

上田知亮²

石坂晋哉³

板倉和裕⁴

山本達也⁵

序論

インドは旧植民地諸国のなかで民主主義の定着に成功した数少ない国の1つであることから、政治学の重要な研究対象となってきた。だが従来の研究は、その成功要因を選挙制度や政党政治、連邦制、政軍関係に求めるものが多く、自由主義を支える裁判所などの司法機関や、代表制民主主義（間接民主制）を補完し民主政そのものを活性化してきた参加民主主義的な社会運動の役割は看過されがちである。

そこで本研究では、先行研究が等閑視してきた司法積極主義と社会運動に着目し、「知る権利」や「宗教コミュニティの権利」といった様々な新しい権利が形成される政治的・司法的経路が機能してきたことにこそ、インドの自由民主主義体制の持続可能性の鍵があると捉えている。共同研究の役割分担は、以下の通りである。研究代表者である上田は、積極的な司法府による「上から」の権利形成の分析を担当した。研究分担者である石坂、板倉、山本の3名は、人々が「下から」展開する社会運動による新しい権利の追求に関する研究を進めた。

本報告書の構成は以下の通りである。第1章ではインド政治における司法府、特に最高裁判所の位置づけを主に憲法規定から概観する。第2章は、インド司法の積極主義を支える「憲法の基本構造」の法理が登場してきた歴史過程を検討する。第3章は、インドの司法積極主義のもう1つの制度的基盤である公益訴訟（Public Interest Litigation: PIL）について説明する。第4章では、インドという文脈を離れて司法積極主義を定義・測定するための一般理論について考察する。第5章は、司法積極主義と社会運動の相互作用が社会変革を可能とする重要な条件であることを事例研究に基づき検証する。第6章では、差別解消と権利保障を要求する社会運動の思想的淵源を解明するため、ラーム・マノーハル・ローヒヤーの思想と運動を分析する。第7章は、アーンドラ・プラデーシュ州におけるイスラーム教徒（ムスリム）への留保制度導入の試みを検討することを通じて、宗教的少数派の集団的権利が保障されるための政治的条件を考察している。第8章では、司法手続きを通じてインド国籍を取得することを目指すインドおよびネパール在住のチベット難民による運動の事例を通じて、司法判

¹ 本報告書は、公益財団法人 JFE21 世紀財団「アジア歴史研究助成」による共同研究（代表者：上田知亮）の成果の一部である。学術研究をとりまく環境が厳しいなか、財団からの貴重な支援に恵まれたおかげで現地調査の実施や国際学会への参加を含む共同研究の遂行が可能となった。ここに記して篤く感謝を申し上げたい。

² 東洋大学法学部。執筆担当：序論、第1章～第5章、結語。

³ 愛媛大学法文学部。執筆担当：第6章。

⁴ 奈良工業高等専門学校一般教科。執筆担当：第7章。

⁵ 静岡大学人文社会科学部。執筆担当：第8章。

決と社会運動が連動するなかで権利保障を求める難民の行動が変化していく動態が解明される。

第1章 インド憲法における司法府の位置づけ

インドの執政制度は議院内閣制である。議会下院が選出した首相の率いる内閣が行政を担い、内閣は議会下院での信任を必要とする。したがって少なくとも理論上は、執政府（政府、内閣）と立法府（議会）は対立せず、執政権（行政権）と立法権は融合している。それゆえ権力分立ならびに三権の間の抑制と均衡の鍵は司法府（裁判所）が握っており、最高裁と高裁に違憲審査権（司法審査権）が認められている。なおインド大統領は名誉職であり、政治的な権限や裁量はほとんどないと考えて差し支えない。

インド最高裁判所の裁判官の定員は、1950年の発足当初は7名であったが、その後順次増員されて2021年1月時点では長官を含めて34名である（在職者30名）。最高裁と高裁の裁判官の身分は憲法で保障されており、同一会期中に連邦議会の各議院において総議員の過半数かつ出席し投票した議員の3分の2以上が解任動議に賛成し、大統領が命令により解任する場合を除いては、罷免されない（憲法第124条第4項、第217条第1項b）。実際、この解任手続きにより罷免された裁判官はいない。最高裁裁判官に認められている手当や年金、休暇、特権は、当該裁判官の任命後には不利益変更を行うことができない（憲法第125条第2項）。ただし最高裁と高裁の裁判官の給与や年金はかなり低く、待遇は良いとはいえない。

長官を含むインド最高裁裁判官は65歳で定年退職する。なおかつ、1950年から2011年までの期間に任命された最高裁判事の平均就任年齢は59.19歳と非常に高く、最高裁での平均在職期間は5.53年である [Chandrachud 2014: 166]。しかも、ほとんどの最高裁長官は最高裁判事としての在職期間の長さ（seniority）に基づく「最先任」の原則により任命されている。つまり長官に次ぐ「最先任者」（the senior-most）が次期長官になるのが慣例なのである。その結果として、インドでは最高裁長官が平均で1年半ごとに次々と交代してきた。第22代長官K・N・シンにいたっては、就任してわずか18日で退職した。これが長官在職期間の最短記録である。初代のカニヤー長官が着任した1950年1月から現職のシャラド・アルヴィンド・ボードベー長官（2021年4月退任予定）が就任した2019年11月までのおよそ70年間に、インド最高裁は実に47名もの長官を迎えてきた。これがいかに多いかは、70歳定年制の日本において最高裁長官が1947年からの73年間で19名、終身制のアメリカ合衆国において連邦最高裁判所長官が1789年からの231年間でわずか17名であることと比較すると明らかである。したがってインドの最高裁は、たとえ長官の違いによる特色が生まれたとしても、それが長期間継続することはほとんどない。ただし、平均在職期間が短いからといって、誰が最高裁長官になるかは重要ではないというわけではない。それぞれの法廷の構成や、各法廷およびパネルが担当する訴訟を決定する権限は長官にあるので、長官人事は非常に重要な意味をもっている [Chandrachud 2014: 83, 183n95]。

最高裁裁判官の多くは上位カーストの男性ヒンドゥー教徒であり、宗教的少数派や下位カースト、女性の最高裁判事は非常に少ない [Chandrachud 2014: 254-258]。1950年代に任命された最高裁裁判官の約16%はイスラーム教徒であったが、2000年代には

4%にまで低下した。2001年国勢調査における各宗教の人口比率が、イスラーム教徒13.4%、キリスト教徒2.3%、シク教徒1.9%であったのに対して、1990年から2009年までに任命された最高裁判事の宗教別割合は、イスラーム教徒が4%から8%、キリスト教徒が2.6%から4%、シク教徒が2%以下であった。人口の約半数を占める後進カースト（指定カースト、指定部族、その他の後進諸階級）出身の最高裁判事が初めて任命されたのは1980年であり、その後は概ね1割から2割強の最高裁判事が後進カースト出身となっている。女性の最高裁判事が初めて任命された1989年から2020年までの間に計8名の女性が最高裁判事となっている（2021年1月時点での女性最高裁判事は2名）。

第2章 「憲法の基本構造」の法理と司法積極主義

1950年代から70年代前半までの期間に政府と司法府が最も対立したのは、財産権（所有権）をめぐる訴訟においてであった。この時期に中央政府や州政府は農地改革を推進し、ザミンダーリー制に代表される植民地期の大土地所有制を廃止して農民に農地を配分しようとして試みていた。しかしそうした農地改革法に対して最高裁は、憲法が定めている地主への補償義務に違反していることを根拠に違憲判決を下していった。そこで政府の側は第1次（1951年）、第4次（1955年）、第17次（1964年）の憲法改正を行って、ザミンダーリー制などで不在地主が所有する土地を補償の対象外とし、補償額を裁判で争うことができないようにした。さらに憲法第9附則が追加され、そこに挙げられた法律や規則は憲法第3編で定められた基本権を侵害していたとしても無効とはされないこととなった。これにより一連の農地改革法が司法府による違憲審査から免れるようにしたのである。

これをうけて今度は最高裁が1967年の「ゴーラクナート事件」判決において、憲法改正法も通常法律と同様に、憲法の規定する基本権に抵触する場合は違憲判決により無効とされるという判断を下して対抗した⁶。これに対してインディラ・ガーンディー政権は、第24次（1971年）、第25次（1971年）、第26次（1971年）、そして第29次（1972年）の憲法改正を通じて、憲法第368条が議会に与えている憲法改正権は基本権に関する規定にも及ぶこととした。これらの憲法改正により、1969年に実施された銀行国有化が司法審査の対象から外されるとともに、旧藩王に支給されていた内帑金が廃止された。インディラ政権は、憲法第4編で規定された「国家政策の指導原則」を実現するためには⁷、憲法第3編で保障される財産権を始めとする基本権を大幅に制約し、社会主義的な経済改革を遂行できるという方針を徹底して打ち出したのである。

こうした違憲判決と憲法改正の応酬に終止符を打つべく、「基本権事件」とも呼ばれる1973年の「ケーシャバーナンド・バーラティー事件」判決において最高裁は、議会の憲法改正権を広範に認めつつも、裁判所は「憲法の基本構造」の原理にしたがって改

⁶ *I. C. Golaknath v. State of Punjab*, AIR 1967 SC 1643.

