

第 3 章

インド憲法改正およびその関連法令とこれに関わ る最高裁判例

－ 第 93 次改正を例に －

浅野宜之

－ 要約 －

インド憲法について検討するにあたり、その手がかりとなるのが憲法改正である。そして、過去 94 回にもおよぶ憲法改正について検討する中で、インド憲法に関して重要な論点である「憲法の基本構造」の問題に当たる。この「憲法の基本構造」は、たとえ議会であっても改正のなしえない部分ということで、憲法改正のみならず、インドの統治機構あるいはインド司法について考察する際にも、重要な論点となるものである。

本稿では、インド憲法とその改正について考えるにあたり、2005 年になされた憲法第 93 次改正を取り上げ、憲法改正法とこれに対応して制定された法令、なかでも 2006 年連邦教育機関(入学における留保)法を検討の対象とし、憲法改正に関していかなる議論がなされ、これに対応していかなる立法がなされたのかを概観した。そして、これらの立法に対して批判的な立場から提起さ

れた訴訟について検討し、その中でいかなる論点が提示されているのか、概観する。論点毎に今後精査は必要であるが、そうした検討を通じて、インド司法のあり方や憲法の全体像の把握につながるものとする。

キーワード：インド憲法、憲法改正、高等教育、留保、令状訴訟

はじめに

第 1 節 インド憲法における改正

1. インド憲法改正の現状
2. インド憲法改正の手続きと基本構造

第 2 節 憲法第 93 次改正とこれにかかわる法整備

1. 憲法第 93 次改正と 2006 年留保法の背景
2. 憲法第 93 次改正
3. 2006 年留保法

第 3 節 Thakur ケース

1. Thakur ケースの概要と論点
2. 論点についての考察

まとめ

[参考文献]

はじめに

インド憲法は、その 1950 年の制定以来、94 回もの改正が行われてきている。インド憲法の特徴の一つとして、その柔軟性を挙げる意見も見られるが、これは憲法改正の頻度を念頭に述べられたものであるといえよう。いわばインド憲法の特徴の一つである憲法改正であるが、実際にその改正の内容はいかなるものであったのか、また、近年の憲法改正の流れにおける特徴は何なのか、あるいは、裁判所はこれらの改正に関連して何らかの姿勢を見せているのか、という点については、歴史的背景や政治的状況なども関係して複雑な様相を呈しているが、同時に興味深いテーマでもあることから、今後検討を加えたいと考える。

まず、インド憲法に関連して重要な論点である「基本構造(Basic Structures)」について、判例における議論を検討し、その内容の変化と差異を探る。つづいて、近年の憲法改正の特徴について、その内容を概観する。最後に、最高裁判所の判例をもとに、司法が憲法改正とこれにともない制定された法律に対して、いかなる判断を下してきたのかを検討する。憲法改正にかかわる判例として、本稿において特に取り上げるのが、教育にかかわるものである。これは、インド憲法の特徴である「マイノリティ」の取扱いの問題、「留保」の問題などが関わっているものだからであり、現在のインド憲法の状況を知るに相当であると考えられるためである。

第 1 節 インド憲法における改正

1. インド憲法改正の現状

インド憲法についてその特徴を語るときに、ひんぱんに取り上げられるのが改正の多さである。しかし、一般的にイメージされる憲法改正、とくに日

本国憲法の改正とともにイメージされる大規模な改正ではなく、インド憲法の改正の大部分は、憲法の一部(場合によっては一カ条)のみを改正するものである。その実情については、表1の通りである。この表については、それぞれの憲法改正法においてとくに中心的に取り上げられた事項について分類したものである。

インド憲法が頻繁に改正される理由として、連邦制でありながら州の行政の詳細な点までも憲法で規定しているがゆえに、州行政の変更についても場合によっては憲法改正によって対応せざるを得ないということが挙げられる。表を見る限りでは、確かにそうした改正もあるが、これまでの憲法改正はさまざまな事項にかかわっており、前述のような、特定の州の行政にかかわる憲法改正は確かに数の上で多いとはいえ、それがインドにおける憲法改正の多さの、最大の理由とはいえないと思われる。

なお、下記のうち2000年以降に行われた改正は、

第79次改正(議席留保の延長)(2000.1)

第80次改正(州交付税等に関する規定の改正)(2000.6)

第81次改正(指定カースト・指定部族への留保に関する規定追加)(2000.6)

第82次改正(昇進にかかわる留保)(2000.9)

第83次改正(アルナーチャル・プラデーシュ州における留保規定)(2000.9)

第84次改正(有権者確定にかかわるセンサス実施時期等)(2002.2)

第85次改正(昇進にかかわる文言の修正)(2002.1)

第86次改正(教育を受ける権利等)(2002.12)

第87次改正(時限規定の延長)(2003.6)

第88次改正(サービス税新設)(2004.1)

第89次改正(全国委員会の設置)(2003.9)

第90次改正(アッサム州下院にかんする但書き追加)(2003.9)

第91次改正(大臣数の制限など)(2004.1)

第92次改正(第8附則「言語」にサンターリー追加)(2004.1)

第93次改正(高等教育機関への留保)

第 94 次改正(トライブ担当副大臣を置く州の州名変更)

の 16 回におよぶ。これらの改正を概観するなかで注目すべきなのは、留保規定に関する改正が多くなっていることである(第 79 次、第 81 次、第 82 次、第 83 次、第 85 次及び第 93 次)。

