

〈 論 説 〉

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに 選任するのか？

汚職撲滅運動、ロークパール法、留保制度

上田 知亮

はじめに

本稿の目的は、現代インドにおける重大な政治課題である汚職（腐敗）の撲滅を目指す全国的な社会運動の成果として実現したインド版オンブズマンであるロークパール制度と、その根拠法である「2013年ロークパールおよびローカーユクタ法」(The Lokpal and Lokayuktas Act, 2013; 以下、LL 法と略記) を検討することである。

インドでは長年に亘って政治腐敗の根絶が課題とされてきた。他の多くの発展途上国と同様に、政治家や公務員の汚職は日常的なものであり、疑惑も含めれば首相や閣僚、州首相を始めとする政官界の上層部から末端の役人や警察官まで実例には事欠かない⁽¹⁾。巨額汚職事件も数多く報道されている。近年の事例を挙げると、2010年にデリーで開催された英連邦競技大会 (Commonwealth Games) をめぐるものや、2008年の第2世代 (2G) 携帯電話用周波数帯の割り当てに関わるものがある。前者では、インド国民会議派 (以下、会議派と略

(1) インドの政治腐敗に関する研究は枚挙に暇がないが、差し当たりは以下を参照。Arun Kant Singh, *Indian Politics: Corruption, Scams and Scandals*, Globus Press, 2012; Swati Sindhi, *Political Corruption and Indian Democracy*, Signature Books International, 2013; Vinod Pavarala, *Interpreting Corruption: Elite Perspective in India*, Sage Publications, 1996; S. K. Das, *Public Office, Private Interest: Bureaucracy and Corruption in India*, Oxford University Press, 2001; S. Guhan and Samuel Paul (eds.), *Corruption in India: Agenda for Action*, Vision Books, 1997.

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

記)の連邦下院議員でもあったインド・オリンピック協会の会長が、異常とも言える開催費用膨張の一因となった割高な発注を行った汚職容疑で逮捕されて有罪判決を受けている。後者は、1兆7600億ルピー(約3兆5200億円)もの巨額損失を国庫に与えた汚職事件で、会議派を中心とする統一進歩連合(UPA)政権の通信・情報技術大臣や通信事務次官、通信企業幹部が逮捕されている。こうした巨額汚職事件の発覚とそれに触発された大規模な汚職撲滅運動は、2014年総選挙における会議派大敗の大きな一因となった。

国際的な汚職ランキングにおけるインドの順位も決して芳しくない。国際NGOのトランスペアレンシー・インターナショナル(Transparency International)が発表している腐敗認識指数(Corruption Perceptions Index)によれば、インドの順位は1995年が41カ国中35位、2000年が90カ国中69位、2005年が159カ国中88位、2010年が178カ国中87位、2015年が168カ国中76位、2020年が180カ国中86位となっている⁽²⁾。インドの清廉度は主要国のなかでは下位、世界的には中位ということになる。もちろん汚職は密かに実行される違法行為であるため、その件数を厳密に測定することは不可能である。検挙や報道で明らかとなる認知件数も、捜査機関や裁判所、報道機関の能力により大きく左右される。そのため単純に認知件数だけで国際比較を行うことには問題がある。腐敗認識指数はあくまで、公共部門が腐敗しているか否かに関する「認識」を測定しているにすぎない。しかし、たとえ間接的に推定している指標であったとしても、順位や得点が長年に亘ってほとんど改善していないことは、インドで政治腐敗が根強く残っていることを意味している。

腐敗に関するその他の調査も確認すると、同じトランスペアレンシー・インターナショナルの世界腐敗指標(Global Corruption Barometer)アジア2020年版

(2) トランスペアレンシー・インターナショナルのウェブサイト〈<https://www.transparency.org/en/cpi/2020>〉(最終確認2021年5月4日)。なお近年のランキングにおける1位の国とインドの点数(100点満点)は以下のとおりである(対象国数はいずれも180カ国)。2018年はデンマークが88点、インドが41点(78位)、2019年はニュージーランドとデンマークが87点、インドが41点(80位)、2020年はニュージーランドとデンマークが88点、インドが40点(86位)。

によれば⁽³⁾、インドで過去1年間に賄賂を払ったことがある公共サービス利用者の割合は39%で、これは調査対象国17カ国のなかで最も高い。さらに、公共サービスを利用するために人脈を用いたと回答した割合も46%で最高値を記録している。他方、過去5年間に金品と引き換えに投票を依頼されたことがあると回答した割合は18%となっている⁽⁴⁾。

このように蔓延している政治腐敗を根絶すべく、連邦レベルのオンブズマンであるロークパールが2019年に初めて任命された⁽⁵⁾。世界には様々なオンブズマン制度があるため、明確な定義があるわけではないが、一般的にオンブズマンの機能とされているものには、公的機関に対する苦情の処理、公務員による汚職や不正の摘発、人権保障、行政監視と制度改善がある。ただし、いずれの機能が重視されているかは国や地域、自治体により異なる。権限に関しては、調査権と勧告権をもつのが一般的である一方で、逮捕権や刑罰権まで備えているオンブズマンは稀である⁽⁶⁾。国際オンブズマン協会の倫理綱領では、独立性、中立性と不偏不党、機密保持、非公式性がオンブズマンに求められている⁽⁷⁾。本稿では、インド初の連邦オンブズマンの特徴を明らかにすべく、2011

(3) Transparency International, *Global Corruption Barometer: Asia 2020*. (https://images.transparencycdn.org/images/GCB_Asia_2020_Report_Web_final.pdf) (最終確認2021年5月4日)

(4) インドにおける選挙資金と有権者買収については、Devesh Kapur and Milan Vaishnav (eds.), *Costs of Democracy: Political Finance in India*, Oxford University Press, 2018; Milan Vaishnav, *When Crime Pays: Money and Muscle in Indian Politics*, Yale University Press, 2017, Chaps. 2, 4; Shivam Shankar Singh, *How to Win an Indian Election: What Political Parties Don't Want You to Know*, Ebury Press, 2019.

(5) 後述するように、州レベルのオンブズマンであるローカーユクタは1970年代以降に様々な州で設置されている。

(6) 片岡寛光（監修）『アジアのオンブズマン：不正・腐敗・非効率と戦うアジア各国の諸機関と日本の行政相談・行政評価』第一法規、2012年、5-17頁；山谷清秀『公共部門のカバナンスとオンブズマン：行政とマネジメント』晃洋書房、2017年、34-42頁。日本および主要国のオンブズマン制度や国際オンブズマン協会については、日本オンブズマン学会（編）『日本と世界のオンブズマン：行政相談と行政苦情救済』第一法規、2015年。

(7) 国際オンブズマン協会のウェブサイト (<https://www.ombudsassociation.org>) (最終確認2021年5月4日)。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

年ロークパール法案と LL 法の重要条項と、それに関する国会常任委員会の報告書を検討する。

第 1 章 インドにおける政治腐敗と汚職取締機関

1991年に本格的な経済自由化が始まるまでのインドにおける政治腐敗は、許認可権支配（License Raj または License-Permit Raj）と呼ばれる「大きな政府」に起因していた。公共部門が主導する社会主義的な計画経済体制のもとで企業活動に対して強い許認可権を握る政治家と官僚は財界と癒着して汚職に手を染めた。民間企業にとっても新規事業への進出や既存事業の円滑な継続のため政官界との人脈を太くすることは重要であった。とりわけ1947年の独立からほとんどの期間、国政において与党の座を維持するとともに、多くの州で主要政党の一角を占めていた会議派との良好な関係は、企業の成長や財閥の発展を後押しした。公営企業が様々な生活インフラを供給する経済体制は、庶民にも贈賄行為を行うよう動機づけた。公共部門が独占的ないし寡占的に供給しているため、ガスや水道、電気、電話の契約をするためにすら担当職員への付け届けが必須であったのである。政府の権限の大きさが汚職を生む構造であった。

こうした汚職の政治的機会構造は経済自由化により徐々に崩れていった。しかし政治腐敗が大幅に改善したわけではない。自由化とグローバル化が進展し、経済も着実に成長する新たな環境のなかで、インドの汚職も変容していった。規制緩和と民営化、補助金削減により経済における公共部門の比重が下がり、政府はかつてより小さくなった。国家に代わり、民間企業が市場競争を通じて経済を牽引するようになった。しかし政官界に汚職の種が絶えたわけではなかった。それどころか規制緩和と民営化という自由化政策こそが1990年代以降のインドの大規模汚職の舞台になった。どの規制をどの程度緩和するか、どの公営企業をどういった条件で民営化するか、どの公共財の運営をいずれの企業に委託するか、こういったことを決定する権限が汚職の政治資源となる局面へと変化したのである。上記の 2 G 汚職事件はこうした変化を象徴するものである。「大きな政府」の時代とは手法こそ違い、「小さな政府」でも汚職が途絶

するわけではなく、政治腐敗は継続しているのである。むしろインドが急速に豊かになり国内企業の成長余地が拡大したことや、インド市場に外国資本が積極的に進出するようになったこともあり、贈収賄の規模はより大きくなったとすら言える⁽⁸⁾。政治経済構造の変化にともないインドの汚職は変容したが、問題は一層深刻化ないし顕在化し、遂に2010年代に入って政治争点化したのである。

このように独立から現在に至るまで、汚職撲滅という課題は一貫してインド政治に付きまどってきた。そのため連邦議会では幾度もロークパール制度の導入について審議された。その嚆矢は1968年の「ロークパールおよびローカーユクタ法案」である。しかしこの法案は議会解散により廃案となり、その後も2001年までに7度にわたって法案が提出されたが法制化には至らなかった⁽⁹⁾。他方でそれを埋め合わせるかのように、1988年に汚職防止法（Prevention of Corruption Act, 1988）が制定された⁽¹⁰⁾。この時機に汚職防止法が成立した政治的背景には、スウェーデンの軍需企業ボフォースとの兵器購入契約に絡む汚職疑惑がその前年に報道されたことがある。この疑惑にはラジーヴ・ガンディー首相まで関係していたため、政権中枢をも揺るがす重大な政治問題に発展した。そのため会議派政権は政治腐敗の撲滅に取り組む姿勢を示すため、汚職防止法を成立させたのである。しかし汚職に関する市民の通報を広く受け付けるロークパール制度が法制化されることはなかった。

もちろん2013年 LL 法に基づき2019年にロークパールが任命されるまで、インドに汚職事件を摘発する独立的な捜査機関がなかったわけではない。連邦レベルにおける代表的な汚職捜査機関には、中央監察委員会（Central Vigilance

(8) 1980年代と90年代のインドで汚職が一層深刻化した要因には、供給側のものと需要側のものの2つがあり、前者は自由化政策、後者は選挙の競合化であると指摘するジャフルローは、「汚職は経済よりもはるかに素早く『グローバル化』してきた」と巧みに表現している。Christophe Jaffrelot, "Indian Democracy: The Rule of Law on Trial", *India Review*, Vol. 1, No. 1, 2002, p. 89.

