

第3章

インドにおける環境行政と環境公益訴訟の展開

佐藤 創

はじめに

本章では、インドにおける環境政策の展開とその特徴を整理する。第1節にて、環境にかんする政策と法がどう展開してきたかをまとめ、第2節にて、インドの行政ないし公務員制度を整理して、環境行政の制度的背景を理解する。第3節で、環境行政の展開において重要な役割を果たした公益訴訟についてその特徴の概要を示し、第4節で、環境問題を取り扱った公益訴訟のうち、デリー首都圏(the National Capital Territory of Delhi: デリー-NCT)にかかわるおもな事例を紹介する。最後に、本章の議論をまとめる。

第1節 環境にかんする政策と法の展開

1947年に独立を果たしたインドは、議会民主制と政教分離を基本とする憲法を採択した。初代首相ネルーが政権を担当していた1950年代に確立されたインドの基本的な経済政策は、マハラノビス・モデルと呼ばれる資本財部門へ集中的に投資を誘導する形の輸入代替戦略により、経済成長を図ろうとするものであった。この開発戦略の内容と展開について、いくつか重要な特徴を整理しておこう¹。

第一に、外貨および貯蓄の制約があり、投資を戦略部門に誘導するため、輸入にかんする許可制度に加えて、工業全般において厳格な許可制度が採用された。具体的には、参入や事業拡張などにつき政府の許可が条件とされ、この仕組みを通じて、資本財部門では国有化を含めて公共部門が主導的な役割をはたすこととなり、消費財部門についてはおもに民間企業が担当するという分業体制が形成された。第二に、政治的独立に加えて経済的な独立を目指すという考えに政策が裏打ちされていたために、外資による直接投資には懐疑的な政策が採用された。第三に、ネルー政権は非同盟主義を唱えて東西いずれの軍事同盟に加わることも拒否し、同時に東西両陣営から援助を引き出すことに成功した。

¹ 独立後のインドの開発戦略について、より詳しくは、たとえば絵所(2008)を参照。

こうした開発戦略のもと 1960 年代半ばまでのインド経済は、概して良好なパフォーマンスをみせるなか、産業発展とともに水質問題など次第に環境問題も顕在化した。当時は、環境関係の規制の仕組みとしては、独立前から存在する刑法(The Indian Penal Code)のなかの規定や、地方の政府が独自に制定していた煤煙規制(例えば The Bengal Smoke Nuisance Act, 1905)がある程度であった(野村・遠藤 1991)。ダムや鉱山、製鉄所などにまつわる環境破壊や工業汚染について、州レベルでは煤煙や水質汚染にかんする法律が制定される場所もあったが(たとえば The Orissa River Pollution Prevention Act, 1953)、中央レベルでは、工業関係の環境的観点からの規制は、議論はされたものの 1960 年代には制定には至らなかった(野村・遠藤 1991, 辻田 2005)。

中央政府レベルでのインドにおいて環境政策が本格的に展開しはじめる端緒は、1950 年代以来の工業化政策が明らかに行き詰まった 1970 年代前半にある。1960 年代半ばには、ネルーの死去、二年にわたる大旱魃、印パ戦争によるアメリカとの対立など、政治経済危機にインドは直面し、援助の減少とともに、食糧の緊急輸入などにより工業化の原資が大幅に不足する事態に陥った。1968 年に登場したインディラ・ガンディー政権は、銀行国有化や財閥規制など経済統制の強化と緑の革命推進による農業生産の向上という対応策を採用した。この頃、先進国の間で環境問題が共通の課題として認識されはじめていたが、これに対する当初のインド政府の認識は、「環境問題 vs. 発展への権利」という図式で捉える見方も根強く、環境問題は先進国の贅沢な悩みであり、環境問題への対処を後発国に要請することは後発国の発展を妨げようとする先進国の陰謀であるといった考え方もあった。実際、当時の首相インディラ・ガンディーも 1972 年のストックホルム会議(国連人間環境会議)にて貧困削減なしに環境問題は解決できないといった発言をしていた(Khator 1991, 23)。

