

インド村落自治体における信頼・行政能力・徴税

——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比較を通して——

さ さ き ゆう
佐々木 結

- はじめに
- I 理論的枠組み
- II 調査値の選択及び調査方法
- III TN州, MP州におけるパンチャーヤト税制に関する行政能力
- IV 調査結果
- V 考察
おわりに

はじめに

本稿は、インド、北中部に位置するマディヤ・プラデーシュ州（以下、MP州）と南東部のタミル・ナードゥ州（以下、TN州）のパンチャーヤト、すなわち村落自治体における家屋税徴取にかかるパフォーマンスの違いを、政府の「行政能力」と政府及びパンチャーヤトに対する「信頼」という概念をもちいて説明することを目的とする。

インド農村部における地方自治制度は、第73次憲法改正（1992年）により、県・郡・村落の3層からなるパンチャーヤト組織に対し地方自治体としての権能が具体的に付与されたことによって、全国的に統一されることになった。2004年に発足した統一進歩同盟政権においては、パンチャーヤト担当部局がそれまで傘下にあった農村開発省から独立し、新たに「パンチャーヤ

ト・ラージ省」となった。現在、村落パンチャーヤトの数は全国で23万4676、パンチャーヤト議員の数は207万3715人であり^(注1)、その規模と影響力は無視できないものとなっている。第73次改正により追加された憲法第243G条は、「州議会は、法律によりパンチャーヤトが自治統治機構として活動するのに必要な権能と権限をパンチャーヤトに与えることができる」^(注2)としている。これにもとづき、第11次（国家）財政委員会は、「地方団体が真に自治体として機能できるようにすることで、第73次及び第74次憲法改正の底流にある目的を達成させる」[GOI 2000, 17] ことに努めるとした。具体的には、農村及び都市の地方団体が自治体として求められる基本的な機能を効率的に実施するためには「十分な行政基盤」を整備し、「自ら財源を確保」させることが必要であるとした[GOI 2000, 84]。しかしながら、パンチャーヤトの自治体としてのパフォーマンスには、州によりかなりの差が生じていることは拙稿[Sasaki 2005]で指摘したとおりである。

これまでのパンチャーヤト研究や、政府の農村開発政策などにおいては、社会的弱者の政治参加[浅野 2006]や、開発資源の有効配分といった観点からのアプローチが多く[Lieten and Srivastava 1999; Isaac and Franke 2000]、パンチ

チャーヤト税制に関しては、いくつかの例外 [金子 1997; Oommen and Datta 1995; Rajaraman 2003] を除いてはほとんど注目されてこなかった。筆者の先行研究では、この制度変化にともなう各州パンチャーヤトのパフォーマンスの違いを実証的に検証するため、パンチャーヤトの自主税源である家屋税の徴税状況の比較を試みた [Sasaki 2005]。調査対象州の選択に際しては、第11次財政委員会が公表した3層のパンチャーヤト組織の自主財源比率を参考とした。パンチャーヤト組織の自主財源比率には、ケララ州の8.9パーセントからビハール州のゼロまで、主要14州の間に大きな差がある。その理由を探るため、拙稿 [Sasaki 2005] では、自主財源比率の高い州群と低い州群のなかでも、パンチャーヤトに関する先行研究の少ない州を選択することとし、それぞれTN州とMP州を考察の対象とした。MP州は会議派政権期 (1993~2003年)、改正憲法下でのパンチャーヤト選挙を全国に先駆けて実施したのをはじめとして、ディグヴィジャイ・シン州首相の主導により、地方分権及びパンチャーヤト組織の活用積極的に取り組んだことが注目されていた [Behar 2003]。一方のTN州は、交替で政権を担ってきた2大地方政党いずれも州政府内の分権には消極的とみられ^(注3)、改正憲法下のパンチャーヤト選挙も中央政府からの度重なる勧告にもかかわらず、1996年まで実施されなかったという経緯がある^(注4)。一般的に、5年に1度の選挙で住民によって選ばれる村長は、次期選挙をにらみ、村民に不人気な徴税は避ける傾向にあり、こうした事情に関してはMP州、TN州とも共通している。しかしながら基礎調査の結果、州政府の政策傾向とは異なりMP州においては概して徴

税率が非常に低いのにに対し、TN州においては徴税率100パーセントを達成する自治体も少なくないことが確認された [Sasaki 2005]。課税主体と課税客体の距離が近い村落自治体における徴税には困難がともなうと一般的には理解されているが、それでも徴税率100パーセントを達成する自治体が存在するのはなぜなのか。両州のパンチャーヤト税制を調査した結果、パンチャーヤト組織に対する州政府の監査、検査活動や徴税を促すインセンティブなど、制度的な違いが両州パンチャーヤトの家屋税徴税状況に大きな差をもたらしているのではないかと、との仮説が導かれた。すなわち、TN州においては、家屋税定率補助金^(注5)が支給され、県行政機構が定期的に検査活動を実施しているのに対し、MP州においては、州法に規定された検査活動がほとんど実施されておらず、徴税に対するインセンティブがほとんどない。このことがパンチャーヤトの徴税状況に影響を与えている可能性は否定できない。

しかしながら、その後さらに調査を進めると、数は少ないながらTN州においても徴税率の低いパンチャーヤトが存在し、反対にMP州においても比較的徴税に成功しているパンチャーヤトが存在することがわかってきた。州ごとの制度的要因だけで徴税状況の違いを説明することが困難であることが明らかになったのである。そこで本稿では、納税に関する最近の研究動向を参考にしながら、「納税行為が住民の政府に対する信頼によって支えられており、その信頼を引き出す大きな要因のひとつが行政能力である」との仮説から出発し、政府機関に対する信頼、行政能力と徴税状況との間の関係を探る。

論を進める前に、ここで家屋税の位置付け及

びパンチャーヤト税制について若干説明を加えたい。県、郡、村落からなる農村部自治体のうち、課税権のほとんどは村落パンチャーヤトに付与されている。なかでも家屋税は、多くの州パンチャーヤト法において、パンチャーヤトに課税が義務づけられる義務的税 (Obligatory tax) とされている。歳入総額に占める家屋税収入の割合は、MP州においては0.7パーセント、TN州においては6.6パーセントと非常に少ない^(注6)。しかしながら、パンチャーヤトの自主税源に占める家屋税収入の割合は、MP州においては24.8パーセント、TN州においては44パーセントと、いずれの州においても最大の税源となっている^(注7)。

歳入総額に占める割合からすると微少である家屋税が、にもかかわらずパンチャーヤトのパフォーマンスを示す指標として重要性をもつ第1の理由は、これがパンチャーヤトの中心的な「自主税源」^(注8)である、ということである。中央政府等からの補助金とは異なり、自主税源はパンチャーヤトが完全な裁量権をもつ一般財源となり、その多くは補助金をもちいて建設された農村インフラ設備の維持管理費等に充てられる。ともすると中央政府の出先機関と軽視されがちなパンチャーヤトが、自治体として機能し、存続していくためには、政府からの補助金以外のこうした税収入が不可欠となる。歳入全体に対する貢献度はいまだ低くとも、自治体として財政の自立性を保持するために、家屋税は重要な潜在性をもつ税源であると思われる。

第2の理由は、本稿の仮説であるところの行政能力と信頼との関係を探る上で、もっとも課税対象が広い普通税であるという点で、家屋税が他のパンチャーヤト税源にない利点をもって

いるためである。家屋税は、住居を構える限りほぼすべての世帯が課税の対象となり^(注9)、また、受益者負担金として集められる電灯税などの目的税と異なり、パンチャーヤトから受けるサービスの多寡にかかわらずすべての家屋所有者に課される普通税である。多くのパンチャーヤトにおいて、水道料金などの受益者負担金はほぼ問題なく徴収できながら、家屋税徴収となると困難に直面する理由は、税金の用途が指定されていないという普通税固有の特徴にある。パンチャーヤトが家屋税収入を確保するためには、自治体として税金を徴収し、納税者にサービスを提供するためのより包括的な行政基盤が必要となる。また、納税者との距離が近いことから、パンチャーヤトが日常的に信頼できる機関であると住民に認識されているか否か、という点も特に重要な要素となろう。「なぜ税金を払うのか」という問いには、次節でみるようにさまざまな説明が可能であろうが、それを「行政能力」と「信頼」という2つのキーワードをもって説明を試みるのが本稿の目的である。

パンチャーヤトの税制、徴収方法に関しては、両州のパンチャーヤト法においてそれぞれ規定されており、大枠では共通している^(注10)。両州パンチャーヤト法において家屋税は義務的税とされており、家屋評価、評価の見直し、帳簿管理などはパンチャーヤトの事務員が村長と共同で行う。課税対象となるのはパンチャーヤトの管轄内にある公立を除くすべての居住可能な建物で、評価はパンチャーヤト事務員が建物の外観 (屋根・壁材の種類、大きさなど) からおおまかな資産価値を算定し、それにもとづいて定率で課税額を割り出し、年度当初にパンチャーヤト^(注11)の承認を得る。徴税に関しては、たいて

いの場合、村民が証明書の発行等、何らかの手続きのついでなどで自発的に村役場に出向いて支払うため、コストはほとんどかからない。ただし、TN州においては、年度末が近づくと村長と事務員が未払いの世帯を回って徴収しており、この点はMP州と異なる。

さらに、各パンチャーヤトにおける帳簿の整備状況の違いにより、データに若干の齟齬が生じている点に留意する必要がある。TN州では過年度繰り越し分を含めた課税額に対する徴税額の割合として徴税率のデータがすべてのパンチャーヤトで得られたのに対し、MP州では過年度繰り越し分を含めた課税額の合計が不明確な場合が多く、各パンチャーヤトから共通で取得可能であったのは当該年度の徴税額のみであった。2州12パンチャーヤトを直接比較するためにはこのデータの齟齬は確かに問題となる。しかし本稿では、MP州においては徴税額、TN州においては徴税率をもちいてそれぞれ州内比較を中心に行い、州をまたいだパンチャーヤトごとの比較に際しては個別のケーススタディを合わせてもちいることでこのデータの不備を補完することとする。

本稿は、第I節で納税行為と政府機関に対する信頼の関係についての最近の研究動向を踏まえつつ分析にかかる理論的枠組みを提示し、第II節で調査地の選択及び調査方法を説明した上で、第III節において、2州における行政能力に関する条件の違いを明らかにする。続く第IV節では、2州計12の村落自治体の家屋税徴税状況の比較を通して、州政府の行政能力、村民の納税行為及び政府機関に対する信頼との関係を明らかにする。むすびには、第V節の考察を踏まえた上で、インド地方分権改革において見過ご

されがちな行政能力に関する問題点を提示することを試みる。

I 理論的枠組み

「なぜ人々は税金を払うのか」という問いは税金自体の起源と同じほど古くから問われてきた命題であるという [Andreoni, Erand and Feldstein 1998, 818]。最近の研究動向においては、納税を一種の集合行為ととらえ、それを可能にするさまざまな制度的要因とともに、徴税機関としての政府に対する住民の「信頼」と納税行為との関係が関心を集めている [Levi 1998; Levi and Stoker 2000; Slemrod 2003]。その背景には、Alm, McClelland and Shulze (1992) などの研究が示すように、罰則の適用や監査による摘発の割合が実際には非常に低いことなどから、単に摘発を恐れて自発的に納税するという、「強制」(coercion) による従来の説明では不十分であるという認識が広まったことがある。

Levi (1998) は、「信頼」を「他者と取引するリスクを負い、集合行為にかかる問題を解決し、あるいは自己利益の標準的な概念に一見反するような行動を取るよう人々を促すさまざまな現象をまとめた言葉」と定義する。より一般的な表現では、「信頼」は他者との取引を円滑にする潤滑油ということになる。Levi and Stoker (2000) は、政府の「信頼性」(trustworthiness) という概念をもちい、信頼される側の政府が行政活動を実際に履行する能力と信頼者の利益のために行動する積極的な関与とによって、政府の信頼性が規定されるとした。そして、信頼性の高い政府ほど、住民に納税を促すことができるとしている。

