

# インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

—— マンダル報告書（一九八〇年）及び

マンダル判決（一九九二年）を手がかりとして（二・完）——

孝 忠 延 夫

## 目 次

一 はじめに——問題の所在——

二 マンダル報告書（一九八〇年）

主報告及び勧告（要旨）

第一章 第一次後進階層委員会

第二章 いくつかの州におけるOBCの地位

第三章 方法論及び論拠とした資料

第四章 社会的後進性とカースト

第五章 カーストの社会的原動力

第六章 社会正義、成績及び平等

第七章 社会正義、憲法及び法律

第八章 OBCの福祉についての南北比較（以上前号）

第九章 中央政府及び州政府による証言（以下本号）

第一〇章 一般国民による証言など

第十一章 社会的・教育的現地調査及び後進性の基準

第十二章 OBCの認定

第十三章 勸 告

第十四章 報告書の要約

三 マンダル事件最高裁判決（一九九二年）

1. 事実の概要

2. 判 旨

むすびにかえて

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

一三九（一六三）

第九章 中央政府及び州政府による証言

委員会は、二組のアンケート調査を行なった。一つは、すべての州政府と連邦領に対するものであり、他の一つは中央政府省庁に対するものである。これらのアンケートは、次の趣旨で作成された。

- (a) 各州における後進階層の地位、及び彼らの福祉をはかるために採った措置の比較検討をおこなうこと
- (b) 社会的・教育的後進性にかかわって、各州政府及び連邦領がかかえている問題点をどのように考えているのかを調査すること

(c) これらの問題について、委員会の見解をまとめるための有益な手がかりを得ること

(1) 州政府などに対するアンケート

州政府などに対するアンケートは、八六の質問項目から成り、七つの部分、すなわち、①後進性の基準、②保障及び保留など、③人口調査、④社会、⑤教育、⑥福祉、並びに⑦雇用、に分けられる。このアンケートは、一九七九年四月十一日、州政府及び連邦領に宛てて出され、その回答を得るのに一年以上かかった。

これらの回答を分析する前に、委員会が入手した情報の性質

に関して何点か述べておくことが必要であろう。州政府からの回答を得るまでに、委員会は、質問事項の幾つかについて、さまざまな機関からデータを収集し、整理・編集しなければならなかった。例えば、委員会は、各地方公共団体、政府雇用などにおけるOBCの参入状況を知ることには非常に重要であると考えた。また、州公務委員会、司法部及び州行政の上級職にOBCがどの程度就任しているのかについてのデータも必要としていた。同じような情報は、「教育」と「雇用」に関するも求められた。

殆どの州が、委員会の望んだ情報を提供しなかったことは、遺憾であった。もちろん、OBCリストを公示していない州が、情報を提供できないことは当然であったが、一六の州と二つの連邦領は、かかるリストを作成・公示しており、その中のいくつかの州がOBCの福祉のための総合的な計画を実施しているという事実にもかかわらず、必要な細目を提供した州は僅かであった。さらに、いくつかの州は、重要な政策問題についての簡潔で単純な質問項目にすら回答しなかった。再度の督促や個人レヴェルでのコンタクトも状況を好転させなかった。もちろん、委員会は、その活動において尽きない援助と好意を全州政府及び連邦領から受けてきたので、非難するつもりで述べてい

るのではない。

(それぞれの質問項目に対する各州・連邦領からの回答と

その分析——略——)

(2) 中央政府、省庁などに対するアンケート

インド政府の下にある後進階層雇用者の全ての範疇の代表に  
関する情報収集のための質問用紙が、一九七九年三月一九日、  
すべての省、庁などに送付された。OBCのいかなるリストも  
中央政府は、備えていないし、その細目も政府部局に別々に集  
約されていたので、ヒンドゥーと非ヒンドゥーコミュニティの  
それぞれのOBC雇用者を認定する大まかで分かりやすい基準  
が関係組織に提出されていた。

このアンケートに対する回答は、三〇の中央省庁、三一の付  
属機関、下級機関及び一四の省の所管の下にある公企業体から  
提出された。これらの回答が示した全般的雇用状況から、二つ  
のことが明らかになった。第一に、SC・ST雇用者の割合は、  
インド国内のそれぞれの人口割合をかなり下回っていること  
(OBC雇用者の場合は、一層顕著である)。すなわち、S  
C・STは、全人口割合が二二・五%なのに対して雇用総数は  
一八・七%であり、OBCについては、人口割合が約五二%な  
のに対して雇用総数は二二・五%にすぎない。第二に、一級

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

職公務におけるSC・ST及びOBC雇用者は、これらの階層  
の全雇用者割合に比べても遙かに低い。例えば、SC・ST雇  
用者についてみると、この数字は五・六八%であり、OBCに  
ついてみれば、僅か四・六九%である。換言すれば、インド政  
府の一級職公務におけるOBC雇用者の割合は、OBC全人口  
に対する割合の僅か一〇分の一にすぎないのである。

#### 第一〇章 一般国民による証言など

委員会は、一般国民、任意団体、社会活動家、政治家、議員  
などから何巻にもなる膨大な証言資料を収集した。また、出来  
うるかぎり広範かつ多くの人々から意見を聴くため、国内を広  
く視察してまわり、多くの地域で会合をもった。このようにし  
て収集した証言・資料を次の三つのグループに分けた。

#### (1) 一般国民、任意団体などへのアンケート

一般国民から資料を得るために一八の質問項目からなるアン  
ケートを作成した。この質問項目は、全国に広く宣伝され、委  
員会が視察したすべての地方の新聞でも公にされた。また、委  
員会が開催する会合で配付された。その回答のテーマ毎の要約  
は、次の通りである。

#### ① 独立以降のカーブ構造の変化

独立以降、各州のカースト構造に生じた実質的な変化に関しては、回答者の六三%が、この時期に実質的变化は生じていないと答え、一七%がカースト分裂が深まっていると回答している。他の一七%は、大きな社会運動を契機として、いくつものカーストの政治的・社会的及び経済的地位が変化してきたと考えている。

② 後進性を定義する基準

回答者の約七八%が、カーストを後進性認定のための一つの基準と認めるべきだと考えていた。二八%の人がカーストを唯一の基準とすることに賛成している。約七〇%の人は、社会的地位、政治的影響力、教育度、経済的水準、雇用上の地位などの多面的な基準をもちいるべきだとしている。また、居住地及び財産状況なども基準のリストに含めるべきだと考える人もいた。

非ヒンドゥー宗教グループに関しては、六二%の人が、その基準は経済的地位、雇用、教育水準、低い社会的地位と結びついた伝統的職業への従事などに基づくべきだと考えている。約一八%の人がカーストは、非ヒンドゥー間でも一つの生活実態であり、したがって後進性の基準と認めるべきだという意見をもっていた。

③ 州政府のOBCリスト

OBCリストを公示している州の回答者の約八二%が、この事実を知っていた。しかしながら、六二%は、一つの理由はいくつもの理由によって、この公示されたリストに満足していない。発展カーストが、そのリストの中に含まれていたり、幾つかの後進階層が除外されたりしていることが指摘されていた。また、これらのリストは、客観的なテストに基づいて作成されたものでない、と感じている人々もいた。

特典が社会的・教育的後進階層に与えられていると答えた割合は、約八二%に達している。約五二%が、仕事の面だけでなく、教育の面での特典が後進階層に拡げられてきていると証言した。

④ 仕事の保留

政府雇用及び公企業体で、OBCへの保留がなされてきた州では、回答者の約七五%がそのことを知っているが、約六五%の人が保留枠に不満を表明した。公務にOBC志願者の採用枠を拡げるために採られた措置に関しては、約四五%の人が保留割合を増すべきだと提案した。また、約一七%の人が、カースト規模で、仕事と教育施設における定員の保留を求めた。無償教育の便宜、年齢上限の緩和、競争試験を受けるOBC志願者

のための特別訓練施設などがこのために提示された幾つかの措置であった。

⑤ OBCが受けている不利益

回答者の約七八%が、公共施設への自由な出入り、社会的差別、教育機会の欠如、分離されかつ不便な地域での居住などのような不利益をその例として挙げている。九%のみが、OBCは何の不利益も受けてはいないと回答した。これらの不利益を除去するため、それぞれの州が採った措置に関しては、約四三%の人が、今までのところ何の具体的な措置もとられてきてはいない、との考えをもっている。他方、一七%の人が、この方向をめざす措置がとられてきたと感じているが、その三分の一が、その措置は充分でも効果的でもないと感じている。

⑥ 雇用・教育への機会提供

回答者の約八二%は、OBCが雇用の確保又は高等教育施設への入学にあたって数多くの障害に直面せざるを得ないと感じている。保留割合の増加、年齢制限の緩和、OBCの権利保護のための特別の省又は委員会の設置が救済策として提案されている。

⑦ 負債

回答者の七一%によれば、OBCの過半数は負債をかかえて

インド憲法におけるアファーマティブ・アクション

いる。負債のこの高い発生率は、文盲、貧困、社会慣行などを原因としている。

⑧ 読み書き能力

OBCの読み書き能力向上のために、四〇%が後進階層の子どものための無償教育が必要だと答えている。約二二%は、OBCのための特別成人教育計画の作成・実施を望んでいた。教育をうけたOBCに対する雇用の確保、高等教育及び職業訓練の援助、教育施設の一層の拡充、教科書の無償、制服の提供、さらにはSC・ST学生と同じ無料宿泊施設その他の教育上の特典を与えることが勧告された。

⑨ 困難改善のための措置

約二五%の人が、低利率又は無利息のローン貸与を提唱し、一〇%の人が農地・宅地の無料配分に賛成し、三二%の人が教育施設と雇用上の保留を望み、二六%がそれらの特典を結び合わせることを提案した。

⑩ 支配カースト

約五〇%が、支配カーストは社会的・経済的又は政治的搾取を行なっていると述べた。約七四%が、上位三ヴァルナが支配カーストを構成していると考えている。農村地域で、支配カーストの優位を導く原因として教育的、経済的又は政治的地位が

挙げられた。約三五%の回答が、支配カーストとOBCとの間に緊張関係があると考えている。

⑪ 任意団体の役割

回答者の約七二%が任意団体の存在を知っており、それらの団体がそれぞれのカーストや階層の福祉のために活動していると考えている。その活動の効果については、一七%の人が、その組織自身のカーストのためにのみ役立つしていると答えている。約三五%の人が、教育、経済、政治及び社会的な特典は、これら組織の活動の成果だと感じているが、他の二〇%は、その影響力は名目的なものにすぎないと感じている。

⑫ 職業形態の変化

職業形態の変化に関しては、約四五%の人が重要な変化がここ三〇年の間に生じてきたと答えている。約一四%が、これらの変化は悪化の方向に向かうものであり、人々の多くが工業化、社会変化の結果として失業状態にあると述べた。しかし、約三五%が、これらの変化は改善の方向に向かうものだと考えている。

⑬ 経済的基準

後進性認定のための経済的基準の妥当性に関しては、約三六%がその役割を認めだが、二八%が、後進性は直接に貧困と

結びついていると答えた。

(2) 国会議員の証言

① 第六期衆議院

委員会への付託事項についての見解を明らかにしてもらうために、第六期衆議院議員及び参議院議員を、委員会に招請した。一九七九年三月三十一日から五月八日にかけて六つのグループに分けて出席を要請した。

(それぞれの議員の見解の表明——略——)

② 第七期衆議院

第六期衆議院は、任期満了前に解散され、第七期衆議院が一九八〇年一月、その任についたので、委員会は新衆議院議員にも、付託事項についての見解を訊ねた。インド国内は、四つの地域に区分できるので、各地域ごとに、それぞれ選出された議員を個別に、一九八〇年七月一日〜四日にかけて招請した。招請状は、参議院議員にも出された。第七期衆議院議員も、その大多数が、OBCに特典を与えるべきだと考え、公務及び教育における保留がなされるべきだと主張した。

(それぞれの議員の見解の表明——略——)

(3) 委員会の現地視察

委員会は、現地での証言・資料を収集するために、州及び連

邦領の大部分を視察してまわった。委員会の視察計画はすべて事前に公表されており、一般国民に対するアンケートも現地紙、英字紙で報道されていた。州本部では、州首相、大臣、州選出国會議員、州議會議員、上級官吏、社会団体、カースト団体の代表その他の有力者、著名人と話し合った。委員会は、地区及び村の視察中、多くの陳情も受け、その会合での意見陳述人の証言を記録した。委員会は、一七の州、五つの連邦領を訪れ、二六三八の陳情を受け、一五三九人からの証言を記録した。

大別して二つのタイプの証言が委員会で出された。第一は、有力者及びカースト団体のかなりのものからの証言であったが、ある特定のカーストをリストに含めることに關するものであった。その幾つかは、すでに当該州リストによって後進的と公示されていたカーストをSC又はSTのリストに含めることを望んでいた。委員会に出席した者の約四分の三がこの範疇に入る。彼らの陳情は、個別に審査され、この審査の結果は委員会が作成した州別のOBCリストに盛り込まれていった。第二には、社会的・教育的後進性の問題を一般的な形で論議し、委員会の付託事項にさまざまな提言を行なった団体や個人があった。

委員会に出席した回答者の圧倒的多数の人々が、カーストは、社会的・教育的後進性を決定する基礎となるべきだと主張した。

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

かれらは、OBCがその低いカースト地位の結果、何世紀もの間被ってきたその歴史的ハンディを埋め合わせるため、OBCへ特典を与えることに賛成した。特典の内容としては、政府公務と教育施設における保留、各コースへの入学にあたっての最低得点の緩和、年齢制限の緩和、無償の教科書・制服及び特別訓練課程、宅地の割り当て、低利でのローン貸付、小規模工場建設への援助である。

OBCに対する保留は、民主主義的建前からすれば、公務に充分参加していることが正当でしかも公正であるので、その人口に比例すべきだ、との主張がなされた。また、その中の何人かは、OBCは、十分な政治的影響力を獲得してはじめて、その権利を主張しうる立場にたつことになるので、国会及び州議會での代表が存在すべきだとも主張した。いくつかの団体と個人は、後進階層からの志願者が、公務委員会、選考委員会及び全ての募集機関で、公正かつ共感をもって取り扱われるよう、それらの機関に代表を有すべきだと提案した。法律実施機関が適正な保護と公正な取り扱いを行なうよう、警察組織の大部分は、社会的弱者層から募集すべきだということは、繰り返し強調された。この種の政策は、被差別後進階層の信頼を得るためのみならず、社会的弱者の問題に対して、もっと敏感になり、

理解をもつて職務が実行されるようにすることでもある。

現行の州OBCリストが、発展しているかなりのカーストとコミュニティを含んでおり、実際に後進的であるものを除外しているという指摘もなされた。また、後進階層向上を意図する特典が、実際には、影響力のある強力なグループによって窮地に追いやられており、本当の後進階層の正当な利益を保護するための十分な保障を工夫しなければならないことが指摘された。

この立場から、キリスト教、イスラム教、仏教などに改宗したSCは、SCに適用される特典を否定されるべきではなく、また、OBCに関しても同様のことがいえる。いくつかの地方では、イスラム教徒とキリスト教徒の全体が、まさに非常に後進的なので、OBCのリストに含めるべきだとの提案があった。

OBC認定の基準に関しては、低い社会的地位の汚名を負っている全ての世襲的職業は、後進性の試金石とすべきだとの主張があった。

委員会に出席して証言した多くの人が、OBCに属する人々であったのは、ごく当然である。彼らは、委員会で自らの苦境を鋭く公開した。しかし、大部分の場所で、発展階層又はカーストの代表やそのメンバーも出席し、証言した。これらの人々は、カーストを社会的後進性に結びつけるのには、一般的に反

対の立場をとり、OBCへの保留にも反対の意見を明らかにした。後進性決定の基準については、「収入テスト」を適用することに賛成し、貧困が社会的・教育的後進性の真の原因であると主張した。興味深いことは、ブラーミンが、高い社会的地位を占めてはおらず、しかも資産の不足のためにその子どもたちも教育を行なうことができないので、OBCリストに含めるよう要求を出したことである。

一般的に云えば、すべての個人、グループ及び団体の見解は、彼ら自身の階層の利害に条件づけられており、OBCへの特典付与の問題は、感情によって増幅されることが明らかとなった。例えば、一九七九年六月一日、トリヴァンドラムで開かれた会合において、州議会議員R・スンダレーシアン・ナイール (R. Sundaresan Nair) は、ケーララでは社会的差別も不可触民制も存在しておらず、後進性決定のためには経済的基準が用いられるべきであると発言した。次いで発言した、A・N・ナーダル (A. N. Nadar) 州議会議員は、カースト制度はケーララにおいては強固であり、したがってカーストが後進性の基準として認められるべきであると述べた。全インドムスリム連盟トリヴァンドラム地区委員長のイッスディン (Issudin) は、経済的基準に賛意を表したが、ヒन्दウー団体のK・ヴァースー



デヴァン (K. Vasudevan) は、それに激しく反発した。同じようなことは、各地で起こった。

以下に紹介するのは、委員会が訪れた州で聴取した意見の要点である。意見の全体像を出来るだけ正確に示すよう配慮した。

(個人、団体代表などの意見——略——)

