

一九四七年インド独立法の研究(一)

山崎 利男

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

一 はじめに

インドとパキスタンは、一九四七年八月一五日、コモンウェルズ(英連邦)のなかの自治領(Dominion)として分
一九四七年インド独立法の研究(一)

離独立し、二〇〇年にわたるイギリスの植民地支配は終りを告げた⁽¹⁾。これは南アジアの歴史にとってきわめて重要な事件である。この分離独立を定めた法律は、イギリス議会在が制定したインド独立法である。それでは、法の上からいって、分離独立はどのような内容をもっていたか、その個々の点はどのように決定されたか、それらはそれぞれどのような意義をもっているか。これらの問題を考察して、インド・パキスタン分離独立の歴史的な性格を再検討するのが、本稿の課題である。

この独立は、インドの人びとが長年にわたって植民地解放のために根強く闘い、ガンディーが説いた非暴力抵抗 (Satyagraha) という独特な運動を展開して、ついにイギリスをして最大の植民地インドから手を引かしたものであって、武力をもって達成したものではない。

いっぽう、イギリスは第二次大戦によって甚大な痛手を受けて、軍事的にも行政的にもインド支配を持続していく力を失ない、独立を叫ぶインド民衆を抑えることが不可能となった。経済的にも、戦時にインドからの債務が累積して巨額にのぼった。そのうえ、戦後の国際関係はイギリスのインド支配の持続を許さない状況を生み出していた。

このような情勢のなかで、イギリスはインドから撤退することを決意せざるをえなかった。しかし、インド国民会議派と全インドヒムスリム連盟の間の深刻な対立のため、イギリス政府は、インドにおけるどのような権限を、だれに、いつ、どのようにに移譲するかという問題にぶつかった。これは「Transfer of Power」(権力移譲)の問題といわれる⁽²⁾。

この解決は非常にむずかしいものであった。四五年七月、戦時連立内閣を率いて戦い抜いたチャーチルを首班とする保守党にかわって、アトリーの労働党が政権を握ると、インド問題に積極的に取り組み始めた。インドの「権力移

州議会選挙の結果 (1946)

州	全議席	ムスリム 分離議席	会議派	ナシヨ ナリス ムスリ ム	ムスリ ム連盟	共産党	その他
アッサム	108	34	58	3	31	—	16(9)
ベンガル	250	119	86	—	113	3	48(25)
ビハール	152	39	98	—	34	—	20
ボンベイ	175	30	125	—	30	2	18
中央州	112	14	92	—	13	—	7
マドラス	215	29	165	—	29	2	19
北西辺境州	50	36	30	2	17	—	1
オリッサ	60	4	47	—	4	1	8〔 4〕
パンジャブ	175	86	51	—	73	—	51
スィンド	60	34	18	4	27	—	11(3)
連合州	228	66	153	7	54	—	14
計	1,585	491	923	16	425	8	213

Indian Annual Register, 1946 Vol. 1, pp. 206—10 による。その他の欄の()内はヨーロッパ人議員数, []内は「後進コミュニティ」からの任命議員数。

議」のための最初のステップとして、四五年一二月の中央議会選挙について、翌四六年二月に州議会選挙がおこなわれた。⁽³⁾その結果、上表のように、会議派は一般議席の圧倒的多数を獲得し、八州で単独で政権の座に就いた。これに対して、連盟はムスリム分離議席の八六・五パーセントを占め、名実ともにムスリムを代表する政党となり、「権力移譲」交渉で会議派と並ぶ発言力をもつことになった。

連盟の躍進はパキスタン運動の成果である。連盟は、四〇年三月のラホール決議以来、ムスリムとヒンドゥーが文化も歴史も相異なる民族であつて、ムスリムもみずから統治する権利をもつと主張し、ムスリムの国家パキスタンの建設を目標に掲げて、ムスリム大衆を連盟の旗のもとに結集する運動を展開した。その間に、パキスタンは、ムスリム多数地域を中心として、西北部のパンジャブ、北西辺境州、スィンド、バルチスタン、および東北部のベンガル、アッサムから構成されることを明らかにした。

連盟の二民族・二国家論に対して、統一インドの独立を主

張する會議派は、インドが地理的にも歴史的・文化的にも一体をなしていることを強調して、いかなる部分の分離にも強く反対した。インドの異なった宗教徒間の対立（コミューナル対立）については、イギリスの「分割して統治する」という政策によって生まれたものであって、インドの独立が達成すれば、それは消滅すると説いた。

州議會選舉直後の四六年三月、イギリス政府は内閣使節団をインドに派遣して、「権力移譲」についてインドの政治指導者たちと協議せしめた。五月一六日に発表された声明は、統一インドの独立を目指した「権力移譲」プランであつて、パキスタン分離の要求を否定したかわりに、連邦の権限を外交、防衛、コムニケーションに限定して、州に大幅な権限を与え、ムスリム多数地域の州を中心に西北部と東北部にセクションをつくつて、ムスリムが自治を享有できるというものであつた。その準備としてただちにインド人自身の制憲議會と中間政府を設けることを提案した。これは内閣使節団プランといわれる。

中間政府は四六年九月二日にネルーを首班として発足し、制憲議會は、州議會から議員を選出したのち、一二月九日に開会した。連盟は制憲議會への参加を拒否し、翌四七年一月末には、會議派が内閣使節団プランの原則を破つたと非難して、プランの破産を宣言した。また連盟は四六年一〇月に遅れて中間政府に關係を参加させたが、主張の根本的相違から會議派と連盟が衝突したため、政府の運営がうまくいけなくなつた。

ガンデーはインド人自身の間で「権力移譲」問題を解決すべきことを説いたが、會議派と連盟の主張の相違は融和しがたいものであつて、両党の直接交渉はおこなわれなかつた。このため、イギリス政府は、「権力移譲」の一方の当事者であり、追われる立場にありながら、インド側との交渉でイニシアティブを握つて、會議派と連盟の間の調整に努め、裁定を下だす役割を果たすことができた。

この交渉の最終段階は、四七年三月二四日、マウントバッテンが最後のインド総督に就任した以後である。総督は積極的にインドの多数の人びとと会って、「権力移譲」問題を協議し、その構想が固まると、会議派と連盟の指導者との交渉に精力を集中した。その結果、六月三日にイギリス政府の最終声明（いわゆるマウントバッテン裁定）が発表され、会議派と連盟はそれぞれ正規の機関でこれを承諾し、スイク教徒の代表も賛成した。これによって分離独立の大綱が決定した。

この声明では、分離独立に関してイギリス議会の法律によって定めることが提案された。その法律は七月一八日に制定されたインド独立法（The Indian Independence Act, 1947）（10 & 11 Geo. 6 c. 30）であり、イギリスのインド統治の終結、およびインドとパキスタンの二つの独立の自治領の創設を定めたものである。その第九条では、分離独立の実現に必要な事項を法令で制定する権限がインド総督に与えられた。総督はこれにもとづいて八月一四日まで二二三の法令を發布した。そのなかにはインドとパキスタンの暫定憲法（一九三五年インド統治法を修正した法律）が含まれるが、多くの法令は、総督が主宰し、会議派と連盟の代表によって構成された分離評議会（Partition Council）で同意されたものである。このように法律上の準備を完了して、八月一五日にインドとパキスタン両国は待望の独立の日を迎えた。

インド独立法など、分離独立に関する諸文書に記された内容は、イギリス側でも会議派や連盟の側でも真剣に論議されたものであり、直接に交渉にあたった指導者たちがそれらの一語一語を慎重に検討したことは改めていうまでもない。インド独立法は、イギリス政府、会議派、連盟の三者が最終的に合意に達したことの集約的表現である。それはまた「権力移譲」をめぐる政治的情勢の決算であって、イギリスの政治と絡み合いながら、インド内の諸勢力の力

関係によつて決定されたものである。

つぎに、本論文の考察にあたつて利用した分離独立に関する資料について述べておきたい。

最初にあげるべきは、イギリス側で保管している「権力移譲」に関するおびただしい量の文書はかなり程度網羅的に選んで日付順に編集して刊行したものである。それは“*The Transfer of Power: The Constitutional Problem between Britain and India, 1942-1947*” (HMSO, 1970-83) と題され、全一二巻のうち最後の三巻がマウントバッテン総督時期を扱っている。⁽⁴⁾ この三巻は本文が合せて二八一〇頁で、一六一三文書が収録され、編者マンサー (Nicholas Mansergh)・ムーア (Penderel Moon) 両氏の序論、⁽⁵⁾ 各文書の要点を記した詳細な目次などが付されている。ここに収められた資料は、マウントバッテン総督の報告、⁽⁶⁾ 総督のスタッフ会議やインドの政治指導者との会見の記録、総督と知事やインドの政治指導者の間の書翰、総督とインド相の往復文書、イギリス内閣の記録などである。これによつて、分離独立までのイギリス側の動きが細かくわかるばかりでなく、インド側の情勢も知ることができる。現代史の問題でこれほど豊富に政府保管文書が公開されているものはあまりないであらう。

マウントバッテン総督の側近者は、それぞれ所持した記録にもとづいて著書を著わした。報道官キャンプハル＝ジョンソン (A. Campbell-Johnson) の書は日記体の克明な記録であり、⁽⁷⁾ 憲制改革顧問 V・P・メノン (V. P. Menon) の書は、⁽⁸⁾ 著者がパテールに近い有能な官吏で、分離独立のプラン作成に重要な役割を果たした人であるため、藩王国合併に関する姉妹書⁽⁹⁾とともに、よく利用されたものである。首席スタッフのイズメイ (H. L. Ismay) も自叙伝の一章で⁽¹⁰⁾ 当時の追憶を述べている。

マウントバッテンが文書を丹念に保存整理していたことはよく知られており、その重要なものは前述の“*The Trans-*

fer of Power”のなかに収録されている。それらを利用して、かれを中心として分離独立に至る経過について記述した書のなかでは、ホドスン(H. V. Hodson)の書がすぐれており、最近のジエグラー(P. Ziegler)の『マウントバッテン伝』もこの問題を詳しく扱っている。⁽¹²⁾

インド側でも、会議派の指導者のガンディー、ネルー、パテルの著作集・書翰集がつぎつぎに刊行されており、またムスリムの指導者アーザード(A. K. Azad)の回想録⁽¹⁶⁾も興味深いものである。連盟側では、ジンナーとリヤカットの演説・著作集が刊行されているが、公刊された資料が少ないといわざるをえない。⁽¹⁹⁾

これらの資料を使って分離独立に至る歴史を研究した最近の著書は、労働党のインド政策に視点を据えたムアー(R. J. Moore)氏の研究と、連盟を強力に指導してパキスタン建国を達成したジンナーの役割を考察したジャラル(Ayesha Jalal)氏の研究である。⁽²¹⁾両者には法の問題が軽視されたわけではないが、十分に扱われていない。そのほかでも、わたくしの知るかぎり、法の問題を全般にわたって集中的に考察した論文は見られない。

インド・パキスタン分離独立は国制史 (constitutional history) にとって非常に重要な問題である。前述のイギリス側の文書集“The Transfer of Power”の副題もその重要性を示している。この文書集の完結を機会として、インドとパキスタンの独立後四〇年近い歴史を考えながら、この問題を学問的に研究することは意義あることであろう。

「インド独立法の研究」と題した本論文は、インド法制史研究の一編である。この構想を述べると、第二章で、本編の序説として、(1)会議派がパキスタン分離を認めるに至った事情、(2)六月三日のイギリス政府声明の作成経過、(3)インド独立法の内容について述べる。そのあと、インド・パキスタンの領土の決定、自治領としての独立、国際上の権利・義務の継承、立法・行政・司法の変化、憲法の制定、藩王国について、章節を分けて、分離独立における法