本稿では、レヴィらの指摘する政府の「信頼性」のもととなる政府のパフォーマンスを捕捉する目的で、仮に「行政能力」という概念を組み入れることで、信頼と納税との間の関係をより具体的に明らかにすることを試みる。ここでいう行政能力とは、政府が法の履行やサービス提供といった、統治目標を実現するために必要な行政的基盤と定義する。たとえば、有能な政府は、財政状況を定期的に把握し、それにもとづき必要とあらば罰則を適用し、あるいはインセンティブを与えることで歳入の確保を図る。また、サービス提供に関しては、提供するサービスの質と量を確保するため、事業の進捗状況を把握し、検査や監査を通じて目標を達成しようとする。これに対して、行政能力の低い政府は、基礎データを整備するための人的資源が不足するなどして、監督、指導を徹底させることができない。あるいは、データが集積されたとしても、上下の組織的連携が弱いために、監督、指導機能を発揮できず、財源の確保、サービス提供、法治の徹底が不十分になるということもあろう。行政能力は、こうした実務上の事業遂行を可能にする資源、制度、能力を総称したものである。途上国の税制に詳しいバードは、「多くの途上国において、限定的な行政能力は税改革の障害となる」と述べ [Bird 1992, 190]、税行政に必要とされるのは、単に最大の歳入を得ることだけでなく、その歳入が公平に徴収されるよう保証することであると主張する [Bird 1992, 1]。この概念を組み入れた前提には、いかに政権の政治的意思が徹底していようと、あるいは住民の識字率が高く、活発な政治参加がみられたとしても、この基本的な行政能力が備わっていない場合、政策実現は困難なのではな

いか、という問題意識がある。

こうした理論的枠組みを用いる一方、パンチャーヤト税行政を分析するためには、以下2つの独自の問題点を加味する必要がある。第1点目は、パンチャーヤトが議会兼執行機関でありながら、行政事務執行にかかる専門知識に欠けているという点である。多くのパンチャーヤトには、選挙で選ばれた村長、議員を除いては、パンチャーヤトに雇われる専従の事務員1人のほか、掃除人、水道のあるパンチャーヤトでは水道管理等の技師などがいるだけである。通常、事務員には村内でも高等教育を受けた者が選ばれるとはいえ、行政事務一般にかかる訓練を十分受けているわけでないため、多くの事務員は家屋税の査定、帳簿の管理、徴税、滞納処理など課税にかかる専門知識を有していない。上述したような信頼性のベースとなる制度を整備し、専門知識を保持するためには、徴税の専門知識や経験を有する州政府からの支援や連携が不可欠となる。上位地方政府による自治体への関与の重要性は、Tendler (1997) のブラジルの予防保健分野における分権政策研究でも指摘されている。テンドラーは州政府が自治体で働く保健婦らの人事管理を補完し、検査機能を強化したことで、結果的に自治体のパフォーマンスの向上に寄与したと主張する [Tendler 1997, 42-43]。このことを前提とすると、信頼という概念を適用するにあたり、課税主体であるパンチャーヤトに対する信頼のみならず、それを制度として支える州政府に対する信頼も視野に入れることが必要となる。

第2点目は、住民がパンチャーヤトや州政府に対する評価をする上で、村内の利益配分にかかる「公平性」が保たれているか否かが大きな

判断材料となり、特にインド農村の場合、村内のカースト構成がこの「公平性」の確保において重要な鍵を握るという点である。パンチャーヤトは雇用創出及び農村内インフラ整備を目的とした「農村総雇用計画」(Sampoorna Gramin Rozgar Yojana, 略称SGRY)など、中央政府の貧困削減プロジェクトの受益者選択といったパンチャーヤト内における利益配分にかかる役割も担っている。各村の全選挙民が参加して年4回開催されるグラム・サバ(Gram Sabha)が、こうした中央政府事業の受益者選択の場となっており、グラム・サバには、特にこうしたプロジェクトの対象となる貧困線以下(Below Poverty Line, 略称BPL)と認定された住民の参加が求められる。指定部族、指定カーストに属する住民の多くがBPLに分類されることから、グラム・サバには彼らの多くが出席することが必要となる。しかしながら、実際には、上位カーストがグラム・サバを牛耳り、下位カーストに参加を認めないというケースがしばしば報告されている。その結果、SGRYにより、パンチャーヤト内で井戸や道路などのインフラが整備されたとしても、その恩恵にあずかるのはパンチャーヤト内の一部の多数派上位カーストに限られることもしばしばある。こうしたカースト間の不均衡な利益配分は、地方分権政策が「汚職の地方分権」と批判される一因ともなっており、結果的にはパンチャーヤトに対する信頼を損なうことにもつながりかねない。そこで、パンチャーヤトへの信頼を検討する上で、パンチャーヤト内のカースト構造、特に多数派カーストと下位カーストとの関係を考慮に入れる必要がある。この点は、後にパンチャーヤトに対する信頼を検証する際、考察に加える。

さらに、2つの州のパンチャーヤトを比較するにあたっては、州間、あるいはパンチャーヤト間にみられる社会経済発展度の差が徴税状況に与える影響も検証を必要とする。冒頭で指摘したように基礎調査では、TN州においては高い徴税率、MP州においては全般的に低い徴税額が確認されているが、もともとTN州、MP州自体の州内総生産や識字率等の社会指標は前者の方が後者より高いため、この徴税状況の違いも社会経済発展の度合いに影響されているのではないか、という疑問を検証することが課題となる。この点は調査地選択の際に考慮に入れた。

以上の諸前提を踏まえ、第IV節第1項から第3項では、それぞれ行政能力、社会経済発展度、パンチャーヤトと州政府に対する信頼と、徴税状況との関係を検証する。特に、第3項では、村内のカースト構成がパンチャーヤトに対する信頼に与える影響を加えて検証することにより、高徴税率を実現する要因についてより重層的な分析を試みる。

II 調査地の選択及び調査方法

社会経済発展度が徴税状況に与える影響を検証するため、調査地の選択においては、県単位で比較可能な指標として両州で発行されている人間開発指標(Human Development Index, HDI)^(注12)をもちい、指標に開きのある県を選択した(表1参照)。MP州ではウッジェン県、グナ県、ベトゥル県が、一方、TN州においては、ダルマプリ県、ラームナーダプラム(通称ラームナード)県、及び、コインバトール県を選んだ。上記の指標によると、この6県の社会経済発展順位は、高い方から順に、コインバトール

表1 調査県の人間開発指標 (Human Development Index, HDI)

		教育			保健			所得			HDI		
		指標	州内 ランク	調査県中 ランク									
MP州	グナ	0.702	31/45	5	0.476	39/45	6	0.300	36/45	6	0.493	36/45	6
	ウッジェン	0.763	14/45	2	0.580	11/45	4	0.555	4/45	2	0.632	4/45	2
	ベトゥル	0.759	15/45	4	0.494	34/45	5	0.359	27/45	5	0.537	30/45	5
TN州	ダルマプuri	0.628	29/29	6	0.614	29/29	3	0.512	9/29	3	0.584	29/29	4
	コインバトル	0.792	9/29	1	0.738	4/29	1	0.565	3/29	1	0.699	5/29	1
	ラームナード	0.762	17/29	3	0.670	22/29	2	0.454	21/29	4	0.629	22/29	3

(出所) GOMP (2002, 14), GOTN (2003, 142).

県 (TN), ウッジェン県 (MP), ラームナード県 (TN), ダルマプuri県 (TN), ベトゥル県 (MP), グナ県 (MP) となる。

各県における調査においては、国勢調査のデータ等をもとにさらに2つの郡(ブロック)を選択し、それぞれの郡事務所から10~15キロメートル以内にある村落パンチャーヤトをひとつずつ、計6パンチャーヤト、2州合わせて12パンチャーヤトを選択した。パンチャーヤト内においては、パンチャーヤト事務所において、帳簿等関連資料の調査及び村長、事務員から聞き取り調査を行った。また、村長、事務員からの聞き取りをもとに、パンチャーヤトを構成する行政村ごとにカーストの構成を把握し^(注13)、各行政村におけるほぼすべてのカースト構成員を含む約30名に対し、調査票調査を行った。最終的に、調査票回答者はMP州で195名、TN州で191名の計386名となった。

III TN州, MP州におけるパンチャーヤト税制に関する行政能力

家屋税制にみられる両州の行政能力の違いは、以下の3点にまとめられる。1点目かつ最大の

相違点は、TN州における家屋税定率補助金 (House Tax Matching Grant) の存在である。これは独立前の1920年代から続く制度で、パンチャーヤトが徴収する家屋税1ルピーにつき同額1ルピーの補助金を州政府が支給するというものである。現在ではこの補助率が多少下がっているものの、こうしたインセンティブの存在が徴税率を向上させる一助となっていることは確かだと思われる。しかしながら、一方で、この定率補助金の支給時期は一定でなく、近年では支給割合も度々変更されることから、財源として当て込むことが難しい。また、支給された場合でも直接パンチャーヤト事務員や村長の個人的収入になる訳ではないので、徴税者としての彼らに対する直接のインセンティブとして十分とはいえない。定率補助金をもらうTN州の村長であっても、公選の村長としては、依然、不人気につながる徴税行為を避けたい、という意識が残る。この点については、MP州と同様である。

第2点目は、パンチャーヤトの活動、特に財政に関する情報収集能力である。両州とも州、県、郡(ブロック)事務所にパンチャーヤト担当官が配置されている点ではほぼ構造をと

するものの、TN州においては、郡担当官が担当するパンチャーヤトの事務員を毎週招集し、財務管理に関する統一様式を提出させ、定期的に財政状況や実施事業に関するデータを収集している。集積されたデータは、県ごとにまとめられ、毎月、州都チェンナイで開催される各県パンチャーヤト担当官会議の資料として提出される。そこには、パンチャーヤトの税目ごとの徴税状況、不正行為の摘発状況、州政府からの補助金の交付状況などが詳細にデータとして記録されている。

一方のMP州においては、こうした基礎データが一切存在しない。郡担当官は毎月1回、パンチャーヤト事務員との会合をもつものの、そこでの議題は、中央政府の補助事業の執行状況や州政府からの連絡事項がほとんどで、パンチャーヤトの財政に関するものはほぼないに等しい。州行政としては、州政府に報告義務の課せられている中央政府の補助事業以外、パンチャーヤトの活動に関しては介入しない姿勢を取っている、と明言する行政官もいる^(注14)。こうしたデータの不足に対しては、中央の財政委員会が多く州で確認される問題として指摘しているほか、州の財政委員会も当然ながら過去2度にわたって改善を勧告している^(注15)。

こうした情報収集能力の違いは、単に保有する情報量には留まらない。こうした情報をもとに行われる、パンチャーヤトの活動に対する監査、検査活動が第3点目の違いである。両州において、制度上、年に1度の監査とその他年数回の定期検査が規定されている点にほとんど差はみられない。しかしながら、年次監査については両州とも履行されているように確認できたものの、定期検査に関しては、MP州において

は、ほとんど実施されていないというのが現状である。TN州においては、単に定期検査を実施するだけでなく、その場で徴税率が低いことが確認された場合、担当官はパンチャーヤトに税収の向上を促すよう指導する。これは、著しく低い徴税率が続いた場合、担当官の責任が問われることもあるためである^(注16)。MP州においても、近年、検査活動を強化する動きがみられるものの、TN州のような統一様式が存在しないことから、帳簿の管理基準にもばらつきがあり、全般的には定期検査による財務状況の改善などの効果はほとんどみられない。

まとめると、TN州政府は徴税インセンティブを与え、徴税にかかるデータを収集し、そのデータに基づいて検査、監査活動を徹底するという3点において、MP州政府よりも高い行政能力を発揮していることが確認された。こうした行政能力の違いは、徴税状況にどのように影響するのだろうか。

IV 調査結果

1. 行政能力と徴税状況

上記のような州政府の行政能力の違いが、各州それぞれ6つのパンチャーヤトに同様の条件として適用されるのであれば、MP州においては一律に低く、TN州においては一律に高い徴税率(額)が確認されるはずである。果たして、MP州のパンチャーヤトにおいては概して徴税額が低く、課税すらされていないケースもあった(表2参照)。1人当たり徴税額^(注17)で比較すると、ウッジェン県のMP5が唯一2003~04年、2004~05年とも徴収しており、2カ年平均1人当たり税額も1.9ルピーと一番多かった。

表2 タミル・ナードゥ州及びマディヤ・プラデーシュ州における家屋税徴税状況と信頼にかかるアンケート結果

(単位：ルピー)

