

第4章

インドにおける草の根の民主主義と開発政治

——カルナータカ州と西ベンガル州でのパンチャーヤトにおける住民参加の事例から——

森 日出 樹

序論

インドでは、1993年の第73次憲法改正をうけて、地方行政制度すなわちパンチャーヤト制度の改革に向けた分権化への新たな取り組みが始まる。パンチャーヤト改革は、農村部における地方政治の民主化をめざしたものである。

民主主義体制のもとといえども、特定の人々がその恩恵にあずかれず、政治過程から排除されてしまうことはしばしば起こることである。とくに、貧困層や女性など社会経済的に不利な立場におかれた人々は政治的にも不利な立場におかれ、また、政治の意思決定過程から排除されやすい。政治参加への関心も、近年では、選挙での投票だけではなく、直接的な意思決定過程への参加へとシフトしてきた。単なる民主化ではなく、排除の力を極力押さえ、より広い層の人々を意思決定過程に参加させる「包摂をともなう民主化」(democratisation with inclusion) (Manor [2004]) が唱えられる所以である。また、分権化は、社会経済的な不平等があるところに持ち込まれた場合、時として、ローカルなエリートへの権力の集中をもたらす場合もある。その意味で、分権化の成功は、社会経済的な不平等の削減と結びついた民主主義の実践にかかっているとみえる (Drèze and Sen [2002: Chapter 10])。

これまで、インドの農村部における地方政治あるいは村レベルの政治においても、大なり小なり地元のエリートによる政治の独占がみられ、貧困層や低カーストの人々の意思決定過程への参加は限られたものであった。このような事態を改善するため近年のパンチャーヤト改革では、議席の留保制度や村民会議の制度などが導入され、その結果、それまで政治の場から排除されていた人々の政治参加が促されることになった。とくに、村民会議を通しての住民の政治過程への直接参加は、インドの民主主義（体制）をより強固なものにしていくうえでもきわめて重要である。また、政治過程への参加の拡大は、パンチャーヤトの住民に対する説明責任や応答責任を強化し、汚職や不正を軽減し、開発政治の効率や成果を高めるものと期待されている。

本章の目的は、カルナータカ州と西ベンガル州の両州での現地調査データの比較から、政治過程への住民参加が促される条件、さらには、住民参加と開発との関係を検討することである。両州は、ともに、パンチャーヤト制度を比較的早い時期に整備した州であり⁽¹⁾、また、両州の現行のパンチャーヤト制度では、村民会議が2層設けられているなど共通点がみられる。しかし、その一方で、州政府の政治的環境やパンチャーヤト改革への取り組みには違いもみられ、比較検討するうえで興味深い事例といえる。本章では、草の根レベルの民主主義の制度がうまく機能する条件として、そうした州政府のあり方の違いに加え、社会経済的不平等のあり方や、パンチャーヤト議員の属性や資質に着目する⁽²⁾。両調査地でのこれらの条件を比較検討した後、それらの条件が、一般住民の政治過程への直接参加にどのような影響を与えているかを明らかにするため、両調査地での村民会議に対する住民の認知度ならびに出席状況を比較検討する。その際、社会経済的不平等の小さいことが、民主主義の制度を機能させる条件であるとともに、逆に、民主主義の実践そのものが社会経済的不平等の削減に貢献するとの考えのもと（Drèze and Sen [2002: Chapter 10]）、村民会議のそうした役割についても検討する。そして最後に、両調査地での住民参加の程度の違いが、開発の成果や効果（の評価）、さらには、開発政治のあり方にどのような違いとして現れているのかを考察

したい。

パンチャーヤトの議員の属性や村民会議を扱った事例研究は少なからずみられるが、2州を比較して2層の村民会議のそれぞれの特徴を実証的に検討した研究は管見の限り見当たらない。村民会議における住民参加を促す条件を検討するとともに、どのような形の村民会議が草の根の民主主義の実践としてより意味のあるものなのかを明らかにする点で、本研究は村民会議の事例研究に新たな知見を加えるものとする。

第1節 パンチャーヤトの制度改革

1. 第73次憲法改正

インドでは第73次憲法改正により、それまで州によってその形態も機能も異なっていたパンチャーヤト制度に全国一律の形態・機能が定められるとともに、パンチャーヤトが地方自治体として明確に位置づけられることになった⁽³⁾。同改正の内容とその問題点、また独立後から憲法改正に至るまでのパンチャーヤト制度改革に関しては多くの文献で触れられている（日本語文献では、井上 [1998, 2002] に詳しい）。ここでは、繰り返しを避けるため、憲法改正の内容に関して、本章に関係するおもな点のみ挙げておく。すなわち、①村レベル（通常複数の村から構成されている）、中間レベル、県レベルの3層でのパンチャーヤトの設置⁽⁴⁾、②3層のパンチャーヤトでの直接選挙、③指定カースト（SC）・指定部族（ST）に対する人口比に応じた議席の留保、④議席、議長席の3分の1を女性に留保する、⑤村民会議（村レベルのパンチャーヤト内のすべての有権者が参加できる）の設置等である。

憲法改正を受けて、1990年代には各州でもパンチャーヤト法の制定・改正が行われ、パンチャーヤト改革が進められることになる。現在では、ほとんどの州において、ほぼ人口に応じた割合でSC、STから議員が選出されてお

り、女性議員に関しても3分の1以上の議席が確保されている。また、村民会議に関しても各州で設置され、その開催が義務づけられている。州によっては、村レベルのパンチャーヤト（以下、村パンチャーヤトと呼ぶ）の下位レベル（村パンチャーヤトの選挙区レベル）でも村民会議を設置しているところもある⁽⁵⁾。

農村開発事業に関して、その計画作成や実施権限のパンチャーヤトへの委譲も促されてきた。しかし、実際のパンチャーヤトの業務の中心になるのは、中央政府の貧困削減政策（雇用創出政策等）の実施である。パンチャーヤトの財源もその大部分が中央・州政府からの交付金であり、自主財源がきわめて乏しいのが現状である。財政面における脆弱性は、パンチャーヤトが中央・州政府から独立性を保ち、自ら開発事業を計画立案・実施する自治体として機能していくうえで大きな足枷となっている（森 [2008: 170-175]）。

以下、本調査で対象とした村パンチャーヤトのあるカルナータカ州と西ベンガル州でのパンチャーヤト制度の変遷と村民会議についてみてみよう。両州の現行のパンチャーヤト制度の機構図は図1の通りである。

図1 カルナータカ、西ベンガル両州の現行のパンチャーヤト制度

<p>〈カルナータカ州〉</p> <p>県レベル： ジラ・パンチャーヤト</p> <p>中間レベル： タルーク・パンチャーヤト</p> <p>村レベル： グラム・パンチャーヤト(GP) – グラム・サバー（上位の村民会議） ワード・サバー（下位の村民会議）</p>
<p>〈西ベンガル州〉</p> <p>県レベル： ジラ・ポリショッド</p> <p>中間レベル： パンチャーヤト・ショミティ</p> <p>村レベル： グラム・パンチャーヤト(GP) – グラム・ショバー（上位の村民会議） グラム・シオンショッド （下位の村民会議）</p>

（出所） 筆者作成。

2. カルナータカ州におけるパンチャーヤト制度の変遷

カルナータカ州では、1983年、ジャナター党 (Janata Party) 政権の発足とともに、旧法に替わり、新たなパンチャーヤトに関する法が成立し、1987年には同法下での最初の選挙が行われた。同法は、選挙民がすべて参加することのできる村民会議の制度、ならびに、女性やSC/STへの留保議席制度をいち早く設けたほか、政府の県行政官を県レベルのパンチャーヤトの監督下におくなど (Aziz [1993: 32-42])、画期的なパンチャーヤト法として注目された。しかし、州政権の交代 (1990年) を期にパンチャーヤトに対する熱意は失われ、結局、第1期目が終了した1992年にはパンチャーヤト組織は政府官僚の下におかれた (Kumar [2006: 75-76], Aziz [2007: 121-123])。しかし同年、第73次憲法改正法案が下院で承認されると、それを受けて、翌1993年にはカルナータカ州でも新たなパンチャーヤト法である「カルナータカ州パンチャーヤト・ラージ法」(Karnataka Panchayat Raj Act, 1993) が成立することになる。

新法でのパンチャーヤト組織は、村パンチャーヤトであるグラマ・パンチャーヤト (Grama Panchayat)、中間レベルでのタルーク・パンチャーヤト (Taluk Panchayat)、県レベルでのジラ・パンチャーヤト (Zilla Panchayat) の3層からなり、すべての層において住民による直接選挙によって議員が選出される。留保に関しては、議席の3分の1が女性に、また、人口比に応じた数の議席がSC/STに割り当てられた。さらに、「後進階級」(backward class: BC) に関しても、議席のおよそ3分の1が留保されることとなった⁽⁶⁾。また、村民会議 (グラマ・サバー, Grama Sabha) も年2回の開催が義務づけられることになった。

新法に関しては、当初から、1983年のパンチャーヤト法に比べ、官僚に対するジラ・パンチャーヤト (議長) の権限が縮小するなど、分権化を後退させたとの批判があった (Mathew [1994: 67-70])。しかし、その後の法改正に

よりパンチャーヤトの権限回復に向けた改善もなされてきた。また、州政府が任命した「分権化に関する作業グループ」(Working Group on Decentralisation)の勧告を受けて成立した2003年の改正法では、グラマ・パンチャーヤト内の選挙区レベルでの村民会議であるワード・サバー(Ward SabhaあるいはVasathi Sabha)が導入され(Aziz [2007: 123-125])、全グラマ・パンチャーヤトレベルでのグラマ・サバーとあわせて、2層の村民会議が設けられることになった。いずれも年2回の開催が義務づけられている。会が成立するための定足数はいずれも構成員の10分の1以上と定められている⁽⁷⁾。パンチャーヤト法では、グラマ・サバーはワード・サバーでの意見を考慮し開発プログラムの受益者選定を行い、グラマ・パンチャーヤトは、グラマ・サバーでの意見・提案を十分考慮しなければならないとされている。

