

パキスタンにおける公益訴訟の展開と司法権

佐藤 創

I はじめに

2005年にイフティハール・チョードリー (Iftikhar M. Chaudhry) が最高裁判所 (最高裁) 長官に就任した後、最高裁は政府によって勾留されたために行方不明になっていると思われる者に関する調査や、グワーダル港開発にまつわる土地配分手続きに関する調査を職権 (suo moto)⁽¹⁾で開始し、結果的にはパルヴェーズ・ムシャッラフ (Pervez Musharraf) の政権運営に対立する動きをみせていた。この動きに対して、ムシャッラフ政権は2007年にチョードリーに職務停止を命じた。第1章で詳述されているとおり、この職務停止命令がムシャッラフ失脚へとつながる重要な端緒のひとつとなる。

では、なぜこのような司法部のいわば逆襲が生じ、また可能だったのだろうか？ その理由は、2000年からはじまった上位裁判所へのムシャッラフの高圧的な介入に対する蓄積した司法部の反発や、チョードリー個人の個性といった要因のみで説明することはできない。なぜなら、裁判官は憲法によって権限を与えられ、その枠組みの中で活動するからであり、また法曹である以上、法的な根拠に自分の活動が裏打ちされているか否かについて裁判官たちは概して慎重だと考えられるからである。つまり、法的あるいは制度的な仕組みにも目を配る必要がある。

実際、行方不明になった者に関する調査を最高裁が自らの発意で実施するという一事をとっても、日本の法システムに慣れ親しんだ者にとっては奇異に感じられることだろう。そうした調査は日本では警察や検察の仕事であり、とくに最高裁は事実の問題については基本的には審理せず、法律問題を審理するフ

オーラムだからである。また、土地配分に関わる汚職が疑われるという問題にしても、やはり日本ではその調査や訴追は検察の役割であり、さらには最高裁ではなく地方裁判所にまずは係属するのが原則だからである。

なぜ、このような調査をパキスタンでは最高裁が行っていたのかという問題を理解するには、第2章および第3章で考察されている憲法の規定の理解に加えて、パキスタンにおいて1980年代後半から展開していた公益訴訟(public interest litigation)を理解することが実は必要である。

公益訴訟は、あるいは公共訴訟という呼び方で、アメリカや日本においても1960～1970年代にかけて公民権運動や公害問題などに関連して広く議論されたものである。とりわけインドにおいて1970年代後半から展開した公益訴訟は世界にもまれにみる司法積極主義として注目を集めた⁽²⁾。近代法システムを前提とした一般の訴訟では、裁判官の役割は、対立する対等な二当事者、原告と被告(民事)あるいは検察官と被告人(刑事)の主張を聞いて中立かつ公正に判断するアンパイアの役割を果たす。しかし、公益訴訟においては、裁判官はより能動的かつ積極的な役割を果たすことが重要な特徴である。具体的には、対立する対等な二当事者間の争いという前提に沿って構築されてきた訴訟手続きや救済手段に関するルールは、公益訴訟においては大幅に変更されている。公益訴訟は、字も読めないような弱者層に対する搾取や暴行などの重大な社会事件であったり、環境や消費者問題、統治機構など多数の利害が関わる問題について展開してきた法技術だからである。

そして重要なことは、この公益訴訟を展開することによって、パキスタンの上位裁判所はその権限を1980年代後半から徐々に自ら広げていたということである(Khan [1993]; Menski et al. [2000])。つまり、このような公益訴訟の展開によって構築されてきた諸々の法理や法解釈によって固められた法的根拠と正当化との上に、ムシャッラフ政権の違法と疑われる活動へのチョードリー最高裁長官による調査は始まり、かつ可能であったという側面があると思われる。

そこで、本章では、パキスタンにおいて、どのように公益訴訟を展開し、司法部がどのようにその権限を広げていたのかを検討する。

II 公益訴訟とはなにか

はじめに簡単に公益訴訟とはなにかに触れておこう。実は、公益訴訟の定義を与えることは難しい。第一に、訴訟の内容や目的についてみると、公益訴訟として分類される訴訟は、社会的な弱者層に関わる重大な人権侵害問題や、環境や統治機構などに関わる大きな社会問題、つまり「私益」をこえた「公益」の問題に関わるとひとまずは定義できる。ただし、実のところ私益と公益の区別は必ずしも容易ではない。また、インド公益訴訟では、憲法に規定された基本権が社会的弱者層にも現実に保障されるよう、訴訟関係者が協力して行う努力であるという目的が強調された。しかし、社会の弱者層に関わる問題だけに公益訴訟は必ずしも限られているわけではない。第二に、訴訟の形式に着目した定義が可能である。対立する対等な二当事者間の権利関係の裁定を目的とする伝統的な訴訟形態とは異なり、公益訴訟では争われる利益は社会の弱者層や消費者といった特定の集団の利益あるいは社会に広く拡散した利益であるために、当事者は多極的でありかつ二当事者間の対等性という擬制は仮定できない。そのため訴訟手続きの基本につき、訴訟の開始や進行について当事者からのイニシアティブを待って裁判官がそれに対応する当事者主義（対審型構造）は後退し、裁判官の側がイニシアティブをとる職権主義の色彩が相当に強くなる。また、当事者のみを拘束する通常の判決と異なり、関係者が多極的なために判決あるいは命令の内容が立法的な特徴を帯びるという特徴がある。ただし、ケースバイケースでこうした訴訟形式の特徴は相当程度異なる。