これらの憲法改正に関連して、判例等において重要な論点となっているのが、議会の憲法改正権限に制限があるか否かの問題、すなわち「憲法の基本構造」の問題である。

表 1 改正の対象事項一覧(数字は改正の回数)

| | |
|----------------|--|
| 人権 (とくに財産権) | 1, 4, 16, 17, 24, 25, 29, 34, 47, 50, 66, 75, 76, 78, 86 1, 4, 17, 25, 29, 34, 47, 66, 75, 76 |
| 選挙 | 2, 11, 19, 51, 52, 61, 70 |
| 管轄事項 | 3 |
| 州・領域 | 5, 7, 9, 10, 12, 14, 18, 35, 36, 56 |
| 税 | 6, 46, 60, 80, 88 |
| 時限規定延長 | 8, 23, 45, 48, 62, 79, 84, 87 |
| 特定州の行政 | 13, 22, 27, 32, 37, 49, 53, 55, 57, 69, 72 |
| 司法 | 15, 20, 30, 54 |
| 言語 | 21, 58, 71, 92 |
| 地方分権 | 73, 74, 83 |
| その他/行政 | 26, 28, 31, 33, 65, 91, 94 |
| SC/ST 等留保 | 77, 81, 82, 85, 89, 90, 93 |
| 非常事態/反動 | 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 |
| 特定州の非常事態 | 59, 63, 64, 67, 68 |

(出所) 孝忠・浅野[2006]、Shukla [2004]を元に筆者作成。

2. インド憲法改正の手続きと基本構造

インド憲法第 368 条は憲法改正手続きについて規定している。それは、議会のいずれかの議院における改正法案の提出によって発議されるものとされ、両議院においてその議院の議員総数の過半数であり、かつ出席して投票する議員の 3 分の 2 以上の賛成によって可決されたとき、当該法案は大統領のもとに認証のために送付される。

ここで問題となるのが、憲法改正権限である。第 1 項では、「この憲法の規定にかかわらず、国会は、この条に定められた手続きにしたがい、この憲法の条項を追加、変更または廃止することによってその憲法改正権を行使することができる」と規定しており、また、第 3 項は「第 13 条の規定は、この条の規定に基づいてなされる改正には、適用されない」と定めているほか、第 5 項では「疑義を除去するため、この条の規定に基づいて行われるこの憲法の条項の追加、変更または廃止を行う国会の憲法改正権は、いかなる制限もないことをここに宣言する」としている。

これらの規定のうち、第 1 項および第 3 項については憲法第 24 次改正¹により追加された条文であり、また第 5 項およびこれに先立つ第 4 項は、憲法第 42 次改正により追加された条文である。第 42 次改正は文言の通り、憲法改正に対していかなる裁判所の審査も受けないと言うことを明示したものであった。しかし、この第 4 項および第 5 項については、ミネルバ・ミルズ事件判決において違憲判決が出ている²。

なお、第 24 次改正に関しては、孝忠・浅野[2006]によると、これが行われた背景は、次の通りである。すなわち、「最高裁判所は、当初憲法第 13 条で用いられている「法律」には、憲法改正を含まないと判示していた。しかし、ゴーラク・ナート事件判決³を契機に、最高裁判所の見解が変わってきた」。そこで、このような状況に対して、同改正法案の提案目的・理由は、次のように述べているとして、「最高裁は、周知のゴーラク・ナート事件判決(1967 年)において、基本権に関する第 3 編を含む憲法のすべての箇所の改正権を国会が有することを認めていた以前の判決を覆した。この判決の結果、国会は、

国家政策の指導原則を実現するため、あるいは憲法前文で明示された目的達成のために必要な場合でさえ憲法第3編で保障されたいかなる基本権をも剥奪又は制限する権限を有しないと考えられるにいたった。それゆえ、国会が憲法改正権の範囲内に憲法第3編の規定を含めるように憲法条文の改正ができることを明記することが必要であると考えられる。」「この改正案は、前期目的のために憲法368条を改正し、同条が憲法改正手続きとともに憲法改正(そのもの)についても規定していることを明確にすることを意図している。・・・さらに、この改正草案は、憲法第368条の規定に基づくいかなる憲法改正も憲法第13条には適用されないよう、第13条を改正することを意図している」としていたのである。

こうした経緯をふまえて、現在では、憲法改正を議会が行うとしても、「憲法の基本構造(Basic Structures)」を侵害するような改正を行うことはできないとする意見が重要な位置を占めている。それでは、基本構造とは何か。これについては、過去の判例において変遷がみられる。基本構造という点については、個別のケースにおいて、そして個別の判事の意見において内容が異なるからである。

ケーサヴァナンダ・バーラティ判決は、ケーララ土地改革法の有効性を争う令状訴訟であったが、このなかで原告は、憲法の基本構造となるものを侵害するような憲法改正権限は、議会に付与されていないのではないかとの主張をおこなったものである⁴。判決において、13人の判事は第24次改正を有効とし、これによって改正された第368条にもとづいて、議会は基本権規定も含む憲法の改正を可能とした。

ただし、基本構造の意味するところは判事によって異なっており、下記の表2の通りである。いずれにしても、13人中9人の判事が署名をした「要旨」において、ゴーラク・ナート判決を覆したが、第368条(憲法改正)によって議会は憲法の基本構造を変更することはできないとした。このケーサヴァナンダ・バーラティ判決について、Shukla [2004]は次のように特徴づけている。すなわち、(1)ゴーラク・ナート判決では基本権の改正が可能か否かに焦点が

当たっていたが、ケーサヴァナンダ・バーラティ判決は憲法全体をその対象としている点で違いがある。(2)すべての判事が第 24 次改正は有効とし、第 368 条にもとづく議会の改正権限はすべての条項に及ぶ(第 3 編の基本的権利にも及ぶ)ことから、この意味でゴラク・ナート判決は覆されている。しかし、7 名の判事の意見では、基本権について第 368 条に基づく改正の範囲外に置こうとしている。これが、憲法の基本構造の議論である。(3)すなわち 7 名の判事が、基本構造を侵害するような改正は認められないとしている⁵。

表 2 ケーサヴァナンダ・バーラティ判決における「基本構造」：判事ごとの意見⁶

| Sikri, CJ | Shelat, Glover | Hegde, Mukherjea | Jagmohan Reddy |
|---|--|---|-----------------|
| 憲法の優越 共和的・民主的構造 政教分離 三権分立 連邦制 | 憲法の優越 共和的・民主的構造 政教分離 三権分立 連邦制 福祉国家建設 国家の統合 | 国家主権 民主的政体 国家の統合 個人的自由 福祉国家建設 | 基本構造は前文に記述されている |
| 基本的権利 | 基本的権利 | 基本的権利 | 基本的権利 |

