

研究ノート

## インド地方政府にかかわる留保の合憲性

——クリシュナムルティ判決の概観——

浅野 宜之

### 1. はじめに

インドでは、地方制度について農村と都市部とで分けて規定が設けられている。すなわち、農村部については州の下に県 (District: Zilla などと呼ばれる)、郡または中間レベル (Intermediate: Mandal など州によって呼称が異なる)、そして村 (Village: Gram などと呼ばれる) にパンチャーヤトという組織が置かれるという三層構造を設けている<sup>(1)</sup>。これに対して、都市部では村ではなく、町 (Municipality) や市 (Municipal Corporation) が置かれている。農村部の統治制度については憲法第9編に規定が設けられ、都市部の統治制度については憲法第9A編に規定が設けられている。これらの規定は、1992年に制定され、1993年から施行された憲法第73次および第74次改正によって追加されたものである。なお、連邦制であるインドにおいて、地方制度については州政府がその立法権限を付与されており、各州が憲法の規定をもとに地方制度に関わる立法を行っている。憲法第9編の規定と第9A編の規定では重複しているものも多いが<sup>(2)</sup>、このなかで重要な特徴の一つに、地方議員や首長の留保が挙げられる。

本稿で取り上げる Krishna Murthy and Others vs. Union of India and Another 判決 (以下クリシュナムルティ判決)<sup>(3)</sup>は、この留保に関わる1993年カルナータカパンチャーヤト法 (Karnataka Panchayati Raj Act, 1993: 以下1993年PR法と略) や1976年カルナータカ都市自治体法 (Karnataka Municipal Corporations Act, 1976: 以下1976年MC法と略) などにおける、議員または首長職についての留保規定が憲法に違反しているとして、これらの条項の基礎となっている憲法の規定の合憲性を争って提訴された事件の判決である。本稿では、この判決において提訴者がいかなる理由付けで上記の規定を違憲と主張したのか、また判決においていかにその合憲性を示したのかを明らかにする。これらを検討することで、インドの地方制度において、近年は自明のものとされていた議員等の留保について、考察する機会になると考える。

本稿ではまずインド憲法における留保に関わる規定について、つづいて1993年PR法および1976年MC法における規定を概観する。そのうえで、クリシュナムルティ判決について、原告及び被告の主張に焦点を当てながら検討する。

## 2. 法規定にみる留保

### (1) インド憲法における連邦下院及び州下院議員議席留保

インド憲法第 14 条は法の前の平等を定め、何人に対しても国は法律の前の平等及び平等な保護を保障しなければならないとしているが、同時に第 16 条 4 項では公務に適当に参加していないと認める後進階級公民のために任命又は補職を留保する旨の規定を設けることを妨げないとしている。また、第 15 条 4 項では、国が市民の社会的・教育的後進階級又は指定カースト及び指定部族のために特別規定を設けることを妨げるものではないと規定している。これらに基づき、インド憲法では指定カーストや指定部族<sup>(4)</sup>に対して、議席、高等教育あるいは公務就職における留保を定めている<sup>(5)</sup>。

第 330 条は連邦下院議員の議席に関して、指定カースト及び指定部族に対して議席を留保することを規定している。これは、州又は連邦直轄領に割り当てられる連邦下院の議席数に対し、当該州又は連邦直轄領の指定カーストや指定部族の人口比に応じて議席を留保するというものである。同様の規定は第 332 条にもあり、これは州下院議員の議席について、指定カースト及び指定部族に対して議席を留保するというものである。これらの規定は、歴史的に圧迫された地位におかれてきた指定カースト及び指定部族に対して、補償的差別として憲法制定当初から設けられたものである。なお、上記の留保については憲法施行後 10 年間実施されることが明記されていたが、その後度重なる改正を経て、現在まで実施され続けてきている。

### (2) インド憲法における地方議員等の議席留保

1992 年に連邦議会を通過し、1993 年に施行された憲法第 73 次改正法及び第 74 次改正法によって、州よりも下のレベルにおかれる地方政府の組織や権能について、新たな規定が設けられ、各州はこれに基づいて立法作業を行うことが定められた。