それでも、インディラ・ガンディー政権は環境問題を国政の重要事項の一つとして取り上げた。この背景には二つのポイントがある(Khator 1991, Dembowski 2001)。第一はインドの連邦制の問題である。森林、水、土地などの問題は憲法上、州の専属立法権に属しており(憲法 246 条および第七附則)、開発政策を推し進めたい中央政府はこの州の権限に対して影響力を強めるために環境問題を梃子の一つとする措置をとり始める²。第二は、こうした内政上の関係に加えて、外交的な戦略の問題である。インドは、ネルー政権時代には、非同盟主義を唱え、1955 年のバンドン会議や 1961 年の第 1 回非同盟諸国首脳会議で主導的な役割を果たし、第三世界のリーダー国の一つとして評価されていたが、印パ戦争、ネルーの死、印中戦争などで、その求心力を低めていた。そうしたなかで、インディラ・ガンディー政権は、環境問題で再び第三世界のなかでのイニシ

² また、1976 年の第 42 次憲法改正で、環境にかんする規定が盛り込まれるとともに、「森林」は、州の専属管轄から、中央と州の共通管轄事項に移された。

アティブをとろうとする考えを持ったと考えられる。

それゆえ、1970年代半ばは、非常事態が宣言され、インディラ・ガンディー政権による言論弾圧や司法人事への強権的介入など、インドは経済的にのみならず政治的にも困難な時代を経験していたが、環境問題については法や行政の整備が進んだ時代でもあった (Dembowski 2001, 辻田 2005)。具体的には、1972年ストックホルム会議の後、1974年に水質汚濁防止規制法(The Water (Prevention and Control of Pollution) Act)が制定され、水質汚濁についての基準値や罰則が定められ、中央レベルではじめての環境行政機関である水質汚濁規制委員会が設置された。この委員会が現在の中央公害規制委員会の前身である。1976年には、憲法改正により、環境関係の規定が憲法に初めて盛り込まれた(48A条、51A条)。さらに、1977年水質汚濁防止税法(The Water (Prevention and Control of Pollution) Cess Act)の制定により、水の消費量に応じて税金を課す権限を水質汚濁規制委員会に与えられた。1980年に中央政府レベルにてはじめての環境に特化する部署である環境部(Department of Environment)の設置、1981年大気汚染防止規制法(The Air (Prevention and Control of Pollution) Act)の制定と続いた。

1980年代に入ると、インド政府は部分的な経済自由化政策を取り始めた。1979年に生じた第二次石油危機、旱魃、国際収支の悪化、インフレなどの経済危機を脱する必要があったこと、またそのために国際経済機関から融資を受け、その条件として規制緩和を求められたこと、などがその背景にある。緑の革命の成果が現れ、食糧の自給率が向上し農業生産が安定しはじめ、外資規制も若干緩和されて自動車でも鈴木自動車との合弁事業などがはじまった。

この1980年代においては、環境規制とくに工業汚染にかかわる法制度は、さらに整備された(野村・遠藤 1994, 辻田 2005)。よく知られているように、1984年にボパール事故が勃発したことの影響が大きいと思われる。殺虫剤などの農薬を生産するアメリカ系企業インド・ユニオン・カーバイト社の工場から毒ガスが流出し、死者2500人あまりにも上る惨事が起こったのである。この事故後、水質と大気という観点だけでなく有害物質という観点も含めて総合的に環境問題に対処する必要性が議論され、1986年に環境保護法(The Environment (Protection) Act)が制定された。また環境部は1985年に環境省(Ministry of Environment, 後に環境森林省)となった。水質汚濁規制委員会も環境省の傘下となり、1988年に中央公害規制委員会(The Central Pollution Control Board: CPCB)と名称を変えた。なお、各州にも州名を冠した州公害規制委員会が設置された(The State Pollution Control Boards: SPCB)³。こうして中央政府レベルの環境

³ 連邦直轄地については水質汚濁規制防止法と大気汚染防止規正法により CPCBは州公害規制委員会としての権限も持つとされているが、デリーについては、1991年にデリー公害規制委員会(The Delhi Pollution Control Committee: DPCC)が設置され、CPCBはDPCCに州公害規制

行政は環境省のもとに集められ再編された。さらに、1991年には公害賠償責任保険法(The Public Liability Insurance Act)が制定され、公害被災にかんする強制保険制度が導入された。