(出所) Shukla [2004]を元に筆者作成。

憲法第 39 次改正とかかわるインディラ・ガンディー対ナライン(Indira Gandhi vs. Raj Narain)判決でも基本構造を改正することは認められないとの判決は支持され、たとえばカンナ(Khanna)判事やマシュー(Mathew)判事は、民主主義は憲法の基本構造であり、選挙争訟における司法審査の除外は、これを侵害するものであると示した⁷。チャーンドラチャド(Chandrachud)判事も

また改正し得ない事項として、民主的・共和的政体、地位と機会の平等、政教分離及び良心と信教の自由、法治主義を挙げ、憲法改正による選挙争訟からの司法審査の除外は、平等権に反するとしている。これらの意見に見られるように、基本構造は憲法改正によっても変更されるべきではないという考えが引き続き存在していたことが分かる。

その後の判決でもこの基本構造にかんする判示は支持されてきている。ただし、その内容についてはまだ統一されたものはないのが実際のところである。また、孝忠 [2006]が示すように、基本構造の存在について継続的にこれを認める意見が出されてきているとしても、この考えに賛意を示した判事の数からみれば決して圧倒的多数を占めるというわけではなく、そういう観点からいえば、絶対的なコンセプトとして存在しているわけではないという見方もある⁸。また、Iyer [2006]に見られるように、「基本構造」という考え方には曖昧な点が見られるとして、その存在を否定するものではないものの、レファレンダムを通して国民の合意が得られるような、憲法改正の手続きを通じてこれを具体化すべきであり、またレファレンダムを通じてでなければ、改正不可能なものとして明確にする必要があるとする意見もある。

これまでの判決で、基本構造としてあげられてきたものには、政教分離、法の支配、基本権と国家政策の指導原則との調和的位置づけ、司法の独立などが挙げられている⁹。また、孝忠 [2005]の紹介するところによれば、基本構造の重要な要素としては、憲法の最高性、連邦制、権力の分立、憲法改正権の限界、裁判所の独立および自由・公正な選挙であるとされている¹⁰。そして孝忠は、こうした憲法の基本構造とは、憲法前文に記された方向性を具体化するものであるとしており、そこから基本構造を導き出すことを指摘している。このように基本構造については、現在でもその存在が認められているものの、その内容については議論的となりつづけているということができよう。

第2節 憲法第93次改正とこれにかかわる法整備

1. 憲法第93次改正と2006年留保法の背景

本稿で主に取り上げる OBC の高等教育機関への入学枠留保にかかわる判例として、Ashoka Kumar Thakur vs. Union of India and Others¹¹がある。これは2006年連邦教育機関(入学における留保)法(以下2006年留保法と略)にもとづく OBC への27パーセントの留保政策を違憲として訴え出たものである。本節では、この判例を概観する前に、焦点となった2006年留保法及びこれが制定される契機となった憲法第93次改正法について、その内容を検討する。

2007年1月9日付の人的資源開発省のプレスリリースにより、2006年留保法の制定趣旨、法律の内容などが発表された。これによると、制定までの経緯が次のように記されている。

まず、1953年に諮問を受けた第一次後進階層委員会により、後進的地位、教育の欠如などの社会的後進性を示す指標が提示され、これは低カーストという要因に帰結するものであるとして、2399のカーストが「その他の後進諸階層(Other Backward Classes; 以下 OBC と略)」とされた。そして、1978年には第二次後進階層委員会の設置がなされ、委員長 B.P.マンダルのもと、検討がなされ報告書が提出された。この報告書によれば、3743のカーストが OBC を構成するとされ、公務における OBC が占める割合は12.5パーセントしかないということが示された上で、27パーセントを OBC に留保すべきとの勧告を提出した。この数値はバラージ判決において示された、留保枠は50パーセントを下回らなければならないという指標に適合させるために生み出されたものであった。

この後、教育機関における留保に関しては重要な判決が出されてきた。それには、たとえば2005年のイナムダール(P.A. Inamdar vs. State of Maharashtra)判決¹²や、2002年に出された T.M.A. Pai Foundation (T.M.A. Pai Foundation vs. State of Karnataka)判決¹³あるいは2003年のイスラームアカデミー(Islamic Academy vs. State of Karnataka)判決¹⁴などの、マイノリティの教育権について

判示した、一連の判例が含まれている。これらの判例は、後述する 2006 年留保法の違憲性を問う訴訟においても参照されているものとなっており、いわゆる広義の「マイノリティ」に対する積極的差別是正措置について考えるに当たって、重要な位置を占めるものとなっている。

イナムダール判決は、国が補助金の交付を受けていない私立の大学¹⁵(専門職大学院を含む)に対して、入学に際しての留保政策を強制することはできないと判示したものである。すなわち、とくにマイノリティにより運営される教育機関については、当該教育機関の自由裁量に任されるべき点が大いとしたうえで、マイノリティによる教育機関か否かを問わず、留保枠についての方針を国が強制することはできないとしている。入学についての自由裁量については、T.M.A. Pai Foundation 判決でも取り上げられている。これは、憲法第 30 条第 1 項に定める「マイノリティによる教育機関の設置及び運営の権利」という文言には、学生の受け入れ、妥当な学費体系の設定、運営母体の構成、スタッフの任命などが含まれると解釈されることから、国は日常的な教育機関の運営、すなわち入学やスタッフの任命などを含む事務については、介入しえないと判示しているものである。

ただし、イナムダール判決においては、政府が一括した形式でメリットベースでの入学方式を確定することについて認めていること等を受けて、州政府が高等教育機関への入学に関して政令を定めているケースが見られる。

マイノリティによる教育機関の保護と同様に、教育機関に関わって重要な論点として提示されてきたのが、その他の高度な教育を施す機関への入学に際しての留保措置、とくに OBC に属する受験生に対する留保措置の問題である¹⁶。

