

# インドの制憲政治と B・R・アンベードカル

— 指定カースト留保議席導入をめぐる政治過程を中心に —

板倉和裕

## 1 はじめに

自由民主主義が本質的に抱える課題として、少数派の主張にいかに取り組んでいくべきかというものがある。この古典的ともいえる課題は、1970年代以降、マイノリティの権利の積極的保障を求める主張が影響力を持つようになる中、今日的な課題として再認識されつつある<sup>1</sup>。本稿では、社会的マイノリティに対して、留保議席のような政治的保障措施を世界に先駆けて導入したインドの経験に注目し、インド建国の指導者たちがそのような措置を憲法に盛り込むことにした理由を考察してみたい。

留保議席とは、インド憲法の規定(330条・332条)を根拠に実施されている、連邦下院および州議会の議席の一定数を指定カーストと指定部族に対して留保する制度である。両集団の人口比を反映し、現在は連邦下院543選挙区中84選挙区が指定カーストに、47選挙区が指定部族に留保されている。公務員の採用枠割当・大学の入学枠割当などを合わせた、一連の優遇政策は「留保制度」と呼ばれている。同制度の恩恵をうける主たる対象として当初想定されたのは指定カースト(「不可触民」と同義)であったが、集票戦略としてカースト的帰属意識が政治的に動員され、

### 執筆者紹介

いたくら かずひろ ● 広島大学大学院社会科学研究所 政治学  
・板倉和裕、2014、「インド憲法制定におけるマイノリティの政治的権利をめぐる論争—ムスリム留保議席の撤廃と『集団の権利』概念の形成—」、『現代インド研究』、4、113-132頁。

留保制度のさらなる拡充が選挙で争点化する事態が生み出される中で、「その他後進諸階級」<sup>2</sup>に対する制度拡充が漸次進められてきた [中溝 2012]。しかし今なお、留保議席の対象集団は指定カーストと指定部族に限定されている。

インドの制憲過程を扱った研究の多くは、ムスリムの処遇問題に関心を寄せてきた。パキスタン分離後も、インドは巨大なムスリム人口を抱え、ヒンドゥーとムスリムの共存をいかに図っていくかという問題は、憲法制定者たちにとって最大の焦点の一つであったからである。制憲議会は当初、広義のマイノリティに対して留保議席を設けるというかたちで政治的配慮を講じようとしていた。しかし最終的には、留保議席の対象を指定カーストのような社会的マイノリティに限定し、宗教的マイノリティに対しては文化的権利を保障するにとどめた [板倉 2014]。

指定カースト留保議席は、なぜ、そしていかにしてインド憲法にもたらされたのだろうか。一般的な認識としては、留保議席は、指定カーストが被ってきた歴史的差別に対する補償的措置ないし差別是正措置の一形態である、と理解されてきた [Acharya 2010, Bajpai 2008, Mahajan 1998]。そのためか、指定カーストの指導者たちによる、政治的権利獲得のための主体的な活動を考察に入れた政治過程の分析は十分に進められてこなかった。例えば、バジパイは、優遇措置の対象をめぐる規範原理の「鑄直し」があったと論じるが、それがいつ、どのようにして進行的なのか、誰が主導的役割を担ったのか、などの点は明らかにされていない [Bajpai 2008]。

ジャフルローは、指定カーストを含む低カーストへの優遇措置導入をめぐる議論に焦点を当て、インドの制憲過程を分析した。会議派が多数を占める制憲議会の保守的な姿勢に注目したジャフルローは、制憲過程を、低カースト集団の権利制約の過程と見る [Jaffrelot 2008]。ジャフルローの見方は、制憲議会の方向性を理解するうえでの重要な示唆を与えていると言えよう。しかし、権利の制約を迫られた低カースト集団の指導者たちがそうした動きにいかに対応しようとしたのかについては十分に検討されていない。

指定カーストの動向に注目しインドへの権力移譲過程を詳細に追っ

たのが、ボンドパグダイである。ボンドパグダイは、指定カーストの中心的指導者であったB・R・アンベードカルについて、権力移譲過程において英政府の庇護と指定カーストの正当な代表者としての地位を喪失するという、二重の危機に直面した彼に残された選択肢は、会議派との「和解」のみであったと主張する [Bandyopadhyay 2000]。では、会議派との「和解」を選んだアンベードカルは、その後の制憲過程において、指定カーストの政治的権利の獲得のため、いかに行動したのだろうか。

[佐藤 1985] は、アンベードカルの憲法私案と実際の決定とを対比することにより、マイノリティの政治的権利の保障に関する私案中の要求が決定過程にはほとんど反映されなかったことを浮き彫りにした。佐藤は1947年1月から同年8月までの時期を中心に検討しているが、マイノリティー一般に対して留保議席を認めるとしていた制憲議会は、この時期以降に、その決定を見直す方向へと傾いていった。制憲議会がマイノリティ保護の根本的な見直しに乗り出すとき、憲法起草委員長という立場にあったアンベードカルは指定カーストの政治的権利を守るため、どのような行動をとったのであろうか。

[孝忠 2005] は、被抑圧階級の代表としてのアンベードカルと、憲法起草委員長としてのアンベードカルとを区別しつつ、彼の憲法構想を包括的に検討した<sup>3</sup>。孝忠によれば、憲法起草委員長としてのアンベードカルは、制憲議会において従前の要求を引っ込め、従来の主張とは異なる見解を述べるようになっていた。しかし、そうした変化について、アンベードカルは従前の主張をなぜ、そしていかに変化させたのか、またそれは指定カーストへの政治的権利の保障とどのように関わっていたのか、などは十分に考察されていない。

以上を踏まえ、本稿では、まず、アンベードカルの動向を中心に制憲議会発足までの歴史過程を振り返り、指定カーストの代表としての彼がいかなる要求の実現を求めて政治活動に取り組んできたのかを整理する。その上で、印パ分離独立がもたらした政治環境の変化に対するアンベードカルの適応過程に注目しつつ、指定カースト留保議席がいかにしてインド憲法にもたらされたのかを明らかにする。

## 2 制憲議会発足への道のり

### 2-1 第二次世界大戦下の英領インドの政治動向

1940年代前半、連合国と枢軸国の二つの陣営間で世界規模の戦争が行われていたとき、インドでは国民会議派が最後の反英独立闘争を遂行していた。その一方で、アンベードカルは会議派主導の反英闘争から距離をとり、むしろ戦争協力を求める英政府に呼応することにより、権力移譲過程において指定カーストへの配慮が必要となる状況をもたらそうと行動した。

英国のドイツに対する宣戦布告後、リンリスゴー総督の通告によりインドは強制的にドイツとの交戦状態に入れられることになった。この決定への各派の反応は様々であり、州内閣総辞職によって抗議の意を表した会議派でも、党内の状況は複雑であり、抵抗か協力かという二つの方針の間で動揺していた。そこで英政府は、42年3月22日、S・クリップス特使をインドに派遣し、戦後すみやかに権力移譲を開始するという計画案を提示し、会議派に全面的な戦争協力を迫った<sup>4</sup>。会議派との交渉と併せてクリップスは各派の指導者とも会談を行い、指定カーストの代表として、アンベードカルとM・C・ラージャの2名とも面会していた。

クリップスの提案は、権力移譲の時期を戦争終結後とする英政府の従前の方針を維持する一方、権力移譲を行うための手順をより具体的に構想していた。しかしそれは、アンベードカルが「裏切り」と酷評したように、会議派とムスリム連盟の要求を両立させることだけを考慮したものであった<sup>5</sup>。アンベードカルは、会議派が指定カーストに対する政治的権利の保障を行わないのではないか、という危惧を抱いていたこともあり、指定カースト問題について考慮していない同案を厳しく批判した<sup>6</sup>。

