

論説 Article

# インドの連邦制と多民族共存

― 多様性を受容する制度的枠組みの形成過程を中心に ―

板倉 和裕\*

**要旨**：多様性に富むインドにおいて政治的安定がいかに維持されてきたかを理解するためには、多民族を平和的に共存させる政治的メカニズムとしての連邦制の効用とあわせて、インドが多様な民族的要求を連邦制の枠内に受容するかたちで、州の政治的境界線を柔軟に引き直してきたことへの注目が必要であろう。本稿では、インドが連邦構成単位の再編によって国民統合を揺るがしかねない潜在的脅威に対処してきたことに着目しつつ、そのように対処することを可能とした制度的枠組みがなぜ、そしていかにしてもたらされたのかを歴史的に考察する。連邦形成過程を再検討しつつ、本稿は、独立インドの政治指導者たちは強力な中央の存在を前提とする連邦制の構築を進める一方、激化する州再編要求に対して譲歩する姿勢を示すようにもなっており、制憲議会では、言語州の将来的実現に可能性を開くかたちで、州再編を柔軟に実施することを可能にする条項がインド憲法にもたらされたことを明らかにする。

**キーワード**：インド、連邦制、州再編、制度

## I. はじめに

一つの政体を維持しつつ、多民族を平和的に共存させる政治的メカニズムのひとつとして、連邦制を挙げることができる。事実、多民族によって構成される民主主義国の多くでは、連邦制が積極的に採用されてきた (Stepan, 1999)。しかしその一方で、民族的に多様な社会において連邦制を導入することに対しては、分離主義を助長してしまう、国家の分裂をもたらす、という批判も見られる (Bunce, 2004)。ここでは、潜在的な政治的不安定要素を抱えつつも、比較的安定した民主的統治を維持してきたインドの経験から、連邦制と多民族共存の問題について考察してみたい。

インドの連邦制に関する先行研究では、おもに中央と州の関係を中心とする変化に焦点が当てられてきた<sup>1)</sup>。例えば、ルドルフとルドルフは政治と経済の各領域において州が担う役割の変化に注目し、1990年代以降の時期をそれ以前の時期とは区分して、「新しい連邦制」の時代と位置づける。「新しい連邦制」の下では、特定の州に政治的な基盤をもつ地域政党が、全国政党との連立の交渉などを通じて国政においても影響力を発揮しうることになった。それと同時に、州はまた海外からの投資を呼び込み、経済的交渉の窓口として活動する企業体としての役割を担うようになった (Rudolph and Rudolph, 2010)。連邦制の内実

におけるこのような変化は、民主主義を採用するインドにおける政治的発展の一側面を示していると言えよう<sup>2)</sup>。

インドの場合、連邦制の導入は国家分裂の危機にはつながらず、むしろ連邦制は特定の地域で発生した紛争の影響を局地化し、全国的に波及することを防ぐという意味で、紛争抑止の効果を発揮してきたという認識が広く受け入れられている (Manor, 1998; Weiner, 1989)。連邦制がもつ効用に対する肯定的な見方を前提として、さらに近年の研究では連邦制の構造的な性質に着目しつつ、連邦の下にある構成単位間の非対称的 (asymmetric) な関係が今日のインドの政治的安定を説明するための本質的な要素の一つと考えられるようになってきている<sup>3)</sup> (Stepan et al., 2011)。この他に、近年の研究には、インドが多様な民族的要求を連邦制の枠内に受容するかたちで、州の政治的境界線を柔軟に引き直してきた歴史に注目するものがある (Bhattacharyya, 2005; Chadda, 2002; Dasgupta, 2001)。

本稿では、今日のインドにおける中央・州関係の展開を理解するための出発点として、インドにおける連邦制の形成過程、とくにインドが連邦構成単位の再編と州の政治的境界線の引き直しによって国民統合を揺るがしかねない潜在的脅威に対処してきたことに着目しつつ、そのように対処することを可能とした制度

\* 広島大学大学院社会科学部研究科

的枠組みがなぜ、そしていかにしてもたらされたのかを歴史的に考察する。

## II. 連邦制の起源とその政治的含意

州再編を中心とする連邦制の変化を説明する試みの一つとして、先行研究には、連邦制の成立形態とその違いによってもたらされる制度的帰結が後の展開に及ぼす影響に注目するものがある。一般に、連邦制の成立形態には、独立した諸国もしくは植民地の利害の一致により、連邦国家が発足される「集合型」、多民族的な社会で国家の統一を維持する等の目的で、単一国家からの移行により連邦制が生み出される「権限移譲型」、これら両方の側面を併せ持つ「混合型」の三つの形態があると考えられている (Anderson, 2008; Watts, 2008)。では、このような成立形態の違いは、いかなるかたちで制度に反映されることになるのだろうか。ステパン (Stepan, 1999) によれば、「集合型」の場合、各州の対等な関係、すなわち州間平等が憲法において保障されるため、連邦構成単位はそれぞれの人口規模とは関係なく対等な領域的単位として扱われ、州の代表によって構成される上院では小規模州の過大代表が許容されることになる。また、上院に多くの機能が与えられるとともに、州に広範な権限が付与されるため、連邦全体としての多数派意思が制約される傾向をもつことになる。対照的に、「権限移譲型」の場合、州間の関係は対等とは言えず、上院の役割は限定的で、連邦政府がより多くの権限を握ることになる。したがって、連邦全体としての多数派意思が制約される見込みは、「集合型」に比べて小さくなることになる<sup>4)</sup>。

ティリン (Tillin, 2015) は、ステパンの議論を発展させ、連邦制の成立形態がその後の州再編のパターンにもたらす影響について、インドとアメリカを事例に比較検討した。ティリンは、アメリカ型 (集合型) の連邦制に見られる特性として、連邦構成単位の再編に関する連邦政府の権限が制約されること、憲法に既存の構成単位を存続させるための規定が盛り込まれることを指摘する。事実、アメリカの場合、州再編には連邦議会による議決と併せて分割の影響を被る関係州の事前の合意が必要とされている。このような手続き的要件によって、連邦構成単位の再編が行われる可能性は狭められることになる<sup>5)</sup>。インドの場合は「権限移譲型」と考えられ、ティリンは、連邦政府がより多くの権限をもつ「権限委譲型」の場合、州再編に関する意思決定についても連邦政府には柔軟性が与えられるとともに、上院の議席配分が州の人口規模に応じて決

定されるゆえに、新州創設による連邦制全体への政治的な影響は小さいため、新州創設を支持する多数意見が下院に存在するとき、それに反対する勢力が上院で現れる可能性も小さいと述べる<sup>6)</sup>。インドでは、中央政府は、州の合意を得ずに連邦議会の決定によって州再編を実施することが可能となっている。

