

# 特集 インド民主主義体制の ゆくえん—挑戦と変容

## インドにおける草の根の民主主義 —西ベンガル州の事例から

森 日出樹

### ● 地方政治における民主化への取り組み

インドでは、一九九三年の第七次憲法改正をうけて、全国一律のパンチャーヤト（地方議会）制度の整備ならびにパンチャーヤトへの権限委譲による分権化の促進が各州によって進められた。同改正では、三層（県・中間・村レベル）のパンチャーヤトの設置が義務づけられるとともに、指定カースト（SC）・指定部族（ST）への人口比に応じた議席の留保と女性への三分の一の議席の留保が導入された。また、有権者全員が参加できる村民会議の設置も義務づけられた。パンチャーヤト制度のもとで、地方政治の民主化すなわち住民の政治参加の促進、ひいては、公正で効果的な開発政策の実現が期待されてきた。

二〇〇八年三月の時点で、三層あわせたパンチャーヤトの総数は

二三万九千五百八十二であり、その議員の数は二八万八千二百九十人。うち、SC、STの議員がそれぞれ五二万一千八百八十八人（二八・五％）、三万七千七百九十九人（一一・三％）、また、女性の議員は一〇三万九千五百八十八人（三六・九％）を数える（インド政府パンチャーヤティ・ラージ省のホームページより）。

最近では、パンチャーヤトでの女性の留保を五〇％に引き上げる動きも見られ、すでに法改正した州もある。村民会議に関しても、二〇〇九〜二〇一〇年を「村民会議の年」とするなど、その強化が図られている。

インド各州の中でも、ケーララ州などと共にパンチャーヤト改革に積極的に取り組んできた州とされているのが西ベンガル州である。

### ● 西ベンガル州のパンチャーヤト制度

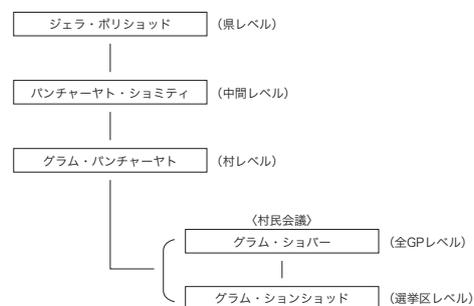
西ベンガル州では一九七七年に左翼戦線政権が発足し、翌一九七八年に、西ベンガル州パンチャーヤト法にもとづく初めてのパンチャーヤト選挙が実施された。同政権が、農村開発政策の大きな柱として位置付けていたのが地方政治への住民参加を促すパンチャーヤト改革であった。同州では、その後五年おきにパンチャーヤト選挙が実施されてきた。同州のパンチャーヤト組織は、県レベルのジラ・ポリシヨッド、中間レベルのパンチャーヤト・シヨミティ、複数の村（選挙区）で構成される村レベルのグラム・パンチャーヤト（以下、GPと略す）の三層からなり、それぞれ住民の直接選挙によって議員が選出される。

西ベンガル州でもパンチャーヤト法の改正により、一九九三年の

選挙よりSC・STならびに女性への留保議席が導入された。村民会議の規定も同改正で盛り込まれたが、その後の一九九四年の改正法では、全GPレベルでの村民会議（グラム・シヨバー）と、GP内の選挙区レベルでの村民会議（グラム・シヨシヨッド）の二層の村民会議の規定が設けられた（図1）。

グラム・シヨバーは年一回、グラム・シヨシヨッドは年二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、グラム・シヨバーで全有権者の二〇分の一以上、グラム・シヨシヨッドでは一〇分の一以上である。また、二〇〇三年の改正法では、法に照らして問題がある場合を除き、GPが

図1 西ベンガル州のパンチャーヤト組織



(出所) 筆者作成。  
(注) 「パンチャーヤト」の語以外は、ベンガル語の発音に従ったカタカナ表記にした。

グラム・シオンシヨット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・シオンシヨットに大きな権限が付与された。

