



Decentralisation, Administrative Capacity and Trust: Debating the Status of House Tax Collection in Madhya Pradesh and Tamil Nadu, India

佐々木, 結

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

2007-03-25

(Date of Publication)

2014-07-01

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲3833

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1003833>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



【 18 】

氏 名・(本 籍) 佐々木 結 (岩手県)

博士の専攻分野の名称 博士(政治学)

学 位 記 番 号 博い第34号

学位授与の 要 件 学位規則第5条第1項該当

学位授与の 日 付 平成19年3月25日

【 学位論文題目 】

Decentralisation, Administrative Capacity and Trust: Debating
the Status of House Tax Collection in Madhya Pradesh and
Tamil Nadu, India

(『地方分権、行政能力、信頼：インド、マディヤ・プラデーシュ州
及びタミル・ナードゥ州における家屋税徴税状況に関する一考察』)

審 査 委 員

主 査 教 授 片山 裕

教 授 松並 潤

教 授 建林 正彦

論文内容の要旨

(氏名: 佐々木 結 No. 2)

氏 名 佐々木 結

専 攻 開発協力政策専攻

論文題目 (外国語の場合は、その和訳を併記すること。)

Decentralisation, Administrative Capacity and Trust: Debating the Status of House Tax Collection in Madhya Pradesh and Tamil Nadu, India (『地方分権、行政能力、信頼：インド、マディヤ・プラデーシュ州及びタミル・ナードゥ州における家屋税徴収状況に関する一考察』)

論文要旨

Decentralisation has recently been positioned high on the reform agenda of many Third World countries. Economic reform programmes, across the world since the 1980s, have increasingly been debated in terms of fiscal restraint and/or the idea of decentralisation. The failures of centralised planning and the collapse of many erstwhile communist countries since the late 1980s gave further impetus towards promoting decentralisation as an alternative to centralised governance. The current reform process in India is also very much part of this enthusiasm for decentralised governance. Decentralisation in reality, however, has not necessarily been a linear process from the centralised governance to the more decentralised one. This is well demonstrated by the historical analysis of Indian decentralisation since the late 19th century in Chapter 1 as well as by our case study in Chapter 4.

The focus of this study is on the recent reforms for decentralisation to the local

self-government in India. The 73rd Constitutional Amendment, enacted by the Indian parliament in 1993, marked a significant watershed in terms of advancing the goal for decentralisation and development of rural local self-government; namely, the Panchayati Raj Institutions (PRI). Nearly three-fold increases in the financial resources for PRI have attracted attention of many scholars to the study of panchayat finances. However, sheer difficulties in gathering data from each panchayat have prevented many from conducting empirical studies in this area. For the same reason, there have been few comparative studies on the actual functioning of panchayats among different States.

This thesis is a modest attempt to fill in this gap and to understand the process of current decentralisation reforms in India by contrasting the performances of local self-government in the two States. The thesis chose to study the tax compliance to the panchayats as one indicator to compare and contrast the performances of each panchayat. A series of study on compliance and trust appears to suggest that administrative capacity of the government as well as trust generated by the government matters for compliance. Thus, this thesis advances the following two hypotheses: Hypothesis 1: House tax compliance for the panchayat is linked to the administrative capacity created and maintained by the State government and Hypothesis 2: Administrative capacity alone cannot lead to increased compliance. It is the translation of administrative capacity into trustworthiness of the State government as well as that of the panchayat that helps increase the level of tax compliance. The thesis will attempt to verify these hypotheses through both the descriptive and empirical analyses of PRI.

(氏名: 佐々木 結 No. 3)

72
In order to first appreciate the context of the recent decentralisation reforms in the 1990s, Chapter 1 starts the historical enquiry from the decentralisation policies since 1871 when the colonial government first attempted to decentralise. It reveals the paradox of 'decentralisation' reform since the British India had never succeeded in centralising powers when the reform was initiated. The objective of the British administration, in effect, was in centralising the state machinery in rural areas by using the popular concept of 'local self-government'. The development of local self-government during the British period, thus, coincided with the post-Mutiny (1857-) expansion of state control to the rural areas. Local self-governments were designed to bear the financial burden of the expansion of the empire. In the post-independence era, Jawaharlal Nehru (1947-64), the first Prime Minister of independent India initiated a fresh set of strategies on decentralisation in the late 1950s. The rhetoric on decentralisation this time around was located very substantially as being an integral part of the larger project of socio-economic transformation. Local self-governments were now expected to bring about transformation in rural communities by ensuring implementation of various government schemes including land reform. However, the dominance of the landed elites in the countryside was little affected by the abolition of zamindars or large scale landlords and undermined the capacity of PRI. Dominated by local landed elites, PRI was far from an ideal institution to realise socio-economic transformation. On the other hand, unlike the colonial predecessor, the state apparatus in independent India successfully penetrated the countryside. Centralisation of public administration rather than decentralisation had thus been accomplished by

