

# 一九四七年インド独立法の研究（二）

山崎 利男

- 一 はじめに
- 二 インド独立法の制定経過（以上 第百冊）
- 三 独立の自治領（以上 本号）
- 四 領土の決定
- 五 行政・立法・司法
- 六 憲法の制定
- 七 藩主国の問題
- 八 むすび

### 三 独立の自治領

#### 1 自治領としての独立

独立にあたって、インドがコモンウェルス内<sup>(1)</sup>の自治領 (Dominion) となるか、あるいは自治領とならずイギリスから完全に離れるかは、すこぶるデリケートな問題であった。もとより、これはインド人自身が決定する問題である。

会議派の一九二九年ラホール大会の完全独立 (purna swaraj) 決議以来、多くの人びとによって、完全独立はイギリスから完全に離れて独立を達成することと理解されてきた。とくにイギリス帝国主義を非難する人びとはインドが自治領に留まることに對して強く反撥した。したがって、独立運動の歴史からいえば、インドがイギリスから離れて独立したとしても、それは十分に理解できることである。しかるに、どうして会議派はインドが自治領として独立することを決定したのであろうか。

分離独立期のインド人指導者たちの言説を読むと、かれらがコモンウェルスの歴史と法をよく知っていたことがうかがわれる。とくに制憲議會の憲法顧問 B. N. ラウ (B. N. Rau)<sup>(2)</sup> など有数の法律家はコモンウェルスの法律について専門知識をもっていた。<sup>(3)</sup> 第一次大戦直後のモンタギュ宣言によってイギリスのインド統治の目標として責任政府 (responsible government) (それは自治領とインド人に受取られた)<sup>(4)</sup> が提示されて以来、インド人指導者たちは自治領の動向に注意を払ってきたからである。そこで、本論に入るまえに、分離独立当時における自治領の法的地位に

ついで簡単に述べておこう。

四七年当時、自治領は、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ、アイルランド（エール）の五国<sup>(5)</sup>であった。第一次大戦以後の自治領の発展、とくに国際社会における地位の向上に応じて、二六年と三〇年の英帝国会議（Imperial Conference）で、イギリス（連合王国）と自治領の關係について協議された。この關係は主として convention（慣例）によるものとされていたが、三〇年の會議の立法に関する決定事項は、三一年にイギリス議會によって有名なウェストミンスター法（Statute of Westminster）として制定された<sup>(7)</sup>。

イギリスと自治領諸国は、しばしば引用される二六年のバルフォア（A. J. Balfour）報告書の文章を用いれば、「英帝国のなかの自治権をもつ構成体（autonomous communities）であり、地位においては平等であり、国内問題や国外問題のいかなる面に関しても決して他に從属するものではなく、イギリス国王（Crown）に対する共通の忠誠（allegiance）によつて結ばれ、ブリティッシュ・コモンウェルス諸国（British Commonwealth of Nations）の構成国として自由に協力する<sup>(8)</sup>」のである。

すなわち、自治領は英帝国に属し、議會に責任をもつ政府が完全な自治権を享有するコモンウェルスの構成国である。各自治領の地位はイギリスと対等であつて、内政も外交もそれぞれの責任においておこない、イギリスによつて支配されない。このことは二六年の帝国会議ではじめて確認された。イギリスと自治領諸国とを結ぶ紐帯はイギリス国王への忠誠である。ウェストミンスター法の前文には、「ブリティッシュ・コモンウェルス諸国の構成国の自由な結合の象徴は国王であり、構成国は国王への共通の忠誠によつて結ばれる」と記されている<sup>(9)</sup>。

いうまでもなく、各自治領の元首はイギリス国王である。国王の代表（Representative）として総督（Governor-

(General) が各自治領に置かれ、総督は国王によって任命された。二六年以後、総督はイギリス政府の代表ではないと決議され、三〇年以後には各自治領首相がそれぞれの手続を経て定められた者を国王に推薦することになった。<sup>(10)</sup> 各自治領ではイギリスと同じく首相を首班とする内閣が行政を担当し、総督は内閣の「補佐と助言」(aid and advice) によって統治をおこなういわゆる国制上の (constitutional) 総督であって、行政の実権をもつ者ではなかった。

立法に関しては、ウェストミンスター法によってつぎのように定められた。各自治領は一八六五年植民地法効力法 (植民地の法の効力に関する疑いを取除く法律) (Colonial Laws Validity Act)<sup>(11)</sup> から適用が除外され (第二条第一項)、また領域外に適用する法 (laws having extra-territorial operation) を含めて完全な立法の権限をもち (第三条)、その法はイングランドの法やイギリス議会の法律と矛盾するという理由で無効とされることがなく、各自治領は当該自治領に関するイギリス議会の法律を廃止もしくは修正する権限をもつことになった (第二条第二項)。さらに、イギリス議会は、各自治領がその法律の制定を要請してそれに合意した旨が明示される場合を除いて、各自治領に適用する法律を制定できないと定められ (第四条)、イギリス議会有した自治領を含む英帝国の至高の立法権は制限されることになった。<sup>(13)</sup> 例外はカナダとオーストリア両国の連邦と州の関係の基本法であり、これ以後もイギリス議会在その法を制定することにした (第七—九条)。それは両国の要請にもとづくものであった。<sup>(14)</sup>

三一年当時、「ブリティッシュ・コモンウェルス諸国」ということばが示すように、イギリスがコモンウェルスの母国であり、その中心であって、外交政策の決定と遂行、とくに防衛について大きな責任を負っていた。自治領諸国の側は、アイルランドが二四年、カナダが二六年にそれぞれアメリカと公使を交換したのを始めとして、<sup>(15)</sup> しだいに外国と外交関係をもつようになったが、三六年でも、カナダが三地、南アフリカとアイルランドがそれぞれ五地に公使館を

設けたにすぎず、イギリスを通じて外交をおこなうことが多かった。防衛については、最強を誇ってきたイギリス海軍に大きく依存した。各自治領の軍隊はイギリスの制度に従って組織され、兵器はイギリスから供給を受けていた。<sup>(17)</sup>

このように自治領はイギリスに依存した面があったが、各自治領はそれぞれの歴史、民族構成、地理的位置からイギリスに対する関係が違っていた。カナダはアメリカと隣接し、また多数のフランス系国民がいるため、イギリスへの依存度が高いオーストラリアと相違していたのは、その一例である。とりわけ二二年に自治領となったアイルランドは、長い間のイギリスの圧迫から、イギリスに対する反感が強く、三三年以後、デ・ヴァレラ首相のもとでイギリスとの関係を断つ方向で一連の法律が制定され、三七年には実体として共和制をとる憲法を制定して、国名をエールと改称し、大統領を国家元首とした。<sup>(18)</sup>この憲法施行に先立って、三六年一二月におこったエドワード八世退位事件を契機として憲法からイギリス国王を削除し、また執行権限（外事関係）法（Executive Authority (External Relations) Act）を制定して、イギリス国王の職務権限を外交使節代表の任命と外国との協定の締結における署名に限ることとした。これらの立法に対して、イギリスはコモンウェルスにおけるアイルランドの地位が実際に変化したと見做さなかったが、アイルランドは三〇年代にコモンウェルスのなかの異色な存在となった。

第二次大戦は再び自治領の国際上の地位を高めることになった。第一次大戦ではイギリスの参戦とともに自治領が自動的に参戦したのに対して、第二次大戦では各自治領はそれぞれ参戦について態度を決定した。オーストラリアとニュージーランドは直ちに参戦状態に入ったが、カナダはイギリスより七日後に参戦を宣言した。南アフリカでは、スマッツがイギリスへの協力を説いて議会で少数差で勝ち、イギリスより三日後に参戦したが、アイルランドは戦争期間終始中立を保持した。<sup>(19)</sup>参戦した自治領諸国は、第一次大戦以上に多数の兵士を動員し、多方面の戦場に従軍した

ばかりなく、軍需製品の生産や食料の供給などでも連合国の戦争遂行に協力した。こうして国際連合（国連）の設立や戦後の平和条約の締結には、自治領は英帝国の構成国としてではなく、それぞれ独立の地位で参加したのであり、自治領は国際社会で完全な主権独立国家として認められることになった。<sup>(20)</sup>

インドの指導者たちは自治領が主権独立国家であることを知っていたばかりでなく、この第一次大戦後の自治領の地位の変化を見ており、自治領の地位が決して固定的なものでなく、時代とともに変わることを知っていた。とくにアイルランドの憲法およびイギリス国王との関係に注目していた。それと同時に、かれらはインドが英帝国内で他の植民地と違って特別な地位を占めていることを認識していた。

イギリスの最大の植民地インドは、多数の人口と広大な面積をもち、イギリスのきわめて重要な原料の供給地であり製品の市場であったから、一八五八年に東インド会社を廃止し、国王が直接にインドを統治すると、インド総督に副王（Viceroy）の称号が与えられ、七六年にはイギリス国王は「インド皇帝」という称号をもつことになった。イギリス法制の上では、インドは「植民地」（Colony）の外におかれ、インド帝国という呼称もしばしば使われた。また一八六五年植民地法効力法の適用外の地域であった。イギリス政府のなかでは、自治領省と植民地省と並んで、インド統治を管掌するインド省があり、インド相（Secretary of State for India）がその大臣であった。（一九三七年にビルマがインドから分離したとき、インド相はインド・ビルマ相となった。）

自治領のイギリスに対する地位が急激に高まった第一次大戦には、自治領からもまたインドからも多数の兵士が戦場に赴いた。このため、一九一七年三月、ロンドンに英帝国戦時内閣が組織されると、自治領の代表と並んで、インド相が参加した。戦後の平和会議には英帝国の一員として自治領諸国とインドから代表が参加して、平和条約に署名

した。ついで二〇年一月の國際連盟の設立にあたってインドは原加盟国となり、四二の原加盟国のなかで唯一の植民地であり、自治政府をもたない国であった。それと並んで、インドは一七年から英帝国会議に自治領と同等の資格をもって参加することが認められ、ふつうインド政府総務長官とともに藩王と行政参事会委員から各一名のインド人が出席した。

國際連盟加盟後、インドは國際社会で認められるようになり、國際労働會議などの國際會議に代表を派遣し、その代表の多くはインド人であった。またインドは外交権をもたなかったが、通商に関して外国との間に条約や協定を締結することができた。代表の派遣と条約の締結はイギリス政府との協議のうえでおこなわれたが、國際會議ではインド代表がイギリス代表と違う意見を表明することが少なくなく、条約交渉ではインドは一定程度の自主権をもつようになった。<sup>(21)</sup>

以上のことは、第二次大戦前、責任政府が樹立されていないときでさえ、インドが英帝国内で重要な地位を占め、國際社会でもインドの重要性が認識されていたことを示している。インドは四五年一〇月の国連設立に際して原加盟国となり、第三節で述べるように、四六年九月中旬政府樹立後、ネルーは国連を重視して代表を送り、植民地解放・人種差別撤廃を唱え、またアメリカヤソ連などと大使を交換して、積極的に外交活動をおこなった。そのうえ、インドの独立運動はガンディーの名とともにアジアの民族運動の先駆として広く知られたことは、インドの國際的地位を高めたものであり、戦後のインド独立の歩みは世界中で注目されていた。

したがって、インド独立にあたってインドをコモンウェルスに留めることは、イギリスが威信を保つためきわめて重要であり、この点は労働党政府も野党の保守党も認識していた。このインドのコモンウェルス残留について非常な

熱意をもってあたったのが、四七年三月にインド総督として着任したマウントバッテンであり、かれはイギリス国王ジョージ八世とまたいとこであり、同じくヴィクトリア女王の曾孫である。