以上の議論からわかるとおり、公益訴訟は、先進国であると後進国であるとを問わず存在しうる。ただし、両者では公益訴訟の力点に違いがある。先進国にて公益訴訟が論じられる際には、産業化や大量消費社会の深化にともない顕在化してきた消費者問題や環境問題について、普遍的近代的な訴訟制度として発展し確立されてきた、対立する二当事者がイニシアティブをとって訴訟が進行する対審型構造では適切に対応しえず、それゆえに新しい法技術が必要であるという文脈、つまり司法制度におけるいわば「ポストモダン」な地平の出現として議論される傾向が強い。これに対して、インドやパキスタンでは、人口の大多数を占める貧困層弱者層に法と正義へのアクセスを可能にするために、

誤解を恐れずたとえれば、日本のお茶の間テレビ番組にて長く親しまれている江戸時代の裁判のような、裁判官が自ら調査を指揮しかつ裁判を行ういわば「プレモダン」な裁判制度にも通じる側面がある。満足に字も読めない、そして自らのもつ権利について最低限の知識ももたない彼らにとって訴状を書きあるいは対審型構造にて訴訟を進めることは困難であり、また訴訟費用は高価にすぎるからである。もちろん、先進国にも貧困層弱者層の問題はあり、後進国にも消費者や環境、統治機構の問題もあり、相対的な違いではある⁽³⁾。

先に触れたとおり、この公益訴訟が顕著に展開したのはインドにおいてである。第3次非常事態が終結した1970年代後半から、インド最高裁は、警察や監獄における囚人への非道な取り扱い、労働者や女性に対する搾取や暴行など、貧しく文字も読めないような社会階層に関わる事件を、従来の訴訟手続きを大幅に自ら変更しつつ積極的に取り上げた。このように貧しい階層もまた法と正義へアクセスできるようにしようとする司法部の努力が、同じように社会のなかに広く弱者層貧困層を抱える隣国、パキスタンおよびバングラデシュにも1980年代後半から現れたのである⁽⁴⁾。

III パキスタンにおける公益訴訟の展開と司法権の拡大

1985年の戒厳令解除による1973年憲法復活

パキスタンでは、1973年憲法は、度重なる非常事態および戒厳令により、実質的に1985年末まで停止されていた。同憲法には、基本権の章がおかれ、法の前平等や表現の自由などの基本権のリストが含まれている（第2編第1章）。また、基本権に抵触しあるいはこれを侵害する法令は無効であり（第8条）、このような基本権を守る手段として、憲法は最高裁（第184条3項）と高等裁判所（高裁）（第199条1項）に令状管轄権を与えている⁽⁵⁾。

ここで興味深いことは、パキスタン憲法の仕組みでは、基本権の侵害に関する事件は高等裁判所あるいは最高裁判所という上位裁判所に直接訴えることができるということである。しかも、基本権の実現を求める者は、最高裁と高裁のどちらに訴えてもよい。このような仕組みは、インドにおいても同様であり、三審制を基本とする日本とは大きく異なる特徴である。つまり、基本権に関する事件については、上位裁判所がそのイニシアティブをとりやすい仕組みがあ

る。実際、第10代最高裁長官ムハンマド・ハリーム (Muhammad Haleem) (在任1981/3~1989/12)、第11代アフザル・ズッラ (Afzal Zullah) (1990/1~1993/4)、第12代ナスィーム・ハサン・シャー (Nasima Hasan Shah) (1993/4~1994/4) という1985年の戒厳令解除時からの三代続く最高裁長官が公益訴訟のイニシアティブをとったのである (Menski et al. [2000: Ch. 2])。