ステパンらの議論は、インドにおける連邦制の経験を制度の側面から理解するための枠組みとして示唆的であると思われるが、同時に、いくつかの疑問点を挙げることができる。一つは、連邦制の成立形態が制度的帰結に対してもつ説明力についての疑問である。例えば、「集合型」の場合には、州間の対等な関係性が制度に反映されるという前提があるが、そうした枠組みがもたらされるという保証はどこにも存在しない。「権限移譲型」と考えられるインドの場合にも、可能性としては、独立を契機に、植民地期に部分的に導入された州自治を充実させるかたちで、州の役割に重きを置いた連邦制が選択されることもありえたであろう。いかなる連邦制がもたらされるかは、結局のところそれを実際につくりだす行為主体の選好、連邦形成時の政治環境、時代性など、様々な要素に依存することが予想される。もう一つの疑問点は、憲法制定家たちの意図についてである。結果としては、インドの連邦制は多様な民族集団に対して領域的自治への道を開いたのであるが、それを可能とした制度的枠組みを生み出した憲法制定家たちの意図をどう見るのかによって、インドの経験に対する歴史的な評価のされ方は大きく違ったものになると言えよう。州創設を求める地方の声に中央が柔軟に対処することを可能とした憲法の枠組みは、中央による恣意的な連邦構成単位の再編を可能にするための枠組みとして生み出された、あるいはそういうものとして行使される可能性もあったからである。これらを踏まえつつ、州再編を中心とする連邦制の変化を総合的に理解するためには、制度のもつ政治的含意と併せて、憲法制定家たちが州要求運動にどのように取り組んできたのかを歴史的に考察することが必要であろう。

以下では、まず、連邦制の基本的な枠組みが固められた、制憲議会発足から憲法草案の公表に至るまでの時期の憲法制定過程を再検討し、インドの連邦制がどのようなものとして構想され、そのなかで州はどのような存在と考えられていたのかを明らかにする。次いで、独立を前にインド各地で活発化した州要求運動に対して憲法制定家たちはどのように取り組もうとしたのかを考察する。そのうえで、州再編に関する憲法の規定が、その後、いかに行使されてきたかについて叙

述する。

### Ⅲ. インド連邦制における州の位置

植民地インドの政治指導者たちは、大衆の独立運動への参加と支持を獲得するために、地方組織を言語別に編成し直し、中央と地方による連邦的關係を政党の組織構造として体現しようとした。そうした歴史に示されるように、インド建国の父たちの連邦制への志向は独立運動の時代にさかのぼることができる。他方、統治者の側においても、行政的効率という観点とともに、激化する自治獲得要求への懐柔策として連邦的枠組みの構築が必要と考えられるようになり、1935年インド統治法では、インド総督に強大な権限を残しつつも、インド人によって担われる州政権の誕生に道が開かれるようになるなど、部分的な連邦的統治が開始された。その後、権力移譲が現実味をもって交渉されるようになった第二次世界大戦後のインドにおいては、ムスリム連盟の要求に配慮を示しつつ、二つの「国民」を共存させるための枠組みとして、連邦制、具体的には州により多くの権限を認める、ゆるやかな連邦制の創設が構想されるようになっていた。インドへの権力移譲を進めるための基本的枠組みとなった閣僚使節団案は、そのような考えの下で生み出されたものであり、中央の権限を外交・防衛・交通および通信等に限定し、その他の残余権限は州に付与することが構想されていた。しかし、印パの分離独立が確定されると、制憲議会ではムスリム連盟への譲歩がもはや不要だと考えられるようになっていき、パキスタンを分離した後のインド連邦制の在り方があらたに議論され始めるようになる。

1946年12月に発足した制憲議会の初期の活動には、独立の形態をめぐる先行きの不透明さが影を落とすことになった。連邦政府が担う役割について審議を行う場として、連邦権限委員会が1947年1月25日に設置され、同委員会の最初の報告書が同年4月に提出された。しかし、ムスリム連盟が制憲議会のボイコットを続けており、制憲議会ではこの報告書の審議は行われなかった。このような状況に終止符を打ったのが、1947年6月3日に発表された、印パ分離独立を知らせるマウントバッテン声明であった。この声明をうけて、同月5日に連邦および州憲法委員会による合同会合（合同委員会）が開かれた。翌日の連邦憲法委員会では、強い中央政府をもつ連邦制を創設すること、残余権限は中央に帰属することなどが決定された。この決定が合同委員会でも了承され、連邦制の枠組みに関する起草作業が本格化されていった。また、同月11

日に開かれた合同委員会では、州再編問題について検討を行い、同委員会に対し答申を行う小委員会を設置することが決定された（Rao Vol.2, pp.607-618）。

6月12日に会合を開いた小委員会は、独立後に政府がアーンドラ・カルナータカ・ケーララ・マハーラーシュトラ、およびその他の州設置案について検討する委員会を設置するよう勧告した。また、報告書はできるだけ早く提出されるべきであり、新設される州の名称が新憲法に明記されること、これに関連してシンド州とオリッサ州を創設する際に盛り込まれた1935年インド統治法の46条と289条に倣った規定が新憲法にも盛り込まれることが提案された。これに加えて小委員会は、藩王国あるいは直轄地の統合に向けて、新憲法にはインド統治法290条（州再編条項）の線に沿った規定も盛り込まれるべきだとの勧告を行った（Rao Vol.2, p.618）。

これらを踏まえると、小委員会は州再編が憲法の施行時に実現されることを期待していたことになる。小委員会の勧告は、検討対象を上記の四州に限定する変更が加えられたうえで、合同委員会において承認された。しかし、州再編をめぐる討議が制憲議会内外で本格化するのには憲法草案が完成された1948年以降のことであった。中央の政治指導者たちはこの問題を積極的に取り上げようとはせず、制憲議会では、連邦制の下での権限分割をめぐる中央と州の法的関係のあり方が議論の焦点とされた。

連邦権限委員会が1947年4月17日に提出した最初の報告書は、印パ分離が確定される前に作成されたものであり、それ故に、閣僚使節団案の枠組みを前提とした連邦政府の役割が議論されていた。連邦権限委員会の第二の報告書は、同年7月5日に提出された。ここでは、閣僚使節団案の「制約」が取り払われ、合同委員会において決定された強い中央政府をもつ連邦制を立ち上げるという方針が明確にされていた。また、管轄権の帰属先は連邦、州、および連邦と州による共同の三種に分類され、その他の残余権限は中央に帰属することが勧告されていた（Rao Vol.2, pp.776-784）。

このように、印パ分離の決定から約一ヶ月の内に、インド連邦制の基調は中央優位へと転換され、後にインド憲法に明記されることになる中央・州間の権限分割のあり方も、憲法制定作業の早期の段階において固められていった<sup>7)</sup>。

中央の優位性を前提とする枠組みの下で、連邦の構成単位としての州はどのような存在と考えられていたのだろうか。憲法起草委員会の委員長を務めたアンベードカルにとって、連邦制の本質は、連邦政府と州

