

インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則

孝 忠 延 夫

目次

一 はじめに

二 インド憲法成立過程における「基本権」と「国家政策の指導原則」

1 イギリスからの独立と「基本権」

2 憲法制定議会における提案と論議

三 「基本権」と「国家政策の指導原則」との関係

1 国会と裁判所

2 「基本権」と「国家政策の指導原則」

むすびにかえて

一 はじめに

近年、国家と自由をめぐる世界の状況は大きく変わりつつある。本稿では、国家の機能の一つを、人民の自由と生存を保障することであるととし、その保障のありようを、インド憲法における「基本権」と「国家政策の指導原則」の保障、その目的・性格の考察を通じて考察してみたい。

インド憲法における基本的人権の保障は、きわめて具体的であるとともに、裁判上の救済まで明記されていることに特徴がある。それは、その内容に反する法律の存在を認めず、「裁判上訴えて実現することのできるもの(enforcible)」——司法的なもの——である(憲法第一三条、第三二条)。しかし、たんなる基本権の宣言・保障だけで、インドにおける社会的・経済的生存の確保、向上、さらにはインドの社会・経済構造の変革などが実現されないことは、明白であった。そこで、インド憲法は、第三編「基本権」とは別に、第四編に「国家政策の指導原則」を定めている。この指導原則は、その実現のために「裁判に訴えて実現することはできない(not be enforceable)」——非司法的なもの——ではあるが、国家の統治において基本的なものであり、立法にあたって、それら原則を適用することが国の義務とされているのである(第三七条⁽¹⁾)。本稿では、この指導原則の憲法的性格を明らかにするために、「基本権」と対比しつつ、その制定史、判例および学説を紹介・検討してみたい。

この「国家政策の指導原則」は、従来、自由権の基本権と対比されるところの社会権の基本権、プログラム規定などに類似のものとして理解される傾向が強かったようである。たしかに、いわゆる「生存権」のインド的保障形式としての一面を指導原則がもっていることは否定しえない。しかし、指導原則は、その内容において、旧来の「生存

権」にとどまらない「新しい人権」保障としての側面をもっているのではないだろうか。⁽²⁾ すなわち、指導原則のこの側面をいっそう展開させたものが、「発展への権利」とか「第三世代の人権」とか最近いわれているものにつながっていると思われる。インドが、一九五〇年に「国家政策の指導原則」を憲法中にもりこんだということは、たんにインドにおける人民の自由と生存の現実的保障に資することを意味するばかりではなく、非西欧世界における基本的人権保障のありかたに一つの枠組みを提示したということが出来るのではないだろうか。⁽³⁾ 現代人権論に一つの示唆を与えるものとして、「国家政策の指導原則」の考察をこころみる所以である。

しかし、インドの現実には、未解決の多くの困難をかかえたままであり、独立の担い手や憲法制定者の意図がそうたやすく実現できるものではなさそうである。基本権とのかかわりにおいて論議されてきた指導原則の性格論の一端を検討することだけからでも、これらのことがうかがわれる。

本稿は、一九八七年の拙稿「インド憲法における国家政策の指導原則——基本権との関係を中心として——」(関西大学法学部編『法と政治の理論と現実 上巻』所収、二二二頁以下)で明らかにしたものを再度検討しなおし、あらたな視点を加えたものである。

(1) イギリス法の伝統的理解からすれば、「権利」とは「enforcible」あるいは「justiciable」なものでなければならない。本稿では、この言葉を「裁判に訴えて実現することのできるもの」、「司法的なもの」というように表現する。また、「not be enforceable」とか「non-justiciable」なつづては、「裁判に訴えて実現することのできないもの」、「非司法的なもの」というように表現する。

(2) この指導原則の先例としては、一九三七年アイルランド憲法が挙げられる。このアイルランド憲法の当該規定は、一九三一年スペイン共和国憲法の例にならったものといわれている。

インド憲法第四編の条文については、拙著『インド憲法』（一九九二年）を参照されたい。ここでは、参考までに、その条文内容のみ列挙しておく。

第三六条 （定義）

第三七条 （この編の原則の適用）

第三八条 （国民の福祉増進のための国による社会秩序の確保）

第三九条 （国の遵守すべき一定の政策原則）

第三九A条 （平等な裁判と無料法律扶助）

第四〇条 （村会の組織）

第四一条 （労働、教育の権利及びその他一定の場合における公的扶助に対する権利）

第四二条 （正当で人間らしい労働条件及び母性保護に関する規定）

第四三条 （労働者に対する生活賃金等）

第四三A条 （工場の運営への労働者の参加）

第四四条 （公民のための統一民法典）

第四五条 （児童に対する無償の義務教育）

第四六条 （指定カースト、指定部族その他の弱者層に対する教育上及び経済上の利益の促進）

第四七条 （栄養水準及び生活水準の向上並びに公衆衛生の改善に対する国の責務）

第四八条 （農業及び牧畜業の組織化）

第四八A条 （環境の保護、改善並びに森林及び野生動物の保護）

第四九条 （国家的に重要である史跡、場所及び物件の保護）

第五〇条 （行政からの司法の分離）

第五一条 （国際平和及び安全の促進）

(3) 安田信之『アジアの法と社会』（一九八七年）一六八頁以下参照。この中でも述べられているように、インド憲法第四編に類似した規定方式は、パキスタン、バングラデシュ、スリランカおよびネパール、さらにはビルマやタイにおいても採用

インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則

されてきた。また、一九八七年フィリピン憲法は、「文化的基本権」、「発展への権利」を明記する方向を示している。このフィリピン憲法については、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集』（中川剛・解説および邦訳）（一九九一年）参照。また、「発展への権利」については、田畑茂二郎『国際化時代の人権問題』（一九八八年）二八七頁以下、斉藤恵彦『世界人権宣言と現代』（一九八四年）一九四頁以下など参照。

二 インド憲法成立過程における「基本権」と「国家政策の指導原則」

1 イギリスからの独立と「基本権」

イギリス植民地としてのインドが、その統治にインド人の参加を要求し、「自治」を求め、さらには独立のための闘争を展開していく中で、統治のあり方をインド人自身が考え、その構想を明らかにしていくことが不可欠のものとなった。本稿では、インド人自身による将来（インド独立後）の憲法構想のいくつかをとりあげ、その中における基本権の位置づけ、性格などを「指導原則」とのかかわりにおいて考察してみたい。

(1) ネルー報告書

スワラージ（自治）を求める運動に対するイギリスの政策の一つの転機を示すものがサイモン委員会の任命である。コミユナル対立が深刻化していたインドの政治状況が、将来のインドの統治構想を検討する委員会に一人のインド人も加えられていない、ということの主たる理由として一致し、サイモン委員会構想に反対する方向でまとまりをみせた。このサイモン委員会に対抗し、インド人自身の手によるインドの将来構想を全政党、政派で作り上げようとして設置されたのが、「全政党委員会」である。この委員会は、一九二八年八月、将来のインド憲法改革計画に関する報

告書を発表した。この報告書は、その委員会委員長P・M・ネルーの名をとって「ネルー報告書」とよばれている。このネルー報告書中、基本権にかかわるものとして、要旨次のようなものが含まれている。⁽¹⁾

- (a) インド共和国において、すべての統治権、すなわち立法権、執行権及び司法権は、人民に由来する。また、これらすべての権限は、この憲法にもとづいて設置された機関により、この憲法と調和して行使されなければならない。
- (b) 何人も、法律によらずしてその自由を奪われ、その住居又は財産を侵害、差押え又は没収されることはない。
- (c) 良心の自由、信仰告白及び宗教活動の自由は、公の秩序又は道義にしたがい、すべての人に保障される。
- (d) 意見の自由な表明の権利、ならびに平穩に且つ武器を携帯せずに集会し、結社及び組合を結成する権利は、公の秩序又は道義に反しないかぎり保障される。
- (e) インド共和国のすべての市民は、国が維持し又は国から援助をうけた教育施設への入学にさいして、カースト又は信条による差別をうけることなく、無償初等教育を受ける権利を有する。この権利は、権限ある機関により、適切な準備がなされたときには、裁判所に訴えて実現できるものとなる。
- (f) すべての市民は、法律の前に平等であり、均しく私権を享有する。
- (g) 実体的たると手続的たるを問わず、差別的な性質をもつ刑事法は、認められない。
- (h) 何人も、行為のときに適法であった行為について、処罰されることはない。
- (i) いかなる身体刑、又は拷問の性質をもついかなる刑罰も適法とは認められない。
- (i) あらゆる市民は、人身保護令状を求める権利を有する。かかる権利は、戦争または反乱が生じたときに、連邦議会の制定する法律により、連邦議会が休会中には総督により停止することができる。総督が適切と考へて採ったこの停止措置は、すみやかに議会に報告されなければならない。

(k) インド共和国及び共和国の州には、いかなる国教も存在しない。また、国は、直接的にせよ間接的にせよ宗教上の信念又は宗教上の地位を理由として、優遇したり不利益を与えたりしてはならない。

(l) 国の援助又はその他の公金の交付を受けた学校に通う者は、その学校で行なわれる宗教教育に出席することを強制されてはならない。

(m) 何人も、その宗教、カースト又は信条を理由として、公雇用、公職又は名誉職及び職業活動に関して如何なる方法によらうと不利益を受けてはならない。

(n) すべての市民は、公道、公の井戸、その他のすべての公の場所へ立ち入り、使用する権利を有する。

(o) 労働及び経済条件の維持・改善のための団結及び結社の自由は、すべての人及びすべての職業に対して保障される。かかる自由を制限又は破壊するすべての協定及び処分は、違法である。

(p) すべての市民の健康的で適切な労働を維持し、すべての労働者に生活賃金を保障し、母性の保護、子どもの福祉ならびに老人、病弱者および失業者の経済的援助のために、国会は適切な立法を行なわなければならない。

(q) 男女は、市民として平等の権利を有する。

このネルー報告書には、伝統的な自由権が含まれているとともに、コミユナル対立を回避する（とりわけムスリムとの融和をはかる）ための規定が含まれている。将来、「国家政策の指導原則」とされていく幾つかの規定もみられる。ただ、後進階層（被抑圧階級など）に対する特別の配慮などは盛り込まれていない。

(2) サプルー委員会の憲法案

サプルー委員会は、マハトマ・ガンジーの賛成をも得て、一九四四年結成された。委員会設置の目的は、各政党の主張の要点を理解しあうことにあり、全政党の指導者の対話を成立させる一つの調停委員会として活動し、その委員

会の責任においてインドの政治問題の解決策を勧告することであった。委員会の委員は、インドの公の活動分野で著名な人々であり、既成の政党に所属していない人々であった。委員長はT・B・サプルー (T. B. Sapru) である。

このサプルー委員会は、一九四五年一月に憲法提案を公表した。その中で基本権を「裁判に訴えることのできるもの (justiciable)」と「裁判に訴えることのできないもの (non-justiciable)」との二つの種類に区分することのできる⁽²⁾告していた。インドにおいて、この二つの区分を明示したのはサプルー委員会の憲法提案が初めてであるといわれている。しかし、サプルー委員会自身は、この二つの区分の困難性から、この作業を憲法制定議会に委ねることにした。⁽³⁾