さらに、同年の改正法では、グラム・シオンシヨットにおいて、住民参加による公正な開発政策の実施に責任を負う「農村開発委員会」を設置することも義務づけられた。二〇人ほどで構成される委員会の構成員には、当該選挙区内のGP議員、次点で選挙に敗れたGP立候補者、ボランティア組織や協同組合等の公的団体のメンバー、自助グループのメンバー、公務員（退職者も含む）、教員（退職者も含む）が含まなければならない。また、構成員の三分の一は女性でなければならない。構成員選出のためのグラム・シオンシヨットが開催され、構成員はそこで選出される。委員会の長は当該選挙区から当選しているGP議員が務め、GP議員とともに開発政策の実施において重要な役割を担う委員会書記は構成員の中から互選される。

以上のような改革を通して、同州では地方政治への住民参加を促す制度が確立・強化されてきた。では、そのような制度は現実にとどのように運営され、機能している

のか。筆者が調査している東メデニプル県に位置するひとつのGP（ここではB・GPと呼ぶ）を取り上げてみよう。

B・GP区では一九七八年以來、西ベンガル州の他の多くの地域同様、左翼戦線政権の中心的政党である「インド共産党（マルクス主義）」（以下CPMと略す）がGPでの多数派を占め政治を担ってきた。しかし、二〇〇八年度のパンチャヤト選挙では、CPMは大敗し、それまで野党であった「草の根会議派」（以下TMCと略す）がB・GPでの政権を奪った。二〇〇八年選挙では一四の選挙区から計一五名の議員が当選した。うち、一名がTMC、三名がCPM、一名が無所属である。GPレベルでの政党の参加が認められている西ベンガル州では、政党政治が村レベルにも深く浸透している。B・GP区においても他の地域同様、支持政党による住民の分断や党派意識がこれまで強く見られてきた。

### ● B・GPにおけるGP議員と農村開発委員会

左翼政権下の西ベンガル州では、パンチャヤトによる貧困層の政治参加が促され、B・GP区

においても、一九八〇年代にはそれまでの大土地所有地主層に代わり、広く農村の中・下層の人々がパンチャヤト議員として活躍するようになる。留保議席の導入は、女性をはじめさらなる新たな層を村の政治の表舞台に連れ出した。その一方で、GP政治に参入する政治家の入れ代わりが激しくなったのも事実である。経験の乏しい議員の中には、有力な政治家の傀儡となり、名前だけの議員になってしまっているケースや、女性議員の場合、その夫が妻に代わって議員としての仕事をしているというケースはインドのパンチャヤト議員に関する事例研究でしばしば指摘されてきた。

B・GPにおいても、二〇〇八年選挙では議長は女性に留保されていたため、女性の議長が誕生しており、週末には夫が仕事の手伝いをしている。しかし、彼女の仕事に対する姿勢は決して消極的ではなく、GP事務所への通勤ももちろんのこと、面会に来る村人との対応も自ら行い、積極的に外回りの仕事もしている。また、あるTMCの女性議員は、CPM支持者からの嫌がらせを恐れて村の人たちは集会や行列に参加することを憚ったため、選挙戦では一人

村内を積極的に歩き回り、自らの主張を訴え続けたという。政治に臨む姿勢や意欲において決して他の議員に引けをとらない女性議員も存在し、留保制度が女性の積極的な政治参加を促してきたことがうかがわれる。

とは言え、新規にGP政治に参入した議員にとって、自らの選挙区内の開発政治においてリーダーシップを発揮し、村人からの様々な意見や要求を調整していくことは必ずしも容易なことではない。そうした状況の中で、農村開発委員会書記の果たす役割は大きい。B・GPの農村開発委員会書記のプロフィールを見てみると、元GP議員や党で何らかの役職をもっているなど、政治経験の豊富な人物、あるいは、（退職）教員などで住民からの信望の厚い人物などの存在が目立つ。

農村開発委員会の委員は特別に開催されるグラム・シオンシヨットで選出される。二〇〇八年の選挙後、同年八月に筆者が観察した例では、候補者名が挙げられ、ほとんど議論はなく、その場で出席者の挙手によって採決がなされた。それぞれの党支持者が候補者を擁立する場合もあるが、対立する党の支持者の出席がほとんどな