たとえば、法科大学の紹介冊子などを見ても、指定カーストあるいは指定部族に属する学生への優先枠については記載があるが、OBC に対しては留保措置を設けていなかった。そうした状況の中で、OBC に対しても留保措置を設けようという動きが存在していた。これを実際に取り上げ、法制化しようとしたのが、次節に述べる憲法第 93 次改正法であり、これにともなう 2006

年留保法であるということが出来る。そしてそれは、留保枠を国が規定し、これを教育機関に守らせようとする動きに対して裁判所が示した否定的な姿勢に対抗して、政府が自らの政策を合憲的な施策とすることで正当性を得ようとした動きでもあるとみることができよう。

2. 憲法第 93 次改正

2005 年、憲法第 93 次改正法が制定された。この憲法改正によって、国が指定カースト、指定部族およびその他の後進諸階層の生活状況改善 (advancement) のために、民間のものを含む教育機関への入学に関して規定を設けることが可能になった。この憲法改正法によって追加された規定は、憲法第 15 条第 5 項である。追加された規定は次の通りである。

憲法第 15 条第 5 項

本条または第 19 条 1 項 g 号の規定は、国が法律により、いかなる社会的及び教育的に後進的な階層の市民、指定カースト又は指定部族の向上のために、第 30 条 1 項に定めるマイノリティによる教育機関を除き、私立のものを含む、教育機関への入学に関して、これが国からの援助を受けているものであれ、受けていないものであれ、特別な規定を設けることを妨げるものではない。

憲法第 15 条はいわゆる差別禁止規定であり、その第 1 項で宗教、人種、カースト、性別、出生地などにより国は差別してはならないことを定め、第 2 項では上述の条件などに基づいて公共食堂、ホテル、公共の井戸やガートなどへの立ち入りを制限することを禁止している。さらに、第 3 項では本条の規定にかかわらず、国が女性及び児童のための特別規定を設けることを妨げないことを定め、第 4 項では、本条及び第 29 条 2 項の規定にかかわらず、国が指定カーストや指定部族、そして社会的・教育的後進階層のために特別規定を設けることを妨げないことを定めている。なお、第 29 条 2 項とは、いか

なる市民も国が運営し、又は国が補助をしている教育機関への入学を、宗教、人種、カースト、言語にもとづき拒否されないとする規定で、マイノリティの保護を定める規定の一つである。これらの規定に引き続いて、第93次改正において、上述の第5項が追加されたもので、第4項に連なる規定とみることができる。

ちなみに第4項は、ドライラージャン(State of Madras vs. Champakam Dorairajan)ケース¹⁷の判決にもとづいてなされた1951年の憲法第1次改正により追加された規定である。このケースで最高裁は、マドラス州政府の出した、州立医学または工業大学への入学枠を後進階層の子女のために設けた政令が憲法違反であると判示した。本判決に対抗する形で、政府は憲法改正を行い、留保に関わる特別規定を設けることが憲法違反とならないような道筋を開いたのである。

いわば、第93次改正によって追加された第5項は、この第4項をさらに適用範囲をしぼって高等教育機関への入学に限定しているとともに、第4項とは異なって主たる対象としてマイノリティを念頭に置いているのではなく、社会的・教育的後進階層にしているという点に違いが見られるとすることができる。

3. 2006年留保法

前述の第93次憲法改正に対応して、制定されたのが2006年留保法ということになる。この法律の内容は、次の通りである。

第1条(名称)

本法は、2006年連邦教育機関(入学における留保)法と称する。

第2条(定義)

本法において、文脈上異なる内容が要請されない限り、

(a)「学期(academic session)」は、一年間又はその一部の時期において、連邦教育機関が、その教育部又は学部で教育又は指導を行う期間をいう。

- (b) 「年間の認定定員数」は、連邦教育機関の教育部又は学部における教育又は指導のコース若しくはプログラムへの学生の入学に対して、適切な機関により認められた定員数をいう。
- (c) 「適切な機関」は、大学認可委員会、インド弁護士会、インド医学協議会、全インド職業教育協議会又はその他の機関若しくは組織で、連邦法の下、連邦教育機関における高等教育の基準について決定、調整又は維持を実施するものをいう。
- (d) 「連邦教育機関」は、
- (i) 連邦法により又はその下で設立又は法人化された大学
 - (ii) 議会の法律により設置された国家的に重要とされる機関
 - (iii) 1956年大学認可委員会法第3条にもとづき準大学(deemed University)とされた機関で、連邦政府からの補助を得て運営されているもの
 - (iv) 直接又は間接にかかわらず、連邦政府により運営され若しくは連邦政府から補助金を得ていて、第1項若しくは第2項に定める機関に参加しており又は第3項に定める機関を構成する部署であるもの
 - (v) 1860年団体登録法にもとづき連邦政府により設置された教育機関をいう。
- (e) 「学部」は、連邦教育機関の学部をいう。
- (f) 「マイノリティ教育機関」は、憲法第30条第1項にもとづき、マイノリティによって設立及び管理され、議会の制定法若しくは連邦政府により宣言されたもの又は2004年国家マイノリティ教育機関委員会にもとづきマイノリティ教育機関として宣言されたものをいう。
- (g) 「その他の後進諸階層」は、社会的及び教育的に後進な市民の階層又は諸階層で、連邦政府により決定されたもの
- (h) 「指定カースト」は、憲法第341条にもとづいて示された指定カーストをいう。
- (i) 「指定部族」は、憲法第342条にもとづいて示された指定部族をいう。

- (j) 「教育部における教育又は指導」は、学士、修士及び博士の三段階の学位認定につながる教育部での教育又は指導をいう。

第3条(連邦教育機関における留保)

連邦教育機関における入学での留保及びその範囲について、次の通りになさなければならない。

- (i) それぞれの教育部又は学部における年間の認定定員数のうち、15%を指定カーストに留保しなければならない。
- (ii) それぞれの教育部又は学部における年間の認定定員数のうち、7.5%を指定部族に留保しなければならない。
- (iii) それぞれの教育部又は学部における年間の認定定員数のうち、27%をその他の後進諸階層に留保しなければならない。