の問題の意義、その決定に至る経過、決定の論理を考察する。これらの問題については、四七年三月二四日から八月一四日までのマウントバッテン総督の時期を考察の対象とし、必要に応じてその前後の時期にわたって述べることにしたい。本論文はもとより分離独立の歴史を全面的に研究することを意図したものではなく、コミユナル対立・暴動、避難民、諸州や諸政党の運動、経済や軍事の問題については、別個に研究すべきであると考えている。

〔謝辞〕 わたくしがインド・パキスタン分離独立の研究に着手したのは、一九七五年、東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所共同研究プロジェクト「インド・パキスタン分離独立の史的的研究」(代表者 中村平治氏)に参加したときである。この共同研究は四年間おこなわれ、七五―七七年度には文部省科学研究費の交付を受けた。わたくしは分離独立の法制史の側面を分担し、七七年にその報告の草稿が作られた。しかし、学力の不足に加えて、本文に記したイギリス側の文書集“*The Transfer of Power*”の刊行が進んでいたので、草稿の完成は延ばさざるを得なかった。本論文は、その後に発表された資料と研究文献をできるかぎり調べて、新しく書いたものである。当初の草稿と比べると、論文の構成は基本的に変っていないが、所論の細部は大きく改まっており、分量もはるかに増大している。

インド独立法はイギリスのインド統治法史の最後の法律である。その研究の必要を感じていたが、前述のプロジェクトに参加しなかったならば、このような形で本論文を書くことがなかったかも知れない。中村平治氏をはじめ共同研究のメンバーの諸氏に感謝の意を表する次第である。

1 分離独立については、邦文では、桑島昭「インド・パキスタン分離独立の前提」(中村平治編『インド現代史の展望』、青木書店、一九七二年、四五―九七頁)がまとまった論述をしている。この論文でやや不十分に扱われている連盟のパキスタン運動については、加賀谷寛・浜口恒夫『南アジア現代史Ⅱ』、山川出版社、一九七七年、一三六―七〇頁に述べられてい

る。中村平治「インド独立とその政治過程——ネルー・パテル体制の考察——」(東洋文化研究所紀要、二五、一九六一年、三五五—四一五頁)は、本稿で扱う問題の多くについて述べた最初の論文であり、それは増補されて、『現代インド政治史研究』(東京大学出版会、一九八一年)に収められている。

英文文献にこうして、C. H. Philips and M. D. Wainwright (ed.), *The Partition of India, Policies and Perspectives, 1935-1947* (London, 1970) の巻末に著書に限って列挙されているが、また A. K. Majumdar, *Writings on the Transfer of Power, 1945-47 (Essays in Modern Indian History)*, edited by B. R. Nanda, New Delhi, 1980, pp. 182-223 に紹介されている。

2 この言葉はイギリス側から使われ始めたと思われるが、インド側でも使われた。今日でも、後述のイギリス政府刊行の資料集の標題をはじめとしてよく使われている。また、ビルマ、セイロンなどのイギリス植民地の独立の場合にも用いられている。

3 州議会選挙は一九三五年インド統治法にもとづいて実施された。この法律の連邦議会に関する条文は、所定数の藩王国の連邦加入が得られなかったので、大戦開始後の三九年九月に発効の延期が宣言され、このため、中央議会選挙は一九一九年インド統治法によっておこなわれた。一九年と三五年の統治法はともに制限選挙を定めていたが、三五年の方が有権者の資格を広げてその数を増加させた。この点から、州議会選挙の方がよく民意を反映していると考え、後述の制憲議会議員は州議会の政党別議員数に比例して選出された。なお、この州議会選挙の有権者は二〇歳以上の人口の二八・五パーセントであったといわれる。cf. Granville Austin, *The Indian Constitution, Cornerstone of a Nation*, Oxford, 1966, p. 10.

4 第一〇～一二巻は“The Mountbatten Viceroyalty”を題する。第一〇巻は“Formulation of a Plan, 22 March-30 May 1947” 第一一卷は“Announcement and Reception of 3 June Plan, 31 May-7 July 1947” 第二二巻は“Princes, Partition and Indendence, 8 July-15 August 1947” という題がそれぞれ加えられている。以下本書を T. P. と略称する。

5 マンサー氏はコモンウェルズ史の権威といわれるケンブリッジ大学名誉教授で、分離独立についても多くの論述がある。

かれの定評ある概論“*The Commonwealth Experience*” (2nd ed., 2 Vols., London, 1982) (初版 一九六九年) の第二巻第四章は、分離独立に関するイギリス人の代表的な論である。マーン氏はインド高等文官 (Indian Civil Service) であつた人で、四四年退職後、バハールワール (Bahawalpur) 藩王国顧問を勤めた。著書には、分離独立の前後の状況を記した“*Divide and Quit*” (London, 1961) があり、またウェーヴヘル総督の日記の編集者としても知られている。

- 6 ヲウントマンチンの Viceroy's Personal Report は、四月二日から八月一六日まで一七回にわたつて毎週、「権力移譲」交渉、各州の動向など、インドの出来事に感想を交えて綴つてロンドンに送つた興味深い記録である。これは、国王、首相、インド相、内閣使節団に加わつたクリンプス、アレクサンダーが読み、五月以降はインド・ヒルマ委員会の閣僚全員が読んだ。なす、Louis Mountbatten, *Time Only to Look Forward* (London, 1949) には、かれの総督在任中と帰国直後の演説が収められてゐる。L. Collins and D. Lapierre, *Mountbatten and the Partition of India, March 22-August 15, 1947, Vol. 1, New Delhi*, pp. 5-83 など、ヤー三年にわたつた総督のインタビューが収録されてゐる。

- 7 A. Campbell-Johnson, *Mission with Mountbatten*, London, 1951.
- 8 V. P. Menon, *The Transfer of Power in India*, Calcutta, 1957.
- 9 V. P. Menon, *The Story of the Integration of Indian States*, Calcutta, 1956.
- 10 *The Memoirs of General Lord Ismay*, London, 1960, pp. 409-46.
- 11 H. V. Hodson, *The Great Divide, Britain-India-Pakistan*, London, 1969. このほか、L. Collins and D. Lapierre, *Freedom at Midnight*, New York, 1975 (杉田利英訳『今夜、自由を』二巻、早川書店、一九七〇年)、M. N. Das, *Partition and Independence of India, Inside Story of Mountbatten Days*, New Delhi, 1982 など。
- 12 P. Ziegler, *Mountbatten, the Official Bibliography*, London, 1985, pp. 349-479.
- 13 ガンディーの著作集“*The Collected Works of Mahatma Gandhi*” (Delhi, 1958-84) は全九〇巻が完結し、そのうち四七年

三〇八月の時期は第八七―八九巻に収められている。伝記としては、数多くの書があり、D. G. Tendulkar, *Mahatma, Life of Mahandas Karamchand Gandhi* (8 Vols., Delhi, 1960-63), Pyarelal, *Mahatma Gandhi, The Last Phase* (2 Vols., Ahmedabad, 1956-58) などがある。

- 14 ネルの著作集 “*Selected Works of Jawaharlal Nehru*” (New Delhi, 1972-) は、第一期一五巻があり、四六年九月二日の中間政府成立から始まる第二期が目下刊行中である。伝記には M. Brecher, *Nehru, a Political Biography*, Oxford, 1959, B. N. Pandey, *Nehru*, London, 1976, S. Gopal, *Jawaharlal Nehru, a Bibliography*, 3 Vols., Delhi, 1975-83 などがある。

- 15 バテルの書翰集は、*Sardar Patel's Correspondence, 1945-50* (edited by Durga Das, 10 Vols., Ahmedabad, 1971-74) と *Sardar's Letters—Mostly Unknown* (edited by G. M. Nandurkar, 2 Vols., Ahmedabad, 1977-78) の二種がある。伝記には D. V. Tahmankar, *Sardar Patel*, London, 1970 などがある。またその書が刊行を待つうちに、あると思われる。

- 16 A. K. Azad, *India Wins Freedom*, Calcutta, 1959.

- 17 ジンナーの著作集には、*Selected Speeches and Writings of Mr. Jinnah* (edited by Jamil-din Ahmed, 2 Vols., Lahore, 1960-64) などがあるが、いずれも四六―四七年の資料集としては貧弱である。伝記は H. Bolitho, *Jinnah, Creator of Pakistan* (London, 1954) と加えて、S. Wolpert, *Jinnah of Pakistan* (New York, 1984) が刊行された。

- 18 リヤカットの著作集として、*Speeches and Statements of Quaid-i-Millat Liaqat Ali Khan (1941-51)* (Lahore, 1967) がある。

- 19 分離独立に関する資料の選集としては、中村平治編『インド・パキスタン分離独立の史的研究 資料集Ⅰ・Ⅱ』（東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所、一九七六―七七）は、第一冊が政府の声明・政党の決議などの文書、第二冊が新聞・雑誌の記事と論説から主要なものを選んで編集した有用なものである。M. Gwyer and A. Appadorai (ed.), *Speeches*

Documents on the Indian Constitution, 1921-47 (2 Vols., Oxford, 1957) は、第一次大戦後から独立に至るまでのインド統治をめぐる重要な資料を選択して編集したすべれた書である。

20 R. J. Moore, *Escape from Empire, The Alee Government and the Indian Problem*, Oxford, 1983.

21 Ayesha Jalal, *The Sole Spokesman, Jinnah, the Muslim League and the Demand for Pakistan*, Cambridge, 1985.

二 インド独立法の制定経過

1 会議派のパキスタン分離承認

四七年五月一日、会議派運営委員会は、連盟が要求するパキスタン分離をやむをえないこととして認めて、ネルーがその旨を総督に通知した。そのなかで、会議派はインド統一の理念に熱心に執着してきたが、「対立と強制を避けるため」、一定の地域に関して住民の自決にもとづいて分離することを認める用意があると述べ、そのときベンガル州とパンジャブ州をそれぞれ分割すべきことを要求した。⁽¹⁾ 会議派が分離を認めた論理は、つぎのようにまとめることができる。

(1) コミュナル暴動はパンジャブなど各地でおこり、激しくなるばかりである。暴力をいましめる警告は、ジンナーとガンディーの共同声明⁽²⁾さえも、効を奏せず、治安を維持できない情勢を生み出している。これを解決する道はパキスタン分離以外には当面見出しがたい。

(2) 会議派は、ただちに中間政府を実質的な意味で自治領の政府とすることを要求したが、連盟がこれに反対し、イギリス政府が承認しない。そうすると、インド独立の早期実現のためには、パキスタン分離を認めるほか、連盟の同意を得ることができない。

(3) 四六年一〇月以来、中間政府の關係に連盟側のメンバーを加えた経験から、連盟と一緒に行政・立法をおこなえば、つねにわずらわしい紛争が生まれ、会議派が意図するインド変革は実現しがたい。

(4) この実現のためには、パキスタン分離を認めて、連邦 (Union) の政府と議会が行政と立法の強大な権限をもつ国家をつくるべきである。この「強力な中央」(strong Central)は会議派がもとめ意図したことである。

(5) パキスタンは、独立しても、経済・軍事の点から国家を維持できなくなつて、数年のうちにインドに復帰するであろう。したがって、インドの真の統一をめざして、当面パキスタンを分離するのが得策である。これが「統一のための分離」(divide in order to unite)といわれた論理である。⁽³⁾

四六年八月一六日の連盟側の「直接行動の日」以来激化したコミューナル暴動は、会議派にもイギリス政府にもパキスタン分離の不可避なことを認めさせたばかりでなく、「権力移譲」を内閣使節団の時期に予想されていたよりはるかに早い日に実現させることになった。このことはよく知られているので、本節では、制憲議会と中間政府の問題を中心として、会議派と連盟の対立について簡単に述べることにしよう。

制憲議会 (Constituent Assembly) は、⁽⁴⁾いうまでもなく憲法制定を目的とする議会であつて、会議派はその開設を長年にわたつて要求してきた。内閣使節団のプランに示されたインド独立の道は、インド人自身の制憲議会を設け、そこで憲法を制定したあとに、インド制憲議会に責任をもつ政府とイギリス政府との間で「権力移譲」に関する条約