カルナータカ州では、1993年のパンチャーヤト法のもとで、1993年(タルーク・パンチャーヤトとジラ・パンチャーヤトは1995年)、2000年、2005年にパンチャーヤト選挙が行われた。議員の任期は5年である。タルーク・パンチャーヤトとジラ・パンチャーヤトの選挙では政党の参加(政党のシンボルの使用)が認められているが、グラマ・パンチャーヤトの選挙では認められていない。

3. 西ベンガル州におけるパンチャーヤト制度の変遷

西ベンガル州では、それまでの旧法に変わり、1973年に「西ベンガル州パンチャーヤト法」(The West Bengal Panchayat Act, 1973)を成立させるものの、選挙が実施されることはなかった。新たなパンチャーヤトが機能し始めるのは、1977年に政権を握った左翼戦線(Left Front)政権下でのことである。同政権は、翌1978年にパンチャーヤト選挙を実施し、パンチャーヤトの活性化を図った。パンチャーヤト制度を通じた農村政治の民主化と貧困層の政治参加の促進は土地改革と並んで左翼戦線政権の農村開発政策の大きな柱であった。その後30年以上にわたり州政権の座にある同政権のもとで、1978年よ

り5年おきにこれまで7回のパンチャーヤト選挙が実施されてきた。その間、1973年のパンチャーヤト法も幾度か改正を重ねてきた。

西ベンガル州でのパンチャーヤト組織も、村パンチャーヤトであるグラム・パンチャーヤト (Gram Panchayat)、中間レベルのパンチャーヤト・ショミティ (Panchayat Samiti)、県レベルのジラ・ポリショッド (Zilla Parishad) の3層構造であり⁸⁾、すべての層において住民の直接選挙によって議員が選出される。留保議席に関しては、同州では、第73次憲法改正の動きとまさに歩調を合わせるかのように同じ1992年にパンチャーヤト法の改正法を成立させ、SC/STに関してはその人口比に応じた議席数、女性に関しては全議席の3分の1が留保されることとなった。また、1994年の改正法では、グラム・パンチャーヤトの選挙区レベルでの村民会議としてグラム・シオンショッド (Gram Sansad)、全グラム・パンチャーヤトレベルの村民会議としてグラム・ショバー (Gram Sabha) の規定が設けられた。前者は年2回 (5月と11月) の開催、後者は年1回 (12月) の開催が義務づけられている。会が成立するための定足数は、グラム・シオンショッドでは構成員の10分の1以上、グラム・ショバーでは20分の1以上と定められている。さらに、2003年の改正法では、グラム・パンチャーヤトが (法に照らして問題がある場合を除き) グラム・シオンショッドの意見を無視あるいは拒否できないことが明文化され、グラム・シオンショッドに大きな権限が付与された。また、グラム・シオンショッドにおいては、当該選挙区内での開発事業の執行における住民参加と公正性を保障する目的で、「農村開発委員会」(グラム・ウンノヨン・ショミティ, Gram Unnayan Samiti) の設置も義務づけられるようになった。農村開発委員会のメンバーはグラム・シオンショッドで選出される。西ベンガル州でのパンチャーヤト選挙では、3層のすべての選挙において政党の参加が認められている。

1970年代末より、安定した州政権のもとで、パンチャーヤトを通じた住民 (とくに貧困層) の政治的動員に力が注がれてきた西ベンガル州と、1980年代に画期的なパンチャーヤト制度を成立させはするものの、政権交代により中

断され、1990年代に現行のパンチャーヤト法が成立するカルナータカ州では州政治の環境に大きな違いがみられる。左翼政権が推し進めてきた社会開発プログラム等での民衆の動員（政治意識を高める結果となる）や土地改革などの再分配政策などの影響も、民主主義の制度や意識を強化させるうえで無視できないだろう（Bardhan [2002: 195]）。また、1990年代以降も、西ベンガル州では、2層の村民会議をいち早く設け、選挙区レベルでの村民会議にはその法的な権限も強化させるなど、カルナータカ州よりも分権化への制度改革には力を入れてきたといえる。

第2節 調査地・調査方法・調査対象者の概要

1. 調査地の概要

以下では、便宜上、本調査で対象とした村パンチャーヤトであるカルナータカ州のKグラマ・パンチャーヤトをK. GP、西ベンガル州のBグラマ・パンチャーヤトをB. GPと呼ぶことにする。

K. GPはカルナータカ州南東のコラール（Kolar）県マルール（Malur）地区にあり、州都であるバンガロールから東に約60キロメートルのところに位置する。16の行政村（24の集落 [habitation]）によってK. GPは構成されている。総人口は7352人（2001年）で、カーストでみると、南カルナータカでは一般的な農民カーストであるヴォッカリガ（Vokkaliga）が数的に優勢である。SCとSTの人口はそれぞれ22.8%と18.5%であり、ムスリムも少ないながら居住している。ラギ（ragi、シコクビエ）が主要な農産物であり、農業従事者が大半を占める。また、K. GP内にはいくつかの採石場があり、日雇い労働の雇用を創出している。政治状況に関しては、かつては国民会議派（以下、「会議派」）の支持者が多数を占めていたが、近年ではカルナータカ州のほかの多くの地域同様インド人民党（以下、「BJP」）の支持者が増加している⁽⁹⁾。

2000～2005年のグラマ・パンチャーヤト議員では、16名中1名がジャンター・ダル(S)で、残り15名はすべて会議派の支持者であったが、2005年に当選した議員19名に関しては、10名が会議派の支持者で、9名がBJPの支持者である。

B. GPは西ベンガル州の南方、東メディニプル(Purba Medinipur)県モヒシャドル(Mahishadal)地区にあり、州都のコルカタから南西に約60キロメートルのところに位置する。12の行政村からなる人口2万4053人(2001年)のグラマ・パンチャーヤトである。SCの全人口に占める割合は25.4%である。その他では、農民カーストのマヒッショ(Mahishya)やムスリムが比較的多数居住している。B. GPではSTは存在しない。農業では稲作が盛んで、2期作もかなり普及している。B. GP内にはレンガ工場がいくつかあり、また、近隣には工業都市として開発が進んでいるホルディア(Haldia)地区もあり、日雇いや契約労働者の雇用を提供している。政治状況に関しては、州の政権与党で、左翼戦線の中心的政党であるインド共産党(マルクス主義)(Communist Party of India [Marxist]: CPM)と野党の会議派(1998年の選挙からは、草の根会議派)とがB. GPのパンチャーヤト選挙でも争い合ってきた。1978年の選挙以来、CPMが多数を占めてきたが、2008年の選挙では初めて与野党の逆転がみられた。2008年当選議員15名のうち、11名が草の根会議派、3名がCPMからの当選者である(1名は無所属)¹⁰⁾。ちなみに、2003年の当選議員は、CPMが15名、草の根会議派が4名であった。

また、健康、教育、収入の3指標を総合してみたいわゆる人間開発指数(HDI)はコラール県で0.625、メディニプル県で0.62となっており、両県でほぼ等しい(Government of Karnataka [2006: 15], Government of West Bengal [2004: 13])。

2. 調査方法ならびにサンプル調査回答者の属性

本調査では、それぞれのGPで質問票を用いて一般住民ならびにパンチャ

ーヤト議員（現職議員と前議員）・立候補者から聞き取りを行った。一般住民のサンプル調査に関しては、K. GP では13の行政村から、また、B. GP では11の行政村から、おおむねその村の人口規模に比例する人数の対象者をランダムに選び回答に協力してもらった。データの収集は、回答者が周囲の意見に左右されないよう、調査者が対象者の家庭を訪問する個別面接法で行われた。回答者数は、K. GP で102名、B. GP で165名である。調査では現地の調査協力者の協力を得た。K. GP に関しては、2007年12月と2008年3月にそれぞれ約10日間、B. GP に関しては、2008年の8月と11月にそれぞれ約10日間の現地調査によりデータ収集を行った。表1～5は、それぞれのGPでの一般住民のサンプル調査回答者の属性を示したものである。

土地所有に関しては、人口密度、土地の生産性、作物などの違いから、一般的にカルナータカ州の平均的な土地所有規模は西ベンガル州よりは大きいといえ、サンプル調査回答者の土地所有分布はそれぞれの州・県において特異なケースではない。収入に関しては、回答者が実際よりも少なく回答する傾向があるため、数字そのものが必ずしも正確であるとはいえないが、低収入層から高収入層までの分布状況を把握するには有効である。教育に関しては、州レベルにおいても西ベンガル州のほうがカルナータカ州よりも識字率は高く、それぞれの調査地が位置する県においても、カルナータカ州のコーラール県が62.8%であるのに対して、西ベンガル州のメディニプル県（東西のメディニプル県を合わせた数字しか得られない）では75.2%である。サンプル調査回答者の傾向としても同様に、K. GP よりも B. GP で識字率が高い。

両調査地でのサンプル調査回答者の比較からは、B. GP において不平等（格差）の小ささや教育レベルの平均的な高さが認められ、B. GP のほうが、民主主義制度の強化を促す社会経済的環境にあると推測できる。すなわち、K. GP よりも B. GP において、社会経済的に周辺におかれている人々がパンチャーヤト選挙で立候補しやすい環境にあると考えられ、また、村民会議でも住民参加がより促されると考えられる¹¹⁾。

表1 K. GP のサンプル調査回答者の男女別・カースト別内訳
(単位：人)

カースト	男性	女性	計 (%)
SC	12	8	20 (19.6)
ST	12	4	16 (15.7)
後進階級	40	21	61 (59.8)
その他	5	0	5 (4.9)
計	69	33	102 (100)

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) 「後進階級」のカテゴリー「A」は20人(うちムスリムが7人)、カテゴリー「B」は41人(うちヴェッカーリガが32人)である。カテゴリー「A」「B」に関しては、本文の(注6)を参照のこと。

表2 B. GP のサンプル調査回答者の男女別・カースト別内訳
(単位：人)