(3) B・N・ラウの新憲法構想

B・N・ラウ (B. N. Rau) は、コミュニティ対立が激化するなかで、会議派にもムスリム連盟にも受け入れられるような憲法構想を作成することをこころみた。そして、一九四六年一月、新憲法構想を公表した。この新憲法構想計画は、あらゆるコミュニティが他のコミュニティに対する優越的地位を占めることを防ぎ、すべてのコミュニティに均しく利益をもたらそうとするものであった。インドの統一は、このことよってのみ保たれると考えられたからである。その構想計画の中に要旨次のようなものが含まれている。⁽⁴⁾

インド合州国は、次に掲げる事項が優先的かつ緊急の責務であることを認める。

- (a) インド内外での平和の促進
- (b) インド人民の栄養水準及び生活水準の向上
- (c) 教育の機会均等を促進するための教育施設の整備
- (d) 公衆衛生の改善

インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則

そして、これらの項目については、次のような註記がある。「これらは法律上の効力を有するものではないが、憲法にこれらの事項を列挙することは、統治の主要な目的がそもそも何であるかということとを連邦及び州の機関に気づかせることになるだろう。たんなるコミユナル的あるいは地方的利害をこえた、これらと同じような事項を列挙することが、他の憲法においても徐々に一般的になりつつある。それらの事項は、教育的効果をもっているのである。」

ラウは、憲法制定議会においても大きな役割を果たした。彼の考えがすべて受け入れられたわけではないが、彼の地位からしても無視できない影響力を持っていた。

(4) B・R・アンベードカルの憲法構想

一九四七年八月二九日、憲法制定議会において憲法起草委員会の委員長に任命されたB・R・アンベードカル(R. Ambedkar)は、それまで被抑圧階級(不可触民)の卓抜した指導者として、自らの階層の解放のために主張、行動していた。憲法起草委員会委員長としての彼は、国民会議派と協力し、「インド国民の代表者」として行動、発言したが、ここでは、起草委員会委員長に選ばれる前の彼の憲法構想(本稿では基本権などにかかわりのある部分のみ)を紹介しておきたい。

アンベードカルが主張しつづけたのは、権利と自由をたんに宣言することではなく、社会生活における差別を撤廃し、国民が生命、自由及び幸福追求の権利を『詐取』されるのを防ぐことであった。したがって、権利が侵害されたときの救済措置を明記しておくことは不可欠であると考えられた。新しいインド統治法を作成するために開催された円卓会議のメンバーとなったアンベードカルは、少数者代表共同提出の覚書(一九三一年)をとりまとめた。この覚書は、要旨次のような内容を含んでいた。⁽⁵⁾

- (a) 何人も、出生、宗教、カースト又は信条を理由として、公雇用等に関して又は市民権の享有、取引等に関して如何なる形態によらうとも差別されてはならない。
- (b) 差別的立法の禁止は、憲法上明記されなければならない。
- (c) 完全な宗教の自由、すなわち、信仰、礼拝、布教及び宗教教育の完全な自由は、公の秩序に服する全てのコミュニティに保障される。何人も信仰の変更のみを理由として、市民権又は特権を奪われることはない。
- (d) 自己資金で、慈善、宗教及び社会施設、並びに学校その他の教育施設を設立、管理及び運営する権利は、それらの施設で宗教活動を行なう権利を含むものとする。
- (e) 憲法は、宗教、文化等の保護のための十分な保障、少数者コミュニティの教育、言語及び慈善施設の拡充、並びに国及び自治体からの補助金が少数者に適切に配分されるための保障を明記していなければならない。
- (f) 市民権を全ての市民が享受することを保障すること。
- (g) 少数者コミュニティを保護し、その福祉を増進するための専門省庁が、法律により、中央及び州政府に設置されなければならない。

なお、被抑圧階級の特別要求として、次のものが掲げられていた。

- (a) 不可触民制を理由として課される如何なる不利益、無能力等および差別的慣行も、憲法によって無効と宣言されなければならない。
- (b) 公務における偏見のない待遇。
- (c) 執行機関の差別的行為に対して、その救済のために知事又は総督に訴える権利が与えられること。

アンベードカルは、これらの要求をイギリス当局に承認させ、インド統治法で具体化され、実現されるよう求めた。

インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則

一九四七年三月、アンベードカルは、来たるべき独立インドの憲法中に保障されるべき「基本権」についての彼の主張を「国家と少数者」の中で詳細に論じている。(なお、アンベードカルの一九三一年の主張とこの「国家と少数者」(一九四七年)での主張との対比、さらには憲法制定議会における彼の主張と行動との対比の重要性については、これまで何度か論じてきたところである。その後、佐藤宏氏は、同じ問題意識からの論説を発表されている。)⁽⁶⁾

アンベードカルは、国家の目的を次のように述べている。

「①すべての国民の生命、自由及び幸福追求の権利並びに言論の自由及び宗教活動の自由を擁護すること。②貧困階層に十分な機会を提供し、社会的・政治的・教育的不平等を除去すること。③すべての国民が恐怖と欠乏からの自由を享受できるようにすること。④国内の無秩序及び外国からの侵略に対する備えをすること。」

「国家と少数者」は、憲法条文と、その解説という形式をとっている。基本権にかかわる問題は、次の四点にわけられて定められている。①市民の基本権、②基本権の侵害に対する救済措置、③少数者の保護、④指定カーストの保護。

(a) 市民の基本権

市民の基本権として二一の項目が列挙される。一号から六号は、法の下での平等、社会生活における差別的慣行の廃止・禁止などを定めている。七号は、居住・移転の自由を規定し、一二号は、言論、出版、結社及び集会の自由を保障し、さらに一四号は、良心の自由、信仰告白の自由などを含む宗教活動の自由を保障している。最後の二二項は、基本権侵害に対して裁判所の審理を求めることができること、その侵害が犯罪となることを明記している。

(b) 基本権の侵害に対する救済措置

アンベードカルは、「権利」というものは、救済措置が伴っているときにのみ現実的なものとなる。権利侵害に対し

て訴えることのできる法的救済手段がなければ、与えられた権利は何の役にも立たない。」と述べ、次の四つの方法を提示する。

第一は、司法的救済である。最高裁判所を頂点とする司法裁判所が、執行府の権限濫用に対する審査権をもち、圧政から市民を保護する機関として機能することを裁判所に求めた。第二は、立法及び行政の公平性の保障である。すべての国家行為（州の行為も含まれることはいうまでもない）は、国民を不平等に取り扱うことはできないという制限を受けるものとし、すべての市民が法令の均しい便宜をうけるための規定を整備することが必要だと主張した。第三は、差別の禁止、犯罪化である。公権力のみならず、私人によって行なわれる差別も禁止した。第四は、経済的搾取からの保護である。これは、①基幹産業の国有化、②生命保険政策の採用、③農業の国家産業化及び集団化、という内容からなっていた。

その他、少数者の保護、さらには指定カーストの保護についての規定がこの「国家と少数者」では、述べられている。また、基本権に関する提案とは別に、「国家社会主義 (State Socialism)」を憲法に明記することが主張されている。彼は、基本的人権を保障し、民主主義的価値を実現するためには、憲法が「政治構造のみならず、社会の経済構造をも規定すること」が不可欠であると考えた。この「国家社会主義」構想は、憲法制定議会では、「国家政策の指導原則」を審議するさいに論議されたが、アンベードカル自身は反対の立場にまわっている。

2 憲法制定議会における提案と論議

一九四七年七月一五日、インド独立法がイギリス議會を通過し、同月一八日に国王の裁可を得た。このことにより

前年から活動を続けていたインド憲法制定議会は、インドの最高府となった。この憲法制定議会は、一九四六年一月九日に開催され、同月一日、R・プラサード (R. Prasad) を議長に選出した。そして、一九四七年一月二二日、『目標決議』を採択した。この目標決議は、ネルーの提案によるものであり、制定すべき憲法の目標と性格を明らかにしていた。憲法前文の原案ともなったこの目標決議は八項目からなりたっている。⁽⁷⁾ その第五項は、「社会的・経済的・政治的正義、地位・機会および法律の前の平等、並びに法と公共道徳にしたがう思想、表現、信条、信仰、礼拝、職業、結社および行動の自由は保障される。」とし、その第六項は、「後進および部族地域における少数者、被抑圧階級その他の後進階層に対する適切な保護を定めること」を謳っていた。

(1) 基本権小委員会における論議

憲法顧問となったB・N・ラウ (B. N. Rau) が明らかにした基本権についての構想は、基本権小委員会において、一九四七年二月二七日以降活発に論議された。⁽⁸⁾

インド憲法起草者たちにとっては、基本権をたんなる「権利宣言」とすることも理論的には可能であった。しかし、独立をめざす運動の経験は、権利宣言を裁判所に訴えて実現することの出来る権利についての定めとしなければならぬ、ということを教えていた。したがって、基本権は、立法権と執行権とを制約する、厳密な意味での法規範とされている。一方で、裁判所に訴えることができず、効果的とも思われぬ条件を憲法に定めることは意味がないという批判が、第一回目の会議からなされた。論議をリードしたメンバーの一人は、K・M・ムンシー (K. M. Munshi) であった。彼は、小委員会に提出した覚書の中で、憲法などの中にみられる一般的宣言の大部分のものが、増大しつつある国家権力を抑制する効果を失ってきていることを説いた。⁽⁹⁾ 小委員会に提出された基本権草案では、あらゆる政

治的・経済的・社会的権利のみならず、政策規定も「基本権」のタイトルの下に挙げられていたけれども、「たんなる格言 (mere precept)」を憲法上定めることに反対する一般的雰囲気のみがみられた。ムンシーは、相応な生活などを確保するのに必要な勤労の権利、生活賃金及び勤労条件についての規定、すべての市民に無償初等教育を受ける権利を保障する規定をもちこむことを主張した。アンベードカルは、国家社会主義計画の実行が立法府の意思だけに委ねられてしまわないよう、憲法自身において経済の重要部門に国家社会主義をめぐす詳細な規定を明記するよう主張した。また、A・K・アイヤール (A. K. Ayar) は、一九四七年三月一四日に提出した覚書の中で、司法的権利と「たんに国家政策の指針とめざすべき目的を示した」権利との間の区別を強調している。⁽¹⁰⁾

小委員会の多くの委員たちは、司法上の権利に社会的・経済的政策の宣言を含めることは実際的でないことを理解しはじめた。その結果、小委員会には、勤労の権利、生活賃金への権利などに関する条項は非司法的のものであり、司法的権利を定めた基本権の章にもりこむことは出来ないという結論に到達した。その後、小委員会は、国家政策の指導原則を明文化する方向に向かい、多くの条項を採択した。そして、その冒頭にこれら指導原則に与えられた役割を明記するための前文が付け加えられた。

小委員会は、三月三〇日から三一日にかけて、報告草案をとりまとめた。⁽¹¹⁾そして、この報告草案の性質について次のように述べている。「法律上の行為によって実現できるそれらの権利は、『司法上の権利』として定められ、法律上の行為によって実現できず又はそのことに適していないその他の権利は、『非司法的権利』と名づけられる。」後者の権利の例として、小委員会は、国にすべての労働者に対して一定の生活水準を保障するよう努めることを求める条項を挙げた。裁判所が特定の事件において、この種の一般的権利が侵害されたことを認定することは不可能であった。