湾岸危機の勃発とともに1991年に外貨準備危機に陥ったインドは、再び国際経済機関に融資をもとめ、これを契機に、独立以来の開発戦略の大転換を決め、全面的経済自由化を実施した。民間主導の経済発展に舵を切ったのである。環境分野においては、さらに重要な法令や政策の策定が続いた(野村・遠藤1994、辻田2005)。1992年には、リオ会議(環境と開発に関する国際連合会議)を受ける形で、「汚染防止のための政策声明」、「国家環境保全戦略および環境と開発にかんする政策」が発表され、1993年には「環境行動計画」も策定された。さらに1995年国家環境審判所法(The National Environment Tribunal Act)、1997年国家環境上告機関法(The National Environment Appellate Authority Act)、2010年国家グリーン審判所法(the National Green Tribunal Act)が制定されている。なお、1998年に中央政府は、環境保護法に基づいて、デリーNCT環境汚染防止規制機関(Environment Pollution (Prevention and Control) Authority for National Capital Region: EPCA)を設置している⁴。また、環境アセスメント、廃棄物規制、企業による環境監査報告の義務化、一定のプロジェクトにかんする環境クリアランス取得の義務付け、環境アセスメントの一環としての公聴会実施などが、環境保護法の規定に基づいて導入されている。

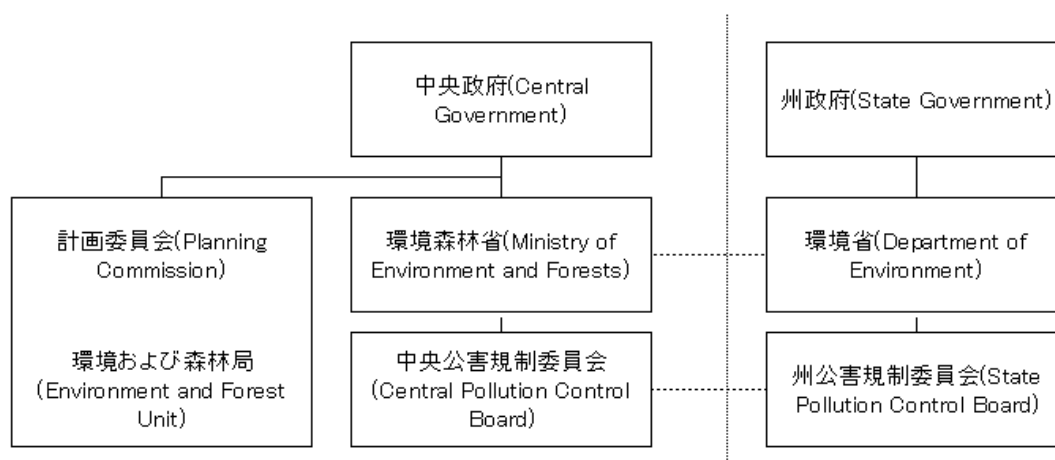
以上、インドにおいて環境にかんする政策と法体系は、中央政府レベルでは1970年代に入って形成され始めて、憲法に環境にかんする規定が挿入され、1980年代に、環境保護にかんする基本法である環境保護法が制定され、1990年代以降は、環境問題に特化したフォーラムを設置するなど、段階的に整備されてきている。

環境政策は、五カ年計画を策定する計画委員会(Planning Commission)において、全体の予算や政策のなかに位置づけられて、環境森林省が環境にかんする重要法令を管轄して、具体的な環境政策を策定する。環境行政のうち公害規制については、公害規制委員会が重要な役割を果たす。図1に環境行政にかかわるおもな政府組織を示す。

委員会としての権限を移管している。

⁴ EPCAは、後述する1985年に提起された公益訴訟が係属して、最高裁がさまざまな宣誓供述書の提出を中央および州政府にもとめ、さらに最高裁のさまざまな中間命令の遵守を求めるといふプロセスのなかで、中央政府により設置された。CPCBの委員長を幹事として、中央政府の大臣、デリー首都圏政府の運輸大臣、自動車製造社協会の代表、医療関係者など5~7名ほどで構成されている。環境森林省が1997年に策定したデリーの公害にかんする報告書(White Paper on Pollution in Delhi with Action Plan)や最高裁が1998年にデリーの下水汚染にかんして設置したP.K.Kaul委員会が提出した勧告の実施を監視し、これまでおもに自動車排気ガスの分野にて重要な役割を果たしている。そのさまざまな報告書はCPCBのウェブサイトのなかにおかれている。http://cpcb.nic.in/technical_reportpci3.php (2013年2月22日最終アクセス)

図 1 環境行政にかかわるおもな政府組織



出所：各種資料より作成

第 2 節 環境行政の制度的背景

上述したように、インドは公共部門主導の経済運営を 1950 年代に採用し、また独立以前からのインド文官職(Indian Civil Service)を引き継いだこともあり、膨大かつ強力な官僚機構が発展した。環境行政はこうした公務員機構のなかで担われており、その行政制度においてどのような特徴や問題があるかを整理する。