カースト	男性	女性	計 (%)
SC	22	19	41 (24.8)
ムスリム	18	21	39 (23.6)
その他	48	37	85 (51.5)
計	88	77	165 (100)

(出所) 筆者の現地調査より。

表3 両 GP のサンプル調査回答者世帯の土地所有規模別内訳
(単位：世帯)

農地 (エーカー)	K. GP (%)	B. GP (%)
0	28 (27.5)	73 (45.6)
0.1~1.0	21 (20.6)	63 (39.4)
1.1~2.0	21 (20.6)	10 (6.3)
2.1~5.0	17 (16.7)	11 (6.9)
5.1~	15 (14.7)	3 (1.9)
計	102 (100)	160 (100)

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) B. GP では、5人の無回答(調査者の記入漏れも含む)があった。

表4 両 GP のサンプル調査回答者の収入別内訳
(単位：人)

年収 (ルピー)	K.GP (%)	B.GP (%)
～12,000	31 (32.3)	33 (21.6)
12,001～24,000	25 (26.0)	52 (34.0)
24,001～48,000	25 (26.0)	47 (30.7)
48,001～	15 (15.6)	21 (13.7)
計	96 (100)	153 (100)

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) 無回答 (調査者の記入漏れも含む) ならびに不自然な数字の回答が K. GP では 6 人, B. GP では 12 人あったため, それらを除外している。

表5 両 GP のサンプル調査回答者の教育年数別内訳
(単位：人)

教育年数	K. GP (%)	B. GP (%)
0 あるいは非識字者	33 (32.7)	29 (17.9)
1～4	26 (25.7)	38 (23.5)
5～9	16 (15.8)	70 (43.2)
10～12	18 (17.8)	17 (10.5)
大学レベル以上	8 (7.9)	8 (4.9)
計	101 (100)	162 (100)

(出所) 筆者の現地調査による。

(注) K. GP で 1 人, B. GP で 3 人の無回答者 (調査者の記入漏れも含む) があった。

第3節 パンチャーヤト議員と立候補者の社会経済的属性と資質

以下では、社会経済的に周辺におかれている人々がパンチャーヤト議員や立候補者としてどの程度政治参加を果たしているのか、また、そうした層のなかから政治的なリーダーシップがどの程度生み出されているのかを検討するため、両 GP のパンチャーヤト議員と立候補者の社会経済的属性と資質についてみる。また、議員は住民に村民会議への参加を呼びかける役割を

担っており、その属性と資質の比較検討は、社会経済的に周辺におかれている人々の村民会議への参加が促される条件を考えるうえで大切な作業である。対象とするのは、K. GP では2000年と2005年、B. GP では2003年と2008年の当選議員（さらには立候補者）である。

1. パンチャーヤト議員と立候補者の社会経済的屬性

留保議席の導入により、両 GP で3分の1以上の規定を満たす数の女性が議員に当選している¹²⁾。また、SC/ST (B. GP の場合はSCのみ)と「後進階級」(K. GP のみ該当)に関しても、両 GP ともに規定から大きく逸脱することなく、議員を出している。しかし、両 GP を比較してみた場合、SC/ST (B. GP の場合はSC)の議員が留保議席以外の一般の議席からも当選しているケースは、K. GP の2000年、2005年当選議員でそれぞれ1名、0名、B. GP の2003年、2008年当選議員でそれぞれ2名、3名であり、B. GP で多くみられる。

表6～8は、パンチャーヤト選挙での立候補者ならびに議員たちの土地所有状況、年収、教育年数について示したものである¹³⁾。土地所有に関しては、表3のサンプル調査回答者の世帯の土地所有の分布と比較してみた場合、K. GP では比較的大規模な土地所有者からの立候補者と議員の割合が高くなっている。それに対して、B. GP では比較的小規模な土地所有者からの立候補者と議員の割合が高くなっていることがうかがえる。また、土地無し世帯からの立候補者と議員の割合は、両者ともにサンプル調査での同世帯の比率よりは低いとはいえ、B. GP のほうがK. GP よりも高い割合で立候補者ならびに当選議員を出している(表3、表6)。収入でみた場合、いずれのGPにおいても、低所得層からの立候補者の比率は高いが、K. GP では、高所得層の立候補者と議員も目立つ(表4、表7)。

立候補者と議員の職業に関しては、両 GP とも(日雇いでの農業労働を除く)農業従事者が多数を占めている¹⁴⁾。非農業就業に関しては、K. GP では、ど

表6 両GPのパンチャーヤト議員と立候補者の土地所有状況
(単位：人)

農地所有面積 (エーカー)	K. GP			B. GP		
	2000年 当選議員	2005年 立候補者	2005年 当選議員	2003年 当選議員	2008年 立候補者	2008年 当選議員
0	2	2	0	3	6	3
0.1～1.0	0	11	8	10	19	9
1.1～2.0	1	6	2	4	3	2
2.1～5.0	7	9	5	2	2	1
5.1～	4	5	3	0	0	0
計	14	33	18	19	30	15

(出所) 筆者の現地調査より。

表7 両GPのパンチャーヤト議員と立候補者の収入
(単位：人)

年収 (ルピー)	K. GP 2005年		B. GP 2008年	
	立候補者	当選議員	立候補者	当選議員
～12,000	13	5	7	4
12,001～24,000	5	2	11	5
24,001～48,000	5	4	7	3
48,001～60,000	3	2	0	0
60,001～	4	4	2	2
計	30	17	27	14

(出所) 筆者の現地調査より。

表8 両GPのパンチャーヤト議員と立候補者の教育年数
(単位：人)

教育年数	K. GP			B. GP		
	2000年 当選議員	2005年 立候補者	2005年 当選議員	2003年 当選議員	2008年 立候補者	2008年 当選議員
0あるいは非識字者	4	7	3	0	0	0
1～4	4	4	1	2	5	4
5～9	1	13	7	6	10	4
10～12	5	6	4	6	11	6
大学レベル以上	0	3	3	5	4	1
計	14	33	18	19	30	15

(出所) 筆者の現地調査より。

ちらかといえば、人を雇用する比較的規模の大きいビジネスに従事している者が目立つが、B. GP では、教員や村医者などの専門職、さらには、会社や役所の事務職からの立候補者と議員の存在が特徴的である。また、農業労働も含めた日雇い労働者からの立候補者と当選議員は B. GP でより多くみられる（K. GP の2000年当選議員で0名、2005年立候補者で3名、うち当選議員2名、B. GP の2003年当選議員で2名、2008年立候補者で6名、うち当選議員3名が、日雇い労働に従事している）¹⁵⁾。

以上、両 GP ともに、社会経済的に周辺におかれている人々のパンチャーヤト政治への参加を促してきたといえるが、K. GP においてよりは、B. GP においてそうした傾向が強いことがうかがえる¹⁶⁾。その一方で、B. GP においては、サンプル調査回答者の傾向同様、全般的に教育水準の高い立候補者・議員構成になっている（表8）。

2. 留保制度とパンチャーヤト議員の資質

社会経済的に不利な立場におかれてきた人々のパンチャーヤト政治への参入には留保議席の導入の影響が大きい。とくに、カルナータカ州の場合には、女性と SC/ST のほかに「後進階級」の留保もあるため、K. GP では19議席中14議席が留保議席（2005年選挙時）となっている。しかし、新たにパンチャーヤト政治に参入するようになったこれらの人々が実際に政治家としてのリーダーシップを発揮し、また、住民に対しての説明責任をどの程度意識しているのかについては疑問が残る。これまでの事例研究の多くで、SC/ST の議員や女性の議員のなかには、パンチャーヤト政治に積極的に参画していない議員が存在することや、実際の政治や議員としての執務はほかの有力者、あるいは、（女性の場合）夫が行っているなどの指摘や示唆がなされてきた¹⁷⁾。留保議席の制度は名前だけの議員を生み出してきたことも事実である。こうしたことは本調査地でも例外ではない。自らの意思というよりは、留保議席を埋めるために政治指導者から説得されて立候補した議員はどちらの GP に

おいてもみられる。また、女性議員の場合、夫がパンチャーヤト議員としての業務を行っている（あるいは、手伝っている）ケースも両 GP でみられる。留保議席の対象になる選挙区は機械的なローテーションによって決定されるため、現職議員が次期選挙で立候補しようとしても、必ずしもそれが希望どおりに実現するとは限らない。留保制度の導入により議員の入れ替わりが頻繁になった反面、そのことが経験の未熟な議員の増加を招くとともに、実力や意欲のある議員の再選を阻害してきたともいえる¹⁸⁾。ただ、留保制度には以上のような問題があるとはいえ、それが定着していく過程で（時間はかかるとも）いずれは、これまで村の政治から排除されてきた人たちのエンパワメントにつながっていくであろうことは否定できない。実際、その成果を肯定的に評価する事例研究もみられる¹⁹⁾。本調査地においても、しっかりとした意見を持ち、夫に頼るのではなく自らアンケート調査の回答に協力してくれた女性議員も存在する。

ただ、両 GP での比較では、留保議席が多く、教育年数の少ない議員が多い K. GP において、とくに、その資質に疑問の残る議員の存在が目立った。転居して不在の議員（会議にもほとんど出席したことがない）、ワード・サバーについてよく理解していない女性議員、パンチャーヤト業務に対する知識に乏しくアンケートにも満足に回答できなかった非識字者の男性議員など、B. GP においてはみられないような議員が K. GP にはみられた。

第4節 村民会議

これまでの両 GP の比較から、州政府のパンチャーヤト改革への取り組み、社会経済的な不平等の小ささ、議員の属性や資質のいずれにおいても、B. GP のほうが民主主義を实践するうえで好条件であると推測できる。以下では、これらの条件が、住民の政治過程への直接参加を促すことにつながっているのかを明らかにするため、それぞれの GP での村民会議の開催状況や住