それゆえ、小委員会は、かかる権利を「非司法的権利」の章におき、これらの権利が「国の一般的指針のための原則を意図するものであり、裁判所が審理できるものではない。」ことを明らかにした。

これに対して、何人かの委員が反対意見を述べている。M・R・マサーニ (M. R. Masani)、R・A・カウル (R. A. Kaur) や H・メータ (Mrs. H. Mehta) は、これらの権利は確かに訴訟によって実現されうるものではないが、その性質上、やはり基本的なものであると主張した⁽¹²⁾。彼らは、適切な条項を加えることによって、可能なかぎりそれらの原則実行に必要な措置を採ることを国に命じることを主張したのである⁽¹³⁾。また、K・T・シャー (K. T. Shah) は、「非司法的権利」があまりにも多くの希望的意図を抜っていると考えた。彼は、勤労及び雇用に対する権利を例に挙げ、この権利がたとえ非司法的なものとされたとしても、能力と資質のある全ての市民に対して国が労働を提供する一応の義務を負うならば、それは現実的かつ効果的なものとなりうると述べている。また、国はコミュニティのすべての構成員に相応の生活水準を維持するために国内資源の活用・発展のための熟考された具体的計画を準備することが必要であり、このことから非司法的権利に含まれた原則が一般的指針のためのたんなる政策原則と扱われるべきでないことを説いた⁽¹⁴⁾。

これらの意見および批判を考慮に入れ、小委員会は、一九四七年四月一五日の会議でこれらの原則の基本的性格を特別に強調することを決定した。この結果、冒頭の条項は、次のように変更された⁽¹⁵⁾。

「第三五条 この編に明記された指導原則は、国の指針のためのものである。これらの原則は、裁判所によって審理されるものではないが、国の統治において基本的なものであり、立法にあたってそれを適用することは、国の義務である。」

四月一六日、小委員会により採択された報告書の中には、国家的に重要性を有する史跡や物件を保存・維持する国

の義務など、審議の中で提案された新しい条項が含まれていた。⁽¹⁶⁾ 小委員会には、二つの異なった「権利」と「原則」、すなわち適切な法手続きによって実現される権利と、社会政策の基本原則の性質をもつ原則条項との間の区別は、アイルランドのモデルをふまえ、アメリカ合衆国で採用された方法と最近のヨーロッパ諸国の憲法で採られた方法（二つの権利を一つにまとめあげたもの）との中道を採用したものであると説明している。

何人かの委員は、この報告書に異議をとなえた。K・T・シャーは、指導原則の全計画が「必要のない詐欺的手段」、「そのドレッシングの背後に何の貯えもない見かけだけの粉飾」になってしまいかもしれない、という懸念を再度表明した。⁽¹⁷⁾ また、M・R・マサーニ、H・メータ、およびR・A・カウルは、インドが独立国家への道を歩むことを阻害している要因の一つは、宗教にもとづく身分法の存在だと主張し、統一民法典に関する規定を司法的権利をあつかう章へ移すことを提案した。⁽¹⁸⁾

基本権小委員会の報告書は、少数者問題小委員会で検討された。統一民法典の問題については、その制定に前向きな姿勢が示されたが、それは自発的な形でなされるべきだという見解がとられた。

(2) 諮問委員会における論議

四月二一日と二二日、諮問委員会での報告書の審議が行なわれ、同月二三日、基本権についての中間報告がとりまとめられた。⁽¹⁹⁾ 指導原則の基本的性質を強調する一般原則については、それを認めつつ文言上の修正がなされた。また、二つの条項——婚姻の自由、国内平和およびコミュニティ不一致の全ての原因を除去することによる安全の促進に関する条項——が削除された。さらに、憲法施行後一〇年以内に無償初等教育を行なうことを国の義務とする条項は、当初、司法的権利の中に含まれていたが、指導原則に移された。これらの変更にともない、八月二五日、諮問委員会

が憲法制定議会に提出した追加報告書の中には、「統治の基本原則」〔前文〕一か条と「原則」一一か条から成り立っている) のリストが含まれていた。²⁰⁾

一連の過程における論議では、指導原則を憲法の一部にすることに對する疑念、および指導原則の有益性と有効性に関して疑義が提出されていた。そこに共通するものは、指導原則を実現していくため、連邦や各政府を義務づける規定が存在しないので、憲法に指導原則を明記することは何の目的にも役立たないし、人民に何の満足をも与えないという批判であった。批判のうち一つの論点は、これらの原則の考え方は、他の国から借用してきたものであり、それらの有益性を充分考慮したうえで採用したのではなく、アイルランドその他の憲法規定をそのまま借用したものにすぎないというものであった。

(3) 一九四七年一〇月憲法草案

一九四七年一〇月、憲法草案が憲法制定議会に提出された。²¹⁾ B・N・ラウの助言にもとづいて作成されたこの憲法草案の中では、草案第三編は「国家政策の指導原則を含む基本権」と名づけられている。この第三編第一章「総則」中、第一〇条は、「この編の第三章に明記された政策原則は、国家の指針を示している。これらの原則は裁判所に訴えて実現しうるものではないが、国家の統治にとって基本的なものであり、国は立法にあたってこれらの原則を適用する義務を有している。」とされていた。そして、第二章(第一一条―第三〇条)に基本権を定め、同第三章(第三一条―第四一条)に国家政策の指導原則が定められている。

当初の草案に対してはB・N・ラウ自身が、次の二点からなる修正提案をおこなっている。²²⁾ ①草案第九条二項(現第二三条二項)のはじめに「第一〇条の規定にしたがって」という文言を挿入する(第一〇条は、指導原則の基本的

性質を強調していた)。②草案第一〇条に「……本編第三章で明記された指導原則を実現するために制定されたいかなる法律も、第九条の規定に違反するという理由又は本編第二章の規定に抵触するという理由のみで無効とされるものではない。」という文言を加える。この提案は、基本権に対する指導原則の優位を明記しようとするものであり、ラウ自身その提案理由の中で、「……その大部分が個人の権利を定めたものである第二章（基本権）によって保障された権利と、総体として国の福祉を目的とする第三章で定められた政策原則との間の衝突にさいしては、一般的福祉が優位するものであることを明らかにしようとするものである。このように修正しなければ、第一〇条が、これらの原則は基本的なものであり、国はそれらを立法にあたって実現していく義務を有すると定めたことが無意味になってしまう。……」と述べている。この考え方は、インド社会における社会的・経済的・政治的正義の実現を重視する考え方ということもできるが、他方で人権に対していわゆる「公共の福祉」を優先しようとする見方ともみることができよう。ラウのこの提案は、その後の論議の中でも多数の支持をうることはなかった。⁽²³⁾

一九四七年八月二十九日、憲法制定議会は、憲法起草委員会の設置を決定し、その委員長にB・R・アンベードカルを任命した。この憲法起草委員会は、一九四七年一〇月三〇日及び十一月一日の会議において、すべての指導原則を別の編におき、指導原則の基本的性質を述べた第一〇条をこの新しい編に移すことを決めた。⁽²⁴⁾この委員会は、指導原則を規定した条項のいくつかに修正を行なったが、これらの修正は、実質を変更するものではなく字句上、表現上のものがほとんどであった。

(4) 一九四八年二月憲法草案とインド憲法の成立

一九四八年二月憲法草案が公表された後、指導原則の非司法的性格に対する批判、さらには外国の憲法例を援用し

て国家政策の宣言という形式をとったことに対する批判が再燃した。憲法は、道徳的命題や教訓を規定するものではないという批判に対して、B・N・ラウなどが反論した。指導原則が他の憲法からの借り物であるという批判に対しては、古代インドの法（シャーストラ⁽²⁵⁾）のいくつかのものが指導原則に類似しているという反論もなされた。

新条項の提案としては、①農業・牧畜の振興、牛屠殺禁止に関する条項の新設（T・バーガヴァ（T. Bhagava）、G・ダースによる提案）、②憲法施行後三年以内に執行府からの司法府の独立を保障すべきであるとする条項の新設（起草委員会による提案）、が挙げられよう。⁽²⁶⁾

指導原則を裁判上訴えることのできるものにしてしようとする考えは少数であり、明確な表現で基本権と区別された規定として成立した（憲法第三七条）。「裁判上訴えて実現することのできないもの」という表現は、指導原則の性格からやむをえないものであり、基本権と分けられたのは便宜的なものにすぎないともいわれている。しかし、両者ははっきりと分けられたことは、その性質と効力が本質的に異なっていることを示したものと考えるほうが妥当であろう。

一九四八年一〇月四日、憲法制定議会に憲法草案が提案されたとき、B・R・アンベードカルは、次のように述べている。⁽²⁷⁾

「指導原則は何の法的効力も持っていない、と言われるならば……私はそのことを承認せざるをえないだろう。しかし、指導原則が全くそして如何なる種類の拘束力をも持たないから無益だ、ということ承認するつもりはない。……憲法草案は、国家統治の機構を定めるものである。かつて、ある国々でそうであったように、特定の政党が権力を掌握するための装置ではない。……誰が権力を握るかは人民によって決定される。権力を握った人は、権力を恣意的に行使する自由は持たない。その行使にあ

たつて、彼は指導原則とよばれる指令書 (Instruments of Instructions) を尊重しなければならない。……裁判所でその責任を問われないとしても、選挙民の前で必ずや問われることになるだろう。……」

また、彼は、審議の中でも次のようにも述べている。⁽²⁸⁾

「固定せず、基本的に変化し、時と状況に応じて変化しつづけるものに対して、確定的・固定的な形を与えることは、無意味である。それゆえ、指導原則が何の価値も有しないと言ふことはできない。私見によれば、指導原則は大きな価値を有している。なぜならば、それはインド憲法の理念が経済民主主義であることを明記しているからである。インド憲法は、議会主義的統治形態のみを採ろうとしているわけではなく、インドの経済理念が何であるのかに関して、あるいはインドの社会秩序が如何にあるべきかに関して多様な仕組みをインド憲法中に規定することによって憲法に指導原則を計画的に盛り込んできた。この問題について論議するときには、このインド憲法起草にあつた目的が次の二点にあることを念頭においてほしい。①政治的民主主義の形式を定めること、②インド憲法の理念が経済的民主主義にあり、同時に誰が政権を担当しようとも政府は民主主義を実現するよう努めなければならないということとを定めること……。」

憲法草案の逐条審議は、一九四八年一月一九日に始まり、五日間続いた。

第四編「国家政策の指導原則」のタイトルと指導原則の性質について定めた草案第二九条についての論議の中で、指導原則は非司法的なものではあるが、基本的なものでもあるという理由から、タイトル中の「指導」という言葉を「基本的」という言葉に置き換えるという提案がなされた(この審議の中で、諮問委員会委員長V・パテル (V. Patel) が、「統治の基本原則」というタイトルを与え、それらの基本原則が「国家統治において基本的なもの」とみなされなければならない」と述べていたことが指摘された)。「指導」を「基本的」という言葉に置き換えるという提案

に対して、アンベードカルは、これらの原則が基本的なものとして扱われるということは第二九条の文言中におりこみ済みであり、将来の立法府および執行府にこの憲法制定議会が一定の指導原則を与えていることを強調するためにこの「指導」という表現を維持する必要があると述べた。⁽²⁹⁾ すなわち、「指導」という言葉を削除してしまつたならば、この編の規定を明記しようとする意図は失われてしまい、将来、立法府および執行府が国家統治上採るであろうすべての行為の重要な根拠がなくなってしまうと考えられたのである。憲法制定議会は、修正案をしりぞけ、「国家政策の指導原則」というタイトルを採択した。