を結ぶことであつた。⁽⁵⁾これは、四二年三月三〇日、クリップス使節団がインドの政治指導者たちに対し、戦後の独立を約束して戦争協力を求めたときに提案されたことである。⁽⁶⁾また四八年一月四日に独立したビルマ共和国は、このプランと同じ道を歩み、制憲議会による憲法制定後にイギリス政府と「権力移譲」の条約を締結した。⁽⁷⁾

したがって、内閣使節団プランの目的は制憲議会の創設と憲法制定の手続を示すことであつた。⁽⁸⁾プランによれば、インドの統治機構は三層からなる。最上層の連邦 (Union) は英領インドと藩王国をもつて構成し、その行政府と立法府は、外交、防衛、コムニケーション (交通・通信) の三項と、それに必要な財政に関する権限をもつ。⁽⁹⁾これらの事項以外の権限は残余権 (residuary powers) を含めて州 (Province) に属する。一一の州は(A)ヒンドゥー多数地域の六州、(B)パンジャブ州、北西辺境州、スィンド州、(C)ベンガル州とアッサム州の三つのセクションに分けられる。州は自由にグループをつくり、そこに州の権限を移譲して、共通の憲法を定める。その憲法制定後の新しい州議会の決定によつて、州はグループから離脱できる。⁽¹⁰⁾

このプランは会議派と連盟の主張を折衷したものであり、全体として論理の不明確な点があつた。そのため、発表直後から、両党はそれぞれの主張に沿つてプランを解釈し、その相違は容易に調整できないものであつた。

ジンナーはプランに対する連盟の正式の態度の表明を急いだ。六月六日の連盟評議会は、パキスタン分離が否認されたけれども、パキスタンの領土として主張していた五州が(B)・(C)のセクションに参加することが強制的であつて、それがパキスタン建国の基礎となるとして、プランの受諾を決議した。⁽¹¹⁾会議派も六月二五日に受諾したが、州には自由なグループ参加が認められていたので(第一五項)、セクション参加を強制的なものではないと解釈して、州がはじめからセクションの憲法制定に参加しないことも可能であると主張した。⁽¹²⁾それと同時に、インド制憲議会は至高の権

限をもつものであるから、憲法制定や議会の運営規則制定でイギリス側の干渉を許さないと述べた。⁽¹³⁾

このように両者はプランを受諾したが、連盟はパキスタン分離を最終的な目的とし、会議派は強い権力をもつ中央政府を意図していた。

七月二十九日、連盟は、会議派の主張がプランの原則から逸脱し、事実上これを否定していること、また総督が後述の中間政府問題で背信したことを理由として、プラン受諾決議を撤回した。それと同時に、八月一日を「直接行動の日」と定めて、会議派とイギリス政府に対する抗議行動をムスリム大衆に訴えた。⁽¹⁴⁾八月一日、カルカッタで大暴動がおこり、コミューナル対立と相互の不信感が強まると、プランによる「権力移譲」の道は険しいものとなった。⁽¹⁵⁾

ところで、内閣使節団プランでは、制憲議会の議席は、人口一〇〇万につき一人を原則として、一一州に二九六、⁽¹⁶⁾藩王国に九三が割当てられた。各州では、ムスリム、シーク教徒、一般（前述の二宗教徒以外のヒンドゥーを中心とする議席）の三種の議席数が定められた。⁽¹⁶⁾これにもとづいて、七月に州議会が各政党の議員数に比例して議員を決定した。会議派が選んだ議員は二〇八名で、州選出の全議員の七八パーセントを占めたから、⁽¹⁷⁾会議派は制憲議会の運営を左右することができた。

会議派の強い要求によって、一月九日、制憲議会が開会されると、一三日にはネルーからインド憲法の基本原理である目標決議（Objectives Resolution）が提案され、翌四七年一月二二日にこれが採択された。⁽¹⁸⁾ついで委員会に分かれて、連邦と州との関係、基本権、マイノリティ（少数民）などの問題の基本原則の作成に取りかかった。

連盟の内閣使節団プラン否認後も、総督と会議派は連盟に対し、否認決議を取消し制憲議会へ参加するよう要請した。しかし、制憲議会開設に先立つ四六年十一月一七日、連盟は会議派がプランの原則を破っていると非難して、制

憲議會開会の延期を総督に要求し、ついで二一日に、連盟の議員が制憲議會に参加しないことを声明した。⁽¹⁹⁾

この坐礁のため、一二月月上旬、イギリス政府は會議派・連盟・スイク教徒代表をロンドンに招いて會議を開いた。ここでも會議派と連盟の対立を解消することは不可能であつて、政府は六日に声明を發表して、會議派と連盟の争点については、州のセクション参加は強制的であり、セクション憲法は過半数の賛成で決定するという連盟側の主張を支持したが、この声明によつて連盟の態度を変えさせることができなかった。

そのあと、制憲議會が目標決議を採択すると、四七年一月三一日、連盟運営委員會は内閣使節団プランが失敗に帰したと宣言し、制憲議會の召集・開会は不法で無効であり、議會を解消すべきであると決議した。⁽²²⁾ こうして連盟が制憲議會に参加する望みは全くなくなつた。

ここに追け加えておきたい点は、制憲議會が制定する憲法については、それに同意しない地域に対して強制的に適用させることがないという原則である。この原則は四二年三月のクリップス提案のときにマイノリティ保護のため提案され、⁽²³⁾ その後もイギリス側が説いてきたものであるが、連盟の制憲議會不参加の決定によつて、これは大きな意味をもつてきた。前述の一二月六日のイギリス政府声明のなかでも、この原則は改めて確認された。⁽²⁴⁾ 會議派は政府声明を承認して、四七年三月八日の運営委員會の決議でこの原則を認める態度を明らかにした。⁽²⁵⁾

この原則によつて、制憲議會が制定する憲法がムスリム多数地域に適用されないことは明らかとなつた。そうすれば、これらの地域と連邦の關係について、會議派と連盟との間で多難な交渉が予想されたし、交渉の間にパキスタン分離の道が開かれる可能性が大きかつた。

第二の問題の中間政府 (Interim Government) は、制憲議會の開設に先立つて、四六年九月二日、ネルーを首班と

して、一二名のインド人閣僚をもって樹立された⁽²⁶⁾。中間政府は法の上で一九三五年インド統治法の枠内におかれ、閣僚は総督参事会のメンバーであった。会議派はイギリス政府に対して中間政府が自治領の内閣と同じ権限をもつことを要求し、それが認められなかったが、中間政府には内政、軍事、外交の日常の職務に関して可能な限りの自由が約束された⁽²⁸⁾。

連盟は、中間政府の樹立にあたって、会議派と同人数の閣僚のポストを要求し、そのうえ、会議派がカースト・ヒンドゥー「不可触民」以外のヒンドゥーを、連盟がムスリムを代表するという年来の主張から、会議派がムスリムを閣僚として推薦することに反対した⁽²⁹⁾。閣僚のポストの割当について、はじめウエーヴェル総督はジンナーに、会議派五名、連盟五名、スィク教徒一名、キリスト教徒一名と提案したといわれる。ジンナーはこの旨を六月六日の連盟評議会で報告して、内閣使節団プランの受諾決議を得ることができたと述べ、その後総督が会議派に連盟より一つ多いポストを与えると提案したのは重大な背信行為であると非難した。これを理由として、七月二十九日、かれは連盟の中間政府参加を拒否したのである⁽³⁰⁾。

中間政府樹立後、ジンナーは政権を会議派に全面的に委ねる危険性を考えて、一〇月に入ると、連盟の政府参加について総督やネルーと交渉した⁽³¹⁾。かれとネルーとの間で争点をなら解決しないまま、同月二五日、連盟は中間政府に参加することになった。このため閣僚が変わって、一四名のうち、会議派が六名、連盟が五名となり、両党ともそれぞれ一名の「不可触民」を閣僚とした。他の三名はスィク教徒、キリスト教徒、ゾロアスター教徒（パールシー）であって、いずれも九月二日以来閣僚の職にあって、会議派に協力した人たちである⁽³²⁾。連盟は中間政府のなかで少数派であったが、連立政府のメンバーとして会議派に協力するのではなく、パキスタン分離を目標として独自の方針を

もつていた。とくに連盟側の代表格のリヤカットは財政を担当することになったので、その職務上から会議派側の閣僚の職務に介入して、その遂行を阻げることもできた。こうして中間政府では会議派と連盟が対立することが多く、相互の不信感が増大して、運営がうまくいかなかった。⁽³³⁾

四七年二月五日、ネルーなど九名の閣僚は連名して、連盟の全閣僚の辞任を総督に要求した。⁽³⁴⁾ かれらは、連盟が内閣使節団プランを受諾して制憲議会に参加することを希望してきたが、一月三十一日の連盟の決議はプラン否認を確認したものであって、プランを遂行していくためには、連盟側の閣僚が中間政府に留まることができないというのである。このように両党の対立が深化しプランが破局に陥ったことによって、「権力移譲」の見通しは立たなくなった。⁽³⁵⁾

この状況を打開するため、二月二〇日の声明で、アトリー首相は、四八年六月までにインドの主権を移譲すること、そのときまで憲法が制定されない場合、中央政府か、ある地域には州政府か、またはインド国民の利益に合致する最も合理的と考えられる他の方法で主権を移譲することを明らかにし、またウェーヴェルに替ってマウントバッテンがインド総督となることを発表した。⁽³⁶⁾

この声明は会議派にも連盟にも衝撃を与え、両党は「権力移譲」の準備を急がざるを得なくなった。会議派は三月五〜八日に運営委員会を開き、イギリス政府が「権力移譲」のタイム・リミットを設けたことを歓迎して、連盟などに対して独立の達成のため協力を呼びかけた。それと同時に、中間政府を早急に実質上の自治領の政府として、完全な権限と責任をもつことと、パンジャープ州をムスリム多数地域とその他の地域とに二分することをイギリスに要求した。⁽³⁷⁾ パンジャープ州の分割は同州のヒンドゥーとスィク教徒から強く要請されていたことである。⁽³⁸⁾ 会議派がこの分割を決議したことは、ベンガル州も同じく分割することを要求することになって、パキスタン分離に向って大きく一

歩を歩むものであった。

この決議から四月中旬までの間に、会議派指導者たちはパキスタン分離を避けがたいこととして認めるようになった。認めた時期はかれらの間で必ずしも同じではない。パテルは、統一インドの独立が早急に達成できないといち早く考えて、四六年末か四七年はじめにすでに分離を不可避と判断していた。⁽³⁹⁾ ついでかれは分離についてウエーヴェル総督に話し、そのとき、パキスタンが分離後数年のうちにインドに復帰するであろうという観測を述べている。⁽⁴⁰⁾

ベンガル州とパンジャブ州をそれぞれ二分することが会議派の要求であったから、西ベンガルと東パンジャブのない「虫食いの (moth-eaten)」パキスタンは経済的に見て貧しい地域であった。とくに東ベンガルは「田舎のラム」(rural slum)といわれた。そのうえ、東西パキスタンは一五〇〇キロ以上も距っているので、世界で類例のない二つの飛び離れた領土の国となる。その国境線は非常に長く、とりわけ北西国境は不安定な地帯であったから、防衛と治安が多大な負担になるはずであった。したがって、パキスタンは非常に困難な将来を迎え、数年のうちに国家を維持できなくなるという観測が、パテルだけではなく、イギリス側でも抱かれていた。⁽⁴¹⁾

これらの点から、パキスタンを分離させたあとで、中央が強大な権限をもつ真の統一インドを実現するという「統一のための分離」⁽⁴²⁾ (divide in order to unite) 論は一応の説得性をもっていたため、他の会議派指導者にも影響を与え、これが分離を積極的に認める論理となった。⁽⁴³⁾ 統一インドの独立を執拗に追求してきたネルーも、四月中旬までにこの念願を捨ててパキスタン分離を認めるようになり、「統一のための分離」を説くほどになった。⁽⁴⁴⁾⁽⁴⁵⁾

