前文、指導原則、国会の憲法改正権、司法審査、第二七六条、公務問題、産業及び労働争議、歳入関係事項、土地改革、生活必需品、選挙、第二二七条、議員の資格剥奪、第三五二条、並びに連邦・州関係を合む広範な争点についての一連の勧告をおこなった。また、「時代遅れで余分」となった幾つかの規定の削除も提案した。

当時のインド法律委員会委員長 P・B・ガジendra ラグドカル (P. B. Gajendra Prasad) は、この委員会が設置されるとき首相あてに書簡を送り、その中で、社会・経済改革の促進のためには憲法改正が必要であるが「特定の問題のみに絞ったものは望ましくないし、偏った立場を採ることは不適切である。」と述べた。また、スワラン・サイン委員会の勧告に対しては、国家の基本法の改正は、一政党の委員会に委ねられるべきではなく、すべての政党の意見をふまえてなされるべきであると批判し、「委員会は拙速な活動をし、恣意的なやり方で論議をし、しかもその報告書は、政治的な考慮に基づいて作成されている。」と述べた。

憲法第四次改正案の提案のときにもネルーの言葉は援用された。一九七七年総選挙にともなう政権交代後、第四

二次改正など緊急事態中におこなわれた憲法改正の変更、再改正を検討するための会議をモラルジー・デサイ首相 (Morarji Desai) が設置した。その会議の活動、及び内閣にも設置された小委員会の活動は、第四二次改正がインド憲法にもたらした不整合の訂正に集中した。

一九七七年総選挙の経験をふまえて、連邦・州間の包括的な再検討の必要性が痛感された。というのは、中央及び北部主要州では非会議派政権が誕生したが、南部諸州では会議派が州政府を構成するという状態が生じたからである。この問題を検討するため、一九八三年 R・S・サルカリア裁判官 (R. S. Sarkaria) を委員長とする、委員会が設置された。この委員会への付託事項はかなり広範であり、次の内容を含んでいた。

「①この委員会は、あらゆる分野における権限、作用、及び職責に関する連邦・州間の現行の調整作用を調査審議し、適切と思われる変更又は勧告をおこなうものとする。

②連邦・州間の現行の調整作用を調査審議し、必要な変更又は勧告をおこなうにあたっては、インドにおいて過去何年にもわたって社会的・経済的發展が生じてきているという視点を保持し、憲法制定者たちが精力的に構想してきた独立を守り、人民の福祉を増進するために、国内の統一と統合を確保するという憲法の構想と枠組みに適切な関心を払うものとする。」

政治制度における個別問題についての検討もおこなわれてきた。選挙法の改正については、国会の合同委員会で扱われてきており、一九七二年に報告書が提出されている。また、一九七七年と一九八二年に設置された内閣小委員会も選挙改革について審議をおこなっている。一九九〇年には、内閣が国会議員からなる委員会を設置し、この委員会も選挙資金について審議をおこなった。一九九八年五月には、州選挙資金に関する諸問題を検討するための委員会が

設置された（グプタ委員会）。この委員会の検討内容は、広い関心をよんだ。また、この委員会は選挙過程に関する豊富な資料を提供した。

一九八〇年代以降には、市民の間からも憲法の運用を包括的に検討対象とすべきだという主張が強くなってきた。憲法の検討あるいは改革というテーマを扱う書籍や多くの論文が公表されている。各地でセミナーや会合がもたれてきたが、非党派的なもので最も重要と思われるものは、一九九二年、一五の全国組織によって開催されたセミナーと、憲法運用検討のためにインド国際センターが任命した委員会がある。

先の総選挙に先立ち、NDA選挙綱領として国民民主連合（National Democratic Alliance）が発表した「統治のための国家計画」（The National Agenda for Governance）は、憲法五〇年の運用をふまえて憲法検討のための委員会を任命するという公約を含んでいた。この公約は、国会への大統領教書で確認され、今回の憲法改革検討委員会任命のはこびとなったのである。

(3) 憲法改革検討委員会の手法と手続き

活動を開始するにあたり、この委員会がとった方法と手続きは、次のようにまとめられる。

委員会は、二〇〇〇年三月二三日、デリーで第一回の会議を開催した。付託事項の内容からして、委員会は、憲法の「書き換え」を求められているのではなく、その名称からも明らかのように、その活動は憲法運用を検討し、現代インドにおける良き統治と社会・経済発展への変動しつつある要請にいかんして応えうるのかを調査することであった。委員会は、貧困者と困窮者の生活条件を向上し、かれらに十分な生活手段を提供するという憲法の目的は完全に実現されていないと強く感じていた。現在の憲法規定の運用を検討し、上述の領域にかかわる関連法律及び実際の

取り扱いをどうすれば充分に憲法の目的実現に資するのかを検討することが決定された。

委員会は、三月二三日、その第一回会議において、一般からの提言を幅広く求めることを決定した。また、六月九日告示において、七月三〇日まで、NGO、一般組織、関心を持つ人々からの提案を受け付けることを印刷物、テレビによって公にした。同時にホーム・ページでも公表された。

委員会は、それぞれの関心の主たる分野における諮問書及び質問事項を明らかにし、公の論議を生じさせ、見解を導き出すという手法をとることを決めた。また、それぞれの専門分野の専門家からなる助言委員会を構成することも決定した。

質問事項にそった認定分野ごとの憲法運用を評価するための手続きと方法に関しては、コンピュータ処理できる書式をとるものとし、データ集積分析の正確・迅速化をめざした。

それぞれの諮問委員会に一人の本委員会委員が委員長として加わり、その委員長がパネル委員を指名する権限をもった。このパネルは、十一つくられた。本委員会は、国家情報センターの協力を得て、一般市民が委員会などでの審議にアクセスできるように、サイトを開設、公開した。また、本委員会は、二〇〇〇年七月八、九日に開催された会議で、とくに次の事項を検討するために企画・財政委員会を設置することを決定した。

「①それぞれの分野が関係するテーマ及び主題において重なる分野から生ずる競合や繰り返しの可能性を除去し、統一性を確保するために『鑑定書』と『質問事項(調査表)』の内容を調査すること。

②それぞれの段階で『鑑定書』と『質問事項(調査表)』とが成立するように、一般的な指針と手続きを設けること。」

委員会は、世論を導出する視点をもって、五〇年以上にわたる憲法運用の中で経験されてきた各種の問題と困難について、広範な諮問と論議をおこなうための措置をとってきた。国内の大学、研究所に本委員会のためにセミナーや協力を開催することを求めたことなどがその一つである。委員会は、二〇〇〇以上の手紙、連絡、覚書を受け取った。そのうちの二三五〇が何らかの提案、コメントを含んでいると考えた。また、大学、研究所、州機関などから一三二の応答を得、八一の個人からの応答も得た。セミナーや協力の開催に加えて、関係専門機関、団体の見解を聞くため、その代表者との対話会議を開催した。また、学識経験者、著名な政治家を招聘し、かれらの意見も聴取した。これらの人々のなかには、前大統領、前首相、知事、国会議員、政党指導者、及びジャーナリストが含まれていた。

委員会の審理及び報告書の起草は、次のようにしておこなわれた。

委員会の審理は、一八回の会議と四六日にわたる会合に及んだ。二〇〇一年十一月から十二月にかけて、及び二〇〇二年一月に開催された第一三回、一四回、一五回会議で、報告案と諮問書の詳細な検討をおこなった。それぞれの勧告は徹底的に論議され、最終的に採択された。助言委員会も諮問書と幾つかの背景説明書について詳細な論議をするために何回かの会合をもった。

二〇〇一年九月、委員会は草案を編纂するために編纂委員会を任命することを決定した。この編纂委員会は、起草及び編纂委員会と名称変更し、それぞれの章を起草することをその任務として委ねられた。この委員会は、一五回会議を開いた。公刊のための章別編成、レイアウト及びフォーマットを仕上げた。各章は、逐語的に審議された。

起草及び編纂委員会は、二〇〇二年二月二五日完成した報告書案を本委員会委員長に提出した。委員会は、二〇〇

二年二月二十五日から三月一日までの五日間に開催された第一六回会議と、三月六日から九日までの四日間にわたって開催された第一七回会議でその報告書案を審議した。そして、三月十一日に署名され、首相への提出を決定した。

2. 最終報告書の概要

(1) 委員会の基本的アプローチと憲法改革の展望

委員会は、その最終報告書第二章で、「基本的アプローチと展望」を詳細に明らかにしている。まず、ここではこの内容を概観してみたい。次の①「歴史としての現在」から②「政治制度と構造」は、報告書の当該部分の要旨である。²⁾

① 歴史としての『現在』

「君主は名誉によって生き、共和国は美徳によって生きる。」と言われる。五〇年と少しの期間は、歴史の一時代を構成するとは思われないうるかも知れないし、国家の生命又は国家について判断を下すには、短すぎる長さであるかも知れない。しかし、その期間は、国家の政治機関やそのリーダーシップの質を染める美徳を見分けるには十分である。もし現在の成功が歴史的になるほど顕著であるならば、一〇年や二〇年でさえ歴史的には重要である。

驚きは刺激的なものであり、かつ喜ばしいものでありうる。ドイツや日本は第二次世界大戦の結果として荒廃した国の中の一つとなった。しかし、ドイツの経済的發展やその再統合、そしてヨーロッパの統合という、より広いアジアでは啓発された政治的資質の最も輝かしい例の一つを提供してくれた。誇大妄想狂のヒトラーは、ヨーロッパに「ドイツの屋根」を被せようとしたが、ヘルムート・コールは、ドイツに「ヨーロッパの屋根」を被せることを決

意した。リーダーシップの質は、とりわけ国家の危機や再建の時期に計り知れない重要性を持っている。

驚きは、しばしば不愉快なものでありうる。二〇世紀は約一億人の人間を武力紛争において死に至らしめ、人種、民族、宗教、又は政治的意見がその要因となった、政治的なものに関する暴力の結果として、さらに一億二〇〇万人を死に至らしめたのであり、その事実は心に重くのしかかる。

② 憲法改革 懸念

憲法改革についての議論は「憲法をそのままにしておく」というものからその「危機と治癒」にまでわたった。「大きな権力の第一の要件は、強い行政のリーダーシップである。」と気づかれていた。「世界的に明らかで、それに対する政治的要求は、軍事技術の状態を考えれば、国際関係の現状から生じるものである。さらにそれは、国家の安全を維持するために科学を進展させ使用する、情け容赦のない必要性から生じるものであり、特に緊急の生態系の考慮を合わせ考えるとき、現代の経済的、社会的組織の性質から生じるものである。」

改革に対する反対は理解しうるものであるし、憲法改革の場合にはなおそうである。反対の第一の理由は、改革の組織体自体の性質と構成に関するいくつかの懸念から生じる。また第二には、それは保守主義の傾向や、変化に関する惰性の一形態や、利用しうる特権のありうる喪失に関する懸念からも生じる。第一のものに関して、ある研究は次のように述べている。「憲法改正委員会は国家の様々な主要利益を代表するように構成されるとき、その利用については多くのことが言われなければならない。また、それがそれらの利益の一つによって支配されるとき、それについてはほとんど何も期待することはできない。」

第二の反対理由については、次のように言われる。「改正に反対する勢力は、保守主義と、憲法改正が生み出しう

る未知数に賭けるよりはむしろ自分の知るものを進んで忍ぶ平均的市民の無関心を主要な味方につける。憲法改正の歴史は、うまく成功したところではどこでも、数年の期間を通じた絶え間なく、間断ない市民教育の努力の一つであった。市民の要求が、そしてそれだけが、最終的に変化に反対する諸利益を克服する。エントレンチされた利益と市民の惰性を克服するために、大きな経済的、社会的、政治的圧力が要求される。」また、次のようにも述べられる。「常に広範な憲法改正に反対する堅固な、強い力が常に存在する。憲法が実質的に書き換えられるならば、権力、特権、経済的地位、又は法的地位において、何かを失うに至る、あるいは失うに至ると考える集団が常に存在する。書き換えは、それらの人々の権力保持を可能にしている憲法規定を再評価させ、再決定させることになる。」

「国家は憲法をつくることができるが、憲法は国家をつくることができない。成文、不文のいかなる憲法も、コミュニティの政治的気質が憲法を価値あるものとすることを許す以上に価値あるものとはならない。」憲法は、その奨励や心情がいかに高尚なものであろうとも、自力執行可能な文書ではない。それは、人間に実行することを求めるものである。国民の政治的伝統や立憲主義の精神が憲法を機能させるのである。その本質は、その慣行である。

「憲法の半世紀の運用」の評価は行政府、立法府、司法府という国家の三機関全ての機能の評価についての評価を含む。これらの機関は単に国家の存在の顕現ではない。それらの機能は基本的な位置を占める。これらの組織の活動条件は国家の様々な組織の関係の込み入った性質の理解にとって基本的なものであり、機能している憲法の哲学についての理解を提供してくれる。インド憲法の制定はとてつもない仕事であった。インドはほとんどの国とも匹敵し得ない多様性を持っている。その多様性は一国家のために意図された憲法を必要とするのではない。ある著者が述べたように、憲法は一文明のために意図されたものなのである。

グローバル化された経済の変わりつつあるコンテクストの中で、基本的な法は国家の社会的な義務の源を改めて位置づける行動に取り組むべきである。これは複雑な仕事である。発展プロセスに中心的なものは権利の実現である。それは人権、公正、平等、平等な正義、そして多様性の折衷の考慮が全ての発展プロセスの概念化、デザイン、実行、履行、監視、評価に中心的であることを意味する。インド社会の階層構造における、より毒性の強い社会的排除の問題は体系的な解決を必要とする。

約五〇年の期間にわたる憲法の運用は、善と悪、成功と失敗の間のバランスから見ると、失敗した機会の一つである。政治的気候のますます高まりつつある不純性とその国民の創造性への弱体化効果は憂鬱な像を提示している。確かに印象的な成功はある。多くのことがなされ、達成されてきた。しかし社会的正義の領域においては、憲法の機能はその潜在能力と期待されているものに全く達していない。

③ 国家組織と民主主義

全ての政治理論は、恣意的な政府への抵抗という原理の問題に集約される。民主的システムが選ばれるとき、国家は民主主義に関して短気ではいられない。民主主義は、それ固有の欠点を持っている。それは、人間の政治組織の最もよい、最も有益な形態ではない。しかしそれは、試みられたその他全てのシステムのうちで最も敵対的でないものとして受け入れられている。インドにおいて受け継がれてきた社会的害悪の重い荷物を投げ捨てることに怠慢であったことが、民主主義の機関への広くはびこる幻滅を生み出してきた。広大な利益を約束する集団的行為は、戦略的コントロールを保持する特別な利益によって遅らされる。

インド憲法の下での政治的構造とシステムは、平等と社会的正義と共和主義の価値に基づく連邦制の、民主的な政

府の形態を心に描いている。それは社会的、経済的目標の達成のための枠組みを提供する。それは、国家中心の福祉政府を心に描いている。基本権と指導原則は憲法の良心である。国家は社会的義務を持つ。

「憲法の半世紀の運用」を一瞥するとき、いくつかの不愉快な結論が避けられない。

しかし、憲法の半世紀の運用のより明るい側面は、社会と国家組織の封建的な性質にもかかわらず、民主主義の基本的な精神と信条が、国に深く根を下ろしてきたということである。確かに民主的プロセスは選挙プロセスの不純性と民主的機関の機能における広範囲にわたる腐敗によって汚染されている。民主的プロセスは民主主義の生存からひどく道を逸れているし、それを脅かしてもいる。願わくば、そのようなプロセスは、困難ではあるが通過可能な段階の現れであってももらいたい。教育の前進と参加的機関があれば、その状況の改善を望むことができる。第七三次及び七四次憲法改正は歴史的機会を提供してきた。より広範な民主的議論の基礎、無償義務教育、独立したプレスは民主的機関とプロセスを強めるであろう。

しかし、全体的な評価からすると、民主主義の政治的、社会的、そして経済的な贈り物はインド人に、特に人身の自由と個人の自由の享有に関して、重要な報いを授けてきた。プレスは自由であり、かなり独立したものであった。

④ 行政の非効率性と無関心

不必要に無情で、悲しげで、想像力のない、無関心な行政が貧者を壁に押しやっているのは悲しい事実である。広範囲にわたる腐敗や非効率性や鈍感さ(特に公共善の分配における)は結果として「非法的 (extra-legal)」システムを芽生えさせた。これらの「非法的システムは発展途上国の歴史の中で、独立以来最も重要な現状に対する反抗となっている。」と、ある経済学者は言っている。

⑤ 行政の効率性と無關心 非法的システムの芽生え

今日、われわれが憲法の五〇年を祝うとき、それを彫刻した偉大な男女に畏敬の念を覚える。マハートマの呪文の下で生まれた当時の政治的リーダーは本当に気高い人々であった。それらの人々をアメリカ憲法の建国の父、ロシア革命の偉大なリーダー、アメリカとアフリカの有色人種の發展運動リーダーと比較するとき、われわれのリーダーは、偉大な愛国心と英知に加えて、自らのビジョンに更なる局面を加えた。それらの人々は、政治的課題に精神的局面をもたらした。制憲議会の議論全体の中で、イギリス人や国家分断という残酷な出来事に対する敵意や憎しみのようなものはなかった。それらの人々の切望は国家の分断を避けられないものとした偏見と不寛容のむちからインド亜大陸を救うことであつた。それらの人々は、通常人の善意への計り知れない信頼を再確認し、民主主義という大建造物の礎石の一つとして成人普通選挙を明記した。

一七五〇年、インドの製造業による生産高のシェアは、イギリスとアメリカがそれぞれ一・九%、〇・一%であつたのに対し二四・五%であつた。一九〇〇年までには、インドのシェアは一・七%にまで落ち、イギリスとアメリカはそのシェアをそれぞれ六二%、二三・六%にまで増加させた。長期の植民地支配、搾取、分断された政治から抜け出し、独立したインドはいまだ、目に見える、深い、明白な、国家の組織を通じてまき散らされた断層線を負担している。支配的な分断線は全領域にわたる民族、言語、宗教、階級、カーストの違いを含んでいた。これらは全ての市民にもたらされる法的、政治的、社会的、経済的利益、及び国家間の相互礼讓の中で正しい地位を得る能力を伴う民主社会のビジョンを具体化するためのアジェンダを作る際の深刻な障壁として現れるほど、はつきりと述べられていた。社会的領域全てを包み込んでいるのは、社会の異なった階級を横切る迷信、社会的害悪、不正行為、陳腐なドグマ、偏

見、矛盾によって表明される巨大な文化的霧であった。それは不平等な社会であった。そして全ての不平等な地位にある人々が「今にも起こりそうな災害の絶え間ない恐怖の下で」生活する傾向があった。

⑥ 独立運動の精神

地方的、カースト的態度によって引き起こされる最も大きな分断は地方、その他の社会的分断の伏線を提供した。宗教に関する感情は、自由と独立という重要な目的に向けての動きに逆らう植民地支配勢力によってますます操られた。それは国家分断に決定的なものであった。この前線での戦いは早々に敗れた。「分断と帝国」政策を機能させ、意識的に国家組織の亀裂を生み出し、広げようとした植民地戦略家と植民地支配者によって促された別の分断もあった。イギリス人によって監督され、諸侯と領主によって支配されたもう一つのインドは、独立した自律の一塊の政治的インドとして永続化された。

社会自体に固有の瀕死の傾向によって促進された、進歩への社会的障害があった。カースト制の下で、社会的施設、社会的制度へのアクセス、教育、経済の機会は利用できないわけではなかったが、大きく制限されていた。女性の地位は不正、冷酷、搾取、恥辱の哀れな像を示していた。

インド憲法の起草者たちの並外れた仕事は、このような文脈で見られる必要がある。封建制の下で抑圧に苦しむ人々は、必死に尊厳と希望の生活へと生まれ変わろうともがいていた。過去は肩に重くのしかかり、未来は不明確であった。何世紀も通じて、芸術、文学、建築、天文学、彫刻、美学などにおけるインドの気高い成功と貢献、そして世界全体が広い目をあけて驚嘆して見つめた人間の精神的探求という深い問題への貢献にもかかわらず、インドは亀裂、憎しみ、敵意、脅威で深く、痛いほど分裂させられ、砕かれた社会のままであった。分断に伴うコミュニケーション

の殺戮は、インドにショックを与え、それを混乱させた。

独立運動の中で、シンボリズム、行動、対話によって、これらの問題のいくつかに取り組もうと、精神的な努力がなされた。自由と独立への苦闘はインドを外国支配から自由にしようとする力強い情熱によって元気づけられ、動かされてきた。そしてそれはその中にインドだけでなく世界中で支配され、搾取されている人間の政治的、社会的、経済的解放への無数の希望と切望を含んでいた。われわれの偉大な国家的リーダー達は、一貫してヒューマニズム、多元主義、平和、人類愛、統一性（これらの中においてこそインドが人類のために正しい役割を果たせるであろう。）に基づき、より高次の人類文明のビジョンをはっきりと述べてきた。

かくして、国家的な運動に固有のものは、独立が最終的に宣言されるときまで続く社会的妥協であった。外国品不買、自己依存、農村再建、基本的教育に関する自由に向けての運動の中で灯されたその他の明かりは、将来の問題に取り組むためのヒントとして手に入れることができた。

⑦ 憲法の制定 国家組織の性質 連邦制

統治の一形態としての連邦制は魅力的になっており、実際、広い政治的、文化的、そして言語的多様性が国の広大な領域に存在する場合には明らかな選択肢になっている。連邦制の形態をインドの明らかな選択肢であると述べて、サウアー (Sawar) は次のように述べた。「インド亜大陸は面積、人口、(言語を含む) 地方的相違、そしてコミュニケーションの問題によって、明らかな連邦制に見合った状況を提示している一つの領域であった(それがたとえいくつかの全く異なった諸国となる可能性はなかったとしても)。「インドは、旧イギリス領諸国で最初の共和国の形態をとるメンバーであっただけでなく、戦後立憲主義の一章を開いた。」と、C・F・ストロング (C.F. Strong) は記

している。「立憲主義国家の興りは、本質的に歴史的なプロセスであり、歴史の主要内容には、その発展を促した政治的思想の歴史が含まれる。(憲法は) 法を通じて、法によって組織される政治社会の枠組みとして(定義される)。そのような枠組みの中で、法は認められる機能と明確な権利を持った永続的な機関と、治者の権力と被治者の権利との両者の関係を調整するものとしての立憲国家を創設した。」

憲法は議会制民主主義を採用しているか否とにかかわらず、中央集権制か連邦制であり、不文か成文であり、軟性が硬性でありうる。これらは大まかな説明にすぎず、「国家が区別される唯一の方法は政府組織の構造的的特殊性による。」

中央集権制の国家は単一の中央政府の下で組織されるものであり、連邦国家は、多くの同等の州が一定の共通目的のために統合するものである。しかし、「中央集権国家における地方政府と連邦国家における州政府」の間の区別は明確になされなければならない。

政治的選択として、連邦制は国の広大な面積と多様な宗教的、言語的、民族的、文化的パターンから見て不可避的に必要とされたものであった。しかし賢明な建国者たちが考えた連邦主義は、従来のような、あるいは定型的な連邦制概念ではなかった。インドは、州間の「連邦 (unioin) 」になることになった。その連邦は分解できない連邦であった。憲法制定時にインドが直面した問題群は、国の歴史の中でほとんどそれに匹敵するものを見ないほどのものであった。問題の深さ、範囲、多様性、そして複雑さは、明白な政治的選択として予め定められた政治的パターンや理論的解決や、特別あつらえない解決を当惑させることがありえた。そのパターンは実際、独特のものであった。この側面は、次のように適切に要約されている。「準連邦制や法令による分権化などの特徴は興味深いものであるが、

特に顕著なものではない。制憲議会の議員自身は、連邦主義についての理論やドグマを信奉することを拒んだ。インドは独特の問題、歴史上、他の連邦国家が直面したことがない問題を抱えていた、とそれらの人々は信じていた。これらの問題を理論に頼って解決することはできなかった。なぜなら連邦制は明確な概念ではなく、安定した意味を欠いていたからである。事実、制憲議会はインド特有の必要を満たすために新たな種類の連邦制を生み出したのである。」

一九四七年一月二日の制憲議会の『目的決議 (Objectives Resolution)』は、次のことを意図していた。「インドの諸州は、残余の権限と共に、自律的な単位の地位を持ち、維持し、連邦に与えられ、割り当てられるか、連邦に内在する、又は含意されるか若しくは連邦から生じる権限や機能を除いた全ての権限と機能を行使すべきである。」しかし、後に、国家分断の経験に照らして、連邦権限委員会 (the Union Powers Committee) は、次のような見解をとって、強い中央を選んだ。「憲法の最も健全な枠組みは強い中央を持った連邦である。中央と地方との間で権限を分配する問題において、われわれに最も満足のいく解決は一九三五年インド統治法の規定趣旨に従い、連邦管轄事項、州管轄事項、共通管轄事項という三つの排他的なリストを作成することであった。われわれは、残余の権限は中央にあるべきだと考える。」

連邦制においては、中央と州とは多くの点で交錯する。それが摩擦の可能性でありうる。それゆえ、それぞれの領域と権限の正確な定義をする必要がある。これは成文憲法の下でのみ可能である。政府の連邦形態の達成は、全ての当事者が拘束的なものと見て、それぞれの権限の限界を權威的に決定するための司法的な場を創設する基本法への訴えによって中央と州との間の衝突を調和することである。

インドの連邦制に関するアンベードカル博士の言葉は思い出す価値がある。彼は次のように述べている。「インドの連邦制をアメリカやその他の国々のそれと区別するものは、提案されているインドの連邦制のその他のいくつかの特徴である。アメリカを含めた全ての連邦制は、連邦制という窮屈な鑄型に入れられる。どのような環境においてもその形式や態様を変えることはできない。それは決して中央集権ではありえない。他方、「現在審議中の」憲法草案は時と状況の要求に応じて連邦制であると同時に中央集権的でもある。通常時には、連邦制として機能するように起草されているが、戦時には、あたかも中央集権制として機能するようにデザインされている。」

アンベードカルは、インドの連邦制は硬直性や法律至上主義の欠点を被っていないと付け加えた。インドの連邦体制は「非連邦的」と呼ばれる多くの特徴によって示されるように、古典的なアメリカの鑄型に当てはまる連邦制ではなかった。州と連邦の法を別個に執行する別個の司法システムは存在しない。司法府は統合された単一の司法府である。