(氏名: 佐々木 結 No. 4)

the mid-1960s. The following period of stagnation of PRI can mainly be attributed to the increased tension between the central and State governments especially in the 1980s. In the 1990s, on the contrary, the era of economic liberalisation starting from 1991 worked to move decentralisation away from its overwhelming political imperatives to the new impetus drawn from 'economic reform'. The declined fiscal interdependency between the Centre and States, increased emphasis on fiscal deficit reduction, and increased power and presence of regional parties in the national politics, all have dispersed the long accumulated tension between the Centre and States. Economic imperatives of liberalisation as well as transformation of the political system have, in a sense, set the conditions for the comprehensive decentralisation reform in the 1990s.

Against this historical background, Chapter 2 examines the changes that occurred following the 73rd Constitutional Amendment and reveals in detail the changed environment for decentralisation in the 1990s. Ironically, just as when PRI's role as a local self-government was substantially defined in the Constitution, PRI has become increasingly regarded as one of the implementers of government schemes. As a result, their mandate as democratically elected government institution tends to be overlooked. This is perhaps related to the question why one of the fundamental powers of the government, taxation, has never been effectively recognised as a crucial function of PRI. Chapter 2 also reveals different consequences that the 73rd Constitutional Amendment brought about for both mandatory and discretionary provisions.

Chapter 3 tries to enquire into the institutional development of PRI as well as local

(氏名: 佐々木 結 No. 5)

administration in the two States. The institutional development of panchayats can be traced back in the land-revenue system in each State. The frequency of interaction with the local administration as well as accumulation of administrative expertise at the village level in Madras benefited it to develop effective local self-government system. Enquiries into the development of panchayats through the post-independence era also reveal a sharp contrast between the two States in their administrative capacity. It is reflected in the differences in the degree of interactions between the local administration and panchayats in terms of monitoring and providing incentives. This difference in administrative capacity is further enhanced by the kind of governance style applied by each State leader in the early 1990s. Especially since the governance style of the ex-Congress government in Madhya Pradesh (1993-2003) typically embodied that of 'participatory decentralisation'. It appears that the performance of local self-government in terms of taxation does not matter much in its policy framework. Neither panchayats nor the State government of Madhya Pradesh demonstrates trustworthiness to its citizens, but they were, in a sense, not expected to do so in the policy framework of the State government. This is in sharp contrast with the case of Tamil Nadu, which maximises its administrative capacity to gain full control over the activities of PRI.

Chapter 4 is the case study of the twelve panchayats in Madhya Pradesh and Tamil Nadu. Using the data of house tax collection and villager's perception towards government institutions and so on in these twelve panchayats, the efficacy of the two hypotheses was examined. While these hypotheses centre on the notions of administrative capacity and trustworthiness, other factors such as

(氏名: 佐々木 結 No. 6)

level of socio-economic development, elements of fiscal exchange as well as caste configuration in each village were also taken into account. As a result, the factors led to the high level of tax compliance were found in the multiple relationships between a) trust in the panchayat and the State government and b) administrative capacity of the State government that generated trustworthiness. While examining the tax administration, it was found that the administrative capacity of the State government of Tamil Nadu enabled the collaboration between the State government and the panchayats. This has perhaps generated trustworthiness of both the State government and the panchayats in Tamil Nadu. Thus, trustworthiness generated by the former works to guarantee the credibility of the tax administration of the latter.

Villagers in Tamil Nadu perhaps hold some sort of perception that the state institutions have so far acted reasonably. The differences in history examined in Chapter 3, in which the relationship between the local administration and the local self-government has developed in each State, might have affected this trustworthiness of the State government. The close interaction between the local administration and the local self-government that has endured in Tamil Nadu for more than a century has perhaps established the reputation for the trustworthiness of the state. When making decisions to pay or not to pay the taxes, such intangible perception therefore appears to be more significant for taxpayers in Tamil Nadu than tangible benefits provided by the panchayat.