(9) 法案が提出されたのは、1971年、77年、85年、89年、96年、98年、2001年である。

(10) これ以前に1947年汚職防止法が1952年刑法改正法（Criminal Law Amendment Act, 1952）と1964年汚職撲滅（改正）法（Anti-Corruption Laws (Amendment) Act, 1964）で改正されている。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

Commission; CVC)、中央捜査局 (Central Bureau of Investigation; CBI)、中央情報委員会 (Central Information Commission; CIC) がある⁽¹¹⁾。1964年に連邦政府が設置した CVC は汚職防止を所管する最高行政機関であったが、長らく根拠法をもたなかった。だが1997年の最高裁判決を契機として根拠法制定の機運が高まり、2003年に CVC 法が成立した。CVC は CBI に対する監督権を通じて中央官庁公務員の汚職を監視・調査する役割を負っている。監察委員長および監察委員は、首相と連邦内務大臣と下院野党代表 (不在の場合は下院最大野党の代表) の3名で構成される委員会の推薦に基づき大統領が任命する (CVC 法第4条第1項)⁽¹²⁾。監察委員長と委員は任期4年の65歳定年で (第5条第1項および第2項)、最高裁の報告に基づき不品行または能力不足を根拠として大統領が命じた場合のみ解職される。

CBI の起源は、第二次世界大戦中に軍需物資の調達をめぐる汚職を取り締まるために1941年に設立された特別警察機関 (Special Police Establishment) にある。その後継組織である CBI は1946年デリー特別警察機関法 (Delhi Special Police Establishment Act, 1946; DSPE 法) を根拠法としている。CBI 内の捜査部門には汚職対策部 (Anti-Corruption Division)、特別犯罪部 (Special Crimes Division)、経済犯罪部 (Economic Offences Division) の3部局がある。CBI は中央官庁公務員による汚職や詐欺事件を捜査することを主務とするが、最高裁や高裁の命令に基づき州レベルの事件を捜査する権限も与えられている。CBI 局長は、首相と下院野党代表と最高裁長官または長官が指名した最高裁判事の3名が構成する委員会の推薦に基づき、インド高等警察職 (Indian Police Service) の官僚から中央政府が任命する (DSPE 法第4A条第1項、第3項)。局長の任期は2年以上である (第4B条第1項)。なお下院野党代表が不在の

(11) Arvind Verma and Ramesh Sharma, *Combating Corruption in India*, Cambridge University Press, 2018, pp. 75-115. その他に財務省蔵入局の下にある金融法執行部 (Enforcement Directorate) も、1999年外国為替管理法 (Foreign Exchange Management Act, 1999) と2002年資金洗浄防止法 (Prevention of Money Laundering Act, 2002) に基づき汚職摘発を担っている。

(12) 「野党代表」については2011年ロークパール法案との関連で後述する。

場合は下院最大野党の指導者が代わりにを務めることが2014年改正法で定められている。

CICは市民の知る権利に関わる異議申し立てを扱う機関として、2005年情報公開法（Right to Information Act, 2005; RTI法）に基づき設置された⁽¹³⁾。CICを構成する1名の情報委員長（Chief Information Commissioner）と10名以下の情報委員は、首相と下院野党代表（不在の場合は、下院最大野党の代表）、そして首相が指名した連邦内閣大臣（Cabinet Minister）1名の計3名からなる委員会の推挙に基づき大統領が任命する（RTI法第12条第2項、第3項）⁽¹⁴⁾。2005年RTI法では委員長と委員の任期は5年で65歳定年と定められていたが（第13条第1項、第2項）、2019年RTI改正法の第2条により任期は中央政府が定めると変更されている。解任規定はCVCと同じく、不品行または能力不足ゆえに解任すべきであるという最高裁の報告に基づく大統領命令によってのみ解職されると定められている（第14条第1項）。

CICは政治腐敗に鋭く切り込む画期的な命令を2013年6月に下している⁽¹⁵⁾。会議派、インド人民党（BJP）、インド共産党（マルクス主義）[CPI（M）]、インド共産党（CPI）、民族主義会議派（NCP）、大衆社会党（BSP）の6党は中央政府から相当額の助成を受けているので、RTI法第2条第h項の定める公的機関（public authority）に該当すると決定したのである。公的機関に認定された政党は、政治献金の提供者の氏名、住所と献金額、そして資金の用途に関する情報を公開することが義務付けられるため、政治資金の流れがかなり透明

(13) RTI法は連邦レベルのCICに加えて、全ての州に州情報委員会（State Information Commission）の設置を命じている。統治機構の透明性とアカウントビリティを確保するため、RTI法は情報公開請求権と内部告発権（公益通報権）を市民に与えているが、汚職撲滅運動を進めるNGOは告発者保護規定が不十分である点を批判している。

(14) インド連邦政府の大臣会議は、首相（内閣総理大臣）、内閣大臣、閣外大臣（Minister of State [Independent Charge]）、国務大臣（Minister of State）から構成され、このうち内閣を組織するのは首相と内閣大臣のみである。なお国務大臣は内閣大臣を補佐する副大臣の位置付けである。モデー政権では2021年4月時点で内閣大臣21名、閣外大臣9名、国務大臣29名となっている。

(15) “CIC vs Parties”, *Frontline*, June 28, 2013. (<https://frontline.thehindu.com/the-nation/cic-vs-parties/article4794591.ece>)（最終確認2021年5月4日）

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

化されることが期待された。だが会議派や BJP、CPI (M) を始めとする諸政党は即座に反対を表明し、政党を公的機関から除外し情報公開の対象外とする改正法案が2013年 8 月に提出された。この改正案は廃案となり実現しなかったが、それでも主要政党は政治資金の情報公開に抵抗し続けている。委員長と委員の任期を中央政府の裁量とした2019年改正により CIC の独立性を低下させたことも、情報公開に対する政界の消極姿勢を示している。情報公開制度が汚職撲滅に及ぼす効果は期待されたほどには上がっていない。

第 2 章 汚職撲滅運動、アンナー・ハザーレー、庶民党

政治腐敗の浄化を目指す社会運動の成果として RTI 法が成立したにも拘らず⁽¹⁶⁾、汚職の根絶が一向に進まないことから、汚職撲滅運動はロークパールの設置に期待をかけて法制化を強く要望するようになった。それに先立って、2002年 3 月のヴェーンカタチャリヤー委員会 (Venkatacharya Commission) 報告書と2007年 1 月の第 2 次行政改革委員会第 4 次報告書がロークパールの設置を勧告した。国際的には2003年10月に国連総会で採択された「腐敗の防止に関する国連条約」が2005年12月に発効し、インドは2011年 5 月に批准した。折しもこの時期には、英連邦競技大会や 2 G 周波数帯割当てにまつわる汚職事件で次々と逮捕者が出ていたほか、2011年 3 月には汚職摘発を担う CVC 委員長が係争中の疑獄事件の被告人であることを理由にその任命を無効とする判決を最高裁から下されていた。こうした情勢下でマンモーハン・シン首相率いる UPA 政権は、汚職防止制度を整備する圧力を一層強く国内外から受けることとなった。社会活動家のアンナー・ハザーレー (Anna Hazare)⁽¹⁷⁾を中心とする

(16) 草の根レベルから始まった社会運動がラージャスターン州を始めとする諸州や連邦における RTI 法の制定につながったことに関しては、Mitu Sengupta, “Civil Society and Anti-corruption Initiatives in India: Towards a Citizen’s Perspective”, in Ting Gong and Ian Scott (eds.), *Routledge Handbook of Corruption in Asia*, Routledge, 2017, pp. 196-208; Shinya Ishizaka, “‘The Right to Know Is the Right to Live’: The Right to Information Movement in India”, in Tatsuya Yamamoto and Tomoaki Ueda (eds.), *Law and Democracy in Contemporary India: Constitution, Contact Zone, and Performing Rights*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 131-145.