第二六三条は、憲法の中で最も使用されることが少なかった規定である。それは最近現れつつある中央、州の關係に関わる新たな問題を扱う州際評議会 (Inter State Council) に特有の主題や領域を構成することによって、さらに国際貿易やそこにおける州の参加的役割に触れる領域に関わることによって、機能させられると想像できる。

極めて中央集権的特徴を有するインド連邦制を扱うにあたって、最高裁判所は次のように述べた。「権限配分は、立法においても行政においても各州の完全な主権という理論を支持することはない、という推測は避けられない。」「それゆえ、ある意味で、インド連邦は連邦体制である。しかし、そこにおける連邦制の程度は国家的に統合され、政治的、経済的に調整され、社会的、知的、かつ精神的に高められなければならない国の進歩、発展の必要によって

非常に弱められる。」

⑧ 憲法の基本的価値——民主主義、共和主義、法の支配、立憲主義とマイノリティの権利の尊重

憲法前文は社会的、政治的、経済的哲学のかぎである。それは国民の主権を記している。また、それは正義、自由、平等、そして友愛に基づく社会主義的、政教分離主義的、民主的共和国を約束している。民主主義、法の支配、立憲主義、そしてマイノリティの権利の尊重は、多元主義社会の不可欠な、共同の、相互依存的な、分割できない要素である。それらはともに、個人の尊厳と国家の統一と統合性を保障する。憲法は社会革命とその達成のための民主的手段を約束した。憲法の現実には、たんなる憲法の採用ではない。それは、それ自体、実践はもとより理論においても国家の立憲主義へのコミットメントを必ずしも示すとは限らないのである。立憲主義は広い、無定形な概念である。ルイス・ヘンキン (Louis Henkin) は、以下のような立憲主義の最小限の構成要素を提示している。すなわち、憲法による政府、権力の分立、人民主権と民主的統治、違憲審査、独立した司法、警察権力のコントロール、軍の文民統制、個人の権利、及び改正規定である。

選挙による専制政治は成文憲法の下での列挙された権限を持った政府という原理よってのみチェックされる。この「法の支配」の概念の、一定の不可欠な構成要素がある。法は政府と私人の双方の行為に対して至高のものである。万人に対して法は一つである。法の支配はその機能のために、より一般的でいくぶん無定形な、規範的な法の支配の原理と独立した司法府、実践的な命令を出す権限を持った司法府を具体化し、かつそれらを表現する正当な法の制定を要求する。「結局、権利と義務は紙の上に存在するのかもしれない。しかし紙によって何の印象を受けない人もやはり収監の恐れに対して健全な考慮を払うであろう。全ての公的権力の行使は、いくつかの法的ルールの中に究

極の源を見出さなければならぬ。この原則は治者と被治者をつなぐ絆である。もし政府のこの義務が壊されれば、市民による自発的で、一方向的な法の遵守を期待するのは非現実的であろう。」

⑨ 民主主義と共和主義

強力な民主主義は同質の利益を必要とするのではなく、市民教育、相互的な行動、多元主義の社会学に依存する。制憲議会での議論は、「インドが共和国で散りばめられていた」過去の時代について言及している。インドでは、君主がいたときでさえ、君主は選出されていたか、限定されたものであった。

民主主義は単なる多数決主義より広い道德的含意を持っている。単なる多数決主義は遅かれ早かれ選挙による独裁に退歩する可能性が高い。多元主義は民主主義の魂である。「真の民主主義とは、そこにおいて多くの権力の存在が少数者の権利の尊重に依存するものにちがいない。」と言われる。「粗雑な統計学的民主主義観の余地はない。」

衝突がないようにするためには、民主的政体は、少数者を包摂する民主主義でなければならない。デ・スマイス教授は、次のように述べる。「われわれは非常に多くの国で繰り返しそれが打ち立てられるのを見てきた。新たに独立した国家の大多数において、最も控えめな自由主義的立憲主義者の期待でさえ、満たされないままであった。」「中央と地方の両レベルで権力行使への制限を受け入れることを前提にした連邦制の憲法構造もまた、全く栄える可能性はありそうになかった。さらに、国家の主要な分断要因がコミュニティ的宗教、人種、種族、言語であったならば、北アイルランドの最近の歴史が強調したように、先進国においても、立憲主義の見込みは決して明るくはない。」

社会の構造が同質である場合、民主主義は成功し、多元主義社会ではそれが難しいと考えるのは誤っている。ベンジャミン・バーバーは、次のように断言している。「強い民主主義は、同質の利益よりも市民教育によって統合さ

れ、利他主義や良き本性よりもむしろ市民的態度や参加的機関によって共通の目的や相互的行動を可能とする、市民の自己統治的コミュニティという考えに依存する。強い民主主義は、衝突の政治、多元主義の社会学、私的、公的行動領域の分離と一貫し、実際はそれらに依存するのである。」

民主主義システムの機能における重要な発展が、民主的基礎が選出されるパンチャーヤト統治機関の設立と共に拡大されたというのは積極的な側面である。第二は、国会議員や州議会議員の教育的資格的印象的、進歩的改善である。第三の重要な特徴は、立法府の社会代表性がより平等主義的になったことである。国会や州議会は、社会を代表する広さという観点からすると、正しい方向に動いている。政治的議論はますます広い基盤を持つようになってきた。

同様に印象的なのは、民主主義が国に根づいた方法である。村パンチャーヤトとナガル・パリカ (nagar palikas) の選挙に女性の議席を三分の一留保することを保障する第七三次と第七四次憲法改正は民主主義、分権、そして民主的議論のより広い基礎を提供する地方政府への更なる弾みを提供した。

憲法の制定者たちは、正義、自由、平等、及び友愛という偉大な理想に関する憲法的正義の共通の絆の内に、偉大なる多様性と多くの言語と信条を持った広大な国を統合させようとした。制定者たちは、人間の尊厳の不屈の尊重と、政教分離主義、平等、差別禁止への強固なコミットメント、貧者と弱者への不変の関心を示した。全ての階級の人々、全ての信仰に従う人々、そして特に伝統的に恵まれなかった人々全てが、全体としての国民は共に沈み、あるいは泳ぐ必要がある、最終的には繁栄と魂の救済は分かれているのではなく結合しているのだという共有された信念の下で、制定者たちは統一された憲法的な魂の救済にむけて働くために、結合すべきであるという強い信念に憲法的基礎を置くという大胆な試みを、なしてきたのであった。制憲議会の議論の間に発せられたP・ネルーの言葉は思いつく価値

がある。「われわれが全員一致で達成するもの、我々が競争によって達成するものは生き残る可能性が高い。われわれが闘争によって、高圧的なやり方で、脅迫によって、あちこちで得るものは長く生き残らないであろう。それは悪い血の試練を残すのみであろう。アクトン卿は、次のように述べる。「偉大なものは政府が指示したのではなく、政府が指示すべきであるものを発見することである。なぜならどのような指示も人間の良心に対して有効ではないからである。」」

インド連邦は不滅の連邦であるように意図されていた。州は離脱の権限を持たない。憲法中の尊重されるべき価値は、前文の偉大な言葉の中に記されている。憲法は社会的、経済的、そして政治的正義、思想、表現、信念、信仰と崇拜の自由、地位と機会の平等、友愛の促進を約束し、個人の尊厳と国家の統一性と統合性を保障した。それゆえ憲法という文書は手に負えないものである。それは三五五の条文と一二の附則を持っている。それは、「基本的特質」と呼ばれるそれ自体「内的な構造」を持っている。その規定を説明するとき、その下にあり、それに活力を吹き込み、それに生命を与える他の規定や憲法的構造の枠組みを参照する必要がある。

⑩ 成文憲法典化された、裁判所に訴えることのできる権利章典と指導原則

権利章典は、いくつかの基本的な文明的価値を多数者に対する制限として置く政治的技術である。成文憲法典化された、裁判に訴えることのできる権利章典は、一定の基本的な人権を譲渡できないものとして認め、それを「不道徳な多数者」の手の届く範囲から退けるために、自己を統治する国民によって採用された方策である。生命、自由、及び尊厳の価値は、政治的移り変わりに服するべきでない。それらは選挙の結果に依存するべきでもない。それらは、それ自体神聖で、譲渡不可能である。

インド憲法の第三編はこれらの偉大な権利を記している。第四編は第三編の切望な実現、実行を可能にし、それらに完全な意味を与える指導原則を含む。第四編は、理論的に裁判に訴えて実現できるものではない。しかし、それは第三編全体の精神に染み渡っている。「……の亡霊が憲法テキストの各ページを歩き回っていて、憲法の第四編は社会主義なきフェビアンの社会主義を表明している。」というI・ジェニングス卿 (Sir Ivor Jennings) の皮肉にもかかわらず、憲法はヒューマニズム、耐久性と高次の価値を求めている。

① 憲法の運用——経済的、社会的変化

インドは独立以来、人間の発展の多くの次元に関する重大な成功を記録してきた。たとえば重要な変化は、社会的領域でも見られる。ここではアフアーマティブ・アクション、政治組織、集団的流動化が次第に多くの社会的後進コミュニティの、とりわけ指定カースト (Scheduled Castes) や指定部族 (Scheduled Tribes) に属するものと分類される人々の間で、地位と立場を変化させている。同様に印象的なのは、民主主義が国に根づいた方法である。村パンチャヤトとナガール・パリカの選挙に女性の議席を三分の一留保することを保障する第七三次、七四次憲法改正は民主主義、分権、そして民主的議論のより広い基礎を提供する地方政府への更なる弾みを提供した。いくつかの積極的变化は草の根レベルで感じられ始めており、女性は以前よりはるかに大きな自由を享受し、ますます多くの女性が公的決定に参加し、何千もの自助グループ、自発的組織、そして市民社会の指導者たちが批判的な発展行動に従事している。

市場経済は、分配の平等にそれ独自の消極的なインパクトをもたらししている。それは受け入れられないレベルの経済的不平等を生み出しうる。インドで最も貧しい人々の二〇%の収入と消費のシェアは九・二%であるのに対し、最

も富裕な人々のそれは三九・五%である。これはおそらく現代市場経済のパターンでもある。

同様に、一九九二年～一九九三年と一九九八年～一九九九年の間での基本的健康へのアクセスの改善はほんの少ししか見られなかった。例えば、積極的な成長の記録にかかわらず、人々の生活の質において知覚しうるほどの、重大な改善はなかった。最近数年、幼児の死亡減少率の顕著な落ち込みが見られた。また、最近数年のよりよい成長の記録にかかわらず、ジェンダー間のギャップを埋める点に関する進歩は緩慢であった。一九九一年と一九九七年の間、女性と男性との間の読み書き能力の差はほとんど縮められなかった。

⑫ 経済的実力

しかしながら、著しいのは、生産の拡大と多様化である。新たなテクノロジー、現代的経営、科学、医学、工学、及び情報テクノロジーの進歩は広範な商品とサービスの国内生産を増加させた。特に重要なのは農業生産の増加であった。一九五〇年～二〇〇〇年に、小麦生産は一〇〇万トンから七五六〇万トンにまで上昇し、米の生産は三五〇〇万トンから八九五〇万トンにまで上昇した。これは一九六〇年代初期まで食物援助に依存していた国にとっては平凡な業績ではない。同様に、産業、サービス両部門において急速な拡大が見られた。産業生産の指標は一九五〇年～一九五一年には七・九であったが、一九九九年～二〇〇〇年には一五四・七にまで上がった。発電量は五一億キロワット時から四八〇七億キロワット時にまで上昇した。

この経済的拡張はインドのGNPの安定した、印象的な成長に貢献した。一九五〇年以来、四年を除いて毎年GNPのプラス成長率を享受した。特に顕著なのは、一九八〇年代中期以降の高い成長率、一九九一年の経済改革の開始以降のさらに高い成長率である。慎重な財政、経済的運営によって、インドは多くの東アジア諸国が一九九〇年代半

ばに経験した財政危機を避けることに成功した。それどころか、インドのGNPは、四・八%の成長を見た一九九七年～一九九八年を除いて一九九四年～二〇〇〇年に毎年六～八%上昇した。

結果として、一九九九年～二〇〇〇年のインドの一人当たりの国民純生産（NNP）は一九五一年におけるその二・七五倍以上だった。一九八〇年以前、一人当たりの収入の毎年の上昇率は約一・二%だった。そのとき以来、重大な変化があった。一九八〇年代の前半、一人当たりのNNPは二・四%上昇した。一九八五年～一九九〇年には平均して毎年三・二%上昇した。一九九〇年代初期の財政危機は一人当たりの収入の成長率の落ち込みを目にしたが、すばやく回復された。一人当たりのNNPは一九九三年～一九九四年と一九九八年～一九九九年との間、毎年平均四・八%上昇した。

インドでは、産業は一九九九年に三三〇〇億ルピー（七七億ドル）を生み出した。それは一九九〇年の一五倍のレベルであった。ある研究の見積もりによれば、二〇〇八年までに、情報テクノロジーがインドの輸出の三〇%、GDPの七・五%を占めることになる。ソフトウェア産業における雇用は一九九八年の一八万人から二〇〇八年には二二〇万人にまで上昇し、インドの正式な雇用の八%を占めることになるの見積もられている。

情報とコミュニケーション・テクノロジーは、サービスがある国で供給され、別の国に伝えることを可能にする。ことよって、新たな外注の機会を生み出している。テレコミュニケーションやデータ・ネットワークによって伝えられるそのサービスは、クレジット・カードの管理、保険金支払い要求、商業上の給料支払簿、消費者や財政的、人的資源の管理を含む。全世界規模の外注市場は一〇〇〇億ドル以上に値し、フォーチュン紙ベスト五〇〇社のうち一八五社がインドのみにソフトウェアの発注を外注している。インドは今、ソフトウェアを輸出する一二五〇の会社を

擁する。

インドの英語教育による工業技術専門学校は一年に七三〇〇〇人以上の卒業生を生み出している。(特に高速リンクと十分なバンドの広さを持った国際的なゲートウェイなどの) インフラへの投資によって、政府は新たな経済におけるインドの地位を發展させるのを助けた。これらの努力は人間の發展とそれに見合った成長の長期的利益を生むであろう。

二〇二〇年までに、インドは一人当たりの収入においてトップ一〇の一つになり、購買力平価において三位になるであろうという経済的予測がなされている。また、二〇二〇年までに、インドは最大のソフトウェア開発者になり、教育、遠隔医学、災害管理、気象学、遠隔探知の可能性を多に高める宇宙テクノロジーにおいて主導的地位にあるであろう。

⑬ 不安な特徴——高まりつつある所得不均衡

全体的な所得不均衡と不平等は実に大きなものである。

- (a) 一九九三年、世界の一〇%の最も貧しい人々が一〇%の最も富裕な人々の所得のほんの一・六%しか持たなかった。
- (b) 世界の中で一%の最も富裕な人々が最も貧しい人々の五七%と同じだけの所得を受けた。
- (c) アメリカの一〇%の最も富裕な人々(約二五〇〇万人)が世界の四三%よりも大きな合計所得を受けた。
- (d) 世界の人々の約二五%が(購買者平価アメリカ・ドルで)世界の収入の七五%を受けた。
- (e) 一九九八年、全世界的な健康に関する研究に費やされた七〇〇億ドルのうち、ほんの三億ドルだけがHIV／

AIDSの研究に費やされ、一億ドルがマラリアの研究に費やされた（いずれも途上国の問題である）。

(f) この態度は一九七五年～一九七六年に開発された一二三三の新たな薬のうち、ほんの一三だけが熱帯地方の病気に関わっていたという事実を反映されている。

一九九九年の人間の発展に関する報告（The Human Development Report (1999)）は国家間で増大する不平等について言及している。そこには次のようにある。「国家間の不平等もまた増大している。最も富裕な国に住む世界の国民の五番目までと最も貧しい国の五番目までの間の所得のギャップは一九六〇年には三〇対一、一九九〇年には六〇対一、一九九七年には七四対一であった。」

一九九〇年代の後期までに、最も高い収入の国々に住んでいる世界の国民の五番目までが以下のものを持っていた。

- (a) 世界のGDPの八六%（最下位から数えて五番目までは僅か1%）
- (b) 世界の輸出市場の八二%（最下位から数えて五番目までは僅か1%）
- (c) 外国の直接投資の六八%（最下位から数えて五番目までは僅か1%）
- (d) 今日の基本的な通信手段である世界の電話線の七四%（最下位から数えて五番目までは僅か1・5%）

積極的な成長の記録にかかわらず、人々の生活の質において知覚しうるほどの、重大な改善はなかった。インドの低いレベルの人的発展は広範な人間の喪失の永続化を反映している。成長の記録にかかわらず、インドの人的貧困の残務は実に莫大なものである。五〇年の終わりに、人的貧困は、いまだかなり残存しており、人的喪失の残務は莫大である。

——インドにおける人間の喪失の程度——

- (a) インドは人間発展指標で一二八位に位置する。それを下回るのはほんの四五国のみである。
- (b) 平均寿命は一九五〇年～一九五一年の三二歳から六三歳に上がっていると推定されている。しかし、それは日本より一七歳、スリランカより一〇歳、中国より七歳低い。
- (c) 男女の間、州の間、地方と都会の間で、平均寿命に大きな差がある。
- (d) インドの二億六〇〇〇万人が所得貧困ライン以下で生活している。
- (e) ほぼ三億八〇〇〇万人が読み書きができず、そのうちほぼ三分の二は女性である。
- (f) 出産をおこなう世代の五二％の既婚女性が貧血症に苦しんでいる。その比率はケララ州では二三％であり、アルナーチャル・プラデーシュ州では八六％である。
- (g) ほぼ一一人の女性が出産時、あるいは妊娠に関わる原因のために死亡する。それらのほとんどは避けることのできるものである。

⑭ 公的財政と公的支出

インドの公的財政の状態は、急速な成長と低いインフレーションとほどよい外為準備高の状況にかかわらず、依然として心配の種である。インドの財政赤字はGDP五・六％にのぼり、世界で最も高い国の一つである。中央と州政府の赤字を合わせたものは、一九九〇年～一九九一年の九・二％から一九九三年～一九九四年の六・八％に減退した後、一九九八年～一九九九年には八・五％にまで上った。大部分の社会的セクターの支出は州政府の歳入からきている。しかしながら、たいいていの州の財政状況はよくない。多くの州は深刻な赤字に直面している。これらの赤字を減らす中央政府からの圧力は非常に大きなものである。まさにこのことから、州政府は社会的セクターへの支出を削減して

いる（しかもたいてい不適当なときに）。実際、州が教育や健康などの社会的セクターに投資するときのみ、将来的にそれに見合った、より高い成長率を維持する可能性がある。

二〇〇一年二月二十八日の予算演説で財政大臣が言及した中央と州の政府の財政赤字を合わせたものはGDPの一〇%にまで及んだ。中央の税や補助金のうち州のシェアを支払って、利子の支払い、防衛、主要な補助金、そして年金に対する支出にあたる中央の消費を満たした後で、中央政府の手に残る金額は一二〇〇億ルピーであり、帳尻を合わせるために一兆一一〇〇億ルピーの借入れを必要とした。さらに、財政大臣によって描かれた憂鬱な像は、これらの借り入れの七〇%を非生産的な支出に充てなければならなかったということである。

財政赤字のやりくりそれ自体を専ら目的とすることによって、社会的セクターに対する割り当てがより低くなるという例が多く見られるようになった。不幸にも、州政府はこのような削減の人間の発展へのインパクトを理解していない。多くの政策立案者は、実際、これを政府が基本的人権を市民に保障する義務を放棄する機会とみなしている。

貧しい人々やその他の社会的に不利な立場にある集団はこのような削減によって最も悪い影響を受けている。州の財政赤字は、一九九一年～一九九九年に三二%から三・六%にまで上った。一九九八年～一九九九年、州の予算赤字は一九九〇年～一九九一年のレベルを下回り、それをチェックするために真剣な努力がなされなければ、それが継続する可能性が高い。一九九三年～一九九四年と一九九七年～一九九八年との間、ウッタール・プラデーシュ州の財政赤字は州GDP四・五%から八・六%に、ビハール州では四%から六・二%に、オリッサ州では五・七%から六・三%にまで上昇した。

公的支出はインドの貧困の減少に重要な役割を果たしてきた。一九七〇年代半ばから一九八〇年代終わりまでの所

得の貧困の顕著な減退は公的支出の鋭い上昇と一致していた。一九七六年と一九八〇年代初期の間、現実の一人当たりの発展支出は毎年六％上昇した。それはまた、貧困除去への政治的コミットメントを高める宣言といくつかの新たな貧困対策プログラムの導入と一致する時期だった。国有銀行は貸付の四〇％を小農家、小商業、職人のような優先部門に割り当てることを求められた。新たな雇用創出と資産創出プログラムが導入された。その時期はまた、農村部の非農業的雇用のかなりの上昇もあり、実質賃金は急カーブを描いて上昇した。

貧困緩和のための政府支出は、所得成長よりも際立って、強い「しずくのような」特徴を持っているように思われる。所得の貧困を減らすことに成功したほぼ全ての州が貧困緩和プログラムにかなりの投資をしてきた。政府の支出の大きさが問題であり、また、支出の効率性が問題である。秘密の漏洩、損耗、腐敗、そして非効率性が貧困の減少へのインパクトを大きく減らすことは否定できない。公的支出の効率性を改善するために存在する甚大な範囲は、急速に人間の貧困を減らし、発展プログラムの実行と運営の重大な改善をもたらす潜在的な可能性の存在を示している。

しかしながら、貧困緩和のための公的支出の最近の傾向は、不安なものである。一九九〇年～一九九一年と一九九六年～一九九七年との間、中央政府の支出は、現在の市場価格におけるGDPのパーセンテージとして見ると、一八・一％から一四・三％にまで落ち込んだ。しかしながら、この期間に、社会的セクターへの公的支出（教育、健康と家族の福祉、水の供給、衛生、家屋、社会福祉、栄養、農村地域での雇用、最小限の基本サービスを含む）は全体の支出に対する比率として見ると、七・七％から一〇・五％まで上昇した。州による実質的な一人当たりの発展支出は一九八〇年～一九八一年の二〇七ルピーから一九九五年～一九九六年の三六七ルピーにまで上がった。しかしながら、厄介なことは、この期間に、非発展支出の倍数としての発展支出が一九八〇年～一九八一年の三・二から一九九五年～

一九九六年の二・一にまで落ち込んだことである。

一四州全てを合わせると、州の計画支出には減退が見られた。そして、これはおそらく新たな生産能力への投資の増加の多くが計画の歳入の構成要素なので、このことは新たな生産能力への投資のさらに大きな減退を隠している。微妙な増加が見られたラージャスタン州を除いて、その他全ての州で計画支出のレベルに減退が見られた。その落ち込みはビハール州で最も大きかった。

⑮ 第三世界における貧困——神話と現実

第三世界の経済状況は疑いなく険しい姿を示している。発展途上国における貧困は現実的でひどいものである。北閩、西洋と非西洋間の全世界的な富のとてつもなく大きい不均衡は現実である。ある経済学者は次のように指摘している。「最も貧しい国でさえ、貧しい人々は貯蓄をおこなう。貧しい人々の間の貯蓄の価値は、実際、計り知れないものである。それは一九四五年以来、世界を通じて受け取られた全ての他国からの援助の四〇倍である。」彼によれば、主な障害はこれらの貧しい人々の資産や資源は文書にされず、それゆえ信用を得るために利用できないということである。もしアメリカが他国への援助のための予算を国連によって勧められている数字である、国家の収入の〇・七%にまで上げれば、最も富裕な国がすでに所有する富を世界の貧しい人々に移すのに一五〇年かかるであろう。彼は次のように言う。「反対に、西洋では、全ての土地、全ての建物、全ての機器、在庫品が、これら全ての資産を残りの経済と結びつける広大な隠されたプロセスの目に見える印である、財産に関する文書に表されている。統一的で正式な財産制度がなければ、現代市場経済は考えられない。われわれの見積もりによれば、第三世界と旧共産主義諸国の貧しい人々が保持してはいるが法的に所有されたとはみなされない不動産の全体的価値は少なくとも九兆三〇

〇〇億ドルである。これは熟考に値する数字である。九兆三〇〇億ドルは、アメリカに流通するお金全体のほぼ二倍である。それはほぼ世界の二〇の最も発展した国の主な株式取引（ニューヨーク、東京、ロンドン、フランクフルト、トロント、パリ、ミラノ、ナスダック、その他いくつか）に掲げられる全ての会社の全体の価値に等しい。それは一九八九年以降一〇年の全ての第三世界と旧共産主義諸国への直接の外国の投資全体の二〇倍以上であり、過去三〇年の世界銀行の全ての貸付の四六倍であり、同じ時期における、全ての先進国から第三世界への全ての発展援助の九三倍である。」

最も貧しい人々について語るとき、彼は次のように言っている。「『国際的貧困』という言葉は、あまりにも容易に、カルカッタの道路わきに眠る極貧の人々と、砂漠の上で飢える空腹のアフリカの子どものイメージを想起させる。これらの光景はもちろん現実のものであり、何百万もの、われわれの仲間の人間が助けを求めており、実際に助けに値する。それでもやはり、第三世界の最も残酷な像は最も正確なものではない。さらに悪いことに、そのような像は、社会の富の大部分を創造するために、想像しうる全ての障害を乗り越えた少数の人々の努力による成功から注意をそらすものである。より真実らしいイメージは、苦勞して自らと子どものために家を建てるために貯蓄したり、誰もできるとは思わなかったところに企業を興したりしている男女を描くであろう。このような英雄的な起業家を全世界的な貧困の問題に寄与したものととして特徴づけるのは腹立たしいことである。彼／彼女らは問題ではなく解決なのである。」

著者はまた、彼によれば何百万もの人々を興奮させたメッセージを伝える物語を語っている。「それは、財宝を求めた場合のみ、想像できないほど富裕になるということを預言者によって約束されたインドのある商人についての話

である。商人は世界を旅して、結局年をとり、悲しみながら、打ち負かされて戻ってきた。彼が自分の捨てた家に再び戻ったとき、一杯の水を要した。しかし、彼の土地にある井戸はふさがってしまっていた。疲れ果てた彼は鋤を取り出し、新しい井戸を掘った。そしてすぐに世界の最も立派なダイヤモンドの鉱脈である、ゴルコンダを掘り当てた。」彼は言う。「第三世界のリーダーはお金を求めるために、世界の外国の省庁や国際的な財政機関をさまよう必要はない。もしわれわれがどのようにすれば資産を生きた資本に変えることができるのかという不可思議を解明することさえできるならば、最も貧しい近隣や貧民街の真ん中に、全て利用する準備のできた、何エーカーものダイヤモンドとは言わないまでも、何兆ドルもが存在するのではないだろうか。」

