

2013年8月13日

法治国家インドにおける公益訴訟

執筆：ZEUS 法律事務所パートナー ビベック・コーリー弁護士

監修：榎インド総合研究所代表 榎 泰邦

よく「人治主義の中国」対「法治主義のインド」が比較対照される。中国では、最高裁といえどもその上部に位置する共産党の指導下にあるが、民主主義国家インドでは司法の独立が確立しており、時として司法は命令、指示を通し行政に介入する。その象徴が公益訴訟（Public Interest Litigation）である。

公益訴訟といっても、日本では聞き慣れないので、具体例を挙げよう。2006年から07年にかけて、デリーの商店街で、店舗取り壊しや店舗の封印が行われ、作業員がブルドーザーや大型ハンマーで店舗家屋を取り壊すシーンが連日、テレビで報じられた。この発端は、06年9月に最高裁が違法建築取り壊し命令を下したことにある。これは、特定の原告による訴訟の形式をとらず、違法建築に対する住民の不满を最高裁が吸い上げ、あくまでも最高裁独自の判断とイニシアティブによって命令が下されたものである。東京でも建坪率違反の違法建築はいくらでもあるが、訴訟手続きを経ることなく、ある日、最高裁が独自の判断で命令を出し、都内のあちこちで取り壊し作業が始められたら大混乱を来すであろう。かかる事態が現実にデリー中心地区で生じたのである。

これに先立つ、1998年、最高裁は、デリーのオートリキシャ、バス等公共交通機関の燃料をガソリン、ディーゼルからクリーンなCNG（圧縮天然ガス）に切り替えるべし、との命令を出した。首都デリーにはオートリキシャと称される三輪車タクシーが庶民の足としてひしめき合い、その数50万台と言われる。このオートリキシャがまき散らす排気ガスが大気汚染を深刻化させ、当時、デリーは大気汚染で世界ワースト3に入るまでになっていた。最高裁は、かかる事態を招いたのは行政の怠慢であり、憲法第21条が規定する国民の「生きる権利」を侵害していると判断し、命令を発出したものである。

この判決は、2001年から実施に移されることになったが、急に方向転換できるものではない。まず、製造メーカーのCNG対応車の生産が追いつかない、市内にCNGスタンドがほとんどない。更に、命令は、バス、タクシーをも対象としたので、市内が大混乱に陥ったのは言うまでもない。しかし、最高裁命令とあれば、この国では行政が必死で実施に移す。1~2年間で完全にCNGに切り替わったのだからお見事と言わざるを得ない。

広義の公益訴訟は、環境問題や景観問題など対象に、わが国を始め各国で増えてきているが、インドの特徴は、法益の侵害を受けた原告による提訴という通常の訴訟手続きを前提とせず、裁判所独自の判断とイニシアティブによって命令をだすことが出来る点にある。裁判所は、住民からの手紙や葉書での訴えを判断根拠にすることもあれば、時には新聞記

事を根拠にする場合もある。他方、住民からの請願を受けて審理を開始する場合もあるが、この場合も、NGO、住民組織、あるいは個人であれ、公益に関心を有する限りだれでもよく、直接の利害関係の存在は問われない。ここまで徹底した公益訴訟は世界でも例を見ず、インドのユニークな制度とあってよい。前置きはこの位にして、以下、ビベック・コーリ弁護士の法律ノートを要約したい。

公益訴訟制度の背景

インドにおいて公益訴訟が独自の発展を遂げた背景には、極度の貧困、社会的差別、大衆の無知、文盲率の高さと言った社会事情がある。1947年独立後も、社会の大多数が司法へのアクセスなきまま、司法的救済の外に置かれていた現実がある。いくら憲法に「法の下の平等」が謳われていても、現実問題として、法律知識を有さず、訴訟資金の準備もない農村の貧困層等が、社会的差別や生活環境の悪化に対し、訴訟手続きを通して「生きる権利」を守ろうとしても果たせるものではない。行政が十分な措置を講ずる場合はともかく、行政の怠慢によって放置される場合には、司法が、憲法の守り神として、公益擁護の名目で、憲法違反や法的権利侵害を見過ごすことなく、社会的弱者や下層階級を救済する必要がある。かかる論理が、インドの公益訴訟制度を支えている。

とは言え、法体系を無視して制度を運用する訳にはいかない。法的根拠を提供しているのが、インド憲法第32条である。同条は、憲法第3編に規定される基本的人権を擁護する役割を最高裁に与え、基本的人権を守るために最高裁に提訴する権限を国民に認める（第1項）、とともに、最高裁に、基本的人権擁護のために、必要な命令、指令、令状を発出する権限を与えている（第2項）。即ち、最高裁は、単に訴訟に対する判決と言う形式だけでなく、基本的人権擁護に必要なならば、独自に命令、指令、令状を発出できる、との憲法上の根拠を与えられているのである。