政府の二つの存在、すなわち「二重政体」(dual polity) が確立されることにあり、これを体現するインドの連邦制はその典型ともされる米国のそれと変わらないものと考えられた。他方、アンベードカルは、アメリカ連邦制との共通性を述べつつ、インド連邦制の独自性についても言及している。まず、アメリカ連邦制においては、合衆国民としての市民権と州民としての市民権という、二重の市民権が保障されているのに対して、インドの場合には、インド人としての市民権のみが保障されると述べた。さらに、アメリカでは、連邦と州がゆるやかに結び付けられているのに対して、インドの場合には、州には憲法を制定する権利はなく、連邦と州が単一の枠組を形づくり、そこからの脱退は認められないのであった。また、他のあらゆる連邦制との違いとして、一般に連邦制が厳格な型にはめられ、その形態変化が困難であるのに対して、インドのそれは、状況に応じて単一国家の形態にさえ変化しうるものであった。これらの他にも、アンベードカルは、連邦制に内在する硬直性の問題を指摘し、それを解消するための工夫として、憲法草案では多くの事務権限が共同管轄扱いにされ、中央政府がより多くの権限を発揮しうる可能性が用意されていることにも言及した (CAD Vol.7, pp.33-36)。具体的には、憲法草案では、連邦制の下での権限分割の内容が一覧化される一方、連邦上院の特別多数決によって下院が州管轄事項についても立法権を行使することができることを認める条文が盛り込まれた (226条)<sup>8)</sup>。

インドにおける連邦国家建設作業は、しかしながら、亜大陸の統一事業と同時に進められたゆえに、一定の制約を受けることにもなった。まず、パキスタンとの領有権争いへと発展したカシュミール地方については、同地方の藩王ハリ・シンと合意された加盟文書の内容を踏まえ、同地方の例外扱いを認める条文 (インド憲法 370 条) が盛り込まれることになる。この条文によってジャンムー・カシュミール州に対する連邦議会の立法権は制約され、連邦および共同管轄事項に関わる法の適用には同州政府の同意が必要とされることになったのに加え、州が独自の憲法を制定することも認められた。また、英国の直接の統治下には置かれていなかった 560 超の藩王国の統合を進める過程において、政治的配慮を行わざるをえず、旧藩王に対して「知事」(Rajpramukh) の地位を認めるなど、差別的対応が必要とされた。憲法制定家たちの藩王国問題への特別の配慮は、後述する州再編問題とも関わりをもつことになる。このような例外によって、中央の優位性は一部制約をうけることになった。

#### IV. 州再編要求への取り組み

言語を構成原理として州の政治的境界線を引き直す、いわゆる「言語州」構想は、将来の連邦国家インドのあり方として独立運動家たちの中で古くから支持されてきた<sup>9)</sup>。この目標の実現に向けた第一歩として、1920 年に開かれた会議派のナグプール大会では、党組織を言語別に再編成することが決定された。インド人による最初の憲法構想として知られる「ネルー報告」(1928 年) においても言語州の原理は支持され、以後、同構想の実現が会議派の政治綱領の一つに掲げられるようにもなった<sup>10)</sup>。他方、盛り上がりを見せる言語運動に植民地政府も対処せざるを得ず、1936 年には、サイモン委員会報告の勧告を受け入れるかたちでシンド州 (シンディー語州) とオリッサ州 (オリヤー語州) が創設された (Chandhoke 2007, p.121)。権力移譲交渉が本格的に開始された 1946 年には、言語州の実現を求める声がさらに勢いを増すようになっていた。同年 7 月にはマハーラーシュトラ会議派委員会のシャンカルラオ・デーオの指導の下、マラーティー語州の創設を目標とする統一マハーラーシュトラ会議が結成された (井坂 2011, p.78)。制憲議会が初召集された同年 12 月にも、デリーで言語州支持者による「集会」が開かれるなど (藤井 1994, p.12)、独立を目前にして、言語州実現への機運を高めようという動きが活発化した。

このような動きに対して、中央政治家たちは州再編に否定的な姿勢を見せるようになっていた。1947 年 1 月 23 日に最初の会合を開いた制憲議会の運営委員会では、制憲議会は言語州問題を取り上げる権限を有さない、という判断が行われ (Austin 1966, p.241)、同年 4 月 30 日には、プラサードが州憲法は必ずしも言語州を求めるものではないとの発言を行った (藤井 1994, p.12)。インドの独立が迫り、連邦の在り様について具体的な審議が開始されるようになると、会議派指導者たちはかつての見解をひるがえし、言語州構想について消極的な姿勢を見せるようになっていた。パキスタンの分離が不可避と思われるようになる中で、憲法制定家たちは国家のさらなる分裂を招きかねない言語州要求に警戒心を抱くようになっていくのであった (Austin 1966, p.243)。

州再編問題に対するネルーの基本的な立場は、1947 年 11 月 27 日の議会において明らかにされた。言語を軸とする新州創設に関する政府の方針について問われたネルーは、言語あるいは文化的な基準による新州創設要求があることについては十分に認識していること、言語州構想が過去に会議派においても了承され、

政府もその要求の根底にある原理を受け入れているとの発言を行った。しかし、インドは分離独立によって生み出された大変危機的な状況にあり、経済あるいは他の分野において緊急な要求がある、と具体的な行動をとることについては否定的な姿勢を示した。ただしその一方で、最終的な決定は制憲議会に委ねられているとも述べ、制憲議会が州創設問題を取り上げ、予備的な調査が開始されることを提案した。同時に、ネルーは、アーンドラ州創設運動に対しては特別の配慮が必要であると考え、アーンドラ州の名が連邦構成単位の一つとして憲法草案に明記されるべきとの見解も示した<sup>11)</sup> (Gopal Vol.4, pp.530-531)。

後のインド憲法3条となる州再編条項の内容をめぐって、制定過程では修正が繰り返され、起草委員会の最終的な案が固まったのは、憲法草案が公表されてから約一ヶ月経った後の、1948年3月23日であった。この日の決定によって、州再編に関する法案の提出には大統領の勧告が必要であり、影響を被る州の見解を確認することが、要件として組み込まれた。たたき台となった、制憲議会が任命した憲法顧問のB. N. ラウによって作成された憲法案では、法案を提出するための要件として州の「事前の合意」が必要とされていた (Rao Vol.3, pp.4-5)。起草委員会の案は、この「事前の合意」を不要とし、州の見解を「確認」と改めた一方、藩王国については、事前の合意を境界変更の要件として留めることにした。起草委員会の決定は、制憲議会が任命した「特別委員会」によって承認されたものの、その妥当性は、後の制憲議会において争われることになる (Rao Vol.4, p.412)。また起草委員会は、1948年2月に公表された憲法草案の中で、憲法付則において新州の名称を記載するだけでは不十分であり、憲法の発効時から新州が機能し始めるようにするため、準備手続きを開始せねばならないこと、したがって、アーンドラ州あるいは他の言語州の創設に関連する事柄について調査を行う委員会を設置することを勧告した (Rao Vol.3, pp.644-645)。