第 73 次改正は、農村部の地方政府制度であるパンチャーヤト (panchayat) についての規定を憲法に設けることを定めたものである。その主要な特徴としては、村民総会の設置、村・中間・県各レベルのパンチャーヤトの設置、議員任期、議員の欠格事由、パンチャーヤトの権限などがあるが、中でも議員議席や議長職などの留保規定は、重要なものとして挙げることができる。これは、都市部の地方政府について定めた第 74 次改正法でも同様で、都市議会の議員議席における留保が定められている。

第 73 次改正法の「法案の目的及び理由」では、次のように述べられている。

「長きにわたりパンチャーヤト組織は存在してきたにもかかわらず、その組織は民衆の組織としての地位と尊敬を得るには至らなかった。それはいくつもの原因が挙げられるが、そのうちには定期的選挙の不実施、議員交代の不実施、指定カースト、指定部族又は女性といった弱者層の不十分な参加、不十分な権限移譲及び財政資源の欠如がある。」

そして、これらの原因に対する対策としてパンチャーヤトに関する規定を憲法に設けることが提案され、その具体的な内容として、

「・・・指定カースト及び指定部族に対する、人口比に応じた各レベルのパンチャーヤト議員及び首長職への留保、女性に対する3分の1を下回らない留保・・・」を挙げている<sup>(6)</sup>。

これに基づいて、憲法第73次改正法では次の規定が設けられた。

第243D条<sup>(7)</sup>

(1) すべてのパンチャーヤトにおいて、

(a) 指定カースト 及び

(b) 指定部族

に議席を留保する。また、当該パンチャーヤト内で直接選挙によって選出される全議席中で留保される議席数は、当該パンチャーヤト地域内での指定カーストの人口又は同地域内の指定部族の人口が当該地域の全人口に占める比率とできるだけ均しくなるように定めるものとする。さらに、その留保議席は、パンチャーヤト内の異なった選挙区へ交代で割り当てるものとする。

(2) (1) 項に基づいて留保する議席の3分の1以上は、指定カーストに属する女性に留保するものとし、指定部族についても同様とする。

(3) すべてのパンチャーヤトで直接選挙によって選ばれる全議席数の3分の1以上（指定カースト及び指定部族に属する女性に留保する議席数も含む）は、女性に留保するものとし、この議席はパンチャーヤト内の異なった選挙区へ交代で割り当てるものとする。

(4) 村レベル又はその他のレベルのパンチャーヤトにおいて、議長職は、州議会が法律により定める方法で、指定カースト、指定部族及び女性に留保される。

ただし、当該州の各規模のパンチャーヤトで指定カースト及び指定部族に留保される議長職の数は、指定カースト又は指定部族がその州の全人口に占める割合とできるだけ均しくなるように定めるものとする。

また、各レベルのパンチャーヤトで、議長職の3分の1以上を女性に留保しなければならない。

さらに、この項で留保する官職の数は、それぞれのレベルで、異なったパンチャーヤトに交代で割り当てられるものとする。

(5) (1) 項及び (2) 項に基づく議席の留保並びに (4) 項に基づく議長職の留保（女性に対する留保を除く）は、第334条で定められた期間の満了によってその効力を失う。

(6) この編の規定は、州議会が後進階級市民のために各レベルのパンチャーヤトでの議席の留保又は議長職の留保についての規定を設けることを妨げるものではない。

これと同様の規定が、第74次改正法で設けられた第243T条でも設けられ、指定カースト、指定部族及び女性に対して議員議席や議長職が留保されている。これらの規定をもとに、各州は

それぞれの地方政府に関する法令を制定することになる。次項で紹介するカルナータカ州の各法令も、憲法の規定に基づいて制定されたものである。

### (3) カルナータカ 1993 年パンチャーヤト法<sup>(8)</sup>

カルナータカ州は 1980 年代以降、パンチャーヤト法制の改革において先進的な動きをみせてきた。本稿で取り上げる 1993 年 PR 法は、前述の通り憲法第 73 次改正に基づいて制定されたものである。1993 年の憲法改正法施行後比較的早く制定された法律で、インド農村開発研究所によるモデルパンチャーヤト法の内容と類似しているところから、インド全土のパンチャーヤト制度からみてもモデル的なものといえる<sup>(9)</sup>。