⑩ 行政府の機能

行政府（執行府）は、大臣会議の形態をとっている。議会制民主主義においては、大統領制と違って、国家の二つの組織である行政府と立法府の、ある程度の融合が存在する。責任政府の原則は制度的な含意を持っている。内閣制度の慣行は次のようなものである。(a) 内閣の構成員は原則として議員である、(b) 内閣の構成員は必然的にある一党のみによる、あるいは連立政権の与党の議員である、(c) 内閣構成員は、国会や国が大臣や内閣全体から信任を撤回しない限りにおいてのみその職を保持する、(d) 内閣は他の政府組織に対して統一体として行動し、このことが首相の同僚に対する一定の優位を含意する。連帯責任の原則は大臣が政府の行動について、一体として応答することを意味する。それは全ての問題について集団的決定を要することを意味するものではない。通常、内閣は立法府の多数党（あるいは多数派の連立政党）からつくられる少数人の組織である。インドでは、何年にもわたって、連邦でも州でも、内閣の大きさは増大する傾向があり、政府のコストと不器用さを非常に増加させてきた。明らかに自暴自棄に

なつて大きな内閣に訴えている現在の時点においては、内閣の大きさを限定する法や国会の慣行がより一層望ましい。政党の構成員や支持者にその他の政治的報酬が渡ることもある。公益、行政の効率性、国庫に対して引き起こされる害の大きさは、実際、計り知れないものである。このことは、ますます今日の、広範囲にわたる政治的文化になつてゐる。

終身の公務員もまた、巨大な構造である。給料、臨時収入、その他の職務上の利益はとても大きなものなので、社会的インフラ、社会的安全、健康、そしてその他の社会の必要に対しては、ほとんど何も残らない。健康、教育、そして社会的安全のための財政的割り当ては、GDPのパーセンテージから見ると、みじめなほど低い。国家の資源の流動化は、落胆させるような像を示している。龐大な税の漏出がある。行政府は特に公共事業において、敏速な効率のサービスを市民に対して改めて保障することをしなかつた。市民は十分なシステムの下で生活することを保証されていない。大衆の不平救済メカニズムは弱体である。市民憲章とオムブズマンの制度 (Citizen Charters and Institutions of Charter Ombudsman) は、まだ始まつていない。委員会の報告は、国家組織を悩ますこれらの問題のいくつかを取り扱う。

⑰ 国会制度——その改革

憲法、国会改革に関する議論は長い間猛威を振るつてゐる。時に、これらはまた、政治運動の一部になつてきた。固定的な国会の会期、比例代表制、多数代表制の変化、棄権、選挙への国家的助成、選挙資格剥奪、離党禁止手段などの考えが全て果てしなく議論されてきた。

国家組織は連邦制であるが、政府の制度はウェストミンスター・モデルと呼ばれるイギリスのパターンにならう

「議院内閣制」である。議院内閣制においては、立法府と行政府との間の厳格な権力分立はない。実際、それらの権力の厳格な分離ではなく、それらの融合を含む。行政府は立法府の多数派から形成され、そのプログラムを自動的に擁護してもらうことを期待する。プログラムの成功や失敗の責任は明確であり、確認しうる。

インド憲法は行政府が立法府から独立して、それに対して責任を負わない「大統領制」とは違ったものとしてこの議院内閣制を採用した。憲法の下でのインド共和国の大統領の地位は実質的にアメリカ大統領とは異なっており、イギリスの女王に似ている。ある学識ある裁判官は表現力豊かな川の比喩を用いて次のように言った。「ポトマック川ではなく、テムズ川がヤムナ川の流れを豊かにする。」インドの大統領は「国家を代表するのであって、国家を統治するのではない。彼は国家の象徴である。」

インドの最高裁判所は、内閣制度の性質を扱う際に、次のように述べた。「インド憲法は実際、絶対的な厳格さをもって権力の分立原理を認めているわけではない。わが憲法は、構造上連邦制であるが、イギリスの議院内閣制に倣っている。イギリスの議院内閣制においては、行政は政府政策の形成とそれの法への転換に第一次的責任を持つと思われている。ただし、この責任を負うことに先立つ条件は国家の立法部門の信任を保持することである。……それゆえ、インド憲法において、われわれはイギリスの行政府と同様のシステムを有する。そして、大臣会議は、現在のところ、立法府の構成員からなり、イギリスの内閣のように、『国の立法府と行政府をつなぎ合わせるハイフン、それらを結び付けるバックルである。』……内閣は、現在のところ、立法府の多数派から成り、それ自体、事実上、立法府と行政府の機能の両方をコントロールする。」

⑱ 国会と州議會——その改革

国会と州議會は、選挙制度の本来的な弱さのため、眞の代表としての特徴を獲得していない。第一三回衆議院選挙は、有権者全体の僅か二七・九%しか代表していないし、最近のウツタル・ブラデーシユ州議會は有権者の僅か二・二%しか代表していない。公正かつ公平な選挙制度は、民主主義の成功のかぎである。政治生活と選挙の腐敗はあらゆるところで見られる広範囲にわたる腐敗の根源である。選挙改革と、政党とその内部の民主化の改革は、いづれも並外れた仕事であり、不可欠な救済策の一部である。政治家と官僚の癒着は行政の信頼性を侵食してきた。規律のない、樂觀的な政治的同盟の繰り返し、離党と再離党が政府の安定性を侵食する。政治的不安定と短命な政府がもたらす行政、経済上のコストは甚大なものである。

不当な行政は、国民の創造的エネルギーを麻痺させ、人々とその毎日の生活を、ますます非法的システムへと押しやっている。樂觀的で、利己主義的な政治家や政治家、ますます増えつつある政治家と犯罪者と官僚の癒着のために、この国の政治的気候は害され、その結果、非常に大きな選挙、政治、官僚の腐敗がもたらされている。広範囲にわたる価値の退化がある。第一の要件は民主的機関への信頼の回復である。このことは、国際関係における緊急の問題、国の統合性と安全の問題、発展と経済の問題を取り扱うことのできる、強く、啓発された国家的リーダーシップを必要とする。この報告は、特に前科を持つ人々が国会や州議會に参加することへの切望を扱うという重大な問題に関係して、これらの問題のいくつかに焦点をあてる。

国会と州議會の構成における最初の重大な発展は、それらの中におけるますます高まりつつある教育のレベルである。第二の重大かつ印象的な特徴は、立法府における社会のエリート層が、最近ますますより低い階層にいた普通の

人々に道を譲っているということである。立法府の構成は正しい方向に動いている。しかしながら、注意を要する消極的要因はパンチャヤトと立法府の代表機関としての性格である。……独立から五〇年以上経っても、パンチャヤトや議会の代表機関としての特徴が薄いことは心配の種である。この情勢は実際、一部には選挙という市民的義務を果たさない投票者の数を反映しているが、それ以上に、現在の多数代表制の生来の欠点を反映している。いくつかの場合には、供託金を失ったであろうと思われる人々が、候補者の中で最高の得票を得たために、当選を宣言された。委員会は、これらの問題や、選挙システムのプロセスと結果に関するその他の関連問題を検討し、一つの勧告をおこなった。選挙プロセスにおける驚くべき暴力の増大と、お金の影響は大きな心配の種である。それは、民主的システムの生存そのものを脅かす。

⑱ 責任対安定

大統領制と違って、議院内閣制は、責任に力点を置く。責任に対して安定が勝ることを強調すれば、国会と内閣との政治的関係のような一定の基本的前提は否定され、首相の職は大統領化される。実際、イギリスにおける「かつてないほど大きくなっている首相権限」について、ある論者は、「イギリスは今や準大統領制的政府を持っていて」「首相は大衆の注目の的であり、政府権限が集中する一点になってしまった。」というコメントを述べている。そのような議論は、暗に、安定性志向の議院内閣制の傾向を認めている。アメリカ二百周年記念雑誌で書かれた論文の中で、アーサー・M・シュレジンガー Jr. は次のように述べていた。「議院内閣制は、権力の分立よりもむしろその融合によって定義することができる。行政府は立法府の多数から選出され、そのプログラムの自動的制定をあてにすることができる。誰も成功、失敗について責任がどこにあるかを疑わない。しかし議院内閣制は、形式上、立法の至高性を

前提にするが、実際にはそれはほとんど攻撃しようのない立法府に対する行政府の優越を保証している。」

議院内閣制においては、もし責任と安定との間に衝突があれば、後者が必然的に屈しなければならぬ。しかし、責任性と安定性は必ずしも、常に衝突するものであるわけではない。樂觀主義的な政治において個人的な野心によって生み出される不安定や規律のない欠点に対しては、備えが必要だろう。政治的安定は、生じうる二つのコンテクストの中で見られなければならない。まず、全世界的なコンテクストにおいて経済を管理する際、合理的な程度の安定を持った政府と強い統治が重要である。第二に、政治的不安定の経済的、行政上のコストは受容し得ないレベルに達するかもしれない。政治的不安定の経済的コストについて、ある学者は次のように書いている。「短命な政府とその崩壊がインド経済に対して生むコストはとても高い。先行きの不透明が、外国投資家、さらには国内投資家による投資の決定の延期を導く。外国の直接投資も延期される。政府の決定行為の麻痺もまた、公的投資を遅らせる。これらの当然の結果として、経済的成長が遅れることが予期される。経済的影響は、経験上示されているように、かなり大きなものでありうる。したがって、毎年のGDP成長率の対前年比の落ち込みはデサイ及びC・スイン政府が崩壊した一九七九年～一九八〇年、一〇・七%であり、V・P・スイン及びC・シェーカー政府が崩壊した一九九一年～一九九二年には四・六%であり、デーヴェ・ガウダ政府が崩壊した一九九六年～一九九七年には一・八%であった。これらの数は大きいものではあるが、驚くほどではない。全体投資の半分の、三ヶ月の延期は一六%の投資の落ち込みを意味する。これによって、容易に1%の成長率の落ち込みが帰結しうる。今日の貨幣価値で言うと、これは、およそ一五〇〇億ルピーの所得の損失である。もし政治的不安定がより長く続くなら、損失はより高くなる。これは即座に生じる損失である。将来の効果も含めれば、損なわれる価値は何倍にもなるであろう。」

このような不安定の主張に同意しない者もいる。それらの人々の指摘によれば、一三回中、ほんの五回だけ衆議院は会期終了前に解散されたにすぎず、独立以来五三年間、わずか四人の首相が四〇年間統治し、そのうち二人は合わせて三〇年間統治した。一つの政党のみが五〇年のうち、四五年間権力の座にあった。

⑳ 首相の存在

内閣制度の下での首相の重要性と影響は常に増している。「大統領制」について語る人々にとって、批判者の答えはますます高まりつつある首相職の「大統領化」である。ウォルター・バジヨットは、次のように述べた。「国の立法府と行政府をつなぎ合わせるハイフン、それらを結び付けるバックルは大臣会議である」。しかしバジヨットの『イギリス憲法』の序文の中で、クロスマンは、ますます高まりつつある首相の存在の重要性に言及して、次のように述べている。「国の立法府と行政府をつなぎ合わせるハイフン、それらを結び付けるバックルは」一人の人間、すなわち首相である。「彼の、自らの内閣を選任して、自らの意思で大臣を解任する権利、内閣のアジェンダを決定し、草稿なしでなされる決定を宣言する権限、院内幹事長を通じた官職任命のコントロール、これら全てのことが一八六七年以前に、大統領に近い権限を首相にすでに与えていた。そのとき以来、彼の権限は、最初に彼の個人的支配の下での党機構の一極化によって、安定して増大した。」

イギリスの内閣と下院の解散を勧告するその権限について語る際、C・F・ストロングは、次のように述べている。「ウォルター・バジヨットが鋭く指摘したように、内閣は生き物であるが、他の全ての生き物と違って、創造主、すなわち下院を破壊する権限を持っている。なぜなら、もし内閣が下院で敗北すれば、それは辞職する代わりに、女王に自らが依拠する下院を解散するように助言できるからである。そのとき、有権者は訴えかけてくる内閣の構成員を

送り出す政党を再び多数派とするかどうかを決定する。」しかしインド憲法の下では立場が異なるとされている。

②① 司法部

インドは連邦制をとっているが、統一的な司法部を擁している。連邦と州で別個の裁判所システムはない。単一の裁判所システムは、連邦と州において法の適用をおこなう。成文憲法は国家の異なった組織の権限を定義する。行政府、立法府、司法部の各機関は、割り当てられた独自の役割を持っている。各機関は、自らに割り当てられた領域において至高である。しかしながら、議院内閣制の下では、二つの国家の組織、すなわち行政府と立法府の間の融合が見られる。立法府は行政府の機能を監視し、公的支出に対して立法的コントロールをおこなう。成文憲法の下での政府は、列挙された権力の一つである。連邦制の下では、かなりしばしば、連邦と州の間の権限境界設定の問題が党派的に中立な者によって定められる必要がある。立法府と行政府の権限の限界に関する問題も同様である。必然的にこのような問題に決着をつけ、行政府と立法府の権限の範囲と限界を解釈し、定義する何らかの権威がなければならぬ。憲法の下では、その権限は司法部に与えられており、憲法上の抑制と均衡が保障され、それぞれの政府部門権限の限界に触れる紛争に決着がつけられる。この仕事は不可欠と云っていいほどのものである。もし司法判断可能なエントレンチされた憲法上の権利章典が付け加えられれば、司法部の役割はより重要な特性を帯びる。民主主義は政治的英知の最も完璧な作品であると言われる。しかし、この壮大な機械が中心点とするのは平等原則である。法の支配は民主主義的な機械を動かす力である。

しばしば発生するもう一つの議論のテーマは、憲法裁判、司法審査、司法積極主義に関わる。エントレンチされた司法判断可能な権利章典の編入でさえ、結果として選挙された立法府から司法部へと権限をシフトさせることによつ

て、権力を、国会の行為を覆すことのできる「選挙されない、責任追及不可能な、エリート集団、すなわち裁判官」に委ねることになるといふ民主的理論に基づいて、攻撃されたのであった。非難される法や行政政策と権利章典との不一致を確認し、決定する権限は、それ自体、参加、代表、責任という民主主義の最も基本的な三つの要素に反し、裁判官はコミュニティに責任を負うことなくこのような権限を行使すると言われる。「司法積極主義」は、統治プロセスに干渉することをほとんど正当化することがないと主張される。

このような司法の権限は立法府から裁判官へと権限をシフトし、このようなプロセスが司法府の政治化の可能性に満ちることになるとも主張された。このプロセスについて、あるアメリカの論者は次のように述べる。「裁判所について不平を述べるよくあるやり方は、現代の裁判官と金ピカ時代、あるいは少なくともそれほど光沢を失っていない時代の裁判官とを比較対照することである。多くの人々は、昔の裁判官は異なっていたというぼんやりした印象を持っている。当時の裁判官は『先例に従ったり』、『法をつくるのではなく、法を適用し』ていた。そのような見方については多くの言うべきことがある。司法による法形成の慣行は、確かに今世紀、特に過去四、五〇年で目を見張るほど加速した。それでもやはり、全体としての真実はいくぶん、より複雑である。」司法の謙抑の必要性について、ある著者は次のように言っている。「法において、誘惑の瞬間は選択の瞬間である。そのとき、裁判官は面前の事例において、自らの強く保持する見解、自らが政治的、道徳的責務であると考えるものが法令や憲法規定の中に具体化されていないと悟る。そのとき裁判官は、自らの正義とアメリカの統治形態の遵守との間で選択をしなければならぬ。しかし、公平でありたいと思う願望（その性向は自らにとって明白であるように思われる。）は、やむにやまれぬものである。一方、憲法的プロセスの概念は抽象的であり、かなり単調なものであり、それが勧める禁欲は満足の

できないものである。このとき、誘惑に屈することは緊急の人間的問題を解決する。そしてわずかな亀裂がアメリカの基盤に生ずる。裁判官は、立法府が支配すべきところで支配を始めているのである。」

しかし、権利章典と司法積極主義はここに存在する。憲法裁判は避けがたい立法的要素を持っている。しかし、そうであるならば、それは偉大な英知とその高次の権限を行使する際に、自らの偏見を原理に組み込むことのないように、裁判官の側で抑制することが必要である。「司法審査権限のかけがえない価値は、それが憲法上の権利に与えている保護にある。」学識のあるアメリカ連邦最高裁判所裁判官は次のように述べた。「連邦の裁判所への大衆の尊敬を維持し、司法審査の反多数決主義的含意と連邦政府が拠って立つ民主的原則の平穏な共存を許してきたのは、無定形な、大雑把な政府の監視ではなく、この役割である。」

憲法半世紀の運用は、司法府の機能に関する多くの問題を生んできた。それは上級の司法府への選任という困難な問題から、裁判所の機能不全や裁判の遅延の問題にまで至る、広範な問題が生じてきた。誰が裁判官を任命すべきか。裁判官は「裁判官の裁判官」になるべきか、「国民の裁判官」になるべきか。司法府の構成は社会の多元性を反映すべきか。特に困難なものは、裁判システムの半崩壊、遅延、高まるコストという慢性的で繰り返し起こるテーマであった。法のひどい不確かさが、平等で、予測可能な、そして生産的な正義を挫折させてきた。

発展した紛争解決システムをもった全ての国々では、訴訟プロセス全体を通過する事例の割合は、比較的低い。ほとんどの訴訟、あるいは潜在的訴訟は訴訟前、あるいは公判前に解決される。しかしながら、インドでは、裁判所での全プロセス、あるいはその階層制度を通過する事例の割合はかなり高い。仲裁、介入、調停などや、補助的裁判サービス、中立的評価、積極的な case flow management などの裁判外紛争解決 (ADR) のメカニズムを利用しう

るかどうかを考える必要がある。

② 選挙制度

定期的で、公正で、自由な選挙は立憲民主主義に必須のものである。それは、国家を国民の生活に触れる極めて重要な問題についての議論へと引き寄せる。しかし、選挙プロセスの純度に対する幻滅の念がますます高まりつつある。腐敗と刑法犯の発生がそのプロセスを墮落させてきた。

独立五〇年記念式典で、議員たちは次のように誓約をおこなった。「国会その他の立法組織がバランスのとれた、有効な民主主義の機関になり、さらに、政治生活と政治プロセスが刑法犯の発生を含む望ましくない外的要因の管理への有害な影響を免れるように、意味のある選挙改革が実行されるべきである。また、国会やその他立法機関の自由、権威、そして尊厳が保障され、高められるほどまでに、公的生活でのさらなる透明性、誠実さ、そして責任の明確化を保障するために継続的で前向きな努力がなされるべきである。さらに、全ての政党は国家組織から刑法犯の発生やその影響を取り除く目的を達成するための全ての手段に着手すべきである。」

諮問書資料の中の提案は、いくつかの鋭い反応を含めた多様な見解を呼び起こしてきた。たとえば、五%や一〇%以下のような票しか得ていない政党がそもそも代表の資格を持つのかどうかに関する提案に対して、集中的な批判があった。もしそのルールが用いられるなら、現在のところ、衆議院において合わせて約三〇〇議席を占める会議派とBJPという僅か二つの政党しか資格を持たなくなってしまう、二四五議席を占める残りの政党は「強奪者」とみなされることになってしまう、という主張がある若い研究者によってなされた。このようなルールは、国民的な民主的討論の中に意味を見出す地域的、社会的、その他の正統な力を無視することになるであろう。イギリスでさえ、二党

制は減退しており、トップ二党が得票に占める割合は数年で顕著な落ち込みを示している。

国会と州議会の代表としてのイメージを改善するのに必要と考えられる五〇%十一票の要求に関してですら、大衆から出される返答の中に一定の批判があった。

国際的慣行や国連によって採用されている慣行として、投票の結果に「安定多数」を求めるといふ異なった文脈で、その返答は五〇%十一票を望ましい基準として示した。このことに関して、カナダのある大臣は次のように述べている。「要するに、カナダの慣行、国際的慣行、国連の慣行が一致して示しているところによると、主権への接近に関する投票の問題で絶対的な投票の多数、すなわち五〇%十一票は、明確な多数であるばかりではなく、民主的で、不変であり、普遍的なものとして認められなければならないルールを表明している。」

ドイツ・モデルとインドの状況との関係に関して、批判者はデイビッド・ヴィレッツ (David Willeis) の次の意見に依存している。「われわれは、大陸諸国と異なる歴史を持っており、わが憲法に大陸諸国のものとは異なった姿を与えている。自らの伝統を持つ異なった国々が異なった憲法的枠組みを持ちうることは、かなり合理的である。ドイツ憲法がドイツ人にとってうまく機能することは、われわれがそれをこいन्दで持つ理由にはならない。」

②③ 政 党

ヘルマン・ファイナーは、バークの政党の定義を「すべての人々が同意する原則に基づいて、共同の努力によって大衆の利益を促進する目的のために統一された組織体」として説明している。C・F・ストロングは、ウォルター・D・バーンハム (Walter Dean Burnham) による政党の次の定義に言及している。「政党は、その周知の人間の、構造的欠点にもかかわらず、個人的に、又は組織的に強力な比較的小数の人々に対して、個人としては力のない多くの

人々のために對抗的な集团的権力がある程度有効に生み出すことができる西洋人の機知によってこれまで発明された唯一の装置である。」人々が感じている不正に対する集团的権力と連帯への望みが、より小さな政党の激増現象の背後にある動力であるように思われる。

憲法的文書の下では、離党を扱う第二二附則を除き政党に言及していない。政党を形成する権利は、コモン・ローの下での権利であり、憲法第一九条一項(c)号によって保護されている。

政党は憲法と民主的機関の運用において大きな役割を果たす。その組織、機能、党内民主主義、資金の透明性、倫理的基準の問題は、それらすべてが非常に重要な公的関心事である。最近の統計によると、この国には五五二の政党がある。しかし、国の繁栄にとって、かつ、実際、民主的な精神と伝統の生存そのものにとって決定的に重要な機能や活動を規制する包括的な法は存在しない。サミュエル・ラッベル (Samuel Lubell) は、政治の危機について「統一的な政策を前進させることができるのに十分な安定多数を支配する政党の連携」、「理性的な議論による妥協と和解は、ますます押しつけられるようになり、分極化、暴力、生の権力への苦闘が取って代わるようになった。」と語っている。これは多かれ少なかれ国の状況を特徴づけている。ジョン・モーレイは、『政治と歴史 (Politics and History)』についての覚書の中で、政府の業務が非常に複雑であることについて語っている。「政府は人間の終わりなき冒険である。何でも知っているものは皆、理想的な極致を主張することは、われわれの短い生命の無駄遣いであるということを知っている。人民による政府、さらにその他の政府は、ばね、車輪、バランス、『のがし止め』を持つ繊細な装置を身に付けたクロノメーターではない。それは荒くて重い、巨大な機械であり、われわれはそれを動かそうと努めなければならない。それは荒っぽい力と必要なだけの重さ、強欲な利益と頑強な偏見で動くのである。」

民主的政府をコントロールし、機能させる政党は、それ自体、その機能、資金、貸借勘定、決算に関する透明なシステムを持つように整備されなければならない。政治と選挙プロセスにおいて、ますます刑法犯の発生が増加している。もし救済が発見されず、即座に実行されなければ、救い出すべき価値がほとんどない事態になるかもしれない。

②4 政治制度と構造

憲法の政治的、社会的、及び経済的哲学は、インドが「主権を有する、社会主義的、政教分離主義的、民主的共和国」であると宣言する憲法の前文に反映されている。国家政策の指導原則と合わせ読むとき、前文は憲法の社会経済的目標を提示する。基本的権利と義務は憲法の社会経済的目標が実現される際の手段になるものである。「司法府は社会革命の武器となる運命にあった。」とG・オースティンは述べている。

憲法制定者は、大いなる多様性と多くの言語と信条を擁する広大な国を、自由、平等、友愛、そして正義という偉大な理想に関する憲法的正義の共通の絆の中で団結させようとした。成人普通選挙制は、民主的國家組織の基礎であった。憲法制定者たちは、人間の尊厳の確固たる尊重、平等と差別禁止への異論の余地なきコミットメントと貧しい人々と弱者に対する不変の関心を示してきた。全ての階級の国民、全ての宗教の信者そして特に伝統的に恵まれない人々の全てが、いくつかの信仰を持った国民が浮沈をともし、長い目で見れば繁栄と救済が分裂しているのではなく、結びついているものであるという共有された信念に基づき、統一的な憲法的救済のために努めることに参加するべきであるという堅固な信念の上に、制定者たちは、憲法の土台を据えようとする大胆な試みをおこなった。

憲法の制定者たちは、憲法が国を特定の経済構造にコミットさせるのではなく、経済的民主主義の目標を達成するために、選挙された代表者に対して経済的秩序やシステムを発展させる十全な自由を与えるべきことを意図した。

實際、政治改革は、その性質上、啓発された世論のペースに従うことはできず、それを強制することもできない。絶対不可欠で、重要な問題についてさえ、世論を教育することには何年もの歳月を要する。議會制民主主義の意合いは、政治的である。A・W・ブラドレイは、次のように述べている。「政府の對議會責任は、政治的關係である。それ自身が正確に定義できる問題ではなく、それについてのルールを定める誘惑に法律家は抵抗しなければならぬ。」I・ジェニングズ卿の言葉もまた思い出しておく価値がある。「實際、民主的システムがおこなうことは、人の野心を抑制することである。もし民主的システムが正しい方向にあれば、國家を馬車にたとえて次のように言うことができる。馬はどこかに到達したいがゆえに自らの決断で進むのであり、必然的にカートがそれに続くのである。正しい馬を選ぶことによって、國家は自らが選んだ目的地に到達するであろう。馬は目的地を選ぶが國家は馬を選ぶ。そして、ここで民主的システムは、独裁政治と異なったものとなる。馬は必要であれば流れの中で、常に変更可能である。」

(2) 提言及び勧告

最終報告では、次の[1]から[249]の提言・勧告がなされた。まず、基本権については、次の[1]から[20]の勧告がなされている。⁽³⁾

[1] 第一二条に、次の原注を加える。

「[原注] この条において「他の機関」という表現は、その職責が公的性質を有するものに関わるすべての人を含むものとする。」

[2] 第一五条及び一六条における差別の禁止は、「エスニック、若しくは社会的出自、政治その他の見解又は財産若しくは出生」に及ぶ。

[3] 第一九条一項 a 号及び二項を、次のように読み替える。

「第一九条

(1) すべての市民は左の権利を有する。

(a) 言論及び表現の自由。それらには、出版その他のメディアの自由、見解を支持する自由、並びに情報及び思想を求め、受領し、伝える自由を含むものとする。

(2) (1)項(a)号は、次に掲げる利益において同項が与える権利の行使に対し、法が合理的制限を課す限りにおいて、現行法に何ら影響を与えず、又は国がいかなる法を制定しようともそれを妨げるものではない。次の利益とは、インドの主権と統一、国家の安全、外国との友好関係、公序、礼節若しくは道徳、又は裁判所の権限との関係、名誉毀損若しくは攻撃的煽動、又は信頼関係に基づいて受領した情報のうち、公益のため必要とされた場合を除いて情報の開示を妨げる利益である。」