こうしてアンベードカルは、同年7月、全インド被抑圧階級会議（ナグプール大会）を招集し、指定カーストの政治的要求を実現するための本格的な政治闘争を開始する。ナグプール大会では、指定カーストに対する分離選挙<sup>7</sup>の導入と指定カーストのための分離居住区の創設を求める決議が採択され、それらの目標を実現させるための政党組織として指定カースト連合を創設することも決定された<sup>8</sup> [Jaffrelot 2005: 81]。

アンベードカルは指定カーストの組織化を試みる一方、総督から打診されていた行政参事会への参加要請を受諾し、7月20日に労働大臣に就任したように、植民地支配者の側に歩み寄るかたちで指定カーストへの配慮を引き出そうとした。アンベードカルを選択は、同時期に、会議派が英政府との対決路線を選択し、即刻完全独立を求める反英闘争運動を開始することを決定しようとしていたために、政治的にきわめて重大な意味をもつことになった。つまり、アンベードカルはガンディー主導の独立運動に反対し、英国の政策を支持・協力する立場を明らかにしたのであった<sup>9</sup>。

英国は、会議派主導の反英闘争を厳しく取り締まるとともに、権力移譲交渉を停止することを決めた。それに対して、国内の政治紛争を解決しようというインド人の主体的な活動が出現しつつあった。そうした動きの一つが、会議派有力者のラージャギーパラチャリの主導により実現された44年9月のガンディー・ジンナー会談であった。ラージャギーパラチャリがムスリム連盟との和解を提案したのに対して、ガンディーはそれに同意し、7月17日に同党の指導者ムハンマド・アリー・ジンナー（後にパキスタンの初代総督に就任）に対して会談の申し入れを行った。ジンナーがこれに応じ、会談は9月9～27日にボンベイ（ムンバイ）で行われたが、両者は合意に達することができなかった<sup>10</sup>。

ガンディー・ジンナー会談の開催を、アンベードカルは批判的に受け止めていた。同時期に指定カースト連合が採択した決議は、指定カーストは「独立した構成要素の一つ」と考えられてきたと指摘するとともに、指定カーストは「ある意味でシクやムスリムよりもずっと重要な宗教的マイノリティである」という見解を明記していた<sup>11</sup>。この決議によってアンベードカルは、会議派が連盟と和解することによってコミユナル問題の幕引きを行おうとしていることを警戒し、指定カーストもコミユナル問題の当事者であり、連盟との和解が直ちにコミユナル問題の解決を意味するものではないと訴えようとしていたと考えられる<sup>12</sup>。

ガンディー・ジンナー会談の失敗をうけて、テジ・バハドゥール・サプルを中心とする非政党内閣は、11月19日、コミユナル問題ないしマイノリティ問題について包括的に検討し、解決策を提言するための「委員

会」(サブ委員会)を設置することを発表した<sup>13</sup>。翌年5月、委員会の「提言」は発表されたが<sup>14</sup>、ジンナーは委員会への協力を拒否し、会議派も提言を受諾しなかったため、権力移譲過程を前進させるような効果は生まれなかった<sup>15</sup>。

サブ委員会の提言がそうであったように、権力移譲過程においては制憲議会を発足させるという構想が支配的であった。これに対してアンベードカルは提言が発表された直後の45年5月に行った演説で、制憲議会構想に対して否定的な考えを示している。彼は、憲法の大枠についてはすでにインド統治法において規定されているため、あえて制憲議会を発足させる必要はないと考えていた。そして何より、アンベードカルが制憲議会構想に反対した最大の理由は、指定カーストを真に代表する人物、すなわちアンベードカル自身ないし彼の指導下にある人物が制憲議会選挙において勝利することは困難と考えていたからであった<sup>16</sup>。

サブららの活動の経過を見守りながら、ウェーヴェル総督は、権力移譲交渉再開の可能性を探っていた。ウェーヴェルは、6月14日に声明を出し、各派の代表を招集し「会議」を開催すると発表した。シムラ会議として知られる同会議の狙いは、総督・軍事最高司令官を除く全役職をインド人が担う、新たな行政参事会を発足させることにあった。ウェーヴェルが、指定カーストの代表としてアンベードカルに会議への出席を打診したのに対して、アンベードカルはN・シヴァラージを代理として参加させることにした。ウェーヴェルは新しい参事会に指定カーストの代表枠を一つ用意すればよいと考えていたが、アンベードカルは、最低二枠は保障されるべきだと考えていた [Bandyopadhyay 2000: 910]。とは言え、ウェーヴェルがアンベードカルを会議に招集し、参事会の一員に加えようと考えていた [Bandyopadhyay 2000: 911] ことに示されるように、この時点では、英政府がアンベードカルの要求に一定の配慮を払う可能性が残されていた。しかし、会議の最大の焦点は、会議派と連盟のコミューナル問題をめぐる政治対立にあった。連盟が会議派所属ムスリムの参事会への就任を頑なに拒否した結果、行政参事会改革を通じた権力移譲交渉は打ち切られることになった。

このように、第二次世界大戦の勃発は、英国が戦争遂行上の協力と支

持を求める引き換えにインドの主要な活動家たちに譲歩する必要性を認識するとともに、コミユナル問題での対立を解消するためのインド人による主体的な活動を活発化させることに繋がった。そうしたなか、アンベードカルは、コミユナル問題が会議派と連盟の二党間の問題に収斂していくことを警戒しつつ、英政府の庇護を梃子にして、マイノリティとしての指定カーストに対してムスリムが享受しているのと同様の権利を付与するよう迫った。しかし会議派と連盟の対立は、権力移譲交渉の進展を阻むほどまでに深まり、政治的行詰りの影響は、アンベードカルの思惑を阻むようにもなった。次節で述べるように、閣僚使節団がインドに到着した後、権力移譲交渉が本格化していくなかで、アンベードカルの要求が実現される見込みは確実に狭められていくことになったのである。

## 2-2 閣僚使節団案と指定カーストの位置付け

シムラ会議は失敗に終わったものの、英領インドを取り巻く政治環境は大きく変化しようとしていた。第二次世界大戦の終結はそう遠くないものと思われるようになったとき、英国では45年7月に総選挙が実施され、アトリーを首班とする労働党単独政権が発足した。戦争に勝利したものの、英国は「帝国」を維持する能力を失っており、インド独立が政治課題として浮上していた [梅川ほか 2010]。新政府のインド問題への基本方針は9月19日にウェーヴェルにより明らかにされ、中央・州議会選挙を冬に開催すること、その選挙後すみやかに州議会の代表と権力移譲に関する協議を開始すること、そしてインドの主要政党の支持を得た行政参事会を新たに発足させること、などが発表された [Menon 1957: 218-219]。

45～46年の冬にかけて行われた中央・州議会選挙は、アンベードカルの政治的な先行きに影を落とすことになった。同選挙において、会議派系の指定カースト候補が留保議席選挙区で大勝した一方、指定カースト連合の当選者は2名だけであった。また、指定カースト連合が留保議席選挙区151のうち22選挙区にしか候補を擁立できなかったことは、彼の主張とは裏腹の実態、すなわち、同党が指定カーストを代表する唯一の政党であることを標榜するには不十分な組織基盤しか有

していないことを露呈した<sup>17</sup> [Bandyopadhyay 2000: 912; Jaffrelot 2005: 82-83]。同選挙で躍進したムスリム連盟との対照的な、指定カースト連合が直面したこの現実、それに対する閣僚使節団の反応によって、目前につきつけられる。

46年3月23日に来印した閣僚使節団に対して、アンベードカルは、3月26日に総督参事会の一員として、4月5日に指定カースト連合の代表として、彼らの要求を伝える二度の機会を得た<sup>18</sup>。しかし閣僚使節団は、会議派の支援する被抑圧階級連盟のジャグジワン・ラムとも会談を行うことを決めていた<sup>19</sup>。これは、彼ら指定カースト連合の政治的発言力の低下をアンベードカルに痛感させるものであった。