同法の第 5 条は村パンチャーヤトの構成に関わる規定で、その第 2 項から第 5 項で議員議席の留保について規定している。

#### 第 5 条

(2) 村パンチャーヤトの議席を、州選挙コミッショナーの通常又は特別命令に基づき、副コミッショナーは（以下のものに）留保しなければならない

(a) 指定カースト 及び

(b) 指定部族

村パンチャーヤトの議席数に対して留保される議席数は、パンチャーヤト領域内の人口に対する当該地域内の指定カースト又は指定部族の人口の割合に、できる限り近づけなければならない。

ただし、一つの村パンチャーヤトにおいて少なくともそれぞれ 1 名を指定カースト及び指定部族に対して留保しなければならない。

ただし、留保されることが適当な指定カーストに属するものがない場合、当該議席を指定部族に属するものによって占めることができ、またその逆もできるものとする。

(3) 村パンチャーヤトの全議席数の 3 分の 1 にできる限り近い数の議席を、州選挙コミッショナーの通常又は特別命令に基づき、副コミッショナーは後進階級に対して留保しなければならない。

ただし、本項に基づき留保される議席のうち、80 パーセントは A カテゴリー<sup>(10)</sup>に属するものに、20 パーセントは B カテゴリーに属するものに留保される。

ただし、留保されることが適当な A カテゴリーに属するものがない場合、当該議席を B カテゴリーに属するものによって占めることができ、またその逆もできるものとする。

(4) 村パンチャーヤトの、指定カースト、指定部族及び後進階級に留保されている議席並びに非留保議席のそれぞれのうち 3 分の 1 を下回らない数の議席を、州選挙コミッショナーの通常又は特別命令に基づき副コミッショナーは、女性に留保しなければならない。

ただし、第 2 項、第 3 項及び第 4 項に基づいて留保される議席は、パンチャーヤト領域内の異なる選挙区に交代で割り当てられるものとする。

ただし、本項の規定は、女性又は指定カースト、指定部族若しくは後進階級に属するものが、当該村パンチャーヤトの非留保議席から立候補することを妨げるものではない。

(5) 第2項、第3項及び第4項並びに州選挙コミッショナーの通常又は特別命令に基づき副コミッショナーは、通達により（以下のものを）決定する：

- (a) 村パンチャーヤトの領域を分割した選挙区、
- (b) 各選挙区の範囲
- (c) 指定カースト、指定部族、後進階級又は女性に留保される議席の数
- (d) 各選挙区に割り当てられる1以上の議席の数

また、議長職（村パンチャーヤトの場合は村長と言える）についても留保規定が設けられている。

#### 第44条

(2) 州選挙委員会の通常又は特別命令に基づき、副コミッショナーは以下の留保を行わなければならない：

- (a) 州内の村パンチャーヤトの議長職及び副議長職を、州の人口に対する指定カースト及び指定部族の人口の割合にできる限り近い割合で、指定カースト及び指定部族に対して
- (b) 村パンチャーヤトの議長職及び副議長職のうち、3分の1にできる限り近い数を後進階級に対して

ただし本項に基づいて留保されるもののうち、80パーセントをAカテゴリーに属するものに、20パーセントをBカテゴリーに属するものに留保しなければならない。

ただし、留保されることが適当なAカテゴリーに属するものがない場合、当該議席をBカテゴリーに属するものによって占めることができ、またその逆もできるものとする。

- (c) 州内の村パンチャーヤトにおける議長職及び副議長職のうち、指定カースト、指定部族及び後進階級のそれぞれに留保された議席の中から、又は非留保議席の中から、3分の1を下回らない数を女性に留保しなければならない。

ただし、本項に基づき留保される職は、異なる村パンチャーヤトに持ち回りで割り当てられなければならない。

以上は村パンチャーヤトに関わる規定であるが、中間レベル（カルナータカ州ではタルク・パンチャーヤト）や県パンチャーヤト（カルナータカ州ではジラ・パリシャド）においても同様の規定が設けられている。タルク・パンチャーヤト議員の議席留保については1993年PR法第123条、議長職及び副議長職の留保に関しては同法第138条2項、ジラ・パリシャド議員の議席留保については同法第162条で、その議長職及び副議長職の留保に関しては第177条2項において規定している。留保割合についてはいずれも村パンチャーヤトに関しての規定とほぼ同様である。