インドの公務員制度は、全インド公務職 (All India Services: AIS)、中央公務職 (Central Civil Service)、州公務職(State Civil Service)を中心に構成され、中央、州、公社などの準政府機関および地方団体を合計すると、その雇用数は 2008 年には 1767 万人である (表 1)。1981 年に 1548 万人、1991 年には 1906 万人、1995 年に 1948 万人と経済自由化後も増加していたが、2000 年代に入り準政府機関を中心に減少に転じている。

表 1 公的部門の雇用数 (万人)

	1981	1991	1995	2000	2005	2008
連邦	319.5	341.1	339.5	327.3	293.8	273.9
州政府	567.6	711.2	735.5	746.0	720.2	717.1
準政府機関	457.6	622.2	652.0	632.6	574.8	579.6
地方団体	203.7	231.3	219.7	225.5	211.8	196.8
合計	1548.4	1905.8	1946.7	1931.4	1800.6	1767.4

出所：Govt. of India, *Economic Survey*, various issues.

AIS にはインド行政職(Indian Administrative Service: IAS)、インド警察職(Indian

Police Service: IPS)、インド森林職(Indian Forest Service: IFS)があり、IAS がインドの官僚組織における中核である(佐藤・近藤 1986)。IAS はおよそ 5000 名しかおらず、中央および州政府の要職を独占している。IAS の原籍ははじめに配属された州とされ、中央政府へ異動する場合には出向という形をとる。州の幹部ポストは IAS に制度的に割り当てられており、中央省庁についても、次官職(Secretary)の約 70%、局長職(Joint-Secretary)の約 80%を IAS が占める。採用については、AIS は毎年 30 万人が受験、合格は 7000 人ほどであり、IAS は 10 万人受験で 100 人程度合格である(GOI 2012b)。

こうした公務員制度のなかで、環境森林省や中央および州の公害規制委員会、さらに審判所関係などの機関の持つ権限、予算、人員などの位置づけについて、どう把握できるかは、詳細な検討を待たねばならないが⁵、一般には、こうした官僚制度全体のなかで、環境にかかわる機関、とくに末端行政機関の執行能力は、概して高くないと考えられてきた。具体的には、1980 年代半ばまでに整った環境行政の問題点として、以下の三点が指摘されてきた(Dembowski 2001, 辻田 2005)、第一に、環境規制に否定的な地元の有産業のロビイングなど地方レベルの政治経済的な関係ゆえに、さまざまな環境規制の執行は困難を伴ってきた。第二に、人員の問題がある。人員不足のほかに、たとえば、中央政府レベルの定められた規制や基準を州や地方レベルの自治体を実施するケースがほとんどを占めるが、その意図が徹底せず、あるいは、省庁間の利害対立などにより、執行が曖昧になってしまうなどの問題があった。第三に、インドにおいてとくに重要な問題として、小規模企業保護政策の問題がある。公共部門主導の工業化の一翼として、雇用確保の観点から小規模企業の保護制度が展開していたが、小規模企業については、一定の業種を除いて、環境規制が除外ないし緩和されてきた。また現実問題として、小規模企業の規制は困難であった。これらの問題ゆえに、規制に従うコストのほうに従わないコストより高いという状況がなかなか改善されなかった。

環境規制執行上のこうした諸問題について、今でも困難な状況が存在するように観察される。たとえば、2012 年にも、環境クリアランスをとっていないのではないかと疑われる鉱山・発電所・製鉄所建設プロジェクトで情報公開を求めている活動家が狙撃されるなどの事件も起きている(The Hindu 2012/July/7th)。実際、こうした執行レベルでのフリクシヨンの問題は枚挙に暇がない。ただし、近年では、有力な政治家が環境森林省の大臣となり、あるいは大規模な工業プロジェクトについて環境クリアランスが容易

⁵ 環境森林省については以下のとおりである(GOI 2012a)。2011 年において、環境森林省の定員は 860 名、実員は 680 名である。また、第 11 次五ヵ年計画(2007-12)では、環境森林省は、1000 億ルピーを割り当てられ、2011 年度はおよそ 230 億ルピーである。その内訳は、環境に約 59 億ルピー、国家河川保護計画に約 76 億ルピー、森林および自然に約 61 億ルピー、国家造林環境開発委員会に 45 億ルピー、野生動物保護に約 3 億ルピーとなっている。なお 2011 年度の中央政府の予算はおよそ 5.6 兆ルピーである。

