

## 序 章

# インドにおける公共サービス

——本書の目的と背景——

佐 藤 創・太 田 仁 志



### はじめに

本書は、インドの公共サービス（public service）に関する基礎的な情報を研究者やビジネス・パーソン、援助実務家、学生といった読者に提供し、公共サービスの特定分野や関連分野についての調査や研究などそれぞれのニーズに役立てていただくことを目的としている。近年、経済成長著しいインドと日本の交流は、従来からの援助の分野だけでなく、学術やビジネス、文化などさまざまな領域で深まっており、貧困、カースト、IT、数学といったインドに対する断片的なイメージからより踏み込んでインド社会を理解する必要性が高まっていると考えられる。とくに、公共サービスに含まれるさまざまな分野は、膨大な貧困層を含むインドに生きる人々の暮らしを知るためにも、またインドの経済のみならず政治や社会の今後の変化を占ううえでも重要であると考えられ、本書は、その現状を探るための案内書として、全体としてあるいは関心ごとに、読者が参照できるように企図している。

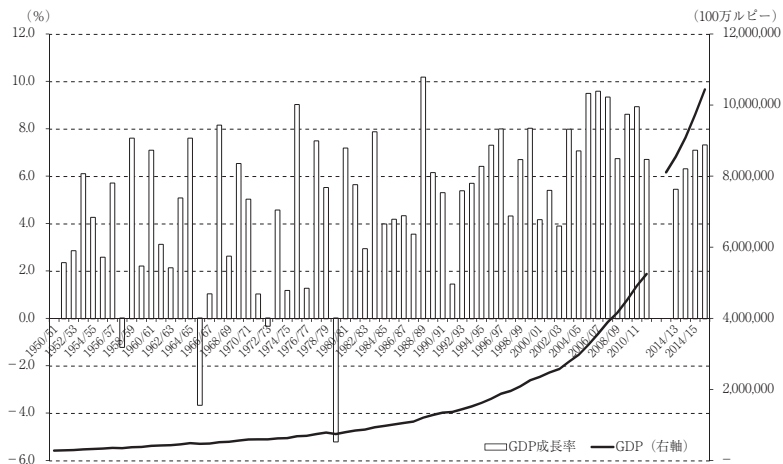
実際にインド社会の変化は近年とみに著しい。1980年代以降、とりわけ1991年の経済自由化により、それ以前の経済計画に基づく重化学工業

化をめざした公共部門主導の経済運営を改め、規制緩和を進め民間部門・市場を成長のエンジンと据える開発モデルに舵を切ってからおよそ 25 年が経過し、自由化時代に誕生した人たちが続々と労働市場に参入する段階に至っている。また、インドの経済成長率は 2003/04 ～ 2011/12 年度まで 6 ～ 10% という高い水準で推移した (図 0-1)<sup>(1)</sup>。この背景には、GDP に占める割合を顕著に増やしてきたサービス産業の成長に伴う産業構造の変化や (表 0-1)、2004/05 年度以降においては対 GDP 比 30% を超えるまでに伸びている投資率の上昇がある (図 0-2)。外国からの資金流入の動向に左右されるものの、貯蓄率も伸びて、投資を支えてきた。1 人当たり所得もまた、1980 年代は年平均 3.2%, 90 年代は 3.5%, 2000 年代は 5.7% で成長してきたことが見て取れる (表 0-2)。経済規模を名目 GDP 値で比較すると、2014 年には、インドは世界 9 位であるが、購買力平価に基づく GDP 値では中国、アメリカに次いで世界 3 位の水準にある<sup>(2)</sup>。インドは経済成長率で中国を 2015 年に抜き、人口規模でも近々中国を超える見込みで、インドが世界経済のけん引役となる日も近いというような議論もある<sup>(3)</sup>。

こうした経済成長の展開、またその消費市場は巨大であると考えられるがゆえに、投資先としての注目度も高まってきた。さらに、2014 年の連邦下院選挙にて与党であったインド国民会議派 (会議派) が大敗し、インド人民党 (BJP) が単独で過半数を占めるという大勝をおさめ政権が交代した。新首相ナレンドラ・モディの率いる BJP を核とする国民民主連合 (NDA) が政権を担当することになり、会議派率いる統一進歩連合 (UPA) の政権時代に直接投資やインフラ、税制、労働などの分野で滞っていた改革が進むのではないかという期待が高まったことは記憶に新しい<sup>(4)</sup>。

ただし、より広く社会のさまざまな側面に目を配ると、繰り返し指摘されているように、インドは多くの問題を抱えている (表 0-3)。たとえば、貧困問題であり、貧困線以下の生活水準にて生きる人々が、2011 年で 1 日当たり 1.90 ドルの基準で 21.3%, 1 日当たり 3.10 ドルの基準では 58.0% の割合で存在する。5 歳未満の乳幼児死亡率は 2011 年では 1000 人

図0-1 経済成長率の推移



(出所) GOI (2016) より筆者作成。

(注) 2011/12年度までは2004/05年度価格表示、2011/12年度以降は2011/12年度価格表示、いずれも要素価格である。  
なお2011/12年度価格表示シリーズはいずれも推定値。

表0-1 GDP 部門別シェア

(%)

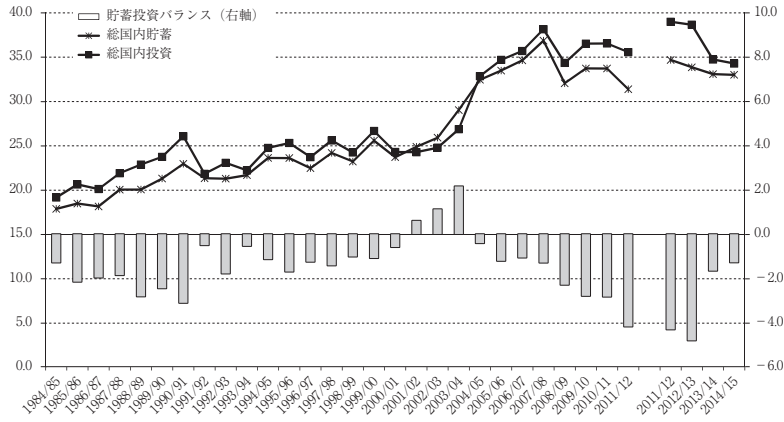
	第一次部門	第二次部門			第三次部門				合計
	農業、鉱業	小計	製造業、電気・ガス・水道	建設業	小計	商業、ホテル、運輸および通信	金融、保険、不動産およびビジネスサービス	コミュニティ、社会および個人サービス	
1950/51	53.7	14.4	9.3	5.1	29.5	11.0	8.3	10.2	100.0
1960/61	49.8	17.9	11.5	6.4	30.2	12.6	7.6	9.9	100.0
1970/71	43.9	21.4	13.8	7.6	33.3	14.3	7.4	11.6	100.0
1980/81	38.3	23.0	15.4	7.6	37.6	16.8	8.1	12.7	100.0
1990/91	33.0	24.1	17.1	7.1	42.5	17.6	11.5	13.4	100.0
2000/01	25.3	24.4	17.7	6.6	50.4	21.6	14.1	14.7	100.0
2010/11	16.8	25.7	18.1	7.6	57.5	27.3	17.3	12.9	100.0
2014/15	19.0	28.5	20.4	8.1	52.5	19.4	20.5	12.6	100.0