マウントバッテンは、総督就任にあたって、内閣使節団構想に従って統一インドへ「権力移譲」することと並んで、インドをコモンウェルスに留めることを任務とした。<sup>(22)</sup>かれはこの問題についてネルーなど会議派指導者に正面きって説得することによって逆効果が生ずることを怖れて、四月には、スイク教徒指導者で防衛相のパールデーヴ<sup>(23)</sup>、イング<sup>(23)</sup>、オリッサ州知事、元防衛次官C・M・トリヴエディ<sup>(24)</sup>(C. M. Trivedi)、ネルーの友人クリシュナ・メンン<sup>(25)</sup>(V. K. Krishna Menon)に向って、防衛問題とパキスタン問題からコモンウェルス残留のメリットと必要性を説き<sup>(26)</sup>、かれらを通じて会議派に働きかけた。このとき、総督はジンナーがパキスタンの自治領としての独立を一貫して主張していることを知っており、またハイデラーバード<sup>(28)</sup>やトラヴァンコール<sup>(29)</sup>などの藩王国が自治領となって独立したいという希望が伝えられていた。<sup>(30)</sup>これらの要望に対して、イギリス政府の統一インド独立の政策が放棄されない限り、また会議派がインドのコモンウェルス残留を決定しないかぎり、総督は慎重に対処せざるを得なかった。総督は、パキスタンが自治領となっても、インドがコモンウェルスから離脱すれば、イギリスにとって最も悲惨なことであり<sup>(31)</sup>、イギリスの威信の低下は免かれないと判断して、会議派の態度に注意を集中した。

それより前の一月二二日、インド制憲議會はインド憲法制定の基本原理である目標決議 (Objectives Resolution) を採択して、その第一項で独立インドが「独立の主権をもつ共和国」(Independent Sovereign Republic) となることを決めた。この決議から、コモンウェルス諸国の首脳の間では、インドがコモンウェルスから離脱するであろうと推測された。<sup>(32)</sup>というのは、当時のコモンウェルスの通念によれば、君主制と共和制は両立できないものであって、イ



ギリスの君主制のもとには共和制は存在できないので、インドが共和国となることは、イギリス国王への共通の忠誠を紐帶とするコモンウェルスから離脱することを意味したからである。

しかし、会議派の指導者たちは直ちにインドのコモンウェルス離脱を決定したわけではなかった。かれらのなかでは、パテールなどはインドが自治領としてコモンウェルスに留まることに反対ではなかったが、自治領としてのインド独立を決定することは、会議派の独立運動の歴史と独立運動を通じて培われたインド国民のイギリス人に対する不信任感から不可能と思われていた。

とりわけネルーは長年にわたってイギリスからの完全な離脱を説いてきたが、同時にイギリスに親近感をもち、冷戦のさなかのインドの国際関係について責任をもって熟慮せねばならなかった。四六年一二月の目標決議の提案趣旨演説でも、イギリス帝国主義を非難すると同時に、イギリスやコモンウェルス諸国との関係を維持することを強調した。<sup>(34)</sup>かれは、この両面を考えながら、三月二四日、総督着任直後のマウントバッテンに対して、現下の情勢ではインドがコモンウェルスに留まることができないと述べ、四月一四日にも、バールデーヴ・スィングに宛てて、コモンウェルス残留の不可能を強調し、残留の試みはインドに大きな問題をおこすことになるので、四八年中頃までにインドがコモンウェルスから離脱するという前提で進めていこうと書いていた。<sup>(36)</sup>

会議派としては、三月八日の運営委員会で、パンジャブとベンガル兩州の分割要求と並んで、中間政府にただちに自治領政府の権限を与えて独立を認める旨の要求を決議した。<sup>(37)</sup>四八年六月までの短期間であるが、自治領として独立するという方式がここに現われた。イギリス政府はこれを拒否したが、五月一日、会議派運営委員会はパキスタンの分離を認めると、三月八日の決議を繰り返し強く要求した。<sup>(38)</sup>このとき、会議派指導者たちは分離独立をめぐる諸問

題の処理のため、暫定的にコモンウェルスに留まる方が得策であるという判断が決定的となったように思われる。<sup>(39)</sup> 会議派にとっては、インドが自治領として独立することは、独立を早急に遅滞なく達成する方式であり、行政・軍事などあらゆる機構と人員をもっとも混乱なくそのまま継承できる方式であった。コモンウェルスからの離脱はいつでも可能であるので、インド憲法制定の時までに、改めて内外の情勢を検討して、離脱の問題を決定すればよいと、かれらは考えるようになったのである。

インドの自治領としての独立が決定されたのは、前章第二節に述べたように、五月一〇日から数日間である。一〇日夜、ネルーが分離独立に関するイギリス政府声明案に対して強く反撥したことによって、総督は改めてプランを考へざるを得なくなった。そこに新しいプランとして提出されたV P メノン案は、早急に分離独立を達成するため、インドとパキスタンが自治領として独立する案であり、そこには、自治領の地位は憲法が制定されるときまでの暫定期間であり、その間は一九三五年インド統治法に必要な修正をおこなって自治領の憲法とすることが含まれていた。<sup>(40)</sup> メノンのこの構想はすでにパテールの賛成を得ており、九日にネルーとの長時間の話し合いでかれの同意を得ていたものである。<sup>(41)</sup> またメノンのプランは四月二五日に総督に提出され、五月八日にイギリス閣僚に配布されており、<sup>(42)</sup> 総督側でも、八日に会議派が自治領として独立するという考えのあることを聞くと、早速その検討に入っていた<sup>(43)</sup> で、メノンのプランは全く新しいプランではなかった。

メノンは、インドが自治領として独立する利点について、(1)平穩裡の「権力移譲」、(2)イギリス側の歓迎、(3)イギリス人文官・武官の勤務の継続、(4)憲法制定に影響がないこと、(5)いつでもコモンウェルスから離脱できること、(6)藩王国のインド帰属交渉を容易にすることをあげており、さらに、パキスタンと分離して早急に独立すれば、インドは

強力な中央政府を設けて、コミユナナル擾乱を抑え、コミユナナル問題の配慮なしに民主主義的憲法が制定できると述べた。<sup>(44)</sup> ネルーにとっては、このプランは、自治領の地位があくまでも暫定期間であれば、イギリス政府の「バルカン案」よりもはるかによいものであり、自治領の権限の即時移譲を要求した会議派の決議と矛盾するものではなかった。また会議派の指導者たちも前述のようにこれを容認する状況になっていた。

他方、総督はこのプランによってインドが自治領となつて、かれの念願が達成されることを喜んだ。かれは、(1)イギリスの威信を世界中に高め、現政府の威信もまた高め、(2)英帝国の防衛の点で世界戦略の枠組を完成し、(3)イギリスのインド統治の責任、とくに治安の責任を早期に終結し、(4)二月二〇日のアトリー声明以来改善されてきたインドとの関係を強化できるという利点をあげ、<sup>(45)</sup> たちちにこのプランにもとづいて政府声明案を修正した。ついで総督はこの修正案と自治領構想<sup>(46)</sup> に対する会議派側の同意を確めたのち、連盟側にもこれを示し、パンジャブとベンガル両州の分割案に対する強い反対があつたが、最終的にはジンナーたちが承諾すると読み取つて、<sup>(47)</sup> 一八日にロンドンに赴いた。こうしてインドとパキスタンの自治領としての独立案は会議派とイギリス政府の両者によって決定され、それが六月三日のイギリス政府声明のなかに挿入されたのである。

インドが自治領として独立することに対して、インド側で会議派左派をはじめとして強い反対が予想された。このことを考慮した総督の提言で、六月三日のイギリス政府声明には、コモンウェルスに残留するか否かについて、インドやパキスタンの制憲議会がしかるべきときに決定する権限を妨げるものではない旨の一文が書き加えられた。<sup>(48)</sup> 自治領がコモンウェルスから一方的に離脱できるか否かは決着していない問題であつたが、インドとパキスタンの場合、この離脱の権限はここに示されたといえよう。<sup>(49)</sup>

イギリス人官僚のなかには、白人のクラブであるコモンウェルスに人種、宗教、文化を異にするインドとパキスタンを入れることを好まず、またイギリスがインド防衛に責任を負うことになるのに、インドはコモンウェルス防衛の義務を感じていないし、自治領としての協力義務をおこなわず、第二のアイルランドとなることを怖れる者があつた。<sup>(50)</sup>しかし反対意見は有力ではなかった。もしインドがコモンウェルスを離れて独立するならば、野党の保守党はインドの独立に対して反対あるいは不満の声を高く叫んだことであろう。インド独立法案が下院上程から国王裁可までわずか半月という異例なほど短期間であつたのは、インドが自治領となることを歓迎した保守党が協力したからである。<sup>(51)</sup>コモンウェルス諸国もインドとパキスタンが自治領となることを歓迎した。それから四か月後に下院に上程されたビルマ独立法案は、ビルマが共和国として独立しイギリスから離れるという趣旨のため、十一月五日の第二読会で保守党が反対して投票に付された。法案賛成は二八八名に対し、反対は一一四名であつた。<sup>(52)</sup>

もし会議派がビルマと同じくインドのイギリスからの離脱を決定したならば、インド・パキスタンの分離独立は八月一日よりもはるかに遅れ、その方式もかなり違ったものとなつたことであろう。その場合、軍事面では、イギリス軍隊はインドから早急に撤退し、パンジャーブ境界軍 (Punjab Boundary Force) は全く別の方式で編成しなければならなかつたであろう。行政面では、マウントバッテンが独立インドの総督に就任することがあり得なかつたばかりでなく、州知事をはじめとする行政職に多数のイギリス人が引続いて勤務することがなかつたであろう。司法面でも、インドから枢密院への<sup>(53)</sup>上訴は直ちに廃止せねばならなかつたであろう。軍事と経済の問題に関しては、ビルマと同様に、独立インドがイギリスと条約を締結したことであろう。会議派がインドの自治領としての独立を決定したことによつて、条約の締結なしに、インドは分離独立直後に直面した諸問題の処理にイギリスの援助を受けることがで

きた。このように、自治領問題はインドの独立にとって重要な意味をもっていたのである。

インドとパキスタンの自治領としての独立は、コモンウェルスのなかに人種、宗教、文化を異にするアジアの両自治領が参加することであるから、コモンウェルスの性格は実質的に変化するのを避けることができなかった。イギリス議会制定法の歴史において、インド独立法という名称が示すように、自治領に対してはじめて独立のことばが使われた。アトリーは、七月一〇日の下院でのインド独立法案趣旨説明演説で、コモンウェルスが静止的ではなく、たえず発展するものであって、管理の責任がイギリスにあった帝国から、共通な理想に鼓舞され共通な利害で結ばれた協同関係 (partnership) へ着実に変わってきたと述べた。<sup>(54)</sup> またインド相リストウェル (Lord Listowel) も、同一六日の上院での演説で、このコモンウェルスの変化について信託関係 (trusteeship) から協同関係への変化と表現している。<sup>(55)</sup>

この変化は、インド独立法案上程の前々日の七月二日、イギリス政府が自治領相をコモンウェルス関係相に、自治領省をコモンウェルス関係省に改称すると発表したことにも表われている。<sup>(56)</sup> 自治領 (Dominion) ということばは、自治領の間でもまたイギリスでも、イギリスへの従属的な地位を示すのではないが、国制上あるいは国際上の地位に誤解を与えると考えられ、これを避ける空気が生まれていたからである。<sup>(57)</sup> インドの国民もこのことばを嫌っていた。六月初旬、イギリス閣議は、インドとパキスタンが自治領となることが確定したならば、この改称をおこなうことを決定し、<sup>(58)</sup> その後に自治領諸国の首相から賛成を得ていたのである。したがって、インド・パキスタン分離独立によりインド省が廃止されると、両国に関する外交事務はコモンウェルス関係省が扱うことになった。<sup>(59)</sup> その後イギリスの公的文書では自治領のことばは使われなくなり、<sup>(60)</sup> それにかわってコモンウェルスの「構成国」 (member or member

state) とよばれるようになった。

このようなコモンウェルスの変化に対応して、アトリーは自治領の地位とコモンウェルス諸国との間の関係を再検討することの必要を知った。五月一四日、かれは閣僚に覚書を送って、コモンウェルス諸国の憲法でも、また構成国間の関係でも、過度な劃一性を求めることなく、最大多数の国々がコモンウェルスに参加できる方式を検討することを求めた。<sup>(61)</sup> この検討のため、かれを委員長とし閣僚で構成される委員会の設置が六月九日の閣議で承認された。<sup>(62)</sup> インド・パキスタンの分離独立を契機として、イギリス政府はインドがコモンウェルスに引き続き残留でき、さらにイギリスの植民地が独立によってコモンウェルスに参加できるやかな結合の方式を探究して、コモンウェルスの門戸を広く開く可能性の検討を始めたのである。

この背景には、インド、ビルマ、マラヤの総督が、各国のコモンウェルス問題から、共和国をも含むことができよう<sup>(63)</sup>にコモンウェルスの性格を変更する必要を痛感して、その方式の検討を本国政府に訴えたことがあげられよう。とくにマウントバッテンはこの点について熱心であって、総督着任後からインドをコモンウェルスに留ませる方策として、コモンウェルスの共通の市民権を考えてネルーたちと話し合い、<sup>(64)</sup> イギリス国王への忠誠にかわる「ゆるやかな形の結合」(loose form of association) の可能性を検討し、<sup>(65)</sup> とくに自治領という名称の廃止と将来のインドの元首として大統領 (President) にかわる名称を考えていたのである。<sup>(66)</sup>

このように、インドとパキスタンの独立によって、イギリス政府はコモンウェルス諸国との関係を再検討したのであり、それと同時にコモンウェルスの性格が実質的に変化していった。この変化の一面は、インドが共和国として引き続きコモンウェルスに留まることを承認したところの、四九年四月のコモンウェルス首相会議の宣言で明瞭に表現

された。この宣言はインド・パキスタン分離独立に直接関係する問題であるので、つぎに節を改めて考察しよう。

1 コモンウェルスを指す英語に関しては、British Commonwealth of Nations がとくに两大戦間に使われ、それは、British Empire (英帝国) と同じくイギリス、自治領、植民地のすべてを含む場合と、自治領諸国とイギリスに限定した場合とがあり、後者の意味で多く使われた。このことはから British が除かれるようになったのは、第二節で述べるように一九四九年四月からである。そのころには British Empire は使われなくなり、それにかわって Commonwealth が自治領ばかりでなく植民地をも含む意味で一般に用いられるようになり、それと並んで Dominion も使われなくなった。これらのことは法律で定義されるのではなく、その使用と意味は時代に応じて変ってきている。cf. K. C. Wheare, *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, Oxford, 1960, pp. 1-19.

