

インドにおける地方行政

——パンチャーヤット制度の展開——

井 上 恭 子

はじめに

- I パンチャーヤット制度の歴史的展開
 - II パンチャーヤット制度の創成期から低迷期へ
(1977年まで)
 - III パンチャーヤット制度の転換期 (1977年から
10年間)
 - IV 憲法改正による制度統一 (1989年以降)
- 結 び

はじめに

インドの地方行政制度はパンチャーヤット (panchayat) 制度として知られている。パンチャーヤットのパンチャ (パーンチ) とは数の5、パンチャーヤットで「5人の長老」という意味となる。かつてインドの村落が5人前後の長老格の村民で自治的に統括されていたことから、近代地方行政制度の命名にこの語が取り入れられた。しかし現在のパンチャーヤットには古来の制度と類似する点はない。現在のインドでパンチャーヤット制度と呼ばれる地方行政制度は、通常は複数村を単位とする村落パンチャーヤット (gram panchayat) を基層に、中間のブロック段階、県段階に成人普通選挙によって組織される地方政府で構成される重層の行政制度である。

しかしパンチャーヤット制度についての統一的な定義はなく、それが担うべき機能の規定の認識は一樣ではなかった。パンチャーヤットは

国家開発事業の出先機関なのか、地方分権化を進めて最終的には地方自治を目指すのか、地方分権を進めるのならどのような役割を負担するのか、といった基本的な点で方向が定まらないまま、時代によって、地域によって多様な形態をとり、多様な展開をとげてきた。

パンチャーヤット制度の重要性が真剣に検討されるのは、インドの政治が多党化し始める1970年前後以降である(注1)。一党優位体制のもとでインド連邦制を中央政府の立場から統合的に維持してきたインド国民会議派 (Indian National Congress) の勢力に衰えが生じ、州に非会議派政権が次々と誕生する状況は、政治勢力の拡大、確立のうえで州における政治基盤固めの重要性を政党に認識させた。そのようななかで、パンチャーヤット制度をとおして実施される開発事業の政治的役割が注目され始めた。州によっては、パンチャーヤット制度を組み替えることによって、パンチャーヤットを経由して流れる農村開発事業資金を農村政治基盤の確立のために利用した。また、1980年代末にラジーヴ・ガンディー (Rajiv Gandhi) 会議派中央政権が試みたように、憲法改正によって、中央政府が実施する農村の貧困層対策、弱者対策事業を、州政府は通過するだけでパンチャーヤットによる執行に委ねることで、中央政権党への農村からの支持を確保しようとする動きもあった。これ

らは、パンチャーヤット制度の政治的重要性への認識から発したものと見える。パンチャーヤット制度は、農村における開発行政の担い手としての役割と同時に、新たに政治制度としての役割も認識されるようになった。それにともない地方自治という概念もパンチャーヤット制度に付加されるようになった。

パンチャーヤット制度のひとつの到達点は1993年の憲法改正である。この憲法改正によって、それまで州によって異なる形態をとってきたパンチャーヤット制度が、全国一律の体系を与えられ、特定された機能と権限をもつ、成人普通選挙で選出される地方自治組織として規定されたことは重要である。以下では、パンチャーヤット制度が、多党化の進行という政治変化のなかで、地方自治の拠点として再定義されていく過程を検討し、新生パンチャーヤット制度の問題点を考えてみたい(注2)。

なお、新制度下での広義のパンチャーヤットには、農村部におけるパンチャーヤットと、都市部のミュニシパリティ(municipality)と呼ばれる機関が含まれるが、ここでは、パンチャーヤット制度の議論の中核である、農村部のパンチャーヤット制度を中心に検討する。

(注1) インド政治の多党化は、井上恭子「インド：国民会議派体制の崩壊と多党制への移行」(岩崎育夫編『アジアと民主主義——政治権力者の思想と行動——』研究双書 No. 471 アジア経済研究所 1997年)を参照。

(注2) パンチャーヤットに関する資料は多い。基礎的な文献としては Anirban Kashyap, *Panchayati Raj: Views of Founding Fathers and Recommendations of Different Committees* (New Delhi: Lancers Books, 1989)/George Mathew, *Status of Panchayati Raj in the States of India 1994* (New Delhi: Concept Publishing Company, 1995)/Amitava Mukherjee

ed., *Decentralisation: Panchayats in the Nineties* (New Delhi: Vikas Publishing House, 1994)/Hoshiar Singh, *Administration of Rural Development in India* (New Delhi: Sterling Publishers, 1995) などがある。パンチャーヤット財政に関しては M. A. Oommen and Abhijit Datta, *Panchayats and Their Finance* (New Delhi: Institute of Social Sciences and Concept Publishing Company, 1995) など。日本語論文では、制度論を中心とした議論として浅野宣之「インド憲法改正と地方制度——村落パンチャーヤットを中心として——」(安田信之編『南アジアの市場化・法・社会』名古屋大学大学院国際開発研究科 1997年)、連邦制という統治機構のなかでのパンチャーヤット制度に関する議論では広瀬崇子「インドの地方自治制度」(『アジア諸国の地方制度(Ⅲ)』財団法人地方自治協会 1994年)、またパンチャーヤット財政の検討では金子勝「インドの地方分権化とパンチャーヤット財政——発展途上国における地方財政問題——」(『専修経済学論集』第32巻第1号 1997年7月)がある。

I パンチャーヤット制度の歴史的展開

1. インド憲法とパンチャーヤット制度

インドの近代的地方行政制度は、英領時代に基礎が固められた。植民地政府の行政効率を高めるために地方行政制度の充実と権限の地方委譲を実現する必要があり、また、地方行政を地方税収でまかなうことによって植民地財政への負担を軽減するという目的もあった。

1882年5月18日に植民地政府は、「選出された民間人が過半数で、民間人の議長をもつ地方協議会(local boards)をインド地方自治の基層とする」という決定を下し、これにより地方行政組織体制の統一的な基本形態が形成された。その後、1907年に政府は、地方分権化委員会(Royal Commission on Decentralisation)を設置し、同委員会は1909年に上記決定をさらに具体

的に議論して「村の行政運営のためにパンチャーヤットを重視する」という報告書を提出した。同じく1909年にインド国民会議派ラホール大会は、「村落パンチャーヤットから上に、選出された議長をもつ、十分な財政配分を受ける地方組織を選出する措置を早急にとるよう、政府に促す」決議を採択している^(注1)。以降、パンチャーヤット制度は地方行政機関として緩やかではあるが一定の進展をとげていった^(注2)。さらに1935年のインド統治法による地方自治組織設置の制定は、地方制度の整備を促した。その結果、1948年までに20の藩王国が村落パンチャーヤット法をもつに至った^(注3)。ただしこのようにして成立したパンチャーヤットではあるが、この時点では特定地域で限定的な役割をもつにすぎなかった^(注4)。

インドが1947年に独立を達成した後、インド憲法制定過程での地方制度の議論と、憲法におけるパンチャーヤット制度の位置づけは、その後のパンチャーヤット制度の展開の起点となった。憲法制定過程でのパンチャーヤット制度の議論には、M・K・ガンディー (Mohandas Karamchand Gandhi) のパンチャーヤット論が影響している。ガンディーは、「村落自治」(village swaraj) の農村共同体を理想とした^(注5)。ガンディーは、「自分の考える村落自治は、その基本的な必要を近隣に依存せず、しかし依存せざるをえない多くの点では相互に依存的な、完全な共和体である。……村の政府はパンチャーヤットにより運営される」と述べている^(注6)。実際にはガンディーのこのような構想は、現実的とはみなされなかったが、無視しえないものとして憲法制定委員会の議論の過程で浮上した。

ところでガンディーの村落自治体論と対極の

見解には、アンベードカル (B.R. Ambedkar)^(注7) による村落共和体批判がある。アンベードカルは憲法制定委員会での議論で、「太古のヒンドゥー国家モデルに基づいて、新憲法を村落パンチャーヤットのうえに構築しようとする極論」に反対し、それを「無知で偏狭でコミユナル」と評し、「村落自治体はインドの破滅のもと」とであると批判した^(注8)。アンベードカルは、ガンディーの村落自治体に個人の不在、民主主義の欠如、不平等をみており、その点から強く反対した。

1948年11月4日から憲法制定委員会が憲法草案の審議を開始したが、この草案にはパンチャーヤット制度設置の条項はなく、そのことにガンディーとガンディー信奉者が不満をもった。その結果、1948年11月17日からの草案審議の過程で、パンチャーヤット制度導入が議論され、同月22日に委員サンタナム (K. Santhanam) が、パンチャーヤット制度の導入を「国家指導原則」の一部として追加する修正提案を提出し、同日、承認された^(注9)。これにより村落パンチャーヤット制度は、1950年施行のインド憲法第4章「国家指導原則」の第40条に「村落パンチャーヤット組織」として盛り込まれた。インド憲法第40条は、「国家 (State) は村落パンチャーヤット (village panchayats) を設置し、それが自治政府として機能しうる権限・権威を付与すべく諸措置をとる」と規定している。「国家」とは、インド政府・議会、州政府・議会、すべての地方その他の政府機能を指すと解釈されている。

このような経緯でパンチャーヤット制度が憲法に組み込まれたことが、以降のパンチャーヤット制度の展開に影響していることに留意しておく必要がある。パンチャーヤット制度の機能、