「汚職に抗議するインド」(India against Corruption) 運動が全国的な盛り上がりをもたせ、ロークパール制度の導入を政府に迫ったのである。

ロークパール法案の起草委員会に市民社会の代表を含めるよう要求して、ハザーレーはデリー中心部に位置するジャンタル・マンタルの広場で2011年4月5日から無期限の断食ストライキを開始した。インド独立の父モーハンダース・カラムチャンド・ガンディーを想起させる断食ストを続けるハザーレーへの支持は急速に広がり、俳優や映画監督を始めとする数多くの著名人もソーシャル・メディア(SNS)を通じて賛意を表明したほか、野党もBJPを筆頭に支援を表明した⁽¹⁸⁾。高い注目と熱烈な支持を全国的に集めるなか、ハザーレーは「現代のガンディー」とも称えられるようになった⁽¹⁹⁾。ハザーレーの要求を拒みきれなくなった政府は、同数の政府代表とハザーレー派代表からなるロークパール法案起草共同委員会の設置を4月8日に受け容れた。社会活動家からはハザーレーのほか、後に庶民党(Aam Aadmi Party)を率いることになるアルヴィンド・ケージュリーワール(Arvind Kejriwal)もこの委員会に入り、同年6月末までに法案を作成することが目指された。しかし政府案とハザーレー派案の間に生じたロークパールの権限に関する意見の溝は埋まらず、起草委員会は機能不全に陥った⁽²⁰⁾。結局のところ同年8月に議会に提出されたのは、次章で詳細に検討する政府案の2011年ロークパール法案であった。

この頃からハザーレーと「汚職に抗議するインド」運動は徐々に失速して

(17) 本名はキサン・バーブラーオ・ハザーレー(Kisan Baburao Hazare)で、「アンナー」は年長男性への敬意を込めた綽名である。

(18) ハザーレーの抗議運動が支持を拡大するうえでソーシャル・メディアが果たした役割については、Pamela Philipose, *Media's Shifting Terrain, Five Years that Transformed the Way India Communicates*, Orient BlackSwan, 2019, Chap. 2. なお同書の46-49頁では、インドの汚職撲滅運動と同じく2011年にソーシャル・メディアを通じて賛同者を集めていった抗議運動の事例として、「アラブの春」や日本の原発反対運動、ウォール街占拠運動に言及されている。これらの運動が2011年という同じ時機に発生しないし大規模化したのは決して偶然ではなく、ソーシャル・メディアの普及がもたらした共時的な現象という側面をもっているのである。

(19) ハザーレーの活動と思想の簡にして要を得た分析として、井田克征『世界を動かす聖者たち：グローバル時代のカリスマ』平凡社新書、2014年、第5章。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

いった。強い権限をもつロックパール制度を要求するハザーレーは2011年8月と12月を含めて幾度も断食ストを実行したが、彼の望むような法律が制定されたとは言い難い。さらに、政党政治から距離をとってあくまで社会運動として継続していくことを主張するハザーレーと、汚職撲滅のためには政党結成と政権奪取が必要であるとするケージュリーワールとの間で、運動は分裂するに至った。晩年のガンディーが会議派内で孤高の人となったように、ハザーレーの影響力は減退していくこととなったのである。他方で、ケージュリーワールを党首として2012年11月に結党された庶民党はデリー首都圏で急速に支持を広げることに成功した。2013年デリー議会議員選挙でいきなり第二党に躍り出ただけでなく、2015年と2020年のデリー議会選挙では議席をほぼ独占する圧倒的な勝利を収めている。ただしデリー以外では非常に苦戦しており、地盤を広げられていない。当初の勢いに反して、庶民党はデリーの地域政党にとどまっている⁽²¹⁾。

しかし庶民党の伸び悩みは、政治腐敗への関心を市民が失ったことや、汚職が政治争点でなくなったことを意味しているわけではない⁽²²⁾。会議派が政治腐敗の象徴的な存在であったため、会議派から BJP への政権交代が2014年に実現すると、汚職撲滅を再優先課題に掲げる庶民党の訴求力は弱まらざるを得な

(20) 強力なロックパールを設置して強権的な手法を辞さずに汚職を撲滅しようとするハザーレーの発想には、上意下達式の権威主義的な統治を行うモーデー政権と、反自由主義的で非民主的であるというところで共通点がある。Mitu Sengupta, "Anna Hazare and the Idea of Gandhi", *The Journal of Asian Studies*, Vol. 71, No. 3, 2012, pp. 593-601. ハザーレー派が提案した市民ロックパール法案については、Vijay Kumar Gupta and Sudhir Dawra, *Jan Lokpal Bill: Indian Anti-Corruption Movement*, MD Publication, 2011, Chaps. 1, 4. なお、極めて強い権限をもつ汚職取締機関が政治に大きな影響を及ぼしている事例として、インドネシアの汚職撲滅委員会がある。岡本正明「インドネシアにおける政治の司法化、そのための脱司法化：汚職撲滅委員会を事例に」玉田芳史（編）『政治の司法化と民主化』晃洋書房、2017年、93-120頁。独立的な汚職摘発機関に強すぎる権限を付与すると、自由民主主義が脅威に晒されかねないという危うさを教えているインドネシアの事例は、インドを含む他国にとっても非常に示唆的である。

(21) 庶民党について詳しくは、三輪博樹「2000年代のインドにおける庶民党の盛衰」田所昌幸（編）『素顔の現代インド』慶應義塾大学東アジア研究所、2021年、121-154頁。

かったと解釈するのが適切である。会議派に比べれば BJP は腐敗していないと認識されており⁽²³⁾、とりわけその指導者であるナレーンドラ・モーデーイーには相対的に清廉な印象がもたれている⁽²⁴⁾。

実際、モーデーイー首相は前代未聞とすら言える政策を断行している。汚職や脱税を通じて不正に蓄財されたブラックマネーへの対処や通貨偽造対策、テロ活動の抑止を目的に掲げて、モーデーイー首相は2016年11月8日に突如として高額紙幣の廃貨を宣言した。通貨流通高の86.4%にあたる15兆4100億ルピー（約24兆円）が発表から4時間後にいきなり法定通貨の地位を喪失したのである。甚大な混乱と悪影響を多方面に及ぼすことが明白な政策を十分な検討も準備もないまま唐突に決行したことには、当然ながら厳しい批判や疑問の声があがった。しかもブラックマネーの駆逐には完全に失敗した。廃止された紙幣総額の99.3%がインド準備銀行（中央銀行）ないし市中銀行に回収されるという結果に終わったからである。首相の公言した目標が達成されたかという観点から判断すると、この廃貨は百害あって一利なしの失策であった⁽²⁵⁾。

(22) インドの発展途上社会研究所（Centre for the Study of Developing Societies）のロークニーティ・プログラムによる全国世論調査（Mood of the Nation Survey; MNS）によると、インド最大の問題は汚職であると回答したのは、2017年5月は13%、2018年1月は9%、同年5月は6%となっている。それぞれの順位は、失業（25%）と貧困（16%）に次ぐ3位、失業（28%）と貧困（14%）と物価上昇（10%）に続く4位、失業（26%）と貧困（13%）と物価上昇（10%）に次ぐ4位（水問題も同率）となっている。なお同プログラムの国政選挙研究（National Election Studies; NES）の選挙後世論調査（2014年4月、5月）によると、2014年連邦下院総選挙で投票する際に最も重視した争点は「腐敗、政府の汚職事件」であると回答した割合は11.6%とかなり高い。MNSとNESの調査報告書は、ロークニーティのウェブサイト〈<https://www.lokmiti.org/other-studies>〉、〈<https://www.lokmiti.org/national-election-studies>〉で入手できる（最終確認2021年5月4日）。

(23) ロークニーティのMNS第2期（2018年1月）調査によると、インド最大の問題は汚職であると答えた回答者（9%）のうち、BJPを中心とする国民民主連合（NDA）を支持するのが43%であるのに対して、会議派を中心するUPAを支持するのは28%にとどまっている。さらにNESの選挙前世論調査（2014年3月）によると、国政のUPA政権は「非常に腐敗している」と回答したのが39.7%、「やや腐敗している」と回答したのが32.7%、これに対して「まったく腐敗していない」と答えたのは僅か8.2%であった。他方、MNS第3期（2018年5月）調査によると、国政のBJP-NDA政権は「非常に腐敗している」と回答したのが26%、「やや腐敗している」が35%、「あまり腐敗していない」が17%、「腐敗していない」が10%となっている。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

しかし、2015年デリー議会選挙に圧勝し、その周辺諸州でも勢力拡大を目論む庶民党の勢いを封じ込めようという政局的な狙いから廃貨政策に打って出たとすれば、そこにはある程度の政治的合理性があったと解釈することも可能であろう。無論、専門家の知見を軽視ないし無視して素人の思い付き程度の対策を強引に決定した可能性も否定はできない。だが政権への打撃を計算することなく、経済活動や市民生活を大混乱させることが明らかな決断を軽率に下したと考えるのは、モーデーの政治手腕を不当に低く見積もらなければ導き出せない結論である。むしろ汚職撲滅は庶民党だけの専売特許ではなく、モーデー政権の看板政策でもあると強烈に印象づけることにより、この問題に敏感な国民の支持獲得競争で庶民党より優位に立とうとしたと解釈するのが妥当であろう⁽²⁶⁾。デリー以外で庶民党が不振に陥っていることと、2019年総選挙においてBJPが再び記録的な大勝を収めたことは、庶民党とケージュリーワー

(24) NESの選挙後世論調査(2014年4月、5月)によると、汚職対策の実行に最適な政治指導者は誰であるかという質問の回答率は、マンモーハン・シン首相が1.4%、ソニア・ガンディー会議派総裁が3.1%、その息子で次代の会議派指導者として期待を一身に背負うラーフル・ガンディー副総裁ですら8.3%にとどまっているのとは対照的に、モーデーは実に25.6%と圧倒的な高率で首位になっている(ただし、「分からない、答えられない」の割合はそれより高い37.5%である)。ただしMNSによると、モーデー政権の汚職対策を「評価する」(Good)と回答したのは2017年5月が43%、2018年1月が46%、同年5月が36%、「評価しない」(Bad)と回答するのが順番に35%、40%、55%となっており、2018年前半に評価が大きく逆転している点には注意せねばならない。しかしながら、NESの選挙前世論調査(2019年3月)では、モーデー首相は「汚職対策に最善を尽くす清廉で誠実な(clean and honest)指導者である」という回答を選択した割合は実に41.8%にのぼり、これに比べると、「清廉で誠実かもしれないが汚職対策に何もしていない」を選んだのが19%、「彼自身が腐敗している」を選択したのは18.1%とかなり低い。註(23)で示したように、6割を超える人がモーデー政権は腐敗していると考えている一方で、モーデー首相が腐敗しているとみる人は2割にも満たないのである。この点からも、政権はモーデー首相個人の人気に大きく依存していることが確認できる。彼が退任した後のポスト・モーデーのBJPが政党支持率を大きく下げの可能性は小さくないであろう。

(25) Bhaskar Chakravorti, "One Year After India Killed Off Cash, Here's What Other Countries Should Learn from It", *Harvard Business Review*, Nov. 2, 2017. (<<https://hbr.org/2017/11/one-year-after-india-killed-off-cash-heres-what-other-countries-should-learn-from-it?autocomplete=true>>) (最終確認2021年5月4日)