#### (4) 都市部における議席等の留保

憲法第 243 T 条は都市における議席等の留保について規定しており、その内容は第 243 D 条におけるパンチャーヤトでの議席等の留保と同じ内容となっている。したがって州法でも同様の規定が設けられており、カルナータカ州の場合大都市に関しては 1976 年 MC 法第 7 条 2 項から 4 項において、議席留保について規定している。パンチャーヤトにおける議席留保と同様、指定カースト及び指定部族については人口比に応じた留保を、後進階級については 3 分の 1 に近い議席数を、そして女性についても 3 分の 1 を下回らない数を留保しなければならないとされている。また、第 10 条 1 A 項では市長及び副市長職における留保について定めており、その内容についてはパンチャーヤトの場合と同じである。

これまで紹介した規定についての違憲性を争ったものが、本稿で取り上げるクリシュナムルティ判決である。次項では、当該判決について、その概要を検討する。

### 3. クリシュナムルティ判決<sup>(11)</sup>

本訴訟でとくに問題となったのは、第一に憲法第 243 D 条 6 項及び同第 243 T 条 6 項で規定された、後進諸階級に対する議席及び議長職への留保が合憲か否か、第二に憲法第 243 D 条 4 項及び同第 243 T 条 4 項で規定された議長職への留保が合憲か否か、という点である。

#### (1) 原告側代理人の主張

原告側代理人ラマ・ジョイス (Rama Jois) は、1993 年 PR 法の規定に関わり、上記の憲法の条項について、合憲性を問う主張を行った。カルナータカ州においては、法の規定に基づき、指定カーストに対して議席の 15 パーセント、指定部族に対して議席の 3 パーセント、女性に対して議席の 33 パーセント、そして後進諸階級<sup>(12)</sup>に対しても議席の 33 パーセントが留保されている。原告は、指定カーストや指定部族に対する留保については、これを問題としていない。

原告側の主張において、本訴訟で問題とされた条項は平等、民主主義、博愛といった「基本構造」の一部をなす理念を侵害するものであるとされた。各事項に関わる主張は、次の通りであった。

平等については、第一に留保議席の割合が取り上げられたうえで、とくに後進諸階級に対する留保について、これを問題だとしている。すなわち、すべての留保割合を単純に足すと 84 パーセントにも及ぶこと、そして後進諸階級に対する留保については、合理的差別とはいえないことが具体的に挙げられている。これは、政府の諮問委員会による報告によれば、カルナータカ州から選出されている下院議員及び州下院議員の半数を超えるものが後進諸階級に属する者であり、彼らに対して留保を通して優先的取り扱いをする必要性が見いだせないというところにある。

また、後進諸階級に対する留保はカーストをもとにして行われており、このことは第 15 条に定める非差別条項に違反していると述べたうえで、社会的・経済的後進性が政治参加への障壁とは

なっていないのは統計上も明らかであるとしている。したがって経済的後進性と政治的後進性とを一緒にして議論すべきではないとしている。

さらに、後進諸階級に対して留保を行うことは、憲法定作者の意思とは異なるとしている。つまり、指定カーストや指定部族に対する留保は歴史的に不利な状況に置かれていたことへの補償的な差別措置であるが、後進諸階級についてはこれと同じことが言えないと主張している。

そして、留保割合の多さも問題として指摘している。後進諸階級の中から「富裕層 (creamy layer)」を除外していないことから、一部の者に利益が占められてしまうほか、政府としてはこれを支持を得るための手段にする恐れがあるという意見が出され、そのうえで、バラージ判決<sup>(13)</sup>やインディラ・サハーニー判決<sup>(14)</sup>で示された留保枠の上限を超えるという点を問題としている。

また、議長職の留保については、1つの職位に対しての留保であることから、100パーセントの留保ということができ、平等権を侵害しているとも述べている。ジョイスは公務への就職に際して一名だけの職位に対する留保を棄却した医学教育大学院判決<sup>(15)</sup>を参照しながら、パンチャーヤト等の議長職は行政的な職務でもあり、これについて留保を行うことが、政府の高位レベルの留保へもつながりかねない危険性があると述べる。また、ジョイスは民主主義の観点から、いきすぎた留保は留保の恩恵を享受できない人々の参政権を制約するものになると述べ、とくに議長職の留保が続けば、特定の候補者への投票を強要するような動きが生まれかねないと指摘した。