1985年末に戒厳令が解除され、憲法が復活したことにより、このような基本権を守る憲法の仕組みが、少なくとも形式的には、軍政の制約なく機能することになった (Newberg [1995: Ch. 7])。上位裁判所の裁判官たちが就任する際になす「パキスタンイスラーム共和国の憲法と法に忠実に従って、能力の及ぶ限り、誠実に、私の義務を果たし、私の権限を行使する」(第178条、第194条および第3附則) という宣誓の対象である憲法が、ようやく実質的な意味で存在するに至ったのである。また、この戒厳令解除以後、とくに1988年8月17日のズィヤー・ウル・ハック (Zia ul Haq) 大統領死亡後、第2章でも触れられているように、上位裁判所には軍政時代の施策をめぐるさまざまな訴えが寄せられていた。

このような社会情勢の変化を反映して、司法部の変化を促す機運がメディアや司法部のなかからも高まっていた。たとえば、ある高裁長官の息子の結婚披露宴に大統領が出席し、長官が大統領を空港まで出迎えるというようなことはあってはならないことであるし、そのようなニュースが紙面を飾るなど司法部のイメージを損なうこと甚だしいとの批判が公になされ、また、大統領がある高裁を訪問したときに、その握手を求めて高裁の判事や職員が列をなしたというようなことに不満をもった弁護士が、高裁長官を法廷侮辱罪で訴えるというようなことも起きるようになったという⁽⁶⁾。司法部の中立性、公正性がより求められるようになったのである。

また、インドでの華々しい公益訴訟の展開をみて、公益訴訟への関心も一部の法曹有識者の間では高まりつつあった。とくに、ハリーム最高裁長官は、1986年に開催された第5回パキスタン法律家会議 (the Fifth Pakistan Jurists' Conference) における演説で次のような意見を表明している。「司法積極主義により、最近、憲法訴訟のいくつかを公益訴訟にかえるやり方がみられる。この処断は、一般の人々の手に社会正義をもたらすよう企図している。多くの国の最高裁は、……公益訴訟を、基本的な人権を一般の人々にとって意味あるものとし、

彼らの社会的および経済的な権利を彼らが認識することを可能にするために用いている。公益訴訟は国民の抑圧された階級に正義へのアクセスをもたらすものである」(Haleem [1986:210-211])。

つまり、憲法が復活し、基本権を実現する役割を果たす法的な条件が整ってから、上位裁判所の判事たちは基本権の実現を貧困層弱者層のために行うことができるよう司法システムを変革する責任を感じ、公益訴訟へ関心を寄せはじめていたのである。

ベーナズィール・ブットー事件判決：公益訴訟の始まり（原告適格の緩和）

こうした背景のなかで、パキスタンではじめて、最高裁自身が公益訴訟であると明言した判決が1988年に下された (*Benazir Bhutto v. Federation of Pakistan* 事件判決⁽⁷⁾)。

パキスタン人民党 (PPP) 党首ベーナズィール・ブットー (Benazir Bhutto) は、1987年に、最高裁のもつ令状管轄権 (184条3項) の訴訟として、直接に最高裁にある訴えをもち込んだ。背景には、総選挙を約束した1979年 (現実には実施されず)、そして政党不参加型の総選挙 (第2章参照) を実施する直前の1985年に、ズィヤー大統領が政党法 (The Political Parties Act, 1962) を改正して、事実上 PPP をターゲットとして、政党登録を認めなかったという問題がある。そして政党登録されていない政党の政治活動は厳しく禁止されていた。ブットーはこれを非難し、事実上の政党政治禁止を破棄し、1988年に予定された総選挙では政党が参加して戦うことを認めるよう訴えた。具体的には、同法が規定する選挙委員会への政党登録要件は、結社の自由を保障する憲法17条に違反して無効であると訴えたのである⁽⁸⁾。

この訴訟でのおもな論点のひとつは、ベーナズィール・ブットーにはこうした訴訟を起こす原告適格があるのかということであった。もし原告適格がないならば、本案を審理するまでもなく最高裁は訴えを却下せねばならない。日本の行政訴訟と同様に、パキスタンにおいても、最高裁および高裁において令状訴訟を提起するには原告適格がなければならないと考えられてきた。具体的には、「利益を害された者 (aggrieved person)」であることが令状請求訴訟を提起する入り口要件である。そして、政治政党法に政党を登録することを求める規定があるというだけでは、ブットーが利益を害されているとはいえないし、彼

女は政党の代表としてこの訴えをなしているが、このような代表による令状訴訟提起は認められていない、と被告である政府側は議論を展開したのである。

本件は、ハリーム長官を裁判長とする11人からなる法廷で審理された。最高裁は、高裁の令状管轄権を定める第199条1項と異なり、最高裁の令状管轄権を定める第184条3項の条文には「利益を害された者」という文言はなく、原告適格に関するそれまでの制限的な解釈は、イギリス法の令状訴訟の伝統に根ざすものであり、イギリス法の令状訴訟は第184条3項の基本権を守るための最高裁の権限と必ずしも同じではないと述べた。実際、第184条3項に明記されている要件は、懸案となっている問題に公の重要性 (public importance) があると認められ、憲法により保障されている基本権の実現に関わっているということのみである。最高裁は、個人の基本権の侵害の場合だけでなく、ある階級や集団の基本権の実現に関わる問題も公の重要性があると認められるならば、訴えは維持できると判示した。