⁷ 「国家政策の指導原則」とは、裁判所により強制的に保障されるわけではないが、社会的・経済的・政治的な正義を実現し、国民の福祉を増進するため、立法に際して国が適用する義務を負うと定められた諸規定である。1950年代から70年代にかけての憲法改正と違憲判決による執政府・立法府と司法府との鏖迫り合いは、憲法第4編の指導原則と第3編の基本権との対立であった。

正内容の合憲性を審査する権限をもっており、それゆえ「憲法の基本構造」を毀損する改正を議会は行えないという判断を 7 対 6 の僅差で下した⁸。この「基本構造の法理」(doctrine of basic structure) は、1975 年 6 月 25 日にインディラが憲法 352 条に基づき非常事態を宣言したことを大きな契機として、重要な役割を果たすようになる。

ただし憲法の基本構造の法理は、登場した当初から司法府内部や法学者、そして社会において幅広く支持されていたわけではない。とりわけこの法理が社会的正当性を獲得する重要な転換点となったのは、インディラ首相の当選の有効性に関する裁判⁹、いわゆる「首相選挙事件」であった[Sathe 2002: 73-77; Krishnaswamy 2009: 225-227]。1971 年総選挙におけるインディラ首相の不正行為を争った裁判で、アラーハーバード高裁はインディラに対して当選の無効と 6 年間の被選挙権停止を命じる有罪判決を下した。これを不服として首相は最高裁に上訴し、最高裁は高裁判決の執行を差し止める決定を下した。さらにインディラは非常事態宣言中の 1975 年 8 月に第 39 次憲法改正を行い、首相および連邦議会各院議長の選挙を裁判所の管轄権の対象から除外するという対策を講じた。しかしこの憲法改正に対して最高裁は翌年に、法廷を構成する 5 名の裁判官が全員一致で違憲判決を下した。この 5 名のうち、ケーシャバーナンド事件判決において基本構造の法理に基づいて議会の憲法改正権限には限界があると判示したのはカンナ判事だけであったが、この首相選挙事件では、さらにマシュー判事とチャンドラチュード判事も、憲法の基本構造と両立しないことを根拠に改正を無効とした。

これとならんで重要なのは、基本構造の法理こそ用いなかったものの、違憲と判断した残る 2 名がラーイ長官とベグ判事だったことである。なぜならラーイ長官は、1973 年 4 月のケーシャバーナンド事件判決において議会に無制限の憲法改正権を認める少数意見を述べていただけでなく、その判決の直後に、それまで 23 年間守られていた最先任のルールに反して、在職期間の長さが 4 番目の最高裁判事であるにもかかわらず、インディラ政権が最高裁長官に任命した人物だったからである。この長官人事で飛び越されたシェーラト、ヘーグデー、グローバーの 3 名の判事は、いずれも多く重要な事件で政府に不利な判決を繰り返し出していた。なかでもヘーグデー判事は、インディラ首相の選挙での不正行為に関する訴訟において首相に不利な証拠を採用していたため、この「飛び越し人事」(supersession) の主な標的であったとみられている[Chandrachud 2014: 90-91]。飛び越された 3 名の最高裁判事はラーイ長官就任直後に辞職しているが、これは事実上インディラ政権による懲罰人事であった。それと対照的にラーイは、銀行国有化や旧藩王恩典の廃止をめぐる裁判でも政権を支持する少

⁸ *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR 1973 SC 1461. この判決以降、憲法の基本構造には憲法第 368 条が定める議会の憲法改正権が及ばないという「基本構造の法理」が、様々な判決で援用されてきた[Ramachandran 2000]。ただし、何が「憲法の基本構造」に含まれるのかについて合意が存在しているわけではなく、現在も議論は決着していない。とはいえ狭く見積もったとしても、憲法の優越や共和的・民主的な統治体制、セキュラリズム(世俗主義、政教分離)、権力分立、司法の独立、連邦制は基本構造に含まれると考えられている[Choudhry 2015: 21-22]。なおこの法理については、法的拘束力をもたない傍論(*obiter dicta*)ですらないという指摘や、厳密に言えば憲法改正の合憲性を判断する際の基準であるにもかかわらず、実際にはそれ以外の事件でも用いられているという指摘もある[Sathe 2002: 97-98]。

⁹ *Indira Gandhi v. Raj Narain*, AIR 1975 SC 2299.

数意見を書き添えており[Ranjan 2012: 212-213]、インディラ政権にとって都合の良い判事と目されて抜擢されていたのである。だがそうしたラーイ長官でさえ、第 39 次憲法改正を無効と判断したことの意味は小さくない。

さらにもう一人のベーク判事も、その後ラーイ長官が 1977 年 1 月に定年退職するにあたって、最高裁判事としての在職期間が 2 番目でありながら、最先任のカンナ判事を飛び越すかたちでインディラ政権によって最高裁長官に任命されることになる人物である。ベーク判事もケーシャバーナンド事件判決において、ラーイ判事と同じく、基本構造の法理を採用した多数意見に与えず、議会の憲法改正権に限定を設けない少数意見に立っていた。それと対照的に、飛び越されたカンナ判事は、ケーシャバーナンド事件判決で多数意見の 1 人として政府を敗訴させただけでなく、1976 年 4 月のいわゆる「人身保護令状事件」判決で唯一の反対意見を書き¹⁰、非常事態体制下で生命・身体を自由に制限するインディラ政権を勇敢にも批判していた。ベークが長官に任命された日にカンナ判事は辞表を提出しており、これも実質的にはインディラ政権による懲罰人事であった¹¹。

このようにインディラ首相は政権に批判的な人物が最高裁長官となることを回避するため、極めて異例といえる飛び越し人事を首相選挙裁判の前後に二度も実行し、政権寄りの最高裁判事を長官に据えた。だが、その政権寄りの裁判官 2 名でさえ、首相の選挙を裁判所の管轄から外す第 39 次憲法改正は支持しなかったのである。インディラが司法人事への介入を深めるなかで示されたこの首相選挙事件判決を通じて、議会による憲法改正権限の濫用を防止するためには基本構造の法理が必要であると広く認められるようになった。

基本構造の法理は、1980 年の「ミネルヴァ・ミルズ事件」判決でも憲法改正を無効とするために用いられた¹²[Sathe 2002: 86-87]。この事件で争点となったのは、非常に広範な 1976 年の第 42 次憲法改正のうち、憲法改正に関する憲法第 368 条に追加された、いかなる憲法改正も司法審査を免れると定めた第 4 項と、議会の改正権限には制限がないと定めた第 5 項であった。これらの追加条項について最高裁は、憲法の基本構造に反するため第 4 項は無効、基本構造を損なわない範囲内で第 5 項は有効という判決を下した。この判決により、議会の憲法改正権限をめぐる政府・議会と最高裁の間の長年の争いに終止符が打たれることになった。インディラは 1977 年総選挙で下野した後に 1980 年の総選挙に勝利して政権復帰したが、憲法の破壊者や司法の敵とみなされる危険を再び冒すことはなかった[Ramachandran 2000: 120]。

第 3 章 司法積極主義と公益訴訟

人事や憲法改正を通じてインディラ政権に介入された経験から、インドの司法府は 1978 年から積極主義に転換することになった[Sathe 2002: 262]。強力な政府に対抗す

¹⁰ *A. D. M., Jabalpur v. Shivakant Shukla*, AIR 1976 SC 1207.

¹¹ インディラ首相は高等裁判所に対しても、政権に不利な判決を下した裁判官を本人の同意なしに他の高裁に懲罰的に転任させるという、ほとんど前例のない人事を行っている[Chandrachud 2014: 93-94]。

¹² *Minerva Mills v. Union of India*, AIR 1980 SC 1789.