県名	パンチャ ーヤト名	人口 (人)	2003～04 年家屋税 徴税状況	2003～04 年家屋税 徴税額	2004～05 年家屋税 徴税額	2003～04 年1人当 たり徴税 額	2004～05 年1人当 たり徴税 額	2003～04 / 2004～ 05年1人 当たり平 均徴税額	パンチャ ーヤトへ の信頼	全構成村 のために 貢献して いるか	1994年以 降改善し たか	パンチャ ーヤトの 財務管理 は適切か
ベトウル	MP 1	2,226	15.4%	0	4,599	0.0	2.1	1.0	94.3%	100.0%	88.6%	84.0%
ベトウル	MP 2	1,789	—	751	0	0.4	0.0	0.2	62.5%	53.1%	62.5%	41.9%
グナ	MP 3	1,848	—	0	0	0.0	0.0	0.0	53.3%	40.0%	20.0%	10.0%
グナ	MP 4	1,436	—	0	0	0.0	0.0	0.0	47.1%	61.8%	52.9%	18.2%
ウッジェン	MP 5	2,394	—	750	8,240	0.3	3.4	1.9	96.8%	100.0%	96.8%	80.6%
ウッジェン	MP 6	2,017	—	0	3,325	0.0	1.6	0.8	51.5%	60.6%	30.3%	45.5%
ダルマプリー	TN 1	5,844	23.6%	24,800	50,400	4.2	8.6	6.4	90.6%	93.8%	90.6%	93.8%
ダルマプリー	TN 2	3,693	100.0%	24,203	30,253	6.6	8.2	7.4	87.1%	92.9%	83.9%	87.1%
コインバトール	TN 3	3,607	76.9%	62,045	27,614	17.2	7.7	12.4	96.9%	100.0%	74.2%	78.1%
コインバトール	TN 4	3,087	100.0%	41,077	13,698	13.3	4.4	8.9	97.1%	100.0%	96.8%	70.6%
ラームナード	TN 5	3,119	100.0%	78,807	—	25.3	—	25.3	100.0%	100.0%	93.5%	93.5%
ラームナード	TN 6	2,303	100.0%	16,870	14,820	7.3	6.4	6.9	100.0%	100.0%	96.7%	90.3%
MP州平均		1,952	—	250	2,694	0.1	1.2	0.7	67.6%	69.2%	58.5%	46.7%
TN州平均		3,609	83.4%	41,300	27,357	12.3	7.1	11.2	95.3%	97.8%	89.3%	85.6%

(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1～3月)。

そのほかは、2003～04年もしくは2004～05年のいずれかにしか徴収しておらず、1人当たり税額の合計を比較すると、MP5に続いて、ベトウル県のMP1、ウッジェン県のMP6、ベトウル県のMP2、の順となり、グナ県のMP3、MP4については、一切徴税がなされていない、という結果であった。

一方のTN州では、4つのパンチャーヤトが徴税率100パーセントを達成していたのに対し、コインバトル県のTN3が76.9パーセントと若干低く、ダルマプリ県のTN1に至っては23.6パーセントとかなり低い徴税率であった。TN1、TN3における低い徴税率にはそれぞれ理由があったが^(注18)、TN1に関しては、特殊事情を排しても徴税率が約40パーセントと低く、TN州の6パンチャーヤトで唯一徴税率が低くなっている。まとめると、概して徴税額の低いMP州と比べ、TN州では、ほぼすべてのパンチャーヤトが100パーセントかそれに近い徴税率を達成しているものの、例外的にダルマプリ県のTN1では低い徴税率が確認された。TN1における徴税率の低さや、MP州内でも若干の差がみられることは、州政府の行政能力の差だけでは、徴税状況の違いが説明できないことを示唆している。

2. 社会経済発展度と徴税状況

社会経済発展度と徴税状況との間の関係に関しては、今回の調査結果からは明確な相関が確認できなかった。MP州においては、もっとも社会経済指標の高いウッジェン県の2つのパンチャーヤトの1人当たり徴税額は、もっとも社会経済指標の低いグナ県の2つのパンチャーヤトのそれより高くなっている。しかし、比較的指標の低いベトウル県のMP1は、もっとも指

標の高いウッジェン県のMP6よりも高い税額（1人当たり）を徴収している。さらに、この結果に前回の基礎調査で得たデータを追加すると、両者の関係が一定ではないことがわかる。社会経済指標においてはベトウル県やグナ県よりも上位にあるダモー県の4つのパンチャーヤトにおける調査によると、課税をしていないパンチャーヤトが2つ、課税を検討中のパンチャーヤトがひとつ、課税しているものの徴税できていないパンチャーヤトがひとつと、指標最下位のグナ県と同様の結果となっている [Sasaki 2005]。

一方、TN州においても、この相関は認められなかった。唯一低い徴税率を記録したTN1は、州内3県のなかでもっとも社会経済指標の低いダルマプリ県に属するものの、同じダルマプリ県のTN2では100パーセントの徴税率、と対照的な結果となっている。さらに、所得指標においてはダルマプリ県よりも下位にあるラームナード県では両方のパンチャーヤトとも100パーセント徴収を達成している。こうした結果は、調査したパンチャーヤトに限られた現象ではなく、ラームナード県、コインバトル県事務所から得た県内すべてのパンチャーヤトの徴税率を示す資料からも立証されている（表3、4参照）。その資料によると、ラームナード県の全パンチャーヤト平均徴税率は98.9パーセント、コインバトル県は78.2パーセントであった。すなわち、低所得県の方が徴税率で高所得県を上回っているのである^(注19)。

さらに、州を越えて比較した場合でも州内比較の場合と同様、社会経済発展と徴税率との相関は認められなかった。TN州のダルマプリ県、ラームナード県よりもHDIで高い指標を記録す

表3 ラームナード県家屋税徴税率ごとパンチャーヤト数（2003～2004年）

ブロック名	100%	91%～	75%～90%	50%～74%	49%以下	パンチャーヤト総数
ラームナード	25		1			26
ティルップラーニ	32			1		33
マンダッパム	—	—	—	—	—	0
R.S.マンガラム	35					35
ティルヴァダナイ	45		1		1	47
パルマクディ	39					39
ボーグラール	26					26
ナイナルコイル	29	5		3		37
ムドゥグラトウール	46					46
カムーティ	52				1	53
カダラディ	58		1		1	60
合計	387	5	3	4	3	402
%	96.3%	1.2%	0.7%	1.0%	0.7%	
ラームナード県内パンチャーヤト平均徴税率						98.9%
ラームナード県内パンチャーヤト1人当たり平均徴税額						17.7

（出所）ラームナード県事務所。

るMP州のウッジェン県の平均1人当たり徴税額は、前者2県のいずれのパンチャーヤトのそれに比べても6分の1以下だからである。このことから、MP州全体における徴税状況の悪さは、単に社会経済発展度の低さのみに起因するものではないことがわかる。この両者の相関については、今後、より広範かつ詳細なデータをもとに精度を高めて検証する必要があるものの、今回調査の結果に限っていえば、TN州の低所得県における高い徴税率は、社会経済発展度以外の他の説明要因を要する。

3. 信頼と徴税状況

行政能力だけが低い徴税率（額）をもたらすものではなく、社会経済発展度の違いも徴税状況の違いを説明できないとすると、「信頼」はどうであろうか。以下に、12パンチャーヤトで村民に対して実施した調査票調査の結果をもと

に検証を進める。

（1）パンチャーヤトへの信頼

前述のとおり、MP州においては、各パンチャーヤトの徴税額にほとんど差はみられなかったが、パンチャーヤトへの信頼に関する調査結果を重ね合わせてみると、比較的徴税額の高い2つのパンチャーヤト、すなわちMP1とMP5、とそれ以外のパンチャーヤトとが3つの指標によって区別されることがわかる（表2参照）。1人当たり納税額の高い上位2つのパンチャーヤト（MP5、MP1）では、パンチャーヤトを「とても信頼する」、「ある程度信頼する」と回答した人の割合はそれぞれ96.8パーセント、94.3パーセントであった。対照的に、グナ県の家屋税を徴収していないMP3、MP4においては、同じ数値がそれぞれ53.3パーセント、47.1パーセントと非常に低かった。MP1

表4 コインバトール県家屋税徴税率ごとパンチャーヤト数 (2003~2004年)

ブロック名	100%	91%~	75%~90%	50%~74%	49%以下	パンチャーヤト総数
アナイマライ		19		1		20
アンヌール		19		5	1	25
アヴィナーシ		20	5	2	1	28
グディマンガラム		14		3	7	24
カーラマダイ		13	1	3		17
キナトゥッカダヴ		31		5		36
マダトゥクラム		5		2	1	8
マドゥッカライ		4		5	3	12
P.N.パーラヤム		2	1		1	4
パッラダム		18	1	2	1	22
ポーラッチ北		33	3		1	37
ポーラッチ南		26		1		27
ボンガルール		13			2	15
サルカルサムクラム		8		1		9
スルタンペート		18	1			19
スルール		7	7	3	3	20
トンダムトゥール		4	1	4	2	11
ティルップール		15	2	3		20
ウドゥマルペート		28	4		3	35
合計	0	297	26	40	26	389
%	0.0%	76.3%	6.7%	10.3%	6.7%	
コインバトール県内パンチャーヤト平均徴税率						78.2%
コインバトール県内パンチャーヤト1人当たり平均徴税額						34.5

(出所) コインバトール県事務所。

及びMP5を仮に「高信頼パンチャーヤト」と呼ぶとすると、同パンチャーヤトにおいては、「パンチャーヤトが構成村全体のために機能しているか」という質問に対してもそれぞれ100パーセントが肯定、「(新制度が発足した)1994年以降、パンチャーヤトは向上したか」という質問に対しては96.8パーセント、88.6パーセントが肯定、「パンチャーヤトの財務管理は適切か」という質問に対しても80.6パーセント、84.0パーセントが肯定的な回答をしている。同

じ質問に対し、MP3、MP4において肯定的な回答をした割合がほぼ半分以下であることと非常に対照的な結果となっている。このように、比較的高徴税額のパンチャーヤトにおいては高信頼、徴税していないパンチャーヤトにおいては低信頼、という結果が得られた。

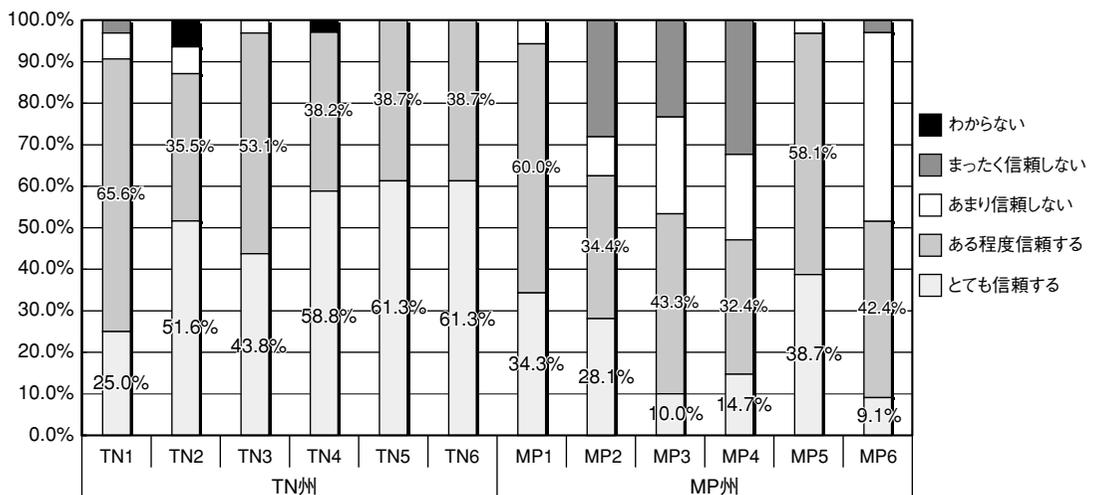
一方、TN州においては、いずれのパンチャーヤトにおいても一律にMP州の高信頼パンチャーヤトと同様の回答傾向がみられた。すなわち、いずれのパンチャーヤトも平均して95パー