権力移譲案の作成と併せて、同時期には、暫定政府発足に向けた協議がウェーヴェルの主導のもとで進められていた。ウェーヴェルの当初案は、暫定政府は12名の代表からなるとしていたが、最終的には、会議派から6名（指定カーストの代表を含む）、ムスリム連盟から5名、総督任命による3名の、合計14名で発足させることが決定された。ムスリムに付与される代表枠の半分の数が指定カーストに与えられるべき、というアンベードカルの主張は認められなかった<sup>20</sup> [Bandyopadhyay 2000: 922-924]。

閣僚使節団の権力移譲案は、5月16日に公表された。それは、ムスリム連盟に対する政治的配慮を通じて、統一国家を実現させることを主眼とした枠組みになっていた。使節団案は、三つのコミュニティ（ムスリム、シク、その他）を設定し、その人口比に応じた代表を制憲議会に選出させると規定していた。指定カーストの代表選出を保障するための規定は盛り込まれていなかった。その一方で、ムスリムとシク以外の、より小さなマイノリティにも配慮して、マイノリティの権利保障問題について包括的に検討する「諮問委員会」を発足させるという提案が盛り込まれた。

アンベードカルはインド担当大臣（閣僚使節団の1人）であったベシク・ローレンスに書簡（5月22日付）を送り、以下のような事実確認を行っている。アンベードカルはまず、諮問委員会の扱う「マイノリティ」に指定カーストは含まれているのか、という点を質し、そのうえで、制

憲議会議員ではない人物を諮問委員会の委員として任命する権限を英政府は保持し、それは指定カーストにも適用されるのか、と問うている [Mansergh et al. Vol. 7: 661-662]。つまり、アンベードカルは制憲議会選挙での勝利は困難と予想し、自身の諮問委員会への参加の道が閉ざされてしまうと、権力移譲過程の進展について悲観的な見通しを立てていたのであった。これらの質問に対するローレンスの返答（5月28日付）は、「マイノリティ」には指定カーストも含まれている、諮問委員会の委員は制憲議会議員に限定されているわけではない、とする一方、制憲議会への干渉を行うつもりはないとも述べていた [Mansergh et al. Vol. 7: 723]。すなわち、諮問委員会の人選は制憲議会の決定に委ねられるというのがローレンスの見解であった。

閣僚使節団案をうけて6月4日に会合を開いた指定カースト連合の運営委員会は、この日採択した決議の中で、以下のような修正を使節団案に加えることを要求した。使節団案の第15項に加えらるべき項目として、第一に、指定カーストが分離選挙によって代表を選出する権利を保持すること。第二に、憲法に指定カーストの分離居住区創設を政府に義務づける規定が盛り込まれること。さらに第20項への修正として、留保議席選挙区予備選挙<sup>21</sup>の最多得票者を諮問委員会の委員に任命したうえで、他に5名の指定カーストを諮問委員会に選出可能にすること [Mansergh et al. Vol. 7: 808-812]。これら要求の実現を迫るため、アンベードカルは、ブネー・ナグプール・ラクナウ・カンプールにおいて抗議行動を組織・実行した [Zelliot 1992: 110]。その一方でアンベードカルは、アトリーに書簡を送り（46年7月1日）、使節団案のいう「マイノリティ」に指定カーストが含まれていることを公式に宣言するよう要請した [Mansergh et al. Vol. 8: 170-172, 221-223]。

制憲議会選挙は、46年7月に実施された。アンベードカルは、当選は困難と予想していたが、ベンガル州において議席を獲得することができた。アンベードカルは制憲議会への選出を支援したのは、ベンガルの指定カースト連合員で、同州に成立していたムスリム連盟政府の一員でもあったジョゲンドラナート・マンダルであった<sup>22</sup>。しかし、議席獲得により、英政府がアンベードカルに対する見方を変え、彼にとって有利な状

況がもたらされる、ということにはなかった。当選によりベンガル地方の指定カーストからも支持を得ていることが証明されたとするアンベードカルの主張を、ローレンスは受け入れず、アンベードカルの要請に対する英政府の回答は、会議派を通じて指定カーストは諮問委員会に参加可能である、というものであった<sup>23</sup>。他方、ムスリム連盟は、ムスリム議席80のうち73議席を獲得し<sup>24</sup>、ムスリム政党としての正統性を証明して見せた。それに対して、会議派は州に割りふられた296議席中208議席を獲得し、過半数を大きく上回った。なお、制憲議会には31名の指定カースト議員が選出されたが、その内29名が会議派系であった [Tejani 2008: 241; Bandyopadhyay 2000: 918]。

以上のように、英国が権力移譲交渉を本格化させる前に実施された選挙でアンベードカルらの指定カースト連合は敗北し、自らの政治的発言力を低下させたため、英政府に対する彼の再三の訴えは退けられた。彼らによる、指定カーストに対する政治的保障措置への道は、完全に閉ざされてしまったかに見えた。

制憲議会選挙が実施された46年7月、会議派は「専門家委員会」<sup>25</sup>を立ち上げ、制憲議会の初招集に向けた準備を開始した。同委員会は、制憲議会の基本方針を定める目標決議（案）を用意したが、その中に、マイノリティに対する「適切な保障措置」を規定することが項目の一つとして盛り込まれた。指定カーストに対する政治的保障措置の実現への道は、会議派の中に開かれようとしていた。特権的制度の継承に積極的ではなかったものの、会議派はマイノリティ問題に丁寧に取り組もうとし、アンベードカルに対しても歩み寄る姿勢を見せるようになるのであった。

### 3 憲法制定過程におけるアンベードカルとその役割

#### 3-1 印パ分離独立の政治的帰結

制憲議会は、46年12月9日に初召集された。ムスリム連盟は、暫定政府への参加に合意した一方で、制憲議会への参加を頑なに拒否したために、連盟不在のまま当日を迎えることになった。ネルーが13日に「目標決議」案を提出したのに対して、M・R・ジャヤカールが同案の審議延

期を求める動議を提出したために議会は紛糾した。こうしたなかアンベードカルは、17日、プラサードの指名を受けて発言の機会を得ることになった。アンベードカルは、ジャヤカールの意見に同調し、性急な決定を行わないよう会議派所属議員らに対し呼びかけた。また彼は、自らは政府の在り方として「強い中央政府」を望んでいることを吐露しつつ、しかし、その方針は会議派によって放棄されたこと、にもかかわらず閣僚使節団案で示された「諸州のグループ化」構想が目標決議(案)の中に明記されていないことが、連盟の制憲議会への参加を阻んでいると指摘した [CAD Vol. 1: 101-103]。政府の在り方をめぐるアンベードカルの志向は、のちに会議派指導者との協力関係が構築されていくうえで重要な意味を持ったと考えられる<sup>26</sup>。

目標決議は、翌年1月22日に採択された。決議には、「マイノリティ、後進および部族地域、被抑圧およびその他後進諸階級に対する適切な保障措置を規定する」、という項目が盛り込まれた。この項目を具体化させる組織として、諮問委員会が24日に発足した。諮問委員会の設置案を提出したG・B・パントの「マイノリティが十分に納得しなければ、いかなる進歩も、社会の平穏を維持することすらもできない」との発言に示されるように [CAD Vol. 1: 331]、会議派はマイノリティの要求に特別な配慮を払った<sup>27</sup>。それ故、諮問委員会の人選は、選挙方式ではなく、各派の意向を考慮して代表者の選定を行い、候補者名簿を決議案として可決するという手順がとられた。アンベードカルは、指定カーストの代表として諮問委員会の委員に就任し、その下部組織である「マイノリティ小委員会」および「基本権小委員会」の委員にも任命された<sup>28</sup>。

連盟不在のためマイノリティ小委員会による本格的な討議は見送られていたが、基本権小委員会において報告書作成作業が着々と進められようとしていたとき、アンベードカルは指定カーストの政治的要求を盛り込んだ憲法私案を提出した。

憲法私案(3月15日付)は、過去の決議を踏襲し、指定カーストに対する分離選挙を要求する一方で、経済政策として国家社会主義の確立を打ち出していた。国家社会主義の構想は、アンベードカルの憲法構想において重要な柱の一つであったが、会議派指導者はそれを歓迎しなかつ