権限、役割への具体的な検討もなく(注10)、ガンディーの理念を取り入れることを主眼にパンチャーヤット制度が憲法第40条に挿入されたという事実は、その後のパンチャーヤット制度の曖昧さの一因となった。

2. 独立後のパンチャーヤット制度

独立後のパンチャーヤット制度を、その展開の内容に応じていくつかの時代に区分する。まず独立以降1959年までの時期を、模索の時期としてとらえる。この時期、農村・農業開発の手段としてコミュニティ開発事業 (Community Development Programme, 以下CD事業) が試みられたが、これはパンチャーヤット制度と直接に連携したものではなく、また、事業自体も意図した成果をあげなかった。続く1959年から初代首相ネルーの死の1964年までの期間は、農村開発のためにパンチャーヤット制度の活用が試みられた時期である。村落を基層に県レベルに至るパンチャーヤット制度の整備が試みられた。しかしネルーの死後、この動きは停滞した。1964年から1977年まではパンチャーヤット制度の低迷期である。インディラ・ガンディー (Indira Gandhi) 会議派政権のもとで中央集権化が進み、パンチャーヤット制度への関心は低かった。

1977年12月に政府がパンチャーヤット制度に関する調査委員会を設置し、以降パンチャーヤット制度は新展開を見せる。1977年とは、1975年6月からの非常事態体制時代が終了し、第6次連邦下院議員選挙の結果、ジャナタ党 (Janata Party) のモラルジー・デサイ (Morarji Desai) 政権が誕生した年である。インド国民会議派から政権を奪ったジャナタ党は、インディラ・ガンディー前政権による非常事態体制下で弾圧を

受けた諸野党の連合体である。中央集権化を目指した前政権に対して、ジャナタ党政権は州権限の拡大と地方分権を唱え、その一環でパンチャーヤット制度の見直しと勧告を任務とする上記委員会を設置した。以降10年余りの期間、パンチャーヤット制度をめぐる関心が高まっていく。その後、パンチャーヤット制度改革を目的としてラジーヴ・ガンディー国民会議派政権が構想した1989年の憲法改正の試みに始まり、1993年の第73、74次憲法改正を経て現在に至る期間は、パンチャーヤット制度が地方自治の性格を付与された地方行政制度として歩み始めた期間である。次節以下、この時代区分に従って、パンチャーヤット制度の展開と変遷を見ることにしたい(注11)。

(注1) Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , pp. 2-3.

(注2) ちなみに、1925年までに英領インドの8プロヴィンスが村落パンチャーヤット法 (Village Panchayat Act) を可決した。Ibid., p. 3.

(注3) Ibid., pp. 144-145.

(注4) George Mathew, "Panchayats: The Local Self-government System in India," in *Decentralised Governance in Asian Countries*, ed. Abdul Aziz and David D. Arnold (New Delhi: Sage Publications, 1996), p. 126.

(注5) 関連した共同体の議論では、1830年代の英領インド州総督 (Provincial Governor General) メトカーフ (Charles Metcalfe) が、インド村落の自治的運営に注目してこれらを「小共和体」(little republics) と称している。原典は *Imperial Gazetteer of India*, vol. IV, 1909, pp. 278-279, 引用は Aziz and Arnold eds., *Decentralised Governance* . . . , p. 126.

(注6) M. K. Gandhi, "My Idea of Village Swaraj," *Harijan*, July 26, 1942, 引用は Kashyap, *Panchayati Raj* . . . , pp. 1-3.

(注7) 1891~1956年、不可触民カースト出身、初代ネルー (Jawaharlal Nehru) 内閣法相。

(注8) *Constituent Assembly Debates*, vol. VII, November 4, 1948, pp. 38-39.

(注9) *Ibid.*, November 22, 1948, pp. 520-527. この修正提案は、この時点では憲法草案の「国家指導原則」のなかの第31条に続く第31A条追加の提案となっているが、その後の憲法草案審議の過程で条項の移動などがあり、インド憲法正文では第40条となった。

(注10) カシヤブは、初代首相ネルーをはじめパテル(Sardar Vallabhbhai Patel), ラジェンドラ・プラサード(Rajendra Prasad) など主要な政治家は憲法制定委員会でパンチャーヤットに何ら言及していない、と指摘している。Kashyap, *Panchayati Raj*..., pp. 19-22.

(注11) パンチャーヤット制度の時期区分として、マテウは、パンチャーヤット制度の第1期を1959年10月からネルーの死の1964年とし、第2期は1964年から1977年の13年間で、これをパンチャーヤット制度の権威失墜の時期とし、マハラシュトラとグジャラートを除き、パンチャーヤット制度は村落のすべての悪の根源と見なされたとしている。これに1977年のアソカ・メータ委員会設置以降の時期が続くとしている。Mathew, *Status of Panchayati Raj*..., p. 129. 一方、後述するアソカ・メータ委員会は1978年提出の報告書で、パンチャーヤット制度を(1)萌芽期(1959~1964年)、(2)停滞期(1965~1969年)、(3)後退期(1969~1977年)と区分している。Government of India, Ministry of Agriculture and Irrigation, Department of Rural Development, *Report of the Committee on Panchayati Raj Institutions*, Chairman: Asoka Mehta (New Delhi, August 1978), p. 4 (以下、アソカ・メータ委員会報告書と略称)。

II パンチャーヤット制度の創成期から低迷期へ(1977年まで)

1. バルワントライ・メータ委員会のパンチャーヤット論

第1次5カ年計画(1951~1956年)の第2年度である1952年10月2日、農村を対象とするコミュニティ開発事業(CD事業)が発足した。こ

れは農村の生活基盤改善、教育、保健などの改善をとおして農村部の開発に総合的に取り組むことを目的とする事業である。CD事業は発足後まもなく活動が停滞したが、その原因のひとつは地方行政組織整備の遅れであった。第1次5カ年計画は「村にパンチャーヤットの設置が必要である」^(注1)とうたっているが、実際にはCD事業は地方行政官を通じて実施され、パンチャーヤット制度とは直結していなかった。前節で述べたように憲法第40条のパンチャーヤット制度が、具体的な農村開発事業の実行組織として想定されたものではなかったことが、この背景にある。

第1次5カ年計画は、農業とCD事業を総合的にとらえ^(注2)、CD事業を「農村の社会・経済生活の変革の過程を進めるもの」^(注3)と位置づけた。それと同時に事業対象として農村をブロック単位に編成した。しかしこれはCD事業実施のための村落編成であり、地方行政組織化を主目的とするものではなかった。1ブロックは平均して約100カ村、擁する人口は6万から7万であった。CD事業は全国で55件発足し、各事業が対象とするのは約300村つまり3ブロック、その範囲は平均450~500平方マイル(約1165~1295平方キロメートル)、耕地面積は15万エーカー(約6万ヘクタール)であった^(注4)。事業の拠出金は1CD事業当り5年間で平均120万ルピー、そのうち州政府のシェアは22%、約80%が中央政府となっていた^(注5)。なおCD事業の拡大のため全国普及サービス(National Extension Service)が発足し、村落活動員(village level workers)が政府により任命、派遣されたが、村落活動員をとおしたCD事業とパンチャーヤットとの関連は薄かった。

CD事業は、対象と事業内容を広げすぎ、資金不足に陥り、期待どおりの成果があがらなかった。そのため次第に、食糧不足など緊急問題に対処するための重点事業を優先する方向に転じていった。特定地域で重点的に事業を実施し、農業生産を上げることが目的となり、パッケージ方式の事業に力点が移るようになった。それとともに、パンチャーヤット制度整備の必要性和地方行政組織との関連はさらに希薄となった。

1957年1月に、CD事業の評価と改善案作成のため、バルワントライ・メータ (Balwantrai Mehta) 下院議員を委員長とする調査委員会が任命された。同委員会はその報告書^(注6)で、CD事業その他の農村地域開発事業は、責任と権限の分与なくしては難しいとして、地方分権化の方向での地方行政改革を提案した。同委員会報告書は、「行政の地方分権化が開発事業の効果的な実施には欠かせない。地方分権化された行政制度は選出機関の監督下に置くべきである」と勧告し、直接選挙を含む「民主的的地方分権化」を提唱し、3層からなるパンチャーヤット制度を勧告した。また、3層それぞれの機能分担、収入源を特定し、地方行政官・徴税官とは別にパンチャーヤット制度運営のための常任公務員の導入を勧告した。

このように報告書は、選挙による「民主的的地方分権」を提唱し「選出代議機関であるパンチャーヤットをとおしてCD事業への住民参加」を進めるとしている。しかし、パンチャーヤットがCD事業実施上必要という点は強調されているが、「地方分権化」の内容、分権化の方法は明確でない。マトウル (P. C. Mathur) は、報告書は「民主的的地方分権化」を強調しパンチャーヤットを地方行政組織として構想しているが、

国家開発目標の達成が前提としてあり、地元からの要求には必ずしも応じる必要はないとの基本線が合意されていたと分析している^(注7)。

バルワントライ・メータ委員会報告書のパンチャーヤット制度の基本的構想は、3層の制度である。複数村を集めた村落パンチャーヤットが基層となり、その上位のブロック段階に中間機構のパンチャーヤット議会 (panchayat samiti) が作られ、その上位に諮問機関的性格が強い統括機関として県評議会 (zilla parishad) が置かれる形である。3層のなかでは、ブロックのパンチャーヤット議会が開発活動の中心的機能を担う。各層のつながりは、村落パンチャーヤット議長がパンチャーヤット議会委員となり、パンチャーヤット議会議長が県評議会委員となる。

