

複層的な多核都市デリー

村山真弓

デリーに暮らし始めて一年が過ぎたが、この町の成り立ちには、よくわからないことが沢山ある。イスラムの遺跡が目立つ町という印象は、何度かの短期訪問で抱いていたが、それ以前のヒンドゥー王朝や、複数のイスラムの征服者が、各々デリーの異なる場所に王城・砦を中心とした町を築いたことがあり、デリーについて「七つの都市」、「一五の都市」という表現があることを、長期滞在を始めてから知った。荒松雄氏はこうしたデリーの特徴を「多重都市」(参考文献①)と評されたが、私が垣間見たデリーの特徴は、多重都市という歴史性の延長線上に、町の核が無数に分散し、また政治、行政機構が複層的かつ対立的に存在する町という点にあるように思われる。

●オールドデリーとニューデリー

よく聞く質問に、インドの首都は、デリーそれともニューデリーどちらなのかというのがある。在日インド大使館や日本の外務省のサイトによ

ればニューデリーと記してあるが、実際にニューデリーはどの範囲を指すのか、これもまたはつきりしないのである。

よく聞く説明は、オールドデリーに対するニューデリーという対比である。オールドデリーとは、ムガル帝国の第五代皇帝シャー・ジャハーン(世界遺産タージ・マハルを建造させたことで有名)の治世下で造営された王城ラール・キラと、そこから西に一直線に伸びる大路チャンドニー・チョークを中心とする、当時シャージャハーンナードと呼ばれた一角を指す。対してニューデリーというのは、インド大反乱を制し、ムガル第一七代皇帝バハードゥル・シャー二世を廃してインドの直接統治を始めたイギリスが、一九一一年に首都をカルカッタからデリーに移した後、シャージャハーンナードの南方に新都心として建設した地域である。造営に当たったイギリス人設計士の名前をとって「ルティエンスのデリー」とも呼ばれる「ニューデリー」の中心は、インド総督副王

官邸(現在の大統領官邸)や、そこからインド門まで東に走るキングズ・ウェイ(現在のラージ・パット)の両側に立つ中央政府である。商業地区であるコンノート・プレイスや、高官の住まいであったバンガロー風の建物が並ぶ地域も含め、このあたりは公園や遺跡など豊かな緑地帯を囲んで、直線、曲線の道路が円形のロータリーで結ばれている。

地図を見ると一目瞭然だが、住居表記でニューデリーと示される市街地は、今や当時の「ニューデリー」をはるかに越えて東西南北に拡大を続けている。従って、一般的には地域限定的な「オールドデリー」を除く、すべてはニューデリーといってしまうのかと思う。ところが、都市自治体の分類では、デリーにある三つの自治体のうち、ニューデリー自治体(New Delhi Municipal Council以下NDMC)は、中央政府の関連機関が集中する狭義の「ニューデリー」だけを管轄しており、残りのニューデリーはオールドデリーとともに、デリー自治体(Municipal Corporation of Delhi以下MCD)の管轄下に含まれるのである(もう一つはデリー軍営地局・DCB)。

●中央政府と「州」政府

現在デリーの正式名称は、デリー国都領(National Capital Territory

of Delhi)という。州と同じような地位を持つが、完全な州ではない。それは中央政府が置かれている特殊性に所以し、実質的にデリーは、中央政府と「州」政府による両頭体制下にある。

独立後、一九五〇年に施行されたインド憲法は、連邦制の基礎となる州の設置に関して、それ以前の統治制度の性格に基づき、AからDまでの四種類の州を規定した。そのうちデリーは元藩王国とともにC項州に分類された。しかし他のC項州とは異なり、デリーに対しては、立法議会の設置は認めても、治安、警察、地方自治体、都市開発、給水、下水道、電気、運輸、中央政府に帰属する土地および建物への課税・移転譲渡に関する立法権は付与されなかった。「州」首相に代表される閣僚評議会は、大統領によって任命される首席行政官が議長を務め、閣僚評議会よりも大統領および首席行政官、すなわち中央政府の権限が圧倒的に大きかったといえる。