同様の事例で合同審理になった訴訟に関わる代理人サルマン・クールシド (Salman Khurshid) は、ジョイスと同様に第 243 D 条 4 項並びに 6 項及び第 243 T 条 4 項並びに 6 項について違憲性を争った。後進諸階級への留保については、すでに多くの議席が後進諸階級に属する者によって占められており、過剰であることを強調した。議長職への留保については、第一に第 16 条 4 項に基づく雇用での留保において唯一の職位に対する留保は認められていないことを挙げ、第二にパンチャーヤトの議長職に対する留保について棄却した二つの判例<sup>(16)</sup>を参照した上で、当該留保が被選挙権の制限につながることを主張した。また、地方選挙での被選挙権の制限は、教育や雇用における留保よりも問題であるとした。すなわち、教育などにおいては留保によって利益を享受できないものであっても他に選択肢があるものの、選挙の場合は居住している地域に拘束されるため、選択肢がないとしている。そして、ナガラージ判決<sup>(17)</sup>における「後進階級に対する正義、上位階級に対する衡平、全体のシステムにおける効率性」のバランスを司法は考慮しなければならないという文言を引き、後進諸階級に対する留保及び議長職の留保はこれらのバランスを失わせると述べた。最後に、参政権は基本権ではなく、法的権利であるという先例がある中で、裁判所に対して、参政権を制限する留保に関して、当該制限の合理性を憲法第 21 条の解釈とともに検討することを求めた。

## (2) 被告側代理人の主張

ラジーブ・ダーヴァン (Rajeev Dhavan) らが州政府等を代理して、原告の主張に対する陳述を行った。原告は後進諸階級への留保や議長職についての留保に関して、憲法の基本構造を侵害するもので意見であるとの主張を行ったが、ダーヴァンは基本構造とは基本権と同一線上にあるものではなく、第 243 D 条や第 243 T 条について第 15 条 4 項や第 16 条 4 項に基づく留保と同様に検討することは誤りであると述べた。そして、地方政府における留保は教育や公務への就職に関わる留保とは性格が異なり、これらの条文による留保は草の根レベルにおける政治参加に関わる実質的平等を実現することに目的があると主張した。また、憲法改正は民衆の総意に基づくもので、憲法の規定による分類は、法律の規定に基づく分類よりも尊重されなければならないとし、本件については「合理的差別」のテストは機械的に適用されるものではなく、民主的分権化に関わる目的を考慮しなければならないとしている。その上で、パンチャーヤトや都市自治体での留保を可能にする規定は、こうした目的と調和するものであり、これについての司法審査の基準もこれと調和をとったものでなければならないと述べている。

ダーヴァンは、留保が参政権を制約しているという原告による意見に対して、社会に存在する不平等にかかわる民主主義の現状を直視する必要性を訴え、教育や雇用の問題における後進諸階級の定義にかかわる不明瞭さは存在するとしても、第 243 D 条 6 項や第 243 T 条 6 項は「できる」規定であり、平等権規定を侵害するものということとはできないとした。

本件においては、第 243 D 条 6 項及び第 243 T 条 6 項にいう「後進諸階級」という文言が第 5 条 4 項及び 5 項にいう「社会的及び教育的後進階級」や第 16 条 4 項にいう後進諸階級と同一線上にあるものか否かを検討する良い機会になるとしている。

教育や雇用に関しては、過去の判例で 50 パーセントの上限が支持されている。この考えが政治参加にも適用できるとしても、インディラ・サハーニー判決において「特別な状況」においては 50 パーセント規定に対する例外も認められていることが示され、具体的には一部の州では州下院議員の議席留保率が 50 パーセントを超えていることが挙げられた。しかも、指定カーストや指定部族に対する留保を「垂直的留保」とすると、すべてのカテゴリーに属する女性に対する留保は「水平的留保」ということができ、これをすべて総計して検討することは問題であると指摘された。

議長職に対する留保については、留保される職は持ち回りで変わることで、州全体の中で留保される議長職が定められることから、唯一の職に対する留保とは言えないと述べた。

被告側代理人の陳述は、現法務総裁のスブラマニウム (Gopal Subramaniam) によっても支持された。そして、憲法改正に基づく後進諸階級への留保の拡大は元来想定されたものではなかったという意見に対しては、本件で争われた条項が憲法第 73 次及び第 74 次改正によって設けられたものだとしても、それ以前からその必要性が主張されてきたものであるとして、1957 年のバルバントライ・メータ委員会や 1978 年のアショカ・メータ委員会報告を参照し、疎外されてきた人々に対する地方レベルでの参加が求められてきたことが主張された。そして、第 243 D