#### 第十一章 社会的・教育的現地調査及び後進性の基準

K・カラルカル委員会報告書を検討したとき、インド政府は、社会的・教育的後進階層を認定するための客観的テストが欠如していることに注目した。最高裁判決も、現地調査及びその他の自主的な証言・資料にもとづいて、同基準を作成することの必要性を強調してきた。委員会が、資料収集のために必要な資金を投入することを決定したのは、このためであり、この報告書第三章で、このアプローチの簡潔な説明を述べておいた。

社会的・教育的現地調査は、委員会が行なった最も総合的な調査である。その開始時から、国内の最高の社会学者と専門家の助力を得、かなりの学問領域からの専門家がその活動のそれぞれの分野、段階で協力した。

まず、社会学者の調査計画チームが、一九七九年六月一二日

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

から一四日にかけて会合をもった。この会合は、科学的・客観的な手法で、社会的・教育的後進階層を定義する基準を確定するため、後進階層委員会が行なうべき調査、研究の計画を起草するためのものであった。次いで、M・N・スリニヴァス教授が座長をつとめる専門家会議が、一九七九年七月二六日から二〇日にかけて開催され、調査票、見本表、説明書などを添えた完璧な調査書を作成した。また、中央統計局メンバーが加わった技術助言委員会も設立された。

#### (1) 調査票の作成と調査の実施

##### ① 調査票

専門家会議は、現地調査でもちいる、(a) 家族調査票 (農村部)、(b) 家族調査票 (都市部)、(c) 村調査票、(d) 町調査票、の四つの調査票を作成した。これらの調査票は、西ベンガル、ウッタル・プラデーシュ、マハーラーシュトラ及びハリヤーナで事前テストされ、委員会の調査研究部門が妥当性のチェックを行った。この結果を、技術助言委員会で論議し、詳細な検討の後、農村部と都市部の家族調査票は、農村部と都市部についてそれぞれ別個の部分からなる一つの調査票にまとめることを決めた。また、町調査票は、用いないことになった。調査表の質問事項は、コンピュータ化のためにコード化された。

家族調査票は、五つの部分、すなわち、(a)家族構成、(b)家族構成員細目、(c)五歳～一五歳の非学生細目、(d)資産細目、及び(e)負債額など、に分かれていた。それぞれの質問細目は、イン下の社会的・教育的後進性を特徴づける、家族の教育的・経済的特色に関する情報を収集するために作成されたものであった。

② サンプルの規模と範囲

専門家会議は、「後進階層を充分認定することができるよう、区レヴェルで村の1%のサンプル」を勧告した。しかし、技術助言委員会の会議では、六五百万人にもなる、人口の1%のサンプルは、あまりにも膨大な数であり、限られた時間からしても不可能であるとの結論が出された。そして、国内の各地区中で二つの村と一つの都市部を100%調査することで充分である、と考えられた。調査対象となる、この村と都市部の選抜は、調査を委託する州機関に委ねられた。ただし、選抜する村と都市部は、可能なかぎり混合的性質をもち、中規模で、しかも当該地区の典型的な農村状況、都市状況を反映しているものが好ましいことを委員会は強調した。

③ 調査機関

調査の実施は、当該州又は連邦領の統計機関に委ねた。このことは、中央統計局長の好意により実現したものである。すべ

ての調査票などは、まとめてデリーで印刷され、各州の配送センターに直接送られた。各州は、調査作業を調整する連絡官を指名した。実際の調査作業は、現地で調査票を配付するために村・都市ブロックごとに二名の調査者を選考する地区統計官に委ねられた。記入済の調査票は、委員会に送付する前に、各地区本部で点検することも決められた。

④ 調査スタッフの訓練——(略)——

⑤ 調査実施スケジュール——(略)——

⑥ データのコンピュータ入力と分析——(略)——

(2) 社会的・教育的後進性の指標(基準)

調査の結果をふまえて、委員会は、社会的・教育的後進性を決定する「指標」又は「基準」を考えた。そして、十一の「指標」を挙げ、それらを三つの大枠、すなわち、社会的、教育的及び経済的の三つのグループに分けた。

① 社会的

(a) 他者によつて社会的に後進だと考えられているカースト／階層

(b) 生計をたてるため、主として肉体労働に従事している

カースト／階層

(c) 一七歳未満で結婚する割合が、農村部では州平均より女

- 性で少なくとも二五%、男性で一〇%多く、都市部では同じく女性で一〇%、男性で五%多いカースト／階層
- (d) 労働に従事する女性の割合が、州平均より少なくとも二五%高いカースト／階層
- ② 教育的
- (e) 五―一五歳の子どもで、学校にいったことのない者の割合が州平均より少なくとも二五%高いカースト／階層
- (f) 五―一五歳の子どもで、落第する生徒の割合が州平均より少なくとも二五%高いカースト／階層
- (g) 大学入学率が州平均より少なくとも二五%低いカースト／階層
- ③ 経済的
- (h) 世帯平均資産が、州平均より少なくとも二五%低いカースト／階層
- (i) カッチャ (Kucha) 住居で生活している世帯数が州平均より少なくとも二五%高いカースト／階層
- (j) 世帯の五〇%以上が、飲料水のあるところから五百フィート上離れたところに住んでいるカースト／階層
- (k) 消費ローンをかかえている世帯数が州平均より少なくとも二五%高いカースト／階層

インド憲法におけるアフアー・マティヴ・アクション

以上三つのグループが委員会の目的から考えて同一の重要性を有しているわけではないので、各グループにそれぞれ重点ポイントを与えた。社会的「指標」には各三ポイント、教育的「指標」には各二ポイント、経済的「指標」には各一ポイントである。経済的指標を社会的・教育的指標に加えたのは、それが直接的に社会的・教育的後進性から生ずるものであると考えたからであり、このことは、社会的・教育的後進階層が経済的にも後進であるという事実を強調するのに役だった。各指標に与えたポイントを合計すると、全ポイント数が二点になっていることがわかる。これら十一の指標は、調査の対象となつてすべてのカーストに適用された。適用の結果、五〇%のポイント(すなわち十一)以上を得た全てのカーストが社会的・教育的後進のリストに入れられ、残りが「発展的」と扱われた。

この得点に基づいて、社会的・教育的後進階層であるとして、カーストをリストアップする手法は、幾分恣意的だと思われるかもしれない。表面的には、そのようにみえるかもしれないが、この手法に基づいて特定のカーストが得た得点は、実際それを充たす後進性の指標を反映していることも明らかである。また、この手法は、主観的評価を認めないので、客観的であるという大きな長所をもっている。さらには、実際上も信頼できる結果

が出ていることがわかった。すなわち、この適用の結果、よく知られた社会的・教育的後進階層の大部分が後進的だと認定されたからである。

最後に、この調査は、学術的調査ではないということを強調しておかなければならない。この調査は、政府行政機関によって実施されたし、社会的・教育的後進性を認定するための一連の明確な基準を作成するための、概括的で容易な手段を用いてきたからである。この調査にあたって、吾々には、現実的配慮、現地の実態、資金、訓練された人的資源などの制約及び時間の不足による限界があった。これら要件のすべてが、技術的によく考え抜かれた、学問的に満足のいく活動をおこないたい、という委員会の望みに反するものであった。

## 第二章 OBCの認定

### (1) ヒンドゥーコミュニティ中のOBC

前章で、吾々は、社会的・教育的後進階層を認定する基礎となる、後進性の十一の指標又は基準の定式化を行なった。そして、この基準を、各州ごとにコンピュータ化した調査資料に基づいて作成した基本表に適用してきた。この調査資料にもとづいて後進的と認定される階層、カースト又はコミュニティは、

ヒンドゥー教に属する者のみである。なぜなら、カーストは、ヒンドゥー社会のみの固有の特徴だからである。調査の結果は、非ヒンドゥーコミュニティには妥当しない部分が多い。したがって、その認定の基準は、別個に示す必要があると考える。

認定の一単位としてカーストを認めることについては、すでにこの報告書の第四章と第七章で徹底的に論じてきた。最高裁は、次のように判示している。「……しかし、カーストは、市民の一階層でもあるということを忘れてはならず、もしカースト全体が社会的・教育的に後進だとするならば、当該カーストのために、それが第一五条(4)項の意味における、市民の社会的・教育的後進階層だという理由で保留をおこなうことができ。」(AIR 1968, SC 1012)「……カーストは常に一階層と認められてきた。……インドには社会的・教育的に後進である多くのカーストが存在しているという事実は、否定できない。」(AIR 1971, SC 2303)「……必要なデータを収集した後、あるカーストが全体として社会的・教育的に後進だとみなされたときには、同カーストの僅かの者が一般平均より社会的・教育的に上回っているという事実があったとしても、同カーストに保留を行なうことは支持されるであろう。」(AIR 1972, SC 1375) 専門家会議(第十一章参照)も、委員会の主要な任務は「個人

ではなく、認知しうる、かつ持続的なグループを認定するための基準を設定すること」であると述べている。また、「インドでは、かかるグループは、カースト又はその他の世襲グループでもありうる。……」とも考えた。実際、カーストはヒンドゥー社会の社会構成基礎単位なので、カーストは唯一の容易かつ明確な「認知しうる、かつ持続的なグループ」である。

この報告書第六巻に挙げた社会的・教育的後進階層の州別リストに関しては、次のことを念頭におかなければならない。前章で述べたように、社会・教育調査のために、各地区から僅かに二つの村と一つの都市部が選ばれただけである。このサンプルの規模は、社会的・教育的後進階層の基準とテストの作成のための信頼に値するデータを与えるのに十分な規模ではあつたが、国内のそれぞれのカーストを把握するには不十分であつた。

したがって、委員会は、社会的・教育的後進性を認定するために、「低い」とされている職業、犯罪性、遊牧生活、乞食及び不可触性などの『汚名』のような他の幾つかのテストも適用した。公務への不十分な参加も、重要なテストと考えた。

委員会は、全ての州及び連邦領についての包括的な後進階層リストを作成するために以上に述べてきたような多面的なアプローチ

ローチをとった。このリスト作成のために用いた、主要な資料は、次のものである。

- (a) 社会的・教育的現地調査
- (b) 一九六一年人口調査（とりわけ、原始部族、原住部族、高地部族、森林部族及び土着部族の認定のため）
- (c) 国内の広範囲にわたる視察から得たる知識及び一般国民からの大量の証言など（第一〇章）
- (d) 州政府が公示したOBCリスト

委員会が用いた方法の中で、その個人的知識を活用したことについては、最高裁判決の中でも支持された（*S. V. Bhatnagar v. State of Andhra Pradesh*, AIR 1972, SC 1375）。最高裁は、次のように述べている。「ある特定のグループを後進的だと認定するのに、個人的知識をも用いることは、その状況の下では不可避であり、何ら不適切でも違法でもない。委員会が各地を視察してまわり、人々の居住地を訪れる目的は、その実際の生活状況を認識するためだからである。」

また、社会・教育実地調査にもとづく認定が、たまたま実態と矛盾することも起こりうる。幾つかのカーストは、低位カーストとして知られているが、十一ポイント未満にしかならないものもある。このような誤差は、調査サンプルの不均衡、統計

学的手法をもとにする社会学的調査には生ぜざるを得ないものである。これらの不均衡を是正できるのは、地方の状況についての個人的な知識と、委員会でなされた一般国民の証言である。実地調査の結果は、注意深く検証され、かかる偏りは可能なかぎり訂正された。

OBCリストを、出来るるかぎり包括的なものにししようと委員会は努力した。しかし、幾つかの同意義のカーズトをリストから抜かしてしまうことは充分に起こりうる。一定のカーズトは、同意語をもつことが知られており、その名称は地域に応じて変化していくので、それらを完全に網羅することは不可能である。この観点から、委員会は、あるカーズトが後進リストに載せられたときには、その全ての同意語は、それがリストに載っていないくとも、後進的と扱うべきだと勧告した。

(2) 非ヒンドゥーコミュニティ中のOBC

非ヒンドゥーコミュニティ中の社会的・教育的後進性が、ヒンドゥーコミュニティ中のそれとほぼ同じ形になっていることは疑いない。カーズト制度はヒンドゥー社会に特有のものではないけれども、その制度はインドの非ヒンドゥーコミュニティにも實際上、さまざまな度合いで浸透しているからである。この現象には、二つの理由が考えられる。一つは、カーズト制度

が精神の大きな規定要因であり、人々の社会意識や文化的・道徳的慣習に消しがたい刻印をおしていること。したがって、改宗後も、前ヒンドゥーは、社会的ヒエラルヒーと階層化の考えに深く影響を受けつつづけているからである。このことが、例えば、イスラム教、キリスト教、シーク教のような非常に平等主義的宗教の中で、ヒンドゥー改宗者がトロイアの木馬として行動することになってしまっている。第二には、圧倒的なヒンドゥー文化の中で生活する非ヒンドゥーマイノリティは、インドで支配的な社会的・文化的影響から逃れることができないことである。

「……サイヤッド (Sayyads) とシェイク (Sheikhs) は、ブラーミンと同じ僧侶階層であり、ムガル (Mughals) とパタン (Pathans) は、その騎士道で有名であるが、クシャトリアに対応している。……また、そのヒエラルヒーの中で低カーズトであると考えられる職業カーズトがある。……かくしてカーズトは、その職業にもとづいた世襲名であり、その中で結婚を行なう基本的傾向をもっている。……彼らは、異なったカーズトから一団として、又はカーズト全体としてイスラムに改宗したヒンドゥー清浄カーズト構成員の子孫である。」(D. Harinder (ed.), *Caste Among Non-Hindus in India*, 1977) また、

I・アーメド博士 (Dr. Imtiaz Ahmed) は、次のように述べている。

「彼らの間で序列化の基準がどの程度ヒンドゥーモデルと一致しているか云うことは出来ないけれども、ムスリム間には、ヒエラルヒーの観念が存在している。……彼らの間の社会的関係の基礎としてカーストが存在していることは明らかであるが、その形は、弱められ、修正されており、細部ではヒンドゥーモデルとは異なっている。」(Caste & Social Stratification among Muslims in India, 1978)

同じことは、インドキリスト教徒にも云える。「……ケーラのキリスト教徒は、信仰と儀式を基準として様々の宗派に分かれており、キリスト教に改宗した後も……そのカーストを基礎とする様々のエスニックなグループに分かれている。改宗によつてハリジャンは、ハリジャン・不可触民ではなくなつたはずであるけれども、社会のすべての部門からハリジャンと扱われつづけてきた。……富裕なシリア教会のキリスト教徒の主人と話すとき、ハリジャンキリスト教徒は、その頭布をはずさなければならなかつた。また、その口を手で覆つていなければならなかつた。……同一の教会メンバーであっても、別々の建物で別々に宗教上の儀式を行なっていることが知られている。

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

……このように、低位カーストがキリスト教のような非常に等主義的な宗教に改宗したときでさえ、何世代にもわたつて、そのカーストの影響力を取り除くことはできなかった。」(K. Alexander, Caste among Non-Hindus)

スイクに関しては、ヒンドゥーカースト型が、殆ど文字通り受け継がれており、その事実は周知のことであるので、ここで取りあげて考察する必要はないであろう。

非ヒンドゥーコミュニティの中に、様々の程度でカースト制度が浸透しているのにもかかわらず、これら全ての宗教は、外見上全体として平等主義的であり、すべての信者の平等を説き、カーストにもとづくいかなる社会的差別も忌まわしいこととされている。このことから、カーストを非ヒンドゥーコミュニティ中での社会的・教育的後進階層を認定するための基礎とすることは出来ない。それゆえ、吾々は、非ヒンドゥーOBCの認定のための他の幾つかの概括的で容易な基準を考えださなければならぬ。

表面上、貧困の基準は、最も適切のようにみえる。しかし、それには落とし穴がたくさんある。例えば、非常に尊敬され教養もあるサイヤッド (sayyad) 又はシリア教会のキリスト教徒は、貧困である。しかし彼らを「社会的・教育的後進性」の

範疇に入れることは出来ない。第二に、経済的基準は、それを適用するのが非常に困難である。今、貧困である人が明日は富裕になるかもしれないし、その逆もありうる。さらに、経済的地位の検証も難しい。

これらの困難に検討を加えた後、委員会は、次のような概括的で容易な、非ヒンドゥー OBC の認定基準を考えた。

- (a) 非ヒンドゥー宗教に改宗した、すべての不可触民
- (b) 伝統的世襲職業の名によって知られている職業コミュニティで、それに対応するヒンドゥーがヒンドゥー OBC リストに載っているもの
- (3) OBC のおよその人口

インドの人口をカーストごとに体系的に列記することは、一八八一年インド戸籍庁長官が導入し、その後一九三〇年まで続いた。このため、一九三一年以降のカースト別人口は入手することが出来ない。しかし、この五〇年間、各カースト、コミュニティ及び宗教グループの人口増加割合はほとんど同じであると考えられるので、現在の人口を構成するこれらのグループの割合を算出することが可能であろう。