セント以上の方がパンチャーヤトを信頼し、97パーセント以上の方がパンチャーヤトは構成村全体のために機能していると考え、90パーセント近くの方が1994年以降パンチャーヤトは向上したと感じ、85パーセント以上の方がパンチャーヤトの財務管理は適切だと答えた。しかしながら、この結果をより詳細に検証すると、徴税率の唯一低いパンチャーヤト、TN1においては、他のパンチャーヤトと異なる結果が確認された。それは、信頼の「質」に関するものである。他のパンチャーヤトにおいては、パンチャーヤトを信頼すると答えた95パーセントのなかでも、「とても信頼する」と答えた人の割合がいずれも50パーセントを超えているのに対し、もっとも徴税率の低いTN1では同じ割合が25.0パーセント、若干低いTN3では43.8パーセントだった（図1参照）。徴税率の低いTN1におけるパンチャーヤトへの信頼は、心からの信頼というよりは、「ある程度」という承認に近いもののように思われる。

このことは、必ずしもパンチャーヤトの提供するサービスの量とは関係しない。2003/04年度にパンチャーヤトが実施した事業の数とその事業費を財務帳簿と村長らからの聞き取り調査により比較してみた^(注20)。すると、高信頼パンチャーヤト、すなわちMP1とMP5は必ずしも最大のサービスを提供している訳ではないことがわかる。むしろ、信頼度の低いMP3などはパンチャーヤトを構成する3つの村で1基ずつ井戸を建設しており、その事業費だけでMP1やMP5における全事業費を超える。TN州の場合も同様に、州内6パンチャーヤトのうちパンチャーヤトに対する信頼度がもっとも低かったTN1よりも総事業数や事業費が低いパンチャーヤトは存在するし（TN6）、事業費や事業数をもっとも多いパンチャーヤト（TN4）がもっとも信頼されている訳でもない。

さらに興味深いことに、MP州に比べて、TN州の回答者はパンチャーヤトの活動についてそれほど関心をもっていないことがわかった。パ

図1 パンチャーヤトに対する信頼の質



(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1～3月)。

ンチャーヤトの実施する事業を列挙するよう尋ねた質問に対し、4つ以上挙げられた回答者の割合がMP州で41パーセントなのに対し、TN州では25パーセントにすぎない。TN州の回答者が、教育水準や新聞購読率などにおいてもMP州の回答者を大きく上回っていること^(注21)を考えると、この関心の低さは意外な結果といえる。MP州においては、たとえ自分の居住区の便益につながらないとしても、パンチャーヤト内の他の居住区で実施された事業に関して、多くの人が嫉妬も交えながら数多く列挙する。それとは対照的に、TN州の納税者はパンチャーヤトに税金を払いながらも、その活動内容等に関してはそれほど関心を払っていないのである。このことから、TN州の納税者は、信頼しているパンチャーヤトに税金の使い道、管理を任せきりにしているように思われる。

まとめると、12パンチャーヤトの調査結果からは、パンチャーヤトへの信頼と徴税額もしくは徴税率の間には何らかの相関があるように思われる。MP州の6つのパンチャーヤト間では、徴税額のわずかな差がパンチャーヤトへの信頼度合いと関連しているようである。少なくとも、信頼の度合いが低いパンチャーヤトでは高い徴税額を実現することが困難となることは予想される。TN州においては、このことがより明確に確認された。TN 1以外の5つのパンチャーヤトでは、いずれも信頼の高さと徴税率の高さが同様に確認された。徴税率の唯一低いTN 1におけるパンチャーヤトへの信頼がそれほど厚くないことが、信頼と徴税率との間の相関を予想させる。

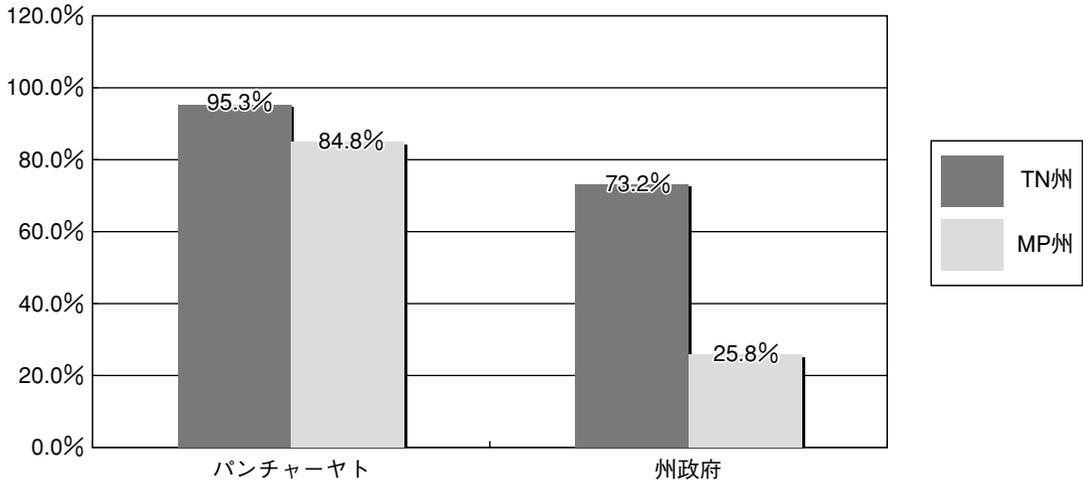
以上の結果から、高い徴税率(額)は、パンチャーヤトへの高い信頼を必要とすることがわ

かった。しかしながら、MP州とTN州を全体として比較した場合、やはり両州のパンチャーヤト間には徴税額の圧倒的な違いが存在する。パンチャーヤトへの高い信頼だけが高い徴税率(額)を保障することにはならない。MP州の2つの高信頼パンチャーヤト、すなわちMP 5とMP 1では、何かがTN州におけるような高徴税額の実現を阻んでいるのである。両州の高信頼パンチャーヤトにおける徴税状況に差をもたらすのは何であろうか。次に、州政府に対する信頼に視点を移して検討してみる。

(2) 州政府への信頼

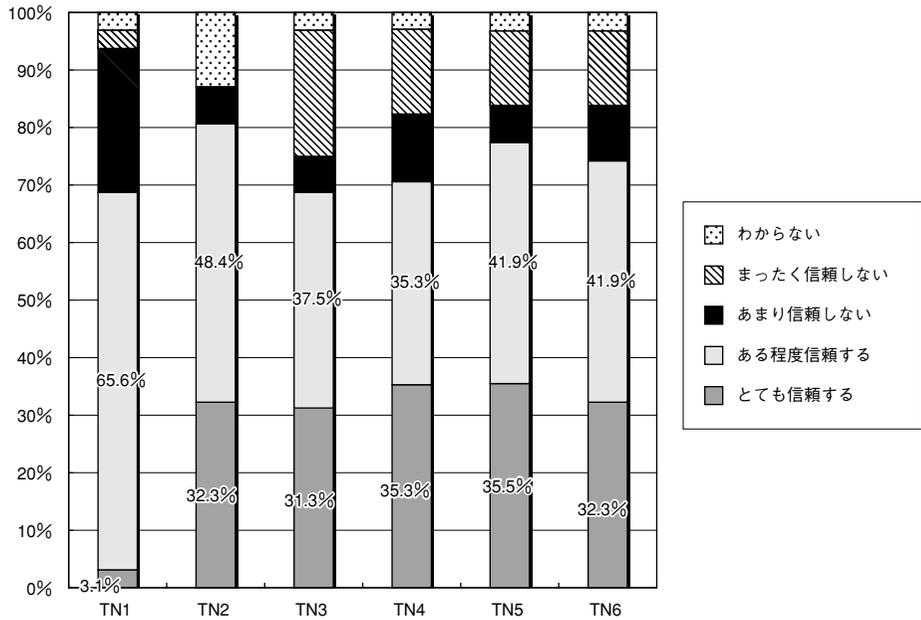
MP州の高信頼パンチャーヤトとTN州のパンチャーヤトを区別するもっとも大きな違いは、実は、上位政府機関、特に州政府に対する信頼度にみられる(図2参照)。近くにある機関ほど信頼度が高い点はいずれにおいても共通する傾向としてみられるものの、TN州の回答者はパンチャーヤトに高い信頼(95.3パーセント)を寄せるのみならず、州政府に対しても73.2パーセントが信頼を寄せている。これに対し、MP州の2つの高信頼パンチャーヤトの回答者は、パンチャーヤトに対しては84.8パーセントと高い信頼を寄せる反面、州政府に対しては25.8パーセントしか信頼していない。この2つの高信頼パンチャーヤトの州政府への信頼度は、MP州の6パンチャーヤト平均値(32.8パーセント)よりも低い値である。MP州においては、パンチャーヤトへの高い信頼とパンチャーヤトの外の政府機関に対する信頼とは切り離されているかのようだ。このことは、さらに低徴税率のTN 1の信頼の質を検証することで再確認された(図3参照)。すなわち、TN 1においては、上述したパンチャーヤトへの信頼の「質」の問題

図2 各政府機関に対する信頼（TN州6パンチャーヤトとMP州高信頼パンチャーヤト）



(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1～3月)。

図3 タミル・ナドゥ州パンチャーヤトにおける州政府への信頼の質



(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1～3月)。

同様、州政府への高い信頼（68.7パーセント）を示しながらも、そのうち、「とても信頼する」と回答した人の割合が、他のパンチャーヤトではいずれも30パーセントを超えるなか、わずか3.1パーセントと極端に低い数値にとどまっているのである。

まとめると、パンチャーヤトへの信頼に関しては、MP州の高信頼パンチャーヤト（MP 1, MP 5）とTN州のパンチャーヤトとの間で同様の傾向がみられたものの、州政府への信頼がこの2つのグループを分ける結果になった。TN州のパンチャーヤトにおいては、パンチャーヤトも州政府も一般的に信頼されている一方、MP州の高信頼パンチャーヤトにおいては州政府に対する信頼がTN州に比べて著しく低いのである。これらの結果を表にまとめると表5のようになる。グループBとグループDはほぼ仮説どおりの傾向、すなわち行政能力、信頼、納税状況が、それぞれ相関をみせている。一方、グループAとグループCは、行政能力以外の要素において、仮説とは異なる傾向をみせていることがわかる。では、このグループA, Cの結果はどのように説明付けられるのであろうか。

次に、各パンチャーヤト内のカースト構成を検討することで、より詳細に検証する。

(3) 村内カースト構成と信頼

表6と表7は各パンチャーヤトにおける構成村ごとのカースト構成を表したものである。興味深いことに、MP州の場合、グループAの2つの高信頼パンチャーヤトにおいては、多数派を占めるカーストがそれぞれ指定部族と指定カーストとなっていることがわかる。MP 1においては指定部族のゴンド（Gond）、MP 5においては最多カーストがバツライ（Ballai）、それに次いでチャマール（Chamar）といずれも指定カーストである。他のグループBのパンチャーヤトにおいては、多数派を占めるカーストはその他指定カーストもしくは他の上位カーストである。具体的には、MP 2がパーワル（Pawar）、MP 3がダーカル（Dhakar）、MP 4がヤーダヴ（Yadav）、MP 6がシルヴィ（Sirvi）となっている。これらのカーストはすべて、その他後進諸階級（Other Backward Classes, OBC）^(注22)もしくはそれ以外の上位カーストに属する。

調査中、グループBのパンチャーヤト（特にMP 3とMP 6）において、指定カースト、指定

表5 12パンチャーヤトの分類

グループ	パンチャーヤト名	行政能力	パンチャーヤトへの信頼	州政府への信頼	徴税状況
A	MP 1, MP 5	低い	高い	低い	低い (けれどもBより若干高い)
B	MP 2, 3, 4, 6	低い	低い	低い	低い
C	TN 1	高い	あまり高くない	あまり高くない	低い
D	TN 2, 3, 4, 5, 6	高い	高い	高い	高い

(出所) 筆者作成。

表6 MP州パンチャーヤトにおけるカースト構成

MP 1						
カースト	分類	V 1	V 2	V 3	V 4	合計
メーヘラ	SC	4.7%	4.7%	2.3%	2.3%	14.0%
ゴンド	ST	23.3%	11.6%	16.3%	14.0%	65.1%
オジャー	ST	2.3%			4.7%	7.0%
コルク	ST			2.3%		2.3%
キーラル	OBC	2.3%				2.3%
ガウリ	# OBC			2.3%		2.3%
マーリ	OBC			2.3%		2.3%
クンビ	OBC				2.3%	2.3%
ゴーラン	# その他	2.3%				2.3%
合計		34.9%	16.3%	25.6%	23.3%	100.0%

