

諸外国の行政制度等に関する調査研究 No.17

インドの行政

平成 21年 12月

総務省大臣官房企画課

本報告書は、行政管理に関する調査研究活動の一環として、平成 20 年度において(株)三菱総合研究所に委嘱して実施した調査研究の成果であり、本文中の見解にわたる部分は執筆者のものであって、総務省としての見解を示したものではありません。

は し が き

総務省大臣官房企画課では、「国際的な視点に立った行政運営の推進を図るためには、諸外国の行政制度、行政改革等の動向を的確に把握し、各種業務に応用可能な形で情報を蓄積しておくことが肝要である。」との認識に立ち、従来から当該行政情報の収集を行っているところである。

アジア諸国等については、近年、経済連携協定(EPA)締結へ向けた動きなど、経済面での協力関係が活発化しているものの、アジア各国の行政の制度、仕組みなどについて十分に資料等が整備されていないことから、平成4年度から、ASEAN(東南アジア諸国連合)加盟国等を中心として行政制度等に関する調査研究を行っている。

インドについては、ASEAN+3(日中韓)を進化させた東アジア首脳会議(East Asia Summit : EAS)の参加国であり、今後の東アジア共同体のメンバーとしても期待されるなど、東アジア地域における主要国の一つとされているが、行政制度等の現状について十分に把握されていない国である。

東アジア首脳会議は、ASEAN+3 にオーストラリア、ニュージーランド及びインドを加えた16か国を参加国として、その第1回首脳会議が2005年12月にマレーシアで開催(小泉元総理出席)され、次いで、第2回首脳会議が2007年1月にフィリピンで開催(安倍元総理出席)されており、東アジア地域の新たな枠組み(東アジア共同体、2015年設立目標)の形成に向けて検討が進められているものである。また、2008年7月に日本・北海道洞爺湖で第34回サミットが開催されたが、G8各国(日、ロ、米、英、独、仏、伊、加)に加え、インド、中国、ブラジルなどの新興経済諸国が、準メンバー的扱いで参加した。これらの新興経済諸国は、広大な国土、豊富な天然資源、膨大な人口をもって、近年、高い経済成長を続けており、世界的な諸課題への対応と責任が求められるようになっている。

こうした状況にかんがみ、本調査研究ではインドにおける行政制度等の状況を把握することとし、現地調査を実施して最新情報を収集し、報告書として取りまとめたものである。

本調査研究は、近藤則夫日本貿易振興機構アジア経済研究所地域研究センター南アジア研究グループ長、広瀬崇子専修大学法学部教授及び三輪博樹筑波大学大学院人文社会科学研究所非常勤研究員を委員とし、また、委嘱先の株式会社三菱総合研究所の中野正也研究員、林保順研究員、安藤道人研究員及び岩崎亜希研究員の参加により実施されたものである。調査研究に当たっては、在インド日本大使館、インド計画委員会、ネルー大学及びインド社会科学研究所を始め、関係の方々にも多大なるご協力をいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。

本報告書がインドの行政の現状等を理解する上で広く活用されれば幸いである。

平成21年12月

総務省大臣官房企画課

目次

第1章 統治機構	1
1. インドの概要	1
2. 歴史的背景	2
3. 統治機構の概要	3
3.1. 政体	3
3.2. 元首	3
3.3. 議会:連邦議会(Indian Parliament)の概要	4
4. 選挙制度	6
5. 司法制度	7
第2章 連邦制・地方分権	9
1. 連邦制と地方分権の動向	9
1.1. インドの連邦制	9
1.2. 中央・州間での権限分割	11
1.3. 地方自治制度の明文化	11
2. 行政制度の構造	12
2.1. インド連邦制の階層構造	12
2.2. 州政府	13
2.3. 連邦直轄地 (Union Territory:UT)	16
2.4. 都市部自治体 (Municipality)	16
2.5. パンチャーヤト (Panchayat)	19
2.6. 権限・事務の配分	20
3. 財政制度の構造	22
3.1. インド財政の概要	22
3.2. 中央政府・州政府・地方自治体の課税権	23
3.3. 財源移転制度	24
第3章 行政組織・行政管理	31
1. 行政組織の概要	31
1.1. 中央官庁の組織概要	31
1.2. 各省の所掌業務概要	32
2. 総合調整官庁の概要 (国家計画委員会(Planning Commission))	40
2.1. 国家計画委員会の設置背景	40
2.2. 国家計画委員会の役割	41
2.3. 国家計画委員会と政府及び他機関との関係	42
2.4. 国家計画委員会の業務	42
2.5. 経済自由化後の国家計画委員会の役割の変化	45
3. 中央省庁の再組織編成等	46
3.1. 中央省庁再編の概要	46
3.2. 最新の組織編成	46
第4章 官僚制度	48
1. 公務員制度の概要	48

1.1. 公務職の定義・区分	48
1.2. 憲法上の規定	50
1.3. 身分(保障)・権限	51
1.4. 定数	52
2. 連邦公務委員会 (Union Public Services Commission:UPSC) の概要	54
2.1. 設置背景	54
2.2. 組織運営	54
2.3. 採用	54
2.4. その他	55
3. インド行政職 (Indian Administrative Services: IAS) の概要	56
3.1. インド行政職の特徴	56
3.2. 身分(保障)・権限	56
3.3. 任用・定員管理	57
3.4. 職階・昇任	57
3.5. 給与	59
3.6. 福利厚生、勤務時間・休暇、定年制の有無	59
第5章 行政評価	61
1. 政策評価	61
1.1. 政策評価の概要	61
1.2. PAMDによる事前評価	61
1.3. PEOによる事後評価	63
1.4. PO&RMIによる事後評価	65
2. その他の行政評価	66
2.1. 概要	66
2.2. 行政改革委員会 (Administrative Reforms Commissions)	67
2.3. 行政改革コアグループ (Core Group on Administrative Reforms: CGAR)	68
2.4. 行政相談	68
第6章 電子政府	72
1. 電子政府に関する政策概要	72
1.1. 国家ビジョン	72
1.2. NeGPの概要	72
1.3. NeGPの主要推進機関	74
2. MMPs及びコンポーネントの概要	74
2.1. 中央政府の各プロジェクト (MMPs) の概要	74
2.2. 州政府の各プロジェクト (MMPs) の概要	79
2.3. 総合プロジェクトの概要	86
2.4. コンポーネントの概要	88
第7章 行政改革の潮流	91
1. 行政改革の動向	91
2. 市民憲章	91
2.1. 背景・経緯	91
2.2. 概要	91
2.3. 実態・課題	92
3. 情報公開	93
3.1. 背景・経緯	93

3.2. 情報への権利法(Right to Information Act).....	94
3.3. 実態・課題	95
4. 行政とNGO・市民社会との協働	96
4.1. 背景・経緯	96
4.2. 実態・課題	96
5. 第二次行政改革委員会の勧告	96
5.1. 第二次行政改革委員会(ARC)の勧告対象	96
5.2. 各勧告レポートの概要と勧告内容	99
第8章 参考情報	105
1. インド概要.....	105
2. 重要用語リスト	110
3. デリーの行政研究機関	115
4. インド行政に関する主要参考文献	115

コラム

コラム1：州・連邦直轄地域間の経済・社会格差.....	10
コラム2：集権的連邦国家インド	11
コラム3：大都市行政の展開	18
コラム4：グラム・パンチャーヤトとグラミン銀行にみる南アジア村落共同体.....	20
コラム5：パンチャーヤトへの期待と現実	28
コラム6：コモンサービスセンター（CSC）が市民サービスに与える影響.....	81
コラム7：国家情報センター（NIC：National Informaition Center）	84
コラム8：State Wide Area Network(SWAN).....	89

第1章 統治機構

1. インドの概要

インド(ヒンディー語ではバーラト)は、連邦共和制国家(Sovereign Socialist Secular Democratic Republic)であり、議会制度を採用している。インド憲法は、インド独立の過程で、インド共和国の基本法として、憲法制定議会により審議され、1949年11月26日に承認、1950年1月26日に施行された。その後も「世界最大の民主主義国家」の憲法として、幾多の改正を経つつも50年以上も一貫して立憲主義と基本的人権保障の準則として機能してきた¹。なお、憲法の施行に先立ち、市民権(citizenship)、選挙(elections)、臨時国会(provisional parliament)、臨時暫定規程(temporary and transitional provisions)に関しては、1949年11月26日より施行されている。

インドは28の州(State)と7つの連邦直轄領(Union territory)から構成され、州は直接選挙で選ばれた州主席大臣(chief Minister)により統治される。連邦直轄領は、中央政府の直接の支配下であり、大統領によって任命される行政官を通じて統治される。

¹ 孝忠延夫、浅野宜之(2006)『インドの憲法 21世紀「国民国家」の将来像』関西大学出版部, P1



2. 歴史的背景

インドは、英国植民地の統治下で連邦型統治形態が導入され、中央と州の間の権限分割が行われた。その後、次第に州の権限が拡大され、州レベルの自治が強化されてきた。1950年施行のインド連邦憲法第246条及び第7附則では、中央と州の立法権限を分割し、州政府の専管権限、中央政府と州政府の共管権限、中央政府の権限に分割された。

州レベルより下位の地方自治体の組織化及び分権については、従来各州政府に任されていたが、州は下位の地方自治体地方分権には消極的であり、権限・財源

の委譲は遅々として進まなかった。このような状況を改善するため、1992年の第73次及び第74次憲法改正において、地方自治制度が明文化された。地方自治制度については、都市部と農村部には異なる制度が導入されたが、これはインドが全人口の7割以上を農民が占める農業国であり、農村自治の伝統が重視されたことなどから、村落自治について定める憲法改正案が独立して作成されたことによるものである。

なお、憲法では、州レベルより下位の地方自治体に関する事項は、州政府の管轄と定められ、詳細については州議会が個別に立法することとしている。そのため、地方自治に関する憲法上の規定は都市部と農村部のいずれについても、組織や担当事務のごく基本的な事項にとどまっている²。

州レベルの自治が強化される一方、インド憲法には中央政府の州への介入あるいは中央への権力集中の正当性も明記されている。中央政府が採用した全インド公務職（All India Service : AIS）の公務員を州政府に派遣する制度など、中央集権的な性格を持つ仕組みが多く存在する。これらの制度は、直接的には1947年パキスタンの分離独立によってインド国民会議派が国家統一と領土保全への危機感を強めた結果、設けられたものであったが、多様な民族や言語等による亀裂を抱えた複雑なインド社会において、歴史的に各地域の独自性が州政府や州政党の活動を通して表現されてきたという、州の存在の大きさの証左でもある³。

3. 統治機構の概要

3.1. 政体

インドは連邦共和制国家であり、三権分立制度を取り、立法権は国会に、行政権は内閣に、司法権は裁判所にそれぞれ属している。現在インドには28の州（State）と7つの連邦直轄領（Union Territory）が設置されている。州には自治権が認められているが、連邦直轄領は中央政府の直接の支配下にあり、大統領によって任命される行政官を通じて統治される⁴。

3.2. 元首

インドの元首は、大統領である。名目上は連邦行政組織の長であり、連邦国防軍の最高指揮権も持つが、政治の実権はない。実質的な行政権は、首相を主席とする閣僚会議に与えられており、大統領は閣僚会議の助言に従って、国会を通して法案の承諾や、首相、最高裁首席判事及び州知事の任命等の職務を遂行する。

² (財)自治体国際化協会 (2007)『インドの地方自治～日印自治体間交流のための基礎知識～』, P13

³ (財)自治体国際化協会 (2007)『インドの地方自治～日印自治体間交流のための基礎知識～』, P14

⁴ 中央政府（連邦政府）と州の役割分担については第2章を参照。

大統領は、国会両院の議員及び州議会の議員で構成される選挙人団による選挙で選出され、任期は5年である。なお、副大統領も大統領と同様の選出方法で選出され、任期も同じく5年である。

3.3. 議会:連邦議会(Indian Parliament)の概要

1) 連邦議会の権限

連邦議会の主な権限は、立法、行政の監督、予算の承認または減額を条件とした承認、国民の不満の代弁及び利害の調整、各種の開発計画や国家政策等に関する審議を行うことなどである。その他、大統領の弾劾権、最高裁判所及び高等裁判所判事並びに会計検査院長の罷免権、さらには、憲法改正の発議権も付与されている。

2) 二院制の概要

連邦議会は、上院 (Rajya Sabha) と下院 (Lok Sabha) から成る二院制である。下院が国民全体を代表し、上院は州を代表するという仕組みで構成されている。州においては、州議会 (Legislative Assembly) が置かれており、二院制を採用する州もある。

表 1-1 上院と下院の比較 (例)

	下院(Lok Sabha)	上院 (Rajya Sabha)
定員	最大 552	最大 250
選出方法	満 18 歳以上の成人による直接普通選挙により各州から選出される 530 人以内の議員及び連邦直轄領を代表する 20 人以内の議員で構成 その他、アングロ・インディアン社会の代表者 2 名を大統領が任命可能 2007 年 5 月現在の下院の議員数は 545 議席 (アングロ・インディアン社会の代表者 2 人を含む)	文学・科学・芸術・社会事業に関わる学識経験者から大統領が任命する 12 人の議員と、各州及び連邦直轄領議会における間接選挙で選出された 238 人以内の議員で構成 州に割り当てられる議員数は、州人口を基準に決定 2007 年 5 月現在の議院議員数は 245 議席 (大統領任命の 12 人を含む)
被選挙権	満 25 歳以上のインド国民には被選挙権があり、任期は 5 年	被選挙権は満 30 歳以上のインド国民に与えられ、任期は 6 年で、2 年ごとに 1/3 を改選
解散の有無	大統領の権限による解散あり	基本的に解散なし

	下院(Lok Sabha)	上院 (Rajya Sabha)
特徴	<p>下院は国民による直接選挙で構成されることから、上院に対して優越性を保持</p> <p>具体的には、下院で多数を占める第一党のリーダーが通常首相に任命されること、下院は歳入歳出に伴う財政関連法案については先議権及び下院のみで可決及び否決する権限を保持</p>	<p>州の専管事項を改正する法案は上院のみに議決権あり</p> <p>全インド公務職の創設または廃止についても、上院のみに議決権あり</p>

3) 両院議長及び各委員会

下院議長は下院議員の互選で選出され、下院の議事進行を行うほか、上下院が異なる決議を行った場合に開催される合同会議の議長も担当する。また、個別の法案が財政関連法案であるかどうかの決定権限を持つ。上院議長は副大統領が務める。

また、議会の下には、各種委員会が構成されている。委員会には常任委員会と臨時委員会があり、常任委員会は、財政関連の調査等を行う委員会（3委員会）と、各省庁の業務に関連した委員会（24委員会）とに大きく分類される。

4) 行政府:閣僚会議 (Council of Ministers) (内閣)

行政権は、首相を長とする閣僚会議 (Council of Ministers) に属する。首相は大統領によって任命され、他の大臣は首相の助言に基づいて、大統領が任命する。閣僚会議は、大統領、副大統領とともに行政府を構成している。閣僚会議は、名目的な存在である大統領と異なり、実質的な行政権を持つとともに、国会議員に対し連帯して責任を負う。国政に関する閣僚会議の決定等は首相を通じて大統領に伝えられ、大統領は閣僚会議の助言等に従って州知事の任命や、国会を通過した法案の承認等を行う。

India) が、国と州の階段的選挙システムを管理する⁵。

5. 司法制度

最高裁判所(the Supreme Court)は、主任裁判官(chief justice)と 25 名の裁判官(justice)で構成される。主任裁判官(chief justice)は、最高裁判所(the Supreme Court)及び高等裁判所(high Courts)の裁判官の助言のもと大統領により任命される。主任裁判官には、主に、第一審管轄権(Original Jurisdiction)、上訴管轄権(Appellate Jurisdiction)、諮問権限(Advisory Jurisdiction)、記録裁判所(Court of Records)の権限が与えられ、以下の 5 つにも権利が与えられる。

- 大統領の承認のもと、裁判所の不正を調査する役人を指名する
- 大統領の承認のもと、裁判の実施方法や手続きを変更する
- 国の指導を州が行う際に被った超過経費に関する紛争の調停人を指名する
- 大統領、副大統領選挙を調査する
- 連邦公務委員会 (Union Public Service Commission: UPSC)の人員変更を大統領に助言する

⁵ JETRO 『アジア開発途上諸国における選挙と民主主義』 <第一章インドにおける選挙研究> P3

<参考文献・論文等>

- (財)自治体国際化協会 (2007) 『インドの地方自治～日印自治体間交流のための基礎知識～』
- 孝忠延夫、浅野宜之 (2006) 『インドの憲法 21 世紀「国民国家」の将来像』 関西大学出版部
- 国土交通省国土計画局 (2006) 「平成 17 年度アジア諸国における国土計画の策定状況に関する調査報告書 (平成 18 年 3 月)」 <第Ⅱ章 インドにおける国土計画の策定状況>
- 渡辺雄一 (2003) 「インドの地方自治と地方財政～その集権制に着目して」 『横浜国際社会科学研究所』 横浜国立大学国際社会科学学会, p663～p682
- 森田朗 (1998) 「アジアの地方制度」 東京大学出版会 <広瀬崇子「インド」, p251～p278>
- JETRO 『アジア開発途上諸国における選挙と民主主義』 <第一章インドにおける選挙研究>
- JETRO(2008) 「アジア動向年報 2008」

<関連 web サイト>

- 連邦議会 Indian Parliament
(<http://164.100.24.209/news/our%20parliament/par1.htm>)
- 上院 Parliament of India Rajya sabha (<http://rajyasabha.nic.in>)
- 下院 Lok Sabha house of the people (<http://loksabha.nic.in/>)
- 司法制度 Suprem Court of India (<http://supremecourtsofindia.nic.in/>)
- 閣僚会議 (Council of Ministers)
(http://finance.indiamart.com/government_india/council_ministers_india.html)

第2章 連邦制・地方分権

1. 連邦制と地方分権の動向

1.1. インドの連邦制

インドは連邦共和制国家であり、28の州(State)と7つの連邦直轄領(Union Territory:UT)が設置されている。州には自治権が定められている一方、連邦直轄領は中央政府に直接管理され、大統領によって任命される行政官によって統治されている。

インドの統治制度は、19世紀から20世紀にかけてのイギリスの植民地支配の影響を色濃く受けている。1857年のインド大反乱以降にインドを直接統治下に納めたイギリスは、州・県・郡・村という行政区画を整備した。このような行政機構は独立後のインドにも継承され、地方分権が進む今日においてもその骨格はほぼそのまま残されている⁶。

単一国家である日本は、国・都道府県・市町村の三層構造のうち、都道府県と市町村を合わせて地方自治体と呼ぶのに対し、連邦制のインドは、日本と同様、中央・州・地方自治体の三層構造ではあるが、それぞれの州が独立した政府として存在し、各州政府の管轄下に地方自治体がある。本稿ではインドの慣用に従って、「地方」という言葉を、地方自治体を指す言葉として用いることとする。ただし、「地方分権」という言葉は、一般的な用法に倣って、州政府および地方自治体の権限強化や財源強化を示すものとする。

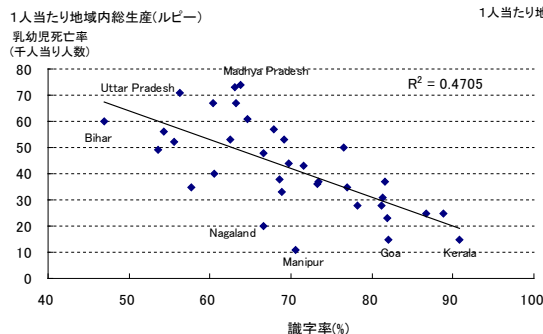
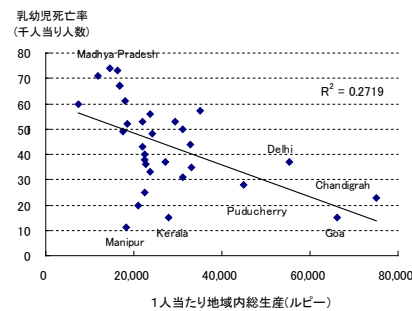
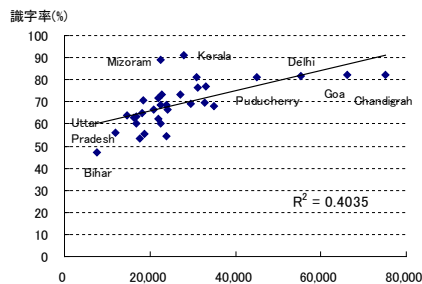
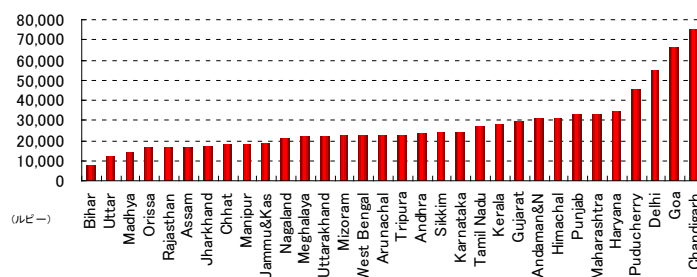
⁶ 自治体国際化協会(2007)等を参照。

【コラム1：州・連邦直轄地域間の経済・社会格差】

インドの州・連邦直轄地域（UT）間の経済・社会格差は大きく、それは1人当たり地域総生産、乳幼児死亡率、識字率の州・UT間格差より明らかである。ムンバイやプネ、バンガロールなどの経済発展が著しい州や、緑の革命を達成したパンジャブ州や西ベンガル州には、ビハール州、アッサム州、ラージャスターン州などの貧しい州から人々を引き寄せている。

また、経済・社会指標間の相関に着目すると、1人当たり地域内総生産が高い地域では乳幼児死亡率は低く、識字率は高い傾向がある。また、識字率が高い地域では、乳幼児死亡率は低い傾向がある。ケララ州は、1人当たり地域内総生産が高くなくとも、識字率が高く、乳幼児死亡率が低く、教育政策や社会政策が注目されている。

一人当たり州・UT内総生産(2004-05)



注) 1人当たり地域総生産は2004-05年、乳幼児死亡率は2006年、識字率は2001年。
出所) インド政府 Economic Survey 2007-2008 より作成

1.2. 中央・州間での権限分割

自治体国際化協会(2007)によると、イギリス植民地時代においては、中央と州の間で権限の分割が行われ、その後、次第に州の権限が拡大され、州レベルの自治が強化された。また、州レベル以下の地方自治体については、従来は各州政府に任されていたが、州は地方分権には消極的であり、権限や財源の移譲は進んでいなかった。

また、インド独立後にインドの国家体制について活発な議論があった時期にパキスタンとの分離独立があったため、国家統一と領土保全のために、インド国民会議派が地方分権の主張を弱めて集権的な国家体制を構築した。その結果、インド憲法では中央政府の州への介入および中央への権力集中の正当性が明記されており、州管轄事項に対する国会の1年間立法権(第249条)、大統領の非常事態宣言による州の直接統治や立法権の国会への集中(第250条及び第352~360条)など、集権的な一面を有する連邦制となっている⁷。

【コラム2：集権的連邦国家インド】

ジャワハルラール・ネルー大学の Balveer Arora 教授によると、権限が実際にはどの程度分権化されているかを表す centralized (集権的) と decentralized (分権的) の軸と、憲法上・体制上の主権の所在を表す federal (連邦) と unitary (単一) の軸は異なるという。

インドでは、第二次世界大戦後の独立時の活発な議論の中で、「多様な言語や文化を持つ国では連邦制がよい」という意見や、逆に「連邦制はインド統一を弱めて分裂(disintegration)を促進してしまう」という意見があり、結果的に中央政府の権限が比較的強い連邦国家、すなわち「集権的連邦国家」となったという。そして近年、1991年の経済自由化に伴う国家計画委員会などの中央政府の役割の変化や、1992年の憲法改正による地方分権化の流れの中で、「集権的連邦国家」は「分権的連邦国家」へと徐々に移行しつつあると述べている。

1.3. 地方自治制度の明文化

一方、インドにはイギリス植民地以前より、村落共同体によるパンチャーヤト(Panchayat)と呼ばれる伝統的な自治形態があった。しかし、上述したように、イギリス植民地時代にはイギリス型の地方政府が創設され、戦後も引き継がれることとなった。

Mathew(2000)によると、独立運動時代には、ガンジーは村落パンチャーヤトを基礎として共和国の創設を理想としていたが、農村社会に残るカースト制度の

⁷ 広瀬(1998)、自治体国際化協会(2007)を参照。

問題や都市部・農村部エリートや政治におけるパンチャーヤトに対する嫌悪により、憲法上においても独立後の開発計画においても、パンチャーヤトは明確な位置づけを与えられることはなかった。

しかし、先進国を中心に中央集権的な国家体制が批判され、地方分権化が進展していく中で、インドにおいても経済自由化政策とともに地方分権化が推進されている。特に、1992年に公布、1993年に施行された第73次憲法改正（パンチャーヤト）、第74次憲法改正（都市部地方自治体）によって地方自治制度が憲法に明文で規定されることとなり、インド連邦制に大きな変更をもたらしている。

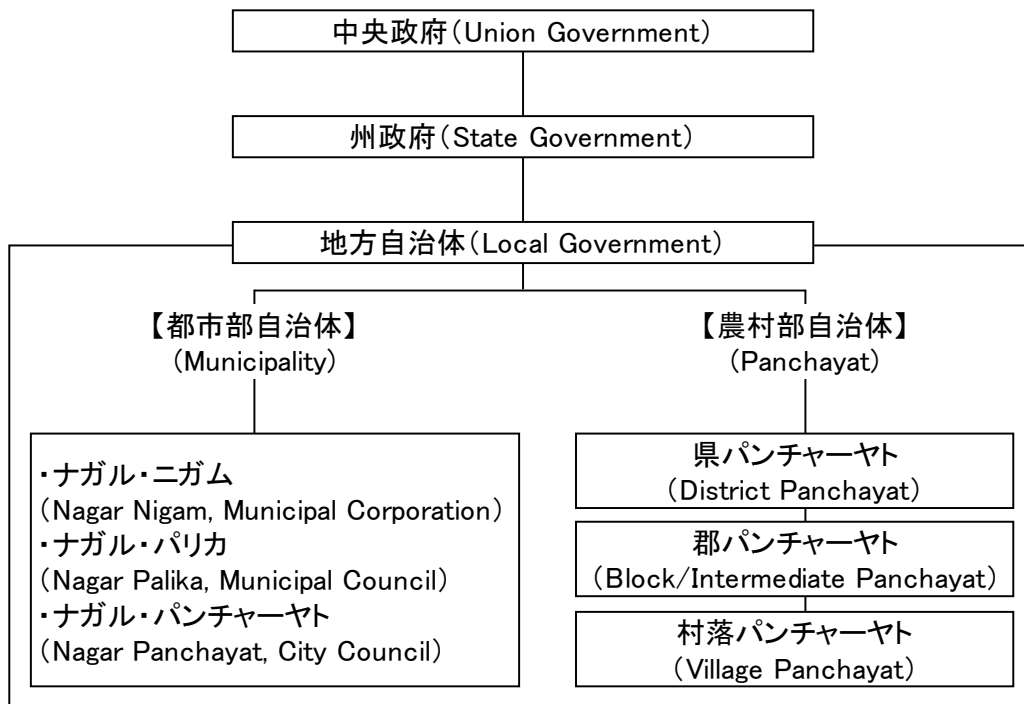
2. 行政制度の構造

2.1. インド連邦制の階層構造

インドの行政構造は、中央政府、州政府、地方自治体の三層構造となっており、地方自治体は、都市部と農村部でそれぞれ異なる制度を有している。都市部自治体は大都市における自治都市（Municipal Corporation）、小都市における都市評議会（Municipal Council）、農村から都市への発展段階にある地域におけるナガル・パンチャーヤト（Nagar Panchayat）により構成されており⁸、農村部自治体は県、郡、村の3つのパンチャーヤトによる三層構造となっている。

上述したように、イギリス植民地時代より長らく州政府中心の地方自治が行われてきたが、1992年の憲法改正を契機に都市部自治体やパンチャーヤトの果たす役割は拡大しつつある。

⁸ 自治体国際化協会(2007)によると、都市部自治体の名称は具体的な名称は州により異なる。



出所)自治体国際化協会(2007)に基づき MRI 作成

図 2-1 インド憲法が定める行政階層

2.2. 州政府

州は、連邦制のインドにおいて中核的な役割を担う行政単位であり、現在 28 州存在する⁹。すでに述べたように、インドは独立時の経緯から、比較的集権的な連邦制をとっているものの、州政府は治安、警察、刑務所、地方自治体、公衆衛生など幅広い権限を有している。また、州以下の都市部自治体やパンチャーヤトの運営や州内での地方分権化は、従来、各州政府に任されており、共産党政権の下で分権化が進んだケララや西ベンガルなどがあるものの、基本的に州は地方分権に消極的であり、強い権限を持ちづついていた。そして、1992 年の第 73 次・第 74 次憲法改正によって地方自治制度が明文化されて以降も、地方分権化の程度は州によって大きな差がある。

1) 州議会(the State legislature)