会議派議長となったクリーパラーニ (J. B. Kripalani) は、四月一七日にマウントバッテン総督に対して、会議派がパキスタン分離を認めるようになったと述べている。⁽⁴⁶⁾ また四月二八日、制憲議会の第三会期の冒頭、議長プラサー

ド (Rajendra Prasad) はつぎのように演説した。すなわち、憲法は同意しない地域に強制できない。このことはインドの分割を意味する。そればかりでなく、若干の州 (ベンガル・パンジャブ両州) の分割を意味するものである。このため、制憲議會はこの分割の基礎の上に憲法を作成しなければならぬ⁽⁴⁷⁾。このように會議派指導者たちの意見が固まって、五月一日の運営委員会のパキスタン分離承認決議となったのである。

ガンディーは、「権力移譲」の重要な交渉でつねにネルーやパテルから意見を求められ、内閣使節団プランの対策では會議派を指導したが、四六年一〇月末以来、コミユナル暴動が激化したビハールとベンガルで暴力に対する説得に全力をあげていた。しかし、非凡な政治感覚から、コミユナル暴動の激化と連盟の非協力がパキスタン分離に導くことを十分に予測していたし、二月二〇日のアトリー声明から、イギリス政府がパキスタン分離を考えていることを察知していた⁽⁴⁸⁾。

マウントバッテンはガンディーを非常に警戒し、四月はじめにかれを招いた。そのとき総督を驚かせたかれの提案は、ジンナーに中間政府の首班を渡して自由に政治をおこなわせることであつた。これは統一インドを維持し、連盟の不信感を拭うことができる方策と考えられたのであろう。しかし、パテルもネルーもこれに賛成しなかつたので、ガンディーはビハールへもどつていった⁽⁴⁹⁾。このときかれは統一インドの独立の不可能なことを感じたのであろう。

統一インドの独立を最後まで断念しなかつたのは、會議派のムスリム指導者アーザードであり、四六年六月まで會議派議長として総督や内閣使節団と「権力移譲」交渉にあたつた人である。かれは内閣使節団プランがインドにとつて最善の策であると考え、二、三年のうちにコミユナルな対立感情が鎮静化して、このプランでインド独立が実現できると説いていた⁽⁵⁰⁾。しかし、會議派のパキスタン分離承認・インドの早期独立実現の主張の大勢^{たいせう}に敗れて、かれは、

北西辺境州のガファール・ハーン⁽¹⁵⁾ (Abdul Gaffar Khan) とともに悲哀を味わわねばならなかった。

1 T. P. x. pp. 517-19. *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, 2nd Series, Vol. 2, pp. 106-12. この手紙はガンディーが修正したものであり、修正には内容上とくに重要な点はない。

2 四十七年四月一五日のジンナー・ガンジー共同声明に「*Pyarelal, Mahatma Gandhi, The Last Phase*, Vol. 2, pp. 86-88, T. P. x. 212-13, 221-22, 231, 262.」を参照。

3 マンサー氏は、会議派の پاکستان分離承認の理由として、(1)会議派が強力な中央政府を欲し、(2)また、パキスタンが長く国家を維持できないため、インドに復帰すると考えたことのほか、(3)長年にわたって独立のため闘ってきた会議派指導者たちが老年となって、これ以上インド独立を延ばしたくなかったことをあげている。ジンナーはパキスタン分離のため待つ準備があったけれども、会議派の指導者たちはインド独立を待つことができなかったと述べている。N. Mansergh, *Commonwealth Experience*, Vol. 2, p. 126.

4 cf. G. Austin, *The Indian Constitution*, Oxford, 1966, pp. 1-2.

5 T. P. vii. p. 590, Gwyer and Appadorai, *Speeches and Documents on the Indian Constitution*, 1921-47, p. 583. 本節に限って便宜のため Gwyer and Appadorai の資料集の頁を注記するにとする。

6 T. P. i. p. 565, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, p. 520. この条約に関しつゝの試論があった。その代表的なものは R. Coupland, *The Future of India*, London, 1943, pp. 156-71. B. N. Rau, *An Indo-British Treaty (India's Constitution in the Making*, edited by B. Shiva Rao, Calcutta, 1960, pp. 386-442) である。ラーウは後者の試論を四十五年一月に執筆した。かれは当時総督府の次官級の特別顧問でもあったが、四十六年七月に制憲議会の憲法顧問 (Constitutional Adviser) に任じられた。

7 この点について年表的に記すと、四七年一月、アトリーはアウンサンなどビルマ人代表をロンドンに招いて会談し、同月二七日にかれらとの間でビルマの主権移譲に関して合意した。それにもとづいて、ビルマ制憲議会の選挙が四月九日と一〇日におこなわれて、議会は六月九日に開会された。アウンサン暗殺後、議会は憲法案を採択して、九月二四日にビルマ連邦憲法が制定された。そこでタキン・ヌー首相がロンドンに赴き、一〇月一七日、イギリス政府との間に「権限移譲」の条約を締結した。いっぽう、イギリス議会でもビルマ独立法案を審議し、その通過後、十二月一〇日にこの法律が制定された。矢野暢『タイ・ビルマ現代政治研究』京都大学東南アジア研究センター、一九六八年、第二部第一編。H. Tinker, *The Union of Burma*, 3rd ed., Oxford, 1961, H. Tinker (ed.), *Burma, The Struggle for Independence, 1944-1948*, Vol. 2, London, 1964 参照。

8 T. P. vii. pp. 582-91, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 577-84.

9 なお、プランによれば、重要なコシユナル問題の決定は、立法院で出席議員の過半数の賛成だけではなく、ヒンドゥーとムスリムのそれぞれの出席議員の過半数の賛成を必要とする。「強力な中央」を意図した会議派は、このプランでも、州から権限を移すことによって、連邦の権限を拡大・強化できると考えた。

10 プランでは、連邦憲法制定の一〇年後に、州議会は過半数の賛成によって憲法の再検討を要求できることが提案された。連盟はこれによって一〇年後に、パキスタン分離を達成できると考えていたと思われる。

11 T. P. vii. pp. 836-38, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 600-2.

12 T. P. vii. pp. 1032-38, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 610-11. cf. T. P. vii. pp. 639-41, 679-82, 690-96, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 589-90, 591-93, 595-56. (B)のセクションではベンジャープ州、(C)のセクションではベンガル州が中心となると予想されたので、他の州ではセクションへの不参加の動きがあった。とくにアッサム州会議派はニューデリーの指導者にセクションへの強制的参加反対を要請し、アッサム州議会は(C)セクション不参加を決議した。

13 ネルは、七月一〇日の記者会見で、会議派の政策を卒直に語った。かれは、本文に記したセクションと制憲議会の二点に加えて、連邦の権限の三つの事項を広義に解釈して、連邦を強力なものとし、必要な財政について州からの酬出金ではなく租税によって徴収すると述べた。T. P. viii. pp. 25-31, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 612-15. かれの発言によって連盟側は会議派に対する警戒心を強めた。

14 T. P. viii. pp. 135-39, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 618-21.

15 英領インドには、一一州のほかに Chief Commissioner が統治する地域があった。デリー、アジメール、ミールワーラー、クールグの三地区が(A)セクションに、バルチスタンが(B)セクションに属し、制憲議會議員は各地域で各一名と提案された。

16 T. P. vii. pp. 587-90, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 581-83.

17 G. Austin, *The Indian Constitution*, p. 10.

18 目標決議の採択が一月に延期されたのは、一二月一二日、連盟の議員の参加を待つべきであるというジャヤカル (M. R. Jayakar) の提案によるものであったが、一月にはその参加が期待できなくなった。

19 T. P. ix. pp. 92-94, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 655-57.

20 Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, p. 657.

21 T. P. ix. pp. 295-96, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 660-61.

22 T. P. ix. pp. 586-93, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 662-66.

23 T. P. i. p. 565, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, p. 520.

24 T. P. ix. p. 296, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, p. 661.

25 T. P. ix. p. 900, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, p. 670. この決議は連盟の制憲議會参加を求めるよりも、この段階では、會議派が内閣使節団プランを承諾し、一二月六日声明も承認したことを示す意味の方が大きかった。

- 26 cf. *T. P. viii*. pp. 380-82. 中間政府にこころいしは、内閣を大臣といふ言葉が使われ、ネルーは Deputy Prime Minister に
呼ばれたが、ネルーはこれに対して冷たい発言をこころいす。
- 27 Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 595-96.
- 28 *T. P. vii*. p. 738, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 596-97. cf. *Parliamentary Debates*, 5th Series, House of Lords,
Vol. 146, cols. 358-61.
- 29 *T. P. viii*. pp. 836-38, 841-42, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 596-97, 600-2.
- 30 *T. P. ix*. pp. 135-39, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 618-21.
- 31 Gwyer and Appadorai, *op. cit.* pp. 645-51.
- 32 Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 654-55.
- 33 かくて、四七年二月、会議派はリヤカットの予算案に反対して、連盟とわちくを交した。cf. C. Muhammad Ali, *The
Emergence of Pakistan*, reprinted edition, Lahore, 1973, pp. 104-12. この著者は有能な財政関係の官吏で、当時リヤカッ
トの顧問を務め、四七年六月から分割に関する運営委員会の連盟側委員となった人である。リヤカットの二月二十八日、三月
四日、二十日の中央議会での財政演説は、*Speeches and Statements of Quaid-i-Millat Liaqat Ali Khan*, pp. 61-114 に収め
られている。
- 34 *T. P. ix*. pp. 622-23.
- 35 かくて、かくして Gwyer and Appadorai の資料集にあらわしてある。内閣使節団へは以後の問題にこころいしは、S. Go-
pal, *Jawaharlal Nehru*, Vol. 1, pp. 313-41, R. J. Moore, *Escape from Empire*, pp. 79-124, A. Jalal, *The Sole Spokesman*,
pp. 174-240 に註してある。
- 36 *T. P. ix*. pp. 773-75, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 667-69. イギリス政府が招いたインド代表は、会議派と連盟が

各二名、スイク教徒代表が一名であった。会議派は会議不参加を決定したが、アトリーからの直接の要請で、ネルー一人が参加するようになった。

37 T. P. ix. pp. 897-901, Gwyer and Appadorai, *op. cit.*, pp. 669-70, *Indian Annual Register*, 1947, Vol. 1, pp. 117-19.

38 T. P. ix. pp. 902-8.

39 cf. V. P. Menon, *The Transfer of Power in India*, p. 358.

40 T. P. x. p. 41. これはウエーヴェルが帰国直後の三月二十八日にインド・ビルマ委員会で述べたことである。パテールが総督に話したのは二月一八日であったと思われる。cf. P. Moon (ed.), *Wavel, The Viceroy's Journal*, Oxford, 1973, p. 421.

41 パキスタンの前途を危ぶむ声はイギリス人の間にもあった。リヤカットは、独立後の四九年に、このパキスタン消滅の予想を打ち破ったことを演説している。

42 この言葉は、メノンの五月一〇日付パテール宛書翰のなかに見られる。Sardar Patel's *Correspondence*, Vol. 4, p. 114.

43 会議派運営委員会は、後述のイギリス政府の六月三日声明の受諾決議のなかにも、地理上からも、経済の面からも、また国際的視点からも、インデは一つでなければならぬと述べ、現在のパクションが鎮静すれば、インド問題は適切な視点から見直されるであろうし、インデの二国家論という誤まった理論も信用を失なうであろうと述べている。T. P. xi. p. 397,

Indian Annual Register, 1947, Vol. 1, p. 123.

44 cf. E. W. R. Lumby, *The Transfer of Power in India*, p. 155.

45 *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, 2nd Series, Vol. 2, p. 523.

46 T. P. x. p. 308.

47 *Constituent Assembly Debates*, Vol. 3, pp. 366-67.