るには、広範な国民かを自らの支持基盤とすることが必要であると考えられたのである。こうした政治的理由から、社会的支持を調達する手段として司法府が 1970 年代後半から活用していったのが公益訴訟（PIL）である。

公益訴訟とは、権利侵害を受けているものの、社会的・経済的な理由により裁判所に訴え出て救済を求めることが困難な当事者に代わって、第三者が公益を理由に提訴する訴訟のことである。その根拠規定は、基本権の侵害に対する司法上の救済措置を定めた憲法第 32 条で、第 1 項は基本権の実現のために最高裁に提訴する権利を国民に保障し、第 2 項は基本権を保障するため、人身保護や職務執行、禁止、権限開示、移送命令の各令状を発付する権限を最高裁に与えている。さらに、高裁の令状発付権を定めた憲法第 226 条は、第 32 条と同様の令状を、基本権の保障およびその他の目的のために発付する権限を高裁に認めている。こうした令状管轄権の発動を、基本権が侵害されているにもかかわらず、社会的・経済的な理由により裁判所に求めることが困難な当事者に代わって、第三者が申請したのが公益訴訟の始まりである。

この公益訴訟に関する実務や理論は 1980 年代半ばに確立された。そのなかでとりわけ重要なのは、原告適格の大幅な緩和である。すなわち権利侵害の被害者に代わって裁判所に申し立てを行うことだけでなく、公益の実現や公的害悪の矯正のために市民や団体が提訴する権利も幅広く認められるようになったのである。原告適格をこれほど緩やかに設定しているのは世界的にも珍しい。その結果として、警察や刑務所などの政府機関による権利侵害、女性差別、児童労働、債務労働といった問題を解決するため、インドでは公益訴訟が非常に広範に利用されるようになった[佐藤 2001]。

こうした原告適格の緩和に加えて、公益訴訟の対象となる公益や公的害悪の範囲が徐々に拡大していったことも、公益訴訟が活発に利用されることになった一因である。誕生当初の第一世代の公益訴訟が、原告適格の要件を緩和することを通じて、社会的・経済的に排除されてきた人々の基本的な権利を保護するものであったのに対して、1980 年代以降に現われた第二世代の公益訴訟は、環境保護や生態系の保全を目標とするものであった。さらに 1990 年代からは、汚職問題や職権濫用を始めとするガバナンスの問題に関わる第三世代の公益訴訟が増加し、「公益訴訟積極主義」とも呼べる状況を呈するようになり、公益訴訟の標的は次第に変遷・拡大していったのである[浅野 2013]。

このように司法府が公益訴訟の原告適格の要件を世界的にみても類例がないほどに緩和するとともに、対象となる公益の範囲を着実に拡大させていった背景には、インディラ政権期への反省とさらなる政治介入への警戒があった。公益と正義の実現にとって有益なものであるという社会的評価を獲得することにより、司法府は政治介入に抵抗するための基盤を構築しようとしたのである。民主政が停止された非常事態宣言下で三権分立と司法の独立がかつてないほどの脅威に晒されたという苦い経験を経たことで、裁判所は国民の支持と信頼を求めて司法積極主義へと転換していった。

第 4 章 司法積極主義をどのように測定するか

司法府が非常に大きな政治的影響力をもっている代表的な事例はアメリカ合衆国の連邦最高裁である。その影響力の源泉は、憲法で明示的に付与されているわけではな

いものの、判例によって確立されている司法審査権（違憲審査権）である。アメリカ連邦最高裁は、1930年代にF・D・ルーズベルト政権下でのニュー・ディール立法の合憲性をめぐって連邦政府および議会と対立した末に敗北し、それ以降は違憲審査に消極的な姿勢に転じた。だが1950年代中頃から徐々に司法審査権を積極的に行使するようになり、司法積極主義へと再び舵を切った。銃規制や人工妊娠中絶、同性婚をめぐる世論の分極化が進行している近年のアメリカ社会において、連邦最高裁判事の人事が党派的な政治争点となっている前提には、連邦法のみならず州法にも幾度も違憲判決を下してきた連邦最高裁の歴史がある。

司法審査権とは、法令等の国家行為が憲法に適合しているか否かを審査する権限であると定義できる。この権限が意味するのは、行政府の行政行為のみならず、選挙によって民主的に選ばれた代表者からなる議会が制定した法律の合憲性をも司法府が否定して、法律を無効化できるということである。これは換言すれば、選挙で選ばれていない司法府が事実上の立法権を備えるということになる。したがって司法審査権をつうじて執政や立法に介入することに躊躇しない積極司法は、民主主義との間に緊張関係を胚胎するため、民主的正当性を上回るほどの高い法的正当性が要求される。

ただし「司法積極主義」の意味や定義はしばしば曖昧で多様である。雑駁に述べるなら、「立法府や行政府の判断の憲法適合性を審査することに積極的であり、なおかつ違憲判断を下すことを躊躇しない司法府の傾向」というのが一般的な用法である。ではその「積極性」や「躊躇しているか否か」はどうすれば適切に測定し判断できるのか。この問題について厳密に検証することなく、「司法積極主義」という用語はしばしば明確な定義や基準なしに用いられてきたというのが実態である。

こうした曖昧な定義という問題点は、インドの司法積極主義に関する主要な論者にも当てはまる。ウペンドラ・バクシーによれば、司法積極主義とは「支配階層が構成する国家諸機構の間の権力関係を根本的に書き換えようとする司法権の行使方法」であり、「全ての人々、特に不遇な人々、抑圧された人々、そして困窮した人々の市民的・民主的な権利のために司法権を行使する判事」こそ積極主義的な判事である。そのためバクシーの見立てでは、大土地所有者の財産権を擁護して土地改革法に違憲判決を下す1970年代までの司法積極主義は「反動的」であり、それ以降の公益訴訟（バクシーの用語では「社会活動訴訟（Social Action Litigation）」）を受理するようになった司法積極主義は「進歩的」ということになる。

こうしたバクシーの議論の問題点は、条文解釈よりも社会変革の意図を重視しているため、判例や標準的な法律解釈ルールからの逸脱が司法積極主義の基準に含まれていないということである。インディラ・ガーンディー政権による非常事態体制下での苦い経験から1980年代に司法積極主義が抬頭したという歴史的経緯を分析するバクシーの研究は、1970年代から90年代のインド最高裁をエリート支配に起因する社会課題を解決する政治主体として検討する事例分析にとどまっており、決して司法積極主義の一般理論ではないのである¹³。

¹³ S・P・サーターもバクシーと同じく、司法積極主義の歴史的展開に議論を集中しており、社会変革をもたらす司法を積極主義的なものと捉えており、一般化を志向していない。

だがインドの権利形成史を司法積極主義の観点から構築するには、特定の歴史事象を離れても通用する定義や基準が不可欠である。そこで有用なのは、コーンとクレムニツァーが提示している司法積極主義に関する 17 個の測定指標である。両者はまず「伝統的観点の積極主義」に関する指標として以下の 12 個を挙げている。①「司法の安定性」(judicial stability) 指標は、判例から外れているほど、そして下級審の判決を変更しているほど、積極主義的と評価される。②「解釈」(interpretation) 指標では、条文を字義通りに解釈しているほど、非積極主義的(消極主義的)となる。③「多数決主義と自律性」(majoritarianism and autonomy) 指標は、民主的な政策決定過程に介入しているほど、積極主義的ということになる。④「司法の論拠：手続／実体」(judicial reasoning: process/substance) 指標では、手続きではなく内容を根拠としているほど、積極主義的と判断される。⑤「敷居」(threshold) 指標は、原告適格(standing)や司法判断適合性(justiciability)などを緩和しているほど、積極主義的となる。⑥「司法権の範囲」(judicial remit)では、司法審査の及ぶ範囲を拡張・再定義しているほど、積極主義的である。⑦「レトリック」(rhetoric)に関しては、判決で法律用語を用いていないほど、積極主義的とみなされる。⑧「傍論」(obiter dicta)については、特定事例を超えた意見を傍論(付随的意見)として述べているほど、積極主義的である。⑨「外国法への依拠」(reliance on comparative sources)に関しては、自国の法ではなく外国法に依拠している(法源としている)ほど、積極主義的と位置づけられる。⑩「司法の声」(judicial voices)指標は、判事の間で意見が一致している補足意見が少ないほど、非積極主義的(消極主義的)と評価される。⑪「判決の範囲」(extent of decision)指標では、判決の影響が大きく他の案件にも影響するほど、積極主義的となる。⑫「法的背景」(legal background)に関しては、判例の根拠規定が曖昧ないし複雑である、あるいは矛盾を含む、不完全であるほど、積極主義的と評価される。