[4] 憲法第一九条二項のただし書きを、次の通り補足する。

「ただし、法廷侮辱については、最高裁は主張及び公益における真実性を立証するに足ると信じることによって、被告に正当性を認めることができるものとする。」

[5] 現在の第二一条は、同条一項とされ、新たな二項を次の形で挿入する。

「(2) 何人も、拷問、又は残虐的、非人道的若しくは屈辱的扱い、又は処罰を受けることはない。」

[6] [5]で提案した第二条二項の後に、次の新三項を加える。

〔3〕 生命への権利又は自由への権利を不当に奪われたすべての人は、補償を受ける実効的権利を有する。〕

[7] 第二条のあとに、次の新第二一A条を加える。

〔第二一A条

(1) 何人もインド領から出国する権利を有し、またすべての市民はインドへ帰国する権利を有する。

(2) (1)項は、国が、インドの主権及び統一、インドと外国との友好関係についての利益又は一般的公益において合理的制約を課すことを妨げるものではない。〕

[8] 次の新第二一B条を挿入する。

〔第二一B条

(1) 何人も、自らの私事、家族生活、家庭及び通信を尊重される権利を有する。

(2) (1)項は、国の安全若しくは治安のため、又は無秩序若しくは犯罪の予防のため、又は健康若しくは道徳の保護のため、又は権利その他自由の保護のために、(1)項で与えられた権利の行使に対して国が合理的制約を課する法律を制定することを妨げない。〕

[9] 第二一C条には、年最低八〇日の地方賃金雇用の権利を保障するため、国に適切な法律を定める義務を課すことを加える。

[10] 第二条に次の変更をおこなう。

(i) 第一及び第二ただし書き、並びに一九七八年憲法(第四四次改正)法第三条に含まれる第二二条四項の原注を、

インド憲法の改正

次のただし書きに変更し、またこの立法によって修正される一九七八年法第三条は、三月を超えない期限内に施行されなければならない。

「ただし、諮問会議は、議長その他二人以上の委員で構成されるものとし、かつ諮問会議の議長その他の委員は、現役の高裁裁判官が就任するものとする。

さらに、この項のいかなる規定も、(7)項(a)号に基づき国会が法律で定める最長六月を超えて何人をも拘留できる権限を認めるものではない。」

(ii) 憲法第二二条(7)項(b)号において、「最長期間」という言葉を、「最長六月を超えない期間」に置き換える。

[11] 第三〇条のあとに、次の条項を第三〇A条として加える。

「第三〇A条 裁判所及び審判所へのアクセス並びに迅速な裁判

(1) 何人も、独立した裁判所、又は適切なその他の独立しかつ公正な審判所若しくはフォーラムによって、公平な公の審理の下で判断された法を適用し、解決し得る争訟を提起する権利を有する。

(2) 裁判所へのアクセスの権利は、如何なる事項も裁判所、審判所その他のフォーラムによって合理的範囲で迅速かつ効果的に審判される権利を含み、また国は当該目的を達成するためにあらゆる合理的措置をとるものとする。」

[12] 第四編第三九A条を、第三編に移し、次の新第三〇B条とする。

「第三〇B条 (平等な裁判及び無償法律扶助)

国は、法的制度の運用が正義を促進するように保障するものとし、また特に、裁判を確保する機会が経済的

その他の不利益を理由に否定されないように保障するため、適切な立法、計画その他の措置によって無償の法律扶助を行う。」

[13] 第三〇〇A条を次のように改める。

「第三〇〇A条

(1) 財産の剝奪又は取得は、法律の根拠に基づき、かつ公的目的のためにのみ行うことができる。

(2) 財産の恣意的な剝奪又は取得は認められない。

ただし、指定カースト及び指定部族が所有し又は慣習的に用いる農地、森林及び都市外住宅地は、当該土地取得の前に適切な回復措置を定める法律の根拠がある場合を除き、剝奪又は取得されることはない。」

[14] 第三一B条の最後に、次のただし書きを加える。

「ただし、以後第九附則その他これに関する規定が定める法律及び規則に対して、本条が与える保護は、当該法律及び規則が次に掲げるものに関する場合を除き、適用しない。

(a) 重要かつ本質的に農地改良又は土地改良に関わる場合

(b) 第一五条及び第一六条に基づく留保の合理的量に関わる場合

(c) 第三九条(b)号又は(c)号に明記するすべて又はいくつかの原則のために国の政策を実行する規定に関わる場

合」

[15] 第三五九条一項及び(一A)項は、「(第二〇条及び第二一条を除き)」の部分を中心に置き換え、変更する。

「(第二七条、二〇条、二二条、一三三條、二四條、二五條及び三三一條を除き)」

[16] 二〇〇一年憲法(第九三次改正)法案、即ち六歳から一四歳に達するまでの子どもの教育への権利を基本的権利とした当該規定を、修正し、また次のように拡大して読むものとする。

「第三〇C条

すべての子どもは、一四歳に達するまで無償教育への権利を有する。また、少女並びに指定カースト及び指定部族の子どもの場合には、一八歳に達するまでとする。」

[17] 第二四条のあとに、次の条項を加える。

「第二四A条

すべての子どもは、基本的需要への配慮と援助、並びにあらゆる形態の放置、危害、及び搾取からの保護の権利を有する。」

[18] 第三〇C条案のあとに、次の条項を第三〇D条として加える。

「第三〇D条(飲料水の安全、公害防止、環境保護及び持続的発展への権利

何人も以下の権利を有する。

(a) 安全な飲料水への

(b) 健康又は平穩を害することなしに発展することへの 並びに

(c) 次に掲げるもののために、現在及び将来の世代の利益を保護する発展を有することへの権利

(i) 公害及び環境破壊の防止

(ii) 保護の促進 並びに

(iii) 環境に適した発展及び正当な経済的・社会的発展を促進する範囲内での自然資源の使用」
[19] 第二五条の原注Ⅱを削除し、また同条二項b号を次のように変更する。

「(b) 社会福祉及び社会改革を規定し、又は、公的性質を持つヒन्दゥー教、シク教、ジャイナ教若しくは仏教の宗教施設をこれら宗教の如何なる階層及び部門にも開放することを規定する。」

[20] この憲法の規定に基づいて必要な行為をおこなうという観点から最適な人口レベルが規定されることが望ましい。
憲法第三四七条における、「人口の相当数」という表現を「人口の一〇%以上」に置き換える。

次に、指導原則については、[21]から[27]の勧告がなされた。

[21] 本委員会は、憲法第四編冒頭を「国家政策及び行為の指導原則」と修正すべきことを勧告する。

[22] 多くの雇用機会を創出するため五年以内に雇用促進計画を立案し、雇用機会創出によって多くの潜在性を実現し、かつ効果をあげるようにすべきである。この計画内容には次の(i)から(iii)を含む。

(i) 収入及び雇用機会増加のためにおこなわれる一連の活動を活性化する農業生産力の改善

(ii) 果実、野菜及び花、輸出用切り花及び医薬植物、並びに農産物の付加価値を第一義的に目的とする生物操作産業の設立を含む総合園芸

(iii) 牧畜の強化及び良質の日常生産の創出

(iv) 村の沼及び池などの共同固有資源の使用を含む集約的水産総合計画

(v) 造林地で加増一二〇〇万ヘクタールを生み、また地方資産建設事業へ貢献するための植林及び未開墾地の開発

(vi) 植林をめざすための土壌及び水の保護、並びに環境保護的農業をめざす自然資源

(vii) 保水及び治水

(viii) 害虫駆除その他の改善技術による有機肥料の生産及び使用、並びにそれらから生じる有機健康食品の生産

[23] 本委員会は、義務教育その他新世紀の知識社会に関する事項についての報告を国会へ提出するために、独立性を持つ国家教育委員会が五年毎に設置されるべき旨勧告する。この場合、財政委員会のモデルを有効に参照するものとする。

[24] 第四七条のあとに、次の条項を加える。

「第四七 A 条（人口のコントロール）

国は教育手段及び小家族規範の履行によって、人口のコントロールを保障するように努めなければならない。」

[25] 異教徒間の制度は、当該市民社会の主導性を促進するように設置されるべきである。この制度は、一九九三年人權保護法に基づいて設置されなければならない。この法律によれば、同法の第一二条 b 号から i 号に規定する職責を果たすための委員会とみなされる「マイノリティ国家委員会、指定カースト及び指定部族国家委員会、並びに女性国家委員会の長」の参加を、特に規定している。この機関は、その他の制定法上の職責に加えて、「イスラム委員会」その他の市民社会の設置と機能、及び重要領域の主導性を特に調査するために宗教間の調和を促進する機構として宗派間調整国家財団と協働しても機能し得る。同法第一二条の拡大による適切な委任法制定に伴い、その目的は、独立機構の設置のための更なる支出なしに達成し得る。第三条三項のその後の修正に伴い同法の第一二条は、次の k 号の追加によって修正する。

〔k〕 市民社会の主導性、異教徒間及び宗教間の調和並びに社会的団結の促進〕。

後進階層国家委員会及びサファイ・カラムチャリ国家委員会の長は、この機関へ選出される。

[26] 指導原則及び経済的、社会的及び文化的権利、並びに特に (i) 労働への権利、(ii) 健康への権利、(iii) 衣食住への

権利、(iv) 一四歳未満の者の教育への権利及び一四歳以上の者への教育の権利、並びに(v)文化への権利、の履行レベルの状態を第一次的に調査する高い地位を持った機関が必要である。当該機関は、時宜に応じて、各州の長の下、各州に要求される資源の範囲を調査するとともに、適切な資源配分を勧告しなければならない。国家政策の指導原則がより効果的に実現されるよう保障するため、次の手続に従うべきである。

(i) 計画委員会は、国家政策の指導原則の遂行／実現につき、当該委員会が作成したすべての計画及び要綱を特筆／強調することを保証すべきである。

(ii) インド政府のすべての省／部は、国家政策の指導原則の遂行／実現の範囲、目標の不足額、不足額の理由、及びもしあれば、それらの十分な実現を保障するための救済方法を示した特別年次報告書を作成すべきである。

(iii) (ii)の報告書は、国会の省庁関連常任委員会によって検討及び議論される。国会の省庁関連常任委員会は、これに関するその勧告と共に省庁の業績／失敗を示す省庁活動についての報告書を提出するものとする。

(iv) 上記(ii)及び(iii)にいう報告書は、省庁の代表及び国会の省庁関連常任委員会の代表が参加する各種のNGO、市民社会グループ等の代表との対話型セミナーによる計画委員会によって議論される。この相互作用に関する報告書は、会期内に国会へ提出されるものとする。

(v) 国会は、三月の期間内に上記(iv)の報告書について議論し、かつ当該関係政府省庁に実施を求める処置に関する

決議をおこなわなければならない。上記の機構は州によっても採用される。

- [27] 全国統計委員会（二〇〇一年）の報告書は、政策の公式化及び経済セクターの進行並びに社会経済的変更の速度監視の双方のために、統計システムによって作成され、充分で信頼性があり、時宜になつた社会経済データの利用の重要性を強調するものとする。この委員会は、国立統計委員会の支援をうけ、それらの履行の重要性をも強調する。

基本義務については、次の[28]と[29]の勧告がなされた。

- [28] 基本義務を実効あらしめるために、次の(i)から(v)の措置をとる。

- (i) 連邦及び州政府に要求される第一のしかも最も重要な措置は、(当該事項についてはヴェルマ裁判官 (Justice Verma) 委員会による一連の勧告が示されたのであるが) 憲法は市民の基本義務規定に対し、人民に注意を持たせ、かつ実効あらしめるための手段と方法を与えるものとすべきである。
- (ii) 宗教その他の自由への権利は、慎重に保護されなければならない。また、マイノリティ及び同胞市民の権利は尊重されなければならない。
- (iii) 教育の全過程の改善は、当面のかつ重大な課題であり、同様に政府からの又は政治的支配からの自由が必要である。私たちの基本義務を市民に定着させ得るのは教育を通じてのみである。
- (iv) 選挙で投票すること、積極的に統治の民主主義過程に参加すること、及び税を納付することの義務は、第五一 A 条に含まれるべきである。並びに

(v) 市民の基本義務の現実的行使についてのヴェルマ委員会のその他の勧告は、直ちに実施されるべきである。

[29] 次の事項は、基本義務として憲法第五一A条に組み入れる。

(i) 子どもの教育、身体的及び道德的健全さに関する事項について、家族的価値及び責任ある親性の精神を促進するべし。

(ii) 企業が、当該従業員の子どもに教育を与える義務。

報告書第四章は、「選挙手続き及び政党」と題され、選挙手続き及び政党の憲法問題について、[30]から[63]で選挙手続きについて、[64]から[69]で政党についての勧告をおこなう。

[30] 選挙手続きにはいくつかの徹底的な改革が必要ではあるが、これに関する重要な憲法改正は必要ではない。必要な改正は、現行法律を修正する通常の立法によって又は多くの場合には規則及び行政処分のみによって達成し得る。パンチャヤト・レベルの選挙区で選挙人名簿を準備する極めて簡単な方法及びすべての成人に供されてもいる簡易な多目的市民権カードでそれを補う方法をもって、共通の選挙人名簿及び身分証明書の準備に十分とすべきである。その責務は、インド選挙委員会（EC）の監督の下でSECと調整しつつ、資格を有する専門家に委託することができる。選挙人名簿は、選挙委員会のウェブサイト継続的かつ周期的に載せられ、更新され、かつCD-ROMは政党又はすべての利害関係者に利用可能とされるべきである。選挙に先立ち、これらの名簿は、各選挙区の郵便局で印刷、公表されるべきであり、同様にパンチャヤト又は関連する選挙区本部でも印刷公表されるべきである。これらの専門家は、何人からの少額納付についても検査する。また、選挙人名簿の修正のために、郵

便局で公衆のための便宜を図る。

[31] 国内のすべての選挙区に、可及的速やかに電子票数計算機（EVM）を導入する。

[32] 人民代表法（一九五一年）の第五八A条に基づき、選挙委員会は、選挙管理者、選挙監視者又は市民グループの報告書に基づいて獲得するブースに関して決定をおこなう権限をもつ。また選挙委員会は、選挙を取消しかつ新たな選挙を命じ、または最初の選挙の無効を宣言し、全選挙区で再投票を命じる権限をも与えられる。さらに選挙委員会は、主要投票所／選挙区において、投票干渉証明ビデオその他の電子監視装置の使用を考慮すべきである。

[33] カースト又は宗教に基づくすべての選挙運動並びにカースト及び宗派の憎悪を広げるいかなる選挙中の試みも、懲役を伴う可罰性をもつ。かかる行為が、候補者の要請又は当該選挙運動員によってなされたときには、資格剝奪を伴う可罰性をもつ。

[34] 人民代表法は、次のようにその規定を修正する。即ち、最長五年以上の自由刑を伴う可罰的非難を受けるすべての者は、裁判所が処罰を言い渡した日から一年を経るまで、国会又は州議会で議員として選出される資格又は議員たる資格を失うものとし、また当該一年内に疑いがはれない場合には、訴えに対する判決が出るまで資格を失う。司法裁判所から有罪判決を下され、かつ六月以上の禁錮刑を宣告されたすべての者は、有罪が宣告された期間及び宣告期間終了後更に六月を経た期間を資格喪失期間とする。もし候補者が当該規定に違反したときには、当該者が資格を失うものとする。また、政党が候補者の祖先についての情報を理由として候補者を擁立した場合には、認定及び登録を取り消す。

[35] 殺人、強姦、密輸入及び組織的略奪等の重大な犯罪のために有罪となった者は、公職への立候補を永久に差し止

められる。

[36] 最高裁その他地方裁判所若しくは控訴裁判所でおこなわれる政治家に対する刑事事件は、迅速に処理するものと
し、また必要ならば特別裁判所を任命しておこなう。

[37] 予定候補者を警察が訴える場合は、特別裁判所の管轄事項となる。当該裁判所は、厳格な時間的拘束の下で審査
し、決定をおこなう義務をもつ。当該裁判所は、訴えの正当性に関する疎明が実際にあるのかについて、基本的に
判断する。

[38] 特別裁判所は、高等裁判所レベルで構成し、また、それらの決定は最高裁判所のみ（全国環境審判所の決定と同
様の方法で）へ上訴可能とする。特別裁判所は、六月以内に当該案件の判決を下さなければならぬ。事件の判決
を下すために、当該裁判所はコミッションナーを通じて証拠を収受する。

[39] 一九五一年人民代表法第八條四項の利益は、国会又は州議会の現職議員の在任中にのみ適用可能とする。委員会
は、当該利益を議員が新たな選挙のために利用できないならば、前述の規定を適切に修正すべき旨を勧告する。

[40] 最長五年以上の自由刑を伴う可罰的非難を受けるすべての者は、その訴えにより裁判所が有罪を宣告した日から
一年を経るまで、国会又は州議会に選出され又は構成員となるべき資格を失うものとする、とされた前述の規定案
は、国会又は州議会その他の現職議員に等しく適用する。

[41] 不正行為を理由とした欠格事由に関して、大統領は、一九五一年人民代表法の第八A条に基づく欠格期間をEC
の指導的意見に基づいて決定し、また現在おこなわれている延長を無効にする。このことは、前記法律への一九七
五年改正以前に一般的におこなわれていた立場に戻るることによっておこなう。

[42] 選挙訴願は、勧告[38]が示す特別裁判所が決定する。それができない場合には、高等裁判所に特別選挙部を構成し、選挙訴願処分及び選挙争訟について専ら判断させる。

[43] 多様な立法組織のための選挙費用についての現行上限は、増加しつつあるコストを反映する合理的なレベルに適切に引き上げる。しかしながら、この上限は、選挙委員会によって時宜に応じて固定され、かつこの上限には、所属政党若しくは党友又は後援者と同様に、候補者によるすべての費用及びその他の個人又は団体で候補者のための政治活動において生じた費用を含まなければならない。当該規定は、インドの政治資金調達を規制する立法の一部となる。また、一九五一年人民代表法第七七条一項の原注一は、削除する。

[44] 個々の候補者と同様に、政党もその支出総額を適切な法定監査に従わせなければならない。これらの総額は、候補者、政党、及びその後援者によってなされた所得税還付申告のチェック及び照合チェック制度によって調査される。選挙終了時において各候補者は、特定項目の支出経費の会計説明書を提出する。

[45] 選挙時において、すべての候補者は、親族のものと共に候補者自身の財産及び負債を公にしなければならない。政治的地位にあるすべての者は、親族のものと共に自身の財産及び負債を毎年公にしなければならない。法が「親族」の定義をおこなうべきものとする。

[46] 国のいかなる選挙資金システムも、資金制限を厳格に履行する目的のため、法律による政党機能の規則及び法律の下での極めて簡易な機構の創出と密接な関連を有している。従って、これらの規則に基づいて定める機構が確立するまで、国家資金調達のための提案を延期する。

[47] すべての候補は、法律の下で宣誓供述書によって自身の財産及び負債を申告するように要求され、かつそれに

よって示されたその詳細は、公にされる。また、公表された後、明らかにされた財産及び負債の詳細は、当該目的のため法律に基づき特別に設ける特別の機関が監査する。さらに、議員は当該目的のための法律に従うことを求められる。さらにまた、議員は、毎年負債について報告書を提出し、かつ在職期限終了時に、これに関する最終説明書を提出するよう要求される。

(48) 政治運動期間は、相当に縮小されるべきである。

(49) 候補者は、一選挙区以上から同種の公職選挙に同時に立候補することを認められない。

(50) 選挙が公布されると直ちに運用されるべき選挙活動規則は、法の神聖性を与えられ、かつその違反には刑罰を伴う。

(51) 得票第一位者当選制度よりは、獲得数五〇%十一票を基準に選挙当選者を決める選挙制度の有益な可能性を認める本委員会は、より良い代表民主政のために、インド政府及び選挙委員会が、選挙について最小五〇%十一票を規定する当該事項を、あらゆる点から調査し、様々な政党及びこの変更によって自分自身の地位が影響されると考える他の利害関係者から意見を求めるべき旨を勧告する。本委員会は、インド政府及び選挙委員会による当該事項の慎重かつ十分な調査を勧告する。

(52) 州内の選挙区割は、衆議院及び州立法院のための選挙委員会がおこない、指定カースト及び非指定領域指定部族議席は交代するものとする。選挙区割機関は、社会の多元的構成を反映しなければならない。

(53) 憲法第十附則は、選挙の指定順位について政党又は政党連合から離反したすべての者（個人、グループにかかわらず）は、国会議員又は州議会議員を辞職しなければならず、また新たな選挙をおこなわなくてはならない、と規

定するために改正する。換言すれば、それらの者は、議席を失い、かつ分裂などの規定に基づく保護は破棄される。離反者は、少なくとも現立法期の継続間、又は次期選挙まで、いかなる大臣職又はその他の報酬をとまなういかなる公職にも就くことはできない。離反者が政府を倒すために投じた票は無効として扱うべきである。また、離脱を理由とする欠格に関する問題を決する権限は、当該議院の議長ではなく選挙委員会に存する。

[54] 過大な人数の大臣会議を設ける慣行は、法律によって禁止される。いかなる州又は連邦政府においても大臣の人数の上限は、立法院の下院定員合計の最大一〇％に決めるべきである。

[55] 大臣の地位、特権及び特典を伴う多くの政治的公務員を創出する慣行は抑制されるべきであり、少なくとも、それらの数は、衆議院定員合計の二％に制限される。

[56] 無所属候補者を制限すべきであり、地方選挙に勝った実績を持っている者、及びその選挙区の多数のパンチャヤト、都市自治体又はその他の地方公共団体から選出された少なくとも二〇人の議員によって指名された者だけが州議会又は国会の選挙に立候補することを認められる。

[57] 無所属候補者の増加を理由として、無所属候補者の数及び選挙手続きでおこなわれる不正行為の増加をチェックするために、無所属候補者についての現行供託金は二倍とする。また、その供託金の額は、選挙に勝たなくても選挙し続ける無所属候補者のため、毎年漸増的に二倍にしていくべきである。無所属候補者がその選挙区投票総数の少なくとも五％を獲得しない場合には、彼／彼女は、少なくとも六年間同一公職に無所属候補者として再立候補することを認められない。

[58] 無所属候補者が同一の公職選挙に三度連続で敗北したとき、当該候補者は、当該公職選挙への立候補から永久に

締め出される。

(59) 獲得最小有効投票数に関しては、供託金没収要件を現在の二六・六七%から二五%に増加する。このことによつて、泡沫候補の数がさらに減少するだろう。

(60) 衆議院議長選挙の例と議事手続き規則に基づく方法にならつて、議院（衆議院及び州議会）のリーダー選挙について定めることは、憲法改正なしに可能である。この手続きにより選挙された者が、連邦首相／州大臣に指名される。

(61) 非インド出身の市民、又はその者の親若しくは祖父母がインドの大統領、副大統領、首相及び最高裁長官という高職に就いたインドの市民だったもの適格事項は、国民的対話をおこなつた後、政治過程を通じて慎重に検討される。

(62) 選挙委員長及びその他の選挙委員は、首相、衆議院の反対党のリーダー、参議院の反対党のリーダー、衆議院の議長及び参議院の副議長で構成する組織の推薦に基づいて指名される。同種の手続きは、州選挙委員の指名の場合においても採用される。

(63) すべての候補者は、立候補を認められる前に、政府への義務を明らかにすることを要求される。これは、税の納付、手形の支払い、施設の無断占有、及びもはや利用資格のない電話その他の政府設備の利用に関するものである。候補者の政府への義務に関する事項が裁判所で係争中であるという事実は、弁解とできない。

(64) ある公職を報酬のともなう公職であるか否かを確認するときの不確実性を除去するため、インド選挙委員会に、インド政府の下にある多種の公職について判断及び宣告する権限を与えるか、又は、適切な議院に選出及び在職す

る「報酬をとまなう公務員」であるかについて判断及び宣告する権限を与えるようにすべきである、という適切な憲法修正をおこなう。

[65] インドにおける政党又は政党連合の登録及び活動を規制する一般法〔政党（登録及び規制）法と呼ぶものとする〕が、制定されるべきである。この法案は、

(a) 政党又は政党連合は、その綱領、規約、及び規則において、カースト、コミュニティその他のものの区別に関係なく、すべての市民にその門戸を開放するように規定すべきである。また、それは、憲法規定、国の主権及び統合に対する忠誠、政党の各種レベルでの三年ごとの定期選挙、政党の各級組織の少なくとも三〇%の留保／代表性、国会及び州議会における政党候補者の同三〇%の女性優先議席を明記すべきである。そうしない場合、政党承認の取消しという制裁を加える。

(b) 体系的及び規則的な方法で政党が資金及び費用の受取書の説明をおこなうことを義務づける。資金及び費用の受取書の説明形式、及び説明は、同法に基づき設置される会計・監査の専門家からなる独立した機関が定める。会計は、同種の独立した機関によって強制的に監査され、同機関は、政党の財政状態に関する報告書を予定し、監査説明書と共に検討及び調査のために公開され利用できるよう定める法律に基づいておこなう。

(c) 政府のいかなるレベルのいかなる公職についても、その選挙の選管登録の時点で、政党は、強制的に候補者自身の財産及び負債についての告知を要求するものとする。

(d) いかなる政党も、裁判所がなんらかの犯罪について候補者を有罪とし、又は裁判所が刑事責任を候補者に認めようとした場合には、当該候補者が立候補しようとしても、それを支持又は候補者名簿に加えることは出来ない。

(e) いかなる政党も、上記(d)の規定に違反したときには、当該候補者は、欠格事項にあたる責任を負い、かつ政党は登録及び認定を直ちに取り消される。

[66] 選挙委員会は、泡沫政党の増加を防ぐために、漸増的に認定適格要件の基準を高めるべきものとする。全国政党又は全国政党連合によって認められた政党又は選挙連合のみが、衆議院議員選挙のために共通のシンボルを割当られる。州政党は、州立法院及び参議院議員選挙のためにシンボルを割当られる。