48 Pyarelal, *Mahatma Gandhi, The Last Phase*, Vol. 2, p. 565, M. Brecher, *Nehru*, p. 336.

49 T. P. x. 69, 83-84, 103, 140-41.

50 A. K. Azad, *India wins Freedom*, pp. 183-88.

なお、アーザードによれば、パキスタン分離に最初に賛成したのはパテルであり、ネルーもパテルや総督などの影響によつて同意するようになって、最後の頼りはガンディーとなった。ガンディーは三月末にニューデリーに来て、パテルや総督に会うつ、意見が變つてしまったという。

51 cf. D. G. Tendulkar, *Abdul Ghaffar Khan*, Bombay, 1967.

2 六月三日のイギリス政府声明

四七年六月三日、イギリス政府は「権力移譲」に関する最終声明を発表した。これはしばしばマウントバッテン裁定と呼ばれており、会議派も連盟も受諾できるとイギリス側が考えた分離独立のプランである。声明の作成には一月半かかり、何度も草案が書き直された。

この経過は、(1)総督側の草案にもついで、五月八日にイギリス政府が声明案を作るまで、(2)ネルーがこれに反撥したあと、総督側が自治領としてのインド早期独立の構想をまとめる時期、(3)五月一九日の総督帰国からロンドンで声明文を決定するまでの三期に分けることができる。本節では、会議派と連盟の意見を検討するため、(2)の時期を中心として述べることにする。

マウントバッテン総督が赴任にあたってアトリー首相から指示されたことは、内閣使節団プランの線に沿って統一インドの「権力移譲」を実現し、可能ならば、インドをコモンウェルズに残留させることであつた。統一インドの

「権力移譲」交渉を進めることが不可能であると判断する場合、一〇月一日までに、その状況を政府に報告すること⁽¹⁾も指示された。

総督は赴任直後から精力的にインドの政治指導者たちと協議を進めると、三週間後には、統一インドの「権力移譲」の望みが全くなく、それにかわる唯一可能の方策として、パキスタン分離を認めざるを得ないと判断するようになった。⁽²⁾
四月一五・六両日に開催された知事会議では、各州の情勢、内閣使節団プランの展望の検討について、パキスタン分離の問題が討議され、この分離が原則的に了承された。⁽⁴⁾ そのあと、総督側は分離独立のプランの作成を進め、ネルーがパキスタン分離を認めると通知した五月一日には、政府声明の草案が作られていた。⁽⁵⁾

五月一日の草案では、ベンガル、パンジャブ、アッサムの三州の分割と、三州に加えて、北西辺境州、スインド州、バルチスタンの帰属に関する決定方式が記された。以上の州あるいは州の分割地域は、インドまたはパキスタンの制憲議会に参加するほか、独立して制憲議会を設けるという選択も与えられ、すでにインド制憲議会に議員が参加している他の六州については、その参加を確認することも記されていた。全体として、この草案は、州に将来を決定する権限を与えるものであつて、分割が問題となっている州では、ムスリム多数地域とそれ以外の地域に分けることにし、州やその分割地域でそれぞれ人口一〇〇万につき一人を原則として定めた数の議員を選出して、その議会での投票によって将来を決定することを主要な内容としたものであつた。

五月二日、総督の首席スタッフ、イズメイはこの草案を携えてロンドンに向つた。イギリス内閣のインド・ヒルマ委員会は四日にイズメイからインドの情勢の説明を受け、そのあとインド省の手で草案が書き改められた。⁽⁷⁾ ついで八日の閣議はこれを討議して決定し、その修正案を総督に電報で送つた。⁽⁸⁾

このとき、総督は避暑地シムラの官邸に滞在し、そこにネルーも客として招かれていた。総督は、ロンドンの修正案が会議派に受諾されないであろうという予感を抱き、一〇日夜、これをネルーに見せた。これに対して、ネルーは、かれが了解したのと全くちがった問題提示がなされており、インドをバルカン化し、人びとの間に衝突と混乱をもたらす内容であるといつて激しく反撥した。ネルーの反撥は声明作成過程で転期となった有名な事件である。⁽⁹⁾

この政府案は、総督側の草案にもとづいたものであるが、文章がすっかり書き改められ、体裁も論理もとのえられていた。内容の上では、ヒンドゥー多数地域の六州以外に対して、州であれ州の分割地域であれ、アッサム州シルヘット県までも、すべて同等に、インド、パキスタン、独立の三つの選択を与える点は、総督側の草案よりも明確になっていた。また将来を決定する議会については、バルチスタンを除いて、総督側の草案の議員数を四倍にしており、そのため、帰属決定後の制憲議会議員数を別に定めねばならなかった。このとき会議派と連盟が鋭く対立し最も危険な情況にあると見られていたのは、北西辺境州である。この州では、住民投票によつて英領インド分割の賛否を決め、賛成の場合、州議会選挙をおこなったあと、州議会が前述の手続で議員を選出して、三つの選択のなかから将来を決定するという、非現実的な提案がなされた。

このように、政府案は、インドの実情を考慮するよりも、各地域に同じ原則を適用するという形式的論理を重んじて、複雑な手続を記したため、いちじるしく長文となった。四月三〇日に総督側が作成した草案を一瞥したネルーにとつて、政府案がそれと全く別な案のように感じられたのは無理もないと思われるし、内容の上でもニュアンス以上の相違があった。

政府案のなかで、ネルーが強く反撥したのはつぎの三点である。

第一は、政府案のはじめの問題提起の部分で、ネルーにとって分離独立の論理に関係する部分である。かれによれば、会議派は内閣使節団プランを承諾して、その線に沿って中間政府と制憲議會を運営してきたのであるから、この事実の上に立って分離独立を実現すべきである。重要なことは、内閣使節団プランには統一インドという基盤があり、一部の地域がインドから離脱しても、この基盤は存続し、インドという実体もインド制憲議會も存続することである。これがネルーの主張の基本であった。

これからいえば、政府案はかれの主張と反対であった。それは、州が権限を与えられて、インド、パキスタン、独立の選択をおこない、独立を選択すれば、二つ以上の国を樹てようとする提案である。ここには統一インドの基盤が放棄されており、内閣使節団プランとの連続性を欠いているというのである。

政府案を見ると、明らかに、内閣使節団以来の経過が記されていない。イギリス政府は統一インドの「権力移譲」を望んだが、インドの主要な諸政党の指導者の合意が得られず、それが不可能となったと述べ、それを理由としてインドの分割を提起している。とくにネルーが心血を注いできたインド制憲議會については、しかるべき地位が与えられていない。しかもすでにインド制憲議會に議員が参加しているヒンドゥー多数地域の六州でも、改めて参加を確認することが提案されており、未開設のパキスタン制憲議會と同列に扱われている。連盟側はインド制憲議會の解消を主張してきたのであり、したがって、分離独立によってインドとパキスタンの二つの制憲議會が開設されることになるのであるから、この点では、政府案は論理的には連盟側に近いものと解釈されよう。それは会議派が同意できないものであった。

第二はインドのバルカン化の危険性である。政府案は六州以外の州やその分割地域に対して独立の選択を与え、ま

た藩王国に対しても、イギリスの宗主権の失効によって自由となり、独立も選択できることを明示して、インドにくつもの国が生まれる可能性を与える提案であった。

当時、ヒンドゥー多数地域以外の州では、パキスタン運動や州のコミユナルな分割運動と並んで、州の独立をめざすさまざまな運動がおこっていた。とくにベンガルでは、州首相スフラワルディ(H. S. Suhrawardy)が州の分割案に反対して、ベンガル独立を提唱していた。これには一部の会議派指導者も同調しており、イギリス側でもその可能性を検討していた。パンジャブでは、スィク教徒が西部の土地財産や寺院を州の分割によって失なうため、アカリ一党がスィク教徒の国(Khaisian)建設の運動をおこしていた。また北西辺境州では、統一インドの望みを事実上断たれたガファザルハーンたちは、連盟のパキスタン運動に対して、パシュトゥ語とその文化・歴史を共通にする地域にパシュトゥニスタン(Pakhtunistan)を建国する運動を始めるところであった。いっぽう、藩王国では、四十六年以来、ハイデラーバード、トラヴァンコール、ボーパールなどの藩王たちは、イギリスの宗主権の失効のときに独立することを策動し、イギリスから自治領として承認して貰うことを総督に懇請していた。⁽¹²⁾

このような情勢のもとで、ネルーは、政府案のなかに、藩王国や州の独立の動きを助長し、またコミユナルな対立を深めて、インドを分断化して混乱させる危険性を読み取った。このバルカン化は統一インドの独立のため闘ってきた会議派が受諾できるはずがなかった。

第三は北西国境地帯の問題である。このときネルーが最も頭を痛めていたのは、北西辺境州の問題である。この州は、ハーンサーへの政権がパキスタン運動によって脅かされ、知事が直接に統治する案が提出されるほど、暴動が激化していたところである。四月末から五月はじめにネルーはガファザルハーンと協議して、州議会選挙に対し

て連盟の暴力を認めこれを助長するものとして反対し、苦慮の末、住民投票によるインドかパキスタンの帰属決定を認めるようになった。それと同時に、キャロウ (Olaf Caroe) 知事の辞任と、住民投票を総督の管理のもとで実施することを要求した。⁽¹³⁾ また政府案は、英領バルチスタンの帰属は「半封建的」領主たちの会議 (Jirga) で決定すると提案したが、ネルーは住民の意思が反映しないという理由で反対した。

ネルーの反撥について、以上の点と並んで考慮すべきことは、五月一日のパキスタン分離承認決定後の会議派の主張の進展である。会議派運営委員会は、五月一日後も引続き「権力移譲」に関する討議を進めた。その結果、四日と八日に、ガンディーとネルーがそれぞれ、中間政府にできる限り早く統治の全権限を移譲して、四八年三月までの暫定期間、自治領の地位を与えるべきことを総督に要求した。⁽¹⁴⁾ またパテルは九日に新聞記者会見をおこない、連盟側を脅かす強い調子で同じ趣旨の要求を発表した。⁽¹⁵⁾ この要求は中間政府を事実上の自治領政府とするという三月八日の決議に沿うたものである。ネルーによれば、八月に制憲議会が憲法の原則を定めるのであるから、その後憲法に同意しない地域が離脱してパキスタンを建国するのであり、それまでは中間政府が自治領政府として統治するというプランであった。ここに自治領の問題が前面に現われた。

イギリス側は、パキスタン分離前に、中間政府に主権を移譲することができなかった。しかし、インドが強力な中央政府をもち、自治領としてコモンウェルズに残留することを念願していた総督は、暫定的であれ、コモンウェルズに残留するという会議派の申し出を歓迎して、ただちにロンドンのイズメイに連絡するほどであった。⁽¹⁶⁾ したがって、一〇日に総督とネルーの会談で論議されたのは、自治領としてのインド独立の問題であった。⁽¹⁷⁾

この会談には、総督に従ってシムラに滞在していた V P メノンも出席した。かれは自治領としての分離独立構

想をかなり前に作成して、「四か月ほど前に」パテールに話し賛成を得ていた。⁽¹⁸⁾ メノン構想は四月二五日にはイズメイを通じて総督に手渡されており、⁽¹⁹⁾ 総督は会議派が自治領として独立するという考えがあることを聞くと、五月八日、イズメイにメノン構想をイギリス政府関係に配布することを依頼した。⁽²⁰⁾ ついで翌九日、総督の指示で、メノンはネルーにこの構想を話し、ネルーもこれに賛成して、二人で詳細なプランを作成した。⁽²¹⁾ このように自治領構想に賛成したネルーにとって、政府案はこの構想とあまりにも違い、しかもこれよりもはるかに劣悪な案であったのである。

ところで、総督はネルーのはげしい反撥に驚いた。早速ロンドンに打電して草案の再検討の必要を伝えるとともに、五月一七日に予定されていたインドの政治指導者代表との会議を六月二日に延期した。⁽²²⁾