に発給されない例が散見されるようになるなど、変化もあるように観察される（佐藤 2012）。

第3節 公益訴訟と環境問題

前節でみたように、中央政府、州政府の環境問題にかんする執行能力の不足の問題、小規模企業の規制が困難であるという問題があり、政策や法制度が相当程度整備されたにもかかわらず、産業汚染にかんする環境行政の現実の執行状況は十分とは言い難かったと考えられる。そして、こうした状況のなか、環境規制の実効性を高めることにおいて重要な役割を果たしてきたのが、インドにおいては、最高裁判所（最高裁）と一部の高等裁判所（高裁）であった。ただし、環境規制において司法部の重要な判断が示されてきた訴訟は、民事刑事の一般の訴訟ではなく、公益訴訟(Public Interest Litigation: PIL)と呼ばれる訴訟形態による環境訴訟であった。そこで公益訴訟について整理したい（佐藤 2001）。

公益訴訟は非常事態終了後（1970年代後半）に出現した。インドでは、1970年代前半に、政権与党が社会経済改革を推進するために導入した法令を、司法部がおもに財産権に対する侵害を根拠に違憲とする判決を少なからず下し、これらの違憲判決を無効とするために政権側が憲法改正を実施すると、さらに、司法部は憲法の基本構造を破壊することは立法部の持つ憲法改正権に含まれないとして、憲法改正を無効とする判決を下す、という対立が高じ、当時の首相インディラ・ガンディーが最高裁の人事に介入するなどの事態にまで至った。さらに非常事態宣言下の1976年に司法部の司法審査権限を縮小することをその重要な内容とする第42次憲法改正が断行された。

1977年に非常事態が解除されるとほどなく、それ以前とは明らかに異なる方向性を最高裁は採用する。つまり、政府の社会経済改革を否定するのではなく、逆に、弱者救済や貧困削減など、行政による社会経済政策の適切な実施を後押しし、促す方向での司法積極主義を示しだし、これが公益訴訟と呼ばれるようになる。たとえば、監獄における囚人の取り扱いや債務労働の解放などについて、改善を求める判決や命令が公益訴訟の初期のおもな例である。

公益訴訟の手続面での特徴は、それらがおもに憲法に規定された最高裁と高裁が持つ令状管轄権において争われたことである。その重要な特徴は、第一に、公益にかかわる重大な問題であると考えられる場合には、地方の裁判所を経由することなく、直接に最高裁ないし高裁に訴えることができ、どちらに訴えてもよい。ただし、最高裁に訴える場合には、さらに憲法に規定された基本権の侵害があると思量されることが必要である。第二に、原告側は文字も読めないような弱者であったりしたため、訴状によらなくても手

紙でも公益訴訟は開始されるとされ、また、裁判官側が報道などにもとづき職権にて自発的に訴訟を開始することまで認められた。第三に、原告は現実に被害をうけているものである必要はなく、公益のために活動する市民であればよい。第四に、裁判手続は当事者主義を基本とする対審型手続が大きく変更され、職権主義的な特徴を帯びた。たとえば、弱者層・貧困層の救済や社会的公正を目指す訴訟であるため、裁判所側が調査委員会を設置して、その報告書を証拠として採用するなど、柔軟な手続がとられる。第五に、判決は中間決定を次々に出して、状況の改善をはかる方法が多用され、また、第六に、その内容は訴訟関係者のみならず、第三者にも影響する立法的な特徴を持つケースが多い。たとえば、1979年のデリー中央監獄事件(Rakesh Kaushik v. B. L. Vig., Superintendence, Central Jail New Delhi)⁶では、拷問を繰り返し受けていた終身刑の囚人が最高裁判事へ手紙を出したことにより、この手紙を訴状として認め公益訴訟が開始され、裁判所が「裁判所の友(amicus curiae)」として任命した弁護士に調査を依頼して報告書を提出させ、この報告書を証拠として採用し、下位裁判所の判事たちに管轄内の監獄を訪問するように命令し、さらに改善提案を監獄に行うように命じた。

公益訴訟の内容を観察すると、1980年代半ばから環境問題が主流になっている。最高裁の年報をみると、過去20年間、毎年平均して2万件あまりの公益訴訟を求める手紙が寄せられているが、関係行政機関や下位裁判所に処理をまわすなどして、最高裁が実際に取り上げるのは年間10件程度である(The Supreme Court of India, 2009)。