(26) ロークニーティのMNS第1期(2017年5月)調査によると、モーデー政権のブラックマネー対策を「評価する」と回答したのは53%と、「評価しない」の30%を大きく上回っている。

ルではなく BJP とモーディーこそが腐敗した会議派に代わる清廉な政党と指導者であるという認識が確立したことを表わしている。

しかしたとえ清廉で汚職撲滅に積極的であると認識されたとしても、実態もその通りであるとは限らない。少なくともロークパール制度の導入に関しては、モーディー政権は明らかに消極的であった。2014年1月に LL 法が成立したにも拘らずロークパール選任手続きは一向に進められず、初代のロークパールがようやく任命されたのは5年後の2019年3月であった。その間にハザーレーは断食ストを通じてロークパールの早期任命を政府に迫ったが、首相がその要求を受け容れることはなかった。ハザーレーの汚職撲滅運動を支持した野党時代の BJP の姿はもはや見る影もなかった。

とはいえ、ロークパールの法制化と発足が歴史的な成果であることは確かである。では社会運動に押されて会議派政権下で成立した LL 法に基づくロークパール制度はどのように設計されており、そしてモーディー政権において誰がいかなる人物をどのような手続きを経てロークパールに選任したのだろうか。以下ではこの点を詳しく検討していく。

第3章 2011年ロークパール法案

2011年ロークパール法案 (Lokpal Bill, 2011) は2011年8月4日に連邦議会下院に提出された後、同月8日に議会の常任委員会である人事・苦情処理・法務委員会に付託された。委員会が同年12月9日に提出した報告書が法案の骨格部分について修正を勧告していたこともあり、この法案は同月22日に撤回され、それに代わる2011年 LL 法案が同日下院に提出された。この新法案は同月27日に下院で速やかに可決された後、2年後の2013年12月17日に上院も通過し、遂にロークパールが設置されることとなった。こうした立法過程のなかでどのような修正が行われたのか確認するため、本章ではまず2011年ロークパール法案の主要な条文を検討していく。

2011年ロークパール法案は、ロークパールの構成を次のように定めていた(第3条第2項)。ロークパール委員長は現職または退職した最高裁判所長官あ

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

あるいは判事が務め、上限 8 名の委員のうち半数は「司法出身委員」(Judicial Member) が占めなければならない。ここで「司法出身」とは、現職あるいは退職した最高裁判事または高等裁判所長官であることを意味している。それ以外の委員に関しても、汚職撲滅政策や行政、監察 (vigilance)、保険・銀行業を含む金融、法律、組織管理に関連する分野で専門知識と 25 年の実務経験を有することが要件とされている。ただしこれらの条件を満たしていたとしても、国会議員、連邦直轄領の議会を含む州議会議員、営利事業の従事者、政党関係者などは、委員長を含めて委員に任命される資格がない (第 3 条 4 項)。委員長と委員の任期は 5 年以内で 70 歳で定年退職となる (第 5 条)。給与や手当などの待遇面については、委員長は最高裁長官と、委員は最高裁判事と同等と規定されていた (第 7 条)。他方で委員長および委員は、大統領から付託された最高裁が不正行為について検証した報告書に基づき大統領命令によって解任され得る (第 8 条第 1 項)。なお最高裁への付託は、大統領自身の発案によるもの、100 名以上の国会議員の請願によるもの、大統領が認めたインド市民の請願によるもの、これら 3 通りが可能とされていた。

ではロークパールの具体的な人選を進める手続きはどのように規定されていたのだろうか。ロークパールの選任について法案は、選考委員会 (Selection Committee) の推薦に基づき大統領が任命すると定めていた (第 4 条第 1 項)。この選考委員会は、首相と下院議長、上下両院の野党代表 (Leader of Opposition)⁽²⁷⁾、首相が指名した連邦閣僚 1 名、現職の最高裁判事および高裁長官から最高裁長官が指名した各 1 名、中央政府の指名する著名法曹と有識者各 1 名の計 9 名から構成される。なお有識者には、汚職撲滅政策または行政、監察、政策決定、保険と銀行業を含む金融、法律、組織管理に関する幅広い知識と実務経験を備えていることが求められている。さらにこの選考委員会は、必要に応じて候補者検討委員会 (Search Committee) を設置できる。これら選考委員会と候補者検討委員会に関する規定はその後の法案で大きく修正されることになる。

最大 9 名で構成されるロークパールのみで汚職撲滅を実現することは到底不

可能であるので、実際に汚職摘発を進める機関がその下に2つ設置される。汚職疑惑を調査する捜査局 (Investigation Wing) と、捜査に基づき起訴を担当する検察局 (Prosecution Wing) がそれである (第12条第1項、第15条第1項)。捜査と起訴の権限をもつということは、ロークパールが行政機関の側面と準司法機関の側面を双方備えていることを意味する。1988年汚職防止法違反が疑われる場合にロークパール捜査局が調査することとなるが、その対象は退任後の首相、現職または退職した連邦大臣ならびに国会議員、同法でグループ A に分類されている公務員などに限定されている (第17条第1項)。

ここで留意すべきなのは、現職の首相が適用除外となっていることに加えて、違反行為から7年が経過した時点で時効が成立し、それ以降に告訴状は受理されないと第54条で規定しているため、長期政権を率いた首相に関しては、たとえ汚職疑惑が退任後に浮上したとしても、既に時効が成立しており刑事事件として追及されないという事例が起こり得ることである。もう一点注意を要するのは、国会議員とグループ A 公務員を捜査・起訴する権限がロークパールと CVC および CBI で重複していることである。汚職摘発という同じ役割を担うロークパールと CVC および CBI の関係がこの法案では不明確であり、職掌が十分に切り分けられていないのである。組織間の役割分担が複雑ないし不

(27) 「野党代表」は1999年に成立した「議会 (施設) における公認の政党と団体の代表と院内幹事長に関する法律」(The Leaders and Chief Whips of Recognized Parties and Groups in Parliament (Facilities) Act, 1998) で定義された議会内の正式な役職で、院内政党の要件を満たす最大野党の議員から輩出される。現行の2000年改正法によると、定数543議席の下院では35以上44以下の議席をもつ政党が公認の院内団体、55議席以上をもつ政党が公認の院内政党となり、定数245議席 (民選233、大統領任命12) の上院では15以上24以下の議席をもつ政党が公認の院内団体、25議席以上をもつ政党が公認の院内政党となる。つまり定数の1割以上の議席をもたなければ、院内政党と認められないのである。したがって野党第一党の勢力がそれに満たない場合、院内に野党代表がおらず、ロークパール選考委員の野党代表枠にも欠員が生じることになる。実際、2014年と2019年の総選挙で野党第一党となった会議派はそれぞれ44議席と52議席しか獲得できなかったため、下院では2014年から野党代表が存在しないという事態に陥っている。こうした可能性を考慮して、2011年法案と LL 法では選考委員会に欠員があってもロークパールの委員長および委員の選任は有効であると定めている (いずれも第4条第2項)。さらに2014年改正法案では後述するように、野党代表が不在の場合には野党第一党の党首を代わりに充てることが提案された。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

明瞭という問題は、後述する LL 法でも解決されず残存することになる。

ロークパール検察局が起訴した案件を審理する特別裁判所は、中央政府により設置され、最長で2年以内に結審することが義務づけられている（第38条）。量刑に関しては、懲役の上限を7年としている1988年汚職防止法の第13条と第14条を改正し、最長10年に引き上げて厳罰化している（第2附則）。

現職の大臣や国会議員による汚職をロークパールが効果的に取り締まるためには、政府および議会からの独立性を確保することが重要な鍵となる。そこでこの法案では、ロークパールの財政的独立性を高めるべく、憲法266条の定める「インド統合基金」からその予算を拠出するという措置を講じている（第16条）。政権がロークパールに予算面から干渉してその職務遂行に政治的圧力を加えることを難しくしているのである。他方で、ロークパールが職責を適正に果たしているか監視するため、ロークパールは活動報告書を政府に毎年提出し、政府はそれを議会両院に提示することが義務づけられている（第46条第2項、第3項）。上述の任免規定と同様に、民主的に選出された議会および執政府がロークパールにアカウントビリティを課して統制する仕組みが盛り込まれていたのである。

この法案を審議した議会の人事・苦情処理・法務委員会は、2011年12月9日に提出した報告書で大幅な修正を要求した。ここではそのうち政治的に重要な6点について検討する。第1に、法案ではロークパールに憲法上の地位が与えられていないのに対して、委員会報告は憲法上の地位を定めるべきであるとの意見を付した。憲法に基づく組織となることにより、ロークパールの法的小および倫理的な権威が高まるだけでなく、政治的介入を受けづらくなり、政争の具と化すことを避けられると考えられたのである。さらに、将来的には議会の憲法改正権が及ばない「憲法の基本構造」の一部となることすらあり得ると述べられている⁽²⁸⁾。民主政や連邦制、世俗主義などと同じインド国家の「基本構造」となれば、たとえ議会が憲法を改正して廃止したとしても、司法府が違憲判決によりそれを覆すことになる。ロークパールを永続的な独立機関とするには、それを支える憲法規定が必要であると考えられたのである⁽²⁹⁾。

第2に、州レベルのオンブズマン制度であるローカーユクタに関する規定が法案にはなかったのに対して、ロークパールとローカーユクタを包括的に規定する単一の連邦法を制定して国全体で共通の規準を設けるのが望ましいと報告書は提案している。ローカーユクタは1972年にマハーラーシュトラ州で設置(根拠法は1971年制定)されたのを嚆矢として、1977年にウツタル・プラデーシュ州(根拠法は1975年制定)、1982年にはマディヤ・プラデーシュ州で設立(根拠法は1981年制定)されるなど、様々な州でローカーユクタが誕生した。そのなかでもいち早く2002年にアジア・オンブズマン協会に加盟したことで知られるマディヤ・プラデーシュ州ローカーユクタは先駆的・代表的な事例としてしばしば言及される⁽³⁰⁾。後述するLL法において、ローカーユクタの設置を州に義務づけるという点では委員会の修正提案が反映されたが、具体的な条文はすべて州に任せられたため、全国一律の規準は実現しなかった。