総督は新しいプランを考えざるをえなかった。それを提出したのはV P P メノンであり、それは前述の自治領として早期に分離独立するという構想であった。総督は、政府案にかわってこの自治領構想で「権力移譲」を達成することを決意した。この趣旨をロンドンに打電すると、アトリーは情況の急変の説明のため総督の帰国を求めた。⁽²³⁾ 総督は急いで政府案を修正し、⁽²⁴⁾ また自治領構想を別の文書にまとめ、会議派と連盟の意見を確めてから、一八日にロンドンに向って飛び立った。

このとき政府案に対する主要な修正点は、(1)はじめの部分に制憲議会の経過に関する文を入れるとともに、制憲議会に議員が参加している六州のインド帰属の確認の案を削除し、(2)インドまたはパキスタンに帰属する以外の独立の道を断ち、(3)六州以外の州の帰属決定方法を単純化し、(4)北西辺境州では住民投票による決定に改め、バルチスタンの決定方法を後日の検討に移し、(5)藩王国に関しては四六年五月一二日の内閣使節団覚書に述べたことに変更がないと記すにとどめたことである。⁽²⁵⁾

自治領としての独立構想ではつぎの点が提案された。⁽²⁵⁾ すなわち、(1)インドとパキスタンはともに自治領として独立し、一九三五年インド統治法を修正して暫定的基本法とすること、(2)現総督は暫定期間二つの自治領の総督を兼ね、知事はそれぞれの中央政府が任命すること、(3)軍隊は二国で分割し、単一部隊は徴集地によって、混成部隊は評議會を設けて分割を決定することである。これに加えて、(4)中央議會を廃止して、制憲議會が連邦の立法府となること、(5)総督と知事の裁量権を廃止すること、(6)イギリス政府のインド省を廃止すること、(7)イギリス国王の称号からインド皇帝の称号を除くことが提案されていた。

政府声明案の修正は會議派の主張を全面的に取り入れたものであり、自治領構想もネルーとパテルの賛成を得たものである。⁽²⁷⁾ これに対して、連盟は一日四日までこのプランを知らされなかつたので、総督と會議派に対する不信任を新たにした。修正案自体にも非常に不満であつて、とくにベンガルとパンジャブの二州の分割に強く反対し、現在の制憲議會の存続を認めなかつた。また自治領構想については、独立時に軍隊を分割することを強く主張したが、総督の兼任の点は回答しなかつた。⁽²⁸⁾

総督はロンドン到着後ただちにインド・ビルマ委員会に出席して事情を説明した。委員会は総督の修正案がインドの政治指導者たちから得られる最大限の合意であることを確め、二三日の閣議でこれを原則として承認した。⁽²⁹⁾ ついで二八日の閣議では、「権力移譲」の早期実現のための唯一の方法は、イギリス議會が今開會中に二つの自治領を創設する「権力移譲」の法律を制定することであり、しかし、これによって、制憲議會が将来コモンウェルズ離脱を決定することを阻げるものではないという趣旨の文を、声明のなかに入れることを決定した。⁽³⁰⁾ こうして声明文の作成を終えた総督は、三十一日にニューデリーにもどつた。

六月二日、総督は政府声明を会議派、連盟、スィク教徒の三者の代表に示した。⁽³¹⁾ 会議派は連盟の完全受諾を条件として賛成した。⁽³²⁾ ベンガル・パンジャープの分割による「虫食いの」パキスタン案を提示されたジンナーは、連盟評議会で正式に決定するといつて、文書ではなく口頭で賛成した。⁽³³⁾ またパンジャープ分割で最大の苦難を受けるスィク教徒の代表、バルデーヴ・スィング (Baldev Singh) も賛成した。⁽³⁴⁾ こうして、三日に政府声明がロンドンとニューデリーで発表され、ニューデリーでは、総督に続いて、ネルー、ジンナー、スィングの演説が放送された。⁽³⁵⁾

ついで、連盟は九日に評議會を開き、政府声明の「基本原理を妥協として受諾すること」を決定した。⁽³⁶⁾ そのあと一五日に、会議派は全国委員會を開き、投票の結果、賛成一五三票、反対二九票、棄権三六票で、政府声明の受諾を決定した。⁽³⁷⁾ これでインド側の受諾の手續は終つた。⁽³⁸⁾

その後、各州の帰属決定はほぼ順調におこなわれた。まず六月二〇日、ベンガル州議會が東西二州の分割を決定し、東部と西部がそれぞれパキスタンとインドに加わつた。パンジャープ州議會も二三日に州分割を決定し、東部はインドに、西部はパキスタンに加わつた。ついで、スィンド州議會が二六日に、バルチスタンの代表たちが二九日に、パキスタン帰属を決定した。東ベンガルと西パンジャープのパキスタン帰属決定後に施行されると定められたシルヘット県と北西辺境州では、住民投票が七月六日からおこなわれて、両地域のパキスタン帰属が決まつた。

両自治領の独立の日を八月一日とすることは、六月三日に総督が會議派と連盟の代表に配布した「分離に関する行政上の措置」と題する文書に記されていたこと⁽³⁹⁾で、翌四日の総督の記者会見で公表された。アトリー声明でタイム・リミットされた四八年六月より一〇か月も早められたのである。

早期の独立達成を要求してきた會議派は、八月一日の独立について、なんら異存がなかった。パテールは、四九

年一月一〇日のインド制憲議會で、「議員諸君の知らない話であるが」と前置きして、藩王國問題をイギリス側の干渉なく自由に処理するため、早急に権限を移譲することをイギリス側に要求したと述べている。⁽⁴⁰⁾

連盟側はパキスタン建国の準備に多くの日数が必要であった。しかし、イギリス政府と會議派が一致して早期の獨立を実現しようとするのに対して、連盟は抗議したが、⁽⁴¹⁾同意が得られなかった。このため、不信任を新たにしたジンナは、七月はじめ、みずからパキスタン總督となることを決意して、⁽⁴²⁾獨立後の七か月半を予定していた暫定期間のインド・パキスタンの合同体制に楔を打ち込んだ。

1 T. P. ix. pp. 972-74.

2 總督は三月二四日から五月六日までの間にインドの政治指導者たちと一三三回も協議した。これについては、H. V. Hodson, *The Great Divide*, pp. 219-47 を参照。

3 T. P. ix. p. 301. なお、インド省は、三月四日に、ムスリム多数地域のパキスタンの分離を認めて主権を移譲するのが最適の解決であるという結論を出した。T. P. ix. pp. 840-50.

4 cf. T. P. x. pp. 227-31, 242-55, 269-79.

5 T. P. x. pp. 550-53. それ以前の草案としては、四月一九日と三〇日のものが掲載されており (T. P. x. pp. 338f., 495ff.)、知事會議のときの試案 (T. P. x. pp. 230ff.) からの總督側の草案の修正のあとをたどることができ。

6 四六年七月には制憲議會の議員は州を単位として選出したので、州の分割によって二地域から改めて選出する必要があった。

7 T. P. x. pp. 637-42.

- 8 *T. P. x.*, pp. 723-28.
- 9 図一一日のネルーの二度の手紙は、*T. P. x.*, pp. 756-57, 766-71 に掲載されている。この事件については Hugh Tinker, Jawaharlal Nehru at Simla, May 1947, A moment of truth, *Modern Asian Studies*, Vol. 4, 1970, pp. 349-58, Ditto., Incident at Simla, May 1947, what documents reveal a monument of truth for the historians? *Journal of the Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 20, 1982, pp. 200-22, R. Moore, *Escape from Empire*, pp. 259-80.
- 10 総督側の五月二日草案では、シルヘット県に対して独立の選択を与えず、東ベンガル州のパキスタン帰属決定後に、東ベンガル州がアッサム州への加入を選ぶという案であった。
- 11 ネルーが見た草案は一頁半のあらましのものと、主としてベンガル・ベンジャール・二州の分割を扱ったものであり、これは北西辺境州とバルチスタンに関して意見を述べたという。 *T. P. x.*, p. 702. それは四月三〇日草案の修正前のものである。
- 12 州と藩王国の問題については、それぞれ第三章と第七章を述べる。
- 13 *T. P. x.*, pp. 698. cf. *T. P. x.*, 671-73.
- 14 *T. P. x.*, pp. 667-69, 673-75.
- 15 *T. P. x.*, pp. 716-17.
- 16 *T. P. x.*, p. 699.
- 17 *T. P. x.*, pp. 731-36.
- 18 *T. P. x.*, p. 731, Sardar Patel's Correspondence, Vol. 4, pp. 111-16. V. P. Menon, *The Transfer of Power in India*, pp. 358f.
- 19 *T. P. x.*, pp. 438-40.
- 20 *T. P. x.*, p. 699. メノン構想は五月一日に総督の秘書官が書き直し、八日にはそれがインド・ビルマ委員会に配布された。

- 21 *Sardar Patel's Correspondence*, Vol. 4, pp. 116-18.
- 22 *T. P. x.* pp. 721-22.
- 23 *T. P. x.* p. 823.
- 24 五月一三日の総督側の修正草案は *T. P. x.* pp. 783-85 に、またこれに対するインド省の見解は *T. P. x.* pp. 876-80 に掲載されている。
- 25 *T. P.* vii. pp. 522-23.
- 26 *T. P. x.* pp. 841-43.
- 27 *T. P. x.* pp. 855-57, 866-70.
- 28 *T. P. x.* pp. 851-85.
- 29 *T. P. x.* pp. 963-68.
- 30 *T. P. x.* pp. 1013-21. なお、この閣議で、インドの政治指導者との協議によって問題となった場合、声明の原則から逸脱しないかぎり、ロンドンに連絡することなしに決定する裁量の権限が総督に与えられた。
- 31 三者の代表のあと、総督はガンディーにも政府声明を示した。総督によれば、この日はかれの沈黙の日であったが、四五分にわたって説得した。四日にも、インド分割にはなほだ不満なガンディーに説得を続け、功を奏したという。 *T. P. xi.* pp. 131-32.
- 32 *T. P. xi.* pp. 66-68. 会議派書記長クリーパラニーは、インドがコモンウェルズを離脱するとき、パキスタンも離脱する、とを明示するよう要求したが、総督はパテルとネルーを説得して、これを撤回させた。
- 33 cf. A. Jalal, *The Sole Spokesman*, pp. 284-86. シンナーに対しては、同日夜総督とイズメイが説得した。 *T. P. xi.* p. 161. 連盟の機関紙 "Dawn" の社説は、六月一日にベンガルとパンジャープの二州の分割に対する反対を叫んだが、四日には「

- キスタン万歳」の見出しを掲げ、ムスリムの念願が達成されて初めてムスリム国家が樹立されると記し、喜びを表わした。
34 *T. P. xi. pp. 69-71.*
- 35 これらの演説は、政府声明とともに、*T. P. xi. pp. 86-101* に掲載され、四日の総督の記者会見の際の演説と質疑応答も
T. P. xi. pp. 110-22 に掲載されている。
- 36 *T. P. xi. p. 241, Indian Annual Register, 1947, Vol. 1, pp. 257-59.* 連盟評議会の論議と受諾決議の表現のあいまいさなどから、パテルとネルーは連盟が完全受諾を明確にすべきことを総督に要求したが、これはパテルとリヤカット会談で結着した。*T. P. xi. pp. 242-49.*
- 37 *Indian Annual Register, 1947, Vol. 1, pp. 126-40, M. Brecher, Nehru, p. 349.*
- 38 政府声明に対して、スィク教徒指導者タラー・シン・シン（Tara Singh）、社会党、コンシエール・マハーサン（Hindu Mahasabha）党が反対し、その決議文は *Indian Annual Register, 1947, Vol. 1, pp. 255-61* に、また共産党の批判は *People's Age, 7 June 1947* に掲載されている。
- 39 *T. P. xi. p. 53.* 八月一日という日が決定した経過は詳らかでなく。分離独立の日については、総督は五月一七日にジンナーとリヤカットに「一〇月一日までと語り、二〇日のインド・ビルマ委員会で初秋までと発言し、三十一日の知事宛書翰のなかで一〇月一日までと書いてゐる。*T. P. x. pp. 872, 917, xi. p. 30.* その日の決定はアトリーが総督に任せたのであろう。「分離に関する行政上の措置」には八月一日までと記されており、この文書は六月二日の総督スタッフ会議で決定したあと、三日にインド側代表に配布されたので、このとき八月一日という分離独立の日が承認されたと思われる。cf. H. V. Hodson, *The Great Divide*, pp. 318-21. Y. Krishan, Mountbatten and the Partition of India, *History*, Vol. 68, No. 222, 1983, pp. 22-38. なお、パキスタンが八月一四日に、インドが一四日真夜中から一五日曉にかけて、制憲議会において独立の祝典が挙行されたのは、八月一日が占いによって不吉の日とされたためである。

40 *Constituent Assembly Debates*, Vol.10, p.49.