「M.C.Mehta 対インド中央政府」判例において、最高裁は、更に解釈を拡大し、「憲法第32条は、国民の基本的人権を擁護する憲法上の義務を最高裁に課しており、最高裁に対し、第3編に関する命令、指令、令状を発給する権限を付与するだけでなく、義務遂行のために必要な様々な救済措置を含む全ての権限を与えている」と述べている。

制度の発展経緯

【第1段階(1970年代～80年代)】

公益訴訟の考えが出てきたのは、1970年代に入ってからである。当初は、弱者救済のために既存の法律整備が不十分であったり、行政の対応が不十分な場合には、最高裁が積極的に指令、ガイドラインを発出して不備を補う必要があるとの発想にとどまっていた。また、伝統的な提訴権原則を超え、第三者や機関が、社会的弱者に代わり請願することを認めたり、葉書、手紙も請願書類として認めるなど、原告適格性を拡大する判例が続いた。また、最高裁は、立法府の活動状況をも監視し、立法権行使が不十分と判断する場合には、必要な立法を促すためのガイドラインや指令を発出することも行った。

【第2段階（1980年代以降）】

この時期になると、最高裁は、行政が十分に義務を果していないと判断する場合には、積極的に行政分野に介入する方向を打ち出した。この傾向は、特に環境分野において顕著で、憲法第21条（生命権）を拡大解釈し、森林、海洋、野生生物、山岳、河川、遺跡などの保護に公益訴訟を活用して積極的に介入するようになった。具体的には、最高裁内に森林小法廷（グリーン・ベンチ）を設置し、森林保全、不法鉱業活動の取締につき命令、指令を発出して取り組むとともに、環境分野での訴訟件数増大に応じ、専門家を配置して環境裁判所（National Green Tribunal）を設置した。

【第3段階（1990年代以降）】

90年代に入ると、行政府の監督機能をも強化し、最高裁のみならず高裁レベルでも、汚職摘発、政府の廉潔性・モラル維持のために、積極的に判決、命令、指令を発出するようになった。他方で、市民社会の発展とともに、市民活動家が公益訴訟を活用して、汚職摘発、政府の綱紀粛正を求めるようになった。

公益訴訟と行政との線引き

司法による公益訴訟を通ずる行政への介入が増加すると、行政との線引きが問題となる。結論から言えば、公益訴訟は、行政サイドによる憲法上ないし法律上の義務の放棄によって公益が損なわれた場合にのみ行使される司法からの介入と観念すべきものである。公益訴訟の名の下に、公益に関われば、なんでもかんでも法廷に持ち込まれることはあってはならない。特に、経済政策に関しては、政策決定に不法行為が認められない限りは、司法は審査に慎重たるべきで、専門家の判断への批判には慎重を期する必要がある。

公益訴訟の乱用

司法側の慎重な制度設計と運用にも関わらず、近年、不純な動機で、公益訴訟に対する請願が行われ、制度が乱用される傾向が問題となっている。パブリシティのための訴訟（Publicity Interest Litigation）、あるいは私的利益のための訴訟（Private Interest Litigation）と揶揄されている。最高裁も、公益訴訟の名を騙った司法制度の誤用に対し、懸念を表明し、様々な対抗手段を講じている。具体的には、売名や宣伝を目的とした不真面目な提訴に対しては、一定の経費負担を求める方法、あるいは、法廷侮辱罪での訴追、提訴した弁護士をブラックリストにして将来の提訴の道を塞ぐ等の措置を講じている。

結語

以上のような問題にも関わらず、過去40年、公益訴訟はインドにおいて定着し、生活条件の改善から刑務所の待遇改善まで社会的弱者の置かれた条件を大いに改善する成果を上げた。特に、大気汚染や水質汚染の改善、森林保全など環境分野での貢献には著しいものがある。また、汚職防止など司法による行政に対するチェック機能の面でも大いなる成果を上げている。

(2013.8.1 記)

(お問い合わせ先)

榎インド総合研究所

代表 榎 泰邦

E-mail yasukuni.enoki@sunandsands.com

◆ ビベック・コーリー (ZEUS 法律事務所パートナー) 略歴 ◆

1968年、デリー生まれ。1988年デリー大学数学科卒、1991年に同法学部卒後、法律実務に就き、2005年より現職。22年間に及ぶ法律実務経験を有し、特に会社法、税法分野を強味としている。政府の各種諮問委員会委員を務める他、著作多数。