[67] いかなる政党又は政党選挙連合も、衆議院で明確に多数派を形成することに成功しない状況においては、衆議院における議事運営手続き及び指針に関するルールは、衆議院議長選挙及びそれに類する方法に従って、衆議院による議院リーダーの選出をおこなう旨規定する。その場合に、議院リーダーは、首相として指名される。同様の手続きは、州首相の職についても用いられる。

[68] 建設的不信任投票制度の採用のために議会の手続き規則の改正がおこなわれるべきである。政府への不信任動議を提出するためには、衆議院議員総数の少なくとも二〇%の署名を必要とする。また、その動議には、同時に投票に付される代替リーダーの提案を含まなければならない。

[69] 政党への寄付金及び選挙費用に対する規制を定める包括的な立法は、当該諸法律を一本化することによって制定しなければならない。この新法は、次の内容をもつ。

- (a) 政治資金調達に透明性をもたらすことを目的とし、
- (b) 高く定められた制限内で企業献金を認め、かつそれらを透明化し、
- (c) すべての合法的で透明性のある寄付金を一定の上限まで特別免税とし、かつ州にとっての当該税の損失を、州

選挙資金調達のためのものとして扱い、

- (d) 政治資金の寄付者及び授受者の双方に説明責任があるものとする諸規定を含め、政府は、選挙時に公正な方式で政党に融資できるように選挙人の信頼を確立するために法人及び諸機関を支援し、
- (e) 公的有限会社の会計と同様に監査された政党の会計は、予め決められた会計項目に基づいて毎年完全に公開すべきであり、また
- (f) 選挙報告書の虚偽又は誤記載に対する、政党のすみやかな不認定及び罰則の賦課を規定する。

第五章は、国会及び州議会に關しての〔70〕から〔97〕の勸告で構成されている。

- 〔70〕 議長職等、議會問題大臣及び政党院内総務は、議會委員會の活動を調査し、対応措置をとるために、定期的に会合をもつ。国会は、その調査をおこない、公聴会を開き、インドの状況と關係がある国々に関する立法及び行政の詳細についてのデータを収集するこれら委員會を補助する専門的助言者の職務を確保するために、自由に裁可予算を組むことができる。

- 〔71〕 兩議院へ定期的に報告書を出す委員會委員を支援するために、施設及び専門家の双方の点において適切な資源、データ収集及びコンピュータ処理設備を有するノーダル國家經濟常任委員會を設置するためにすみやかな措置をとる。

- 〔72〕 国会は、憲法改正の正式な提案の最初の段階自体に關与すべきである。實際の起草案は、改正の基礎となる原則が、国会の場で十分に検討され、かつ制憲権力による事前の審査に服した後にのみ提出される。改正案の事前審査

のために両院の常任憲法委員会を設置する。

[73] 三つの新たな委員会、即ち憲法委員会、国家経済委員会及び立法委員会の設置提案に伴い、現行の歳出、公共事業及び従位的立法委員会は、継続しない。

[74] 国会の請願委員会は、提案されたローク・パル (Lok-Pal) 制度の補充として機能する大きな可能性をもつ。この委員会は、より広く知られ、かつ、政府に対する人民の苦情の表明、調査及び補償のために利用される。

[75] 国会の全委員会の主要な報告書は、特に国会の委員会と政府との間に意見の不一致がある場合、国会の両院が議論すべきものとする。

[76] 立法計画のより体系的アプローチのために、次の措置をとる。

(a) 起草案を専門家及び非専門家による十分かつ正確な審査に服させると同様に、委員会及び議院の議場での法案検討のために充分適切な時間を定める。

(b) すべての主要な社会及び経済立法は、職能団体、経営組織、労働組合、学界及びその他利害関係者による公の議論に付する。

(c) 国会及び内閣法律委員会の職能を合理化する。

(d) 法律委員会の一層の集中利用をおこなう。

(e) 法案の調査及び調整をする国会の新たな立法委員会を組織する。また、

(f) すべての法案は、世論が誘発され及びすべてのコメント、示唆及びメモが出された後に、検討及び審査のため、省庁関連常任委員会に付される。必要ならば、当該委員会は公聴会を指定し、かつ専門家の援助を得て簡易化さ

れた委員会の状態で第二読会を終えることが出来る。議院の時間は、いかなる権利とも対立することなく短縮される。起草案の質及び立法内容は、これらの措置に従う結果として改善されることになる。

(77) 国会は、「国際協定に効力を与えるため」と定める第二五三条に基づいて、適切かつ必要な場合にはいつでも、州政府及び州議会に意見を求めた後に、連邦政府の条約締結権をコントロール及び規制するための適切な法律を制定することが出来る。

(78) 国会議員は、嫌疑をかけられたときにはシーザーの妻の様なでなければならない。国会議員は、自発的に自身を議会オンプズマンの公の調査に開かれるようにしなければならない。長期間審議が継続していた倫理規則の助けにより、国会は、人民の愛顧と敬愛の高見に置かれることになろう。

(79) マス・メディアは、国会活動の現実及び議院での国会議員の活動の实情を、正確に反映するように努めるべきである。質疑時間に加えてすべての全国的に重要な討論についてのテレビ放送、単行本の出版、パンフレット、ラジオ、テレビ、記者会見、とりわけ若い世代の興味と関心を引くための視聴覚技術の使用及び報道の定例の解説は、歴史的な議事堂内部で行われる重要国事を人民に、より一層知らせる方法で、長期にわたっておこなわれる。

(80) 国会議員が利権獲得の地位に代わるべきでなくサービスの職務を維持すべきだということは、世論の正当な期待である。議員の給与、手当、特典及び年金に関する問題は、合理的根拠があり、健全な慣行に基づくものか否か調査される。

(81) 国会及び州議会は、最少日数以上集会し、職務を処理すべきである。七〇人未満の議員をもつ州議会の議院は年になくとも五〇日、その他の議院は少なくとも九〇日開会すべきであり、参議院と衆議院の年最少開会日数はそ

れぞれ一〇〇日及び一二〇日と定める。

[82] 参議院の基本的な連邦的性格を維持するために、当該州から参議院選挙に立候補する適格性に在州要件は不可欠である。このことは、維持すべきである。

[83] 新たに選出されるべき議員に一層求められる専門志向を備えるために、より良い一層の制度的調整が必要である。如何にして有能な議員になるのかについての実践的知識を与えることが強調されなければならない。

[84] 公会計委員会（PAC）の見解及び勧告は、一層重要なものとして認められるべきである。財政事項における国の良心担保者としてPACを扱うという慣行は、議会のすべての主要政党の協働によって発展すべきである。

[85] 連邦政府は、国会に係属中の会計責任法案の早期制定に必要な措置をとるべきである。州議会は、各々の議院の会計秩序を維持するために第二九三条が規定するものと同様の立法をおこなうべきである。

[86] 議員特権は、国会及び州議会の自由かつ独立した機能のために定義及び制限される。議員に対する如何なる種類の法的保護又は免責が議院での議員の職務に関連するののかについて疑問が生じる場合には、イギリス下院の一九五〇年の地位に必ずしも立ち返る必要はない。

[87] 第一〇五条二項は、議会特権の下で国会議員が享受する免責が、議院その他における議員の職責との関連において、議員によって犯された不正行為を隠蔽するものではない旨、明らかにすべく改正される。不正行為は、特定の方法において口利き及び投票のため、又は口利き若しくは投票のために、金銭その他の対価物を授受することを含む。当該行為について、議員は、国内の通常法に基づいて行為の責任を問われる。また、同項は、いかなる裁判所も、衆議院議長又は参議院議長の先決制裁なしには、議院における議員の行為から生じたいかなる犯罪をも審理で

きないことを規定する。第一九四条二項は、州議会の議員に関しても同様に改正する。

- [88] 監査委員会は、公の監査の活性機能を一層果たすために構成されるべきであり、指名委員の数、委員の任免及びその他の関連事項は、当該委員会の独立的機能の保障の必要性の観点を維持しつつ、適切な立法がこれを扱う。

- [89] インド会計検査官 (C & A G) の任命及び他の関連事項に関する限り、憲法の現行規定に特別な変更は何ら必要ない。しかしながら、政府が C & A G の任命について決定する前には、会計検査委員会も考慮に入れるよう、予め衆議院議長に意見を求めるといふ健全な慣行が発展すべきである。

- [90] C & A G 職の職責に関して連邦レベルに適用される考慮は、州レベルにも等しく当てはまる。財政規制領域のアプローチの広い画一性のために C & A G の一般的監督、指導及びコントロールを維持しつつ、州一般会計 (A G) は、C & A G からより大きな権限を与えられる。C & A G は、自治団体及びパンチャヤトラージ制度と同様に公的資金を授受するすべての団体及び組織についての会計の方針、基準及び規範を発展させる。

- [91] C & A G 自体の職務運営は、独立機関による審査に服すべきである。説明責任の基準を全うするために、C & A G 組織の外部監査制度は、連邦及び州のレベルの組織双方で採用する。

- [92] 多くの点で憲法の精神と矛盾するものとして、M P L A D 計画は、直ちに中止すべきである。

- [93] 第九八条二項で想定された立法は、専門権限の改良を特に強調しつつ、国会の独立かつ公平な組織として事務局を再編することを試みるべきである。

- [94] 国会の職務を合理化するために予算手続きを改善することは有用である。

- [95] 投票に基本的に必要と考えられる日数は、必要最小限に減少すべきであり、一定の会議での当該投票は、メン

バーの全員出席が要件となる適切な院内総務によって、予め定められるものとする。

[96] 行政のより良い審査及び国会への説明を一層確保するために、両院の会議時間は、政府と野党との間で適切に分配するものとする。

[97] 専門家的（及び政治的でない）手法で手続的改革の問題に対処する最善の方法は、イギリスで行われているように、国会外の研究グループによってそれらを研究することである。そのグループの結論及び提案は、国会の議院規則委員会に検討させることができる。従って、国会に関する研究のための国会外の研究グループを設置する。

第六章「執政及び公行政」は、[98]から[121]の勧告で構成されている。

[98] 民主主義への挑戦に対しては、行政の性質及び制度的対応を改善することが不可欠であるが、同時にそのシステムは、権限委譲、地方分権及び民主化を通じてのみ成果を生み出すことができ、それによって政治の基盤と上位構造との間のギャップを狭めることができる。

[99] 県 (district) は、開発のための計画を立てる基本単位と見なされる。開発計画に関連する作用、財源、及び職員は、開発及び公共の福祉についての当該プログラムに内容と実質を与える県レベルの運営において選出された団体の直接の監督及び命令の下におかれる。これは、実質的な内容にまで既存のひずみを修正し、かつ人民の直接審査に基づく開発プログラムの適切な履行を保証するため、公務員が直接人民に答えられるようにするものである。

[100] インドは、州が広範囲な土地調査及び土地記録の電算化を実行した後土地への権利を保障する制度へと、移行すべきである。ある程度時間がかかるものの、その結果は土地への投資に有益となる。このことは、土地に関する

アクセスへの権利、使用への権利及び判断の実施への権利を可能とするため、国内の土地管理再生を進める主要な措置となる。同様に、私有地（共有されているとみなされる）以外の個人財産権に関する記録の合理化は、放置された実施効率が不安を誘発することを改善する。近代的管理手法に向けての一貫した公共政策は、財産のより良い使用に寄与し、かつ個人の創造性の動的な力を向上させるに違いない。州官僚機構の大幅な拡張も、新たな経営システムによって削減する。

[101] 漸進的社會変化の原動力を再生するための集中的努力に着手する州と会社、NGOその他の任意団体との協力關係のパターンを確立するために精力的な努力をおこなうべきである。州と市民社會は、対立的なものとしてではなく、補足的なものとして扱われる。

[102] 前向き的人事管理方針及び手法に基づく配置、昇進、異動及び早期昇進を含む人事方針についての問題は、重要決定をなす高度なレベルの政治的機關を支援するために、自律的な人事委員會によって運営される。当該市民サービス委員會は、法律規定に基づいて構成される。それらは、UPSCのように機能することが期待される。第三〇九条に基づく国会の立法の威厳は、一般的には公的サービスの運営について、とりわけ高度な市民サービスについての管理における不健全かつ不安定な影響力の役割についての周知の傾向に対抗するために必要である。

[103] あるレベル——つまり共同長官 (Joint Secretary) のレベル——以上のポストはすべて、公開市場を含む広範な各種の資源からの募集に開かれていなければならない。政府は、日々の政治的操作及び政商活動から自由であるべき適切なキャリア管理を通じて、一般職の幾人かを専門職化し、専門職のうちの幾人かを一般職化する。

[104] 公職活動についての社会的監査は、説明責任及び応答責任の発展のためになされるべきである。公務員は、その

キャリアを開始する前に、憲法への忠誠宣誓に加えて、善政の基本原則を遵守することを誓うものとする。このことは、憲法の基本的特質への幹部職員による関与を新たに意味づけることになる。

[105] 公務は、恣意的かつ悪意の行為からの憲法的保障（第三十一条）に起因する複雑な手続きを理由として罰則の賦課からの広範な免除を維持している。この憲法的保障は、實際上、個人的利権のための公職濫用に対して速やかに一定の処罰をおこなうことに対する盾として作用している。その重要な帰結は、説明責任の浸食であった。従って、誠実かつ有能な官吏が必要な保護を与えられ、不誠実な者が公職で利権を得ることが許されない旨保障するように、第三十一条に基づく憲法的保障を再検討することが必要となっている。行政訴訟大系の包括的調査は、行政及び訴訟手続きの合理化及び簡易化に着手し、かつ五〇年以上の経験によって、在職権の理論と慣行を実現することを試みなければならない。

[106] 市民サービス規則は、現代的評価方法論を導入する今日の行政理論に照らして根本的に変更する必要がある。

[107] 行政機構及び制度は、われわれの経済と社会の近代化に際し予定される役割を果たすために、専門的・技術的サービスについて適切な認識をもつべく、意識的に再設計しなければならない。専門家は、トップのジェネラリストに対する脇役を務めることを要求されるべきではない。概念的には、リーダーが激情家かつ短絡家である場合、高台から神託のように決定を言い渡すのではなく、行政運営に関し同僚スタイルを発展させる必要がある。

[108] 国会の立法は、第三十二条一項に基づいて制定される。それは、一般国民によるのと同様に専門家集団においても議論されるべきである。

[109] 情報への権利は保障されるべきであり、かつ現実的な実質を与えられる必要がある。この点に関して、政府は重

要な責任を負い、かつ市民に情報の流通を保障する技術を動員しなければならない。秘密についての伝統的主張は廃棄されるべきである。実際、われわれは、秘密について宣誓するのではなく透明性の宣誓をおこなうべきである。行政は、透明かつ参加的になるべきである。情報への権利は、官僚の操作的な引き延ばし戦略を最小限にし、かつ非常に重要な場合を除いて汚職及び不正を十分に検査しつつ、事案の迅速な処理といった多くの利益の先駆けとなる。

[110] 連邦政府は、国会が情報自由法を早期に制定するような措置を採らなければならない。それは、自由で民主主義的な社会価値の強化を進める重要な措置になる。

[111] 新たな開発計画に積極的に関与し続けるために、人民は、一層組織化され、一層準備して、知識を有する人的資源の支援とよく考え抜かれた政策を必要とする。シンクタンク及び組織的知識人グループは、それらの自治を侵害することなしに、州の資金提供等を通じて促進されなければならない。

[112] 外交政策の構造的課題は、国際秩序の可能な限りでの最善の利用及びわれわれの利益のためにそれを利用することを絶えず目指す。国家統治において、国内外の政策の二重性は、終了すべきである。両者は対立的ではない。両者の関係を改め、かつその背景にある国内利益に関わりなく相互依存の原則に基づいて世界中の戦略的協力を達成する創造的イニシアチブに着手するために、両者を結合する真摯な努力が求められる。このことは、外務省を含む外交事項に関する機構の形態、活動及び構造を完全に変更することを要求する。外交政策の実行は、一世代の思考パターンから切り離すことが求められる。

[113] 腐敗及び不正行政と戦うため幾つかの西洋諸国で採用されている方法の一つは、一般に告発者法 (the Whistle-

blower Acts) と呼ばれる公益開示法の制定である。同様の法は、インドでも制定され得る。この法律は、悪事がおこなわれていることを認識するため、つまり完全には又は実質的には正しくないことを究極的に明らかにし得る真実の開示のため、情報提供者が報復及びいかなる形式の差別からも保護されるように、保障する。

[114] 政府は、官吏が彼らの悪事若しくは怠慢によって国に損失を生ぜしめた場合に、物損を与えたことにつき賠償責任を負い、かつ損害に対する賠償責任を負う旨規定する包括的な法律の制定についての提案を検討すべきである。

[115] 連邦政府は、これ以上時間を費やすことなしに、ベナミ (benami) 財産獲得についての一九八八年ベナミ処理 (禁止) 法の第八条に基づいて規則を策定する。また、法律は、非公務員と同様に不正公務員のベナミ財産の没収についての規定を定める。

[116] 政府は、*Delhi Development Authority vs. Skipper Construction Co. (P) Ltd.* (AIR 1996 SC 2005) 事件最高裁判決によって示された指針に基づいて非合法法に取得された財産の没収についての法律制定を検討すべきである。この没収問題を決定するために追加的な独立機関を設置する必要はない。他の制定法から生じる同種の状況に対応し得る一九七六年密輸入者及び外国為替操作 (財産喪失) 法 (S A F E M A) に基づき構成された審判所は、一九八八年ベナミ処理 (禁止) 法、一九八八年腐敗防止法 (修正された) 及び非合法取得財産の没収権限を与えるその他の立法から生じる没収事例について判断するための付加的管轄権を与えられるものとする。審判所は、個別の制定法に基づき、異なる個別の管轄権を行使することになる。

[117] 一九八八年不正防止法は、当該公務員の既知の収入源と不釣り合いな財産所有をしていると考えられ、かつ当該犯罪について有罪とされた公務員の財産の没収を規定するように修正する。この場合、この法律は、有罪とされた

公務員に立証責任を転嫁すべきである。言いかえれば、有罪とされた公務員が所有する不釣り合いな財産は、不正又は非合法な手段によって取得されたものと推定される。蓋然性の優勢さを証明することで、財産を没収するのに十分であるものとする。この法律は、ある人が犯罪から利益を得ているかどうかの判断及び没収命令をなすことの説明についての立証の基準が、民事訴訟に適用可能なもの（つまり単に蓋然性が優勢なだけ）であることに置かれるべきである。このことについての有益な類似性は、イギリスの一九九四年麻葉密売法の第二条八項に見られる。

[118] 憲法は、ローク・パル (Lok Pal) の指名について規定すべきである。首相は、ローク・パルの活動範囲へは関与すべきでない。

[119] 連邦政府は、国会で既に提案されている中央警戒委員会法案 (The Central Vigilance Commission Bill) の早期制定の措置をとらなければならない。

[120] 憲法は、適切な議会の制定する立法によりその管轄権の範囲内で Lokayuktas 制度の設立を州に義務付ける規定を含む。

[121] 調査委員会が一九五二年調査委員会法その他の法律に基づいて構成された以上、政府は、報告書の完成／完結のために必要な時間に関して、調査委員会委員長に意見を求めるべきである。いったん当該時間が指定されたならば、調査委員会はそれに従うべきである。報告書についての実施報告書は、報告提出の日から三月以内に政府によって公表される。

第七章「司法」は、[122]から[149]の勧告からなる。

[122] 最高裁裁判官の任命に関しては、執行府と司法府とが推薦に携わることが相当である。協議会 (collegium) の構成は、裁判官任命のための統合的枠組みとしての執行府と司法府の両部門の効果的な参加に適切な重要性を与え、この参加枠組みについて定めるものである。憲法に基づき国家司法委員会 (National Judicial Commission) を設立する。

最高裁裁判官任命のための国家司法委員会の構成は次の通りである。

- (i) インド最高裁長官 委員長
 - (ii) 最先任の最高裁裁判官二人 委員
 - (iii) 連邦司法大臣 委員
 - (iv) インド最高裁長官と協議後、大統領が任命する見識ある者 委員
- 国家司法委員会の設立とその構成は司法権の独立を確保するためには不可欠である。

[123] インド最高裁長官と二人の最先任最高裁裁判官からなる委員会は、あらゆる種類の逸脱行為の訴え、最高裁裁判官や高等裁判所裁判官に対する非行や無能力の訴えを排他的に調査する権限を持つ国家司法委員会の委員会 (committee) を構成する。この委員会は、当該問題がさらなる調査又は審問を必要とするほど重大であると判断した場合には、「一九六八年裁判官審問法 (The Judges Inquiry Act) に基づく」委員会に、十分な審問に値する事項を委託する。この裁判官審問法に基づく委員会は、同法の第三条二項による現在の地位と同じく、同法の定める構成による確定任期を有する常設委員会であり、特定の事件又は個別の事件ごとに設立されるものではない。審問委員会の任期は四年であり、四年ごとに再選される。審問委員会は、大統領がインド最高裁長官との協議を経た

うえて構成される。審問委員会は、同法第三条三項から八項、及び第四条一項に従い、同法の定める手続きに従って、裁判官に対する申立を審問及び報告し、当該報告をインド最高裁長官に提出する。最高裁長官は最高裁の七人の最先任裁判官からなる委員会に当該報告を提出する。七人の裁判官から構成される委員会は、(a) 審問委員会の認定が妥当であるか否か、及び、(b) 裁判官に対する訴追が成立するか否かを決定し、もし妥当であるならば、(すなわち、不正行為に該当する場合には) 当該訴追が裁判官の解職に相当する程度に重大であるか否か、又は(不正行為に至らない逸脱行為の場合には) 当該裁判官に対して警告をおこなうに値するか否か、かつ/又は、当該首席裁判官による当該裁判官への業務の分配若しくは他の裁判所への当該裁判官の異動に関する他の指示を下すの十分であるか否かを決定する。裁判官からなるこの委員会の決定が当該裁判官の解職を勧告した場合には、当該裁判官が自ら速やかに辞職するという慣行とすべきである。当該裁判官が自ら辞職しない場合には、当該事項は第二二四条四項及び第二二七条一項ただし書b号に従って国会へ提出のために送付される。この手続きは、最高裁判所裁判官及び高等裁判所裁判官の場合にも同様に適用される。ただし、最高裁裁判官の場合には、申立がなされ、又は審問を要求されている裁判官は、関係するいかなる当該手続きにも参加できない。

高等裁判所長官又はインド最高裁長官は、一定の場合において、審問委員会が当該裁判官に不利益な認定を提示した後は、当該裁判官が司法業務に携わらないようにする。

[124] 第二二四条三項は三つの給源から、最高裁裁判官の任命を考慮している。しかしながら、過去五〇年間、優れた法律家が一人も任命されていない。また、法曹界からも六人にみたない裁判官しか任命されてこなかった。今やふさわしい有能な人物を選ぶときである。

[125] 高等裁判所裁判官の退官年齢を六五歳に引き上げる。また、最高裁判官の場合には、それを六八歳まで引き上げる。

[126] 裁判官の異動の問題は、政策の問題であり、第二二二条に基づく権限と適切な事例におけるその慣行には変更を加えるべきでない。大統領は、最高裁長官と二人の最優先最高裁裁判官からなる委員会に諮った後に、裁判官を高等裁判所から他の高等裁判所に異動させることができる。

[127] 最高裁判所と高等裁判所にのみ侮辱処罰権を付与するただし書が、第一二九条に挿入されるべきであり、その侮辱処罰権は国会及び州議会の特権と同種のものとして援用される。また、他のいかなる裁判所、審判所、又は機関も侮辱処罰権を与えられないものとする。

[128] 最高裁判所と高等裁判所を除くすべての裁判所、審判所、又は機関は、国会又は州議会の制定した法令の妥当性を裁定し、又は違憲若しくは立法権限の逸脱と判断することを認められない旨定めるために、適切な条項を憲法に挿入するものとする。当該条項は第二二六条五項に定める。

[129] 全国レベルの「司法委員会 (Judicial Council)」と州レベルの司法委員会を設立する。国家司法委員会を支援する行政機関、及び各州の司法委員会に附属する個別の行政機関を設けるものとする。当該機関は国会の定める法律に基づいて設立される。司法委員会は短期と長期の計画策定、及び年間予算案の作成準備をその職責とする。

[130] 州の下級司法機関の必要性に関する各州の予算案は州司法委員会から提案するものとし、州執行府に提出されなければならぬ。予算案は、州司法委員会と州執行府との間で確定されたときに、州議会に提出される。

[131] 下級裁判所の設立と下級司法機関の維持について全面的に責任を負う義務は州政府にはない。連邦政府が下級裁

判所に対する支出をおこなうことについての協力義務を負う。よって、計画審議会と財政審議会は、各州の司法機関の要求に応じて国庫から相当の資金を配分する。

- [132] 裁判所長は十分に訓練されなければならない。その能力を確保するために、適切な選考、行動の自由、訓練、意欲、そして経験が必要である。彼らの能力を保持するために、裁判官に対する継続的教育をおこなうことが必要である。いくつかの国家司法機関は当該訓練をおこなうことが出来るよう適切に構成されていなければならない。裁判官の移動が職務遅滞のない任地からの移動を必要としているときには、その移動について適切な監視がおこなわれる。様々なレベルでの司法職員の訓練の必要性についての体系的評価がなされなければならない。

- [133] 政府は全ての裁判所に必要な基本的・人的・物的基盤を保障し、裁判所がそれらの欠如によって支障をきたさないことを保障するように調整すべきである。政府は、中央政府も州政府とともに、可能であれば司法判断を回避するために、必要であればいつでも、優先的に文書を作成し、また、政府の弁護士に政府訴訟について早期の判断を求めるように指示するために、政府訴訟を審査する内務委員会 (committee of secretaries) を構成する。

- [134] 最高裁と高等裁判所において、判決は通常、結審後九〇日以内に下されるものとする。判決が当該期限内に下されない場合——訴訟の複雑性と他の同様の事例における判決の効力がさらなる期間と内容の司法的考慮を必要とする場合もあり得る——、当該訴訟は、裁判所が当該判決宣告の日付を裁判所が確定するためにその日付を、九〇日間の満了に際して裁判所に迅速に記載しなければならぬ。