2 *マニフエスツ* B. N. Rau, *Indian's Constitution in the Making*, edited by B. Shiva Rao, Bombay, 1960, Introduction, E. S. Venkataramiah, B. N. Rau, *Constitutional Adviser*, Bombay, 1987 を参照。

3 例えば、制憲議会諮問委員会では、インド独立の移行規定を一九二一年アイルランド法を先例として検討し、インド憲法の国家政策の指導原理については一九三七年のエール憲法を参考として討議した。またインド独立法第六条第二項のインド側の修正要求は、一九三四年南アフリカの連邦の地位に関する法律第一条を参考としたものである。そして、当時、インド統治法の権威書としてよく読まれた A. B. Keith, *A Constitutional History of India, 1600-1935*, (London 1936) は、自治領の地位とコモンウェルス内のインドの地位に関する一章がある。

4 cf. N. Mansergh, Some implications of responsible government and dominion status for India in the inter-war period, *Studies in Politics, National and International, prepared in Honour of Dr. A. Appadorai*, edited by M. S. Rajan, Delhi, 1971, pp. 327-38.

- 5 五国のはか、ニューファンドランドは、一八六七年のカナダの建国に加わらず、第一次大戦後に単独で自治領となったが、一九三四年に財政上の困窮から自治領の権限・義務を停止し、四九年三月にカナダと合併してその第一〇州となった。
- 6 *Imperial Conference, 1930, Summary of Proceedings*, Cmd. 3717, pp. 19-21.
- 7 22 Geo. V, c. 4, cf. K. C. Wheare, *The Statute of Westminster and Dominion Status*, 5th ed., Oxford, 1953, Halsbury's *Laws of England*, 3rd ed., 1953, s. v. Commonwealth and Dependencies. 田中英夫『英米法総論』、東京大学出版会、一九八〇年、第四章。なお、この法律の自治領での適用は各自治領の承認を必要としたが、自治領のなかでは、他の三国よりも遅く、オーストラリアでは四二年、ニュージーランドでは四七年に、この法律の適用を定める法律を制定した。
- 8 *Imperial Conference, 1926, Summary of Proceedings*, Cmd. 2768, p. 14. この前年の二五年にイギリス政府は新たに自治領相を任命し、自治領に関する事務を植民地省から自治領省に移管した。
- 9 この文に続いて、国王の継承や称号に関する法律の変更はイギリス議会と同じく自治領議会の同意が今後必要である旨が定められ、それはコモンウェルス構成国の相互関係に関する樹立された国制的地位に合致するものであると記されている。
- 10 *Imperial Conference, 1926, Summary of Proceedings*, Cmd. 2768, p. 12.
- 11 *Imperial Conference, 1930, Summary of Proceedings*, Cmd. 3717, p. 27.
- 12 28 & 29 Vict., c. 63. この法律は諸植民地立法府の制定法の効力とこれらの立法府の権限に関する疑問を除去するため制定されたもので、七条からなる。主要な点はずきのごとくである。植民地の立法府の制定法はイギリス議会制定法およびイングラントの法に違反するかぎり無効である。しかし、知事の同意もしくは裁可を受けるならば、知事に賦与された開封勅許状 (Letters Patent) 以外の法律文書 (Instrument) に違反する理由で無効とされない。各植民地立法府は裁判所の設置・廃止、構成、司法行政について定めることができ、半数以上の議員を住民が選出する立法府 (Representative Legislature) はその立法府の構成、権限、運営手続について定めることができる。



13 伊藤正己『イギリス法研究』、東京大学出版会、一七四頁以下参照。

14 一九八二年、カナダ議会の要請によって、カナダの連邦と州の關係を含む国制の基本法はイギリス議會でカナダ法(Canada Act)として制定された。そこで八六年、オーストラリアの議會と政府の要請により、オーストラリア法(Australia Act)が同じくイギリス議會で制定され、イギリス議會のオーストラリアに対する立法権は廢止されるとともに、オーストラリア各州議會も完全な立法権をもつことになった。

15 自治領の外交権の歴史については、松田幹夫「第一次大戦前のドミニオンの国際連盟加盟の歴史的背景探究の試み」(寺沢一他編『国際法学の再構築』、上、東京大学出版会、一九七七年)、同「ドミニオンの条約締結能力」、国際法外交雑誌、七六一三、一九七七年、同「ドミニオン使節権の展開」、独協法学、一八、一九八二年の論文がある。

16 W. K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, Vol. 1, *Problems of Nationality, 1918-1936*, Oxford, 1937, p. 292. またロモンウェルス諸国の間の大使に準ずる高等弁務官(High Commissioner)は、二四年にオーストラリアからイギリスへ、二八年にイギリスからカナダへ派遣されたのが最初である。二六年当時の高等弁務官の派遣については、*Ibid.*, pp. 296-7 参照。

17 両大戦間のロモンウェルス防衛の歴史については、山口博一「イギリス帝国史と植民地問題」(一九七八年歴史学研究会大会報告)を参照。

18 この法案は、三六年九月に議會に上程され、二月に通過したが、国民投票に付されることになった。三七年七月にそれは国民投票で承認され、二月二十九日に施行された。三三年以後の法律と演説は、N. Mansergh (ed.), *Speeches and Documents on British Commonwealth Affairs, 1931-1951*, Oxford, pp. 300-389. に収められている。

19 自治領の中立権については、松田幹夫氏の「ドミニオンの中立からみたブリティッシュ・ロモンウェルス」、独協法学、三、一九七一年、「国家性からみたドミニオンの中立権」、独協法学、一〇、一九七八年、などの『独協法学』掲載の一連の論文を参照。

20 木畑洋一『支配の代償 英帝国の崩壊と「帝国意識」』（東京大学出版会、一九八七年）は、本稿と違った視点から英帝国史を考察した興味深い書である。

21 cf. *Indian Statutory Commission*, Vol. 5, Memoranda submitted by the Government of India and the India Office, 1930, pp. 1331-8, 1631-50. インド省の覚書は、インドの対外関係についてインド省がインド政府に監督の権限をもち、同政府よりも優位にあることを示そうとしており、インドの国際上の地位については、「インドとイギリス政府との間の国制上の関係と、いかなる論理をもっても調和できない。その変化の正しい意味づけはそのときには理解されていなかった」と述べ、このインドの地位の異例さを強調している。なお、条約交渉の一例は、三三―三四年の日本との綿製品貿易の交渉であり、これについては「柳沢悠「第一次日印会商をめぐる英印関係」『経済と貿易』一二九、一九八〇年、を参照。

22 T. P. ix. p. 972, H. V. Hodson, *The Great Divide*, p. 545. コモンウェルスに留めることの挿入はマウントバッテンの提言にちなむのであろう。A. Campbell-Johnson, *Mission with Mountbatten*, London, 1951, p. 31.

23 T. P. x. pp. 283-4, 370.

24 T. P. x. pp. 260-61, 658-9.

25 T. P. x. pp. 310-13, 371-4, 729.

26 コモンウェルスを離れると、インドはイギリスから最新の兵器の供給を受けられず、インド将校がイギリスで教育を受けられなくなることに、パキスタンが自治領となることが確実であるため、インドが離脱によって不利を蒙ることが、総督の主要な説得点であった。cf. R. J. Moore, *Escape from Empire*, pp. 248-53.

27 T. P. x. pp. 34, 36, 191, 452-3. 四六年十二月、シンナーはパキスタンの自治領としての独立についてチャーチルなど保守党の支持を求めた。T. P. ix. 153.

28 T. P. x. pp. 308-10.

- 29 T. P. x. p. 7.
- 30 T. P. x. p. 47. cf. P. Ziegler, *Mounbatten, the Official Biography*, pp. 404-15.
- 31 T. P. x. pp. 442, 786-92.
- 32 N. Mansergh, *Survey of British Commonwealth Affairs, Problems of Wartime Cooperation and Post-War Change, 1932-1952*, Oxford, 1958, p. 225.
- 33 cf. M. Brecher, *Nehru, A Political Biography*, Oxford, 1959, pp. 413-4. S. R. Mehrotra, *Nehru and the Commonwealth, India Foreign Policy, The Nehru Years*, edited by B. R. Nanda, Delhi, 1976, pp. 24-41.
- 34 *Constituent Assembly Debates*, Vol. 1, pp. 57-65, 316-23. J. Nehru, *Independence and After*, Delhi, pp. 344-61.
- 35 T. P. x. p. 11. この会議で、ネルーはコモンウェルスとの結び糸を切ることを欲しないと述べ、コモンウェルスのなんらかの形の共通の市民権 (nationality) を持ち出したので、総督は会議派がコモンウェルス離脱の不可能を知り始め、その方式を模索してゐたと感じた。
- 36 *Selected Works of Javaharlal Nehru*, 2nd Series, Vol. 2, pp. 370-71.
- 37 T. P. ix. pp. 889-90.
- 38 T. P. x. pp. 517-9.
- 39 五月二日から五日まで、ネルー、パテル、ガンディーは分離独立の具体的問題点につき話合つて、その基本的方針を明確にしたと推測されるが、その内容はその直後の三人の発言からうかがうはかなう。
- 40 T. R. x. pp. 438-40. V. P. Menon, *The Transfer of Power in India*, p. 366.
- 41 *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 4, pp. 116-8.
- 42 T. P. x. pp. 438-40, 699.

- 43 *T. P. x. pp. 702-5, 729-30, 731-5.*
- 44 V. P. Menon, *The Transfer of Power in India*, pp. 358-9.
- 45 *T. P. x. p. 774, cf. Ibid.*, pp. 703-4.
- 46 *T. P. x. pp. 842-3.*
- 47 連盟側の決定が遅れる場合、総督はインド自治領、パキスタンを非自治領として「権限移譲」することを考え、これをもって連盟側を脅かすつもりであった。*T. P. x. pp. 932-3.*
- 48 *T. P. xi. p. 93, para 20. cf. T. P. x. 1015.* ネルーやガンディーはインドの自治領の地位をあくまで暫定期間と考えていたのに対して、ひとたび自治領となれば、インドはコモンウェルスから離脱しないと、総督は期待していた。
- 49 ウォーカー氏は、四二年三月三〇日のクリップス提案ではじめてインドのコモンウェルス離脱権が示されたというが(P. G. Walker, *Commonwealth*, London, 1962, p. 49) このときインドは自治領ではなかった。インド自治領のコモンウェルス離脱については、N. R. ラウの覚書が四七年八月一日に総督側に提出された。それによれば、ウェストミンスター法のものと自治領は一方的にコモンウェルスから離脱できないが、インドとパキスタンの場合には、インド独立立法という名称、その第六条第二項によってこの法律自体を廃止できること、および本文に記した六月三日のイギリス政府声明の三点からいって、コモンウェルスから離脱できると結論した。*T. P. xii. pp. 474-7, B. N. Rau, Indian's Constitution in the Making* pp. 161-5. cf. *T. P. xii. pp. 664-6* (Note by Morris-Jones).