(出所) RBI (2015) より筆者作成。

(注) 図 0-1 と同じ。

当たり 57.2 人であり、1 人当たり所得レベルのより低いバングラデシュ (2011 年には 46.7 人) よりも死亡率が高い。識字率も 2011 年には 69.3% であり、中国やタイの 2010 年の数値、それぞれ 95.1%、96.4%と比べて相

図0-2 投資率及び貯蓄率の推移（対GDP比，％）



（出所）図0-1と同じ。

（注）図0-1と同じ。

表0-2 1人当たり所得および人口の推移

	1人当たり 国民所得 (ルピー)	人口 (100万人)	成長率（％）	
			1人当たり国民所得	人口
1950/51	7,513	361		
1960/61	9,482	439	1950/51-1960/61	2.4
1970/71	11,025	548	1960/61-1970/71	2.0
1980/81	11,711	683	1970/71-1980/81	2.2
1990/91	15,996	846	1980/81-1990/91	2.2
2000/01	22,491	1,029	1990/91-2000/01	3.5
2010/11	39,270	1,211	2000/01-2010/11	2.0
2015/16	77,431		1950/51-2010/11	1.6
				2.0

（出所）図0-1と同じ。

（注）図0-1と同じ。なお、人口はセンサスに基づき、それぞれ、1951年、61年、71年、81年、91年、2001年、11年の数値である。

当に低い数値である。

こうした社会指標はいずれも長期でみれば改善してきてはいるものの（表0-3）、密接に関連する問題として、絶対的な貧困が減少してきているとしても、格差は拡大しているのではないかという問題もある。このことは創出される付加価値が低い雇用（自営を含む）や、請負、有期契約とい

表0-3 おもな社会指標

	インド				中国	タイ	バングラ デシュ
	1981	1991	2001	2011	2011	2011	2011
出生時平均余命	54.3	58.4	63.0	66.9	75.0	73.9	70.5
識字率（15歳以上，％）	40.7	48.2	61.0	69.3	95.1	96.4	59.7
乳児死亡率（1歳未満，1000人当たり）	111.3	86.1	64.2	44.4	12.5	12.0	37.2
乳幼児死亡率（5歳未満，1000人当たり）	162.6	122.2	87.7	57.2	14.5	14.0	46.7
合計特殊出生率（人）	4.8	4.0	3.2	2.6	1.7	1.5	2.3
貧困率（人頭率，1日1.90ドル（2011PPP），％）	52.1	46.1	38.4	21.3	11.2	0.0	43.7
貧困率（人頭率，1日3.10ドル（2011PPP），％）	83.0	79.7	73.4	58.0	27.2	1.2	77.6
1人当たりGNI（PPP）（constant 2011 international \$）	n.a.	1729.5	2575.3	4645.1	10178.0	13354.4	2783.6

（出所） World Bank “World Development Indicators” より筆者作成。

（注）インドの貧困率の1981年の列の数値は1983年，1991年の列の数値は1993年，2001年の列の数値は2004年の数値。また，中国の識字率及び貧困率は2010年の数値，タイの識字率は2010年の数値，バングラデシュの識字率は2013年，貧困率は2010年の数値。

表0-4 雇用総数

(100万人)

	推定就業者数	推定失業者数	組織部門	公共部門	民間部門
1993-94	379.7	7.5	27.4	19.5	7.9
1999-2000	397.0	9.5	28.0	19.3	8.7
2004-05	457.9	11.3	26.5	18.0	8.5
2011-12	472.9	10.8	29.6	17.6	12.0

（出所） RBI（2015）およびNSSO（1997, 2001, 2011, 2013）より筆者作成。

（注）推定就業者・失業者数はUPSS（Usual Principal and Subsidiary Status）ベース。

う非正規の雇用が増えていることとも関係する。とくに経済自由化以降の公共部門の縮小を経て，今日では民間部門を中心とする組織部門の拡大が確認される一方で（表0-4），労働法制に基づく監督が行き届かない，また社会保障制度が未整備，不十分な，したがって労働条件が相対的あるいは絶対的に良好ではない小規模零細組織や自営という非組織部門において，また，組織部門であっても非正規労働者として雇用が吸収されている点は見逃せない<sup>(5)</sup>。そのほか，教育，医療，食糧保障，生活用水，衛生などの分野において多くの課題をインドは抱えており，宗教やジェンダー，部族，カーストなど社会階層の問題も今なお重要な懸案である。

以上簡単にインドの現状にふれたが，このように世界経済のなかでも重要性を増すインド経済に対する日本における関心も高まり，邦文の文献で

も、たとえば、内川（2006）、絵所（2008）、小田（2009）、浦田ほか（2010）、石上・佐藤（2011）など、インド経済を俯瞰し眺望する一般向けないし学生向けの著作が陸続と発表されている<sup>(6)</sup>。これらの文献では、貧困問題などいわば経済成長の陰にあたる側面についても目を配りつつ、基本的には、経済成長の要因やメカニズムはなにか、経済自由化はどう影響しているか、さらにはどのような条件があればさらに経済成長できるかといった問題を検討している。

これに対して本書は、インド経済や社会を俯瞰するというよりも、そのいわば足腰にかかわる公共サービスに絞って光をあてる。公共サービスには人々の暮らしの基盤となるもの、また中長期的な経済発展の礎となるようなものが少なくない。とくに、上にふれたように、いまだ58%、すなわち7億人余りにも及ぶ貧困層の暮らしにおいて、食糧や飲料水、医薬品、教育などの公共サービスがどう利用できるか（できないか）、都市ごみ処理などの公共サービスが経済活動の活発化に応じてきちんと整備されてきているかは、日々の生活に深くかかわる問題である。それゆえ、インドにおける社会経済の変化を公共サービスに注目して検討することは、その過去、現在、将来を立体的に理解するための一助となると考えられ、そのような観点から、本書は、インドの社会経済の今後を考える上で重要な領域に関する視点や視角を、読者に提供することをめざしている<sup>(7)</sup>。具体的には、インドの公共サービス一般、あるいは特定の公共サービスについて情報を必要とする研究者やビジネス・パーソン、援助実務家、学生などの読者に、調査や研究を進める上で必要と考えられる制度や事件、その歴史的経緯などについての情報を整理し提供しようと試みている。また、今後、有望かつ巨大な消費市場として、あるいは生産拠点としてインドの経済成長が注目されているという現状に対して、実際のところインドに生きる人々はどうのような条件のなかで暮らしているのか、経済成長の果実は貧困層にまで及んでいるのかといったより一般的な問題に関心をもつ読者にも、さまざまな公共サービスという切り口から、インド社会の現状を垣間見ることができるよう、なるべくわかりやすい解説を展開するよう努力している。

以下、本章では、本書の扱う公共サービスの対象ないし定義を議論した

後に、インドの公共サービスを考える視点を整理する。具体的には、公共サービスと、腐敗、貧困、財政赤字、経済発展戦略といった問題との関係についてそれぞれ簡潔に検討する。そのうえで、各章の概要を示し、最後に本書の発見と課題をまとめる。