た。アンベードカルは、同構想が基本権小委員会で検討されることを期待したが、小委員会の委員長であったクリパラーニは、議題として取り上げられることを拒否した。アンベードカルは、諮問委員会の委員長であったパテルに直訴するも、承認を得ることができなかった [Kasbe 2000: 85-86]。その一方で、アンベードカルから憲法私案を送付されたネルーは、彼に書簡（5月22日付）を送り、最優先の課題は強力で安定した行政機構を確立することであり、まずは憲法制定作業を完了させ、政治的安定が達成された後に他の重要課題にかかわる議論を開始する、という方針を伝えた [Nehru Vol. 2: 197-198]。

マウントバッテン総督が6月3日に発表した声明は、印パ分離独立の決定を知らせるものであった。同声明をうけて制憲議会では、印パ分離独立の決定が議会にもたらす影響が議論され始める。6月5日に、連邦憲法委員会・州憲法委員会の合同会合が開かれることになり、ブラサードが議長を務めたこの会合には、ネルーやパテルといったトップ指導者が参加し、連邦憲法委員会の委員であったアンベードカルも出席していた。7日には、使節団案の想定していたゆるやかな連邦制ではなく、「強い中央政府をもつ連邦制」構築へと方針が転換された [Rao Vol. 2: 606-609]。このように制憲議会の基本方針の見直しが進むなか、パテルは、空席となっていたボンベイ選挙区からアンベードカルを選出させるべく交渉を始めた<sup>29</sup>。会議派指導者はアンベードカルに対する姿勢をも変化させ、彼に歩み寄ろうとしていたのである。

制憲議会に連盟員が合流した7月以降、小委員会はマイノリティ問題に関する審議を本格化させようとしていた。ムスリム連盟の指導者であったカリークツァマンの回想録によれば、小委員会の会合開催前にムスリム連盟所属の委員らとアンベードガルが会談を行った。このときアンベードカルは、連盟の要求に支持を与える代わりに、指定カースト留保議席および公的機関における採用枠割当への支持を要請した。ムスリム連盟員とアンベードカルとの間で合意が交わされたにもかかわらず、実際の採決時にアンベードカルは連盟の要求を支持しなかった [Khaliquzzaman 1961: 393-394]。

マイノリティ小委員会は、7月21～27日に開かれた会合において、分

離選挙を廃止にする一方、留保議席付の合同選挙を採用するという決定を行った。小委員会においてアンベードカルは、指定カーストに対する分離選挙導入を主張しなかった<sup>30</sup>。留保議席は10年間の時限措置とされ、期間満了時に制度継続の可否が審議されるということも同時に決定された<sup>31</sup>。アンベードカルは自身に歩み寄る姿勢を見せていた会議派指導者に、ムスリム連盟の要求に支持を与えず、また彼自身が分離選挙要求を控えることで、自らも妥協しようとしていることを示し、それによって指定カーストに対する留保議席の承認を確実にしようとした、と言えよう。新政府への参加(法相就任)をネルーから打診されていたアンベードカルがその申し入れを承諾したのは、この直後である<sup>32</sup>。

同月28～31日には諮問委員会が招集され、マイノリティの政治的権利に関する委員会レベルでの最終的な決定が行われた。公的機関におけるマイノリティの採用枠割当にかかわる決定は、「行政の効率と調和させつつ、マイノリティの要求に配慮を行う」と、「行政の効率」にも言及することで表現を後退させたものになった。アンベードカルは、指定カーストの場合は別個に扱い、人口比に応じた割当を行うよう求めたが、それも認められなかった[Rao Vol. 2: 409]。この諮問委員会での出来事は、社会的マイノリティへの留保措置について多数派が許容する限界をアンベードカルに認識させたと言えよう。

このように、印パ分離独立の決定後、制憲議会の方向性が根本的に見直される中、会議派指導者たちはアンベードカルとの関係も再構築しようという姿勢を見せるようになっていた。制憲過程からの退場の可能性さえあったアンベードカルは、会議派に呼応し、分離選挙の要求を放棄するなど、態度を軟化させていることを会議派指導者たちに示しつつ、彼らとの協力のもと、目標決議の実行、すなわち、指定カーストに対する政治的保障措置の導入へと道を開こうとした。印パ分離独立を契機に現れた、アンベードカルと会議派指導者との間の協力関係は、いかに指定カースト留保議席をもたらしたのであろうか。

### 3-2 正当化根拠の再構築

制憲議会は、8月28日、憲法起草委員会を発足させ、翌日開催された

最初の会合でアンベードカルは委員長に任命された<sup>33</sup>。委員会は10月27日以降に起草作業を本格化し<sup>34</sup>、翌年2月21日に憲法草案が制憲議会議長に提出された。

憲法草案が48年2月に公示されて以降、議会内外では留保議席の是非が争点化し、制憲議会を取り巻く政治状況は大きくかわろうとしていた。決定的な岐路となったのが、制憲議会（立法）<sup>35</sup>が同年4月3日に採択した「世俗主義決議」であった。宗教組織の政治活動を原則禁止する同決議の帰結として、コミューナル意識に基づいて政治的要求を行うことは困難になった。また決議案に呼応し、それまで留保議席に対する自身の考えを明言していなかったネルーが、「留保の対象を限定することがより望ましい」という見解を示した<sup>36</sup>。ただしネルーは、留保を完全に撤廃する必要があるとは言わず、社会・経済あるいは他の水準からみて、劣位におかれる者たちの地位向上のために留保を含む諸政策が講じられるとの考えを同時に示した [Nehru Vol. 5: 83]。

同じ頃、会議派との協力を選んだゆえにアンベードカルは、自らの方針を支持者たちに納得させる必要に迫られていた。48年4月25日、ラクナウで開かれた連合州指定カースト連合の集会で行った演説の中でアンベードカルは、彼の方針に不満をもつ党内の反対勢力に対して会議派と協力する意義を訴えた。

25年間に及ぶ会議派との闘争の後、この重要な時期に、なぜ沈黙を選ぶのかと私は訊ねられた。端的に言えば、闘争が常に最善の戦略とは限らないということだ。我々は、他の手段も活かす必要がある。英国は我々を見捨ててしまったし、コミュニティは分断されてしまった。多くの「第五列」が存在したのである。そのような時に、強大な組織と衝突することは我々の利益にはならない。我々は、和解の方針を選び、大きな成功を収めている。……立法府および公務職における留保が認められたように、我々の要求しているものの大半が認められたと言えよう。分離選挙の要求は認められなかったが、他のマイノリティも認められなかったように、そのことを恥じることはない。今は、会議派と対立するべき時ではなく、和解と協

力を通じて我々はできる限りのものを手に入れるべきである。

1948年4月25日のラクナウ集会におけるアンベードカルの発言

[Das 1969: 82]

このように、アンベードカルは、会議派との協力が指定カーストへの政治的配慮を引き出すためのものだと支持者たちに呼びかけたのである。しかしこの演説が、政権内で一時的な不協和音を生む。新聞報道でアンベードカル演説を知ったネルーは、演説が会議派および党内の特定人物を攻撃するものであり、「第五列」とはもう1人の指定カースト出身閣僚であるジャグジワン・ラームを指していると受け止めたのである。そのため、アンベードカルは声明を発表し、演説内容が事実とは異なるかたちで伝えられてしまっていることを弁明しなければならなかった<sup>37</sup> [Das Vol.6: 327-329; Das 1969: 83-87]。

ラクナウでの発言は、しかしながら、会議派指導者がアンベードカルとの協力関係を終わらせるような状況をもたらさなかった。パテルは、アンベードカル演説後に彼宛てた書簡で、以下のように述べた。

誰もあなたが政府を去ることを望んではいない、と私は保証できる……ガドギルがあなたの伝言を私に知らせたとき、私は、何も紛糾させることはない、あなた（アンベードカル——筆者註）に政府に留まってもらいたい、と彼に伝えた。会議派との協力により、あなたが指定カーストの利益を守るための最良の策を手に入れられると私は確信している。