第4条(適用されない場合)

前条の規定は下記の場合において適用されない。

- (a) 憲法第6附則に定められる部族地域に設立された連邦教育機関
- (b) 本法附則に定める特別組織、研究機関、国家機関及び戦略的重要拠点¹⁸
ただし、連邦政府は、必要を認めた場合、官報における公示を通じて附則の改正を行うことができる。
- (c) 本法に定めるマイノリティ教育機関
- (d) 連邦政府が適切な機関と協議の上特定する、いかなる教育部若しくは学部で実施されるポストドクターレベルを含む高度に特殊なコース又はプログラム

第5条(義務的な定員増)

- (1) 第3項(iii)及び効力を有するその他の法令の定めにかかわらず、すべての連邦教育機関は、適切な機関の事前の承認にもとづき、その教育部若しくは学部の定員について、指定カースト、指定部族及びその他の後進諸階層に属するもののために留保された定員を除いた定員が、本法が効力を有する日の直前の学期における当該定員を下回ることがないように、その年間の認定定員を超えて増員しなければならない。

(2) 連邦教育機関による提示に基づき、連邦政府は適切な機関との協議の上で、財政的、物理的、若しくは学問的制限を理由として又は教育の水準を維持するために、本法の施行直後に当該教育機関の教育部又は学部における年間の認定定員を増員することが不可能であると認められる場合、官報における公示により、本法施行より三年を超えない間に年間の認定定員を増員することを認めることができ、当該学期における第 3 条(iii)号に定めるその他の後進諸階層に対する留保に関しては、各年度における認定定員を増員に比例してこれへの留保枠を限定して設定しなければならない。

第 6 条(2007 年度における入学時の留保)

連邦教育機関は、2007 年より始まる学期において、入学時における留保に関わり本法第 3 条、第 4 条及び第 5 条の規定を有効なものとするために必要なすべての手続きをとらなければならない。

第 7 条(議会への公示の提出)

略

これらの条文を見る限り、もっとも重要な規定が第 3 条であり、これを執行するに当たっての抵抗に際して設けた規定が、第 5 条となる。立法目的である後進諸階層の高等教育を受ける機会の増加とともに、留保の対象とはならない学生の当該措置による影響を極力避けようとしたところがうかがわれる部分になっているからである。

このような立法上の配慮がみられたにもかかわらず、当該憲法改正及びこれにともなう法令の整備に当たっては、さまざまな批判や抗議がなされた。とくに学生や専門職に就業している者からの批判は大きく、これらの動きに対して政府は、「監視委員会(Oversight Committee)」を設置して、法令の運用について検討させた。同委員会は 2006 年 10 月に報告書を提出したが、これによれば 2007 年度からの法令の実施、入学成績の足きり点の設定基準、奨学制度のあり方、留保政策の時限的見直し、高等教育にかかわる財源の問題な

ど、多岐にわたる内容にかんして報告を行った¹⁹。

なお、2006年留保法の対象は連邦教育機関であり、州立の教育機関は対象とはならない。州によっては州政府が政令等を定めて、入学時の留保について明確な基準を設ける動きに立ち至ったところもある。たとえば、オリッサ州では、「2007年オリッサ専門教育機関(入学に関する規制及び学費の決定)令」を2007年3月に定めている。この政令²⁰はそのタイトルが示す通り、留保のみではなく学費の設定など、高等教育機関への入学に関連して総合的に関わりを持つ事項について規定した政令である。この政令の前文にあるように、イナムダール判決をもとに、できるかぎり一括した形式での、能力ベースで透明性の高い入学試験を提供するのであれば、入学について政府が関与することも認められるということ、そして憲法第93次改正がなされたことなどにもとづいて、また入学等の手続きについて早急に方法の決定を行う必要性に迫られていたことを背景に、制定されたものである²¹。

この政令において入学に直接関わる規定(第9条)をみると、専門教育機関における入学に関しては政府の留保政策に沿う形で行われるべきこと、私立の専門教育機関では、定員の15パーセントを共通試験にもとづくリスト上のNRIのために留保されることや同じく15パーセントが全インド工学入学試験あるいは全インド医学入学試験にもとづくリストにもとづいて入学が決定されるべきこと、マイノリティの運営する教育機関の場合は、定員の50パーセントを州内のマイノリティによって占められるべきことなどが定められている。州政府の定める高等教育機関への入学に関する規定は、法文を見る限りにおいては、中央政府の定める政策(すなわちそれを具体化する2006年留保法)との間に違いがみられ、2006年留保法の規定に見られる詳細な留保枠(パーセンテージ)が目立つ。

2006年留保法およびこれの根拠となった憲法第93次改正法については、前述の通り批判が存在した。これが明確な形で提起されたのが、次節で概観するこれらの法令にかかわる訴訟である。次節では、そうした訴訟においていかなる論点が出されているかを検討し、憲法改正及び憲法の基本構造につ

いて考える契機としたい。

第3節 Thakur ケース

1. Thakur ケースの概要と論点

前節で概観した憲法第 93 次改正及び 2006 年留保法について問題点を指摘し、それらの違憲性を問う訴訟が提起された。その一つが Ashoka Kumar Thakur ケース(以下 Thakur ケースと略)である。弁護士である A. K. Thakur は、2006 年留保法の第 6 条にある、留保措置を 2007 年から開始するという規定に対し、差し止めを求める訴訟をも提起しているが、ここでは、憲法改正法あるいは留保法の違憲性について裁判を提起した令状訴訟を取り上げて検討を行う。