両頭体制は行政の水準の低下につながった。一九五六年の州再編委員会はその事実を認めていたものの、デリーの首都としての特殊事情を重視し、州政治の影響を排除することが肝要との結論を出した。その結果、デリーは首席行政官が運営する連邦直轄地とされ、立法議会は廃止され



オールドデリーにあるMCDの本部

く、実態としてはC項州時の状況に等しかった。

一九七〇年代から八〇年代にかけて、その他の連邦直轄地が次々と完全な州への昇格を果たすにつけて、デリーでも同様な地位を求める声が高まるようになる。中央政府は、この問題を検討する委員会を設置し、それを受けて一九九一年、憲法第六九次改正を通じて、以下等の変更が加えられた。

①デリーを連邦直轄地からデリー国都領という名称に変更、②行政官は副知事と名称変更、③通常の州管轄事項のうち、治安、警察、土地に関しては、デリー国都領の管轄から除外する（すなわち電力、水、運輸等はデリー国都領政府の管轄に移管）。しかし、中央議会は、基本的に州管轄事項に関しても立法権限を有するなど、中央政府の介入が大きく確保されたものとなっている。この体制が、現時点まで継続している。これまでに八回、「デリー」州

た。ただし、地元からあがる民主化の要求に部分的に応える形で、デリー都市自治法が一九五七年に制定され、一九五八年にMCDが設置された。

直接選挙による立法議会の復活は、一九六六年のデリー行政法制定を契機としている。連邦直轄地という地位に変更はなかったが、選出議員と中央政府指名議員から構成されるメトロポリタン評議会が設置された。ただし、同評議会に立法権はな

議会選挙が実施され、うち六回は直近の二〇〇八年選挙も含め、国民会議派が勝利した。デリーの完全な州昇格は、党を超えて、今なお地元政治の共通した悲願となっている。

●都市自治体と「州」政府

ところで、中央政府と「州」政府の両頭体制は、地理的には「州」の下にある都市自治体が、「州」を飛び越して中央政府の監督下にある、という錯綜した状況も内包している。先述の通り、デリー国都領には

三つの自治体があるが、それぞれの成り立ち、性格は大きく異なる。共通しているのは、住民のためのサービス提供と、定められた項目の徴税を行うことである。NDMCの起源は、英領時代に新都心ニューデリーの造営を担当する機関として設置された帝国デリー委員会に遡る。現在の名称が変わったのは一九九四年だが、同自治体についての直接選挙はない。またその範囲は、人口、面積ともに全体の三パーセントを占めるに過ぎない。DCBも同様で、設立もNDMCとほぼ同時期である。地方自治体といっても実際には国防省の管轄下であり、住民の三割が軍人である。

デリー国都領の人口および面積で、約九七パーセントを管轄しているのがMCDである。同機関の公式

ウェブサイトによれば、一三七八万人を対象とし、面積では東京に次ぐ世界第二の都市自治体ということになっている。先述の通り、MCDが誕生した一九五八年には、デリー住民を代表する立法機関はなく、MCDがそれに替わる組織とされた。直近（二〇〇七年）の選挙では、議員二七二人が直接選挙により選出された（同選挙ではインド人民党・BJPが勝利した）。

MCDに関しては、Most Corrupt Department（最も腐敗した部署）の略だと言われるほど、そのパフォーマンスに対する住民の不満は大きい。一九九三年のデリー都市自治法の改正に基づき、MCDに付されていた機能の幾つかはデリー政府に移管されたが、大部分はMCDに残され、中央政府の監督下に留め置かれた。MCDに関する中央政府と「州」政府の関係の不整合の端的な例は、MCDの資金はデリー政府を通じて付与されるにもかかわらず、MCDの行政、財政の実施状況に対して「州」政府はなら支配力を有していないことである。結果的に、それがMCDの非効率と汚職蔓延の一因となっている。