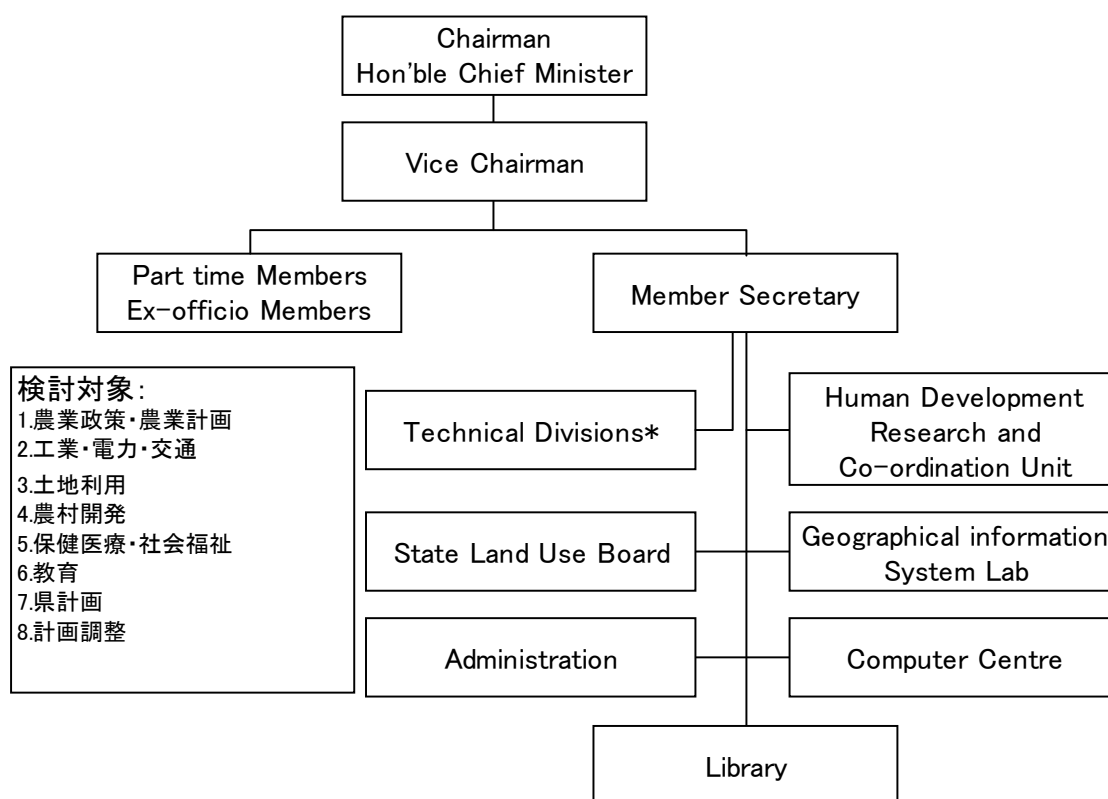
一部の州で二院制が導入されているのを除いて、大半の州で一院制(only one house)が採用されている。一院制の州議会及び、二院制の下院(legislative Assembly)の議席数は、60 人から 500 人で、州人口によって異なり、直接選挙で選ばれる。

⁹ それ以外に、7つの連邦直轄地 (Union Territory) が存在する。詳しくは 3) を参照。

2) 行政府 (the Executive)

行政府は、州知事 (the governor) と州閣僚会議(the Council of Ministries)、州主席大臣(Chief Minister、州首相ともいう)によって構成される。形式的には州知事 (the Governor) が行政権 (executive authority) を持ち、立法権限 (legislative powers)、財務上の権限 (financial powers)、司法 (judicial powers) に関する権限が与えられるが、実質的には州主席大臣と州閣僚大臣が行政権限を持つ。

州の行政府は州計画委員会(State Planning Committee)を設置し、州計画を作成する。下図のタミル・ナードゥ州の例にあるように、州計画では農業、工業、農村開発、保健医療、福祉、教育などについて総合的に検討する。



出所)Tamil Nadu 州ホームページ

図 2-2 Tamil Nadu の州計画委員会の組織図

3) 州知事(the Governor)

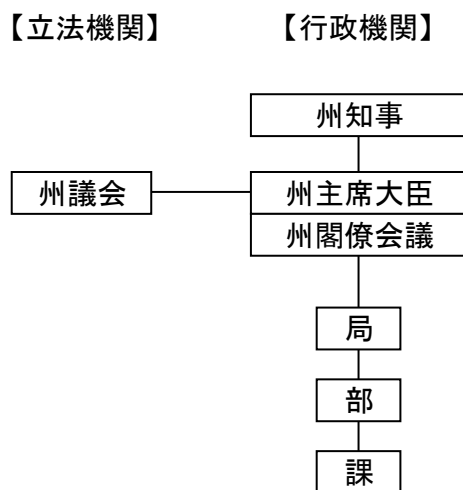
州の形式的な長は州知事 (the Governor) であり、5 年の任期を持つ。実際には、中央政府における大統領のあり方と同様、州知事は大統領から任命される象徴的な存在である

4) 州閣僚会議(the Council of Ministries)

州閣僚会議(the Council of Ministries)は、州主席大臣(Chief Minister)とその他の閣僚 (Ministries) によって構成される。法案の草案、州知事の重要会議の設定、州議会での有事法案 (bills) 提出、州議会に予算案提出などを行う。

5) 州主席大臣(Chief Minister)

州主席大臣(Chief Minister)は、形式的には知事 (the Governro) に助言をする存在であり、中央政府における首相のあり方と同様、通常は州議会における与党や与党連合を率いる人物が任命され、実質的な行政権限を持つ。



出所)自治体国際化協会(2007)「インドの地方自治」を元に作成

図 2-3 州政府の行政組織

6) 司法

基本的に、全ての州は、州内の最高の司法機関 (judicial organ) である高等裁判所 (high Court) を設置している。しかし、2州や3州の共同で1つの高等裁判所 (high Court) を設置している場合もある。高等裁判所 (high Court) は、主任裁判官 (chief justice) と他の裁判官で構成され、大統領によって変更 (determine) されることがある。

7) 県 (District)

県は州と地方自治体の間の中間的な行政機構であり、通常、州 (および連邦直轄地) は複数の県 (District) から構成され、県は都市部自治体及びパンチャー

ヤトから構成される。自治体交際化協会（2008）によると、全国平均では、1つの県に約9の都市部自治体、1つの県パンチャーヤト、約10の郡パンチャーヤト、約395の村落パンチャーヤトがある。

県長官（District Magistrate, District Collector）は州政府から任命され、通常はインド行政職（IAS）の官僚が配置される。また、県長官は州政府の代表者として、州政府が有する権限を当該権において行使することができる。また、県では県計画委員会（District Planning Committee）が設置され、県内の都市部自治体及びパンチャーヤトが立案した各自治体の開発計画を調整・統合して県の開発計画を定める。この各県の開発計画は州政府で統合されて、州の開発計画になる。

また、県レベルでは選挙で選ばれたメンバーにより構成された Zilla Parishad (District Council) と呼ばれる評議会があり、この評議会の議席には、指定カースト、指定部族、後発階級、女性のための留保制度が存在する。

2.3. 連邦直轄地（Union Territory: UT）

連邦直轄地（Union Territory: UT）は、階層的には州と同列だが、中央政府の直接の支配下に置かれており、大統領によって任命される行政官または連邦直轄領知事（準知事）によって統治される。

現在、計7つの連邦直轄地があり、そのうちデリーと プドゥッチェーリ（ポンディシェリ）は選挙による議会と閣僚会議による自治を認められており、これらの地域の準知事には一般の州知事により近い権限が与えられている。

2.4. 都市部自治体（Municipality）

都市部自治体は各州政府の都市行政部門が管轄している。その組織及び機能等は、憲法の規定を受けて各州が個別に定める法律等に依拠しているため、州により異なる。しかし、1992年の第74次憲法改正によって、ナガル・ニガム（Municipal Corporation, Nagar Nigam）、ナガル・パリカ（Municipality, Nagar Palika）、ナガル・パンチャーヤト（City Council, Nagar Panchayat）の三つのカテゴリーの都市部自治体が規定されている。

都市部自治体の主な事務や事業には道路整備や上下水道整備などがあるが、多くの州は都市部自治体を排除する形で行政運営を行ってきており、Mumbai (Bombay) corporationなどの多くの事務や事業を行っている都市部自治体もあるものの、出生・死亡の管理やのら犬対策などが中心的な業務となっている自治体も多いと言われている¹⁰。1992年の第73次、第74次の憲法改正によって都市部自治体やパンチャーヤトの権限が拡大してきており、今後は次第に都

¹⁰ 社会科学研究所（Institute of Social Sciences）の Sivaramakrishnan 教授（元 IAS）へのインタビュー調査による。

市部自治体の役割が高まっていくことが期待されている。

1) ナガル・ニガム (Municipal Corporation, Nagar Nigam)

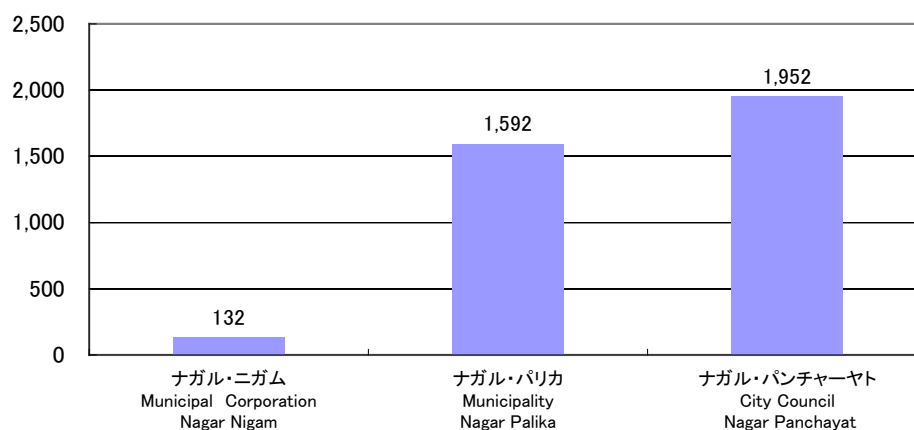
ナガル・ニガムは、人口 100 万人以上の大都市など、中枢性の高い大都市部の自治体である。デリー、ムンバイ、コルカタ、チェンナイが 4 大ナガル・ニガムであり、これらの自治体は、他都市部自治体と比べてより独立した財源と権限を有している。Sivaramakrishnan(2008)によると、132 のナガル・ニガムが存在する。

2) ナガル・パリカ (Municipality, Nagar Palika)

ナガル・パリカは、ナガル・ニガムと比較すると中規模の都市部自治体であり、ナガル・ニガムに比べて行政体としての独立性は高くなく、州政府の管理下に置かれている側面が強い。Sivaramakrishnan(2008)によると、1,592 のナガル・パリカが存在する。

3) ナガル・パンチャーヤト (City Council, Nagar Panchayat)

ナガル・パンチャーヤトは、人口 3 万人以上 10 万人以下程度の小規模の都市部自治体である。Sivaramakrishnan(2008)によると、1,952 のナガル・パンチャーヤトが存在する。



出所) Sivaramakrishnan (2008)

図 2-4 都市部自治体数

【コラム3：大都市行政の展開】

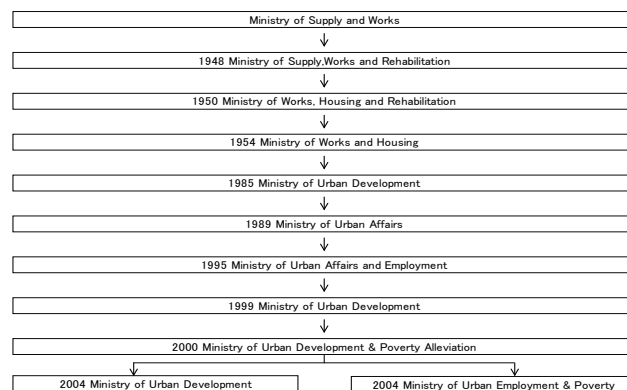
インドの大都市行政は、植民地時代の英国の影響を大きく受けている。コルカタ、チェンナイ、ムンバイ、デリーなどの大都市において、英国の強い影響下で行政運営が行われていた。

第二次世界大戦後、パキスタンの分離独立の影響もあり、地方政府による分権的統治から中央政府による国家統合へと、政治的リーダーたちの描くインドの姿が変化していった。その傾向は戦後しばらく続き、州政府は都市部自治体を”super-session”により強い支配下に置く傾向があった。

しかし、そのような中でも大都市部行政は独自の発達を遂げていた。1958年から1961年においてコルカタでコレラが流行した際に、61年にフォード財団が多くの資金をコルカタに寄付し、「コルカタ大都市計画組織」(Calcutta Metropolitan Planning Organization:CMPO) が立ち上げられた。CMPOは1966年にはBasic Development Planを作成し、これがインドで最初のメトロ計画と言われている。

また、中央政府の都市開発担当省庁も、当初は就労や住居などの限定された権限を持つ省庁が、次第に都市開発全般を管轄する省庁へと変化を遂げている（次項の図を参照）。

さらに、大都市の行政運営に対する国際機関や援助機関の影響は大きい。先述のフォード財団を端緒として、USAID（アメリカ）やJICA（日本）など外国の援助機関や国際援助機関が大都市行政に関わり、様々なプロジェクトを供給している。しかし、必ずしも都市の需要や狙いと一致するわけではない。また、世界銀行やIMFなどの国際援助機関も、都市部自治体のガバナンスに直接的な影響力を持たないものの、州政府などへのアドバイス・提言などを通じて都市部のガバナンスへの影響力を有している。



中央政府の都市開発担当省の変遷

出典：Ramanathan Foundation(2002)Urban Poverty Alleviation in India

注：上図は2002年時点のものであり、2009年現在はMinistry of Urban Employment & Poverty Alleviationではなく、Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviationである。

2.5. パンチャーヤト (Panchayat)

パンチャーヤト(Panchayat)は、農村部の自治体であり、各州政府の農村開発部門に管轄されているが、その組織体系や権限は州によって異なる。

パンチャーヤトはもともと5人(pamch)の集会(yat)を意味し、伝統的な南アジアの村落レベルの統治組織であった。ガンジーが独立運動の中で、Panchayati Raji(パンチャーヤトによる統治)を主張し、独立後も自治組織として憲法で位置づけられたものの、多くの州では明確な位置づけや権限が与えられたわけではなかった。

しかし、第73次憲法改正によって、県パンチャーヤト (Zilla Panchayats/Parishad)、郡パンチャーヤト (Block/Taluk Panchayats)、村落パンチャーヤト (Village/Gram Panchayats) の三層構造が規定され、選挙の義務化などの地方分権の強化が図られた¹¹。現在ではそれぞれのレベルで、民主的な行政組織が形成され、直接選挙によって選ばれたメンバーや州政府から派遣された役人がパンチャーヤト行政を担うこととなっている¹²。また、パンチャーヤト選挙の議席数においては、すべてのレベルにおいて指定カースト、指定部族、女性などに対する留保制度が存在する。

1) 県パンチャーヤト (Zilla panchayats/parishad)

県パンチャーヤトは県レベル (district level) での行政体 (government body) である。県パンチャーヤトのメンバーは県民の直接選挙によってから5年の任期で選出される。

2) 郡パンチャーヤト (Block/Intermideate/Taluk Panchayats)

県パンチャーヤトは更に郡パンチャーヤト (Block Panchayats) に分割される。郡パンチャーヤトは県レベルと村レベルを繋ぐ役割ももち、地域によっては Panchayat samiti と呼ばれる。

3) 村落パンチャーヤト (Village/Gram Panchayats)

村落パンチャーヤトは最も小さい行政単位であり、多くの場合、人口が500人以上になるように1つあるいは複数の村によって構成される¹³。村落パンチャーヤトでは、Gram Sabha (村民総会) という全ての成人住民が参加する組織によって、民主的・分権的な行政運営が目指されている。Gram Sabhaからは選挙で

¹¹ ただし、人口200万人以下の小規模の州においては二層構造となっている。

¹² 北川 (2003) によると、憲法改正以降のパンチャーヤト選挙の実施は必ずしも順調ではなく、州政府の多くは選挙の延期を公然と繰り返したという。

¹³ 自治体国際化協会(2008)によると、平均的な村落パンチャーヤトの人口は約4,800人弱である。

代表メンバーが選ばれ、村落パンチャーヤトの運営にあたる。

【コラム4：グラム・パンチャーヤトとグラミン銀行にみる南アジア村落共同体】

インド、パキスタン、バングラデシュなどの南アジアでは、太古の時代より農村経済に基づいた自治的な村落共同体が存在していたことが知られている。おおよそ紀元前 2000 年にさかのぼるリグ・ヴェーダの中にこのような村落共同体の記述があり、紀元前 600 年には村の集会 (sabha) や村の長老 (gramin) の存在についての詳細な記録があるという。

ガンジーをはじめとして、南アジアでは伝統的な村落共同体を高く評価する知識人が多く、また南アジアでは都市化が進んでおらず、人口の大部分が貧しい農村部で生活しているため、近代的・都市的な経済成長だけではなく、農村部の草の根からの自律的発展を重視する声や活動も多い。グラム (ヒンディー語で「村落」)・パンチャーヤトを最小行政単位とした近年のインドの分権化の動向や、ノーベル平和賞を受賞したバングラデシュのムハマド・ユヌス氏のグラミン (ベンガル語で「農村」) 銀行の活動なども、このような村落共同体を重視する文化の中で生じたともいえる。

一方で、不可触民 (指定カースト) 出身で「インド憲法の父」と呼ばれる B.R. アンベドカル (B.R.Ambedkar) は、カーストの支配する農村共同体とパンチャーヤトに対しては否定的な見解を示し、『これらの村落共和国』はインドの廢墟であり、これらは『地方割拠主義の掃き溜め、無知・精神の狭さと宗派主義の巢窟』である」と述べていたという (Mathew(2000)より引用)。

パンチャーヤト制度の研究・啓蒙活動を長く行ってきた社会科学研究所 (Institute of Social Sciences) のジョージ・マシュー氏は、Mathew(2000)の中で、「とりわけ平等と民主主義の価値に関する古代の村落システムについてのロマンティックな見解に対して、十分な備えをする必要がある。」と述べている。第 73 次憲法改正において、全てのレベルのパンチャーヤト選挙での指定カースト・指定部族・女性のための議席の留保が明記されている (第 243D 条) ことは、このような歴史的・文化的文脈の中で理解する必要がある。

2.6. 権限・事務の配分

中央政府と州政府の事務分担はインド憲法第 246 条第 7 附表によって規定されている。中央政府と州政府との間に齟齬が生じた場合には、中央政府の法律が優先される。

また、1992 年の第 73・74 次憲法改正によって都市部自治体およびパンチャー

ヤトの権限が明記された。都市部自治体の担当事務はインド憲法第 243 条及び第 12 附則に、パンチャーヤトの担当事務はインド憲法第 243W 条及び第 11 附則に記載されている。しかし、地方自治体のあり方は、従来は州政府に任されていたため、地方自治体の実際の事務内容や州政府と地方自治体の関係は州政府によって異なる。

表 2-1 中央政府と州政府の専管事項（例）

中央に属する権限	中央・州の共同管理の権限	州に属する権限
国防、原子エネルギー、武器・弾薬 中央情報機関、外交、 外交領事通商代表、国際連合、 条約、開戦・講和、公民権 犯罪人引渡し、州際取引、鉄道、航海 航空、郵便・通信、造幣、外債 インド準備銀行、外国貿易、 会社の設立・規制、銀行券、為替手形 保険業、株式取引、特許、産業監督 鉱山・鉱物、鉱油資源の規制・開発 人口調査、連邦公務、選挙、国会特権、 最高裁および高等裁判所連邦、 公務員の組織構成、その他	刑事法 刑事訴訟法 婚姻・離婚 農地以外の財産の譲渡 契約 破産 支払不能 民事訴訟 経済社会計画 労働計画 社会保障 労働福祉 物価統制 工場 電力等	公共秩序 警察 司法行為 教育 農業 水資源 土地 森林 漁業 州内の取引 地方選挙 地方議員特権 州公務等

出所)インド憲法第 246 条第 7 附則をもとに作成

表 2-2 州政府・地方自治体の担当事務

州政府	都市部自治体	農村部自治体
1. 地方自治体の管理 2. 公衆保健と衛生 3. 障害者・失業者の救済 4. 交通整備 5. 農業振興 6. 家畜の保護、改良及び動物病の予防 7. 飲用水の確保 8. 土地保全 9. 漁業 10. 鉱山・鉱物開発の規制 11. 工業の保護 12. ガス、ガス向上の管理 13. 州内の取引と商業 14. 州内における財の生産、供給と分配 15. 協同組合 16. 州立向上の土地と建物の管理 中央政府との競合行政事項 1. 森林管理 2. 経済・社会計画 3. 人口管理と家族計画 4. 社会保障と社会保険 5. 教育 6. 難民の救済と社会復帰 7. 主要港湾以外の港湾管理 8. 海運、運行と内陸水路、水路の規則、内陸水路による乗客と財の輸送 9. 取引、商業と生産、供給及び分配 10. 工場 11. ボイラー管理 12. 電力 *インド憲法第7附表	1. 市街地計画を含む都市計画 2. 土地利用及び建築物建設に関する規制 3. 経済的及び社会的開発に関する計画 4. 道路及び橋梁 5. 家庭用、産業用及び商業用水の供給 6. 公衆保健及び衛生管理、廃棄物管理 7. 消防 8. 都市部緑化、環境保護及びエコロジーの推進 9. 身体障害者及び精神障害者を含む社会における弱者層の利益保護 10. スラムの改良及び改善 11. 都市部における貧困対策 12. 都市部における施設、すなわち公園、庭園、遊園地等の供与 13. 文化的、教育的及び美的側面の推進 14. 埋葬及び埋葬地、火葬及び火葬場並びに電気式火葬 15. 家畜小屋、動物に対する残虐行為の禁止 16. 出生及び死亡の登録を含む人口動態統計 17. 街灯、駐車場、バス停留所を含む公共の便益 18. 解体処理上及び皮なめし工場の規制 *インド憲法第243W条及び第12附則	1. 農業普及事業を含む農業 2. 土地改良、区画整理及土地改革の実施、及び土壌保全 3. 小規模灌漑、水管理及び流域開発 4. 畜産業、酪農業及び養鶏業 5. 漁業 6. 社会林業及び農園林業 7. 小規模森林生産物 8. 食品加工業を含む小規模工業 9. 繊維業、農村及び家内制手工業 10. 農村住宅建設 11. 飲料水 12. 燃料及び飼料 13. 道路、排水路、橋梁、渡船、用水路及びその他の交通 14. 電力供給を含む農村における電化 15. 非通常型エネルギー資源 16. 貧困対策事業 17. 初等及び中東教育の実施 18. 技術訓練及び職業訓練 19. 成人及びノンフォーマル教育 20. 図書館 21. 文化事業 22. 市場の管理 23. 病院、一次医療センター及び診療所を含む保健及び衛生 24. 家族福祉 25. 女性及び児童福祉 26. 身体障害及び精神障害に対する福祉を含む社会福祉 27. 弱者層の福祉、特に指定カースト及び指定部族の福祉 28. 配給制度 29. コミュニティ施設の維持 *インド憲法第243G条及び第11附則

出所)自治体国際化協会(2007)「インドの地方自治」

3. 財政制度の構造

3.1. インド財政の概要

インドの財政制度は、中央政府が州政府とともに課税権および支出責任を配分する連邦財政制度であり、中央政府の財政全般を管轄する財務省のみならず、計

画的支出を担当する国家計画委員会や非計画的支出を担当する財政委員会が中央政府財政と州政府への財政移転制度のあり方に大きな影響力を有している。

州政府財政については、歳入は州独自の課税権及び中央政府からの財政移転によって賄われており、歳出としては、上述した州の事務・事業の他、都市部自治体やパンチャーヤトへの補助金として用いられる。中央と州の課税区分・税収分与や中央・州間の財政移転制度は、憲法第7別表で規定されており、財政委員会等で定期的に勧告が出され、改定される¹⁴。

一方、地方自治体（都市部自治体及びパンチャーヤト）の財政は、中央政府からの補助金（州政府を通じて分配される）に多くを依存しており、独自の税収等の歳入は極めて限られている。

3.2. 中央政府・州政府・地方自治体の課税権

中央政府と州政府の課税権配分は憲法第7附則に明記されている。一般に、課税ベースが州をまたがるものについては中央政府が課税権を有し、課税ベースが局地的であるものは州政府が課税権を有する¹⁵。また、非農業関連の所得・資本の課税権は中央政府に属し、農業関連の所得・資本の課税権は州政府に属する¹⁶。

一方、地方自治体による課税については州により異なるが、州からの補助金にほとんど依存している地方自治体が多い。ただし、第11次財政委員会では財産/家屋税、オクトロイ税/入域税、利用者課徴金などの改善や他徴税手段への代替によって地方自治体の自主収入が強化されるべきとの勧告がなされている¹⁷。

¹⁴ 山本(2007)第4章、第5章を参照。

¹⁵ 自治体国際化協会(2007:28)

¹⁶ 自治体国際化協会(2007:28)

¹⁷ 山本(2007)第5章

表 2-3 中央政府・州政府の課税権区分

中央政府課税権	州政府課税権
1. 所得税（農業所得を除く） 2. 関税（輸出税を含む） 3. タバコ及びその他の国産品消費税（アルコール飲料、阿片、大麻及びその他の麻酔薬を除く） 4. 法人税 5. 資産税（個人・企業の農地を除く）及び法人資産税 6. 遺産税（農地を除く） 7. 相続税（農地を除く） 8. 鉄道、海上または空路で輸送される財及び乗客への通行税 9. 証券取引税（印紙税を除く） 10. 印紙税 11. 新聞売上税と新聞広告税 12. 州際取引税（新聞を除く）	1. 地租 2. 農業所得税 3. 農地相続税 4. 農地保有税 5. 土地・建物税 6. 鉱権税 7. アルコール・麻酔薬消費税（医療用、化粧品、備品用を除く） 8. 物品入域税 9. 電力消費税、電力売上税 10. 売上税（新聞を除く） 11. 広告税（新聞を除く） 12. 車輛税 13. 動物税、船舶税 14. 通行税 15. 雇用税 16. 人頭税 17. 奢侈税（遊興・娯楽・賭博を含む） 18. 文書用印紙税（中央政府課税対象のものを除く）

出所) 自治体国際化協会(2007)「インドの地方自治」

3.3. 財源移転制度

中央政府から州政府への財源移転は、財政委員会(Finance Commission)勧告に基づく税収分与及び補助金、国家計画委員会(Planning Commission)による補助金及び貸付、中央政府・省による補助金及び貸付の3形態がある。

下図にあるように、財政移転額の規模や税収分与の規模は、グジャラート州、ハリヤーナー州、マハーラーシュトラ州、パンジャブ州のような富裕州では小さく、ビハール州、マディヤ・プラデーシュ州、オリッサ州、ウッタル・プラデーシュ州などの貧しい州では大きく、その差は広がりつつある。

表 2-4 財政調整（移転）の3形態

財政委員会による 税収分与及び補助金(移転全体の約50%)	所得税及び消費税の税収分与、織物・たばこ・砂糖の売上税を代替する付加消費税(VAT)の分与、憲法第275条が定める州政府予算の収入不足に対する補助金、鉄道乗車料金税の廃止を代替する補助金
国家計画委員会による 補助金及び貸付(移転全体の約30%)	憲法第282条が定める経常会計での州計画への補助金及び第293条が定める資本会計での州政府への貸付
中央政府・省による補助金及び貸付(移転全体の約20%)	中央計画事業・中央補助計画事業による補助金及び貸付

出所)自治体国際化協会(2007)「インドの地方自治」

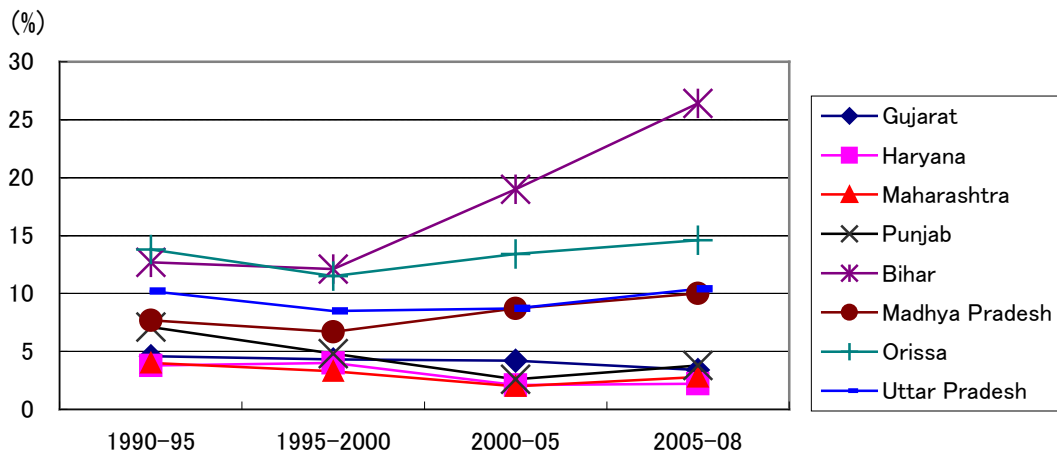
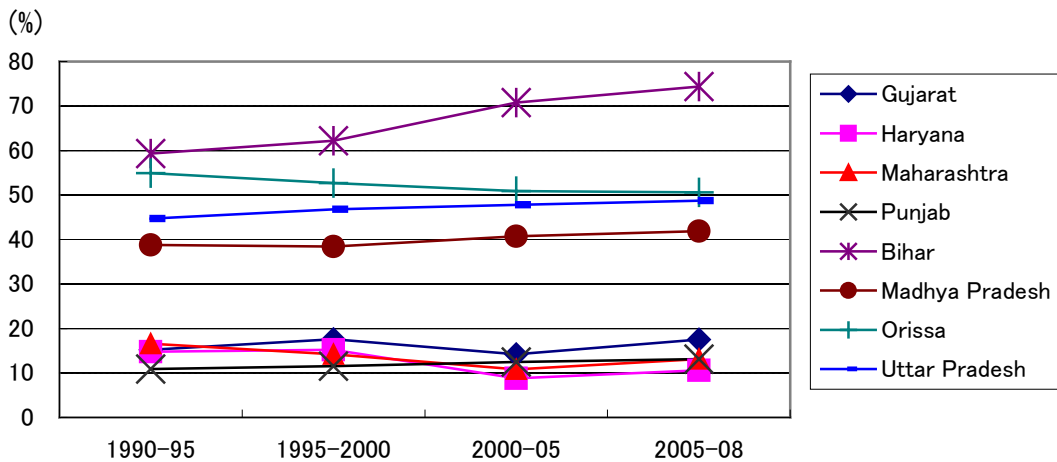


図 2-5 財政移転額の規模 (州 GDP に占める割合)



出所) Kurian (2008)

図 2-6 税収分与の規模 (州の総税収に占める割合)

1) 財政委員会による財政移転

これらの3形態のうち、財政委員会勧告に基づく税収分与及び補助金は財政移転全体の約50%を占める。財政委員会は5年毎に設置され、これまで第12次まで設置され、所得税や消費税の財政分与と非計画支出への補助金を中心に、州政府への財源移転や州政府間の財政調整の役割を果たしている。

