

## 第7章

# 公益訴訟の展開と公共サービス

佐藤 創



### はじめに

三権分立を基本とする統治形態を採用している場合には、公共サービスの提供にどう政府が関与するかについての設計や実施は、他の政策と同様に、法を定立する立法部、法を実施する行政部（執行部）が主たる責任を負い、司法部は、基本的には、個別具体の訴訟事件が持ち込まれたときに、当該事件を解決するために既存の法令を解釈して権利関係を宣明し、当該事件の訴訟当事者についてのみ効力をもつ判決を下すことがその役割となる。インドにおいても、この三権の役割分担の基本的な構図は該当する。ただし、インドにおいては、開発途上国としてはとりわけ、先進国と比較しても相対的に、司法部のプレゼンスが大きいと考えられ、公共サービスに関してもその果たしてきた役割は看過しえないものがある。とくに公益訴訟（public interest litigation: PIL）と呼ばれる訴訟形態において、最高裁判所（最高裁）および高等裁判所（高裁）がさまざまな判断を示し、そうした判決や決定が契機となり、公共サービスの新たな展開が生じた例も少なくない。そして、このような積極的な司法部の関与はインド社会に深く根付いているように看取され、今後も十分に目を配る必要があると考えら

れる。また司法部の提供する司法サービスもまた公共サービスの一翼を担う。

そこで本章では、前章までにみた公共サービスのそれぞれの領域において重要な意味をもった公益訴訟を取り上げ、公共サービスの展開に司法部がどのような役割を果たしてきたかを検討する。第1節ではまず公益訴訟とはなにかを簡単に概説し、第2節で本書のそれぞれの章が注目する分野で重要な意義をもった事例を紹介する。第3節にて、公益訴訟の一般的な傾向を議論しつつ今後のその展望に触れ、最後に本章の議論をまとめる。

## 第1節 インド公益訴訟について

インドの公益訴訟は、社会的弱者層に対して正義を届けようとする世界にも稀にみる司法積極主義として広く注目され、日本においても憲法学やアジア法学の分野においてその動向が紹介されてきた<sup>(1)</sup>。公益訴訟は、インディラ・ガンディー政権によって敷かれた非常事態（1975～77年）が終了した1970年代後半から展開し始めた。監獄における収監者に対する非道な行いなど末端行政の違法をただす事例や、債務労働制度に苦しむ者を救済しようとする事例など、字も読めないような弱者層の権利を擁護しようとする訴訟を、最高裁が自らのイニシアティブにより、取り上げたことに端を発する。

ただし、インドにおいて司法積極主義は公益訴訟が開始される前にも存在していた。1960年代から70年代前半にかけて、上位裁判所（最高裁および高裁）は私的所有権絶対など近代法の原則を重視し<sup>(2)</sup>、富裕層や財閥の財産権を制限する内容を含む法や憲法改正を違憲とする判断をいくつも下すといういわば保守的な方向での司法積極主義を展開し、社会開発を進めようとする政権側と鋭く対立した<sup>(3)</sup>。こうした政権と最高裁の対立を契機のひとつとして宣言された1975年からの非常事態中には、最高裁は、反対に、人権擁護という裁判所のもっとも重要な役割を果たせず、司法部はいわば社会の信頼を失ったのである。そのような文脈において、非常事

態後にそれ以前とは異なり、社会的弱者層の権利を擁護するという新たな方向での司法積極主義として公益訴訟を上位裁判所は展開しはじめたのである。

公益訴訟の法学的な観点からのおもな特徴は、四点にまとめられる。第1に、公益訴訟は、令状管轄権 (writ jurisdiction) と呼ばれる憲法により上位裁判所 (第32条 (最高裁) および第226条 (高裁)) に対して与えられた第一審管轄権において争われることが大半であり、この場合には下位裁判所を経由することなく直接に最高裁ないし高裁に提起される<sup>(4)</sup>。また、この憲法第32条、第226条に基づく訴訟の場合には、通常の訴訟手続を規制する民事訴訟法典ないし刑事訴訟法典も直接には適用されない。令状管轄権自体はイギリスにおいて教会裁判所など各種の裁判所や行政を国王裁判所が統制する手段として展開してきた大権令状 (prerogative writs) に由来する<sup>(5)</sup>。インドではこれを憲法に定めたのみならず、イギリスから伝わった大権令状に付随するさまざまな技術的制約を、インド最高裁が独自にその判例により1970年頃までにふるい落とししていた。それゆえ、令状管轄権については、つぎに述べる手続や救済手段につき上位裁判所が自らの裁量にて工夫する余地が大きかったと考えられる。

第2の特徴は、公益訴訟の訴訟手続においては、訴訟当事者が対等であることを前提として原告被告に訴訟の主導権を与え、裁判官はあくまでもアンパイヤーに徹する当事者主義を基礎とする対審型手続に拘泥せず、字も読めないような弱者層の権利擁護を重視して、裁判所側のイニシアティブと裁量権を強化してきたことである。具体的には、訴えなくして最高裁や高裁の裁判官が自発的に (suo motu) 訴訟を開始する権限、また単なる手紙を訴状として扱い訴訟を開始する権限 (epistolary jurisdiction) がこの令状管轄権には含まれるとし、さらに、原告適格を極端に緩和し、また調査委員会を裁判所の側で設置しその報告書を証拠として採用するなどしている。たとえば、一般には原告として認められるには本人に被害があることが必要であり、原告適格が認められなければ、訴えはその実質的内容である本案の審理に進むことなく、入り口で却下される。これに対して、公益訴訟においては、憲法に保障された基本権の侵害があると考えられる場合