この考えにたつて、委員会は、一九三二年人口調査からカースト/コミュニティ別の人口を選び出し、さらにそれを大まか

なカーストグループ及び宗教グループに分類した。そして、これらのグループを大きく五つの見出し、すなわち、① S C ・ S T、② 非ヒンドゥーコミュニティ・宗教グループなど、③ 発展ヒンドゥーカースト及びコミュニティ、④ 後進ヒンドゥーカースト及びコミュニティ、⑤ 後進非ヒンドゥーコミュニティ、の下にまとめた。

ヒンドゥー OBC の人口は、ヒンドゥー全人口から S C ・ S T の人口、発展ヒンドゥーカースト及びコミュニティの人口を差し引くことによつて得られ、それが五二%と算定された。しかし、同じ方法を非ヒンドゥー OBC には、採ることができなかった。非ヒンドゥー中の OBC の大まかな割合は、ヒンドゥー間のそれと同じものを仮定し、非ヒンドゥー中の OBC 人口割合は、その実際の人口割合一六・一六%の五二%、すなわち八・四〇%と考えた。このように算定し、ヒンドゥー及び非ヒンドゥーの OBC の総人口を、国内人口の約五二% (四三・七〇八・四〇) とした。

### 第二章 勸告

OBC の向上は、貧困の除去という大きな国民的課題の一つであるように思えるかもしれない。このことは部分的には正し



い。OBCの廃絶は、大きな国民的争点の特別事例の一つである。ここでの根本問題は、社会的・教育的後進性及び貧困が、カーストのハンディにもとづく結果であるということである。これらのハンディは、インドの社会構造に根ざしているので、その除去には徹底的な構造変化を必要とする。また、国内の支配階層のOBC問題に対する認識の変化も重要である。

(1) 保留

支配エリートの態度の変化の一つは、OBCからの志願者に対する政府公務及び教育施設での保留に関するものである。OBCの人口割合（五二％）からすれば、毎年、保留募集人員として千人程度のOBCを採用しても、かれらの一般的状況に目に見える変化を与えないのではいかと云われている。他方では、大きな保留枠の導入は、政府公務の平等性と効率性を損なうことになるとも云われている。また、かかる保留の特典は、すでに富裕になつてゐるOBC部門が掠めとつてしまい、真に後進的な部門は置き去りにされてしまうことになる、とも指摘されている。さらには、大規模な保留政策は、その結果として公務採用への道を阻まれることになる、成績優秀な志願者に大きな不満・ねたみを引き起こすことになると論じられる。

上述の論議は、そのすべてが妥当な理由づけにもとづいてい

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

る。しかし、これらの論議は、その特権を守ることに敏感な支配エリートが主張しているものでもある。それは、目先のことに焦点をあてて、国民的重要性をもつ大きな課題を無視する傾向にある。

僅か千そこそこの職を与えることによって、インド人口の五二％の人々が発展すると主張しているのではない。しかし、吾々は、社会的後進性に対する闘争の本質的な部分の一つが、後進的な人々の精神における闘いでもあるべきだということを認めなければならない。インドでは、政府公務は、つねに威信と權威のシンボルとみなされてきた。政府公務へのOBCの参加を増加することによって、彼らはこの国の統治にかかわつていふという意識をもつことになる。OBCが収税官や警察署長になるとき、その地位から生ずる実質的な特典は、その家族構成員にかぎられている。しかし、この現象から心理的に生み出されてくるものは、はかりしれない。すなわち、その後進階層コミュニティ全体が社会的に向上したと感するのである。コミュニティに、充分明確には特典が及ばないときでさえ、今や『われわれの仲間』が『権力の回廊』にいるという感情は、道徳的激励の役割を果たす。

民主主義機構においては、すべての個人とコミュニティは、

その国の統治に参加する正当な権利をもつ。この権利が国内人口の五二%の人々にほとんど否定されている状況は、すみやかに正す必要がある。

SC・ST及びOBCに対するポスト保留の導入のために、政府公務の質が下がるのではないか、という懸念は、ある程度は正当である。しかし、成績で選ばれた公務員が誠実で効率よく熱心に働き、献身的であるとは必ずしも云えないのではないだろうか？現在、全政府公務のトップ段階は、公開競争試験によって採用された人々が占めている。現在の官僚制度になんらかの特徴があるとしたら、その原因の一つは公開競争試験による採用方法にあると考えられる。しかし、わが国の官僚制度、政府公務サーヴィスが、名誉ある評価を得ていないことは、周知のところである。もちろん、このことは保留枠によって選抜した公務員のほうが「優秀」であることを意味するとはかぎらない。ただ、彼らは、その社会的・文化的ハンディのために、従来の「効率性」とは違った面を公務にもちこむだろうし、インド人口の過半数を占める社会の後進階層の苦難や諸問題について直接的な知識と感覚をもって公務を遂行できるという利点をもっている。このことは、現業・非現業、政策担当者を問わず、小さな資質では決してない。

OBCに対する主要な特典である保留とその他の福祉施策とが、後進コミュニティの比較的発展しつつある部門に占められることになる、ということは否定できない。しかし、このことは、普遍的な現象といえる。すべての改革主義的救済は、ヒエラルヒーの傾斜にそって、ゆるやかに回復を主張していくべきである。すなわち、社会改革においては、量的なジャンプは存在しない。階層なき社会へ向かう過程では、たえず「新たな階層」が生じることになるだろう。インド社会のOBC以外の人々があらゆる種類の不平等に囚われているときに、OBC間に平等をもたらす、というのが保留政策の長所なのではない。保留は、公務において高位カーストが所持してきたものを確実に浸食するだろうし、OBCがその地方、その分野の問題を処理していく過程に参加していくことを可能にする。

OBCへの保留が、他者の「ねたみ」を引き起こすということとは、確かにあたっている。しかし、たんにこの「ねたみ」という事実だけが社会改革に反対する道德的拒否感として働くことを認めるべきだろうか？英国人がインドを去るとき、英国人に対する多くの妬みが起こった。南アフリカのアパルトヘイトに黒人が抵抗したとき、それは白人のねたみを生じさせている。国内人口の二〇%に満たない高位カーストが社会的不正義なあ

らゆる方法で残りの人々を従えていたとき、低位カーストに多くのねたみを引き起こしてきたに違いない。しかし、今起こっているのは、低位カーストが権力と権威の国民的利益の妥当な配分を要求しているので、支配エリートのねたみを引き起こすに違いないだろう、という警告の大合唱である。

これまで、ヒンドゥー社会は、厳格な保留制度を機能させてきたということが出来、それはカースト制度に内在する、高位カーストへの保留システムであった。この保留システムに違反したために、アーチェリーを学ぼうとした部族少年は、親指を失い、瞑想の修行をしたシャムブークは、首をはねられた。OBCへの保留に反対する現在の動きは、保留という原則自体に向けられているのではなく、その保留のめざすOBCへの新しい特典に向けられている。すなわち、これまで高位カーストが独占してきた機会の配分を強く要求するものだからである。

## (2) 保留定数及び保留計画

SC・STは、国内人口の二二・五%を構成している。したがって、この人口割合にふさわしい二二・五%の保留が中央政府のすべての公務及びその下にある公企業部門でなされてきた。州においても、SC・STへの保留は、それぞれの州における彼らの人口に対応している。

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

前章で述べたように、OBCの人口は、ヒンドゥーと非ヒンドゥーとを合わせると、インド全人口の約五二%になる。したがって、中央政府の下にある全てのポストの五二%をかれらのために保留すべきことになる。しかし、このことは、いくつかの最高裁判決の判旨に反することになる。最高裁は、憲法第一五条(4)項及び一六条(4)項にもとづく全保留枠が五〇%未満でなければならぬと判示しているからである。このことから、OBCへの保留枠は、SC・STへの二二・五%を加えても、五〇%未満になる数字に留めておかなければならない。この法的な制約を考えて、委員会は、OBCの人口がその約二倍になることを承知のうえで、二七%の保留を勧告せざるを得ない。なお、すでに二七%を超える保留を行なっている州は、この勧告によって影響をうけるものではない。

保留枠に関する一般的な勧告とともに、委員会は、OBCに對する次のような包括的な保留計画を提案する。

(a) OBCに属する志願者が、公開競争試験で成績によって選ばれたときには、二七%の保留定数に不利益となるように計算してはならない。

(b) この保留定数は、全てのレヴェルの昇級定数にも適用するものとする。

(c) 充たされていない保留定数は、三年間先送りするものと  
し、その後は保留しない。

(d) 募集にあつての年齢上限の緩和を、現在 S C・S T の  
場合に実施しているのと同じ方法で行なうものとする。

(e) 各職種に対する名簿は、現在 S C・S T の場合に実施し  
ているのと同じ方法で当該機関が行なうものとする。

この保留計画は、一体のものとして、中央及び州政府の下に  
ある公企業部門への、又国立銀行への全ての募集に適用しなけ  
ればならない。政府から財政援助を受けている全ての私企業体  
も、この基準で人員募集を行わなければならない。また、大  
学及びその加盟カレッジも、この保留計画の対象となる。

これらの勧告が適切に実施できるよう、政府は現行法令、手  
続きなどを改正し、法令を整備することを義務づけられる。

(3) 教育上の特典付与

インドの教育制度は、その性質が極めてエリート主義的であ  
り、人口過剰・発展途上国の要請に応えるものとはなっていな  
い。それは、英国統治の遺産であり、独立闘争の過程では厳し  
く批判されていたが、その後何の構造上の変化も遂げてはいな  
い。また、後進階層の要望・必要に応じるものではないけれど  
も、他の利用しうる選択肢がないので、後進階層は、他者との

激しい競争に加わることを余儀なくされている。委員会への付  
託事項の中に、「教育改革」は入っていなかったたので、吾々は、  
当面、現行の枠組みの中で弥縫策を提案せざるをえない。

かなりの州政府が、O B C 学生に対して、授業料の免除、本  
及び衣類の無償提供、昼食、特別宿泊施設、年金などの教育上  
の特典を与えている。これらの特典は、好ましいものではある  
が、それだけでは決して充分でない。要請されているのは、付  
随的な資金の提供ではなく、真剣で目的意識をもった学習のた  
めの適切な環境と刺激をつくりだす総合計画の策定である。

後進階層の子どもの大部分が欠席がちで、授業に無関心な生  
徒であり、しかも落第率が非常に高いことが知られている。こ  
れには、二つの理由があると考える。一つは、これらの子ども  
たちが極端な社会的文化的欠乏の雰囲気の中に育ち、その結果  
として学校教育への適切な熱意が一般的に欠けていること。第  
二には、これらの子どもの大部分は、非常に貧しい家庭に育ち、  
幼いときから雑用を行なうことを親たちが強いっていることであ  
る。

文化的環境を改善することは、とてもゆっくりとしたプロセス  
である。これらの子どもたちを人為的に、引き上げられた環境  
に移すことは、現在のインドの財源ではとても無理である。こ

のことをふまえて、この問題に二つの限定し、選択した分野で取り組むことを勧告する。

第一に、成人教育のための集中的・限時的な計画を、OBC人口密集地で開始することである。適切に動機づけられた親だけが、子どもの教育に関心をいだくので、この計画は一つの基本的動機づけのアプローチといえよう。第二に、後進階層の子どもが熱心に学習できる雰囲気を作りだすために、それぞれの地域に校区学校を設立することである。台紙から宿舍までを含むこれらの学校施設は、貧困な後進家庭から来る生徒に無料で提供されなければならない。これらの施設を備えた、OBC学生のための独立した政府立寄宿舎を、その次の段階として考えるべきであろう。

この二つの側面からの施策の開始は、限られた規模でしかも選抜された範囲で始められる。しかし、これらは、財源が許すかぎり広がっていくに違いない。限られた範囲であっても、成人教育計画と校区学校は、コミュニティ全体の自覚の成長点として作用するだろうし、その多面的な効果は相当なものである。これまで、いくつかの州は、後進階層生徒にその都度の特典を与えてきてはいるが、教育環境の質的向上のための包括的計画にこれらの特典を結びつけるための真剣な努力をほとんど

インド憲法におけるアフターマティヴ・アクション

実施してきていない。

教育は、変化の最高の触媒であり、後進階層の教育は、彼らの自己イメージを払拭、改善し、その社会的地位を引き上げる最も確実な方法である。現在、OBCは、何年間かにわたる教育負担に耐えるゆとりがなく、その教育は職業上の訓練に偏っているという特徴がある。したがって、公務上の保留は、教育を受けた後進階層という非常に僅かの割合を吸収するものであり、残りの多くの人々は、教育に何年かを与える機会が出来るよう、職業技術を適切に与えられる必要がある。

たとえ、上述の特典の全てがOBC生徒に与えられたとしても、技術・専門学校入学にあたって、他の生徒と等しい立場で競争することは出来ないことも明らかである。このことから、中央政府及び州政府が経営する全ての技術・工学・専門教育施設において、定員の一定割合をOBCのために保留することを勧告する。この保留は、憲法第一五条(4)項にもとづくものであり、その保留割合は、政府公務における保留割合と同じ二七%とすべきである。なお、すでにOBC学生のために二七%を超える定員を保留している州は、この勧告によって何ら影響を受けるものではない。

保留規定を実施するとともに、保留定数枠にかわりなく入

学する者も、高等教育を十分に受けることができるよう特典を定めるべきである。貧困化された文化的背景から入学してきた OBC 学生が、他の学生たちと並んで学習していけるよう一般的な配慮が払われなければならない。技術的・専門的教育施設

において、特別訓練の機会を与えることは、きわめて基本的な施策である。関係機関は、保留定数枠の実現とともに、保留定数枠にかかわらず志願者の入学を認めればその任務が終了するというものではないことをはっきりと認識しておかなければならない。実際、その本当の任務は、入学後に始まる。これらの学生に、特別訓練援助などを与える十分なフォロー措置を採らなければ、これらの若者が失望し、屈辱を感じるばかりではなく、国家が不完全に知識をつけ、水準に達しない技術者、医者その他の専門家を背負いこむことになる。

(4) 財政的援助

産業近代化の結果、世襲的職業を踏襲してきている職業コミュニティは、深刻な被害を受けている。機械化製品及び人工素材は、村陶工、油搾取人、鍛冶屋、大工などの伝統的生計手段を奪い、これら階層の窮乏化は、現在の農村地方では一般化した現象となっている。したがって、自らで小規模工場を設立しようとしている村職業コミュニティの構成員に、適当な制度

的財政援助及び技術援助をおこなうことが求められている。この援助は、特別の職業訓練を積んできた、将来性のある OBC にも提供すべきである。

これまでも、州政府は、中小規模の工場育成のために各種財政援助をおこない、技術指導機関を設置している。しかし、これらの援助は、当該コミュニティの有力なメンバーのみに対する特典となりがちであった。このことから、後進階層への財政的・技術的援助をおこなうための別個の組織を設立することが肝要である。カルナータカやアンドラ・プラデーシュなどの州では、すでに OBC のための別個の金融機関などをすでに設置している。

職業グループの協同組合も有益である。しかし、当該組合の職員と構成員のすべてが世襲的職業グループに属しており、したがって、部外者はそれを利用することが認められないことに配慮しなければならない。

国内の工業及び商業分野に占める OBC の割合は、ささいなものではない。このことは、彼らの極端な低収入水準を示すものの一つである。後進階層の向上をはかる全般的戦略の一部として、すべての州政府が OBC 中の商業及び工業を促進するために、独立した別個の金融機関と技術機関のネットワーク

クを作りだせるよう助言し、激励することが絶対に必要である。  
(5) 構造上の変化

以上述べてきた、政府雇用及び教育施設における保留、すべ  
での財政援助なども、後進性の根源に取り組まなければ、た  
なる言いつけにとどまることになってしまう。小土地保有者、賃  
借人、農業労働者、貧窮した村職人、未熟練工などの大多数は、  
SC・ST及びOBCに属している。「社会的伝統を別にすれ  
ば、上層農民による支配は、主として金貸し、土地の賃貸、宅  
地・居住地の提供などから生ずる非公式の拘束にうったえるこ  
とによって行使されている。政府の大部分の職員は、上層農民  
の出身であるので、政府職員と上層農民との間の階層及びカー  
ストの結びつきは、依然として強固である。このことも、上層  
農民に有利に社会的・政治的バランスが働くことにつながり、  
上層農民が他者に対する優位を継続することに役立っている。」  
以上の全体状況の結果、その数の多さにもかかわらず、後進  
階層は依然として、高位カーラスト及び富裕農民の知的・物的拘  
束をうけつづけている。国内人口の約四分の三を構成している  
のにもかかわらず、SC・ST及びOBCは、成人普通選挙制  
が導入されて三〇年以上経過したけれども、極めて限られた政  
治的力しか得ていない。高位カーラストは、生産手段の文字通り