インド独立法第六条第四項は、会議派と連盟の両者の要求によって、インドあるいはパキスタンの自治領立法府が法律を制定しない限り、イギリス議会議会制定法は各自自治領の領土内に適用されない旨定められ、両自治領に関するイギリス議会の立法権は廃止された。この条文の目的について、イギリスの著名な憲法学者で、南アジア諸国の憲法の著作があるジェニングズ氏は、明らかに、制憲議会が共和国憲法を制定し、あるいはコモンウェルスから離脱する法律を制定することであったという。

Ivor Jennings, *Constitutional Problems in Pakistan*, Cambridge, 1957, p. 17.

この推測を裏付ける資料は、四七年七月二五日、ジンナーと会談したイズメイの記録である。ジンナーは、インドとパキスタンがアイルランドと同様に共和国憲法を制定し、他の自治領と違って、イギリス議会制定法なしにコモンウェルスから離脱できるであろうと語っている。T. P. xii. p. 324. しかし、ジンナー自身、パキスタンのコモンウェルス離脱を考えていなかった。会議派側については、指導者の発言の記録は見出せないが、ラウが前述の覚書を突如提出したのは、会議派でインドの離脱の法的検討がおこなわれていたためであろうと思われる。

50 T. P. xi. p. 522, x. pp. 517-9, etc. cf. R. J. Moore, *Escape from Empire*, pp. 227f., Do., *Making the New Commonwealth*, Oxford, 1987, pp. 1ff.

51 チャーチルは、六月二一日のアトリー宛手紙で、この法案の早急な議会通過につき協力を約束した。T. P. x. p. 946.

52 七月三日、アイルランドを除く四自治領はイギリスからインド独立法案の通知を受け、各国とも法案の趣旨に賛成したが、自治領の慣例に照らして「独立」のことに疑問を抱いたので、七日にアトリーが弁明の電報を送った。T. P. xi. pp. 861, 873-4, 876-7, 880-81, 932-3, 961-2.

53 *Parliamentary Debates, House of Commons*, Vol. 443, cols. 1957-60.

イギリス側はビルマがコモンウェルスに留まらなかった理由として、(1)ビルマがイギリスの直接統治下にあった期間が短いこと。(一九三七年までビルマはインド総督の管轄下におかれた)(2)日本の占領、戦争による混乱。(3)戦争直後から四七年一月のランス知事就任までのイギリスのビルマ統治の失敗。(4)アウンサンの暗殺をあげてゐる。cf. P. G. Walker, *The Commonwealth*, pp. 76-8, K. Harris, *Allee*, London, 1982, pp. 355-62. H. Tinker (ed.), *Burma, The Struggle for Independence, 1944-1948*, Vol. 2, Introduction.

こうで、ビルマとセイロンの独立におけるコモンウェルス問題について、インドとの比較の視点から述べておこう。

ビルマの独立に關し、四七年一月、アウンサンがロンドンでアトリーと同意した方式は、中間政府の設置、制憲議會の選舉、開會、憲法制定、条約締結、主權移讓<sup>II</sup>独立であり、インドの場合と同じ方式であった。四月の制憲議會選舉で圧倒的な議席を獲得したアウンサン率いるA F P F L (反ファシスト人民自由連盟)は、五月に短期間でビルマ憲法の第一草案を作成した。そこには、インド制憲議會の目標決議と同じく、ビルマは「独立の主權をもつ共和国」と規定された。イギリスはビルマに經濟・軍事上の援助を提案し、ビルマをコモンウェルスに留めるよう努めたが、共和国とそれともなうイギリス国王への忠誠の否認の点から、その説得は至難であった。(次節で述べるように、四九年四月にインドは共和国としてコモンウェルスに残留することになったが、四七年当時、ビルマがインドと同じことを要望したとしても、短期間のうちにイギリスやコモンウェルス諸国がかかる要望を承認したとは考えがたい。またビルマはイギリス国王をコモンウェルスの象徴として認めるほど、コモンウェルス諸国との結合の必要を考えていなかったと思われる。)このこと以上にビルマがイギリスから離脱したのは、ビルマが植民地時代と第二次大戦中に経験した苦痛と独立運動の昂揚であり、当時ビルマは社会主義的国家の建設、それに關連してイギリス人とインド人の經濟的權益の排除を意圖しており、完全な独立でなければ、A F P F Lの一部が共產主義者の陣營に走り、党が分裂して国民の支持を失なうことになると考えられていたからである。六月三日にインドが自治領として独立する旨のイギリス政府声明を知った後も、ビルマはイギリスからの離脱の方針を変えなかった。

七月一日、アトリーが好感を寄せていたアウンサンの暗殺後、タキン<sup>II</sup>ヌ(ウー<sup>II</sup>ヌ)は首相としてビルマを指導することになり、制憲議會は七月九月に憲法草案を審議して、九月二四日にビルマ憲法を採択した。ついで一〇月中旬にタキン<sup>II</sup>ヌはロンドンに赴き、イギリス政府との間にビルマ独立条約を締結した。この条約はビルマ共和国の独立とイギリス統治の終結を定めた第一条のほか、独立後の両国の關係を定めたものである。一二月一〇日に制定されたビルマ独立法もわずか五条で、第一条のほかはビルマ独立にともなうイギリス側の措置を定めたものであって、インド独立法とは大きな相違があった。

これに対して、ビルマ独立の丁度一か月後の四八年二月四日に自治領として独立したセイロンの場合、「権力移讓」は比較

的順調であった。この過程においてセイロン首相 D. S. Senanayake (D. S. Senanayake) たちはインドを強く意識しながら、自治領を目標としてインドと違った道を歩いたのである。セイロンはイギリスの法制上の「植民地」であり、「植民地」のなかで最初に独立を達成した国である。その後セイロンの独立はイギリス「植民地」の独立のモデルと見做された。

セイロンは第二次大戦中にイギリスの軍事上の要衝となり、連合国東南アジア総司令部が古都のキャンディにおかれたが、セーナナーヤケ内閣はインドの会議派と違ってイギリスの戦争に全面的に協力した。四年二月、セーナナーヤケは数人の閣僚とともに自治領達成をめざして憲法草案を短期的に作成し、翌四年七月九月、ロンドンに赴いて労働党新政府と交渉した。それより前の四年六月、イギリス政府はソールバリ (Lord Soulbury) を派遣してセイロン統治法改正を検討していたが、かれの報告書はセーナナーヤケの憲法草案を若干修正したものであって、それにもとづいて、四六年五月一日、枢密院令としてセイロン憲法が制定された (Ceylon (Constitution) Order in Council)。セイロンの憲法は制憲議会が設けられることなく制定され、それはイギリス議会の法律ではなく枢密院法令として制定されたのである。その内容は立法院、立法の権限と手続、選挙区、行政府、司法府、公務員、財政と、憲法の施行と移行に関する規定であり、一九三五年インド統治法と同様な性格なものであった。

セイロンはこの枢密院法令によって自治権が大きく認められることになった。しかもこの法令による立法院選挙が施行されない前の四七年六月一日、セイロンがコモンウェルス内の「完全な責任をもつ地位」(fully responsible status)、つまり自治領としての独立が約束され、またこのときのインドと同様に、自治領政府に準じた実質的な権限が与えられた。ついで一月にはセイロン政府はイギリス政府との間に独立後における防衛、外交、公務員に関する協定を締結した。このようにして、セイロンは、非常に短期間のうちに、カナダなどの古い自治領が経験したのと類似した方式で、独立に向って漸進的に内政・外交の権限を拡大していった。最後に十二月一〇日にセイロンの自治領としての独立を定めた法律がイギリス議会に制定された (Ceylon Independence Act)。その法律は、セイロンの独立とイギリス統治の終結を定めたほか、枢密院令の立法範囲外に

あつたウェストミンスター法(第二一六、一一条)と同じ権限をセイロンに賦与することが定められた。そのため、この独立法はインド独立法とかなり違ったものとなつた。

ビルマとセイロンの独立は、インド・パキスタンの独立の前には達成できなかった。この点はイギリス政府の方針であつたと思われる。独立に際しては、イギリスはビルマとの間に独立条約のほか防衛協定、セイロンとの間に前述の三協定を締結したが、インドやパキスタンとの間にはこのような協定は知られていない。また、インド・パキスタンの分離独立にはムスリムと非ムスリムの対立が大問題であつた。ビルマでは、四七年二月にアウンサンが少数民族の代表と協議して、少数民族地区を含むビルマ連邦の建国の承認を獲得し、ビルマ憲法では少数民族地区、とくにカレン州に対して特別の条文が定められたが、セイロン憲法では北部に居住するタミルの人びとなどの少数民族に対して立法院選挙区議員数以外に特別の規定が設けられなかつた。

- 54 *Parliamentary Debates, House of Commons*, Vol. 439, col. 2462.
- 55 *Parliamentary Debates, House of Lords*, Vol. 150, col. 818. (M. Gwyer and A. Appadorai ed., *Speeches and Documents on the Indian Constitution*, 1921-47, p. 692.)
- 56 *T. P.* xii. pp. 810-11, *The Times*, 3 July 1947.
- 57 *Halbury's Laws of England*, 3rd ed., Vol. 5, p. 431.
- 58 *T. P.* xi. pp. 60-63, 224-5. (六月二日と九日の閣議決定) cf. *Parliamentary Debates, House of Commons*, Vol. 439, col. 1320.
- 59 なお、当初は両国に関して事務次官が別に任命されたが、四九年にこの職は廃止された。cf. P. G. Walker, *The Commonwealth*, pp. 248-9. J. Garner, *The Commonwealth Office, 1925-68*, London, 1978, pp. 287-91.
- 60 前述のセイロン独立法では、自治領の語は用いられず、それに代つてコモンウェルス内の「完全な責任をもつ地位」と表現



られた。

- 61 *T.P.* x. pp. 819-20. これは総務長官 N. Brook の進言 (*T.P.* x. pp. 794-5) と関係している。  
62 *T.P.* xi. pp. 221-5.  
63 cf. R. S. Moore, *Making the New Commonwealth*, pp. 97-105.  
64 *T.P.* x. p. 11. cf. *T.P.* x. pp. 608-10. (W. T. Monckton の総督宛手紙)。  
65 *T.P.* xi. p. 678, para 6, xii. p. 330.  
66 cf. W. H. Morris-Jones, *The Transfer of Power, 1947, a view from the sideline, Modern Asian Studies*, Vol. 16, 1982, pp. 16-25.