第3に、法案ではロークパールの資格に年齢要件はなかったが、報告書では45歳を下限年齢に設定すべきだという意見が付された。この提案は政権により受け容れられ、LL法で実現している。なお注目すべきことに、ロークパールの委員長および委員となる条件に関しては、政治的に重要な少数意見が報告書に付されている。ビハール州の地域政党「公民の力党」(Lok Janshakti Party)の党首で連邦の鉄道大臣や化学肥料大臣といった要職を務めた有力上院議員であるラム・ヴィラース・パースワーン(Ram Vilas Paswan)が、ロークパールの半数を女性、指定カースト(SC)および指定部族(ST)、その他の後進諸

(28) Department Related Parliamentary Standing Committee on Personnel, Public Grievances, Law and Justice, Rajya Sabha, Parliament of India, "Forty Eighth Report on the Lokpal Bill, 2011", Chap. 13. <https://rajyasabha.nic.in/rsnew/Committee_site/Committee_File/ReportFile/18/18/48_2016_6_12.pdf> (最終確認2021年5月4日)。「憲法の基本構造」の法理については、上田知亮「インドにおける政治の司法化と司法の独立：コレジウム体制と第99次憲法改正」『政治の司法化と民主化』第7章(161-188頁)。

(29) しかしロークパール設置を実現したLL法でもロークパールとローカーユクタに憲法上の地位は付与されなかった。

(30) Verma & Sharma, *Combating Corruption in India*, pp. 116-172; 片岡(監修)『アジアのオンブズマン』134-140頁。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

階級（OBC）、宗教的少数派を対象とした留保枠にすることを強く要求したのである⁽³¹⁾。連邦下院ならびに州議会に SC と ST の留保枠が設定されていることを始めとして、インドでは議席（被選挙権）や公務員の雇用と昇進、高等教育機関への入学において積極的差別是正措置が採用されている。この留保制度は当初10年の時限措置として導入されたが、廃止されることなく寧ろ徐々に拡大されている。さらに結果的には実現に至らなかったが、実現されていれば重大な影響を及ぼしていたであろうものを挙げるなら、連邦下院および州議会の議席の3分の1を女性留保枠とする2008年女性留保法案や、最高裁ならびに高裁の長官と判事の人選で推薦権をもつ全国裁判官指名委員会の委員6名のうち有識者1名は SC、ST、OBC、宗教的少数派、女性から任命せねばならないと定めた2014年全国裁判官指名委員会法がある⁽³²⁾。

こうした新たな留保枠導入の動きは、2011年ロークパール法案に対する第4の修正提案にも見受けられる。法案は候補者検討委員会に留保枠を設定していないのに対して、報告書では最低7名で構成される候補者検討委員会の半数以上を SC、ST、OBC、宗教的少数派、女性のなかから選任することを提言している。それに加えて法案では候補者検討委員会の設置を選考委員会の裁量としているが、報告書はそれを義務づけている。ただし検討委員会の意見は選考委員会を拘束しないという関係に置かれているので、検討委員会の権限は限定的なものにとどまっていることには留意すべきである。とはいえ、検討委員会に積極的差別是正措置を大幅に盛り込むべきであるという提案が議会の常任委員会から出されたことは少なからぬ政治的影響を及ぼすことになった。

第5に、選考委員会の構成についても報告書は法案からの修正を勧告し、首

(31) “Forty Eighth Report on the Lokpal Bill, 2011”, p. 208. なおインドの法律や報道記事において少数派 (minority) という文言は、ヒन्दゥー教徒以外のイスラーム教徒 (ムスリム) やシク教徒、キリスト教徒、仏教徒などの宗教徒を指すのが通例である。

(32) 2014年全国裁判官指名委員会法は、「憲法の基本構造」を毀損すると最高裁に判断され、成立から1年経たないうちに違憲判決を下されて無効となった。詳しくは、上田「インドにおける政治の司法化と司法の独立」。

相、下院議長、最高裁長官、下院野党代表、有識者1名の計5名から構成されるとし、そのうち任期5年の有識者枠については会計検査院と選挙管理委員会と連邦公務委員会の長官3名が全員一致で指名することを提言している。法案と比較すると、政権の関与を減らす一方で憲法上の独立的機関の意見をより強く反映させることを狙っていると概括できる。しかし独立機関の関与を強めるという路線は、後述するLL法では採用されなかった。

最後に、内部告発者の保護に関する規定が法案にはなかったのに対して、報告書は内部告発者保護法案⁽³³⁾の規定をロークパールにも適用すべきであると要請している。公益の観点から内部情報を通報した者を保護する制度を整備することは、汚職撲滅を図るうえで極めて枢要であるという視点が法案には欠けていたため、その瑕疵を補うよう勧告されたのである。だがこのように委員会が提案したにも拘らず、その後のLL法にも内部告発者保護規定は盛り込まれなかった。

第4章 2013年ロークパールおよびローカーユクタ法

次に、2014年1月に成立し施行されたLL法の詳細を検討する。この法律のもととなるLL法案は2011年ロークパール法案が撤回された2011年12月22日に下院に提出されて同月27日に通過した後、上院特別委員会が2012年11月23日に提出した報告書の勧告を一部受け容れて修正され、最終的に2013年12月17日に上院でも可決された。

LL法は、ロークパールの委員長と委員の要件を次のように定めている（第3条第2項）。委員長は以下の3条件のうちいずれかを満たさねばならない。（1）現職または退職したインド最高裁長官、（2）現職または退職した最高裁判事、（3）汚職撲滅政策、行政、監察、保険と銀行業務を含む金融、法と組

(33) この法案は、「2010年公益情報開示および内部告発者保護法案」(The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosure Bill, 2010)として2010年8月に下院に提出された後、「2011年内部告発者保護法案」(The Whistle Blowers Protection Bill, 2011)に名称を改めて2011年12月27日に下院を通過し、2014年2月21日に上院で可決されて同年5月に成立している。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

組織管理に関連する分野において特別な知識と25年以上の実務経験をもつ有識者。このうち（１）と（２）は2011年ロークパール法案を踏襲しているが、（３）は新規の条件である。他方で上限8名の委員については、半数を「司法出身委員」とするとともに、それを含む委員の半数はSC、ST、OBC、宗教的少数派、女性から任命すると規定されている。2011年法案と異なり留保枠が設けられた点は非常に重要である。なおこのうち宗教的少数派は当初の法案では含まれていなかったが、下院での審議において留保対象に追加された。「司法出身」の定義は、2011年ロークパール法案と同じく、現職あるいは退職した最高裁判事または高裁長官となっている。それ以外の委員の要件も変更されておらず、汚職撲滅政策や行政、監察、保険と銀行業務を含む金融、法律、組織管理に関連する分野において専門知識と25年以上の実務経験をもつ者と定められている（第3条3項）。なおロークパールの欠格事由は拡大され、国会議員や連邦直轄領を含む州議会議員、パンチャーヤト議員、市議会議員、45歳未満の者、営利事業の従事者、政黨員などとなっている（第3条4項）⁽³⁴⁾。

委員長と委員の任期や待遇は2011年法案とほぼ同じで、5年任期の70歳定年（第6条）、待遇は委員長が最高裁長官と、委員は最高裁判事と同等と規定されている（第7条）。解任規定は、下院可決段階では2011年ロークパール法案と同様のものではあったが、上院特別委員会の提言を反映して修正された。具体的には、100名以上の国会議員の請願をうけて大統領が付託した最高裁判所の報告に基づき、不品行を根拠として大統領が解職命令を発令すると定められた（第37条第2項）。つまり大統領自身の発案で付託することや、大統領が適切と判断した市民の請願にしたがって付託するという経路は閉ざされたのである。ロークパールを退任した後に就くことを禁止する職務も規定された（第8条第1項、第2項）。すなわち、ロークパールへの再任が不可とされている（ただ

(34) 下院が可決した法案における「何らかの政党に関係する」(connected with any political party) という文言は、上院特別委員会の勧告に基づき「何らかの政党に所属する」(affiliated with any political party) という文言に変更された。この点では、LL法は2011年法案よりも条件が緩和されたことになる。

し在職5年以内に委員から委員長に昇格することは可能)ほか、外交官や行政官、連邦および州の有給公務員にも就けない。さらに退職から5年間は、大統領や副大統領、国会議員、州議会議員、市議会議員、パンチャーヤト議員に立候補できない。こうした厳格な禁止規定が設けられている理由は言うまでもなく、政治家や公務員の腐敗を摘発するという重責を負うロークパールの委員長や委員が「天下り」を狙って政官界と癒着することを防ぐためである。この規定と上記の選任要件を併せて考えると、ロークパールの職はキャリアパスの最終地点の1つに位置づけられているとみて概ね差し支えないであろう。

こうした位置づけにあるロークパールは、選考委員会の推薦を得た後に大統領が任命する(第4条第1項)。事実上の任命権をもつ選考委員会は、首相、連邦下院議長、連邦下院の野党代表、最高裁長官または長官が指名した最高裁判事1名、そしてこれら4名の推薦に基づき大統領が指名した著名な法曹1名、以上の5名から構成され、選考委員長は首相が務める。2011年ロークパール法案と比較すると、上述した報告書の修正勧告を概ね反映するかたちで選考委員会の規模が9名から5名に縮小されるとともに、政権側の立場にある委員の比率は半数以上(9名中5名)から半数以下(5名中2名)に低下している。選考委員削減の理由を報告書は柔軟で迅速、能率的な運営を可能にするためであると述べている一方で、政権の影響力を最低限にすべき理由は説明していない⁽³⁵⁾。会議派を中心とするUPAがこの点に関して報告書を踏襲した要因は、ロークパールの選考過程をできるだけ政治的に中立的なものにすることを通じて、この汚職撲滅機関の権威を高めるためだけではなかったであろう。2014年4月に迫っていた連邦下院総選挙で政権交代が起きたとしても、新政権が会議派に不利な人選を容易にはできないようリスクを回避する、言わば「保険」を掛けるという意図があったと解釈できる。