民の認知度や出席状況を比較検討する。さらに、民主主義の実践が社会経済的な不平等の削減にも貢献するとの考えから、それぞれの村民会議を検証する。

1. 村民会議の開催状況

K. GP のパンチャーヤト事務所にある議事録からは、2006年度までは特定の決まった時期に全選挙区で一斉にワード・サバーが開催されていたことがうかがえる。しかし、2007年度に関しては、ワード・サバーは一斉に開催されることなく、各選挙区で必要に応じて開催されている。なかには、開催していない選挙区も存在する。このような会議開催の不規則性（あるいは、開催されないこと）に関して、パンチャーヤト事務所では、前年度からの事業計画の実施が遅れているため、（新たな会議を開催し）新たな事業計画を立てることができないことをその理由として挙げていた。また、2007年度では全グラマ・パンチャーヤトレベルでのグラマ・サバーは開催されておらず、グラマ・サバーの名で選挙区レベルでの会議が行われたケースが存在する²⁰⁾。カルナータカ州のこうした事例は村民会議の制度としての脆弱性を示すものでもある。それに対して、西ベンガル州の B. GP では、グラム・シオンシヨッドとグラム・シヨバーが規定どおり開催されている。予算が予定どおりにおらず事業計画の実施が遅れることは B. GP でも同じであるが、B. GP の場合そのような時でも会議の開催は不規則にはなっていない。

表9、10は、K. GP と B. GP におけるそれぞれ2層の村民会議に対して、住民がどの程度認知し、また、出席したことがあるのかを示したものである。表中の「出席経験者」とは、調査時点から過去3年の間に出席した経過がある回答者のことである。まず全回答者に注目してみると、K. GP ではワード・サバーよりもグラム・サバーがより知られているのに対して、B. GP ではグラム・シオンシヨッドのほうがグラム・シヨバーよりも一般に知られていることがわかる。とくに、B. GP のグラム・シオンシヨッドは、その認知

表9 K. GPにおける村民会議の認知度ならびに出席経験者数
(単位：人)

	ワード・サバー			グラマ・サバー		
	知っている	知らない	出席経験者	知っている	知らない	出席経験者
全回答者 (n=102)	39 (38.2%)	63 (61.8%)	13 (12.7%)	58 (56.9%)	44 (43.1%)	27 (27.0%)
女性 (n=33)	6 (18.2%)	27 (81.8%)	3 (9.1%)	10 (30.3%)	23 (69.7%)	6 (18.2%)
SC/ST (n=36)	17 (47.2%)	19 (52.8%)	7 (19.4%)	20 (55.6%)	16 (44.4%)	9 (25.7%)
土地無し世帯 (n=28)	7 (25.0%)	21 (75.0%)	2 (7.1%)	14 (50.0%)	14 (50.0%)	6 (21.4%)
年収12,000ル ピー以下世帯 (n=31)	11 (35.5%)	20 (64.5%)	6 (19.4%)	16 (51.6%)	15 (48.4%)	9 (29.0%)
教育年数0あ るいは非識字 (n=33)	11 (33.3%)	22 (66.7%)	3 (9.1%)	14 (42.4%)	19 (57.6%)	6 (18.8%)

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) グラマ・サバーの出席経験に関しては、「全回答者」の中で2人、「SC/ST」の中で1人、「教育年数0あるは非識字」のなかで1人不明者がいたため、それぞれ、100人、35人、32人の有効回答者数から比率を計算している。

度においても、出席経験者の比率においても高い数値を示している。

グラマ・サバーと比べワード・サバーの導入年(2004年)が比較的最近であること、また、先に述べたようなワード・サバー開催の不規則性や両村民会議の仕分けのあいまいさのため、K. GPにおいてはグラマ・サバーよりも、ワード・サバーの認知度や出席経験者の比率が低くなっていると思われる。

B. GPの場合、グラム・シオンショッドの導入から10年以上たち、制度としても定着したといえる。また、権限の強化にともないその重要性も高まってきた。このことが、グラム・シオンショッドに対する認知度、出席経験者の比率を高めている。しかし、その一方で、グラム・シヨバーの役割が減退していることがうかがえる。グラム・シオンショッドの重要性や住民の間での認知度が高まった反面、グラム・シヨバーは一般の住民にとって参加する意義があまり感じられないもの、あるいは、その役割がみえにくいものにな

表10 B. GPにおける村民会議の認知度ならびに出席経験者数
(単位:人)

	グラム・シオンショッド			グラム・ショバー		
	知っている	知らない	出席経験者	知っている	知らない	出席経験者
全回答者 (n=165)	141 (85.5%)	24 (14.5%)	103 (62.8%)	54 (32.7%)	111 (67.3%)	12 (7.3%)
女性 (n=77)	55 (71.4%)	22 (28.6%)	35 (45.5%)	18 (23.4%)	59 (76.6%)	2 (2.6%)
SC (n=41)	38 (92.7%)	3 (7.3%)	30 (75.0%)	13 (31.7%)	28 (68.3%)	3 (7.3%)
土地無し世帯 (n=73)	60 (82.2%)	13 (17.8%)	51 (70.8%)	20 (27.4%)	53 (72.6%)	5 (6.8%)
年収12,000ル ピー以下世帯 (n=33)	31 (93.9%)	2 (6.1%)	25 (75.8%)	10 (30.3%)	23 (69.7%)	2 (6.1%)
教育年数0あ るいは非識字 (n=29)	26 (89.7%)	3 (10.3%)	20 (69.0%)	8 (27.6%)	21 (72.4%)	0 (0%)

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) グラム・シオンショッドの出席経験に関しては、「全回答者」の中で1人、「SC」の中で1人、「土地無し世帯」のなかで1人不明者がいたため、それぞれ、164人、40人、72人の有効回答者数から比率を計算している。

ってしまっていることも事実である。

実際、サンプル調査回答者のなかには、グラム・ショバーは一般の住民が出席するものというよりは、パンチャーヤト議員や農村開発委員会のメンバーが出席するものという認識が少なからずあることがうかがえた。より身近な選挙区内だけでの議題ではなく、全グラム・パンチャーヤトの議題を扱うこと、また、それが、ほとんどグラム・シオンショッドの内容の寄せ集め(繰り返し)であることなども、グラム・ショバーに対する住民の関心度を低くさせていると考えられる。もちろん、グラム・ショバーの開催地がグラム・パンチャーヤト事務所の近隣で開催されるため、離れた村の住民は足を運びにくいことも出席経験者が少ない要因のひとつである。

実際の村民会議での出席者数はどうであろうか。両GPともに村民会議の議事録には出席者のサインが書かれている(文字が書けない場合は拇印が押されている)が、K. GPの2006年度のワード・サバー、グラマ・サバーの議事

録では、その数が明らかに定足数に達していない。なかには、まったくサインのないものも見受けられる。グラマ・パンチャーヤト議員たちからの聞き取りでは、サインの数よりはるかに多い出席者の数を回答している。ある議員からの聞き取りによると、村民会議には議事録にサインをした数以上の村人が集まるが、途中で帰る者もいるため、正確な出席者の把握は難しい。また、サインは、解散の後、たまたま残っていた者に頼んだりする場合もあるので実際よりも少ない数になっているということであった。いずれにせよ、表9の3年間での出席経験者数からも推測がつくが、定足数を下回りこそすれ、大きく上回っていることはないと考えられる。

村民会議への参加者数ではB.GPでも決して多いとはいえない。2008年11月に開催されたB.GPでのいくつかのグラム・シオンショッドを筆者が観察したかぎりでは、定足数ぎりぎりでは会が開催されていた。また会場となる小学校の教室は決して広くはなく、会場の外から聞いている人たちも少なくない。途中退出者（なかには、サインだけして早々に退出する者）もいるため、途中からは定足数に満たない状況で会が進行する場合もあった。しかし、K.GPの場合とは異なり、議事録には定足数を満たす数のサイン（あるいは拇印）がある。実際の会議では、議員や農村開発委員会のメンバーなどが、会の開催前に時間をかけて会場でのサイン集めを行い、そのサインの数が満たされたところで、会が開催されていた。

2. 社会経済的屬性からみた認知度と出席状況

次に、再び表9、10をもとに、社会経済的に周辺におかれている人々（ここでは、女性、SC/ST、土地無し層、年収1万2000ルピー以下の低所得層、教育年数が0あるいは非識字者）がどの程度会議を認知し、また、参加しているのかといった視点から、4つのそれぞれの村民会議の特徴についてみてみよう。

両GPともに、女性の村民会議についての認知度、出席経験者比率は、全

回答者の数値よりも低い。女性のあいだでは、会議には男性が出席するものだ（夫が出席していればいい）といった認識も広くみられる。とはいえ、B. GPでは、グラム・シオンシヨッドは女性にもよく知られており、出席経験者の割合も高い。

SC/ST, 土地無し層, 1万2000ルピー以下の低所得層, 教育年数0あるいは非識字者の間での認知度ならびに出席経験者の比率をみた場合, B. GPのグラム・シオンシヨッドにおいては, 土地無し層の間での認知度を除き, すべてのカテゴリーの人々の間での認知度ならびに出席経験者比率は, 全回答者の数値よりも上回っている。それに対して, B. GPのグラム・サバーでは, SCの間での出席経験者比率では全回答者の数値とほぼ等しいものの, それ以外では, 全回答者の数値よりも下回っている。

両者の中間に位置するのがK. GPのワード・サバーとグラマ・サバーである。ワード・サバーの場合は, SC/STでの認知度ならびに出席経験者比率, 低所得層での出席経験者比率において全回答者の数値よりも上回っているが, グラマ・サバーでは, 低所得層の出席経験者比率においてのみ全回答者の数値を上回っただけである。

両村民会議の出席経験者の内訳を収入別にみると, ワード・サバーでは, 1万2000ルピー以下の低所得層が出席経験者の半数（所得が明らかな12名中6名）を占めているのに対して, グラマ・サバーでは38%（所得が明らかな24名中9名）であった。教育年数においても, ワード・サバーでは, 出席者経験者数13名中9名が教育年数4年以下の人々であるのに対して, グラマ・サバーでは27名中11名にとどまっている。SC/ST, 土地無し層, 低所得層, 教育年数0あるいは非識字者での認知者数, 出席経験者数の実数においてはワード・サバーよりもグラマ・サバーのほうが高いが, その出席者の内訳では, ワード・サバーのほうが社会経済的に周辺におかれてきた人々の割合が高い傾向にある。