バルワントライ・メータ委員会勧告の3層パンチャーヤット制度は1958年に国家開発評議会 (National Development Council) で承認され、同評議会は、各州にそれぞれが最適と考えるパンチャーヤットの構造を考案するよう指示した。ちなみにインド憲法は第7付則において、地方自治政府を州政府の管轄事項と定めている。したがってパンチャーヤットに関する決定は州が責任をもつこととなっている^(注8)。

国家開発評議会の承認を受けてパンチャーヤット制度は、1959年10月2日にラジャスタン州ナガウル (Nagaur)^(注9)で、ネルー首相の開始宣言とともに発足した^(注10)。以降、各州でパンチャーヤット法の制定とパンチャーヤット制度整備が進められ、1960年代半ばまでに、ほとんどの州と連邦直轄地でパンチャーヤット制度の法定化が整った^(注11)。州によりパンチャーヤット制度の構成は異なる (表1)。

この時期のパンチャーヤット制度の運営には、

表1 州別パンチャーヤット制度

州	県数	ZP数	PS数	GP数	村落数
アンドラ・ブラデシュ	21	21	324	16,045	29,131
アッサム	10	20	…	663	19,733
ビハール	31	8	214	11,445	77,949
グジャラート	19	19	182	12,663	18,697
ハリヤナ	11	…	87	5,165	6,690
ヒマーチャル・ブラデシュ	12	12	69	2,033	16,916
ジャンム・カシミール	10	…	…	1,482	7,424
カルナータカ	19	19	175	8,162	29,117
ケララ	11	…	…	974	1,334
マディヤ・ブラデシュ	45	…	390	15,274	71,787
マハラシュトラ	26	25	296	23,930	35,778
マニプル	6	…	…	221	581
メガーラヤ	5	…	…	…	n.a.
ナガランド	7	…	…	…	n.a.
オリッサ	13	…	314	3,830	50,854
パンジャープ	12	12	117	9,432	12,188
ラジャスタン	26	26	232	7,297	35,795
シッキム	4	…	…	215	405
タミル・ナード	15	24	374	12,628	16,621
トリプラ	3	…	…	689	871
ウッタル・ブラデシュ	56	55	876	72,853	112,624
西ベンガル	15	15	325	19,662	41,392
連邦直轄地					
アングマン、ニコバル諸島	2	…	…	38	163
アルナチャル・ブラデシュ	5	5	45	701	2,776
チャンディガル	1	1	1	22	22
ダドラ・ナガル・ハヴェリ	2	…	1	10	72
デリー	1	…	…	204	258
ゴア、ダマン、ディウ	3	…	…	194	448
ラクシャドゥープ	1	…	…	…	n.a.
ミゾラーム	3	…	…	…	n.a.
ボンディチェリ	4	…	11	…	n.a.
全 国	399	262	4,033	225,832	589,626

(出所) Government of India, Ministry of Agriculture and Irrigation, Department of Rural Development, *Report of the Committee on Panchayati Raj Institutions* (New Delhi, August 1978), Annexure 1, "State-wise Coverage of Panchayati Raj Institutions," pp. 203-206.

(注) (1) 州・連邦直轄地の分類は当時のまま。

(2) ZPはzilla parishad(県評議会)、PSはpanchayat samiti(パンチャーヤット議会)、GPはgram panchayat(村落パンチャーヤット)。

(3) …は、「なし」。

州によって差がある。ピハール州では県評議会はわずか8県で発足したのみで、それもすぐに休止となり、一方タミル・ナード州のパンチャーヤット議会やアンドラ・プラデシュ州の県評議会などは、教育、水供給、道路建設などへの貢献が評価されている。また、ケララ州は、村落パンチャーヤットのみであるが、その機能と規模は他州のパンチャーヤット議会に近く、運営内容も評価されている。逆にウッタル・プラデシュ州は、県評議会、パンチャーヤット議会、村落パンチャーヤットの数は多いが、多くは極端な資金不足のためうまく機能しなかったとされる^(注12)。州によって重点も異なっていた。マハラシュトラ州は県レベルの制度化を志向し、ラジャスタン州、アンドラ・プラデシュ州などほとんどの州はブロック・レベルのパンチャーヤット議会の機能を中心に据えた^(注13)。

バルワントライ・メータ委員会勧告に従ったパンチャーヤット制度改革では、複数村を単位とする村落パンチャーヤットから上に向かう間接代議制度がとられたが、これには、次のような欠陥があった。まず基層の村落パンチャーヤットから上がっていく代議制度は県評議会で止まり、州と国の政治とパンチャーヤットとの結びつきは弱かった。これがパンチャーヤット制度への関心の薄さにつながった。またパンチャーヤットに参加できる人材も限定された。直接選挙に基づく村落パンチャーヤットを除いて間接的選出方法をとるため、上位組織に参加するには、まず村落パンチャーヤット議長となる必要があった。村落パンチャーヤットの代議員は、ほとんどの場合上位・有力カーストが独占するため、パンチャーヤット制度で付与される機能と権限は彼らの農村社会支配強化に利用される

こととなる。これらの農村エリートは自己への利益誘導を優先し、一般に社会的弱者や貧困層を受益者とする農村開発事業には消極的であった。このことも、パンチャーヤット制度が広範な関心を呼ばない理由となった。

先に述べたようにバルワントライ・メータ委員会報告書の目的は、パンチャーヤット制度の整備よりむしろ、CD事業を農村の地方行政組織をとおして効率化することにあった。しかし次第に、当のCD事業そのものが縮小し変質していったため、パンチャーヤット整備も停滞する。加えて1960年頃から政府は、CD事業とは別個に農村開発事業を発足させるようになった^(注14)。これら事業の管理運営責任は政府行政官が掌握した。同時に、県を經由して配分される事業費も減少した^(注15)。こうして農村開発事業とパンチャーヤット制度を結びつける構想は破綻をきたし始め、1964年のネルー首相の死以降、パンチャーヤット制度の展開は停滞する。

2. パンチャーヤット制度の低迷期

続く1965年から1977年までの時期は、パンチャーヤット制度の低迷期である。政治、経済環境では、1962年の中印紛争敗北に続き、1964年のネルーの死、1965年の印パ紛争、シャストリ(Lal Bahadur Shastri)首相の死去とインディラ・ガンディーの首相就任、1966/67年度、1967/68年度と続く大旱魃、その間インド国民会議派は州政権の多くを失い、さらに1969年には同党の分裂、1971年の第5次連邦下院選挙、1972年の州議会選挙におけるインディラ・ガンディー首相派の会議派の圧勝など、大きな変動が続いた。パンチャーヤット制度を整備しうる政治環境ではなかった。また、この時期に実施された多くの農村地域開発事業は、迅速で効果的な執

行を重視したため、パンチャーヤット制度を経由しないものが多かった。そのことはパンチャーヤット制度の重要性をさらに低めた(注16)。

先に述べたように、法的かつ形式的にパンチャーヤット制度は存在した。しかしこの時期、ほとんどの州でパンチャーヤット制度は運営されていない。中央政府の機構をみてもパンチャーヤット制度への関心の低下は顕著で、たとえば1966年に、パンチャーヤット制度を管轄していたコミュニティ開発省 (Ministry of Community Development) は局に縮小し、食料・農業省 (Ministry of Food and Agriculture) の管轄下に置かれた。1971年にはコミュニティ開発は名称を変えて農村開発となった(注17)。ジャイン (L. C. Jain) はこれを、「単に名称の変更ではない。コミュニティとパンチャーヤットが変革と開発のための機関であることをやめた事実を示す」と述べている(注18)。なお現在パンチャーヤット制度は、農村開発省 (Ministry of Rural Development) の管轄下に置かれている。

またこの時期、多くの州がパンチャーヤット選挙を延期もしくは中止した。国会議員、州議会議員がパンチャーヤット制度を、自己の政治的権威を脅かすものとみて非協力的であったことも、パンチャーヤット選挙の延期につながった(注19)。国会議員、州議会議員はパンチャーヤット議会や県評議会で投票権をもたず、役職にもつけない場合が多く、このことは、これら政治家のパンチャーヤット制度への無関心を招いた。

この時期は、連邦政府政権党がインディラ・ガンディー率いるインド国民会議派の時期であるが、政治的には、国民会議派の勢力は縮小し諸政党の台頭が目立つ。多くの州では非会議派

政党が政権を掌握した(注20)。そのことも、この時期のパンチャーヤット制度の展開に影響している。インディラ・ガンディー政権は、野党勢力の伸張という会議派にとっては危機的といえる状況のなかで、中央への政治行政権限集中を進め地方基盤の反対勢力の活動を抑えることで権力を堅持しようとした。インディラ・ガンディー首相がとった政治手法には、「貧困追放」のスローガンに象徴されるように、州政府の頭越しに、自党の党組織をも飛び越えて、大衆に恩恵的な施策を直接訴えかけて政権への支持を集めるというものがある。その際、州政府が中央政府と敵対していたり、州レベルでの政治対立が、中央政府から国民に発する「貧困追放」スローガンの効果を削ぐ恐れがある場合、州政府、地方政府は邪魔な中間介在者となる。インディラ・ガンディー首相は頻繁に州政治への介入をおこなった。これは、州政権党が国民会議派である場合は、政府機能と党組織を利用した中央から州への介入と統制という形をとり、州政権党が野党である場合は、中央政府の行政権限行使による州行政への干渉と介入、つまり野党勢力の切り崩しと抑圧という形をとった。