審議の中で新たに加えられることになつた指導原則は次の五つである。

第一に、「国は、村会を組織するための措置をとり、それに……」という条項の追加である。肯定的な発言が相次ぎ、本来は、反対の見解を表明するかと思われたアンベードカルも何のコメントもなく、この提案を受け入れた。⁽³⁰⁾

第二に、「国は、農村地域での共同作業による家内工業の振興に努めなければならない。」と定める条項を追加することが提案された。アンベードカルは、指導原則中に家内工業の振興にかかわる条項が必要であることは一般的に認められるので、若干の修正を加えたうえで、この提案を指導原則に盛り込むことに賛成した。そして、すべての労働者に生活賃金、良好な労働条件、相応の生活水準を確保することを国に義務づけることを定めた条項に、家内工業の振興についての規定も加えることを提案した。家内工業のあり方については、それが共同的手段によって促進されるべきであるとする見解と、その手段に制約があつてはならないとする見解が存在していた。そこで、アンベードカルは、「個人的又は共同的手段によって」という文言を提案し、その修正が認められた。⁽³¹⁾

第三に、アルコール飲料、有害薬物の使用禁止に関する規定が追加された。医療目的のための使用を認める修正が

行なわれ、承認された。⁽³²⁾

第四に、農業・牧畜の振興、牛の屠殺禁止などにかかわる条項が追加された。この提案も、さしたる論議もなく承認された。⁽³³⁾

第五に、執行府からの司法府の独立を確実なものとするための措置を採ることを国に命ずる条項が追加された。この追加条項案は、起草委員会からの提案であり、審議の中で「三年」という期限が削除された。⁽³⁴⁾

その他いくつかの新条項の追加提案がなされたが、アンベードカルは、「憲法に指導原則を盛り込む主要な目的は、将来の政府が経済民主主義の理念の達成に努めるべきことを定めることにあり、それを達成するための個人主義的、社会主義的あるいは共産主義的なる特定の確固とした手段・方法を定めることではない。」と述べて、それらの提案をしりぞけた。

インドの全領域にわたって市民のための統一民法典を定めることを国に命ずる条項については、活発な論議がかわされた。ムスリムの委員たちは、その条項が、固有の身分法に従うという団体あるいはコミュニティの権利を侵害することになるという理由から、その提案に反対した。彼らは、コミュニティの身分法は、その宗教及び生活様式の一部であると主張し、統一民法典の制定は、草案第十九条（憲法第二五条）によって保障された宗教活動の自由に抵触するのみならず、自らの身分法に従おうとする人々に対する圧政につながると考えたのである。

これらの批判に答えて、ムンシーは、「宗教上の慣行を侵害することのない手段によって、いまや国民を統一・統合すべきときに来ている。」ことを強調し、社会関係あるいは相続に関する当事者の権利を宗教から切り離そうと試みた。アンベードカルは、数々の批判や意見に対して詳細に説明、反論した。統一民法典に賛成しない少数者や集団

に、強制的にでも適用されうるといふ懸念に対しては、市民がたんに市民であるという理由で国が統一民法典を強制しうることになるといふ考えは条文の中からは出てこないと説明した。また、将来の議会が手始めに、その法典に従うことを明らかにした人々に対してのみ適用されるという法文をつくることは可能であると述べた。⁽³⁵⁾

このような論議をへて、国家政策の指導原則は、憲法第三六条から第五一条に規定されているような形で認められた。憲法制定議会は、一九四九年一月二六日独立インドの憲法を採択し、この憲法は、翌一九五〇年一月二六日より施行された。

- (1) The Nehru Report, August 1928, in: B. S. Rao, *The Framing of Indian Constitution*, vol. I, (Select Documents I) 1966, p. 58.
- (2) Constitutional Proposals of the Sapru Committee, December 1945, in: B. S. Rao, *op. cit.*, p. 151.
- (3) K. S. Hedge, *Directive Principles of State Policy in the Constitution of India*, in: Ed. by V. Grover, *The Indian Constitution*, 1989, p. 83, pp. 99-100.
- (4) Outlines of a New Constitution by B. N. Rau, January 1946, in: B. S. Rao, *op. cit.*, p. 157.
- (5) Provisions for a Settlement of the Communal Problems, put forward jointly by Muslims, Depressed Classes, Indian Christians, Anglo-Indians and Europeans for Consideration by the Minorities Committee of the second Session of the Indian Round Table Conference, in: Sir M. Gwyer and A. Appadorai, *Indian Constitution*, 1921-47, vol I, 1957, p. 252.
- (6) 拙稿「B・R・アンベードカルとインド憲法(1)」、(2)・完 関西大学法学論集第三四卷六号七七頁(一九八五年)、「同・第三五卷一号一九五頁(一九八五年)」、「同」B・R・アンベードカルの憲法構想」同第三五卷三・四・五合併号四九一頁(一九八五年) 参照。佐藤宏「インド憲法制定過程における不可触民問題——アンベードカルの憲法私案をめぐって——」西順蔵・小島晋治編『アジアの差別問題』(一九八六年)一五〇頁。なお、「国家と少数者」(States and Minorities)が直訳すれば「藩王国と少数者」であることも、前記拙稿ですでに指摘してきたところである。

- (7) The Objectives Resolution, January 1947, in : B. S. Rao, The Framing of Indian Constitution, vol. II. (Select Documents II) 1967, p. 3 ; Ed. by A. C. Banerjee, Indian Constitutional Documents 1757-1947, vol. IV, 1965, pp. 275-7.
- (8) Notes on Fundamental Rights by B. N. Rau, September 2, 1946, in : B. S. Rao, *op. cit.*, vol II, p. 21.
- (9) Munshi's Note and Draft Articles on Fundamental Rights, March 17, 1947, in : *Ibid.*, p. 69.
- (10) A Note on Fundamental Rights by Alladi Krishnaswami Ayyar, March 14, 1947, in : *Ibid.*, p. 67.
- (11) Draft Report of the Sub-Committee, April 3, 1947, in : *Ibid.*, p. 137.
- (12) Rajkumari Amrit Kaur's Letter to B. N. Rau, March 31, 1947, in : *Ibid.*, pp. 146-7.
- (13) Minutes of Dissent to the Draft Report, in : *Ibid.*, p. 161.
- (14) K. T. Shah's Comments on the Draft Report, April 10, 1947, in : *Ibid.*, pp. 153-7.
- (15) *Ibid.*, p. 168.
- (16) Report of the Sub-Committee on Fundamental Rights, in : *Ibid.*, pp. 169-76.
- (17) 銀行の経営が、この委員会の見解やその結果として、より一層、次のように悪化する。『K. T. シャーが今日生
知じたものは、この委員会の指導原則が、銀行の資金が許すか知らずの銀行が支払う手形のよりなものである』と云う憲法制
定議案の標題やその内容が、その通りである。』(M. V. Pylee, Constitutional Government in India, 4th ed., 1984, p. 248.)
- (18) Minutes of Dissent to the Report, April 17-20, 1947, in : B. S. Rao, *op. cit.*, vol. II, p. 176-.
- (19) Advisory Committee Proceedings, April 21-22, 1947, in : B. S. Rao, *op. cit.*, vol. II, p. 210- ; Interim Report of the Advis-
ory Committee on Fundamental Rights, April 23, 1947, in : *Ibid.*, pp. 294-9.
- (20) Supplementary Report of the Advisory Committee on the subject of Fundamental Rights, August 25, 1947, in : *Ibid.*, pp.
304-06.
- (21) Draft Constitution prepared by the Constitutional Advisor, October 1947, in : B. S. Rao, The Framing of Indian Con-
stitution, vol. III, (Select Documents III) 1968, p. 4-.
- (22) Report by the Constitutional Advisor on his visit to U. S. A., Canada, Ireland and England, in : *Ibid.*, pp. 217-, 226.
- (23) Minutes of the Meetings of the Drafting Committee, August 1947-February 1948, in : *Ibid.*, p. 215-.

- (24) B. S. Rao, *op. cit.*, vol. III, pp. 325-33.
- (25) シヤーストラに「いじつは、山崎利男「イギリス支配とヒンドゥー法」(『世界史への問い(第七卷)権威と権力』所収(一九九〇年)一七五頁以下参照。
- (26) Comments and Suggestion on the Draft Constitution, in: B. S. Rao, *op. cit.*, vol. IV, pp. 55-6.
- (27) C. A. D. vol. VII, p. 41.
- (28) *Ibid.*, pp. 494-5.
- (29) *Ibid.*, pp. 476.
- (30) *Ibid.*, pp. 38-9.
- (31) *Ibid.*, p. 532, 535-6.
- (32) *Ibid.*, pp. 498-9, 555-6, 567-8.
- (33) *Ibid.*, pp. 568-81.
- (34) *Ibid.*, pp. 582-93.
- (35) *Ibid.*, pp. 540-52.

三 「基本権」と「国家政策の指導原則」との関係

1 国会と裁判所

インド憲法第三六八条は、国会の憲法改正権とその手続きについて定めている。この憲法改正権の限界と裁判所の違憲審査権に関する争いが、基本権と指導原則との関係をめぐる見解の相違の重要な一因をなしてきた。すなわち、基本権と指導原則との関係を扱った最高裁判決が出たことに対応して、国会が内閣のイニシアティブの下に憲法改正権を発動するというように、基本権と指導原則との関係をめぐる論議は、最高裁と国会という国家機関相互での見解

の相違、緊張関係をも生みだしてきた。一般的にいえば、裁判所は、当初指導原則の重要性を述べることに極めて慎重な態度をとっていた。また、指導原則の重要性を認め「それに対する忠誠を宣言する」にあたっては、憲法解釈論を十分に展開せず、国会と内閣に譲歩してきただけだという評価もなされているのである⁽¹⁾。

H・M・シールヴァイ (H. M. Seervai) は、最高裁の判決を次の三つの時期にわけて考察している。⁽²⁾ ① Madras v. Champakam Dorairajan 判決 (一九五一年) に始まり、Chandra Bhavan v. Mysore 判決 (一九七〇年) に終わる時期、② Chandra Bhavan 判決に始まり、Minerva Mills Ltd, v. Union 判決 (一九八〇年) に終わる時期、③ Minerva 判決以後。また、J・R・シールバハ (J. R. Siwach) は、国会の憲法改正の動きと最高裁の判決との相互関係に配慮しつつ、基本権と指導原則との関係の変化を次の五つの時期に区分している。⁽³⁾ ①第一期 (一九五〇年から一九六七年)、②第二期 (一九六七年から一九七二年)、③第三期 (一九七二年から一九七六年)、④第四期 (一九七七年から一九八〇年)、⑤第五期 (一九八〇年以後)。本稿では、H・M・シールヴァイの時期区分をふまえつつ、J・R・シールバハの示した五つの時期区分にしたがって基本権と指導原則の関係をめぐる裁判所の見解と憲法改正の動きをみてみたい。

(1) 第一期 (一九五〇年から一九六七年)