条 6 項及び第 243 T 条 6 項にいう「後進諸階級」は第 15 条 4 項により留保される「社会的及び教育的後進階級」と調和的に考えるべきであるとしている。

### (3) 地方政府に関わる留保と教育及び雇用に関わる留保との差異

両当事者の代理人による陳述を元に、判決理由が述べられた。まず、地方政府に関わる留保について、第 15 条 4 項や第 16 条 4 項の原理は機械的に第 243 D 条や第 243 T 条に基づく留保に適用できないというダーヴァンの意見が採用され、地方政府における留保は、教育や雇用の分野における留保とは異なった憲法上の規定に基礎づけられることが確認されている。この点については、ボンベイ高裁における一つの判例が参照されている<sup>(18)</sup>。

また、原告側代理人ジョイスのいう、教育や雇用へのアクセスを制約する後進性というものが、政治参加の場面における制約と直ちに同一視できないという点は賛同できるものであるとしたうえで、指定カーストなどの人々は、教育や雇用の分野では能力や成績に基づいて判定するという競争における不利さを被っているのに対し、政治参加の分野ではそうした客観的指標が存在せず、上位カーストの人々と競争が可能であると考えられることもできるが、実際には、社会的・経済的後進性が政治参加への障壁になっているとしている。したがって、社会的・経済的後進性は、留保の恩恵を受けるための一つの基準となるといえる、としている。また、教育や雇用の留保と異なり、地方レベルでの議席留保等は、留保された個人のみならず、コミュニティ全体に利益がおよぶという点でも異なっているとす。したがって、この点も含めて考えると、「富裕層」の排除という手法は、教育や雇用における留保においては適用可能であるが、政治参加の分野では適さないということができるとしている。

その上で、以下の三点について裁判所は詳細に検討している。

#### (i) 後進諸階級に対する留保の有効性

まず、本件で取り上げられている第 243 D 条 6 項及び第 243 T 条 6 項はあくまでも「できる」規定であり、平等権規定を侵害するものではないとしている。そして、後進諸階級の定義について同条では規定していないことについては、当該事項は州の立法に裁量権が付与されているものであり、法的問題を提起するのであれば、州立法を対象に行うべきであるとされた。

また、原告が問題とする過剰な留保枠の問題についても、州の立法を問題とすべき事項であるとしている。さらに、原告側の問題提起で用いられたデータについて、より新しいデータに基づいて論じる必要があるとした。

社会的・経済的後進性との関連では、政治的後進性とは必ずしも合致している必要はなく、地方政府に関わる留保の受益者と第 15 条 4 項及び第 16 条 4 項に基づく後進階級とを必ずしも一致させない中で、州政府はその留保政策の構築を行えばよいということになると結論づけた。

#### (ii) 留保の上限の問題

憲法上は後進諸階級に対する留保の枠について規定していないが、指定カースト、指定部族及び後進諸階級に対するいわゆる「垂直的留保」については全体の 50 パーセントを上限とする

ということについては履行すべきであると述べている。ただし原告はこの点について誤った解釈をしており、女性に対する留保、すなわち「水平的留保」もまた積み上げて参入すべきではないとする。また、ダーヴァンは地方政府に関わる留保については、垂直的留保に関わる 50 パーセントの上限枠が機械的に適用されるものではないことを、インディラ・サハーニー判決を引きながら述べている。確かに指定地域におけるパンチャーヤトの議席留保に関して例外的に 50 パーセントを超える留保が認められるケースはあるが、一般地域では 50 パーセントの上限枠を超えないようにすべきである。したがって、一部の州においては後進諸階級に対する留保枠を修正する必要が認められると述べている。