## 2 インドのコモンウェルス残留の決定

インドが独立後にコモンウェルス残留問題を改めて検討を始めたのは、四八年になってからである。その二月二日、インド憲法の起草委員会草案が制憲議会に提出された。その前文 (Preamble) にインドの国制は「主権をもつ民主主義の共和国」と規定され、連邦の行政の条文では大統領 (President) をインドの元首とし、イギリス国王についてなんら記されていないかった。そして起草委員会は、この共和国とコモンウェルスとの関係の問題が今後に検討すべき問題として残されていることを指摘した。<sup>(1)</sup>

これを読んで、アトリイは三月一日にネルーに書翰を送って、インドがコモンウェルスに残留しイギリス国王への忠誠を認めることを希望するとともに、国王への共通の忠誠はインドがコモンウェルスに引き続き留まるのに真の障害なるかにつき考慮して貰いたいと書いた。<sup>(2)</sup>これに対して、四月一八日、ネルーは、インドにはコモンウェルス残

留に対して強い反対があり、冷静に問題を検討できるときまで決定を延ばしたい旨を返事した。<sup>(3)</sup>

インドがコモンウェルスに残留するとなれば、インド憲法制定前に、共和国とそれにとまなうイギリス国王への忠誠の問題を解決しなければならなかった。この問題はコモンウェルスの象徴(Symbol)<sup>(4)</sup>に関係し、象徴の変化はコモンウェルスの性格に変化をもたらすものであった。象徴に関係するものであるがため、それは厄介な問題であった。

インド政府がコモンウェルス残留を決定したのは、四八年秋のことである。この決定に最も大きな役割を果たしたのは、いうまでもなく首相のネルーであり、かれは外相とコモンウェルス関係相を兼ねていた。ネルーは一〇月にロンドンで開催されたコモンウェルス首相会議にはじめて出席した。この会議にはパキスタンとセイロンの首相も参加し、かれは会議の自由で友好的な空気に満足した。<sup>(5)</sup>この会議の議題はコモンウェルスの防衛、安全保障、経済発展の三つであり、インドのコモンウェルス残留問題は協議されなかったが、会議の前後にアトリーをはじめとする多くの人々からインドの残留が要望された。この会議までにインドとイギリスの両政府の関係者の間でインドの残留の方式が検討されてきたが、<sup>(7)</sup>それをもとにして、会議後にネルーはアトリーと相談し、インドが共和国となってコモンウェルスに残留することの希望を伝え、イギリス国王を foundation of Commonwealth honour<sup>(8)</sup>として認め、コモンウェルス市民権をイギリスのみならずインドでも認めるという案を提示した。<sup>(8)</sup>

ネルーの帰国後、一月の閣議でインドのコモンウェルス残留が了承された。ついで一二月、会議派のジャイプル全国大会では、ネルーとパテールの強い影響のもとで、外交政策が議題とされ、インドのコモンウェルスとの結びつきは変らざるを得ないが、会議派はインドとコモンウェルス諸国との自由な結合を共通の福祉と世界平和の促進のため歓迎する旨を決議した。<sup>(9)</sup>

ブレッチャー氏は、インド政府の残留決定の大きな要因として、コモンウェルス離脱による国際的孤立化と不安定化に対する恐れをあげ、それ以上に、コモンウェルスの結びつきを断つことに国益がなかったことであると述べている。<sup>(10)</sup> わたくしもこの意見に賛成である。つぎに残留決定をめぐる問題点について述べてみよう。

(1) パキスタンとの関係。独立直後の時期、インドの対外関係の最大の問題はパキスタンとの関係であった。分離独立をめぐる会議派と連盟の対立はインド・パキスタン両国民の間に相互に不信感を抱かせ、分離独立後の一四〇〇万人といわれる避難民の大移動、それと同時に激化したコミュナル（ムスリムと非ムスリム間の）暴動は、この不信感を決定的にした。さらに、ジャガナート、ハイデラーバード、カシミールの三藩王国が分離独立前に帰属を明確にしなかったが、インドがパキスタン帰属を宣言したジャガナート藩王国を併合した事件に加えて、四七年一〇月、パキスタン領内の部族の侵入により急遽インド帰属を決定したカシミールをめぐる、インドはパキスタンと戦火を交えるに至った。カシミール問題は、翌四八年一月一日にインドによって国連安全保障理事会に提訴され、そこでは両国の間で主張が対立し、調停は紛糾して、四八年一月の停戦まで敵対状態が続いた。<sup>(12)</sup>

インド・パキスタン両国の代表はしばしば分離独立にともなう諸問題の協議のために会合したが、カシミール問題によって、インダス水系の水利<sup>(13)</sup>、戦時中の対イギリス債権（Starling Balance）の分配<sup>(14)</sup>、避難民財産（Evacuee Property）の補償<sup>(15)</sup>などの問題がことごとく紛糾し、綿花、ジュートとその製品などの両国間の通商にも影響を及ぼした。<sup>(16)</sup>

パキスタンとの関係の悪化はインドのイギリス関係にも及んだ。インド政府は、安全保障理事会のカシミール問題討議で、イギリスがインドを積極的に支持せず、むしろパキスタンを支援したと受け取り、<sup>(17)</sup> パキスタン国軍の首脳部にイギリス人軍人が勤務していることに対して不満の念を示した。<sup>(18)</sup> しかし、カシミール問題を理由としてコモンウェ

ルスを離脱する動きはなかった。マンサー氏は、著名な法律家で保守的政治家の T = B = サプルー (Tej Bahadur Sapru) の手紙を引用して、インドの離脱によって、イギリスがパキスタンに公然と軍事援助できるようになるであろうから、離脱をしばらく延期すべきであるという意見を紹介し、ネルーもこれに同意したと述べて、パキスタンとの関係をインドのコモンウェルス残留の大きい理由としてあげた。<sup>(19)</sup> それよりも大きな理由は国際社会でのインドの孤立化の怖れであろう。

(2) 国際社会での孤立化の怖れ。四八年一〇月のコモンウェルス首相会議のあと、ネルーはバリの国連一般総会でインドの外交政策について演説し、ガンディーの非暴力の原則を説いて冷戦における戦争の脅威をなくすことを力説するとともに、もはや世界はヨーロッパのものではないとし、アジアの新しい動きについての理解を求めた。<sup>(20)</sup> 当時、インドはアジアで最も安定した国であって、アジアの指導的地位にあると自負を抱くようになっており、<sup>(21)</sup> アメリカ陣営にもソ連陣営にも加わらず、非同盟政策を唱えて、諸外国との友好を求めていた。この外交政策は、軍事的にも経済的にも弱いインドがパキスタンとの分離にともなう多難な問題に直面しながら新国家建設を進めるうえで、現実的意義をもつものであった。

この時期、インドはソ連と外交関係を樹立して友好関係を求めた。しかし、ソ連はネルー政府をブルジョワジー政権と規定し、自治領インドが英米帝国主義陣営に属していると考えており、<sup>(22)</sup> 駐ソインド大使に対しても冷たい態度をとっていた。<sup>(23)</sup> S = ゴーパール氏はインドのコモンウェルス残留の理由としてこのソ連との関係を重視しているが、<sup>(24)</sup> ソ連の冷たい態度はインドの国内・国外事情からネルーのよく承知していたことであろう。

インド国内では、四八年三月にインド共産党はネルー政権の支持から対決へと方針を変更した。その一部は武装革

命路線を採用し、ベンガルやアーンドラなどの地方で武力斗争を展開し、また労働者のストもしきりに発生した。これに対して、いくつかの州政府は共産党を非合法化し、多数の共産主義者を逮捕した。<sup>(25)</sup>同年八月のハイデラーバード進駐のときには藩主国内の共産主義運動を鎮圧した。<sup>(26)</sup>パテールなどが最も警戒し弾圧を意図していたのは共産党である。同じ時期に非常に活発化した東南アジア諸地域の共産主義活動に対しても、インド共産党との結びつきから強い警戒心を抱いていた。

四八年はアジアの激動の年であった。日本はアメリカの占領下にあったが、中国では国共の内戦の最中で、共産党が解放区を拡大しており、またパレスチナ、トルコ、ギリシアの地中海地域では戦争と混乱が続いていた。とりわけインドと関係の深い東南アジアでは、四月にはビルマ共産党がタキンヌ政府に反乱し、六月にはマラヤで、九月にはジャワで共産党が蜂起した。そのうえ、フランスとオランダは旧植民地回復をめざしそれぞれインドシナとインドネシアに進駐し、両国の民衆はこれに対して戦った。ネルー政府はこの東南アジア情勢を深刻に把握し、四九年一月にデリーでインドネシア問題会議を招集して、オランダの植民地主義をげしく非難し、<sup>(27)</sup>二月にはコモンウェルス諸国とともにビルマ政府に対する援助を決定した。<sup>(28)</sup>

このような冷戦のさなかの激動の時期、インドは孤立した立場をとることができず、これまでの対外関係を維持・強化したいと考えた。このとき、インドが最も密接な関係をもっていたのは、イギリスをはじめとするコモンウェルス諸国であった。したがって、コモンウェルス離脱は、インドにとってコモンウェルス諸国との関係を弱め、国際社会で孤立化に導くことであり、なんらの利点のないことであった。

(3)イギリスとの関係。独立直後のインドがイギリスとさまざまな深い結びつきをもっていたことはいうまでもない

が、ネルー政府内ではそれらの結びつきを保持することが望まれていた。ネルー自身は、イギリスをはじめとするコモンウェルス諸国との結合の強化を独立の前後を通じて説いてきた人である。

その結びつきのうち、経済面を見ると、インドはスターリング地域に属し、インドの貿易の第一の相手国はイギリスであった。イギリスはインドの輸出額の約四分の一、コモンウェルス全体では半数を超えるほどを輸入し、その大部分は関税最恵国規定の輸出であった。輸入についてもほぼ同じであった。<sup>(29)</sup> しかもインドが国家建設のため必要とした外貨資金はスターリング・バランスであって、イギリス政府はインドへの支払を優先させ、<sup>(30)</sup> インドを重視していた。軍事面では、インドはイギリスと軍事協定を締結していなかったが、軍隊は植民地時代から継承したものであって、兵器はすべてイギリスから購入していた。軍事面でこのときはまだイギリスに代わるべき国はなかったのである。

ネルー政府がコモンウェルス残留を考えたとき、軍事、経済といった面を一つ一つ検討したわけではなかったように思われる。インドとイギリスや他のコモンウェルス諸国との間には、英語やイギリス的政治制度・法制度などの共通なものが多く存在した。<sup>(31)</sup> このイギリス的政治制度・法制度がインドに定着したと考え、それを通じてイギリスに対して親近感を抱いていた人びとが、インドの指導者たちの間に多かった。これがコモンウェルス残留の基盤となったのである。

ネルーは、前節で述べたように、独立前にはインドが近い将来にコモンウェルスから離脱することになろうと述べていた。<sup>(32)</sup> 四八年四月、アトリーに宛てこの問題について返事を書いたときも、同様な考えであった。四月一六日のクリシュナ・メノン宛手紙には、「この「コモンウェルス残留」問題のメリットがなんであろうとも、インドがイギリスのコモンウェルスの自治領として残留すると決定することはほとんど不可能と思われる。これはインドの諸構成

要素から激しく反対されるでしようし、われわれの隊列の分裂を招く大問題となるかも知れません」と、書かれている<sup>(33)</sup>。しかし、ここでは、コモンウェルス離脱を積極的に肯定した一年前と違って、インド国民の動向を気にし、国民の反対を離脱の理由とするようになっており、ネルーの心は微妙に変わったと思われる。しかも、このときにはインド政府関係者によってインドの残留についてイギリス政府との交渉が進められていた。

このころから、ネルーは、過去の一年間にインド国民の対イギリス感情が大きく変わったと強調するようになった。かれによれば、分離独立におけるイギリスの態度はイギリスに対するインド国民の不信感をなくし、独立直後の避難民救済などに対するイギリス人の援助はかれらの心を変えた。とりわけマウントバッテン夫妻の活動はこの変化に大きく作用したとして、ネルーは夫妻を称讃した。そして、四八年一月一九日、ロンドンでの放送で、「数世代にわたって続いた衝突のあとインドで著しい変化が起りました。いまやイギリスに対する悪感情は非常に小さくなりました」と述べている。<sup>(34)</sup>

ネルーの周囲を見ると、副首相パテルはコモンウェルス残留に積極的に賛成であることが知られており、四八年六月にマウントバッテンに代ってインド総督となったラージャゴーパーラチャリー (C. Rajagopalachari) も制憲議会議長ブラサードも残留推進派であった。政府の要職を占める官僚や三軍の将官のなかには残留を強く望む者が多かった。この問題の交渉にあたった駐英高等弁務官クリシュナ・メノンは、かつては左翼の理論家であったが、いまや最も熱心な残留推進者であった。<sup>(36)</sup> またネルーが信頼した B・N・ラウや外務事務次官 G・バージパイー (Girja Bajpai) もイギリス政府と協議を進めた。

さらに、ネルーに対して、マウントバッテンは独立前からコモンウェルス残留の強い説得を続けており、クリップ<sup>(37)</sup>

スはインド・イギリス関係の悪化のときに手紙を送って、かれが離脱の方向に歩むことを抑えていた。<sup>(38)</sup> この二人は共和国インドが残留できるようにコモンウェルスの性格を変更することに積極的であった。アトリーもインドの残留を望み、五月一四日、ネルーに対してコモンウェルスの「包括的で柔軟性のある結合」(comprehensive and flexible association)の方式を協議することを約束していた。<sup>(39)</sup>

このようなインド残留推進の背景のなかで、ネルー政府はイギリス政府との協議を進めた。ネルーなどはカシミール問題などでイギリスの態度に対して不満を抱いたが、インド国民のイギリス観の変化を見つめながら、新国家の多難な経験と冷戦下における孤立化の怖れから、残留によって、イギリスや他のコモンウェルス諸国との結びつきを維持しようとしたのである。