「州」政府とMCDとの間にあるねじれ解消のため、MCDを中央政府から「州」政府の管轄に移管すべきという要望が、「州」政府から出



ラージパトナガル。ミドル～アッパーミドルクラスの住宅地

されて久しい。それに対して、当然のことながら、権限縮小を懸念するMCD議員は強く反発している。とりわけ、「州」政府とMCDの与党が異なる現況下で、両機関の対立には政治的な思惑も見え隠れする。二〇〇九年九月、中央政府は、基本的にMCDの「州」政府移管を決定したと報じられた。その背景には、今年一〇月にデリーで開催予定の英連邦諸国総合競技大会（コモンウェルス・ゲームズ）に向けて、関連する

諸機関の権限重複と錯綜を解消し効率化をはかるという狙いがあるといわれている。しかしMCDのBJP議員らは、これは、「州」政府の失敗を隠蔽しようという政治的動機に基づくものであり、むしろMCDの強化が重要であると主張した。一〇月、中央政府は、これまで副知事、すなわち実質的に中央政府が有していた一七の権限を「州」政府に移管すると官報で発表した。MCDの位置づけをめぐる議論は、当面棚上げされたようである。

●デリーの住宅地

デリーに限られたことではないだろうが、住宅地には様々な種類があり、各住宅地には形成史にまつわる物語がある。ところが、デリーで誰しもすぐ気がつくのは、各住宅地間の違いの大きさである。独立後、デリーが計画都市として発展することを意図していたことは、整然とした町並みに、「コロニー」、「エンクレイブ」（小区域）といった名前をつけた

住宅地が多いことから伺える。私の住むコロニーは、分離独立でインドに逃れてきた富裕層に対し、失った資産の代替地として与えられた地域のようで、かつてはデリーのはずれだったが、今や中心地にも至便な高級住宅地である。広く取った一画に立てられた豪邸の数々を高い塀の向こうに見るたびに、インドの金持ちのスケールに圧倒される。コロニーは門で囲まれており、住民の自治組織である住民福祉協会が発行しているスタンプを張った車でないと、夜間などは、協会が雇っている警備員にコロニーへの出入りを咎められる。

ゲートを出ると、隣家と接しただけで小規模な建物が連なるミドルクラスの住宅街になる。手押し車の野菜売りや、小さな商店が道沿いに並ぶ。さらに歩みを進めると、別のコロニーとの間隙をぬって、いわゆるスラムが姿を現す。道路でクリケットに興じる子供達や、薄暗い小屋の外で洗濯や料理、物売りの夫の仕込みを手伝う女性達、なにやらカードを打っている男性達など、私の住むコロニーでは全く見えない人々の生活が、ここでもっと間近に見て取れる。これら隣接する三つの地域は、人とモノの相互移動を通じた結びつきはあるものの、その格差の大きさからは、それぞれ独立し

た生活圏としか思えない。

独立後、パキスタンとなった地域からの難民の流入により、デリーの人口は一九四一年の九〇万人から、一九五一年には一七〇万人まで急増した。政府は、一世帯毎に一〇〇平方ヤード（約八四平米）の土地に一部屋の簡易住宅を建設して難民世帯に提供した。これらの地域は、今もパンジャブ人の多いミドルおよびアッパー・ミドルクラスの住宅街として発展している。他方、限られた面積と資金で全難民を収容できるわけはなく、各地で自前の住宅地が無秩序に成長していくのを見るにつけ、都市計画の必要性が喫緊の課題となる。その任を担うことになったのが一九五七年に設立されたデリー開発局（DDA）である。DDAもまた中央政府管轄の機関であることから、「州」政府より移管の要求が出されているのだが、それはさておき、デリーの町並みはDDAによる「計画」と、増え続けるデリーの人口と拡大する経済活動に起因する「無計画」の狭間で形成されてきたといつてよい。