Thakur ケースの審理では、被告インド政府を代表して法務総裁が、憲法第 145 条 3 項²²および最高裁判所規則 35 条にもとづき、本件は最低 5 名の裁判官による審理がなされなければならないという意見を提出した。これはつまり、本件では憲法の解釈問題を含むという考えから提起されたものであった(para.1)。これに対し原告側は、憲法第 15 条 5 項の適用範囲と憲法第 93 次改正法の効力とに関連する複雑な問題は含まれていることは認めた上で、社会的・教育的後進階層により良い教育の機会を与えるとしつつ、政治的な理由から、「得票」が(憲法第 93 次改正法の)立法目的になっているのではないかと指摘している。また、この憲法改正によってカースト間の対立が生じる可能性があるとした上で、本当に弱者の社会的エンパワーメントを目指すのであれば、社会的および経済的後進性に焦点をあてなければならないはずであると述べている。さらに、Jagdish Negi ケース判決²³をひき、国は特定の階層を社会的・教育的に後進なものとして固定化することはできないと述べている(para.4)。そして、Sanjeev Coke Manufacturing Co. ケース²⁴を参照しながら、法の解釈を終局的に行うのは裁判所であって、政府の解釈が議会を拘束することはできず、法の効力を判定するに当たっても政府が提出した供述のよ

てのみこれを行うのではなく、これを含むすべての条件を考え合わせながら、議会在何を目的としていたのか検討することになる、と述べている。

結局、焦点の当たっている問題の重要性、これが社会に及ぼす影響、問題の複雑さからみて、より大きな法廷にて審理することが適当であるとされた。同時に、検討されるべき点としては大きく分けて(1)憲法第 93 次改正法(2)アフーマティブ・アクションの一形態としての留保に関する政策(3)「カーストに基づく」アフーマティブ・アクション、または「カーストに基づく」留保(4)憲法改正に基づいて制定された留保法があり、これらの有効性や効力について検討するということになる(para.7)。

判決では続いて、次の審理において検討されるべき問題を数多く列挙している。

- ・ 憲法第 93 次改正法について(a: “a”~“g”は便宜上筆者が追加。以下同じ)
 - (1) 憲法第 93 次改正法および憲法第 15 条 5 項について、「憲法の基本構造(basic structures)」を侵害するがゆえに憲法違反であるとなるのかどうか。
 - (2) 憲法改正が有効だとして、いかにして解釈され、実施されているのか。
 - (3) 憲法第 93 次改正が教育機関への留保を行うために政府に特別規定を設ける権限を与えるというものであるならば、これは憲法の基本構造を侵害することになるのか。
 - (4) 国に、条件や期限を設けることなく特別規定を設ける権限を与える場合は、平等権の侵害ひいては基本構造の侵害になるのか。
 - (5)非マイノリティにも同様の保護を認めたイナムダール判決後であって、非マイノリティの教育機関に対する憲法第 19 条 1 項 g 号への保護を侵害するのであるならば、微妙な均衡を崩すことにならないか。また、セキュラリズムとの牴触も生じえ、ひいては基本構造の侵害にもつながらないか。
- ・ 憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項について(b)

- (1) 憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項の真の目的は何なのか。
- (2) 第 15 条 5 項が効力を有するとするならば、その真の目的は何か。
- (3) 憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項における「特別規定」の意味は何か。これには留保による高等教育機関や専門職教育機関における特別枠を含むのか。これは社会的・教育的後進階層の向上のための措置として認められうるものなのか。
- (4) 上記の問題に対する答えに関連して、第 14 条、第 15 条、第 29 条 2 項における権利と第 15 条 4 項および第 15 条 5 項に盛り込まれる側面との均衡を保つために、アファーマティブ・アクションにとって必要な、求められる利益や科せられる制限などの要素は何なのか。
- (5) アファーマティブ・アクションが社会的・教育的後進階層の利益に資するものであるならば、その措置は違憲で差別的にはならないか。
- (6) 憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項における「社会的・教育的後進階層の向上のため」とは何を指すか。教育上の後進性を計る手段の基準とは何か。
- (7) 社会的・教育的後進階層と社会的・教育的に後進な市民層とを入れ替えることは、憲法の目的に沿うものか。

・司法審査の範囲(c)

- (1) 議会により連邦の教育機関での留保について法令が制定され、憲法第 15 条 5 項の議会による法令制定権限が可能とされた場合、司法審査の権限は制限されうるのか。
- (2) スブラマニアン(Subramanian)判決を参照のうえで、憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項に基づき制定された法令に対する司法審査の基準及び限界はどこにあるのか。

・社会的・教育的後進階層のリスト(d)

- (1) カーストを基礎にして留保を行うことは、認められることなのか。
- (2) 受益者を明らかにする際にカーストを主に用いることは、国家の統一と統合にそぐわないのではないか。

- (3) 上記(1)および(2)の答えに関連して、いかにして、何を基礎に、「特別規定」の受益者を選定することになるのか。
- (4) インド連邦(Union of India)の「特別規定」の受益者選定方法は、カースト及び後進性を永続化させるものか。
- (5) 「カーストに基づく留保」は憲法第 15 条の下でのアファーマティブ・アクションの形式として認められうるものか。もしそうでなければ、何が「階層」を特定する基準として認められうるものなのか。
- (6) 継続的な見直し手続きのない留保政策は、憲法第 14 条、第 15 条、第 21 条及び第 29 条 2 項を侵害するものではないか。
- (7) インドラ・サウニー判決(Indra Sawney vs. Union of India)²⁵の後において、第 16 条 4 項の目的のためにカーストを基礎にして後進階層を分類したが、憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項にも同様に適用されるのか。

・ 27%の留保が正当化されるのか(e)

- (1) (私立を含む)すべての教育機関で、ニーズに関わりなく、時期の制限はなく、電算機上のデータもなくして、27%の留保を行うことは、憲法第 14 条、第 15 条、第 21A 条及び第 29 条 2 項を侵害するものではないか。
- (2) 留保法に基づく 27%の枠は、インドラ・サウニー判決に基づく数値が反映されているもので、これに対し非留保学生の合格者数が減らないよう、総数の拡大が図られているが、こうした規定は違憲か。
- (3) 留保法は、憲法第 14 条、第 15 条 1 項、第 21A 条及び第 29 条 2 項を侵害するものではないか。