次に、社会や人々に支持・歓迎される判決ほど非積極主義的(消極主義的)であるという視点から、「社会的な合意や均衡からの逸脱としての積極主義」の指標が 4 つ提示されている。⑬「立法府の反応」(legislative reaction)指標では、立法府の反発が大きいほど、積極主義的であると判断される。なお議会からの反応がみられない場合は、中程度に積極主義的と評価される。⑭「行政府の反応」(administrative reaction)に関しては、行政府(執政府)の反発が大きいほど、積極主義的な判決であるということになる。⑮「司法府内の反応」(judicial reaction)指標では、後続の判決が踏襲しているほど、その判決は非積極主義的(消極主義的)ということになる。⑯「世論の反応」(public reaction)指標では、世論の批判が強いほど、積極主義的な判決であると位置づけられる。なおこの指標に関して留意すべきであるのは、選挙を通じて選出された議会や政府に民意が代表されていると想定されていることである。換言すれば、マイノリティの権利保障に対して多数派は否定的であるはずだという前提が置かれているのである。

最後に、上記の 16 個の指標と異なり、価値や内容に関わる「積極主義と核心的価値の擁護」の指標として、⑰「介入と価値内容」(intervention and value-content)が示されている。この指標では、自由や平等、尊厳などの既存の核心的な価値を擁護してい

るほど、非積極主義的（消極主義的）となる一方で、経済政策のように価値との関連が低い領域に介入しているほど、積極主義的であるということになる。

以上の 17 指標に基づく司法積極主義モデルは精緻で汎用性が高く、インドの事例にも適用可能である。ただし、第 16 指標である「世論の反応」に関しては、政府の方針に反対する世論が強い状況では、政策の修正を求める判決を歓迎する意見が世論の多数派になると考えられるので、世論の批判が強いほど積極主義的であるという基準は検討を要するであろう。さらに第 17 指標の「介入と価値内容」も、人権が十分に保障されているとは言い難い事例に適用する際には、修正を必要とするであろう。自由や平等、尊厳といった既存の価値を擁護しているほど消極主義的であるという評価基準は、人権がすべての市民に等しく保障されている場合には妥当するかもしれないが、差別されてきたマイノリティの権利保護が係争点である事例では司法判断の積極性を見落とすことになりかねない。インドにおける権利形成史を司法積極主義の観点から考察するときには、コーンとクレムニツァーのモデルをそのまま機械的に当てはめるのではなく、部分的に修正して適用することが必要となる。さらに言えば、インド司法の事例を踏まえることにより、司法積極主義を測定する指標を改善するとともに、その定義を精緻化することも可能となるであろう。

第 5 章 インド最高裁は社会を変革してきたか

次に検討すべきことは、そもそも裁判所が積極主義的な判決や命令を出したとして、それは社会を変化させる力をどの程度もっているのか、そしていかなる条件のもとで変化が起きるのかということである。この点を考察するため本章では、インド最高裁が社会変革をあまり引き起こせなかったものとしてデリー大気汚染訴訟と出生前性別診断という 2 つの事例を、大きな変化を実現したものとして学校給食計画の事例をとりあげる。

首都デリーにおける大気汚染の解決を求めた公益訴訟（PIL）は最高裁で 1985 年から 30 年以上争われている。その過程の 2002 年に最高裁は、デリーのすべてのオート・リクシャー（三輪タクシー）とバスの燃料をガソリンおよび軽油から圧縮天然ガス（CNG）に転換するよう政府に命令を下した。最高裁はこの命令の実効性を確保するため、実施状況報告書の提出を義務づけ、大気汚染問題に監視役として継続的に関与する姿勢を示した。その結果としてまもなくデリーのオート・リクシャーとバスの燃料はすべて CNG に置き換えられた。こうしたデリー大気汚染訴訟において最高裁命令がこうした成果をあげることができた要因としては、①局地性（localness）、②命令の個別性（specificity）、③緊急性（urgency）、④公益性（publicity）、⑤裁判所の信頼性（credibility）、⑥市場の力（market forces）、⑦法廷の安定性（stability of benches）の 7 つが指摘されている [Moog 2019]。

しかしデリーの大気汚染問題が解決されたわけでは決してない。それどころか現在のデリーは世界で最も大気汚染の深刻な都市の 1 つとして知られている。ムーグが指摘しているように、大気汚染とそれにもなう健康被害のように複雑な問題を包括的に解決するには、裁判所の命令だけではきわめて不十分で、政治家や行政官庁、そして利害関係者の協力が不可欠である。

もう 1 つの不成功事例は出生前性別診断とそれにとまなう人工妊娠中絶に関する 2003 年の最高裁判決である。インドでは 1980 年代から産科医における超音波診断機器の利用が拡大し、胎児の性別を出生前診断する事例が増加した。男児の誕生を望み女児を忌避する傾向が強いため、出生前性別診断に対する需要が多かったのである。しかも女児と判明した場合には人工中絶する事例が絶えなかった。そのため、胎児の性別に関する情報を医療従事者が妊婦に伝えることを禁止する出生前診断技術（規制・濫用防止）法（PNDT）が 1994 年に制定され、1996 年に施行された。

しかし中央政府と州政府による同法の運用は実効性に欠けていたため、忠実な履行を求める公益訴訟が 2000 年に最高裁に提訴された。2002 年に PNDT 法が改正され受胎前・出生前診断技術（性別選択禁止）法（PCPNDT）が成立したが、依然として人工中絶そのものは制限されなかった。2003 年の最高裁判決は、中央政府や中央監督局、そして州政府などの行政当局に PCPNDT 法の適正な実施を命令した。

だがこの司法介入は成果に結び付かなかった。公益訴訟が始まった 2000 年から最高裁判決が出された 2003 年の間に女胎児中絶率は低下せず、2002 年の法改正後もその傾向は変わらなかった。むしろ女児出生数は減少し、特に 2002 年から 2008 年には激減した。出生前性別診断とそれにとまなう人工妊娠中絶を抑制しようとした司法介入が失敗した要因としては、以下のものが指摘されている [Kalantry and Nandi 2019]。第 1 の理由は、インドの公的年金制度は非常に貧弱で、実質的には皆無であるため、人々は老後の経済支援を息子に期待せざるをえないことにある。第 2 に、婚姻時に女性側が男性側の家族に渡す持参金制度の慣行があるため、女児出産を忌避することに経済的な動機が働きやすい。第 3 に、富裕層の家庭でも家名存続と資産相続のため男児の誕生が望まれている。第 4 に、男女間に宗教的な資質の差を認めるヒンドゥー教の教義および伝統のため、女児よりも男児が待望されやすい。第 5 に、現在も女性の地位が低く、有償労働に就業する機会が少ない。第 6 の要因は、妊娠および出産がきわめて私的な事柄であることにある。超音波診断などの医療行為や両親と医師の相談はプライバシー保護のため医療機関の個室で内密に行われるため、行政機関など第三者による監視の目が届きにくい。したがって違法行為の摘発が非常に困難であるため、出生前性別診断と選別的な人工中絶の地下市場が形成されやすいのである。さらに間接的な要因としては、子供が 3 人以上いる者がパンチャーヤト（地方自治機関）の役職に就くことを禁ずる規定を一部の州（ウッタル・プラデーシュ州やマディヤ・プラデーシュ州など）が設けていることも、出生前性別診断の利用と女児中絶を促してしまっている。しかも最高裁みずから、そうした規定を備えたハリヤナ州の 1994 年パンチャーヤト・ラージ法に合憲判決を下し、性別選択を制限する立法の効果を減殺しているのである。公益訴訟と司法判断は新たな立法を促すことはできても、それだけで社会を変革するほどの影響力をもつことは難しいことを、大気汚染問題と出生前性別診断にまつわるこれら事例は示している。

それとは対照的に、行政への司法介入が大きな成果を収めた事例として、学校給食計画に関する最高裁命令について検討する。対象となる生徒が 1 億 2 千万人におよぶ世界最大の学校給食制度であるインドの「学校給食計画」は 1995 年に開始された。学校給食制度の目的には、①教育の促進、②児童の栄養状態の改善、③様々なカーストや

宗教をもつ多様な生徒と一緒に食事を摂ることを通じた差別意識の解消と社会的平等の実現、これら 3 つがある。

だが従来はほとんどの州の給食が固形配給食（ドライ・レーション）となっていて、児童の栄養状態改善への寄与も限定的であった。そのため「食べる権利キャンペーン」を始めとする団体が学校給食計画の充実を求めて社会運動を展開した。そうした情勢下で 2001 年 11 月 28 日に最高裁は学校給食について画期的な命令を下した。その要点は以下の 2 点である。第 1 に、公立小学校および政府支援を受けている小学校の生徒全員に調理された給食を提供するよう中央政府および州政府、連邦直轄領政府に命令した。固形配給食ではなく調理された温かい食事と指定したのである。第 2 に、1 食あたり 300 キロカロリー以上で 8-12 グラム以上のタンパク質を摂取できるよう栄養面にも配慮するよう義務付けた。さらに実施状況報告書の提出を政府に義務づけ、中央政府には計画への予算づけを、州政府には効果的な実施に必要な行政資源の投入を迫った。これは社会経済分野への司法介入として世界で最も野心的なものの 1 つであり、学校給食制度の拡充と全国民への初等教育の一律提供にむけて弾みをつけることになった。児童の栄養不良問題と「食べる権利」(Right to Food) へのメディアの関心を惹起するという効果もこの最高裁命令にはあった。さらに翌年の 2002 年に第 86 次憲法改正により無償義務教育が基本権として規定されたことに加えて、2009 年には無償義務教育法（教育をうける権利法）が制定された。