また、最高裁は、インドの公益訴訟をいくつか引用して、対審型構造 (とそれに付随する厳格な原告適格のルール) へ固執すると貧しい者への扉を閉ざすシステムになってしまうこと、さらに、インドでは、あるグループや階級の基本権の実現に関する事件を提起することが、誠実に (bona fide) 行為する公衆の一員には可能となっていると触れた。その上で、貧困その他の理由で裁判所からの救済を直接には求められないような、ある階級あるいはあるグループの人々の基本権の侵害事件では、「その事件が誠実に行為する者によって最高裁に知らされたならば、伝統的な原告適格のルールを退けることも可能であり、公益訴訟において利用可能な手続きが採用されうる」(PLD 1988 SC 491) と判示した。

このように最高裁はブットーの原告適格を認めた上で、本案の審理に進み、結社の自由は侵されてはならず、政治政党法に定められた規定は、憲法17条に違反し無効であるとした。

本事件においては、もうひとつ訴訟の入り口要件に関する論点があった。バーナズィール・ブットーの訴えあるいは他の者による同じ内容の訴えは、いくつかの高裁にすでに係属していた。最高裁の先例によれば、最高裁と高裁の管轄が競合するときには、高裁において先に審理されねばならないとされていた。それゆえ、この先例によっても訴えは却下されるべきという政府側の陳述がな

された。最高裁長官ハリームはこの先例に従うと訴訟手続きを遅らせ、正義を否定することになると述べ、先例拘束の法理 (doctrine of precedent) に例外が存在しないわけではなく、また刑事の問題、損害賠償の問題、憲法の問題など、ケースバイケースで、同じ強さで先例拘束の法理は適用されるわけではないと述べ、政府側の主張を退けた⁽⁹⁾。

このパキスタンにおいてはじめて公益訴訟と最高裁が判示した事件において、最高裁は、原告適格を緩和して基本権の実現に関する事件の門戸を広げるとともに、先例拘束の法理には例外があることを明示して自らの先例からの(ある程度の)自由を確保するという、非常に重要な判断をなしたのである。

訴訟手続きと救済手段の柔軟化：レンガ産業債務労働事件

上述のペーナズィール・ブットー事件判決からほどなく、訴訟手続きと救済手段についても、第184条3項によって最高裁に与えられた令状管轄権には広い裁量権があると最高裁は自らその権限を拡大した。ここでは重要な具体例を一件紹介しよう。レンガ産業における債務労働に関する事件である⁽¹⁰⁾。

レンガ産業は、数千年前からの古い産業であり、その労働条件も数千年にわたりさして変わっていないという。ある団体によると数百万人がこの産業に従事している。レンガ作りにはある程度の技能が必要であり、また過酷な労働条件なので家族のなかでのみ継承され外からの新規参入者はほとんどおらず、70%はクリスチャン (もともとは不可触民) であるという。レンガ工場の経営者は Peshgi とよばれる事前の債務を労働者の家長に与えるが、実は、白紙にサインさせ、債務を書き込み、利子を膨らませ、それが十分に大きくなると、賃金の50%を返済のため天引きし、残りを現金にて支払うという。家長が死ぬと、寡婦か子どもがその債務を引きつぐ。新しい経営者がこのビジネスをはじめするには Peshgi を買うという名目で労働者を買ひ、また反対に、レンガ工場経営者が資金を必要とする際には労働者を債務つきで他の経営者に売るという慣行であるという。過酷な労働条件で20人に一人は盲目の子どもがおり、35歳までに結核をわずらうものが50%、流産も60%、などその生活は劣悪なものであるという。

1970年まではレンガ産業に対する規制はなにもなく、1970年に8時間労働、週休一日、などを規定する工場法 (The Factory Act, 1934) がこの産業にも適用

されることになったものの、遵守されることはほとんどなかった。1973年憲法第11条は、奴隷の禁止、強制労働の禁止、14歳以下の子どもの工場での労働の禁止を定める。しかし裁判所に問題がもち込まれることはほとんどなかった。労働者の経営者から復讐を受ける恐怖、労働組合の不在が原因であるといわれている。また、警察が工場外にいる労働者を拘束して、つれかえるような有様でもあったという。1967年にレンガ作りに従事する労働者を中心とする労働組合 (Pakistan Bhatta Mazdoor Mahaz) が設立され、これが人身保護令状訴訟を高裁にもち込み、1968年に最初の勝訴をして以来、1990年頃までに2000件以上の人身保護令状事件を訴えてきた。ただし、裁判には勝訴したものの、復讐を恐れて裁判所の敷地内に止まろうとする労働者がいたり、また、裁判の途中で証言をかえてしまう労働者も多かったという。