この時期における最高裁判決の特徴は、指導原則に対する基本権の優位、すなわち基本権と指導原則が対立したときには、基本権が優位することを明言していることにある。

しかし、この時期の最高裁判決は、基本権と指導原則の概念を分析・検討したり、憲法第三七条の文言を考察してはしないと評価されている。⁽⁴⁾

Madras v. Champakam Dorairajan 判決 (一九五二年)⁽⁵⁾ は、医工科大学の入学定員をコミューナル別に保留する政令を違憲と判断している (憲法第二九条二項違反)。この政令が憲法第四六条の指導原則を実現しようとするものだと主張に対して、S・R・ダース判事は次のように述べている。

「指導原則は、……憲法第三七条によれば裁判所に訴えて実現することのできないものであり、第三二条にもとづき……裁判所に訴えて実現することが明確に保障されている第三編の規定に違反することはできない。基本権の規定は不可侵であり、第三編に明示されている場合をのぞき、如何なる立法府、執行府の処分、命令によっても侵害されてはならない。指導原則は、……基本権の規定 (第三編) と調和し、その補充として適用されなければならない。」

のちになると、「基本権との調和」ということも強調されるようになるが、この判決ではあくまでも「基本権の補充としての」指導原則に重点がおかれている。なお、この問題を解決するために、一九五一年憲法第一次改正がおこなわれた。その改正目的・理由の中で次のように述べられている。⁽⁶⁾

「憲法第四六条は、国が特別の配慮をもって国民の弱者層の教育上および経済上の利益を促進し、それらの者を社会的不正義から保護しなければならないという指導原則を明記している。国が市民の後進階層の教育的・経済的・社会的利益のために措置を採らなければならないとする特別規定が差別であるという理由で異議を申し立てられないよう、憲法第一五条三項は適切に拡張されなければならない。したがって、第一五条に新しい項が付加される必要がある。……」

憲法第四八条 (農業および牧畜の組織化) の指導原則を具体化するための法律 (Bihar Preservation and Improvement of Animals Act) が憲法第一九条一項 (g) 号 (職業の自由) に違反するとして争われた Mohd. Hanif Quareshi 判決 (一九五八年)⁽⁷⁾ においては、次のように述べられている。

「憲法第一三条二項は、第三編で保障された諸権利を奪ったり、侵害したりする如何なる法律も国は制定できないと明記している。……指導原則は、国の立法権に課せられたこのような内容的制約・制限を踏みにじることは出来ない。(憲法条文の)調和的な解釈が必要であり、国が指導原則を着実に実現していかなければならないことは当然であるが、その方法は、基本権を奪ったり侵害したりするようなものであってはならない。」

指導原則を実現するための法律は、基本権の行使に対する「公益からする合理的な制限」(例えば、憲法第一九条六項)である場合にのみ合憲と認められる。憲法第三一C条(一定の指導原則を実施する法律の適用除外——改正前のもの)から生ずる問題を別にすれば、この判決は、両者が直接衝突したときには、基本権は指導原則を実施する法律に優位するというものであった。

ただ、この事件では、特定の家畜の屠殺全面禁止は指導原則の他の条項(第四八条前段、四一条、四五条および四七条)の違反だとも述べられており、基本権との関連でのみ論ずることはできないともいわれている。

In re Kerala Education Bill 判決(一九五八年)⁽⁸⁾は、憲法第三〇条(マイノリティの権利)と第四五条の関係について判断を下している。問題とされた法案は、マイノリティ・コミュニティの設立する学校の初級課程では授業料を徴収してはならないと定めていた。判決は、憲法第四五条で一四歳未満の子どもへの無償義務教育が保障されているが、この法案はマイノリティの犠牲を強いるものであり、「實際上、マイノリティ・コミュニティが設立した教育施設の運営継続を不可能にするものである」と判示した。この法案が授業料徴収禁止を定めるのみで、学校に対する財政的援助について何ら定めていなかったからである。Hanif Quareesh 判決が、基本権と指導原則との関係を制限の合理性のレビューで論及したのに対して、この判決は、第三〇条と第四〇条の衝突の問題を扱ったものであると言

われている。ただ、判決が直接に第三〇条と第四〇条の衝突の問題に論及しているのかどうかについては論議のあるところである。⁽⁹⁾

この第一期には、憲法上の他の根拠によって認められるなら、たとえ指導原則に違反していたとしても法律は有効であるとする判決 (Deep Chand v. State of U. P.)⁽¹⁰⁾ もみられる。この判決の中では、指導原則は立法権の行使に指針を与えるものではあるが、それをコントロールするものではないと述べられている。

(2) 第二期 (一九六七年から一九七一年)

Golaknath 事件判決で、最高裁は、憲法改正法は「法律」であり、国はいかなる基本権をも剝奪又は侵害するような法律を制定することはできなく、(憲法第一三条二項) と判示した。⁽¹¹⁾ この判決は、一九五一年の Sankari Prasad 判決および一九六五年の Sajjan Singh 判決での最高裁の判断を変更するものであった。⁽¹²⁾ この Golaknath 事件判決後、「基本権は指導原則を実現するためであっても改正できないとされた。かくして、基本権は、なお一層不可侵のものとなり、指導原則はより一層その地位を低下させた。」⁽¹³⁾ (J・R・シーバツハ) ともいわれている。

一九四八年最低賃金法第五条一項の合憲性が争われたのが Chandra Bhavan 事件である。⁽¹⁴⁾ マイソール高裁は、同条が、①政府に広範な裁量権を与えており、憲法第一四条に違反している、②憲法第一九条一項(g)号に違反している⁽¹⁵⁾ と判示した。最高裁は、最低賃金法第五条が、指針をもたない恣意的な権限を政府に与えるものではないと判断したが、ヘッジ判事は、憲法第一四条、第一九条と第四三条との関係について次のように述べた。

「インド憲法の諸条項は、進歩に対する障害として設けられたものではない。それらの条項は、憲法前文によって謳われた社会秩序に向かう進歩のための計画を定めたものである。……インド憲法下では権利のみが存在し、義務が存在していないと考え

るのは誤っている。第三編で保障された権利が基本的なものであるとともに、第四編で定められた指導原則は国家統治において基本的なものである。われわれは、第三編と第四編の規定相互間には全体として何の抵触もないと考えている。それらは互いに解釈的であり、補充的なものである。第四編の規定は、議会と政府とが市民に各種の義務を課することを可能ならしめている。それらの規定は、十分に弾力的なものとして置かれている。というのは、市民に課される義務は、指導原則がどの程度まで実現されているのかに依拠しているからである。インド憲法は、社会的・経済的・政治的正義がインド国民生活のすべての分野に徹底された福祉国家を建設することを目的としている。インド憲法によって謳いあげられた希望と大志は、インド市民の最低限の必要が満たされないならば、裏切られてしまうことになるだろう。」

この見解は、第一期における最高裁の見解とは明らかに違っている。しかし、この見解は、当該判決の中で付随的に述べられたものにすぎない。というのは、すでに最高裁はこの判決以前に、憲法第一四条や第一九条に最低賃金法第五條が違反するという訴えをしりぞけていたからである。また、ヘッジ判事の意見に対しては、第一に、基本権と指導原則とが現実には抵触しているときには何の解決策も述べたことにはならないという批判があり、第二に、第三編と第四編との関係を「権利」と「義務」との関係で説明することは出来ないという批判がある。⁽¹⁶⁾

(3) 第三期（一九七二年から一九七六年）

国会は、前記（第二期）におけるような状況に満足せず、一九七一年総選挙でインディラ・ガンジーが圧倒的勝利をおさめたことを背景に、一九七二年、憲法第二五次改正法を成立させた。

第二五次憲法改正案の改正目的・理由は次のように述べられた。⁽¹⁷⁾

「財産の強制収用又は接収についての補償額を定め、又は補償を決定・実施する原則及び方法を定める法律は、その法律で定

められた補償が不十分であるという理由で、裁判所により審査されることはない、ということを明記したのが憲法第三一条である。(ところが) 最高裁判所は、銀行国有化事件判決(一九七〇年)において、憲法は補償についての権利すなわち強制収用された財産に相当する金銭を補償していると判示した。この結果、補償額を決定するにあたって議会在が定めた、補償の充分性と補償原則の適切性とは、財産所有者に支払われた額が財産の損失に対する合理的な補償とみなすことができるかどうかという問題に裁判所が立ち入ることができるとかぎりにおいて、実際上は司法審査の対象となってきた。また、同様の事件において、裁判所は、公共目的のために財産を収用又は接収しようとする法律が憲法第一九一条一項(f)号の要件をみたさなければならぬとも判示している。

改正法案は、前述の解釈にもとづいて、国家政策の指導原則を実行する過程で生ずる困難を克服することを意図している。『補償』という言葉は、第三一条二項から削除されるべきであり、『額』という言葉に置き換えられる。この額は、現金以外で与えることができることが明示される。また、第一九一条一項(f)号は、公共目的のための財産収用又は接収に関する法律には適用されないことを定めることも提案されている。

また、改正法案は、第三一C条を新設することを提案する。この第三一C条は、ある法律が第三九条(b)号及び(c)号で定められている国家政策の指導原則を実現するために制定され、そのための制限を含んでいる場合には、第一四条、第一九条又は第三一条で定められた権利を剝奪し又は制限するという理由で無効だとみなされることはない、また、当該法律は、指導原則を実現するものとはいえないという理由で審査を受けたりすることはないと定めている。州議会によって制定された法律の場合には、当該法律案は、大統領の判断を経て、その認証を得ることが必要である。』

この第二五次改正(一九七二年四月二〇日施行)で新設された第三一C条は、次のような内容・特徴をもっていた。
 ①第三九条(b)号、(c)号に規定される指導原則を実現するために制定された法律は、第一四条、第一九条及び第三一条

違反を理由として訴えられることはないことを明らかにした。このことは、結果として、農業改革に関する法律以外の法律にも第三一A条の適用範囲を拡げるという意味をもった。②議会が、ある法律を第三九条(b)号、(c)号に規定された指導原則を実現するためのものだと宣言したときには、第三一条にもとづく免責があるか否かを裁判所の審査対象から排除するという点で、非常に徹底した性質をもっている。③第三一条にもとづいて州議会が制定する法律は、大統領の認証を必要とする。

この②の内容は、後に紹介する Kesavananda 判決において無効とされた。この箇所は、法案段階からすでに論議をよび、各方面から疑義が出されていた。例えば、法律委員会の第四六次報告書は、この第二五次改正案に対して、次のような内容の勧告をおこなっていた。①現在起草された第三一C条の中で「第一九条」とあるところは、「第一九条一項(f)号及び(g)号」と明示すべきである。②第三一C条の本文後段は、削除すべきである。

この憲法第二五次改正で成立した第三一C条の「また、これらの国家政策を実行するための……」以下の箇所を無効と判示したのが Kesavananda 判決（一九七三年）である。⁽¹⁸⁾『基本権事件判決』とも呼ばれるこの判決は、基本権と指導原則との関係についての「大胆な命題をあきらかにしたものと評価されている。この判決の要点は、次の五つに要約できよう。⁽¹⁹⁾

① 指導原則と基本権との間に不調和は存在しない。なぜなら、この二つは憲法で謳われた社会革命の実現と福祉国家の確立という同一の目標をめざしているという点で、互いに補いあうものだからである。