山本(2007)及び自治体国際化協会(2007)によると、財政委員会による税収分与は、中央政府が賦課する所得税および消費税を用いて、中央-州政府間の垂直的不均衡と州政府間の水平的不均衡を是正する目的で行われる。州間の配分基準には人口や一人当たり所得などが用いられる。また、税収分与以外には、經常会計非計画分赤字補助金、行政改善補助金、特別問題補助金、パンチャーヤトや都市部自治体の財源を補足するための地方団体補助金などがある。

第9次財政委員会以降、これらの財政委員会による財政移転には、財政規律の

インセンティブを強化するための仕組みが組み込まれるようになっている¹⁸。

2) 国家計画委員会による財政移転

国家計画委員会による財政移転は、憲法第 282 条が定める経常会計での州計画への補助金及び第 293 条が定める資本会計での州政府への貸付けである。第五次五ヵ年計画（1969～1974 年）の策定時に採用されたガドギル・フォーミュラ（Gadgil Formula）では、人口、平均所得以下の州の一人当たり所得、徴税努力、灌漑・発電計画などの基準を元に、中央援助総計から特別カテゴリー州の必要分を控除し、その残額を配分するという財政移転メカニズムをとっていた。このフォーミュラは修正を繰り返しながらも国家計画委員会による財政移転のベースとなった。

山本(2007)によれば、インドの州政府相互間の配分基準は、人口要素による一般財源保障、次いで 1 人当たり所得要素による後進州の財源保障を重視している。また、近年では、財政移転の配分基準に、徴税努力・財政運営、人口、識字能力、女性福祉プログラム、土地改革などの行政実績要素が追加されている。

3) 中央政府・省による財政移転

中央政府の関係省からの財政移転は、中央および中央補助計画事業（central and centrally sponsored plan schemes:CSS）による補助金と貸付けで構成され、これらの大部分は補助金として関係省の予算から州に対して支出され、さらに州を通じてパンチャーヤトや地方自治体に分配される。

山本(2007)によると、この方式では中央補助計画事業に対応する独自予算を準備できる富裕州が有利になることや、この事業が州政府投資の優先分野と一致していないことが問題として指摘されている。そのため、州や地方自治体からは、これらの補助金をより自由度の高い一般補助金に転換するように求める声が強い。

4) 中央政府・州政府から地方自治体への財政移転

地方自治体（都市部自治体やパンチャーヤト）は州政府の管轄下にあるため、原則的に財源は州政府から分配される。州政府は、州計画委員会や州財政委員会による計画・決定を基礎に都市部自治体やパンチャーヤトへ財源を分配する。従って、地方自治体の財政構造や州政府から地方自治体への財政移転のあり方は州ごとに異なるが、一般的には都市部自治体やパンチャーヤトの独自財源は少なく、独立性が低い。

また上述したように、財政委員会による中央政府から州政府への財政移転には

¹⁸ 山本(2007)第 4 章、第 5 章参照

パンチャーヤトや地方自治体の財源を補足するための地方団体補助金が含まれている他、中央および中央補助計画事業（**central and centrally sponsored plan schemes**または**Centrally sponsored schemes:CSS**）は州政府を通じて地方自治体に供給されるなど、地方自治体には一定の財源が保障されている。しかし、CSSについては、一部のプログラムの非効率性や不適切性が指摘されており¹⁹、独自財源が非常に低い村落パンチャーヤトをはじめとする地方自治体に対して、より分権的で自由度の高い一般補助金を求める声は大きい²⁰。

¹⁹ 日本の会計検査院に該当する **Comptroller and Auditor General of India** の **Performance Report 2006-2007** を参照。

²⁰ 社会科学研究所 (**Institute of Social Sciences**) のジョージ・マシュー氏へのインタビューによる。

【コラム5：パンチャーヤトへの期待と現実】

インドのパンチャーヤト制度は、内外の多くの研究者や活動家の注目の的となっている。インドの高級論説紙である *Economic and Political Weekly* にも、定期的にパンチャーヤトを題材とした記事や論説が掲載されている。以下では、パンチャーヤトに関する同紙の記事を紹介する。全体的に、パンチャーヤトを受け皿とする地方分権化自体には肯定的である一方、分権化の現実については批判的な記事が多い。

- 独自調査によれば、マディヤ・プラデーシュ州やタミル・ナードゥ州などでは、パンチャーヤトは州政府の代理人であるとの認識が共有されており、パンチャーヤト・メンバー自身も、自分たちの権限や責任についての意識が低いことが分かった。一方でケララ州では、パンチャーヤトはそれ自体が地方政府であるとの認識が持たれていた。だが、いずれの州でも共通しているのは、権限委譲の理念とは裏腹に、パンチャーヤトが用いることのできる権限や資源が限定的なものに留まっていることである。（“Local Governance without Capacity Building”, 25th June, 2005）
- 各パンチャーヤトへの財源移譲はきわめて低いレベルに留まっており、唯一認められた課税権である財産税にも、様々な規制がかけられている。（“Expanding the Resource Base of Panchayats: Augmenting Own Revenues”, 26th Jan, 2008）
- パンチャーヤトに留まらず、地方分権は全体として進んでいない。15の主要州のうち、11では財源移譲に進展が見られないし、政府支出全体のうち地方政府の支出が占める割合や、パンチャーヤトおよび都市行政組織の歳入割合などは、いずれも減少傾向ですらある。これらのことから、地方自治政府を築くという努力は、事実上不可能となっている。（“Fiscal Decentralisation to the Sub-State Level Governments”, 11th Mar, 2006）
- 各パンチャーヤトの財政に関する全国的データベースが未だに存在せず、パンチャーヤト財政の実態や効率性に関する分析を妨げている。今回、四つの州で行った独自調査によれば、課税権が制限されていることもあって、多くのパンチャーヤトが課税を通さない独自財源に依拠していることが分かった。（“Revenue efforts of panchayats: evidence from Four states”, 26th Jul, 2008）
- パンチャーヤト制が地方住民に自治の機会と権限を与えてきたのに対して、都市住民には同様の自治権は与えられず、彼らの自治参加の機会は著しく制限されてきた。（“Federalism, Urban Decentralisation and Citizen Participation”, 24th Feb, 2007）

<参考文献・論文等>

- ARC (行政改革委員会) (2007) "Local Governance: An inspiring journey into the future" (<http://arc.gov.in/6-1.pdf>)
- Comptroller and Auditor General of India (2008) *Performance Report 2006-2007*
- Kurian, N.J. (2008) *Vertical and Horizontal Transfers: Some of the Issues to be addressed by the FC*, presented at Seminar on issues before the Finance Commission with a Focus on the Southern States of India, December 8-9,2009, mimeo
- Mathew, George (2000) "Panchayati Raj in India-An Overview", in Mathew,G(ed.) *Status of Panchayati Raji in the states and union territories of India*
- Mathew, George (2008) "Local Government in India; Present Status and Future Prospects", mimeo
- Rao,M.G (2000) "Fiscal decentralization in Indian federalism" (www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rao.pdf)
- Sivaramakrishnan, K.C. (2006) "Growth in Urban India Issues of Governance", *Centre For Policy Research Occasional Paper No.13*
- Sivaramakrishnan, K.C. (2008) *Democracy in Indian Cities*, presented at World Conference on Development of Cities, Porto Alegre, February 2008, mimeo
- World Bank (2004) "India: fiscal decentralization to rural governments" (<http://siteresources.worldbank.org/EXTSAREGTOPDECENTRALIZATION/Resources/496899-1095189822590/521764-1095190669879/VolumeI.pdf>)
- World Bank (2002) "India Maharashtra: reorienting government to facilitate growth and reduce poverty" (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/03/22/000094946_0303111102060/Rendered/PDF/multi0page.pdf)
- (財)自治体国際化協会 (2007) 「インドの地方自治」 (http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j27_new.pdf)
- 稲正樹 (2004) 「インドのパンチャーヤト統治」『アジア諸国の地方自治制度の現状と課題』アジア経済研究所 (<http://www.asia-u.ac.jp/ajiken/books/project/52.pdf>)
- 森日出樹 (2008) 「インドにおける分権化の進展とパンチャーヤト政治への住民参加」『インド民主主義体制のゆくえ：多党化と経済成長の時代における安定性と限界』アジア経済研究所 (www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/pdf/2007_01_06_05.pdf)

- 井上恭子 (1998)「インドにおける地方行政—パンチャーヤト制度の展開」『アジア経済』39 卷 11 号
- 山本盤男 (2007)『連邦国家インドの財政改革の研究』九州大学出版会
- 広瀬崇子 (1998)「インド」 森田朗『アジアの地方制度』東京大学出版会
- 北川将之(2003)「インドにおける地方レベルの民主化」
(www.jaas.or.jp/pdf/49-3/20-37.pdf)
- 財団法人自治体国際化協会 (2008)「インドの公務員制度～インド行政職 (IAS)を中心に～」『CLAIR REPORT NUMBER 323』

＜関連 web サイト＞

- Ministry of Panchayati Raj (<http://panchayat.gov.in/>)
- Ministry of Rural Development (<http://www.rural.nic.in/>)
- Ministry of Urban Development (<http://urbanindia.nic.in>)
- Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation (<http://mhupa.gov.in/>)
- Economic and Political Weekly (www.epw.org.in)

第3章 行政組織・行政管理

1. 行政組織の概要

1.1. 中央官庁の組織概要

中央が所管する事項については、下表のとおり 48 の省庁が分担している。中央省庁一覧は下表のとおりである。

表 3-1 中央省庁 (Central Government (Ministries)) 一覧

1	農業省	Ministry of Agriculture	25	零細・中小企業省	Ministry of Micro, Small and Medium Enterprise
2	化学・肥料省	Ministry of Chemicals and Fertilizers	26	鉱業省	Ministry of Mines
3	民間航空省	Ministry of Civil Aviation	27	少数派問題省	Ministry of Minority Affairs
4	石炭省	Ministry of Coal	28	新エネルギー・再生エネルギー省	Ministry of New and Renewable Energy
5	商工業省	Ministry of Commerce and Industry	29	在外インド人問題省	Ministry of Overseas Indian Affairs
6	通信・情報技術省	Ministry of Communications and Information Technology	30	パンチャーヤティ・ラージ省	Ministry of Panchayati Raj
7	消費者問題・食糧・公共配給省	Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution	31	議会問題省	Ministry of Parliamentary Affairs
8	法人業務省	Ministry of Corporate Affairs	32	人事・苦情処理・年金省	Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions
9	文化省	Ministry of Culture	33	石油・天然ガス省	Ministry of Petroleum and Natural Gas
10	国防省	Ministry of Defense	34	電力省	Ministry of Power
11	北東地域開発省	Ministry of Development of North Eastern Region	35	鉄道省	Ministry of Railways
12	地球科学省	Ministry of Earth Sciences	36	農村開発省	Ministry of Rural Development
13	環境・森林省	Ministry of Environment and Forests	37	科学技術省	Ministry of Science and Technology
14	外務省	Ministry of External Affairs	38	船舶・陸上運輸・幹線道路省	Ministry of Shipping, Road Transport and Highways
15	財務省	Ministry of Finance	39	社会主義・エンパワーメント省	Ministry of Social Justice and Empowerment
16	食品加工業省	Ministry of Food Processing Industries	40	統計・事業実施省	Ministry of Statistics and Programme Implementation
17	保健・家族福祉省	Ministry of Health and Family Welfare	41	鉄鋼省	Ministry of Steel
18	重工業・公企業省	Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises	42	繊維省	Ministry of Textiles
19	内務省	Ministry of Home Affairs	43	観光省	Ministry of Tourism
20	住宅・都市貧困省	Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation	44	部族問題省	Ministry of Tribal Affairs
21	人的資源開発省	Ministry of Human Resource Development	45	都市開発省	Ministry of Urban Development
22	情報・放送省	Ministry of Information and Broadcasting	46	水資源省	Ministry of Water Resources
23	労働・雇用省	Ministry of Labour and Employment	47	女性・児童開発省	Ministry of Women and Child Development
24	司法・公正省	Ministry of Law and Justice	48	青年問題・スポーツ省	Ministry of Youth Affairs and Sports

※各分野内での省庁の順は、アルファベット順

出所)インド省庁ポータルサイト <http://goirectory.nic.in/exe.htm#min> 及び『アジア動向年報 2008』アジア経済研究所をもとに作成 (なお、日本語名称については、『アジア動向年報 2008』に準拠している。)

1.2. 各省の所掌業務概要

以下の表では、主要省庁、総務省管轄業務との関連性がある省庁、その他特徴的な省庁について、各省ごとの組織（局）の概要と各担当部局の業務内容について整理している。

表 3-2 インドの主要省庁

省庁名	概要	業務内容
外務省 (Ministry of External Affairs)	<ul style="list-style-type: none"> ・外務省は外交政策等の国家の外交に関する事務を主に担当する政府機関であり、外交政策の策定や政策の遂行、日常的な国際関係の処理などを行う。 ・外務省は首相や外務大臣に対して、今後の政策立案や諸外国との交渉のための最新の情報や分析結果を提示する義務を負う。 	<ul style="list-style-type: none"> ①領事・旅券・ビザサービス <ul style="list-style-type: none"> ・パスポートの規則の策定やビザの発行を行う。 ②政策立案・研究局 (Policy Planning and Research Division) <ul style="list-style-type: none"> ・インドの外交に関連する学術機関・シンクタンクの財政支援を行い、会議・セミナーの開催などを行う。 ③インド文化関係評議会 (Indian Council for Cultural Relations :ICCR) <ul style="list-style-type: none"> ・1950年に諸外国との文化交流促進を目的として設立された。諸外国との文化交流に関連する政策や計画立案、計画の遂行などを行う。実際に、諸外国との文化交流事業等を実施する。 ④その他 <ul style="list-style-type: none"> ・インド外交局 (Indian Foreign Service:IFS、国連インド政府代表部 (Permanent Mission of India:PMI) などの組織がある。
財務省 (Ministry of Finance)	<ul style="list-style-type: none"> ・主に、中央政府の財源管理を行う。国家の発展のための資源動員を含め、国家に影響を与える経済・金融を管轄している。 ・州への財政移転を含む中央政府の支出管理を行っている。 ・主に、①経済局 (Department of Economic Affairs)、②予算局 (Department of Expenditure)、③税務局 (Department of Revenue)、④金融サービス局 (Department of Financial Services)、⑤ディスインベストメント局 (Department of Disinvestment) から構成される。 	<ul style="list-style-type: none"> ①経済局 (Department of Economic Affairs) <ul style="list-style-type: none"> ・DEA は連邦政府の核となる機関であり、国家の経済政策や計画の策定・監視を行う。 ・経済局では、毎年中央政府の予算案を策定することが主要な責務である。

省庁名	概要	業務内容
		<p>② 予算局 (Department of Expenditure) ・ 予算局は主に中央政府の予算編成を行う。また財政に関連する規則の策定や規制の監視を担う。</p> <p>③ 税務局 (Department of Revenue) ・ 税務局は大臣の総合的な指導のもと、全ての直接税・非直接税に関連した事項の統制を行う。</p> <p>④ 金融サービス局 (Department of Financial Services) ・ 金融サービス局は、金融サービスに関する政策立案及び遂行を担当する。保険に関する政策 (規制等) についても担当する。</p> <p>⑤ ディスインベストメント局 (Department of Disinvestment) ・ ディスインベストメントに関連した業務を行う。</p>
内務省 (Ministry of Home Affairs)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内務省は安全・平和・協調の維持を目的として、政府に対して、州の憲法上の権利を害することなく、人材育成、財政支援などを行うことを目的としている。 ・ また、国家安全、軍事力、国境安全、連合領土の管理、災害などの多種多様な分野に関して重大な責任を負う。 	<p>① 国境管理局 (Department of Border Management) ・ 合法的な貿易や商業を促進し、非友好的な国から国家利益の安全を確保するため、沿岸域の境界も含む国境の管理を行う。</p> <p>② 国家安全局 (Department of Internal Security) ・ 警察、法律、治安、難民の社会復帰等に関する業務を行う。 ・ 国家安全局の下部組織としては、中央産業安全部隊 (Central Industrial Security Force: CISF) や 犯罪記録局 (National Crime Records Bureau: NCRB) などがある。</p> <p>③ 国務局 (Department of States) ・ 中央政府・国家間の関連事項や、連合の領土、人権、刑務所・警察改革 (Prison Reforms, Police Reforms) に関する業務を行う。</p>

省庁名	概要	業務内容
		<p>④ 公用語局 (Department of Official Languages)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公用語としてのヒンドゥー語利用促進に関する業務を行う。The Official Languages Act の実行、ヒンドゥー語普及に関する責任や問題の調整等を行う。 <p>⑤ 内政局 (Department of Home)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大統領・副大統領の就任や首相・大臣・政治家の任命・辞退に関連した告示、人口センサス、出生・死亡の登記などを行う。 <p>⑥ ジャンムー・カシミール局 (Department of Jammu & Kashmir Affairs)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ジャンムー・カシミール州に関連した憲法上の規定やジャンムー・カシミール州に関連した業務を行う。

表 3-3 我が国の総務省管轄業務との関連性がある省庁

省庁名	概要	業務内容
通信・情報技術省 (Ministry of Communications and Information Technology)	<p>・通信・情報技術省(Ministry of Communications and Information Technology)は、傘下に情報技術局、電子通信局、郵政局などの組織から構成される。</p>	<p>① 情報技術局</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報技術局は、主に、情報技術に関する政策を実施する。 ・IT、エレクトロニクス、インターネットに関する政策、電子政府、電子商取引、電子医療、電子インフラなどに関して他省庁の支援、IT教育、IT関連法の管理、半導体デバイス生産に関する業務を行う。 <p>② 電子通信局</p> <ul style="list-style-type: none"> ・電報、電話、無線、データ、ファックス、通信サービスなどの遠距離通信に関する政策などを実施している。 ・遠距離通信に関する国際的な機関との協力、遠距離通信の規格統一、調査、開発を行う。また、遠距離通信の促進のための資金投資、遠距離通信に関する教育の支援なども行う。 <p>③ 郵政局</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国内外に対して手紙や小包などの郵便業務を実施する。 ・その他、預金業務、生命保険業務なども実施する。

省庁名	概要	業務内容
<p>情報・放送省 (Ministry of Information and Broadcasting)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・情報・放送省は、情報・放送・出版・映画に関する規則や制限、法律の策定や管理を管轄する機関である。 ・社会の各場面に応じた適切な情報提供を促進するため、エンターテイメントに応じ、公共の利益と実需とのバランスを注意深く監視している。 ・マスメディア・映画・放送の分野における国際協力の責任を有し、海外への対応も行っている。 	<p>①情報部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府の出版物や報道メディア、広報に関する政策を担当している。 ・写真課、新聞局、広報課、広告総局 (Directorate of Field Publicity:DFP)、出版情報局、メディア研究参照局 (Research, Reference and Training Division)、報道委員会 (Press Council of India :PCI)、歌・劇課、マスコミュニケーション機関 (Indian institute of Mass Communication:IIMC)等から構成される。 <p>②放送部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・放送部門では公共放送に関する業務を行っている。具体的には、インド国営放送公社 Prasar Bharatis 社、オールインドラジオ (AIR)、ダルシャン (Doordarshan) などを放映している。 ・また、インド放送技術コンサルタント社 (BECIL) において放送技術の開発を行っている。 <p>③映画部門</p> <ul style="list-style-type: none"> ・映画課、映画祭総局、国立映画開発公社、インド映画・テレビ機関などからなり、映画産業の発展やプロモーション活動を行っている。
<p>人事・苦情処理・年金省 (Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・公務員の就職活動、職業養成訓練、キャリア昇格、福祉、退職後の生活などに関する支援を主に行っている。 	<p>①人事・養成部 (Department of Personnel and Training)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公務員の就職活動、職業養成訓練、キャリア昇格、福祉に関する問題への対応を行っている。 <p>②年金と年金受領者保護部 (Department of Pension and Pensioner's Welfare)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・主に年金と中央政府職員の退職後の恩恵に関しての政令を作成している。その他にも、年金受領者からの苦情の対応なども行っている。 <p>③行政改革・公共苦情処理部 (Department of Administrative Reforms & Public Grievances)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政サービスに対する苦情への対処法を検討し、施策に展開する。 ・公共管理に関する調査なども行う。

省庁名	概要	業務内容
統計・事業実施省 (Ministry of Statistics and Programme Implementation)	<ul style="list-style-type: none"> 統計・事業実施省は、省内には2つの部門があり、一つは統計に関する部門であり、もう一つは事業実施に関する部門がある。 統計に関する部門では、国家に関する統計を行う。事業実施に関する部門では、国家の事業実施に対し状況把握など監視を行う。 	<p>①統計部門 (Statistics Wing)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国の統計システムの開発を行い、統計手法や分析データに基づいて、インドの省庁や部局に助言を行う。 各種統計の基準や定義、データ収集の方法等を提示する。 国内総所得、国内総生産、国内消費等の情報を提供する。 Central Statistical Organisation (CSO)や National Sample Survey Organisation (NSSO)、コンピュータセンター等の組織がある。 <p>② 事業実施部門 (Programme Implementation Wing)</p> <ul style="list-style-type: none"> (i)政府が優先度を高く設定している「20 Point Programme」と呼ばれる計画のモニタリング、(ii) インフラ状況のモニタリング、(iii)約4億円 (Rs. 20 crores) 以上のプロジェクトのモニタリングを行っている。

表 3-4 その他特徴的な省庁

省庁名	概要	業務内容
消費者問題・食糧・公共配給省 (Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution)	<ul style="list-style-type: none"> 小麦・米・穀物などの分配、貯蔵、動向、調達などにおける政策を立案し、実行する省であり、主に2つの部局に分かれている。 消費者行政部 (Department of Consumer Affairs) と公共分配部 (Department of food and public distribution) である。 	<p>① 消費者行政部 (The Department of Consumer Affairs)</p> <ul style="list-style-type: none"> 消費者団体、市場の価格動向、生活必需品の供給可能量、消費者動向などを把握し、その上で方針及び施策を決定する。 BIS(Bureau of Indian Standards)のような法的な管理も請け負う。 <p>②公共分配部 (The Department of Public Distribution)</p> <ul style="list-style-type: none"> 公共分配部の主要義務は、国の食品経済の管理であり、主に下記2点に重点を置いている。 第一に、農家にとって有利になるような相場の設定、第二にリーズナブルな価格での穀物供給である。 <p>③貯蔵業務 (Storage and Warehousing)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国の食糧分配システムを維持できるレベルの量を生産・保管できるような貯蔵計画を策定する。

省庁名	概要	業務内容
		<p>④調達・買い上げ (Procurement)</p> <ul style="list-style-type: none"> 中央政府では、農家にとって有利な価格を設定する価格援助等を行う。 <p>⑤財政部 (The integrated finance division)</p> <ul style="list-style-type: none"> 消費者問題・食糧・公共配給省と財務省に報告する予算案のスケジュール作成、またその予算案のチェックを行う。
<p>法人業務省 (Ministry of Corporate Affairs; MCA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> MCA は 1956 年に制定された Companies Act に基づき、法人を取り締まる省である。 MCA は、1969 年制定の Monopolies and Restrictive Trade Practices (MRTPC) Act の代わりに今後適用される予定の Competition Act(2002)の運用も行っている。 Institute of Chartered Accountants of India (ICAI), Institute of Company Secretaries of India (ICSI), と Institute of Cost and Works Accountants of India (ICWAI)の管理・監督も行っている。 	<p>①地方管理(Regional Directors:RD)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国土は大きく 4 つの地方に別れており、RD はそれら全ての地方の管理を担当している。RD は各地域の登録 (RoC) と清算人 (OL) の監督も行う。 <p>②登録 (Registrar of Companies:RoC)</p> <ul style="list-style-type: none"> RoC は Companies Act の第 609 節によって任命され、様々な州や領土に属するものとする。RoC の主要義務はそれぞれの州や領土に属する企業の登録を Companies Act に基づいて実施することである。 <p>③清算人 (Official Liquidators:OL)</p> <ul style="list-style-type: none"> OL は中央政府によって任命され、企業の倒産等の清算・監督を主に担当している。 <p>④企業法務委員会 (Company Law Board:CLB)</p> <ul style="list-style-type: none"> CLB は準司法的な役割を担い、以前は最高裁判所や中央政府が下していたような裁決を行うことも可能になっている。 <p>⑤独占権と貿易の取り締まり (Monopolies and Restrictive Trade Practices Commission:MRTPC)</p> <ul style="list-style-type: none"> MRTPC は準司法的な役割を担い、その主要義務は不当な貿易行為を取り締まり正当な貿易形式に変えていくことである。 <p>⑥調査・登録 (Director General of Investigation & Registration)</p> <ul style="list-style-type: none"> MRTP 法により、独占的又は不当な貿易等の調査や貿易協定の調査を行う。

省庁名	概要	業務内容
住宅・都市貧困省 (Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation)	<ul style="list-style-type: none"> 住宅政策・プログラムの作成、事業計画のチェック、住宅・ビルのデータ収集と普及、建築の際のコスト削減方法の検討などを主に行う。 	<p>① 公共住宅団体 (National Building Organization:NBO)</p> <ul style="list-style-type: none"> NBO は住宅に関する政策の促進、事業、技術移転、住宅統計の促進を目的として、1954年に設立された。 NBO ではインド国内で唯一の正確な住宅に関する統計を有している。 1992年と2006年と二度にわたり組織が再編されている。 <p>② 住宅・都市改善団体 (The Housing and Urban Development Corporation Ltd.:HUDCO)</p> <ul style="list-style-type: none"> HUDCO は1970年に設立された政府系団体で、特に低価格での住宅提供（または生産）に取り組んでいる。 新しい居住区の開設やそのために必要な設備開発、新しい建設材料の開発にも取り組んでいる。 インド全土と海外を含めた住宅関連のコンサルサービスの提供も行っている。 <p>③ ヒンダスタンプレハブ (Hindustan Prefab Limited)</p> <ul style="list-style-type: none"> ヒンダスタンプレハブはインド政府事業の一つで、Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation 下で機能している。 1995年に設立され、主に寝台車（鉄道）・電信柱の生産を行い、住宅設備や不動産等の開発事業も行っている。
人的資源開発省 (Ministry of Human Resource Development)	<ul style="list-style-type: none"> 人的資源開発省は、人（国民）は国にとって注目すべき有益な財源であるという考えのもと、国民の生活発展を促進する事を目的として1985年に設置された。 	<p>① 初等教育と教養（読み書き能力）部 (Department of elementary Education & Literacy; EE&L)</p> <ul style="list-style-type: none"> 初等教育の支援やマドラサ（イスラム神学校）を通して高いレベルの理科・数学・英語・ヒンディー語の教育を提供・支援をしている。 女性がインド社会で男性と平等に生活できるように、女性への教育援助にも力を入れている。

省庁名	概要	業務内容
		<p>② 高等教育部 (Department of higher education)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国の教育レベル(質・量ともに)の向上のため、大学に技術教育を提している。その中でも、高いレベルの教育を受ける機会が少ないとされる障害者・少数民族・女性などを対象として、高レベルな教育の提供に力を入れている。
<p>少数派問題省 (Ministry of Minority Affairs)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・少数民族の促進プログラムや取締りの確認・評価・調整・プランニング・政策を総合的な観点で見極め、決定することを主な義務とする。 	<p>① 少数民族語委員会 (National Commission for Linguistics Minorities)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・少数民族の言語の保護に関する全ての問題点を調査し、大統領にそれら問題点を報告する。 ・年次報告書を毎年作成し、大統領に提出する。 <p>② 中央ワクフ評議会 (The Central Wakf Council)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・中央ワクフ評議会は、イスラム法で認識された宗教の保護または慈善目的のための団体であり、イスラム教徒の宗教的・社会的・経済的生活の支援活動を主にしている。 ・ワクフはモスクやダーガー(イスラム礼拝堂)のサポートのみならず、学校・大学・病院・宮殿等のサポートも行う。 <p>③ 少数民族促進財政委員会 (The National Minorities Development Finance Commission)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・少数民族の利益を尊重する為の経済的な活動の支援を行う。実際に少数民族向けのローンなどの経済的援助を行う。
<p>新エネルギー・再生エネルギー省 (Ministry of New and Renewable Energy)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年代のオイルショックの教訓から、エネルギーの自給自足が行えるよう、新エネルギー・または再生エネルギーの開発に重点を置いている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・特に、以下の3つの活動に重点を置いている。 ・① 廃棄物・自然物質のリサイクル活動。 ・② 太陽発電・風力発電等の開発、設備活動。 ・③ もっと効率性の高いエネルギー源を発見するための調査・テスト。
<p>鉄道省 (Ministry of Railways)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・インド鉄道省はインド鉄道、及び、インドの鉄道交通関連の国有企業に関する業務などを行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・貨物輸送、旅客輸送、安全管理、列車の運行管理、路線・橋梁の建設や管理、計画策定、資産運用を行う。 ・また、鉄道、駅、オフィス、駐車場、公共スペース、商業開発からなる土地の不動産開発なども行う。

省庁名	概要	業務内容
部 族 問 題 省 (Ministry of Tribal Affairs)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1999 年 10 月に設立され、最も社会的地位が低いとされる指定部族 (Scheduled Tribes: ST s) の社会経済的発展を目的とした活動を行っている。 ・ 全ての活動は Allocation of Business Rules(1961) に沿う形で行われている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定部族用の社会保障のための活動、民族保護策としてのプランニング・プロジェクト・調査・評価・統計・トレーニングなども行っている。

2. 総合調整官庁の概要 (国家計画委員会(Planning Commission))

2.1. 国家計画委員会の設置背景

国家計画委員会、1950 年の国会決議によって設置された。その目的は、効果的な国内資源の活用による国民生活レベルの早急な向上、生産性の向上、雇用機会の提供を促進することである。国家計画委員会は、国内資源のアセスメントの実行、不足資源の検討、資源を最も効率的にかつバランスよく利用するための計画策定、計画の優先順位の決定を行う。1950 年の国会決議には、国家計画委員会の役割が示されており、以下整理する²¹。

- 人・物・金の資源について評価を行い、それら各資源の不足分についての充当可能性を調査すること
- 国の資源を最も効率的に、バランスよく利用できるようなプランを作成すること
- 優先順位の決定について、その計画をフェーズに分割し、そのフェーズが予定通り進行するように各資源を配分すること
- 経済発展を阻害するような要因を特定し、直近の社会情勢や政治情勢の観点から、その計画を成功させるために必要な条件を検討すること
- あらゆる観点から、計画の各フェーズにおいて、計画遂行に必要な条件を決定すること
- 計画の各フェーズの実行において得られる成果を適宜見積もり、政策の修正を勧告したり、それらが必要かどうかを測定すること
- 上記のような中間的もしくは補助的な勧告が、適切に機能しているのかを確認をすること