MP 2				
カースト	分類	V 1	V 2	合計
チャマール	SC	0.6%		0.6%
マング	SC	1.5%		1.5%
メーヘラ	SC	3.4%	5.4%	8.8%
ゴンド	ST	6.0%		6.0%
パーワル	# OBC	39.9%	40.5%	80.4%
ローハル	OBC	0.7%	0.7%	1.3%
カラール	OBC	0.6%		0.6%
ナーイ	OBC		0.4%	0.4%
バニヤー	その他		0.4%	0.4%
合計		52.5%	47.5%	100.0%

MP 3					
カースト	分類	V 1	V 2	V 3	合計
メーハタル	SC	1.1%		17.5%	18.6%
チャマール	SC	2.7%			2.7%
シェヘリヤ	ST	10.6%			10.6%
ヤーダヴ	OBC	0.0%	7.7%		7.7%
ダーカル	OBC	39.5%		17.6%	57.1%
ブラーフミン	その他	1.1%			1.1%
ディーマル	# その他	1.6%			1.6%
ローダー	# その他	0.0%	0.6%		0.6%
合計		56.5%	8.3%	35.1%	100.0%

MP 4					
カースト	分類	V 1	V 2	V 3	合計
メーヘラ	SC	5.8%			5.8%
チャマール	SC	4.5%			4.5%
メーハタル	SC	1.0%			1.0%
ビール	ST	15.3%			15.3%
ヤーダヴ	OBC	42.0%			42.0%
グヅジャル	OBC		17.5%	10.4%	27.9%
ミーナ	# OBC	1.7%			1.7%
ブラーフミン	その他	1.4%			1.4%
ジェイン	その他	0.3%			0.3%
合計		72.1%	17.5%	10.4%	100.0%

MP 5				
カースト	分類	V 1	V 2	合計
バッライー	SC	20.7%	10.4%	31.1%
チャマール	SC	14.5%	6.2%	20.7%
バルディ	SC		2.7%	2.7%
メーヘタル	SC	2.1%		2.1%
アンジュナ・パテル#	OBC	10.4%	9.3%	19.7%
ジャイスワール #	OBC	8.3%		8.3%
バンジャール	OBC	3.1%		3.1%
ブラジャーパティ	OBC	1.0%		1.0%
ナーイ	OBC	0.4%	1.4%	1.9%
ジャート #	OBC	0.4%		0.4%
ガーリ	OBC	1.4%		1.4%
ブラーフミン	その他	4.6%	1.0%	5.6%
ラージプート	その他	1.4%	0.6%	2.1%
合計		68.3%	31.7%	100.0%

MP 6				
カースト	分類	V 1	V 2	合計
チャマール	SC	7.6%	1.0%	8.6%
バッライー	SC	6.3%	1.3%	7.6%
メーヘタル	SC	0.3%	1.3%	1.5%
バルゴンダ	SC	0.3%		0.3%
バーグリ	SC		2.5%	2.5%
ビール	ST	2.5%	0.5%	3.0%
シルヴィ #	OBC	25.3%		25.3%
カーチ	OBC	6.3%		6.3%
ラトール #	OBC	5.1%	3.8%	8.9%
ミーナ #	OBC	7.6%		7.6%
ブラジャーパティ	OBC	2.5%		2.5%
グジャール	OBC	2.5%		2.5%
ドービー	OBC	1.3%		1.3%
ダマーミ *	OBC	1.3%		1.3%
スータル *	OBC	3.3%	0.3%	3.5%
カラール	OBC	0.3%	5.1%	5.3%
ガーチ *	OBC	0.8%		0.8%
ナーイ	OBC	0.3%		0.3%
ブラーフミン	その他	1.3%		1.3%
カーヤスト	その他	0.8%		0.8%
ラージプート	その他		7.6%	7.6%
ペーラーギ #	その他	0.5%	0.5%	1.0%
カロール #	その他	0.3%		0.3%
合計		76.2%	23.8%	100.0%

(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1～3月)。

(注) カースト分類は州ごとに異なり、TN州政府は憲法上保障された指定カースト (Scheduled Caste, 以後SC), 指定部族 (Scheduled Tribe, 以後ST) に対する留保制度のほか、教育機関への入学及び公務員への登用にかかる留保制度を適用するカテゴリーとして、SC, ST, 後進階級 (Backward Classes, 以後BC), 最後進階級 (Most Backward Classes, 以後MBC) を設定している。MP州政府は憲法上保障されたSC, STに対する留保制度のほか、パンチャーヤト選挙、教育機関への入学及び公務員への登用にかかる留保制度を適用するカテゴリーとして、SC, ST, その他後進階級 (Other Backward Classes, 以後OBC) を設定している。したがって、TN州におけるカースト分類は、SC, ST, BC, MBC, その他の5分類、MP州におけるカースト分類は、SC, ST, OBC, その他の4分類をもちいた。

インドのカースト制度は地域的に非常に多様であり、同じカーストであっても居住地域によって名称が異なったり、分類が異なったりすることがしばしばある。ここでは、カースト名及び分類 (SC, ST, BC, OBC, MBC, その他) の表記につき、基本的に村内での聞き取り調査の結果を反映しながらも、便宜上、3つ (#, *, 無印) に区分した。#印は、聞き取り調査の結果が後述する標準化されたカースト分類リストと異なる場合である。*印は、カースト名自体がリストにないため、分類が不明な場合である。無印は、聞き取り調査の結果がリストと一致した場合である。ただし、同一と思われるカースト名に関しては、確認が可能な限り便宜上州内で名称の統一を図った。カースト分類の標準に関しては、MP州及びTN州のSC, STについては2001年国勢調査データ [GOI, CENSUS], MP州のOBCについては国家後進階級委員会 (National Commission for Backward Classes) のデータ [GOI, NCBC], TN州のBC, MBCについては同州後進階級、最後進階級及びマイノリティ福祉局 (Backward Classes, Most Backward Classes and Minorities Welfare Department) のデータ [GOTN] を参照した。

表7 TN州パンチャーヤトにおけるカースト構成

TN 1													
カースト	分類	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	合計
パラヤール	SC	0.2%	3.4%	0.2%			2.6%						6.4%
クルンバ	ST											0.4%	0.4%
ヴァンニヤール	BC	26.2%	19.4%	12.9%	6.9%	8.3%	4.4%	6.3%	5.6%	1.0%	1.3%	0.6%	93.0%
ムスリム	その他						0.3%						0.3%
合計		26.5%	22.8%	13.0%	6.9%	8.3%	7.3%	6.3%	5.6%	1.0%	1.3%	1.0%	100.0%

TN 2									
カースト	分類	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	合計
パラヤール	SC				1.2%				1.2%
アルンダディヤール	SC							1.1%	1.1%
コーラワ	SC					0.2%			0.2%
イルラー	ST				2.1%	2.1%	3.1%		7.2%
マラヤーリ	ST	14.2%	10.4%	3.2%					27.8%
ヴァンニヤール#	MBC	0.7%		1.2%	0.2%	12.4%			14.7%
ヴァンナール	MBC		0.2%						0.2%
ナヴィダール	MBC					0.6%			0.6%
ゴンダ・ヴェラッラー・ガウンダール	BC		0.3%	1.6%	5.0%	33.2%			40.0%
ナイドゥ #	BC		0.2%						0.2%
ヴァンニヤール・チェッティヤール	BC				0.3%				0.3%
カンマラール #	BC					0.6%			0.6%
クーヤヴァール	BC					0.2%			0.2%
ムスリム	その他			0.2%		4.1%		0.8%	5.2%
アイヤール	その他					0.2%			0.2%
合計		14.9%	11.3%	6.2%	8.9%	53.7%	3.1%	1.9%	100.0%

TN 3													
カースト	分類	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	V10	V11	合計
パッラール	SC			9.3%			0.4%						9.8%
アルンダディヤール	SC	7.5%	6.2%		4.7%	5.3%	0.3%						23.9%
パラヤール	SC						0.5%		3.9%				4.4%
バンダラム・プージャーリ	MBC		0.2%										0.2%
ムディライヤール	MBC		0.2%		3.4%								3.6%
ナヴィダール	MBC		0.1%										0.1%
ヴァンナール	MBC							0.1%			0.1%		0.2%
ゴンダ・ヴェラッラー・ガウンダール	BC	4.7%	12.4%	6.2%	6.2%	6.2%	3.7%	4.4%		2.2%		1.9%	47.9%
クルンバ・ガウンダール	BC	6.8%											6.8%
バラベラッラ・ガウンダール	BC				0.2%								0.2%
マリアダ・ガウンダール*	BC										1.9%		1.9%
キーラ・コーラ・ガウンダール*	BC					0.2%							0.2%
チェッティヤール	BC						0.2%						0.2%
ナイドゥ #	BC						0.1%						0.1%
アーサーリ #	BC				0.2%	0.3%							0.5%
合計		19.0%	19.1%	15.5%	14.7%	12.0%	5.3%	4.5%	3.9%	2.2%	2.0%	1.9%	100.0%

TN 4

カースト	分類	V1	V2	合計
アルンダディヤール	SC	23.0%	3.1%	26.1%
バラヤール	SC	1.7%	0.0%	1.7%
パッラール	SC	0.2%	0.0%	0.2%
マラッサール	ST	1.6%	0.5%	2.1%
ヴァンニヤール	MBC	1.6%	1.6%	3.1%
アーンディバンダーラム	MBC	0.5%	0.1%	0.6%
ボーヤール	MBC	5.2%	0.0%	5.2%
ナヴィダール	MBC	1.0%	0.3%	1.4%
ヴァンナール	MBC	0.3%	0.4%	0.7%
コング・ヴェラッラール・ガウンダール	BC	39.7%	6.3%	46.0%
ナイドゥ	# BC	0.5%	0.0%	0.5%
テーヴァール	# BC	3.1%	0.0%	3.1%
ウダイヤール	BC	0.3%	0.5%	0.8%
アーサーリ	# BC	1.0%	0.0%	1.0%
テルグ・チェッティヤール	BC	0.0%	1.0%	1.0%
デヴァンガ・チェッティヤール	* BC	6.3%	0.0%	6.3%
合計		86.1%	13.9%	100.0%

TN 5

カースト	分類	V1	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8	V9	合計
チャックリヤー	SC			0.9%						2.1%	3.1%
テーヴァール #	MBC	2.0%	12.2%	5.3%			5.9%		2.7%		28.1%
ムスリム	BC	28.5%									28.5%
ムディライヤール	BC								1.9%		1.9%
アーサーリ #	BC	4.0%		0.2%							4.3%
ヤーダヴァール	BC		5.3%								5.3%
チェッティヤール	BC			0.2%							0.2%
アガムダイヤール	BC	1.2%			8.1%	8.1%					17.4%
ナーダール	BC	0.9%					0.2%	6.2%			7.2%
ヴェラッラール	その他	4.1%									4.1%
レッディヤール	その他						0.1%				0.1%
合計		40.6%	17.4%	6.6%	8.1%	8.1%	6.2%	6.2%	4.6%	2.1%	100.0%

TN 6

カースト	分類	V1	V2	V3	合計
チャックリヤー	SC	6.1%			6.1%
パッラール	SC	6.9%		4.1%	11.0%
アルンダディヤール	SC			15.3%	15.3%
ヴァンナール	MBC		0.2%	0.8%	1.0%
ヤーダヴァール	BC	0.6%		24.4%	25.1%
テーヴァール #	BC	0.6%		4.1%	4.7%
ナイドゥ #	BC	1.8%		0.2%	2.0%
ウダイヤール	BC		20.4%		20.4%
アーサーリ #	BC		0.2%	1.0%	1.2%
ナーダール		1.0%			1.0%
ムスリム	その他			12.2%	12.2%
合計		17.1%	20.8%	62.1%	100.0%