- [135] 懲罰的費用の裁定は法の手続き濫用の場合に下されるものとする。

- [136] 二〇〇〇年民事訴訟 (改正) 法の規定に導入された、ナガール・ニャラヤ、調停裁判所、都市訴訟に関する A D

R 制度、委員会が記録した証拠等に関するインド法律委員会の勧告は、若干の深刻な反対を考慮にいられた修正を加えたうえで実行される。

[137] 一九六六年仲裁及び調停法 (Arbitration and Conciliation Act) の調停に関する条項は、裁判所に係属中の訴訟に関する調停 (conciliation or mediation) のために適的に改正する。また、一九八七年法務局法 (Legal Services Authority Act) に基づく法務局の権限範囲と職責は、法務局が調停の場を設定し、必要に応じて他の機関と協力して、調停官の訓練をおこなうことができるように拡張及び拡大される。

[138] 高等裁判所は、[129]に定める司法委員会と協議し、その管轄下にある裁判所の業務遅滞の期限内解消のために戦略的計画を準備する。当該計画は年間目標と県ごとの実施目標を定める。高等裁判所は累進評価のための監視機関を設置しなければならない。その目的は、高等裁判所管轄内のいかなる裁判所も一年以上訴訟に係属しないようにするためである。この目的は、五年以内に達成しなければならない。

[139] 犯罪捜査には高度な専門的行為が要求されるので、犯罪捜査制度は、十分に論理的かつ技術的な支援を定めるものとする。重大犯罪は、特別に選考され、訓練を受け、経験を積んだ捜査官による特別な捜査として分類すべきである。彼らは治安上、つまり、法と秩序維持など他の任務に責任を負わず、重大犯罪の捜査に専ら従事する。

[140] DNA 判定技術などの現代技術を持つ法医学機関の数を増加させなければならない。

[141] (インド法律委員会がその報告書によって答申した) 答弁取引制度は、非差別化のプロセスの一部として導入されるものとする。

[142] 警察当局への市民の信頼を高めるために、県警察当局は、裁判所に提出された起訴状において逮捕が必要だとさ

れる事例がどのくらいあるのか、そして、どのくらいの数の逮捕が結局不必要となっているのかについて、県内の警察が逮捕した逮捕者数の統計を定期的に審査する。この審査は、不必要な逮捕の傾向を抑制しようとするものである。

[143] 州法務局は、加害者と被害者の双方を犯罪に関する和解に至らせるために市民社会が参加する委員会を設立する。

[144] 重大な訴訟審理中の証人証言は、一九七三年刑事訴訟法第一六四条に基づき、治安判事 (magistrate) の面前で記録すべきものとする。

[145] 被害者補償のため、活力に富み、社会正義を志向し、かつ効果的な枠組みを求める訴訟の必要性は今や広く認識されている。政府は連邦レベルと州レベルで、国際人権上の義務と指導原則に基づいて、遅滞なく犯罪被害者への実効的な補償制度に関する事項について立法するよう十分な助言を受ける。

[146] ささやかな規模であっても、前記補償制度が導入されれば、刑事司法が人民に由来するということへの絶大な支援助と、真の意味での社会的正義の切実な要求を進展させる可能性とは、その制度を設立するために国が資金を支出するのに十分な魅力を有している。

[147] 国家情報科学センター (National Informatics Centre) は、インド法律研究所 (Indian Law Institute) 及び法務省の協力又は助力を得て、全裁判所、法務関係省庁、ロースクールが本邦の重要な法律図書館のデータベース情報にアクセスし、検索できるようにするため、本邦におけるデジタル法律情報制度を確立するものとする。

[148] 本邦における下級裁判所の段階構造は、将来的には高等裁判所の下にある二段階の下級裁判所とする。また、当該裁判所の裁判長には厳格な選考基準と十分な訓練の機会が提供されなければならない。下級レベルでの訴訟に関

する作業負担に対処し、遅延を減少させるために、州は、イギリスの市裁判官と市裁判官補の例にならないあまり重大でない小規模の訴訟を処理するために、刑事事件の経験を積んだ法律家から、パートタイムで名誉職の微罪裁判官 (judicial magistrates) を選出する。当該裁判官は年間一〇〇日間登庁し、同事件は、通常の開廷時間後の夜間に開廷できる。この制度は通常の下級裁判官職 (magistracy) にある者の負担を軽減する。

[149] 人権、特に違法な勾留に関する事項は、国内的にも国際的にも今や中核を占める問題である。したがって、最高裁に一般的に付与されている権限に加えて、当該裁判所が、一八九八年刑事訴訟法第四九一条に基づき高等裁判所が発する人身保護令状の範疇に入る指令を出す権限を持つ旨定めるよう一九九三年人権保護法を適合的に修正することが望ましい。当該権限の付与は、最高裁への接近性と容易な利用という観点から、社会の貧困で脆弱な部分を支援するのに有効である。

第八章は、「連邦と州との関係」と題され、立法について[150]から[151]、財政について[152]、取引、通商及び交通について[153]、紛争の解決について[154]から[158]、執行府について[160]から[174]の勧告をおこなう。

[150] 州との個別的又は集团的協議は、憲法第二六三条に基づいて設立する州際審議会を通しておこなわれる。また、大統領が発した一九九〇年州際審議会令は、同令の第四条b項において当該事項が州際審議会の諮問事項の一部をなすことを明確に定める。

[151] 「自然災害又は人災及び緊急事態の管理」は第七附則のリストⅢに含まれるものとする。

[152] 一定の特定された業務について州に課税権限を明確に付与することは有益である。連邦についてもまた、明確に

列記することは、それを項目九七の補充権限に委ねるよりも有用である。しかしながら、第一次的には、州によって課税されるべき業務の同意リストは、正式な課税権限に基づき連邦によって行使することが望ましい。州が排他的に課税し得る業務について事実上の列举がなされている場合には、州の財源を増大させるといふ観点から、政策決定者に優先するものとする。州による課税が可能な業務は、特定の列举しなければならぬ。この目的のための憲法改正は、現在は連邦が徴収及び課税しているが、州が徴収及び課税すべき一定の課税を含む。

[153] 第三〇一条、三〇二条、三〇三条及び三〇四条の目的を実現し、州際取引及び通商の必要性と要請に関するその他の目的を履行し、さらには、州際取引や通商に対する障壁を除去するために、国会は、法律によって、リストIの項目四二とともに解釈される第三〇七条に基づいて産業通商大臣の下に「州際取引及び通商委員会」と呼ばれる機関を設立する。

[154] 第一三九A条は、最高裁又は一つかそれ以上の高等裁判所に係属する、同様又は実質的に同様の問題に関連する法律問題を含む訴訟を斥ける権限を最高裁に与えているが、同条は、国会や州議会の立法権限に関する問題が一つの裁判所に係属していた訴訟であっても、最高裁が自らその訴訟を斥けることができる規定に改正されるべきである。

[155] 二以上の州及び／又は連邦との間での河川紛争が重大なものとなっているので、最高裁は三人以上の裁判官からなる法廷で、必要なときには、訴訟の最終処理のために五人の裁判官からなる法廷で審理をおこない、事件を処理しなければならぬ。

[156] 最高裁の貴重な時間を確保するために、最高裁との協議に関する第一四五条一項が想定する適切な条項を設けな

ければならず、又は委員や長官を任命し、及び最高裁によってではなく委員や長官が記録した証拠を採用する最高裁規則によって最高裁が同旨のものを規定する場合には適切な条項を設けなければならない。

[157] 一九五六年河川委員会法 (River Boards Act) を廃止し、リストIの項目五六に基づく別の包括的な立法に置き換えるために、適切な議会立法がなされなければならない。新しい立法は、河川委員会の組織と、州際河川が通過する州とその住民の承認された権利を留保しつつ、すべての州際河川を規制、開発、統制することに関するその管轄権を明確に定めなければならない。立法と同時に、国益の観点から、州際河川はコミュニティの「資源」であり、国家的資産であるとの重要な考慮がなされる。

[158] 問題を解決し、政策と行動を調整する際に、州と連邦は、中央と州との関係についての委員会 (サルカリア委員会) が提言した州際審議会の会議の場をより効果的に利用しなければならない。これは、適切な理解と相互信頼と共通利害に関する問題の迅速な解決を要求する協力的連邦制の精神に適合する。

[159] 州と連邦との間の緊張又は摩擦を減少させるために、また、州に関連する重大な問題についての迅速な決定をおこなうために、州管轄事項に関する州の利益に重大な影響を与える協定に署名する前に、連邦政府による州際審議会との事前協議の妥当性を検討しなければならない。

[160] 知事の選出と任命に関する大統領の権限は弱体化されてはならない。しかしながら、州知事は当該州首相との協議後にのみ大統領が任命すべきものとする。知事には通常五年の任期が定められており、離任や異動は当該州首相との協議後という、任命に関するのと同様の手続に従ってなされる。

[161] 州知事の選出については、サルカリア委員会報告書第一巻の四・一六・〇一が述べる以下の事項に留意しなければならない

ならない。

(i) 知事は一定の社会的地位にある者とする。

(ii) 知事は州外の出身とする。

(iii) 知事は見識ある人物であり、州の地方政治に過度に結びついていない者とする。

(iv) 知事は政治一般に、特に近時において過度に関わっていない者とする。

上記の基準に基づいて知事を選出する際には、マイノリティ集団に属する人物は従来どおりの機会を付与される。

[162] 知事が法案 (Bill) に同意を与えるか、又は大統領の検討に留保するか否かの決定をおこなう期限——六月以内

——が設けられる。法案が大統領に留保される場合、大統領が同意を与えるか、知事に州議会への差し戻しを命じるか、第一四三条に基づいて当該法令の合憲性について最高裁の意見を求めるか否かの決定をおこなう三月の期限が設けられる。

[163] 大統領による同意が憲法の関連条項の全目的に資するよう、適切な改正が憲法になされるものとする。ただし、法案を大統領の同意に委ねる場合、裁判手続きにおける疑義を回避するため、大統領の同意の必要性について定める憲法の全条項に、大統領の注意を喚起することが適切である。

[164] ある法案に対する大統領の同意が特定の個別目的に基づいてなされたものかどうかという議論を惹起しないようにするために、適切な条項を憲法に挿入すべきである。大統領が法案に同意した場合、当該法案は憲法の全目的にかなったものとみなされる。

[165] 以下のただし書を憲法第一二一条に追加する。

「ただし、大統領が法案に同意することを宣言した場合には、当該同意は憲法の全目的にかなった一般的な同意とみなされる。」

適切な修正を第二〇〇条にもおこなうものとする。

[166] 第三五六条を削除すべきでない。しかし、当該条項は抑制的に用いられるべきであり、最終的な救済手段として、第二五六条、二五七条及び三五五条など他の条項に基づく十分な手立てを尽くした後に用いなければならぬ。

[167] 第三五六条の発動を必要とする政治的機能不全の場合、同条に基づく宣言を発する前に、上記の宣言発布が州の治安に関する利益、本邦の防衛、又は緊急行動を必要とする他の理由がない場合を除いて、当該州はその地位を説明し、事態を改善する機会を付与される。

[168] 州内閣が州議会の信任を失ったか否かの問題は当該議会においてのみ判断される。必要であれば、連邦政府は、当該議会がその任務を全うし、自由に処理することができるよう必要な手続きをとることができる。知事は、州内閣が州立法院の信任を得ている限り、解任してはならない。首相がその内閣の信任後に辞職を拒否する場合には、知事は州政府を解散することができる。政治的機能不全の場合、知事は、立法院の支持を得る多数派による政府を形成する全ての可能性を探求しなければならない。かかる政府の設立が不可能であり、新選挙が遅滞なく実施可能であるときには、知事は不信任を受けた内閣に（もし存在するならば）、その内閣が失政や汚職とは無関係な事項で不信任されたが、職務が継続可能であることに同意し得る場合にのみ、選挙管理政府として職務を続けるように要請するものとする。その後、知事は、憲法上の危機の解決を有権者に委ね、立法院を解散する。

[169] 政治的機能不全の問題は、衆議院の指導者（首相）の選挙に関して第四章でなされた勧告と、建設的不信任投票

よつてのみおこなわれる政府の不信任が認められ実施された場合に一般的に解決される。

- [170] 通常、州における大統領統治は第三五六条一項による知事の報告に基づいて宣言される。知事の報告は、第三五六条に想定された事態が存在するか否かについて大統領自身が判断し得る材料となる、全ての具体的事実と根拠についての正確かつ明確な発言を含む「話し言葉の (Speaking) 文書」とする。

- [171] 州に緊急事態宣言が出されていない場合でも、選挙が実施できない場合は大統領統治が継続し得るので、憲法第三五六条五項、同 a 号末尾の「及び (and)」という文言を「又は (or)」に置き換える。

- [172] 第三五六条に基づく宣言が出され、国会によって承認される場合には必ず、実施中の宣言の継続性を審査し、所定期間の満了前に民主プロセスを回復する必要性が生じ得る。このため、第三五六条へ新六項及び七項を次のように追加する。

「(6) 前項に規定する事項に関わらず、衆議院が否認決議、場合によっては実施中の宣言を否認する決議を可決した場合には、大統領は(1)項に基づく宣言、又は当該宣言を変更する宣言を実施するものとする。

- (7) 否認決議、場合によっては(1)項に基づいて発せられた宣言又は当該宣言を変更する宣言の効力を否認する決議について、(a) 衆議院開会中の場合は議長に、(b) 衆議院が開会中の場合は大統領に、全衆議院議員の十分の一の署名による告知がなされる場合、当該告知を議長が、場合によっては大統領が受理してから一四日以内に、衆議院の特別会が当該決議を審議するために開催される。」

- [173] 第三五六条は、同条一項に基づいて出された宣言が議会に提出され、検討される前に、州立法院が知事又は大統領によって解散されない旨を保障するよう改正される。

[174] 政府は、クールグにおけるクールグ住民のためのサイニク学校、発展委員会及び大学についてのクールグ住民の要望を検討する。

[175] シンディー語及び文化の一層の保護のための施策は、そのために必要な施設を州が提供する、シンディー語及び文化に関するセンターを設立することによりなされる。シンディー移住者の直面している困難が調査され、現行法上の市民権の承認を促進する救済措置が実施されなければならない。

報告書第九章は、「地方分権と権限委譲」と題され、パンチャヤト（勸告[176]から[186]）、都市自治体（勸告[187]から[198]）及び北東インドにおける地方自治制度についての勸告（[199]から[213]）をおこなう。

[176] 第二四三K条と第二四三Z条を次のように改正する。

(i) 第二四三K条の改正

二四三K条において、

(a) 一項を、次の条項に置き換える。

「(1) (1A)項の規定に従い、選挙人名簿準備の監督、指示及び統制、並びに当該選挙の実施といったパンチャヤトの全選挙は、知事の任命する州選挙委員からなる州選挙委員会に委ねられる。

(1A) 選挙委員会は、(1)項に基づくその職責の履行のために、州選挙委員会に指示又は教示する権限を有する。」

(b) 四項の後に、次の項を挿入する。

インド憲法の改正

「州選挙委員会は、その年間報告を選挙委員会と知事に提出する。また、年間報告の提出まで延期できない緊急又は重大な事項に関係していると考えたときにはいかなる事項についても随時特別報告を提出できる。」

(ii) 第二四三Z A条の修正

第二四三Z A条の一項を次の項に置き換える。

(1) (1 A)項の規定に従い、選挙人名簿準備の監督、指示及び統制、並びに当該選挙の実施といった都市自治体の全選挙は、第二四三K条に定める州選挙委員会に委ねるものとする。

(1 A) 選挙委員会は、(1)項に基づくその職責を果たすために、州選挙委員会に指示又は教示する権限を有する。」

[177] パンチャヤトは、カテゴリー上、「自己統治制度」とされるべきであり、それらに付与された排他的な職責を有する。この目的のために、第二四三G条を次のように改正する。

「パンチャヤトの権能、権限、及び職責

第二四三G条 この憲法の条項に従い、州立法院は、法律によって自己統治制度としてパンチャヤトが機能するのに必要な権能と権限を付与する。当該法は、

(a) 経済発展と社会正義のための計画の準備、

(b) 第十一附則に列挙する事項の関連事項を含め、パンチャヤトに委ねるべきとされる経済発展と社会正義のための計画の実施

に関し、そこに定める条件に従い、適切なレベルでのパンチャヤトへの権限と責任の委譲についての規定を

含むものとする。」

同様の改正は、都市自治体等の権能、権限、及び責任に関する第二四三W条においてもなされなければならない。

[178] 憲法第十一附則及び第十二附則は、パンチャヤトと都市自治体のそれぞれの財政領域を分離して再構成する。

従って、第二四三H条及び第二四三X条を、パンチャヤトと都市自治体に権限を譲渡する立法については州の立法に委任するよう改正する。

[179] 財政委員会がマクロレベルでの考察ができるようにするために、第二八〇条三項のb号、bb号及びc号の規定を改正する。これらの号の「これらの勧告に基づいて」という文言を「勧告を検討した後に」という文言に置き換える。

[180] 五年毎の任期で州財政委員会（SFC）の設置を要求する第二四三I条一項において、第二八〇条一項の規定趣旨に従って、「又は知事が必要と認めたより早い時期に」という文言を「五年」という文言の後に加える。州立法院は政府がその保証を十分におこなうようにすべきであるとともに、その活動報告（ATR）を、当該報告の提出後「六月」以内に立法院へ提出する憲法上の義務を負う。第二四三I条四項をそれともなって修正する。

[181] 第二七六条に基づく専門職、取引、職業及び雇用への課税上限を確定するのに必要な立法権限は、同条の適切な改正によって国会に付与される。

[182] 全ての地方公共団体は、州政府及び金融機関から借り入れをおこなうことができる。

[183] これまでパンチャヤトに州法や州規則で認められた権利であっても、州政府がパンチャヤトに職員の行政的

及び機能的統制についての全権限を委ねる権限を付与する条項を法律によって制定することを州立法府に認めることとで、憲法第九編に授權条項(できる規定)を付加する。パンチャヤトは、その管轄権の業務に必要な一定枠の職員を雇用する権限も有する。

[184] 第二四三E条一項に、パンチャヤトに対し、それが解散される前に合理的な聴聞の機会が付与されるべき旨のただし書を挿入する。

[185] 「一九九三年グジャラト州パンチャヤト法に規定するパンチャヤトに関するグジャラト州審議会のよう^な」首相の指導性による州パンチャヤト審議会の組織に関する規定が、州際審議会に関する憲法第二六三条の規定と同様に憲法に規定されなければならない。野党指導者は、十分に民主的で、効果的かつ責任ある制度としてのパンチャヤトの発展について、同意に基づくアプローチの機会を与えるために、審議会の副議長の地位を職務上割り当てられる。

[186] 会計検査に関する全業務(会計検査の実施、会計検査報告の提出、場合によっては会計検査報告の異議の承認)が財政年度内になされるように、パンチャヤト会計の会計監査のために必要な規定が設けられなければならない。会計検査に関する慣行の統一性を保障するために、インド会計検査院長 (the Comptroller and Auditor-General of India) は会計検査を実施し、パンチャヤトの会計基準を策定する権限を付与される。

[187] 都市自治体が廃止される場合には必ず、当該廃止の理由を記した報告書が州議会に提出される。

[188] 地方公共団体の選挙についての資格及び欠格に関するすべての条項は、単独の法律で定めるものとし、その法律が定められるまで、各州は公的情報に関する現行規定のマニユアルを準備しなければならない。

[189] 州選挙委員会（SEC）は、選挙における支出の上限と実施規則を定める権限を持つ。また、州法は、それらの

法律に違反した場合の、候補者の資格喪失又は選挙の延期を定めるSECの権限を明確に規定しなければならない。
[190] 定められた期限内での選挙実施を保障することは（連邦領内のパンチャヤトと都市自治体の場合）州と連邦の

責任である。このことを保障し、もし選挙遅滞が生じた場合に、州知事に当該問題についての注意を喚起し、憲法の要件をみたく救済行為を提案する報告をおこなうことも州選挙委員会の職責である。第二四三K条と第二四三Z A条は、選挙実施の責任が選挙人名簿及びそれに必要な事項を含むすべての準備措置並びにそれに関連する責任が州選挙委員会に委ねられる旨を規定するために改正されるものとする。

[191] 議席とそれに関する事項についての範囲確定、留保、ローテーションの作用と職責は、SECではなく、適切な議会の制定した法律によって組織する範囲確定委員会に委ねられる。

[192] 人民代表法と州法は、地方自治体、州議会、及び国会の選挙のために共通の投票所が使用される旨を規定する。

[193] 州法は、選挙区有権者の人口と同規模のパンチャヤト又は都市自治体内での議席数との比率を、可能な限り等しくするよう範囲確定作業のための指針を定めなければならない。

[194] 州法は、県、区、徴税区、警察署等という行政上の境界線の変更を、パンチャヤト又は都市自治体選挙の前六ヶ月以内におこなってはならない旨を規定しなければならない。

[195] 曖昧さを除去するために、第二四三D条及び第二四三T条は、範囲確定の間ではなく、範囲確定の時においてのみ交代と変更についての規定を適切に改正しなければならない。州法は、透明性と投票者の反応が明らかになるのに十分な機会を保障する留保のプロセスについての指針を定めなければならない。

- [196] 州法によって規定されるべき第二四三D条六項及び第二四三T条六項の規定に基づく留保の正確な位置づけを明確にするために、パンチャヤトと都市自治体における留保護席数と留保官職の総数を明記しなければならない。
- [197] 州選挙委員は五年の固定された任期を有する。彼及び彼女は、高等裁判所の裁判官と同等の地位にあるものとする。州選挙委員に関する広範な資格要件は、州法に基づいて規定する。
- [198] 都市自治体に対する明瞭かつ分離課税領域の概念を承認する。当該概念は当該計画における税のリストに反映されなければならない。項目四九（土地と建築物に対する税）と項目五二（消費のための一地方への商品搬入に対する消費税）などの項目を現行の州リストから導出することは困難ではない。
- [199] 多数の部族コミュニティと教育を受けた有力なエリートにいるインド北東部は、自治村審議会と組織された部族長会議 (chieftoms) を持つものとする。第七三次及び第七四次憲法改正に基づいて、当該機会を同地方の全州に付与する努力がなされるべきである。しかしながら、この努力は、当該地域住民の独自の伝統を適切に配慮し、彼らの本質的権利に干渉することなく、また、各州に自らの名称を地方的に承認される統治機構に用いる機会を与えることによってなされなければならない。
- [200] 現代社会にも存続している彼らの伝統的慣行が、彼らと同時代のいかなる社会層に対しても正統な民主的権利を否定しないものであるときには、中間的及び地方的レベルの伝統的政治組織を通じて政治権限を委譲するために慎重な措置をとるべきものとする。当該権限を委譲するために州のとする措置の詳細は、各コミュニティの指導者、当該コミュニティの政策立案者、及び州の指導者、並びに、当該集団から出た国家的指導者からなる適切な代表者会議において慎重に検討される。性急な決定は、予測不可能で不幸な、そして事態を複雑化し悪化させる深刻な影響

を帰結することになる。まず、第六附則に基づいて定める事項と第十一附則に定める事項は、自治県審議会（A D C）に付託される。第六附則の内蔵型安全装置の制度はマイノリティ集団と小マイノリティ集団のために、例えば、州政府が全財源の使途を指定するのではなく、計画的支出のために中央政府が資金供給のプロセスを経ることを通じて、彼らにいつそうの責任と機会を付与しつつ、保持及び強化される。北東インド審議会はここで、その伝統保護に関してコミュニティを保障し、また、ジェンダー代表を実現し、そして他のエスニック集団に発言権を与えるという改革案によって公教育のプロセスを發展させる、より中心的役割を果たすことができる。

[201] 統治の伝統的形態は、現在不満足であるとされているがゆえに、自己統治を伴うべきである。しかしながら、ジェンダー的正義とか成人参政権のような積極的民主的要素が、これらの制度に広範に根つき、世界を變革する力をもつように組み込まれるべきである。

[202] 連邦政府の各種省庁による中央からの支出計画の履行は、インド会計検査院長による厳格な監視を伴いつつ、A D Cと再生村落審議会に委託される。

[203] アイデンティティ保護のプロセス及び發展と變革のプロセスは、非常に微妙な問題である。これら二つのプロセスは、規模の大小にかかわらず、變革の枠組みと全コミュニティの役割において理解される必要がある。それゆえ、北東部審議会は、公衆の自覚、感受性の鋭敏化、及び教育に関する強力なプログラムを、当該提案の理解をはかる努力をおこなう非政府組織、州政府、及び当該審議会自身の組織を通じて実施する権限を委任される。

[204] 本報告の[53]が勧告する修正提案における離脱禁止法（Anti-Defection Act）の規定は、第六附則の全分野に適用可能なものとする。

[205] 国境を越えた不法移住の結果として北東インドに発生した人口上の不均衡に対して緊急の法的手段をとることが、当該集団の本邦の選挙人名簿と市民権名簿への編入防止のために必要である。地方コミュニティ及び本邦の他の地域出身マイノリティに関する留保は州議会でなされる。全インド市民に対する多目的IDカードの発行は、北東インド住民に最優先で、そして、斡旋業者、政治家、公務員のネットワークを用いて不法居住者が短期間で「事実上の」市民となることを可能にする抜け穴を埋めるために国家市民権法 (National Citizenship Law) に基づいてなされる。

[206] 国家移民審議会は、合法的な移民に対する労働許可、全住民に対するIDカード、国家移民法、国家難民法、市民権法の再検討、審判所法及び外国人法による不法移民の認定を含む事項の範囲内で調査及び報告をおこなうために、法律に基づき設置する。

[207] 地方コミュニティは、地方警察及び国境警備隊と共同して、本邦の国境の監視に従事する。

[208] ナガランドについて、ナガ審議会は、県レベルの中間段階での多様なナガ社会集団から選出する代表に置き換える。村落発展委員会は、州からの予算にあまり依拠せず、中央からの予算に依拠するものとする。

[209] アッサムについて、

(i) 第六附則は、ポドランド自治審議会が、非部族、非ポド集団のための保護を伴って拡張される。

(ii) 他の自治審議会は、憲法第七三次改正の範囲内ではあるが、村落レベルの伝統的統治システムも使用しつつ、人的物的基盤整備のために中央予算の増額を伴って、自治発展審議会に格上げされる。

[210] メガラヤについて

(i) 伝統的制度と各村評議会から選出する、各村単位から一五人を超えない者によって構成される自治県審議会において、一村又は村の集団のために一連の村統治制度を設立する。

(ii) メガラヤにおける各自治県審議会の議席数は一〇議席まで、つまり、全体で四〇議席まで増設できるものとする。この一〇の追加議席のうち、代表されない女性や非部族に配慮し、知事は各A D Cに対してこれらのカテゴリーから五人までを議員に指名することができる。他の五議席は以下のように選出する。