最後に, 出席経験者の支持政党について触れておく必要があるだろう。調査期間中, K. GPでは, 村民会議の出席者に関しては, 議員とその取り巻き

が出席するもので、自分たちには関係ないといった意見が何人かの住民から聞かれた。実際、会議開催の情報さえ知らされない住民も多数いた。B. GPでもグラム・シオンショッドは議員と同じ政党の支持者が出席するもののだといった考えは多くの住民の意見からうかがえる。自分たちは誘われない、彼らだけで会を開いて何でも決めている、などといった批判はサンプル回答者からも聞かれた。

K. GPのワード・サバーでは、支持政党の明らかな12名の出席経験者のうち9名が選挙区の議員と同じ政党の支持者であった。B. GPに関しては、与野党が大きく逆転した選挙から3カ月後のサンプル調査であったため、以前のパンチャーヤトでのグラム・シオンショッド出席時点と支持政党が異なる場合が多々みられた。サンプル調査において回答者自らが支持政党を変えたことを言及している場合のみ、以前の支持政党の支持者とみなして計算すると、出席経験者82名のうち、53名が自らの選挙区の議員と同じ政党の支持者であった²¹。

不十分な会開催に関する情報伝達、少ない出席者、出席者の偏り（議員と同じ政党の支持者、また、便益を期待する者が出席）、女性の参加の少なさなどは、他州での事例研究も含め、これまでもいくつかの研究で指摘されてきた²²。両GPでの村民会議の実態も先行研究で指摘されてきたことと大きく矛盾するものではない。しかし、そうした制限つきではあるが、上にみてきたように、全体の総数だけではなく、社会経済的に周辺におかれている人々に開かれた会議としてもっとも成功しているようにみえるのがB. GPのグラム・シオンショッドである。これまでの節で考察した諸条件がそうした人々の政治過程への参加を促す要因となっていることをグラム・シオンショッドの例は実証しているといえる²³。また、B. GPでうまく機能している（より人を集めている）村民会議が選挙区レベルの村民会議である点にも注意する必要があるだろう。すなわち、前述の4つの村民会議の比較からは、選挙区レベルの村民会議において、出席者に占める社会経済的に周辺におかれている人々の割合が高くなる傾向がみとれた。このことは、下位レベルでの村

民会議こそ、社会経済的な不平等の削減により大きな役割を果たしうることを示していて興味深い。

それでは、選挙区レベルの村民会議を比較的うまく機能させ、草の根の民主主義を実践してきた B. GP では、開発の効率性や公正性も高められているのであろうか²⁴。以下では、両 GP での比較から住民参加と開発政治の関係について考察する。

第5節 住民参加と開発政治

本調査では、両 GP のサンプル調査回答者に、村の開発に関連するさまざまな事項に関して、ここ10年間での変化についての評価を「大変改善された」、「いくらか改善された」、「変化なし」、「悪くなった」の4段階で聞いてみた。表11は、「大変改善された」を3点、「いくらか改善された」を2点、

表11 両 GP での開発に関する評価

	K. GP	B. GP
インフラ整備 ¹⁾	1.82	1.97
貧困層や女性の雇用	1.29	1.42
貧困層や女性への融資	1.16	1.36
農業・灌漑設備	1.01	2.23
小規模工業	0.66	1.09
初等教育	2.44	1.84
保健医療	1.59	1.98
女性の社会的地位	2.17	1.72
パンチャーヤトの意思決定過程における住民参加 ²⁾	1.48	1.87

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) 1) 「インフラ整備」の数字は、飲み水、公衆衛生設備、村内道路、電気、貧困層の住宅といった項目を総合した点である。

2) 「パンチャーヤトの意思決定過程における住民参加」の数字は、「住民一般の参加」、「女性の参加」、「SC/STの参加」の3項目を総合した点である。

「変化なし」を1点、「悪くなった」を0点として、回答者全員の合計点を回答者の人数で割った数字を示したものである。

この表から、「初等教育」と「女性の社会的地位」を除いて、「パンチャーヤトの意思決定過程における住民の参加」とともに、ほかの開発関連事項においてB. GPでの評価がK. GPのそれよりもやや高得点になっている。すなわち、パンチャーヤトの意思決定過程への住民参加の評価と、開発の成果や効果に対する評価とがおおむね正の関係にあることがみてとれる。「初等教育」に関しては、サンプル調査回答者の教育年数からもうかがい知ることができるように、B. GPのほうがそもそも学校教育を受けている比率は高いこと²⁵⁾、また、「女性の社会的地位」に関しての評価の低さは、B. GPでのムスリム女性の存在がある程度影響していることも考慮しておく必要がある²⁶⁾。

ここでは、さらに、もう少し住民参加と開発政治の関係について両GPでの事例をもとに考察してみよう。表12は、K. GP、B. GPそれぞれのパンチャーヤトのはたらき(functioning)についてのサンプル調査回答者の評価を政党支持別にまとめたものである²⁷⁾。この表をみるかぎり、必ずしもB. GPでの住民評価がK. GPのそれよりも高いとはいえない。先と同じように、「大変良い」を3点、「良い」を2点、「悪くはない」を1点、「悪い」を0点として、全回答者の評価の平均点を出してみると、K. GPでは1.04点、B. GPでは0.96点となり、K. GPで若干評価が高くなっている。また、表13に示した開発プログラムの受益者選定における公正さについての質問に関しても、全回答者の平均的な評価はK. GPで若干高くなる（「常に公正に選定されている」を2点、「常に公正とは限らない」を1点、「全く公正ではない」を0点として計算すると、K. GPで0.99点、B. GPで0.88点となる）。

これらのパンチャーヤトに対する評価は、表11の村の開発成果の評価とは矛盾するように見える。こうした評価を生み出した理由としてまず考えられるのが政党政治の影響の強さである。グラム・パンチャーヤト選挙で政党の参加が認められている西ベンガル州では、村レベルでの政党政治による対立や分断が顕著にみられる。もちろん、グラマ・パンチャーヤト選挙での政党

表12 両 GP におけるパンチャーヤトのはたらき (functioning) に対する住民の評価
(単位:人)

	K. GP				
	大変良い	良い	悪くはない	悪い	わからない/ コメントなし
会議派 (n=36)	0 (0%)	10 (27.8%)	14 (38.9%)	10 (27.8%)	2 (5.6%)
BJP (n=36)	0 (0%)	8 (22.2%)	18 (50.0%)	5 (13.9%)	5 (13.9%)
全回答者 (n=102)	0 (0%)	28 (27.5%)	42 (41.2%)	24 (23.5%)	8 (7.8%)

	B. GP				
	大変良い	良い	悪くはない	悪い	わからない/ コメントなし
CPM (n=57)	5 (8.8%)	21 (36.8%)	12 (21.1%)	17 (29.8%)	2 (3.5%)
草の根会議派 (n=83)	2 (2.4%)	12 (14.5%)	30 (36.1%)	37 (44.6%)	2 (2.4%)
全回答者 (n=165)	7 (4.2%)	39 (23.6%)	52 (31.5%)	59 (35.8%)	8 (4.8%)

(出所) 筆者の現地調査より。

表13 両 GP における受益者選定における公正さに対する住民の意見
(単位:人)

	K. GP			
	常に公正に選定	常に公正と は限らない	全く公正でない	わからない/ コメントなし
会議派 (n=36)	7 (19.4%)	19 (52.8%)	6 (16.7%)	4 (11.1%)
BJP (n=36)	7 (19.4%)	14 (38.9%)	7 (19.4%)	8 (22.2%)
全回答者 (n=102)	18 (17.6%)	42 (41.2%)	19 (18.6%)	23 (22.5%)

	B. GP			
	常に公正に選定	常に公正と は限らない	全く公正でない	わからない/ コメントなし
CPM (n=57)	16 (28.1%)	30 (52.6%)	9 (15.8%)	2 (3.5%)
草の根会議派 (n=83)	13 (15.7%)	29 (34.9%)	36 (43.4%)	5 (6.0%)
全回答者 (n=165)	32 (19.4%)	70 (42.4%)	51 (30.9%)	12 (7.3%)

(出所) 筆者の現地調査より。

の参加が認められていないカルナータカ州でも、グラマ・パンチャーヤト議員の支持政党は明らかであり、とくに BJP の台頭は、村レベルでの政党政治を加速させているように見える。しかし、K. GP のグラマ・パンチャーヤト選挙では、会議派支持者同士が争うケース、あるいは、対立候補が出ない

ケースもみられるなど、B. GP ほど政党政治が徹底しているとはいえない。こうした理由から、パンチャーヤトに対する評価や受益者選定における公正さへの評価において、B. GP では K. GP に比べ回答が両極化する傾向がみられる（表12, 表13）。すなわち、これまでのパンチャーヤトでの与党であった CPM の支持者がどちらかといえば良い評価に傾いているのに対して、野党であった草の根会議派の支持者は悪い評価に傾いていることがみてとれる。現在優勢になっている草の根会議派支持者がサンプル回答者には多く、結果、評価の平均値を下げているといえる。

また、もうひとつの理由として、パンチャーヤトと住民との距離も考慮する必要があるだろう。表14では、住民が何らかの要求や苦情をパンチャーヤト議員にもちかけたことがあるかどうかの質問に対する回答結果の集計が示されている。この表から、いずれの GP においても、多数の住民がパンチャーヤト議員に何らかの要求や苦情をもちかけていることがわかる。ただ、B. GP においてその比率がきわめて高く、K. GP に比べパンチャーヤト議員との接触のしやすさがうかがえる。K. GP での調査中、ある集落の住民たちからは、議員がほとんど足を運ばないといった苦情を耳にした。先に示した議員の属性や資質の違いにもよるものであろうが、B. GP の場合 K. GP と比べパンチャーヤト議員が住民により接近しやすい存在になっている。このことは住民とパンチャーヤト（の開発政治）との距離の近さを示している。