このような政治事情のもとでは、州政権党が中央政府と同じく会議派である場合、パンチャーヤット制度を利用して農村に広く政権基盤を固める積極的な理由はなかった。むしろ中央の指令に忠実に従った州政治運営、地方政治運営が要求された。先に述べたようにこの時期、インディラ・ガンディー首相自ら、頻繁に州首相、州閣僚人事や会議派州委員会役員人事に介入したが、その目的は州において独自の勢力基盤をもつ政治家の出現を監視するためであった。したがって、地方開発をとおして政治家が独自の

表2 連邦下院議員の職業別構成

連邦下院	農業 (%)	法律 (%)	政治・社会活動 (%)	総議席数
第1次 1952～1957年	22.45	35.46	-	432
第2次 1957～1962年	29.01	30.24	-	486
第3次 1962～1967年	27.44	24.46	18.72	470
第4次 1967～1970年	30.61	17.49	22.86	503
第5次 1971～1977年	32.20	20.35	18.97	506
第6次 1977～1980年	35.93	23.42	20.00	525
第7次 1980～1984年	39.38	22.17	17.20	523
第8次 1984～1989年	38.30	19.05	16.03	530

(出所) Kuldeep Mathur, "Politics and Implementation of Integrated Rural Development Programme," *Economic and Political Weekly*, vol. XXX, nos. 41 and 42, October 14-21, 1995, p. 2703.

政治基盤を築きうるパンチャーヤット制度の整備は、党中央の望むものではなかった。このことが、この時期のパンチャーヤット制度が低調であった一因となっている(注21)。ほとんどの会議派政権州はパンチャーヤット制度改革に消極的で、パンチャーヤットを停止状態にしたり、パンチャーヤット制度の運営を行政官に委ねた。また、野党政権州でも、州政府に非協力的な中央政権のもとでのパンチャーヤット制度の整備は、政治的・経済的負担が高い反面、効果が現れにくいため、積極的な行動をとりにくかった。

インディラ・ガンディーの統治スタイル、政党の政治抗争といった観点からの分析とは別に、マトゥル(K. Mathur)は、国会議員の職業別構成比の変化から議論を進め、社会政治構造の変革に注目して、この時期のパンチャーヤット制度の低調さと、パンチャーヤット選挙が実施されにくい事情を説明している。インド下院の職業別構成比は、第1次国会(1952年成立)では「法律家」が35.5%を占めていたが、次第にその比率は低下した。逆に第1次国会で22.5%で

あった「農民」の比率が大きくなり、第4次国会(1967年成立)では「農民」の比率は30%を超えた(表2参照)。これらの「農民」は必ずしも農業を専業としておらず、ほかに主要な収入源をもっている者も相当数ある。しかし彼らの多くは農村における社会・経済的エリートであり、農村での指導者、権力者である。彼らは、新しい農業技術や政府の農産物価格政策などの恩恵を受け、農業経営者の志向をもち、政府の農業政策には敏感に反応して積極的に発言し、政治への関与を強めていった。経済開発計画との関連では、第4次5カ年計画(1969～1974年)、第5次5カ年計画(1974～1979年)における農業・農村向け政策は、その多くが農村貧困対策と銘打っていても、このような富裕農民の存在を背景にしている。農村対策諸事業の拡大は、これら富裕農民に直接的な利益を与えるものであった。パンチャーヤット選挙を実行しないことは、彼らの農村における権力基盤を安定的に確保するために、好都合であった。彼らは村における影響力によって農村票を政治家に提供し、

中央・州の政治家は農業・農村開発政策をもって富裕農民に報いた(注22)。

このような状況を打破して、パンチャーヤット制度が新たな展開を遂げるためには、大きな政治変動が必要であった。それが、1977年の第6次下院選挙での国民会議派の敗北とジャナタ党政権の誕生である。

(注1) Government of India, Planning Commission, *The First Five Year Plan: A Draft Outline* (Delhi: Manager of Publications, 1951), pp. 65-66.

(注2) Ibid., p. 42.

(注3) Ibid., p. 102.

(注4) Ibid., p. 103.

(注5) P. C. Mathur, *Political Dynamics of Panchayati Raj: The Institutional Pendulum of Devolution and Retraction, 1959-90, With Special Reference to Rajasthan* (Delhi: Konarak Publishers, 1991), p. 113.

(注6) Government of India, Committee on Plan Projects, *Report of the Team for the Study of Community Projects and National Extension Service*, Chairman: Balwantraji Mehta (New Delhi, 1959) (以下、バルワントライ・メータ委員会報告書と略称)。

(注7) Mathur, *Political Dynamics* . . . , p. 90.

(注8) 憲法第11章「中央・州関係」の第246条に関連する第7付則は、リストIに連邦所管事項、リストIIに州所管事項、リストIIIに中央と州の共通所管事項を定めることで、中央と州との所管事項を分けている。州所管事項には、地方政府、農業、土地、など農村関連事項が含まれている。

(注9) ラジャスタン州州都ジャイプルから260キロメートル。

(注10) Mathew, "Panchayats . . . ," p. 128.

(注11) 1960年代半ば時点で、全57万9000村の96%、農村人口の92%を対象に、21万7300余りの村落パンチャーヤットが成立した。Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , p. 5.

(注12) アソカ・メータ委員会報告書, pp. 3-4.

(注13) Mathur, *Political Dynamics* . . . , p. 104.

(注14) たとえば1960年に Intensive Agricultural District Programme, 1964年に Intensive Agricultur-

al Area Programme など。

(注15) Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , p. 7.

(注16) アソカ・メータ委員会報告書, pp. 4-5.

(注17) Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , p. 7.

(注18) L. C. Jain et al., *Grass without Roots: Rural Development under Government Auspices* (New Delhi: Sage Publications, 1985), p. 44.

(注19) アソカ・メータ委員会報告書, p. 6.

(注20) 井上「インド：国民会議派体制の崩壊……」。

(注21) カルナータカ州などの例外もある。同州におけるパンチャーヤット制度の整備は、井上恭子「1970年代のカルナータカ州政治——インディラ・ガンディー時代への試論——」(佐藤宏編『南アジア現代史と国民統合』研究双書 No. 366 アジア経済研究所 1988年)を参照。

(注22) Kuldeep Mathur, "Politics and Implementation of Integrated Rural Development Programme," *Economic and Political Weekly*, vol. XXX, nos. 41 and 42, October 14-21, 1995, pp. 2703-2708.

III パンチャーヤット制度の転換期

(1977年から10年間)

政治危機からインディラ・ガンディー政権が1975年6月に発令した国内非常事態宣言は、1977年3月に撤回され、同年3月の第6次連邦下院議員選挙の結果、インディラ・ガンディー国民会議派政権に代わってジャナタ党のデサイ政権が誕生した。ジャナタ党は、非常事態体制下で政治弾圧を受けた諸野党の連合体である。ジャナタ党結成には、インディラ・ガンディーの会議派と対立していた野党会議派、北インドの富農層を政治基盤とするパーラティーヤ・ロク・ダル (Bharatiya Lok Dal: BLD)、ヒンドゥー主

義政党バーラティーヤ・ジャン・サン (Bharatiya Jan Sangh: BJS), 社会党 (Socialist Party) などが参加した。

デサイ政権は、州自治の拡大と地方分権化を政策に掲げ、その関連で1977年12月にパンチャーヤット制度の見直しを目的とする委員会を設置した^(注1)。委員会設置は、ジャナタ党選挙公約の「地方分権化」に従ったものであった。デサイ政権の政策方針は、農業・農村政策では、農業生産拡大、雇用拡大、貧困根絶を強調し、具体的には農村開発事業を重視した。その点では、従来の政権の政策方針とさして変わらない。しかし政策の遂行のために、農村開発事業の立案と実行について「地方分権化」を推進する構想を打ち出した点が重要である。その目的に沿って、パンチャーヤット制度を検討する上記委員会を設置した。委員長がアソカ・メータ (Asoka Mehta) であることからこの委員会はアソカ・メータ委員会と通称される^(注2)。アソカ・メータ委員会の設置の背景には、開発行政のなかで重要な役割を果たす地方制度としてのパンチャーヤットの政治的な側面に関心が高まっていたことがある。これ以降10年余りの期間、パンチャーヤット制度に関して、政治的にも行政的にも重要な意味をもつ地方制度としての認識が醸成されていく^(注3)。

アソカ・メータ委員会の任務は、開発事業計画立案と実施の面の地方分権化を可能とすべく、パンチャーヤット制度を強化する方策を提案することであった。委員会の検討項目は、(1)資金・資源の調達、(2)農村開発事業の立案と実施、ならびに弱者保護の方策の検討、(3)選挙を含む、パンチャーヤット制度の検討、(4)パンチャーヤットと行政との関係の検討、(5)財政問題の検討、