最高裁命令を機に学校給食をとりまく環境は着実に改善していった。学校給食計画の政府予算は 2001 年度以降増額が続いた。とりわけ 2005 年度から急増し、2007 年度予算は 05 年度から倍増した。予算増額の背景には、貧困層向け政策を重視する社会民主主義的な志向の強いインド国民会議派を中心とする統一進歩連合（UPA）政権が 2004 年に政権を獲得したことがある。しかも発足当初の UPA 政権は左翼戦線の閣外協力を必要としていたため、貧困層を主な対象とする社会政策を推進するよう政治的な圧力が加わることになった。給食計画は 2008 年 4 月 1 日から全国に拡大して実施されることとなり、さらに 2013 年には全国食料保障法が制定された。国立教育計画行政大学の 2013 年度報告書によると、公立および政府支援の小学校の 88.6%が給食を提供し、74.9%が調理室を備えている。後者に関しては 2006 年度のわずか 29%から短期間に大幅に改善した。

このように学校給食制度が拡充されたことの直接的な効果として、小学校（1 年生～4 年生）の出席率が向上したほか、中学校（upper primary : 5 年生～8 年生）への進学率も 2002 年度の 64.48%から 2012 年度には 89.58%まで向上した。学校給食計画と出席率向上の間には直接的な因果関係が認められる。児童の栄養状態も学校給食の導入により改善したことが確認されている。他方で、カースト間の平等に関する規範が変化したという効果はみられない [Dixon and Chowdhury 2019]。

学校給食計画への司法介入が成功した要因として以下の 3 つが指摘されている [Dixon and Chowdhury 2019]。第 1 に、州政府の命令履行を専門家が監視する仕組みが導入された。第 2 に、食べる権利キャンペーンを始めとする団体が強力に社会運動を展開していた。第 3 に、社会民主主義的な UPA 政権の成立と左翼戦線の閣外協力という有利な政治状況が生まれた。これらの要因を概括すると、司法府と政府と市民

社会の三者関係が成否を大きく左右するということになる。学校給食計画を監視する委員会が諸州の助言役を食べる権利キャンペーンのメンバーから任命したことは、積極主義的司法と社会運動の巧みな協働の典型例であると考えられる。

第6章 非排除の政治の追求：ラーム・マノーハル・ローヒヤーとカースト廃絶運動

インドの政治家であり思想家でもあるラーム・マノーハル・ローヒヤー(1910-1967)は、北インドの政治における後進階級の擁護者としてインドでよく知られている。特に、指定カースト(SC)と指定部族(ST)だけでなく、その他の後進諸階級(OBC)に対する積極的是正措置(アフーマティブ・アクション)の必要性を主張し、OBC留保運動を始めた人物として記憶されている。しかし、彼が実のところ、積極的是正措置の潜在的な危険性を鋭く認識していたことはほとんど知られていない。また、彼が女性や宗教的少数派に対する差別克服にも熱心に取り組んだことは見過ごされてきた。さらに、公正な社会に対する彼のビジョンに関する真剣な研究はほとんどない。ローヒヤーは、社会主義とガンディー主義の両方からの強い影響下で、「個人が善であることが可能な、そして善でなければならないような、システム」を作り上げることを目指していた。本研究は、ローヒヤーがカーストとジェンダー差別の問題をどのように認識したか、そして特に反カースト運動へのコミットメントに焦点を当てることによって、インドの政治的および社会的領域における排他的行動を根絶しようとした方法を明らかにするものである。本研究では主に、1953年から1962年の間に書かれたカーストに関するローヒヤーの著述(『カースト制』というタイトルで本としてまとめられ出版された)を分析する。

まず、ローヒヤーの生い立ちと政治的キャリアについて、整理する [Guha 2011]。ローヒヤーは、1910年に、連合州(現在のウッタル・プラデーシュ州)アクバルプルに生まれた。ボンベイのマールワリー高校(ボンベイ)、カルカッタ大学、バナーラス・ヒンドゥー大学で学んだ。1928年、インド独立運動(サイモン委員会に対するデモ)に参加する。ベルリンのフンボルト大学で博士号を取得した。博論は「塩税とサッティヤグラハ」(ドイツ語)で、指導教官はヴェルナー・ゾンバルトであった。1934年にインド帰国し、会議派社会党(Congress Socialist Party, CSP)創設メンバーとなった。1936年に会議派外交局セクレタリーになり、海外在住インド人の問題やゴアのポルトガル支配からの解放の問題に深い関心を寄せる。1940年、イギリス支配に反対する演説により投獄。クウィット・インド運動では1年9か月に渡り地下からパンフレットや手紙を出し続け広く知られるようになるが、1944年ボンベイで捕らえられ、ラーホール・フォートで拷問を受け監禁される。1946年に釈放された後ゴアに渡るが逮捕され英領インドに引き戻される。

インド独立後は、1952年に結成された人民社会党(Praja Socialist Party, PSP)でジェネラル・セクレタリーを務めるが1955年にローヒヤーら急進派は同党を離脱。1956年に再統一し、統一社会党(Samyukta Socialist Party, SSP)を結成する(が、翌年にそこから離脱した反ローヒヤー派がPSPを再結成)。ローヒヤーは独立後インドでも何度も逮捕され(税法反対、北東部入域、物価上昇反対)、米国でミシシッピ州の人種差別法に反対しホテルの白人専用区域に立ち入り逮捕されたこともあった。

何度も落選した後、1963年の補欠選挙で国会議員に当選。国会では、会議派批判、ネルー批判、ネルー体制批判の数多くの大演説を行う。ローヒヤーは、彼らが、経済面や言語や身なりの面でインドの人びとから大きく距離を置いていると考えた。経済に関しては、ローヒヤーは、資本主義にも共産主義にも批判的であり、脱集権化や小規模技術や貧しい人びとのベーシックニーズの充足（富の創出ではなく）に基軸を置いた第三の新たな政治経済システムをめざしていた。1967年、57歳で没。

ローヒヤーは社会主義の強力な支持者であった。そして、当時の他のインドの政治指導者と同じように、彼は貧困の根絶がインドの政治的課題において最も重要であると考えていた。しかし彼は同時に、カースト制度との戦いの必要性を等しく強調した点で、当時の他のインドの社会主義者や共産主義者とは異なっていた。さらに、ローヒヤーはカーストと戦うためには、女性の差別とも戦うべきだと主張した。また、ローヒヤーによれば、女性だけでなく、宗教的少数派の弱い部分も、インド社会の「後進部門」の一つなのであった。カースト問題について話すとき、ローヒヤーはまた、非識字者の差別との戦いの必要性も指摘していた。

カースト問題解決策に関するローヒヤーの見解はいかなるものであったか。まず彼は、「われわれは、人類はみな、『人類』という一つの共通のカーストに属しているというメンタリティーを持たねばならない」（1953年3月「あるシュードラへの手紙」ローヒヤー全集第2巻217頁）といった、非常にシンプルな答えを提供することもあった。しかし、もちろん、ローヒヤーはカースト差別を根絶するためのより具体的な戦略も提供している。ローヒヤーは、「異カースト間の結婚のみが、カースト差別の完全な消滅につながると信じて」いた（1961年2月「カースト問題の根源」ローヒヤー全集第2巻318頁）。

ローヒヤーの時代に、すでにインドでは、議会の議席、高等教育への入学、公共部門での仕事という3つの部門において、SCとSTを対象として留保政策が実践されていた。彼はまず、留保の対象に、シュードラ（中・下位カースト）や女性、そして宗教的マイノリティーの弱者層も含まれるべきであると主張した。さらに、そうした後進的な諸集団のために、さまざまな公共サービスの指導的ポストの60%が留保されるべきだ、と主張した。

ローヒヤーが、まず彼自身の政党内部において、積極的是正措置を適用し始めたことは注目に値する。また、ローヒヤーはサービス部門の仕事における留保を確保することだけを望んでおり、議会の議席や高等教育への入学に対する留保は拒否していたことにも注意が必要である。教育の問題に関して、ローヒヤーは、初等義務教育の強力な支持者であった。