ただ、こうした接近とそれに対する議員の対応次第では、議員と住民との間でパトロン＝クライアント関係を作り出し、パンチャーヤトの開発プログラムの不正な便益供与を生み出すことにもなりかねない。また、力のある議員の場合では、その接近目的には、就職の世話など、パンチャーヤトの仕事とは関係のないものも含まれる。政治指導者は、ほかの権力者とのネットワークなどを通して、住民のさまざまな要求にどれだけ応えられるのかによってその指導者としての地位（支持基盤）を固めていくことができるともいえ、パンチャーヤト外の仕事もそうした議員には重要なものとなっている²⁸。B. GP においてもそうしたパトロン＝クライアント関係の存在は否定できない。

表14 両 GP における議員へのアプローチの有無と満足度 (単位:人)

	K.GP				
	アプローチの有無		満足/不満足		
	有	無	満足	不満足	無回答
会議派 (n=36)	25 (69.4%)	11 (30.6%)	11 (44.0%)	13 (52.0%)	1 (4.0%)
BJP (n=36)	24 (66.7%)	12 (33.3%)	10 (41.7%)	13 (54.2%)	1 (4.2%)
全回答者 (n=101)	67 (66.3%)	34 (33.7%)	27 (40.3%)	38 (56.7%)	2 (3.0%)
	B.GP				
	アプローチの有無		満足/不満足		
	有	無	満足	不満足	無回答
CPM (n=57)	46 (80.7%)	11 (19.3%)	15 (32.6%)	29 (63.0%)	2 (4.3%)
草の根会議派 (n=82)	64 (78.0%)	18 (22.0%)	14 (21.9%)	48 (75.0%)	2 (3.1%)
全回答者 (n=164)	129 (78.7%)	35 (21.3%)	33 (25.6%)	91 (70.5%)	5 (3.9%)

(出所) 筆者の現地調査より。

(注) アプローチの有無に関しては両 GP でそれぞれ1人の不明の回答者がいたため全回答者数がそれぞれ101人、164人になっている。

表13にあるように、K. GP に比べ B. GP において受益者選定に対する不公平感²⁹は住民(とくに草の根会議派支持者)のなかに多くみられる。しかし、そのことが、K. GP よりも開発事業の効率を鈍らせているかといえば、表11をみる限り、必ずしもそうとはいえない。パンチャーヤトが深くかかわっている分野であるインフラの整備、貧困層や女性への雇用創出、融資などにおいて、B. GP は K. GP よりも良い評価を住民から得ている。また、いくつかの研究でも指摘されているように、西ベンガル州では開発プログラムの便益は比較的公正に対象となる貧困層に行き渡ってきた²⁹。

これに対して、K. GP では受益選定の公正さに対して「わからない/コメントなし」の回答の多さが目立つ。これは、パンチャーヤト行政に関して無関心な、あるいは、よくわからない人の多さの表れでもあり、パンチャーヤトが B. GP に比べると身近な存在でないことを示している数字ともいえる。たとえば、アジズ (Aziz [2007]) は、カルナータカ州において、分権化にとまって推進されるはずの参加型の開発計画の立案や実施が思うように実現しない理由のひとつとして、村パンチャーヤトより上位レベルのパンチャー

ヤトの構成員でもある州立法議会議員などが意思決定過程に及ぼす影響力を指摘している。K. GPにおいても、同地域を含めた選挙区から当選している州立法議会議員の存在感は大きく、貧困層への支援プログラムを彼個人の名において実施したりもしている。

表14では、議員への接近の結果、満足する結果が得られたかどうかについての質問に対する回答の集計も示した。K. GPでは接近の結果満足した結果が得られたとする回答者が40%に上るのに対して、B. GPでは25%となっている。パンチャーヤトにおりてくる政府の開発プログラム資金には限りがあり、当然、すべての要求を満たすことはできない。接近者が多いほど、要求がかなわず不満を覚える者も増えることは想像に難くない。しかし、B. GPに比べ村民会議が十分に機能していないK. GPにおいて、「満足」との回答者が多いということは、正式な手続き、あるいは公共の場での提案と議論を通してというよりは、そうでない別の仕方で要求が通りやすいことを示しているともいえる。

B. GPの住民においては、「不満足」とする回答者が圧倒的に多い。ここでも、強い党派意識が少なからず表れていることは間違いないが、パンチャーヤト（議員）に対して厳しい評価が下されている。しかし、パンチャーヤト議員との接触の多さ、さらには、パンチャーヤト政治との距離の近さは、住民のパンチャーヤトに対する期待の大きさを示すものでもある。その期待の大きさが、要求がかなわなかったときの批判の大きさ、あるいは、パンチャーヤトに対する厳しい目になっているともいえよう。

パンチャーヤト政治との距離の近さは、いい換えれば、パンチャーヤトに開発行政が集中していることの証拠でもあり、パンチャーヤトが扱う事業や仕事の幅の広さを示すものでもある。たとえば、インドの農村地域ではすでに一般的になった「自助グループ」(Self Help Group: SHG)は、両GPでも、いくつか形成されているが、B. GPではその形成に村パンチャーヤトが積極的に関与している。一方、K. GPにおいては、村パンチャーヤトの関与や援助はみられなかった⁹⁰。こうしたことは、B. GPにおいてパンチャーヤトを

通した分権化が進んでいることを裏付けるものでもある。ただ、分権化に関しては、その進展が必ずしも開発の効果や公正さを高めるとは限らないといった議論もみられる。たとえば、ジョンソンら (Johnson et al. [2005]) は、アーンドラ・プラデーシュとマディヤ・プラデーシュの2州のパンチャーヤトとその開発政策の効果を比較検討し、分権化が進み、制度上村民会議の権限も強化されている後者よりも、前者でのほうが開発の有効性や公正さが認められる傾向にあることを指摘している。また、ヴェロンら (Véron et al. [2006]) の西ベンガル州でのパンチャーヤトの比較研究においても、開発事業が村パンチャーヤトに任されている (分権化が進んでいる) ところより、CPM 組織によってコントロールされているパンチャーヤトで汚職が抑えられていると指摘されている。政府の役人や政党の関与がより効果的な開発行政を実現している例である。しかし、成果のみえない分権化には、同時に、住民参加が欠如していることもこれらの事例研究からうかがい知ることができる。分権化が開発の効率性や公正さを高めるものとして成果を出していないパンチャーヤトの例では、いずれも村民会議が形骸化しているなど、その分権化において住民参加がともなっていない。もちろん、分権化の促進、あるいは、ローカルなレベルでの住民のニーズにより応えることのできる地方政治の実現には、単に上位政府が退くのではなく、時にはその積極的な働きかけも必要である (Bardhan [2002])。その意味でも、州政府 (の役人) や政党の果たす役割は大きい。しかし、その働きかけや関与は、単に開発の効率性や公正性を高めればよい (技術的に解決すればよい) というものではなく、あくまで民主主義を促すものでなければならないだろう。なぜなら、草の根レベルでの民主主義の基盤があってこそ、開発政治の効率性や公正性は、時の政府や権力に左右されることなく、持続的に保障されうると考えるからである。州政権の交代によってその持続性が危ぶまれることのない足腰の強い地方分権の基盤づくりをする意味でも、草の根における民主化を強化しておく必要がある。村民会議における政治過程への幅広い層の住民の直接参加、すなわち、「包摂をとまなう民主化」の促進は、草の根の民主化の強化にとっ

て欠かせない。

本調査での両 GP の比較は、そうした草の根の民主化（をともなった分権化）と開発の成果との関係性を示唆するものといえよう。住民参加（とくに選挙区レベルでの村民会議）がパンチャーヤト政治を身近なものにし、身近なパンチャーヤト政治がパンチャーヤトに対する住民の厳しい目（議員の住民に対する説明責任）を生み出し、それがまた住民参加を促す。B. GP ではこうした連鎖が強くみられ、その結果として、開発の効率性や成果が K. GP に比べ比較的保障されているものと考えられる。

結論

本章では、カルナータカ州と西ベンガル州それぞれの村パンチャーヤトの比較から、州政府の取り組み、社会経済的な不平等の小ささ、パンチャーヤト議員の属性や資質が、村民会議への住民参加（とくに、社会経済的に周辺におかれている人々の参加）の程度を左右する大きな要因となっていることがうかがえた。また、それぞれの村民会議の比較検討からは、社会経済的に周辺におかれている人々にとってはより下位のレベル（選挙区レベル）の住民参加の場がとくに重要な意味をもっていること、すなわち、社会経済的な不平等の削減と結びついた民主主義の実践には、下位レベルの村民会議がとくに重要な意味をもっていることがうかがえた。さらに、選挙区レベルでの村民会議を比較的うまく機能させている B. GP において、開発の成果（効果）に関して良い評価が下されていることから、住民参加と開発の成果（効果）との間に正の関係もみられた。あわせて、分権化が開発における成果をもたらすためには、住民参加がともなわなければならないことも示唆した。

両調査地の比較からは、B. GP において、草の根レベルにおける包摂をともなう民主化、さらには、制度面だけではない実質的な意味での分権化も進んでいるといえる。しかし、B. GP での住民参加状況の「良さ」は、あくま

でも、K. GP との比較においてであり、B. GP のグラム・シオンシヨッドといえども参加者の数は決して多いとはいえない³¹。女性の参加はある程度実現しているが、その多くは、議員や党支持者の身内からいわれるがままに出席しており、主体的に参加しているようにはみえない。また、支持政党の違いによる住民の分断や不信感は、多数の住民にとって、公的な政治の場への参加意欲をそぐ要因ともなっている。村民会議などに出席し、「声を上げる」反対党の支持者がいる一方で、公の場では「声を上げない」人々も多数存在する。その「声を上げない」人々からは、政党政治や党派意識そのものに対する批判の声が少なからず聞かれることもまた事実である。こうした、「貧困層」や「女性」、さらには、「反対党支持者」といったカテゴリーだけではくくりきれず、そこから漏れてしまう人々の意思決定過程への参加も、包摂をとまなう民主主義の強化には必要であろう。