²¹ 国土交通省国土計画局(2006)「平成 17 年度アジア諸国における国土計画の策定状況に関する調査報告書 (平成 18 年 3 月)」<第 II 章 インドにおける国土計画の策定状況>

2.2. 国家計画委員会の役割

現在、国家計画委員会の役割は主に3つある。1991年の経済自由化以降、国家計画委員会の役割や位置づけは変わりつつあるが、インド全体の方向性を示す機関としての役割を担い続けている²²。

- ▶ 州・省庁と協議し、国全体の方向性と各州・各省庁の政策を調和させながら五ヵ年計画を策定
- ▶ 日常的に政策決定に関する会議に出席し、政策の方向性についてアドバイスを実施
- ▶ 社会経済指標を見ながら後進地域を特定し、特別地域プログラムの実施地域を指定し、州に対応を促すこと

また、国家計画委員会は以下の部門から構成されており、それぞれの業務は各部門で執行されている。

表 3-5 国家計画委員会を構成する部門（例）

1. Agriculture Division
2. Backward Classes Division
3. Communication & Information Division
4. Development Policy Division
5. Education Division
6. Environment & Forest Division
7. Financial Resources Division
8. Health, Nutrition & Family Welfare Division
9. Housing, Urban Development & Water Supply Division
10. Industry & Minerals Division
11. International Economic Division
12. Infrastructure Division
13. Labour, Employment and Manpower Division
14. Multi-level Planning Division
15. Monitoring Division
16. Perspective Planning Division
17. Programme Outcome & Response Monitoring Division
18. Plan Coordination Division
19. Power & Energy Division
20. Programme Evaluation Organisation
21. Project Appraisal & Management Division
22. Rural Development Division
23. Science & Technology Division
24. Social Development & Women's Programme Division
25. Social Welfare Division
26. State Plans Division
27. Transport Division
28. Village & Small Enterprises Division
29. Water Resources Division
30. Administration & Services Division
31. Other Units

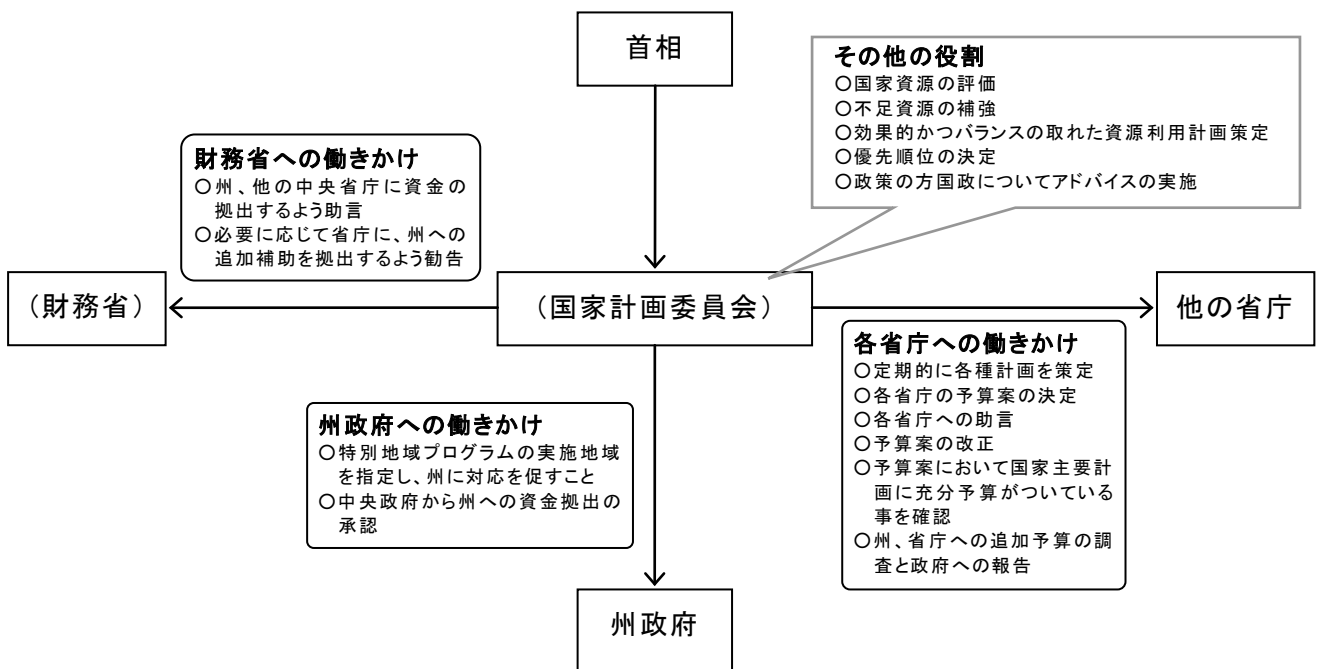
出所)国土交通省国土計画局(2006)

「平成17年度アジア諸国における国土計画の策定状況に関する調査報告書(平成18年3月)」<第II章 インドにおける国土計画の策定状況>

²² 近年の国家計画委員会の役割や位置づけについては2.5を参照。

2.3. 国家計画委員会と政府及び他機関との関係

国家計画委員会は、国と州の双方が関与する、重要な人的・経済的開発に関する政策立案に一貫性を持たせる上で、双方の統括的な役割を果たす。また、社会問題への対応に関しては、地方の健康、飲み水、エネルギー、識字能力、環境保護、などに関する施策と組み合わせ統合する政策が必要となる。このような統合が欠けると、政策を行う団体が増え、施策が重複し、非効率となる。このような、非効率なコスト増加を抑制する効率的な枠組み作りが、国と州をつなぐ国家計画委員会の役割である。



出所)MRI 作成

図 3-1 国家計画委員会と政府及び他機関との関係

2.4. 国家計画委員会の業務

国家計画委員会の業務は、専門の部門に分かれており、各部門では、principal advisers 又は advisers 又は Joint Secretaries が長を勤めている。国家計画委員会の全ての部門は、以下の3つの部門に分けられる。全ての部門において、中央政府や州政府と密接に連携を図っている。

- ①管理部門(Administrative Divisions): 国家計画委員会内の事務、会計、記録、研修やその他のサービスに関する業務を実施。
- ②一般部門(General Divisions): 経済に関する業務を実施。具体的には、経済予想、

国際経済、計画の連携、あらゆるレベルの州の計画、労働者雇用と人的資源、科学技術、計画の評価とマネージメント、開発政策、社会経済等。

- ③特定課題部門 (Subject Divisions) : 特定領域の課題に関する実務を実施。具体的なテーマは、農業、環境と森林、水資源、村落と中小産業、地方開発、教育、医療、保険家族福祉、住宅と土木開発、社会開発と社会における女性に関する計画、差別階級等。

国家計画委員会の Joint Secretarie は、州計画の principal advisers 又は advisers に任命され、州における計画遂行にあたっての調整を行う。principal advisers や advisers は、計画策定までに州と中央政府を複数回行き来して、重要な助言や説明を国家計画委員会や、州レベルの行政組織に対して行う。州での計画遂行における障害や問題点については、国家計画委員会と中央省庁内で改めて検討される。

1) 五カ年計画の策定

国家計画委員会の重要な業務に、五カ年計画 (a Five Year Plan)²³の策定が挙げられる。以下では、具体的な手順を示す。

- ▶ 五カ年計画の策定は、草案 (“Approach to the Plan”) の準備から始まる、草案作成のために、委員会とワーキンググループが設置され、現状の五カ年計画の施行進捗状況のレビューをする。そして、様々な計画分野の経済的、物理的両面における経費や対象だけでなく、プログラム、プロジェクト、計画、政策についての提言を作成する。草案作成に召集されるメンバーは、国家計画委員会、中央省庁、その他の行政法人、州政府とその分野における専門家の中から選ばれる。第 9 回の五カ年計画作成時には、23 の草案作成委員会と 116 のワーキンググループが召集され、第 10 回では 27 の草案作成委員会と 98 のワーキンググループが召集された。
- ▶ 草案は、国家計画委員会が 15 年から 20 年の経済発展を目的とした仮草案をもとにして準備される。国家レベルでの草案作成が進む間に、各州政府も州政府の草案、必要に応じてワーキンググループの召集が求められる。
- ▶ 草案が国家開発審議会承認されると、国家計画委員会は、中央省庁と州政府に五カ年計画へのそれぞれの具体的な提言書を作成するように求める。そのための適切なガイドラインが草案の承認と同様に国家開発審議会の権限のもと、提示される。

²³ 五カ年計画 (a Five Year Plan) は、インドにおける経済発展および社会発展のための様々な活動やプロジェクトを計画するものである。現在、第 11 次五カ年計画 (対象期間 2007-2011 年) が施行されている。

- 開発計画と貯蓄、投資、雇用、輸出入などのマクロの経済指標の具体化は、関連するワーキンググループの助言をもとに国家計画委員会が行う。
- 同時に、国家計画委員会の財源に関する部門は、州政府に対して、五ヵ年計画内の予算を要求する。具体的な予算案の作成は、州政府のワーキンググループによって行われる。国レベルでの予算は、草案作成委員会並びにワーキンググループ内で行われ、それらのグループは国家計画委員会、財務省、準備銀行のメンバーで構成されている。
- 州計画の adviser は、担当する州の計画に関する提言書を準備する。州計画の遂行を担当する州計画の principal adviser と州事務官 (state officer)、中央事務官 (central officer) との非公式な会合などにおいて作成される。ここで作成された提言書が、国家計画委員会と州政府で行われる州計画の調整の際のベースとなる。計画を最終決定する段階において、必要に応じて議員の諮問機関に相談することがある。諮問機関は、産業界、労働組合、農業従事者や科学者や他の専門家の代表者からなるグループで構成されている。
- 中央政府と州政府の計画は最終的に相互に組み込まれて、五ヵ年計画の第一次案が完成する。第一次案が、国家計画委員会、内閣に承認されると国家開発評議会 (National Development Council) に提出される。国家開発評議会で承認されて、上院下院に提出される。
- 国家計画委員会の強調すべき点は、資源を最適化して経済を最大化することにある。
- 利用可能な資源が厳しく制約されている場合、国と州の資源の配分システムが緊張状態に陥る。国家計画委員会は、国と州の仲裁役を務め、国の利益が最大になるように調整を行う。
- 国家計画委員会は政府内のより良いシステムや、組織作りのためシステムを変更し新たに創出する役割を持つ。
- 国家計画委員会は、州や行政機関における優良事例に関する情報を広く提供する役割も持つ。

2) プロジェクト評価 (詳細は第 5 章参照)

公共機関の主要プロジェクトにおける技術的、経済的な事前評価は、プロジェクト事前評価・管理部門(Project Appraisal & Management Division :PAMD、以下 PAMD)が行う。近年においては、全ての中央機関によるプロジェクトや政策(2 億 5 千万ルピーやそれ以上のもの)の事前評価は、PAMD によって行われている。PAMD による評価は、様々な側面から実施される。例えば、正当な理由付け、計画との相関、需給、技術的な実現可能性、コスト試算の信頼性、経済的実現可能

性などの側面から評価を実施している。

5 億ルピーを超えるプロジェクトや、フィージビリティレポート (feasibility report)²⁴を作成するための費用が 1000 ルピー以上かかるものについては、「2 段階許可システム (Two-stage clearance System)」が採用される。まず、第一段階として、フィージビリティレポートに関するプロポーザルが行われる。投資に関する決定については、フィージビリティレポートを基にして、第二段階で行われる。フィージビリティレポートの質の向上のため、PAMD は分野別のガイドライン(特に石炭、電力、産業、鉱物)を発表している。

3) 組織マネジメント

国家計画委員会は、一定の公共機関に対して、マネジメントコンサルタント開発計画に基づく特定のマネジメントや研修プログラムやマネジメントサポートを行っている。その目的は、効率性の向上や、職場環境、性能、マネジメントシステムと運用を改善するためであり、主に中央や州の様々な公共機関に行われるが、その他の組織にも行われている。

4) プログラムやスキームの評価

プログラムやスキームの評価は、効果的な計画策定に資する重要なデータとなる。そのため、科学的な評価とアセスメントが、国家計画委員会内のプログラム評価組織によって行われている。また、州に対しても、計画の当初の目的や目標に対する達成度について、アセスメントを行っている。具体的には、受益者や地域社会や経済の構造に与えた影響、政策の妥当性などを評価する。基本的なデータが蓄積されることによって、中長期的な計画の策定に役立つ。

2.5. 経済自由化後の国家計画委員会の役割の変化

1980 年代以降、IMF や世界銀行の影響で、アジア各国で中央の計画セクターの権限などを財務省に移行する流れとなった。しかし、インドは 1991 年の経済自由化以降も五ヵ年計画における国家計画委員会の機能 (五ヵ年計画) を維持している。しかし、1991 年以降、中央政府による公共投資は減少している一方で民間投資が活発化しており、中央政府は教育や保健医療などの社会的インフラに焦点を定めるようになってきている。このような中央政府の役割変化は 1992 年の憲法改正による地方分権化の流れとも重なって進行している。

従って、現在の国家計画委員会は、以前のように経済全体を計画・主導するような指令的 (mandative) な役割ではなく、インドが直面する様々な経済的・社会

²⁴ フィージビリティレポートとは、事業の実行可能性について評価・検討する調査レポートを示す。

的課題に対して提言的、戦略的な役割を担うようになって²⁵。国家計画委員会の将来的なあり方については活発な議論がなされており、インドのような多様性に富む連邦国家では、国家の統一のために計画機能を持った国家計画委員会の必要性は依然として強いとする意見がある一方で、経済自由化や地方分権化などに対応するためには、現在の国家計画委員会による中央集権的な意思決定を脱却し、より分権化した意思決定を行なう必要があるとの指摘もある。

3. 中央省庁の再組織編成等

3.1. 中央省庁再編の概要

各行政機関は、近代化に応じて効率化を図るため、自由に再編成することが認められており、省庁の組織体系や名称は頻繁に変更される。ただし、インド政府全体の行政権や立法権に係る組織の再編成については、一定程度の制限が設けられている。

また、行政改革委員会(Administrative Reforms Commission : ARC)が、行政システム改善の方向性の検討や勧告を行っており、省庁再編については、全てのレベル(層)の政府が「事前対応力、応答力、責任能力、持続性を持つ効率的な行政機関」として任務を遂行できるよう必要な手段を検討している²⁶。

行政改革委員会では、省庁と局(Department)などの行政組織の構造について、社会状況に応じた構造になっているかなどの評価を実施している。評価の重要な目的としては省庁と局の役割を再認識することが挙げられている。どのように組織内配置を行うかについては、多岐に亘って省庁と部局自身に任されており、行政改革委員会では、組織としてそれら省庁と局がどのように発展すべきか評価している。加えて、今後は政府による規制を最適化するための検討も行う予定である。

3.2. 最新の組織編成

インドにおいては、省庁の機能の最適化を図るため、政府は省の機能を分割し新しい省を設立することがある。近年では、2004年、農村開発省から独立したパンチャーヤティ・ラージ省が挙げられる。パンチャーヤティ・ラージ省は、パンチャーヤティ・ラージとパンチャーヤティ・ラージ機関に関する全ての問題を担当する。

※ 「パンチャーヤティ」=rural community, 「ラージ」= governance

²⁵ 国家計画委員会の Adviser(Indian Economic Service)への現地ヒアリングによる。

²⁶ 行政改革委員会(ARC)については第5章および第7章を参照。

＜参考文献・論文等＞

- 国土交通省国土計画局（2006）「平成 17 年度アジア諸国における国土計画の策定状況に関する調査報告書（平成 18 年 3 月）」＜第Ⅱ章 インドにおける国土計画の策定状況＞
- 森田朗（1998）「アジアの地方制度」東京大学出版会＜広瀬崇子「インド」（p251～p278）＞
- 孝忠延夫、浅野宜之（2006）「インドの憲法 21 世紀「国民国家」の将来像」関西大学出版部
- 財団法人自治体国際化協会（2007）「インドの地方自治」
- インド省庁ポータルサイト（<http://goidirectory.nic.in/exe.htm#min>）
- アジア経済研究所(2008)『アジア動向年報 2008』

＜関連 web サイト＞

- 閣僚会議（Council of Ministers）
(http://finance.indiamart.com/government_india/council_ministers_india.html)
- インド国家計画委員会 Planning Commission
(<http://planningcommission.nic.in/>)

第4章 官僚制度

1. 公務員制度の概要

1.1. 公務職の定義・区分

インドの公務職（中央政府と州政府の公務員）は下表のように3つのカテゴリーに大きく分類することができる。

- ① 全インド公務職 (All India Services:AIS)
(職種は以下の3つ。インド行政職 (Indian Administrative Service:IAS、以下 IAS)、インド警察職 (Indian Police Service:IPS、以下 IPS)、インド森林職 (Indian Forest Service:IFS、以下 IFS))
- ② 中央公務職 (Central Civil Services) (職種が4グループ (A~D) に分類)
- ③ 州公務職 (State Civil Services)

全インド公務職及び中央公務職はいずれも中央政府（連邦公務委員会:Union Public services Commission:UPSC）によって採用され、大統領により任命される。中央公務職は、中央政府の機関で勤務するいわゆる国家公務員であるのに対して、全インド公務職は原則、州に配属されるものの、その後は中央政府と州政府のいずれにおいても勤務する可能性があり、国家公務員と地方公務員の両方の性格を備えている²⁷。全インド公務職、中央公務職のグループA及びグループB（表 4-3）については、特に上級公務員として位置づけられており、任命が官報(gazette)で公示されることから官報公示職 (gazetted officer)とも呼ばれる。また、インド経済職 (Indian Economic Service) のような専門職については、研究機関や民間企業から任用されることもある。

²⁷ 自治体国際化協会(2008)「インドの公務員制度」P5

表 4-1 インドにおける公務職

	採用	配属	備考
全インド 公務職	中央政府	州政府 (中央政府)	採用後は特定の州政府に配属され、原則として退職まで配属州は不変。一時的に中央政府に派遣されることもあるが、派遣期間終了後は当該州に戻る。
中央 公務職	中央政府	中央政府	グループがA~Dに分かれ、AおよびBは特に上級公務員と位置づけられている。当該グループは任命が官報で公示されるため、官報公示職とも呼ばれる。
州公務職	州政府	州政府	州の上級ポストは基本的にIASで占められ、州公務職は下級ポストまでしか昇進できない。例外的に、高度な専門能力を持つ技術者等が上級ポストに就くことも。

出所)自治体国際化協会(2008)「インドの公務員制度」より作成

表 4-2 インドにおける上級公務職の職種

All-India Services	Central Services (Non-Technical)	Central Services (Technical)		Other Services
1. Indian Administrative Service(IAS)	1. Indian Audit and Accounts Service	1. Indian Inspection Service	22. Indian Railway Medical Service	1. Central Reserve Police Force
2. Indian Police Service(IPS)	2. Indian Trade Service	2. Indian Supply Service	23. Indian Ordnance Factory's Health Service	2. Border Security Force
3. Indian Forest Service(IFS)	3. Indian P&T Accounts & Finance Service	3. Indian Telecommunication Service	24. Central Reserve Police Health Service	3. Indo-Tibetan Border Police
	4. Indian Postal Service	4. P&T Building Works Service (Architectural, Electrical & Civil)	25. Border Security Force Health Service	4. Central Industrial Security Force
	5. Indian Defence Accounts Service	5. Border Roads Engineering Service	26. Indian Tibetan Border Security Police Health Service	
	6. Indian Defence Estates Service	6. Indian Naval Armament Service	27. Indian Economic Service	
	7. Indian Ordnance Factories Service	7. Military Engineering Service	28. Indian Statistical Service	
	8. Indian Foreign Service	8. Central Power Engineering Service	29. Indian Legal Service	
	9. Indian Civil Accounts Service	9. Indian Broadcasting Service (Engineering)	30. Indian Cost Accounts Service	
	10. Indian Customs & Central Excise Service	10. Indian Railway Service of Electrical Engineers	31. Defence Research and Development Service	
	11. Indian Revenue Service	11. Indian Railway Service of Engineers	32. Defence Aeronautical Quality Assurance Service	
	12. Indian Information Service	12. Indian Railway Service of Mechanical Engineers	33. Defence Quality Assurance Service	
	13. Indian Railway Accounts Service	13. Indian Railway Services of Signal & Telecom Engineering	34. Central Company Law Service	
	14. Indian Railway Personnel Service	14. Indian Railway Stores Service	35. Survey of Indian Service	
	15. Indian Railway Traffic Service	15. Central Engineering Service (Roads)	36. Geological Survey of Indian Service	
	16. Railway Protection Force	16. Central Architects Service (CPWD)	37. Indian Meteorological Service	
	17. Central Secretariat Service	17. Central Electrical & Mechanical Engineering Service	38. Central Labour Service	
	18. Railway Board Secretariat Service	18. Central Engineering Service (CPWD)	39. Indian Broadcasting Service (Programme)	
	19. Armed Forces Headquarters Civil Service	19. Central Water Engineering Service	40. Indian Broadcasting Service (Engineering)	
	20. Custom Appraisers Service	20. Overseas Communication Service	41. Indian Salt Service	
	21. General Central Service	21. Central Health Service		

出所) Maheshwari(2005)

表 4-3 中央公務職のグループ A 及びグループ B の例

Central civil services	
Group "A"	Group "B"
<ul style="list-style-type: none"> • Indian P & T Accounts & Finance Service • Indian Audit and Accounts Service • Indian Customs and Central Excise Service • Indian Defence Accounts Service • Indian Revenue Service • Indian Ordnance Factories Service(Assistant Works Manager,non-technical) • Indian Postal Service • Indian Civil Accounts Service • Indian Railway Traffic Service • Indian Railway Accounts Service • Indian Rail way Personnel Service • Posts of Assistant Security Officer in Railway Protecton Force(RPF) • Indian Defence Estates Service • Indian information Service(Junior Grade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Railway Board Secretariat Service (Section Officer's Grade) • Armed Forces Headquarters Civil Service(Section Officer's Grade) • Customs Appraisers' Service • Delhi, Andaman & Nicobar Islands, Lakshadweep, Daman & Diu and Dadra & Nagar Haveli Civil Service and Police Service • Pondichemy Civil Service

出所)MRI 作成

1.2. 憲法上の規定

インド憲法第 14 編は中央政府及び州政府の公務について定めており、特に第 309 条から 312 条が公務員に関する規定となっている。第 309 条は任用及び服務条件について、第 310 条は公務員の身分の保持条件、第 311 条は罷免、解任及び降任、第 312 条は全インド公務職の創設手続等について定める。

表 4-4 インド憲法における公務員に関する規定²⁸

<p>第 14 編 連邦及び州の公務</p> <p>第 1 章 公務</p> <p>第 309 条 (連邦又は州の公務に従事する者の任用及び服務条件)</p> <p>この憲法の規定の制限内において、国会又は州議会の制定法は、連邦又は州の事務に関する公務又は公職への任用及び当該公務又は公職に任命された者の服務条件を規制することができる。</p> <p>ただし、この条の規定に基づく国会又は州議会の制定法により又はこれに基づいて規定が設けられるまでは、連邦の事務に関する公務又は公職については大統領又はその指名する者、州の事務に関する公務又は公職については州知事又はその指名する者が、それぞれ公務又は公職への任用及び当該公務又は公職に任命された者の服務条件を規制する規定を設ける権限を有し、当該規則は、当該制定法の規定の制限内において効力を有する。</p> <p>第 310 条 (連邦又は州の公務員の保持条件)</p> <p>(1) この憲法が別に規定する場合を除き、連邦の武官、文官、全インド公務職又は連邦の下において国防に関する職若しくは文官職を保持する場合は、大統領の意に反しないかぎりその職を保持し、州の文官又は州の下において文官職を保持する者は、州知事の意に反しない限りその職を保持する。</p> <p>(2) 連邦又は州の下において文官職を保持する者が、大統領又は州知事の意に反しないかぎりその職を保持する旨の規定にかかわらず、大統領又は知事が特別の資格を有する者の役務を必要と認める場合において、連邦の武官、全インド公務職又は連邦若しくは州の文官のいずれでもない者がこの憲法の規定に基づいて公職に任命される場合の契約には、合意された期間経過前にその職を廃止し又は本人の非行に関係のない理由により辞任を求める場合に、補償を行う旨を規定することができる。</p> <p>第 311 条 (連邦又は州の文官の罷免、解任及び降任)</p> <p>(1) 連邦の文官、全インド公務職、州の文官又は連邦若しくは州のもとにおいて文官職を保持する者は、その任命された機関より下位の機関により罷免又は解任されることはない。</p> <p>(2) (1)項に規定する者は、その者に対してなされた問責の理由を告げられ、その問責に関して弁明する合理的な機会が与えられた調査の後でなければ、罷免、解任又は降任されることはない。</p> <p>ただし、当該調査後、その者に当該処分を課すことが提議された場合には、その処分は当該調査中挙示された証拠に基づいて課されねばならず、その者に提議された処分につき陳述をなす機会を与える必要はない。</p> <p>また、この項の規定は、次の各号の 1 つに該当する場合には適用しない。</p> <p>(a) 刑事訴追により有罪とされた行為を理由として、罷免、解任又は降任される場合</p> <p>(b) 罷免、解任又は降任を行う権限のある機関が、ある理由を記録として残す必要から当該調査を行うことを合理的に適切であると認めない場合</p> <p>(c) 大統領又は知事が国家の安全のため、当該調査を行うことを不都合と認めた場合</p> <p>(3) (1)項に規定する者に対して(2)項の規定に基づく当該調査を行うことが合理的に適切か否かにつき疑義を生ずるときには、罷免、解任又は降任を行う権限を有する機関の決定が最終的のものとなる。</p> <p>第 312 条 (全インド公務職)</p> <p>(1) 第 6 編第 6 章又は第 11 編の規定にかかわらず、連邦上院が出席し投票する議員の 3 分の 2 以上の賛成で得た決議により国家の利益のために必要又は有利であると宣言したときには、国会は法律で連邦及び州に共通な (全インド司法職を含む) 1 又はそれ以上の全インド公務職の創設について規定し、かつ、この章の他の規定の制限内において当該公務職への任用及び当該公務職に任命された者の服務条件を規定することができる。</p> <p>(2) この憲法施行の際、インド行政官職又はインド警察官職として知られていた公務職は、この条の規定に基づいて国会が創設した公務職とみなす。</p> <p>(3) (1)項で規定する全インド司法職は、第 236 条で定義された地方裁判官職より下位の官職を含まない。</p> <p>(4) 前項の全インド司法職の創設について定める法律は、その法律の規定を施行するのに必要な第 6 編第 6 章の改正のための規定を含むものとし、当該法律は第 368 条でいうこの憲法の改正とみなされてはならない。</p>
--

1.3. 身分(保障)・権限

インドの公務員の身分保障・権限については、憲法の規定に定められている。具体的に、第 309 条で服務条件、第 310 条で連邦政府または州政府の公務員の保持条件、第 311 条で文官の罷免・解任・降任が定められている。

²⁸ 孝忠延夫、浅野宜之 (2006)『インドの憲法 21 世紀「国民国家」の将来像』関西大学出版部

特に、全インド公務職を含むインドの公務員の職は第 311 条により守られている。全インド公務職に就く全ての者は大統領によって任命され、大統領以下の権限を持つ者によって解雇や階級を下げる事を命じられる事はない。それが憲法上定められているインド公務員への保障である。

さらに、全インド公務職を含む全ての公務員は「公務員を任命した者の権限に従属する」ため、正当な理由なくして、解雇されたり、職場からの立ち退きを強いられることはない。さらに、調査を通じて告訴されるような違反をしたと認められない限り、階級が下げられることもない。このような規定があるため、例えば不当な行為をしても、公務員が罰せられることがないのが現状である。

1.4. 定数

各州の業務量や部署数、退職者の数等を考慮に入れて算定される州政府の上級ポスト(Senior Scale以上の職)の数を基礎として、その 85%以上に相当する定数が各州に割り当てられ、これを上限として各州に配分された職員を配置する構造となっている²⁹。

具体的には、次の①から⑤までの合計が当該州のインド行政職定数とされている。

- ① 州政府の上級ポスト数 (基礎数値)
- ② 中央政府派遣要員率 = ① × 40%
- ③ 州内派遣要員率 = ① × 25%
- ④ 下級ポスト率 + 休暇職員率 = ① × 16.5%
- ⑤ 研修職員率 = ① × 3.5%

※②から⑤の合計が 85%

なお、定数から④を除いた上級ポスト数の 3 分の 1 は、州職員からインド行政職への中途昇進率として留保されている³⁰。

公務職の定数は、以下の表のとおりである。

²⁹ 自治体国際化協会(2008)「インドの公務員制度」P9

³⁰ 自治体国際化協会(2008)「インドの公務員制度」P10

表 4-5 IAS 定数及び在職者数（配属州別、2008年1月1日現在）

配属州	定数			在職者数		
	合計	直接 採用 ³¹	中途 昇進 ³²	合計	直接 採用	中途 昇進
アーンドラ・プラデーシュ州	314	219	95	292	221	71
アルナーチャルプラデーシュ州、ゴア 州、ミゾラム州、連邦直轄地	245	171	74	226	162	64
アッサム州、メガラヤ州	226	158	68	195	149	46
ビハール州	264	184	80	241	184	57
チャッティスガル州	138	97	41	113	74	39
グジャラート州	260	181	79	227	161	66
ハリヤーナー州	212	148	64	191	140	51
ヒマーチャル・プラデーシュ州	129	90	39	101	79	22
ジャンムー・カシミール州	112	61	51	99	58	41
ジャールカンド州	143	100	43	107	90	17
カルナータカ州	259	181	78	247	176	71
ケララ州	214	149	65	163	115	48
マディヤ・プラデーシュ州	369	257	112	286	204	82
マハーラーシュトラ州	350	244	106	324	228	96
マニプル州、トリプラ州	198	138	60	160	113	47
ナガラヤ州	70	49	21	52	34	18
オリッサ州	202	141	61	183	138	45
パンジャーブ州	193	135	58	173	125	48
ラージャスターン州	260	181	79	210	184	26
シッキム州	50	35	15	38	28	10
タミル・ナードゥ州	325	227	98	280	211	69
ウッタラカンド州	94	66	28	86	62	24
ウットル・プラデーシュ州	537	374	163	415	340	75
西ベンガル州	296	206	90	262	177	85
合計	5,460	3,792	1,668	4,671	3,453	1,218