DDAはデリーの面積の約二〇パーセントにあたる約三〇〇平方キロメートルの土地を買収し、住宅のみならず工業、商業地域等の計画を立案、実施してきた。住宅地の中には、直接DDAが集合住宅を建設し

販売した団地もあれば、住宅を希望する個人が仲間と募って登録した住宅建設共同組合や民間に売却して住宅を建設させたところもある。しかし、これら計画に基づくコロニーに居住するデリー住民の割合は、二〇〇〇年の統計で二四パーセント弱に過ぎない。残りの多くの住民は、認可されていないコロニーやスラムに住んでいるのだが、それ以外にも、元々は認可されていなかったが後に正規のコロニーに格上げされた地域、都市のど真ん中に残る都市農村、スラムを撤去し住民を移転させた再定住コロニーなども含まれている。これら様々な種類の住宅地には、一見何をもってそう定義されるのかよくわからないところも多い。おそらく最大の違いは、政府との関係にあり、そこから派生する居住の権利や、政府が提供する公共サービスへのアクセスの程度にあると思われる。

●再定住コロニーの謎

私が調査のために通うようになったスンデルナグリ(美しい町の意)は、一九七六年に作られた再定住コロニーである。もともとインディア・ガンディー政権が非常事態を敷いていた時期に、オールドデリーのスラムを撤去し、ヤムナー川を越え、ウツタール・プラデーシュ(UP)州に接するこの地域に住民を強制移住さ

せたことに町の起源がある。ハンドルーム(手織り機)に従事する住民が多かったため、今もハンドルームの小さな工房が集中するブロック(区域)と、一世帯あたり二五平方ヤード(約二一平米)の住宅が、公園、学校なども含む計画的な町並みを形成している。一世帯平均六人以上が暮らしていることを考えると、いかにも手狭だが、地価が高騰するデリーで、無償で土地を貸与されたことはある意味幸運だった人々である。とはいえ、元々の住民は今や少なく、UP州等からの移住者が権利を買い取って住んでいるケースが殆どらしい。ところが、こうした売買は、本来は違法なのだそう。再定住コロニーを管理するMCDのスラム課では、売買の実態は把握しておらず、同課は土地ライセンス料として、現在毎月一三ルピー(約二六円)を本来の土地割り当て者の名前で徴収することになっている。実際は、

大多数の住民が納めておらず、MCDは時折督促状を出す、強制行為は行っていないということだった。ただし住民によれば、MCDによる撤去は時折行われており、違法な家屋が取り壊され、路上で飼われている家畜(これも違法である)などがトラックで運び去られることがあるそうだ。

スンデルナグリには、公式には一

三のブロックがあるが、一九九〇年代にはこの再定住コロニーの中に、さらに三つの無認可ブロックが、当時空き地であったところに形成された。その区画に入ると道は狭く曲がりくねっており、ただ建物はブロック、コンクリートで複層階あるため、空が見えず、迷路のようである。それぞれの住居に住宅表示がないため、郵便も届かないという。各家庭にはMCDが敷設する水道は通っており、各自が自宅内に井戸を掘ったり、公共の水道や井戸を使用したりして凌いでいる。

中央および「州」

政府は、住宅だけでなく様々な福祉スキームを用意して、デリー住民の生活向上を実現することを目標とし、部分的には実施もしている。しかし、錯綜した政府、行政機構が、増え続ける住民の希望を叶えることは、いかにも大きすぎる課題である。また生活環境の改善には住民自身の意識改革も不可欠であり、住民自治を強化することに

よって生活の質を向上しようという動きが、スンデルナグリでも最近始まっている。そのことはまた別の機会に報告することとしたい。

(むらやま まゆみ/在デリー海外調査員)

《参考文献》

- ① 荒松雄『多重都市デリー：民族、宗教と政治権力』中公新書 一九九三年。



スンデルナグリの街角。MCDによる急襲の名残が見える