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

の独り占めによって、後進階層が自らの利益に反して行動する  
ようにごまかし、また強制することが可能である。このことか  
ら、現行生産関係が根本的な土地改革によって変革されるまで、  
被抑圧階層の支配、高位カーラストへの悲惨な従属は無期限に続  
くだろう。実際、ザミーンダリーを廃止し、土地保有の上限を  
定め、さらには土地のない人に土地を配分する多くの立法、施  
策がすでになされている。しかし、実際問題として、その実行  
は不完全であり、不本意に、しかも表面的にしかなわられてい  
ない。カルナータカ、ケーララ及び西ベンガルなどは、その課  
題に非常に熱心に取り組んできたが、物質的に後進階層を援助  
できたというだけで、多くの政治的分裂を生み出してしまった。  
現行生産関係の根本的な変革が、全ての後進階層の福祉と向  
上のために採られるべき最も重要な唯一のステップであるとい  
うのが、委員会のゆるぎない確信である。このことは、工業部  
門ですぐには実行できなくても、農業部門では実行可能であり、  
久しく待望されている。

それゆえ、委員会は、全ての州政府が農村地域における現行  
生産関係の基本構造を変革するための土地立法を制定し、実施  
するよう強く勧告する。現在、剰余地はSC・STに割り当て  
られている。土地上限法などの施行の結果、将来発生するであ

ろう剰余地の一部は、OBCの土地なし労働者にも割り当てべきである。

(6) その他

① 幾つかの職業コミュニティの一定の部門 (Fishermen, Banjaras, Bansioras, Khatwas) は、今なお、国内の一定の地域で不可触民の汚名を受けている。委員会は、彼らをOBCのリストに加えたが、政府はS.C・S.Tリストへの挿入を検討すべきである。

② 後進階層への各種の社会的・教育的及び経済的措施を實行するために、後進階層発展組合を、中央及び州レヴェルで設立すべきである。

③ OBCの利益を保障するための、独立した省庁を中央及び州レヴェルで設立すべきである。

④ ヒマチャル・プラデーシユのガッティス (Gadhis)、マハラシシュトラの新仏教徒、コースタル地方のフィッシュヤーマン、ジャム・カシミールのグツジャール (Gujars) のように、OBCの中でも非常に後進的とみなされる部門に十分な代表を与えるため、彼らが集中している地域は、選挙区画定るときに分離した選挙区に区割りするのが望ましい。

(7) 中央の援助

現在、OBCへの福祉施策を実施するにあたって、州政府は中央政府の財政援助を期待できない。かかる施策をこれまで実行してきた州及び連邦領は、自らで財源を捻出しなければならなかった。委員会が現地視察を行なった全ての州政府が、OBC向上のための特別計画の実施に必要な資金を中央政府が援助しなければ、この価値ある計画を實行することは不可能であると述べた。委員会は、この点について、州政府と全く同意見である。OBCのために特別に計画される全ての発展計画は、S.C・S.Tの場合と同様な方法と規模で、中央政府が財政的に支えるべきであることを、強く勧告する。

この委員会の勧告の実施期間として、全計画を二〇年後に再検討すべきである。社会意識の啓蒙は、一つの世代的発展の中で、吾々はこの一世代の射程を提案する。この期間より短い期間での検証は恣意的となるだろうし、OBCの一般的地位及びライフスタイルについて、吾々の勧告が与えた徴候を公正に判断することは出来ないだろう。

第四章 報告書の要約

(1) 第一章——第一次後進階層委員会



第一次後進階層委員会は、一九五三年一月二十九日に設立され、一九五五年三月三十一日、その報告書を提出した。委員会は、作成した基準にもとづいて、二三九九のカーストを社会的・教育的に後進であるとした。また、公務及び教育施設への保留を含む、後進階層へのさまざまな福祉施策を勧告した。

中央政府は、委員会の行なった認定が後進階層を認定する客観的な基準にもとづくものではないとの理由で、その勧告を受け入れなかった。委員会の十一人中、五人が反対意見を表している。政府は、委員会が国民の非常に広範な部分を後進的と分類しているので、本当に必要なことがあまいになり、特別の援助を行なうことが出来ない、と考えた。また、政府は、後進性の基準の一つとしてカーストを採用することに反対し、経済的テストを適用することを望んだ。

憲法第三四〇条は、「社会的・教育的後進階層」について規定しているので、経済的テストの適用は誤りであると思われる。

(2) 第二章——いくつかの州におけるOBCの地位

インド英領州が社会の被抑圧・被差別部門の福祉のために特別の計画を実行していたときから、約百年たっている。その第一の段階は、マドラス政府が被抑圧階層学生へ特別の便宜を提供する、教育施設への財政補助を定めた一八八五年補助金法を

制定したことに始まる。マイソールがこれに続き、今日までにすべての南部諸州がOBCに対するかなり総合的な計画を実行してきている。今日、一六の州と二つの連邦領が、OBCに対する各種の援助を提供している。一〇の州政府が、この目的のために設置した後進階層委員会・審議会の勧告にもとづいてこれらの施策を行なっており、その他のものは、その都度実施するというやり方をしている。

政府雇用における職の保留及び教育施設における定員の保留、財政援助、学習手段への助成などの特別の配慮が、幾つかの州政府によってOBCに与えられている。この点に関しては、他の諸州と比べて南部の諸州が多くの措置をとってきている。カルナータカは、全ての州公務中、SC・STへ保留した一八%に加えて、OBCからの志願者のために四八%を保留している。タミール・ナードゥの場合には、この数字は、それぞれ一八%、五〇%である。

(3) 第三章——方法論及び論拠とした資料

政府が指摘した、第一次後進階層委員会報告書の一つの重大な欠陥は、それがOBCを認定する客観的な基準を作成していない、ということであった。実地調査及び客観的テストを作成することの必要性は、いくつかの最高裁判決も繰り返し強調し

できた。このことをふまえて、委員会は、第一次資料収集のためにかんがりの独立した資料を利用することに格別の配慮を行なった。このために採ったいくつかの重要な措置としては、(a) 社会的後進性についての社会学者のセミナー、(b) 州政府、中央政府及び一般国民へのアンケート調査、(c) 議員、著名人、社会学者などからの証言を得るための、委員会による国内視察、(d) 全国規模での社会的・教育的調査、(e) 重要テーマについての専門機関による報告書の作成、(f) 人口統計の分析などがある。

このように多面的なアプローチをとることによって、委員会は、この問題を総合的に広くとらえることが出来、その報告書のための確実で信頼しうる論拠及び資料を作成することができた。

#### (4) 第四章——社会的後進性とカースト

カーストは、ヒンドゥー社会構造の積みあげられた煉瓦である。それは、ヒンドゥー社会を何世紀の間、一つの権威づけられた序列に秩序づけた多数のグループに分割することによって、ヒンドゥー社会の社会意識を分断しつづけてきた。このことが、その人のカースト序列とその社会的、教育的及び経済的地位とを密接に結びつける結果をもたらしている。

この社会成層の枠組みが、その制度に深く根づいた利害を生

み出し、高位カーストが低位カーストを搾取することを可能ならしめてきた。カースト制度の本当の勝利は、ブラーミンの最高性を維持したことにあるのではなく、事物の自然の秩序の一部として、儀式的なヒエラルヒーにおける低位カーストの劣った地位を認める、低位カーストの意識を決定づけたことにある。ブラーミンズムが道徳的権威をもつカースト制度をつくりだすことに成功したのは、よく考えぬかれた、複雑で難解な内容をもつ聖典、神話及び儀式によるところが大きい。

吾々のシャーストラの大部分は、四ヴァルナ制度を是認しており、この宗教上の是認のゆえに、カースト制度は、不平等で不公正な、どの社会制度よりも長続きしている。

カーストのヒエラルヒーが、社会の恒久的な成層となつているので、低位カーストのメンバーは、その生活のすべての分野で差別を受け、このことが、社会的・教育的・経済的後進性の原因となつてきた。

カーストは、個人生活のすべての側面を根拠づけ、コントロールしているので、「序列の不安定」のない社会をつくりだしてきた。換言すれば、低位カーストは、社会的にのみ後進なのではなく、教育的、政治的かつ経済的にもそうだったのである。他方、高位カーストは、これら全ての分野で発展していた。

また、カーストの地位の役割は、社会に非常に浸透しているの  
で、正義の観念とその運用は、カーストによって完全に色分け  
されてきた。

##### (5) 第五章——カーストの社会的原動力

カーストは、その大きな弾力性のおかげで何世紀にもわたつ  
て続いてきている。前章で展開した論議に対しては、①ヒン  
ドゥー・シャーストラに基礎をおくカースト制度モデルは、社  
会的現実の実態を示してはいない、②カーストの制約は、英国  
の導入した『法の支配』、都市化、工業化、大衆教育の普及、  
そしてとりわけ独立の達成と成人普通選挙制の実施の結果、か  
なり緩やかになっている、との異議が出されるだろう。

しかし、これらの変化は、カースト制度を実質的に変更する  
ものではない。重点の置きどころの変化を示すにすぎない。

これらの変化の結果、一定のカーストタブーが弱まっている  
一方で、インド政治におけるカースト主義とその重要性が増大  
していることが一般的に認められている。このことは、おそら  
く不可避であった。今日、インドにおいて、カースト制度は動  
員及び一体化という、すでにつくられた伝統的チャネルを提供  
することによって、有益な役割を果たしているが、このことは、  
その伝統的チャネルを深めかつ広めることに役立っている。

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

R・コータリが述べたように、「インド政治における『カース  
ト主義』に不平をいう人は、現実には社会に何の基盤もたな  
い政治を求めていることになる。」

社会的動態の歩みは、疑いなく進んでおり、カースト制度の  
幾つかの伝統的特質は不可避的に弱まっている。しかし、カー  
ストは、その儀礼面で失ってきたものがあるとしても、政治面  
でそれ以上のものを得ている。このことから、カースト制度が  
近い将来に消滅するだろうと考えることは非現実的であろう。

##### (6) 第六章——社会正義、成績及び特権

法律の前の平等は、インド憲法第一四条で保障された基本的  
人権の一つである。しかし、『平等』原則は、両刃の剣である。  
それは、強者とハンディをもつ者とを人生のレースで同じ立場  
におく。等しいものの間でのみ平等が存在する、というのが社  
会正義の格言である。不平等なものを平等に扱うことは、不平  
等を広げることになる。社会の人間性は、その社会が、弱者、  
ハンディをもつ者、恵まれない者にどのような保護を与えるか  
によって決定される。『機会の平等』及び『取り扱ひの平等』  
は、強者と弱者とを同位におくので、そのことが社会的正義を  
否定することにつながる。したがって、実際には、『結果の平  
等』が社会の平等主義的建前の最終的吟味となる。非常に不平

二六五 (一六五七)

等な社会では、社会の不利益をうけている部門に特別の保護と特権を与えることよつてのみ、弱者が強者による搾取を拒むことが可能となる。インド憲法の制定者たちが、S・C・S・T及びO・B・Cの利益を保護するために、第一五条(4)項、一六条(4)項及び四六条などの特別規定をもうけてきたのは、このことを考えたからにはかならない。

後進階層に対するポストの保留などの規定は、基本権の侵害であり、成績優秀な人の正当な処遇を否定するものだと考える人もいる。実際、『成績』それ自体は、一般的に恵まれた環境の特権の賜物であり、試験における高得点は、その受験者に本来そなわっている資質を必ずしも反映しない。農村出身で社会的・教育的に後進な両親をもつ子どもは、恵まれた家庭の子どもと等しい土俵で答案用紙を書き上げることは出来ない。このことをふまえて、『成績』と『平等』は、適切な見通しをもつて評価されなければならず、『不平等』なものと同じ土俵で競争させるときには、特権の要素を適切に認め、又は割り引かなければならない。

(7) 第七章——社会正義、憲法及び法律

基本権と国家政策の指導原則との間の対立の要素は、国会での論議や裁判所の判決の対象となつてきた。第一五条(4)項及び

一六条(4)項を実行するために、いくつかの州政府がO・B・Cのために政府公務及び教育施設での保留を行なつてきており、当該保留命令に対するいくつかの訴訟が高裁及び最高裁に提起されてきた。かなりの判例法が、このテーマについて徐々に形成されてきたが、その要旨は次のようにまとめられる。

カーストは、ヒンドウ・コミュニティ中のO・B・Cを認定する一つの重要な要素である。後進性は、社会的かつ教育的なものであり、社会的か又は教育的なものではない。カーストは、市民の一階層でもあり、カーストが全体として社会的・教育的に後進であるときには、第一五条(4)項の意味における市民の社会的・教育的後進階層であるという理由で、当該カーストのために保留を行なうことが出来る。後進階層を『後進的』と『著しく後進的』とにさらに分類することは、第一五条(4)項からは認められない。第一五条(4)項にもつづくポストの保留の総数は、五〇％を超えてはならない。O・B・C認定のための客観的な基準が現地調査などをもとにして作成されなければならない。

(8) 第八章——O・B・Cの福祉についての南北比較

南部の諸州は、北部の諸州より、O・B・Cの福祉のための計画実行の実質的な歩みを進めてきた。そのうえ、北部では、O・B・Cのためのささやかな福祉施策でさえ、鋭い反発が生じている

のに、南部ではこれら施策が比較的平穩に実施されてきた。この現象を十分に理解するため、委員会はボンベイのタータ社会科学研究所に四州（タミール・ナードウ、カルナータカ、ビハール及びウツタル・プラデーシュ）の比較研究を委託した。

タータ研究所は、このテーマに取り組みにあたって幾つかの仮説をたてた。この仮説とは、①保留計画は、南部で長い歴史を有している、②南部では発展カーストは分裂している、③OBCは北部ではSC・STと親密な関係にはなく、後進階層運動が分裂している、④南部では後進階層が北部より政治的に自覚している、⑤保留計画が北部では突然に行なわれた、⑥反発に対する後進階層の対応能力は、その数、政治的自覚、優先度及び代替機会の欠如の認識に依存している、⑦南部では第三セクターが發展しており、発展カーストの雇用を確保できるが、北部では第三セクターは不振である、などである。タータ研究所の研究報告は、いくつかの事例と四州の歴史的發展を検討して、これらの仮説を検証している。

(9) 第九章——中央政府及び州政府による証言

委員会は、州政府及び連邦領に対するアンケートと中央政府省庁に対するアンケートを行なった。これらのアンケートは、①OBCの地位、OBCのために採った措置の比較検討、②社

会的・教育的後進性についてのそれぞれの考え方の調査、③委員会の付託事項に関する有益な手がかりを得ること、のために計画された。

大部分の州政府が、カーストを社会的・教育的後進性を決定する重要な基準と考えていた。いくつかの州は、経済的テストを好ましいと考えており、また、いくつかの州はカーストと収入テストを結びつけて用いていた。それぞれの援助の内容は多様であるが、一八の州政府と連邦領がOBCの福祉のための特別措置を行なってきた。例えば、OBCへの政府公務の保留は、カルナータカ、タミール・ナードウでは五〇%、パンジャブでは五%、そしてラジャスタン、オリッサ、デリーなどでは〇%である。地方団体、州公務委員会、高裁などでのOBCの代表もほとんど認められていない。社会的差別は、今なお、OBCに対して行なわれている。

SCリストの中に含まれてはいないけれども、いくつかのカースト／コミュニティが不可触民として扱われている。後進階層の福祉のための計画を開始したすべての州政府は、この目的のために中央によってなされる別の計画の割りあてがないので、自らの財源でその計画を実施しなければならない。

中央政府省庁の提供した資料によれば、OBCは全人口の約

五二%であるが、全政府雇用者の一二・五五%がOBCである。第一級職では、わずか四・六九%にすぎず、これはOBCの国内人口割合からすれば、一〇分の一にみたないことになる。

(10) 第一章——一般国民による証言など

一般国民に対するアンケートの回答者の約三分の二が、独立後もインドのカースト構造に実質的な変化は生じていないと答えている。後進性認定の基準に関しては、回答者の約四分の三が、カーストを用いることに賛成している。また、回答者の四分の三以上が後進階層の被っている各種の不利を申し立て、多くの人がその不利を除去するための具体的な措置がとられていないと感じていた。彼らは、職の保留定数枠を拡げること、及びOBCの子どもたちにもつと学習手段を提供することを望んでいる。OBCのために提案された改善措置としては、①政府雇用及び教育施設での保留、②利息なしの資金貸付、農地及び宅地の無償配分などである。

委員会での証言の中で、第六期及び第七期衆議院議員も、さきに要約した内容と同趣旨の見解を述べた。何人かの議員は、与えられた利益によつてOBCとSC・STとの間の対立が生ずることになるといふ、敵対的な宣伝に注意を呼びかけた。

委員会は、最高裁で吟味されてきた後進性決定の基準を採用

すべきだとする主張もあつた。また、州政府が作成し、裁判所が認めたOBCリストを全体として委員会が採用すべきだ、という主張もあつた。

各州への視察の中で、ある特定のカーストをOBCリストに含めることに関する多くの陳情があつた。また、回答者の多くは、カーストを後進階層認定の基準と考え、OBCの向上のために上述した特典を与えることに賛成した。