インドのコモンウェルス残留のためには、制憲議会で審議中の共和国憲法との関係の問題を解決せねばならなかった。インドが憲法施行とともに国民主権の共和国となることは、インド政府が決して変更を欲しないことであり、その変更は政府が国民に信用を失なうため不可能であった。自治領は内政・外交でイギリスに従属しないことについては、インドの指導者たちは経験によって知ることができたが、インド国民には、自治領ということば自体に違和感があったし、イギリス国王への忠誠、およびイギリス国王のインド大統領任命やインド大使の信任状発給の権限を認めることは、容認できないことであった。

ネルーたちは、独立前から共通なコモンウェルス市民権の問題に関心を抱いていたが、四八年に入ると、B R N ラウやクリシュナ・メノンは、共通な市民権が国王への忠誠よりもコモンウェルスの一層明瞭な紐帯であると、イギリス側に主張した。この紐帯は共和国インドがコモンウェルス残留を可能する方式であった。イギリス政府はインド



の強い要請によって、四八年六月制定のイギリス国籍法 (British Nationality Act) 第一条に「イギリス臣民」(British subject) と同意語として「コモンウェルス市民」(Commonwealth citizen) を挿入した。<sup>(46)</sup> これはイギリス政府がインドのコモンウェルス残留をふまえての譲歩といえよう。

つぎに、インド残留問題に対するイギリス政府側の対応を見てみよう。R. J. ムアー (R. J. Moor) 氏は、近著 “Making the New Commonwealth” (Oxford, 1987) で、イギリス側の豊富な資料を用いて、この経緯を詳しくあつづけている。

四七年六月に設けられたイギリス内閣のコモンウェルス問題検討委員会は、四八年四月からインドの残留問題に焦点をおいて討議を始め、その具体的検討は外務省、コモンウェルス関係省の官僚や参謀本部の将官によっておこなわれた。かれらの間では、コモンウェルスの防衛とコモンウェルスの象徴の二点から、共和国インドの残留に対して反対意見があった。

コモンウェルス防衛に関して、<sup>(47)</sup> イギリスが両大戦でおこなったインド人兵士の動員は望めなくなったし、またセイロンの軍事基地使用と領域内の軍事交通の確保によってインドの戦略上の地位が再検討され、インドの外交政策から、インドがコモンウェルス防衛に協力しないと考えられて、インドのコモンウェルス残留の意義は疑問視された。

しかし、四八年に激化した東南アジアの共産主義活動と中国共産党の勝利とが、自治領やイギリス植民地に脅威を与えたので、共産主義の拡大を防ぐため、インドの重要な価値が見直された。外相ベヴァンもこの視点からインドのコモンウェルス残留に対して賛成することになったのである。<sup>(48)</sup>

もう一つのコモンウェルスの象徴の問題は複雑であった。イギリス政府の法律家たちはコモンウェルスのなかに共

和国は存在できないと述べ、インド政府が主張するコモンウェルスの共通な市民権については、カナダや南アフリカから同意を得ることがむずかしいばかりでなく、それによってコモンウェルスの一体性ある実体をもつと国際的に承認を得ることができないとして否認された。コモンウェルス諸国のなかでは、オーストラリアのように、国王への忠誠という象徴を除くことに強い反対があった。<sup>(43)</sup>

アトリイはこの問題を法律の問題としてではなく政治の問題として解決することを意図していたが、これらの反応から、インド政府にできるかぎり譲歩することをせまった。四九年に入ってコモンウェルス首相会議開催を決意すると、最終的な意見調整のため、三月に使節を各自治領に派遣した。その二〇日、かれは再びネルーに手紙を書き、イギリス国王がコモンウェルスの家族の長であり、政治や信条を越えた存在であると述べて、国王の重要性を訴えたのである。<sup>(44)</sup>

こうして、四九年四月二日にロンドンでコモンウェルス首相会議が開かれ、もっぱらインドのコモンウェルス残留問題を協議したあと、二八日につぎの宣言 (Declaration) が発表された。<sup>(45)</sup>

コモンウェルスを構成する八国の政府は、インドの切迫した国制上の変化について協議した。

インド政府は他の諸国に対して、インド国民の意志として、インドが採択せんとしている新憲法のもとで主権をもつ独立の共和国となることを通知した。

しかしながら、インド政府は、インドがコモンウェルスの完全な構成国の地位を継続すること、および国王 (King) について、「コモンウェルスの独立の諸構成国の自由な結合の象徴であり、このようなものとして、コモンウェルスの長とすべし」 (as the symbol of the free association of its independent member nations and as such the Head

of Commonwealth) 認めることを希望し、その旨を言明した。

コモンウェルスの他の諸国の政府は、その構成国の地位の基礎がこれによって変化せず、インドがこの宣言の文言に従って構成国の地位を継続することを受理し承認する。

したがって、八国はコモンウェルスの自由で平等な構成国として引き続き結合し、平和、自由、および進歩の追求において自由に協力することを、ここに宣言する。

この会議にあたって、ネルーは、インドがイギリス国王を「構成国の自由な結合の象徴」として認めると述べたが、アトリーたちから国王をかかる象徴だけでなく「コモンウェルスの長 (Head)」と認めることを求められた。ネルーは「長」ということばを嫌った。カナダと南アフリカの首相も、「コモンウェルスの長」がコモンウェルスの超国家 (Super State) を意味して各構成国の主権を犯す怖れがあると反対した。そのため、「構成国の自由な結合の象徴」と「コモンウェルスの長」とを一つにして、「かかるものとして」 (as such) を後者の前に挿入して「長」の意味を限定することによって、難問を解決したのである。<sup>(49)</sup>

インド以外の諸国は、イギリス国王への忠誠を保持し、国王をそれぞれの国の元首とすることに変化がなかったが、インドの共和制とイギリス国王の新しい象徴を承認したのである。しかも、インドはコモンウェルスの「補助国」 (associate state) となることなく、他の諸国と平等な構成国の地位を維持することができた。<sup>(50)</sup> コモンウェルスの象徴のイギリス国王に関しては、インドの法の事項でないため、インド憲法草案を修正する必要がなく、イギリス国王はインドの憲法になんら記されず、内政・外交において関係がないことになった。この宣言によって、コモンウェルスに残留しながら共和国として新しい出発をするというインドの意図は十分に達成された。

この會議終了の翌日、ネルーは各国の対応についてつぎのようにパテールに電報で伝えた。

「カナダと南アメリカの態度はわれわれに非常に好意的。オーストラリアとニュージークランドの態度に友好的であるが、ブリティッシュ・コモンウェルスの古い觀念にあまりにもとらわれて、どのような変化をも好まない。パキスタンはむしろ妨害的であり、セイロンはなにがおこっているかわからないようであった。イギリス政府は総じて協力的で、中道に軸をとることに努めた」。

この宣言は會議派遣委員會で承認されたあと、五月一六日のインド制憲議會にネルーによって報告された。ネルーはこの宣言の意義について詳細に説明し、翌日にそれは圧倒的多数で賛成された。

このコモンウェルス首相會議宣言は、アイルランドのコモンウェルス離脱のわずか一〇日後である。四八年九月、アイルランド首相コストロは、執行権限（外事関係）法を廃止しイギリス国王との関係を断って共和国となる法案を上程すると声明し、それは一二月にアイルランド共和国法（Republic of Ireland Act）として制定された。この法律の発効の日、四九年四月一八日、アイルランドは共和国となりコモンウェルスを離脱したのである。このことはアイルランド自体では大きな問題として論議されず、歴史の当然の帰結と考えられた。イギリスをはじめコモンウェルス諸国もこれを平静に受け取り、アイルランドに対してコモンウェルス残留の働きかけをしなかった。

アイルランドはヨーロッパの長い歴史をもつ一国であり、それ自身の豊かな文化の伝統をもつ国であつて、イギリス人の国ではなく、母国（mother country）である。このイギリス側の表現はアジアのインドにも同じくいえることである。アイルランドもインドも、共和国となつてイギリス国王への忠誠を拒否し、イギリス国王の大使任命や条約締結の権限を否認した。しかし、アイルランドがコモンウェルス離脱を決定したのに対して、インドがその残留を

要望したところに決定的な相違点がある。インドの要望に対して、イギリスなどコモンウェルス諸国が承認して、前述のようなインドにとっての新しいコモンウェルスの象徴を設けた。これはすぐれて政治的解決であったといえよう。

最後に、この宣言のコモンウェルスの歴史における意義について一言しておこう。前述のように、この宣言によって、英帝国時代のイギリス国王への忠誠はコモンウェルス諸国を結合する紐帯ではなくなり、コモンウェルス内に共和国が存在することになり、コモンウェルス内の協力関係も新しい段階に入った。その後にはイギリスの植民地が独立するに際してコモンウェルス構成国となる国が多く、今日コモンウェルス構成国はイギリスのほか四八国にのぼり、共和国ばかりでなく、君主国も含まれている。またコモンウェルスからの離脱は、アイルランドについて、南アフリカ、パキスタンであった。コモンウェルスの性格のこのような変化は、インドとパキスタンの独立とそれに続くインドのコモンウェルス残留によって生まれたものであるから、この二事件はコモンウェルスの歴史においてきわめて重要な意義をもつものである。

1 *Draft Constitution of India, prepared by the Draft Committee of Constituent Assembly of India, April 21, 1948, pp. iv & 1.*

2 アトリイは、この書翰のなかで、アジアの三国の参加によるコモンウェルスの拡大の意義を述べ、コモンウェルスには、民主主義の信念と法の支配といった無形の (intangible) 結びつきがあるが、唯一のリングはイギリス国王への共通の忠誠であり、これなくしては、コモンウェルスは存立しがたいと述べている (R. J. Moore, *Making the New Commonwealth*, pp. 128-9)。

- 3 *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, 2nd Series, Vol. 6, pp. 470-71.
- 4 cf. K. C. Wheare, *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, Oxford, 1960, Chapter 7.
- 5 cf. P. G. Walker, *Commonwealth*, p. 136. *The Times*, 20 October, 1948, S. Gopal, *Jawaharlal Nehru*, Vol. 2, p. 50.
- 6 S. L. Poplai (ed.), *India, 1947-50*, Vol. 2, Bombay, 1959, pp. 65-9.
- 7 R. J. Moore *Making the New Commonwealth*, pp. 121-43.
- 8 *Ibid.*, p. 146.
- 9 A. H. Zaidi and others (ed.), *The Encyclopedia of Indian National Congress*, Vol. 13, New Delhi, 1981, p. 231.
- 10 M. Brecher, Indian's decision to remain in the Commonwealth, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 12, 1974, pp. 62-90, 228-30. 氏はネルーの四八年五月一六・七両日の制憲議会演説を分析して、つぎの七点をインドのコモンウェルス残留の要因としてあげたうえで、本文のように結論した。(1)インドの独立と行動の自由は残留によって制限されない。(2)インドの孤立化は危険であり、国際関係の主流に参加する必要がある。(3)残留によって他の諸国との関係を深めることができる。(4)安定のためこれまでの国際的結合を断つことができない。(5)イギリスと言語、政治制度、教育などの結びつき。(6)アジアでの利益に対する寄与。(7)経済的な利益。
- 11 ジャガナートには、一一月九日に警察軍が進駐し、翌四八年二月二四日の住民投票の結果インドに併合された。藩王国の問題については第七章で述べる。
- 12 カシミール問題については多数の研究文献があり、邦文では落合淳隆『カシミール問題の研究』（敬文堂、一九七七年）の專著がある。
- 13 調停審判所 (Arbitral Tribunal) 廃止の翌日、四八年四月一日、インド側はインダス水系の二水門を閉鎖したため、パキスタン代表はデリーに急行し、両国間の交渉がおこなわれた。四八年五月に至って漸く合意に達したが、その後も両国間で交渉

- が、進められ、この間に協定が締結せられた。 cf. C. Muhammad Ali, *The Emergence of Pakistan*, Lahore, 1973, pp. 316-31.
- A. A. Michel, *The Indus Rivers, A Study of the Effects of Partition*, New Haven, 1967, pp. 195-205.
- 14 cf. B. R. Tomlinson, Indo-British relations in the post-colonial era, the Sterling negotiation, 1947-49, *Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 13, 1985, pp. 142-62.
- 15 中村平治『現代インド史研究』ハ九一九一頁。J. B. Das Gupta, *Indo-Pakistani Relations, 1947-1955*, Amsterdam, 1958, pp. 188-211. C. N. Vakil, *Economic Consequences of Divided India*. Bombay, 1950, pp. 102-18.
- 16 cf. G. W. Choudhary, *Pakistan's Relations with India*, Meerut, 1971, pp. 105-10.
- 17 R. J. Moore, *Making the New Commonwealth*, pp. 71-84.
- 18 *Ibid.*, pp. 87-9. インドローベール問題に對し、インド政府はこの藩王国にイギリス人顧問が活躍したことを不満を抱いた。
- 19 N. Mansergh, *The Commonwealth Experience*, Vol. 2, p. 148.
- 20 J. Nehru, *Independence and After*, pp. 318-24.
- 21 cf. *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 6, pp. 440-41, 444-5.
- 22 cf. R. H. Donaldson, *Soviet Policy toward India, Ideology and Strategy*, Cambridge Mass, 1974, pp. 76-83.
- 23 cf. V. L. Pandit, *The Scope of Happiness*, pp. 235-47.
- 24 S. Gopal, *Jawaharlal Nehru*, Vol. 2, p. 45.
- 25 cf. M. R. Masani, *The Communist Party of India, A Short History*, London, 1954, pp. 87-96, G. O. Overstreet and M. Westmiller, *Communist Party*, Berkeley & Los Angeles, 1959, pp. 253-308.
- 26 G. D. Overstreet and M. Westmiller, *op. cit.*, pp. 292-3.