次に選考委員会の下に置かれる候補者検討委員会について説明する。選考委

(35) "Forty Eighth Report on the Lokpal Bill, 2011", Chap. 11. なお最高裁長官を始めとする上級裁判所の裁判官人事が高い独立性を誇っており、政権による司法統制が困難であることについては、上田「インドにおける政治の司法化と司法の独立」。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

員会は7名以上からなる候補者検討委員会を設置せねばならない（第4条第3項）。その委員は、汚職撲滅政策や行政、監察、保険と銀行業務を含む金融、法と組織管理、あるいはロークパールの人選において役立つと選考委員会が考える分野において特別な知識と経験をもつ者から選ばれる。特筆すべきことに、ロークパール委員と同様に留保制度が採用されており、候補者検討委員の半数以上はSC、ST、OBC、宗教的少数派、女性から任命せねばならない。なおこれもロークパール委員に関する規定の場合と同様に、提出段階の法案では宗教的少数派が含まれていなかったが、下院の審議過程で追加された点も重要である。上位カーストのヒンドゥー教徒を主要な支持者としイスラーム教徒を敵視する宗教ナショナリズム政党のBJPではなく、SCや貧困層のほかイスラーム教徒を主な支持基盤とする会議派政権だからこそ、留保の対象にイスラーム教徒が含まれたと言っても過言ではないだろう。ただし検討委員会が推薦していない人物を選考委員会がロークパールの候補者とすることも可能であるため、検討委員会の権限は限定的であることに注意を払う必要がある⁽³⁶⁾。

機関としてのロークパールに置かれる政府事務次官（Secretary to Government of India）級のロークパール事務次官（Secretary to the Lokpal）は、中央政府が推薦した複数の候補者からロークパール委員長が任命する（第10条第1項）。さらにロークパールの下に設置される調査局（Inquiry Wing）と検察局（Prosecution Wing）を率いる調査局長（Director of Inquiry）および検察局長（Director of Prosecution）は政府副次官（Additional Secretary to the Government of India）級相当以上とし、これらも中央政府が推薦した複数の候補者からロークパール委員長が任命する（第10条第2項）。これらの職階は、後述するように2014年改正法案で争点となり引き下げが検討されたが実現しなかった。

ロークパールの職務権限が及ぶのは、現職ならびに退職した首相および連邦大臣と国会議員、そして1988年汚職防止法におけるグループAからDの公務

(36) 人事・苦情処理・年金省人事研修局の2014年1月17日付通達において、候補者検討委員会が選考委員会に推薦する人数は、委員長候補の場合は5名以上、委員候補の場合は欠員数の3倍以上と定められている（第11項）。

員、議会制定法で設立された、または中央政府の財政支援下ないし監督下にある、団体や会社などの構成員となっている(第14条)。2011年法案よりもロークパールの管轄が拡張され、現職首相の汚職容疑も調査および告訴できるようになったことは重要である。ただし時効が7年であることは変わっていないことに加えて、現職および退職した首相の汚職疑惑に関しては、国際関係、対外的および国内の安全保障、公共の秩序、原子力と宇宙空間に関連する場合と、委員長と全委員からなる大法廷が調査開始について審議し、その4分の3以上の承認が得られなかった場合、調査を免れると規定されている。しかも現職および退職した首相に関する審理は非公開で行われ、申立棄却が妥当と判断された場合、その審理記録は公表されず何人も閲覧できない。

ロークパールは申立事案ごとに法廷を組織し、各法廷が職務を遂行する(第16条)。各法廷は2名以上で構成され、その人選は委員長が決定するが、少なくとも1名の司法出身委員を含めねばならない。法廷の裁判長は、委員長が所属している場合は委員長が、司法出身委員と委員長ではない非司法出身委員で構成される場合は前者が務める。委員長は法廷の構成を随時変更する権限をもつため、ロークパールの運営に強い影響を及ぼし得る。なお法廷に関する以上の規定は2011年法案のものと同じである。

特別法廷に関する規定も2011年法案が踏襲されている。ロークパール検察局の起訴した案件は、中央政府の設置する特別裁判所が審理し、最長でも2年以内に結審されねばならない(第35条)。特別裁判所については1988年汚職防止法の第3条第1項において、1973年刑事訴訟法の定めるセッションズ裁判所の判事、副判事、あるいは判事補を務めたことのある者(現職を含む)から選任せねばならないと規定されている。

量刑に関しては1988年汚職防止法を改正し、刑事上の違法行為および常習的な贈賄教唆に対しては上限を懲役7年から10年に引き上げているほか、収賄および贈賄教唆については懲役6カ月以上5年以下から3年以上7年以下に厳罰化した(第3附則)。

ロークパールから年次活動報告書を受領して連邦議会両院に提示する役割

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

は、2011年法案では中央政府が負っていたが、LL 法では大統領に変更されている（第48条）。この変更に関しては2011年12月の常任委員会報告書と2012年11月の特別委員会報告書のいずれも言及していないため理由を特定できないが、法案と同時に提出された第116次憲法改正法案でロークパールとローカーユクタを自律的かつ独立的な機関と規定していたことから、報告義務は政府ではなく国家元首である大統領に対して負うのが制度的に整合的で適切であると判断されたのであろう。ロークパールに憲法上の地位を付与すべきであるという常任委員会の要求に応えるため、立法とともに憲法改正が図られたのである。しかしこの憲法改正法案は、最大野党の BJP が反対したため可決に必要な3分の2の賛成を得られず2011年12月27日に下院で否決された。その結果、ロークパールは憲法上の地位を欠いたまま誕生することとなる。

州レベルのオンブズマンであるローカーユクタに関しては、ロークパールとともに全国一律の包括的な共通規定を設けるのが望ましいという2011年12月の常任委員会勧告を反映して、提出された段階の法案では第63条から第97条までを費やして詳細に規定されていた。しかし、各州はそれぞれの事情に応じて具体的な規定を決定する自由を有しているという上院特別委員会の意見を内閣が受け容れた結果、法律成立から1年以内の設置を州に義務づける条文（第63条）以外すべて削除されることになった。連邦制という「憲法の基本構造」を尊重した修正が行われたのである。

第5章 2014年ロークパールおよびローカーユクタ改正法案

現行法である LL 法は2014年と2016年に改正が試みられ、前者の審議過程の2015年12月7日に議会常任委員会が報告書を提出している。ここでは重要な改正点と改善勧告を含んでいる「2014年ロークパールおよびローカーユクタ法ならびにその他関連法の改正案」と人事・苦情処理・法務委員会の第77次報告書⁽³⁷⁾について検討する。

2014年改正法案は2014年12月18日に下院に提出され、同月22日委員会に付託されたが、最終的に廃案となった。そのなかで成立していたならば政治的に無

視できない影響を及ぼし得たと考えられるのは、ロークパールの選考委員会に関する第4条第1項と次官および副次官の序列に関する第10条第1項、第2項の改正である。LL法では、連邦下院の野党代表を選考委員会の一員としたうえで、選考委員に欠員があったとしてもロークパールの選任は有効であるという規定を設けて、院内政党の要件を満たす野党が不在という事態に備えている（第4条第2項）。だがこれでは手続き上は問題がないとしても、ロークパールの選考に最大野党の意見が汲み取られないため、政治的な正当性に疑義が生じてしまう。ロークパールの政治的な中立性と権威が社会的に認められるようにすることが、下院野党代表も協議に参加して人選を進めるという制度を設けている趣旨である。そうした観点から考えると、下院野党代表が不在でも選考委員会の決定を有効とする規定は、発足したばかりのロークパールが社会的な信頼を獲得するうえで大きな障碍となりかねないものである。こうした懸念は、2014年総選挙に敗れた会議派が最大野党とはいえ僅か44議席にまで一挙に後退し、下院で院内政党として承認されるのに必要な55議席を下回ったことで表面化した⁽³⁸⁾。そこで同年12月に提出された改正法案では、下院野党代表が不在の場合には野党第一党の代表が選考委員になるという規定が置かれた⁽³⁹⁾。最大野党の議席が定数の1割に満たないということは、与党が圧倒的な勢力を保持し

(37) Department Related Parliamentary Standing Committee on Personnel, Public Grievances, Law and Justice, Rajya Sabha, Parliament of India, "Seventy Seventh Report on the Lokpal and Lokayuktas and Other Related Law (Amendment) Bill, 2014". (https://rajyasabha.nic.in/rsnew/Committee_site/Committee_File/ReportFile/18/18/77_2018_10_11.pdf)（最終確認2021年5月4日）

(38) さらに2019年総選挙でも最大野党の会議派は52議席しか確保できず、下院に野党代表がない状態が継続することになった。

(39) それに加えて、著名法曹枠の選考委員の任期がLL法では定められていない点を改正し、任期3年で再任不可とする改正点も盛り込まれていた。なおこれに関して常任委員会の報告書は、第99次憲法改正に基づく全国裁判官指名委員会でも著名法曹枠の委員の任期が3年であることを参照して、改正を支持している。ただし該当する条文の用語は正確には「著名法曹」(eminent jurist)ではなく「有識者」(eminent person)と要件が曖昧であることに加えて、報告書が提出された時点で既に全国裁判官指名委員会自体が違憲判決により無効となっているため、その規定を参考にすることが妥当であるかは疑わしい。

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

ていることを意味する。そうした強力な政権が実現しているときこそ、それを牽制する野党の発言権が制度的に確保されていることが一層重要となる。30年ぶりとなる単独過半数を BJP が実現し、同党の率いる NDA 陣営で総議席の 6 割超を確保したという政治的文脈のなかで、こうした改正が提起されたのである。

それに加えて、ロークパール事務次官および局長の職階に関して、前者は政府事務次官級から副次官級に、後者は政府副次官級以上から政府次官補 (Joint Secretary to the Government of India) 級以上にそれぞれ引き下げるという修正案が盛り込まれていた。実務面を支える幹部公務員の官僚機構内での地位をこのように引き下げるとは、統治機構内でロークパールを格下げする意味合いをもっている。地味な改正点ではあるが、政治腐敗を是正するために設置されたロークパールの実効的な職務遂行を阻害する意図が込められていることは明らかである。立法には至らなかったとはいえ、こうした改正案が提出されること自体が、汚職撲滅に対する消極的な姿勢がインド政界に根強く残っている証左であると言っても過言ではないであろう。

2014年法案を審議した議会の人事・苦情処理・法務委員会は2015年12月7日に報告書を提出した。法案の第1の要点である選考委員会の野党代表枠を最大野党に認めることについて、報告書は適切であると結論づけている。その根拠として挙げられているのは、先述した監察委員長および監察委員の任命手続きを定めた2003年 CVC 法第4条という前例である⁽⁴⁰⁾。この条文は、連邦下院の野党代表が不在の場合は最大野党の指導者を充てると規定しており、2014年法案と同じ趣旨である。政治腐敗の根絶という目的を共有している機関で既に施行されている規定とほぼ同じものをロークパールにも置くことは妥当であると判断されたのである。

これと対照的に、ロークパール事務次官および局長の職階に関する第10条の改正には明確な反対意見が付された⁽⁴¹⁾。報告書によれば、前者の職階を政府次

(40) "Seventy-Seventh Report", p. 5.