や公の利益に重大な影響があると考えられる場合には、また原告に被害がなくとも公益のために行為していると認められれば、原告適格などの入口要件が問題にされることは基本的にはない。

第3に、公益訴訟における救済手段の内容については、憲法第32条および第226条に列挙されている人身保護などの各種令状の発給を行うというよりはむしろ、立法的あるいは創造的とも呼ぶべき指令を出す慣行を最高裁は確立した。具体的には、次節で紹介する事例にも現れているように、訴訟を終結する終局判決に至るまでの間に、その準備として訴訟中に問題となった個々の事項を整理するために用いられる中間命令を多用しつつ、たとえば、調査委員会の設置を命じ、あるいは当事者以外の者にも適用されるルールを宣明するなど、大権令状のいずれでもないような類型の創造的・立法的な指令を展開させ、さらに、そのような指令を遵守するための監視委員会の設置を命じることもある。

第4に、以上の手続および救済手段における新たな慣行の確立に加え、権利の実体面においても、基本権の範囲を広げてきたことが重要である。とくにそれ自体は裁判において強制することはできないが立法の指針とされねばならない憲法第4編「国家政策の指導原則」に盛り込まれた諸規定を媒介として、第3編「基本権」<sup>(6)</sup>に含まれる権利のカタログを、とりわけ生命および人身の自由を定める憲法第21条に依拠して増やしてきた<sup>(7)</sup>。次節でみるように、環境、教育、飲料水へのアクセスなどが同条に含まれる基本権とされてきたのである。

こうした公益訴訟の展開によって、一方では、公益にかかわるような基本権の侵害が存在する考える者は問題を上位裁判所に持ち込みやすくなり、他方で上位裁判所は自らの権限を拡大してきたとみることもできる。では、このような公益訴訟は、現実には、どのような内容において用いられてきたのか。最高裁自身による整理によれば、公益訴訟は、第三代まで展開している<sup>(8)</sup>。第一世代は、公益訴訟出現期の社会的弱者層の権利侵害に焦点をあてるもの、第二世代は、1980年代から展開した環境問題を取り上げる一連の判決、第三世代は、1990年代以降にひんばんに争われた汚職やガバナンス問題、である。このような整理が妥当かどうかは検

討が必要であり、第3節にて若干敷衍するが、本章ではその点を議論することが目的ではないのでここでは公益訴訟の内容も時代とともに変化してきているということのみを確認し、次節で、公共サービスの各分野でどのような公益訴訟が提起され、上位裁判所がどのような判断を下し、司法部がどのような役割を公共サービスの展開において果たしてきたかを検討する。

## 第2節 公共サービスと公益訴訟

### 1. 公共配給制度、アングンワディと「食糧への権利」訴訟

公共配給制度 (Public Distribution System: PDS) (第1章参照) の実施において、インド最高裁がどのように関与してきたかを示す好例は、「食糧への権利」(Right to Food) 訴訟と呼ばれる、2001年頃に始まった訴訟である<sup>(9)</sup>。原告は市民的自由のための人民連合 (People's Union for Civil Liberties: PUCL) という、インディラ・ガンディー政権の強権的な政治に対する反政府運動を展開したことで名高い社会運動家であるナーラーヤン (J. Narayan) が1976年に設立した人権擁護を主たる活動内容とする市民団体が発展したものである<sup>(10)</sup>。PUCLのラージャスターン支部は2001年に旱魃による被害を受けた地域のため、政府の余剰食糧備蓄を即座に無料で放出するよう求めて最高裁に訴訟を提起した。当初は、被告は中央政府、インド食糧公社および6つの州政府であった。この訴訟は後にすべての州および連邦直轄領も被告として訴訟参加させ、食糧に対する権利一般を問題とする形に展開した。原告は、食糧に対する権利は憲法上の基本権に含まれ、そのような権利を侵害された状況に政府が放置していることは違憲であると主張した。具体的にはPDSが十分に機能していないことが貧困線以下の家計の食糧に対する権利が奪われた状況にある理由のひとつであると主張し、ラージャスターン州政府に対して、旱魃の被害の著しい村に雇用を即座に提供すること、家計あたりのPDSにより購入できる枠を拡

大すること、中央政府にも食糧を無償で供給するよう命じること、などを最高裁に求めた。最高裁は基本的に訴えを認め、生命および人身の自由を規定する憲法第21条は尊厳をもって生きる権利、またそのために不可欠な権利を保障しており、それには食糧に対する権利が含まれると判示した。

さらに、この訴訟が進む過程で、2006年に、最高裁は、PDSが適切に機能しない理由を調査し、改善するための措置を提案すべき委員会の設置を中央政府に命じた。この中間命令を受けて、2006年12月1日に消費者問題・食糧・公共配給省により、ワドワ (D. P. Wadhwa) 前最高裁裁判官を長とする通称ワドワ委員会が設置された。同委員会は、州別、テーマ別に数多くの報告書を作成し、そうした報告書に基づいてさらに最高裁が決定を下すなど、PDSの改革において重要な役割を現在も果たしている<sup>(11)</sup>。