ローヒヤーにとって、積極的是正措置の正当性とは何だったのであろうか。彼は次のように述べている。「上位カーストは、数千年の過ちが正され、正義と平等の新しい時代が始まることができるよう、一時的な不正に耐える準備をしなければなりません。」（1956年5月「一時的な不正に耐える」ローヒヤー全集第2巻223頁）

インドでは、カーストの問題はまだほとんど解決されていないといっても過言ではない。ダリトやトライブに対する差別は、残っているだけでなく、一部の地域ではさらにエスカレートしている。新たな留保を要求してきた人びとは、ほとんどの場合、自分

が属する集団の利益についてのみ考えていた。留保政策の恩恵を受けた人びとは、自分が属する集団全体の進歩を考慮しない傾向があり、集団内部の格差の問題、いわゆるクリーミーレイヤーの問題が見られる。さらに、留保政策は逆差別であるとして、上位カーストの人びとは繰り返し留保反対運動を起こしてきた。

インドでは、さまざまなコミュニティー間で自己利益の継続的な交渉が必要であり、それにより、長期的には、より平等で公平な社会全体が少しずつ実現されていくと考えられる。その過程において、さまざまな個人や集団間の摩擦が暴力的な紛争に発展するのを防ぐため、ローヒヤーが力強く提起した理想を思い起こすことが効果的なのではないだろうか。ローヒヤーは、上位カーストの人びとが一時的な不正に耐え、不利な立場を自発的に受け入れるべきだという犠牲の精神および寛容の精神を求めている。そうした理想は、誰もがすぐに受け入れ可能なものではないかもしれないが、暴力的な紛争の回避または緩和に役立つ場合もあるのではないだろうか。

カースト問題に取り組むというローヒヤーの姿勢からは、多くのことを学ぶことができる。彼は、カースト問題に加えて、他のさまざまな差別問題（ジェンダー、宗教、エスニシティー）に同時に取り組んでいた。あらゆる人間は、それぞれ、さまざまな側面を持っている。例えば、カーストの面では特権的地位にある上位カースト女性は、自身が経験した男性からのジェンダー面での抑圧からの類推によって、下位カーストの人びとの苦しみや悲しみ的一端を理解することができるかもしれない。下位カースト男性は、カースト差別の経験からの類推で、ジェンダー差別による女性の不満を理解することができるかもしれない。また、組織の中心や指導層に、カースト、ジェンダー、宗教、エスニシティーのそれぞれにおいて不利な立場にあった人びとが常に一定量存在している場合、さまざまな考慮がより容易に実現する可能性があるといえるだろう。

ローヒヤーが提起した理想の中で、実際にインドでこれまでに実現した唯一の事柄は、留保システムの対象に、SC と ST だけでなく、その他の後進諸階級もが含まれた、という点だけであった。非排除の政治を目指す人びとにとっては、今もまだ、ローヒヤーから学ぶべきことは多く残されている。

第7章 アーンドラ・プラデーシュ州におけるムスリム留保枠導入の試み

本章では、2004年にアーンドラ・プラデーシュ州¹⁴（以下、「統一 AP 州」とする。）に成立した Y・S・ラージャシェーカラ・レドディー政権によるムスリム留保枠導入の試みを事例として、ムスリムへの留保制度の適用はいかなる政治的条件の下で実現されるか、という問いを解明する。

留保制度とは、議席の留保や、公的雇用枠の割当および高等教育機関への入学枠割当等のかたちで行われる、特定の集団に対する優遇措置である。インドでは、まず、指定カーストと指定部族を対象に留保制度が実施されたが、現在は「その他後進諸階級」

¹⁴ アーンドラ・プラデーシュ州では、2014年に州分割があり、同州を構成していたテランガーナ地域はテランガーナ州となり、その他地域はアーンドラ・プラデーシュ州として存続されることになった。本課題は、州分割前の時期を扱っているため、用語としては「統一 AP 州」を使用する。

(OBC) についても同制度が一部適用されるようになっている。また、中央政府が実施する留保政策とは別に、州は独自に OBC の認定を行い、州レベルでの留保政策を展開している。

以下、本課題における各取り組みの成果について簡潔に述べるとともに、これまでに得られた知見とそれが示唆する内容についてまとめる。

(1) マンダル事件判決とその後の展開

まず、本課題の準備作業として、留保制度の実施に関わる最重要判決の一つであるマンダル事件判決を読み直すとともに、同判決がその後の留保政策の展開に及ぼした影響について検討した。

マンダル事件判決では、留保枠の上限に関するルール (OBC 留保枠は 50% を超えない割合で設定する) や「富裕層の除外」(いわゆる“creamy layer”の除外) など、留保制度の実施に関わる基本ルールが示された (Sitapati 2012)。同判決は、中央政府による OBC 留保枠の実施に道を開いたことからインド現代史の歴史的な事件となったが、同時に、留保をめぐる政治の新展開にもつながった。連邦レベルでの OBC 留保枠が導入されると、今度はその枠内での取り分をめぐって、下位区分の設定が要求されるようになったからである。また、非ヒンドゥーの集団も一部 OBC に認定されたことで、ムスリム内の後進的階層も留保制度の恩恵を受けることができるようになった (deSouza, Ahmed, and Alam 2019)。

マンダル事件判決後、ムスリム社会内からも彼ら宗教コミュニティへの留保枠適用が主張されるようになった。1990 年代に生じたムスリムによる政治運動の一例が、1994 年 10 月にデリーで発足した「ムスリムの教育・雇用促進会議」(APEEM) である。APEEM の集会には当時連邦福祉大臣であった会議派のシタラーム・ケスリが出席し、ムスリム留保枠導入を支持する見解を表明した (Wright 1997)。その後、会議派が下野したことで、これに関する議論は停滞を余儀なくされたが、2004 年選挙を経て会議派が政権復帰を果たし、統一 AP 州ではムスリム留保枠の導入に向けた具体的な試みが現れることになる。

(2) 統一 AP 州におけるムスリム留保枠導入の試み

統一 AP 州においてムスリム OBC 留保枠が導入されるに至るまでの経過は、以下のようであった¹⁵。

2004 年の州議会選挙を経て成立したレディイー政権は、同年 7 月、ムスリムを OBC と認定し、彼らに 5% の留保枠を認める政令を発令した。統一 AP 州ではすでに OBC の対象集団として 4 グループ (A-D の 4 カテゴリーに分類される) が認定されており、ムスリムを対象とする E カテゴリーが新設されることになった。これに対し、同年 9 月、高裁は同政令を無効とする判断を下した。これを受けて、州政府は同年 11 月にダルヴァ・スブラマニウム判事を委員長とする後進階級委員会を任命、翌年 6 月に同委

¹⁵ 本経過の整理においては、インド主要各紙のほか、社会経済誌の記事に依拠している。レディイー政権によるムスリム留保枠導入の試みに対する社会的な反応については、[Alam 2004] や [Chandrakanth 2005] を参照されたい。

員会の報告書が提出された。これは、高裁判決において指摘された不備、すなわち、後進階級委員会への付託が行われておらず、それゆえ留保の対象となるべき集団が精査されていないという問題を解消するための措置であったと思われる。報告書を踏まえ、05年10月、レッドイー政権はあらためて5%のムスリム留保枠を認める法令を制定した。この法令は、ムスリム内の富裕層を除外したが、5%の割合を維持、全体で留保枠の上限50%を超えるものであったため、同年11月、高裁において再び違憲判決が下されることになった。しかしなお、レッドイー政権はムスリム留保枠の導入を断念せず、07年7月、富裕層の除外に加え、対象をムスリム内の後進的グループ（ムスリムBC）に限定するとともに、留保枠の割合も4%にとどめる新たな法令が制定された。これもまた、2010年2月に高裁による違憲判断が下されたが、同年3月、州政府による特別上告に対して最高裁は、憲法法廷による最終決定が下されるまでの間、法令を有効とする仮命令を出し、ムスリムBCに対する4%留保枠が再開されることになった。

（3）州政治の動向

統一AP州は元来会議派が強い影響力を持っていた地域で、1980年代までは会議派が政権を保持してきた。しかしながら、1982年に、映画俳優出身のN・T・ラーマ・ラオがテルグ・デーサム党（TDP）を創設すると、翌年の州議会選挙では会議派を破り、非会議派政党として初めて政権を担当した。以降、会議派と州政権を争う政党として一定の影響力を保持するようになった。また、ムスリム政党であるムスリム評議会が州政治に進出し、多くのムスリム人口が暮らすハイデラバード県に強固な支持基盤を確立した。同党は、1989年の州議会選挙で4議席を獲得（全294議席）、94年選挙では1議席に減らしたが、99年の選挙で4議席に回復、04年選挙でも同議席数を維持し、09年選挙以降は議席数を3増加させ、現在は7議席を保持している。