出所) <http://persmin.nic.in/civillist/PDF/AppendixA.pdf> より作成

³¹ 中央政府によって直接インド行政職として採用された者を示す。

³² 州政府職員からインド行政職への中途昇進者を示す。

2. 連邦公務委員会（Union Public Services Commission:UPSC）の概要

2.1. 設置背景

連邦公務委員会(Union Public Services Commission:UPSC)は、1926年10月1日に設置された。しかし、この委員会は諮問機関でしかなく、国民の願望に沿うものではないため、インドの自由運動の指導者によって改善要求が続けられ、その結果、1935年のインド政府の法律により連邦公務委員会の設立につながった。この法律によって、州レベルでの公務委員会設立にむけた動きも始まった。インド独立後、憲法制定議会は、連邦公務委員会に独立、保障された地位を与えた。連邦、州レベル公共機関における不正のない採用、公共機関の利益の保護のための地位である。1950年1月26日に独立したインドの新しい憲法配布によって、連邦公務委員会は公務委員会として独立団体として憲法上の地位を与えられた。

2.2. 組織運営

連邦公務委員会は、憲法315条により設立され、委員長とメンバーから構成される。連邦公務委員会は、事務長官に率いられる事務局と共通事務官、副事務官とその他のスタッフにより運営される。

憲法によって、連邦公務委員会は以下の項目の責務、役割を委託されている。連邦公務委員会の主要な役割は、公務員の採用、登用である。

- 競争試験による連邦政府中の公職と地位への人材採用、登用
- 面接による中央政府中の公職と地位への人材採用、登用
- 代表者の転任や、適任者を役職に昇進することに助言を与える
- 政府に、採用や登用に関する全ての方法に助言を与える
- 異なる事業に関連する懲罰
- 過剰給付、合法的な費用の弁済などの雑多な事柄

2.3. 採用

採用については、直接採用、昇進、異動の3つの方法があるが、ここでは直接採用の例を示す。直接採用は、(1)競争試験による採用、(2)面接による採用の2種類の方法で行われる。

1) 競争試験による採用

連邦公務委員会の役割として、行政機関における採用を目的とした試験の実施が挙げられる。競争試験は、国家防衛学校、インド軍人学校、海軍兵学校、空軍

学校やその他の訓練学校において、防衛の特定職種に就く人材のために作られる。

通常、連邦公務委員会は毎年いくつもの試験を実施している。これらに、公務員、工学技術、医療関係、森林に従事する公務員などの採用試験も含まれる。現在、連邦公務委員会は国内の 42 を超える試験を行っている。

2) 面接による採用

面接による採用は、(1)面接のみ、(2)試験と面接の以下の 2 つの方法で行われる。

募集する規定人数が少なく応募者が多い場合、応募者全員を面接することは現実的でない。そのため国家計画委員会は、募集する職種に関連した判定基準をもとに、応募者を事前に選考し、面接を行う応募者のリストを作成する。

また、面接の前に行われる筆記試験は、以下の 2 つの手順がある。

- a 客観的な筆記試験と実技試験が応募者の能力を測るために行われ、続いて面接が行われる。合否は、筆記試験実技試験での成績を参考に面接で決定される。
- b 面接を実施する応募者を決定する為に筆記試験と実技試験による応募者の予備選別を行う。最終的な合否は面接の結果のみで決定される。

3) 採用における留保制度

選挙における議席と同様に、インドでは公務員の採用においても指定カーストや指定部族等の社会的に不利益な立場にある人々に対する留保制度を設けている。自治体国際化協会（2008）によると、公務員試験の最終合格者数の 50% は指定カースト、指定部族及びその他の後発階層に留保されており、2005-06 年度の場合、指定カーストが 66 人（最終合格者の 15.5%）、指定部族が 32 人（7.5%）、その他の後進カーストが 117 人（27.5%）を占めている。

2.4. その他

1) 採用規定

採用規定は国家計画委員会との協議の基、憲法で規定される。州従業員保障団体(the Employees State Insurance Corporation)やデリー市営委員(The Delhi Municipal Council)、ニューデリー市営会社(The new Delhi Municipal Corporation)、従業員準備基金組織(Employees Provident Fund Organization)などの採用規定の策定や改定においても国家計画委員会との協議は必要である。採用規定の策定や改定は組織の中核構造や政府から発行される文書を踏まえているか検証される。承認後、国家計画委員会の助言が関連する省庁や部門に伝わる。14,000 を超える採用規定の策定、改定がこれまで行われている。

2) 懲戒処分

国家計画委員会は、インド政府公務職員懲戒処分の罰則について協議する。また、連邦公務委員会（UPSC）は全インド公務職（AIS を含む）の懲戒処分等の罰則を執行する権利を憲法上認められており、その際懲戒処分手続き（調査など）を行う。

3) 免除

国家安全保障やその他の理由のため職を免除する為には、国家計画委員会との協議を必要としない。これは国家計画委員会規定(協議の免除)によって規定されている。この規定は必要に応じて改定される。

4) 批判

連邦公務委員会は憲法でその業務内容が既定されているため、規定されている業務のみをこなすことのみ注力し、国民が期待するような任務をなかなか発揮できていないとの指摘が挙げられている。

3. インド行政職（Indian Administrative Services: IAS）の概要

3.1. インド行政職の特徴

IAS は全インド公務職の中でも、中央政府や州政府などの官僚政治の管理という重要な役割を担っている。IAS 職員は、出世などのキャリアパスが明確に示されている。IAS は、毎年 80-90 名程の狭き門をくぐり抜けて選ばれる。また公務員試験に合格した後も、IAS 用の厳しい養成訓練を受けなければならない。

IASは中央政府・州政府・市町村政府の上級ポストに就いて優越的な権限を行使でき、中央・州政府レベルで政策形成・実施に関与している。政府財源も管理し、自在に活用することができる。特に県レベルでは行政および開発に係る全権限を有している³³。

3.2. 身分(保障)・権限

全ての IAS 職員はインド大統領から任命され、その身分を憲法上で強く保障されている。その背景には、インド制定当初の組織であるインド憲法制定議会(The Constituent Assembly of India)が、政府が国を統一するためには、宗教的迫害や財政的不安などに官僚が悩まされることなく、また官僚が自由な発言ができる環境

³³ 自治体国際化協会（2008）「インドの公務員制度～インド行政職（IAS）を中心に～」

づくりが必要としたことが挙げられる。IAS 職員は中央政府（連邦公務委員会の助言を考慮しつつ）により採用され、様々な州政府下に配属される。IAS 職員の配属先の州政府は、彼ら IAS 職員を管理する権限は与えられているものの、懲戒処分などを下す権限は認められておらず、処分を下すには中央政府または連邦公務委員会との協議が必要である。したがって、IAS 職員の職は、手続きに時間を要するといわれる懲戒処分手続きを介さない限り、その職は絶対的に保障されている。また彼らは、電話代、交通費、医療費などの特別手当を与えられ、退職後も条件の良い年金などが受けられる。

3.3. 任用・定員管理

IAS職員も他公務職同様、連邦公務委員会が一年に一度実施する公務員採用試験（予備試験＋本試験＋インタビュー）によって選出される。この試験は全インド公務職のうち、IAS、IPS、IFSさらにはインド外務職やインド税務職など多くの中央公務職にとっての共通採用試験であり、例年約 30～40 万人が応募する。例年約 30～40 万人が応募し、約 400～500 人の最終合格者について成績上位の者から職種ごとに採用され、本試験とインタビュー試験の結果・順位が最も優秀な約 50～100 人がインド行政職として採用される³⁴。採用試験には preliminary exam, main exam, interview/personality exam の 3 つのステージがある。

全ての試験に合格し IAS 職員に任命された者は、各インドの州に 1 つずつ存在するカードル（Cadres）と呼ばれる幹部集団に配属され、異動や昇進で中央政府や他州政府で働くことはあっても、原則として退官までそのカードルに属することとなる。また、各支部の新任の IAS 職員は、原則的には出身州以外のカードルに配属されることとなっているが、実態としては 50% 程度が出身州のカードルに配属される³⁵。

3.4. 職階・昇任

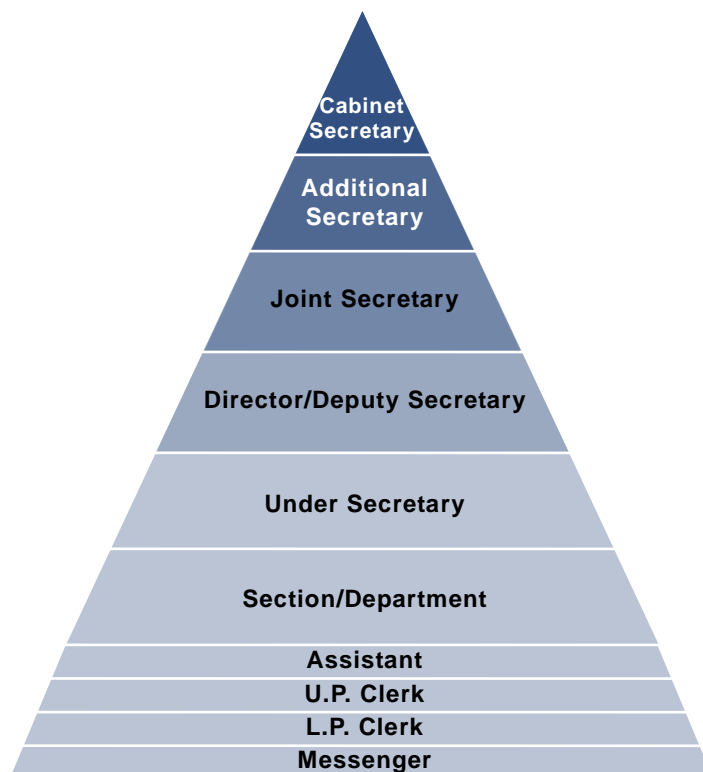
中央政府における職階構造は図 4-1 のように整理され、州政府においても相似した職階構造を有する。実際には IAS 職員は州政府に所属し、州政府と中央政府を行き来することも多いため、一般的な昇進ルートは図 4-2 のような形で、州政府と中央政府を行き来しながら昇進していく。異動や昇任は、日本と同様、2、3 年の間隔で行なわれるが、IAS に関しては省庁間の縦割りでの異動ではなく、州政府や中央政府の様々な省庁、部局を担当することとなる。

また、高いステータスの職階に到達するためにはキャリア試験（mid career exam）を受ける必要がある。さらに中央配属計画（Central staffing scheme: CSS）と

³⁴ 自治体国際化協会(2008)「インドの公務員制度～インド行政職（IAS）を中心に～」

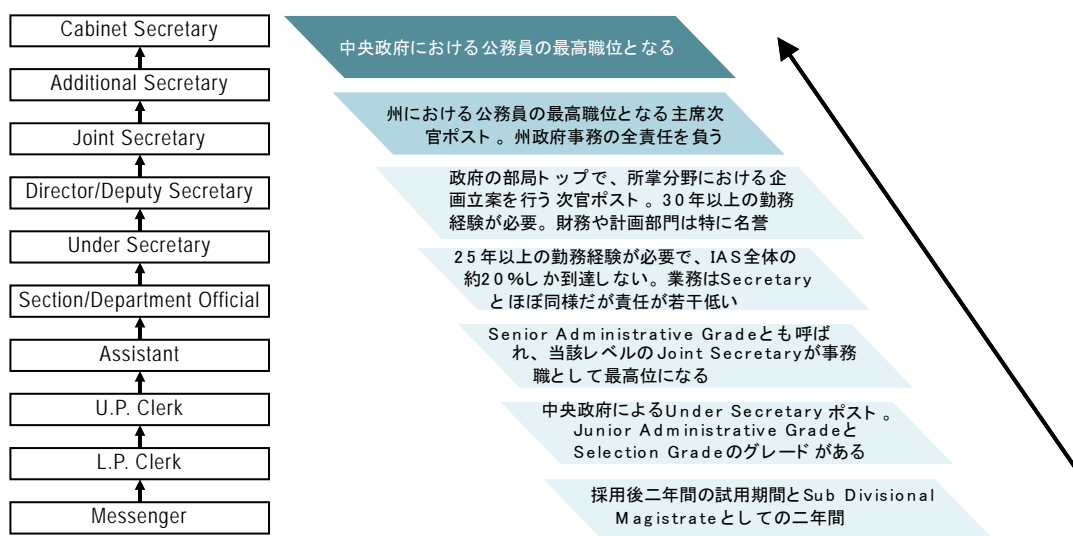
³⁵ 現地ヒアリング調査での Indian Institute of Public Administration 所長のコメント。

いう、官僚を中央政府の secretariat や他の重要ポストに配置するスキームがあり、このスキームに基づいて配属が行なわれる。



出所)現地調査等をもとにMRI作成

図 4-1 中央政府の職階構造



出所)現地調査等をもとにMRI作成

図 4-2 IAS の昇進ルート (例)

3.5. 給与

全公務員の初任給は Indian Administrative Service (Pay) Rules により固定額が決まっており、その固定額や諸条件は中央政府によって決められている。金額や諸条件等は、職員の勤務地にかかわらず、一定である。

給与水準は、Pay Commission によって定期的に議論され、官僚や軍隊の職階構造や給与構造について議論される。現在までに第6次 Pay Commission まで組織されている。第6次 Pay Commission は2006年に立ち上げられ、経済成長に伴う民間セクターの給与水準の上昇やインフレーションに対応した給与引き上げ等について検討された。

表 4-6 IAS の給与体系 (例)

(単位:Rs)

職位	下限	昇給額	上限
Junior Scale	8,000	275	13,500
Senior Scale	10,650	325	15,850
Junior Administrative Scale	12,750	375	16,500
Selection Grade	15,100	400	18,300
Super Time Scale	18,400	500	22,400
Additional Secretary	22,400	525	24,500
Secretary	26,000 (固定額)		
Union Cabinet Secretary	30,000 (固定額)		

出所) Indian Administrative Service (Pay) Rules

3.6. 福利厚生、勤務時間・休暇、定年制の有無

福利厚生 (Dearness Allowance) として、家賃手当 (House Rent Allowance)、旅費手当 (Traveling Allowance)、教育費の控除 (Children Education Allowance)、家族手当 (Family Planning Allowance)、残業手当 (Compensatory Allowance) などがある。また退職給付金 (Death-cum-Retirement benefits) として、年金 (Pension)、振替退職金 (Commutation of pension) などが手当てされる。

休暇の種類として病気休暇 (Sick Leave)、傷害・災害休暇 (Casual Leave)、勤労休暇 (Earned Leave)、産休 (Maternity/Paternity Leave)、研究休暇 (Study Leave) などが存在する。

<参考文献・論文等>

- Division for Public Administration and Development Management (DPADM); Department of Economic and Social Affairs (DESA); United Nations, *REPUBLIC OF INDIA Public Administration Country Profile*, January 2006
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023311.pdf>)
- Maheshwari, S.R. (2005) *Public Administration in India The Higher Civil Service*, Oxford Press
- Radin, B.A. (2007) "The Indian Administrative Service (IAS) in the 21 st Century: Living in an Intergovernmental Environment". *International Journal of Public Administration* 30 (12): 1525-1548. Retrieved on 2008-06-11.
- 財団法人自治体国際化協会 (2007) 「インドの地方自治」 p7-9, 14, 20-21
- 財団法人自治体国際化協会 (2008) 「インドの公務員制度～インド行政職 (IAS) を中心に～」『CLAIR REPORT NUMBER 323』
- 佐藤宏・近藤則夫 (1986) 『インド・マレーシアの社会変動と国家官僚制』アジア経済研究所
- Indian Administrative Service (Pay) Rules

<関連 web サイト>

- Santosh Goyal "Social Background of Officers in the Indian Administrative Service" (<http://isidev.nic.in/pdf/santosh1.pdf>)
- Indian Civil Services – Information Primer for Indian Civil Services
(<http://ias.priyatu.com/>)
- Official IAS Website (<http://persmin.nic.in/>)

第5章 行政評価

1. 政策評価³⁶

1.1. 政策評価の概要

インド中央政府における主たる政策評価機関は、国家計画委員会（National Planning Commission）管轄の3つの部門、すなわちプロジェクト事前評価・管理部門（Project Appraisal & Management Division: PAMD）、プログラム評価組織（Programme Evaluation Organization: PEO）、プログラム成果・反応監視局（Programme Outcome & Response Monitoring Division: PO&RM）である。PAMD は政策の事前評価、PEO と PO&RM は事後評価を担っている。

国家計画委員会は、各経済分野の物的・人的資源や資本の配分・利用状況の計画策定や評価・研究を総合的に担っており、管理部門（Administrative Divisions）、一般部門（General Divisions）、特定課題部門（Subject Divisions）が存在する。このうち、管理部門は、行政、会計、図書管理、委員会職員の訓練および職員に関する他の一般業務を担当し、一般部門は、経済政策の長期計画や財政などのインド経済全体の特定の側面を担当し、特定課題部門は、農業、産業、エネルギー、福祉などの開発・発展に係る特定分野を担っている。

これらのうち、政策評価を担当する3部門（PAMD, PE&RM ,PEO）が所属するのは、一般部門である。

1.2. PAMDによる事前評価

1) 背景・経緯

インド中央政府の財政機関による投資計画を円滑にするため、各省庁で計画された主要プロジェクトの事前評価を技術・経済的観点から行う部門として、1972年、「プロジェクト事前評価部門（Project Appraisal Division）」が国家計画委員会の一部門として設立された。1994年にこの部門はモニタリング&情報部門（Monitoring and Information Division）と合併し、「プロジェクト事前評価・管理部門（PAMD）」として再編。以後 PAMD は、国家計画委員会管轄の各分野別特別部門（Subject Divisions）との協議を通じて、中央政府が担う2億5千万ルピー（Rupees 25 crore）以上の費用がかかる各プロジェクトの事前評価を行

³⁶ 日本の中央官庁でいう「政策評価」は、通常、総務省行政評価局における政策評価法に基づくもの、すなわち各府省が行う政策評価の実施支援・チェックや全政府的見地からの政策評価を指す。本報告書では、インド行政の文脈の中で、国家計画委員会が予算配分の際に行う各省庁や各州の事前的な政策評価や、中央政府や州政府の公共投資プロジェクトの期間中及び事後に行われる政策評価について記述する。

っている。PAMD が事前評価を行った後に、各プロジェクトは政府の財政委員会（Expenditure Finance Committee: EFC）または公共投資局（Public Investment Board: PIB）——どちらの担当になるかはプロジェクトの性格と規模による——へ送られ、投資計画の決定が下される。

2) 概要

PAMD による事前評価は、当該プロジェクトの必要性と正当性、需要・供給の関係、五ヵ年計画（Five Year Plan）との関連性、プロジェクト担当機関の組織的・経営的・財政的能力、費用試算の信頼性、プロジェクトの技術的・財政的・経済的実行性など、幅広い観点から行われている。評価に統一的な基準はないものの、効果や費用が総合的に勘案される。

また PAMD の他の業務としては、費用試算の改訂案に対する評価、プロジェクト作成時や評価実施時に必要となるガイドラインの作成、評価方法の改善を目的とした研究活動等がある。基本的にプロジェクト計画は担当省庁や州政府が行い、PAMD がそれを評価する、という役割分担となっている。

3) 実態・課題

これまで、プロジェクト形成時および実施時の問題点として、プロジェクトの実行性に関するフィージビリティレポート（feasibility reports）の質の悪さが問題視されてきた。報告書の質が調査研究の質に依拠していることに考慮して、政府は近年、「二段階許可システム（Two-stage clearance System）」の名前で知られる新たな計画案の許可・点検システムを導入し、PAMD がその担い手となった。ここで PAMD は、5 億ルピーを超過する高額プロジェクトや、実行可能性フィージビリティレポートレポートの作成に 1 千万ルピー以上かかっている非効率的なレポートをそれぞれ点検の対象とする。第一段階で、対象となるフィージビリティレポートレポートが全て点検される。これにより効率的かつ優秀な実行可能性レポートのみが残り、第二段階で投資計画の考慮対象となる。またフィージビリティレポートレポートの質向上のため、PAMD は石炭、電力（power）、産業、鉱業の各特定セクター向けの指針も発行している。さらに PAMD は、各省庁が国家計画委員会との協議の上で計画案の費用試算改訂（時間制限、費用制限の超過が起きた際に行われる）を行う際の指針の策定、費用試算改訂を担う各省庁内の常任委員会（Standing Committee）への国家計画委員会の代表としてのメンバー参加も、それぞれ行っている。

PAMD の組織形態は、一人のアドバイザーを頂点に、共同アドバイザー（Joint Advisers）、副アドバイザー（Deputy Advisers）、上級研究員（Senior Research Officers）、研究員（Research Officers）、部員（Section Officers）等のサポート

スタッフによって成り立っている。また PAMD 本部には、時系列順に整理された過去の「事前評価報告書」や「公共投資局議事録」等の貴重資料が保管されている。

1991年の経済自由化や1992年の憲法改正などを受けて、国家計画委員会や国家計画委員会による政策評価の位置づけは大きく変わりつつある。民間資本が活発になる中で、政府による投資は保健や教育など社会的なプロジェクトが多くなってきている。

新しく始まるプロジェクトや継続中のプロジェクトの開始・続行・資源分配決定はPAMDが担っており、PAMDは、計画によって定められた保健医療・教育・貧困などの大きな分野での資源分配方針に基づき、各分野ごとのプロジェクト評価および資源分配を決定する。全般的に政治的な影響は小さく、独立した資源分配の評価・決定を行っているという³⁷。

1.3. PEOによる事後評価

1) 背景・経緯

プログラム評価組織（Programme Evaluation Organization; PEO）は、インド行政の開発プログラムに対する事後評価を総合的に担う目的で、1952年に政府の独立機関として設立、その後1973年に国家計画委員会の一部門として吸収された。PEOが評価対象とする開発プログラムは、設立以来漸次的に拡張し、今日では農林漁業、協同事業、地場産業、地方への電力供給、医療、家族福祉、地方部族援助等、多岐に渡っている。こうした評価対象拡張の背景には、第一次五ヵ年計画から今日に至るまでの期間における開発対象それ自体の拡張のみならず、この間の政策評価の重要性の認知、評価方法の洗練化、政府内で個別に評価機関を設置する動きが広まってきたこと、などがそれぞれ挙げられる。

2) 概要

PEOの評価調査は、評価対象の性質から同時的（concurrent）評価調査と影響度（impact）評価調査の二つに分類される。このうち同時的評価調査は、プログラム実施時での問題の発見および実行可能な解決策の提示を目的とする。他方、影響度評価調査は、終了済あるいは期待通りの利益を出しているプロジェクトに対して、プロジェクトの社会・経済的な影響度の評価を行う。これらの調査から、PEOは利益量、資源配分の効率性、受益者と非受益者の特定、影響度を増大させる諸要因それぞれの特定、プログラムのデザイン時および実施時における問題の発見とその修正・改善案の提示を行っている。いずれの評価も診断的

³⁷ PAMD高官へのインタビューによる。

(diagnostic) であるべきとされ、プログラムの成功／失敗の要因を発見することを目的としている。評価結果は、現在進行中のプログラムの修正、および将来のプログラム作成時の改善のために用いられる。

PEO は、国家計画委員会の直接指揮を受けつつ、フィールド調査に基礎を置く組織である。組織の全体は三つに分かれており、一番上の本部 (Headquarter) は、ニューデリーの国家計画委員会内に設置されている。本部は主に「評価レポート (the Evaluation Reports)」の作成と評価方法の洗練化を担っている。二番目は七つの地域に設置された地域評価オフィス (Regional Evaluation Office: REO) であり、フィールド調査の監督および調査結果報告書の編集を担っている。地方政府と最も緊密な関係を持っているのも REO である。第三に、REO の下部組織としてプロジェクト評価オフィス (Project Evaluation Office: PEO) が八つの大都市に設置されている。このオフィスは REO の監督の下、各開発プログラムに対する現場での評価調査および報告書の作成を担っている。

3) 実態・課題

PEO の評価結果は、PEO 設立後約二十年間は、計画案制定過程で有効に活用されていた。だが近年、PEO の評価研究に対する計画制定者および開発担当行政職員の需要が低下し、プログラム評価は自己完結的な作業となってしまっているとの批判も存在する。

他方、地方政府の政策評価機関として、州評価組織 (State Evaluation Organization: SEO) も全ての州に設置されている。SEO は各州政府の計画担当部門 (Planning Unit) に所属する組織であるが、その多くは数人のスタッフによって年間 1-2 の評価研究を実施するに留まる小規模なものである。SEO の評価結果は、各州の計画担当局、プログラム実施期間、PEO にそれぞれ送られ参照されるが、評価方法が非科学的かつ大雑把だとしばしば批判される。目下 PEO の全国的な評価活動に対する需要の低下に伴い、SEO が実質的に機能している州も、2、3に留まっているという。

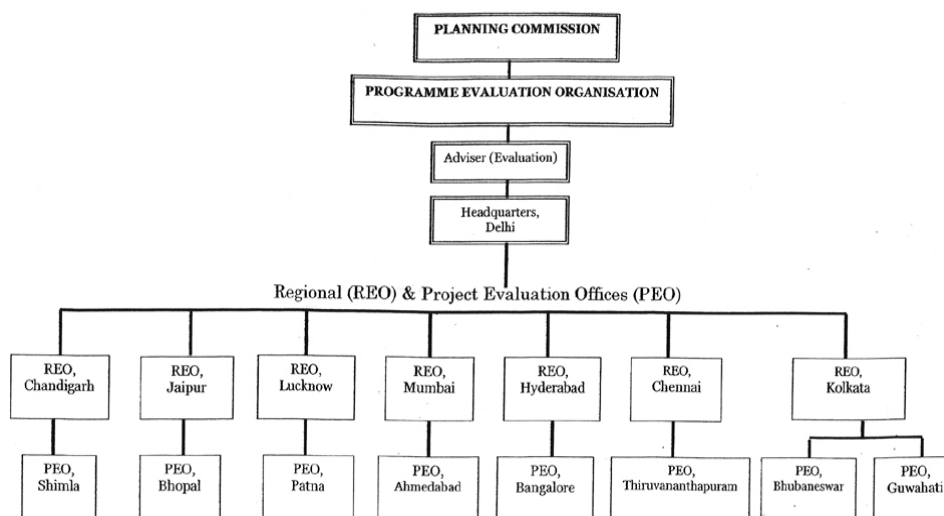
このように PEO と SEO の活動は停滞状態にあることが指摘されている。その要因として、評価研究を行える専門家が少ないこと、訓練体制の未整備、スタッフの異動の多さ、洗練されたデータ分析ツールの無さ、資金不足、評価期間の長期化等が指摘されており、その結果、報告書の質の悪さが批判されるようになった³⁸。

こうした PEO の問題点に鑑みて、第 11 回五ヵ年計画の最中の 2006 年、中央政府は運営委員会 (Steering Committee) を開き、より透明、公正、効率的な評

³⁸ V.K. Bhatia(2006)などを参照。

価システムの再構築に向けた議論を行った。そこでは、PEO が各省庁のプログラムに対する評価を担う総合機関であることの確認が成された上で、シンクタンク・大学・NGO 等、より個別の専門スキルを持った政府外評価機関の活用、政府からの予算配分の増大（8,500 万ルピーから 26,000 万ルピー）、ワークショップや訓練コースの充実化を通じた評価方法の洗練化とスタッフの育成、計画調査の専門化を図るための開発評価相談委員会（Development Evaluation Advisory Committee :DEAC）の活用、インターネットを通じた調査結果の公開等が、それぞれ提唱された。このうち、2004 年に設立された開発評価相談委員会（DEAC）には、評価対象における優先順位の明確化、PEO や SEO の評価調査に対するメタ評価、PEO・各省庁・SEO・政府外評価機関間の調整、評価の方法や過程についての一般的提言等、政策評価改善における重要な役割が期待されている。DEAC のメンバーは、国家計画委員会の全ての官僚および大学等研究機関の研究者 4 人である。

**ORGANISATIONAL CHART OF PROGRAMME EVALUATION ORGANISATION:
PLANNING COMMISSION**



出所)プログラム評価組織 (PEO) ウェブサイト

図 5-1 プログラム評価組織 (PEO) の組織図

1.4. PO&RMによる事後評価

1) 背景

2005 年に、開発プログラムのために配分された予算が効率的に使用され、プログラムの対象となる人々が期待するような結果をもたらしているかを客観的に判定する機関として、プログラム成果&反応監視局（Programme Outcome & Response Monitoring Division: PO&RM）が、国家計画委員会の一部門として

新たに設立された。それまでの政府監視体制が主に財政上の目標のみに焦点を当てていたのに対し、PO&RMは「アウトプット（支出）は必ずしもアウトカム（成果）を意味しない」との認識に基づき、開発プログラムの実質的目標の達成度を判定することを目的とする機関である³⁹。

2) 概要

PO&RMの活動は、第一に、プログラムの効果を測定するための目標基準の設定、第二に、効果の測定のために必要となるマイクロレベルのデータの特定、第三に、不足しているデータを集めるために、各省庁・社会科学の研究機関・専門家・非政府セクター等の人的・資金的援助の要請、第四に、データ収集&分析を行い効果判定のために必要となる資料を作成することである。

3) 実態・課題

PO&RMは、政府のプログラムやプロジェクトに対して、様々な因果関係の特定化や問題解決に向けたより効率的な資源配分の提言を行うことが期待されている。例えば「総合的児童支援サービス (the Integrated Child Development Services)」のような政府開発プログラムが1975年以来実施され、毎年多額の予算が投入されている（2005-06年度は368億5300万ルピー）にも関わらず、なぜインド全体0-3歳児の47%が未だに体重不足 (underweight) の状態にあるのか、という具体的な問題に対して、PO&RMが科学的に諸要因を分析し、解決策を提示することが求められている⁴⁰。