(a) サイエムとミントリの中から、カーシ自治県に。

(b) ドロイ自身の中からジェインティア自治県審議会に。

(c) ノクマ自身の中からガロ自治県審議会に。

[211] トリプラについて

(i) 他の自治審議会に関してなされる変革は、トリプラにおける自治県審議会に關しても適用する。

(ii) 当該審議会の選出議員の数を二十八人から三一人に増員する。

(iii) 当該任命人員数は、現在の二人から六人に増加する。現行の非部族議席（最近、彼らは三議席を獲得した）を部族議席に変換する。三つの非部族議席は知事が任命し、三人の部族の女性は審議会議長が任命する。

[212] ミヅラムについて

(i) 選出された三〇人の議員からなる中間段階の団体は、第六附則に含まれていない地域、すなわち、チャクマ、ライー、及びマラ県の自治審議会を除いて、カバーされていない領域の県レベルで展開されるものとする。つま

り、州議會の下には県と村という二つの段階が存在する。

(ii) 指定地域の村落審議會は一層の行政的及び司法的権限を付与される。当該州の人口が少ない場合には、二つ以上の村落を一つの村落審議會を形成するために統合する。

(iii) 第六附則年次計画の地位を要求する集団には、人口規模、領域的、及びエスニック的連続性を含めた要求の実行可能性を根拠としつつ、考慮がなされる。

(iv) 一般勧告で概略を示した中央予算が、ADCに支給される。

(v) 女性、非部族、及び非指定領域における第六附則の部族に割り当てられる議席（全三六人からなる当該審議會より六人以上多くならないものとする）、またADCの現在の規模は、女性と非指定部族のための同種の規定によって三〇人まで増員される。

[213] マニプールについて

(i) 第六附則の条項は、同州の高地県に拡張されるものとする。

(ii) 憲法第七三次改正は、選挙にも関わらず、当該制度が事実上存在しない平原地域にも積極的に実行されなければならない。

第一〇章は、「社会的経済的及び発展の速度」と題され、[214]から[249]の勧告からなる。

[214] すべてののサービスを提供する省庁や機関により、市民の権原を列挙する市民憲章が準備される。市民が、当該憲章の明記する形態及び範囲の公的給付や業務を受けられない場合、彼／彼女は、資格を有するオンブズマンを通じて、

簡便で効果的な苦情救済制度に訴えることができる。これらの市民憲章は指定カースト (S C)、指定部族 (S T)、及びその他の貧困階層に属する市民の権原を明確に規定していなければならない。これらの貧困階層の場合には、当該憲章は優先的に、S C、S T、後進階層 (B C)、マイノリティ、女性、サファイ・カラムチャリ (safari karamcharis) のための国家及び州審議会に、オンブズマン組織として効果的な役割を果たすことを規定する。これらの国家及び州審議会の憲章とその構成方法は、その役割、とりわけ多様な貧困階層のためのオンブズマン組織としての役割を促進するものとしなければならない。

- [215] 昇任と配置の考慮について定める第六章に基づき、設立を勧告された市民サービス委員会 (The Civil Services Boards) は、S C、S T、その他の貧困カテゴリーの福祉を増進する公務員の行為を特に検討するよう命じられる。公務員の、経済機関／省庁への昇進と配置を検討する場合には、上記不利益を受けている者の福祉、発展、そして活性化のための法律と規則に基づいて憲法的価値及び規範を履行するために良心的かつ効果的に勤務してきた公務員に優先的処遇を与え、これに該当しない者や当該カテゴリーに関連する分野と部署において少なくとも五年間にわたって勤務してこなかった者は、経済省庁／機関における配置から除外される。このために、当該条項は、第一級又は第二級の公務員がこの報告書第三書第二部の一三九〇頁から一三九一頁の三・二で詳細に述べられた指針に従い、昇進に必要なとされる社会正義証明 (Social Justice Clearance) に関する条項を規定する。

- [216] S CとS Tの構成員に対する留保は、留保が存在し適用可能な政府、公的部門、銀行及びその他の金融組織、大学及びその他全ての制度と組織における役職と欠員への留保に関する全ての事例と紛争を裁定するアラクシヤン・ナヤール・アダラット (Arakshan Nyaya Adalats) 又は審判所の設置を含めて、この報告書第三書第二部の一四〇

六頁―一四〇八頁の八・一〇で詳細に述べるように、留保の全側面について扱う法令の範囲内で規定される。これらの審判所は高等裁判所の地位を持ち、上訴が認められるのは最高裁のみとする。当該審判所はデリーの主法廷と州におけるその他の法廷を持つ。委員長、副委員長、及びその他の審判所とその法廷の構成員は、その地位に就く前の彼らの地位における留保の履行に関する記録に基づいて選出されるものとする。当該法令はとりわけ、意図的又は怠惰によって留保を履行しなかった疑いのある者の収監を含む罰則条項を持つ。当該法令と関連条項は憲法第九附則に基づいて規定される。

(217) SCとSTへの留保に関して長年にわたっておこなわれてきた従来の権利に対して一九九七年になされた侵害を回復するために、過去二年以内に制定された三つの憲法改正が直ちに実施されなければならない。中央及び州政府は、一九九七年に出された名簿に関する執行命令を修正し、一九九六年以前の名簿を回復するものとする。このことは、上記の法令の範囲内でおこなわれる。

(218) 後進階層（BC）への留保もまた、BCに関する留保の特定性を含むものでなければならず、SCやSTに関する法令の場合に勧告される留保、罰則規定等において公正と正義を提供するアラクシャン・ナヤー・アダラット又は審判所に関する規定も含む法令に基づいておこなわれる。

(219) 私有化と負の投資の後であっても、公的部門の業務の私有化又は負の投資化に関する解釈覚書の中に、SC、ST、BCのため政府の留保政策が、従来と同様の形態で継続される旨を定めることが命ぜられ、このことがまた留保に関する当該法令にも規定される。社会統合の手段として、両親のうち一人がSC又はSTであり、もう一人が非SC又は非STである児童に対しては半分の割合の留保がなされ、この留保をカーストのない者に対する留保と

呼ぶ。

[220] 上級裁判所での留保の公的導入に反対する有力な意見と、過去五〇年にわたった遅々とした教育の発展にもかかわらず、上級裁判所の裁判官としての任命に必要とされる高潔性、資質、及び洞察力を相当数の S C、S T 及び B C が有するようになってきている。必要とされる能力を持つ各州の S C、S T、及び B C の十分な数の人員を確実に増員してきたという事実にかんがみ、また、最高裁と高等裁判所における公式の留保に反対する一般的な意見を配慮しつつ、他方で、必要とされる能力と資質にもかかわらず裁判官の任命の際に無視されているのではないかという S C、S T、及び B C からなるインド人の大多数の疎外感が解決されるように、實際上、全国／州又は多様な宗教的コミュニティからなる多様な社会的部分／地域からの賛同という点に帰着すると思われる方法で、合理的な人数の S C、S T、及び B C を最高裁と高等裁判所の法廷席に送り込む方法が見出されなければならない。

[221] 公的配給制度に基づく店舗の配分や、当局による必需品の配給のためのガソリンステーション、ガス機関等その他の配分の問題に関して、S C、S T、及び B C (B C のマイノリティと、特により後進的及び最も後進的な後進階層を含む) に対し、これらの各範疇に属する女性の適切な比率を伴って、留保をおこなわなければならない。これら貧困層の事業主がその事業を遂行できるように援助する支援制度が必要である。これらの措置は、この報告書第三書第二部の一三九三頁四・六で示す方針にそっておこなわれる。

[222] 関係者すべてに適用される多くの雇用プログラムは、彼らが通常従事する不定期雇用に加えて、一年に最低八〇日間の農作業従事に関する法定最低賃金を支給するために拡大されなければならない。賃金支払の方式等といった、採られるべき業務の性質は、この報告書第三書第二部の一三九二頁から一三九三頁四・五で詳述されるものとする。

基本権としての勤労の権利を含めることは、この報告の〔9〕で勧告されており、これは当該プログラムに必要な憲法の基盤と支援を提供するものである。

- 〔223〕 SCとSTの発展と権限付与に必要な包括的手段の重要な内容項目として、SCの少年少女、STの少年少女のために、SCとSTのための居住地域学校 (residential schools) を本邦の各県に設立する。また、本委員会は、BCに属するマイノリティを含み、BC間のより後進的及び最も後進的な後進階層に対する特別の配慮をふまえて、BCの少年少女のための居住地域学校を各県のBCのために設立することを勧告する。弱者層範疇の生徒の比率(七五%)と他の社会カテゴリーの比率(二五%)、設立場所の原則、マイノリティBCをどのように含めるのかについての方法、調整と資金積立、志願者の選別方法、経営等は、この報告書第三書第二部の一三九五頁から一三九七頁五・四と六・二で詳述される。当該制度は、この重要かつ不可欠な制度における希望に根拠を与えた、アーンドラ・プラデーシュ州の過去二〇年間にわたる先例と経験の支援を獲得してきた。さらに、貧困層と中産階層の家族からなるBCのうち、特により後進的及び最も後進的な後進階層のSC、ST、及びBCが、国費で、全レベルと全学科において、海外の教育機関と同様に本邦の良質で名声ある教育機関で教育をうけるための適正な便宜を得るべきであり必要でもある旨を、本委員会は勧告する。このための資金積立は、この報告書第三書第二部の一三九五頁及び一三九六頁五・四の(v)に示す方法によって得られるものとする。この報告書第三書第二部の一三九五頁及び一三九六頁五・四の(ii)及び(iv)で詳述した手段は当該事項に依拠するものとする。

- 〔224〕 技術的、職業的、科学的、専門的学科の当該学習コースで学ぼうとする学生に動機づけを提供しなければならぬ。指定カースト及び指定部族のための教育プログラムへの大規模なシフトこそが、現代世界に参加するための技

術と知識の基礎という点で当該コミュニティを他のそれと同等にするのに必要とされる種類の量的拡大の達成を可能にする。このことよつてのみ、彼らは自らの強さに基ついて競争し、公的生活の様々な領域で指導的役割を果たす地位に就くのである。当該範疇の人々の中に適切な人口割合で、高度の教育を受けた専門的、科学的、技術的な人的資源を蓄積するための手段のこうした側面は、高水準の居住地域学校と初等教育に関する初期の勧告にそうことが念頭におかれなければならず、設備と支出もそれに従つてなされなければならない。

- [225] 社会政策は、S C、S T、及びB C (B Cのマイノリティと特により一層の後進階層を含む) が、これらの各範疇の少女に特に配慮しつゝ、同様の条件で競争することを可能にするを目的とする。このことは常に必要であるが、台頭する知識社会の文脈において、いっそう重要で緊急を要するものとなる。留保は上記の貧困カテゴリーが、過去に彼らが除外され、及び／又は他の手段で排除されていた州の教育機関に入学することを支援してきた。留保は、これらの阻害要因が消えない以上必要である。しかし、国の教育制度から独立かつ分離した高水準の内容をもち、ほとんど非S C、非S T、非B C範疇からなる富裕層が設立した高水準の教育機関が成長することによつて、留保に加えて他の手段を導入することを保障することが重要となつてきている。こうした手段をとらなければ、初等教育に関する本委員会の勧告にそつて、S C、S T、及びB Cと他の社会とのギャップは容赦なく継続し、拡大さえるのである。

- [226] 一九九三年の肉体労働によるごみ収集者の雇用と乾式トイレ建設(禁止)法 (The Employment of Manual Scavengers and Construction of Dry Latrines (Prohibition) Act, 1993) は、現在のサファイ・カラムチャリの雇用と収入を侵害することなしに、人間の尊厳を損なう肉体労働によるごみ収集に関するこの名誉毀損的な慣行を早期

に終結させるために厳格に施行されなければならない。全州に対する同法の自動適用可能性は、この報告書第三書第二部の一三九九頁の七・二で提案する修正によってなされる。また、肉体労働による清掃制度の廃止、サファイ・カラムチャリの解放と回復措置、そして移行期間におけるサファイ・カラムチャリの保護に関する特定詳細事項は、昇進の際に考慮される公務員の社会的正義証明制度への編入を含めて、報告書第三書第二部の一三九九頁から一四〇一頁の七・三で詳述されるものとする。サファイ・カラムチャリに関する国家審議会に課せられた制限は除去され、国家人権委員会と同等の権限と機能的自律を付与される。つまり、サファイ・カラムチャリの全般的解放と十分な社会復帰という目的達成のために十分に付与されなければならない。このことは、国家的な社会正義政策と結びついた公衆衛生政策の不可欠な構成要素を形成する。

[227] SC及びSTの発展の要請と優先権に沿った計画立案とこの計画が効果的に履行されるために、SCPとTSPの支出全額（つまり、中央／各州の全計画支出と比率の人口以上の支出）を引き受け、SC及びSTの専門家と彼らのために真摯に働く者を配置することにより適切な新制度を設立しなければ、SC及びST並びに国家を苦難にもたらず厳しい状況が継続することになる。この新制度は、SC及びSTの発展に関する国家審議会、SC及びSTの発展に関する国の機関、SC及びSTの発展に関する州機関、並びにSC及びSTの発展に関する県機関の統合されたネットワークから構成される。中央と各州の全計画支出から、部局ごとの配分がなされる前に、SC及びSTの人口比に等しい支出が、SC及びSTの要請と優先順位に沿った計画立案に関するSCP及びTSPの資金として、国家及び当該州の機関の処置に対しておこなわれる。このために、報告書第三書第二部の一四〇九頁から一四一一頁の九・二において当該制度が詳細に示される。このことにより直ちに、SCP及びTSPの直面する

様々な限界と困難が取り除かれ、S C及びS Tの経済的解放、教育的平等、社会的尊厳のビジョンに基づいた社会発展に関する強力で統合された制度が設立される。

[228] 助成資金、信用貸付、繰り延べの実施という形で支援助制度にそって、S C及びS Tに対する、様々な資源（純粋な公的使用には必要とされない政府の土地、ブーダンの土地、限度を超えた余剰の土地等）からの土地の配分と割当を含む土地改革をおこない、灌漑や他の手段によってこれらの土地の発展に着手する。これに関連して、報告書第三書第二部の一四一〇頁九・二の(9)の(b)及び同書の一四一六頁から一四一七頁14(i)～(vi)で勧告された手段を履行する。同様に、農業労働者のための最低賃金法の実施については、報告書第三書第二部の一四一〇頁九・二の(9)の(c)で勧告された手段を履行する。部族コミュニティに属する土地の転用を防ぎ、発展計画による退去の前の効果的な事前の回復措置のために、強力的な法的行動が必要とされる。この目的のために、報告書第三書第二部の一四一四頁から一四一五頁一三・二に記載する手段を採るものとする。また、部族コミュニティは、彼らの生計のためだけでなく、森林に強く結びついた彼らの生活様式と文化的アイデンティティを保護するために、森林資源の管理に協力しなければならぬ。この目的のために、報告書第三書第二部の一四一六頁一三・二の(10)及び(11)で勧告する行動をとるものとする。

[229] S Tの土地所有者、産業及びその他の発展に関する保護との調和について、報告書第三書第二部の一四一五頁から一四一六頁一三・二の(6)、(8)及び(9)で示された行動を採らなければならない。

[230] 部族の人々の文化的遺産と知的財産権の健全な伝統を保護するために特別な保護制度が設けられる。このことは、部族の人々の土地と土地に関連する制度上の権利の転用を防ぐ努力と同時に部族のアイデンティティにとって重要

である。

[231] 憲法第五附則の及ぶ全領域が、第六附則のみが現在適用されている北東州以外の部族領域に第六附則の適用可能性を拡張しつつ直ちに第六附則に移行し、第五附則も第六附則も適用されない全部族領域もまた直ちに第六附則に移行するものとする。第六附則の組織の選出代表と関連公務員のための訓練とオリエンテーションに関する特別プログラムが、第六附則に基づいて構想される地方の発展的・行政的自治の十分な可能性を保護するために整然と着手され、実行される。

[232] 「効率性」を口実とする私的な偏見とBCマイノリティを含むSC、ST、BC、及び女性の向上心との間でのギャップを克服するために、政府は堅固かつ明白に介入しなければならぬ。このために、政府は報告書第三書第二部の一四二頁及び一四三頁一一・三で示す方針に沿ってイニシアチブを採る。

[233] さらに、政府は、各部門の各レベルで他の経済活動部門を調査し、SCとSTが十分に各部門で代表されているかどうかを判断する。十分に代表されていない場合には、留保又は他の手段のどちらかを通じた救済手段が、各部門の各レベルで十分に代表されるよう処置するために用いられる。同様の行動が、BCマイノリティ、特に、より後進的及び最も後進的な後進階層を含む後進階層と全カテゴリーの女性についても採られる。真の効率性への要求を弱めることなしに、非経済的偏見が排除されるならば、こうしたことは可能である。

[234] 農業従事者その他の伝統的生産者階層は、WTO、IPR等の体制による突然の予期できない一定の悪影響に直面している。上記体制の利益を同時に保護しつつ、彼らをこうした悪影響から保護するために、全国規模での会議が、グローバリゼーション担当大臣、農業担当大臣、他の伝統的生産物の部門、そして、他の伝統的生産者階層の組織

と同様に、農民組織の正式な代表の参加によって、彼らの間の合意を得る救済手段を確認するために開催され、こうした手段が直ちに履行される。時宜に応じて必要とされる履行、矯正、修正を継続的に監視するための当該手段に関する継続的制度が必要である。

[235] 農業従事者と他の多くの伝統的生産者階層は、干ばつ、サイクロン、洪水等の自然災害の悪影響を被っている。したがって、収穫物保険、収穫調整を含む自然災害の悪影響から農業従事者らを保護するのに必要な手段を確認し、こうした手段について同意し、そして、継続的な監視、矯正、修正に関する全国的な継続的機関を設置するものとする。

[236] 効果的な法的制度によって、不可触民制に基づく残虐行為や差別的慣行に対抗すると同時に、当該制度及びその効果的な運用によって、S C及びS Tを保護する必要がある。また、同時に、一般社会通念に深く根づいた姿勢の変化も必要である。

[237] 法的制度に関しては、一九八九年指定カースト及び指定部族（残虐行為防止）法を強化し、その実効的な施行を保障する必要がある。このことは、残虐行為リスト記載の一定の犯罪、それ以外の罰則規定、一定の抜け穴の適切な防止、及び被害者の包括的回復措置等を包含する同法に基づいて犯罪を専門的に裁く特別裁判所の設立を含むものとする。このために、報告書第三書第二部の一四〇一頁から一四〇四頁の、八・二・一、八・二・二、八・二・三、八・三及び八・四(a)から(p)で示す手段を採用のものとする。

[238] 現代的発展に沿った新しい形態と同様に古い形態においても幅広く有効なものとして継続している不可触民制への配慮、人権教育、道徳教育を包含する多様な手段、不可触民制に対する強力な民主的運動の形成、そして、一九

九五年市民権保護法 (PCR Act) に基づく効果的な刑罰行為が必要とされる。これに関して、報告書第三書第一部の一四〇四頁と一四〇五頁の八・六から八・八に示すあらゆる手段が用いられる。

[239] 第六章で言及した国家科学技術審議会もまた、S C、S T及びB C、女性や社会の他の貧困層を包含するための現代科学技術及び高度科学技術研究への庇護を拡大する手段を促進し、彼らもまた本邦における高度な科学技術研究の発展に貢献できるようにするために、並びに、彼らが非科学的な偏見によってこうした重要な領域から排除されているという感情を持たないようにするために、こうした分野に参加し、彼らの潜在的才能が認識、養成され得る方法を考案しなければならない。

[240] インド憲法は、S C、S T、B C、マイノリティ、及び他の弱者層の利益保護と促進のための独自規定をもっている。改正等や一定の同様の手段でこれらの条項を強化することが必要である。従って、第四六条、三三五条、一六条、一五条及び第七附則のリストⅢの精神を堅持しつつ、報告書第三書第二部の一四一七頁及び一四一八頁一五に示す憲法改正をおこなうべきである。

[241] マイノリティに対しては、次の事項を実施する。

(a) マイノリティコミュニティ間の教育水準発展のための方法がとられるものとする。学問、専門、事業、社会政治領域及び低所得の職業領域マイノリティ間のB C、S C、及びS Tの指導者を含むコミュニティの指導者との最も広範な協議の後に、特別プログラムが立案されるものとする。当該プログラムには十分な支出がなされる。教育的で文化的な発展のみが、コミュニティの能力を高めると同時に、国家統合という目的を支援するのである。これは国家的結合への本道である。

(b) 現在の立法府におけるマイノリティ共同体の政治的代表において、特にムスリムは、彼らの人口比が著しく低下してきている。政治的代表間のBCの比率はほとんどゼロである。これは疎外感情にその原因を求めめることができる。このような状況において、政治生活への参加のために、彼らの間で、BC、SC、STを含めたマイノリティコミュニティにおけるリーダーシップ能力を形成することが政党に課せられた義務である。インド政治の多元主義強化のための国家の役割が強調されなければならない。

(c) 後進階層のリスト上認定され、記載され、そして、事実上、宗教的マイノリティ人口の大部分を形成する宗教的マイノリティに属する後進階層は、後進階層に対する発展努力において、彼らと同様のヒンドゥー教徒への特別な配慮とともに取り上げられるものとする。これは、後進階層について別途言及する第十附則における後進階層の発展と権限付与のための作業部会が作成した後進階層発展のためのアプローチの形式となる。

(d) 州警察、軍隊において、不十分にしか代表されていないマイノリティコミュニティに属する人物の特別採用を実施するための努力がなされる必要がある。

[242] 各州において、言語的マイノリティに、母語による初等教育の段階で、彼らの児童に指導の便宜が提供されるものとする。これと他の事項についての多くの勧告が、言語的マイノリティの直面する多様な問題に関する継続的な年間報告書において、言語的マイノリティに関する委員会委員長によってなされてきた。社会正義及び活性化担当省と人的資源発展担当省は、これら全ての勧告を照らし合わせ、それらについて具体的な行動が採られるように配置する。

[243] 犯罪傾向者として不当に烙印を押されてきた部族／コミュニティは、一般社会からと同様に法と秩序の代表によ

る搾取と横暴な扱いに従属してきた。彼らの中にはS Tのリストに含まれる者もいれば、S CのリストやB Cのリストに含まれる者もいる。彼らの発展に関する特別なアプローチが、継続計画におけるS T、S C、及びB Cの発展に関する作業部会報告、並びに、S C及びS Tに関する国家審議会やB Cに関する国家審議会といった、S C及びS Tに関する審議会委員長の年間報告において詳述され強調されてきた。当該部族に関して有益な特別報告もまた存在する。しかし、その勧告には注目が集まっていない。社会正義及び活性化担当省と部族福祉担当省は、作業部会の報告、国家審議会の報告や他の報告に含まれるこれら全資料及び勧告を参照し、当該部族の経済的發展、教育的發展、雇用機会の創出、社会的解放、及び十分な回復措置に関するプログラムを強化するものとする。ヴィムクタジャーティー (vimkrajatis) については指摘されることは、遊動的 (nomadic) 及び準遊動的 (sub-nomadic) 部族やコミュニティにも十分に当てはまる。S C、S T、及びB Cのリストで分類されたこれらの部族コミュニティ共同体の集団の継続的窮状は、第四六条を含む憲法の委任に真摯に依拠する、本邦における計画立案、予算配分、予算計上、及び行政に関する機関の失敗の典型事例である。一〇・五・二から一〇・五・三で勧告された、S C及びS Tの発展に関する国家機関等の統合ネットワークの設立が、実践的な制度メカニズムを、S C PやT S Pの枠組内の遊動的及び準遊動的部族と同様にヴィムクタジャーティーをも定めることになる。同様に、^[246]で言及するB Cの発展に関するアプローチもまた、B Cリストに含まれるヴィムクタジャーティーや遊動的及び準遊動的部族／コミュニティに関する実践的なアプローチを含む。

^[244] 本委員会もまた、上述の人々及び遊動的部族の権利のための行動をおこなう集団のために形成された代表を檢討し、それを、彼らが審議会を通じて同様の事項をすすんで検討し得るとの提案とともに、社会正義及び活性化省

に付託してきた。

[245] 一九七八年から一九八〇年に制定された農業労働者のための連邦立法を直ちに導入し、成立させるものとする。

農業労働者に特別な配慮をした最低賃金法の確実な履行に関する現実的な枠組みが、県収税官／両頭審議官 (Dy. Commissioners) 及び県警察による監督についての適当的な水準に依拠しつつ、直ちに実行されなければならない。この目的のために、報告書第三書第二部の一四一三頁の一七・二で述べた手段が採られる。

[246] 物乞いその他の強制労働の憲法上の禁止にもかかわらず、隷属的労働の慣行が、地方の最も強力な層によって援助されているために、これまで消滅してこなかった。児童労働もまた広範にみうけられる。憲法の規範命題を保持しつつこの問題に対処するために、本委員会は、十分な権限を持ち、一九九〇年から一九九一年に地方労働に関する審議会で勧告された、隷属的労働の解放と回復措置に関する国家機関が、州レベルでの同様の機関にならって直ちに設立されるべきことを勧告する。さらに、報告書第三書第二部の一四一四頁の一九・二で言及した、解放隷属的労働者の回復措置と解放児童労働者のための教育、及びその他の手段がとられるものとする。

[247] 政府は、宗教的マイノリティに属するBCに、彼らと同様の境遇のヒンドゥー教徒と同様の方法で特に配慮しつつ、彼らの発展の全分野——経済、教育、社会、雇用、留保等——をカバーする第一〇次計画において、BCの雇用に関する作業部会の勧告の全てを直ちに履行するものとする。例えば、BCのための居住区域学校のいくつかは、ムスリム後進階層の集中する地域に設置されるものとする。さらに、各県の少年少女の比率に基づいてSC及びSTに別途勧告されたような、七五%がBCで、二五%が他のカテゴリーからなるBCのための県優秀校が設けられるものとする。雇用の留保が存在するにもかかわらず、留保や他の手段によって彼らの教育を促進する手段が存在

しないことは異常であるので、政府は、教育制度においてBCのための留保を遅滞なくおこなうものとする。

[248] 留保、発展、活性化、栄養不良及び妊産婦貧血症を含む健康、並びに、暴力からの保護を内容としつつ、報告書第三書第二部の一四二頁の一六・二に示す提案に沿った行動がとられるものとする。