公益訴訟は社会的にも注目度が高く、現在でもなんらかの公益訴訟が毎日のように報道されており、実際 PIL の文字は有力紙の紙面で頻繁に目にする。環境問題において公益訴訟が果たした重要な役割はおそらく三点に予約できる。第一に、環境汚染者側に厳しい判断を下した判決は、環境規制に従うコストと従わないコストの相対的な関係を変化させた。つまり、規制に従わない場合に高いリスクがあることを広く知らしめる役割を果たした。第二に、公益訴訟で環境問題が取り上げられるたびに、当該問題を担当する関係行政機関の参加が広く求められており、それらがどのような責任を負っているかを明確にしつつ、積極的に問題に取り組む契機を与え、環境行政におけるいわゆるアカウンタビリティを高めることに貢献した。第三に、公益訴訟の注目度が社会のなかで高いために、公益訴訟として環境問題を取り上げること自体を通じて、国民の環境意識を高めることに貢献してきたと考えられる。

第4節 環境関連の公益訴訟：具体例の展開

⁶ AIR(All India Reporter) 1981 SC(Supreme Court) 1767(1981年版、最高裁判所のケース集、1767頁という意味である。以下同じ)。

次に、デリーNCT にかかわるおもな環境関連の公益訴訟を紹介する。最高裁で争われたケース三件、デリー高裁で争われたケースを二件である。

1. 市街地で操業する工場から有害ガスが漏れたケース

シュリラム・ガス漏れ事件訴訟(M.C. Mehta vs. Union of India and others, Writ Petition (Civil) No.12739/1985)は、環境弁護士として知られるメータが原告として1985年に最高裁にて提起した公益訴訟である⁷。デリー市街の住居が密集している地域で操業している Shriram Food and Fertiliser 社の工場が有害物を扱うために閉鎖するよう求める訴えであった。この訴訟が係属中に、実際に、発煙性硝酸(oleum)ガスが漏れ死傷者がでる騒ぎとなり、デリー法律扶助および助言委員会(Delhi Legal Aid and Advice Board)などが被害者への損害賠償訴訟も提起した。

この訴訟で争われた重要な論点はいくつかあったが、第一は、公益訴訟にて損害賠償を争うのか、またその場合の責任はどのような基準かという問題である。損害賠償については憲法 21 条の生存権の実現のため公益訴訟においても争うるとし、生存権に潜在的な脅威をもたらすような生産活動に従事している主体が事故を起こした場合の責任は、厳格責任原則(イギリス不法行為法)ではなく、さらに厳しい絶対責任原則が適用されると判示した。また、第二の重要な論点は、工場の操業再開を許すかどうかの問題であった。最高裁は、専門家による委員会を設置して調査し、工場を閉鎖する場合に、4000 人余りの雇用をどうするか、水道局への塩素供給不足の問題が生じないかなどを審理し、条件付きで再開を認めた。

2. 自動車の排気ガスによる大気汚染にかんするケース

メータが 1985 年に最高裁に提起した重要な事件がさらにいくつかある。一つは、デリーNCT の大気汚染にかんして、ここに居住する人々の憲法上の権利である生存権が危険にさらされていると、デリーNCT の関連当局の不作为を訴えたケースである(M.C. Mehta vs. Union of India and Others, Write Petition (Civil) No.13029/1985) ⁸。この訴訟では各種自動車による排気ガスが問題となり、その後 10 年以上にわたり訴訟は継続し、最高裁は様々な中間命令をだしたが、1998 年 7 月 28 日の命令がとくに重要である。本件では、最高裁は、CPCB や DPCC, EPCA などに報告書を提出させ、この中間命令もおもにそれらの報告書に基づいている。命令の内容は多岐にわたるが、1998 年 9 月 1 日までにデリーNCT 内での有鉛ガソリンの廃止、2000 年 3 月 31 日までに 1990

⁷ AIR 1987 SC 965、AIR 1987 SC 1086。

⁸ AIR 2001 SC 1948、AIR 2002 SC 1696。

年以前に生産されたすべてのオートリクシャーとタクシーをクリーン燃料の新車に変えること、市内を走るすべてのバスを 2001 年 3 月 31 日までに CNG（圧縮天然ガス）使用に転換すること、2000 年 3 月 31 日までにインドガス公社（GAIL）は CNG スタンドを 80 か所にまで増やすこと、などを最高裁は命じた⁹。