また、筆者が観察した B. GP でのグラム・シオンシヨッドの会議では、政府の貧困削減プログラムにおける事業のリスト化と優先順位の決定がおもな議題であった。そこでは、何人かの参加者がそれぞれ思い思いに自らの要望を言い合い、また、これまでの事業（の遅れや未履行）に対する不平や批判が会場に飛び交った。ある会議では、收拾がつかなくなり騒然とした会場内で、議員や農村開発委員会のメンバーなど数人が事業をリスト化し、読み上げるといった場面もみられた。結局、そうした会議では、誰の意見が最終的な意思決定に大きく反映されたのかが皆にわかりにくいまとなってしまう。意思決定過程の透明性を高め、そこで決議された事項の公共性が保障されるはずの村民会議が、必ずしもそのようには機能していない。

こうした村民会議の議事内容や会での話し合いの持ち方は、大なり小なりインドの村民会議一般の問題でもある。事例研究からも、村民会議の議題に取り上げられるのはもっぱら、開発プログラムの受益者選定や実施状況に関するものであること（そのため、受益者あるいはその候補となりうる人たちしか村民会議への関心を示さない）、発言者が限られている、あるいは、会自体が単なるヒアリングの場となっていること、また、出席者は議論するために会

議に参加するというよりは、(個人的な)要望のために出席しているなどの指摘がなされている⁶²⁾。より広い共通の問題を皆で提起し合い、それについて議論を促すという役割を村民会議が十分に果たしているとはいえない。

より主体的な住民参加にもとづく民主主義の実践、そしてそこから期待できる「草の根の公共性」(佐藤 [2001])の強化は、村民会議、さらには、パンチャーヤト制度の大きな課題である。

<謝辞>

本調査にあたっては、バンガロールの Institute for Social and Economic Change の Dr. Abdul Aziz, Dr. N. Sivanna, Dr. M. Devendra Babu, コルカタの Centre for Studies in Social Science の Dr. Dwaipayan Bhattacharyya のお世話になった。また、Mr. Jasper Stonebill, Ms. Bipasha Paddar, Ms. Chandni Basu, Mr. Arnab Giri, Mr. Soumen Das にはアシスタントとしてデータ収集に協力してもらった。記して感謝の意を表したい。

[注]

- (1) 1977年にそれまでのパンチャーヤト制度の見直しを検討するいわゆるアスカ・メータ (Asoka Mehta) 委員会が中央政府で設置される。それを期に、地方分権化を推進するものとしてのパンチャーヤトへの関心が高まるが、両州は、そうした動きと連動する形で、いち早くパンチャーヤト制度改革に取り組んだ州である。
- (2) たとえば、Srivastava [2006] は、ウツタル・プラデーシュ州での調査から、民主主義的な制度としてのパンチャーヤトがうまく機能する要因として(仮説と断ったうえで)、政府のあり方(あるいは官僚と議員との関係)、議員のリーダーシップの質、社会経済的な不平等が小さいことや教育レベルの高さを挙げている。また、Kondo [2008] のウツタル・プラデーシュ州での事例研究においても、村民会議を制度として機能させていくうえでパンチャーヤト議長リーダーシップが大切な要因になっていることが指摘されている。本章で住民参加を促す条件を考えるうえでこれらの指摘を参考にした。
- (3) なお、この憲法改正はナガランド州、メガラヤ州、ミゾラーム州には適用されていない。また、これらの州以外で、指定部族が多数居住する地域(憲法で定める「指定地域」[Scheduled Area])に関しては、1996年にパンチャ

- ーヤト（指定地域拡大）法（PESA）が制定され、該当する地域を有する州では、それに合わせてパンチャヤト法改正への取り組みがなされてきた。
- (4) 人口200万人以下の州は中間レベルのパンチャヤトを設けなくてもよい。
 - (5) おもな州の留保対象者の議席に占める割合、また、村民会議の設置状況に関しては森 [2008: 168-169] 参照。
 - (6) 「後進階級」は「A」と「B」の2つのカテゴリーに分類され、「後進階級」の留保議席の80%がカテゴリー「A」のカーストに、また、残りの20%はカテゴリー「B」のカーストに割り当てられることになっている。しかし、当該カーストがない場合はその限りではない。カテゴリー「A」は「B」よりも後進であるとみなされている。
 - (7) それまでグラマ・サバーが村単位で開催される会議であったが、実際の実施にあたっては、グラマ・パンチャヤトレベルでグラマ・サバーの会議を召集するところもあるなど、混乱があった（Government of Karnataka [2002: 12-15]）。本改正によって、これまでのグラマ・サバーはワード・サバーに改められ、村パンチャヤトの選挙区レベルの会議であること、それに対し、グラマ・サバーは村パンチャヤトレベルの会議であることが明確にされる。
 - (8) カルナータカ州の制度におけるよく似た名称との混乱を避ける意味で、一般に定着している「パンチャヤト」の語を除き、西ベンガルに関する制度の名称は、ベンガル語の発音に近いカタカナ表記にした。
 - (9) 2008年5月の同州の州立法議会選挙ではBJPが大躍進し、政権を樹立している。
 - (10) 2008年のパンチャヤト選挙では、政権与党の左翼戦線政党が苦戦した。B. GPのある東メディニプル県ではジラ・ポリショッドで初めて草の根会議派が勝利した。西ベンガル州全体でみても、CPMが議席を大幅に減らした。経済特別区や工業化にかかわる土地買収問題で政府の対応を批判する声が高まっていたことが大きな敗因となっている。とくに、東メディニプル県にあるノンディグラム（Nandigram）地区においては、土地買収に反対する住民が激しい抗議行動を起こし、それに対して警察が発砲するという事件が起こった。
 - (11) ベズレイら（Besley et al. [2005, 2007]）の調査では、識字率の高い村では、非識字者、土地無し層、SC/STからの村民会議への出席率が高くなる傾向が指摘されており、村の識字率と貧困層の出席率との関係が示唆されている。
 - (12) K. GPでは、2000年当選議員16名中6名、2005年当選議員19名中7名、B. GPでは、2003年当選議員19名中7名、2008年当選議員15名中5名が女性である。
 - (13) K. GPの2000年の当選議員に関しては、2名が転居や死亡のためデータを取ることができなかった。また、K. GPの2005年の立候補者は39名、B. GPの

- 2008年の立候補者は34名であり、それぞれ6名と4名に関しては、転居、不在、または、得票数が極端に少ないなどの理由で、データを取っていない。
- (14) K. GP では、2000年当選議員で10名、2005年当選議員で14名、B. GP では、2003年当選議員で15名、2008年当選議員で12名が農業従事者である。
- (15) カルナータカと西ベンガル両州も含めた4州でのパンチャーヤト議員の属性を調査したクマール (Kumar [2006: 109-114]) の調査においても、西ベンガル州では、土地無し世帯、農業労働者、中・低所得層からの割合がカルナータカ州よりも高い傾向にあることが示されている。また、西ベンガル州は中等教育や大学教育レベルの教育を受けた議員、さらには、専門職に従事している議員の比率においても高い傾向を示している。クマールのこうした調査結果は、本調査結果と大きく矛盾するものではなく、本調査で明らかになった両 GP での傾向はカルナータカ、西ベンガル両州での傾向としてある程度一般化できるものといえる。また、西ベンガル州の CPM の党员における教員の多さと、彼らのパンチャーヤト政治における役割の重要性を指摘しているものとして、たとえば、Bhattacharyya [1999: 293] 参照。
- (16) B. GP における1978年からのパンチャーヤト議員 (立候補者) の社会経済的属性に関しての森 [1997, 2006] の分析でも、同 GP において、これまで、農村の中・下層の人々のパンチャーヤト政治への参加が早い段階から進んでいたことが指摘されている。
- (17) たとえば、Alsop et al. [2000], Inbanathan [2001], Metha [2002], Hust [2005], Narayana [2005], Kumar [2006] など。
- (18) たとえば、K. GP で2000~2005年のグラマ・パンチャーヤトにおいて議長を務めていた人物は、2005年の選挙に出馬しなかった理由のひとつとして、議長の議席が留保護議席になり、出馬の意欲をなくしたと語っていた。
- (19) たとえば、Chattopadhyay and Duflo [2004] の研究では、女性が議長の場合のほうが女性の政治参加がより促される傾向にあること、また、SC が議長の場合、公共財の適切な分配がより促進される傾向にあることなど、留保制度の効果を積極的に評価している。Hust [2005] もまた、議員を経験することで、政治に対する知識・関心を高め、パンチャーヤトにとどまりたいと考える女性議員が多いこと、また、女性議員を通して一般女性の政治参加も促進されていることなど、女性のエンパワーメントが確実に進んでいると、その成果を評価している。また、Srivastava [2006] の調査では、女性が議長のパンチャーヤトで、その機能において高い評価が得られている。
- (20) ワード・サバーが導入される以前のグラマ・サバーが村単位の会議の性質をもっていたこと、また、ワード・サバーが導入された後も K. GP では、(1日、あるいは、2日間で一斉に行われはするが) 数カ村単位あるいは村ごとのそれぞれの場所で時間差を設けてグラマ・サバーが開催されていたことな