官級から副次官級に変更する理由を、所管部局である人事・苦情処理・年金省の人事研修局は次のように説明している。次官級に昇進した官僚は長くても2年ほどその職を務めたら退官するのが通例であるため、ロークパール次官を政府次官級とすると業務の継続性が損なわれやすい。機関としてのロークパールが安定的に職務を運営していくためには、1人の次官が最短でも3年から4年はその役職に留まるのが望ましい。したがってロークパール事務次官の職階は政府次官級ではなく、在職期間をより長くできる副次官級とするべきである。だが議会常任委員会は法案担当部局のこうした説明を峻拒し、改正に反対した。行政官庁の次官級や副次官級からの不当な干渉を防止し、汚職取締機関たるロークパールの独立性を維持するためには、その事務運営の最高責任者である次官の職階は他の官庁と同等の政府次官級であることが絶対に必要であるというのが、その理由である。これと同様に、局長の職階を副次官級以上から政府次官補級以上に引き下げる法改正に対しても、委員会は拒絶する姿勢を鮮明にしている。調査局長と検察局長が効果的に職務を執行するには副次官級以上という職階が不可欠であるというのがその理由である。

これらに加えて、LL法で十分に整理されず2014年改正法案では全く手が付けられていない、汚職取締を職掌とする様々な組織や部署とロークパールの関係や職務分担についても報告書は改善を勧告している⁽⁴¹⁾。とりわけCVCとロークパールの機能および権限が重複しているというLL法の問題点を解消するため、前者およびCBIの汚職取締部署をロークパールと組織的に統合したうえで、その指揮監督下に入れるべきであると提案されている。この改革案が実現していれば、ロークパールが汚職撲滅において果たす役割はより一層重要になっていただろう。だがこうした委員会の提言は事実上黙殺され、改正法案自体も廃案となった。LL法の改正法案は2016年7月27日にも提出され、同日中に下院を通過して翌日には上院でも可決されたが、その改正点は細かなも

(41) "Seventy-Seventh Report", p. 8.

(42) "Seventy-Seventh Report", pp. 6-7.

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

のだけであった。委員会報告書が提起したような大幅な制度改革は盛り込まれなかったのである。政治腐敗を取り締まる機関が分立している状況は依然として続いているため、ロークパールが主導権を発揮して汚職撲滅を進めることができるのかどうかは今後の検討課題である。

第6章 誰が誰を初代ロークパールに選んだか

LL法が制定されたにも拘らず、ロークパールの任命手続きは一向に進まず、それに不可欠な選考委員会すら長期間開催されなかった。下院に野党代表が不在であるため選考委員が全員揃わないことと、そうした場合に最大野党の代表者を選考委員とする法律改正が議会で審議中であることを口実にして、モーディー政権はLL法を無視し続けた。そのため候補者検討委員会すら結成されず、当然のことながらロークパールの人選と任命も全く進捗しなかった。既述のとおり、LL法第4条第2項を適用すれば、たとえ選考委員に欠員があったとしても、ロークパールの選任は可能である。しかしモーディー政権はそれをせず、現代インドにおける社会運動の画期的な成果であるロークパールの設置をいたずらに遅滞させたのである。

こうした政府の不作为を改めさせる転機は2017年4月27日に起きた。LL法の誠実な履行とロークパールの任命を求めた訴訟の判決で、最高裁は政府の主張を認めず、LL法第4条第2項を用いてロークパールの選任手続きを進めるよう命じたのである⁽⁴³⁾。だがそれでもモーディー政権の消極姿勢が一変したわけではなく、その後の進捗も遅々としたものであった⁽⁴⁴⁾。モーディー首相の主宰する選考委員会が初めて開催されたのは、実に10カ月後の2018年3月に入ってからであった。しかもその会議において最大野党である会議派の代表に認められたのは、正式な委員ではなく議決権のない「特別招待者」という立場のみであった。そのため会議派は会議をボイコットすることを決断した。

(43) *Common Cause: A Registered Society v. Union of India*, Writ Petition (Civil) No. 245 of 2014. (<https://main.sci.gov.in/judgment/judis/44826.pdf>) (最終確認2021年5月4日)

(44) そのため、上記の裁判で勝訴したNGOは連邦政府を法廷侮辱罪でさらに訴えた。

モーデー首相、スミトラ・マハージャン下院議長（BJP 所属）、デーパク・ミスラー最高裁長官の3名が出席した会議の結果、著名法曹枠の選考委員には元インド法務総裁（Attorney General for India）のムクル・ローハトギーが就任した⁽⁴⁵⁾。下院野党代表枠の委員を欠いた選考委員会は2018年9月に候補者検討委員会を設置した。委員に任命されたのは、元最高裁判事のランジャーナー・プラカーシュ・デーサーイー委員長のほか、元インド・ステイト銀行（State Bank of India）頭取のアルンダティ・バッターチャーリヤ、インド公共放送協会（Prasar Bharati）代表のA・スーリヤ・プラカーシュ、インド宇宙研究機構（Indian Space Research Organisation）理事長のアールル・シーリン・キラン・クマール、元アラーハーバード高裁判事のサカー・ラーム・シン・ヤードヴ、元グジャラート州警察長官（Director General of Police, Gujarat）のサブイルフセイン・カンドワーワラー、元ラージャスターン州公務員人事委員会（Rajasthan Public Service Commission）長官のラリト・K・パンワール、元インド法務副総裁（Solicitor General of India）のランジート・クマールの8名である。先述したとおり検討委員には留保制度が設けられており、半数以上をSC、ST、OBC、ヒンドゥー教徒以外、女性から選任することが義務づけられている。報道から判明する範囲でいうと、デーサーイー委員長とバッターチャーリヤ委員が女性、カンドワーワラー委員がイスラーム教徒である⁽⁴⁶⁾。

候補者検討委員会が設置されていることを2019年1月4日に政府から伝達された最高裁は同月17日に、選考委員会にロークパールの適任者を推薦する期限を2月末に設定した。これをうけて検討委員会は発足から4カ月経った1月29日ようやく最初の会議を開いた。検討委員会から選考委員会に推薦名簿が提出されたという報告を最高裁が政府から受け取ったのは3月7日のことであっ

(45) インド法務総裁は憲法第76条に基づき大統領が任命するインド政府の法律顧問である。ローハトギーはモーデー政権のもとで2014年6月から2017年6月までその職にあった。

(46) Fatima Khan, "The 8 men and women who will find India's first Lokpal", *ThePrint*, 30 September, 2018. <<https://theprint.in/india/governance/the-8-men-and-women-who-will-find-indias-first-lokpal/127169/>> (最終確認2021年5月4日)

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

た。さらに選考委員会での検討を経て2019年3月下旬に委員長を含めて9名がロークパールに就任した。初代ロークパールの陣容は、今後いかなる人物がロークパールに選ばれるかの判断材料となるだけでなく、インドにおける汚職撲滅運動の行方を左右すると考えられる。2021年5月時点で在職している7名の略歴は以下の通りである⁽⁴⁷⁾。

初代ロークパール委員長に就任したピナーキー・チャンドラ・ゴージュ(Pinaki Chandra Ghose)は1952年に生まれて1997年にカルクッタ高裁判事に着任した後、2012年にアーンドラ・プラデーシュ高裁長官代理を経て同高裁長官に就任した。さらに2013年3月から2017年5月まで最高裁判事を、2017年6月から2019年3月まで全国人権委員会(National Human Rights Commission)の委員を務めた。

司法出身委員2名はプラディープ・クマール・モーハンティー(Pradip Kumar Mohanty)とアビラシャー・クマリー(Abhilasha Kumari)である。1955年生まれのもーハンティーは2002年にオリッサ高裁副判事に着任し、2004年に同高裁判事に昇任した。その後オリッサ高裁長官代理、ジャールカンド高裁の判事、長官代理、そして長官を務めた。さらに2012年12月から2016年4月まではオディシャー州法律支援機構(Odisha State Legal Service Authority)の理事長という重責にあった。1956年生まれのクマリーは2002年にヒマーチャル・プラデーシュ州法務副総裁(Additional Advocate-General)に任じられたの