その他、この訴訟が続くなかで、食糧への権利キャンペーン (The Right to Food Campaign) というインフォーマルなネットワークが生まれ、また人権法ネットワーク (Human Rights Law Network) といった法曹を中心とするNGOも活発に参加し、たとえば州政府に対して公立小学校において昼食計画 (Mid Day Meal Scheme) を実施するよう命じる決定など、この訴訟はさまざまな中間命令を獲得しながら長年にわたり続いており<sup>(12)</sup>、2013年全国食糧安全保障法 (The National Food Security Act, 2013) の制定にもつながっている。

また、この「食糧への権利」訴訟はアンガンワディ・センター (第6章参照) の普及についても重要な役割を果たしている<sup>(13)</sup>。その訴訟のなかで、乳幼児の統合的発達サービス (Integrated Child Development Services: ICDS) を中央政府および州政府が十分に実施していないことも問題として提起されたのである。最高裁は、この問題につき、著名な元高級官僚であるサクセナ (N. C. Saxena) をコミッショナーに任命してICDSの実施状況に関する調査を依頼した。2006年7月19日に提出されたレポートは、ICDSを実施するには全国に140万のアンガンワディ・センターが必要であること、3年以内にその数まで増やすように中央政府に命ずべきこと、州および連邦直轄領の政府に2004年10月7日付の最高裁の中間命令 (栄養の提供についてコントラクターではなく地方自治体を利用すべき) にどう対

応してきたかを説明する宣誓供述書を提出させること、などを勧告した。最高裁は、政府側からの反論を検討した後に、基本的には報告書に沿った命令を2006年12月に発している<sup>(14)</sup>。食糧ないし栄養という観点から、アンガンワディ・センターの展開について、公益訴訟が重要な役割を果たしていることが確認できる。

## 2. 医薬品と公益訴訟

医薬品分野（第2章参照）では医薬品価格管理令をめぐる公益訴訟が重要な役割を果たしている。1955年基本物資法（The Essential Commodities Act, 1955）は生活必需品について生産や供給、公正な価格での入手可能性を規制する権限を政府に与えており、この法令に基づき、医薬品については医薬品（価格規制）令（The Drugs（Price Control）Order：DPCO）が改廃されてきた。同令に基づく価格規制対象の医薬品を、政府は1987年に347成分から142成分に、1995年にはさらに74成分に減らし、2002年医薬品政策（Pharmaceutical Policy 2002）および医薬品（価格規制）令（DPCO 2002）によりさらに縮減しようとしたところ、これに反発する医師が、本政策が実施されたならば必須医薬品が価格規制の対象外となり公益に反すると主張してカルナータカ高裁に当該政策の実施の差止めを求める公益訴訟を提起した<sup>(15)</sup>。同高裁は原告の主張を認め、必須医薬品を価格規制の対象にとどめるよう命じたのである。政府は高裁の決定を不服として最高裁に上訴したが、最高裁は、高裁による差止命令は破棄したものの、政府に対して必須医薬品は価格規制の対象にとどめるよう再検討を命じた。2002年医薬品政策はこれにより棚上げされることになり、さらに、全インド医薬品行動ネットワーク（All-India Drug Action Network）などの市民団体もこの時期に価格規制の強化を求めて別の公益訴訟を最高裁に提起した<sup>(16)</sup>。

これらの訴訟では、貧困者の医薬品へのアクセスが十分とは言い難いなかで、WTOのルールに沿った形での企業の利害や競争力の強化を企図するという政権側の改革に対して、公益訴訟を通じて司法が待ったをかけた

という構図となっている。その根拠として、生命および人身の自由を規定する憲法第 21 条には、人間としての尊厳をもって生きる権利が含まれており、それには健康の保護が含まれるということはすでに確立された法理であると判示している<sup>(17)</sup>。その後、必須医薬品の価格規制について議論が重ねられ、全国医薬品価格政策 (National Pharmaceutical Pricing Policy, 2012) が 2012 年 12 月に施行された。さらに、2013 年医薬品 (価格規制) 令 (DPCO 2013) が 1995 年令に置き換えられ、同令に基づくガイドラインが具体的な価格統制を定めている。なお、2013 年の新令に対しても、コストベースの上限価格ではなくマーケットベースの上限価格を導入したことに反対して、新たな中間的な申立てが、上述した 2003 年から続いている全インド医薬品行動ネットワークによる公益訴訟において提起されている<sup>(18)</sup>。

### 3. 生活用水と公益訴訟

最高裁は公益訴訟にて安全な飲料水にアクセスする権利を基本権であると認めている (第 3 章参照)。1991 年に下した判決において、最高裁は憲法第 21 条の生命および人身の自由の保障は、汚染のない水を享受する権利を含むと判示した<sup>(19)</sup>。その後いくつものケースで上位裁判所は安全な飲料水にアクセスする権利は憲法第 21 条に含まれる基本権であることを繰り返し確認している。たとえばデリーの水不足を緩和するためヤムナー川への流水を確保するようハリヤーナー州に命じた以前の最高裁の決定が遵守されていないと原告が訴えた事件で、家庭で消費する生活用水に対する権利は灌漑など他の水の使用目的に優越すると最高裁は述べている<sup>(20)</sup>。そのほか、2000 年には、ハイデラバードなどの飲料水の水源近くに、石油会社の工場の設立をアーンドラ・プラデーシュ州が許可した例では、最高裁は安全な水へのアクセスは全国民の基本権であるとし、州はそれを提供する義務があると判示した<sup>(21)</sup>。また、飲料水について法律が十分に執行されておらず、供給量および水質に問題があるとの訴えがあったウツタル・プラデーシュ州の事例において、最高裁は中間命令で州政府および地