1948年5月6日付、パテルのアンベードカル宛書簡

[Das Vol. 6: 334]

パテルの書簡に示唆されるように、会議派指導者との協力関係の下、指定カーストの例外化が進行する。その兆候は、パテルのシク問題に対する取り組みにも現れていた。47年時、諮問委員会がマイノリティ問題の審議を本格化させようとしていたとき、パンジャブは印パ

分離の直接の影響を被っている地域として審議対象から外され、同地方の主要マイノリティであるシクの処遇問題は棚上げにされた。諮問委員会は、48年2月23日に会合を開き、特別小委員会を任命<sup>38</sup>し、シク問題の協議を開始させた。そのようななかパテルが、パンジャープ州首相で、諮問委員会の委員であったゴピチャンド・バーガヴァ（会議派）に宛てた書簡（9月2日付）には、「我々は、あらゆる留保措置に断固反対する。指定カーストは、後進性故の唯一の例外」である、という会議派の方針がはっきりと記されていた [Das Vol. 6: 408]。

憲法草案の審議は、48年11月4日に開始された。この日、憲法起草委員長として制憲議会に立ったアンベードカルは、マジョリティとマイノリティの区別を強調するのではなく、以下のように、両者の政治的な統合をもたらす方策として、留保の意義を訴えた。

この国では、マイノリティとマジョリティの双方が間違っただ道を歩んできた。マジョリティがマイノリティの存在を否定することは、間違いである。だが、マイノリティが自らを永続化させようとするのも同じように間違いである。解決策は、二つの目的に合うものでなければならない。最初に、マイノリティの存在を認めなければならない。その上で、マジョリティとマイノリティとがいつの日か一つにまとまることを可能にするものでなければならない。制憲議会が示した解決策は、この二つの目的に合うものであり、喜んで受け入れられるべきである……マジョリティがマイノリティを差別する習慣を捨て去ったとき、マイノリティが存在する理由も無くなることになる。

1948年11月4日の制憲議会におけるアンベードカルの発言

[CAD Vol. 7: 39]

憲法草案の審議が本格化するなか、48年11月30日の制憲議会では、公的機関におけるマイノリティの雇用をめぐる問題が争点化した。憲法草案には、諮問委員会の決定を反映し留保議席などの政治的保障が盛り込まれたが、起草委員会は一方で、諮問委員会の決定によらない独自の

「修正」を行った。すなわち、公的機関における雇用に関してマイノリティへの配慮を求める規定(296条)が盛り込まれる一方で、平等の原則について規定した関連条文は、例外の対象を「後進階級」に限定していた(10条3項)のである<sup>39</sup>。制憲議会では、その是非をめぐって議論が巻き起こった。ムスリム連盟所属議員らは、296条・299条と対立する、留保の対象を曖昧にさせる、などの異議を唱え、「後進」の用語を削除するよう訴えた。一方、指定カースト議員らは、「指定カースト」の用語を併せて明記すべきだと主張した [CAD Vol. 7: 681-682; 691-693]。

制憲議会には、留保措置自体に反対する勢力もいた。それゆえ起草委員会は、平等の原則と留保導入を両立させる根拠として「後進」概念を憲法草案に明記したと考えられる。起草委員の1人であったムンシは、「後進」の具体的な定義は行わない一方、後進階級に指定カーストが含まれることを示唆し、指定カースト議員の懸念を払拭しようとした [CAD Vol. 7: 696-697]。起草委員会の行った決定の意義は、起草委員長のアンベードカルによって、以下のように示された。

もし議員の方々が、二つの事柄を擁護しなければならないという立場、すなわち「機会の平等」の原理と同時に国家において今のところ十分な代表を与えられていないコミュニティの要求を満足させるということを理解しているのであれば、留保の適用を擁護し、それを正当化する用語となる「後進」という例外を設定しなければ、究極的には規範(「二つの考えを両立させる規範」の意——筆者註)が完全に蝕まれることになる、ということに同意してくれるものと私は確信している。

1948年11月30日の制憲議会におけるアンベードカルの発言  
[CAD Vol. 7: 702]

「後進」概念は、まず公的機関におけるマイノリティの雇用問題に関連して争点化したのであるが、指定カーストへの留保議席導入を正当化する根拠としても結びつけられる。

諮問委員会が12月30日に再招集され、マイノリティ小委員会の委員

長であったH・C・ムーケルジー（クリスチャン）から留保議席撤廃を求める決議案が提出された<sup>40</sup>。しかし、決議案に対する委員らの反応は様々で、合意を得ることはできないと判断したパテールは決議採択を見送ることにした。諮問委員会は5月11日に審議を再開し、ムーケルジーが留保議席撤廃を求める決議案を提出した。それに対して会議派所属の指定カースト議員、ムニスワーミ・ピッライが決議案の対象から指定カーストを除外することを求める修正案を提出した。委員会はこの修正案を受け入れ、指定カーストを除くマイノリティに対する留保議席の廃止を求める決議を採択した。

諮問委員会の報告書は、同月25～26日に開催された制憲議会において審議され、制憲議会は、留保議席の対象を指定カーストに限定することを決定した。この決定に対して一部のムスリム連盟員から不満の聲が上がったが、留保議席の撤廃を支持するというのが多数派の見解であった<sup>41</sup>。指定カーストに対する留保措置を認める根拠について、ネルーは、以下のように、「後進性」の観点から主張した。

実のところ、私はこの提案をさらに推し進め、まだ残されている留保措置も廃止してしまいたいと思っている。しかしまた率直に言うと、現在のインドの状況を踏まえると、指定カーストに関しては、そうすることが望ましいとは言えないということも、私は理解している。私は、宗教的マイノリティという観点ではなく、この国の後進グループの救済という観点からこの問題を考えている。私は、宗教あるいはカーストという観点からではなく、後進グループは救済されるべきである、という考えに立っているものであり、留保が10年間に限定されていることについても満足している。

1949年5月26日の制憲議会におけるネルーの発言

[CAD Vol. 8: 331]

このように、当初、多様なマイノリティに対して留保議席の形で政治的保障を講じようとしていた制憲議会は、分離独立によって最大のマイノリティであるムスリムに対して配慮を行う政治的理由が失われてし

まったため、留保措置を根本的に見直す方向へと進んでいった。しかし同時に、ムスリム以外のマイノリティの不满が国民統合への妨げとならないように、保護と統合を両立させる枠組みを求め、「後進」概念に行き着いた。そうした制憲議会を取り巻く新たな政治状況に対応するべく、アンベードカルは、過去に繰り返してきた指定カーストとヒन्दゥーとを明確に区分する主張を封印し、留保について、両者の政治的な統合をもたらす方策であると主張するようになったのである。

## 4 おわりに

本稿は、指定カーストに対する留保議席導入へと至る政治過程を、同集団の中心的指導者であったアンベードカルに焦点を当てて考察した。

本稿がまず明らかにしたのは、アンベードカルが、英政府の庇護を梃子にして、ムスリムが享受しているのと同様の権利を指定カーストにもたらそうと迫った、ということである。しかし、そうした戦略の有効性は権力移譲過程の進行に合わせて期待できないものになっていき、印パ分離独立の確定後には完全に崩れてしまった。したがってアンベードカルは、自らに歩み寄る姿勢を示していた会議派指導者と和解し、彼らとの協力によって「適切な保障措置」を講じるとしていた制憲議会の目標決議の実行を確実にする道を選択した。分離選挙をはじめとする従前の主張を放棄するなどのアンベードカルにみられた変化は、自身の支持者に対して呼びかけたように会議派との協力の意義を認識するがゆえに生まれたものであったと考えられる。

他方、制憲議会が宗教的マイノリティの特権的制度の完全な撤廃を決める中、会議派指導者たちは留保措置を限定的に認める根拠として「後進」概念に行き着いた。そして、制憲議会において、「後進性」はおもに指定カーストの特徴をあらわすものとして主張された。マイノリティ問題の重要性を認識するが故、会議派指導者はその解決には慎重に取り組もうとし、譲歩も必要であると考えた。これらの帰結が、会議派指導者とアンベードカルとの協力関係をもたらしたのであり、さらには指定カースト留保議席への道を開いたのである。