- 27 J. Nehru, *Independence and After*, pp. 332-6.
- 28 S. L. Poplai (ed.) *India, 1947-50*, Vol. 2, pp. 89-90.
- 29 質文とイロイデ C. N. Vakil, *op. cit.*, pp. 431-75 參照°
- 30 J. R. Moore, *Making the New Commonwealth*, pp. 136-8.
- 31 cf. A. A. Appadorai, *A Substance of Politics*, 11th ed., Delhi, 1975, p. 452. インドの諸大学と政治学の教科書として長く閱讀されてきた本書は、モハンマドハサンの共通の政治理念、法、經濟、文化の項目が列挙されている°
- 32 *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, 2nd Series, Vol. 3, pp. 155-8, 385-6.
- 33 *Ibid.*, Vol. 6, pp. 471-2.
- 34 P. G. Walker, *Commonwealth*, p. 136.
- 35 *Sardar Patel's Correspondences*, Vol. 8, pp. 123-6.
- 36 cf. M. Brecher, *India and World Politics*, Krishna Menon's *Views of World*, Oxford, 1968, pp. 16-33.
- 37 A. Cambell-Johnson, *Mission with Mountbatten*, London, 1951, p. 310.
- 38 J. R. Moore, *op. cit.*, pp. 97-8, etc.
- 39 *Ibid.*, p. 130.
- 40 cf. Hugh Tinker, *Separate and Unequal, India and Indians in the British Commonwealth, 1920-1950*, London, 1976, pp. 369-77. 市民権の問題とイロイデ 第四章第1節を參照する°
- 41 cf. A. I. Singh, Keeping India in Commonwealth, British political and military aims, *Journal of Contemporary History*, Vol. 20, 1985, pp. 469-81. この論文はイギリス側がインドに残留問題について主として軍事面を重視していったことを示している°



42 J. R. Moore, *op. cit.*, pp. 169-70.

43 この間、インドの残留を容易にするため、イギリス側でも、コモンウェルス内にイギリス国王への忠誠を認める構成国とインドのようにそれを認めない構成国との二種の範疇を設ける案が再三にわたって述べられたが、それは後者を補助国 (associate state) とするものであって、コモンウェルスの性格を損うものであるという強い反対によって葬り去られた。cf. P. G. Walker, *Commonwealth*, p. 137.

44 *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 8, pp. 5-8. すべてに、インドに共和主義の伝統がなかったし、イギリス国王をインドの元首とすることは、新憲法のもとでも政治的問題でないであろうと述べられている。ネルーは、アトリーがあまりに“naïve”なことに驚いた。

45 この宣言に関連する当時のイギリス法律家の論文としては、S. A. de Smith, *The London declaration of Commonwealth Prime Ministers*, April 28, 1948, *Modern Law Review*, Vol. 12, 1949, pp. 351-4, R. C. Fitzgerald, *The twilight of dominion status*, *Current Law Problems*, 1949, pp. 202-25. などがある。

46 この第一パラグラフはこのときのコモンウェルスの慣行を記しており、イギリス国王 (Crown) に対する忠誠の義務を負い、国王がその自由な結合の象徴であると書かれている。コモンウェルスの名称は、すべてに *British Commonwealth of Nations* であるが、あとのパラグラフでは *British* の語が除かれている。この削除はインド側の要求を採用したものである。なお、アトリーは、四九年五月、下院での質問に対して、用語の点については意見の相違があったが、人々がもっとも好むと思う表現を認めるのがよいと考えている旨答えている (*Parliamentary Debates, House of Commons*, Vol. 464, cols. 643-4)。

47 ネルーは原案の *security* (安全) を *liberty* に改めさせた。cf. *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 8, p. 12, cf. R. I. Moore, *op. cit.*, p. 191.

48 インドが提出した合意書と声明の草案は *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 8, pp. 10-11. に印刷されている。

49 *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 8, pp. 12-23, S. Gopal, Jawaharlal Nehru, pp. 52-3, R. J. Moore, *op. cit.*, pp. 190-91.

50 *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 8, pp. 15-16, 23.

51 cf. M. Brecher, *India and World Politics*, p. 24.

52 *Sardar Patel's Correspondences*, Vol. 8, pp. 23-24.

53 *Constituent Assembly Debates*, Vol. 8, pp. 2-10, 65-71, J. Nehru, *Independence and After*, pp. 344-61.

54 インド社会党はこれに反対し、コモンウェルス残留によって、インドは英米陣営に加わり、そのため自主外交ができなくなると、ジャヤプラカーシ・ナライン (Jayaprakash Narain) は述べた、インド共産党が反対したのはいうまでもなく、右翼政党のヒンドゥー・マハ・サバーは、アメリカとの強い結合を主張して反対した。コモンウェルス首相会議のインドに関する外国の反響については、K. P. Karunakaran, *India in World Affairs, August 1947-January 1950*, Calcutta, 1952, pp. 40-42. を参照。

なお、この宣言はインド制憲議会で賛否投票をおこなう必要がなかったが、五三年三月、インド議会でコモンウェルス離脱の動議があり、それは二七八対四九で拒けられた。cf. P. G. Warker, *Commonwealth*, p. 139.

パキスタンは、五五年二月五日のコモンウェルス首相会議で、インドと同じくイギリス国王の象徴を定め、翌五六年三月二三日に憲法の発効によりイスラム共和国となった。その前の三月二日、パキスタン制憲議会ではコモンウェルス残留につき起立投票がおこなわれ、四二対二で残留が決定した。 *Pakistani Constituent Assembly Debates*, Vol. 1, p. 3750. cf. C. Mahmud Ali, *The Emergency of Pakistan*, p. 379.

なおまた、インドが憲法制定により共和国となるのにもなって、イギリスでは、領土内でのインドおよびインド人の財産に関する法は従前のとおりとすることを定めた。India (Consequent Provision) Act, 1949. インドでも、共和国憲法発効に

よってコモンウェルス諸国を「外国」としない旨を定めた。Constitution (Declaration as to Foreign States) Order, 1950. イギリスはその五月にアイルランド法 (Ireland Act) を制定して、アイルランドのコモンウェルス離脱を承認し、アイルランド国民を「外国人」(Foreign) とせず、従来とおりの地位を保有することとしたが、北アイルランドあるいはその一部が北アイルランド議会の同意なしに離れることはできないと定め、アイルランドを怒らせた。

56 *Encyclopaedia Britannica* 12th ed., Vol. 6, 1965, p. 173. (per N. Mansergh)

### 3 国際上の権利・義務の継承

自治領に関する問題のつぎに述べておきたいのは、インド・パキスタン両国の国際上の権利・義務の継承の問題である。<sup>(1)</sup>

インド・パキスタンの分離独立について、会議派と連盟は相対立する基本原則をもっていた。ネルーとジンナーがこの基本原則で対立したのは、四七年六月五日、イギリス政府の最終声明の翌々日、総督と二人の会合であり、どのような機関を設けてインド政府の権限や資産などの分割を決定するかについて討議したときである。

ネルーは、インドという実体 (entity) が現在存在しており、インドの特定の一部がこの実体から離れる機会が与えられようとしているが、現在のインド政府は独立後にインド政府が継続していくのであるから、それから離れるパキスタンは別の政府を樹てるべきであると述べた。これに対して、ジンナーは、ネルーの考えがかれの考えと完全に違った前提から出発していると述べ、それはインドからパキスタンから離脱 (secession) するという問題ではなく、インドとパキスタンとの二国が分割 (division) するという問題であるといつて反論した。<sup>(2)</sup> この対立について、同じ

日にマウントバッテンはつぎのように記している。すなわち、ジンナーはインドとパキスタンがあらゆる点において平等であると苦勞して説明した。ネルーは二人のアプローチの基礎のすべてが違っていると指摘し、独立インドがあらゆる点において独立前のインドと同じものを継続するが、これと意見を異にする諸地域が離脱するということはインド政府の仕事や外交政策に邪魔をしてはならないことを意味すると述べた。二人の感情はきわめて張り詰めていたと。<sup>(3)</sup>

この基本原則の対立は会議派の secession (離脱) 論と連盟の division (分割) 論の対立とよぶことができよう。<sup>(4)</sup>それは妥協できない対立として分離独立のほとんどあらゆる点に現われた。会議派が離脱論を強く主張した点は、領土決定の方式、独立前の政府の権限の継承、制憲議会の継続であり、国際上の人格 (international personality) の継承、とりわけ国連における原加盟国の地位の継承の点は、ネルーの離脱論主張の大きなねらいであった。この点でもジンナーは反対であった。独立前のインド政府は分離独立で消滅するのであり、二つの自治領はインドの国際上の人格を継承できず、両国とも国連から加盟の承認を受けねばならない。これがジンナーの論であった。<sup>(5)</sup>

この対立のなかで、イギリス政府は態度を決定せねばならなかった。国際上の権利・義務の継承は、国連や条約の相手国の承認を要する問題であるが、その前にイギリス政府が明確に意見を示しておかねばならなかったからである。

マウントバッテンは、インドがパキスタンより人口も領土も大きく、また外交使節もネルーが選んだ者であるから、ネルーの主張を認める方がジンナーの主張を認めるよりも障害が少ないし、インド自治領が国連での地位を継承することによって、パキスタンの加盟が妨げられることがないであろうと判断した。<sup>(6)</sup>インド相も同じ意見であった。<sup>(7)</sup>

イギリス側は、五月中旬以来の交渉で会議派の要求の方をより多く認めてきた。そのうえ国連での地位の継承はネルーがきわめて熱心に要求していることであるので、それを拒否すれば、分離独立のプランの実施が頓挫する危険性もあると考えられた。<sup>(8)</sup>

そこで、六月一七日、イギリス閣議は、この問題に関するネルーの主張を認めて、インド自治領がインドの国際上の人格を継承するという見解を決定した。<sup>(9)</sup> この見解が国連や諸外国に支障なく承認されるため、インド独立法の条文はそれに応じて制定することにしたのである。

インド独立法案の上程の直前の七月三日、その草案を見せられた会議派指導者たちは、離脱論に立って、独立直前のインドの国際上の人格をインド自治領が継承することを強く主張した。この点はイギリス政府も了解していることであり、この法律で所期の目的を達成できると思われると述べながらも、問題がきわめて重要であるので、インドとパキスタンの独立を別々の法律で定めることを要望した。それが時間的に不可能であれば、一九三五年インド統治法制定後にインドとビルマの統治法を別々の法律を作って定めたように、この法律制定後できる限り速かに二つの法律に分けるべきであると述べた。また、外国との条約や協定に定められた権利・義務については、その性格上インドの領土外で執行される義務を除いて、インド自治領が継承する趣旨の条文を追加すべきことを要求した。<sup>(11)</sup> しかし、イギリス政府はこれらの会議派の要求をインド独立法に採用しなかった。<sup>(12)</sup>

インド独立法では、新自治領の名称はインドとパキスタンであって、連盟側がパキスタンと対象的に呼んでいたところのヒンドゥースタン (Hindustan) ではなく、インド (India) であったことは、会議派の主張にとって有利であった。<sup>(13)</sup> さらに重要なのは領土に関する条文 (第二・四条) の規定の方式であって、英領インドの領土を両自治領に分