方公共団体に改善を命じ、その実施を監視する監視委員会の設置を州政府に命じている<sup>(22)</sup>。

生活用水の排水についてもまた少なからぬ公益訴訟がある。下水の処理が中央公害規制局（Central Pollution Control Board）の定めた指針に従って処理されておらず、これを監視するよう求める訴えがデリー高裁にて2012年に争われている<sup>(23)</sup>。被告となったデリー準州政府やデリー水道局（Delhi Jal Board）、デリー公害規制委員会（Delhi Pollution Control Committee）などは、下水処理は適切に行われているとの宣誓供述書を提出し、高裁は、デリー公害規制委員会に対して、所管する下水処理プラントの定期的検査の実施や問題があることが判明した場合のデリー水道局との連携体制の構築などを命じている。

このように、飲料水ないし生活用水へのアクセスが基本権であることが確立している。それゆえ、その権利が侵害状態にある場合には、直接に問題を最高裁ないし高裁に提起できることになり、司法部がこの問題において頻繁に行政へ善処を促す回路を提供していることがわかる。

#### 4. 廃棄物処理と公益訴訟

環境問題に積極的な最高裁裁判官、弁護士、NGOなどの活動もあり、環境に関する分野ではとくに公益訴訟が活発に利用されてきた。最高裁は1986年には、健全な環境への権利（right to a healthy environment）を生命および人身の自由を保障する憲法第21条に含まれる基本権であると判示した<sup>(24)</sup>。公益訴訟はとくに産業汚染の分野において重要な役割を果たし、汚染者負担の原則や予防法理などの重要な原則を確立してきた。都市生活環境の改善に関してもいくつか重要なケースがある。有名なものは、1985年から開始されたデリーの排気ガスによる大気汚染に関する訴訟であり、調査のための委員会の設置など中間命令が多用され、最高裁のイニシアティブにより2003年にバスなどの公共交通機関やオートリクシャーの燃料を軽油やガソリンから天然ガスへ転換するという改革が実現した<sup>(25)</sup>。

都市の廃棄物処理（第4章参照）にかかわるケースについては、1990年

代半ばから公益訴訟として重要なものが提起されている。ヤムナー川への都市ごみの廃棄と無処理の下水が流れ込むことを問題視して提起された訴訟で、最高裁は州政府や地方公共団体に対して憲法上の義務を、財政や人員、インフラ不足を理由にまぬがれることはできないと判示した<sup>(26)</sup>。さらに、最高裁は、別の公益訴訟において、都市ごみについて調査する委員会の設置を命じ、その提出した報告書を参照して、都市固形廃棄物（管理・処理）規則（The Municipal Solid Wastes (Management and Handling) Rule, 2000）が中央政府（環境森林省）により2000年に施行された<sup>(27)</sup>。さらに、2004年には同規則の遵守が不十分ではないかということについて中間命令を最高裁は出している<sup>(28)</sup>。

このように司法部が、政治的経済的な利害関係から立法部や行政部に比べると相対的に自由であることも一因となり、思い切った判断を下すケースが散見される。しかし、必ずしも成功裏に問題を処理できるわけではない。たとえば、プラスチック廃棄物に関しては、デリー高裁の決定が波紋をよんだ<sup>(29)</sup>。デリーにおいて都市ごみの処理について関連する政府各部門が十分に取り組んでいないとの訴えのなかで、ビニール袋の使用により環境上の問題が生じているかが論点となった。デリー高裁は、この問題について調査する委員会を設置して、その報告書に基づき、2008年8月に、ビニール袋の使用につき、すでに禁止されているホテルや病院だけでなく、市中のマーケットやショッピング・センターにまで禁止対象を広げる告示を出すことや、無許可のビニール袋リサイクル事業を即時に操業停止させることなどを命じた。この高裁の決定に沿った告示をデリー準州の関連当局が2009年11月に出したところ、ビニールやプラスチックを製造する企業や企業団体が、ビニール袋の消費を政策的に全面的に近い形で禁止する措置は憲法に保障された職業の自由を合理的な制限の範囲を超えて制限するものではないか、などの理由をあげて、当該告示の取消を求める訴えを提起するところとなった<sup>(30)</sup>。デリー高裁は2009年7月の判決でこの訴えを棄却したが、その後にも同様の訴訟が起こっている。

このように、都市ごみ処理の分野において、上位裁判所は、関連規則の策定とその施行、日々の遵守に重要な役割を果たし、また公益訴訟が重要

な政策展開の起点となったことがわかる<sup>(31)</sup>。

## 5. 教育と公益訴訟

教育（第5章参照）については、憲法の「基本権」の編には規定はなく、「国家政策の指導原則」の編に国にこれを提供する義務があることを謳った規定があり（第41条、第45条、第46条）、これを媒介にして、1992年のある公益訴訟における判決で、教育を受ける権利を最高裁は基本権に解釈により組み込んだ<sup>(32)</sup>。教育を受ける権利の保障なくして、憲法第21条の生命および人身の自由は保障されず、それゆえ教育を受ける権利は憲法第21条に含まれると解釈し、さらに憲法第19条に保障されている表現の自由などの他の権利も、国民が教育を受けてはじめて保障されると論じ、州政府はすべての国民に教育的施設を提供する義務があるとした。