2004年の選挙を経て統一AP州では会議派政権が成立したが、同選挙で現れた政治的变化として、政党間競合の激化とムスリム票の重要性の増加を指摘できる。同選挙で、会議派は新政党のテランガーナ民族会議（TRS）と政党連合を結成し、選挙協力を行っていた。他方、TRSの登場によるテランガーナ問題（新州創設運動）の再活性は、反現職要求も相まって、TDPの過半数議席獲得の可能性を縮小させたと思われる。またTDBは、BJPと連合を組み選挙に臨んだことからムスリム票の流出が懸念された。このように政党間の競合が激化し政治的流動性が増す中で、二大政党はともにムスリムに対する留保枠の適用をアピールするようになっていた（*India Today* [12 Apr. 2004; 24 May 2004]）。

（4）統一AP州の経験から示唆されるもの

統一AP州におけるムスリム留保枠導入の試みは、州における政党間競合の激化によってムスリム票の重要性が増加したことに起因する動きであったと見ることができる。同州では、地域的利害を代表する州政党であるTDPが勢力を拡げ、会議派との二大政党制が成立した。その一方で、ムスリム評議会が州政治に進出し、地域レベルで政治的基盤を構築し、一定の影響力を獲得した。このような中で、州の二大政党はムスリ

ムの支持獲得のため彼らへの留保枠導入を呼びかけるようになっていった。また、これ以前に中央の会議派指導者がムスリム留保枠の要求に対して擁護する姿勢を示すようになっていたことも、レッドイー政権がムスリム留保枠の導入に向けて行動を開始することを可能にした一因になったと考えられる。

また、同州におけるムスリム留保枠導入の試みは、正当な手続き（後進階級委員会による対象の精査）を踏み、留保制度の実施に関わる基本ルール（「50%ルール」や「富裕層の除外」）への合致によって正当化されうることを示した。レッドイー政権による当初の試みがムスリム全体を留保枠の対象とすることであったことを考えると、妥協による成果であったと見ることもできる。しかしながら、ムスリム全体を OBC として扱うことについてはムスリム内からも異議が唱えられており、また、ヒンドゥー保守派層からの強い反発も予想された。これらを踏まえると、経緯としては違憲判決への対応の必要からムスリム BC という独自の下位区分が生み出されたが、結果的に世俗主義の下で受容可能な一つのモデルを創造する試みになったとすることができるのではないだろうか。

第8章 インドおよびネパール在住チベット難民による司法を通じたインド国籍取得運動

1959年のダライ・ラマ14世のインド亡命以降、数々のチベット人がチベットを離れ、インドやネパール等の南アジア諸国や、欧米各国で生活している。現在、13万人弱がインドのダラムサラに拠点を置く中央チベット政権の統治のもと、チベット難民としてこれらの国々に暮らしている。チベット難民のうち10万人以上がインドとネパールで生活している。

インド政府あるいはネパール政府がそれぞれ憲法の下で国民を統治しているのと同様、中央チベット政権は亡命チベット人憲章を有し、チベット難民たちを（疑似的にはあれ）統治し、チベット難民の実践を方向づけてきた。とはいえ、チベット難民の置かれた政治経済的状况において影響力を実際に持つのはホスト国の法制度であり諸制度である。中央チベット政権がチベット難民たちのチベット人としての国籍を憲法によって保障し、それに応じて各種の福利厚生を提供してきた一方、インドとネパール両政府とも UNHCR が制定した「難民の地位に関する1951年の条約」や1967年の「難民の地位に関する議定書」に批准していないため、チベット難民はインド及びネパールの法制度下では外国人として扱われ、各種資源や資格の取得資格、働き口等へのアクセスを制限されてきた。こうした中、亡命以前のチベットで貴族階級に属していた人々や政治家、高明な僧侶の一部がインドやネパールの国籍を非合法的な手段で獲得し、比較的安定した生存基盤を確保し、また、人道支援的な視点からのインドやネパールに暮らすチベット難民の欧米諸国への1990年以降の移住は、欧米諸国での国籍取得を加速してきた。中央チベット政権は欧米での国籍取得を半ば奨励してきた一方で、インドやネパールにおける国籍取得を含めた現地との同化に対しては否定的な見解や意思を表し、難民としての地位を固守するように呼びかけてきた。その結果、多くのチベット難民がインドやネパールにおいて外国人として暮らし続け、難民としての地位にこだわり続けてきた。このように、ホスト国政府の法制度と中央チベット政権

の制定する法制度という二重化された法制度のもと、チベットを離れて以降、チベット難民は統治されてきたのである。

しかしながら、2010年12月22日にデリー高裁が下した判決は、国籍に対するチベット難民の姿勢に大きな変化をもたらした。2008年3月10日、当時23歳のチベット難民女性ナムギャル・ドルカーは、インド政府を相手取ってインド国籍を自分に与えるようデリー高裁で訴訟を起こした（W.P.(C)12179/2009）。そして、ナムギャル・ドルカーの主張に対し、デリー高裁は市民権法の条文を根拠として正当性を認め、勝訴を言い渡したのである。これにより、ナムギャル・ドルカーはチベット難民社会で最初の合法的なインド国籍取得者となった。

ナムギャル・ドルカーの勝訴を知らせるニュースは難民社会に瞬く間に広がり、知識人層の間で国籍取得をめぐる賛否両論を巻き起こした。中央チベット政権は中立的立場を表立っては主張したが、その後に公表したインド国籍取得者に対する対処法からは明らかに中央チベット政権がインド国籍取得者を否定的に捉えている様子がうかがえる。しかしながら、外国人という法的地位のために辛酸を舐めてきた若年層のチベット難民たちにとってはナムギャル・ドルカーの勝訴は希望をもたらすものと感知され、多くの肯定的な意見を耳にした。その一方で、ナムギャル・ドルカーの勝訴を不服としたインド内務省は、市民権法の条文が、要件を満たすチベット難民全員に自動的に適用されるわけではないことを旅券事務所へ2012年2月23日付で通達したことで、ナムギャル・ドルカー同様にインド国籍取得を希望するチベット難民たちは、それぞれが訴訟を起こして権利主張する必要に迫られた。

司法を通じた国籍取得は、それに要する各種費用の点から、実際にアクセスできる人を選ぶものであった一方、実際、ナムギャル・ドルカーの勝訴に続いて経済的に比較的恵まれた若年層のチベット難民たちが訴訟を起こし、勝訴してきた。その結果、デリー高裁は2016年9月22日付で市民権法の条文の要件を満たすチベット難民全員にインド国籍が自動的に付与されるものであると宣言し、インド政府も2017年3月にこの宣言を公式に認めることとなった。

司法を通じた国籍取得の働きかけと連動して発生していたのが、チベット難民によるインド国政選挙への投票への関与である。ナムギャル・ドルカーの勝訴を支えた市民権法の条文を根拠に、2014年2月にインド政府は要件を満たすチベット難民に国政選挙をはじめとした選挙への投票権を認める通達をしたことから、インドの国政選挙に初めてチベット難民が関与する機会を得ることになった。選挙権の提供は国籍問題同様難民社会に賛否両論をもたらし、ネガティブ・キャンペーンが展開されもしたが、一定程度の有資格者がその最中でも投票所に向かい、投票した。彼らにとって選挙権の獲得はインド国籍の取得を保障するものではなかったが、投票に関与することで彼らは自らのインド国籍に対する意思を暗に示す機会となった。

インド国籍の取得を目指すチベット難民の増加に対して、中央チベット政権はチベット難民に与えられていた福利厚生を剥奪し、難民居住地への居住権の撤廃等を明示し、インド国籍取得者を牽制している。他方、インド政府は2014年にチベット人復興政策を施行し、難民居住地のための土地貸借契約など、インド全州における外国人としてのチベット難民の取り扱いの統一を図るとともに、旧来、チベット難民がインド

国民とほぼ同額の授業料で学ぶことのできたジャワハルラール・ネルー大等の国立大学は、チベット難民の授業料を欧米からの外国人留学生の授業料と同額にするなど、外国人としてのチベット難民の地位を更に強固なものとする方向性にシフトしている。