## 第1節 公共サービスを考える視角

### 1. 本書の対象とする公共サービスについて

本書は公共サービスを対象として掲げており、具体的には、後述するようにそれぞれの章で食糧保障、医薬品、生活用水、都市ごみ、義務教育、乳幼児の保育、そして司法を取り上げる。公共サービスは public service の訳語である。しかし、この単語に定まった定義があるわけではなく、その定義を与えることは実は容易ではない。そのため、その概念の外延は相当程度曖昧なままで用いるほかないが、本書の目的の範囲内で公共サービスの意味を簡単に整理し、本書の対象を明らかにしておきたい。

公共サービスの一般的な語義としては、日本の公共サービス基本法(2009年制定)に与えられている定義が参照できる。それによれば、公共サービスとは、「次に掲げる行為であって、国民が日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要をみたすもの」をいう(同法第2条)。そのうえで、国または地方公共団体の「事務又は事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他のものの給付又は役務の提供」(同条第1号)、そのほか「国又は地方公共団体が行う規制、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増進に資する行為」と規定する(同条第2号)。

この例では、公共サービスの定義について、行為の内容に関する社会的性質に注目した基準と、行為を提供する主体に着目する基準とが混在しており、内容の社会的性質に関する基準で対象を定めた上で、さらに提供主体(とその行為の具体例)の基準でこれをより絞り込んでいる<sup>(8)</sup>。本書で

は、このうち、行為の社会的性質に注目した基準を主とし、公共サービスを基本的には「日常生活及び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要をみたすもの」と観念し、提供主体に関連しては、政府による公共提供（public provision）だけでなく、民間提供（private provision）をも扱っている。

こうした定義については、公共経済学・財政学の公共財をめぐる議論と密接に関連しており、若干敷衍して整理したい。公共経済学で定義される公共財（public goods）と呼ばれる一定の財・サービスは、基本的にはその物理的性質により、消費の排除不能性と非競合性という基準により定義される<sup>(9)</sup>。排除不能性とはある財・サービスに対価を支払わない人の消費を排除できない、少なくとも排除することが著しく困難であるという性質であり、非競合性（消費の集団性）とはある人によるある財・サービスの消費により他の人がその同一のものについて消費する可能性が減らない、少なくとも失われない、という性質である。排除不能性と非競合性の性格をあわせもつものが狭義の公共財（純粋公共財）であり（たとえば灯台、ラジオ放送、国防）、いずれかがないものは広義の公共財（準公共財）と定義される（排除は相対的に容易であり非競合性のみもつものとしてはたとえば図書館や公園、一般交通機関、排除が相対的に困難であるが非競合性もないものとしてたとえば一般道路など混雑した公共財）。排除不能性も非競合性もない一般の財・サービスは私的財（private goods）というカテゴリーであり、種類や供給の方法にもよるが、医療や福祉、教育などはこの定義からは基本的には私的財の性格をもつものが多い。こうした財・サービスの消費可能性についての性質に着目した定義を前提に、つぎに提供主体による区別が生じる。政府など公共機関に提供される場合と民間により提供される場合である。主体に基づく公私二元論に基づいている。したがって、（純粋および準）公共財の公共提供と民間提供、私的財の公共提供と民間提供という4通りが定義されることになる。

ここで、上述した公共サービスの語法と照らし合わせてみると、内容の社会的性質に着目した基準のみにより公共サービスを定義すれば、公共財だけでなく、医療や保険、公益事業の対象となる水や電気など、排除不能



性・非競争性という基準からは私的財の性格をもつものも、日常生活および社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要をみたすものであれば、公共サービスに含まれる。そのうえで、提供主体については、公共提供の場合と民間提供の場合、そしてその組み合わせがあると整理することになる。

以上、本書では、対象の社会的性質という基準により公共サービスを考え、取り上げる領域を選んでおり、その内容や提供主体の変化をとらえることを目的とする。とくに、政府部門により提供されていた公共サービスが規制緩和や民営化、官民連携（public-private partnership: PPP）などにより、民間の主体により提供される領域が増えてきたという変化があるのではないかということに注意し、つまり、公共提供と民間提供の役割関係の質的あるいは量的な変化と、その社会的影響を考察することを課題のひとつとしている。

そして、公共サービスのなかで、どのような分野を取り上げるかという問題については、とくに都市化やサービス経済化、消費社会化が進むなかで、以前より重要な課題であり続けている領域や、新たに顕著に問題となっている領域を取り上げる。もちろん網羅的にすべてを取り上げることはできないが、具体的には、教育、医療・保健、食糧、環境・公衆衛生、インフラ・公益事業といった典型的な公共サービスと考えられる領域からトピックを選択している。

## 2. 腐敗問題と公共サービス

インドの州レベルでは、名称のヴァリエーションはあるものの「公共サービスに対する権利法」(Right to Public Service Act) と一般に呼ばれる法律がマディヤ・プラデーシュ州で 2011 年 8 月に制定されて以降次々に制定されている。この法律では、典型的には、行政に対する一定の申請について適時に処理されることを権利として定めるもので、その対象となる公共サービスの定義は法律レベルでは与えられておらず、官報で具体的に列挙され、告示されるケースが多い。たとえば、出生証明書や有権者カー

ド、配給カードなどが同法の対象となる公共サービスとして列挙される。行政側が同法の定めを遵守しなかった場合について、不服申立て、罰則ないし懲戒、申請者への補償などが定められていることが一般である。こうした公共サービスに対する権利法の対象となるいわば狭義の「公共サービス」は、本書のいう公共サービスに含まれる。

つまり、こうした公共サービスに対する権利法は行政の透明性と説明責任を高める目的をもつものである。これらは 2000 年代後半から反腐敗、反汚職運動が高まるなかで制定されたものであり、インドの腐敗問題は今なお著しいといわれている<sup>(10)</sup>。たとえば、腐敗問題について広く参照される指標に、ある国の公共部門がどの程度腐敗していると考えられているかを示す腐敗認識指数 (Corruption Perception Index) があり、0 から 100 をスケールとして 100 をもっとも腐敗していないとするこの指標において、2015 年のインドのインデックスは 38 で、この値は評価対象となっている 168 カ国中、クリーンな国から数えて 78 位となっている<sup>(11)</sup>。

政府部門の腐敗問題については、国際機関や先進国も公共サービスの効率化といった取組みを通じてその改善を支援してきた (World Bank 2006)。また、インド国内でも、2011 年には、オンブズマン法案の制定など腐敗問題対策を求める市民運動の高まりが最高潮に達するなど、公共部門のアカウンタビリティを高める努力は続いている。もちろん、さまざまな行政機関から各種の認可を取得する手続きは今なお煩雑である (コラム 1)。腐敗問題の存在は、公共部門が担っているさまざまな分野において、競争原理の導入、民間部門の参入などを促す、つまり民間提供を重視する議論と結びつく傾向がある。