(iii) 議長職に対する留保の有効性

議長職の留保に対する批判の中心は、これが 100 パーセントの留保と同じことになるという論点に立つものであった。原告はいくつかの高裁判決に基づいて唯一の職位に対する留保は認められないという主張を行った。しかし、第 243 D 条 4 項は議長職を指定カーストや指定部族、そして女性に対しても留保することを規定しており、また、これは第 16 条 4 項に基づく雇用における留保とは単純に比較できないことは明らかであるとした。公務員法においては唯一の職位に対する留保が認められていないことは事実であるが、同様の解釈が議長職への留保に適用できないとし、これは、第 243 D 条の規定からも明らかで、100 パーセントの留保という見方はできないと述べた。

パンチャーヤト等の議長職は行政権も持つ職位であり、その留保を認めれば、より高次の政府における首長の留保にもつながるといった意見については、解釈の誤りとみることができるとした。そもそもパンチャーヤト等の議長職についての留保は補償的差別の一環であり、弱者層が地域レベルでの利益享受から周辺化されないようにするためのものであると位置づけた。その上で連邦下院や州下院レベルでは政党のサポートやメディアによる監視が不公正な差別から保護されるのに対し、地域レベルではそのような保護は期待されないことから、留保の必要性が導かれると述べている。

議長職の留保に対する批判では、これが参政権の非合理的な制限であるという論点も出された。この点については、選挙権及び被選挙権は基本権ではなく、法的権利の地位にとどまるという原理を想起する必要があるとしている。原告は参政権は法的権利であるという先例の再検討を求め、憲法第 21 条を根拠に、合理性などの基準をもとに当該権利の制限を無効と判断すべきことを述べたが、これについては賛同できないとした。つまり、合理性のテストについては地方政府レベルで弱者層の利益を保障するという目的の正当性という点に適合するか否かということが対象になるとしたのである。

最後に、議長職の留保がもたらす実効性、すなわち留保により議長職に就いたとしても伝統的に力を持つ者が支配を続けるのではないかという点については、司法審査になじまない問題であるとしている。

#### (4) 結論

以上の検討から、裁判所は以下の結論を改めて示している。

まず、地方政府における留保の性質及び目的は高等教育及び雇用の分野でのそれとは異なっており、したがって第 243 D 条及び第 243 T 条は独自のアフーマティブ・アクションに関わる憲法上の基礎を成している。第 15 条 4 項及び第 16 条 4 項に基づく留保の原則が直接的に適用されるものではないとした。

続いて、(後進諸階級への留保に関わる) 第 243 D 条 6 項及び第 243 T 条 6 項は、州立法において「留保を行うことができる」ことを定めたのみであり、合憲である。留保される枠の大きさについて審査する管轄権を、本法廷は持たない。留保枠の構成の問題は、それぞれの州立法に対しての訴訟を提起すべきである。なお、第 243 D 条 6 項及び第 243 T 条 6 項にいう後進諸階級は、第 15 条 4 項の「社会的・教育的後進階級」や第 16 条 4 項にいう「後進階級」とは区別すべきであると述べた。

また、指定カースト、指定部族及び後進諸階級に対する留保の上限を 50 パーセントとすることについては、地方政府における留保に関しては維持されるべきであるとした。ただし、指定地域における指定部族への留保については、例外が認められることが付言された。

最後に、第 243 D 条 4 項及び第 243 T 条 4 項に基づく議長職への留保は、公務における唯一の職位の問題と同一視はできず、合憲であるとした。

以上の理由から、原告の訴えは退けられている。

#### 4. 考察

本判決は、パンチャーヤト等の地方レベルにおける留保について、とくに後進諸階級に対するものと議長職の留保に焦点を当てたものである。指定カーストや指定部族に対しての留保については、下院議員などの議席留保が既に実施されているため、とくに問題とはされておらず、マンダル判決<sup>(19)</sup>等でも注目された後進諸階級が検討の対象に挙げられている。判決では、地方政府レベルの留保に関わる「後進諸階級」は、教育や公務への就職に関わる「後進階級」とは異なることが明記されている。もっとも、後進諸階級とされる者の定義については明確に示されたとは言い難いが、第 243 D 条 6 項等が「できる」規定であることから、違憲性の問題は生じないとする結論は、理解に難くないものである。

なお、後進諸階級に関連しては、留保を行うことによって全体の議席数に対して留保される議席数が大きくなりすぎ、衡平を欠くという主張が原告側からなされた。本判決ではこの点に基づいて憲法の規定に関する判断は行っていない。しかし、一般地域における留保(指定カースト、指定部族及びその他の後進諸階級)の上限は 50 パーセントとすべきことが改めて示されたことは注目される点である。