本件では、ラーホール高裁により人身保護令状により解放されたレンガ産業労働者のうち3人が工場主に捕らえられ、また21人が工場主に捕らえられる危険にさらされており、最高裁長官アフザル・ズッラに保護を求める電報を彼らを代表する者が届けた。この電報をもとにズッラ長官が訴訟を開始したケースが本件である (*Darshan Masih v. The State* 事件判決⁽¹¹⁾)。

本件の法的な重要性は、第1に、訴状にもとづかず第184条3項のもと訴訟が開始されたはじめてのケースであるということである。インドの公益訴訟では、電報や手紙を訴状として扱い、訴訟を開始する上位裁判所の慣行は書簡による管轄権 (epistolary jurisdiction) とよばれ、すでに確立されていた。最高裁は、バーナズィール・ブットー事件判決に依拠して、この権限が、第184条3項にもとづく最高裁の権限には含まれると判示した。ただし、このような電報や手紙により訴訟を開始するか否かの判断は最高裁長官に委ねられるべきとした。

第2に、対審型審理にもとづく証拠調べを採用せず、最高裁は、パンジャーブ州法務官 (Advocate-General of Punjab) やラーホール高裁法曹連盟 (The Lahore High Court Bar Association)、警察、労組、煉瓦経営者、人権活動家らに訴訟に参加するよう命じ、さまざまな報告書の提出を求めた。中間命令がいくつも出される形で事件を調べられ、その進行を確かめられた。インドの公益訴訟においてローリング・レビュー (rolling review)、あるいは漸進する管轄権 (creeping jurisdiction) とよばれる、最終判決ではなく中間命令により訴訟をすすめ、あ

るいは少しずつ政府や関係者に憲法上の義務の履行を促す方法である。最高裁は、この手続きをはじめて採用した。

第3に、本件では、公益訴訟における救済手段の柔軟化がやはりはじめて論じられた。第184条3項に関する先例によれば、最高裁が発給できる救済手段は、人身保護令状や移送令状、禁止令状など199条に列挙された令状に限られていると考えられていた。これを変更して、アフザル・ズッラ長官は、「基本権の実現に関する適切な事件では、最高裁は、事実が正当化するならば、必要な命令をなんであれ下す管轄権、権限、権能(jurisdiction, power and competence)がある」(PLD 1990 SC 545)と述べ、基本権の実現に関する事件では、どのような判決や命令も最高裁は発することができる、救済手段に関して最高裁が広い裁量権をもつと判示したのである。

本案の審理については、憲法第9条(生命と自由)、第11条(奴隷、強制労働の禁止)、第15条(移動の自由)、第18条(職業の自由)、第25条(平等)がこの事件に適用されるとし、最高裁はまず21人の保護を命じた。さらにレンガ産業の債務労働の防止策を指示したのである。立法を促す最高裁の勧告は、実際、1992年債務労働制度(廃止)法(The Bonded Labour System [Abolition] Act, 1992)へと後に発展した。

このように、バーナズィール・ブットー事件における原告適格の緩和につき、インドの判例を深く参照しつつ、訴訟手続きと救済手段に関する柔軟な解釈という公益訴訟の法理をパキスタン司法部は導入したのである。

こんろ爆発事件と未成年収監事件：自らの発意による訴訟開始

インドの公益訴訟では、訴状はおろか手紙すらもなく判事が新聞報道などにもとづき自らの発意により訴訟を開始する(suo moto)管轄権が解釈により導かれていた。次に、パキスタンの上位裁判所はこの強力な権限も導入する。

パキスタンの家庭において、料理目的のこんろ(stove)の使用は一般的であった。ところが、製品の瑕疵により頻繁に爆発し、実際、多くの女性が死亡していた。この記事を読んだラーホール高裁のムニール・ハーン(Munir Khan)判事は職権により第199条のもと令状訴訟を開始した(*State v. Senior Superintendent of Police, Lahore* 事件判決⁽¹²⁾)。つまり正式な訴状はもとより、手紙や電報なども不要であり、高裁は自ら予備的な調査をした後に適切な命令や救済を発給でき