さらに、1993年には、14歳までは無償で教育を受ける権利をもつこと、ただし14歳以降の教育については政府の財政的なキャパシティの限界により制限されると最高裁は判示した<sup>(33)</sup>。この公益訴訟において示された6歳から14歳の者の教育を受ける権利は、ほぼ10年後の2002年に、憲法第86次改正により、第21A条として「基本権」の編に挿入された。その後、2006年にこの基本権を具体的に保障するための法案が提出され、2009年無償義務教育に関する子どもの権利法（The Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009）が制定された。

その他、具体的な教育現場の問題、教育の質、学校設備（トイレ、水道など）の不備、縁故による教職員の採用や生徒の入学に関する留保枠などに関する公益訴訟も散見される。たとえば、デリーでは、私立校に土地を安価で賃貸ないし譲渡する代わりに、生徒の25%は近隣の貧しい児童を学費無料で受け入れねばならないという条件をつけていたが、これが遵守されていないことについて2003年頃に公益訴訟が提起されるなどしている<sup>(34)</sup>。

環境と比べると教育の分野では、個別具体の教育政策に立ち入って調査を行うといった積極性は、やや控えめであるように見受けられる（Shankar

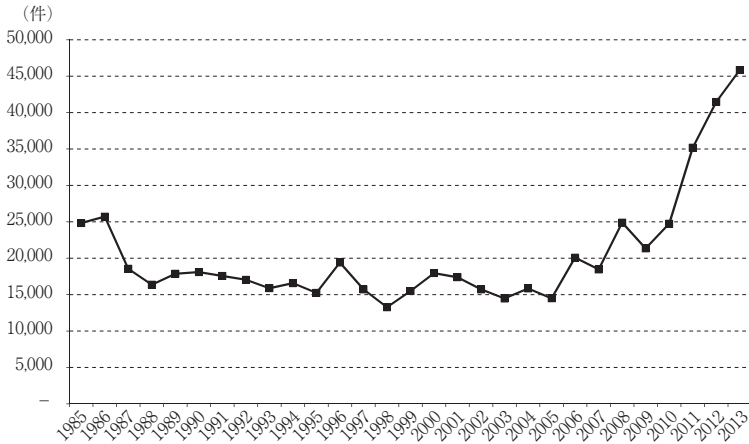
and Mehta 2008)。それでも、最高裁は、教育を受ける権利を基本権として認めるという重要な判断を下し、それが憲法改正を経て立法化されている。

### 第3節 公益訴訟の持続可能性

以上みてきたように、最高裁ないし高裁に直接に訴えることができるという憲法により保障された仕組みを基礎に展開している公益訴訟を通じて、公共サービスのさまざまな分野において司法部が重要な役割を果たしてきたことが見て取れる。もちろん、公益訴訟に対しては批判もある (Gauri 2009; Thiruvengadam 2013)。たとえば、公益訴訟が「公益」以外の目的で用いられる場合を適切に区別することができるのか、裁判所の命じる立法的なあるいは行政的な措置は、立法部や行政部の人的財政的な制約を十分に考慮していないのみならず、裁判所自らの人的財政的な制約を超えてはいないか、さらにそもそも裁判所は権力分立の原則を軽視してはいないか、といった問題である。2012年のある公益訴訟においてガンジスからカニヤークマリまでの河川連結事業の推進を最高裁が命じて、そのための費用や自然破壊を最高裁はどう考えているのか、最高裁は行き過ぎではないか、という議論が起きた<sup>(35)</sup>。これらの批判は、公益訴訟がこれからも長期にわたって利用されるのかという疑問とつながっている。

図7-1に最高裁における公益訴訟を求める訴えの数の推移を示した。最高裁に公益訴訟の開始を求めて寄せられる訴えは年平均2万件、近年は4万件であり、その大多数は公益訴訟室 (PIL Cell) において処理され、実際に訴訟開始となる件数は多くても一年に100件ほどと報告されている (Gauri 2009)。最高裁にて争われた全訴訟数は、2013年を例にとると、訴訟の入口要件の審理が開始されたものが6万8478件、本案の審理が開始されたもの8268件、訴訟の入口で終了したものが7万385件、本案が終了したものが6700件、係争中のものは訴訟の入口要件に関するものは3万5284件、本案の審理に入っているものは2万9635件である (The

図7-1 最高裁判所に寄せられた公益訴訟を求める訴えの件数の推移



(出所) Supreme Court of India (2014), pp. 63-64 より筆者作成。

Supreme Court of India 2014)。その件数の多さには驚かざるを得ないが、最高裁を例にとると、公益訴訟は全訴訟数の1%に満たないことがわかる。

ただし、その内容は時代とともに変化している。とくに公益訴訟の過半を占めていた環境問題は、2010年に全国環境審判所(National Green Tribunal)が設置されており、分野ごとに新たなフォーラムが設置されるなど、新しい問題解決のルートができれば公益訴訟の比重は低まると考えられる。たとえば、腐敗問題も現在は公益訴訟によって争われているケースが多いが、仮にオンブズマン制度などが機能し始めればそちらに比重が移る可能性がある。それでも、公益訴訟は憲法第32条という基本権に根拠づけられている訴訟形態にておもに展開しており、それゆえに制度としても強い基礎を有していると考えられ、今後も利用されていく可能性が高いと考えられる。

もっとも、公益訴訟出現以前の1960年代から1970年代前半の最高裁の司法積極主義はおそらくは意図せずして富裕層や財閥に資するものであり、そうした方向での積極主義に最高裁はとくに2000年代に入って「保守回帰」しているのではないかと、という議論がある(Suresh and Siddharth