・ 社会的・教育的後進階層又は OBC の、富裕層について(f)

- (1) インドラ・サウニー判決において話題となった「富裕層」の概念は、教育に関連する留保に対しても適用可能か。
- (2) 憲法第 14 条及び第 15 条 5 項に関連して、「富裕層」の概念は適用か。
- (3) インドラ・サウニー判決において形成された、一部の社会的に上層部

にあるものを憲法第 16 条 4 項に基づく留保措置から除外するための「富裕層」概念は、憲法第 15 条 4 項および第 15 条 5 項に基づく高等教育機関に関わる留保措置にも適用可能なものか。

(4) 留保対象から「富裕層」を除外しない、又はこれを特定し、受益者から除外する規定を設けることは、憲法第 15 条及び第 29 条 2 項を侵害するものになるか。

・ 2006 年留保法の合憲性・効力について(g)

- (1) 2006 年留保法を正当化するための、中央政府による立法目的やデータは数々の判例(例えば Nagaraj ケース²⁶)において求められてきたアフーマティブ・アクションとしての要件を満たし、本法で実施しようとしている留保措置を行うに際して有効な基礎となっているのか。
- (2) 本法は、世界人権宣言第 26 条(専門教育、高等教育の機会均等)に抵触するものではないか。

なお、論点が列挙される中で複数回にわたり参照されているインドラ・サウニー判決とは、一般にマンダル事件判決と呼ばれているもので、公務における社会的・教育的後進階層に対する留保を拡大する政策の一環として、OBC に定員数の 27 パーセントを留保しようとした覚書について、これが憲法違反ではないかとして提起された訴訟の判決をいう。当該判決の内容については、孝忠(2005)が簡潔なまとめを行っているが、その要点を挙げると、カーストを後進階層指定のための単位と認めたこと、OBC は指定カーストや指定部族に匹敵するものでなければならないとするバラージ判決を覆したこと、富裕層を留保の対象から除外したこと、留保は昇進には認められないとしたこと、留保は全体で 50 パーセントを超えてはならない、といった事項が主要なものといえる。

さて、以上の論点について、さらなる検討を行う必要があるという結論に達したのが本判決の内容である。そこで、今後の新たな判決を検討するに際して注意して見なければならないものを最後に提示して、本稿のまとめとし

たい。

2. 論点についての考察

前述の論点について、いかなる視点からの検討が可能かを考えてみたい。まず、論点(a)(1)にみられる憲法第 93 次改正および第 15 条 5 項が憲法の基本構造という考え方に照らして憲法違反となりうるのかどうか、という点については、同条 4 項との均衡を考え合わせながら検討する必要がある。また、「憲法の基本構造」の意味を確定する必要があるが、これは判決において裁判官の意見の中で見ることができよう。また、論点(a)(2)の憲法改正の解釈及び実施については、これを具体化する法令の一つである 2006 年留保法のあり方と執行内容について検討することが、これにつながるものと考えられる。論点(a)(3)の中でふれられている、「条件や期限」という文言については、SC や ST に対する議席留保に当たって、時限規定を積み重ねてきていることが念頭にあるのではないかと考えられる。

論点(a)(5)はマイノリティの教育権の問題ともかかわり、複雑な論点であるとともに、マイノリティが自らの教育機関を運営する権利と弱者の利益確保(この場合は入学枠の設定)との比較衡量が必要にもなりうる問題であると考えられる。

前述の憲法第 15 条との関係で言えば、論点(b)がこの問題にかかわってくる。ただし、論点(b)(4)は前述の論点(a)(5)とかかわる問題であり、また(b)(5)は論点(a)(3)ともつながるものであるということが出来る。また、同条の文言におけるもっとも大きなポイントである「後進性」のテストについても言及がなされている。これはマンダラ委員会報告書などにおいて示された、社会的・教育的後進性をカーブベースで考慮するのか、あるいは別のテストが存在するのかを改めて検討するものになるといえる。したがって、論点(d)の(1)から(7)すべてで提起されている問題と、重なり合う部分が大いといえることができよう。この問題は、論点(f)で取り上げられている「富裕層」の取扱いとも関係してくるものである。「富裕層」概念の確定とともに、これを高

等教育機関への入学に際して考慮に入れるのか否か、検討されるべき問題として残るからである。

論点(c)において提起されている司法審査の範囲の問題は、いわば「憲法の基本構造」として提出された事項の一つである、「司法の独立」ともかかわるものであるということが出来る。

論点(g)にいうアファーマティブ・アクションの要件のための目的、データについて、Nagaraj 判決²⁷では次のような文言が見られる。すなわち、「もしも留保の範囲が足きり点を上回っていれば、逆差別ということになる」と述べたうえで、「留保はカーストを変容させるために必要なものであって、永続化させるものであってはならない」とし、そして留保(本判決においては憲法第 16 条が争点であった)を行うにあたって国の裁量は、「後進性(backwardness)と参加の不相当さ(inadequacy of representation)との存在が基礎になるべきもので、後進性は客観的要素に基づくものでなければならず、不相当さについては現実的な存在がなければならない」と要件について述べているのである。決して明確な要件が示されているわけではないが、他の論点に示された留保の基準と照らし合わせながら、明らかにする必要があると考えられる。

まとめ

本稿では、インド憲法改正の現状を把握し、またこれに対応する立法とそれに対抗する訴訟の内容を概観することで、インド憲法をめぐる近年の動きについて若干の検討を行った。

憲法の基本構造については、Lakshminath (2002)のように論集が出されているほか、判例でも度々参照されている概念であり、本稿で取り上げた、教育機関での留保の問題など、国論を二分しかねない重要な政治的問題にもかかわりを持ちうる概念であるといえる。そして、本概念に関して重要なことは、司法の独立がその存立を確かなものにするということが挙げられる。

したがって、インド憲法の基本構造について検討し、その歴史的背景について考察することは、インド司法のいまと今後について考えることにも通じるといえよう。

本稿第3節で概観した、Thakur ケースにおいて示された論点を明らかにしていくなかで、今後のインド司法について考えることができると考える。また、それらの論点を検討するに際して、これまでの憲法の基本構造に関する議論を改めて精査し、もってインド憲法について立体的に把握する一助としたいと考える。

— 注 —

¹ 孝忠・浅野 [2006: 33-34].