### 3. 貧困問題と公共サービス

では、そもそも理論的には、公共サービスは誰が提供すべきということになるのだろうか。市場 (価格メカニズム) が効率的な資源配分をもたらすと考えるミクロ経済理論の観点からは、基本的には、それが私的財であれば市場にゆだね、防衛や道路、廃棄物処理などの公共財であれば、外部

性が著しいなど市場の失敗が存在するケースであると考えられるがゆえに公共部門による提供や市場介入が正当化されることになる。そうするとこの枠組みでは、私的財（および場合によっては準公共財）の性格をもつ教育や医療、食糧保障などの公共サービスについて公共部門による提供は効率的な資源配分を歪めないか、理論的に正当化されるのか、ということが論点となる。

公共サービスがインドでとりわけ重要な理由は、貧困問題と関連している<sup>(12)</sup>。理論的には民間による提供に委ねることが可能な財・サービスであっても、経済的あるいは遠隔地など物理的な要因により市場で財・サービスを購入することが困難な場合がある。つまり、私的財の性格をもつ公共サービスの提供が市場に委ねられた場合、インドに存在する膨大な貧困家計は教育や食糧、医療、医薬品、飲料水などに十分にアクセスできなくなる可能性がある。もちろん、公共部門が予想される需要をすべて予想して生産や供給を計画することは困難であるのみならず、政治的にも望ましいかは議論があるだろう。理論的にはともかく、現実には、政府活動の内容はその社会の歴史や利害を反映して国ごと地域ごとに多様である。現代社会では司法や警察などは政府により提供されることがほとんどだと考えられるが、放送や鉄道、住宅、ガス、水道、医療、教育などその他の役務が政府により提供されるか否かは、国また時代により異なる。

公共サービスの公共提供と民間提供の役割分担に関する規範的な議論は本書の射程外であり、本書の守備範囲はあくまでもその役割分担について実際にインドではどのような変化が起きており、どのような議論が当地においてあるかを整理することにある。また、貧困と公共サービスの関係は、経済発展戦略と公共サービスの関係をどう考えるかという問題とも密接に関連しており、下記にて今一度ふれるが、インドの公共サービスを考える際には貧困問題との関係に十分に配慮する必要がある。

#### 4. 財政赤字問題と公共サービス

公共サービスを公共部門と民間部門がどのような役割分担にて提供すべ

表0-5 政府債務残高および財政収支（対名目 GDP 比％）

	インド		中国		パキスタン	バングラデシュ	インドネシア	タイ	フィリピン
	2006	2014	2014	2014	2014	2014	2014	2014	2014
政府債務残高	77.1	65.0	41.1	64.2		33.9	25.0	47.5	37.2
財政収支	-6.2	-7.1	-1.1	-4.7		-3.0	-2.2	-1.8	0.5

（出所）IMF “World Economic Outlook Database” より筆者作成。

（注）数値はいずれも一般政府。

きかという理論的な問題のほかに、公共部門には予算という制約が存在する。インドの一般政府（中央政府と州政府の合計）の累積債務と財政赤字は各国比較でみて小さくはない（表0-5）。その累積債務は、2014年にはGDP比で65.0%であり、中国やタイ、バングラデシュと比較して高い数値である。また、財政赤字も2014年には対GDP比で7.1%と、やはり相対的にみて高い水準にある。

インドは2003年には財政責任・予算管理法（the Fiscal Responsibility and Budget Management Act, 2003）を制定して財政赤字のキャップを設けて、財政赤字問題、累積債務問題の改善を試みた。2004年に同法に基づき定められた規則には2008/09年度までに対GDP比で財政赤字を3%以内とすることを謳っていた。州レベルでも同種の法律を制定するところもでてきた。しかし、2008年に生じた世界経済危機に直面して中央政府はこのキャップを棚上げして財政出動を行った。その後も同法の改正や目標達成の延期が続き、2015/16年度の予算では、対GDP比で財政赤字を3%以内に収めるという目標の達成は、2017/18年度に先送りされた。

このように財政改革問題は依然として重要な課題であり、2014年にモディ率いる政権に代わった後も、インドの中央政府は、財政赤字の削減、均衡財政の重視を志向している。その理由は、開発途上国の場合、財政赤字や累積債務が大きいと投資リスクとしてとらえられる傾向が強く、それゆえ、内外の投資を呼び込むため、マクロ経済の安定性を示す必要があるからである。

公共サービスへの政府支出も、こうした財政赤字、累積債務問題に影響される。また、政府支出のなかで、選挙に直結するような補助金などは削減し難いのに対し、そうでない分野の支出は、景気や海外からの援助の動

向などにより削減の対象とされやすい。公共サービスのなかでも、当然ながら、分野によってそのような差異がある。

また、公共サービスにおいて重要な役割を果たす州政府および地方公共団体の財源は、その3～4割あまりを中央政府からの税収分与を中心とする財政移転に依存している（GOI 2015）。その額が十分であるか、あるいはその仕組みは適切に変化する社会の必要に答えることができるか、という点でも少なからぬ問題がある。中央政府と州政府、さらには地方公共団体の財政問題自体は、本書は直接には扱わないが、公共サービスにおいて財政収支問題の存在は念頭においておくべき問題である<sup>(13)</sup>。

## 5. 経済発展戦略と公共サービス

最後にインドにおいて公共サービスはその経済発展戦略のなかでどのように位置づけられ、どのような役割を果たすと考えられてきたか、という点にふれておきたい。この論点は、上にふれたように、インドの場合貧困問題をどう解決するかという問題と密接に関連する。ただし、この論点をここで詳説することは紙幅の観点からも筆者の能力という観点からも困難なので、インドを代表するふたりの（そして頻繁に互いに対立する）経済学者の考え方を、絵所（2002）、野上（2004）の整理に依拠して紹介しつつ、簡潔に検討したい

インドの経済自由化を推進する上で重要な役割を果たし国際経済学者としても名高いジャグディシュ・バグワティは、貧困を解決する政策としては、生産性を高めやすい部門や大企業の成長をまずは促してそのいわばトリクル・ダウン（バグワティの言葉によればプル・アップ）効果による所得向上を図る間接的ルートと、教育や健康、栄養などの公共政策分野において給付やサービスを提供し、こうした分野の貧困層による消費を可能にする直接的ルートの双方の組み合わせが重要であると指摘している（Bhagwati 1988）。貧困や飢饉研究、より広くは開発や援助思想の分野で世界的に重要な貢献をなし、1998年にノーベル記念経済学スウェーデン国立銀行賞を受賞したことで名高いアマルティア・センは、寿命や生活の

質の向上に成功をおさめた類型として、経済成長を促進することを通じてそのトリクル・ダウン効果による雇用の拡大や所得向上などによりセンのいうケイパビリティ<sup>(14)</sup>を高めた成長媒介プロセスと、経済成長を通じてではなく教育や医療などを公共政策により政府が直接に提供することにより貧困層のケイパビリティを高めた支援主導プロセスとがあると整理し、前者の例として韓国、後者の例としてスリランカなどをあげている (Sen 1999)。