起草委員会の勧告をうけて、制憲議会は、1948年6月16日、S. K. ダール、パンナー・ラール、ジャガトナーラーヤン・ラールの三名からなる言語州委員会 (通称、ダール委員会) を設置した<sup>12)</sup>。この時期になると、ネルーは「何も行動をとらないことが不可能な」状況にまで運動が勢いを増しているという認識を抱くようになっていた<sup>13)</sup> (Gopal Vol.7, p.505)。そうした議会外の動向を意識してか、同年11月8日の制憲議会でネルーは、言語問題に触れ、現時点で解決が必要であるとは思わないと述べつつも、「何らかの州再編

を行うことは不可避であるように思われる」との見解を示した (CAD Proceedings 8<sup>th</sup> Nov. 1948)。

憲法草案の討議を開始した制憲議会では、1948年11月17-18日に、州再編に関わる憲法の規定の内容が審議された。憲法草案に対する修正案として、まずK. T. シャーが、州再編に関する審議は州議会において開始されねばならない、という修正案を提出した。憲法起草委員会の委員長であったアンベードカルからも、起草委員会が同年3月に決定した最終案を原型とする、修正案が提出された。彼によれば、憲法草案が州再編に関する法案の提出権を中央政府にのみ認めていたのに対して、修正案によって、大統領の勧告があれば他の者たちも法案の提出が可能になることから、この修正は州再編が実現される可能性をより大きく開くことが意図されていた。

このとき制憲議会では、憲法草案に対して大きく二つの不満が表明された。一つは、州の多数派意見を退け、州分割が実施される可能性があること、もう一つは、藩王国の再編の場合には「事前の合意」を求めるといった差別的な扱いに対する不満であった。複数の議員から、このような「差別」への異議が唱えられ、藩王国の場合にも「事前の合意」は不要とし、州と藩王国を平等に扱うこと、また一方では、両方に「事前の合意」を求めべきとの意見が表明された。アンベードカルが、「州の境界線が変更されない限り、あるいは他の州にいる仲間との合流が認められない限り、立場が保障されない、仲間が別の場所に留められれば、活動が無力化されてしまう、と強く感じる少数派が生まれる恐れがある」との意見にふれ、自らの修正案の正当性を主張したように、州再編の可能性を拡げる憲法的配慮の背景には、議会内外で強まる言語州要求が考慮されたと考えられる。これを裏づけるように、18日に発言の機会を得たサハヤは、「憲法草案に対するアンベードカルの修正案はそのような配慮 (ここでは、「州再編要求への配慮」の意—筆者) に導かれたものである」との見方を示している。なお、藩王国の場合には「事前の合意」を求める理由についてアンベードカルは、藩王国は主権国家であるのに対して、旧英領諸州はそうではないという見解を述べた<sup>14)</sup>。

アンベードカル自身は州再編条項に関する討論の中で具体的な運動に触れなかったものの、彼の修正案に対する支持を示した他の議員にとっては、同条項の意義は具体的な運動と結びつけられていた。以下に、シャーの修正案に異議を示しつつ、アンベードカルの修正案を支持する立場を示したK. サンタナムの発言の一部を引用する。

彼（シャー—筆者）の修正案が採用されれば、州議会において多数派にならない限り、すべての州のマイノリティには、新州の創設あるいは隣接する州への合流によって、領土の分割を求めることができないことを意味する…マドラス州の例を取ってみましょう。アーンドラは分離を要求している。マドラス州議会に決議案を提出したところで、多数派によって退けられることになる。問題はそれで決着したことにされる。アーンドラへの道は完全に閉ざされてしまう。

(CAD Proceedings 17<sup>th</sup> Nov. 1948)

このように、憲法草案の審議を経て、一義的には藩王国の再編と結びつけられていた条項は、言語州運動に対する憲法的配慮という意味をもつようにもなった<sup>15)</sup>。

州再編の将来的な実現に道を開きつつ、その即時実行について中央政治家たちは消極的な態度を貫いた。ダール委員会の報告書は、1948年12月10日に提出された (King 1998, p.105)。報告書では、植民地化の過程で言語的に異なる集団が一つの行政的単位にまとめられたこと、あるいは逆に同じ言語を話す集団が別の行政単位に分離されたこと、しかしその後、英国によるインドの統合政策は見直され、既存の州のあり方が批判されるようにもなり、言語に基づく州の再編が擁護されるようになったことが指摘された。またその一方で、インドのナショナリズムはまだ初期の段階にあること、パキスタンと戦争中であること、難民、食糧供給の問題、英国の撤退による行政の逼迫状況等、インドの現状に対する委員会の認識が述べられた。したがってダール委員会は、結論として、言語的理由のみを考慮した州の構成はインドのより大きな利益にはならない、マドラス・ボンベイ・中央州およびベラルーといった既存の州が解決の必要な深刻な行政上の問題を示しているとはいえ、直ちに州の再編が必要であるとは言えないとして、藩王国が統合され、国が安定を取り戻し、他の条件も有利になると考えられる時のみ、州の再編が行われうる、との見解を示した (Rao Vol.4, pp.441-442; pp.482-483)。

州再編は当分見送るという中央政治家たちの度々の発言にもかかわらず、言語州運動に鎮静化の兆しは全く見られなかった。例えば、ダール委員会によって報告書執筆作業が進められていた頃、1948年10月17日にボンベイで開かれた集会では、統一マハーラーシュトラ州の即時成立を求める決議が可決されてい

た。こうした州再編を求める声は、地方の運動家のみならず、党内の有力者からも聞こえるようになっていた。このような事態を見るにつれて、ネルーは州再編問題の収束に向けて自らも何らかの行動を取る必要があるとの認識に至ったのではないだろうか。

1948年12月に開かれた会議派のジャイプール大会は、ダール委員会の報告書をうけて、あらためて言語州問題への党の見解を明らかにするための委員会を発足させることを決定した。これをうけて、ネルーとパテール、そしてP.シーターラーマイヤの三名委員会（通称、JVP委員会）が同月18日に設置された。インド各地で言語州要求が高まりを見せるなか、ネルーはまた政府内の引き締めにも取り組まねばならなかった。「マラーティー語地域は一つの行政的単位にまとめられるべき」とのN.V.ガドギル（ネルー政権の閣僚の一人）の発言が伝えられると、ネルーは彼に書簡を送り、公の場での言語州問題に関する発言を控えるよう求めた<sup>16)</sup>。政府内での不一致は混乱を生むだけだと彼は考えた (Gopal Vol.9, pp.137-138)。さらに、1949年2月24日のボンベイ州議会では、ボンベイ市を含むマハーラーシュトラ州の創設を支持する決議が採択され、これに対する政府の方針を速やかに示す必要があるとの危機感をネルーに抱かせることになった。具体的な対応策として、ネルーはパテールに対して、JVP委員会が報告書を公表したのち、政府がそれを受諾、支持を表明する、という彼の考えを伝えた (Gopal Vol.10, p.127)。