On the contrary, in the absence of administrative capacity demonstrated by the State government, Madhya Pradesh panchayats seem to be facing the caste-related conflicts more directly

(氏名: 佐々木 結 No. 7)

than their counterparts in Tamil Nadu. Only in the cases of Madhya Pradesh panchayats, the caste configuration within panchayats seemed to affect the level of trust in the panchayats. As in the case of MP3, the panchayat and the Gram Sabha tend to be controlled by the dominant caste. As a result, participation of the lower caste population to the Gram Sabha meeting is limited. Not surprisingly, villagers who belong to lower castes will not expect the taxes that they are required to pay are going to be used for their benefits or managed in a fair way especially in the absence of the frequent inspections by the State government. In a sense, the caste configuration within the panchayat rather than the level of trust might define the low level of tax compliance in Madhya Pradesh. Just as in the rest of the country, caste-related conflicts certainly exist in Tamil Nadu. However, such factors as pointed out earlier does not seem to affect the level of tax compliance in or the level of trust towards the studied panchayats in Tamil Nadu. This is perhaps due to the presence of the State administration collaborating with the panchayat administration and thereby demonstrating its ability to secure fair procedures that appear to be fair. Thus, there appears to be a strong case to support Hypothesis 2 as being verified.

The conclusion of this thesis shares some similarities with the arguments of Judith Tendler (1997) that the process of decentralisation is complex and multi-dimensional, involving both centralisation and decentralisation of authority. She argues that successful decentralisation reforms require the active involvement of the State government in ensuring the fair and effective implementation at the level of local self-government. As the cases of panchayats in Tamil Nadu

(氏名: 佐々木 結 No. 8)

suggest, decentralisation seems to work effectively with the active regulatory role played by the centralised State government which at the same time demonstrates the attributes of trustworthiness.

指導教員氏名 片山 裕 教授

論文内容の要旨

本論文は、インドで 1993 年に実施された地方分権化改革（第 73 次憲法改正）によって大きな権限をあら得られた農村部地方自治体、パンチャーヤトラージ組織（Panchayati Raj Institutions, PRI）の徴税能力についての実証的な研究である。この改革後、PRI の財源は 5 年間で約 3 倍に増え、パンチャーヤト財政はにわかに注目を集めるようになったが、各パンチャーヤトにおけるデータ収集が困難であることから、これまで実証的研究はほとんど行われなかった。同様の理由から複数の州のパンチャーヤトの実証的比較研究も皆無に近かった。そうしたなか、本論文は、2 つの州の地方自治体を比較することによって実証的研究の空白を埋め、インド地方分権改革のプロセスへの理解を深めることを目的とする。結論としては、政府の行政能力と、それによって生み出される信頼性とは、納税行動に影響するとしている。

序章

25
本論文の仮説を次のように設定する。仮説 1: パンチャーヤトの家屋税徴税率は州政府により形成され、維持される行政能力と関連している。仮説 2: 単に行政能力だけでは徴税率向上にはつながらず、行政能力が州政府とパンチャーヤトへの信頼性へと翻訳されることを通して初めて、徴税率向上につながる。

本論文では、これらの仮説を、2 つの対抗仮説、すなわち、社会経済発展度が徴税率に影響を与えるというものと、自治体により提供されたサービスに応じて税金を払うという fiscal exchange の 2 つ仮説の検証も同時におこないなかで、論証するのである。

第 1 章

第 1 章は、地方分権についての歴史的考察を行う。インドにおける最初の分権化改革は植民地期の 1898 年にまで遡る。このとき初めて「地方自治体」が導入されたのである。しかし、イギリス政府の目的は、農村部における国家機構を集権化することにあった。イギリス統治下における地方自治体の発展は、インド大反乱（1857）後の農村部における帝国統治の拡大と軌を一にしていた。地方自治体は帝国拡大の財政的負担を負うよう期待されていた。独立後、インド初代首相ネルーは、1950 年代後半、新たな地方分権改革に着手した。このときの地方分権は社会経済変革の一部であった。地方自治体は農村社会に変革をもたらすことを期待されたのである。しかしながら、農村における土地所有エリートの支配は、ザミンダールの廃止によってもほとんど影響を受けることがなく PRI の発展を阻害した。他方、植民地政府とは異なり、独立後インドの国家機構は、農村部に浸透することに成功した。1960 年代に成し遂げられたのは、地方分権ではなく、むしろ行政の中央集権化であ