(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1～3月)。

(注) 表6の注に同じ。

部族に属する回答者からは、グラム・サバへはあまり参加していない、という声が聞かれた。前述のように、グラム・サバの実質的な機能からすると、指定カースト、指定部族の住民が多く参加する必要があるところであり、しばしば記録上は参加したことになっているが、実際にはそうではないという。参加しない理由として、グラム・サバの開催通知がなかったこと、あったとしても仕事に行く必要があり、参加できなかったこと、などがあげられた。MP3では、グラム・サバの場で、支配カーストのダーカルが指定カーストから留保議席によって選ばれた村長を吊るし上げる一幕もみられたという^(注23)。

一方、グループAのパンチャーヤトでは、村内における指定部族、指定カーストの人口比重が高いため、このようなことが起こりにくいように思われた。MP1では、グラム・サバに「定期的に」あるいは「ときどき」参加しているという回答者の割合は84パーセントと、調査したパンチャーヤト中、もっとも多かった。指定カースト、指定部族の参加率も80パーセントとMP州内でもっとも高い数値だった。父親が公務員をしているという20代の女性は、「私たちの家族は誰もグラム・サバに参加しない。あれはBPLの人たちが仕事をもらうために集まるもので、私たちAPL (Above Poverty Line, 貧困線以上) の住民には関係のないものだ」と答えた。彼女のグラム・サバの役割に対する認識は正確とはいえないものの、少なくともこの村のグラム・サバでは政府の貧困削減事業にかかる受益者選択という、そのもっとも基本的な機能が十分に果たされていることはわかる。MP1においては、多数派を占めるのが指定部族であるためか、MP3の事例とは異なり、他の下位カー

ストに対して必ずしも排他的な行動には出ないようである。このことがMP1におけるパンチャーヤトへの高い信頼につながっているのではないだろうか。以上のことから、MP州においては、パンチャーヤトへの信頼は、下位カーストに対する多数派カーストの態度によって影響を受ける可能性があることがわかる。

しかしながら、他方のTN州では、支配カーストの存在と信頼との間にこのような関連はみられない。すべてのパンチャーヤトにおいて、グループB同様、指定部族及び指定カースト以外の多数派カーストが存在する。TN1においてはヴァンニヤール (Vanniyar), TN2, TN3, TN4においてはコング・ヴェラッラール・ガウンダール (Gongu Vellallar Gounder), TN5においてはテーヴァル (Thevar), TN6においてはヤーダヴァル (Yadavar) がそれぞれ多数派である。特に前者3つのカースト、ヴァンニヤール、コング・ヴェラッラール・ガウンダール、テーヴァルは、それぞれの地域において政治的にも経済的にも有力なカーストとして知られている。にもかかわらず、これらの支配カーストは、必ずしもグラム・サバなどで下位カーストを排除するわけではなく、各パンチャーヤトにおける下位カーストのグラム・サバ参加率はグループBにおけるほど低くはない。指定カースト、指定部族の回答者で、グラム・サバに「定期的に」あるいは「ときどき」参加しているという回答者の割合は67.7パーセントで、MP州平均の45.7パーセントを大きく上回る^(注24)。

このように、支配的な地位にあるカーストが、利益分配に関する意思決定過程において、必ずしも下位カーストを排除しない、というTN州の状況は、MP州とは対照的である。MP州で

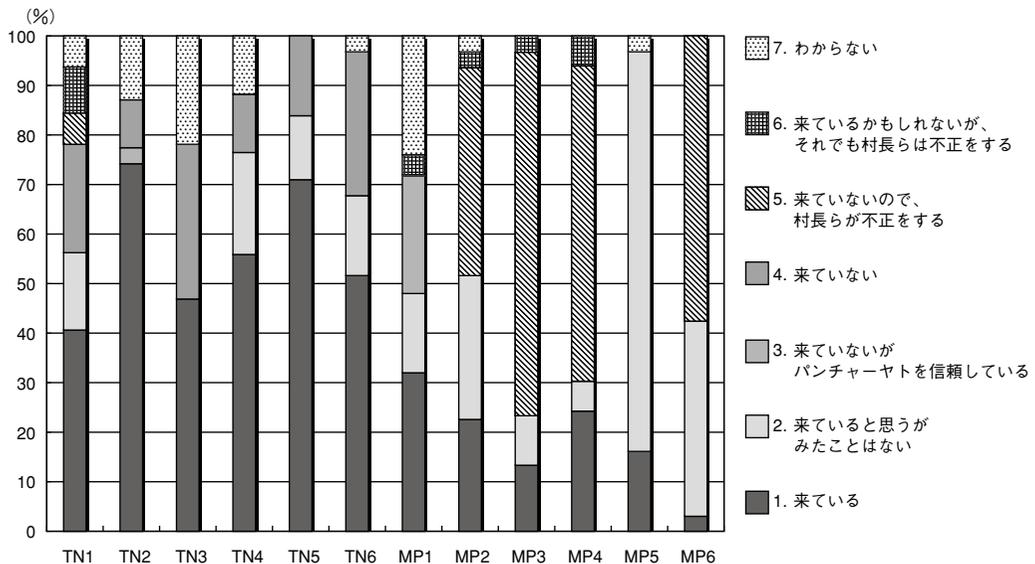
は、多数派を占めるカーストの下位カーストに対する態度と、パンチャーヤトへの信頼との間につながりがあるように思われる一方、TN州では、多数派上位カーストの優勢とパンチャーヤトへの信頼とは共存しているのである。このことはどのように説明されるべきであろうか。

(4) 州政府の行政能力と信頼

ここでもう1度、州政府の行政能力の観点に立ち返ってこの問題を再検討してみる。村民が実際に州政府の活動を認識できる場合は、先に述べた定期検査のほか、村内の公共事業の工事検査等、県行政機関による検査、監督活動が主となる。そこで、こうした検査活動をどの程度住民が認識しているかを調べるため、「役人はパンチャーヤトの帳簿や活動をチェックしに来るか」と住民に尋ねた結果が図4である。その結果、興味深いことに、確信をもって「役人は来ている」と回答した住民の割合と、パンチャー

ヤトを「とても信頼する」と回答した住民の割合がほぼ重なることがわかった(図1を合わせて参照)。つまり、役人の検査活動に対する認識と、パンチャーヤトへの信頼との間に何らかの関係があることがわかる。さらに州ごとに詳細に分析すると、MP州のパンチャーヤトで「役人は来ている」と確信をもって回答した住民の割合はTN州に比べて低く、平均してわずか19パーセントにすぎない。しかしそのなかでも、グループAの高信頼パンチャーヤトでは、「役人は来ていると思うが、実際にみたことはない」、「来ていないけれどもパンチャーヤトを信頼している」という肯定的な回答をした住民の割合が非常に高く、村長らによる不正を疑う傾向はほとんどみられない。一方、グループBのパンチャーヤトにおいては、村長らによる不正を疑う傾向が非常に強くみられる。これは、グループAやTN州のパンチャーヤトにはみられない

図4 パンチャーヤトに対する州政府の監視：
「役人はパンチャーヤトの帳簿や活動をチェックしに来ますか？」



(出所) 筆者フィールドワーク (2005年1~3月)。

傾向である。

一方、TN州のパンチャーヤトにおいては、若干の差はみられるものの、平均して57パーセントもの住民が「役人は来ている」と回答している。特に、TN1を除くグループDのパンチャーヤトでは、村長らによる不正を疑う傾向が一切みられないことも特徴的である。グループCのTN1はこの点でも例外的で、MP州のグループBに比べるとわずかではあるが、16パーセントの回答者が村長らによる不正を疑っていることがわかる。

(5) 行政能力、信頼、徴税率

このことを前述のカースト構成と関連づけて整理すると、行政能力が低いMP州においては、村内のカースト構成が直接的にパンチャーヤトへの信頼度に影響を与えていることがわかる。すなわち、グループBのパンチャーヤトでは、行政の監視が行き届かない分、上位カーストによる支配がパンチャーヤトへの信頼を損なう原因となっていると思われる。また、グループAでは、同様に行政の監視が行き届かないものの、下位カーストが多数派であることから、グラム・サバにおける資源配分が比較的公平に行われる結果、パンチャーヤトへの信頼も確保されている。つまり、下位カーストの優位が行政能力の低さを補う形で、パンチャーヤトへの信頼をかるうじて確保している、といえるのではないか。しかし、この条件のもとでは、徴税額の著しい向上にまではつながらないことは先にみたとおりである。

これに対し、高い行政能力をもつTN州においては、一般的に上位カーストの支配がパンチャーヤトに対する信頼に与える影響は限られているようである。グループDのパンチャーヤト

では、有力な上位カーストが存在する一方で、6割近くの回答者がパンチャーヤトに対する行政の監督を認識しており、村長らによる不正を疑う住民は、少なくとも表立ってはいない。行政能力の高さが、村長らによる不正をある程度防ぎ、それがパンチャーヤトへの高い信頼と徴税率の高さにつながっているのではないかとと思われる。しかしながら、残るグループC、すなわちTN1は、この行政能力の高さによる恩恵を受けていないように思われる。TN1も他のTN州のパンチャーヤト同様、行政による検査活動が適用され、多くの住民がそれを認識しているにもかかわらず、16パーセントの住民は村長らによる不正を疑っているのである。同じTN州にありながら、グループCとDとの間の違いは何に起因するのであろうか。

TN1のカースト構成を他のパンチャーヤトと比較すると、支配カーストであるヴァンニヤールの比重が93パーセントと著しく高いことがわかる。しかもこのヴァンニヤールの優位は、構成する11の村落すべてに共通するものである。そのためか、この村ではしばしば伝統的パンチャーヤト、あるいはカーストパンチャーヤトとして言及される、いわゆる村の長老会^(注25)が強い影響力を保持していることが確認された。インタビューをした多くの村民の証言では、この長老会が指導力を発揮して、前回選挙時に官職売買が行われたというのである。複数の住民の証言によると、長老会は選挙による対立を避ける名目で、2001年のパンチャーヤト選挙に先立って取り決めを行った。村長希望者は18万ルピーを長老会に払い、それを長老会がパンチャーヤトを構成する11の村に人口割合に応じて配分するというもので、現在の村長もその取り決め

に従って選出された^(注26)。官職売買や、伝統的カーストパンチャーヤトと公的に選ばれるパンチャーヤトとの緊張関係などの事例については、地元の研究者によってしばしば指摘されているが^(注27)、こうした事実を誰もが認識し、指摘したパンチャーヤトはTN1だけであった。インタビューした多くの村民はこのやり方に不満を示したが、調査票への回答においては多くが表立ってパンチャーヤトに批判的な態度を示すことはなかった^(注28)。しかしながら、先にみたように、パンチャーヤトや州政府に対して「とても信頼する」と回答した割合はグループDのパンチャーヤトに比べて著しく低く、また、16パーセントもの住民が村長の不正を示唆したことは、グループDでは確認できなかった住民の不満を十分に物語るものである。TN州の調査対象パンチャーヤトのうち、唯一TN1の徴税率が低い背景には、不正を疑われるパンチャーヤトや、その不正を防げない州政府への住民の不満があるのではないと思われる。すなわち、高い行政能力をもつ州政府であっても、このような強い影響力をもつ長老会の「不正」行為を防ぐことができない、あるいは、黙認せざるを得ない弱さがあり、そうした政府や、長老会の影響下におかれたパンチャーヤトは住民の十分な信頼を得ることができない。その結果、徴税率も低く留まっている、といえるのではないだろうか。

V 考 察

以上のことから、高徴税率（額）を実現する要件としては、パンチャーヤトへの信頼に加えて、州政府の行政能力と州政府への信頼が必要

とされることがわかった。特に、州政府による検査活動が住民によって認識されている度合いと、パンチャーヤトへの信頼度がほぼ相関していることは重要である。その背景には、多数派を占めるのが上位カーストであった場合、パンチャーヤトの資源がそうした上位カーストに独占される可能性が大きいという懸念がある。役人が必ずしも清廉潔白でないことは、いずれの州においても住民がよく認識している。検査活動に乗じて「手数料」と称する賄賂を要求する役人の汚職ぶりを不満げに訴える住民は少なく、調査中も度々そうしたエピソードが聞かれた。重要なことは、住民がそうした事実を認めながらも、それでもなお、州政府による検査活動がパンチャーヤトにおける不正を防いでいると認識しているという点である^(注29)。ここに州政府の果たす外部者としての役割の大きさがうかがわれる。