② 個人による基本権行使の条件でさえ、指導原則が実現されなければ、また、実現されるまでは保障されたいうことはできない。

③ 国が指導原則を実現していくことができるよう、議会はいずれかの基本権を侵害する憲法改正をおこなう権限を与えられている。

④ 裁判所は、憲法第三六条で定義された「国」の一部であり、裁判手続きは「国の行為」である。したがって、裁判所は指導原則の実現を保障し、指導原則に含まれた社会的目的を個人の権利と調和させるよう憲法を解釈する責任を有している。

⑤ 憲法第三七条は、第一次的には議会に向けられたものである。しかし、憲法又は法令の隙間を解釈するために裁判官が立法に携わることが出来るというかぎりにおいて、裁判所もこの第三七条に拘束される。

この判決の中で、マシュー判事は、次のように述べている。⁽²⁰⁾

「……人間であるがゆえに、人間に本来固有のものとしての権利が存在すると考えられる。その権利を自然権とよぼうと他の名称で呼ぼうとすることは重要ではない。憲法前文が示すように、自由と平等のような基本的人権を保障するために人民が憲法に盛り込んだのであり、これらの基本的人権はインド憲法の本質的な特質となっている。憲法は、政治的・社会的・経済的正義が人民により確保されることをも定めている。それゆえ、憲法第四編に明記された道徳的権利も、インド憲法の本質的特質の一つである。その唯一の違いは、第四編に明記された道徳的権利は、国がその義務を履行しなかつたときに市民が裁判所に訴えて国に個別的に実現させていくことができないことにある。しかしながら、その道徳的権利は、国内統治において基本的なものであり、裁判所を含むすべての国家机关がそれら指導原則を実行することを義務づけられている。基本権それ自体は、確固とした内容をもってはいない。その大部分は、各世代が経験的観点から内容を吹きこんでいかなければならない『空の容器』である。憲法作成者によって明確化されていない状況の下では、これらの権利が制限、侵害、削減さらには廃棄されることすら必要となるかもしれない。その優越性、先順位性の主張は、第四編で定められた道徳的主張によって歴史上のある段階で押しつぶされる

可能性を有している。」

また、ベーク判事は、次のように述べている。⁽²¹⁾

「……それぞれの基本権に対応する義務を国に課する市民個人の基本権と、指導原則との関係を明らかにしていく最善の方法は、流れる川がいきつく貯水池のように、その道の限界として基本権をとらえつつ、前文に謳われた同種の目的に向けて進んでいく過程で国が出会うものとして指導原則をとらえていくことであろう。それは、その道を使用しなければならぬ人の必要性に応じて、いずれかの部分を置き換え、交替させ、削減又は拡大していくことによって改善・修正することのできるものである。」

(4) 第四期（一九七七年から一九八〇年）

一九七五年から一九七六年にかけておこなわれた憲法改正は、歴史的にも憲法的にも重要性をもっている。憲法第三八次改正の特徴を端的に言えば、大統領権限の強化と裁判所の権限の制限であろう。新設された第三五六条一A項は、非常事態の布告中、第三編に保障された基本権を制約することを可能ならしめるものであった。

また、一九七六年二月一日に施行された憲法第四次改正は、インド憲法制定以降なされてきた全ての改正の中で最も徹底したものだといわれており、憲法改正権の限界についても論議された。その改正の内容、特徴といわれるものの中で、基本権と指導原則との関係を論ずるのに必要と思われるもののみを以下に列挙する。⁽²²⁾

① 国家政策の指導原則の充実——第三九条(b)号及び(c)号で明記された目的を実現するための立法と第一四条、第一九条及び第三一条で保障された基本権との関係を明らかにし、基本権に対する指導原則の優位を強調しようとしている。

② 第三一D条の新設——反国家的活動を制限、禁止するための法律について基本権の適用除外を定めたこの条項は、政府与党が反国家的活動とみなした活動を行なう政治組織、文化団体あるいは労働組合などを非合法化する広範な権限を国に与えている。

③ 第三二A条の新設——第三二条にもとづく請求において、州法の合憲性を審査する最高裁判所の権限を制約する条項である。

④ 第四編中の条項の新設——第三九A条(平等な裁判と無料法律扶助)、第四三A条(工場の運営への労働者の参加)及び第四八A条(環境の保護、改善並びに森林及び野生動物の保護)が新設された。

⑤ 裁判所の管轄権の制限——第七七条及び第一六六条の改正などによって、州及び連邦の行政に対する裁判所の管轄権が制限された。

⑥ 第三六八条の改正——この条に四項及び五項を追加することによって、第四二次改正の前後を問わず、いかなる憲法改正も裁判所の審査をうけず、国会の憲法改正権に限界のないことが明記された。

憲法第一四条、第一九条及び第三二条で保障された基本権が第四編に明記されたすべての指導原則にしたがうものであるとする憲法改正は、インド憲法の性格を大きく変えるものであった。このことは、基本権と指導原則との関係を逆転させることを意味し、また基本権の性格を根本的に変えてしまいかねないものであった。

(5) 第五期(一九八〇年以降)

ある織物会社が国有化法(Sick Textile Understanding (Nationalization) Act, 1974)の成立によって政府に接収されたことを契機に、関連法令の合憲性と一九七六年憲法改正の有効性について争われたのが *Minerva Mills* 事件で

ある。⁽²³⁾この最高裁判決は、「第三編と第四編との相互関係について基本的な意義をもつ重要判決の一つである。」⁽²⁴⁾と評価されており、一九七六年憲法改正法第四条および同第五五条の有効性につき判断が下された。この改正法第四条は、憲法第三一C条中の「第三九条(b)号又は(c)号で明らかにされた原則」という部分を「第四編で定められた原則の全て又はあるもの」という表現に置き換えようとするものであった。また、同第五五条は、憲法第三六八条に四項(基本権を含めた如何なる憲法改正も裁判所の審査に服さないとする)および五項(国会の憲法改正権に限界がないとする)を追加しようとするものであった。最高裁は、それまでの判決をふまえ、次のように述べた。⁽²⁵⁾

「憲法第四二次改正法第四条(改正第三一C条)は、国会の憲法改正権をこえている。同条は、インド憲法第四編で定められたいづれか又は全ての指導原則の実現・確保に向けて国家政策を実効あらしめるためのものであるが、憲法第一四条、一九条によって保障された権利に矛盾したり、そのいづれかを除去、侵害したという異議申立てを排除することによってインド憲法の基本的特徴をそこない、基本構造を破壊しようとするものであり、無効である。」

すなわち、憲法第三一C条は、第一四条および第一九条の基本権を指導原則に服せしめようとするものであり、認められないと判示したのである。基本権と指導原則との関係については、次のように述べている。⁽²⁶⁾

「インド憲法は、第三編と第四編とのバランスの上に築かれている。一方に対して他方に絶対的優位を与えることは、インド憲法の調和を破壊することにつながる。基本権と指導原則との間のこの調和とバランスは、インド憲法の基本構造の本質的特徴の一つである。」

また、バグワティー(Bhagwati)判事も、「社会革命への関与の核心は、基本権と指導原則の中にある。このことは、インド憲法の良心であり、G・オースチンによれば、両者が社会的・経済的革命のための大改革を実現し、社

会的・経済的・政治的正義の実現という憲法の目的を現実のものとしていくにあたっての主要な手段とされている。」と述べている。⁽²⁷⁾

最高裁は、この判決の中で、将来すべての法律が基本権と指導原則との間の調和をもたらしように制定、解釈されなければならないことを明らかにしている。指導原則は、より一層重要な役割を演じることを裁判所からも要請されるにいたつたのである。しかし、この判決は、第一四条および第一九条以外の条文に含まれた基本権については言及していない。他の条文に含まれた基本権と、指導原則を履行するための法律との間に衝突が生じ、調和的な解釈が不可能な場合には、基本権が指導原則に優位するとされる余地も残されているとも言われている。

この期には、憲法第四二次改正により新設された第三九A条（平等な裁判と無料法律扶助）に関する判例や、第三八条（国民の福祉増進のための国による社会秩序の確保）及び第三九条（国の遵守すべき一定の政策原則）に関する判例のいくつかが注目される。⁽²⁸⁾

2 「基本権」と「国家政策の指導原則」

D・D・バースは、次の六つの点で、指導原則は基本権と区別されると述べている。⁽²⁹⁾

① 指導原則は、裁判所に訴えて実現することのできないものであり、個人のためにいかなる司法的権利をも創設するものではない。

② 指導原則は、立法により実現することが予定されており、指導原則中に述べられた「政策」を実行する法律が存在しないかぎり、指導原則をふまえた実定法や法的権利が侵害されることは起こりえない。

③ 指導原則それ自体は、権限を有する議会に立法権を付与したり、立法権を奪ったりするものではない。立法権は、憲法第七付則に挙げられた立法管轄事項表にその根拠を求めなければならない。

④ 裁判所は、指導原則に違反しているということを理由として、法律を無効であると宣言することはできない。

⑤ 裁判所は、政府に対して指導原則を実行するよう求める権限を有しないし、その目的のために立法を行なうよう求める権限をも有しない。

⑥ 指導原則を実現していくことは国の義務ではあるが、国による立法権及び執行権の行使に対して憲法上課された制限に従うことが必要である。

この六点のそれぞれについて、判例および学説が必ずしも一致してはいるわけではない。シールヴァイは、これらの問題を明らかにしていくためには、次の五つの問題を考察する必要があるとする⁽³⁰⁾。

① 基本権と指導原則とを考察していくとき、「基本的な」という表現と「義務である」という表現は、同じような意味を有していると考えてよいのか？

② 「義務」という表現のかわりに、「拘束力を有する」憲法上の「命令」と考えるならば、その地位は違ったものになるのか？

③ 「基本権と指導原則とは互いに補足的なものであり、補いあうものである。」と言われるとき、それは何を意味しているのか？

④ 国が指導原則を実行せず、又は実行するための真摯な努力を怠ったとき、基本権は、その内容と意味を失うことになるのか？ かかる不作為の現実的結果は何なのか？

- ⑤ 基本権は、国が指導原則を実施するための立法を妨げるのか？
シールヴァイは自らのこの問題提起の一つひとつに考察を加え、要旨次のような結論を導きだす⁽²¹⁾。
- ① インド憲法は、最高法すなわち基本法である。したがって、この憲法に違反する全ての法律及び処分は、無効となる。基本権は、この憲法の一部である。指導原則は、憲法の条文中に明記されてはいるが、基本法の一部ではない。なぜなら、指導原則は法とはいえないからである。指導原則に違反する処分は、無効とはならない。
- ② 指導原則は、道徳的性質にその効力を依拠している教育的価値を有しており、それが対象とする人の義務となるという意味をもつところの道徳的指針である。
- ③ 基本権が明文で保障されなかったとしたらその結果は悲惨なものとなるだろう。インドの自由民主主義は、一九七五年六月二五日から一九七七年三月二一日までの非常事態施行中に生じたような国家に変容してしまうに違いない。この非常事態時の経験は、基本権がたんなる個人の権利であり、指導原則が公益に仕えるものであると言いきってしまうことができないことを示した。憲法第一四条、一九条、二一条及び二二条で定められた基本権の停止は、公益に多大の影響を与えたからである。
- ④ 指導原則が明文で規定されなかったとしても、何も生じないだろう。政府は、被治者の社会的・政治的・経済的福祉のために存在しているのであり、立法権と執行権がそれを可能にするからである。福祉国家は、イギリス、アメリカ合衆国及びカナダの例からも明らかのように、指導原則をその憲法中に明記しなくとも多くの国で実現している。
- ⑤ 基本権と指導原則とが車の両輪であり、一方が他方を無視するならばその効力は失われてしまう、という命題