ここで重要なことは、こうした経済発展戦略をめぐる議論は決着しているわけではないということである。たとえば、経済成長の果実が貧困層にトリクル・ダウンするというプロセスが重要であるという認識では合致したとしても、貧困層に自動的にトリクル・ダウンするのか、トリクル・ダウンしたとしても共同体や家計の中の社会構造により消費パターンに変化が起きない場合があるのではないかなど、そのメカニズムの理解やそこにおける政府の役割の理解にも顕著な対立がある。また、公共政策により直接に貧困削減を図る政策の必要性については合致したとしても、教育や健康などの分野に提供を行うことにより生じる労働生産性の向上などの効果をどう評価するか、そうした提供を行う制度をどう設計すべきか、財源（財政問題）をどう考えるのか、などについても根深い見解の対立がある。さらに、これらの見解の相違は当然ながら経済成長のための政策と公共政策の関係をどう考えるべきかという論点に反映される。こうした論争は、開発とはなにかというそもそも論をはらみつつ、繰り返しさまざまな形で変奏されている<sup>(15)</sup>。

少なくとも、インドの公共サービスを対象とする本書に関するかぎりここで確認しておきたいことは、公共部門主導による重化学工業化をめざしたネルー＝マハラノビス・モデルに基づく経済発展戦略のなかで、食糧を別とすれば、教育や健康・医療、水道、ごみ処理などの公共サービス分野は、経済成長を促進するためのものとしても、貧困層による最低限の消費を可能にするためのものとしても、どのレベルの政府によっても最優先課題とされてきたわけではないということである。そのような状況のまま経済自由化時代に入って、政府の役割よりも市場の役割が重視されるという

環境に変化し、規制緩和や PPP を含む民間部門の参入や民営化、また政府部門であっても市場との対話を取り入れようという試みが、分野を横断して進みつつあるように見受けられる。本書の目的のひとつは、こうした経済発展戦略の変化のなかで、公共サービスの分野ではどのような展開が生じているかを確認することである。

## 第2節 本書の構成と発見

### 1. 本書の構成

以上簡単に整理したように、はたして公共サービスがどのように変化しており、今後どのような形で展開していくのか、インドの社会経済を考える上で依然として重要な課題である。本書では、第1章から第6章まで、順に、食糧保障、医薬品、生活用水、都市ごみ、義務教育、乳幼児の保育を取り上げ、各分野でどのような政策・法が展開しどのような変化があるかを検討する。第7章では、インドでは重要な公益訴訟という訴訟類型を取り上げ、分野横断的に、それがどのような役割を果たしていたのかを考察する。それぞれの章の内容を簡単に以下紹介する。

第1章は食糧保障を取り上げる。インドにおける食糧供給は量的には1970年代末までに一応自給を達成し、現在は需要の壁にぶつかっている段階であるといわれる。しかし、膨大な貧困層の残存と増え続ける人口を考えれば、食糧安全保障は依然として政府の大きな課題である。独立以来、食糧安全保障の要となってきたのが、インド食糧公社と州政府が行う公共配給制度（PDS）である。同制度は1997年以降、貧困層を優遇する方式で食糧を供給する受益者選別的PDSとなった。PDSは緩衝ストックを維持することで価格を安定化し食糧安全保障に貢献してきたことは間違いない。しかし、巨大で複雑化したPDSは流通で食糧が横流しされ、あるいは貧困層が正しく受益者に選定されないなどさまざまな欠点が顕在化し、また制度維持のための財政負担も巨額になっている。これらが現在PDS



の改革が叫ばれている理由である。本章では PDS の展開を説明した後、その仕組みと欠点を分析し、改革のためにどのような点が議論されているかを検討する。

第 2 章は医薬品に焦点をあてる。医薬品は生命関連財であり、多くの国では、医薬品の価格を公的に設定し、健康保険制度と併用することで、国民の経済的負担の軽減に努めている。インドでは、1970 年以来、医薬品価格規制によって、世界でも最も低い水準に価格を維持してきたが、1990 年代半ば以降、規制緩和による医薬品価格の上昇が顕著になり、さらに WTO 加盟に伴う特許法改正による物質特許制度の導入により医薬品価格のさらなる上昇が懸念されている。所得水準を考慮すれば、インドの国民の大半にとって医薬品の購入は大きな経済的負担であり、そこで、医薬品の価格規制と並行して、医薬品供給サービスが、州政府レベルさらには中央政府レベルでも実施されはじめている。こうした施策の展開により貧困層の経済的負担は軽減されつつあるが、その対象は公共部門の医療施設に限定されているなど、その現状と課題を議論する。

第 3 章は、インドにおいて以前から重要な懸案である生活用水の問題を取り上げる。生活用水の供給にかんする政府のアプローチは、1990 年代後半から、その処理・供給、管理・運営へ民間企業や住民の参加を促し、水インフラ投資のコストの回収を重視して、水利用の効率性を高める方向へ進んでいるのに対し、最高裁判所は、水を私有の対象、営利の対象としては馴染まない公共信託の対象としてとらえ、生活用水へのアクセスを憲法上の基本権に含まれると位置づけてきた。こうした考え方の変化と背景を考察するとともに、都市における生活用水の供給改革においてどのような変化が具体的に表れているかを検討する。

第 4 章では、インドの都市ごみの収集、処理、処分について、その歴史的な展開、公共部門の役割、民間への委託などに焦点を当てながら、その現状と課題について検討する。人口密度の高い都市において、廃棄物の収集や処理・処分が適正に行われないと、公衆衛生上の問題を引き起こす。そのため、都市ごみの収集、処理、処分は公共サービスの一部として政府が担うのが一般的である。しかし、インドでは、1990 年代半ばまで、都



市のごみ処理に関する取組みは、都市自治体に委ねられ、中央からの十分な支援がなされていなかった。1994年にグジャラート州スーラトでごみ収集が滞り、伝染病が発生したことや、廃棄物処理・処分をめぐる公益訴訟などをうけて、1990年代半ば以降、法制度の整備が進み、廃棄物処理・処分の仕組みづくりがおこなわれてきている。中央・州政府からの財政的な支援措置、都市自治体との長期契約に基づく民間企業の廃棄物処理・処分に関する投資などが進んできていることを論じる。

第5章は教育問題を取り上げ、インドの義務教育の現状と課題を公共部門と民間部門のちがいに注目しながら整理する。独立後の教育政策を概観し、1990年代以降6－14歳の義務教育の普遍化に向けた取組みが強化された背景には、国際的な教育普遍化への取組みの影響と教育を国民の基本的権利ととらえる人権、法律的側面での変化があったことを明らかにした上で、義務教育に関する基本的な統計から教育普及の遅れた地域や階層の就学率の上昇があったことを確認する。さらに、公立校における正規教員と非正規教員、および公立校と私立校の教員や学習成果についての比較検討を行い、その変化と問題点を探る。

第6章ではインドの乳幼児の保育と教育に関する取組みを概観する。この分野における最大の柱は乳幼児の統合的発達サービス（ICDS）である。ICDSが1975年に開始されたにもかかわらず、インドの乳幼児の栄養不良は今日も世界最大規模で、就学前教育の普及も進んでいるとはいえないものの、2000年代（ゼロ年代）後半以降は乳幼児の健康指標に改善がみられる。そこで、政策の展開を整理し、その上で本章では健康指標の改善の要因ないし背景として、権利を基盤とするアプローチの定着と強化、前UPA政権の政策スタンス、2003年頃からの高い経済成長、国際化の進展やミレニアム開発目標（MDGs）等の「国際」面の動向、を指摘する。さらに、2000年代後半以降のICDSの改革の動向を、とくに公的施設である「アングンワディ・センター」での取組みを中心に検討する。