また、州政府に対する信頼は、こうした検査活動など日常的に目にみえる行為にもとづくものでもある一方、永年にわたって築かれた関係によって培われるものでもある。拙稿 [Sasaki 2005] で指摘したように、TN州においては、植民地時代から地方自治制度がある程度の発達をみせていたほか、各村に地稅台帳を管理する書記 (Karnam) がおり、彼らが自治体に納める税金も合わせて管理していた [Saraswathi 1973, 250-251]。こうして永年にわたり継続してきた制度が、納税者の政府機関に対する信頼の基盤になっているということもあるだろう。TN州での調査中、納税者である村民からよく聞かれたのが、「村長も事務員も、行政（州政府）に指導されているから、徴収する以外にないんだ」というパンチャーヤトに対する同情的

な意見だった。同様に、村長も事務員も「貧しい村民から徴収はしたくないけれども、行政から要求されるから仕方がない」と訴える。こうしたロジックは、村役人による徴収の後、行政に渡ることとなっていたかつての「地税」の場合などと共通ではないかと思われるが、興味深いのは、地税とは異なり、家屋税はパンチャーヤトの施設の維持管理費などに100パーセント充てることのできるパンチャーヤトの自主財源だという点である。グループDの高徴税率のパンチャーヤトにおいては、古くからパンチャーヤトを制度として支えてきた、高い行政能力を有する州政府の信頼性と、その信頼性を背景とした、こうしたパンチャーヤトと村民間の信頼関係によって、納税／徴税行為が成功を収めているのではないかと思われる。

一方のMP州においては、こうした州政府とパンチャーヤトとの間の連携はほとんどみられない。州政府のあらゆるレベルの役人が、パンチャーヤトにおける徴税率の低さをどうにも改善しようのない問題として捉えていると思われる。州レベルの高官は、「パンチャーヤトは高度に政治化されており、政治的人気取りばかり考える村長に徴税など無理だ」と決めつけ、あくまでも州政府と自治体の税行政のパフォーマンスとを区別する傾向にある^(注30)。その結果、村長には徴税へのインセンティブがほとんど働かず、行政との連絡役を果たす事務員の多くは、自らの職務と村長の無関心との間で板挟みになる傾向があり、いずれにしても徴税率を上げることは困難である。パンチャーヤトへの信頼が高いグループAにおいても、信頼が低いグループBにおいても、住民がおもにパンチャーヤトに期待するのは中央政府の補助事業から得られ

る利益の配分に限られる。その結果、利益の配分が一部の村民に偏った場合、パンチャーヤトに対する著しい不信感が生じ、それがさらにパンチャーヤトへの非協力的態度、すなわち税金の未払いへとつながるのではないか。このように、たとえパンチャーヤトに対する高い信頼があっても、それを州政府が制度として支えない場合、パンチャーヤトの徴税も困難を来すものと思われる。

おわりに

冒頭で引用した第11次財政委員会の指摘は、ともすると帳簿の管理すらおぼつかない村落レベルの現状を十分に把握した上での妥当なものだった。しかしながら、パンチャーヤトの行政能力の向上は、単にパンチャーヤトのみの問題には留まらない。パンチャーヤトの徴税状況が州によってこれほど異なる背景には、州政府の果たす役割に対する関心の低さがあるのではないか。分権政策を実際に担当するのは各州政府の担当省庁であり、県、ブロックレベルに配置された職員である。そしてこうした地方行政職員は、歴史的に培われたノウハウや、永年にわたって住民との間に築いてきた信頼関係の基盤の上で機能しており、そこに各州独自の要因が働く余地が存在する。高徴税率を実現するためには、パンチャーヤトの行政能力の欠如を補う州政府の行政能力が大きな役割を果たし、その両者に対する住民の信頼が必要であるという本稿の結論は、レヴィらの提示した仮説を支持するものである。特に、パンチャーヤト税制の場合、州政府による検査活動がパンチャーヤト内の一部のカーストグループや住民による資源独

占を防ぐなど、公平な利益配分を保障する役割を期待されているという点は重要である。1993年から2期10年にわたってMP州で地方分権改革を指揮したディグヴィジャイ・シン元州首相は、下級役人による汚職をおそれ、意図的に行政によるパンチャーヤトへの関与を最小限に減らすよう指示したという^(注31)。しかしながら、結果的にそれは村長らによるパンチャーヤト財源の独占を招き、会議派の3選を阻止した野党による「汚職の地方分権」という批判を強めることとなった。反対に、地方分権には消極的であり、厳しい監査、検査活動を実施するTN州政府の方が、結果的にパンチャーヤトの徴税率向上を助け、より多くの住民に信頼されている。地方分権とは、単に資源及び権限を住民により近い行政単位に移譲するだけでなく、その資源及び権限が適切に管理されていることを保証する仕組みをとまって初めてその有効性が認められるものである。高い行政能力を発揮することでパンチャーヤトに対する住民の信頼を高め、徴税率の向上を導く州政府こそが、長期的にはパンチャーヤトの自立性と持続性を高め、地方分権政策を成功に導くといえるのではないだろうか。

(注1) 数値はGOI (2006) によった。

(注2) 条文の和訳は孝忠・浅野 (2006, 157) によった。

(注3) 全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟 (All India Dravida Munnetra Kazhagam) 及びドラヴィダ進歩連盟 (Dravida Munnetra Kazhagam) は地域政党としてのアイデンティティを主張し、中央政府から州政府への分権の主導者とみられていたが、州内分権には消極的であった。Manor (1999) は、その理由が両党の地方における強い組織力とそれにもとづく激しい競争関係にあると仮説的に論じている。

両党とも地方組織を通じて資源配分のネットワークを確立しており、政権党がその資源をほぼ独占してきたが、パンチャーヤト組織が登場することで、そうした独占的資源配分が脅かされることを嫌う傾向があるという。こうした政権党による資源独占がTN州で特に顕著にみられることについては、両州を含む複数州の県行政機構に詳しい県徴税官も同様の証言をしている (筆者インタビュー, 2004年2月, 於MP州)。

(注4) 社会科学研究所の発行する『パンチャーヤティ・ラージ・アップデート』は地元発行の新聞を引用し、TN州の歴代政府が度々パンチャーヤト選挙を延期した理由をまとめている。

(注5) 第Ⅲ節冒頭で説明するHouse tax matching grantの訳。全国でもTN州にのみ存在する家屋税増収を促すための補助金制度。

(注6) 数値はGOMP (1998), GOTN (2001) による。いずれも1995/96~97/98会計年度の平均値。

(注7) 注6に同じ。

(注8) パンチャーヤトの財源は、大きくは「自主財源」と「その他の財源」(中央及び州政府からの補助金、寄付等)に分けられ、自主財源はさらに「自主税源」と「その他の自主財源」(水道使用料等の受益者負担等)とに分けられる。家屋税は自主財源のなかでも「自主税源」の一部と位置づけられる。家屋税のほか、おもなパンチャーヤトの自主税源には、車輛税、農業以外の職業従事者に課される職業税、鉱物の採掘、砕石業者に課される採掘税のほか、使用料に相当する電灯税などがある。

(注9) 農村部においては、農業所得にかかる課税がしばしば課題として指摘されているが [Rajaraman 2003], 現状ではほとんど実施されていない。職業税、採掘税、車輛税などはいずれも目的税的性格をもった税であり、課税対象も一部の住民や事業者に限られる。一方、家屋税は多くの場合、中央政府のインディラ・アワーズ計画 (Indira Awas Yojana) により貧困世帯向けに政府が建設した家屋に対しても課税がなされており、土地なし農民であっても家屋税の課税対象とされることから、家屋税の課税対象世帯は農村で課せられる税のなかでもっとも大きいものと考えられる。

(注10) MP州の場合、州パンチャーヤト法上は「資産税」と規定されているものの、土地に対する課税はなされておらず、実際は「家屋税」(house tax, makan kar) と呼ばれ、評価対象もTN州同様建物に限定されている。また、MP州は2001年、パンチャーヤトからグラム・サバに多くの課税権限を移管したが、この法改正は実際には部分的にしか履行されておらず、少なくとも調査パンチャーヤトにおいては、家屋税徴収にかかる事務は法改正前のおりパンチャーヤトが行っている [Sasaki 2005, 100n]。

(注11) ここでいうパンチャーヤトは、第I節で説明する議会体としてのパンチャーヤトで、村長、事務員、村内各地区の議員からなる。随時必要が生じた際招集されるほか、基本的には月1回程度会合をもつこととされる。

(注12) HDIに関しては近年、インド各州の間でも関心が高まり、各政府が独自に報告書を作成、発行している。MP州はその先駆であり、1994年に各州に先立ち発行して以来、2002年発行分で3冊目となっているのに対し、TN州は2003年に初めて発行した。HDIを作成するにあたり、おおまかな指標の構成要素(教育 [識字率及び就学率]、健康 [出生時平均余命]、所得)は共通しているものの、データの出所はそれぞれ異なっているため、HDIは州内での比較には適しているものの、州を越えての比較については、その精度が問われる。この点を検証するため、全国共通の基準で実施される国勢調査の世帯調査の結果から、飲料水源への距離、電力、下水道施設の有無、耐久消費財の保有状況等に関するデータを抽出して簡易に比較したところ、HDIの所得指標とほぼ同様の順位となった(ただし、MP州のグナ県、ベトゥル県の順番がそれぞれHDIの所得で6位、5位だったものが、わずかな差で5位、6位へと入れ替わる)。したがって、HDI指標は各州内の順位はいうまでもないが、2州、6県の間におけるおおよその相対的順位を確認することもある程度可能な指標だと思われる。

(注13) このような方法を取るに至った理由は、パンチャーヤトが通常、いくつかの行政村が集まって構成されるため、村長の出身村だけにパンチャーヤトの行う事業が集中したり、村長や有力者のカー

ストがパンチャーヤトの財源を支配したりする傾向があることが報告されていることにもとづき、あらゆる構成員の意見を反映するよう努めたためである。村内のカースト構成に関する正確なデータは存在せず、村長などの有力者への聞き取りに依存せざるを得ないが、その後、この聞き取りの結果を周囲の住民や行政担当者から得られた情報と照合し、修正を加えた。

(注14) MP州パンチャーヤト及び農村開発省高官との筆者インタビューによる(2006年1月30日、於ポーパール)。

(注15) 中央政府の第12次財政委員会が2004年にパンチャーヤト財政に関するデータの提出を国内の各州に求めた際、MP州政府は、各県に照会したものの、回答が得られないケースが多く、結果的に州政府からの補助金を机上で足し込んだ上で委員会に報告したものとみられる(筆者による州政府担当官インタビューより)。その結果、財政委員会の報告書に掲載されたMP州のパンチャーヤト自主財源は、実際に現場で確認されるデータよりもかなり高い数値となっている。

(注16) こうした検査活動の違いの背景には、両州政府の方針の違いもある。検査と銘打ってパンチャーヤトから賄賂を受け取る慣行を嫌ったMP州の元州首相(1993-2003)は、県行政に対し、パンチャーヤトへの介入を控えるよう指導していた。2003年に政権が交替したことを受け、この方針は変更されつつあり、徐々に規定どおりの定期検査が行われ始めているが、調査区域内では検査活動の有無に地域的に差がみられた。

(注17) 基本的には2003/04年のデータでの比較を試みたが、2003/04年には徴収されていないケースが多く、徴収の多かった2004/05年度のデータも含めることにした。2004/05年に徴収額が増加した背景には、2005年1月にMP州でパンチャーヤト選挙が実施されたことが理由としてある。選挙に立候補するためには、パンチャーヤトへの債務を決済することが条件とされているため、選挙の年には税収が上がる、もしくは選挙の年しか税収がない、というパンチャーヤトがMP州では多くみられる。他方、後にみるように、こうした強制的な徴収をもってしても税収を

確保できないパンチャーヤトも存在する。選挙による徴税は特殊要因ではあるものの、MP州全部のパンチャーヤトにおいて同じ条件が適用されることから、税というルールがパンチャーヤト内でどの程度守られているのかどうかを調べるためには2003/04年と2004/05年の1人当たり徴税額で比較することが適当と思われる。