41 M. Rafique Alfar (ed.), *Speeches and Statements of Qaid-i-Millat Liaqat Ali Khan*, Lahore, 1967, p. 209. N. Mansergh, *The Commonwealth Experience*, Vol. 2, p. 124.

42 cf. A. Jalal, *Inheriting the Raj*, Jinnah and the Governor-General issue, *Modern Asian Studies*, Vol. 19, 1985, pp. 29-53.

3 インド独立法の内容

六月三日の声明から八月一五日の独立まで、わずか七三日である。この短期間にイギリス議会が分離独立の法律を制定し、それにもとづいて分離独立の実現のため一切の法的措置を完了せねばならなかった。このため、マウンド・バツテンは、五月下旬の帰国中、保守党のチャーチルなどと会って、議会の会期中に分離独立の法案を通過させることについて協力を求め、また大法官などと法案作成の打ち合せをすませていた。

法案作成の作業はロンドンで進められたが、六月三日声明の内容の法文化にとどまらず、新たに検討すべき問題も少くなかった。そのなかで重要なのは、インドの国際上の権利・義務の継承とそれに関連するインド・パキスタンの領土に関する条文、アングマン・ニコバル諸島の帰属、ハイデラーバード藩王国領ベラルールの処理、藩王国に対する宗主権の失効にともなう暫定的処理の問題であった。⁽²⁾

イギリス政府が法案の草案の作成を急ぎ、それを総督のもとに送ったのは、六月一日であった。⁽³⁾それから半月間、総督が会議派と連盟の意見を確かめながら、政府と連絡して草案の修正を重ねたあと、六月三〇日、政府はインド独立

法案を完成して総督に送つた。⁽⁴⁾

翌七月一日、会議派の要求に応じて、総督は会議派と連盟の代表者、それとは別にガンディーを、⁽⁵⁾官邸に招いて法案を見せた。会議派と連盟はそれぞれこれまでの要求を含めて詳細な意見を書き、総督はその一つ一つの点につき賛否の意見を付して打電した。⁽⁷⁾イギリス政府は総督の意見を参考にして会議派と連盟の意見を検討し、その多くを採用した。⁽⁸⁾こうして修正を加えた法案は四日に下院に上程された。

インド独立法案を会期中の議會でできる限り早く通過させることについて、政府は野党の合意を得ていたので、政府側からの追加修正のほか、⁽⁹⁾議員の修正提案もなく、反対意見も述べられなかった。こうして法案は一五日に下院を、一六日には上院を通過して、一八日に国王の裁可を得て制定された。異例の速さであった。⁽¹⁰⁾

この法律は、「インドに二つの独立の自治領を創設するための条文を定め、一九三五年インド統治法のなかの当該自治領以外に適用される条文を他の条文に替え、当該自治領創設の結果として生ずる事項および創設に係する事項を定める法律」と題され、インド独立法はその略称である。インドとパキスタンという国名もここに定められた。

ここには「独立」という言葉が使われている。これはアトリーが指示したものであつて、⁽¹¹⁾他の自治領に関するイギリスの法律に見られなかったことである。つまり、イギリス国王を元首とする自治領は、実質的には独立国であるが、独立という言葉を使わない慣行があり、インドの「権力移譲」過程でも自治領が独立かと両者が並記されたことが少なくない。このため、独立の言葉は保守党のチャーチルの怒りを買ひ、⁽¹²⁾マックミランもこれに不満であつた。⁽¹³⁾それほどに「独立の自治領」は斬新な言葉であつた。

内容からいえば、二〇条と三付則からなるこの法律は、前半がインドとパキスタンに適用される規定、後半がイギ

リスのインド省、文官、軍隊などに関する規定である。前半の条文の内容を各条ごとにごく簡単に記すと、つぎのとおりである。

第一条 インドとパキスタンの二つの独立の自治領を八月一日に創設する。

第二条 英領インドの領土は、パキスタンの領土となる地域を除いて、インド自治領に含まれる。

パキスタン自治領の領土は、東ベンガル州、西パンジャブ州、スインド州、英領バルチスタンであり、北西辺境州は住民投票によって決定される。(北西辺境州とシルヘット県は法案上程のときにはまだ住民投票が実施されていなかった。)

第三条 ベンガル州は東ベンガル州と西ベンガル州に分割される。アッサム州シルヘット県は、住民投票で賛成を得れば、東ベンガル州の一部となる。

境界については、総督が任命する境界委員会の裁定によって決定される。この裁定は委員長の決定をさす。

第四条 パンジャブ州は西パンジャブ州と東パンジャブ州に分割される。境界については前条と同じ。

第五条 新自治領に総督をおく。総督はイギリス国王が任命し、国王を代理する。二つの自治領の総督は一人が兼ねることができる。

第六条 新自治領の立法府は完全な立法権をもつ。

第七条 八月一日以後、イギリス政府は英領インドの統治責任をもたない。藩王国に対する宗主権は失効し、藩王国や種族地域との間の条約や協定は効力を失なう。ただし、関税、領土通過、交通、郵便、電報など一定の事項は、変更のあるまで、新自治領との間で継続される。

イギリス国王の称号からインド皇帝の称号を削除する。

第八条 暫定的措置として、新自治領の立法府は制憲議會とする。一九三五年インド統治法は、総督や知事の裁量権などの一定の条文を削除して、各自治領でそれぞれの法として適用される。

第九条 総督は本法律を実施するため必要と考える事項について法令を發布する権限を与えられる。それには一九三五年インド統治法を修正する権限も含まれる。

第一〇条 一九三五年インド統治法のインド高等文官に関する条文は効力を失なう。インド高等文官や高等裁判所判事で、インドまたはパキスタンの自治領に独立の日以後も勤務する者は、従前と同じ俸給と待遇を受けられる。

第一条 総督は法令によってインド軍の分割を定めることができる。

第二条以下はイギリス本国とイギリス人に関する条文であって、インド駐在のイギリスの陸・空軍、海軍、インド相と内国費(Home Accounts)の会計検査長官、インド相を当事者とする訴訟、アデン、イギリス人の離婚訴訟について定めた。そして第一八条は現行法の継続の規定、第一九条は定義規定、第二〇条は略称の規定である。

この法律は分離独立の大綱を定めたものであって、その実現のための細則に関する法令を制定する権限は、第九条で総督に与えられた。¹⁴⁾法令は六月三日まで遡って効力が認められ、四八年三月三十一日まで制定することができた。総督に与えられた権限と同様な権限は、ベンガル、パンジャブ、アッサムの三州に関して、知事に与えられたが、その立法期間は八月一五日までであった。

第九条にもとづいて八月一四日までに發布された総督の法令は二三であって、独立の日までの中間政府の措置、分離独立にともなう裁判所の創設と管轄権の変更、インド政府の資産・債務の分割、国際上の権利・義務の継承、分離

独立後の両自治領の暫定的な合同機関、インドやパキスタンの暫定的憲法、州議會の議員選舉、諸法律の修正に関するものであった。⁽¹⁵⁾ これらは總督参事会の法令ではなく、總督の法令であり、インド・パキスタン両自治領に関する法令は、分離評議會 (Partition Council) とよばれた分離独立に関する最高機関で決定されたものである。

この機関は、六月三日、會議派と連盟の代表が政府声明を賛成した直後、分離独立にあたって決定すべき事項を列挙した「分離に関する行政上の措置」という總督が配布した文書のなかに提案された。⁽¹⁶⁾ そこで、會議派と連盟は、中間政府のなかに、それぞれ二名の關係を委員とし、總督が主宰する分離委員會 (Partition Committee) を設けることを決め、それは一二日に発足した。⁽¹⁷⁾ その実務を担当する運営委員會は、⁽¹⁸⁾ 兩党がそれぞれ推薦した二名の官僚が委員となり、その監督のもとで一〇の専門部会に分けて、各部局の官僚を動員して、六月の第三週から一か月間の予定で、中央政府の全資産の分割の作業を始めた。⁽²¹⁾

ベンガル州とパンジャブ州の分割決定後の六月二七日、分離委員會は分離評議會という名称の組織に改められ、⁽²²⁾ インド側からパテルとプラサード、パキスタン側からジンナーとリヤカットがメンバーとして出席した。専門部会の作業は順調に進み、タイプライターに至るまで全資産のリストを作って、その分割を討議した。運営委員會をそれらを統轄して、分離評議會のため審議事項を準備した。分離評議會はこれらを決定した後に、總督の法令が公布されたのである。

つぎに總督の法令に関係する三点について述べておきたい。

第一は八月一五日までの中間政府の再編成についてである。中間政府は會議派と連盟の対立と相互の不信感から運営が円滑さを欠く状態となっていたため、五月一七日、會議派はイギリス政府の最終声明後に中間政府を事實上の自

治領政府として、イギリス側の干渉をなくし、統治の全権限をもつことを要求した。⁽²³⁾ 前述のようにイギリス政府はこの要求を拒否する方針を保持していたので、総督はその処理に苦慮した。その後、六月二十七日、総督は、現在の中間政府の閣僚が辞任して、会議派と連盟がそれぞれインドやパキスタンの領土となる地域を担当し、中間政府のなかに二つの内閣を組織することを提案した。⁽²⁴⁾ 会議派はこれに同意したが、ジンナーは強く反対した。ジンナーは、この案に従えば、会議派が中間政府の職務のすべてをおこない、連盟側はパキスタンの領土となる地域に関する事項だけを合同閣議に提起できるとどまつて、「見張り犬」の役割を果たすにすぎなくなることを怖れたのである。⁽²⁵⁾ そのため、かれはこの案がインド統治法に違反すると主張し、イギリス政府はこれを認めた。⁽²⁶⁾

この問題の解決のため、イギリス政府はインド独立法案のなかに一項（第九条e項）を入れて、この法案をできる限り早く議會で可決することにした。法律制定の翌日、七月一九日、総督の法令が公布されて、⁽²⁷⁾ インド側とパキスタン側がそれぞれ領土となる地域を管掌する二つの中間政府をつくり、相互に干渉しないことになった。この措置をめぐる会議派と連盟の対立は分離独立前の両者の最後の激烈な対立であつて、両者の独立の論理と利害が衝突したものであつた。⁽²⁸⁾

第二は分離評議會、調停審判所、合同防衛評議會という、インド・パキスタンの三つの合同機関についてであり、いずれも五月の段階で構想されていたものである。

分離評議會は、前述のように、六月から精力的に作業を進め、独立の日までに大部分の問題を処理した。しかし、残余の問題があつたため、分離評議會は分離独立後も繼續して、資産の分割などの問題を最高機関として審議決定することになった。⁽²⁹⁾ 分離独立後はその組織が改められ、インド・パキスタン両国の大臣各二名が代表となり、ニューデ

リで開催されたため、パキスタン側で大臣一名が出席の場合、高等弁務官 (High Commissioner) が代表となり、両国の代表が交代で議長を勤めることになった。⁽³⁰⁾