² (1980) 3 SCC 625.

³ AIR 1967 SC 1643.

⁴ AIR 1973 SC 1461.

⁵ ただし、カンナ判事は、財産権についてはこれを基本構造に含めないという意見を示している。前掲頁参照。

⁶ Shukla [2004: 887-889]にもとづく。

⁷ 憲法第39次改正の主要な点として、憲法に第329A条を新設し、大統領及び副大統領の選挙に関する選挙争訟並びに国会議員としての首相及び議長の選挙に関する争訟が、それぞれ最高裁判所及び選挙審判所の管轄から除外されたということが挙げられる。

⁸ 孝忠 [2006: 195-196].

⁹ Ibid. p. 896.

¹⁰ 孝忠 [2005: 20].

¹¹ WP (civil) 265 of 2006.

¹² AIR 2005 SC 3226.

¹³ AIR 2003 SC 355.

¹⁴ 2003 (6) SCC 697.

¹⁵ undergraduate レベルまではマイノリティの補助金非交付教育機関については、入学方

針について完全な自由裁量でなされるべきである、とさらに判例では付け加えられている。

¹⁶ この問題にかかわっては、Weisskopf [2004]、Ghosh [2006]、Deshpande and Yadav [2006]、Sundaram [2006]、Deshpande [2006]など興味深い論考が多く出されている。

¹⁷ AIR 1951 SC 226.

¹⁸ 附則において指定されている研究機関には、次のものがある。

1. Homi Bhabha National Institute, Mumbai 及びその構成機関(Bhabha Atomic Research Centre, Trombay はじめ 10 機関)
2. Tata Institute of Fundamental Research, Mumbai
3. North-Eastern Indira Gandhi Regional Institute of Health and Medical Science, Shillong
4. National Brain Research Centre, Manesar, Gurgaon
5. Jawaharlal Nehru Centre for Advanced Scientific Research, Bangalore
6. Physical Research Laboratory, Ahmedabad
7. Space Physics Laboratory, Thiruvananthapuram
8. Indian Institute of Remote Sensing, Dehradun

¹⁹ 近藤 [2006: 19-20].

²⁰ 政令という形式をとっているのは、オリッサ州議会閉会期に定められたものだからである。

²¹ Government of Orissa [2007: 1-2].

²² 憲法の解釈を含む法の実体的問題について取り扱う場合は、最低 5 名の裁判官をもって構成する法廷にて審理されることを定めている。

²³ 1997 (7) SCC 203.

²⁴ (1983) 1 SCR 1000.

²⁵ 1992 Supp (3) SCC 217.

²⁶ 2006 (8) SCC 212.

²⁷ WP (Civil) 61 of 2002.

(注) 上記注における AIR, SCC, SCR は判決集の略称である。

AIR 1967 SC 1643 は、All India Reporter の 1967 年版、Supreme Court (最高裁) の判決で 1643 ページ目から開始する判決であることを指す。同様に、2003 (6) SCC 697 は、Supreme Court Cases という判例集の、2003 年版第 6 巻 697 頁から開始する判例であることを示している。SCR もまた、Supreme Court Reports という判例集で、その見方は SCC と同じである。WP は Writ Petition (令状訴訟) の略である。

[参考文献]

日本語文献

- 孝忠延夫 [2005] 『インド憲法とマイノリティ』 法律文化社
----- [2006] 「司法積極主義の生成と展開」 安田信之・孝忠延夫編集代表
『アジア法研究の新たな地平』 成文堂
孝忠延夫・浅野宜之 [2006] 『インドの憲法』 関西大学出版部
近藤則夫 「高等教育機関への留保問題」 『インド季報』 2006 年 7-9 月号
pp.19-20.

外国語文献

- Deshpande, S. [2006] “Exclusive Inequalities” *Economic and Political Weekly*, June 17, pp. 2438-2444.
Deshpande, S. and Yadav Y. [2006] “Redesigning Affirmative Action” *Economic and Political Weekly*, June 17, pp. 2419-2424.
Ghosh, J. [2006] “Case for Caste-based Quotas in Higher Education” *Economic and Political Weekly*, June 17, pp. 2428-2432.
Iyer, Ramaswamy [2006] “Some Constitutional Dilemmas”, *Economic and Political Weekly*, May 27, pp. 2064-2071.
Khosla, M. [2007] “The Ninth Schedule Decision”, *Economic and Political Weekly*, Aug.7, pp. 3203-3204.
Kumar, K. [2003] “Judicial Ambivalence and New Politics of Education”, *Economic and Political Weekly*, Dec.6, pp. 5163-5166.
Lakshminath, A. [2002] *Basic Structure and Constitutional Amendments: Limitations*

and Justiciability, New Delhi, Deep&Deep.

Maheshwara Swamy [2003] *Supreme Court Safeguards to Educational Institutions*,
Hyderabad, Asia Law House.

Minattur, J. (ed.) *Indian Legal System*, New Delhi. The Indian Law Institute.

Seervai, H.M. [1991] *Constitutional Law of India (4th Ed.)*, Bombay, Tripathi.

Shukla, V.N. (Revised by Singh, M.P.) [2004] *Constitution of India*, Lucknow,
Eastern Book Company

Sundaram, K. [2006] “On Backwardness and Fair Access to Higher Education:
Results from NSS 55th Round Surveys, 1999-2000”, *Economic and
Political Weekly*, Dec. 16, pp. 5173-5182.

Weisskopf, T [2004] “Impact of Reservation on Admissions to Higher Education in
India”, *Economic and Political Weekly*, Sept. 25, pp. 4339-4349.