(注18) TN3に関しては、パンチャーヤト域内のひとつの村で、キリスト教教会が土地を買い上げ、信者に住居を提供し、住まわせていたものの、その土地の売買が無効であると裁判になり、調査時の数カ月前に敗訴してしまった。その地区の住人は立ち退きを迫られることとなり、それを理由に家屋税を支払っていないという。TN1も同様に、域内に数年前に建てられた技術短大の建物に課税したところ、教育機関には納税義務がないとして納税を拒否され、滞納額が累積している、と村長は主張する。このことは郡担当官も認識しており、支払いを求める法的手続きを検討中とのことであった。しかし、TN3の場合と異なり、TN1においては、技術短大への課税額を除いて計算した徴税率も依然40パーセントと低く、徴税率の低さは否定できない。

(注19) しかしながら、同じデータを1人当たり徴税額からみると、数値は逆転し、ラームナード県では17.7ルピーなのに対し、コインバトル県では34.5ルピーであった。これは、現在州政府が推進中の家屋税課税ベース見直し政策の推進状況の違いも影響しているものと思われる。後述するように、パンチャーヤトの徴税活動に積極的に関与するTN州政府は、徴税率の向上という目標が一定の成果を上げてきた結果を受け、2001年からはさらに課税ベースの見直しをパンチャーヤトに促している。というのも、法律上定められた最低税率や課税方法が必ずしも遵守されていないため、税額が低く抑えられている傾向がみられたためである。州政府はこの課税ベースの見直しにより、25パーセントの税収増を目安としている。コインバトル県では、見直しを進めたために、徴税が以前よりも困難になり、徴税率が結果として低くなったものと思われる。このように、2県における1人当たり徴税額でみると、社会経済発展の度合いとの相関が認められるように推測

される。しかしながら、本調査の目的とする、「なぜ住民は家屋税を払うのか、払わないのか」という基本的なコンプライアンスの問題に焦点を当てると、ラームナード県のデータは、たとえ低所得県であってもほぼ大半の人が家屋税を納めていることを証明しており、社会経済発展と徴税率との間の相関は認められないこととなる。

(注20) 詳細はSasaki (2007, 193-196) を参照。

(注21) 筆者の調査票調査の結果で得られた以下のデータ、すなわち、初等以上の何らかの教育を受けている回答者の割合 (TN州: 76パーセント, MP州: 50パーセント)、高等学校以上の教育を受けている回答者の割合 (TN州: 28パーセント, MP州: 11パーセント)、週に1度以上新聞を読む回答者の割合 (TN州: 65パーセント, MP州: 22パーセント) 及びほぼ毎日テレビあるいはラジオを視聴する回答者の割合 (TN州: 59パーセント, MP州: 39パーセント) から、TN州の回答者の方が教育水準、メディアから得る情報量などの点でMP州の回答者を上回っていることがわかる。

(注22) OBCの定義について憲法上明確な規定はなく、実際の人口推計も困難とされるが、憲法340条の規定により設立された第2次後進諸階級委員会 (Backward Classes Commission) が1980年に提出した報告書によると、OBCはインド全人口の半数を超えるるとされる。委員会の勧告を受けて1990年、V.P. シン国民戦線政権が公務員の採用、教育機関の入学において27パーセントのOBC留保枠を設定しようとしたことが引き金となり、その後のインド政治においてOBC問題は重要な位置を占めることとなった。州ごとのパンチャーヤト法においてもOBCに対して留保枠を設ける州があり、MP州もそのひとつである (TN州では留保対象となるのはSC, ST, 女性のみ)。

(注23) MP3パンチャーヤト事務員の証言による (筆者インタビュー, 2005年1月, 於MP州グナ県)。

(注24) ここで注意しておきたいのは、TN州において、パンチャーヤトのリソースをめぐるカースト間対立がないわけではないと決していない、ということである。例えば、1997年マドゥライ県メラヴァラヴで起きた事件は他州にまで知られるほど残忍だった。指定カーストの留保議席から当選した村長が上位支配

カーストの反感を買い、兄弟、友人等合わせて7名が出先からの帰りのバスの中で殺害された。この事件の処理には行政側の不備も指摘されたものの、現在ではパンチャーヤト事務所のすぐ隣に警察署の分署が設けられ、事後の警戒にあたっている。こうした事件は程度の差こそあれ州内で多くみられ、そのため、報復をおそれた指定カーストラが留保議席から立候補せず、選挙ができないために行政の直接の管理下に置かれたパンチャーヤトも少なくないという(2005年1月、ダルマプuri県パンチャーヤト担当官への筆者インタビューによる)。ただ、調査対象パンチャーヤトに限っては、そうした対立は、少なくとも日常的な意思決定過程からの排除という形ではみられなかった。

(注25) このパンチャーヤトにおいては、長老会は各村のヴァンニヤールの長老の集まりで、パンチャーヤト区域内で起きた諍いの仲裁などをするという。

(注26) 同様に副村長は8万ルピー、パンチャーヤトユニオン(群パンチャーヤト)議員は14万ルピー、パンチャーヤト内の各地区(ワード)議員は5000ルピーで取引され、残る県パンチャーヤト議員のみ選挙区がパンチャーヤトの範囲を超えるためか選挙で争われた。

(注27) Palanithulai (2003) は、選挙で選ばれた「公的な」パンチャーヤトが、伝統的パンチャーヤトと協力することで開発事業をスムーズに実行したディンディガル県における事例を示し、後者が前者に与える「正統性」の重要性を強調する。

(注28) ある回答者は、こういう取り決めでもない限り、11の村に平等にパンチャーヤトの資金が配分される保障はないから、少なくとも最低限の配分が保障される点で評価できると回答した。ちなみにこの回答者の村では、その配当金を村の寺社前のコンクリート台の建設に充てたという。

(注29) それを示す証拠として、TN州で異なる政府機関ごとに住民の信頼度を尋ねた質問において、個別の「ブロック・県レベルの役人」を「とても信頼する」と回答した割合は1.6パーセントであり、パンチャーヤト(50.5パーセント)や州政府(28.4パーセント)と比較して著しく低かった。TN州の住民

は、個別の役人に対してはあまりいい印象を抱いていなかったとしても、それと州政府とを区別してとらえ、州政府全体としては信頼できる、と回答していることがわかる。

(注30) 同様に、県レベルの担当官は「村長とパンチャーヤト事務員の事務能力の低さが基本的な帳簿の管理も不可能にしており、そういうなかでの徴税など不可能だ」と答え、郡レベルの担当官は、財政データベースの作成を促す州財政委員会の要求に対し、「どうせ自分たちがパンチャーヤト事務員とともににわか仕立てで『作り上げ』ないといけないだから、そんなことは時間のむだだ」と答える(2006年2月、ベトゥル県の県プロジェクト官及び郡開発官[Block Development Officer, BDO]との筆者インタビューによる)。

(注31) 2004年2月14日、MP州某県における聞き取り調査で得られた「県徴税官からできるだけパンチャーヤトに関与するなど指示を受けた」というある県プロジェクト官(匿名希望)の証言は、同月20日のディグヴィジヤイ・シン元MP州首相との筆者インタビューにより裏付けられた(於MP州ボーパール)。

文献リスト

<日本語文献>

浅野宜之 2006. 「インド農村部における地方自治とマイノリティ」『アジアのマイノリティと法Ⅰ』研究叢書34 関西大学法学研究所。

金子勝 1997. 「インドの地方分権化とパンチャーヤト 財政——発展途上国における地方財政問題——」『専修経済学論集』32-1 (7月)。

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。

<英語文献>

Alm, James, Gary H. McClelland and William D. Shulze. 1992. "Why Do People Pay Taxes?" *Journal of Public Economics* 48(1) : 21-38.

Andreoni, James, Brian Erard and Jonathan Feinstein. 1998. "Tax Compliance." *Journal of Economic Literature* 36(2) : 818-860.

- Behar, Amitabh. 2003. "Madhya Pradesh : Experiment with Direct Democracy : Time for Reappraisal." *Economic and Political Weekly* (May 17).
- Bird, Richard M. 1992. *Tax Policy and Economic Development*. Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press.
- Government of India (GOI) 2000. *Report of the Eleventh Finance Commission (For 2000-2005)*. New Delhi. June.
- 2006. *Annual Report 2005-2006*. New Delhi : Ministry of Panchayati Raj.
- Government of Madhya Pradesh (GOMP) 1998. *Memorandum on the Effective Implementation of Panchayat Raj in Madhya Pradesh : Memorandum Submitted to the Eleventh Finance Commission*. Bhopal : Panchayat and Rural Development Department.
- 2002. *The Madhya Pradesh Third Human Development Report 2002 : Using the Power of Democracy for Development*. Bhopal.
- Government of Tamil Nadu (GOTN) 2001. *Report & Recommendations of Second State Finance Commission Tamil Nadu, 2002-2007, Volume 1*. Chennai : Tamil Nadu State Finance Commission.
- 2003. *Tamil Nadu Human Development Report*. New Delhi : Social Science Press.
- Issac, Thomas T. M. and Richard W. Franke 2000. *Local Democracy and Development : People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*. New Delhi : LeftWord Books.
- Levi, Margaret 1998. "A State of Trust." In *Trust and Governance*. eds. Valerie Braithwaite and Margaret Levi, 77-101. New York : Russell Sage Foundation.
- Levi, Margaret and Laura Stoker 2000. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science* 3 : 475-508.
- Lieten, G. K. and Ravi Srivastava 1999. *Unequal Partners : Power Relations, Devolution and Development in Uttar Pradesh*. New Delhi : Sage Publications.
- Oommen, M. A. and Abhijit Datta 1995. *Panchayats and Their Finance*. New Delhi : Institute of Social Sciences and Concept Publishing Company.
- Palanithurai, G. 2003. *Synergization of Traditional Panchayat with Formal Panchayati Raj System in Managing the Community Affairs*. Gandhigram (Dindigul, Tamil Nadu) : Gandhigram Rural Institute.
- Rajaraman, Indira 2003. *A Fiscal Domain for Panchayats*. New Delhi : Oxford University Press.
- Saraswathi, S. 1973. *The Madras Panchayat System Vol. I : A Historical Survey*. New Delhi : Impex India.
- Sasaki, Yu 2005. "Decentralisation or Retreat of the State? : Comparison of House Tax Collection in Village Panchayats in Madhya Pradesh and Tamil Nadu." *Journal of Japanese Association for South Asian Studies* (17) : 75-108.
- 2007. "Decentralisation, Administrative Capacity and Trust : Debating the Status of House Tax Collection in Madhya Pradesh and Tamil Nadu, India." 神戸大学大学院国際協力研究科博士論文 (未刊行).
- Slemrod, Joel 2003. "Trust in Public Finance." In *Public Finance and Public Policy in the New Century*. eds., Sijbren Crossen and Hans-Werner Sinn, 49-87. Cambridge, Massachusetts and London : The MIT Press.
- Tendler, Judith 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.
- (インターネット)
- GOI, NCBC (Government of India, National Commission for Backward Classes) <http://ncbc.nic.in/backward-classes/mp.html> (2007年8月19日アクセス).
- GOI, CENSUS (Government of India, Registrar General and Census Commissioner) <http://www.censusindia.net/results/mpdscst.PDF>, <http://www.censusindia.net/results/tncscst.PDF> (2007年8月19日アクセス).
- GOTN (Government of Tamil Nadu, Backward Classes, Most Backward Classes and Minorities Welfare Department)

<http://www.tn.gov.in/department/bclist.htm>, <http://www.tn.gov.in/department/mbclist.htm> (2007年8月19日アクセス).

Manor, James. 1999. "Towel over Armpit': Small-Time Political Fixers in the Politics of India's States." The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame: 17 pages. (<http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/Towel.pdf>. 2006年3月8日アクセス).

[付記] 本稿は、アジア政経学会西日本大会(2006年7月、於中京大学)での発表原稿を改稿

したものである。当日会場からは多くの貴重な質問及びコメントをいただいた。また、本稿作成段階では、シュリラーム・ナタラージャン、ローハン・デスーザ、本誌の匿名レフェリーから非常に有意義なコメントをいただいた。さらに、小西砂千夫、藤田幸一両氏には執筆に至る過程で、多くの示唆に富むアドバイスをいただいた。ここに記して心から感謝申し上げたい。

(JICAインド事務所 NGO-JICAジャパンデスク
コーディネーター、2006年10月30日受付、2007年
4月5日レフェリーの審査を経て掲載決定)