JVP委員会の報告書は、1949年4月1日に公表された。その草案は、ネルーが用意したものであった (Gopal 1979, p.257)。報告書は結論として、州再編の実行は延期するべきという認識を示したが、「言語州を求める強力で広く普及した意見があるのであれば、国家にとって重大な脅威にならない、あるいは別の意見と衝突することにならない限りにおいて、民主的な政府は最終的にそれに応じなければならない」とも述べ、州再編要求に譲歩する姿勢が示されるようになっていた。州再編要求に対する会議派指導層の消極的な姿勢の裏に印パ分離が尾を引いていたことは、報告書の以下の記述からも明瞭である。

印パ分離は、何か分離や分断をもたらしうるものに対して我々に警戒心を抱かせることになった。印パ分離と言語州再編は、比較しうるものではないことは真実である。しかし、現在の流動的な状態にあるインドでは、我々のうちにある小さな物事であっても有害な結果をもたらしうること、イ

ンドの統一を損なう影響を与えるうることもまた  
真実である。

(Gopal Vol.10, p.131)

JVP 委員会の結論として、まず、現時点で検討対象とされるのは南部諸州、アーンドラ・ケーララ・カルナータカ・マハーラーシュトラ州の創設案のみであり、インド北部は対象外となることが示された。また、一般原則として、新州を構成する地域は明確な合意が認められる地域に限定され、意見の対立が見られる係争地は除外されること、新州案のすべてを同時に実行に移すことは困難であることから、もし州再編を開始せねばならないときは、大よその合意がすでに出来上がっていると思われるアーンドラ州の問題が先行して取り上げられることが提案されていた。さらに報告書には、それぞれの地域に対する方針も具体的に記され、経済的中心地であるボンベイ市は特定の言語集団、ないし言語州に帰属されることにはならず、独立した政治的単位として扱われることになること、マドラス市の帰属問題はボンベイ市の例と共通したところがあるとしつつも、明らかなタミル語話者多数派地域であり、アーンドラ州創設を支持する者たちはマドラス市への要求を放棄しなければならないこと、アーンドラ州の構成地域は母体となるマドラス州内の地域に限定されること、等の方針が示されていた (Gopal Vol.10, pp.128-139)。

このように、言語州要求に対する中央政治家たちの消極的な姿勢は憲法制定過程を通じて貫かれた。ただしその一方で、憲法制定家たちはそれを単に拒否しようとするのではなく、制憲議会では、言語州の将来的な実現に可能性を開くかたちで、州再編条項を新憲法に盛り込む決定が行われた。また、議会内外で強まる州再編要求に対して、ネルーも譲歩する姿勢を示すようになっていき、JVP 委員会の報告書では、州再編が実施に移される場合の指針がより具体的に提示されるようになるなど、事態を収拾するための努力が尽くされた。

## V. 州再編条項の機能、州再編とその政治的帰結

中央政治家たちの言語州に対する消極的な姿勢が同構想の実現が棚上げにされてきた最大の理由ではあったが、一方で言語州を求める関係勢力が州分割の詳細について最終的な合意に達することができない状況も存在していた。比較的解決が容易であると思われたアーンドラ州の問題でさえ複雑な様相を持ち、インド憲法の施行後も州創設は実現されずにいた<sup>17)</sup>。こうし

た膠着を打ち破ったのは、言語州を求める一人の運動家の死であった。ポッティ・スリラムルがアーンドラ州の創設を求め決行した無期限の断食と死は、結果的に、州再編の実行を促す要因になったと考えられる。スリラムルが1952年12月15日に死去すると、テルグ語地域ではデモやハルタル（一斉休業）などの抗議行動が組織されるとともに、運動の暴徒化も報告されるようになった。このような中で、ネルーはアーンドラ州創設に向けた具体的な行動をとる決断を行った。依然として会議派の有力政治家たちの間では言語州創設に否定的な意見も根強かったものの<sup>18)</sup>、ネルーは、憲法3条の規定に沿って、アーンドラ運動の求めるマドラス市の帰属要求については退けつつ、マドラス州のテルグ語地域をアーンドラ州として分離するという決定を行った。これに伴って、ネルーは、財政面あるいは他の面での影響について検討、報告する責任者に、ラージャスターン高等裁判所の首席裁判官であったK. N. ワンチョーを任命し、新州創設に向けたプロセスを開始させた。そしてついに、独立インドにおける最初の言語州として、アーンドラ州が1953年10月に創設された。

アーンドラ州の創設は、インド各地で同様の要求を勢いづかせることになり、これに応えるかたちで同年12月にはファザル・アリーを委員長とする、州再編委員会が設置された。過去に設置された同様の委員会が特定の地域を検討対象としていたのに対して、ファザル委員会はインド全体を調査対象とし、州の構成原理について包括的な検討を行った最初の委員会となった。州再編委員会の報告書は1955年9月に提出され、連邦議会において同報告書が審議された後、翌年11月に州再編が実施された。

1956年の州再編の帰結として、州を三つに分類する憲法的範疇は取り除かれることになった。これにより、旧藩王国も併せて、インドの連邦構成単位は言語を軸に再編され、連邦の下にあった27の行政単位は14の州と6つの連邦直轄地に整理された<sup>19)</sup> (Mawdsley 2002, p.6)。

1956年の州再編は、連邦内の政治的境界線の大規模な引き直しを行い、また「言語別州再編」としばしば呼ばれるように、言語が州の境界線を確定する中心的な判断材料として考慮された<sup>20)</sup>。しかしながら、言語的同質性が州地位付与の中心的な指標として重視されながらも、このとき必ずしも言語圏と政治的境界との一致が徹底されたわけではなかった。そのため、州再編が実行に移された地域は基本的には南インドに限定され、旧ボンベイ州の再編には、独立前から言語州

運動が活発に繰り広げられていたものの、四年の時間差が生じた。一方、北インドの諸州、いわゆる「ヒンディー・ベルト」はほぼそのままのかたちで存続された<sup>21)</sup>。またパンジャブ地方の再編もこのときには見送られ、政府は、シク教徒を中心とする政党であるアカリー・ダルによるパンジャビー語多数派州の創設要求を退けつつ、パティヤラー・東パンジャブ国家連合(PEPSU: Patiala and Eastern Punjab States Union)をパンジャブ州に合併する決定を行った。しかしこの後もパンジャビー語州の創設運動は継続され、これを受け入れるかたちで、1966年9月に、「最後の」言語州再編が実現された。これにより、旧パンジャブ州はパンジャビー語多数派地域のパンジャブ州、ヒンディー語地域のハリヤーナー州に分割され、一部地域はヒマーチャル・プラデーシュに併合された<sup>22)</sup>。