った。つづく PRI の停滞は、特に 1980 年代における中央政府と州政府との間の緊張関係に起因する。91 年以降の経済自由化によって、地方分権は過去の政治的対立から放たれ、新たな「経済改革」の枠組みの中でとらえられるようになった。その過程で、中央・州間の財政的相互依存関係が弱まり、財政赤字削減が政策形成に大きく影響するようになり、中央政治において地方政党の影響力が増大した。

第 2 章

第 2 章では第 73 次憲法改正に続く制度的変化を考察し、1990 年代における地方分権を取り巻く環境の変化を具体的に明らかにする。皮肉にも、PRI の地方自治体としての役割が憲法上具体的に規定されたまさに同じ時期に、PRI は単なる政府事業の履行者として扱われるようになった。その結果、民主的に選ばれた政府機関としての PRI の本来的な使命は見過ごされがちになる。おそらくこのことが、政府のもっとも根本的な権能の一つである税制がなぜ PRI の重要な機能として認識されないのか、という疑問に関連する。

第 3 章

第 3 章は、2 州における PRI と地方行政機構の制度的発展の歴史を考察する。パンチャーヤトの制度的発展の考察は、各州の地稅査定制度から始められる。マドラスにおける地方行政と村落コミュニティとの接触頻度や、行政的専門知識の村落レベルにおける集積は、この地域に効果的な地方自治制度を根づかせた原因である。独立後のパンチャーヤトの歴史を検討すると、2 州間の行政能力の違いが際立つ。それは、検査をしたり、徴税インセンティブを与えたりすることを通じて、地方行政とパンチャーヤトとが接触する頻度やその度合いに反映されている。この行政能力における違いは、1990 年代初頭、各州の首相がとったガバナンスのスタイルによってさらに拡大されることになった。

第 4 章

第 4 章は、マディヤ・プラデーシュ州とタミル・ナードゥ州における 12 のパンチャーヤトのケーススタディである。これら 12 パンチャーヤトにおける家屋税徴収と住民の政府機関に対する意識などのデータを用い、2 つの仮説が検証された。これらの仮説は行政能力と信頼性という概念を中心に据えている。検証に際しては、社会経済発展度が徴税率を高めているという仮説や、自治体により提供されたサービスに応じて税金を払うという fiscal exchange 仮説、さらにはカースト要因仮説も組上に載せたが、これらの対抗仮説は否定された。すなわち、高徴税率につながる要因は、1) パンチャーヤトと州政府に対する信頼、2) 信頼性を生み出す州政府の行政能力、という二つの要因が組み合わされた結果であることが論証されたのである。パンチャーヤト税制を検討する中で、タミル・ナードゥ州政府の行政能力が州政府とパンチャーヤトとの間の協同を可能としたことがわかった。

第3章で検討した地方行政と地方自治体との関係に関する歴史的な相違が、州政府の信頼性に影響を与えている可能性もある。100年以上にもわたってタミル・ナードゥ州で続いできた地方行政と地方自治体との間の密接な関係が、国家の信頼性を高める評判を確立したのであろう。他方、州政府の行政能力が低いマディヤ・プラデーシュ州では、パンチャーヤトはカースト対立の影響を直接受けているよう。タミル・ナードゥ州でもカースト対立は存在するが、パンチャーヤトに対する信頼や徴税率に影響を与えていない。その理由は、パンチャーヤト執行部と協同し、公平な手続きを保障する能力を有する州政府の存在によるところが大きい。

結 論

地方分権の過程は、権能の中央集権と地方分権の両方を含む、複雑かつ多面的なものである。地方分権改革が成功するためには、地方自治体レベルで公平かつ効果的な履行を保障する州政府の積極的な関与が求められる。タミル・ナードゥ州のパンチャーヤトの例が示すように、地方分権は、中央集権的でありかつ行政能力を発揮することで信頼性を示すことのできる州政府による積極的な規制活動によってより効果的に機能する。