(11) 第十一章——社会的・教育的現地調査及び後進性の基準

四〇七地区中、四〇五地区を網羅する全国規模での社会的・教育的調査が一九八〇年二月から六月にかけて、各州の経済統計局の協力を得て行なわれた。現地調査で収集した膨大な資料は、コンピュータ入力され、三一の項目にまとめられた。各州及び連邦領ごとに、これらの項目をもとにして、社会的・教育的後進性を決定する十一の指標又は基準が導き出され、それらは三つの大枠、すなわち、社会的、教育的及び経済的の三つのグループに分けられた。そして、そのグループのそれぞれの重要性を考へて、社会的指標には各三ポイント、教育的指標には各二ポイント、経済的指標には各一ポイントを与えた。各指標に与えたポイントを合計すると二二ポイントになる。これら十一の指標は、調査の対象となつたすべてのカーストに適用され

た。この適用の結果、十一ポイント以上を得たカーストを社会的・教育的後進性をもつものとしてリストに挙げた。

(12) 第二章——OBCの認定

社会的・教育的現地調査の結果、かなりの数のカーストが各州で後進的と認定された。この現地調査は地区ごとに二つの村と一つの都市部を調査しただけなので、当然のことながらかなりの数のカーストが無視されていた。また、いくつかの事例では、サンプル規模があまりにも小さかったために、結果が信頼出来ないものもあった。

このことをふまえて、各州ごとの完全なOBCリストを作成するために二つの補充的なアプローチをとった。第一は、一九六一年インド人口調査統計に載っている原始部族、原住部族、高地部族、森林部族など十一グループの州規模リストである。これらのグループは、そのカースト及びコミュニティの社会的・教育的地位がSC・STと類似していると考えられた。第二に、国内の広範囲にわたる視察から得た、委員会委員の知識及び一般国民からの大量の証言などにもとづいて、実地調査でカバーしきれないOBCの州別リストを作成した。委員会の作成したOBC州別リストは、このように徹底したアプローチの結果である。

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

各州政府の公示した後進階層リストにも含まれている、周知のOBCの幾つかが、現地調査にもとづく「後進性」の認定から除外されてしまっていることが明らかとなった。このことは、調査サンプルの不均衡、統計学的手法をもとにする社会学的研究には避けられないものである。

十一の指標（基準）は、カーストをもとにしているので、非ヒンドゥーコミュニティには適用できない。このことから、三つの別の基準を、非ヒンドゥー後進コミュニティの認定のために考えた。

利用できる人口調査資料にもとづいて、ヒンドゥー・非ヒンドゥーOBCの人口は、インド全人口の約五二%と見積もられた。なお、この数字は、全人口の二二・五%を占めるSC・STを含まない数字である。

(13) 第三章——勧告

SC・STへの保留は、その人口、すなわち二二・五%に比例している。しかし、憲法第一五条(4)項及び一六条(4)項にもとづく保留を五〇%未満に限定する法的義務が存在しているので、委員会は、OBCへ二七%の保留を勧告する。この勧告は、中央と州の全政府公務及び技術・専門教育施設に適用しなければならぬ。

二二六九 (二六六一)

学生の文化的環境の向上をはかる特別教育機会の提供が O B C 人口密集地を選んで漸次導入されるべきである。とりわけ、職業訓練に重点をおかなければならない。O B C 学生が一般定数枠で入学した学生に追いつくよう、技術・専門教育施設では O B C 学生へ独自の指導援助を行なうべきである。

村職人の技術向上のための特別計画を作成し、小規模工場建設に対して助成金を交付すべきである。

国内の工業・商業分野への O B C の参入を促進するために、すべての州政府は、金融機関及び技術機関の独自のネットワークをつくるべきである。

現在の生産関係の枠組みでは、後進階層は主として小規模土地保有者、賃借人、農業労働者、村職人などであり、その生計を富裕農民に大きく依存している。このことから、O B C は、支配カーストの精神的・物質的拘束を受けつつづけているのである。これらの生産関係を、全国的に実施する構造改革と漸進的な土地改革によって根本的に変革しなければ、O B C は真に独立した存在とはならない。したがって、最も優先すべきなのは、全ての州による根本的な土地改革である。現在、O B C への福祉施策に対して州は中央の援助をうけることが出来ない。いくつかの州は、財源の不足から O B C への十分な発展計画が実施

できないので、中央の援助が必要であることを明言している。それゆえ、O B C のために特別に計画されるすべての福祉計画は、S C ・S T の場合と同様な方法と規模で中央政府が財政的に支えるべきであることを強く勧告する。

### 三. マンダル事件最高裁判決(一九九二年)

#### 1. 事実の概要

インド政府は、憲法第三〇条にもとづいて一九七九年一月一日、第二次後進階層委員会(B・P・マンダル委員長の名をとってマンダル委員会と呼ばれている)を設置した。この委員会は、一九七九年三月二日、その活動を開始し、一九八〇年一月三十一日に報告書を提出した。この委員会への付託事項は次の通りであった。

- (a) 社会的・教育的後進階層を定義する基準を決定すること
- (b) 定義した社会的・教育的後進階層の発展のためにとるべき措置を勧告すること
- (c) 連邦又は州の公務に充分参加していない後進階層市民のために、任命又は職務の保留についての規定を設けることが望ましいか否か、調査・検討すること
- (d) 委員会が検討した事実を明記した報告書を大統領に提出



し、適切と認めた勧告を行なうこと

委員会は、二つの部分からなる報告書を提出した。第一部は、第一巻と第二巻からなり、第一巻は、第一章から一四章、第二巻は付則 1-21 で構成されていた。第二部は、第三巻から第七巻であり、第六巻では、OBC の州別リストを挙げ、三七四三のカーストを列記する。一九六一年人口調査がその作成にあたって利用され、国内のOBC人口は、一九三二年人口調査での数字を基に算定されている。第一巻第十一章では、社会的・教育的後進性を決定するための指標／基準が示されている。

一九五三年に設置され、K・カールカル委員会として知られている第一次後進階層委員会は、一九五五年に提出した報告書の中で二三九九のカースト又はコミュニティを社会的・教育的後進階層と認定し、その中の八三七を著しく後進的な階層と分類している。このカールカル報告書は、政府の受け入れるところとならず、棚上げされた。そして、二四年後にマンダラ委員会が任命されることになるのである。

当時のインド政府（V・P・シン首相）は、マンダラ報告書の勧告を受け入れ、一九九〇年八月二三日、社会的・教育的後進階層への政府公務における保留を拡げるための覚書（Office Memorandum —— 以下『OM』と略記する——）を出した。

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

このOMは、それまですでにSC・STに保留していたものに加え、社会的・教育的後進階層に定員の二七％を保留しようとするものであった。この保留は直接募集に適用するものとされ、公開競争試験で成績にもとづいて採用される社会的教育的後進階層は、この二七％の保留枠に数えるべきではないとされた。

社会的教育的後進階層は、マンダラ委員会報告書が作成した州別リストと州政府の作成するリストとに共通するカースト及びコミュニティで構成するものとされた。なお、保留は、公企業体及び公共銀行を含む金融機関にも及ぶものとされた。

このOMの実施は、私的・公的資産に対する自己犠牲を強い、それに損害を与えるものだとして、とりわけ若者からの広範な抗議を受けた。このOMに対して、令状訴訟が最高裁に提起された。R・ミストラ（Ranganath Misra）裁判長、K・N・シン裁判官（K・N・Singh）、M・H・カーニア（M・H・Kania）裁判官の三人で構成する最高裁小法廷がこの訴えを受理し（1992 Supp (1) SCC 184）、一九九〇年九月二二日、それが政治問題であるという理由で却下した（1992 4 SCC 210；1992 SCC (2&3) Supp 477 に引用）。同時に、最高裁は、この問題を国家的に検討すべきであり、全ての人の権利が配慮されなければならないと訴えた。その状況は改善されなかったため、最高裁弁

護士会を代表とする請求が行なわれ、一九九〇年一〇月一日、最高裁の五人法廷 (R・ミストラ裁判長、K・N・シン、M・H・カーニア、K・シン、P・B・サヴァント各裁判官で構成) は、一九九〇年八月一三日付OMの実施は、終局的判決まで停止するとう決定を下した (1992) 4 SCC 210 : 1992 SCC (L&S) Supp 477)。なお、社会的・教育的後進階層の定義にカーストを用いるか否かという問題は継続された。

一九九一年総選挙の結果、中央政府の構成が変わったことにもない、最高裁憲法法廷は、この問題についての新政府の見解を知ることに努めた (1992) 4 SCC 212 : 1992 SCC (L&S) Supp 479)。政府は、一九九〇年八月一三日付OMに、一定の変更を加えて実施する意図を明らかにした。この意図は、一九九一年九月二五日付OM (以下『新OM』と略記する) によって示されたが、以前のOMとの変更点は、次の通りである。(a) 二七%の定数枠内で、社会的・教育的後進階層中の著しい貧困層を優遇する保留に、経済的基準を導入する。(b) (a)とは別に、現行保留計画の適用を受けないその他の経済的後進階層のために公務員の欠員募集の一〇%を保留し、この保留は、高位カースト及び他の宗教の貧困者にも適用する。なお、経済的基準は、個別に明示するものとする。

この新OMの合憲性についても疑義が申し立てられたので、九人の裁判官で構成する特別法廷は、この新しい令状訴訟も以前のOMに対する異議申し立てに付け加えた。経済的基準は、確定していなかったもので、最高裁は、一九九一年二月二日命令 (1992) 4 SCC 215) では、OMに対する以前の停止を無効にすることに否定的であった。

九人の裁判官で構成する特別法廷は、それまで最高裁が保留に関して述べてきた見解を最終的に明確にすることを求められていた。同様の問題は、州委員会報告書の実施に関しても生じており (1992 Supp(2)SCC 127) 、これも特別法廷に回付された。

この法廷を構成した九人の裁判官は、次の通りである。  
M・H・カーニア (裁判長)、M・N・ヴェンカタチャリー  
ア、S・R・パンディアン、T・K・トーマン、A・M・アー  
マディ、K・シン、P・B・サヴァント、R・M・サハイお  
よびB・P・J・レッディ。

何度かの持ち越しにもかかわらず、中央政府は新OMで述べた経済的基準を作成できておらず、OMの実施は、停止されたままである。そこで、最高裁特別法廷がその他の問題とともに、レッディ裁判官の指導的役割の下で、広く論議したのは、次のような内容であった。

(1) (a) 第一六条(4)項が定める『規定』とは、国や州の立法部門が制定したものでなければならないのか？

(b) (a)の問題に対する答えが「否」であったとき、かかる規定を設ける政令は、第三〇九条但書にもとづいて制定する規則に含まれなければならないのではないのか？

(2) (a) 第一六条(4)項は、同条(1)項の例外を定めたものなのか？

(b) 第一六条(4)項は、『市民の後進階層』のために用いられる網羅的な特別規定なのか？あるいは、全ての部門、階層又はグループのために用いられる網羅的な特別規定なのか？

(c) 第一六条(1)項にもとづいて、保留を行なうことが出来るのか？あるいは、それは優遇／特別取り扱いを拡げることのみを認めているのか？

(3) (a) 第一六条(4)項でいう、『市民の後進階層』とは、何を意味するのか？

(b) 後進階層は、カーストのみを基準として、及びカーストのみに言及することによって認定しうるのか？

(c) 第一六条(4)項にいう後進性は、社会的でしかも教育的なものではないのか？

(d) 『資産テスト』は、後進階層の認定のために適用しうるのか？その答えが「肯」のとき、かかるテストを行なうこ

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

とは義務的なのか？

(e) 後進階層に指定する階層は、S・C・S・Tと類似の状況になければならないのか？

(f) 国(州)の下にある公務における参加の充分性

(4) (a) 経済的基準を唯一の基準として後進階層を認定しうるのか？

(b) カーストに言及しない、『収入を加味した職業』基準などは、後進階層を認定するための基準となりうるのか？

(5) 後進階層は、『後進的』と『著しく後進的』という範疇に再区分できるのか？

(6) 保留は、どの規模までなしうるのか？

(a) バラージ判決 (1963 Supp 1 SCR 439) で述べられた五〇%原則は、絶対的な原則なのか、たんなる注意又は慎重の原則なのか？

(b) 五〇%原則があるとしたとき、それは第一六条(4)項に基づいて行なわれる保留に限定されるのか、それとも第一六条に基づいて定めうる全てのタイプの保留に適用されるのか？

(c) 五〇%原則が適用されるとしたとき、一年が一単位とみなされるべきなのか、それとも当該組織全体の割合が射程

に入っているのか？

(d) デヴァダサン判決 (1964) 4 SCR 680 は、正しいのか？

(7) 第一六条は、昇進の問題に保留を定めることを認めているのか？

(8) 保留は、反成績主義なのか？憲法第三三五条、三八条(2)項及び四六条は、第一六条を解釈するときにどの程度関連しているのか？

(9) 司法審査は、明白に誤った認定又は明白に不合理な割合を定める、後進階層の認定及び当該階層への保留割合に関する事項に制限されるのか？

(10) 新OMでなされた、後進階層の『著しく貧困な部門』とその他のものとの間の区別は、第一六条から認められるのか？

(11) 新OMでなされた「現行保留制度のいずれの対象ともならない、人民のその他の経済的後進部門」のために一〇%のポストを保留することは第一六条に基づいて認められるのか？

(12) 積極的措置及び積極的差別の概念

(13) 過剰算入／過少算入についての苦情を調査する、制定法上

の恒常的機関の可能性

(14) マンダル委員会報告書の欠点について検討するために、問題を憲法法廷に差し戻すべきなのか？

九人の裁判官の特別法廷で審理されたこの事件は、六対三の判決によって一九九二年一月一六日、OMの合憲性、妥当性及び有効性を、一定の条件と但書を付して認めた。経済的後進階層のために一〇%の付加的保留を定めた新OMの一部は、違憲・無効と判示された。また、著しく貧困な部門への優遇を定める部分は、多数意見が提示した解釈と読み込みによってのみ、実施しうるものとされた(著しく後進的な階層の公示と、その保留定数枠の確定が必要)。

主判決は、レッドイ裁判官が述べ(カーニア裁判長、ヴェンカタチャリア裁判官、アーマディ裁判官と本人の四裁判官の意見——以下『四裁判官意見』として引用——)、バンディアン裁判官とサヴァント裁判官とがそれぞれの意見を付して同意している(六裁判官の多数意見)。反対少数意見は、トーマン裁判官、K・シン裁判官及びサハリー各裁判官が述べた。少数意見を表した裁判官たちは、一つにまとめた要望を出した。多数意見を構成した裁判官も、少数意見を表した裁判官も、それぞれの争点について、独立した立場をとっている。したがって、

テーマによっては、少数意見の裁判官が主判決に同調したり、多数意見の裁判官が主判決に不同意であったりしている。また、論議され、判断を下された全ての争点が、各意見によって論及されているわけではない。

本稿では、このマンダル判決 (*Indira Sawhney v. Union of India*, 1992 SCC (L&S) Suppl. 1, 1993 Supp(3)SCC 217) の内容を、(1993) 1 SCJ 353 の要約を中心として紹介してみたい。

## 2. 判旨

### (1) 「法律の前の平等」(憲法第一四条)

多数意見(四裁判官意見)は、「法律の前の平等」が、市民に対する充分な生活手段を提供し、とりわけ SC・STを含む、市民の弱者部門の教育的・経済的利益への特別の配慮を行ない、彼らを社会的不正義および全ての搾取から保護することによって、個人相互間でのみならず、市民のグループ間においても収入の不平等を減少させ、地位、便宜および機会の不平等をなくすことをめざすものであるとした。

また、パンディアン裁判官も次のように述べた。「平等保護」条項は、人民のいかなる部門に対しても優遇や便宜を提供する不合理な差別を国が行なうことを禁じているが、一方では

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

不平等を受けている人々に対して実質的な平等を与えることを国に求める規定でもある。……したがって、マンダル報告書の勧告の実施が、憲法第一四条に定められた平等の観念に違反し、憲法の基本構造を侵害するという申し立ては、認められない。」

また、第一四条と憲法前文との関係について、サヴァント裁判官は、「憲法の三位一体の目的——社会主義、世俗主義および民主主義——は、インド社会の全ての部門がそのカースト、コミュニティ、人種、宗教および性別の違いにもかかわらず、国の権力に平等に参加し、また、国の権力に参加するにあたって、これらの事由にもとづく全ての差別が積極的措置によって除去されなければ実施することはできない」ことを明言する。

### (2) 第一六条(1)項と同条(4)項との関係

四裁判官は、第一六条(4)項は同条(1)項の『例外』ではなく、それが(1)項に内在する分類の一場合であるとして、次のように述べる。

「第一六条(4)項は、同条(1)項の『例外』ではない。(1)項も、同項で保障する『機会の平等』のための合理的な分類を認めている。一定の状況では、不平等なものも不平等に扱うことができる。後進階層は、憲法制定議会で示された懸念をふまえて、憲法上別途扱われている。憲法上別途に扱う明示規定がなかっ

たとしても、国が後進階層のために分類を考え、保留を定めることが認められてきた。」

この結論に同意して、バンディアン裁判官は、「憲法第一条(4)項は、同条(1)項の『例外』でも『但書』でもない。それは、後進階層市民のためになしうる全ての保留を網羅している。また、それは第一六条(1)項及び(2)項に優位する効力をもっている」と述べる。