本稿では、公的機関における採用枠割当(クォータ)の問題にも言及

したものの、指定カーストに対する留保措置導入へと至る過程を包括的に論じることができなかった。指定カースト連合の組織基盤の脆弱さと、分離選挙要求を放棄せねばならなかった状況を考慮すると、制憲過程におけるアンベードカルの最大の関心事は、クオータの導入にあったとも考えられうる。また、会議派指導者たちは「後進性」ゆえに指定カーストに対する留保導入を擁護した一方で、彼らはなぜ「後進」という概念から想定されうる「他の」集団に対して具体的な政策を講じようとしなかったのか。「その他後進階級」として認定されていくカースト集団に属する人物が制憲議会に十分に代表されていなかったことがその理由の一つとして考えられるが [Jaffrelot 2008]、それとともに、ネルーとパテルの不可触問題に対する姿勢や、彼らがアンベードカルに歩み寄った動機などへの更なる検討が必要と思われる。本稿では十分に考察できなかったこれらの課題については、アンベードカルの議会外での活動と会議派内の議論動向への検討を深め、今後追及していきたい。

付記・本稿の執筆にあたり、指導教員である吉田修先生からは、鋭いご批判とともに多くのご助言をいただいた。また匿名の査読者2名による原稿へのコメントは、どれも的確かつ刺激的なものであったばかりか、本研究をさらに発展させていくうえでの多くの示唆を与えるものであった。ここに記して感謝の意を申し上げる。

## 註

- 1 ナチス・ドイツがマイノリティ保護を口実に軍事侵攻を開始した経緯から、第二次世界大戦終結後の世界では、マイノリティ保護の積極的保障は忌避され、基本的人権の保障こそがマイノリティ問題の普遍的な解決策として強調された。しかし、1992年に国連総会で「マイノリティの権利宣言」が採択されたように、国際法制の発展に合わせてマイノリティ保護の規範性が高められる一方、欧米諸国では、多文化主義に基づき、一つの政体の中で多民族を平和的に共存させるための諸政策が模索されてきた [吉川、加藤 (編) 2000]。マイノリティの権利は、もっぱら自治の確立、文化の保護と結びつけられてきたが、近年では、マイノリティの過少代表が問題視されるようになり、政治的代表権の保障もマイノリティの権利の一形態として主張されるようになってきている [Kymlicka 1995]。国民形成のため、領域内の集団的な差異を無視し、主流社会への同化を強制することも是とされてきた19・20世紀の政治の常識は見直されつつあり、多民族共存を前提とする今日的な民主主義の在り方が現在問われていると言えよう。

- 2 その他後進諸階級 (*Other Backward Classes: OBC*)とは、指定カースト以外の、社会的・教育的に後進的と認められた諸集団を指す行政カテゴリーである。
- 3 ここでは、とくに [孝忠 2005] の2章「B. R. アンベードカルの憲法構想」を参照した。
- 4 同時期の英領インドの政治動向を概観する資料として、[長崎 1999]を参照されたい。
- 5 クリップスの提案には、州分離の可能性を示唆する規定が盛り込まれていた。アンベードカルは、その規定がパキスタン建国を求めるムスリム連盟の支持を得るために考案されたと考えた [Moon 1991: 339]。
- 6 以下は、クリップスの提案に対するアンベードカルの反対声明(日付なし)の一部である。「被抑圧階級の社会的向上のための取り組みが何と呼ばれていようと、インドの国民生活における独立した構成要素の一つとして、被抑圧階級に対して憲法の中で政治的な承認を行うことについては、ガンディーは間違いなく反対するであろう。そうであれば、制憲議会における多数派の政策は、現在の憲法が被抑圧階級に対してすでに付与している政治的保障措置を一掃してしまうものになるだろう」[Moon 1991: 340]。
- 7 分離選挙とは、地理的な選挙区ではなく、特定の集団的属性に基づいて代表選出を行わせる選挙方式のことである。1909年の参事会法改正により、ムスリム分離選挙がはじめて導入されると、対象集団は漸次拡大されていった。ムスリム分離選挙導入の背景については、[上田 2014]を参照されたい。
- 8 N・シヴァラージが議長、P・N・ラージボージが幹事長に就任した [Rawat 2003: 586]。
- 9 在職中、中央議会における指定カーストの留保議席数が追加され、中央行政機関における指定カーストの採用枠割当 (8.33 パーセント) が導入されるなど、アンベードカルの活動は一部成功を収めた。さらに、割当率は1946年に12.5 パーセントに拡大された [Jaffrelot 2005: 96, 187]。
- 10 ガンディーが、境界線画定のための「委員会」の設置、分割予定地域における住民投票の実施などを提案したのに対して、ジンナーはパンジャブ・バルチスタン・シンド・北西辺境地域・ベンガル・アッサムの全体を領土として要求、住民投票は不要であると考えた [Rao 1968: 55-56]。
- 11 ウェーヴェルがガンディーに宛てた書簡(44年8月15日)によれば、権力移譲にはインドの主要勢力によって合意された憲法の制定が必要となるなどの条件が伴うとされ、被抑圧階級というマイノリティの利益を保護する責務をはたすということがその理由の一つとして記されていた [Moon 1991: 345]。
- 12 同決議には、指定カーストに対する分離選挙、公的機関における採用枠割当、高等教育への就学を可能にするための財源保障、分離居住区の創設などの要求が盛り込まれた [Moon 1991: 346-353]。
- 13 ガンディーとサブルの間でコミューナル問題を解決に導くための方策について話し合われた結果、「委員会」は主要政党の党員以外の、特定の主張に与するおそれのない人物らで構成されるということが合意された [Rao 1968: 57]。
- 14 報告書は、国土分割を拒否する一方で、ヒンドゥーとムスリムの対等な関係 (*parity*) の構築を提案していた。それは、パキスタンが否定された連盟にとつてのみならず、少数派ムスリムと対等な関係に扱われる多数派ヒンドゥーにとつても容認できないものであった [Rao

- 1968: 58-59]。
- 15 アンベードカルは、当初はサブラらの活動に協力しようとしたが、委員会の構成に不満を持ち最終的には非協力を選んだ [Menon 1957: 175]。
- 16 制憲議会議員は州議会議員を選挙人団として選出されるという方式が前提とされていたのに対して、その方式では指定カーストは選挙において他のコミュニティの投票に依存せざるをえず、それゆえ真の代表者を選出することは困難である、というのがアンベードカルの主張であった [Grover 1998: 95-101]。
- 17 対照的に、会議派は指定カーストの支持を集めるため、彼らの地位向上につながる諸政策を講じる方針を選挙綱領のなかで抜かりなくアピールした [Bandyopadhyay 2000: 917]。
- 18 アンベードカルは、制憲議会の創設は不要であるという持論を述べ、指定カーストに対する分離選挙導入の意義にも言及した [Mansergh et al. Vol. 7: 145-147]。
- 19 アンベードカルが、指定カーストは宗教的マイノリティであると主張し、ムスリムに対し行っているのと同様の配慮を指定カーストに対して行うよう要求したのに対して、ラームは、指定カーストの多くは自らをヒンドゥー教徒と認識しており、不可触民の問題は、経済的な地位向上により解消されうるという考えを閣僚使節団に伝えていた [Mansergh et al. Vol. 7: 171]。
- 20 閣僚使節団とウェーヴェルとで行われた4月26日の会合において、暫定政府にはアンベードカルではなく会議派所属の指定カーストを任命することがすでに決定されていた [Mansergh et al. Vol. 7: 346]。なお、暫定政府は9月2日に発足し、ムスリム連盟は暫定政府への参加を当初拒否していたが、ウェーヴェルの説得により10月22日に合流した。
- 21 1935年統治法による留保議席選挙区における代表選出方法は、まず指定カースト有権者だけで候補選出(予備選挙)を行い、次いで全有権者による本選挙を実施するというものであった。
- 22 マンダルはのちにムスリム連盟により暫定政府の一員に加えられたように、同党とは緊密な関係にあった。そのためカゼリオット [Zelliot 1992]やキール [2012]は、アンベードカルが制憲議会選挙で勝利した背景には連盟員の協力があつたと考えている。
- 23 彼は、アトリーに宛てた書簡(9月9日)の中で、以下のような見通しを伝えている。  
「会議派が適当な数の指定カースト代表を諮問委員会に選出することを望まないと考える、確かな理由は見当たりません。会議派はインド国内、そして国外からの批判を避けたいと考えるでしょうし、ムスリム連盟と指定カーストが同盟を組むのを防ぐためにも、できるだけ多くの指定カーストを味方にしたい、少なくとも(会議派に対する——筆者註)敵意を和らげたいと考えるはずです」[Mansergh et al. Vol. 8: 467-468]。  
またローレンスは、アンベードカルの要請に応じることでガンディー率いる会議派の反発を招くことが予想されるとともに、同様の要請が他の勢力からも寄せられることになるかもしれない、さらには英政府による制憲議会への干渉と受け止められることを警戒していた [Mansergh et al. Vol. 8: 468]。
- 24 ただし、印パ分離独立後、ムスリム連盟所属の議員数は27名に減少した。
- 25 会議派は、46年7月8日、運営委員会の決定により、ネルーを委員長とする専門家委員会を設置している。同委員会において、制憲議会における議事進行上の手続規則および各種委員