などであった。

ところで先に述べたようにパンチャーヤット制度は、憲法で州管事項として規定されている。したがってアソカ・メータ委員会は、中央政府設置の委員会でありながら州管事項を扱うことになる。このため政府は州・連邦直轄地政府に配慮し、3州首相^(注4)を委員会に加え、州の意見を汲み上げる努力を示している。ジャナタ党以外の政党からは、会議派議員シンデ (A. P. Shinde)、ケララ州元州首相でマルクス主義インド共産党 (Communist Party of India (Marxist)) のナンブーディリパド (E. M. S. Namboodiripad) などが参加している。

委員会の委員構成は、与党ジャナタ党の農村基盤勢力も反映している。ジャナタ党の重要な一翼を担うチャラン・シン (Charan Singh) 農業大臣が率いる前記BLDは、北インドの農民カーストであるジャート (Jat) を中心とする農村勢力を代表している。農業部門からはさらに上記シンデが、マハラシュトラ州ナーシク (Nasik) を中心とする砂糖産業を代表している。このように委員会の委員構成から、農村基盤勢力を念頭に置いた農業部門への利益拡大という意図が見てとれる。事実アソカ・メータ委員会は、農業の構造変化と農村の政治・社会的構造変化を重要視して、さらなる農村発展の必要性を念頭に置いており、報告書はこの問題に多くの紙面を割いている^(注5)。

パンチャーヤット制度の重要性が増した背景には、この時期、農村開発への政府事業が増え、政府拠出金も大幅に増大したという事情がある。ジャナタ党政権時代には、賃金を食糧で支払う食糧支給公共事業 (Food for Work) が発足した。前政権時代の1976年に始められた総合農村開発

事業(Integrated Rural Development Programme)も強化された。これらの実施のための受け皿としてパンチャーヤット制度が利用され、このことが制度の整備を促した。

アソカ・メータ委員会は1978年8月に報告書を提出した(注6)。委員会提案の骨子は、2層——県に県評議会と、その下に複数村落をまとめたマンダル・パンチャーヤット(mandal panchayat)——のパンチャーヤット制度を導入するというものである。マンダルとは領域とか集合体という意味のヒンディー語の単語である。村の集合体として新たに結成されるマンダルは、人口1万5000から2万の単位で村をまとめたものである。両パンチャーヤットの関係は、県評議会が県レベルの開発事業計画を作成し事業実施の責任を担い、マンダル・パンチャーヤットへの行政支援を行ない、マンダル・パンチャーヤットが農業、林業、家内工業、福祉活動などを含む開発事業を実施するとなっている(注7)。また、パンチャーヤット選挙は州選挙管理委員会が中央選挙管理委員会の監督の下に実施する、パンチャーヤットへの権限の委譲について憲法上の保障を与え、限定的かつ特定課税権を付与する、とされた。財政面の提案では、州財政の3分の1が県評議会での運営に委ねられることになる。また、計画立案・執行権限を州行政機関から下位機関に委譲することになるが、これについて委員会は、開発機能の民主的な運営と、州の責務の軽減を目指すものと説明した。地税をパンチャーヤットに委譲するよう勧告もおこなった(注8)。

委員会の議論の過程で、パンチャーヤット制度改革のためには憲法改正が必要との議論がなされた。報告書は、委員会が事情聴取した人物

を含む21人の連名による憲法改正法案試案を添付し、政府の検討を促している(注9)。この憲法改正法案試案を要約すると、すべての州に地方自治体として村落パンチャーヤットと県評議会の2層パンチャーヤットを基本的に設置、委員は選挙で選出され選挙は選挙管理委員会が管轄、任期は4年、司法機能を持ち、会計検査院が会計検査を実施し報告書を州知事に提出、州知事は報告書を州議会に提出、パンチャーヤットの財政収入に関して州政府が5年ごとに設置する財政委員会がパンチャーヤット財政のあり方を検討し報告書を州議会に提出、州知事がパンチャーヤットの停止・解散権をもつ、などである(注10)。後述する1993年の憲法改正を先取りした点もある。ただし、1993年に実現した全国一律のパンチャーヤット制度制定、およびパンチャーヤット制度への中央政府の管轄権を規定するための憲法改正までは論じられておらず、上記憲法改正法案試案を紹介する報告書第3章Ⅲ第6節は、パンチャーヤットの制度的確立に力点を置いた説明となっている(注11)。

アソカ・メータ委員会勧告に沿っていくつかの州は法改正措置をとった。1978年には西ベンガル州が政党参加による地方選挙を実施した。西ベンガル州はパンチャーヤット制度が整備された州の例となっている。同州左翼戦線(Left Front)州政府の方針は、パンチャーヤット制度をおとした土地改革・農村開発による農村への左翼戦線政治の浸透、政治基盤の整備であり、左翼戦線の政権固めに貢献が大であったと評価されている(注12)。西ベンガル州に続いては、カルナータカ州、アンドラ・プラデシュ州、ケララ州などがパンチャーヤット制度整備に動いた。これらの州は、旧来のパンチャーヤット法を修

正するか、新法を導入するかして、おおむねアソカ・メータ委員会勧告に沿った制度改正を実施した^(注13)。しかし改革に着手しなかった州も多い。

ところで1979年7月にジャナタ党デサイ政権を継いだチャラン・シン政権は、デサイ前政権以上に短命政権ではあったが、その政治基盤が富裕農民層であったことから、農業・農村重視をさらに強く主張し、政府財政における農村開発資金の比率を拡大させ、農村貧困除去事業、弱者への直接補助事業を強調する政策をとった。1979年に農村再建省 (Ministry of Rural Reconstruction) を設置したことなどは、チャラン・シン政権の農村・農業部門寄りの政治姿勢を反映している^(注14)。

デサイ政権から短命のチャラン・シン政権へと続いた政治的混迷は、1980年1月の第7次連邦下院選挙の結果会議派が政権に返り咲いたことで、一応の決着をみた。インディラ・ガンディー会議派政権は、農村開発事業を強化した。農村票をどれだけ確保できるかが選挙の勝敗を分けるという実態の認識から、多くの政党が農村票に期待する状況で、政権党が農村開発事業を政治戦略的に重要視することは当然であった。したがって、パンチャーヤット制度を貧困対策事業、農村開発事業と連携させる方向は継承された。

このような認識を背景に会議派政権のもとで、農村開発事業、貧困対策事業とパンチャーヤット制度の関連について検討がなされた。主なもの挙げると、1983年に経済諮問評議会 (Economic Advisory Council) が首相に「州における開発事業計画作成と実施の地方委譲」に関する報告書を提出^(注15)、同年にはまた経済学者ハヌマン

タ・ラオ (C. H. Hanumantha Rao) を委員長に「県レベルの事業計画に関する作業委員会」が設置され^(注16)、1985年には「農村開発事業と貧困対策事業のための行政制度の検討」のためにラオ (G. V. R. Rao) を委員長とする委員会が設置された^(注17)。いずれも開発事業計画の作成と実行を地方に委ねる方向に力点を置いているが、それに比べて地方自治の拡充という点は曖昧である。

1984年に、暗殺されたインディラ・ガンディーから政権を引き継いだラジーヴ・ガンディーによる会議派政権のもとで、パンチャーヤット制度改革は具体的に動き出した。まず、1986年に任命されたシンヴィ (L. M. Singhvi) を委員長とする委員会は1987年に提出した報告書で、パンチャーヤットを地方自治体の基本単位とし、これを憲法で規定することを提案している。また同報告書は、財政面への配慮、選挙規定、基層パンチャーヤット、開発事業実施の主体としての権限・機能を重視しており、パンチャーヤット制度強化の方向が読みとれる^(注18)。とくに、パンチャーヤットを地方自治体と規定したうえで、財政的な裏づけや選挙規定などを組み込んだ憲法改正に言及していることは、地方自治がパンチャーヤット制度の重要な要素であるとの認識が浸透しつつあることをうかがわせる。

パンチャーヤット制度を直接扱った委員会ではないが、元最高裁判事サルカリア (R. S. Sarkaria) を委員長に1983年6月に設置された中央・州関係に関する委員会、通称サルカリア委員会も、地方制度、地方自治を取り上げている。サルカリア委員会設置の背景には、特に州から中央政府に向けられた州権限拡大要求の高まりがある。したがってこの委員会の目的は、中央

と州との関係を検討し、それぞれの権限、機能、責務に関して改善が必要ならばそれを勧告するというものである。しかし権限と開発事業計画立案の地方委譲に関連して、パンチャーヤット制度も検討対象に加えている。同委員会の報告書は1988年に提出された(注19)。サルカリア委員会報告書は、パンチャーヤットの財政的、機能的な強化を勧告し、定期的選挙と定期的会合が必要であるとし、パンチャーヤット制度は全国統一的制度であるべきであり、また中央財政委員会のような機関が州レベルに必要で、その機関の裁定により州政府が事業資金を目的に沿って有効に県に配分できる、と具体的に勧告している。上記諸委員会報告書を読み進むことにより、パンチャーヤット制度の形態について、方向性が固まりつつあることがわかる。