(47) 委員の経歴はロークパールのウェブサイト(<http://lokalpal.gov.in>)に依拠している(最終確認2021年5月4日)。なお初代ロークパールのうち、ディリップ・バーバーサーヘーブ・ボーサレー(Dilip Babasaheb Bhosale)は2020年1月に一身上の理由により辞職し、アジャイ・クマール・トリパティー(Ajay Kumar Tripathi)は2020年5月に新型コロナ・ウイルス(Covid-19)感染症により死去した。2人はいずれも司法出身委員であった。1956年生まれのもーハンティーは2001年にボンベイ高裁判事に昇進した後、2012年にカルナータカ高裁、2014年にハイダラーバード高裁の判事に転任した。2015年にハイダラーバード高裁長官代理に就任し、翌年7月から2018年10月までアラーハーバード高裁長官を務めた。アラーハーバード高裁ウェブサイト(<http://www.allahabadhighcourt.in/service/judgeDetail.jsp?id=239>) (最終確認2021年5月4日)。他方、1957年生まれのもーハンティーは、2006年にパトナ高裁副判事に任じられ、翌年に同高裁判事に昇任した。その後2018年7月から2019年3月までチャッティースガル高裁長官を務めた。

を経て、2005年にヒマーチャル・プラデーシュ高裁副判事に昇進した。その後グジャラート州高裁の副判事に転任した後、同高裁判事に昇任した。2018年2月には女性で初めてマニプル高裁長官に任命されたが、同月中に定年退官を迎えた。2018年5月から2019年3月まではグジャラート州人権委員会で委員長の職責を果たした。

司法出身ではないロークパール4名の略歴は次のとおりである。ディネーシュ・クマール・ジェイン (Dinesh Kumar Jain) は1959年に生まれ、インド工科大学カーンプル校において工学の学士号と修士号を、連合王国 (イギリス) のハル大学で経営学の修士号を取得し、1983年にインド高等行政職 (Indian Administrative Service) に任官した。連邦政府では農村開発省次官補と農業省副次官に任じられた。さらにマハーラーシュトラ州政府では農村開発省や情報技術省、財務省で事務次官を務めた後、2018年4月から2019年3月まで州事務方最高職位である首席次官 (Chief Secretary) の任を果たした。

アルチャナー・ラーマースンダラム (Archana Ramasundaram) は1957年に生まれ、アメリカ合衆国の南カリフォルニア大学において犯罪学で理学系修士号を取得した。インド高等警察職に任官し、中央捜査局において女性初の局長補 (Joint Director) を務めた。タミル・ナードゥ州では警察副長官 (Additional Director-General of Police) として経済犯罪局 (Economic Offences Wing) や検察局 (Directorate of Prosecution) を率い、2012年に州警察長官に昇進した。2016年には連邦内務省の所管する準軍事組織である国境武装警察隊 (Sashastra Seema Bal) の長官に女性で初めて就任した。

マヘンドラ・シン (Mahender Singh) は1958年に生まれ、1981年からインド国税庁 (Indian Revenue Service) に勤務して密輸や麻薬密売、脱税の取り締まりに従事した。2017年に連邦財務省歳入局の中央間接税・関税部 (Central Board of Indirect Taxes and Customs) の委員に昇進し、モーディー政権下で断行された大規模税制改革である物品サービス税 (Goods and Services Tax) の担当委員としてその実現に尽力した。

インドラジート・プラサード・ゴータム (Indrajeet Prasad Gautam) は1953年

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

に生まれ、インド国税庁での勤務を経て1986年にインド高等行政職に採用された。グジャラート州に赴任してラージコートならびにアハマダーバードで市長（Municipal Commissioner）を務めたほか、同州の多くの主要省庁で事務次官を歴任して大規模公共事業を指揮した。さらにグジャラート都市鉄道公社で執行取締役（Managing Director）の重職を果たした。

既に述べたように、委員長を除く上限8名のロークパール委員のうち半数はSC、ST、OBC、宗教的少数派、女性に留保されている。上記の現職委員のうち、ジェイン委員がジャイナ教徒で宗教的少数派、ゴータム委員がSC、クマリー委員とラーマースングラム委員が女性である⁽⁴⁸⁾。ここで留意すべきは、少数派宗教徒のなかでもジャイナ教徒から選ばれていることである。ジャイナ教徒は総人口の0.4%と極めて少数である一方（2011年国勢調査）、経済的に成功している者が多いことで知られている。総人口の14.2%を占めながらも、社会的に排除されて経済面や教育面で後進的な立場にあるイスラーム教徒から選任されていないことには、モーデー政権のヒンドゥー・ナショナリズムの特徴が表われているとみても決して不当ではないだろう。それに加えて、モーデー政権の肝煎政策である物品サービス税の導入に貢献した税務官僚と、モーデー首相がかつて州首相を務めたグジャラート州で要職を歴任した経済官僚が選抜されている点にも、政権の意向が強く働いたと推測される。そうなった一因としては、選考委員会に野党代表がいなかったことが挙げられるであろう。

さらに言えば、そもそも非司法出身委員がことごとく行政・警察官僚出身であることは、社会運動の一大成果であるロークパール制度が誕生と同時に半ば骨抜きにされているのではないかという疑念すら抱かせる事実である。ハザーレーが主導した「汚職に抗議するインド」運動に押されて誕生したロークパールに、政治腐敗を批判しロークパール設置を要求してきた社会運動指導者や学

(48) Ajaz Ashraf, "The Lokpal Composition Skirts Statutory Reservation to Propagate Upper-caste Domination", *The Caravan*, 16 April 2019. <<https://caravanmagazine.in/caste/lokpai-caste-upper-caste-dominate-despite-statutory-reservation>>（最終確認2021年5月4日）

識者など民間人が一切入っていないことは、運動を法律や制度に反映させる難しさを物語っている。ハザーレーが提案した市民ロークパール法案は、ロークパールに非常に強い権限を認めるとともに、候補者検討委員の半数を市民社会から選任するという条項（第4条第8項）を含んでいた。だが実際にLL法に基づき組織された検討委員会を構成したのは、既述のとおり元判事や元官僚など公共部門と関係の深い人々であった。政治家や官僚の汚職を取り締まるロークパールの選考過程に市民の意見を反映させようという理念は挫折したのである。たとえば社会運動が政治を動かし法律と制度に結実したとしても、その要求がそのまま実現することは稀である。社会運動の掲げた要望が立法過程のなかで変容を余儀なくされた事例の1つにインドのロークパールは数えられるであろう。

おわりに

2019年3月に発足したロークパールには、2019年度は1427件、2020年度は2021年1月末までに95件の申し立てが寄せられた⁽⁴⁹⁾。2019年度の1427件のうち、州政府の官吏および州レベルの公共部門の事業、制定法で設置された団体、司法機関、自治団体に対するものが613件、連邦政府の公務員に対するものが245件、連邦レベルの公共部門事業や法律で設置された団体などに対するものが200件、民間人および民間団体に対するものが135件、州大臣および州議会議員に対するものが6件、連邦大臣および国会議員に対するものが4件、要請や意見が220件、その他が4件となっている。

ただし、このように申立件数自体はかなり多いものの、その85%にあたる1218件はロークパールの所管外と判断されている点は注意を要する。大部分の申し立てが権限範囲外となった主因は、州レベルの汚職は州オンブズマンであるローカーユクタの管轄であるためである。したがって初年度の告発件数の多

(49) ロークパールのウェブサイト〈http://lokpal.gov.in/?menu_bar?complaints_statistics?0301〉(最終確認2021年5月4日)

インドでは誰が誰をどのようにオンブズマンに選任するのか？〔上田 知亮〕

さは異常値であると言える。しかし別の観点から考えれば、相当数の告発があったこと自体が、汚職に苦しむ市民が予想どおり多数に上ることと、ロークパール制度への期待が大きいことを示している。郵送や電子メールで汚職を告発できる公的な窓口が整備されたことの意義は決して小さくないであろう。

LL法は委員長を除くロークパール委員の半数を司法出身とすることを定めている。だが発足当初4名いた司法出身委員のうち1名が辞職、別の1名が死去したため、委員構成がこの規定を満たさなくなった。モーデー政権の政治腐敗への姿勢は、欠員補充をいつ行うのか、そして司法出身者のなかでどのような人物を選任するのかにより問われる。さらに言えばその前段階として、下院野党代表がいなかった場合に最大野党の指導者をロークパール選考委員とする法改正を行うか否かも、モーデー首相の統治スタイルを如実に示すものとして注目に値するだろう。

本稿で検討してきたロークパール制度の誕生が汚職撲滅にどれほど貢献するかは未知数と言わざるを得ない。大規模な反汚職運動の成果として遂に実現したものの、それは大して機能しないかもしれない。しかしその根拠法であるLL法の特徴や瑕疵、立法過程、そして実際に候補者検討委員やロークパールに選任された面々の属性や経歴から、現代インドの争点と課題が読み取れることは確かである。とりわけロークパール委員と候補者検討委員会に留保枠が設けられていることは、現在のインドの政策的潮流と軌を一にするものである。さらに言えば、こうした制度設計には他国にとっても参照すべき面があると評価できるであろう。

謝辞

本稿は次に記す研究助成による研究成果の一部である。衷心より謝意を申し上げる。井上円了記念研究助成（東洋大学）「社会運動・法形成・権利実践からみる現代インドの民主主義と立憲主義」（2018年～19年、代表：上田知亮）；人文科学、社会科学に関する学際的グループ研究助成（サントリー文化財団）「現代インド民主主義の持続性に関する学際的研究：司法積極主義と社会運動

の観点から」(2018年～19年、代表：上田知亮)；アジア歴史研究助成 (JFE21世紀財団)「近現代インドの権利形成史：司法積極主義と社会運動に着目して」(2019年～20年、代表：上田知亮)；科学研究費補助金 (日本学術振興会)「現代南アジアにおける法と権利の動態をめぐる研究—国制・権利・法秩序」(課題番号26283006、基盤研究 (B)、2014年～18年、代表：山本達也)、同上「アジア諸国における汚職撲滅のパラドクス」(課題番号17H02234、基盤研究 (B)、2017年～20年、代表：玉田芳史)、同上「分権的発展の効果と潜在力：インド29州の比較分析を通じた民主主義的安定のかたち」(課題番号17H01636、基盤研究 (A)、2017年～22年、代表：吉田修)、同上「司法積極主義と社会運動からみる現代インドの自由民主主義体制の持続可能性」(課題番号19H04367、基盤研究 (B)、2019年～23年、代表：上田知亮)

—うえだ ともあき・東洋大学法学部准教授—