また、最高裁はオートリクシャーとタクシーの所有者がこの命令に従うような経済的インセンティブを設けるよう命じ、デリーNCT の関連当局は利率 4%を補助するローンパッケージを設けたが、オートリクシャーの所有者がローンの貸出基準を満たせることは少なく、この間、オートリクシャーの所有者の業界団体や運転手組合などはこぞって CNG 化に反対してストライキなどの混乱もあった。そこで、民間業者の困難を考慮して、日時の期限は、後の命令で、まず 2001 年 5 月 31 日、次に 2002 年 4 月 5 日へと延長された。結局のところ、当時はガソリンに比べて CNG の価格が相当に低くかったこともあり、CNG 車両への転換は成功し、現在は CNG のオートリクシャーしかデリーNCT では走っていない。

3. 有害物を扱う工場の閉鎖および移転にかかわるケース。

1985 年に同じくメータによって最高裁に提起されたデリーNCT 内で操業する工場による公害にかんするケースも重要な命令に結び付いた（M.C. Mehta vs. Union of India & Others, Write Petition (Civil) No.4677/1985）¹⁰。本件でも、最高裁は中央公害規制委員会およびデリー公害規制委員会に報告書を提出させ、これをもとにさまざまな命令がだしている。とくに 1996 年に多くの中間命令が出されており、その内容を整理すると、デリーマスタープラン 2001(the Master Plan of Delhi 2001)という都市開発計画によるゾーニングと工場の区分けに基づき、大規模で危険な工場に該当すると考えられる 168 の工場については 1996 年 11 月 30 日までに、別のカテゴリーに該当する 513 の工場について 1997 年 1 月 31 日までに操業停止し、NCT 内の工業団地あるいは NCT 外へと移転するよう命じた。さらに、43 あるアスファルトなどのホットミックス (hot mix)工場については 1997 年 2 月 28 日までに、246 のレンガ工場については 1997 年 6 月 30 日までに、21 の電気誘導炉製鉄所についても 1997 年 3 月 31 日までに、それぞれ操業を停止し、移転するよう命じた。2000 年には、住宅地域とされるゾーンにある、すべての危険物を扱う事業体の操業を 4 週間以内に停止させ、移転させるよう、デリーNCT の関係当局に命じている。

⁹ さらに同じ訴訟のなかでの後の命令で、デリーNCT にある 800 台のディーゼルバスの 2002 年 5 月 1 日までのフェーズアウト、さらに 2002 年 1 月 31 日以降にディーゼルバスを運行した所有者にはバス一台一日あたり 500 ルピーのコストを徴収するよう、デリーNCT の関連当局に命じている。

¹⁰ AIR 1996 SC 2231, AIR 2006 SC 1325。

4. ビニール袋の禁止にかかわるケース

以上は最高裁で争われた事件である。公益訴訟は、最高裁に直接持ち込む場合には憲法上の基本権の侵害があると思量されることが条件となるが、高裁に持ち込む場合には、必ずしも基本権の侵害がなくても、公益の問題があると認められればよい。

固形ごみの処理および管理について、デリーNCT の関連当局がしかるべく対処をしていないとの訴えが、公益訴訟として 2004 年に提起された (Vinod Kumar Jain v. Union of India and another, Writ Petition (Civil) No.6456/2004)。本件のなかで、とくに争点となったのが、ビニール袋(plastic bags)の使用により環境上の問題が生じているかという点であり、本件でも高裁は、退職判事や公害規制委員会の委員長などからなる委員会を設けて、報告書を提出させた。この報告書に基づき、2008 年 8 月 7 日にデリー高裁は判決を下し、デリーNCT の関連当局に対して、すでにビニール袋の使用が禁止されているホテルや病院、モールに加えて、市中のマーケットやショッピングセンターでのビニール袋の使用を禁じる告示を出すこと、無許可のビニール袋リサイクル事業につきすぐに停止させること、などを命じた。この判決に基づきデリーNCT の関連当局は、2009 年 1 月 7 日に、市内の一定地域について、ビニール袋の使用、販売、保持を禁じる告示を出した。ただし、ビニール袋のうち 40 マイクロンの厚さ以下のもののみが対象とされ、種類の理解の混乱や執行が十分でなかったことから、2012 年 11 月 22 日から、例外なくすべてのビニール袋の使用、販売、保持を禁止する告示が出されている (Time of India, 23/Nov/2012)。