2014)。ただし、現在は、富裕層というよりは、近年台頭著しい中間階級の利害に沿う形での積極性が発揮されているのではないかと考えられる。他方で、同時に、公益訴訟は社会に深く根付いており、社会的弱者層が公益訴訟を利用して労働条件や社会的地位の向上を図ろうとする運動も引き続き起こっている<sup>(36)</sup>。つまり、とりわけ公共サービスが十分にいきわたっていない社会的弱者層にとって、彼らの状況を改善し、あるいは少なくとも社会に問題の存在をアピールする制度として、公益訴訟は重要であり続けているという側面もある。公益訴訟が今後どのような役割をインド社会において果たすのかを議論するには、こうした公益訴訟の変化を総合的に検討する必要があるが、この問題は本章の目的を超えるため論点の指摘にとどめ、また別の機会を期することにしたい。

## 結びにかえて

以上、公共サービスのさまざまな分野において、司法部が、とくに公益訴訟を通じて果たしてきた役割は、看過しえないものといつてよいのではないかと考えられる。とくに重要なことは、公益訴訟がおもに憲法の基本権を基礎とした訴訟として上位裁判所に提起されるために、公共サービスのさまざまな分野の国民の権利と政府の義務が、上位裁判所で議論され、政策にフィードバックされ、またその実施状況がまた上位裁判所で議論されるというプロセスが、顕著に観察されることである。

公益訴訟には、権力分立の問題や、裁判所の人的・財政的なキャパシティの問題など、少なからぬ問題がある。かつて、初代首相ネルーは憲法の制定過程の議論において、次のように述べている<sup>(37)</sup>。

「いかなる裁判官もいかなる最高裁も自らを第3の議会とすることはできない。いかなる最高裁もいかなる司法部も、その判決において全社会の意思を代表する国会の最高意思を超えることはできない。われわれがあらちちと誤った方向に進めば、裁判所はそれを指摘することはできるが、最終的な判断において、社会の未来にかかわることについては、いかなる

司法部も介入することはできない。……社会改革に関する措置については、立法部が最高（の意思決定機関）であり、かつ裁判所によって介入されてはならないという事実は、究極的には依然として変わらない。さもないと、おかしいことが生じることになるだろう。ひとつは、もちろん、憲法を変更する方法である、もうひとつは、司法部の任命機関である行政部が、みずからに有利な判決を得ようと好みの裁判官を任命し始めるという、海外の大国でも広くみられる方法であり、それは好ましくはない方法である。」（括弧内は筆者による補足）。

公益訴訟、あるいは司法積極主義の展開が、このネルーの危惧した問題を生じさせている側面があることは否定できない。同時に、こうした矛盾を抱えながらも、インドの抱える貧困、社会階層による差別、低い識字率などの問題ゆえに、社会的弱者層を行政の怠慢や不法から救済するという役割を果たしてきたことも確かであり、また、環境問題など、社会のさまざまな利害関係と複雑に結びついている立法部・行政部がイニシアティブをとりにくい問題について、相対的に中立的なフォーラムを提供し、あるいは驚くべきイニシアティブを発揮してきてもいる。少なくとも、公益訴訟は制度としてインド社会に根付いていると考えられ、今後も公共サービスの領域においても重要な役割を果たす可能性があると考えておくべきであろう。

謝辞：本章の作成にあたって、部分的に、科研費（「インドにおける公益訴訟の経済社会への影響」研究課題番号 25360036）の助成に依拠している。

#### 【注】

- (1) たとえば、邦文のおもな文献としては、安田（1987）、稲（1993）、孝忠（1993）、佐藤（2001）、伊藤（2008）、浅野（2013）がある。本節の説明は、別に断りのない限り、これらの文献に依拠している。
- (2) 封建的身分制を打破して誕生した近代の基礎となっている近代法の原則、とくに近代私法の原則は、日本の民法学では、権利能力平等、私的所有権絶対、契約自由、過失責任の4原則が一般にあげられる。
- (3) その結果、1973年にインディラ・ガンディー政権が最高裁人事に介入する事態