ベンガル、パンジャブ、アッサムでも、中央と同様な分離評議会が設けられて、州の資産などの分割をおこなっていたが、これらも分離独立後も継続して作業が進められた。

これらの分離評議会では合意に達しない事項は、調停審判所 (Arbitral Tribunal) を設けて、そこで決定することが会議派と連盟の間で合意されていたが、七月五日の分離評議会では、両者がそれぞれ裁判官一名をメンバーとして推薦し、委員長 (Chairman) には連邦裁判所首席判事スペンズ (Patrick Spens) をあてることが決定された。⁽³²⁾ この審判所は四十七年二月一日まで事件を受理することになっていたが、⁽³³⁾ 分離評議会が極力問題の解決に努めたため、審判所に提出した事件も審理開始前に解決して提訴を取り下げ、審判所は事件の裁定をすることなく終った。こうして分離に関する問題は二月までに作業を完了した。⁽³⁴⁾

つぎに、合同防衛評議会は六月三〇日に分離評議会での設置が決まった機関で、陸・海・空の軍隊の分割と暫定の期間の防衛の最高機関である。⁽³⁵⁾ 総督をはじめとしてイギリス側はインド防衛をコモンウェルズ戦略上の非常に重要な問題として討議を重ねてきたが、分離独立によって軍隊が分割されることになったため、インド・パキスタンの共同防衛の重要性を力説して、この機関を設置させた。委員長 (Chairman) には総督が就任し、軍司令官オーチンレック (C. J. H. Auchinleck) と両国の防衛大臣が委員となることを決定した。⁽³⁶⁾ ついで七月二日、独立の日までの評議会を設けて、⁽³⁷⁾ メンバーとして分離評議会委員に軍司令官と防衛担当閣僚を加えた。この評議会は週三回開かれ、主要な議題はインドとパキスタンの国境となる地域の治安維持であった。パンジャブ国境部隊 (Punjab Boundary

Force) はこの評議會によつて設けられ、その統制のもとに置かれたものである⁽³⁸⁾。

第三はインド・パキスタンにおける分離独立前の法の継続についてである。インド独立法第八条第二項は、一九三五年インド統治法を一部修正して、分離独立後も引き続き効力をもつことを定め、また第一八条第三項は、英領インドで分離独立の直前の法はその後インドまたはパキスタンの法として存続することを定めた。ついで八月一四日インドとパキスタンそれぞれに、一九三五年インド統治法の多数の条文を削除・修正して暫定的憲法とし、その他の法律についても修正した⁽⁴¹⁾。こうして新憲法を制定しないままに独立を迎えた両国は、独立直前に効力をもつあらゆる法を最小限に修正して継承したのであって、法の上では植民地時代との間に断絶がなかったのである。

1 T. P. x. pp. 944-46. チャーチルがアトリの二月二〇日声明をはげしく批判したことはよく知られている。インド独立法の迅速な通過の鍵は保守党が握っていたから、チャーチルから信頼されていたマウントバッテンとイズメイが、五月下旬にこれを説得したのである。なお、保守党のインド政策については、K. Veerathappa, *British Conservative Party and Indian Independence, 1930-1947* (New Delhi, 1976) の專著がある。

2 cf. T. P. x. pp. 1016-19.

3 T. P. xi. pp. 361-74.

4 T. P. xi. pp. 779-94.

5 このとき会議派側も連盟側も法律家を同行した。cf. T. P. xi. pp. 734, 748f.

6 ガンディーの法案に対する意見はつぎのとおりである。Pyarelal, *Mahatma Gandhi, The Last Phase*, Vol. 2, p. 298.

(1)自治領の地位に留まるのは暫定的であることを、法律のなかに含むことができなかった、なんらかの宣言をおこなうこ

と。

(2) 二国（インドとパキスタン）を平等に扱うこと。

(3) パキスタンが離脱する国であり、それにもかかわらずインドという存在が維持されることが法案に示されていない。

(4) どの州も、同意なしには、他の自治領に移ることができない。

(5) パキスタン制憲議会は約束の日（八月一五日）の前に開会すべきではない。

(6) 藩王国の地位はきわめて弱い。四六年五月（の内閣使節団の藩王国に対する）声明は、（藩王国内の運動の）進歩を阻げるために用いてはならぬ。

7 T. P. xi. pp. 854-61, 863-5. V. P. Menon, *The Transfer of Power in India* の巻末には、ネルーが加筆した会議派の意見書が写真版で掲載されている。

8 T. P. x. pp. 867-70.

9 追加されたのは第三条第四項と第四条第三項であって、境界委員会の裁定は委員長の決定を意味するという条文である。

10 後述の中間政府をめぐる会議派と連盟の間の対立のため、総督の要請によって、政府はこの法律制定を当初の七月末の予定よりできる限り早くすることにした。

11 T. P. xi. p. 478. 六月一三日の草案は「インド自治領法案」（自治領は複数形）であったが、六月一七日の閣議で改められた。

12 T. P. xi. pp. 812-13. このチャーチルの手紙に対するアトリーの返事は、T. P. xi. p. 891 に掲載されている。

13 *Parliamentary Debates*, House of Commons, Vol. 439, col. 2468.

14 第九条（本法律を施行するための法令）の条文を参考のため訳出しておこう。

第一項 総督は、

一九四七年インド独立法の研究（一）

(a) 本法律の規定を効果的に実施するため、

(b) 本法律のもとに創設される新自治領間では参事会における総督の、また新しい州の間では、消滅する当該の州の、権限、權利、資産、債務、責任を分割するため、

(c) 各新自治領に適用するため、一九三五年インド統治法、及びそのもとで制定された参事会法令、規則、その他の法文書について、それを削除、追加、適用変更、あるいは修正するため、

(d) 本法律の規定の施行に係して生じる困難を除去するため、

(e) 本法律制定から約束の日（八月一日）まで、一九三五年インド統治法第九付則の規定以外の方法で、参事会における総督の職務を遂行することの権限を与えるため、

(f) 約束の日以前に、いずれかの新自治領に代つて協定を締結し、またその他の行為をおこなう権限を与えるため、

(g) 新自治領、あるいは前記の新しい州のうち二州以上のために、英領インド全域または新しい州に相当する旧州でおこなわれている公務と活動を引き続き遂行する権限を与えるため、

(h) 貨幣制度、および準備銀行に関するいかなる事項についても規則を定めるため、

(i) 前述の諸事項と関係して必要または適切と考える限りにおいて、新自治領の立法府、裁判所、その他の機関の組織、権限、管轄権を変更して、そこに新しい立法府、裁判所、その他の機関を設置するため、

必要または適切であると考える規定を、法令によって定めることができる。

第二項 本条によって総督に賦与される権限は、当該の州に関しては、本法律のもとで消滅する州の知事が行使することができる。これらの権限は、一九三五年インド統治法の目的のためには、知事がその法律のもとで個人的判断を行使できると定められた事項と解釈される。

第三項 本条は一九四七年六月三日から効力を有するものとされ、これによって、その日以後に総督または知事がいかな

る事項についても制定した法令は効力をもつものとする。本条のもとで制定される法令は、前記の六月三日以後のいかなる日までも遡及すると定めることができる。

ただし、法令がその制定以前の日まで遡及して規定を定めているという理由で、なにびとも有罪とされることはない。

第四項 本条のもとで約束の日前またはそれ以後に制定されるいかなる法令も、

(a) 英領インドでは、約束の日まで、

(b) 各新自治領または両新自治領では、約束の日以後、

(c) 英領インド以外、または新自治領以外では、約束の日の前後を問わず、当該自治領の立法府が約束の日以後に法律で定める日まで、効力を有する。

しかし、いかなる法令も、各自治領において、自治領の立法府の法律と同じく、廃止または修正することができる。

第五項 約束の日以後、本条のもとで州知事は法令を制定できない。一九四八年三月三十一日、または各自治領において自治領の立法府の法律で定められるそれより早い日以後に、総督は本条のものと法令を制定できない。

第六項 アッサム州の一部が約束の日に新設の東ベンガル州に加入することが決定した場合、本条の前記の規定は、本法律のもとでアッサム州が約束の日に消滅して新しい州として再設されたかのように、適用されるものとする。

15 総督の法令は、“Partition Proceedings”の第七巻などに収録されている。八月一日以後も両国で一九の法令が制定された。

16 T. P. xi. p. 55.

17 T. P. xi. pp. 169-71, 184-89, 284-87.

18 委員は、会議派側がハ・テールとブラサード、連盟側がリヤカットとニシユタル (Adbul Rab Nishtar) である。

19 運営委員会 (Steering Committee) の委員は、会議派側が総督府書記官次長 H = M = ハ・テール (H. M. Pate)、連盟側は

財政担当顧問のムハンマド・アリである。この委員会の作業については、C. Muhammad Ali, *The Emergence of Pakistan*, pp. 167-72 を参照。

20 専門部会 (Expert Committee) は、(1) 政府機関、文書、官吏、(2) 資産と債務、(3) 中央の租税、(4) 契約、(5) 紙幣、硬貨、為替、(6) 経済関係 (統制)、(7) 経済関係 (貿易)、(8) 永住地、(9) 対外関係、(10) 軍隊に分れた。(10) 軍隊の部会は、イギリス人軍司令官のちゅう The Armed Force Committee による特別の委員会であった。cf. T. P. xi. pp. 286f., 424-27.

21 分割委員会・分割評議会・運営委員会、専門部会の議事録・報告書などは、“Partition Proceeding” と題して公刊されている。全七巻のうち、参照できたのは、第一巻 (分割委員会・分割評議会議事録)、同巻補編第二冊 (専門部会報告書第一)、第三巻 (専門部会報告書第三・四)、第七巻 (法令) の四冊であり、いずれもアジア経済研究所に所蔵されている。

22 T. P. xi. p. 651. 委員は会議派・連盟双方各三名とし、各二名が会議に出席することになった。第三の委員は、会議派側がクリーパルニー、連盟側がニシユタルである。

23 T. P. x. pp. 868f., 871.

24 T. P. xi. pp. 675-77.

25 T. P. xi. pp. 750-53.

26 T. P. xi. pp. 769-81.

27 The Executive Council (Transitional Provisions) Order, 1947, これは分離独立前の総督の法令二三のうち第一号であり、他は八月一二日から一四日までの間に公布された。

28 シンナーの論理は、A. Jalal, *Inheriting the Raj, Jinnah and Governor-Generalship issue, Modern Asian Studies*, Vol. 19, 1985, pp. 44-47 に説明を要する。

29 T. P. xi. pp. 416-17.

- 30 The Indian Independence (Partition Council) Order, 1947.
- 31 *T. P. xi. pp. 185-88.*
- 32 *T. P. xi. p. 909.* スペンサーは首席判事を辞任してこの職についた。メンローとして、インド側は連邦裁判所判事カニア (H. J. Kania) 、パキスタン側はラホール高等裁判所判事イスマイル (M. Ismail) を任命した。
- 33 The Arbitral Tribunal Order, 1947.
- 34 cf. Government of India, *After Partition*, 1948, p. 20.
- 35 *T. P. xi. pp. 756-60.*
- 36 八月一日付 The Joint Defence Council Order, 1947 を制定された。
- 37 *T. P. xii. pp. 302-3.*
- 38 cf. R. Jeffrey, *The Punjab Boundary Force and the problem of order*, August 1947, *Modern Asian Studies*, Vol. 8, 1974, pp. 491-520.
- 39 本項で定めた一九三五年インド統治法の修正点はつぎのとおりである。(a) 条文はインド・パキスタンに別々に適用すること、(b) イギリス政府の統治に関する条文の削除、(c) 総督と州知事の裁量権に関する条文の削除、(d) 州の法案に対するイギリス国王の保留・拒否に関する条文の削除、(e) 連邦立法府の権限は制憲議会が行使することに改めることである。
- 40 The India (Provisional Constitution) Order, 1947, The Pakistan (Provisional Constitution) Order, 1947.
- 41 The India (Adaption of Existing Laws) Order, 1947, The Pakistan (Adaption of Existing Laws) Order, 1947.