第7章は、第1章から第6章までの分野別の考察を補完すべく、公共サービスの分野で司法、とくに最高裁判所がどのような役割を果たしてきたかを、公益訴訟と呼ばれる訴訟形態に注目して検討する。公益訴訟の特

徴を簡単に概説した上で、義務教育、乳幼児の教育・保育、食糧、医薬品、生活用水、都市廃棄物のそれぞれの領域で重要な意義をもった訴訟事例を紹介する。公益訴訟が憲法の基本権を基礎とした訴訟として上位裁判所に係属するために、公共サービスのさまざまな分野の国民の権利と政府の義務が、司法の場で議論され、政策にフィードバックされ、またその実施状況がまた司法の場で議論されるというプロセスが顕著に観察されること、今後も公益訴訟は公共サービスにおいて重要な役割を果たす可能性が高いことを指摘する。

## 2. 本書の含意と残された課題

各章にて扱っている公共サービスは、それぞれ固有の文脈と問題をもっていることが明らかであり、それらは個々の章ごとにまとめられている。ここでは、各章を通底して観察された発見をいくつかまとめておきたい。

第1に、1991年の経済自由化という経済発展戦略の転換が公共サービスの在り方にも大きな影響を与えているのではないかという作業仮説をもって当初は調査を進め始めたが、自由化による変化というよりも、むしろそれ以前からの連続的な展開が、いずれの分野においても重要であると考えられる。たとえば義務教育や幼児教育、飲料水、都市ごみ処理、医薬品など、そうした公共サービスの多くの領域はそもそも経済自由化以前もさほど政府により重視されてきたとはいえないからである。それゆえ、自由化による公共サービスにおける公共提供と民間提供の変化や競争原理の導入という視角での整理よりはむしろ、どのようにそれぞれの公共サービスが次第に社会問題として認識されかつ重視され、諸般の利害関係のなかでどのような仕組みが採用されてきたかが、より重要であることが判明した。また相対的に初期から重視されてきた食糧安全保障政策についても、独立当初からの食糧自給の取組みや1970年代における緑の革命による農業生産性の向上に遡ることなしに現在のシステムに内在する問題点を把握することはできず、やはり連綿と続く歴史的な展開プロセスを理解しておくことが重要であることが改めて明らかになった。同時に、今日において

は、史的展開プロセスのなかで、時の政権がとる経済・開発戦略の相違が公共サービスに関する取組み動向に影響する可能性もある。

第2に、このように、公共サービスの多くの領域は公共部門主導の重化学工業化をめざす輸入代替戦略を採用した時代に重視されてきたとはいいい難いが、それでも公共部門がおもな担い手となってきた分野である水や廃棄物などの部門では、近年において民間部門の参入を促していこうとするドライブが一貫して強まってきていることもまた特筆に値する。同時に、公共部門が十分に提供できなかった公共サービスについて、近年になってより積極的な取組みが実施されるようになった領域もある。医薬品は価格規制を主とした政策から公共部門による提供も展開し始めており、アンガンワディ・センターの普及も2000年代に入って強化されつつある。このように分野によってちがいはあるものの、経済発展の比較的早い段階、こうした公共サービスが十分には行き渡ってはいない段階において、その公共提供に加え民間提供、あるいはその組み合わせが重視されているという現状が確認された。

第3に、たとえば食糧提供における横流しやゴミ処理におけるオペレーションの問題など、いずれの分野についても、そもそも公共部門の能力や組織、制度の改善を図る（汚職や腐敗対策も含めて）ような施策を実施する余地が小さくないのではないかということも示唆されている。また、密接に関連する問題として、中央政府と州政府（地方公共団体）の間の立法権限の配分だけでなく、行政権限の配分、財政の仕組みにも十分に目を配る必要がある（コラム1, 2 参照）。たとえば医薬品や飲料水の分野では、中央政府のスキームと州政府・地方自治体レベルのスキームが錯綜しており、必ずしもそれらが正の相乗効果をあげているわけではない。

第4に、司法部の役割がとくに公益訴訟を通じて重要であり、そのことが、権利に基づく公共サービスの充実を要求する流れを、その善悪は別として、支えてきたと考えられる。財源や効率性を重視する傾向のある行政に対して、たとえば教育を受ける権利や安全な飲料水へアクセスする権利は、財源や人員の問題でないがしろにすることは許されないと最高裁は繰り返し判示してきている。もちろん、司法は行政に代わることはできず、

そうした努力の効果には限界があるが、到達すべき目標や理想を議論し、あるいは確認する重要な場を司法が提供してきたことは確かであると考えられる。

第5に、本書で取り上げた公共サービスはさまざまな領域にわたるため該当しないものもあるが、その担い手としての非営利組織（NGO）や社会・開発活動家、労働組合といった「市民社会」の発言や活動が、公共サービスに関する取組みに少なからぬ影響を与えていると考えられる。国際的な潮流でもある、権利を基盤とするアプローチのインドでの定着には、上記4の公益訴訟とともに市民社会が果たしてきた役割は大きい。また、本書では十分に上げることができなかったが、公共サービスにかかわるアクターとして、国際機関を中心とする国外の諸機関・諸組織との協業がインドでもとみに重視されつつある、または進行しつつある点を補足しておきたい。この点で、MDGsや新しい持続可能な開発目標（SDGs）に対するインドの対応が公共サービスとの関連でも注目されよう。

以上、インドにおいても、都市化、消費社会化、サービス経済化と、それに伴う家族制度の変化、年齢構成の変化は着実に進み、またさまざまな環境問題も次々に現れている。それゆえ、国民の円滑な日常生活を支えすべき公共サービスがどのような状況にあり、どのような方向に進んでいるかに本書は注目した。もちろん、本書では公共サービスのすべての領域や問題を扱えたわけではない。たとえば、医療保険、国民年金、電力など等しく重要な問題があり、取り上げた領域においてもたとえば教育では高等教育、生活用水では下水、都市ごみでは有害廃棄物などについては紙幅の問題等もあり取り上げることはできなかった<sup>(16)</sup>。さらに、こうした公共サービスが経済成長とどう関係しているのかという問題の考察も重要である。こうしたふれられなかった分野や論点についてはまた別の機会を期することにしたい。

#### 【注】

- (1) なお、統計・事業実施省は、2015年1月に国民経済統計の計算方法の改訂と実質値の基準年を2004/05年度から2011/12年度への変更を行い、現時点では

2011/12 年度以前と以後の成長率に関する連続したデータは得られない。また、新シリーズの 2011/12 年度以後の実質 GDP 値あるいはそれに基づく経済成長率の推定値が高すぎるのではないかという議論がある。算出方法の改訂前の 2012/13 年度の経済成長率は 4.5%、2013/14 年度は 4.7%であったのに対し、改定後のそれはそれぞれ 4.9%、6.6%という数値（さらに 2014/15 年度は 7.5%）となっている。統計・事業実施省中央統計局のウェブサイトに関連の資料がある（[http://mospi.nic.in/Mospi\\_New/Site/Home.aspx](http://mospi.nic.in/Mospi_New/Site/Home.aspx)）。