2. その他の行政評価⁴¹

2.1. 概要

インド政府における行政評価・行政改革は、主に人事・苦情処理・年金省

³⁹ PO&RMの第一回会議では議長がPO&RMの必要性について次のように述べた。「グローバリゼーションの進展とともに、政府のより良いガバナンス、説明責任、透明性、開発効果、具体的な成果等を政府に対して求める、内外のステークホルダーの圧力が強まっている。これに伴う重要な問題は、私達が一体何を監視すべきであり、また、なぜ目標がしばしば達成されないのか/必要な結果がもたらされないのか、という問題である。監視と評価 (M&E: monitoring and evaluation) は、政府が結果を出すためのパブリックマネジメント上の強力な手段であるが、そこでは、従来のような実行過程の監視に基礎を置くアプローチから、結果に基礎を置くアプローチへのシフトが必要である。このように結果を監視することの最終的な目的は、貧困にあって人々に政府のサービスを効果的に届けることだ。」

⁴⁰ Indianexpressの記事”It’s all in outcomes” (Sep 24, 2005)を参照。

⁴¹ 日本の中央政府における「行政評価」とは、広義では、「政策評価」(脚注36参照)のほか、「行政評価・監視」(政府の重要行政課題の解決促進や行政改革の推進・実行確保等を図るための各府省の業務の評価や勧告)、「行政相談」等を含む概念が想定される。一方、本報告書では、インド行政の文脈の中で、同様に中央省庁や州政府・地方自治体の行政の実態について評価・勧告を行っている組織について記述する。

(Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions) の行政改革・公共苦情局 (Department of Administrative Reform and Public Grievances: DAPRG) によって担われている⁴²。行政改革・公共苦情局は、行政改革の提言および公共苦情 (Public Grievance) への対処を行っている⁴³。このうち行政改革に関しては、行政改革・公共苦情局によって設置された「行政改革委員会 (Second Administrative Reforms Commission: ARC)」が主要な役割を担っている。またARCとは別に、省庁横断的な行政改革団体「行政改革コアグループ (Core Group on Administrative Reforms: CGAR)」も、行政改革についての提言を行っている。

また、行政相談に対応する省庁・部局としては、上述した行政改革・公共苦情局の他に、内閣府の公共苦情部門 (Directorate of Public Grievances: DPG) 等も存在する。

2.2. 行政改革委員会 (Administrative Reforms Commissions)

ARCは 1966 年に第一次ARCが設立され、2005 年に第二次ARCとして再編された。現行の第二次ARCは 6 人のメンバーによって構成されており、行政改革に関する詳細な勧告レポートを期限内に作成し、人事・苦情処理・年金省まで提出することが義務づけられている。各報告書に共通する理念は、より積極的・応答的・説明的・持続的・効率的な行政組織を、あらゆる次元で形成することとされる。特に以下のような行政改革上のテーマに関して、ARCは勧告レポートを作成している⁴⁴。また、勧告の対象となった関連省庁・組織は、一定期間内に、勧告に対する回答を提出することが求められる。

- インド政府組織形態
- ガバナンス上の倫理
- 人事部門の刷新
- 財政マネジメントシステムの強化
- 州 (State) レベルにおける効果的行政の確保
- 県行政 (District Administration) レベルにおける効果的行政の確保、地方自治政府
- 社会資本・トラスト・公共サービスの効果的運営
- 市民中心の行政の実現

⁴² Public Grievance の訳語としては「公共苦情」を用いているが、人事・苦情処理・年金省 (Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions) のみ、アジア研究所(2008)「アジア動向年報 2008」に基づいて「苦情処理」としている。第3章も参照。

⁴³ 行政改革・公共苦情局に対する現地ヒアリングによると、行政改革担当と公共苦情担当の間に、組織的・機能的な繋がりはないという。

⁴⁴ これまでに公表された第二次ARCの勧告概要については第7章を参照。

- E-ガバナンスの促進
- 連邦制の検討
- 危機対処
- 公共秩序

他方 ARC が扱わない行政分野としては、防衛・鉄道・外交・安全保障・地方と州の関係・法制度改革等がある。これらはすでに他の機関によって検討されている。

2.3. 行政改革コアグループ（Core Group on Administrative Reforms: CGAR）

CGAR は中央省庁再編について議論することを目的に、2003年に設置された。メンバーは内閣官房長官（Cabinet Secretary）を筆頭に、国家計画委員会会長、予算局局長、法務局局長、統計・事業実施省長官、情報技術局局長、科学・産業研究局局長、人事・苦情処理・年金省長官、行政改革および公共苦情局局長の9名である。CGAR は DAPRG からの情報提供を随時受けつつ、以下のような事項を討議している。

- 行政の効率性と透明性の増大
- 市民に友好的な行政・説明責任を果たす行政の創出
- 規則や手続きの簡素化
- 統括している省庁から機能を遂行している省庁への権限委譲
- E-ガバナンスの促進
- 公務員制度改革
- コスト削減のための業務のアウトソーシング

とりわけ CGAR は当初より権限委譲を積極的に推進する立場をとっており、2003年9月には1978年制定の「財政権限の委譲に関する規則（Delegation of Financial Powers Rules）」の修正を提唱している。

2.4. 行政相談

1) 背景⁴⁵

インド行政における行政相談としては、通常の公共苦情(Public Grievance)に対処する組織である人事・苦情処理・年金省の行政改革・公共苦情局 (Department of Administrative Reforms and Public Grievance) や、中央政府の省庁・組織に関連する苦情を扱う内閣府の公共苦情部門 (Directorate of Public

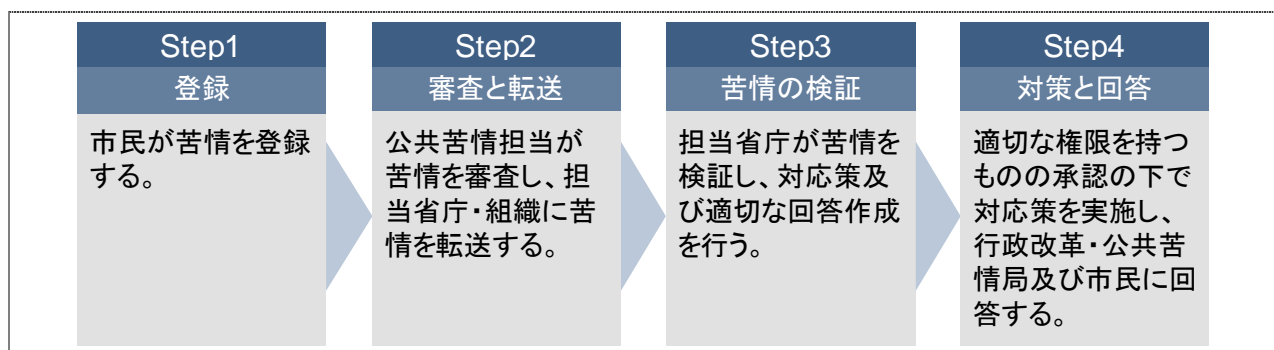
⁴⁵ Grievance Redress Mechanism in Government 等を参照。

Grievances:DPG) 等がある。これらの機関の役割は、既に公共苦情を取り扱う全ての機関に制度化されているガイドラインや方針に基づくものであり、国内中の政府機関等から発せられる苦情に対する実質的な補償制度を有するわけではない。

2) 概要 ⁴⁶

人々のニーズに政府が応えていくためには、各省・機関等による苦情処理体制を強化していく必要があり、鉄道、郵便、テレコミュニケーション等、人々の生活ニーズと直結する省庁を中心に、苦情処理の担当部門が携わっている。

また、行政改革・公共苦情局は公共苦情のポータルサイト (<http://pgportal.gov.in:80/>) を設置しており、ウェブサイトから省庁・公的組織・州政府へ直接苦情を提出することができるシステムを整備している。



出所)MR I 作成

5-2 苦情処理のプロセス

3) 実態・課題 ⁴⁷

行政改革・公共苦情局には、毎年約 1000 件もの苦情が寄せられており、関係省庁による苦情補償についての仕組み (grievance redress machinery) の効果を適切に判断・分析することが困難な状況になっている。

権利意識が高まった市民は、政府により多くのものを求めるようになっており、市民中心の社会を創るために政府のパラダイムシフトが要求されており、そのためには以下のような条件が要求されている。

⁴⁶ 公共苦情ポータルサイトの”Organisational Setup for Redress of Public Grievances in Government of India”、”Public Grievances Redress”を参照。

⁴⁷ 公共苦情ポータルサイトの”Grievance Redress Mechanism in Government”を参照。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①政治的権限の強化・拡大②派遣される優秀な執行委員の存在③制度改革へのやる気と能力 |
|---|

また具体的には、迅速で効率的な苦情処理体制を確立していくために、以下の点が指摘されている。

- ▶ 苦情には、受け付けてから 3 日の間に当座の回答を用意し、その苦情に対して 3 か月以内に実質的な処置を施さなければならない。
- ▶ すべての苦情は、きちんとした審査・調査をされなければならない。
- ▶ 以下のステップを踏んで苦情対応をより効果的なものにしていかなければならない。
 - ・ 苦情処理を監督する立場である長官等は、自分たちに求められる職務に関する指示に応じて十分な「権限」を与えられる。
 - ・ 苦情を申し出た者の代表者らには、その苦情問題が個々のセクションに通される前に、まずは苦情管理者との意思疎通を図れるようにする。
 - ・ 苦情処理の遅れ、不履行、怠慢に対する責任を明確化し、すべての職員に対して適切な対応を取れるように指導する。また、職員の不適切な職務遂行状況に対して、ペナルティを課すことを検討する。
- ▶ 月に一度くらいの頻度で、苦情管理組織のトップに位置する者たちによる職務遂行状況確認のための検討会を開く。

＜参考文献・論文等＞

- Planning Commission (2007-08) *Annual Report 2007-08*
(http://planningcommission.nic.in/reports/genrep/ar_0708E.pdf)
- Bhatia, V.K. (2006) "Programme Evaluation in India"
(http://cfapp1-docs-public.undp.org/eo/evaldocs1/eo_doc_473010441.ppt)
- PEO (2006) "Development Evaluation in PEO and its impact"
(http://planningcommission.nic.in/reports/peoreport/peoevalu/peo_depe.pdf)

＜関連 web サイト＞

- インド国家計画委員会 Planning Commission
(<http://planningcommission.nic.in/>)
- 行政改革委員会 (ARC) (<http://arc.gov.in/>)
- 公共苦情ポータルサイト (Portal for Public Grievances) (<http://pgportal.gov.in/>)

第6章 電子政府

1. 電子政府に関する政策概要

1.1. 国家ビジョン⁴⁸

インド政府は1998年に108項目の政策提言から成る「IT行動計画」を発表し、電子政府構築を進めてきた。インド政府はこの提言の実現に向け、多額の予算を投入して、公企業における不正・腐敗防止のための国民監視システムや電子投票システムなどを計画してきた。実際に、インドのソフトウェア業界団体であるNASSCOMによれば、2001-2002年の期間だけでも、インド政府が電子政府構築のために支出した予算は9億ドルに達するといわれ、実際に、IT行動計画策定後の数年間に、政府のサイトは極めて充実が図られてきた⁴⁹。また、地方政府（州政府）レベルでは、アーンドラ・プラデーシュ州、グジャラート州、カルナータカ州、ケララ州等の各州で積極的な取組みが行われた。例えば、カルナータカ州では、2002年に土地保有登記システム「Bhoomi」を導入、他州に先駆けて1998年に情報技術局を設けたアーンドラ・プラデーシュ州では州都と地区本部を結ぶネットワーク「Andhra Pradesh State Wide Area Network :APSWAN」等、州レベルの様々な試みが行われてきた。しかし、これらの電子政府プロジェクトは、各省庁、州政府が実施してきたため、システムの標準化などが行われておらず、1つのプラットフォームで多くの異なる行政サービスを受けられるようにはなっていなかった。また取組み状況も州によって異なっていた。そのため、電子政府に必要なインフラを全国レベルで構築し、電子政府化を推進するために、2006年に中央政府主導による電子政府化のための総合的な新戦略「国家電子政府計画（National e-Governance Plan: NeGP、以下NeGP）」を発表した。またNeGPに基づき、5年間で2,300億ルピーを投入してインド全域で電子政府化を図っていく方針を示した。

1.2. NeGPの概要

NeGPは、27分野のミッションモードプロジェクト（Mission Mode Projects: MMPs）と8分野のサポートプラン（8 components）によって構成されている。NeGPの理念は、「効率性、透明性、信頼性が保証された政府サービスを、国民誰もが安価に利用できる環境を整えること」とされている。

⁴⁸ 財団法人国際情報化協力センター（CICC）「アジア情報化レポート2008（インド）」P36

⁴⁹ 長岡技術科学大学三上喜貴教授研究室HP（インドの電子政府：
<http://kjs.nagaokaut.ac.jp/mikami/e-gov/india.htm>）

ミッションモードプロジェクトには、中央政府がそれぞれ推進すべきプロジェクト及び統合プロジェクト、電子政府を進める上で必要となるコンポーネント(インフラや人材、標準化など)があり、概要は以下の通りである。

表 6-1 NeGPの概要^{50 51}

プロジェクト		
中央政府プロジェクト	金融	金融サービス、支払い方法などの電子化
	物品税・関税	物品税・関税の支払いの電子化
	所得税	所得申告、納税などの電子化
	保険	保険ユーザーのデータベースの構築、保険料支払いの自動化など
	会社登記など	企業登録を始め企業局への書類提出の電子化
	国民番号	国民一人一人へ番号付与 (Unique Identity Number)。特に国民番号は貧困層への社会福祉に使われる。
	パスポート、ビザ、入出国手続き	パスポート発行事務のコンピューター化など
	年金	年金受給者ポータルの開発など
	e-Office	政府機関の事務手続きの自動化など
州政府プロジェクト	農業	農民への情報提供 (天候、肥料、政府サービス、農産物のマーケティングなど)
	付加価値税	各州でつかさどる付加価値税など企業に課税される税金の納税の電子化
	e-District	郡の様々な行政機能 (住所登録、婚姻届、年金受給者情報、不動産税など) の電子化
	職業紹介	詳細未定、労働・雇用省で検討中
	土地登記記録	土地登記記録の電子化
	各種公的手続き	電機水道など公共料金の支払い、出生・死亡届けなどの公的サービス提供窓口の一元化
	村役場 (Panchayats) ポータル	村役場の各種機能の電子化
	警察	警察業務の電子化 (市民サービスについては未定)
	不動産登録	不動産登記、価値査定などの電子化
	道路交通	免許証、車輛登録の電子化
	財務	州財政当局業務の電子化
	統合プロジェクト	共通サービスセンター (CSC)
e-Biz		GtoB サービスシステムやポータルの構築
電子裁判所 (e-Courts)		訴訟情報のウェブ上での提供、訴訟申請の電子化など
電子調達		電子調達システムの構築
貿易手続き電子化		輸出入申告の電子化など
電子政府サービスデリバリーゲートウェイ		既に省庁、州政府などが構築している個別の電子政府システムを繋ぐ標準化されたインターフェース/ソフトウェアの開発
インド統一ポータルサイト		全ての電子政府サービスを網羅したポータルサイトの構築
コンポーネント		
中核インフラ	共通サービスセンター (CSC)	市民が行政サービスを受けるために利用する、IT 機器・インフラを備えた共通サービスセンターの全国での設置
	SWAN (State Wide Area)	各村に 2 Mbps のネットワークインフラを構築

⁵⁰ DIT (通信・情報技術省情報技術局) のリストに準拠 (<http://www.mit.gov.in/default.aspx?id=827>)

⁵¹ 財団法人国際情報化協力センター (CICC) 「アジア情報化レポート 2008 (インド)」 P 37

	Networks)	
	各州のデータセンター	電子政府サービスを供給するためのデータを一元管理するデータセンターの構築
その他コンポーネント	人材育成	電子政府を進めていく上で必要な人材を国、州などのレベルで育成
	標準化	電子政府ポータル、ネットワーク、情報セキュリティーなどの標準化
	啓蒙	NeGPに関する国民への告知、啓蒙の実施
	評価	電子政府サービスの使いやすさなどについて国民からの評価調査を実施

1.3. NeGPの主要推進機関

NeGP は、通信・情報技術省の一部門「情報技術局 (Department of Information Technology: DIT)」と、人事・苦情処理・年金省の一部門「行政改革・公共苦情局 (Department of Administrative Reforms & Public Grievances: DARPG)」の2機関が中心となって計画・推進されている。

2. MMPs及びコンポーネントの概要

2.1. 中央政府の各プロジェクト (MMPs) の概要

1) 金融

インドのコアバンキングテクノロジー (Core Banking Technology) は、場所や時間帯に捕われないサービス提供の実現を目指している。政府電子化の一環として以下のサービスの導入を目指している。

- 電子認証
- 電子支払いシステム
- 全ての銀行 (支店・店舗) 間を ATM で直結させる。
- インターネットバンキング
- オンラインバンキングオンブズマン (違法調査)
- コアバンキングサービス

2) 物品税と関税

中央物品税関税局 (Central Board for Excise and Customs: CBEC) は、関税と消費税プロセスの合理化・単純化を通して貿易と産業の便宜化を図ることに努めている。また同局はインドビジネスの競争力の向上や慈善事業をしやすい環境づくりにも努めている。本プロジェクトの主な目的は、納税者が関税、中央物品税、サービス税法やそれら関係書類などの最新情報をインターネットで簡単に入手できるようにすることなどである。また、オンライン処理 (on-line transactions)、

電子処理（electric filing）、ウェブ上での書類（記録）の追跡検索や個人の電子クレジットを直接口座へ振込みをも可能にすることを目指している。本プロジェクトは広範囲のネットワークを用い、245 に及ぶ市の 20,000 人のユーザー確保を目指している。本ミッションモードプロジェクトでは、以下のようなサービスの提供を目指している。

- 登録、返済、歳入調停、輸出手順などの単純化
- 商品税とサービス税統一実現化への活動
- 物品税とサービス税の電子登録
- 返済、返金の電子処理（e-filing）
- 電子処理（e-filing）システム統合における精密検査
- 物品税と関税の単純化を通して輸出をより容易化
- 問題解決・処理方法の改善
- 延滞金の監視

3) 所得税（IT）

所得税課は納税者がいつでも所得税に関する情報が得られ、適切な処理が行えるように情報通信技術を整備する計画を立てている。この計画には国家データベースやデータセンターの設立やウェブ上での口座開設なども含まれている。本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- ウェブ上での返金手続きの申し込み
- 税務会計
- 確定申告の処理
- 納税者へのサービス均一化
- 納税者への窓口対応
- 税のコンプライアンス

4) 保険

4つの公営の保険会社を通じてこのプロジェクトは遂行される。本ミッションモードプロジェクトの目的は以下の通りである。

- 教育、情報提供、スピーディーな苦情処理を通して、また、ウェブ上で保険の方針を発布するなどしてより精度の高いカスタマーサービスを実現
- 均一したサービスの提供（例:苦情報告のあり方やその処理を含む）
- 企業のビジネスチャンスを促進できるような環境づくり
- 全保険ユーザーのデータベース作成
- 保険データベースと他の行政機関が保有するデータベースを比較し、ど

のようにサービスの向上が図れるかの検討

5) 会社登記など

法人業務省は「MCA21 電子政府化プロジェクト」と呼ばれるプロジェクトを推進している。本プロジェクトでは、ウェブ上での書類処理、会社登録、企業情報への安全なアクセスなどを目指している。主な目的は、法人業務省が提供する全てのサービスの向上・改善である。基本的なサービスの向上は、電子処理(e-filing)やオンライン支払いオプションなどにより実施することが計画されている。なお、電子処理(e-filing)を有効化させるための電子署名については、情報技術法(2000)に定められている。サポートセンターとして登録事務オフィス(Registrar's Front Offices :RFOs)を全国 52 カ所に設置し、電子処理(e-filing)に必要な設備が整っていない環境下の人々にも電子処理(e-filing)が可能になるようなサービス提供を行っている。また、電子処理(e-filing)の重要性から、政府はファイリングセンター(Certified Filing Centres :CFC)の設立計画を発表しており、公認会計士、会社秘書役、原価会計士などは公認ファイリングセンターを設立する資格が認められている。このプロジェクトは 20 に及ぶ登録事務オフィスで展開され、2006 年 2 月までに 300 万人以上のユーザーがウェブ上で様々なサービスを利用している。MCA21 計画は 2006 年に IT 栄誉賞(Dataquest IT Path-breaker Award)を受賞し、電子政府計画において非常に重要性の高い計画であると認められている。

6) 国民番号(NCD/MNIC)/UNIQUE ID(UID)

本プロジェクトの最終目的は国民データベースを作成することである。パイロットプロジェクトは既に開始している。

(1) UNIQUE ID (UID)

UNIQUE ID (以下、UID) は、市民権の強化、身分証明書の偽造・詐欺の防止、安全対策、政府による市民情報管理の徹底などを目的に実施される取組みである。UID国家計画委員会イニシアチブ(a Planning Commission initiative) は、UIDについて以下を計画している。

- ①まずは18歳以上の市民を主たる対象としてUIDを割り当てる
- ②上記の市民を主たる対象としてデータベースを作成する

UIDは、政府によるサービスや利益を受ける際の身分証明となる。UIDは、例えば、貧困層への公共福祉サービスの効率的に提供するために活用されることが予定されている。実際に、国家計画委員会のもとに設立された機関UID(National Authority for Unique Identify)が、インド国籍法に基づき関連機関と協力し、ID番号の発効が開始される予定である。

また、これまで本人確認は、すべての省庁が個別で独立した情報基盤システム、情報の処理手続きをしていたが、UIDによりそれらのシステムが一元化される。

国家計画委員会のもとに設立された機関UID（National Authority for Unique Identify）において、データベースの作成・保存を行い、情報の収集・確認・承認などIDの発行や使用に必要な手続きを定める。また、各政府機関によるデータの共有、アクセスに関する規則も検討するという。

(2) 国民データベース（National Citizen Database:NCD）/国家多目的IDカード（Multi Purpose National Card:MNIC）

国民一人一人に、UIDとして、ID番号（Unique Identity Number:UIN）が割り当て、それが記載された国家多目的IDカード（Multi Purpose National Card:MNIC、以下MNIC）の配布が計画されている。

MNICのパイロット事業として、2003年11月に13の州が選ばれている。これらのこのパイロット事業カードを配布する段階にまで至っている。また合わせて、IDカードの製造施設の建設が進められている。また、UIDの取り組みに関連して、インド政府は国民データベース（National Citizen Database:NCD）の構築を目指す予定である。国民データベースの目的は、国家の住民登録簿（population register）、インド国籍を持つ市民の登録簿、インド国籍を持たない居住者の登録簿を整備することである。

7) パスポート、ビザ、出入国管理

入国管理とビザ、パスポートに関する手続きの電子化が進められている。具体的には、観光省、民間航空省、内務省や入国管理局が連携を図り、インドの出入国者についてのミッションモードプロジェクトを進めている。本プロジェクトは主に2つの目的で進められている。第一に、入国管理とビザに関する手続きについて、入国検査時間を減らしつつより安全性の高いセキュリティーチェックの実現を目的とし、第二に、パスポート発行や更新に関する手続きの迅速化を目的としている。

8) 年金

年金については、年金に関する苦情に対する救済策のプロセスを追跡できるサービスが検討されている。具体的には、年金ポータルサイトの構築が検討されている。年金ポータルサイトの主な目的は以下のとおりである。

- ▶ 年金に関する情報提供とそれらの情報更新
- ▶ 3つのレベル（中央政府レベル、中央省庁レベル、年金受給者団体（現場レベル））で苦情に対する救済策が適切に実施されているかをモニタリ

ング

上記の3つのレベルでのモニタリングシステムは、いずれは連携される予定であり、上記ポータルサイトに苦情を訴えた年金受給者は、固有のアクセスコードを受領し、それにより、当該苦情への救済プロセスをモニタリングすることが可能となる。

9) 電子オフィス

電子オフィスについては、全てのインドにおける行政機関をつなぐイントラ機能を構築することを目的としている。本プロジェクトは、5年以内にオフィスのペーパーレス化を図り、行政運営の効率化を図ることを最大の目的としている。本プロジェクトにおいて、適切なシステム構築を行うとすれば、その対象は2,000万人を超えるとされる。本プロジェクトの主な目的は以下のとおりである。

- 政府の対応の効率性、有効性及び一貫性の向上
- 応答時間の削減、市民憲章の遵守
- 適切な資源分配管理、質の高い行政運営
- 手続き及び諸対応の遅延を削減
- 透明性やアカウントビリティの構築

核となるプロジェクトは、業務フローを自動化すること、ナレッジマネジメントを実施することなどである。

2.2. 州政府の各プロジェクト（MMPs）の概要

1) 農業

農業に関する過去及び現状のデータを国全体に広く提供し、農業を国全体に普及させるために、農業局（DAC）を中心に農業分野においても電子政府計画のミッションモードプロジェクトが進められている。農業分野では、中央政府や州により様々なプロジェクトが取組まれてきた。例えば、アッサム州、ケララ州やカルナータカ州などは国の農業分野における改善を目指し、結果として多くの事例が成功している。基本的な農業ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 種・肥料・殺虫剤についての情報提供
- 農業に関する政策についての情報提供
- 土壌管理についての情報提供
- 作物管理についての情報提供
- 気候と農業（市場）についての情報提供

農業局(DAC)は主に2つの方法(AGRISNET と AGMARKNET & DACNET)で農業ミッションモードプロジェクトを推し進めている。

AGRISNET 下では、州政府によって提出されたプロジェクト計画書に見合った金額の資金提供を行っている。現時点では 11 の州（アーンドラ・プラデーシュ州、アッサム州、グジャラート州、ハリヤーナー州、カルナータカ州、マディヤ・プラデーシュ州、タミル・ナードゥ州、ウッタール・プラデーシュ州、ウッタラカンド州、ケララ州、西ベンガル州）への資金提供がすでに行われている。

AGMARKNET ポータルサイトでは 2000 に及ぶ市場の 300 あまりの商品についての情報が公開されている。また、それらの情報は随時更新されている。DACNET ポータルサイトでは作物に関する情報を公開している。

2) 付加価値税

商業税ミッションモードプロジェクト(CT-MMP)は、歳入局、財務省、National Institute for Smart Government (NISG)、税理士法人を歳入局をコンサルタントとして、実施されている。主な商業税ミッションモードプロジェクトとして、以下のサービスの提供を目指している。

- 返金システム（ウェブ処理）
- 払い戻し／返済（ウェブ処理）
- ウェブ上での税金の支払い
- 必要書類のオンライン発行

3) 電子地区 (e-district)

電子地区プロジェクトは、全国民への平等なサービスの提供を目的として始まった。そのためには、まず様々な地区の局（部門）を統合する必要があり、次にサービスの提供プロセスを改善・再編させることが重要とされている。

本プロジェクトの目的は、より効率的な行政サービスの提供や、政策、発展を目的とした活動や現在行われている活動に関する情報提供を行えるようなシステムを構築することである。電子地区プロジェクトはすでにいくつかの州で試行的に実施されており、フロントエンドシステム（例:企業の情報システムなどにおいて、オフィスにある机上のパソコンで、ユーザーがアプリケーションを利用し動作させる環境）が、電子地区内に設置されたサポートカウンターにて利用できる地域もある。村レベルでは コモンサービスセンター (Common Services Centre: CSC) にてサービスを受けることができるようになっている。全インドでは、600,000 の村のうち、100,00 村にコモンサービスセンターを設置することを目指している。

本ミッションモードプロジェクトでは以下のようなサービス提供が想定されており、図 6-1 にあるように、多くの州ですでに実施段階に入っている一方で、未だ計画段階の州も存在する。

- 収入・住宅・カースト（社会的地位）・出生・死亡について等の証明書の作成と配布。
- 免許関連書類の作成・配布
- 配給カードなどの作成・配布
- 社会福祉政策（老齢年金・家族年金・未亡人用年金などの作成）
- 苦情処理（不当な価格、教師や医者不足などについての対応）
- 情報への権利法(Right to Information Act:RTI)についての情報提供やオンラインファイリングの実行
- 他の電子政府プロジェクトとの連携
- 行政政策についての情報散布・提供
- 財産税などの税査定
- 電気・水などの公共事業への支払

【コラム6：コモンサービスセンター（CSC）が市民サービスに与える影響】

コモンサービスセンター（CSC）が市民サービスに与える影響は、特に地方の農村部の住民にとって非常に大きいと言える。これまで、各種証明書が必要な際や社会福祉サービスを受ける際に、必要な手続きを行うために何度も長時間歩いて都市部の役所まで出向かなければならなかった。しかし、コモンサービスセンターが整備されれば、自分の村あるいは近隣の村において同様の手続きを行うことができるようになる。また、これまで事務手続きに非常に時間がかかっていたものが、コモンサービスセンターの導入と手続きのIT化によって簡潔かつ迅速に処理されるようになると期待されている。

下図は、コモンサービスセンター実施の進捗状況を報告している 通信・情報技術省(Ministry of Communications and Information Technology)の資料であり、ピラミッドの底辺に近づくほど、実施が進んでいることを示している。これによると、ハリヤーナー州をはじめとする多くの州では、CSCの実施段階にある。

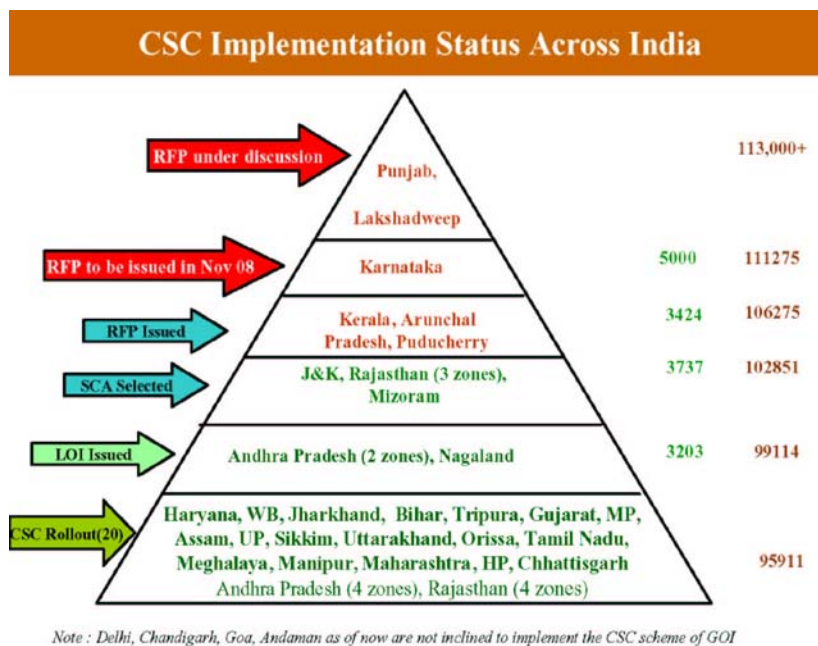


図 6-1 CSC の実施状況

4) 職業紹介

労働・雇用省では、雇用側が求めている人材をいち早く見つけるためのマッチングシステムに関するミッションモードプロジェクトを推進している。職業安定所のポータルサイトでは、求職者リストの中から雇用側が求めているような人材を見つけて、条件に該当する求職者に呼び出し状（call letter）を送ったり、失