割しその帰属する領域を定めるというのではなく、パキスタンの領土となる地域を除いて、英領インドはインド自治領の領土となると定められたことである。この法案の議会審議中に、イギリス政府はインド自治領がインドの国際上の人格を継承する旨の見解を発表する準備をととのえた。<sup>(14)</sup>

国連でのインドの地位の問題は、インド独立法制定後、国連事務局で検討された。これを担当した法務局次長イワン・ケルノ (Ivan Kerno) の結論はつぎのとおりである。

インド独立法のもとで、インド自治領は、パキスタンを構成すると示された領土を除く英領インドの全領土からなる。国際法の視点からいえば、パキスタンは既存の国家の一部が分かれて樹てられる国家であって、アイルランドがイギリスから、ベルギーがオランダから分離したのと同じである。したがって、インド自治領の国際上の地位は変化がなく、インドがすべての条約の権利・義務も、国連における構成国の権利も継承する。自治領となる国制上の変化はインドの国際上の地位を変えるものではないと。この結論は八月一二日に事務総長によって承認された。<sup>(15)</sup>

国連事務局の決定が伝えられると、分離評議会は、インド側とパキスタン側の間で、「あるゆる国際組織の成員権は、かかる成員権に付されている権利・義務とともに、もっぱらインド自治領に移る」ことと、パキスタンが国際組織に加入する手続をとることが合意された。外国との条約や協定の権利・義務については、インドあるいはパキスタンにもっぱら適用されるものは、それぞれの国に移管され、その他のものは両国に継承され、必要な場合、両国の間で割当てることが合意された。<sup>(16)</sup> この合意書は八月一四日に総督法令として公布され、<sup>(17)</sup> 国際上の人格に関する問題は決着した。

パキスタンの国連加盟申請は八月一五日に提出された。国連憲章によれば、加盟は安全保障理事会の勧告にもとづ

き、一般総会の決定によって認められるものであって（第四条）、安全保障理事会の勧告はすべての常任理事国（四国）を含む七国の賛成投票を必要とし（第二十七条第二項）、ついで一般総会で出席投票国の三分の二以上の賛成を得ねばならなかった（第一八条第二項<sup>(18)</sup>）。冷戦たけなわな当時、常任理事国のソ連はしばしば加盟申請に対して拒否権を行使していたが、パキスタンの加盟は、八月一八日の安全保障理事会で全会一致で勧告が決定され、九月三〇日に一般総会で承認された。反対は一国だけであった。<sup>(19)</sup>インドは一般総会でとくに発言を求めて賛成演説をおこなった。条約と協定については、分割評議会の専門委員会が六二七件のリストが作成され、一件一件検討された。前述の合意書にもとづいて、インドが一一、パキスタンが一九一を継承し、残りの四二五は両国によって継承されることになった。<sup>(20)</sup>パキスタンの方が多いのは北西部国境地帯の部族に関する協定が多く含まれているためである。

国際社会におけるインドの地位について非常な関心を抱き、そのため積極的に活躍したのは、他ならぬネルーである。かれは、少年時代のイギリス留学以来、西ヨーロッパ諸国ばかりでなく、ソ連や中国にも旅行して、国際情勢につねに注意を払ってきたことは、よく知られている。会議派指導者のなかで、かれが対外問題について自他ともに認める第一人者であって、四六年九月の中間政府ではみずから外相とコモンウェルス関係相を兼務した。

中間政府時代、ネルーは国連での活動を重視して、インド代表として妹のヴィジャヤラクシュミー・パンディット（Vijaya Lakshmi Pandit）、クリシュナー・メノンを派遣した。インド代表は南アフリカ連邦でのインド人差別をげしく攻撃するなど、植民地解放問題や人種差別撤廃問題で雄弁を振った。<sup>(21)</sup>

また、ネルーは諸外国との外交関係の樹立に努め、アメリカ合衆国、フランス、中国（中華民国）、ソ連との間で大使の交換を取りきめた。インド大使は、アメリカ合衆国には前運輸・郵政大臣のM・アサーフ・アリ（M. Asaf

(22) AI)、中国には外交の専門家 K = P = S = メノン (K. P. S. Menon)<sup>(23)</sup>、ソ連にはヴィジャヤラクシュミー・パンデ  
イット<sup>(24)</sup>がそれぞれ任命され、四七年二月から独立の日までに赴任した。イギリスには八月一日からクリシュナ・メ  
ノンが高等弁務官に任命された。占領下の日本にも代表団が派遣され、代表の B = R = ラウ (Benegal Rau Rao)<sup>(25)</sup>  
は七月中旬に着任した<sup>(26)</sup>。これらの外交使節はいずれもネルーが選任した人たちであって、インド独立後も大使をはじめ  
めとしてそのまま職務を継続し、在外公館の建物もインドが保有することになり、インド在外公館は八月一日以後  
パキスタンの事項を取扱わないことを通知した<sup>(26)</sup>。四六年一月に着任したイギリスの駐インド高等弁務官も、独立直  
前に着任したアメリカ、フランスの駐インド大使もまたそのまま職務を継続した。こうして対外関係ではネルーの努  
力が実を結び、インド自治領は独立前のインドの地位を全面的に継承したのである。

これに対して、パキスタンはインドおよびイギリスとの間に高等弁務官を交換することにし、八月一日以後の対  
外事務をイギリスに依頼した<sup>(27)</sup>。そして独立前に、アメリカ合衆国、中国、イラン、アフガニスタン、エジプト、オー  
ストラリア、カナダに大使館を開設することについて各国と交渉を始めた<sup>(30)</sup>。パキスタンは翌四八年九月に外務省を設  
置し、コモンウェルス諸国をも扱うこととし、独立後四年間に九か国に大使を派遣した<sup>(31)</sup>。

ここで付け加えておきたいことは、四七年三月下旬、三日間にわたってニューデリーで開催されたアジア関係会議  
(Asian Relations Conference) である。この会議は、インド世界問題評議会 (Indian Council of World Affairs)  
が招請人となって、アジアを中心とする二八国、二五〇人を招待して開かれたものである。ネルーは主人役を勤め、  
開会演説で、この会議がアジア諸国の人々が集まった最初の会議であることを強調し、諸国間の友好関係を樹立すべ  
きことを訴えた<sup>(32)</sup>。



ネルーは、戦後のアジア・アフリカ諸国の代弁者として、植民地解放運動を支援し、冷戦のさなかに平和外交を推進した。このことはよく記憶されていることである。この輝かしい外交の基礎となったのは、インドが独立のときに達成した国際社会での地位であるので、インドの国際上の権利・義務は分離独立の問題として軽視できないであろう。

- 1 この問題については、V. P. Menon, *The Transfer of Power in India*, pp. 404-8 に記されている。
- 2 *T. P.*, xi, p. 137.
- 3 *T. P.*, xi, p. 164. これは総督の Personal Report であり、前注は会談の記録であるので、両者の相違点は前注の方を採るのが自然であろう。
- 4 ガンディーも、七月二日、インド独立法案に対して、パキスタンが離脱する国であり、インドという実体が維持される旨が示されていない点を指摘している。Pyarelal, *Mahatma Gandhi, The Last Phase*, Vol. 2, p. 298.
- 5 分離評議会専門委員会の国際上の人格の継承に関する検討でも、インド側とパキスタン側の委員の間で、同じく離脱論と分離論の対立した主張が交わされた。*Partition Proceedings*, Vol. 3, pp. 206-7.
- 6 *T. P.*, xi, pp. 119-20. (六月九日)
- 7 *T. P.*, xi, pp. 345-8. (六月一三日)
- 8 *T. P.*, xi, pp. 394-5. (六月一四日) なお、六月一二日の総督やパテルとの協議で、リヤカットは国連での地位継承の問題に深入りせず、インド政府の資産の分割に大きな関心を示したという。*T. P.*, xi, p. 288. 連盟側はパキスタン建国にあたって国内問題の解決に全精力を集中し、ネルーのもとでおこなわれた外交については、二次的に考えざるを得なかったので、この問題で分離論の主張を強行する勢はなかった。

- 9 *T. P.* xi. pp. 480-81.
- 10 一九三五年八月二日にインド統治法が制定されたあと、懸案のビルマのインドからの分離が決定し、一二月二〇日にインド統治法(三二一条、一〇付則)とビルマ統治法(一五九条、六付則)とに分けて制定され直された。
- 11 *T. P.* xi. pp. 853-4.
- 12 *T. P.* xi p. 907.
- 13 *Parliamentary Debates, House of Commons*, Vol. 437, Col. 2448.
- 14 *T. P.* xi. pp. 933-4, 957. この政府見解は発表されなかった。*T. P.* xii. pp. 478-9.
- 15 *T. P.* xii. pp. 685-6.
- 16 *Partition Proceedings*, Vol. 4, pp. 420-23, 429-30.
- 17 *Indian Independence (International Arrangement) Order*, 1947.
- 18 横田喜三郎『国際聯合の研究』一九四七年、銀座出版社、七七—八頁。皆川洸「国際連合加入の問題」、*国際法外交雑誌*、五五—二・三・四合併号、一九五六年。
- 19 cf. S. M. Burke, *Pakistani Foreign Policy, An Historical Analysis*, p. 73. アフガニスタンは北西辺境州をパキスタンの領土と認めたことと述べて反対したが、一〇月二〇日、この州の問題を両国間で協議する旨を述べて、反対を撤回した。
- 20 *Partition Proceedings*, Vol. 1, Appendix 2, pp. 310-42, Vol. 3, pp. 217-86. cf. D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol. 2, Oxford, 1967, pp. 127-9. 田畑茂二郎「国家の独立と条約の承継——その序説——」、*国際法外交雑誌*、六七—六、一九六九年、二四—六頁。なお、分離独立時にインドは五一の国際組織に加盟した。
- 21 cf. V. L. Pandit, *The Scope of Happiness*, pp. 208-24, B. N. Berks and M. S. Bedi, *The Diplomacy of India, Foreign*

*Policy in the United Nations*, Stanford, 1958.

- 22 アメリカ政府は、四六年一月三日にアメリカとインドとの間に大使を交換すると声明し、四七年二月にアサーフ・アリが駐米大使として任命された。アメリカの駐印大使 H. F. グレイ (Henry F. Gray) は七月に着任した。cf. L. K. Rosinger, *India and the United States, Political and Economic Relations*, New York, 1950, p. 31. など。ヘンリー・ハットマンの七月一日の Personal Report によれば、総督は七月四日にアメリカ大使の歓迎晩餐会を開き、同じく七月一日にフランス大使、一月一日に中国大使、一月七日にソ連大使の歓迎晩餐会を開く予定であると記されている。T. P. xii: p. 98.
- 23 cf. K. P. S. Menon, *Many World, An Autobiography*, Oxford, 1955, pp. 228-30, cited in *Select Documents on Indian's Foreign Policy and Relations, 1947-1972*, edited by A. Appadorai, Vol. 2, Delhi, 1985, pp. 755-7. 中村平治「中印関係の諸段階とその課題」(入江啓四郎・安藤正士編『現代中国の国際関係』、日本国際問題研究所、一九五七年、三七九頁)。

24 パンディット夫人の駐ソ大使派遣に対してリヤカット・ハーンの反対があったが、ネルーが強い態度で決定した。T. P. xi: p. 303.

25 朝日新聞、四七年七月一日。ラウは四八年八月に第二代駐米大使に転任した。

26 T. P. xii: p. 687. n. 2.

27 *Partition Proceedings*, Vol. 3, p. 204.

28 イギリスの駐パキスタン初代高等弁務官として L. Graftey-Smith が赴任した。

29 T. P. xii: pp. 686-7. (八月二日「パキスタン暫定政府のイギリス外務省宛電報」)

30 T. P. xii: p. 572.

31 P. G. Walker, *The Commonwealth*, pp. 247f.

32

J. Nehru, *Independence and After*, pp. 295-301. この会議については、奥野保男「アジア関係会議について——非同盟運動の源流に関する一考察——」、大東文化大学東洋研究、七〇、一九八四年。中村平治・桐山昇編『アジア一九四五年「大東亜共栄圏」潰滅のとき』、青木書店、一九八五年、一六〇—一七四頁（内藤雅雄氏執筆）参照。