この時期パンチャーヤット制度は、州で独自の展開をみせている。先に、アソカ・メータ委員会以降いくつかの州が積極的にパンチャーヤット制度を整備したと述べた。とくに非会議派政党が州政権を担当する州のなかには、地方開発をとおした政治基盤強化のためにパンチャーヤット制度の整備を試みる州があった。西ベンガル州とカルナータカ州は、そのような州の例である(注20)。この時期両州の政権党は会議派ではない。中央政府政権党である会議派に対抗するため、州における政治基盤確保の手段としてパンチャーヤット制度の整備に力を注いだといえる(注21)。同じく非会議派政権下のアンドラ・プラデシュ州、ケララ州などもパンチャーヤット制度の整備・活用に動いた。これらの州での制度整備がある程度進展できた理由には、先に述べたようにパンチャーヤット制度が州の管轄事項であるという憲法上の裏づけが寄与してい

た。また、中央集権を志向した1970年代のインディラ・ガンディー会議派政権の時代と異なり、1980年代の会議派中央政権は、パンチャーヤット制度整備に関する州の裁量権行使を統制する力をもたなかった。

憲法が、州政府にパンチャーヤット制度の運営と統括権限を認めていたことが、州独自のパンチャーヤット制度整備を可能とし、また、州政権党が制度を政治的に活用することを可能とした。次に述べるように1989年ラジーヴ・ガンディー会議派中央政府は、憲法改正によって全国統一的なパンチャーヤット制度の確立を試みたが、これは、パンチャーヤット制度への権限を中央政府が掌握することで、野党政権下の州での会議派勢力の回復、さらに会議派政権下の州での野党勢力のくい止めと自派勢力の基盤確保と拡大を意図していた。

しかしこのような、パンチャーヤット制度をとおした政治基盤確保が主眼となる政治状況のなかでは、地方自治や権限の地方委譲の議論は欠落する。とくに中央政府からの一方的なパンチャーヤット制度掌握の試みは、州にとってみれば、パンチャーヤットへの州権限の委譲、権力の地方分散となり、州レベルの政治構造を損なう恐れがある。したがって州政治のレベルでパンチャーヤット制度整備への抵抗は強くなる。州政府は従来パンチャーヤットから権限を取り上げてきたとのシン(Hoshiar Singh)の指摘は、このような事情を読み込んでいる(注22)。またこのことは、いくつかの州が制度整備に着手はするものの、制度の定着に失敗しているという事実の一因ともなっている。次節で述べる全国統一的なパンチャーヤット制度確立の試みでは、とくに権限の地方委譲、地方自治の形態に関す

る問題で、パンチャーヤット制度に関係する中央と州との利害の対立があり、調整を要した。パンチャーヤット制度の統一は、州レベルの政治構造への影響に関する思惑が交錯するなかで進められた。

(注1) 同じ1977年に中央政府計画委員会 (Planning Commission) が、ダントワラ (M. L. Dantwala) を委員長にブロック・レベルでの開発計画作成のガイドラインを検討する委員会を設置している。

(注2) 委員長のアソカ・メータは、ネルー政権時代の中央政府計画委員会副委員長であり、1969年の会議派分裂のときには反インディラ・ガンディーである野党会議派に与し、1977年のジャナタ党結成に参加したという経歴をもつ。

(注3) マテウは、アソカ・メータ委員会以降のパンチャーヤット制度を、「第2世代のパンチャーヤット制度」と称し、この第2段階で「パンチャーヤットが地方レベルの開発機関から政治制度に展開した」と評価している。Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , p. 8. 政治制度への展開だと評価することは早急過ぎると考えるが、前記のバルワントライ・メータ委員会報告書がパンチャーヤット制度に開発行政の機能をもたせようとした (pp. 8-10) のに対して、アソカ・メータ委員会報告書はパンチャーヤット制度の政治制度としての側面にも脚光を浴びさせた点は重要である。

(注4) タークル (Karpoori Thakur) ビハール州首相 (ジャナタ党)、バダル (Prakash Singh Badal) パンジャーブ州首相 (シロマニ・アカリ・ダル [Shiromani Akali Dal])、ラマチャンドラン (M. G. Ramachandran) タミル・ナード州首相 (全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩同盟 [All India Anna Dravida Munnetra Kazhagam])。

(注5) 食糧生産など農業生産の1960/61年度と1975/76年度との比較や、高収量品種の導入による生産変化、化学肥料消費量の伸び、農村地帯の工業化、地域工業開発の拠点としての県工業センター (District Industries Centre) の県への設置 (1978年) など、農業部門・農村部門の変化を政府は強調している。アソカ・メータ委員会報告書, pp. 10-18。

(注6) 報告書の発表は、ちょうどチャラン・シ

ン農業大臣がデサイ内閣から辞任して政治的動揺が激しくなっていた時と重なっている。

(注7) アソカ・メータ委員会は、農村開発とミクロ・レベルでの計画過程を強化する目的で、パンチャーヤットがこれらの事項に関与することを望んだ。Indira Hirway, "Panchayati Raj at Crossroads," *Economic and Political Weekly*, vol. XXIV, no. 29, July 22, 1989, p. 1663.

(注8) ただしこれらの点は、州権限の削減であるとして、反対が大きかった。

(注9) そのうちの2人は委員のナンブーディリパド (E. M. S. Namboodiripad) とデイ (S. K. Dey)。憲法改正案と提案説明は、アソカ・メータ委員会報告書の Annexure 2, "Towards Roots of Democracy," "The Constitution (Forty-Third Amendment) Bill, 1977," pp. 207-208.

(注10) アソカ・メータ委員会報告書, pp. 207-212。

(注11) アソカ・メータ委員会報告書, pp. 34-35。

(注12) ただし、西ベンガル州のパンチャーヤット制度の実績に一定の評価を下しつつも、地方自治、権限のパンチャーヤットへの積極的な委譲という点では、州政府は積極的でないと分析もある。Nirmal Mukherjee and D. Bandyopadhyay, "New Horizon for West Bengal Panchayats," in *Decentralisation* . . . , ed. Mukherjeeなどを参照。

(注13) Mathew, "Panchayats . . ." p. 129.

(注14) 同省は、パンチャーヤット制度を統括する役割を担い、1982年に農村開発省 (Ministry of Rural Development) と改称。

(注15) Government of India, Economic Advisory Council to the Prime Minister, *First Report on Decentralisation of Development Planning and Implementation in States*, Chairman: Sikhamoy Chakravarty (New Delhi, 1983). 報告内容は *Economic Times*, January 14, 1984 に掲載。

(注16) 報告書は、Government of India, Planning Commission, *Report of the Working Group on District Planning*, vols. 1 and 2 (New Delhi, 1984)。

(注17) 委員会は、県レベルに設置される県評議会の強化と県レベルの開発計画作成を重視し、県内のブロック・レベルの開発計画と下位パンチャーヤットとの行政的統合性の必要性を勧告した。Govern-

ment of India, Ministry of Agriculture, Department of Rural Development, *Report of the Committee to Review the Existing Administrative Arrangements for Rural Development and Poverty Alleviation Programme (CAARD)*, Chairman: G. V. K. Rao (New Delhi, 1985).

(注18) Government of India, Ministry of Agriculture, Department of Rural Development, Committee for the Concept Paper on Panchayati Raj Institutions (C. C. P. P. R. I.), *A Draft Concept Paper on Revitalisation of Panchayati Raj Institutions for Democracy and Development* (New Delhi, November 28, 1986).

(注19) Government of India, Ministry of Home Affairs, *Commission on Centre-State Relations: Report*, Parts I and II, Chairman: R. S. Sarkaria (New Delhi, 1988).

(注20) カルナータカ州におけるパンチャーヤット制度は、1970年代にすでにひとつの展開があった。当時の会議派州政権が、野党寄りの農村有力者層を排除して独自の政治基盤を構築するために、州におけるパンチャーヤット制度を組み替えたという実績がある。井上「1970年代のカルナータカ州政治……」を参照。

(注21) 西ベンガル州とカルナータカ州をはじめとして、州別のパンチャーヤット制度については多くの報告書がある。そのうちコーリは、この2州にウッタル・プラデシュ州を加えてパンチャーヤット制度を検討し、政治的意図、行政能力、州の政治社会的条件などが州におけるパンチャーヤット制度の機能と展開を特徴づけていると議論している。Atul Kohli, *The State and Poverty: The Politics of Reform* (London: Cambridge University Press in association with Orient Longman, 1987).

(注22) Singh, *Administration . . .*, pp. 65-66.