このように1950-60年代の約20年間に州の政治的境界線は言語・文化的な要求に譲歩するかたちで引き直されていった。州再編に関する連邦政府の決定、とりわけネルーの時代において、それは州分割議論での政治的行き詰まりを最終的に調整する手段として機能したと見ることができる。ネルーが言語州要求に譲歩する姿勢を見せるようになったとき、その実行に際して最終的な障害になったのは、州分割の詳細に関する政治主体間の不一致であった。例えば、アーンドラ州の場合、アーンドラ州の支持者は、マドラス市を州都とすること、そして同市を隣接する地域と併せて独立した行政単位とすることを要求していた(Gopal Vol.20, p.236; 241)。それに対して、母体となるマドラス州の政治家たちは、マドラス市は同州に帰属されるべきものと考えていた。このように州再編の詳細について各派が合意に至ることができず、州再編議論が政治的行き詰まり状況に陥る中で、一人の運動家の死と相俟って州要求が暴力化したとき、中央政府はそうした動きを鎮静化するために、憲法の規定に則り、州再編を実行に移す決断を行った。

同様に、ボンベイ州の再編が持ち越された理由も中央政治家たちの意向にのみ帰せられるものではない。ボンベイ州の分割、すなわちマラーティー語話者を中心とするマハーラーシュトラ州の創設要求は、同地方で暮らすグジャラーティー語話者からの挑戦をうけることになった。同州の商業的中心地であったボンベイ市のマハーラーシュトラ州への帰属を前提とするマラーティー語話者の主張は、同市において強い影響力をもっていたグジャラーティー語話者にとって受け入れ難いものであったからである。中央の会議派指導者たちは、解決策として、カンナダ語地域はマイソール

州に合併し、そのうえでボンベイ州を二つに分割し、ボンベイ市は連邦直轄地にするという、「三州創設」案を検討したが、マラーティー語話者の同意を取り付けることができなかった。1956年の州再編時には、州再編委員会の勧告を受け入れるかたちで、ボンベイ州はマラーティー語話者とグジャラーティー語話者からなる「二言語州」に再編された。しかしこの後も、統一マハーラーシュトラ運動が繰り広げられる一方で、グジャラーティー語話者の間でも、「マハー・グジャラート大衆協会」(MGJP)の主導による、州創設運動が組織されるようになっていた。これらの組織による言語州運動が活発化する中で、たびたび警察との衝突、暴動の発生が報告されるようになり、結果的には、州再編に向けたプロセスを加速させることになった。1958年8月に、MGJPが組織した運動をきっかけに再び暴動が発生すると、翌年9月にボンベイ州再編を検討する九人委員会が設置され、同委員会の報告書を受け入れるかたちで、12月に会議派執行部はボンベイ州分割を決定した。連邦議会は1960年4月にボンベイ州再編法を可決し、旧ボンベイ州はマハーラーシュトラ州とグジャラート州の二つの言語州に分割された<sup>23)</sup>。

州再編は、インド連邦政治に二つの帰結をもたらしたと考えられる。一つは、政治課題としての言語問題の重要性の相対的低下である<sup>24)</sup>。言語州再編後の州創設運動では、民族的要素というよりも、開発における州内格差の問題が焦点化され、「内なる植民地」(internal colony)的扱いに対する対抗という構図が前面に現れるようになってきている(Kumar, 2000; Majeed, 2002; Mawdsley, 2002)。もう一つは、州再編により文化・社会的凝集性を増した各州では、それぞれの地方で動員可能な文化的紐帯を軸に結集された地域政党の成立が相次いだ。地域政党の登場と発展の程度には州によって違いが見られたものの、1960年代以降、それぞれの地域に基盤をもつ新興政治勢力の躍進を背景にして、国家建設過程では十分に論争化されなかった、中央・州関係の在り方が問い直されるようになった<sup>25)</sup>。

## VI. おわりに

本稿は、独立インドが多様な民族的要求を連邦制の枠内に受容するかたちで、州の政治的境界線を柔軟に引き直してきたことに注目し、そのように対処することを可能とした制度的枠組みがなぜ、そしていかにもたらされたのかを歴史的に考察した。

まず、インドにおいて連邦制がどのようなものとし



て構想されていたのかを明らかにするべく、連邦制の基本的な枠組みが固められた時期の憲法制定作業を再検討した。州に重きをおいたゆるやかな連邦制の創設構想は印パ分離が確定されると早々に後退させられ、強力な中央の存在を前提とする連邦制へと方針転換が行われたこと、そしてその決定を反映するかたちで中央・州間の権限分割のあり方が確定されていったことを明らかにした。アンベードカルの発言に示されるように、憲法制定家たちの思い描くインド連邦制の枠組みにおいて、州は必ずしも強固な政治的存在であることを期待されていなかった。したがって、連邦制の形態をとりつつも、インド憲法では中央が州政治に介入しうる可能性が多く残されることになった。

州再編問題に対して、ネルーは、言語州に支持を示しつつも、優先度の高い問題であるとは考えず、自らが積極的に議論を導いていくという姿勢も示さなかった。そのため、制憲議会における州再編議論の進展に重要な役割を果たしたのは、憲法起草委員会の委員長を務めたアンベードカルであった。起草委員会は、州再編条項の内容について修正を繰り返し、最終的には、言語州要求に配慮を示すかたちで、州再編に関係州の「事前の合意」を求める手続き的要件を外し、州再編のハードルを引き下げる決定を行った。起草委員会の決定は制憲議会においても承認され、州再編の将来的実現に可能性を開くための条項がインド憲法に盛り込まれることになった。

しかし、これらの進展は、州再編運動を鎮静化するような効果はもたらさず、それどころか、会議派内の有力者からも州再編が主張されるようになっていた。このような事態を見るにつれ、ネルーは自らこの問題に関与し、党の方針を明確に示す必要があると認識するようになったと考えられる。ネルーが用意した草案をもとに作成されたJVP委員会の報告書は、州再編の実施を棚上げするという点ではダール委員会の見解と一致していた。ただし、報告書は、州再編が実施される可能性にも言及し、言語州要求に譲歩する姿勢が示されるようになっていた。

言語州創設への抵抗感が根強く存在したことは、それへの主要政治家たちの批判的な発言からも明らかである。しかし、政治指導者たちの呼びかけにもかかわらず、言語州を求める声は衰えることなく、運動は過熱していった。そのような状況において、インドの連邦制の枠組みは、州再編議論が行き詰まる中で、州分割が実現されないことへの不満が暴力化したときには、それを鎮静化するという目的で、中央政治家たちが彼らの判断によって州の政治的境界線の引き直しに