また、サヴァント裁判官も、「第一六条(4)項は、同条(1)項の『例外』ではない。それは、社会の一部門、すなわち、公務における保留をなすべき、市民の後進階層についてののみ定めているからである」とする。

これに対して、トーマン裁判官は、(4)項は一般原則を定める(1)項の『例外』又は『但書』であると明言している。

(3) 第一六条(4)項は、後進階層のための保留を網羅したものなのか？

この点について、四裁判官は、要旨次のように述べる。

「第一六条(4)項は、まさに保留そのものの観念を網羅してはいないけれども、後進階層のための保留という事項を網羅している。」

① 国は、一定の免除、特権又は優遇を後進階層に与えるた

めに、保留を充分に実施することが必要だとみなすときには、第一六条(4)項に基づき、それらを行なうことができる。

② ある一定の状況の下では、国は、後進階層のために保留を定める必要がないと考えられることもあり、特権、優遇などを行なうことで十分だとみなすことができる。この特権、優遇などは第一六条(4)項自体に基づいて行なうことができる。

③ この意味において、第一六条(4)項は、後進階層のための網羅的な特別規定である。

特別扱いに値する階層として、憲法自体で分類されており、しかも、憲法自体が特別扱いの性質を明記している後進階層は、第一六条(4)項とは別に又は同項の範囲外で当該後進階層のために、さらに分類を行なったり特別扱いを行なうことは認められないと考えなければならない。

第一六条(4)項は、保留の観念を網羅してはいない。それは、後進階層のための保留のみを網羅している。同時に、次の事が明白である。すなわち、どのような種類のものであろうとも、何らかの保留が(1)項に基づいて定められるべきだということは、全く考えられないわけではないが、きわめて例外的な状況においてである。かかる場合において、当該規定を設けることが特

別の状況を救済するために（公益上）必要であるという要求があったときには、国はそれを履行しなければならぬ。」

個別の意見を明らかにした裁判官は、それぞれ次のように考えている。

「第一六条(4)項は、もっぱら保留を定めている。第一六条(4)項は、公務において保留を定める国の網羅的な権限を定めている。第一六条(1)項に関しては、合理性の基準をみず、保留のない保護的差別が、第一六条(2)項に基づいて認められる。」

(K・シン裁判官)「第一六条(4)項は、市民の後進階層に関するかぎり、公務でのポストの保留を網羅している。それは、公務上行なうことのできる全ての保留を網羅するものではない。

社会の他の部門に対する公務上のポスト保留は、第一六条(1)項にもとづいて行なうことが出来る。」(サヴァント裁判官)

「第一六条(4)項は、平等原則体系の一部をなしているもので、それは網羅的な保留である。それゆえ、いかなる保留も第一六条(1)項にもとづいて行なうことは出来ない。

第一六条(1)項も同条(4)項も、同じ分野で機能している。その射程範囲と広がりの中で、(1)項が一般的である。(4)項は、アプローチが限定されており、適用範囲が狭い。(1)項が全ての市民に適用されるのに対して、(4)項は「いかなる」という言葉を用

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

いている。このことは、(1)項が実質的平等を扱っているのに対して、(4)項が保護的平等を扱っていることを示している。……

第一六条(4)項は、保留を網羅している。が、それは、権限の行使を定めるのみならず、その権限を行使する状況並びに行使の目的及び程度を明記している。」(サハイ裁判官)

(4) 第一六条(1)項——他の階層に対する保留——

パンディアン裁判官は、「第一六条(4)項に基づいて、後進階層以外の階層に対する保留を行なうことは出来ない。しかし、同条(1)項にもとづいて、(4)項には含まれない階層に対する保留を行なうことが出来る。」という考えを明らかにしている。

四裁判官も、「他の階層に対する保留は、第一六条(1)項に基づいて定めることが出来る。……第一六条(1)項は、たんに優遇などを及ぼすことのみ限定されてはいない。同項にもとづいて、いかなる保留も行なうことが出来ないとする論議は、バックキー判決（アメリカ合衆国最高裁判決）でのパウエル裁判官の見解に影響を受けている。しかし、この見解は、最高裁の全員一致の見解ではなかった。一定の条件の下での程度の特別規定を設けるべきなのは、国に委ねられた事項である。」と考えている。

これに対して、K・シン裁判官は、次のように述べる。

「第一六条(4)項は、保留を網羅している。同条(1)項は、保留を除く保護的差別のみを、それが合理的であれば認めている。

……

第一六条(4)項は、もっぱら保留を扱っており、したがって、他の形の分類を採用することは出来ない。しかし、第一六条(1)項は、もしそれが合理的であるならば、保留を除く保護的差別を認めている。保護的差別のための分類は合理的なものでなければならぬ。……

後進階層に対するものであろうと、非後進階層に対するものであろうと、第一六条(1)項に基づいては、いかなる種類の保留も認められない。」

なお、サヴァント裁判官は、社会の他の部門に対する、公務上のポスト保留は、第一六条(1)項にもとづいて行なうことが出来る、と考えている。

(5) 後進性を認定する基準——第一六条(4)項——

四裁判官は、次のように述べる。

「第一六条(4)項における『後進階層』という表現は、『O B C』、S O C・S Tそして、おそらく他のなんらかの意味での後進階層をも含んでいる。第一六条(4)項が強調しているのは、社会的後進性である。

社会的後進性が教育的後進性を導き、また互いに影響しあう。この両者は、インド社会において低いとされる職業とからみあっている。

一カーストは、社会的に同質グループ分けされた一社会階層以外の何ものでもない。それは、同時に一つの職業グループでもあり、この違いは、その構成員が世襲であるということである。内婚がその主要な特徴である。これは、個人の意志にはかわらないものである。

後進階層の認定において、確定し又は認知された方法は存在しない。第一六条(4)項が社会的後進性を改善することをめざしているならば、明確に認識しうる階層／グループを示すカーストが、まず手がかりとなるという考えもある。

もちろん、(カーストのほか)市民の後進階層を認定しうる他のコミュニテイ、グループ、階層そして教派(カルナータカ及びケララにおけるムスリムの例)がある。

『長びく効果』(lingering effect)の理論は、認めることが出来ない。アメリカ合衆国においてさえ、今日この理論は否定されている。いずれにしても、インドでは差別が今なお続いている。政府機構への社会的後進階層の参加は、全く不十分であり、この逆に、上位階層は、不相応に大きな代表をもっている。」



バンディアン裁判官の見解は、次のようにまとめられる。

「第一六条(4)項の『市民の後進階層』という表現は、憲法中で定義されていないし、説明もされていない。しかしながら、後進階層は、ヒンドゥー社会では伝統的職業、貧困、居住地、教育の欠如などの他の基準とともにカーストに関して認定することができる。また、カーストが存在しないコミュニティでは、カースト以外の上記基準を用いて後進性を認定できる。

問題となっている一九九〇年八月三日付OMは、有効である。したがって、このOMを実施することに何ら法律上の障害はない。

令状訴訟（一九九一年第一〇九四号、*Senarajana Dharma*

*Parbatana Yogam v. Union of India*）において、一九九〇年八月三日付OMの実施をインド政府に命じる職務執行令状の発給を求める訴えがあった。結論からすれば、一九九一年九月二十五日付新OMを無効とし、一九九〇年八月三日付OMをすみやかに実施すべきである。

インド政府及び州政府は、相当な期間内に、審議会又は委員会を設置しなければならない。これらの恒常的な機関の助言のもとづいて、カースト、コミュニティ又はグループを挿入又は除外する要求を審査し、OBCリストに紛れ込んでいるコミュニ

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

ニティの除外を審査する。この審議会又は委員会という形式の機関を設置する目的は、一九九〇年八月三日付OMをすみやかに実施するためのものではなく、将来の手引きのためのものである。」

サヴァント裁判官は、次のように述べて四裁判官に同調した。

「第一六条(4)項で定められた市民の後進階層とは、その教育的・経済的後進性が、社会的後進性を原因としている、市民の社会的後進階層である。一カーストは、それだけで一階層を構成している。しかしながら、後進階層を構成するためには、当該カーストは、社会的に後進でなければならず、その教育的、経済的後進性は、その社会的後進性を原因とするものでなければならぬ。……

その階層の経済的後進性が、その社会的後進性を原因とするのでなければ、経済的基準だけで、一階層を後進的とは断定できない。……

第四六条で定められた『弱者部門』は、第一六条(4)項で定められた市民の後進階層が一つの『目』を構成する『綱』である。第一六条(4)項は、社会の弱者部門の一部である後進階層について定めており、第一六条(4)項に基づいて定められる公務上の保留は、公務に充分参加していない後進階層について定めている

二七九（一六七）

のであって、全ての弱者部門に対して定めているのではない。」  
 反対意見を表した、トーマン、K・シンおよびサハイイ裁判官は、それぞれ次のように述べた。

「市民のいかなる階層も、彼らの宗教、人種、カースト、性別、出自、出生地、居住地のいずれかのみを理由として後進的と分類されてはならない。保留のために行なう後進性の認定は、これまでの差別又は継続的な悪影響の結果として生じた社会的・教育的後進性に関するものでなければならず、第一六条(2)項に規定されている差別禁止事由のいずれかに関するもののみであつてはならない。……」

『階層』とは、カーストと同意語ではない。カーストは、その人が属している階層を確定するのに何らかの関連はあるが、唯一の基準でも支配的な基準でもありえない。第一五条(4)項及び第一六条(4)項で認定することを求められているのは、市民の社会的・教育的後進階層である。彼らは、後進性とその結果としての無資格との一般的結びつきによつて一体となった、国民の階層である。彼らをつなぐているのは、その社会的・教育的後進性であつて、人種、宗教又はカーストのような差別禁止事由のいずれかなのではない。

カーストだけでは、後進性の基準となりえない。同時に、

カーストを無視することは、インドでは非現実的であろう。憲法が認定しようとしているのは、後進カーストではなく、市民の後進階層であり、それは多くの場合、部分的又はあるときには、支配的若しくは唯一の基準としてのカーストによつて認定されるだろう。真に問題なのは、誰が保留によつて保護すべきだとされる、市民の後進階層なのかということである。……

憲法が彼らに保留という特別の保護を与えているのは、彼らが現在どのような宗教をもち、信仰を告白しているのかにかかわらず、歴史的差別から生じた彼らの現在の継続的な貧困及び後進性の状態を理由とする。保留のために後進性を認定しようとする手法は、必ずこれらのいわゆるアウトカースト又は低位カースト中の低カースト又は不可触民を認定することになるが、認定すべきものがカーストではなく後進性であるかぎり、この認定は無効にはならない。」(トーマン裁判官)

「第一六条(4)項の『市民の後進階層』という表現は、第一五条(4)項の『市民の社会的・教育的後進階層』と同じものを意味しているのではない。これとは逆の立場をとる判決は、正しい法を策定するものではない。」

ジャンキプラサード事件判決(一九七三年)における、バレール裁判官の意見は、誤解に基づいている。一九七三年以前に、

そのような確立した法はなかった。その見解をとった最高裁判決はない。……

『社会的・教育的後進階層』という表現は、すでに憲法で使われていた。しかし、第一六条(4)項において、起草者たちはその表現を用いなかった。第一五条(4)項と第三四〇条との間には目的の一致がみられる。このことは第一五条(4)項と第一六条(4)項との間にはあてはまらない。第一六条(4)項は、州における公務について定めている。第一五条(4)項は、憲法第一次改正によって追加された。これと第一六条(4)項の文言は異なっている。

憲法制定議会での、草案第一〇条(3)項についての審議では、充分に参加していない階層のために保留を行なうべきだという意図が示されている。実際、当初提案された草案第一〇条(3)項は、『後進的』という形容詞を用いておらず、この形容詞は起草委員会によって挿入されたものである。起草委員会によって挿入されたこの言葉は、充分に参加していない階層の数を減少するためにのみ挿入された。どの議員も、それが『社会的・教育的後進階層』を意味するとは提案しなかった。」(K・シン裁判官)

「第一六条(4)項に基づく保留は、市民の階層に対するものである。憲法第二章で定義された『市民』という表現は、非ヒン

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

ドゥーをも含んでいる。したがって、(後進階層) 認定の原則は、ヒンドゥーから改宗したコミュニテイ、ヒンドゥーカーストと同じ職業に携わっているものに対してのみならず、すべてのコミュニテイに及ぶ一般的な適用原則でなければならない。

後進性は、(a) 相対的なもの (職業上又は居住上の後進性のようなもの)、(b) 経済的、社会的若しくは教育的なもの、(c) アメリカ合衆国におけるような人種的なもの、(d) ヒンドゥー社会制度におけるようなカーストに基づくもの、又は(e) 身体的なハンディ若しくは性別を理由とするような自然的なものからするもの、である。

第一六条の意味は、公雇用における機会についての規定と理解されなければならない。」(サハーイ裁判官)

なお、社会的後進性と教育的後進性との関係については、「第一六条(4)項が意図する後進性は、主として社会的後進性である。後進性が社会的かつ教育的なものでなければならぬということは、正当ではないだろう。社会的後進性が、教育的、経済的後進性を導きだしている。」(四裁判官) とも述べられている。

(6) 第一六条(4)項の目的からする「『階層』としてのカースト四裁判官は、「第一六条(4)項の強調点は、社会的後進性にあ

る。カーストは、ほとんどの場合、インドでは一社会階層でもありうる」と考えたが、この点に関しては次のような見解が述べられた。

「第一六条(4)項にもとづく市民の後進性認定において、ヒンドゥーに関しては、カーストが唯一の基準ではないけれども、第一次的な基準あるいは支配的な要件である。」(パンディアン裁判官)

「カースト又は宗教にのみ言及し、後進性の真の争点に言及しないで、第一五条又は第一六条の目的からする認定を行なうことは、不公正な逆差別をもたらす、認められない分類である。後進性の認定が、国民の階層に関して宗教、人種、カーストなどへの言及を含んでいるという事実は、これらの要件のいずれかのもので、唯一の若しくは支配的な基準又は不可欠の基準であることを意味してはいない。」(トーマン裁判官)

「第一六条(4)項における『階層』は、『カースト』と読むことはできない。カーストは、後進性を認定する集団とみなすことはできない。私は、職業(十收入その他のもの)又はその他の世俗的集団を『後進階層』の認定の基礎にしうるといふ、サハイ裁判官が採った理由づけと結論に全く賛成である。カースト集団を認めることは憲法違反であり、認められない。……

カースト制度は、——マヌによれば、プルシャイスクタ(Rushyukta) 一〇・九〇に始まるとされているが——インドにおける最大の災いのものである。憲法は、それを除去し、法律の前の平等を保障してきた。第一五条(2)項及び第一六条(2)項におけるカーストへの言及は、それを除去するためにのみなされている。世俗主義は、憲法の基本的特徴である。憲法は、結合し統一した、カーストのない社会をめざしている。それは、その冒頭に再度掲げられている。歴史の事実から学ばないものは必ず再び苦しむことになる。……

カーストと階層は、語源的に異なっている。カーストは、人々が生まれによつてそこに入つて出られない、鉄のように固い枠組みである。M・ウエバーは、『インドの宗教』の中でインドを『生まれによる不可侵の機構』をもつ国だと述べている。カーストの影響力のほかには、カースト構成員を結びつける共通の絆は存在しない。これとは対照的に、階層は『いくつかの生きいきとした目にみえる共通の特質と屬性』を必ずもっている同質グループである。……

第一六条(2)項は、とりわけ、カーストを理由とする採用拒否を禁じている。第一六条(4)項は、階層を理由とする保留を保障している。カーストを理由として後進階層を認定することはで

きない。

チトラレーカー事件判決及びブラディプ・タンドン事件判決は、カーストは『階層』とみなされると判示している。……

カーストは、非ヒンドゥーにとっては酷く嫌われたものである。アーリア・サマジストなども、それを信じてはいない。カーストが『階層』を意味するとするならば、これらの宗教の共存は不可能である。世俗主義は、インド憲法の基本構造である。パラジ判決は、社会的後進性決定のためにカーストを用いることが、インド社会の多くの部門の関係を押しつぶしてしまふことを指摘している。」(K・シン裁判官)

「カーストによる後進性の認定は、憲法に違反している。人種、宗教又はカーストを理由とする差別を禁止する第一六条(2)項に定められた憲法上の禁止規定は、第一六条(1)項にも(4)項にも同じように適用しうる。なぜなら、それらは、同じ条文の構成部分であり、平等を実現するという同一の目的に仕えるものだからである。

職業や社会的(十経済的)基準のように、結果としてカーストになるカースト以外の基準にもとづいて、あるグループ又は集団を(後進的だと)認定することは無効とはならない。

『階層』という言葉は『カースト』と理解してはならない。

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

ヒンディー語版では、その言葉は『varg』すなわちグループ及びジャーティつまりカースト又はコミュニティを意味している。南部の諸州では、『コミュニティ』保留は一般的に行なわれていた。アンベードカル博士は、『後進的』という言葉は擁護しながら)次のように説明している。「歴史的な理由から、一つ又は僅かのコミュニティが支配してきた仕事を他のコミュニティに配分することを可能にするためのものである。」つまり、『階層』は、『カースト』を限定する意味で用いられてはいなかった。

インド憲法を制定したとき、憲法制定者たちは、『後進的』という言葉の意味と了解を自覚していた。また、彼らは、憲法制定以後、すべてのコミュニティの構成員が同じ取り扱いを受けるべきだということも自覚していた。それゆえ、国は、市民の後進階層がいかなるコミュニティ、カーストに属していても、又はいかなる宗教をもつていようと、彼らに対する責任を有している。したがって、国は、階層を認定するにあたって人種、宗教、カースト又は生まれにもとづいて差別することは出来ない。……

社会におけるその価値は、一九五〇年と一九〇〇年<sup>マ</sup>とで同じなのだろうか？ 文言や表現は同じでも、それらの意味と適用

とは時の経過とともに変化する。憲法起草者たちが、ある表現を広い意味で用いるとき、彼らは、(フランクファーク裁判官が述べたように)『経験から意味を判断することに委ねているに違いない。』……

世俗国家は、保留のための基礎として宗教や人種を選択することはできない。市民の後進階層の向上は、国の第一次的な関心事項である。しかし、人種、意識的な措置又は宗教毎にまとめられた計画によってこれらの目的を実現するといういかなる主張も、憲法制定者たちの高貴で価値ある精神にとつて思いやりのないものであり、法的に認められず、憲法上の権限を超えている。

カーストは、後進階層認定のための唯一の基準でも、独占的な基準でもない。後進階層を、後進カーストと読むことは出来ない。

第一六条(4)項における『後進階層』と第三四〇条における『社会的・教育的後進性』とは、異なった意味あいを持つており、したがつて、同一の意味に解することはできない。前者が広く、後者を含んでいる。社会的・教育的後進階層は後進階層であるが、その逆は成立しない。(サハイイ裁判官)

(7) 経済的基準は、第一六条(4)項に定める後進性の決定にどの

程度関連するのか?