審査結果

本論文の最大の貢献は、これまでに例のない村落パンチャーヤト税制という分野における実証的な研究結果を提示したことである。これまで注目されることの少なかったパンチャーヤトの自治体としての基本的な機能に着目し、州をまたがって比較が可能な指標（家屋税徴税率）を採用した。これにより、単に補助金配分機関ではないパンチャーヤトの機能の重要な一側面を明らかにし、その構造的問題を指摘した。自主財源の確保に限らずパンチャーヤトの機能を向上させるため、現在の政策では村長や事務員の研修といった表面的な解決策にのみ注意が向けられる傾向があるが、それだけでは不十分で、軽視されがちな州政府の監視、監督機能を充実させることの重要性を指摘した。農村開発関連の下級役人の職務や役割を具体的に明らかにしたことも、パンチャーヤト研究における貢献となった。

本論文はこうした実証的な分析を通じて、NGO等市民社会的諸団体の役割を強調しがちな世界銀行などの「参加型」地方分権政策に対する批判を提示している。いかに制度として脆弱であろうとも、パンチャーヤトの自治体としての基本的機能を強化することこそ地方分権改革の成功の鍵があるというのが、その主張である。この点において、本論文は、インドの地方分権化に留まらず、広く発展途上国の分権化研究においても理論的な貢献を果たしている。

信頼と納税との関連については、Levi and Stoker (2000)の主張をほぼ裏付けるものとなった。Leviらが指摘するとおり、政府機関に対する信頼は、その機関のもつ能力などに裏打ちされたものであることが、アンケート結果からも明らかになった。ただ、自治体のパフォーマンスを検証するにあたっては、「政府」に対する信頼を、上位政府機関と自治体とに分けて検証する必要があることを本論文は指摘した。

また、歴史的記述においては、行政と自治体の関係を、州以下のレベルで植民地時代にまで遡って比較し、植民地時代の地稅査定制度と現在の行政制度の関連を指摘した。

他方、インド農村研究の文脈においては、次の点が本論文の貢献として挙げられる。カースト対立、村同士の対立がパンチャーヤト内のリソース配分を左右する状況を確認した上で、州政府の外部者としての役割を指摘したこと。パンチャーヤト事務員の村内における地位が、政治的、経済的にも村長に次いで、もしくは場合によってはそれ以上に重要なものであることを示唆したこと。1994年以降、小規模な農村開発事業がパンチャーヤトにより担われるようになったことで、事務員の重要性が高まるとともに、パンチャーヤトの基本的な行政能力が問われるようになってきたことを間接的に明らかにしたことである。

しかしながら、本論文には、いくつかの問題点も見出せる。なによりも指摘しなければならないのは、調査対象が2州、12パンチャーヤトに限られたことである。マディヤ・プラデーシュ州、タミル・ナードゥ州とも非常に対照的なパンチャーヤト制度発展の歴史を持っており、その意味でサンプリングとしては極めて興味深く適切であると思われるが、2州の調査結果をインド共和国の他の23州にもあてはまるものとして一般化することには当然、限界がある。

次に、信頼と納税の理論については、信頼が長期にわたって築かれるものであるとすれば、やはり制度変化以降、同じ地点で継続的に政府、自治体への信頼度を調査することで、信頼と納税との関連を結論づけることが求められるであろう。また、分析単位の問題が指摘できよう。本論文で扱う信頼は、本来、個人の属性というべきであり、それが地方政府の徴税率に影響があるとすれば、分析単位は地方政府ではなく、個人であるべきかもしれない。実際、本研究で用いているアンケートも個人単位のサーベイ調査である。

さらに、信頼の基になっている要因について、本論では「パンチャーヤトの実施する事業数、事業費」や、「パンチャーヤト内のカースト構造」を検討するに留まったが、パンチャーヤト内の土地所有関係や、経済構造をも十分に調査した上で、政府への信頼との関係も検証すべきであった。さらに、パンチャーヤト内の利益配分の均衡／不均衡が「信頼」に大きく影響するとすれば、ワード（パンチャーヤト議員選挙区）ごとのより詳細な調査を実施する必要もあったが、今回調査では、それは果たされていない。

こうした問題点は指摘できるものの、いずれも本論文がもつ学術上の価値を損なうも

のでは決してない。何より本論文は、人口の 7 割が農村に住むインドにおいて、農村部自治体としてのパンチャーヤトは近年ますますその重要性が認められてきているなかで、初めての本格的な、州をまたいでの実証的比較研究となっている。以上の点から、審査員一同、本論文が神戸大学の課程博士(政治学)に相応しいと結論する。

2006年12月6日

審査員

主査 教授 片山裕

教授 松並潤

教授 建林正彦