業者のためにどこの雇用企業に職の空きがあるかをオンラインですぐに分かるようなシステムの提供を行っている。失業者のための電子カウンセリング（ウェブ上でのカウンセリング）の開設も検討されている。このプロジェクトに関しては、いくつかの州では運用を始めている。

5) 土地登記記録

土地記録のデジタル化に関するミッションモードプロジェクトが、農村開発省によって取り組まれている。土地記録とは「属性」であり、土地記録と呼ばれるものの中には土地登録、権利記録、借用期間、作物検査登録、変異登録、議論されたケースの登録（Disputed cases Register）などが含まれる。また、土地記録にはその土地の地質に関する情報（形、サイズ、地形、土壌など）や経済に関連する情報（灌漑など）、そして権利関係・登録・税金関連の情報も含まれている。土地情報システムの構築にあたっては土地記録のメンテナンスが極めて重要な課題となる。本ミッションモードプロジェクトの主な目的は、以下のとおりである。

- メンテナンスの簡易化と灌漑・自然災害などによって変更された土地情報や所有者変更などによって起こりうる法的な情報のアップデートを促進
- 土地記録改ざんなどに関する幅広い調査を行い、それによって土地記録関連の訴訟や論争の可能性を削減
- 計画実行に必要なサポートを提供し、土地所有の分割に関する正確なデータを作成
- インフラ計画と環境発展プランの作成と促進
- 記録作成やプロセス構築の準備を行い、それによって正確な関連書類作成（土地収入、作物パターンなど）
- 農業国勢調査へのデータベースの提供

本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 権利記録のコピー作成
- 作物、灌漑、土壌の詳細情報
- 変異登録（Mutation Cases）の整理と記録追跡
- 関連書類提出とその有効性

パンジャブ州、ポンディチェリ州、グジャラート州、ヒマーチャル・プラデーシュ州、トリプラ州、シッキム州、西ベンガル州などの州では、この試行プロジェクトを成功に修めており、現在は実用化に向けて検討している。

6) 各種公的手続き

地方自治体ナショナルミッションモードプロジェクトは、ICTを活用した地方自治体レベルの効率的なサービス提供の改善を主な目的としている。地方自治体ナショナルミッションモードプロジェクトの構造は、3つのレベル（例：中央レベル、州レベル、都市レベル）に分かれている。このプロジェクトは、2006-07年と2010-11年の期間において、計423都市で実行されている（一部予定）。

本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 誕生・死亡証明書の作成と登録
- 固定資産税の支払い
- 都市(ULBs)下の財産税や公共事業の管理などに関する支払い
- 苦情対応
- 建築関連申請の承認
- 調達とプロジェクトのモニタリング
- 衛生管理（固形廃棄物の管理）
- 経理システム
- 個人情報管理システム

7) 村役場（Panchayats）ポータル

インドでは、パンチャーヤト制により、60%以上のインド国民に基本的なレベルの行政サービスを提供され、またインドの地方（または農村部）に住む何百万もの国民にも基本的な行政サービスの提供が行われている。NeGPにおいても、パンチャーヤト制は、ミッションモードプロジェクトの1つとして取組まれている。本ミッションモードプロジェクトは、インドの村々が抱えるあらゆる問題に対処する事ことを目的としている。例えば、コミュニケーションインフラの不足や国民へのサービス提供の遅れ（例：免許や証明書発行の遅れ）などの問題に対する対応が挙げられる。いくつかの州ではすでに NeGP の一環としてパンチャーヤト制を取り入れ始めている。また、ナショナルパンチャーヤトポータルが、国家情報センター（National Informaition Center :NIC）により開設されている。このポータルによりパンチャーヤティ・ラージ省やパンチャーヤト局によって提供されるサービスや情報へのアクセスが可能となっている。本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 家屋関連のサービス提供
- 誕生・死亡・収入・支払い能力などの証明書の発行
- 生活関連データの普及
- 村のインフラ施設に関する地図のデジタル化

【コラム7：国家情報センター（NIC：National Informaition Center）】

国家情報センター（NIC：National Informaition Center）は、DITの外局として、中央政府、州政府、直轄区、行政区など政府機関での電子政府化推進のための基幹ネットワークを提供する。NICNETと呼ばれる同センターの大規模ネットワークは高速大容量専用回路、衛星通信、無線、MAN、LANと、あらゆる種類のネットワークから構成される。NICNETは、中央政府をはじめ、35の州及び直轄区、600の地域センターに設置され、インド全土を網羅している。これらのネットワークインフラを利用した中央、地方政府による公共サービスの構築に対し、コンサルティング、システムの設計、保守などを含む全般的なサービスを提供している。中央政府レベルでは、以下を含めたさまざまなプロジェクトが進行している。

- ・ インド政府ポータル
- ・ 電子パスポート
- ・ 農業マーケティング情報ネットワーク
（主要農産物の収穫量、価格、取引状況などの情報）
- ・ コミュニティ情報センター
（地方住民のインターネットアクセスを可能にする）
- ・ 裁判所情報システム
- ・ 国家試験結果ポータル
- ・ 土地登記情報システム

出典：財団法人国際情報化協力センター

(CICC)「アジア情報化レポート2008（インド）」P74

8) 警察

警察分野においても、電子政府計画が取り組まれており、業務の効率性の改善や犯罪者のデータベースの作成及び共有が主な目的とされている。また、このミッションモードプロジェクトにはパーソナルマネージメントやインベントリー（目録）コントロールなどの取組みも含まれる。しかし、これら多様な機能全てを、複数の州で正常に機能させることは難しい。よってこのミッションモードプロジェクトでは、段階を踏んでプロジェクト遂行を行っている。これら機能は、警察アプリケーション（Common Integrated Police Application :CIPA）プロジェクト下で実行されている。また、本プロジェクトでは、警察署が作成したあらゆる情報を電子化させ、それにより警察官一人一人のペーパーワーク量を削減し、警察署での業務の効率性を向上させることを目指している。具体的には、警察アプリケーションプロジェクトの下で取組みが進められており、128に及ぶニューデリーの警察署で実施されている。そしてこの警察アプリケーションプロジェクトは

現在 17 の州で運営されており、6 つの州で運営可能とされている。

9) 不動産登録

登記局コンピューター支援業務システム（Computer-aided Administration of Registration Department: CARD）プロジェクトは、アーンドラ・プラデーシュ州政府により遂行され、その後、通信・情報技術省情報技術局により国全体で実施される Horizontal Transfer プログラムの一部としても遂行されている。本ミッションモードプロジェクトの目的として次のようなものが挙げられる。

- 現在のマニュアルシステム（例: 検査をする際に用いられているシステム）の改善
- 資産評価・関連書類の保存の改善やバックオフィス記録の維持

また、本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 市場価値（MV）の算定
- 印紙税金の支払い
- 流動資産や固定資産関連の書類の登録
- 抵当権や債務の証明書発行
- 証明書類のコピー発行

現在、多数の州が試験的なプロジェクトの実施し、Punjab・Puducherry・Gujarat・Himachal Pradesh・Tripura・Sikkim・West Bengal などの州では州範囲のプロジェクト展開を目指している。

10) 道路交通

道路交通は電子政府計画のミッションモードプロジェクトの 1 つに加えられ、電子化された統合データベースを全ての州で使えるようにし、かつ運転免許証や車両登録証明書を効率よく発効することを主な目的としている。

実施機関である国際情報センターは「道路交通アプリケーション用スマートカード運用システム」（SCOSTA）を開発し、州間のスマートカードの内部操作を可能にする取組みを進めている。この開発には 2 つのソフトウェアの使用が必要であり、1 つは VAHAN と呼ばれる車両登録用のソフトウェアで、もう 1 つは SARATHI と呼ばれる運転免許証用のソフトウェアである。本ミッションモードプロジェクトは通信・情報技術省情報技術局により実施されている Horizontal Transfer プログラムの一部として遂行された。

11) 財務

国の財政に関する情報の多くは今後も紙面上のみで公開される見通しではあるが、一方で迅速に州政府の財政状態を公開したり、より良いインフォメーションを提供するため、州財政当局業務の電子化を進める。実施にあたっては、関連組織が連携して州政府の財政情報を収集しなければならない。これら国庫情報電子化のための具体的な計画案については、歳出局により作成されている。

2.3. 総合プロジェクトの概要

1) 電子ビジネス (e-BIZ)

e-BIZ は主に産業政策推進局 (Department of Industrial Policy & Promotion :DIPP) が実施しており、主な目的は、会社組織間や政府機関のコンタクトをよりスムーズに行うこと、また、情報の標準化やコンプライアンスの負荷を軽減することなどである。e-BIZ のビジョンは、GtoB サービスを全ての企業に委託するというものである。また、GtoB サービスに要する時間の短縮、州や地方政府を含む全ての政府機関の透明性の向上、より正確かつスピーディーなサービス提供を目的としている。

2) 電子裁判所

インド司法部は、インド国内に 15,000 の裁判所を設置しているが、未だ審議中の事案が 2005 年 1 月 1 日の時点で 29,497,251 件あるとされている。

インド司法部は裁判過程の電子化に 1990 年から努めている。2001-03 年の間で 700 の、2003-04 年の間には 900 に及ぶ市レベルの裁判が電子化された。インド司法部は ICT 導入を目指しており、5 年間で 3 つの段階を踏んでプロジェクトを遂行する予定である。このプロジェクトの中では、デリー、ムンバイ、コルカタ、チェンナイ内に位置する 700 の裁判所、29 の首都圏裁判団地内に位置する 900 の裁判所と 13000 に及ぶ地区裁判所において、自動意思決定システムや意思サポートシステムの導入することを目指している。

本ミッションモードプロジェクトの主な目的は、以下の通りである。

- 裁判所の司法運営の円滑化支援
- 裁判の判決が出されていないケースの削減
- 訴訟当事者への情報提供
- 裁判官の法律や司法に関するデータベースへのアクセス

3) 電子調達

電子調達は政府調達がより単純化され成果が出しやすくできるように DSG&D (Directorate General of supplies and Disposal) や商工業省下にある購入組織により

実施されている。本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 調達期間を短縮し、コストを削減
- 政府調達の透明度を向上
- 政府調達の効率性を向上
- 政府調達の再編案を政府に提出

DSG&D では殆どの項目が電子調達システムによりカバーされている。また、DSG&D は供給側の情報を元に銀行で小切手の発行を可能にするシステムの導入も進めている。

このプロジェクトでは注文書の提出準備、入札、入札評価などの政府調達関連の仕事をカバーする予定である。入札の暗号や複合化対策のセキュリティー強化や電子署名の使用も検討している。NIC は、現在テスト電子調達をオリッサ州で行っており、その結果次第では他の州での実施も計画される予定である。

4) 貿易手続き電子化

本ミッションモードプロジェクトの目的は、手続きの簡素化と透明性の向上、電子サービスの普及、コスト削減などが挙げられる。輸出入の通関手続きを 24 時間以内で行うことを目標として、交通機関・税関・銀行等、貿易に関わる企業・組織間の手続きの電子化が試みられている。本ミッションモードプロジェクトでは、以下のサービスの提供を目指している。

- 輸出入の電子処理や通関手続き
- 関税や、港や空港での手数料の電子支払い
- DGFT 免許の手続きや処理
- DGFT 免許の手続き手数料の電子支払い
- 税関・港・空港・DGFT・CONCOR・銀行などのコミュニティーパートナーの書類の電子交換（共有）

5) 電子政府サービスデリバリーゲートウェイ (National E-governance Service Delivery Gateway)

電子政府サービスのデリバリーゲートウェイ (National E-governance Service Delivery Gateway :NSDG) の構築は、政府機関間の手順をスムーズに行い、インターフェースを標準化させ、アプリケーションやデータを有効活用することを主な目的として取り組まれている。NSDG は自治体や他の政府機関間 (例:中央、州、地方政府) で内部操作が可能となることを目標としている。

6) インド統一ポータルサイト

インドのナショナルポータルは NeGP 下のミッションモードプロジェクトであり、NIC により進められている。このポータルの目的は、インド全政府機関の情報やサービスをシングルウィンドーアクセス (single window access) により国民や企業に提供することである。もう 1 つの目的として総合的で正確且つ信頼のできる情報提供が挙げられる。ポータル上の情報は整備されており、サイト訪問者が様々な観点で情報を検索できるよう他の関連サイトにもリンクされている。

2.4. コンポーネントの概要⁵²

各ミッションモードプロジェクトで開発したデータベース、コンテンツ、ポータルを国民に提供するためのインフラの構築についても、重点的に取り組まれている。特に、電子政府を進める上で必要となるコンポーネントである中核インフラに関する以下の 3 つについては重視されている。

○コモンサービスセンター (Common Service Centre: CSC)

コモンサービスセンターは、政府サービスを国民に提供する場となるものである。政府は全国に 10 万ヶ所のブロードバンド接続を備えたコモンサービスセンターを設置する計画で、総額 574 億 2000 万ルピーのプロジェクトである。政府は官民共同事業 (PPP) として実施し、民間資金を活用する予定である。既に 5000 ヶ所のコモンサービスセンターが開設されており、2008 年 3 月までには 7 万 2000 箇所のコモンサービスセンターの設立運営が民間に委託され、その後 1 年程度で開設されるという計画もある。

○SWAN (State Wide Area Networks)

コモンサービスセンターを支える 2 Mbps の光ファイバの通信ネットワークを構築するもので、総予算は 5 年間で 333 億 4000 万ルピーが見込まれている。第一フェーズの 5 年間は通信費を除き、DIT がコストを負担することになっている。SWAN は、NeGP に先立ち 2003 年に政府の承認を得ていたが、実施が遅れていた⁵³。NeGP の中核インフラとして位置づけられ、ようやく導入の目処が立った。2008 年 2 月 8 日現在、ハリヤーナー州、ヒマーチャル・プラデーシュ州、タミル・ナードゥ州、ジャールカンド州で既に SWAN が導入されている⁵⁴。

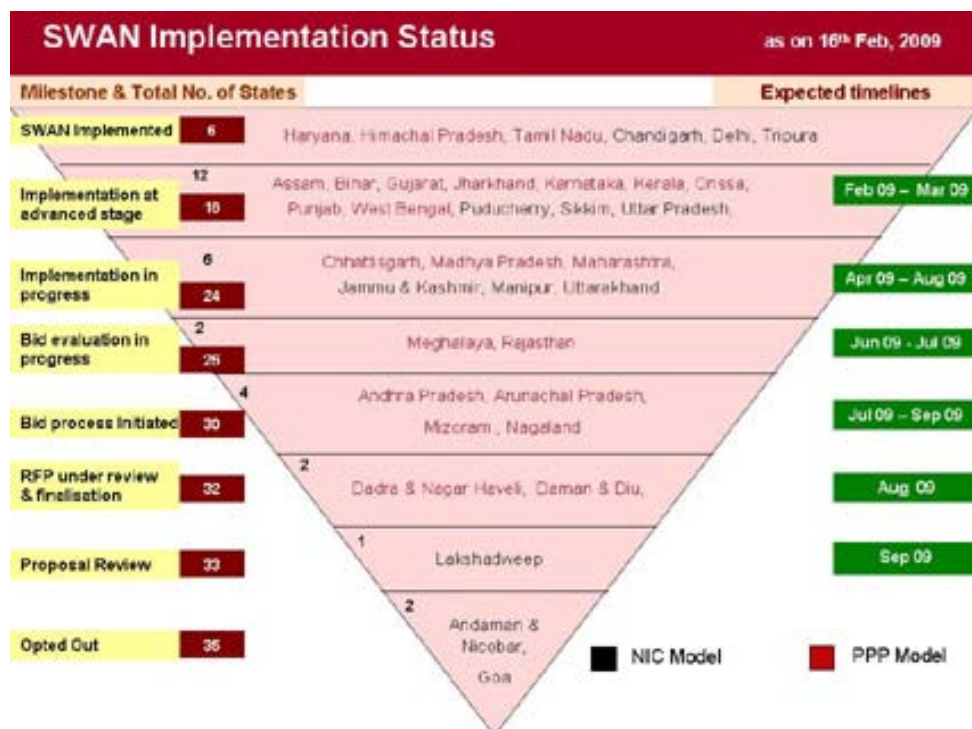
⁵² 財団法人国際情報化協力センター (CICC) 「アジア情報化レポート 2008 (インド)」 P 38-39

⁵³ 2007 年 8 月 30 日付 The Economic Times

⁵⁴ 2008 年 2 月 3 日付 Financial Times

【コラム 8 : State Wide Area Network (SWAN)】

現在、州レベルの電子政府 (e-government) プロジェクトは、通信・情報技術省 (Ministry of Communications and Information Technology) の情報技術局 (Ministry of Information Technology) による State Wide Area Network (SWAN) スキームを軸に推進されており、それぞれの州の進捗状況は下図のような形で情報技術局のサイト (<http://www.mit.gov.in/default.aspx?id=824>) に逐次報告されており、ハリヤーナー州やタミル・ナードゥ州、デリーなどでは実施段階に入っている。



○州データセンター (State Data Centre)

GtoC、GtoB、GtoGサービスの実施のために、情報やデータを電子化して保存するデータセンターの設置を行う施設である。州データセンターの設置については2008年1月に政府の承認を受けた。今後5年間に162億3,000万ルピーを投じるもので、そのうち40億ルピーは初期設備投資向け、110億ルピーがコスト運営費となる⁵⁵。

⁵⁵ 2008年1月23日付 Indian Express

<参考文献・論文等>

- B. V. Nadu, "Tracing the History of Information Technology in India", in Meheroo Jussawalla and Richard D. Taylor ed., *Information Technology Parks of the Asia Pacific*, pp.119-150, M. E. Sharpe, 2003.
- James SL Yong and Sameer Sachdeva, "India: e-Progress in the State", in James SL Yong ed. *e-Government in Asia*, pp.117-146, Times Media, 2003.
- 行政改革委員会(ARC)(2008)Promoting e-Governance "The SMART Way Forward" (http://arc.gov.in/11threp/ARC_11th_report.htm)
- 長岡技術科学大学三上喜貴教授研究室HP(インドの電子政府:
<http://kjs.nagaokaut.ac.jp/mikami/e-gov/india.htm>)
- 財団法人国際情報化協力センター(CICC)「アジア情報化レポート2008(インド)」P36

<関連 web サイト>

- インド政府情報技術部 (DIT: Department of Information Technology) (<http://www.mit.gov.in>)
- インドのソフトウェア・サービス産業協会 (NASSCOM) (<http://www.nasscom.org>)
- インドの行政機関などへのリンク集 (国立国会図書館作成) (http://www.ndl.go.jp/jp/service/kansai/asia/link/south/link_ind.html)
- National Informatics Centre (<http://home.nic.in>)
- Information website on the Government of India (インドに関する総合ポータル) (<http://indiaimage.nic.in>)

第7章 行政改革の潮流

1. 行政改革の動向

インドでは過去、様々な行政改革が行われてきたが、近年では市民憲章、情報公開など、市民ニーズの把握や市民の行政アクセスの改善を目指した改革が進んでいる。また現在、第二次行政改革委員会（ARC）が、重要行政分野における勧告を次々と公表している。本章では、これら近年の行政改革の潮流について説明する。

2. 市民憲章

2.1. 背景・経緯⁵⁶

市民憲章は、イギリスの保守党に属する John Major が、市民のニーズに基づいて、より良い公共サービスを継続的に利用者にもたらすことを目的として、1991年に提唱したことに端を発する。このプログラムは1998年に Tony Blair によって「サービス第一政策」（“Services First”）と改名され、実行に乗り出した。本憲章によりオーストラリアやベルギー、カナダ、マレーシアなど多くの国々が触発され、同様の政策を採るに至っている。

インドは近年、目覚ましい経済発展を遂げているが、識字率の上昇に伴って彼らの権利に対する意識も高まってきている。彼らは自分たちが発した要求に国が応えることのみならず、先々で問題が生じないように、あらゆる問題を先取りして防止するような体制の構築を望むようになった。そういった市民の思いを嗅ぎ取ったインド政府は、ニューデリーで1997年5月に開催された会議において、総理大臣が議長を務める中、局・州レベルで取り組む“Action Plan for Effective and Responsive Government”構想を採択した。まずはイギリスをモデルにし、行政改革・公共苦情局が中心となってインド市民憲章の確立に務めることとなった。

2.2. 概要⁵⁷

インド市民憲章は、以下のものを含む内容となっている。

⁵⁶ Citizen's Charters- A Handbook を参照

⁵⁷ Citizen's Charters- A Handbook を参照。

- ①先行き予測と使命についての声明
- ②組織により行われた事業の詳細
- ③顧客についての詳細
- ④それぞれの顧客グループに提供されたサービスの詳細
- ⑤苦情に対する補償とその補償を受けるための方法についての詳細
- ⑥顧客が抱く期待

イギリスの憲章をモデルにした上で、インド市民憲章では「顧客が抱く期待」という項目が付け加えられている。消費者団体やその他の市民団体等の連携は、この市民憲章がより消費者のニーズにマッチしたものであるということの根拠にもなり得る。2002年5月には市民憲章についてのウェブサイトが運営され始め、有益な情報を提供している。

2.3. 実態・課題⁵⁸

行政改革・公共苦情局や消費者調整委員会（Consumer Coordination Council）や NGO 等により、1998年10月に本市民憲章の評価が行われ、本政策の初期段階について、非常に励みになる結果が得られた。2002年から2003年にかけて、憲章に対する内外の評価をより効率的で客観的に行っていくため行政改革・公共苦情局は専門家を登用した。専門家らには本政策にあたる5つの主要な政府機関及びアーンドラ・プラデーシュ州、マハーラーシュトラ州、ウッタル・プラデーシュ州における15の省や組織を評価し、更に組織の中や消費者の中において政策に対する認識を深める方法、及び政策決定・実行に携わる者たちが計画を遂行していく上での適切な方法を提案するというタスクが与えられた。彼らによる評価結果は以下のようにまとめられている。

- この憲章の大半は、十分な協議を踏まずに組み立てられている
- サービスを提供する側の多くが本憲章の原理、目的、主な特徴などをよく理解していない
- 評価された省のうち、本憲章について十分に認識されている所は皆無であった。たいていの省において、政策はまだ実行のほんの初期段階にあるに過ぎなかった
- 憲章の理解促進や、憲章の内容に応じた関係者による指導を充実させるための財源は、明らかに充当されていなかった。

⁵⁸ Citizen's Charters- A Handbook を参照。

古い官僚的構造の残存や被雇用者集団の柔軟性の欠如などにより、インド政府による憲章の概念の実行は非常に困難な状況にあることが分かった。そして、ここまでで把握できることは次の通りである。市民と同様に政策を実行する官僚らも本憲章への疑問を持っているため、正しい認識を浸透させるための効率的で革新的な取り組みが必要とされる

- ▶ 意識変化をもたらすことは一朝一夕に実現できることではないので、長いスパンでの辛抱強い取り組みが求められる。
- ▶ 変化に対して抵抗や不安を示す職員を上手くまとめて対等なパートナーとするために、指導者らは憲章の構築・執行のあらゆる局面において彼らと密接に意思疎通を図っていく必要がある。
- ▶ 抵抗感を示される中で変革のためのプロセスを一気に踏もうとするのではなく、内容を細かく分けた上で一つずつ実行していこうとする姿勢を取っていることは、賢明な判断だと言える。
- ▶ 本憲章の効力を観察し評価していくための組織（できれば外部の機関によるもの）を作り上げることができれば良い。

一方で、市民憲章は、公共サービスの提供機関がよりオープンかつ説明責任を果たす市民本位のものとなるべく制定されたが、制定後 10 年経った現在、期待された効果もたらされていないとの声もある。例えば、市民憲章で想定されたモデルは確かにインドの実態に見合ったものであったが、中央政府と州政府の双方で憲章の実現に向けた健全な戦略も憲章の擁護者も共に不在であったため、思うように進んでいないという主張も存在する⁵⁹。

3. 情報公開

3.1. 背景・経緯

2005 年に制定された「情報への権利法(Right to Information Act、以下 RTI 法)」は、イギリスの植民地支配下の「国家機密法(Official Secrets Act)」以来のインド政府の情報公開への消極性を大きく改善する情報公開法であると考えられている⁶⁰。

国家機密法は、イギリス植民地支配下における反政府活動やスパイ活動からの

⁵⁹ Economic and Political Weekly の 2008 年 2 月 16 日の記事 “India’s Citizen’s Charters: In Search of a Champion” による。

⁶⁰ ARC(2007) 第一勧告レポート

国家保護を目的として 1889 年に定められ、1923 年に改定された⁶¹。そしてインド独立後も、この法律の下、国家情報の非公開という原則は存続し、1964 年に制定された国家公務員運営法(Civil Service Conduct Act)では、公務員はいかなる公式文書も政府の許可書なしに公表する事は許されないとされている⁶²。

このような政府の情報開示に対する消極的な姿勢に国民の政府に対する不満は高まり、情報公開への民衆運動が盛んになり、1997 年のタミールナドゥ州における RTI 法の制定を嚆矢として、州政府レベルから RTI 法の制定が広まった。一方、中央政府においても、1997 年にインド政府が情報自由法令 (Freedom of Information Legislation) を提示し、それから 3 年後の 2000 年ようやく情報自由法令 2000 (Freedom of Information Bill 2000) として国会に提出され、2002 年には情報自由法(Freedom of Information Act)が制定された。そして 2005 年 5 月に RTI 法が国会にて可決され、大統領の同意を同年翌月の 6 月に得て、その年の 10 月 12 日に正式な法律として誕生した⁶³。

3.2. 情報への権利法(Right to Information Act)

情報への権利法 (以下 RTI 法) は、インド国民が中央政府及び州政府の持つ記録や情報にアクセスする権利を保障する法律であり、2005 年に制定された。RTI 法では、国民の情報へのアクセス権は憲法第 4 条にある「実践的な (情報) 公開の必要条件」に基づくものとされている。国家機密、個人のプライバシーに係る情報等の例外を除き、全ての立法委員会 (legislative committees) 関連の情報が国民とメディアに公表される。これらの情報は索引化・目録化・電子化され、インターネットを通じて国民の需要と供給に対応出来るものとされる⁶⁴。

情報要請の仕方 (Right to Information Act (India) サイトより)

- 手紙又はインターネット上で何についての情報要請かを英語またはヒンディー語で書き提出する。
- なぜその情報が今の時点で公表されていないかを記述する。
- 貧困線以下の貧民でない限り、規定の金額を支払う。

- 情報取得にかかる期間 (Right to Information Act (India) サイトより)
- 情報要請日から 30 日以内。
- 人命や釈放においての情報は 48 時間以内。

⁶¹ ARC(2007) 第一勧告レポート

⁶² ARC(2007) 第一勧告レポート

⁶³ Samantaray(2006)等

⁶⁴ ARC(2007) 第一勧告レポートなどを参照

- ▶ 情報要請のプロセスにおいて副国立情報官（Assistant Public Information Officer）を経て収集する場合は上記の期間よりもう 5 日間かかるとする。
- ▶ 当事者以外の第三者が関わっている場合は 40 日以内。
- ▶ 情報が上記の期間内に提供されない場合は要請が拒否されたと考慮しなくてはならない。

3.3. 実態・課題

存在する全ての情報を収集する事は難しく、またそれを適切に統合する事は困難を強いられるため、同じ題目であっても複数の情報が存在し、インターネット上で適切なリンク先を示す事ができないことがあるとの報告がある。また、立法府議員（国会議員）にとって情報を得るのは容易である一方、国民にとっては困難である場合が多いとの指摘もある。さらに、立法委員会の仕事を公にさらさなくてはならないというリスクも生じる他、国家保護やプライバシー保護の為に、どのような情報を非公開にするべきかを適切に判断しなければならない⁶⁵。

また、情報への権利法は政府の活動に対する市民の監視力を強めたが、その一方で、様々な規制が当初からその効果を弱めているとの指摘もある他、情報委員の任命も政治的な恣意性に非常に左右されやすく、強固な監査体制が求められている⁶⁶。

さらに、情報への権利法は、行政とガバナンスの透明性を確保するものと期待されているが、マハーラーシュトラ州で行われた実態調査によると、各行政部門の多くで、この法で定められた公的情報官（public information officer）が設置されていないことや、各部門の情報もしばしば整理されないまま放置されていることが判明している⁶⁷。

最後に、技術的な問題として、全ての最新情報を常に電子化してアップデートすることの難しさがあげられる。このような問題に対処するために、政府は手動打ち込みにかかる時間を節約するために自動打ち込み用のソフトウェアを開発し、使用しているという⁶⁸。

⁶⁵ ARC(2007)第一勧告レポート

⁶⁶ Economic and Political Weekly の 2005 年 11 月 19 日の記事”Right to Information and the Road to Heaven”より

⁶⁷ Economic and Political Weekly の 2008 年 8 月 30 日の記事”Governance and the Right to Information in Maharashtra”より

⁶⁸ ARC(2007) 第一勧告レポート

4. 行政とNGO・市民社会との協働

4.1. 背景・経緯

インドはマハトマ・ガンディーやB.R.アンベードカルなど、国民的な市民運動家を多数有する国であり、現在も多くのインド人が市民運動家やNGOのリーダーとして活発に活動している。また、海外からも多くのNGOが進出しており、海外・国内をベースとする多くのNGOが貧困・医療・環境など様々な分野で活動している。

また、世界的な官民協働・地方分権の流れや世界銀行や先進国による国際援助における草の根組織の重視の流れに伴い、様々な行政・開発分野において政府とNGOが協力するケースも増えている⁶⁹。