この点について、四裁判官は、次のように述べる。

「カーストは、インドでは一社会階層でありうるし、しばしばそうである。経済的基準は、第一六条(4)項に明記された市民の後進階層を決定する唯一の基準ではありえない。憲法第四六条に定める『弱者層』は、第三四〇条に定める社会的・教育的後進階層を含んでおり、第一六条(4)項の保障範囲内にある。」

また、トーマン裁判官も、貧困それ自体は後進性の基準とはならないとして、次のように述べる。

「貧困それ自体は、後進性の基準とならない。というのは、これが後進性の基準だとしたら国内の大部分の人々が保留を要求できる地位にあることになるからである。憲法は、以前の苦難及びその結果としての貧困を認定することによって後進的だとされた人々に対する保留を意図している。貧困は、常に社会的・教育的後進性の結果である。かかる全ての場合に、問われるべき問題は、認定された歴史的又は継続している差別の結果としての貧困なのかどうかということである。」

経済的後進性のみに基づいて、すなわち、歴史的な差別の証拠にかかわらずなく、定員又はポストの保留を行なうことには、憲法上の正当な根拠がない。」

さらには、サヴァント、サハリー裁判官も次のように考えている。

「第一六条(4)項によろうと同条(1)項によろうと、もっぱら経済的基準にもとづいて、州の下にある公務でポストの保留を行なうことは出来ない。」(サヴァント裁判官)

「州が、当該階層の参加の不充分性を確定する機構を案出するならば、経済的後進性は州に定員保留を行なう権限を与えることになるだろう。しかし、かかるグループ又は集団は、第一六条(1)項の範囲内には含まれない。」(サハリー裁判官)

これに対して、K・シン裁判官は、「第一六条(4)項の目的とする後進階層は、経済的基準を基礎としてのみ認定しうる。憲法第一六条(4)項における『後進階層』という表現は、『社会的・教育的後進』を意味してはいない。この点について最高裁は、誤った仮説を何十年間にわたってとってきた。第一六条(4)項の文脈では、経済的基準が本質的に重要である。…第一六条(4)項における『後進性』が、社会的後進性を意味しているとは仮定しても、貧困ライン未満で生活している市民の階層は、後進階層であると十分に資格づけられるだろう。富裕な人は後進的だともそうでないとも言えるが、生計の困窮している貧しいブラーミンは、つねに社会的後進性に苦しんでいる

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

る。」と反対意見の立場を明確にした。

なお、パンディアン裁判官は、経済的基準とのかかわりで、新OMについて次のように述べる。

「一九九一年の新OMの中で述べられている『貧困層』という表現は、社会的・教育的後進階層を経済的基準で区分したものである。社会的・教育的後進階層と認定したものの中から、『貧困層』とその他の後進階層(非貧困層)との区分、又は再分類を、経済的基準にもとづく『資産テスト』の適用によって行なうことは出来ない。社会的・教育的後進階層を構成する単位として同じように限定され確定されたものの中でのかかる区分は、共通の特質と属性をもっているため、第一六条(4)項に違反している。したがって、異議を申し立てられた一九九一年九月二五日付新OMの中でなされている『貧困層』とその他のものとに社会的・教育的後進階層を区分することは、憲法違反であり、認められない。それゆえ、前記新OMの一部は、無効である。

問題となっている新OMの中で変更された部分、すなわちその他の保留計画の対象となっていない国民のその他の経済的後進部門のために文官職募集の一〇%を保留することは、根拠がなく、無効である。

二八五 (一六七七)

新OMの一部(二節(1)及び(2))は、第一六条(4)項に違反しているので無効とされる。」

(8) 経済的基準にもとづく保留——どの程度認められるか？

四裁判官は、前記(7)で採った立場をふまえて、「経済的基準は、後進性を決定する唯一の基準とはなりえない。第一六条(1)項にもとづいても、保留は経済的基準のみをもとにしては行なうことができない。」と述べる。これに対して、K・シン裁判官が経済的基準を重視することは、(7)で紹介した通りである。

(9) 保留最大割合

理由づけは異なっているが、パンディアン裁判官以外の裁判官は、五〇%を超えるべきでないという意見を明らかにしている。ただ、五〇%の限界が原則なのか、絶対的なものなのかについては意見が分かれている。

「第一六条(4)項で意図された保留は、五〇%を超えるべきではない。五〇%は、原則なので、この国とその国民に固有の大きな多様性から一定の特別状況を度外視しないことが必要である。」

当該地域の広い範囲にわたって遠く離れて住んでいる人々は、国民生活の主流から隔絶しているという理由で、また、その状況が独特のものであり、彼らの特質をなしていることを考え、

異なった方法で取り扱うことが必要であり、この厳格なルールを幾分緩和することが必要となることも起こるだろう。この場合には、格別の注意が払われなければならない。特別の事例ということが立証されなければならない。

この原則を適用するにあたって、保留は当該年度の等級、組織又は職種での任命の五〇%を超えてはならない。保留は、後進階層市民の参加が不十分であると、州がみなしたときにのみ、その公務又は範疇で行なうことが出来る。これに矛盾するかぎり、デヴァダサン判決を変更する。」(四裁判官)

「SC・STを含め、市民の後進階層に対する定員又はポストの保留は、全定員又はポストの五〇%未満にとどめておかなければならぬ。」(トーマン裁判官)

「①第一六条(4)項にもとづく保留は、五〇%未満にとどめておかなければならぬ。五〇%を超えるいかなる保留も憲法上無効である。」

②州は、五〇%未満の保留を行なう方法を採用しなければならぬ。州は、組織又は職種の中で、一年に行なう実質的な募集に関して、前記保留を行なうものとする。次年度に保留募集人員を先送りすることは可能であるが、先送りするものを含め、一年以内に保留する欠員は五〇%を超えてはならない。



③第一六条(1)項に基づきいかなる保留も行なうことは出来ない。」(K・シン裁判官)

「通常、第一六条(1)項及び(4)項の両者に基づいてなされる保留は、いかなる年度においても等級、組織又は職種における任命の五〇%を超えてはならない。この割合を超えることが認められるのは、特別の理由があるときだけである。しかしながら、五〇%を超える全てのもは、妥当な根拠にもとづいて正当とされるものでなければならず、その根拠を個別的に立証しなければならぬ。」

参加の充分性は、たんに公務における後進階層の全般的な数規模にもとづいて決定されるのではない。その充分性を決定するには、運営の異なつたレヴェル及び異なつた等級でのその代表を考慮に入れなければならない。参加の充分性を決めるのは、行政における効果的な発言力であつて、全体数ではない。」

(サヴァント裁判官)

「保留は、極端な保護的措施又はアファーマティヴ・アクションの形をとるので、少数の定員に限定すべきである。憲法は、特定の限界を定めてはいない。しかし、憲法の立場は配分的平等には反対であるので、『均衡的平等』の原則は、いかなる形の保留をも五〇%を超えてはならないと定めている。」(サ

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

ハーイ裁判官)

「州の下にある公務における」市民の後進階層のための任命又は保留について、第一六条(4)項に基づいて、保留の最大限を定めることは出来ない。五〇%の最大限に保留割合を固定する判決は支持できない。」(バンディアン裁判官)

(10) 後進性の程度——『上流階層 (creamy layer)』——著し

く後進的な部門と若干後進的な部門の区分  
「区分」をおこなう基礎について見解は分かれるが、『上流階層』を除外するための分類を多くの裁判官は認めている。

「第一六条(4)項の目的から、後進階層を著しく後進的な階層と後進階層とに分類することの憲法上の障害はない。その区分は、社会的後進性の程度を基礎にしてなされるものとなるう。

しかしながら、かかる分類を行なう場合には、差異を無視して扱ふことを避け、一つ又は二つの当該階層が他の後進階層を置き去りにして全保留枠を占めることのないよう、各後進階層中の公平な配分を保証することが望ましい、というよりは不可欠である。『上流階層』を除外するために、経済的基準は社会的発展の一つの徴候又は尺度として用いることができる。……

『上流階層』に関する論議は、審理の対象となる。社会的に発展したメンバーを除外することは、その『階層』を真に後進

階層とするだろうし、より適切に第一六条(4)項の目的に役立つだろう。このことを念頭におきつつ、インド政府は——収入程度又はその他の根拠にもとづいて——『上流階層』を除外する根拠を明示することに努めている。このことは、できるかぎりすみやかに行なわれなければならないが、四ヶ月を超えてはならない。(この判断は、OBCに限定され、SC・STには無関係である。)

かかる明確化にもとづいて、除外原則の内容にあてはまるものは、OBCメンバーではないことになる。(四裁判官)

『資産』テストは、後進階層中の裕福な部門を除外するためには必ず行なわなければならない。

職の保留という形をとる保護的差別は、後進階層中の最も援助を必要とする部門が便宜を受けるような形で計画されなければならない。資産テストは、かかる結果を保証する。

① 保留は、制定法上の規定がないときには、執行府の命令で定めることが出来る。

② 制定法上の規定が保留の問題について定めていないときには、制定法上の規定を補うために執行府の命令を出すことも可能である。

③ しかし、第一六条(4)項、七三条又は一六二条にもとづい

て、保留を定めるいかなる執行府の命令も、それが制定法上の規定又は憲法第三〇九条にもとづく規定又はその他の制定法上の定めを反するものであるときには、その制定法上の規定／ために反する限度で効力を有しない。(K・シン裁判官)

「第一六条(4)項は、後進階層を後進階層と著しい後進階層とに分類することを認めている。しかしながら、この分類は、社会的後進性の程度に基づいてのみ認められるのであって、経済的な配慮のみを理由としては認められない。

後進階層を後進階層と著しい後進階層とに分離するとき、別々の保留枠をそれぞれの階層に定めなければならない。かかる別々の保留枠がないときには、その保留は違法である。

後進階層又は後進階層社会グループを経済的配慮によろ、とその他の配慮によろ、と、発展部門と後進部門とに分類することは認められない。発展性のテストは、発展階層と競争しうる能力に存する。ある後進階層の中の発展部門が発展階層と競争しうるまでに発展しているならば、後進階層から出た発展部門は、もはや後進階層には属しておらず、したがって、後進階層とみなすのをやめ、保留の特典を否定すべきである。(サヴァント裁判官)

「市民の後進階層中の上流階層は、適切な収入、財産又は地

位の基準を確定することによって、除外されなければならない。」(サハーイ裁判官)

なお、パンディアン裁判官は、次のように述べる。

「社会的・教育的後進階層のいかなる部門も、政府(中央及び州)がこの点について、政府の任命した審議会又は委員会の勧告にもとづいて検討したうえで決定を下すまでは、『上流階層』であるという理由で除外することはできない。」

(11) 保留——保留のための『規定』は、立法を必要とするのか、それとも執行府の命令によってもなしうるのか? ——

第一六条(4)項にもとづく、保留のための『規定』には、執行府の命令をも含むと解されたが、サハーイ裁判官は国会における審議を重視する見解を述べる。

「第一六条(4)項にもとづく『規定』は、執行府の命令によってもなしうる。それは、国会/州議会によって必ずしも行なう必要はない。

その規定は、州政府及び地方機関を含む州によって制定することが出来る。したがって、それを立法に限定することはできない。また、第一六条(3)項、一六条(5)項、一九条(2)~(6)項は、『法律』という言葉を使っているが、第一六条(4)項は『規定』という言葉を用いている。執行府の命令及び規則によって、公

インド憲法におけるアフアーマティヴ・アクション

務の条件を規律することは、当時の憲法の周知の特徴であった。このことは、パラージ判決も認めている。執行府の命令によって作成された規定を実施するために法律を制定する必要はない。問題となつている命令は、憲法第三〇九条但書にもとづく規則と同等だとみなすことはできない。その命令が、同但書にもとづいて発せられることを示唆するものは何もない。」(四裁判官)

「第一六条(4)項にもとづく規定は、国会又は州議会によって制定する必要はない。それは、執行府の命令によっても策定しうる。」(パンディアン裁判官)

「第一六条(4)項にもとづく保留は、執行府の命令によつて行なうことが出来る。」(サヴァント裁判官)

「執行府の命令による保留は、無効だというわけではない。しかし、それは最初は、連邦の下にある公務でなされていたので、次のことを国会で審議すべきことが必要だと考えられていた。

- (a) 健全な慣行を策定することのみならず、
- (b) 報告書の提出日から一〇年経過したときに、国内の社会的・経済的及び政治的条件の変化を検討すること——この一〇年の期間は、保留を継続すべきか否かという問題の評

(12) 備に充分な期間と考えられた——。(サハーイ裁判官) 保留についての司法審査——その程度(範囲)について

司法審査についての特別の基準は、第一六条(4)項にもとづいて生じた問題について、明言することは出来ず、この問題について、特に論ずる必要はないというのが四裁判官の見解であった。

「市民の後進階層のために任命又は職を保留する規定は、政府の政策事項の一つであり、もちろん、それは憲法上の制限と十分に確立した司法審査の原則に服する。」(パンディアン裁判官)

「第一六条(4)項の規定にもとづく保留が審査されるとき、司法審査の特別のやり方は存在しない。司法審査は、後進階層の、明白に誤った認定の場合及び後進階層に不合理な割合の保留がなされたときにのみ利用しうる。」(サヴァント裁判官)

「真の争点は、保留についてではなく、後進階層の認定についてである。

州の公務における任命又は職を保留する議会又は執行府の措置は、政治的争点でも政策の問題でもない。……

裁判所が行使する司法権の範囲は、憲法規定が裁判所に対し

て命じている広がりや深みを持っている。福祉に向けた措置に關するものであるという理由では、争われてこなかった。しかし、それらが異質の強制を含んでいたり、恣意的であったりするときには、『司法判断』が政治的干渉よりは、良い保護を与える。

すなわち、立法府の措置によるものであろうと、執行府の措置によるものであろうと、公務における保留は、政策の問題でも政治的な争点でもない。インドの上級裁判所は、すべての憲法上の問題又は憲法上の意味をもつ問題について司法審査権を行使することを憲法上義務づけられている。」(サハーイ裁判官)

(13) 昇進における保留

昇進における保留は認められない、という点で見解は一致している。

「第一六条(4)項にもとづく任命又は職の保留は、最初の任命のみに限られており、昇進の問題に保留を定めることには及ぼすことは出来ない。しかし、この問題についての判決は、将来的にのみ効力を有し、一時的、公務執行的又は正規/恒常的な根拠のいずれに基づくものであるとしても、すでになされた昇進に影響を及ぼすものではない。また、昇進の問題ですでにな

された保留は、——それが中央の公務であろうと州の公務であろうと、又は第二二条の『国』の定義に含まれる団体、機関の下での公務事項であるかを問わず——かかる保留は、この判決の日から五年の期間有効である。この期間内で、第一六条(4)項の目的を達成するために関連規則を改正、変更、再公布することとは、権限を有する機関に委ねられている。いずれかの機関が何らかの公務、等級又は職種で後進階層市民の充分な参加を保障するためにそのことを考えるならば、そこで直接の募集を行なうための定めをもうけることが必要であり、そうすることは当該機関に委ねられる。

なお、アーマディ裁判官は、昇進における保留が認められるか否かという問題について審理を求められてはいないので、見解を表明する必要はないとの立場を採った。(四裁判官)