く、多数派政党が用意した候補者リストに、参加者が賛成の挙手をするだけの場合もある。いずれにせよ、農村開発委員会は多数派政党、すなわち、GP議員と同じ政党の支持者で大半を占められることになる。公正な開発政策の実施を目的に設置されたはずの農村開発委員会であるが、政党のコントロール下に置かれてしまっている感は拭えない。また、その選出方法は、反対党の排除や参加者の目を意識せざるを得ない挙手による決定など、必ずしも公正で民主的な手続きとは言えない。(同様の農村開発委員会の委員選出方法は各地でも見られ、州政府も事態を把握しており、改善を求める指令を関係機関に出している。)

こうした問題がある一方で、書記の中には、例えば、これまで政治活動とは距離を置き、人々からも信望の厚い(退職)教員なども存在する。強い党派意識、支持政党による住民の分断が見られるなかにあっても、支持政党に関係なく公正に仕事をすることの必要性は、GP議員たちも強く感じている。そこには、これまでのCPMの政治における閉鎖性に対する批判、支持者臍肩があったとする強い不快感や不満が人々の間で広

がっていることが背景としてある。CPM支持者からも、地域の党指導者が貧困層を顧みず自分たちの利益だけで行動するようになったとの批判の声が聞かれる。このような人々の不満がパンチャーヤト選挙で与野党の逆転をもたらした大きな原動力にもなっていた。農村開発委員会の委員選出が曲がりなりに公開で行われること、さらには、これまでのCPMの政治を変えたいという人々の思いが、農村開発委員会のメンバー(特に書記)の質のある程度保証するものとなっている。農村開発委員会の制度は、その書記の資質によっては、留保制度がもたらした経験不足の議員を助けるとともに、公正で民主的な開発プログラムの実施を実現していく上で、一定の役割を果たしえると言えよう(参考文献②)。

### ●B・GPにおける村民会議

先述のように、グラム・シヨッドはGPの選挙区内の村民会議(下位の村民会議)である。

上位の村民会議としてグラム・シヨバーも存在する。しかし、全GPの選挙民を対象にした同会議は、開催地から遠いところに居住する住民は足を運びにくい。また、自らの選挙区内のことだけではない全GPに関する議題でもあり、グラム・シヨッドの内容の寄せ集めでもあるので、住民の関心は薄れる。そのため、B・GPにおいてはグラム・シヨバーに対する村人の認知度や出席経験者率はかなり低い。それに対して、法的にも強い権限が与えられ、より身近な問題を扱うグラム・シヨッドのほうが住民にとっては重要であり、その認知度・出席経験者率ともに高い(参考文献①)。

筆者が観察した二〇〇八年一月のグラム・シヨッドの主な議題・報告事項は、①二〇〇八年度上半期のGPの収支報告と②今後の各選挙区内での開発事業計画(事業のリスト化)についてであった。定足数を満たすためには、それぞれの選挙区でおよそ七五人から百人程度の出席が必要である。定足数を満たす数のサイン(非識字者の場合は拇印)が会場(小学校の教室)から集められた後、会が開催される(会議風景については本誌表紙写真を参照された

い)。サインはしても途中で帰ってしまう人たちもいるため、時間とともに定足数を切ってしまうケースが多い。

会議は概ね騒然とした中で進行していく。必ずしも、一人ひとり順に発言し、全参加者が静かにそれに耳を傾けるといった具合に会が進むわけではない。あちらこちらから複数の参加者たちが思い思いに言いたいことを言い出すため、会場はすぐに騒然となる。GP議員、GP事務局書記、農村開発委員会書記たちにも、それを制御し、静めることは困難である。選挙区によっては、GP議員、農村開発委員会のメンバー、あるいはGP事務局職員に詰め寄り、質問や意見・要求を述べる者なども現れる。そうなると、会場内のある時点で同時並行して複数の質問や意見のやりとりが喧々囂々行われ、会場はますます混沌とした様相を呈する。会議は、参加者全員に開かれた議論や意見交換の場というよりは、個々の個別交渉の場と化してしまう場合もある。