に至る。詳しくは、安田 (1974)、佐藤 (1975)、稲 (1993) を参照。

- (4) 憲法第 32 条は「(1) この編に規定する権利を実現するため、適切な手続きにより最高裁判所に提訴する権利は保障されるものとする。(2) この編の規定する権利を実現するため、最高裁判所は、人身保護、職務執行、禁止、権限開示及び移送の各性質をもつ令状を含む、指令、命令又は令状を発する権限を有する」と規定する。この編とは「第三編基本権」のことである。憲法第 226 条は「(1) 高等裁判所は、第 32 条の規定にかかわらず、その管轄権を行使する領域において、その管轄内の人又は適切な場合には政府を含む機関に対して、第三編に規定する権利を実現するため及び他の目的のために、人身保護、職務執行、禁止、権限開示及び移送の各性質をもつ令状を含む、指令、命令又は令状を発する権限を有する」と規定する。最高裁と異なり、高等裁判所の令状管轄権は、基本権の実現のためだけではなく、その他の目的のためにも用いられうる。
- (5) イギリスにおける大権令状の歴史的な展開については、たとえばベイカー (2014) を参照。具体的には、人身保護令状、移送令状、職務執行令状、権限開示令状などを指し、下位にある裁判所や行政機関の決定や行為に不服をもつ者が、王座裁判所にこれらによる救済を求め、国王の大権に基礎づけられた権限として同裁判所は裁量によりこれを発給するか否かを判断した。
- (6) インド憲法の「基本権」とは、裁判に訴えることにより実現できることが憲法により保障されている権利である (憲法第 13 条、第 32 条)。また「国家政策の指導原則」のなかにおかれている規定は「裁判所による強制が保障されるものではないが、ここで示された原則は国の統治にとって基本的なものであり、立法にあたってこれらの原則を適用することは国の義務である」(憲法第 37 条)と定められている。
- (7) 憲法第 21 条は「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命又は人身の自由を奪われない」と規定する。つまり、いわゆる適正手続 (due process) を定める規定に連なる条項であり、つまり文言だけをみれば自由権的な規定である。インドでは、最高裁により同条が拡張解釈されており、政府に対して何らかの措置を要求する社会権的規定として、さらには新しい人権を基礎づけるための包括的人権規定としての役割も包含するに至っているのではないかと考えられる。
- (8) *State of Uttaranchal v. Balwant Singh Chauhal and others*, (Civil Appellate Jurisdiction, Civil Appeal, Nos. 1134-5/2002) の 2010 年 1 月 18 日の判決。浅野 (2013) に詳しい紹介がある。
- (9) *People's Union for Civil Liberties and others v. Union of India and others* (Writ Petition (Civil), No. 196/2001)。
- (10) ナーラーヤンの反政府運動はジャナター党の結成につながり、ガンディー政権は 1977 年の選挙で敗北し、非常事態も終結した。PUCL の活動は多岐にわたるが、債務労働の救済や言論の自由などの分野においても公益訴訟を提起して、重要な決定をえている。PUCL のウェブサイトなどを参照 (<http://www.pucl.org/>)。
- (11) ワドワ委員会の正式な名称は Central Vigilance Committee on Public Distribution System であり、その数々の報告書は、同委員会のウェブサイトで見ることができる (<http://pdscvc.nic.in/>)。
- (12) 中間的申立てはもちろん、中間命令も必ずしも判例集に掲載されるわけではなく、



- The Right to Food Campaign のウェブサイト (<http://www.righttofoodcampaign.in/home>), Human Rights Law Network のウェブサイト (<http://www.hrln.org/hrln/>) などを参照すると、確認できる中間命令は 20 件以上ある。
- (13) 「食糧に対する権利」訴訟において議論されたアンガンワディ関係のおもな文書は、前注に掲げた Right to Food Campaign のウェブサイトなどで閲覧することができる。
  - (14) すでに触れたように現在もこの訴訟は続いている。またアンガンワディ・センターの建設を進めていないことを問題とする公益訴訟がオディシャ高裁などで争われている (*Business Standard*, 10 July 2014)。
  - (15) *Business Line*, 15 Nov. 2002。本件については、上池 (2007), 久保 (2012) においても詳しく紹介されている。
  - (16) All India Drug Action Network and others v. Union of India (Writ Petition (Civil), No. 423/2003)。
  - (17) Bandhua Mukti Morcha v. Union of India (AIR 1984 SC 802)。健康および医療に対する権利は基本権であると判示している。そのほか、State of Punjab v. Mohinder Singh Chawla (1997 2 SCC 83) も参照。
  - (18) 2015 年 7 月にも最高裁は原告の挙げたポイントについて答えるよう政府に命じている (*The Hindu*, 16 July 2015)。
  - (19) Subhash Kumar v. State of Bihar (AIR 1991 SC 420)。ただし、本件は原告が公益ではなく私益に基づいて最高裁に公益訴訟を提起したものであるとして訴え自体は退けた。
  - (20) Delhi Water Supply and Sewage Disposal Undertaking v. State of Haryana (1996 SCC 2 572)。
  - (21) A. P. Pollution Control Board v. Prof. M. V. Nayudu (Supreme Court, Civil Appeal, Nos. 368-71/1999)。詳しくは、Ramachandraiah (2000) を参照。
  - (22) D.K. Joshi v. Chief Secretary, State of Uttar Pradesh (AIR 2000 SC 384)。
  - (23) Vinod Kumar Jain v. Secretary, Ministry of Environment and others (Delhi High court, Writ Petition (Civil), No. 1762/2012)。
  - (24) M.C. Mehta v. Union of India and others (AIR 1987 SC 965, AIR 1987 SC 1086)。
  - (25) M.C. Mehta vs. Union of India and others (AIR 2001 SC 1948, AIR 2002 SC 1696)。
  - (26) B.L. Wadehra vs. Union of India (AIR 1996 SC 2969)
  - (27) Almitra H Patel and another v. Union of India and others (Writ Petition (Civil), No. 888/1996)。
  - (28) Almitra H Patel and another v. Union of India and others (Writ Petition (Civil), No. 888/1996 with Special Leave Petition, No. 22111/2003)。さらに、最高裁の命令に対する政府の不順守が問題とされ裁判所侮辱罪として争われたが、2014 年 9 月 2 日の決定で最高裁は 2010 年に新たに設置された国家環境審判所に本件の審理を移送した (with Contempt Petition, No. 8/2009)。
  - (29) Vinod Kumar Jain v. Union of India and another, (Writ Petition (Civil), No.