議長職への留保については、合憲であると認められた。確かに、原告が参照した判例のうち、

ミシュラ判決においては、議長職への留保は一つの職について100パーセントの留保になるため、違憲であるという判断が示されている。しかし、これに対する批判もまた存在した中で、本判決ではミシュラ判決とは異なり、議長職への留保は州全体に置かれる議長職に対して一定割合を留保することから、100パーセントの留保になるとはいえないとしている。本判決における、議長職の留保は、州全体の中での同職に対する一定割合の留保であるから違憲ではないという判断は憲法の規定に沿ったものであり、解釈としても自然であると考えられる。

本判決を通じて、その他の後進諸階級に対する留保についてさらに検討する機会が与えられ、また、地方レベルにおける留保の意義についても検討する契機になるといえよう。

#### 注

- (1) 人口が200万人を超えない小さな州については、中間レベルを設置しないこともある。
- (2) たとえば憲法第9編の内容については孝忠・浅野(2006)参照。
- (3) WP (C) No.356 of 1994 with WP (C) No.245 of 1995 and No.517 of 2005
- (4) 指定カーストは憲法第341条に基づき、大統領令により指定されるカーストを指す。不可触差別を被っていたことが指定基準におかれる。指定部族は指定カーストと同様、大統領令により指定される民族を指す。文化的独自性等が指定基準におかれる。
- (5) 2010年3月に連邦上院で女性に対する議席留保法案が通過し、下院に送られている。
- (6) Statement of Objects and Reasons, Bill No.158 of 1991 in Gupta (1994) pp.4-5.
- (7) 憲法の訳文は孝忠・浅野前掲注(2)を参照した。
- (8) 同法についてはPuliani (2004)を参照した。
- (9) 詳細につき、浅野(2006)参照のこと。
- (10) 同法第2条2項において、村パンチャーヤト等のために留保を行う目的で政府によりAカテゴリー又はBカテゴリーとして分類された市民の階級をいう、と定義されている。
- (11) 判決については、<http://indiakanoon.org/doc/1451338/>を参照した。
- (12) 一般的には、後進階級から指定カースト及び指定部族を外したものを「その他の後進諸階級: Other Backward Classes」として表記するが、本稿では判決文に従って「その他の後進諸階級」を「後進諸階級」として記載する。
- (13) *M. R. Balaji v. State of Mysore*, AIR 1963 SC 649.
- (14) *Indra Sawhney v. Union of India*, 1992 Supp 3 SCC 217.
- (15) *Post Graduate Institute of Medical Education and Research v. K. L. Narasimhan*, (1997) 6 SCC 283.
- (16) *Janardhan Paswan v. State of Bihar*, AIR 1988 Pat 75. 及び<sup>U</sup> *Krishna Kumar Mishra v. State of Bihar*, AIR 1996 Pat 112.
- (17) *M. Nagaraj v. Union of India*, (2006) 8 SCC 212.
- (18) *Vinayakrao Gangaramji Deshmukh v. P. C. Agrawal & Others*, AIR 1999 Bom 142.
- (19) 詳細につき、孝忠(2005)参照。

#### 参考文献

- Gupta, P. K. *Law Relating to Panchayats and Municipalities*, Kamal Publishers, 1994, Delhi.
- Murthy, S. L. (ed.) *The Karnataka Municipal Corporations Act, 1976 & Rules 1977*, Sun Publishing House, 2006, Bangalore.
- Puliani, S. *The Karnataka Panchayat Raj Manual (Third Edition)*, Karnataka Law Journal Publica-

tions, 2004, Bangalore.

Sivaramakrishnan, K. C. *Courts, Panchayats and Nagarparikas : Background and Review of the Case Law*, Academic Foundation, 2009, New Delhi.

浅野宜之「インドにおける州パンチャーヤト法の展開」アジア法学会編・孝忠延夫・安田信之編集代表『アジア法研究の新たな地平』成文堂、2006。258～289 ページ

孝忠延夫『インド憲法とマイノリティ』法律文化社、2005

孝忠延夫・浅野宜之『インドの憲法－21世紀「国民国家」の将来像』関西大学出版部、2006。

判例集略称

AIR: The All India Reporter

SCC: Supreme Court Cases