「昇進の問題について、第一六条(4)項にもとづく保留は認められない。——(S・R・バンディアン裁判官は、四裁判官の判断に同調している)——」(バンディアン裁判官)

「保留は、ポストの最初の任命に限定され、昇進には適用されない。」(トーマン裁判官)

「第一六条(4)項は、選抜ポスト又は他の方法によるものによせよ、昇進プロセスには保留を認めていない。一九六二年ランガ

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

ダーリ事件判決(多数意見)は、誤っている。第一六条(4)項にもとづく保留は、個人のために行なうことはできない。最初の就職のときに、全体としての後進階層は、保留ポストを考慮する機会を与えられている。しかし、昇進段階では、集団としての後進階層はどこにも現れてこない。すなわち、その個人だけが考慮されるのである。……

任命は昇進を含まない。昇進は、勤務の一つの条件である。勤務条件は、雇用に関する事項に含まれ、したがって、第一六条(1)項の内容であって、第一六条(4)項の内容ではない。それは、第一六条(4)項の一部を構成しない。昇進段階での保留は、第一六条(1)項に違反する。それは、様々の変則もつくりだすことになるだろう。」(K・シン裁判官)

「この問題は、本件で生じてはいないので、それに答える必要はない。しかしながら、それに答えなければならないとしたら、その答えは次のようになる。すなわち、行政の効率性維持と矛盾するので、公務における昇進での保留は、違憲である。しかしながら、昇進が選抜又は能力十先任原則に基づいているところでは、後進階層が他の人々と昇進ポストを争いようように、軽減、免除、譲歩及び便宜などを与えることができる。

さらに、選抜の任にあたる委員会又は機関は、成績の公正な

評価を行なうために後進階層を含んだ適切な人々によって代表され、かつ配置されなければならない。

後進階層の十分な参加を確保するために、公務の全てのレヴェル及び全ての等級で代表が存在していなければならない。募集原則は、公務のすべてのレヴェル及びすべての等級で直接募集を保障するものでなければならない。」(サヴァント裁判官)

「昇進における保留は、認められない。一旦、恵まれた者と恵まれない者とが平等にされ、一つのクラスにされたならば、昇進に、以前はグループに対しておこなわれた不平等にもとづいて、なお一層の特典を及ぼすことは等しいものを不平等に扱うことになる。それは、過去の差別の結果を根絶することにはならず、それを拡げることになるにちがいない。」(サハイイ裁判官)

(14) 州は、保留を定めることを義務づけられているのか？

この点についてパンディアン裁判官は、次のように述べた。  
「第一六条(4)項にもとづいて州に与えられた権限は、一つの義務と対になっており、それゆえ、州はその権限を第一六条(4)項の目的とする後進階層すべてのために行使しなければならない。い。」

(15) 保留の概念

この問題については、(1)~(4)の中で紹介してきたが、平等を実現しようとする正当な目的とそのための手段との関連性について、トーマン裁判官は、次のように述べた。

「平等は、インド民主主義の一つの壮大な礎石である。妥当な分類は認められるが、それは、そのグループから除外された人々からグループとなった人あるいは対象を区別する一つの分りやすい相違点に基づくものでなければならぬ。その相違点は、達成しようとする目的に合理的な関連を有するものでなければならぬ。」

人の階層を区別する州の行為は、認定された不利益グループを向上するための保護的措置をとるアフアーマティヴ・アクション計画によって質的・相対的平等という正当な目的を合理的にめざす良性的分類として正当とされないかぎり、差別的で違憲だと非難されよう。これらすべての措置は、その目的と採られる手段との間の合理的な比例原則を必要とし、その目的の達成によって終了するものでなければならない。」

また、「保留の例外」について、四裁判官は、一定の公務及びポストに関しては、例外が保留に関してなされることを認め、パンディアン裁判官が例外に関する四裁判官の見解に同意した。  
(16) 「公務に適切に参加していない、いかなる後進階層も

……」ということの意味とその重要性

それぞれの裁判官の意見は、次の通りである。

「第一六条(4)項にもとづく保留を正当化する一組の条件は、当該階層の後進性と、公務におけるその不十分な参加とである。この点に関する州の見解は、理にかなっていないなければならない、その見解が形成された根拠は、客観的な検討によって合理的に支持されなければならない。保留についての対立する主張の客観的な評価をなさなければならない、その評価は行政上の定期的な審査に服さなければならない。

市民の後進階層の不十分な参加は、州が「任命と補職」——この言葉は、組織外ポストを含む広さをもっている——に関して保留を行なうことを可能とする。(トーマン裁判官)

「憲法草案第一〇条(3)項(現第一六条(4)項)の目的は、州公務に、それまで充分に参加していなかった人々に代表を与えることであった。このことは、憲法制定議会議事録(CAD)から、とりわけその第七巻のアンベードカル博士の発言から明らかである(CAD, vol. 7 (1948-49), pp. 701-2)。アンベードカル博士は、後進又は非後進コミュニティに言及しなかった。彼は、公務を支配しているコミュニティと、当該公務にかかわること

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

を認められていないコミュニティのみに言及した。『後進的』という言葉を加えた目的は、保留ポストへの要求者の数を減らすためであった。

第一五条(4)項と第一六条(4)項は、異なった分野で作用する。四〇年以上、最高裁は、誤った見解にもとづいて第一六条(4)項にいう『後進階層』市民という表現を、第一五条(4)項にいう『社会的・教育的後進階層』と同じ意味であると解してきた。英国統治下では、州公務が、体制の保守的立場にいた人々の間で固められていたことは周知のことである。自由をめざす闘争に積極的であったインドの大衆は、州公務から排除されていた。第一六条(4)項は、そこに充分に参加していない、市民の階層へ代表を与えることを唯一の目的として制定された。

『充分に参加していない』ということが、階層を限定する唯一のテストである。このテストにしたがって、後進階層は、不充分的なテストをみたく階層の中からえり抜かれるべきである。第一六条(4)項は、第一五条(4)項や第三三〇条とは区別される。これらの条項は、後進階層のために仕事の保留を定めてはいない。これに対して、第一六条(4)項にもとづいて認定される人々の階層は、公務に充分には参加していない人々である。第一六条(4)項の特典をうける階層となるための条件は、その

後進性ではなく、公務におけるその不十分な参加である。不充  
分性が確定され、そのテストにもとづいて階層が認定されたな  
らば、その階層の後進部門は、保留の特典をうける資格をもつ  
にいたる。

第一六条(4)項からすれば、不十分にしか参加していない階層  
は、職業、経済的基準、世帯収入によつて、又は英国の公務か  
ら排除され、政治的不利益をうけていた、境界地域の、若しく  
は後進地域のコミュニティから又は州が採るその他の方法で認  
定しうる。ある階層が不十分にしか参加していないと一旦認定  
されると、その階層の後進部門のみが仕事の保留をうける資格  
を有する。後進部門は、資産テストを採用することによつて、  
又は社会的・教育的若しくは経済的後進性にもとづいて認定し  
うる。

憲法起草者たちは、——その基本目的として、世俗主義、平  
等主義、個人の尊厳と国民国家の保全と統一、をもつていたの  
で——仕事の保留のために国内を後進的と非後進的とに水平区  
分することを認めることはできなかつた。それゆえ、私は第一  
六条(4)項は、州がその下にある公務に充分参加していないと考  
える市民の階層のために任命／ポストの保留を認めているとの  
立場をとる。かかる階層が認定されるならば、保留ポストがそ

の階層の後進部門に提供される。」(K・シン裁判官)

「第四六条にいう『弱者層』は、第一六条(4)項にいう市民の  
後進階層が構成する一つの目の一つの網である。第一六条(4)項  
は、後進階層について定めており、それは弱者層の一部であり、  
第一六条(4)項にもとづいて定められる保留は、公務に充分に参  
加していない後進階層のみのためのものである(したがつて、  
全弱者層のためのものではない)。

参加の充分性は、公務における後進階層の全体的な数的勢力  
のみをもとにして決定されてはならない。充分な参加か否かを  
決定するためには、行政の異なつたレヴェルと異なつた等級で  
の代表を考慮に入れなければならない。充分性を決定するのは、  
行政における効果的な発言力であつて、全体数ではない。」(サ  
ヴァント裁判官)

「第一六条(4)項にもとづいて保留を行なう権限は、公務への  
不十分な参加を充分にするためにのみ行使しうる。『国(州)  
がみとめる』という言葉が使われているので、州に大きな自由  
裁量を与えられているということになる。しかし、その認定の  
原則自体が無効であつたり、その特質を注意深く認定せずに、  
的外れの考慮にもとづいて違法な分析を行なつたりしたときには、  
裁判所が正しい認定を適用しなければならない。」(サハー



イ裁判官)

(17) マンダル委員会報告書——カーストを後進階層として認定することは憲法上有効か?——

すでに紹介したように、多数意見はこの点について積極的であるが、少数意見、とりわけK・シン裁判官は次のように述べて、このことに強く反対する。

「第一六条(4)項にもとづく保留について『便宜を受ける』階層としてマンダル委員会がおこなった三七四三のカーストの認定は、全体として違憲、無効であり、その認定にもとづく措置をとることができない。その理由は、次の通りである。

① 委員会が行なった措置は、『後進階層』が第一五条(4)項にいう『社会的・教育的後進性』を意味するという法的に誤った考えにもとづいている。

② 第一六条(4)項は、公務に充分参加していない階層の後進部門を予定している。しかし、この判断・認定がなされていない。

③ 委員会は、『保留が』望ましいか否かの検討を求められていた。しかし、この検討はなされていない。

④ 三七四三のカーストに対して、公務への参加が不十分なのか否かを確定する調査研究がなされていない。

インド憲法におけるアファーマティヴ・アクション

⑤ いわゆる社会的・教育的現地調査は、人目を欺くものである。

⑥ 報告書は、階層をカーストに置き換えることによつて、實際上、第一六条(4)項を書き直している。その『指標』は、カーストにのみ適用された。このことは、第一六条(2)項と同(4)項に違反する。

⑦ 報告書は、非ヒンドゥーに対してもカーストをつくりあげている。

⑧ 一九三一年人口調査にもとづいて後進階層の人口を算出するのは全く恣意的である。

⑨ 報告書自身によれば、資料は不十分である。ほとんどの州が委員会の望んだ資料を提出できていない。」

(18) 保留をともしない優遇措置

平等実現のための積極的差別是正措置としての優遇措置と保留との関係が十分に論じられ、明らかにされたわけではないが、この点についてトーメン裁判官は次のように述べている。

「保留をともしない(優遇措置は、後進階層及びその他の恵まれない階層のメンバーが前進し、他の人々と競争することが出来るよう、市民の選ばれた階層のために採ることが出来る。かかる優遇は、彼らが過去の差別の犠牲者であるか否かを

問わず、すべての恵まれない人々に及ぼすことができる。(かかる措置は、正当な分類として有効である。)かかる保護をうける後進階層のために、優遇措置に加えて、公務におけるポスト又は教育機関における定員を保留する定数枠が定められる。しかし、保留は、正当な分類と認められない。それは、自由、公開選抜のまさに対立物である。」

(19) 公務における効率性——その維持——

公務の効率性とその維持について、トーマン裁判官は、次のように述べる。

「州は、行政の効率性を維持するという重要な利害を有している。効率性を無視することは、国家を衰えさせることになる。第三三五条で述べられているように、公務への任命及びポストに関して後進階層及びその他の恵まれない階層の人々に対する全てのアフアーマティヴ・アクション計画は、この効率性の原則にしたがっていないなければならない。このことは、S.C. S.T. について定める第三三五条で明記されており、したがって、市民の全ての後進階層に關しても必ず守らなければならない。」

なお、多数意見(四裁判官意見に、パンディアン、トーマン及びサヴァント裁判官が同意している)は、保留は反成績主義ではないが、保留を行なうべきではないと考えられる一定の職

務と地位があることを認める。

(20) 過渡的措置としての保留

「保留は、将来不必要となり、不幸な過去の遺物となるにちがいない。すべての保留措置は、過渡的で弁済的な計画でなければならぬ。このことは、憲法起草者たちの抱いた希望と夢である。まさにこのことを目的として、国(州)は、選ばれた階層の市民のために特別規定を作成する。」(トーマン裁判官)

(21) アフアーマティヴ・アクション——その範囲と目的——

この点についても、トーマン裁判官が次のように述べている。

「市民の後進階層を含む、全ての恵まれない人々の不利益を改善するために、保留以外の他のアフアーマティヴ・アクション計画を採用することは州に委ねられている。

アフアーマティヴ・アクションは、贖罪の措置でも、応報の措置でもない。それは、以前の不正義の犠牲者に補償するための矯正的・救済的正義である。それは、進歩的な社会改革実行へ向けての措置、すなわち市民の全ての階層間の調和のとれた関係を将来的につくりあげていこうとするものである。焦点となるのは、犠牲者であり、不法行為者ではない。不平等の除去は、かかる措置の存在理由である。」

(22) 平等と保留

平等と保留との関係について、トーマン裁判官は、次のように述べる。

「第一四条、一五条及び一六条は、平等の多面的な理念の各相を具体化している。平等は、均しい条件の下での同等の取り扱いを意味している。分類は、わかりやすい相違点にもとづいてなされるべきである。合理的かつ相当に行なわれる正当なアファーマティブ・アクションは、平等を実現する助力である。」  
(23) 事件を差し戻すことが必要か？

特別法廷で審判がつけられたので、差し戻しは必要ないというのが一致した見解であった。サヴァント裁判官も次のように述べる。

「ほとんどすべての関連事項は、当法廷で処理されたので、この問題を五人法廷に差し戻す必要はない。後進階層に余分なリストが入っており、そのリストに一定の社会グループが誤って入れられており、又、誤って除かれているという申し立ては、その目的のために設置する新委員会で審査することができる。」

### むしろにかえて

本稿では、マンダル報告書（一九八〇年）とマンダル事件最高裁判決（一九九二年）を紹介した。これらの詳細な検討は別

インド憲法におけるアファーマティブ・アクション

稿に譲り、ここでは、二、三の見解を紹介しておくにとどめた

い。  
P・K・トリパティ (P.K.Tripathi) は、一九七二年の著作 (*Some Insight into Fundamental Rights*, 1972, University of Bombay) の中で、要旨次のように述べていた。

「インド憲法に定められた平等権は、アメリカ合衆国憲法が定めているものと比べて、独特であり、はるかに総合的である。社会的後進性の基準に関して、裁判所は多くのことを示してきた。その中でも貧困を最も重要なものとみなすべきことが強調されてきたが、裁判所の見解は、カーストが後進性分類の基準となりうるのか否か、なることほどの程度なのか、ということをめぐる出されてきたものである。」

第一に、カーストや宗教が後進性の基準と認められるのなら、第一五条(4)項は(1)項の権利に完全に優位することになるだろう。その結果は避けなければならない。

第二に、(1)項はカーストを基準とした分類を禁止しており、(4)項は教育的・社会的な後進性を基準とする分類を認めているので、(4)項の後進性認定のために用いられる基準は、カーストを避けなければならない。

第三に、カーストを後進的とみなすものは、すでに指定カ-

ストの範疇に含められており、(4)項に明記されている。したがって『階層』という表現はカースト集団以外の集団を述べたものと解釈される。

第四に、憲法の起草者たちは、どのカーストの人々が後進的であり、かかる認定による保護と特権をうける資格があるのかを決定することを州議会や州政府に委ねる意図がなかったことを憲法の条文は示している。」

アメリカ合衆国憲法との対比において、S・J・ソラブジー (Soli. J. Sorabjee) も次のように述べている。

「……そして、このことがアメリカ合衆国の状況との重要な違いなのであるが、インド憲法の起草者たちは憲法自体の中に補償的差別の明示規定を盛り込んだ。……かくして、インドは、不利益をうけてきたマイノリティのための各種の優遇性に関する論議の大部分を免れてきた。しかし、優遇措置を認める憲法上の例外が非常に拡大されてきたので、非差別の一般原則が無効になるのではないかと、深刻な問題が生じてきた。補償的差別は、それ自体が目的なのではなく、補償的差別が不平等な状況を救済したときには、終了すべきであると考えるのが基本である。」(L. Henkin / A. J. Rosenthal (ed.), *Constitutionalism and Rights*, 1990, p. 94, pp. 110-13)

マンダル判決後の判決としては、次のように述べたものが注目されよう。

「保留のために認定すべきものは、カーストでも宗教でもない。しかし、貧困と後進性は、歴史的な差別とその継続的な悪影響から生じてきたものである。職業や居住地が指針となるように、カーストも一つの指針となるだろう。ただ、何を認定するのかと問われれば、歴史的差別から生じてきた後進性以外の何ものでもないと答えざるをえない。」(AIR 1993 SC447, para 276)

なお、マンダル判決のSC・STへの影響を考えると、憲法第一六条にさらに(6)項を追加すべきだとする主張などもみられる。(D. N. Sandanshty, "The Mandal Judgment: Deprivation without Hearing", A. U. Law Journal 1983-1, p. 13)