2009 年 1 月の告示に対しては、プラスチックの生産にかかわる企業団体や企業が、事業に甚大な悪影響をこうむり死活問題となっていると、ビニール袋の全面的禁止ともいえる措置は、憲法に基づく、職業の自由に対する合理的な制限の範囲を超えているなどの理由をあげて、当該告示の無効を求める訴えをおこして (All India Plastic Industries Association and others v. Government of NCT of Delhi, Writ Petition (Civil) No.883/2009))。デリー高裁は、2009 年 7 月 14 日の判決で、この訴えを棄却している。さらに、2012 年 11 月の禁止措置についても企業や業界団体は、訴訟をすでに提起しており、同時に訴訟係属中の同措置の執行停止を求めたが、デリー高裁はこれを認めなかった (The Hindu, 24/Nov/2012)。

なお、デリーNCT は、バギダリ (Bhagidari) と呼ばれる市政への住民参加のシステムを 2003 年から導入しており、この対象としてまずごみの問題からはじめている。

5. 下水の水質管理にかんするケース

2012 年に、デリーNCT の環境省とデリー上下水委員会 (Delhi Jal Board)、中央公害規制委員会、デリー公害規制委員会などを被告として、下水の処理が中央公害規制委員

会の定めたガイドラインどおりに行われるよう適切にモニターすることを求める訴えが、公益訴訟としてデリー高裁に提起された(Vinod Kumar Jain vs. Secretary, Ministry of Environment and others, Writ Petition (Civil) No.1762/2012)。被告側は、宣誓供述書(affidavits)を提出し、規制の内容や基準の詳細、責任関係を説明し、下水処理プラント(Sewerage Treatment Plants)のモニターは適切におこなわれており、また処理後の水質も基準を充たしており問題ないとの認識を示した。高裁は、2012年9月26日に判決を下し、デリー公害規制委員会に、すべての下水処理プラントを定期的に検査し、基準をみたさないものを発見した場合には、すぐにデリー上下水委員会に報告すること、などを命じている。

おわりに

以上、インドにおける環境問題の展開を検討した。公益訴訟には、大きく分けて二種類あり、既存の規制がよりよく執行されるよう促すものと、新たな規制スキームをもたらす契機となるものがあることがわかる。ただし、公益訴訟にはもちろん限界や問題もある。第一に、経済発展と環境問題をどう考えるかを検討するフォーラムとしては、本来原告と被告の利害を争う場である司法の場であるよりも、立法ないし行政の場であろう。つまり、判決が立法的な内容となったとしても、それは対症療法であると把握したほうがよいだろう。第二に、立法的な判決を出しても、それを執行するのが行政であり、重要なのは、行政の執行能力であることに変わりはない。第三に、どのような汚染が問題なのか、どう対処できるのか、という技術論が十分には展開されないケースも散見される。

それでも、当面の間、インドの環境問題あるいは環境行政の展開について、公益訴訟にも目を配ることは不可欠であろう。過去30年あまりにわたる環境公益訴訟の展開という歴史ゆえに、そしてまたインドの公務員制度特有の問題ゆえに、行政自体が司法部のイニシアティブを待って動き出すようなパターンが観察されるからである。

参考文献

<日本語文献>

絵所秀紀[2008]『離陸したインド経済：開発の軌跡と展望』ミネルヴァ書房。
佐藤創[2001]「現代型訴訟」としてのインド公益訴訟(1)(2)『アジア経済』42(6), 42(7)。
——[2012]「インドにおける経済発展と土地収用：「開発と土地」問題の再検討に向けて」『アジア経済』53(4)。

佐藤宏・近藤則夫[1986]『インド・マレーシアの社会変動と国家官僚制』アジア経済研究所。

辻田祐子[2005]「インドにおける工業汚染対策の展開と課題：司法積極主義に関する一考察」『アジアにおける環境政策と社会変動：産業化・民主化・グローバル化』アジア経済研究所。

野村好弘・遠藤貴子[1994]「インドの環境法と行政制度」野村好弘・作本直行編『発展途上国の環境法：東南アジア・南アジア』アジア経済研究所

<英語文献>

Dembowski, H. [2001] *Taking the State to Court: Public Interest Litigation and the Public Sphere in Metropolitan India*, New Delhi: Oxford University Press.

GOI(Govt. of India) [2012a] *Ministry of Environment and Forests Annual Report 2011-2012*, New Delhi: Govt. of India.

---[2012b] *Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions Annual Report 2011-2012*, New Delhi: Govt. of India.

Khator, R. [1991] *Environment, Politics and Development in India*, Lanham, MD: University Press of America, Inc..

Razzaque, J. [2004] *Public Interest Environmental Litigation in India, Pakistan and Bangladesh*, Hague: Kluwer Law International.

The Supreme Court of India [2009] *Annual Report 2008-2009*, New Delhi: The Supreme Court of India.