- (会)の任命ないし、その設置案が審議された。後にネルーが制憲議会において提出する「目標決議」の草案も、同委員会によって準備された。
- 26 [佐藤 1985]も指摘するように、強い中央政府への志向という点で、会議派指導者とアンベードカルには政治思想上の接点があった。なお、ボンドパッダイ [Bandyopadhyay 2000]とジャフルロー [Jaffrelot 2005]は、この日の制憲議会におけるアンベードカルの発言には会議派との関係改善を狙う意図があったと分析している。
- 27 同日のバントの発言は、インドにおける制憲作業が、同時代の世界において政治課題となっていたマイノリティ問題への西洋世界の経験が意識されながら取り組まれていたことを示している。バントは、第一次世界大戦の終結後に新たに成立した東欧の諸国では、マイノリティを保護するための規定が憲法に盛り込まれるとともに、マイノリティ保護にかかわる国際協定が締結されたこと、しかしそれらの取り組みはうまくいかなかったことに言及した。その上で、マイノリティの保護は、外部の権力によってもたらされるのではなく、それは相互の信頼と友好な関係の構築にもとづくのであり、マジョリティのみならずマイノリティの権利と利益によっても影響されると主張した [CAD Vol. 1: 332]。
- 28 諮問委員会の候補者名簿は、K・M・ムンシによって提出された。その構成は、シンド・北西辺境州・パンジャブ・ベンガルから7名、指定カーストから7名、シクから6名、クリスチャンから4名、アングロ・インディアンから3名、バルシーから3名、部族地域等から8名、その他一般12名、の計50名であった。なお、議長には、最大22名まで委員を追加できる権限が付与され、その内7名はムスリムに充てることが併せて決定された [CAD Vol. 1: 335-336; 347-348]。
- 29 ベンガル選出のアンベードカルは、同地域の分割により議席喪失の可能性があった。B・G・ケールに宛てたパテルの書簡(47年7月1日付)は、パテルが補欠選挙においてアンベードカルを当選させるためケールに指示を出していたことを示している [Das Vol. 5: 149]。
- 30 指定カースト議員H・J・カーンデカルの制憲議会における発言(47年8月28日)によれば、アンベードカルは小委員において分離選挙を要求しなかった [CAD Vol. 5: 266]。
- 31 ラオによれば、アンベードカルはより長期間の保障を求めているが、パテルがそれを拒否した [Rao 1961: 187]。
- 32 ネルーは、パテルに書簡(7月30日付)を送り、アンベードカルが法相就任を了承したと伝えている [Nehru Vol. 3: 25]。なお、アンベードカル入閣の背景については、様々な指摘がある。まず、会議派が野党政治家たちから憲法起草作業および政府の運営への協力を得ることに積極的であったこと、それゆえ会議派に所属しない人物も政府に登用しようとしたというものである [Chauhe 2000: 97]。政府には、ヒンドゥー・マハーサヴァーのS・P・ムーケルジーと正義党のS・チェッティもいた。ゴア [Gore 1993: 180-181]とグハ [Guha 2011: 287]は、ガンディーの指示があったと指摘する。アンベードカルが、自身を入閣させるためガンディーに働きかけるようジャグジワン・ラームに要請したという指摘もある [Shourie 1997: 57]。
- 33 起草委員会には、アンベードカル(委員長)、A・K・アイヤール、N・G・アイヤンガール、K・M・ムンシ、ムハマッド・サードゥラ、B・L・ミッター、D・P・カイタンの7名が任命された。しかし、ミッターは制憲議会議員を辞職し、カイタンは死去したために、N・M・ラウとT・T・クリシュナマチャーリの2人が追加された [Austin 1966: 333]。
- 34 たたき台は、制憲議会が任命した憲法顧問B・N・ラウによって用意された。ラウの用意した

- 憲法案をベースに起草委員会は審議・検討を行い、憲法草案を完成させた [Rao Vol. 3]。
- 35 独立により、制憲議会は憲法制定議会と通常の立法府としての二つの機能をもつようになった。ここでは、立法府を意味する。
- 36 以下は、ネルーが同日の議会において行った発言の一部である。  
「他の議員が後で指摘するだろうが、現時点で提出された憲法草案にはある一定のコミュニカルな要素が含まれている。一例を挙げると、合同選挙を採用する一方、マイノリティや指定カーストに対しておおよその人口比に基づいた議席の留保を認めることが今なお提案されている。最終的な決定がどういうものになるのかについて今話すことはできない。私は、個人的には留保の対象を限定することがより望ましいと考えている」[Nehru Vol. 5: 82-3]。
- 37 アンベードカルは、声明を発表するとともに、ネルーとパテルに書簡を送り、演説が自身に向けられた支持者からの批判に答えることを意図したものであったと弁明している [Das Vol. 6: 330-334]。
- 38 委員は、パテル（委員長）、ネルー、プラサード、ムンシ、アンベードカルの5名であった。
- 39 47年10月31日に開かれた起草委員会の会合において、この修正が施された [Rao Vol. 3: 327-328]。テジャニ [Tajani 2008]は、世俗主義とともに、「後進」概念の挿入が留保措置の対象から宗教的マイノリティを締め出す契機になった側面に注目している。なお、この他にも起草委員会は独自の修正を施している。例えば、憲法顧問案第83条1項は、連邦議会での使用言語を「ヒンドゥスターニー語（ヒンディー語あるいはウルドゥー語）あるいは英語」としていたが、起草委員会はこれを「ヒンディー語あるいは英語」に変更した [藤井 1994: 13]。
- 40 諮問委員会の報告書によればT. フェイン（ムスリム連盟）やL・K・マイトラなどが同様の動議を提出した [CAD Vol. 8: 311]。
- 41 印パ分離独立後、ムスリム連盟員の要求は留保議席導入に拘るよりも文化的権利の確保へと収斂していった [板倉 2014]。

## 参考文献

### 議事録・全集・発言録

- CAD(*Constituent Assembly Debates: Official Report*), 1989, Vol. 1.5.7.8, New Delhi, Lok Sabha Secretariat[The Constituent Assembly of India].
- Das, Bhagwan, ed., 1969, *Thus Spoke Ambedkar: Selected Speeches of Dr. B. R. Ambedkar*, Vol. 2, Jullundur, Bheem Patrika Publications.
- Das, Durga, ed., 1973, *Sardar Patel's Correspondence, 1945-50*, Vol. 5.6, Ahmedabad, Navajivan Publishing House.
- Mansergh, Nicholas, and E. W. R. Lumby, 1970-1983, *The Transfer of Power, 1942-7*, Vol. 1-12, London, H. M. S. O.
- Moon, Vasant, ed., 1991, *Dr. Babasaheb Ambedkar: Writings and Speeches*, Vol. 9, Pune, Education Department of Govt. Maharashtra.
- Nehru, Jawaharlal, 1987, S. Gopal, ed., *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, Vol. 2.3.5.6, New Delhi, Jawaharlal Nehru Memorial Fund.