どがワード・サバーとグラマ・サバーの仕分けをあいまいにしている。

- (21) 支持政党が明らかな出席経験者は92名で、そのうち選挙区が確定できるのが82名である。それまで CPM の支持者であった人たちの多くが、サンプル調査の回答では草の根会議派の支持者になっていた。はっきりとは明言していないものの支持政党を変更した可能性のある回答者もみられるため、それらを含めると選挙区の議員と同じ政党を支持する出席経験者は増加する可能性もある。
- (22) たとえば, Aslop et al. [2000], 浅野 [2000], Ghatak and Ghatak [2002], Corbridge et al. [2005], Kumar [2006], Srivastava [2006] など。
- (23) たとえば, K. GP の2005年当選議員17名に対するアンケートでは、村民会議の不規則な開催や、出席者（とくに女性）の参加者が少ないこと、出席者が個人的な要求ばかりするなどの会議の運営や進行にあたっての問題点をひとつでも指摘した議員は7名であった。それ以外の議員はとくに問題点を感じていないという回答であった。また、議員のなかには村民会議についてよく知らない議員も存在した。それに対し、B. GP での2003年当選議員に対するアンケートでは、19名中15名が上述したような何らかの問題点を指摘している。村民会議への参加を促すうえで重要な議員の意識において、両 GP での違いがうかがえる結果となっている。ただ、B. GP のグラム・ショバーに関しては、一般住民の参加が極端に少なく定足数に達していないことは議員たちも認めており、議員ぐらいいしか参加しないものだと割り切っている議員も存在する。
- (24) たとえば, Besley et al. [2005, 2007] の南インドの4州での調査では、村民会議を開いた村では、開かれなかった村よりも、開発のターゲットが貧困層により集中する傾向にあることが指摘されている。
- (25) たとえば、西ベンガル州のメディニブル県（東西合わせた数値のみ入手可能）での2001年センサスによる識字率は男性が85.3%、女性が64.6%である。それに対してカルナータカ州コラール県での同識字率は男性が73.2%、女性が52.2%である。1991年から2001年の10年間の女性の識字率の伸びはそれぞれ8.0ポイントと14.4ポイントであり、もともと識字率の高い前者の伸びが緩やかなのに対して、後者の伸び率は高くなっている。こうした伸び率の傾向がK. GP において初等教育への評価を高くしている可能性も考えられる（Government of Karnataka [2006: 347], Government of West Bengal [2004: 148, 220]）。
- (26) 「女性の社会的地位」に関しては、ムスリム女性21名中17名が「変化なし」あるいは「悪くなった」と回答している。
- (27) B. GP では2008年5月より新しいパンチャーヤトが成立し与野党が逆転したため、質問では、以前のパンチャーヤトに対する評価を聞いた。

- (28) たとえば、西ベンガル州を対象に人類学的調査を行ったルード (Ruud [2003]) は、こうしたインフォーマルな政治におけるリーダーシップが、フォーマルな政治の場でのリーダーシップにとって重要であることを示唆している。
- (29) たとえば、森 [1997], Bardhan and Mookherjee [2004, 2006] など。
- (30) 西ベンガル州における「自助グループ」形成に際しての村パンチャーヤトの関与に関しては、Government of West Bengal [2007: 77-80] 参照。パンチャーヤトのこうした関与（動員）は、村民会議への参加（とくに自助グループ形成の対象者となるような女性の参加）を促す要因になっているとも考えられる。また、K. GPで女性の自助グループ形成のファシリテーターをしているある女性は、パンチャーヤトから何の支援もないことに不満を漏らしていた。
- (31) 会の開催が平日の日中であるため、多くの住民の参加を困難にしていることも指摘しておかなければならないだろう。
- (32) たとえば、Ghatak and Ghatak [2002], Corbridge et al. [2005], Kumar [2006: Chapter 5] など。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 浅野宜之 [2000] 「インド・村民総会をめぐる法律上の問題」（聖母学院短期大学『研究紀要』第29集 85-95ページ）。
- 井上恭子 [1998] 「インドにおける地方行政——パンチャーヤット制度の展開——」（『アジア経済』第39巻第11号 2-30ページ）。
- [2002] 「インドにおける分権化の進展」（堀本武功・広瀬崇子編『現代南アジア 3 民主主義へのとりくみ』東京大学出版会 125-147ページ）。
- 佐藤宏 [2001] 「インド・ケーララ州における地方制度改革——草の根からの公共性をめざして——」（佐藤幸人編『新興民主主義国の経済・社会政策』アジア経済研究所 337-363ページ）。
- 森日出樹 [1997] 「インド・西ベンガル州における農村開発政策と社会・政治変容——左翼戦線政権下の1グラム・パンチャーヤト区の事例から——」（『アジア経済』第38巻第8号 39-71ページ）。
- [2006] 「インドにおける農村住民の政治参加と開発・政治に対する意識——西ベンガル州のパンチャーヤト政治の事例から——」（『松山東雲女子大学人文学部紀要』第14巻 21-43ページ）。

- [2008] 「インドにおける分権化の進展とパンチャーヤト政治への住民参加」 (近藤則夫編「インド民主主義体制のゆくえ——多党化と経済成長の時代における安定性と限界——」調査研究報告書 アジア経済研究所 163-210ページ)。

< 英語文献 >

- Alsop, Ruth J., Anirudh Krishna, and Disa Sjoblom [2000] *Overview of Rural Decentralization in India vol. 3 (Background Paper No. 3 Are Gram Panchayats Inclusive?: Report of a Study Conducted in Rajasthan and Madhya Pradesh)*, World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSAREGTOPDECENTRALIZATION/Resources/496899-1095189822590/521764-1095190682339/VolumeIII.pdf> (2008年1月22日アクセス)。
- Aziz, Abdul [1993] *Decentralised Planning: The Karnataka Experiment*, New Delhi: Sage Publications.
- [2007] “Decentralization Experience in Karnataka,” in Satyajit Singh and Pradeep K. Sharma eds., *Decentralization: Institutions and Politics in Rural India*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 120-134.
- Bardhan, Pranab [2002] “Decentralization on Governance and Development,” *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), pp. 185-205.
- Bardhan, Pranab, and Dilip Mookherjee [2004] “Poverty Alleviation Efforts of Panchayats in West Bengal,” *Economic and Political Weekly*, 39(9), February 28, pp. 965-974.
- [2006] “Decentralization in West Bengal: Origins, Functioning, and Impact,” in Pranab Bardhan and Dilip Mookherjee eds., *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, Cambridge, Mass.: MIT Press, pp. 203-222.
- Besley, Timothy, Rohini Pande, and Vijayendra Rao [2005] “Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India,” *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), pp. 648-657.
- [2007] “Political Economy of Panchayats in South India,” *Economic and Political Weekly*, 42(8), February 24, pp. 661-666.
- Bhattacharyya, Dwaipayan [1999] “Politics of Mildness: The Changing Character of the Communist Party of India (Marxist) in Rural West Bengal (1977-90),” in Ben Rogaly, Barbara Harriss-White, and Sugata Bose eds., *Sonar Bangla?: Agricultural Growth and Agrarian Change in West Bengal and Bangladesh*, New Delhi: Sage Publications, pp. 279-300.
- Chattopadhyay, Raghavendra, and Esther Duflo [2004] “Impact of Reservation in Pan-

- chayati Raj: Evidence from a Nationwide Randomised Experiment,” *Economic and Political Weekly*, 39(9), February 28, pp. 979–986.
- Corbridge, Stuart, Glyn Williams, Manoj Srivastava, and René Véron [2005] *Seeing the State: Governance and Governmentality in India*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drèze, Jean, and Amartya Sen [2002] *India: Development and Participation*, New Delhi: Oxford University Press.
- Ghatak, Maitreesh, and Maitreya Ghatak [2002] “Recent Reforms in the Panchayat System in West Bengal: Toward Greater Participatory Governance?” *Economic and Political Weekly*, 37(1), January 5, pp. 45–58.
- Government of Karnataka (Department of Rural Development and Panchayat Raj) [2002] *Report of the Working Group on Decentralisation*, Geetanjali Bangalore: Graphics.
- Government of Karnataka (Planning and Statistics Department) [2006] *Karnataka Human Development Report 2005*, New Delhi: New Concept Information Systems Pvt. Ltd.
- Government of West Bengal (Development and Planning Department) [2004] *West Bengal Human Development Report 2004*, Kolkata: Shishu Sahitya Samsad Pvt. Ltd.
- Government of West Bengal (Panchayats and Rural Development Department) [2007] *Annual Administrative Report 2006–07*, Kolkata, http://www.wbprd.gov.in/html/aboutus/Annual_Report_06-07.zip (2008年11月11日アクセス).
- Hust, Evelin [2005] “Political Representation and Women’s Empowerment: Women in the Institutions of Local Self-Government in Orissa,” in Crispin Bates and Subho Basu eds. *Rethinking Indian Political Institutions*, London: Anthem Press, pp. 185–210.
- Inbanathan, Anand [2001] “Representation and Accountability in Local Government: The Panchayats of Karnataka,” Working Paper 96, Bangalore: Institute for Social and Economic Change.
- Johnson, Craig, Priya Deshingkar, and Daniel Start [2005] “Grounding the State: Devolution and Development in India’s Panchayats,” *Journal of Development Studies*, 41(6), pp. 937–970.
- Kondo, Norio [2008] “Institutionalization of ‘Public Sphere’ under Dependent Rural Development at Grass-Roots Level: Panchayati Raj in Eastern Uttar Pradesh,” *International Journal of South Asian Studies*, 1, pp. 101–134.
- Kumar, Girish [2006] *Local Democracy in India: Interpreting Decentralization*, New Delhi: Sage Publications.

- Manor, James [2004] "Democratisation with Inclusion: Political Reforms and People's Empowerment at the Grassroots," *Journal of Human Development*, 5(1), pp. 5-29.
- Mathew, George [1994] *Panchayati Raj from Legislation to Movement*, New Delhi: Concept Publishing Company.
- Metha, G. S. [2002] *Participation of Women in the Panchayati Raj System*, New Delhi: Kanishka Publishers.
- Narayana, D. [2005] "Local Governance without Capacity Building: Ten Years of Panchayati Raj," *Economic and Political Weekly*, 40(26), June 25, pp. 2822-2832.
- Ruud, Arild Engelsen [2003] *Poetics of Village Politics: The Making of West Bengal's Rural Communism*, New Delhi: Oxford University Press.
- Srivastava, Ravi S. [2006] "Panchayats, Bureaucracy, and Poverty Alleviation in Uttar Pradesh," in Niraja Gopal Jayal, Amit Prakash, and Pradeep K. Sharma eds., *Local Governance in India: Decentralization and Beyond*, New Delhi: Oxford University Press, pp. 125-148.
- Véron, René, Glyn Williams, Stuart Corbridge, and Manoj Srivastava [2006] "Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization?: Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India," *World Development*, 34(11), pp. 1922-1941.