は誤りである。

⑥ 基本権は、個人の利己的な権利ではなく、社会的・政治的・経済的内容を有している。個人は、他人や国を傷つけずに基本権を行使する責任を有している。換言すれば、基本権は、その権利に課された法上の制限の範囲内で侵害されないということになるだろう。

⑦ 基本権は、基本的人権及びその価値を保護するため、立法府及び執行府の専制を基本権秩序に置き換えることによって、社会的・政治的・経済的の革命を現実のものとしてきた。

⑧ 指導原則の明文化、その存在は社会的革命を実現することは出来ない。というのは、その効力は政府による実行に依存しているからである。指導原則相互間で衝突・対立するものもあり、衝突・対立したときの解決指針は、第四編には明記されていない。さらに、指導原則の実現は、財政的・人的資源と技術に依存しているのである。

⑨ 基本権と指導原則の法的地位は異なっているが、同じ憲法の一部とされているので、指導原則を実現するための法律を基本権に調和させようとする試みがなされてきた。指導原則を実現しようとする法律が、基本権を直接侵害するときのみ争いが生じる。和解しがたい対立が生じたとき、基本権は指導原則を実現するための法律に優位しなければならない。なぜならば、かかる法律は憲法第一三条二項により無効とされるからである。

これらの学説をふまえ、以下いくつかの論点にしばって考察を加えてみたい。

(1) 「基本的」という言葉の意味

憲法第三編が「基本」権を定め、第三七条が指導原則を国家統治において「基本的」なものとして定めるとき、この二つの同じ言葉の意味が問題とされてきた。

ある見解によれば、「第三編における『基本』権とは、インド憲法の理念たる自由民主主義にとって根本的または基本的であることを意味する。……それゆえ、その本質的性格は、立法権を制限することによって、また、その制限に違反する法律を違反の限度において無効にし、……救済を最高裁にまで求めうるよう定めることによって保障されている。」⁽³²⁾これに対して「第三七条における『基本的』という言葉も、根本的あるいは本質的ということの意味している。しかし、それは達成すべく努力すべきであるという国家目標にとつてのものである。基本権は、法的制裁に支えられているのに対して、指導原則は政府に課された義務に委ねられている。このことは、基本権により国に課せられた義務が法的に実現しうる義務であるのに対して指導原則により課せられる義務が道徳的な義務であるという事実から理解されるといわれている。」(傍点引用者)

もちろん、インドは伝統的な「自由民主主義」ではなく「社会主義的」国家をめざすものとされているし、指導原則もたんなる努力目標とはいえない。しかし、基本権が、それ自身、最高性・不可侵性を持つという意味で基本的であると言われるのに比して、指導原則は、国家目標の中で「基本的」地位を占めるものと言われてきた。両者をこのようにとらえるとき、指導原則には、国家統治に責任を負うものの「義務」という側面が残らざるをえない(この「義務」の性質が問題となるのだが)。そして、この「義務」の不履行を国民が裁判上争いうる途は、一般的には与えられていない。第四編の中では、第四七条のみが国の義務を明記している。国民に健康で文化的な最低限度の生活を保障し、それを向上させていくことが国の第一次的義務だとされているのである。しかし、第四七条のみならず、指導原則を履行すべき国の義務は、とりわけ議会による立法にさいして「基本的」重要性を持つものと考えられ、積極的な立法行為が行なわれてきた。

基本権は個人的な権利であり、指導原則は公共の福祉を意図するものであるという考えについては、この両者は対立するものではなく、基本権の保障こそが公共の福祉実現の最も有効な方法だと（インド憲法上）考えられている、という批判も成り立つ⁽³³⁾。例えば、インド憲法の目的として憲法前文に謳われた、個人の尊厳と社会的平等を実現していくものとして不可触民制廃止（憲法第一七条）が存在している。

また、基本権から導きだされたところの権利が、その性質からして本質的に「受動的」なものであるのに比して、指導原則は「能動的」な命題であるとも言われる。例えば、M・V・ピリー（M. V. Pylee）は、次のように述べている⁽³⁴⁾。

「指導原則の真の重要性は、それが市民に対する国の積極的責務を含んでいることにある。何人もこれらの責務が重要でないということはできないし、その責務が履行されたとしてもインドの社会状況はあまり変化しないかもしれない。（しかし）指導原則は、その性質上革命的なものであり、しかも憲法上定められた方法で実現されるべきものとされている。ここに、指導原則がインド憲法の不可欠の構成要素として定められた真の価値がある。国家政策の指導原則によって、個人の自由をそこなうプロレタリア独裁および国民の経済的安定を阻害する資本家的寡占支配という両極端に走ることを免れるだろう。」

この考えをおしすすめると、基本権の内容を確定するうえで指導原則が制約原理として働くというのではなく、逆に、指導原則を実現するための法律を国は積極的に制定しなければならないが、そのさいに基本権を侵害しないような方法でなされなければならない、ということもできる⁽³⁵⁾。次のような判決がある⁽³⁶⁾。

「（……）指導原則が裁判に訴えることのできないものであるということ（指導原則が基本権よりも重要でない、ということ）を意味するものではない。というのは、指導原則は、国の各機関を拘束しているからである。つまり、憲法及び法律を解釈する

にあたって、指導原則を適用することが国の義務となつてゐることを明らかにしている。基本権は、指導原則の視点で解釈されなければならぬ。また、指導原則は、可能なときには常に基本権を読みこまなければならぬ。」

(2) 「互いに補足的なものである」ということの意味

指導原則についての初期の見解を、V. S. デシバンデ (V. S. Deshpande) は、次の三つに大別してゐる。⁽³⁷⁾

- ① 指導原則は、本来成文憲法上に占めるべき位置のないものであり、たんなる政治的宣言にすぎないとする見解。
- ② 指導原則が憲法上の地位を持つべきことを了承するが、何ら実効的な保障がなされないものであるとする見解。
- ③ 前二者の折衷説とでもいうべきものであり、指導原則は勧告的性格をもっており、裁判に訴えて実現することの出来ないものではあるが、国家統治上重要な目的に仕えるものだとする見解。

そもそも、指導原則が伝統的なイギリス法の考え方からして「法」と呼べるものかどうかについて論議されてきたが、「法」というものをどう概念規定するのかという問題が前提となるので、そこにとどまっていたは論議は不毛なものになってしまう。問題は、あくまで指導原則がどのような性格を有するものなのか、ということなのであり、そこでこそ基本権との対比が意義をもつてくると言えるであろう。

前述した第一期にほぼ対応する初期の学説をみると、憲法制定議会での論議をうけ、指導原則の法的性格を論ずるにあたっては、憲法第三七条の存在が非常にウエイトを持っている。⁽³⁸⁾ 指導原則と基本権とが衝突した場合に、基本権が裁判所で優位することは明らかであるとされ、基本権の範囲を決定するに際して、指導原則との調和的解決はからなければならないと考えられるようになっていく。しかし、後になって明らかにされていくように、「両者の衝突」ということをもう少し厳格に考えてみる必要があるだろう。すなわち、裁判所で問題となるのは、指導原則

を実現しようとする法律と基本権との衝突である。したがって、その法律が基本権に対する合理的制限を課するものとして認められるかどうかを判断するにあたって、その法律の前提となっている指導原則の目的が検討されるという形を採る。すなわち、国家政策の指導原則には、ある一定の目的・指針がみいだされる。したがって、裁判所は、審理の対象が主観的なものであり、問題となっている「制約」が合理的なものか否か、又はその目的が公の性質を有するものか否かを判断しなければならぬとき、指導原則の実効性にもとづいて、当該法律の合憲性を判断してきたといわれている。³⁹

それゆえ、裁判所のアプローチの仕方そのまま採用して、指導原則それ自体と基本権との間の問題が解決されたとしてしまうわけにはいかない。問題は、指導原則と基本権とが憲法上どのような地位を与えられ、どのような性格をもつものとされているのかということである。この意味で、憲法第一三条の存在は大きい。のちに、第三一C条の改正問題が激しく論ぜられた所以でもあろう。

憲法が最高法規であるということは、それに反する法令を無効にすることを意味する。基本権について第一三条一項、二項は、このことを明示している。さらに第三二条は、その実効性をも保障している。これに対して、指導原則は、この最高法規たる要件を欠いており、最高法規としての性格をもたないとすら言われる場合もある。この立場からすれば、あくまでも指導原則が基本権にとって補足的なものであり、その逆をいうためには別の明確な根拠が必要になってくる。このように考えれば、基本権と指導原則との可能な限りの調和的解釈がこころみられなければならないが、直接的対立があると判断されれば、基本権が優位するという結論が導きだされるのは、当然のこととされるだろう。

法的に、より厳密に言えば、対立というのは、基本権と指導原則との対立ではなく、指導原則実現のために制定された法律と基本権との間にのみ存在しようとも考えられる。いかなる法律も、第一三条にもとづく判断に服し、制定法上の権利は憲法上の基本権に優位することはない。あくまでも、基本権を制限する合理性の判断などにあたって、又は当該法律の公共目的(公益性)を検討するにあたって、指導原則が参照されるにすぎない。この例外として、すなわち、第一四条、第一九条及び第三一条で保障された基本権に優位する地位を第三九条(b)号、(c)号の指導原則に与えるものとして第三一C条が成立した。この第三一C条の効力については、先に紹介した「基本権事件」などで争われたところである。第三一C条を、第三九条の指導原則のみならず、第四編で定められた指導原則の全部に優位を与えるための根拠条文にするための改正も試みられた。基本権の全てではなく、第一四条と第一九条に限定されているとはいえ、基本権に対する指導原則の優位を明記することは、積極的に評価される一面があることは否定できないが、憲法成立時の一般的考え方を大きく変えていくものであり、憲法の「基本構造」を変えようとするものだという根強い批判があるところである。

(3) 社会的・政治的・経済的意義

基本権の保障がインド憲法中になかったとしたら、インドは常時的「緊急」国家になっていたであろう、とはよく言われるところである。これに対しては、「そもそも憲法上、指導原則が明記されていなかった場合はどうか……。憲法前文に政治的・経済的・社会的正義の実現が謳われているがゆえに、この理念実現のために法律が制定されていけばよく、幾分か具体的であるとはいえ、指導原則(第四編)がなければ、それが実現されないわけではない。」⁽⁴⁰⁾とす

る見解が出されてきた。つまり、指導原則をもたない多くの国々においても、インド憲法が目的としている「社会的

「福祉国家」は実現されてきているし、実現しようのではないか、という見解である。

憲法制定にあたって、指導原則の厳密な法的側面よりも、その社会的・政治的意義——福祉国家の理念——が主たる関心となっていたことは確かであろう。憲法がめざしたこの社会秩序の建設を重視すれば、解釈論としても、「正義の社会秩序を建設するにあたっては、基本権が指導原則に従属すべきだ」ということは、時として命令的(imperative)ですらある。」⁽⁴¹⁾という見解も導きだされる。指導原則は、理念を明らかにしている。「これらの目標は、その性質において主として社会的・経済的なものであり、社会的弱者、不利益を受けている人々のために特別の配慮を払い、共通の善のためにインドの資源を使うことの必要性を強調している」⁽⁴²⁾のである。