- (2) IMF, “World Economic Outlook Database” より。購買力平価でみた世界の GDP に占めるシェアは、2014 年には、中国 16.6%、アメリカ 15.9%、インド 6.8%、次いで日本 4.4%の順である。
- (3) 2003 年に発表され BRICs という造語を広めたことが名高い Goldman Sachs による投資家向けレポート（Dreaming with BRICs: the Path to 2050）において、インドの GDP は 2032 年までに日本を追い越し、アメリカと中国に次ぐ経済大国になると予想されている（当該レポートについては絵所 2008、二階堂 2010 を参照）。さらに ADB（2015）など国際金融機関の近年の報告書においてもインド経済への高い期待が示されている。
- (4) 2014 年の連邦下院選挙とそれによる新政権の誕生についての解説としては、たとえば近藤（2015）を参照。
- (5) インドの労働問題について、木曾（2012）を参照。なお、組織部門とは、公共部門に属するすべての事業所と、民間部門に属する 10 人以上を雇用する事業所である。
- (6) インドの経済社会の各分野に関するより学術的な文献については各章末に掲げる参考文献を参照されたい。なお、一般向けというよりは専門書というべきであるが、インドの経済発展の淵源を農業と農村の発展から掘り起こして論じた柳澤（2014）はインド経済の全体像とダイナミズムをバランスよくかつ深く掘り下げて提示している。さらに、たとえば近年二つのシリーズが刊行されるなど（「激動のインド」全 5 巻（2013 年より、日本評論社）、「現代インド」全 6 巻（2015 年より、東京大学出版会））、インドに関する邦文の専門書もこのところ次々と公刊され、一般書を超えてより専門的な水準の研究に関心がある場合にはこれらも参照できる。
- (7) 森（2011）は障害者に焦点をあててインドを含む南アジアの社会変化の一断面を示している。
- (8) 日本では提供主体に注目して政府が提供する行政サービスをそのまま公共サービスと捉える傾向が強いのにに対し、欧米でいう公共サービスは、提供主体からの観点ではなく、その受け手からの視点で公共サービスが定義される傾向が強いという

(馬場 2007)。

- (9) なお、厳密には純粋に物理的性質により排除不能性と非競合性は定義されるわけではない。というのは、いずれの基準についても、国防や警察などの純粋公共財と一般には認識されるものについても、たとえばコストを等閑視すれば、排除不能性ないし非競合性を設定できるものもあるからである。たとえば麻生（1998）など、公共経済学・財政学の概説書参照。
- (10) インドにおける反腐敗運動の展開については、『アジア動向年報』（各年版、とくに 2011 年版、2012 年版）のインドの章を参照されたい。またインドの反腐敗運動の高まりの一つの契機となり、またそれを支えたと考えられる 2005 年に制定された情報に対する権利法（the Right to Information Act, 2005）について解説する佐藤（2013）も参照。
- (11) トランスペアレンシー・インターナショナルが集計して発表している指標である。2011 年以前においてはこの指標は 0 から 10 のスケールで、10 が最もクリーンと認識されているというものであり、インドは 2000 年には 2.8（90 カ国中 69 位）、2005 年には 2.9（159 カ国中 88 位）、2010 年には 3.3（178 カ国中 87 位）であった。指標の詳細や、毎年 の 指数は、トランスペアレンシー・インターナショナルのウェブサイト参照することができる（<http://www.transparency.org/>）。
- (12) インドの貧困問題を論じた文献は枚挙にいとまがないが、様々な貧困指標の丁寧な説明を含む概説としては、たとえば絵所（2008）、黒崎・山崎（2011）を参照。
- (13) インドの財政問題一般の概説としては、たとえば福味（2011）を参照。また、専門書としては、山本（2007）が詳細であり、公共サービスに関して、「地方財政調整制度における公共サービスのナショナル・ミニマムのための財源保証機能と財源均等化機能が、現行移転制度により十分に果たされていないという深刻な問題」があることを指摘している（207 頁）。また、州の社会支出の変化を分析した辻田（2004）は、概して 1980 年代から財政は悪化しており、それ以降社会支出はシェアでみて低下傾向にあること、そしてその理由としては歳入が増えなかったことや、海外からの援助の利用方法について州ごとに違いがあることを指摘している。
- (14) センの用いる概念を要約することは難しいが、基本的には、ケイパビリティとは、諸ファンクショニングの代替的な組み合わせ（を追求する能力・自由）のことであり、ファンクショニングとは、人がおかれた状況のなかで実現しうる在り様や実際にできる行いを意味する、と筆者は理解している。より詳しくは野上（2002）を参照。
- (15) 絵所（2002）は、バグワティとセンのほか、インドの重要な経済学者の開発、経済発展に関する経済思想を対比している。また、東アジア経済の奇跡から危機さら

にその後まで、アジア諸国の経済成長をめぐる開発戦略について様々な論争をわかりやすく網羅的に解説しているものとしては、たとえば末廣（2014）を参照。

- (16) 比較的近年の状況について概説している文献として、医療保険については久保（2014）、年金については太田（2016）、電力については広瀬（2015）がある。

### 〔参考文献〕

#### ＜日本語文献＞

- アジア経済研究所 各年版、『アジア動向年報』日本貿易振興機構アジア経済研究所。  
麻生良文 1998、『公共経済学』有斐閣。  
石上悦朗・佐藤隆広編 2011、『現代インド・南アジア経済論』ミネルヴァ書房。  
内川秀二編 2006、『躍動するインド経済——光と陰——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。  
浦田秀次郎・小島眞・日本経済研究センター編 2010、『インド——成長ビジネス地図——』日本経済新聞出版社。  
絵所秀紀 2002、『開発経済学とインド——独立後インドの経済思想——』日本評論社。  
——2008、『離陸したインド経済』ミネルヴァ書房。  
太田仁志 2016,「インドの年金制度」『年金と経済』35（1）72-75。  
小田尚也編 2009、『インド経済——成長の条件——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。  
木曾順子 2012、『インドの経済発展と人・労働』日本評論社。  
久保研介 2014,「インドの保健医療政策に関する論点整理——ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの実現に向けて——」佐藤創編『インドの経済社会にかんする論点整理』日本貿易振興機構アジア経済研究所（基礎理論研究会成果報告書）51-67。  
黒崎卓・山崎幸治 2011,「経済成長と貧困問題」石上悦朗・佐藤隆広編 2011,『現代インド・南アジア経済論』ミネルヴァ書房 19-47。  
近藤則夫編 2015,『インドの第16次連邦下院選挙——ナレンドラ・モディ・インド人民党政権の成立——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。  
佐藤安 2013,「インドの「情報の権利法（2005）」——民主的統治を求めて——」松下冽・山根健至編『共鳴するガバナンス空間の現実と課題——「人間の安全保障」から考える——』晃洋書房 88-106。  
末廣昭 2014,『新興アジア経済論——キャッチアップを超えて——』岩波書店。  
辻田祐子 2004,「インド経済改革の社会サービス支出への影響——主要15州の分析を中心に——」『アジア経済』45（6）30-60。  
二階堂有子 2010,「グローバル化とインドの経済自由化」横川信治・板垣博編『中国とインドの経済発展の衝撃』お茶の水書房 127-161。  
野上裕生 2004,「アマルティア・センへの招待——基本概念を中心に——」絵所秀紀・山崎幸治編『アマルティア・センの世界——経済学と開発研究の架橋——』晃洋書房 1-27。