るとしたのである。

さらに、1991年の新聞報道において、1900人あまりの未成年の少年がパンジャブの監獄にいて、たとえば審理は行われず、また性的に虐待されているなど、その状況の悲惨さが明らかになった。ラーホール高裁長官がこの報道にもとづき訴訟を開始した⁽¹³⁾。監獄省から提出された報告書では、ある監獄では116人のうち36人が性的な虐待を受けているなど、監獄側の非道が訴訟が進むなかで露見し、また人権弁護士によると訴訟の遅れも深刻であると報告された。高裁長官は155人の釈放を命じ、また、ほとんどの未成年は浮浪罪の規定で逮捕された者たちであることも判明したため、14歳未満の子どもは浮浪罪で逮捕されてはならないと判示した。

まとめ

以上みてきたように、1980年代後半～1990年代前半に公益訴訟に関連する上位裁判所の管轄権や法理論が確立され、1990年代後半に向けて弱者層の問題だけでなく、環境や消費者問題などにおいても展開されていった (Menski et al. [2000])。また政府の汚職や統治機構に関わる問題にもその範囲は広がっている。そもそも、パキスタンの場合には、インドの場合と異なり、はじめて公益訴訟が認められた事件 (ベーナズィール・ブットー事件判決) は、弱者層の問題ではなく、度重なる政権争いの延長線で争われたケースであった。重要なことは、公益訴訟の展開により上位裁判所は権限を拡大し、その拡大された権限は、あらゆる社会問題についてそれが基本権の実現に関わると判断されれば上位裁判所が自発的に介入する制度的・法的根拠を与える性質のものだということである。

IV イスラーム化と公益訴訟

パキスタンの公益訴訟を特徴づけるもうひとつの重要な要素としてイスラームの問題がある。この点について検討しよう。実は、上位裁判所は、公益訴訟を展開する根拠としてイスラーム化に依拠していたという側面がある (Khan [1993]; Menski et al. [2000])。

1985年までの戒厳令下において、第2章および第3章で触れられているよう

に、ズィヤー・ウル・ハック軍事政権はパキスタンのイスラーム化を進めていた。重要なことに、1985年の憲法の回復は第2 A条の挿入とセットとなっていた。同条は、それまでは憲法前文として存在し、裁判に訴えて実現することはできない文書とされていた1949年の目的決議（Objective Resolution）を憲法の一部として組み込む規定である。この国家運営の姿勢や国家のあり方がイスラームに従うべきことを謳う目的決議の組み込みは憲法解釈に大きな変化の契機を与えた。とりわけ、「イスラームによって明確に述べられているように、民主制、自由、平等、寛容、社会正義の諸原則は完全に遵守されねばならない」という一文が重要である。

もちろん、とくに女性の地位や権利をめぐって、第3章で紹介されているフドゥード法など、イスラーム法によっていわゆる普遍的な人権が抑圧されているという議論がある。ただし、イスラーム化にはさまざまな側面があり、公益訴訟については、むしろこのイスラーム化が、おそらくはズィヤー政権の意図に反して、司法部の権限を広げ、基本権実現のための積極主義を可能にしたという側面がある。

そもそも法と正義のイスラーム的な概念の基本は、衡平と公正であるという（Khan [1993]; Menski et al. [2000]）。そして公益の概念の上にイスラームはあり、人々の幸福と権利、利益の保護がイスラームの基本的なマンデートであり、それゆえ緊張関係はあるものの、イスラームと基本権を二項対立でみる必要は必ずしもないという。イスラーム法について論じることは本稿の目的と筆者の能力外であるが、少なくとも、パキスタンにおいては、イスラームと憲法に定められた基本権の実現との調和的な解釈を行おうとする上位裁判所の傾向が1985年以降に現れたことは確かである（Newberg [1995]）。

具体的には、インドでは憲法にてセキュラリズムを採用しているため、宗教と公益訴訟あるいは基本権の解釈を関連づけない形での展開があるのに対して、イスラームの重要性をパキスタンにおいては公益訴訟でも強調する。たとえば、先に紹介したパキスタンにおける公益訴訟の第一のケースであるベーナズィール・ブットー事件において、ハリーム最高裁長官は、「184条3項の解釈においては、……その解釈のアプローチは、イスラームに従った民主制、寛容、平等および社会正義を実現するという目的のために、憲法全体を刺激し憲法に染み込んでいる三組の条項、具体的には目的決議（2 A条）と基本権、政策の

諸原則、から着想を得るものでなければならない」(PLD 1988 SC 489)と述べている。後の判例においても同様である(Khan [1993]; Menski et al. [2000])。つまり、憲法にて規定されている基本権を実現するために、それがやはり憲法に組み込まれているイスラームの要請でもあるという形で法解釈を展開しているのである。