Rao, Shiva B., ed., 1966, *The Framing of India's Constitution: Select Documents*, Vol. 1-4, New Delhi, Indian Institute of Public Administration.

## 単行本・論文

- 板倉和裕、2014、「インド憲法制定過程におけるマイノリティの政治的権利をめぐる論争—ムスリム留保議席の撤廃と『集団の権利』概念の形成—」、『現代インド研究』、4、113-132頁。
- 上田知亮、2014、『植民地インドのナショナリズムとイギリス帝国観—ガンディー以前の自治構想—』、ミネルヴァ書房。
- 梅川正美ほか（編）、2010、『イギリス現代政治史』、ミネルヴァ書房。
- キール、ダナンジャイ、山際素男（訳）、2012、『アンベードカルの生涯』、光文社。
- 孝忠延夫、2005、『インド憲法とマイノリティ』、法律文化社。
- 佐藤宏、1985、「インド憲法制定過程における不可触民問題—アンベードカルの憲法私案めぐって—」、『アジア経済』、26-12、2-24頁。
- 長崎暢子、狭間直樹、1999、『自立へ向かうアジア』、中央公論新社。
- 中溝和弥、2012、『インド 暴力と民主主義—一党優位支配の崩壊とアイデンティティの政治—』、東京大学出版会。
- 藤井毅、1994、インド憲法制定過程における言語問題の推移(1)、『アジア経済』、35-4、2-24頁。
- 吉川元、加藤善章、2000、『マイノリティの国際政治学』、有信堂高文社。
- Acharya, Ashok 2010, "Constitutionalising Difference: The Indian Experiment", in Achin Vanaik and Rajeev Bhargava (eds.) *Understanding Contemporary India: Critical Perspectives*, New Delhi, Orient BlackSwan, pp. 49-87.
- Austin, Granville, 1966, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*, Oxford, Clarendon Press.
- Bajpai, Rochana, 2008, "Minority Representation and the Making of the Indian Constitution", in Rajeev Bhargava (ed.) *Politics and Ethics of the Indian Constitution*, New Delhi, Oxford University Press, pp. 354-391.
- Bandyopadhyay, Sekhar, 2000, "Transfer of Power and the Crisis of Dalit Politics in India, 1945-47", *Modern Asian Studies*, 34-4, pp. 893-942.
- Bandyopadhyay, Sekhar, 2009, "Partition and the Ruptures in Dalit Identity Politics in Bengal", *Asian Studies Review*, 33, pp. 455-467.
- Chaube, Shibani Kinkar, 2000, *Constituent Assembly of India: Springboard of Revolution*, 2nd ed., New Delhi, Manohar Publisher & Distributors.
- Gore, M. S., 1993, *The Social Context of an Ideology: Ambedkar's Political and Social Thought*, New Delhi, Sage Publications.
- Grover, Verinder, (ed.), 1998, *B. R. Ambedkar: Political Thinkers of Modern India 16*, New Delhi, Deep & Deep Publications.
- Guha, Ramachandra, 2011, *Makers of Modern India*, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.
- Jaffrelot, Christophe, 2005, *Dr. Ambedkar and Untouchability: Analyzing and Fighting Caste*, London,

- Hurst & Company.
- Jaffrelot, Christophe, 2008, *Containing the Lower Castes: the Constituent Assembly and the Reservation Policy*, in Rajeev Bhargava (ed.) *Politics and Ethics of the Indian Constitution*, New Delhi, Oxford University Press, pp. 249-266.
- Jha, Shefali, 2008, "Rights versus Representation: Defending Minority Interests in the Constituent Assembly", in Rajeev Bhargava (ed.) *Politics and Ethics of the Indian Constitution*, New Delhi, Oxford University Press, pp. 339-353.
- Kasbe, Raosaheb, 2000, "The Ambedkarian Ideology: A Perspective", in K. C. Rao (ed.) *From Periphery to Centre Stage: Ambedkar, Ambedkarism & Dalit Future*, New Delhi, Manohar Publishers & Distributors, pp.75-88.
- Khaliquzzaman, Choudhry, 1961, *Pathway to Pakistan*, Lahore, Longmans Pakistan Branch.
- Kymlicka, Will, 1995, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, New York, Clarendon Press.
- Mahajan, Gurpreet, 1998, *Identities and Rights: Aspects of Liberal Democracy in India*, Delhi, Oxford University Press.
- Menon, V. P., 1957, *The Transfer of Power in India*, Chennai, Orient Longman.
- Rao, K. V., 1961, *Parliamentary Democracy of India: a Critical Commentary*, Calcutta, World Press Private.
- Rao, Shiva B., (ed.), 1968, *The Framing of India's Constitution: A Study*, New Delhi, Indian Institute of Public Administration.
- Rawat, Ramnarayan S., 2003, *Making Claims for Power: A New Agenda in Dalit Politics of Uttar Pradesh, 1946-48*, *Modern Asian Studies*, Vol. 37, No.3, pp. 585-612.
- Shourie, Arun, 1997, *Worshipping False Gods: Ambedkar, and the Facts Which Have Been Erased*, New Delhi, ASA Publications.
- Tejani, Shabnum, 2008, *Indian Secularism: A Social and Intellectual History, 1890-1950*, Bloomington, Indiana University Press.
- Zelliot, Eleanor, 1992, *From Untouchable to Dalit: Essays on the Ambedkar Movement*, New Delhi, Manohar Publications.

要旨

---

本稿は、社会的マイノリティに対して、留保議席のような政治的保障措置を世界に先駆けて導入したインドの経験に注目し、インド建国の指導者たちがなぜそのような措置を憲法の中に盛り込むことにしたのかを考察する。インドの制憲過程を扱った研究の多くがムスリムの処遇問題に関心を寄せてきた一方で、指定カーストの指導者たちによる、政治的権利獲得のための主体的な活動を考察に入れた政治過程の分析は十分に進められてこなかった。そこで、本稿では、指定

カーストの中心的指導者であったB・R・アンベードカルに焦点を当て、制憲議会を取り巻く政治環境の変化に対するアンベードカルの適応過程と、それと同時に形成された会議派指導者との協力関係に注目し、インドの制憲政治を再検討することにより、指定カースト留保議席がインド憲法にいかにもたらされたのかを明らかにする。

---

## Summary

---

### India's Politics of Constitution-making and B. R. Ambedkar:

#### An Analysis of Political Process Led to the Scheduled Castes Reserved Seats

Kazuhiro ITAKURA

---

Focusing on the India's experience which introduced political safeguards for minorities prior to the development of international debates on the minority rights issue, this paper elaborates the reason why the founding fathers of India included political safeguards such as the reservation of seats in the new Constitution. While preceding studies have mostly focused on the Muslim community, that have remained as the largest religious minority group even in post-partition India, studies on why the Scheduled Castes reserved seats was introduced in the Constitution has not been discussed systematically. Especially, there has been scarcity on the analysis of agency of Scheduled Castes leaders during Constitution-making process. Therefore, this paper, placing the role and effort of B. R. Ambedkar, who was one of the most influential Scheduled Castes leaders, at the center of study, examines how he got involved in the politics of Constitution-making. The paper takes notice of the development of cooperative relationship between Ambedkar and the Congress leaders after independence and Ambedkar's adaptation to the changed political circumstances surrounding the Constituent Assembly. Taking these things into consideration, an attempt is made to show the political process led to the introduction of the Scheduled Castes reserved seats by the Constituent Assembly of India.