IV 憲法改正による制度統一

(1989年以降)

1. 1989年憲法改正法案

1989年以降、全国統一的なパンチャーヤット

制度の制定が試みられた。しかし制度統一のためには憲法改正が必要であった。まず1989年にラジーヴ・ガンディー会議派政権が憲法改正を試みた。しかしこれは成功せず、改めて1993年にナラシムハ・ラオ (Narasimha Rao) 会議派政権により憲法改正法案が議会に提出され、これが可決されたことで、全国統一的なパンチャーヤット制度が成立した。これにより独立以来のパンチャーヤット制度の議論は一段落し、インドの地方行政制度は新たな時代を迎えた。

まずラジーヴ・ガンディー会議派政権による憲法改正の試みをみていきたい。首相の開催で1989年1月、ニューデリーで北部・西部12州のパンチャーヤット委員会議が招集されたのを皮切りに、同年3月にカルカッタで東北ゾーンの、4月にバンガロールで南部ゾーンの会議が開催された。さらに5月2日から3日に、州政府でパンチャーヤットを担当する省の代表者会議がもたれ、最後に5月5日にニューデリーで開かれた全国州首相会議で統一的なパンチャーヤット制度構築が討議され、憲法改正を検討することとなった。

時期的にはちょうど、1989年末に連邦下院選挙を控えていたため、改正の政治的な意図も重要である。パンチャーヤット制度改革に言及する首相発言は、「県レベル以下に権限と機能を拡大させる」、「中央政府官僚である県税務官に地方開発事業計画立案を委ねる」、「県レベルの開発事業計画を中央政府計画委員会が作成する」など、県レベル以下の農村を意識したものが多い。連邦制の枠で見ると、州権限の削減と中央集権の志向であるが、いくつかの州で政権を握っている野党への対抗措置でもある。中央政府は4月に、「全国農村雇用事業」(National

Rural Employment Programme) と「農村土地なし者雇用保障事業」(Rural Landless Employment Guarantee Programme) を合体させて、農村貧困層を対象とする失業対策事業ジャワーハル・ローズガル・ヨージャーナー (Jawahar Rozgar Yojana: JRY) を発足させた。これは州政府を通過して資金をパンチャーヤットに直接に拠出する中央政府事業である。すでに実質的な選挙戦は始まっており、1989年5月10日の中央政府与党国民会議派の全国委員会は、中央政府にパンチャーヤット制度のための憲法改正法案作成を進めるよう要求する決議を採択している。憲法改正構想は、下院選挙を照準にした与党会議派の選挙対策という意味が大きかった。

このような会議派中央政府主導のパンチャーヤット制度改革に、州から疑問が呈された。州側の反応は上述の州政府パンチャーヤット省代表者会議で示された。非会議派政権州であるタミル・ナード州とアンドラ・プラデシュ州から「州は、地元の伝統と法に従ってパンチャーヤットに取り組むことが認められるべきだ」との反対意見がだされている(注1)。アンドラ・プラデシュ州首相ラーマ・ラーオ (N. T. Rama Rao) は、5月4日発表の声明でも、「いかなる憲法改正も得策でなく、必要ない。パンチャーヤット制度は州の責任であり続けるべきで、地方自治体を育成するという州行政の住民への義務と、選出されて設立された州政府を無視して、住民に直接接触しようとする中央政府の試みは、連邦原則と憲法の無視である。地方自治政府の様式と構造は州の裁量に委ねるべきである。中央政府が真剣にパンチャーヤット制度を検討するならば、州への交付金を拡大すべきだ」との見解を表明した(注2)。非会議派政権州の見解がこ

こに要約されている。非会議派州政権は、中央政府主導のパンチャーヤット制度の制定によって州の権限が削られ、それによって政治基盤が浸食されることを恐れた。上記1989年5月5日の州首相会議では、非会議派5州首相(注3)がラジーヴ・ガンディー首相の憲法改正提案に反対した。

ラジーヴ・ガンディー会議派政権は、予算国会最終日の1989年5月15日に、第64次憲法改正法案を国会に提出した(注4)。法案提出説明では、「この法案は、草の根で民主主義を確立するのが目的」、「国民に権力を与える」、「法案は歴史的、革命的」、「憲法発令以来の快挙」と述べられた(注5)。

1989年憲法改正法案は、アソカ・メータ委員会報告書に添付された憲法改正法案試案におおむね沿っているが(注6)、明らかな相違点もある。たとえば、当初政府が作成した1989年憲法改正法案には、上記試案同様、大統領任命職つまり中央政府任命職である州知事にパンチャーヤット解散権を付与した部分があった。しかし、5月15日に議会に提出された憲法改正法案では、この規定は削除されていた。これは、『インディアン・エクスプレス』(Indian Express) 紙(注7)が憲法改正法案をスクープして掲載し、その結果、中央政府が権限強化を意図しているとして非会議派政権州などからの反発を呼び、反対意見が形成されたため、政府が譲歩して削除したためである。また、アソカ・メータ委員会報告書の憲法改正法案試案にあったパンチャーヤットへの司法権の付与は、1989年改正法案には含まれていない(注8)。

1989年の第64次憲法改正法案の主要点は、すべての州に3層のパンチャーヤットを置く、し

かし人口20万未満の州は2層でもよい、全議席は直接選挙で選出する、任期は5年、人口比に応じて指定カースト/指定部族に議席を留保する、また30%を女性に留保する、パンチャーヤットに経済・社会開発事業計画立案を委ねる、

表3 憲法第11付則

憲法第243G条に関連するパンチャーヤットの所管事項

1. 農業：農業普及を含む。
2. 土地改良，土地改革実施*，土地区画整理*，土壤保全
3. 小規模灌漑，水管理，流域開発
4. 畜産，酪農，養鶏
5. 漁業
6. 社会林業，農園林業
7. 小型林産物
8. 小規模工業：食品加工を含む。
9. 粗布・農村・家内工業
10. 農村住宅
11. 飲料水
12. 燃料，飼料
13. 道路，排水渠，橋，フェリー，水路，その他交通手段
14. 農村電化：配電を含む。
15. 非伝統的エネルギー資源
16. 貧困除去事業
17. 教育：初等・中等教育を含む。
18. 技術訓練，職業訓練
19. 成人・非公的教育
20. 図書館
21. 文化活動
22. 市場，市
23. 保健衛生：病院，基礎保健センター，診療所を含む。
24. 家族福祉
25. 女性・児童開発
26. 社会福祉：身体障害者・知的障害者福祉を含む。
27. 弱者福祉とくに指定カースト/指定部族福祉
28. 公的配給制度
29. コミュニティ資産の維持

(注) *は1989年憲法改正案には含まれていない。

憲法第11付則(表3参照)に定めた項目に関する事項に関連する事業の実施の権限と責任を付与する、徴税権を付与し、州知事が任命する州財政委員会が5年ごとにパンチャーヤットの財政構造を検討し州税収の配分、補助金の割り当てなどに関する提案を州議会に付す、インド会計検査院がパンチャーヤットの会計検査をおこない州知事に報告書を提出する、この報告書はさらに州議会にも提出される、などとなっている。

先に述べたように野党の多くは、憲法改正は州権限を削減する試みであると考え、憲法改正に反対の立場をとった^(注9)。憲法改正による制度改革の目的には、パンチャーヤット制度に明確な憲法規定による地位を与えることがあったが、野党は、現行憲法下でパンチャーヤットは十分な権限を有していると主張した。野党からの議論は、制度改革と連邦制との関連にとくに集中した。なかでも州政権を握る野党は、中央政府がパンチャーヤットに関する権限を掌握することは州権限の侵害であり、州における野党政治基盤の侵食を中央政府が意図していると考えた^(注10)。事実、会議派中央政府は、先に述べたように中央財政資金拠出事業であるJRYを、州政府に委ねるのではなく、直接パンチャーヤット・レベルで実行した。中央政府と農村が直結するこのような事業を、会議派の選挙勝利のために有益であるとみていたのである。

野党のうちたとえばマルクス主義インド共産党は、憲法改正をパンチャーヤットの統制ととして州の権限を覆す陰謀と非難した。同党はケララと西ベンガルで州政権を握っており、パンチャーヤット制度改革をととした中央政府与党会議派の目的はこの両州での州政権奪回にあ

ると考えた。同党のナンブーディリパド元ケララ州首相は、自ら参加した1978年のアソカ・メータ委員会報告書の憲法改正法案試案とこの憲法改正法案を比較して、次のように法案を批判した。「(1)アソカ・メータ委員会では中央から州への、州からパンチャーヤットへの分権化を構想した。しかし今回の法案は第11付則の中央管轄項目を現状のままとし、州掌管項目を大幅に削減している。つまりパンチャーヤットへの権限委譲は州の犠牲の上にある。(2)州財政委員会権限の問題がある。州財政委員会は(中央政府任命職である——引用者)州知事の任命機関である。(3)さらにアソカ・メータ委員会報告書に付記された憲法改正法案試案は、パンチャーヤット運営の全責任を州政府に委ねていたが、新法案はこの権限を、とくにパンチャーヤットの財務運営をインド会計検査院に委ねることでパンチャーヤットの財務監督権限を州政府から奪い、中央政府によるパンチャーヤット統制を実現しようとしている。(4)アソカ・メータ委員会報告書の試案では、パンチャーヤット制度に2層、3層、委員構成、議席留保などで柔軟性をもたせているが、新法案は全国統一的制度を構想しており、柔軟性がない」^(注11)。

全国一律の制度導入で柔軟さに欠けるとの批判では、たとえばアルン・ゴシュ(Arun Ghosh)も、西ベンガル州、カルナータカ州、アンドラ・プラデシュ州といったすでに制度が機能している州に、全国統一的な制度を強制することがよいのか、規模の異なる州に単一の制度を導入する正当性はあるのか、との疑問を投げかけている。逆に法案の長所として、選挙の定期的実施、政府によるパンチャーヤット解散権の放棄を挙げている^(注12)。

第64次憲法改正法案は下院を通過したが、上院での法案審議は、1989年10月の次期国会会期に回された。上院で会議派は過半数勢力に満たない。法案は10月15日に上院で2議席差で否決された。