- 馬場健 2007.「公共サービスと行政サービスについての整理」『法政理論』39 (2) 366-388.
- 広瀬崇子 2015.「インドにおける電力問題と政治」『専修大学法学研究所所報』(50) 1-20.
- 福味敦 2011.「財政政策と財政制度」石上悦朗・佐藤隆広編『現代インド・東アジア経済論』ミナルヴァ書房 48-71.
- 森壮也編 2011.『南アジアの障害当事者と障害者政策——障害と開発の視点から——』日本貿易振興機構アジア経済研究所.
- 柳澤悠 2014.『現代インド経済——発展の淵源・軌跡・展望——』名古屋大学出版会.
- 山本盤男 2007.『連邦国家インドの財政改革の研究』九州大学出版会.

#### <英語文献>

- ADB (Asian Development Bank) 2015. *Asian Development Outlook 2015: Financing Asia's Future Growth*. Manila: ADB.
- Bhagwati, Jagdish 1988. "Poverty and Public Policy," *World Development* 16 (5): 539-555.
- Sen, Amartya 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank 2006. *Reforming Public Services in India: Drawing Lessons from Success*. (Report No. 35041-IN) Washington DC: World Bank.

#### <統計類>

- GOI (Government of India) 2015. *India Public Finance Statistics 2014-15*. GOI, Ministry of Finance.
- GOI 2016. *Economic Survey 2015-16*. GOI, Central Statistics Office.
- IMF "World Economic Outlook Database" (October 2015 Edition) (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>).
- NSSO (National Sample Survey Organisation), *NSS 50th round (1997), NSS 55th round (2001), NSS 66th round (2011), NSS 68th round (2013)*. GOI, NSSO.
- RBI (Reserve Bank of India) 2015. *Handbook of Statistics on Indian Economy 2014-15*. New Delhi: RBI.
- World Bank, "World Development Indicators." (<http://data.worldbank.org/indicator>).

(なおウェブサイトの最終閲覧日はいずれも2016年2月21日である。)



## コラム1 インドの連邦制について

インドは、その統治機構の基本を、三権分立制と連邦制におき、立法権と行政権は、中央政府と州政府に配分されている。現在、インドは29の州と7の連邦直轄領からなる。連邦直轄領は中央政府により直接統治されるが、デリーとプディチェリーは、制限された形とはいえ、州に準じた立法権および行政権をもつ。司法権については、中央と州という分割はなく、すべての裁判所が国会制定、州議会制定の法律の双方について管轄権をもつ。つまり、司法権についても連邦政府と州政府に配分しているアメリカの連邦制と異なり、インドは基本的には単独の法域をとる。

立法権は国会と州議会にあり（憲法第79条、第168条）、両者の間の配分については、憲法第46条および第7附則が定めをおいている。第7附則第Ⅰ表が国会の排他的立法権の対象となる連邦管轄事項、同第Ⅱ表が州議会の排他的立法権の対象である州管轄事項、第Ⅲ表が国会と州議会がともに立法権をもつ共通管轄事項を列举している。これらの中には課税権の配分も含まれている。

中央政府と州政府の立法権について憲法はいくつかの定めをさらにおいているが、重要な規定は三つある。第1に、州管轄事項と共通管轄事項に明示的に規定されていない事項は連邦管轄事項となる（第248条）。第2に、共通管轄事項について、国会制定の法律と州議会制定の法律が抵触する場合には、国会の法律が優越し、州議会制定の法律はその抵触するかぎりでも無効となる（第254条）。第3に、州の立法管轄事項について中央で法律を制定することが可能となるおもなケースは、二州以上の州議会が、中央政府により法律を制定しそれを自らの州に適用するという議決を行った場合である（第252条）。

つぎに、行政権については、連邦については大統領に、各州については州知事に属すると憲法により定められている（憲法第53条、第154条）。ただし、大統領は首相を長とする閣僚会議の助言にしたがって（第74条）、州知事は州首相を長とする州の閣僚会議の助言にしたがって（第163条）、その行政権を行使せねばならない。それゆえ事実上は中央および州の首相が行政の指揮を執る。

中央政府の行政事務の分担は、憲法第77条に基づきインド政府（事務配分）規則（1961）（The Government of India (Allocation of Business) Rules, 1961）が制定されており、この規則に設置されるべき省庁とその所管とされる事務が列举されている。インドでは頻繁に省庁が改変・改名されるが、この規則への改正という形をとる。

州の行政権については、基本的には州議会の立法管轄事項とされる事項について行使され、共通管轄事項についての州の行政権は、国会が制定する法律により特定された機関に授権される行政権に従い、またこれに制限を受ける（憲法第 162 条）。行政権については、ある事務が中央、州、地方自治体のいずれの政府機関の責務とされるかは、中央ないし州により制定された関連する法令を確認する必要があるということである。

## コラム 2 地方自治体

地方自治をどう設計するかについての立法権は憲法上は州議会にある。いずれの州の政府も分権化に概して消極的であったため州の下位レベルの地方自治体の組織化やそれへの権限や財源の移譲は進まなかった。そこで、1993 年の憲法第 73 次改正（農村部の地方自治制度であるパンチャーヤト）、憲法 74 次改正（都市部の地方自治）によって憲法上、地方自治制度が明確化された。農村部は、県パンチャーヤト（District Panchayat）、中間（郡）パンチャーヤト（Intermediate Panchayat）、村パンチャーヤト（Village Panchayat）（憲法第 243 B 条）という三層を基本とし、都市部は都市自治体（ナガル・ニガム Municipal Corporation）、都市評議会（ナガル・パリカ Municipal Council）、都市パンチャーヤト（Nagar Panchayat）（憲法第 243 Q 条）の 3 種類の自治体をおくとされた。その区別の基準自体はそれぞれの州が定めるものとされているため、大まかな数値であるが、都市自治体は 100 万人以上の人口をもつ都市、都市評議会は 10 万人以上である。

また、この憲法改正により、こうした地方自治体に対して、州議会は自治統治機構として活動するために必要な権能と権限を法律で与えることができると定め、農村部についてはその対象は憲法第 11 附則に列記された事項（憲法第 243 G 条）、都市部については憲法第 12 附則に列挙された事項（憲法第 243 W 条）が基本となる。たとえば、農村部では、農林業や公衆衛生、初等教育、貧困対策、小規模灌漑、飲料水、コミュニティ施設の維持などが掲げられており、都市部については、その内容は基本的に農村部と類似しているが、都市特有の都市計画やスラムの改良改善、公園の供与などが挙げられている。