指導原則が動的なものであり、基本権が静的なものであるとすると考えも、指導原則の積極的側面を強調するものである。⁽⁴³⁾もちろん、基本権として憲法前文の目的実現に向けた継続的作用を営むものであり、厳密な意味において指導原則を基本権と対比して「動的な」ものだと言いきってしまうことはできない。⁽⁴⁴⁾が、指導原則の特徴を端的に表現していることも事実である。指導原則をこのように、目的実現に向けての能動的・積極的動きととらえる見解は、すでに一九五〇年代にネルーが強調している。⁽⁴⁵⁾彼は、次のように述べている。

「国家政策の指導原則は、ある特定の目的に向かってのダイナミックな動きを明らかにしている。基本権は、現に在る特定の権利を維持するためのステイックなものを示している。しかし、いづれにしても、ダイナミックな動きとステイックな状態とは互いに全く一致するわけではない。」

このような対比に力点をおくのは、ヘッジである。彼は、次のように述べている。⁽⁴⁶⁾

「基本権の目的は、社会による威圧または拘束から全ての市民を解放し、万人が自由を享受しうる人類平等の社会をつくり

だすことである。(一方)指導原則の目的は、非暴力的な社会革命を実現することによって、一定の社会的・経済的・政治的の達成を現実のものとしていくことである。かかる社会革命によって、インド憲法は、人間の基本的要求をみたし、インド社会の構造を変えていくことを意図している。」

そして、彼は、憲法第三編を主として「不作為」、第四編を「作為」規定とみる。⁽⁴⁷⁾

「一般的に、第三編によれば、国は一定の行為を行なわないことを求められる。第四編によれば、一定の行為を行なうことを求められる。これらの作為および不作為は、一つの有機的まとまりを構成している。例えば、憲法第一四条から第一八条は、市民に法律の前の平等と法律の平等な保護を保障している。そして、第三八条と第三九条は、現実に平等たりうる条件をつくりだすことを国に命じているのである。……」

指導原則の社会的・経済的意味がそれぞれの国において、具体化され充実されていくとき、その「権利」性(権利の内容、その主体、対象)が問題とされつつも、国民の自由と生存を確保し、その向上に資する憲法規範として意味を帯びていくであろう。

- (1) R. Dhavan, *Republic of India — The Constitution as the Situs of Struggle: India's Constitution Forty Years on —*, in: Ed. by L. W. Beer, *Constitutional Systems in Late Twentieth Century Asia*, 1992, p. 373-.; R. B. Sivastava, *Economic Justice under Indian Constitution*, 1989, p. 181-.
- (2) H. M. Seervai, *Constitutional Law of India*, 3rd ed., 1984, p. 1578.
- (3) J. R. Siwach, *Dynamics of Indian Government and Politics*, 1990, p. 88-.
- (4) H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1578.
- (5) Madras v. Champakam Dorairajan (1951) S. C. R. 525.
- (6) S. M. Mehta, *A Commentary on Indian Constitutional Law*, 2nd ed., 1990, p. 709.

- (7) Mohd Hanif Quareshi v. State of Bihar, (1959) S. C. R. 629.
- (8) In re Kerala Education Bill, 1957, (1959) S. C. R. 995.
- (9) H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1583; S. T. L. Venkatarama Aiyar, *The Evolution of the Indian Constitution*, 1970, pp. 112-4.
- (10) Deep Chand v. State of U. P., (1959) Supp. (2) S. C. R. 8.
- (11) I. C. GolakNath v. Punjab, AIR 1967 SC 1643.
- (12) Sankari Prasad Singh Doe v. Union, AIR 1951 SC 458; Sajjan Singh v. Rajasthan, AIR 1965 SC 845.
- (13) J. R. Siwach, *op. cit.*, p. 92.
- (14) Chandra Bhavan v. Mysore, (1970) 2 S. C. R. 600; AIR 1968 Mys. 156, 161.
- (15) ただ「シールヴァイ」の「の」の「高裁判決を注意深く読めば、憲法第十九条(四)号の規定については、問題とされていながら、このことが明らかになると述べている。そのことのみ、すべし Bijay Cotton Mills Ltd. v. Ajmer 事件判決(一九五五年)における「一九四八年最低賃金法」の「公益上の見地から合理的な制約を課するもの」とあると判示されたからである。(H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1581.)

- (16) *Ibid.*, p. 1582.
- (17) S. M. Mehta, *op. cit.*, p. 777. 註釋『インド憲法』二五—二七頁參照。
- (18) Kesavananda Bharati v. State of Kerala, (1973) Supp. S. C. R. 1.
- (19) D. D. Basu, *Constitutional Law of India*, 1977, p. 139.
- (20) (1973) Supp. S. C. R. 766, 880-1.
- (21) *Ibid.*, at 862-, 901-3.
- (22) S. M. Mehta, *op. cit.*, p. 825. 拙著・前掲書三二頁以下參照。
- (23) Minerva Mills Ltd. v. Union of India, (1981) 1 S. C. R. 206.
- (24) H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1623.
- (25) (1981) 1 S. C. R. 235, 249.
- (26) *Ibid.*, at 236-7. 憲法改正権の限界については、*Harichand, The Amendment*

インド憲法における基本権の保障と国家政策の指導原則

- ing Process in the Indian Constitution, 1972, p. 104-; H. M. Seervai, The Emergency, Future Safeguards and the Habeas Corpus Case: A Criticism, 1978, p. 130-; S. P. Sathe, *Limitations on Constitutional Amendment: "Basic Structure" Principle Re-examined*, in: ed. by R. Dhavan & A. Jacob, Indian Constitution Trends and Issues, 1978, p. 179-; K. M. Pillai, *Amendability of fundamental Rights under the Constitution of India*, in: ed. by R. Dhavan & A. Jacob, *op. cit.*, p. 192-.
- (27) 「或人」とする言葉は、通常の意味では「道徳の意味での臣」を意味するから、「基本権」はよる「指導原則」の憲法上の性質を明らかにしたものであることを述べた。この点については、その点の情緒的な言葉は、法的考察では「有罪」であるとも批判される。(H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1643)
- (28) 第三九A条に関する判例として、Rajan v. Union of India, AIR 1983SC 624; Sheela Barse v. State of Maharashtra, AIR 1983 SC 378. 第三八条に関する判例として、A. Sundarambal v. Govt. of Goa, AIR 1988 SC 1700. 第三九条に関する判例として、M. Asghar v. Union of India, AIR 1987 SC 165; Jaipal v. State of Haryana, AIR 1988 SC 1504. などがある。その他、一九八〇年の裁判として、S. M. Mehta, *op. cit.*, pp. 219-20.
- (29) D. D. Basu, *Shorter Constitution of India*, 3rd ed., 1988, pp. 268-9.
- (30) H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1601.
- (31) *Ibid.*, pp. 1621-3.
- (32) *Ibid.*, pp. 1601-2.
- (33) 「基本権は『公権』制限される。制限の目的は指導原則の表現にあるから、その『公権』が存在すると考えられる。」(Ed. by G. W. Keeton, *The British Commonwealth*, vol. 6, *The Republic of India*, 1964, p. 206.)
- (34) M. V. Pylee, *Constitutional Government in India*, 4th ed., 1984, p. 249.
- (35) T. K. Tope, *Constitutional Law of India*, 1982 ed., p. 250.
- (36) Akhil Bharatiya Soshit K. Sangh v. Union of India, (1981) 2 S. C. R. 185.
- (37) V. S. Deshpande, *Constitutional Law (Political and Civil Rights)*, in: ed. by J. Minattur, *The Indian Legal System*, 1978, p. 18.
- (38) M. C. Setalvad, *The Indian Constitution 1950-1965*, 1967, p. 31-; D. D. Basu, *Commentary on the Constitution of India*,

5th ed., 1965, p. 310-; A. I. R. Commentaries, The Constitution of India, vol. II, 1970, p. 717.

- (39) 例えは、次のような例が挙げられる (T. K. Tople, *op. cit.*, p. 249)。一部繰り返したものが、ほとんどである。①第四三条は、一九四八年最低賃金法にまつて課せられた合理的な制限を認める根拠となる (Bijay Cotton Mills Ltd. v. State of Aimer, AIR 1955 SC 33)。②第四八条は、牛屠殺禁止にまつて関する法律の合理性を決定するために援用される (Mohd. Hanif Qureshi v. State of Bihar, (1959) S. C. R. 629.)。③第三九条④第五、The Madhya Bharat Abolition of Jagirs Act (28 of 1951) の合憲性を認める根拠となる (Raj Rajendra Malojirao v. State of Madhya Bharat, AIR 1953 MB 97)。④最高裁は、二つの事件にまつて、制限の合理性を判断するにまつて第四七条を根拠とした (State of Bombay v. F. N. Balsara, AIR 1951 SC 318; Cooverjee B. Bharucha v. Excise Commissioner and the Chief Commissioner, Aimer, AIR 1954 SC 220)。
- (40) H. M. Seervai, *op. cit.*, p. 1619.
- (41) (1973) Supp. S. C. R. 1.
- (42) R. Dhavan, *op. cit.*, p. 413.
- (43) H. Chand, The Amending Process in the Indian Constitution, 1972, p. 139.
- (44) H. M. Seervai, *op. cit.*, pp. 1587-8.
- (45) W. N. Kuber, Dr. Ambedkar A Critical Study, 1973, pp. 132-3. また、憲法制定議会にまつてネルーの発言にまつて、C. A. D. vol. II, p. 316.
- (46) K. S. Hedge, *Directive Principles of State Policy in the Constitution of India*, in: Ed, by V. Grover, The Indian Constitution, 1989, p. 86.
- (47) *Ibid.*, pp. 101-2.

ちぢびにかえつ

憲法上のたんなる「宣言」だけで、人民に自由がもたらされ、飢えと欠乏から免れることができるわけがないこと

は、誰しも認めざるをえないであろう。非西欧諸国の立憲主義憲法、人権宣言は、たえずこのことを念頭におきつつ制定、運用されてきた。インド憲法における「国家政策の指導原則」は、イギリス法的伝統からすれば、「権利」——裁判所に訴えて実現していくことのできるもの——とよぶことが出来ないものとされていたが、「基本権」を保障しつつ、国に積極的な義務を課するものとされた。国の不作為が、たんなる政治責任の問題でなく、憲法上どのような「法的」意味を有しているのかを明らかにしていくことが求められている。本文中にも述べたように、最近の憲法典には、基本権、指導原則にとどまらず、「発展への権利」なども保障されはじめている。このような中で、従来「人権」と「発展への権利」の橋渡し役としての「指導原則」の役割が明らかになり、その位置づけも可能になってくるのではないだろうか。そのような考察をふまえることによって、同時に、個人の自由、尊厳を再確認する「自由」の不可侵性、不可譲渡性の視点も浮かび上がってくるのではないかと思われる。

インド憲法は、「少数者の権利」を保障していることでも知られている。本稿で提示した「基本権」と「指導原則」との対比・検討というアプローチに加え、この両者のそれぞれの中で明記されている「少数者の権利」を考察することによって、現代人権論への一つの視座が与えられるのではないだろうか。今後のテーマとしてみたい。

〔付記〕 本稿は、市川国際奨学財団の研究助成による研究成果の一部である。