V 文民政権およびムシャッラフ政権による司法への介入

第1章で詳述されている通り、1999年の軍事クーデター後のムシャッラフ政権による司法への介入は、きわめて厳しいものであった。しかし、公益訴訟が出現した1988年以降、1990年代後半までの文民政治の時代においても、とくに1993年からの第2次ベナズィール・ブットー政権、1997年からの第2次ナワーズ・シャリーフ(Nawaz Sharif)政権時代には、上位裁判所と時の政権は結果的に激しく対立した。ただし、重要なポイントは、最高裁および高裁が公益訴訟を通じて広げてきた第184条3項および第199条1項の令状管轄権は、基本的にはそのまま存在していたということである。

第2次ブットー政権においても、最高裁および高裁人事への激しい介入が行われていた。ひとつには、ブットーは1971～1977年まで政権を担った父親(Z. A. Bhutto)を1979年に殺人罪によって処刑した司法部に根深い不信感をもっていただけと思われること、また、1990年に政権を追われた際に、上位裁判所のほとんどがシャリーフ政権よりの判決を下していたからである(Khan [2009: Ch. 33])。ブットー政権は、年齢順によっていた最高裁長官の任命の慣行を破棄し、あるいはPPPに近いと思われる者を裁判官として任命するよう強く迫ったりした。これに対して、最高裁は政権による数々の裁判所への人事介入を無効とする判決を下し(通称*Judges*事件判決¹⁴⁾)、ブットーと上位裁判所の対立は深刻なまま、ブットーが政権を失うまで続いたのである。

また、第2次シャリーフ政権においても、上位裁判所と政権は、とくに反テロリスト法の運用をめぐる対立した(Khan [2009: Ch. 34])。前掲の*Judges*事件判決によって、最高裁判事の任命に関して最高裁長官の推薦は執行部を拘束するとされていたにもかかわらず、シャリーフ首相は1997年8月にサッジャーード・アリー・シャー(Sajjad Ali Shah)最高裁長官の推薦による5人の裁判官の

任命を拒否し、最高裁の裁判官数を減らす勧告をなし、この勧告を最高裁が差し止めるなど、対立がはやくも鮮明となった。そして、1997年11月28日には首相への法定侮辱罪を審議中に首相の属するパキスタン・ムスリム連盟（PML-N）支持の労働者たちによるデモがあわや最高裁に乱入する自体にもなっている。これはパキスタン司法部の歴史上はじめての事態であり、また首相や大臣、議員たちがこのデモを組織し率いていた疑いが濃いという。

ただし、こうした民政時代の政権と司法部との対立や、1999年以後の軍事政権による司法部への圧力は、基本的には人事介入という形を採った。したがって、公益訴訟の展開によって、訴訟の開始、手続き、救済手段について自らその裁量権を広げてきた最高裁および高裁の184条3項および199条1項の令状管轄権は、基本的にはそのまま存在していた。つまり、チョードリーが2005年に最高裁長官として任命されたときには、基本権の実現に関連する公の重要な問題であると思われる場合には、その令状管轄権にもとづき自ら訴訟を開始し、調査を指示してその報告書を一応の証拠として認定し、様々な内容をもつ判決ないし命令を出す、という公益訴訟により確立されていた広い最高裁の裁量権は、そのまま存在していたのである。そして、最高裁長官は、令状訴訟を最高裁が自らの発意により開始するか否かを判断し、最高裁判事の任命推薦権をもつなど、最高裁の方向性を決める重要なポストである。そして、チョードリーは、最高裁長官に就任してほどなく、「不正があったと彼が信じる事件について、彼のもつ自らの発意による権限 (suo moto powers) を行使することにより、脚光を浴び始めた」のである (Khan [2009: 689])。

VI おわりに

公益訴訟が社会問題を即座に解決できないことは認識されている。たとえば、レンガ産業の債務労働の問題が解決されたわけではまったくない。上位裁判所は彼らに最低限の食事を与えることも、代替的な雇用を提供することもできない。また、公益訴訟には、権力分立の原則に抵触する危険性があることも認識されている。民主的な選挙によって選ばれた者ではない裁判官により、立法的な活動が展開されてよいのかという議論はつねにつきまとうからである。それでも、公益訴訟は、少なくとも多くの人々の権利意識を目覚めさせること

はでき、それゆえ、貧困のもたらす悪い結果を人々が被らないように努力するものではあろう。つまりパキスタンにおいて、公益訴訟は、上位裁判所がイニシアティブをとって社会改革を促す試みとして捉えることができる。

また、公益訴訟は、既存の政治的あるいは法的な体制を廃棄しようとするものではない。公益訴訟の大きな関心は、既存の法が社会のなかでよりよく働くようにすることにある。それゆえに公益訴訟はグッド・ガバナンスの問題に不可避免的に関わらざるを得ない。いいかえると、公益訴訟（あるいは公益訴訟を通じた司法積極主義）は多くの社会問題を扱い、既存の支配階級の地位や権限をおびやかす側面をもつこともたしかなことである。権力を行使し、説明責任を回避したい者にとってはやっかいな代物なのである。