踏み切ることを可能にしたのであった。

## 【注】

- 1) 法学者が先鞭をつけたインドの連邦制に関する初期の研究では、「疑似連邦制」と評される、中央集権的な性格が目されてきた (Wheare, 1951)。
- 2) 連邦制の下での州の在り方をめぐる議論において常に焦点とされてきたのが、大統領統治に関する憲法 356 条の取り扱いであった。秩序維持のための最終的手段として考案されたこの権限は、実際には、野党の組閣機会を奪うなどの目的で恣意的に行使されてきた。中央政府による権限乱用を防ぐための保障措置の導入は今なお懸案事項とされているものの、1990年代半ばから大統領統治の発動回数には著しい減少が確認されるようになった (Sadanandan, 2012)。非常事態権限の恣意的な行使が困難となる政治状況が長期的な傾向として定着する中で、現代インドは、州が政治的単位として実際に機能する、連邦制民主主義の時代に入ったと言えよう。しかし同時に、州間格差や連邦政府が担う外交、とりわけ州経済に影響をもたらしうる対外的交渉過程への州の関わり方等、これまで問題化していなかった領域が新たに焦点化されるようになってきている。
- 3) インド連邦制の非対称性について、ティリンは、ジャンムー・カシュミール州、北東部、タミル・ナードゥ州の三つの事例を検討し、非対称的措置の採用は例外的なものにとどめられていること、連邦制の発展の方向性としては構成単位間の関係を対称的なものにする方向に進んでいると論じる (Tillin, 2007)。
- 4) ステパンの用語によれば、集合型は *demos-constraining* な性格を、権限移譲型は *demos-enabling* な性格をもつ (Stepan, 1999)。
- 5) 州再編が起こらないのではなく、変化の形態としては、それ以前の発展過程からは「断絶」的な形態をとることになると述べている。具体的には、独立後のアメリカでは自由州と奴隷州の勢力均衡を念頭に新州創設が行われてきたが、南北戦争時には、党派主義というそれ以前とは異なる原理にもとづいて新州創設が相次いだ (Tillin, 2015)。
- 6) それゆえステパンは、アメリカ型の連邦制が採用されていた場合、すなわち小規模州の過大代表が認められていた場合、インド北東部の再編は困難であったという見方を記している (Stepan, 1999)。
- 7) 中央と州の権限分割については、インド憲法の第七附則において明記されている。なお、附則中に挙げられていないその他の事項については、連邦管轄として処理されることになる。連邦管轄事項には、国防、外交、入国管理、鉄道、航海、航空、郵便・通信、通貨、外債、インド準備銀行、外国貿易、州際取引、銀行、保険、特許、産業監督、石油資源の規制・

- 開発、選挙などがある。州管轄事項には、公共秩序、警察、監獄・矯正施設、農業、水、土地、漁業、州内取引、などがある。共同管轄事項として、刑事法、刑事訴訟、婚姻・離婚、民事訴訟、森林、社会保障、労働関係、教育、価格統制、電力などがある。
- 8) しかし、起草委員会による226条の追加は、アイヤールら一部の議員が、この条文を州自治への侵害と受けとめたが故に、議会内外において論争を巻き起こすことになった。反対意見を踏まえ、上院による決議の有効期間を1年とし、法案が6ヶ月以内に可決されない場合には廃案となるという修正が加えられた。この他にも、憲法では中央と州の共同管轄とされた事項についての中央の優位性が確認されたのに加え、州法の成立には中央によって任命される知事の承認が必要とされるなど、州政治に中央が介入しうる可能性が多く残された (Austin 1966, pp.201-203)。
- 9) 会議派初期の政治指導者であったティラクも言語にもとづいた州の編成に積極的な意味を見出していた人物の一人であった (Chandhoke 2007, p.120)。
- 10) 1945-46年の冬にかけて実施された植民地期最後の選挙においても、会議派の選挙綱領には言語州創設が盛り込まれた (Arora, 1956)。
- 11) この日、ネルーは、アーンドラ州創設運動については「完全に正当な要求である」と述べた一方、マハーラーシュトラとカルナータカ州創設については「より多くの困難を伴う」との見方を示しており、それぞれの運動に対して異なる認識を抱いてことがわかる。
- 12) 委員の選定について、当初は各州政府に推薦を依頼することが考えられていたが、委員会が言語州支持派によって占められることを危惧し、最終的には制憲議会が任命を行い、言語州の創設を求める側は州ごとに専門委員として参画することに決定された (藤井, 1994)。
- 13) 1948年7月3日付の M. S. Aney 宛の書簡を参照した。
- 14) 州再編条項について藩王国への配慮がこのとき払われた理由として、藩王国の統合過程、とりわけパテルの指導の下でハイデラーバード藩王国のインドへの加盟交渉が進められていたことを指摘することができる。この後、1949年には全藩王国の統合が完了されたのをうけて、同年10月の制憲議会では州再編条項における藩王国への配慮はもはや不要であるとの主張が述べられるようになり、同条項から藩王国の合意を外す決定が行われた (CAD Proceedings 12-13th October 1949)。
- 15) 中央政府に強力な権限を認めることは連邦制の原理と相容れないものであると考えていたアイヤールでさえ、言語州の必要性には合意があると考え、州政府の合意は三年間に限っては免除されるべきとの見解を示していた (Austin 1966, pp.238-239)。
- 16) ボンベイ市を独立した行政単位として扱うというのがネルーら中央政治指導層の見解であった (Gopal Vol.10, p.135)。
- 17) 1949年11月に会議派運営委員会はアーンドラ州創設を決議し、ネルーもこの決議にもとづいて行動することを決意したものの、新州の暫定州都をどこに置くのかをめぐって関係勢力は対立し、アーンドラ州問題は暗礁に乗り上げることになった (Gopal 1979, pp.257-258)。
- 18) マドラス州首相のラージャゴーパーチャリやウツタル・プラデーシュ州知事の K. M. ムンシなどの党内の有力者たちが、言語による州分割に対して否定的な意見を述べた (Arora 1957, p.28)。
- 19) 報告書では、ヴィダルバ地方とテランガーナ地方への州地位付与が勧告されていたが、これらが退けられたように、勧告の内容はインド政府によって選択的に採用された。
- 20) しかし、言語が唯一の判断材料であったわけではなく、人口規模や経済的実現性など、他の要素も考慮に入れられた。州再編を経て、独立後の憲法で承認された小規模州 (C州) は隣接州への併合というかたちで消滅、ないし連邦直轄地に移行された (Schwartzberg, 1985)。
- 21) 州再編委員会の委員の一人であった K. M. パニッカーはウツタル・プラデーシュ州の分割案を提案したが、G. B. パントやネルーはこの案を厳しく批判した (Kumar, 2000)。
- 22) 分割後のパンジャブ州ではシク教徒が宗教的多数派となることを意味したが、この分割は彼らシク教徒に対する宗教的配慮から導かれたとは考えられていない。州の分割が受け入れられたのは、あくまで州分割の要求が言語的要求に止まるものと判断されたからであった (Brass, 1994)。
- 23) ブラッスは、連邦政府が州再編を決断する際の基準の一つとして、民衆からの支持を挙げている (Brass, 1994)。しかし、州再編が認められたあらゆる事例に民衆からの幅広い支持があったか否かについては議論の余地があるように思われる。ボンベイ州再編の場合、州分割を訴える在地勢力は、選挙結果に示されるように、一部の地域で支持を集めていたのはたしかであるが、その影響力は限定的であったと考えられ、州分割への不満も表明されていたからである。なお、ボンベイ州分割の歴史過程については、(井坂, 2011) を参照した。
- 24) ヴァルシュニーも、1950-60年代においては紛争の発生源であった言語問題がもはや重大な政治的分断要素とは考えられなくなっていることを指摘している (Varshney 2013, p.55)。しかし、地域的凝集性をもたない言語的少数派の処遇問題は今なお重要な課題であり続けている。州再編は、全インド的には地方語として扱われてきた言語集団がそれぞれの州において言語的多数派の地位を獲得することを意味したと同時に、州言語を母語としない話者が言語的少数派に陥ることを意味したからである。言語別州再編は国民統合と言語的多様性への配慮を両立する枠組みとしてインドに一定の政