西ベンガル州での村民会議の研究では、参加者が少ない(特に女性の参加者が少ない)こと、参加者は議員と同じ政党支持者で多数を占められていること、参加者が

議員や党員から言われるままに出席している、あるいは、既に党によって大切なことは決められているといったことが報告されてきた。B・G P区での事例においても、確かに、女性も含め参加者は多いとは言えず、議員と同じ政党支持者が多数派を占めている。また、ある程度、農村開発委員会が

原案を事前に用意していることも確かである。しかし、会場での様子を見る限り、参加者は決して受身ではなく、反対党支持者も含め参加者たちが積極的あるいは情熱的に発言する姿が印象的であった。会議では、主に道路整備、配電、飲料水用の管井戸の設置、火葬場の整備、植林事業などに関する意見や要求、貧困世帯の認定や事業の遅れなどに対する苦情や不満などが参加者から出された。参加者たちの多くは、一人で発言するにせよ、騒然となったときに皆と一緒にまじって叫んだり愚痴をもらしたりするにせよ（その場合、女性も積極的に参加する）、何らかの形で発言をしたり、不満をぶつけたりしていた。

ある選挙区のグラム・シヨシヨッドでは、様々な意見や要求が飛び交うなか、最終的に元教員の農村開発員会書記が、参加者に

まず自分たちで集落を回って開発事業の案をまとめるよう促す場面も見られた。ともすれば收拾がつかなくなるような会議において、参加者の主体性を尊重しつつ、会が取りまとめられていった例である（参考文献②）。

### ●左翼政権後の村の政治

さて、西ベンガル州では二〇一一年度の州議会選挙で左翼戦線政権が大敗した。選挙で選ばれた左翼政権が三四年間の長期にわたり政権を担っていたことは世界的に見ても珍しい。政権発足当初に進められた土地改革やパンチャヤト改革は農村貧困層の動員を促すと共に、その社会的地位の上昇に貢献した。その結果、政権与党の左翼政党は農村部での強固な支持

基盤を維持し続けてきた。また、八〇年代の高収量品種と灌漑の普及による飛躍的な農業生産の増大は、農村部での左翼政権支持を後押しした。ところが、九〇年代中頃からは農業はかつての勢いを失い、州政府も工業化政策やサービス部門産業の育成に力を入れ出した。しかし、工業化にともなう農地買収や立ち退きの問題がやがて深刻化し、二〇〇七年には、抵抗する一般住民へ警察が発砲し一四

名の犠牲者を出す事件が起こった。これを期に州政府に対する批判の声が一気に広がった。すでに、長期にわたる政権でかつてのような社会改革への情熱が失われる一方で、社会生活の隅々にまで影響を及ぼすようになった党（特にC P M）支配に対する不満が広く人々の間でくすぶっていたことも確かである。野党のT M Cは、土地買収問題で一気に吹き出た人々の不満をうまく利用し、選挙での勝利を手にした。

B・G P区において、C P Mは政治的な動員やミーティングなどを通して、人々の民主主義的な意識の涵養に大きな貢献をしてきた。ただ、その民主主義の実践はより包摂的なものに向かうというよりは、多くの人々の排除を伴ったまま、時間と共に形骸化していった感がある。それまでの村民会議がC P M議員の仲間内だけで開催されていたといった人々の批判からは、住民が感じていた強い疎外感と政治への不信感がうかがえる。G Pでの政権交代は閉塞した民主主義を新たに活性化させる契機でもある。政党から距離を置こうとする農村開発委員会書記の存在、反対党支持者からの積極的な意見が飛び交う村民会議など

は、その可能性を垣間見せてくれている。社会・政治改革に対しておかつてのC P Mが持っていたような強い意志が、今T M Cに求められている。

（もり ひでき／松山東雲女子大学）

#### 《参考文献》

① 森日出樹「二〇〇九」『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ヤトにおける住民参加の事例から—』（近藤則夫編『インド民主主義体制のゆくえ—挑戦と変容—』研究双書No.五八〇 アジア経済研究所）。

② 森日出樹「二〇一一」『インド西ベンガル州における農村政治の転換—左翼政党の敗れたグラム・パンチャヤトの事例から—』（『松山東雲女子大学人文科学部紀要』第一九巻）。