- 6456/2004).
- (30) All India Plastic Industries Association and others v. Government of NCT of Delhi (Writ Petition (Civil), No. 883/2009).
- (31) そのほか、1989年有害廃棄物（管理及び処理）規則（The Hazardous Wastes (Management and Handling) Rules, 1989）が施行されていたが、有害廃棄物を扱う労働者の健康管理が放置されているなど、これが十分に遵守されていないことを訴える公益訴訟が提起され（Research Foundation for Science, Technology and Ecology v. Union of India, Writ Petition (Civil) No. 657/1995）、政府にこれを調査する委員会を設置するよう命じ、その報告書などを参照して、2003年には同規則の修正が行われた。
- (32) Mohini Jain v. State of Karnataka (AIR 1992 SC 1858)。
- (33) Unni Krishnan and others v. State of Andhra Pradesh and others (AIR 1993 SC 217)。
- (34) Social Jurist v. GNCTD (109 (2003) DLT 489)。こうした入学枠の留保の問題や学費の問題はその後も、また、子どもの無料義務教育権利法が施行された2010年以降も、たびたび法廷で争われている。たとえば、Justice For All v. Government of NCT of Delhi and another (Writ Petition (Civil), No. 4607/2013)。
- (35) インドには、Economic and Political Weekly という識者に広く読まれている学術誌があり、本件につき、「上位裁判所は神を演じる誘惑に抗うべきである」という記事が掲載された（*Economic and Political Weekly* 2012）。
- (36) たとえば、清掃カーストが社会経済的地位の向上のために、2000年代より公益訴訟に運動を拡大している（鈴木 2015）。
- (37) Constitutional Assembly, 10th September 1949, Volume 9, pp. 1195-6。

#### 〔参考文献〕

##### <日本語文献>

- 浅野宜之 2013. 「インドにおける公益訴訟の展開と課題——第三世代の公益訴訟を中心に——」『法学論集』[関西大学] 62(4/5) 298-324.
- 伊藤美穂子 2008. 「インド公益訴訟、その可能性と限界：生命の価値の実現のために闘う裁判所」『横浜国際社会科学研究所』12(4/5) 35-54.
- 稲正樹 1993. 『インド憲法の研究——アジア比較憲法論序説——』信山社.
- 上池あつ子 2007. 「インド医薬品産業が抱える課題」久保研介編『日本のジェネリック医薬品市場とインド・中国の制約産業』アジア経済研究所 55-79.
- 久保研介 2012. 「必須医薬品の価格規制を巡る最近の動向」『アジア経済研究所海外研究員レポート』 [http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Overseas\\_report/1202\\_kubo.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/1202_kubo.html)
- 孝忠延夫 1993. 「インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則」『法学論集』[関西大学] 43(1/2) 229-280.
- 佐藤創 2001. 「『現代型訴訟』としてのインド公益訴訟」（Ⅰ）（Ⅱ）『アジア経済』42

- (6) 2-25, 42(7) 18-36.  
 佐藤宏 1975 「1970年代インドの憲法状況 (I), (II)」『アジア経済』16(9) 16-30, 16(10) 51-64.  
 鈴木真弥 2015. 「突破口としての司法——清掃カーストの組織化と公益訴訟——」石坂晋哉編『インドの社会運動と民主主義——変革を求める人びと——』昭和堂 219-242.  
 ベイカー, J. H. (深尾裕造訳) 2014. 『イギリス法史入門第4版第I部 (総論)』関西学院大学出版会.  
 安田信之 1974. 「インドにおける『司法危機』」『アジア経済』15(1) 88-99.  
 —— 1987. 『アジアの法と社会』三省堂.

<外国語文献>

- Economic and Political Weekly 2012. Editorial “Supreme Folly: The Higher Judiciary Should Desist from Temptation to Play God.” *Economic and Political Weekly* 47 (11) March 17: 8.  
 Gauri, Varun 2009. *Public Interest Litigation in India: Overreaching or Underachieving*. (Policy Research Working Paper) Washington, D.C.: World Bank.  
 Ramachandraiah, Chigurupati 2000. “Drinking Water as a Fundamental Right.” *Economic and Political Weekly* 36(8) Feb. 24: 619-621.  
 Shankar, Shylashri and Pratap Bhanu Mehta 2008. “Courts and Socioeconomic Rights in India.” In *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*, edited by Varun Gauri and Daniel M. Brinks, New York: Cambridge University Press, 146-182.  
 Supreme Court of India 2014. *Annual Report 2014*. New Delhi: The Supreme Court of India.  
 Suresh, Mayur and Siddharth Narrain ed. 2014. *The Shifting Scales of Justice: The Supreme Court in Neo-liberal India*. New Delhi: Orient BlackSwan.  
 Thiruvengadam, Arun K. 2013. “Revisiting The Role of the Judiciary in Plural Societies (1987): A Quarter-Century Retrospective on Public Interest Litigation in India and the Global South.” In *Comparative Constitutionalism in South Asia*, edited by Sunil Khilnani, Vikram Raghavan and Arun K. Thiruvengadam, New Delhi: Oxford University Press, 341-369.

<判例集略語表>

- AIR: *All India Reporter*.  
 DLT: *Delhi Law Times*.  
 SCC: *Supreme Court Cases*.

判例集に掲載されている場合はこれらの判例集の掲載頁を示した。たとえば AIR 2000 SC 1 とある場合には All India Reporter の 2000 年版, 最高裁 (Supreme Court: SC) 編, 1 頁という意味である。また, こうした判例集に掲載されていない場合や, 数

多くの中間命令も含めて参照している場合には、当該訴訟に裁判所側が割り当てている整理番号にて示している。

<ウェブサイト>

引用したウェブサイトの最終閲覧日はいずれも2016年7月1日である。