4.2. 実態・課題

現在、インドにおける行政とNGO・市民社会との協働は多岐に渡っており、その関係性もプロジェクトの性質や行政・NGOのスタンスによって様々である。また、NGOが担うべき役割についても、基礎的福祉は行政が安定的に供給してNGOはアドボカシー機能を中心に担うべき、という意見から、行政には十分な能力・財源はなく、NGOが基礎的福祉を含むあらゆる分野で積極的に活動すべき、という意見まで、様々な議論がなされている⁷⁰。

5. 第二次行政改革委員会の勧告

5.1. 第二次行政改革委員会(ARC)の勧告対象

第二次行政改革委員会(ARC)は、以下の事柄に対して検討を行なうものとして組織されており、すでいくつかの勧告レポートが公表されている。これらの勧告の対象となった省庁・機関は、一定期間内に勧告に対する回答を提出しなければならない。ただし、例えば、安全保障や司法体系など検討項目から外れているものも存在する。

行政改革委員会の主要な勧告対象としては、以下が挙げられる。

⁶⁹ インドにおける行政と市民社会との関係については、Chakrabarty(2003)や Chakrabarty(2007)などを参照。

⁷⁰ 例えば、現地調査においてヒアリングしたデリー大学の Chakrabarty 教授は、「インドのような途上国では基礎的な社会サービスは公的に供給すべきである。市民社会は腐敗や問題などに対する awareness (意識向上) の役割が重要である。このようなNGOの役割は決して新しくはなく、ガンジーも同じことを試みていた」と述べている。

1) インド政府の組織構造(Organisational structure of the Government of India)

行政改革委員会では、省庁と局(Department)などの行政組織の構造について、社会状況に応じた構造になっているかなどの評価を実施している。評価の重要な目的としては省庁と局の役割を再認識することが挙げられている。どのように組織内配置を行うかについては、多岐に亘って省庁と部局自身に任されており、行政改革委員会では、組織としてそれら省庁と局がどのように発展すべきか評価している。加えて、今後は政府による規制を最適化するための検討も行う予定である。

2) ガバナンスの倫理(Ethics in governance)

行政改革委員会では、官僚と政府機関との汚職についての問題も取り扱う。政治資金などの自由裁量を最小限に抑えること、また行政上何が欠陥しているのか、そして行動規範をどう発展させていくかについても、注視している。

3) 人事制度の刷新(Refurbishing of Personnel Administration)

行政改革委員会では、公務員の採用及び育成や研修や人員配置の見直しなども行なっている。具体的に、公務員の質や能力を高めるためのガイドラインも設けている。このガイドラインでは、職員がどのようにモチベーションを高めキャリアを発展させていくべきか、また公務員一人一人の強みや能力をどう向上させていくかなどが記載されている。また、行政改革委員会は、官僚の執務能力の経済効果を含む社会全体に与える影響についても評価している。

4) 財務管理体系の強化(Strengthening of Financial Management Systems)

行政改革委員会では、広範囲にわたる財務関連の規制強化と確保の方法、さらに外部監査の制度化を含む資金活用の監視なども行っている。

5) 効果的な州行政(Steps to ensure effective administration at the State level)

行政改革委員会は、州レベルでの行政改革の促進方策を提示する。

6) 効果的な県行政(Steps to ensure effective District Administration)

国民に対してどう奉仕すべきか、また行政内部の各職員に対してやる気や責任感を活気や責任感の浸透・保持するために、組織はどう変化すべきかなど、県(district)レベルでの行政内部におけるより良い人事管理の方向性について検討している。例えば、広範囲な公共苦情処理や地区管理の仕組みの矯正などがその一例である。

7) 地方自治組織/パンチャヤト制度 (Local Self-Government/Panchayati Raj Institutions)

市民参加による公共施設や市民サービスの供給メカニズムの改善、水道・電力・保健医療・衛生・教育、参加型ガバナンスやネットワークの促進のための自主組織のエンパワーメント、地方組織のより良いパフォーマンスのためのキャパシティ・ビルディングやトレーニングなどを検討する。

8) 社会関係資本や信頼、全員参加の公共サービスの提供 (Social Capital, Trust and Participative public service delivery)

全てのレベルの政府における社会関係資本の育成、行政の地域コミュニティと協働する能力の改善・強化、政府と市民社会とのより良いシナジー、行政における住民中心の姿勢の向上などの方策を提示する。

9) 市民中心の行政 (Citizen-centric administration)

行政改革委員会は、透明性の高い政府機関のあり方を推奨している。例えば行政手続きをどう単純化させるか、市民中心の政策をどう強化するか、政策策定過程をどのように容易化させるか、などの検討が挙げられる。また行政改革委員会は、国家機密法 (Official Secrets Act) による政府機関の記録 (公文書・書類等) の機密性の審理も行なっている。「情報への権利法 (Right to Information Act 又は RTI 法)」はより沢山の情報を国民に提供するステップの一つとして挙げられる。

10) 電子政府の推進 (Promoting e-governance)

官僚主義を排除するため、また遅延や不便さなどの課題が多い行政サービスを、近代技術を用いて解決するために、電子政府化が進められている。また電子政府化の進展により、知識の取得・共有などを効率的に行なうことができ、政府機関の質の向上につながることを期待されている。

11) 連邦政府の諸問題 (Issues of Federal Polity)

より良い民間機関の実績を実現化させるため、連邦政府の運営管理や連邦政府と民間機関との関わり合いのあり方を見直している。国 (連邦政府) と州をうまく相互作用させ、互いの行政事業を標準規定化する為でもある。

12) 危機管理 (Crisis Management)

緊急非常事態等が発生した場合、どのように政府が応急対策すべきかを提示している。

13) 公共秩序 (Public Order)

社会調和と経済発展のためにどのように政府機関が働きかけるべきかを提示する。

5.2. 各勧告レポートの概要と勧告内容

以下では、行政改革委員会のすでに公表されている 11 の勧告レポートの概要を紹介する。

1) 第 1 勧告レポート「情報への権利—よいガバナンスのためのマスターキー」 (Right to Information: Master Key to Good Governance)

○背景・課題：

目に見える形で行政を行なうことは民主主義をより推進することになる。この理念の下、2005年に情報への権利法(Right to Information Act)という先進的な法律が制定された。しかしながら、対象は行政から司法にまでわたり、情報公開に関しては様々な問題も含んでいる。例えば、行政機関には機密事項とすべき情報も存在する。そこで、この委員会は法律制定当初の目的を満たしつつ、生じた問題を解決するために、以下のような勧告を提示している。

○勧告の概要：

第 1 に、現在生じている問題は国家機密、行政実務のルール、そして書面の分類に関係する法律や施行令を改正することを求めている。中でも、国家機密保護法(The Official Secrets Act, 1923)は現在の時勢に合っていないものとしている。第 2 に、現在生じている問題は情報公開法の法規定に関係しており、中でも処理のプロセス、記録保持、情報公開、アクセス、モニタリングの規定について対応が必要と提言している。

2) 第 2 勧告レポート「人的資本の開放—権利の享受とガバナンス」

(Unlocking Human Capital: Entitlements and Governance – A Case Study)

○背景・課題：

政府の指針は、市民生活水準の向上を目的とした一般的な富の増加のみに頼るのではなく、最低限度の教育や医療、雇用水準や栄養摂取といった基本的権利を享受できることを考えた発展を目指すようにシフトしてきている。その一環として、農村雇用保障法(National Rural Employment Guarantee Act)が制定された。委員会は他の政策も成功できるように、同法に関して適切な管理体制や財政システムを構築するための勧告を以下のように提示している。

○勧告の概要：

第 1 に、法のスキームが及ぶ範囲や結果を保証できるような、権利設定や一般化が必要としている。第 2 に、モラルハザードを抑制しつつ、持続性可能性やア

カウンタビリティを確保した州政府の財源や計画遂行を求めている。第3に、インフラ不足や弱い統治システムといった後進地域ではスキームの実施に際して様々な弊害が生じることから、包括的な組織や行政、財政改革を求めている。

3) 第3 勧告レポート「危機管理—絶望から希望へ」

(Crisis Management: From Despair to Hope)

○背景・課題：

危機管理体制を整えることは、人々の安全な生活を確保するための重要な課題である。委員会では危機管理について、緊急時に行政がすばやく対応できるようにするための勧告と、緊急時に合うような効率的な組織体系の推進や危機に対する準備を高めるような勧告、と概念的に2つに分けている。ただし、今回の報告では天災と人災を対象としており、テロリズム等は対象としていない。

○勧告の概要：

様々な個別の勧告があるが、システムティックな準備体制、早期の警告、すばやく対応、持続的な復旧対応が本報告の具体的な提言の根底にある。この4つを統合的に検討することが、それぞれ単体で対応することより脆弱性を克服する観点からは重要であると指摘している。また、危機管理は基本的に政府主導であるのだが、他のアクター（例えばコミュニティやボランティア組織など）も不可欠な組織であるとしている。

4) 第4 勧告レポート「統治の倫理」

(Ethics in Governance)

○背景・課題：

統治の倫理(Ethics in governance)は社会の根幹に置かれるものであり、規範に合った行動や選択を促すものである。そして、汚職や職権乱用といった規範からずれるような行為を防ぐようなシステムを構築していくことが社会にとって望ましい。インドにおいても情報への権利法(Right to Information Act)が制定されるなど、次第にシステムが整いつつあるが、現在の規制を越えるような問題も数多く残されている。本レポートでは、汚職を監視する体制の構築と様々な政治機関の行動規範に焦点をあてて勧告を行っている。

○勧告の概要：

各行政機関、公務員の行動規範に対する提言や、汚職防止法(Anti-Corruption Laws)といった汚職を罰するための法律の改正や法制化、内部告発者の保護措置、市民によるイニシアチブの保障や情報公開の側面などを考慮した政府のIT技術の推進など、多岐にわたる勧告を行っている。

5) 第5 勧告レポート「治安維持—すべての人に正義を すべての人に平和を」
(Public Order: Justice for All . . . Peace for All)

○背景・課題：

治安の維持は、良いガバナンスのためだけでなく、国家の存続や民主主義のために必要不可欠な課題といえる。もちろん、治安の維持において警察当局などは重要な役割を担っているが、どんなに効果的な取締りを行っても、警察機関のみでは法規制や治安維持を達成することはできない。そこで、ARC では現状の治安維持に関する対策について検討し、以下のような警察組織や犯罪に関する司法制度の改革の勧告を行っている。

○勧告の概要：

過去の経験や現状の制度体系を検討した上で、情報収集機関と取り締まり機関の分離といった提言を含む新たな警察制度に関する勧告や、ゼロトレランス戦略 (Zero Tolerance Strategy)⁷¹の採用などを求めた治安維持の方法に関する勧告、被害者保護について提起などの司法制度に関する勧告を行っている。さらには治安維持のための市民やメディアの役割についてまで言及をするなど、幅広い勧告を行っている。

6) 第6 勧告レポート「地方自治—未来へ続く、わくわくするような道程」
(Local Governance: An Inspiring Journey into the Future)

○背景・課題：

地方自治については、早くからその重要性が認識され、ある程度の取り組みもなされてきたが、現実としては真の権限強化にまでは達していない。地方自治を進めることは、ARC に委託されている事項を検討する上で重要な課題であることから、本レポートでは、都市と農村それぞれのガバナンスについて調査を行い、以下のような勧告を行っている。

○勧告の概要：

具体的にどのように地方政府を形成するかといった勧告を行っている一方で、権限委譲をする際に取り組まなければならない3つの基本的な課題を提示している。第1に民主制度においては利点を最大化しつつ自己修正が確実に図れるような制度上のデザインが必要であること、第2に地方自治の歴史は浅いことから権限委譲による問題が生じることは困難を伴うものであることであり、また各機関の変化が生じること、第3に権限委譲に伴い、地方政府は継続性とアカウントビリティを保障する必要があるとしている。

⁷¹ ゼロトレランス戦略とは、ささいな犯罪に対しても厳格な処罰を行なうことによって、治安維持・回復を実現する方法で、ジュリアーニ市長時代のニューヨーク警察などで採用され、大きな効果を挙げたとされている (第6 勧告レポートの Box6.1などを参照)。

7) 第7勧告レポート「紛争解決のための能力構築—衝突から和解へ」

(Capacity Building for Conflict Resolution: Friction to Fusion)

○背景・課題：

治安維持のためには、警察制度や司法制度（第5章で検討）と紛争解決のための制度が確保されている必要がある。このレポートでは人々の間の紛争解決のための能力構築(Capacity Building for Conflict Resolution)を中心に検討し、以下のような勧告を提示している。

○勧告の概要：

様々なタイプの紛争の処理ができる制度的能力(institutional capacity)を構築するために、紛争別に勧告を行っている。具体的には、土地に関する争い、水に関する争い、指定カースト(Scheduled Castes)に起因する問題、指定トライブ(Scheduled Tribes)に起因する問題など、各ケースについて新たな措置や制度構築などを勧告している。

8) 第8勧告レポート「テロリズムとの戦い—正義による防衛」

(Combatting Terrorism: Protecting by Righteousness)

○背景・課題：

他のレポートで治安維持や危機管理について扱ったが、今日テロリズムは単なる危機管理や治安維持といったものを超え、複雑に絡み合った組織犯罪や違法な金融取引、麻薬や武器の取引などを含んでいることから、独立してテロ対策について扱っている。

○勧告の概要：

まずテロリズムの分類や歴史、定義、インドにおけるテロの現状を踏まえた上で、法的な枠組みでどのようにテロを扱えばよいか、そして違法な金融取引や組織犯罪に対する対応についてそれぞれ勧告を行っている。具体的にはテロリズムを扱うような法体系の整備やマネーロンダリング防止法(Prevention of Money-laundering Act)の改正などを勧告している。

9) 第9勧告レポート「社会関係資本—分かち合う運命」

(Social Capital : A Shared Destiny)

○背景・課題：

今日、社会関係資本は開発論において必須の要素として認識されるようになっている。インドでは、従来からこのような組織が構築されており、現在もなお重要な役割を果たしている。このレポートでは、現存する様々な組織をカバーしつつ、そういった組織がより活躍できるような制度を検討すべきとして、以下のよ

うな勧告を行っている。

○勧告の概要：

ボランティア団体や自助組織といった、社会関係資本を構築するような組織に対して、新しい法制度の構築を行うことを勧告している。いずれも共通していることは、このような組織を積極的に位置づけていくという立場に立った勧告を行っている。

10) 第 10 勧告レポート「人事管理の刷新—新しい高さの尺度」

(Refurbishing of Personnel Administration: Scaling New Heights)

○背景・課題：

インドの国民認識では、行政組織は非効率性や汚職、職務遂行の遅さで特徴付けられてしまっている。なかでもあらゆる範囲に及ぶ公務員の人事管理は重要な課題となっている。本レポートでは、如何に人事管理を刷新するかを課題に、以下のような勧告を行っている。

○勧告の概要：

公務員制度の歴史や海外事例を参考にしつつ、公的サービスが最大の結果を出せるようにするために必須な改革の観点、継続的な改善できるような観点、そして現代的なマネジメント技術を体現するような観点から勧告を出している。さらに、若い人材も公務員になれるような制度改革や、技能訓練の各段階での必須化などが盛り込まれた勧告を行っている。

11) 第 11 勧告レポート「電子政府の推進—SMARTを前進させるための道」

(Promoting e-Governance: The SMART Way Forward)

○背景・課題：

電子政府を推進することは、SMART(Simple, Moral, Accountable, Responsive and Transparent) な政府を構築していくために情報通信技術を政府に応用していくことであり、究極的にはよりよい福祉のために重要なことである。本レポートでは、これまでインドで電子政府を推進してきたことの成果と課題、海外での事例を分析することで、新たな方策や制度を勧告している。

○勧告の概要：

インドの成功事例や失敗事例を踏まえた提言を行っている。例えば、特定のコンテキストや環境を整備することや、情報提供を受ける市民のことを考慮し電子化に優先順位をつけることなどの勧告を行っている。さらに、電子政府に関する法制度の構築や、ナレッジマネジメントまで広がりのある勧告を行っている。

〈参考文献・論文等〉

- 行政改革委員会(ARC)の勧告レポート(行政改革委員会 (ARC) website:
(<http://arc.gov.in/>より入手)
- "Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions (2007-08) Annual Report"
([http://www.persmin.nic.in/Publications/AnnualReport/AR2007_2008\(Eng\).pdf](http://www.persmin.nic.in/Publications/AnnualReport/AR2007_2008(Eng).pdf))
- Ministry of Personnel, "Public Grievances and Pensions (2007-08) Annual Report"
([http://www.persmin.nic.in/Publications/AnnualReport/AR2007_2008\(Eng\).pdf](http://www.persmin.nic.in/Publications/AnnualReport/AR2007_2008(Eng).pdf))
- Samantaray, J (2006) "The Right to Information act,2005"; Orissa Review
- (http://orissagov.nic.in/e-magazine/Orissareview/feb-March2006/engpdf/right_to_information_act_2005.pdf)
- TATA CONSULTANCY SERVICES Ltd, "Template for Information Handbook under Right to Information Act"
(<http://www.persmin.nic.in/RTI/circulars/RTI-Templates.pdf>)
- "Citizen's Chartes A Handbook"
- Economic and Political Weekly (2008年2月16日の記事) "India's Citizen's Charters: In Search of a Champion"
- Framework of Citizen's Charter

〈関連 web サイト〉

- 行政改革委員会 (ARC) website: (<http://arc.gov.in/>)
- 公務省 (Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions
(www.persmin.nic.in))
- Right to Information website (<http://www.persmin.nic.in/RTI/welcomeRTI.htm>)
- Economic and Political Weekly(www.epw.org.in)

第8章 参考情報

1. インド概要

(外務省ウェブサイトより抜粋 2008年12月現在)

一般事情

1.面積

3,287,263 平方キロメートル(インド政府資料:パキスタン、中国との係争地を含む)

2.人口

10億2,702万人(2001年国勢調査)※国勢調査は10年に1度実施
人口増加率 1.95%(年平均:インド政府資料)

3.首都

ニューデリー(New Delhi)

4.民族

インド・アーリヤ族、ドラビダ族、モンゴロイド族等

5.言語

連邦公用語はヒンディー語、他に憲法で公認されている州の言語が21

6.宗教

ヒンドゥー教徒 80.5%、イスラム教徒 13.4%、キリスト教徒 2.3%、シク教徒 1.9%、仏教徒 0.8%、ジャイナ教徒 0.4%(2001年国勢調査)

7.識字率

64.8%(2001年国勢調査)

8.略史

年月	略史
1947 年	英国領より独立
1950 年	インド憲法の制定
1952 年	日印国交樹立、第 1 回総選挙
1950 年代～	कांग्रेस党が長期間政権を担当
1990 年代	経済自由化政策の推進
1998 年	インド人民党(BJP)を中心とする連立政権が成立
2004 年	कांग्रेस党を第一党とする連立政権が成立

政治体制・内政

1.政体

共和制

2.元首

プラティバ・デヴィシン・パティル大統領

3.議会

二院制(上院 245 議席、下院 545 議席)

4.政府

(1)首相 マンモハン・シン

(2)外相 プラナーブ・ムカジー

5.内政

第 14 回下院議員総選挙は 2004 年 4 月から 5 月にかけて行われ、 कांग्रेस党を中心とする連立政権として、統一進歩同盟 (UPA) 政権 (マンモハン・シン首相) が発足。次回の総選挙は 2009 年 5 月までに行われる予定。

外交・国防

1.外交基本方針

伝統的に非同盟、多極主義を志向。近年、米国との関係を積極的に強化。またロシアとの伝統的な友好関係を維持。中国との経済関係が急速に発展。パキスタンとの関係改善を促進。東アジアとの関係を重視する「ルック・イースト」政策を推進。

2.軍事力

- (1) 予算 223 億ドル (2006 年度)
- (2) 兵役 志願制
- (3) 兵力 陸軍 110 万人、海軍 5.5 万人、空軍 16 万人 (Military Balance 2007)
- (4) 信頼できる最小限の核抑止力の保持、先制不使用、非核保有国への核兵器不使用、核実験の自発的な停止等を内容とする核政策を採用。ミサイル開発は継続。

経済 (単位 米ドル)

1.主要産業

農業、工業、鉱業、IT 産業

2.名目 GDP

10,661 億ドル (2007 年度: インド政府資料)

3.一人当たり GNI

822.7 ドル (2007 年度: インド政府資料)

4.GDP 成長率

8.7%(2007 年度:インド政府資料)

5.物価上昇率

5.8%(消費者物価指数)、5.4%(卸売物価指数)(2007 年度:インド政府資料)

6.外貨準備高

3,092 億ドル(2007 年 12 月:インド政府資料)

7.債務返済比率(DSR)

4.8%(2006 年度:インド政府資料)

(注)DSR(Debt Service Ratio):年間の対外債務返済総額の輸出額に占める割合

8.総貿易額

	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度
(1)輸出	438.3	527.2	638.4	835.4	1,027.3	1,280.8
(2)輸入	514.1	614.1	781.5	1,115.2	1,424.2	1,912.5

(単位:億ドル)(インド政府資料)

9.主要貿易品目(2006 年度)

(1)輸出 工業品、石油製品、繊維・繊維製品、化学関連製品、宝石

(2)輸入 原油・石油製品、電子機器、輸送機器、金、電気機械

(インド政府資料)

10.主要貿易相手国(地域)(2007 年 4~12 月の累計額)

(1)輸出 米国、UAE、中国、シンガポール、英国、香港(日本は第 12 位)

(2)輸入 中国、サウジアラビア、米国、UAE、スイス、イラン(日本は第 12 位)

(インド政府資料)

11.通貨

ルピー

12.為替レート

1 ルピー＝約 2.84 円（2007 年度平均）

1 米ドル＝約 40.3 ルピー（2007 年度平均）

13.経済概況

インドは独立以来、輸入代替工業化政策を進めてきたが、1991年の外貨危機を契機として経済自由化路線に転換し、規制緩和、外資積極活用等を柱とした経済改革政策を断行。その結果、経済危機を克服したのみならず、1990年代中盤には3年連続で7%を超える高い実質成長を達成。2007年には、世界的な経済減速に伴い成長率は8.7%となったが、2005年度は9.0%、2006年度には9.4%の成長を達成した。2004年に発足したマンモハン・シン政権は規制緩和や社会的弱者救済等の基本政策に基づき、農村開発や雇用対策に優先的に取り組むとともに、外資規制緩和や国営企業民営化等の経済自由化政策を継続している。

2. 重要用語リスト

第1章 統治機構

連邦議会

連邦議会	Indian Parliament
閣僚会議	Council of Ministers
上院	Raiya Sabha
下院	Lok Sabha

選挙制度

指定カースト	Scheduled Castes: SCs
指定部族	Scheduled Tribes: STs
中央選挙管理委員会	the Central Election Commission of India

第2章 連邦制・地方分権

インドの連邦制

連邦直轄領	Union Territory: UT
-------	---------------------

インド連邦制の階層構造

都市評議会	Municipal Council
ナガル・パンチャーヤト	Nagar Panchayat

州政府

州知事	the governor
州閣僚会議	the Council of Ministries
州主席大臣	Chief Minister
州計画委員会	State Planning Committee
司法機関	judicial organ
高等裁判所	high Court
主任裁判官	chief justice
県計画委員会	District Planning Committee

都市部自治体

ナガル・ニガム	Municipal Corporation, Nagar Nigam
ナガル・パリカ	Municipality, Nagar Palika
ナガル・パンチャーヤト	City Council, Nagar Panchayat
コルカタ大都市計画組織	Calcutta Metropolitan Planning Organization:CMPO

パンチャーヤト

パンチャーヤト	Panchayat
パンチャーヤトによる統治	Panchayati Raji
県パンチャーヤト	Zilla Panchayats/Parishad
郡パンチャーヤト	Bloch/Taluk Panchayats
	Panchayat samiti
村落パンチャーヤト	Village/Gram Panchayats

財源移転制度

財政委員会	Finance Commission
国家計画委員会	Planning Commission
ガドギル・フォーミュラ	Gadgil Formula
中央および中央補助計画事業	central and centrally sponsored plan schemes または Centrally sponsored schemes: CSS

第3章 行政組織・行政管理

中央官庁

農業省	Ministry of Agriculture
化学・肥料省	Ministry of Chemicals and Fertilizers
民間航空省	Ministry of Civil Aviation
石炭省	Ministry of Coal
商工業省	Ministry of Commerce and Industry
通信・情報技術省	Ministry of Communications and Information Technology
消費者問題・食糧・公共配給省	Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution
法人業務省	Ministry of Corporate Affairs
文化省	Ministry of Culture
国防省	Ministry of Defense

北東地域開発省	Ministry of Development of North Eastern Region
地球科学省	Ministry of Earth Sciences
環境・森林省	Ministry of Environment and Forests
外務省	Ministry of External Affairs
財務省	Ministry of Finance
食品加工業省	Ministry of Food Processing Industries
保健・家族福祉省	Ministry of Health and Family Welfare
重工業・公企業省	Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises
内務省	Ministry of Home Affairs
住宅・都市貧困省	Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation
人的資源開発省	Ministry of Human Resource Development
情報・放送省	Ministry of Information and Broadcasting
労働・雇用省	Ministry of Labour and Employment
司法・公正省	Ministry of Law and Justice
零細・中小企業省	Ministry of Micro, Small and Medium Enterprise
鉱業省	Ministry of Mines
少数派問題省	Ministry of Minority Affairs
新エネルギー・再生エネルギー省	Ministry of New and Renewable Energy
在外インド人問題省	Ministry of Overseas Indian Affairs
パンチャーヤティ・ラージ省	Ministry of Panchayati Raj
議会問題省	Ministry of Parliamentary Affairs
人事・苦情処理・年金省	Ministry of Personnel, Public Grievances and Pensions
石油・天然ガス省	Ministry of Petroleum and Natural Gas
電力省	Ministry of Power
鉄道省	Ministry of Railways
農村開発省	Ministry of Rural Development
科学技術省	Ministry of Science and Technology
船舶・陸上運輸・幹線道路省	Ministry of Shipping, Road Transport and Highways
社会主義・エンパワーメント省	Ministry of Social Justice and Empowerment
統計・事業実施省	Ministry of Statistics and Programme Implementation
鉄鋼省	Ministry of Steel
繊維省	Ministry of Textiles
観光省	Ministry of Tourism
部族問題省	Ministry of Tribal Affairs
都市開発省	Ministry of Urban Development
水資源省	Ministry of Water Resources

女性・児童開発省 Ministry of Women and Child Development
青年問題・スポーツ省 Ministry of Youth Affairs and Sports

総合調整官庁
国家計画委員会 Planning Commission

国家計画委員会
国家開発評議会 National Development Council: NDC
プロジェクト事前評価・管理部門 Project Appraisal & Management Division :PAMD

中央省庁の再組織編成
行政改革委員会 Administrative Reforms Commission :ARC

第 4 章 官僚制度

公務職の定義・区分

全インド公務職 All India Services: AIS
インド行政職 Indian Administrative Service: IAS
インド警察職 Indian Police Service: IPS
インド森林職 Indian Forest Service :IFS
中央公務職 Central Civil Services
州公務職 State Civil Services

連邦公務委員会 (Union Public Services Commission :UPSC)
連邦公務委員会 Union Public Services Commission :UPSC

第 5 章 行政評価

政策評価

国家計画委員会 Planning Commission
プロジェクト事前評価・管理部門 Project Appraisal & Management Division: PAMD
評価組織 Programme Evaluation Organization: PEO
プログラム成果・反応監視局 Programme Outcome & Response Monitoring
Division: PO&RM

行政評価

行政改革・公共苦情局

Department of Administrative Reform and Public
Grievances: DAPRG

行政改革委員会

Second Administrative Reforms Commission: ARC

行政改革コアグループ

Core Group on Administrative Reforms: CGAR

第6章 電子政府

国家ビジョン

国家電子政府計画

National e-Governance Plan: NeGP

NeGP の主要推進機関

情報技術局

Department of Information Technology: DIT

行政改革・公共苦情局

Department of Administrative Reforms & Public
Grievances: DARPG

中央政府の各プロジェクト (MMPs)

中央物品税関税局

Central Board for Excise and Customs: CBEC

州政府の各プロジェクト (MMPs)

コモンサービスセンター

Common Services Centre: CSC

総合プロジェクト

電子政府サービスデリバリーゲ
ートウェイ

National E-governance Service Delivery
Gateway: NSDG

第7章 行政改革の潮流

公共苦情

公共苦情

Public Grievance

情報公開

情報への権利法

Right to Information Act

国家機密法

Official Secrets Act

国家公務員運営法

Civil Service Conduct Act

情報自由法令

Freedom of Information Legislation

情報自由法令 2000

Freedom of Information Bill 2000

3. デリーの行政研究機関

- Indian Institute of Public Administration(<http://www.iipa.ernet.in/>)
1954年にネルー首相によって立ち上げられたインドを代表する行政研究機関であるとともに、IAS向けの教育プログラムを持ち、IACの公式の養成機関としての役割も担っている。
- Institute of Social Sciences (<http://www.issin.org/>)
パンチャーヤト研究者である George Mathew 氏によって設立された民間研究機関であり、パンチャーヤトなどの地方の行政・ガバナンスに関する研究・啓発活動を行なっている。
- Center for Policy Resarch (www.cprindia.org)
独立系シンクタンクであり、政策研究を中心に様々な研究活動を行なっている。
- Centre for the Study of Developing Societies (<http://www.cprindia.org/>)
独立系シンクタンクであり、定期的に市民の政治意識調査を行なっている。

4. インド行政に関する主要参考文献

- Chakrabarty&Bhattacharya(2003) *Public Administration :A Reader*, Oxford
- S.R Maheshwari(2005) *Public Administration in India - The Higher Civil Service*, OUP
- Ramesh K. Arora(2006)*Public Administration in India - Tradition, Trends and Transformation*, Paragon International Publishers
- Bidyut Chakrabarty(2007)*Reinventing Public Administration- The Indian Experiencer*, Orient Longman
- Bidyut Chakrabarty&R K Pandey(2008)*Indian Government and Politics*, SAGE Publication
- ラジニ・コタリ(1999)『インド民主主義政治の転換 一党優位体制の崩壊』勁草書房 (広瀬崇子訳)
- Economic and Political Weekly(www.epw.org.in)