治的効用をもたらしていると評価できようが、そののみをもって言語問題が全く解消されたと考えることはできないであろう。

- 25) 先陣を切ったのは南インドに位置するタミル・ナードゥ州であった。1962年の総選挙においてすでに一定の支持を集めるようになっていたドラヴィダ進歩連盟 (Dravida Munetra Kazhagam, DMK) は、その後の反ヒンディー語運動の盛り上がりも相まって、1967年の州議会選挙において会議派を下し、政権を樹立した。C. N. アンナドゥライを首班とする DMK 政権は、1969年9月に「中央・州関係検討委員会」(ラージヤマンナル委員会)を設置し、その報告書が1971年5月に提出された。その約3年後の1974年4月に、同州政府は報告書に対する見解を示し、中央政府が報告書の勧告を受け入れ憲法を改正することを求める決議を採択した (近藤 2000, pp.72-73)。

## 【文献】

- 井坂理穂 (2011)：インドにおける州再編問題：ボンベイ州の分割過程。アジアアフリカ言語文化研究, 81, 71-103.
- 近藤則夫 (2000)：インドの中央・州関係の展開：協調的連邦制への可能性。アジア経済, 41 (10/11), 66-107.
- 藤井毅 (1994)：インド憲法制定過程における言語問題の推移 II。アジア経済, 35 (5), 2-20.
- Anderson, George (2008): *Federalism: An Introduction*. Oxford University Press, Toronto.
- Arora, Satish Kumar (1956): The Reorganization of the Indian States. *Far Eastern Survey*, 25(2), 27-30.
- Bhattacharyya, Harihar (2005): Federalism and Regionalism in India: Institutional Strategies and Political Accommodation of Identity. *Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics*, Working Paper 27, South Asia Institute, Department of Political Science, University of Heidelberg.
- Brass, Paul R. (1994): *The politics of India since Independence*. 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- CAD (*Constituent Assembly Debates: Official Report*) (1989), Vol.7. Lok Sabha Secretariat [The Constituent Assembly of India], New Delhi.
- CAD Proceedings (*Constituent Assembly Debates: Proceedings*), Lok Sabha [Parliament of India]. <http://loksabha.nic.in/> (2015年10月30日最終閲覧)
- Chadda, Maya (2002): Integration through Internal Reorganization: Containing Ethnic Conflict in India. *The Global Review of Ethnopolitics*, 2(1), 44-61.
- Chandhoke, Neera (2007): Negotiating Linguistic Diversity: A Comparative Study of India and the United States. K. Shankar Bajpai ed.: *Democracy and Diversity*, Oxford University Press, New Delhi, 107-143.
- Dasgupta, Jyotirindra, (2001): India's Federal Design and Multicultural National Construction. Atul Kohli (ed.): *The Success of India's Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 49-77.
- Gopal, Sarvepalli (1979): *Jawaharlal Nehru: A Biography*, Vol.2. Oxford University Press, Delhi.
- Gopal, S. ed. (1987-97): *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, Vol.4-20. Jawaharlal Nehru Memorial Fund, New Delhi.
- King, Robert D. (1998): *Nehru and the language politics of India*. Oxford University Press, Delhi.
- Kumar, Pradeep (2000): Demand for New States: Cultural Identity Loses Ground to Urge for Development. *Economic and Political Weekly*, 35(35/36), 3078-3082.
- Majeed, Akhtar (2002): The Changing Politics of States' Reorganization. *Publius*, 33(4), 83-98.
- Manor, James (1998): Making Federalism Work. *Journal of Democracy*, 9(3), 21-35.
- Mawdsley, Emma (2002): Redrawing the Body Politic: Federalism, Regionalism and the Creation of New States in India. *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 40(3), 34-54.
- Rao, Shiva B., ed. (1966): *The Framing of India's Constitution: Select Documents*, Vol.1-4. Indian Institute of Public Administration, New Delhi.
- Rudolph, Lloyd I. and Susanne Hoeber Rudolph (2010): The Old and the New Federalism in Independent India. Paul R. Brass ed.: *Routledge Handbook of South Asian Politics*, Routledge, London, 147-161.
- Sadanandan, Anoop (2012): Bridling Central Tyranny in India: How Regional Parties Restrain the Federal Government. *Asian Survey*, 52(2), 247-269.
- Schwartzberg, Joseph E. (1985): Factors in the Linguistic Reorganization of Indian States. Paul Wallace (ed.): *Region and Nation in India*, Oxford & IBH Publishing Co., New Delhi, 155-182.
- Stepan, Alfred (1999): Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19-34.
- Stepan, Alfred, Juan J. Linz, Yogendra Yadav (2011): *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- Tillin, Louise (2006): United in Diversity? Asymmetry in Indian Federalism. *The Journal of Federalism*, 37(1), 45-67.
- Tillin, Louise (2015): Explaining Territorial Change in Federal Democracies: A Comparative Historical Institutional Approach. *Political Studies*, 63(3), 626-641.

Watts, R. L. (1999): *Comparing Federal Systems*. Third edition,  
Queen's University Press, Montreal.

Weiner, Myron (1989): The Indian Paradox: Violent Social  
Conflict and Democratic Policies. Ashutosh Varshney (ed.):  
*The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*, Sage

Publications, New Delhi, 21-37.

Wheare, K. C. (1951): *Federal Government*, second edition,  
Oxford University Press, London.

(2015年11月24日受付)

(2016年2月15日受理)

**Federalism and Accommodation of Diversity in India:  
A Focus on the Flexible Internal Boundaries of the Indian Federation**

**Kazuhiro ITAKURA\***

\* Graduate School of Social Sciences, Hiroshima University

**Key words:** India, federal system, states reorganization, institution

Many scholars argue that India's federal system positively affects the accommodation of diversity by enabling a power sharing of various territorial groups within a polity. This study recognizes the federal system as a political mechanism to deal with territorial claims and focuses on the following aspect of India's federal experience: Throughout history, whenever different language and cultural groups made territorial claims, posing potential threats to national unity, India has flexibly changed its internal boundaries and reorganized the constituent units of the federation. This paper attempts to understand historically why and how such "flexibility" was made possible by revisiting India's federating process and the founding fathers' approach to territorial claims. The paper argues that, in the face of growing demands for "linguistic states", political leaders came to show a concessionary gesture, and institutional arrangements were made in the Constituent Assembly to pave the way for the reorganization of states.