さらに、こうした公益訴訟によって拡大されてきた権限と、積み重ねられてきた法理をもとに、社会問題、とりわけ政府の不法や腐敗問題に積極的に介入する司法部は、政権側からみると危険な存在と映るであろう。ムシャッラフとチョードリーの対立は、こうした制度的な背景をもつものであり、潜在的にはいつでも発動される可能性がある上位裁判所の拡大してきた権限は、現在のパキスタン社会を構成する重要な一側面なのである。

【注】

- (1) 巻頭の「略語および用語説明」を参照。
- (2) インドの公益訴訟については、詳しくは、安田 [1987] [2005]、稲 [1993]、孝忠 [2006]、佐藤 [2001a] [2001b] を参照。
- (3) なお、インド公益訴訟の捉え方は、以上のような管見が必ずしも一般的なわけではない。たとえば、前掲安田 [1986] [2005] は、公益訴訟に換えて社会活動訴訟 (Social Action Litigation) というタームを採用し、これを植民地時代に移植された西欧法のアジア的な変容として捉え、また第三世代の人権たる「連帯権」と通底するものとしてみる。
- (4) バングラデシュの公益訴訟については、佐藤 [2007] を参照。
- (5) 巻頭の「略語および用語説明」を参照。また、巻末の「資料1 関連条文」も参照。
- (6) Makhdoom Ali Khan, “Judicial Neutrality and Executive Duties” *The Nation*, January 18, 1991, cited in Khan [1993 : 41].
- (7) PLD 1988 SC 416. なお、本件は第2章において紹介されている下院解散に

- 関するベナズィール・ブットー事件判決（1998年）とは別な判決である。
- (8) また、文字を読むことができない人々が大多数を占めるパキスタン社会では、シンボルが選挙において重要な役割を果たすが、国民代表法(The Representation of the People Act, 1976) は個人にはそのシンボルの登録を認めていたものの、政党には認めていなかった。この規定も結社の自由に反して違憲であると、ブットーは政党登録について勝訴した翌年に訴えて、勝訴している。*Benazir Bhutto v. The Federation of Pakistan*, PLD 1989 SC 66.
- (9) なお、憲法第189条は、最高裁の判決ないし決定は、パキスタンにおける他のすべての裁判所を拘束すると定めているが、最高裁自身がどの程度拘束されるかについては触れていない。Karim [2006:522]は、非常に例外的な場合のみ、最高裁は自らの先例に従わないと述べる。
- (10) 本事件の背景的記述は、Khan [1993:60-70]にもとづく。
- (11) PLD 1990 SC 513.
- (12) PLD 1991 Lahore 224.
- (13) 本件は、Khan [1993:75-76]による。
- (14) *Al-hehad Trust v. Federation of Pakistan*, PLD 1996 SC 324.

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 稲正樹 [1993] 『インド憲法の研究』信山社。
- 孝忠延夫 [2006] 「司法積極主義の生成と展開：インドにおける社会活動訴訟をてがかりとして」 アジア法学会編 『アジア法研究の新たな地平』成文堂。
- 佐藤創 [2001a] 「「現代型訴訟」としてのインド公益訴訟(I)」 『アジア経済』42(6), pp. 2-25.
- 佐藤創 [2001b] 「「現代型訴訟」としてのインド公益訴訟(II)」 『アジア経済』42(7), pp. 18-36.
- 佐藤創 [2007] 「バングラデシュにおける公益訴訟の展開：インド公益訴訟との比較」 『アジア経済』48(3), pp. 2-28.
- 安田信之 [1987] 『アジアの法と社会』三省堂。
- 安田信之 [2005] 『開発法学：アジア・ポスト開発国家の法システム』名古屋大学出版会。

〈外国語文献〉

- Haleem, M. [1986] “Law, Justice, and Society”, *All-Pakistan Legal Decisions (PLD)*

1986 (Journal section), pp. 205-212.

Karim, F. [2006] *Judicial Review of Public Actions, Volume 1*. Karachi: Pakistan Law House.

Khan, H. [2009] *Constitutional and Political History of Pakistan*. Karachi: Oxford University Press.

Khan, M. H. [1993] *Public Interest Litigation: Growth of the Concept and Its Meaning in Pakistan*. Karachi: Pakistan Law House.

Menski, W., Alam, A. R. and Raza, K. K. [2000] *Public Interest Litigation in Pakistan*. Karachi: Platinum and Pakistan Law House.

Newberg, P. R. [1995] *Judging the State: Courts and Constitutional Politics in Pakistan*. Cambridge: Cambridge University Press.