[249] 売春、児童売春、そして児童買春に関する問題は、指標となる一九九七年七月九日のゴラウ・ジェイン事件 (Gaurav Jain's Case) 最高裁判決や、報告書第三書第二部の一四二四頁から一四一五頁の二〇・一と二〇・二に示す一九九七年設置の、売春、児童売春、児童買春についての事務委員会報告の対象となってきた。この問題領域について、政府は、当該判決と事務報告の履行、デーヴァダーシ (Devadasi) 制度の廃止、発展と教育に関する条項、HIV/AIDSの予防を内容としつつ、報告書第三書第二部の一四一五頁の二〇・三に示す提案に沿った行動をとらなければならない。

3. 今後の課題

最終報告は、「憲法運用の五〇年 その成功と失敗」と題して、独立後五〇数年、そして憲法制定・施行五〇年経過した今、インドが到達した地点とその抱える問題点を次のように列記する。

それは、制憲議会でアンベードカルが述べたように、インドとインド国民がその責任において受け止めなければならない成功と失敗である。

アンベードカルは、述べている。「独立によって、われわれは事態が悪化することについてイギリスを非難する口実を失った。もし、今後、事態が悪化すれば、われわれは自分以外に責める者を持たないであろう。」

(1) バランス・シート

まず、政治的成果及び問題点として、次のものがあげられる。

① インドの民主的基礎は、機能的な連邦制の国家組織として安定化してきた。第七三、七四次改正を経た憲法によって、民主的議論の基礎は広がっていった。脱中央集権化に向けての動きも強まってきた。総選挙は規則的におこなわれてきた。そして、選挙の結果によって生じる権力の移転は、秩序ある、平穩で、そして民主的なものであった。

② 国会その他の代表議会議員の教育的資格は、著しい改善を示してきた。国会その他の州議會は、徐々に社会の構成を代表するものになっている。従来後進階層を構成していた多くの人々が政治的なしごを上っている。

③ 政治的腐敗の主原因と根源は、犯罪的、反社会的、不健全な要素が社会的な場に加わり、それを支配すること、さらに選挙と議會のプロセスを害することを妨げることができない選挙プロセスの不適當さにある。

④ 民主的伝統は安定してはいるが、民主主義はマイノリティを包摂する代表制的民主主義であるということとはできない。インドの多元主義と多様性は、その民主的機関に反映されていないし、それによって獲得されてもいない。同様に、女性の公的な問題と決定行為のプロセスへの参加は、その数に全く比例していない。

⑤ 選挙のコストと選挙の腐敗という大罪は国家の進歩への嘆かわしい、有害な影響であり、共通善を害して政治プロセスの退廃に導いた。

⑥ 刑法犯のかんりの割合を占める政党は、表面上、党の集会や選挙支出のために集めた莫大な資金を扱っている。お金の力と刑法犯の発生とが広範囲にわたる公的生活の水準の退歩に寄与し、政治を犯罪化してきた。これは政

府と統治のプロセスの質に反映されている。

⑦ 政党の行為、資金収集の正当性、決算、貸借勘定、及び党内民主主義を規制する法的手段と一連の法は存在しない。

⑧ 国レベルの政党は、かつてないほど「共通の国家目的」の定義について分裂している。公的生活の高貴な目的は、かつてないほど樂觀主義的、利己主義的な個人的利益を競う政治に退化している。

⑨ 憲法前文に記された人類愛の高貴な理想である「友愛」は実現されないうままである。インド国民は、国の独立のときよりも分裂している。

⑩ 刑法犯の発生、政治的気候と政治プロセスの搾取は増加し、犯罪者、政治家、官僚の癒着はますます増加している。

⑪ 信頼の危機が存在する。リーダーシップの危機が存在する。政治的リーダーは、狭量な党派的、偏狭な利益と短期的な政治的利益への願望のため、広範な共通の国家的目的について同意することすらできない。

次に、「経済的、又は身体的インフラ」については、次のような評価が下される。

① 生産の著しい拡張と多様化が見られる。新たなテクノロジと現代的経営技術がますます用いられるようになっていく。科学、テクノロジー、医学、工学、そして情報テクノロジーにおいて著しい進歩が見られる。

② 一九五〇年～二〇〇〇年に、農業生産指数は四六・二から一七六・八にまで増加した。

③ 一九六〇年～二〇〇〇年に、小麦の生産は一〇〇万トンから七五六〇万トンにまで増加した。

- ④ 一九六〇年～二〇〇〇年に、米の生産は三五〇〇万トンから八九五〇万トンにまで増加した。
- ⑤ 産業とサービスの部門の印象的な拡張が起こった。
- ⑥ 産業生産指標は一九五〇年～一九五一年の七・九から一九九九年～二〇〇〇年の一五四・七にまで上がった。
- ⑦ 電力発生量は一九五〇年～一九五一年の五一億キロワット時から一九九九年～二〇〇〇年の四八〇七億キロワット時にまで増加した。
- ⑧ 一九九四年～二〇〇〇年（一九九七年～一九九八年を除く）、GNP六～八%の毎年の成長が達成された。
- ⑨ 情報テクノロジー産業からの歳入は一九九〇年の一億五〇〇〇万ドルから一九九九年の四〇億ドルにまで成長した。
- ⑩ 一九九九年～二〇〇〇年のインドの一人当たり国内純生産（NNP）は一九五一年のときの二・七五倍以上になつた。

社会的インフラについては、次のように評価される。

- ① 一九五〇年～一九九八年、幼児死亡率は一〇〇〇人中一四六人から七二人に半減した。
- ② 一九九八年、インドの母親の出産時死亡率は一〇万人の出生につき、四〇七件であった。これらのレベルは西洋のレベルの一〇〇倍以上である。
- ③ 五歳以下の約五三%の子ども（ほぼ六百万人）は栄養不良のままである。これはサハラ・アフリカの多くの地域で報告されたレベルのほぼ二倍である。

- ④ インドにおける低体重出生児の割合は三三％である。中国や韓国では僅か九％であり、タイでは六％、インドネシアでは八％である。
- ⑤ インドでは二〇〇年までに「万人の健康」を保障する一九七八年のアルマ・アタ宣言の調印国であった。二一三ヶ月の子どもの僅か四二％しか免疫を与えられていない（地方では三七％、都市部では六一％であった）。ビハール州、ラジャスタン州では衝撃的なほど率が低く、前者では十一％、後者では十七％である。
- ⑥ 平均寿命は、一九五〇年―一九五一年の三二歳から二〇〇年の六三歳にまで上がった。
- ⑦ ケーララ州で生まれた子どもはワシントンで生まれた子どもより長く生きる。
- ⑧ ケーララ州の女性の平均寿命は今、七五歳である。
- ⑨ インドは広範囲にわたる公共健康サービスと医療ネットワークのシステムを備えている。一九五一年には、ほんの七二五の主要な健康センターしか持っていなかった。一九九五年には一五万以上にまで増加した。
- ⑩ 小学校の数は一九五一年―一九九五年、かなり増加し、二二万から五九万にまでなった。
- ⑪ ほぼ九五％の村が一キロという徒歩可能な距離の内に小学校を持っている。
- ⑫ 一人当たりの小麦の一日あたり消費量は一九五〇年の四〇〇グラムから二〇〇〇年の四四〇グラムにまで、ほんのわずかに改善されたが、一人当たりのパルス（たんぱく質摂取量）は五〇年以上減少を続けている。
- ⑬ 社会革命の約束は履行されないままである。その福祉と向上のための措置が真摯に採られてはいない、二億七〇〇〇万人の指定カースト及び指定部族が存在する。
- ⑭ 一四歳以下の子どもが三億八〇〇〇万人いる。そのうち一億人がタリットの子どもである。それらの子どもを

本来の水準にまで引き上げるための有効な手段は何もとられていない。

⑮ 北部諸州の人口コントロールは成功していない。ウツタル・プラデーシュ州の生産比率は、その州が約一世紀、ケーララ州に遅れていることを示している。

最終報告書は、とりわけ経済的問題について、「重大な失敗」との厳しい評価を下す。

① 人口の中で最も富裕な五分の一の者が、所得の八五%を持っている。インドでは、最も貧しい五分の一の者は、国の所得のほんの一・五%しか占めてない。第二、第三、第四番目の五分の一の者は、それぞれ八%、三・五%、二%の所得を占めている。

② この不均衡は、国際的経済秩序の国内における反映である。国際的には、国家間の不平等は増大している。最も富裕な国の上位五ヶ国の国民と最も貧しい国の上位五ヶ国の国民との間の所得のギャップは、一九六〇年には三〇対一、一九九〇年には六〇対一であったが、一九九七年には七四対一であった。

③ 二億六〇〇〇万人の人々が貧困ライン以下で生活している。

行政についての評価は、次の通りである。

① 行政の腐敗、鈍感さ、及び非効率性は、結果として非法的システムとそれに適合的な経済、さらには政府を生んだ。毎日の生活で人々に欲求不満を引き起こす官僚の腐敗と卑劣さは、ますます多くの人々を非法的システムへと押しやるという、より深刻な後遺症をもたらす。不当行政が生み出す広範囲にわたるシニシズムは結果として

民主的機関への信頼の欠如とそれへの幻滅を生んでいる。

- ② 責任の追及が一層なしえなくなってきた。腐敗は広範囲にわたっている。公益は被害を被っている。
- ③ 第三二一条に基づく文官の憲法的保護は、自らの悪事の結果から自分を保護するために不正直な役人によって悪用されてきた。

「ジェンダー間の正義と平等」の達成度および問題点については、次のように評価される。

- ① 平均寿命の地域的不均衡は、ケララ州で生まれた女性がマディア・プラデーシュ州で生まれた女性より一八年長く生きることができるといふ事実によって示されている。
- ② ほとんどの国で、女性の平均寿命は男性のそれを約五歳差で上回る。世界の少数の国を除く全ての国において、一〇〇〇人の男性に対して一〇〇五人の女性が存在するのが典型的である。女性が特に、そして体系的に差別される社会においてのみ男性の数が女性の数を上回る。インドでは、一〇〇〇人の男性に対して九三三人の女性しか存在しない。これは「失われた」女性についての現象である。
- ③ 公務への女性の全体としての代表はちょうど四・九%である。
- ④ 女性の政治参加は一九五二年、衆議院において四九九議席に対して二二人の女性しかいなかったことを示している(四・四一%)。一九九一年には、五四四議席中四九議席にまで増加した(九・〇二%)。
- ⑤ 中央の大臣会議においては、三〇人のうちたった三人の女性閣僚しかない。
- ⑥ インドでは、一九九五年―二〇〇〇年、高等裁判所の五〇三人の裁判官のうち女性は一五人だけだった。

「正義の監督」、裁判所制度の評価は、次の通りである。

① 司法システムは社会の最も控えめな期待すら満たすことができていない。その遅延とコストは失望させるものであり、そのプロセスは緩慢であり不確かである。人々は、救済を得るために非法的な方法に訴えることを強いられている。裁判システムは、民事・刑事の両方において完全に瓦解している。

そして、全体的な評価としては、成功の側面よりも失敗の側面が目立ち、「憲法五〇年の運用が実質的に失われた機会についての苦労話であるという推測は避けられない。」との厳しい評価を下している。とりわけ、次の事項について最終報告書は重大な懸念を表明する。

(a) 政府の側に根本的な憲法的信頼の違反があり、政府の統治方法は全ての政治的権威の究極的淵源である国民の無視にある。公務員や公的機関は、自らが国民に仕えるように意図された国民の奉仕者であるという基本的命題に敏感でない。憲法が明記する個人の尊厳は依然として履行されていない誓約である。かくして、政府と統治への信頼の喪失が存在する。市民は、政府が支配できない出来事に取り囲まれているのを知り、政府の機関に対する信頼を失っている。社会は現在の出来事を処理することができない。

(b) 第一に懸念される領域は、現在のインド国家の体質と、科学・テクノロジーの発展のベースによって導かれる全世界的な大きな変化の力を予期し、それに備えることができないことである。

(c) 次の、等しく重要な特質は、ますます高まりつつある政府コストと驚くべきほどの資金不足である。一九四七年、歳入予算において二〇〇〇万ルピーの赤字が見られた。一九七七年―一九九八年に、それは八八九三億七〇

〇〇万ルピーになった。二〇〇一年から二〇〇二年には、それは約一兆一六〇〇億ルピーにのぼっている (G D P の四・八%)。インドは負債の罍にはまる途上にある。

(d) 政治的気候と政治的活動の広範囲にわたる不純性が存在する。政治における刑法犯の発生、政治的腐敗、そして政治家と犯罪者と官僚の癒着は、強力な体系的改革を必要とする、先例のないほどのレベルにまで達している。

(e) 国家の統合と安全の問題は、十分かつ思慮深い注意を受けていない。社会的不安の初期における警告的兆候の評価のメカニズムは欠如している。緊急事態と災害管理に対する十分かつ即座の国家の返答メカニズムは全く不十分である。行政は、来るべき出来事を予期し、前もって返答を計画するシステムとしては、失敗に終わっている。それは異なった部門間の調和がなく、方向性が見えない合成物であり、しばしば、単に問題への対応として作用する、重なり合い、さらには相互に衝突し合う管轄権と権限と責任を伴っている。責任を決めるはつきりした基準や基礎はない。

(f) 機能的な民主主義としてのインドの全体的な記録と経験は、(多くの遠心力にかかわらず) 言及する価値があり、民主的基礎に関する議論は第七三次、七四次憲法改正で拡大されたが、議会議民主主義の機関の運用は、深刻な断層線を明らかにしている。それは、もし注意を与えれば基本的な民主的価値に破壊的であると分かるかもしれない。

(g) 広範囲にわたる選挙プロセスの濫用がある。そして選挙システムは前科を持つ人々が法制定機関の入口に入ることを防ぐことができていない。

(h) 国会と州議会は、選挙システム固有の弱さのために、十分な代表機関としての性格を獲得してこなかった。第

一三回衆議院総選挙は、全有権者のほんの二七・九%しか代表していない。ウツタル・プラーデーシュ州議会は、有権者のほんの二二・二%しか代表していない。

(i) 選挙された政府のますます高まりつつある不安定は、楽観主義的な政治と節操のない離党のせいである。政治的不安定の経済、行政上のコストは、余裕のないほど高いものであり、国家組織への影響ははっきり理解されず、悟られていない。わずかに四人の首相が五四年間の独立時代のうち四〇年間国を統治したが、一九八九年から、国は衆議院の総選挙を五回経験した。この政治的不安定のコストは実に驚くべきものである。

(i) インド経済の状態は不安なものである。経済は徐々に負債の罠に沈んでいる。経済、財政、及び金融政策は、行政の非効率、腐敗、そして無駄遣いと相補って、ますます社会を非法的システム、犯罪シンジケート、暴徒支配、暴力的集団へと押しやっている。裏金と、それに適的な経済（政府も）は、経済的、社会的現実を覆っている。正当な政府はやがてそのような現実と向かい合うのがますます難しいと分かるであろう。そして、これらの違法な犯罪者集団は、正統な政府への方向に影響するであろう。

(k) 地方の過疎、都会化と都会の過密と社会不安には、即座に注意を向け、解決する必要がある。ますます増加する失業は、秩序ある政府に対して深刻な脅威だと理解されるであろう。

(l) 社会の将来は、ますます知識に基づき、知識によって動かされるものになっている。教育の質と行政の効率性と高度な研究は、教育的アジェンダであり、すみやかな、かつ緊急の修復が必要とされる。国は一方的かつ無思慮な教育の縮小をおこなってきた。

(m) この国の正義の監督システムは、もう一つの懸念される領域である。

(n) 刑事司法システムは、崩壊しつつある。取り調べと訴追の質は慎重な再考慮を必要とする。裁判の遅延と訴訟のコストは周知のこととなっている。被害者学、犠牲者保護、センシティブな刑事裁判における証人の保護などは、制度的解決を要する。弁護士、裁判官、及び司法行政職の補強、訓練、刷新、そして継続的法律教育には、すぐに注意を向ける必要がある。介入、調停、仲裁や、補助的裁判サービスなど裁判外紛争解決のメカニズムのますます高まりつつある利用頻度を、強調する必要がある。調停者、仲介人などのための訓練プログラムは、制度化されなければならない。法律専門職はますます高まりつつある大衆の期待に応えるために変化する必要がある。システムを現代化し、それを使用しやすくすることは、緊急の課題の一つである。

(o) 宗教的、社会的、及び文化的多様性を持つインドのような国におけるコミュニケーションの、そしてその他の集団間の騒動を単に法と秩序の問題として扱うことはできない。それは集団的な行動障害の現れである。マイノリティが感じている不安を除去し、マイノリティを国家組織の主流にのせるための法的、行政的手段が求められる。委員会は、この点に関して要求される様々な保護手段を扱った。憲法第一五、一六条の規定に基づく、社会的、教育的後進階層市民に機会の平等をもたらすための積極的差別の側面を考慮し、第三四七条に基づいて州内の一部の人々が話している言語を認めること、マイノリティの政治的代表が不十分なことを認めること、第二五条二項に基づき宗教的自由を認めること、現在のシナリオにおける異教徒間委員会の設立の必要性を認めることを考慮した。

(p) 社会的インフラの状態は不安なものである。一四歳以下の子どもは三億八〇〇〇万人いる。それらの子どもへの教育、健康、福利の手配は質量ともに全く不十分である。初等教育予算の九六・四%が人件費のみにあてられ

ている。

(4) 幼児の死亡、盲目、母親の出産時の死亡、母親の出産時の貧血症、子どもの栄養不良、そして子どもへの免疫率は、重大な進歩が達成されたにもかかわらず、いまだ高く、当惑させるレベルのままである。

(r) 大衆の健康と衛生は、十分な配慮を受けていない。結核、マラリア、肝炎、HIVなどの伝染病の驚くべき増大が見られる。

(2) パンドラの箱

このような、深刻かつ厳しい評価は、将来的な憲法の運用とその改正にどうつながっていくのだろうか、そしてそのような改革は現実的なものとなるのであろうか、まさに委員会は「パンドラの箱」をあげようとするのか、報告書は、最後に「国民へ希望を捧げたい」と結ぶ要旨次のようなまとめを述べる。

① 本委員会は、専門家の助け、援助を得て、憲法運用の様々な領域を検討し、その見解を述べた。社会が予期しうる将来を持たないとき、変化は立憲主義の精神から、決然とした、献身的なリーダーと政治家によって生まれなければならない。

② 学識ある大学教授は本委員会の審議会資料の中で提案をパンドラの箱になぞらえた。マイケル・フォーレイ (Michael Foley) は、ジョン・スミス (John Smith) の下にある労働党の十一の提案に対するウィリアム・レス・モッグ (William Ress-Mogg) の類似の批判に言及し、「ジョン・スミスの下にある党は、憲法改革の提案を好む法律家の手に落ちた」と嘆いたのである。

③ 民主的機関の運用に対する広範囲にわたる幻滅が存在する。国民自体はほとんど避けられない運命と考えるものに甘んじて従ってきたように思われる。国民の忍耐と感情的機転は底を尽きてきており、国家に対する嫌悪感と、政府の組織、特に警察と官僚に対する深い不信の場を生み出している。何かが少しでも変わることに対して広範囲にわたる、皮肉な不信が存在する。七〇年前、チャクラヴァルティ・ラージャゴパラチャリ (Chakravarti Rajagopalachari) はヴェローラの監獄の中である予言的な言葉を記した。「われわれは皆、独立がすぐには、あるいは少し時間が経っても、国民に対してより良い政府やより大きな幸せをもたらすことがない」と知るべきである。自由がわれわれに与えられるとすぐに、選挙とその腐敗、不正、そして富の力と圧制、そして行政の非能率は生き地獄を生み出すであろう。」

④ 政府は、自らの手本によって人々を教育する力強い教師であると言われる。この教訓は、インドでは、幸福なものではない。しばしば、その教訓は苦々しいものであり、人々を混乱させてきた。議会改革は高いレベルの大衆の認知と政治的コミットメントを必要とする。単純な類推は役に立たない。提案される解決は、それ自体他の問題の原因であると分かるかもしれない。意図されない結果を常にもたらす法がある。特に、議会議民主主義の機関に関して、法によって課される変化の有用性には、議論の余地がたくさんある。アーサー・M・シュレジンガー Jr. は次のように述べている。「私の関心は、憲法改革に関する動揺は現実逃避主義の一形態であるということだ。憲法の改造は、救済の探求という困難な問題からの逃避である。構造は分析の失敗のための言い訳である。ブライス (Bryce) は、賢明にも、われわれに次のことを思い出させてくれる。『法律家はかりでなく、制度についての研究者も政治における組織的仕掛けの効果を過大評価しがちである。憲法の改造はルービック・キュー

ブのように魅力的であるが、それによって国家形成という本当の仕事からわれわれの眼がそらされるようなことがあってはいけない。政治は実質的な問題を解決する高度で重大な技術であることを忘れてはいけない。」ジョン・メイジャー (John Major) は、次のように述べた。「イギリス憲法は活気に満ち、強健である。しかしそれは破壊しえないものではない。われわれの憲法は、ある場所で壁を壊し、別の場所で増築をすることによって再設計することのできる建築物ではない、と国民は悟る必要がある。それは生きた、呼吸をおこなう憲法である。その根源は古いが、それは進歩してきた。それは一連の価値、何世紀も通じて年毎に発展してきた理解の遺産を具現化している。何人もこれほどまでに古く、しかしこれほどまでに生き生きした機関に不当な干渉をすることもたらされると言われる。あるアメリカの論者は次のように記している。「救済は、それがもし齎されるとすれば、突然の、広範囲にわたる改革の手段を通じてではなく、政治的活動家のエリート集団と大衆全体による、機関と行動の漸次的な変化を導く新たな原理の段階的な発展と採用を通じてもたらされるであろう。」マドゥー・リマヤ (Madhu Limaye) は、述べている。「公的生活の浄化と民主主義の強化のプロセスは困難かつ痛ましいプロセスである。……それは政党の民主化によって達成されなければならない。ある適合的な法令を通じて実行を待つ容易な出口や即座の解決は存在しない。」

⑤ 最後の分析になるが、市民教育は救済行動に不可欠である。もし民主的国家組織が国民の最小限の期待すら満たさないならば、おそらく、国民は自分以外に責める者を持たない。実際、二〇〇年前、人間の歴史の中で最も哀れな、痛切な出来事の一つにおいて、ピラトは、ヒステリックな群集に対して、イエスカバラバのいずれを赦

すべきかについての選択を求めた。群集は盗賊であるバラバの赦免を求め、イエスは十字架にかけられた。著名なフランスの法律家であり、世界人権宣言の主要な立案者であるレネ・カシン (Rene Cassin) 教授は、「ノーベル平和賞受賞の際に、なぜ世界人権宣言が必要と思うのかを尋ねられた。彼は、「人は常に善ではないから」と答えた」と報告されている。「常に善ではない」という心にはしばしば浮かぶ言葉は歴史を通じた人間の残酷な言葉として響き渡る。

- ⑥ よいシステムは人を変えることができるし、実際に変えている。よい政府は信頼を得ることができる。われわれが政治の基本的義務を果たし、憲法とその下の機関の力をその正統な所有者、すなわち人民に戻すときに初めて、事態は変わり始めるであろう。そのときになって初めて、「われわれは物理的世界の限界を超えてわれわれの精神を未来に向けて、過酷なまでに用いることができる。」D・ハマースキョルド (Dag Hammarskjold) は、こう述べた。「われわれの時代に、神聖さへの道は行動の世界へと導かなければならない。」
- ⑦ このような希望を持ち、本委員会はこの報告書を国民に捧げたい。

- (1) *Report of the National Commission to Review the Working of the Constitution*, pp. 1-2002, Universal, New Delhi.
- (2) *Id.*, at 56-1, 209-1.
- (3) *Id.*, at 16-1.

三. インド憲法の改正とインド「国家」の将来像——むすびに代えて

一九九七年八月一五日、インド独立五〇年記念式典においてナラーヤナン大統領は、独立インドの偉大な業績と

して民主主義の確立を挙げつつ、貧困、政治腐敗、宗教対立、カースト対立の克服などを呼びかけた。インド憲法の理念とその基本構造、さらには五〇年以上にわたるその運用は、長い間「多様性の中の統合」をめざしてきたといわれる非西欧国家インドにおける立憲主義確立の試みの一つとしてばかりではなく、今日とその将来のあり方が問われている西欧の国民国家に対しても、一つの貴重な提言を発信しつつある。

では、その発信の内容は、どう評価されるのだろうか。これまでのいくつかの論文の中でも述べてきたように、インドは、アジアにあって、憲法論においても西欧の議論とかみあう形で新たな視点、枠組みを積極的に提示し、具体化してきた。このことが、言語と宗教を異にする一〇億近い人々の「統合」の試みとしておこなわれてきたという「事実」の重みが、その説得力と影響力を示している。と同時に容易には克服しがたい困難が存在することもはっきりと示してきた。憲法問題が、高度の政治問題でもあり、その国の文化的・社会的・経済的問題を集中的に顕現するものであることからすれば当然とはいえ、インドにおいて、「憲法改革」はまさにインド「国家」の将来像をめぐる論議の集約の場となっている。

インド憲法前文冒頭は、「われら、インド人民は…… (We, the People of India)」と謳う。第一条一項は、「インドすなわちバーラト (Bharat) は……」と定める。つまり、憲法制定時には「インド人 (the Indian People)」は存在せず、憲法を制定し確定しようとするのはインドに住む人々 (the People of India) であった。さらに、それらの人々が形成し、維持しようとするものは理念的・規範的な意味を色濃く持つ「バーラト」なのである。憲法五〇年の歴史と実践は、私の理解によれば『バーラト』ではなく、まさに『インド』が国民国家の名称であり、その内実であるという国民意識が形成されてきた歴史であり、インドを構成する多様な人々 (『バーラト』) という言葉で理念的

に想定される一定の人々のみならず)が、主権と権利の担い手であるべきだ、という憲法理念の「広がり」の歴史である。しかし、現在のインドの政治状況は、ヒンドゥー原理主義運動とのかかわりが指摘されるBJPが政権を担当していることに示されるように、私には二一世紀的『バーラト』国家を目ざす動きも強いように思われる。

憲法改革検討委員会は、自らの作業と憲法改革提案が『パンドラの箱』を開ける可能性と現実性を持つものであることを自覚する。それは、「憲法改革」という論議の土俵で、インド国民国家の将来像にかかわる一定の結論を出せうとするものとなろう。⁽¹⁾

(1)最近のものとして、孝忠延夫「南アジアの憲法と国民総合——インド憲法を手がかりとして」堀本武功・広瀬崇子編『現代南アジア③民主主義へのとりくみ』五一頁(東大出版会、二〇〇二年)など参照。

なお本稿は、衆議院憲法調査会事務局からの委託調査研究「インド国の憲法典及びその運用状況等についての調査研究」の研究成果の一部である。