他方、インドにおける国籍取得の流れは、隣国のネパールに暮らすチベット難民にも影響を及ぼした。彼らの多くがネパール国籍を既に非合法に手に入れていると言われているが、近年のネパール政府と中国政府の緊密な関係を背景としたチベット難民に対する弾圧を忌避するために、在外インド人としてインド政府から庇護されるインド国籍保持者の地位を渴望している。特にインド政府が市民権法の要件を満たすチベット難民へのインド国籍付与を自動化した 2017 年以降、非合法にインド国籍の取得を目指して活動する人々が現れている。彼らはインドに暮らしていないゆえにインド政府のチベット難民に対する政策や中央チベット政権がチベット難民に提供する福利厚生とは無縁であり、その喪失に対する配慮も必要ない状況に生きている。結果、彼らはインドにおける国籍取得の状況を好意的に捉え、活用する傾向にある。

このように、2010 年以降、インドに暮らすチベット難民はナムギャル・ドルカーに代表されるようにそれぞれが司法のルートを使って国籍を獲得してきたのみならず、国籍付与の根拠となった市民権法に依拠してインド政府が要件を満たすチベット難民に提供した選挙権を行使して投票行動を一定規模の人数で起こすことで、最終的に、インド政府が市民権法が保障するインド国民としての地位を原則的には外国人であるチベット難民に自動的に適用することを認めさせてきた。インド在住のチベット難民は、司法と、小規模の投票運動双方を用いることで、外国人とは異なったチベット人のあり方を切り開いてきたと言える。そして、国籍をめぐるチベット難民たちの活動は、2010 年代後半の中央チベット政権とインド政府双方の政策にも変化を生じさせることとなり、チベット難民の暮らす社会環境に大きな影響を及ぼすこととなった。また、ネパール在住のチベット難民の間での国籍取得もインドの情勢は加速させており、インド国内における司法と運動がもたらすダイナミズムは、国境を越えた広がりを見せていると言える。

結語

本報告を通じて、インドにおいて積極主義的な司法府と活発で広範な社会運動の相互作用により権利が形成されてきた歴史的展開の一端を明らかにしてきた。その成果を踏まえて最後に本研究の課題と展望について述べたい。学際的な共同研究には、各自の専門的知見を活かして相互補完的に幅広い視野から分析を深められるという利点がある一方で、個人研究のような一貫性や体系性を確保するのが相対的に難しいという弱点がある。本研究も、個別研究の深化は達成できたものの、そうした共同研究特有の課題を十分に克服するには至っていない。近現代インド研究という共通点をもちながらも、政治学や社会学、歴史学、人類学といった異なる専門分野に立脚したメンバーの研究成果を体系的に統合するという課題は、助成期間終了後も継続している共同研究のなかで取り組んでいきたい。

世界中で新型コロナ・ウイルス感染症が猛威を振るうなか、インドも世界有数の感

感染者数を記録している。入国規制により現地調査ができない状況のため、研究の進捗に大きな支障が生じたことは否定できない現実である。だが感染症の爆発的拡大という異常事態は、権利が生み出されてきた歴史過程を解明するという本研究の意義をさらに高めている。すべての人々が生命の脅威にさらされ、ワクチン接種が政治的・社会的争点となっていることを踏まえると、今後インドのみならず世界各国において生存権 (right to live) と健康権 (right to health) を求める社会運動や訴訟活動が活発になると予想される。こうした展望のもとに、現代インドにおける新たな権利の形成について引き続き研究を進めていきたい。

【参考文献】

〈第1章～第5章：上田担当〉

会沢恒 [2018] 「司法積極主義：その多面性および憲法理論との連関」、山本龍彦、大林啓吾（編）

『違憲審査基準：アメリカ憲法判例の現在』弘文堂、283-316頁。

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」『関西大学法学論集』第62巻第4・5号。

上田知亮 [2017] 「インドにおける政治の司法化と司法の独立：コレージウム体制と第99次憲法改正」、玉田芳史（編）『政治の司法化と民主化』晃洋書房、161-188頁。

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』第42巻第6号、第7号。

見平典 [2012] 『違憲審査制をめぐるポリティクス：現代アメリカ連邦最高裁判所の積極化の背景』成文堂。

Chandrachud, Abhinav [2014] *The Informal Constitution: Unwritten Criteria in Selecting Judges for the Supreme Court of India*, New Delhi: Oxford University Press.

Choudhry, Sujit [2015] “How to Do Constitutional Law and Politics in South Asia”, in Mark Tushnet and Madhav Khosla (eds.), *Unstable Constitutionalism: Law and Politics in South Asia*, New York: Cambridge University Press.

Cohn, Margit and Kremnitzer, Mordechai [2005] “Judicial Activism: A Multidimensional Model”, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, Vol. 18, pp. 333-356.

Dixon, Rosalind and Rishad Chowdhury [2019] “A Case for Qualified Hope? The Supreme Court of India and the Midday Meal Decision”, in Gerald N. Rosenberg, Sudhir Krishnaswamy, and Shishir Bail (eds), *A Qualified Hope: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change*, Cambridge University Press, pp. 243-268.

Kalantry, Sital, and Arindam Nandi [2019] “Evaluating the Impact of the Indian Supreme Court Judgment on Sex-Selective Abortion”, in Gerald N. Rosenberg, Sudhir Krishnaswamy, and Shishir Bail (eds), *A Qualified Hope: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change*, Cambridge University Press, pp. 319-344.

Khosla, Madhav [2009] “Addressing Judicial Activism in the Indian Supreme Court: Towards an Evolved Debate”, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 32, No. 55, pp. 55-100.

- Krishnaswamy, Sudhir [2009] *Democracy and Constitutionalism in India: A Study of the Basic Structure Doctrine*, Oxford University Press.
- Moog, Robert [2019] “Implementation in the Delhi Pollution Case: Lessons for the Future”, in Gerald N. Rosenberg, Sudhir Krishnaswamy, and Shishir Bail (eds), *A Qualified Hope: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change*, Cambridge University Press, pp. 269-292.
- Ramachandran, Raju [2000] “The Supreme Court and the Basic Structure Doctrine”, in B. N. Kirpal, Ashok H. Desai, Gopal Subramaniam, Rajeev Dhavan, and Raju Ramchandran (eds.), *Supreme But Not Infallible: Essays in Honour of the Supreme Court of India*, New Delhi: Oxford University Press.
- Ranjan, Sudhanshu [2012] *Justice, Judocracy and Democracy in India: Boundaries and Breaches*, New Delhi: Routledge.
- Rosenberg, Gerald N., Sudhir Krishnaswamy, and Shishir Bail (eds) [2019], *A Qualified Hope: The Indian Supreme Court and Progressive Social Change*, Cambridge University Press.
- Sathe, S. P. [2002] *Judicial Activism in India: Transgressing Borders and Enforcing Limits* (Second Edition), New Delhi: Oxford University Press.
- Verma, Arvind [2002] “Taking Justice outside the Courts: Judicial Activism in India”, *The Howard Journal of Crime and Justice*, Vol. 40, No. 2, pp. 148-165.
- 〈第 6 章 : 石坂担当〉
- Guha, Ramachandra [2011] “The Indigenous Socialist: Rammanohar Lohia,” in *Makers of Modern India*, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- 〈第 7 章 : 板倉担当〉
- Alam, Aniket. 2004. Quota for Muslims, *Frontline* 21(17): 92-93
- Chandrakanth, W. 2005. A Reservation Row, *Frontline* 22(14): 41-42
- deSouza, Peter Ronald, Hilal Ahmed, and Mohd. Sanjeer Alam. 2019. *Democratic Accommodations: Minorities in Contemporary India*. New Delhi: Bloomsbury.
- Sitapati, Vinay. 2012. Reservations. In *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*, eds. Sujit Choudhry, Madhav Khosla, and Pratap Bhanu Mehta. New York: Oxford University Press.
- Wright, Theodore, P. Jr. 1997. A New Demand for Muslim Reservations in India, *Asian Survey* 37(9): 852-858
- 〈第 8 章 : 山本担当〉
- McConnel, Fiona. 2016. *Rehearsing the State: the Political Practices of the Tibetan Government-in-Exile*. MA: Wiley Blackwell.
- McGranahan, Carole. 2016. Refusal and the Gift of Citizenship. *Cultural Anthropology* 31 (3): 334-341.
- McGranahan, Carole. 2018. Refusal as Political Practice: Citizenship, Sovereignty, and Tibetan Refugee Status. *American Ethnologist*, 45 (3): 367-379.

- Yamamoto Tatsuya. 2019. "Citizenship In-between: A Case Study of Tibetan Refugees in India". *Law and Democracy in Contemporary India: Constitution, Contact Zone, and Performing rights*. Tatsuya Yamamoto and Tomoaki Ueda (eds.), Palgrave Macmillan, pp. 85-112.
- Yeshi Choedon. 2018. "The Unintended Consequence of India's Policy on Citizenship for Tibetan refugees". *Institute for Defense Studies and Analyses*, February 12, 2018.