1989年11月の第9次連邦下院選挙で会議派は敗北した。しかしこの選挙で、パンチャーヤット制度を政治的に「活用」したと評価されているヘグデ(R. K. Hegde)率いるカルナータカ州政府与党ジャナタ党や、ラーマ・ラーオ率いるアンドラ・プラデシュ州政府与党テルグ・デーサム党(Telugu Desam Party)も敗北している。これらの州では、州政権党によるパンチャーヤット制度の「活用」は選挙結果に反映していない。ただし、西ベンガル州ではパンチャーヤット制度を強化してきた左翼戦線が勝利した。第9次連邦下院選挙をみる限り、パンチャーヤット制度は、政党が農村票を確保できる絶対的な道具ではなかったが、運営いかんによっては有効な手段となりうることを証明している。

ラジーヴ・ガンディー政権によるパンチャーヤット制度改革のための憲法改正の試みは、州政府を通り越して農村に直接接するという政治目的が先行したため、パンチャーヤットが中央・州さらに地方という連邦制のなかの行政機構としての的確に位置づけられていないという問題があった。また、農村票確保を主眼としており、そのための農村開発事業の受け皿としてパンチャーヤットを整備するという発想に立脚していた。つまり農村開発の遂行機能としてのパンチャーヤットを重視している点で、それまでのパンチャーヤット構想を継承していた。しかし、制度改革のための憲法改正法案作成の過程で、パンチャーヤット制度の機能、役割、権限を規

定する際に、地方分権、パンチャーヤット権限の確定と強化、住民の参加といった地方自治の重要な要素に具体的な検討が加えられ法案として提示されたことは重要である。1989年の憲法改正法案は、農村開発事業の立案、実行主体として地方自治機能を拡充したパンチャーヤット制度の構築に向けて歩を進めるものであったといえる。

2. 憲法改正

パンチャーヤット制度改革の次なる試みとしては、1989年の第9次連邦下院選挙の結果、会議派に代わって政権に就いた国民戦線政府による第74次憲法改正法案がある。国民戦線は複数の政党からなる連合戦線であり、戦線構成政党間の意見対立が調停できないという欠陥をもっていた。同法案は国民戦線政府により1990年9月に議会に提出されたが、同年11月に国民戦線政権は崩壊し、国会審議は進まなかった。続く政権が短命で倒れた後、1991年5月から6月の連邦下院選挙を経て会議派のナラシムハ・ラオ政権が成立する。この会議派政権下で、パンチャーヤット制度改革のための憲法改正が実現する。

ナラシムハ・ラオ国民会議派政権は、1991年9月に、農村部の地方自治体に関する第72次憲法改正法案と都市部の地方自治体に関する第73次憲法改正法案を議会に提出した。都市部を対象とする地方行政制度の憲法改正は、今回初めて提案された。両法案はいったん議会委員会(Select Committee of Parliament)に付託され審議された後、第72次改正法案は第73次憲法改正法案として議会に提出され、1992年12月22日に下院で、翌23日に上院で可決された。都市部のための法案は第74次憲法改正法案として12月23

日に議会で可決された。第73次改正法案は半数以上の州の賛同の後、1993年4月20日に大統領の承認を得て成立した。都市部に適用される第74次改正法も1993年6月1日に発効したが、冒頭で述べた理由でここでは議論を割愛し、農村部を対象とする第73次憲法改正を中心に議論を進める。

この憲法改正によるパンチャーヤット制度改革は、州政府が権限の地方委譲に抵抗するという事態を解決した。この改正で第4章(第243条から第243O条)と第4A章(第243P条から第243ZG条)が憲法に挿入されたことにより、中央政府が州政府管轄事項であるパンチャーヤット制度の包括的な体系を整備でき、同時にパンチャーヤットの運営にも発言できるようになった。

改正法の要点は、(1)成人・有権者からなる村民会(gram sabha)を設け、そのうえに全国一律に村・中間(ブロック)・県の3層パンチャーヤット制度を設置する、ただし人口(200万未満)によっては中間のブロック・レベルは省くことができる、(2)すべてのパンチャーヤットは州選挙管理委員会の指揮と監督のもとに住民直接選挙で選出される、ただし村民会の選挙方法は州が決定し、ブロック・レベルのパンチャーヤット議長は間接選挙で選出する、(3)国会議員と州議会議員を、議決権と投票権をもつパンチャーヤット委員とするが、議長・副議長の選出権は付与せず、議長に就けない、(4)指定カースト/指定部族に人口比に応じた議席と議長職を輪番で割当て、また、3分の1以下の議席を女性(指定カースト/指定部族を含む)に留保し、「その他の後進階級」(Other Backward Classes: OBC)への留保は州の決定に委ねる、(5)パンチャーヤ

ットの任期は5年で、パンチャーヤットの停止もしくは解散の場合、6カ月以内に選挙を実施する、(6)開発事業計画の作成と実施権限、ならびに、憲法第11付則の項目に関する開発・計画・実施関連事項をパンチャーヤットに委ねる、(7)税、納付金、手数料などの徴収権を付与する、(8)州統合基金 (Consolidated Fund of the State) から資金を拠出し、(9)パンチャーヤットの財政構造を検討するために5年ごとに州財政委員会を州知事が任命、委員会はパンチャーヤットに対する適正な資金分配方式を州政府に勧告する、(10)会計検査制度を州政府が設定する、などとなっている。

改正で評価される点は、選挙実施の義務化、財政的裏づけ、州の権限領域の確定などである。州権限の優位性が保護されている箇所は、選挙実施を州選挙管理委員会の監督下に置く、会計検査制度は州議会・州政府が規定する、パンチャーヤットの財政状態・資金供与問題は州の財政委員会が検討・勧告し、税収・補助金・交付金の配分を勧告する、などである。改正で問題とされる点には、まず、制度の硬直性についての問題がある。ケララ州は村落パンチャーヤットを重点にし、西ベンガル州、カルナータカ州、アンドラ・プラデシュ州も基本的に2層からなるパンチャーヤットを選択し制度を運営してきた。しかし一律に3層のパンチャーヤット制度の導入が義務づけられた。妥当な改正なのか改悪なのかは、議論が分かれるところである。また、パンチャーヤットへの資金、機能、権限の委譲は限定されており、さらにこの問題の決定権は州議会に委ねられている点である。過去の例から、州政府・議会はパンチャーヤットへの権限委譲には消極的である。パンチャーヤット

の自主権限について、多くの州が、限定的な開発機能を除いては権限委譲に乗り気ではない。また、女性、指定カースト/指定部族への議席留保は、彼らが公正な代議制の行使を確実に保証されない限り効果は期待できず、逆に、カースト制度が厳しく、かつ男性優位であるインドの社会構造と抵触して、社会的緊張を招きかねない(注13)。国会議員、州議会議員に職権で投票権を与えている点も、国会、州議会の優位性を確認するものであり、地方自治の基本理念に反している。とくに州議会議員はパンチャーヤット権限の拡大を自己の権域の侵害と考える傾向があり、そのことがパンチャーヤットの運営に影響する可能性がある。

地方レベルでの事業計画立案の過程にも問題がある。5分の4は県パンチャーヤットの選出議員で構成される県計画委員会 (District Planning Committee) が当該県の事業計画案を作成して州政府に送り、それをもとに州が州計画案を作成することになる。しかし州計画は、行政令で設置されている中央政府計画委員会作成の国家開発計画とすりあわされる必要がある。つまり、下層から提出されてきた計画案がどの程度受け入れられるのかという問題に加えて、行政令に依拠する機関である中央政府計画委員会が、憲法で制定されたパンチャーヤット開発のための県計画委員会決定を左右することが認められているという問題がある。この点が法的に妥当か否かの疑問がだされている(注14)。

地方自治の点では、政府行政官である県長官 (district magistrate) の権限が依然として強いことも問題であろう。県行政官のもとには郡、村レベルで県行政官の権限を代表する政府行政官がいる。これらの行政官の存在がパンチャーヤ

ットの執行権限の制限、自治機能の削減につながるなどの批判もある(注15)。

第11付則項目(表3参照)をパンチャーヤットに委ねる件では、実施上の困難が予想される。第17項目の初等・中等教育運営をパンチャーヤットに委ねることが教育制度の充実にとって現実的な策であるかどうかという点には疑問が大きい。第14項目の、電力配給を含む農村電化、第23項目の病院、基礎保健センター・診療所を含む保健・衛生も、相応の専門技術、知識を要することから、村落パンチャーヤットでは運営不可能に近い。そのうえ第11付則が関係する憲法第243G条は、「州議会は、自治政府としての役割行使を可能とするために必要とあれば権限、権威をパンチャーヤットに委譲することができる」とあるのみである。第11付則の拘束力は低いと言わざるをえない。

第11付則の第29項目と、第243G条は、パンチャーヤットの財政収入の問題との関連で検討する必要がある。第11付則を、中央・州・パンチャーヤットの三者関係でみると、第11付則のパンチャーヤット所管項目の諸事業で最大の資金拠出者、技術供給者は中央政府である。つまり開発事業の多くは中央政府によるもので、これらには行政・資金利用などで厳しい規制がある。実際、パンチャーヤットが独自に実行できる範囲は限られている。また第11付則事項の教育、農村電化、社会福祉、公的配給制度などは、中央政府と州政府による共通管理事項でもある。さらに、第11付則には、中央政府と州政府の出先機関である県農村開発局(District Rural Development Agency)、県工業センター、中央政府計画委員会に所属する全国情報センター(National Informatics Centre)と直結する県情報

センター(District Information Office)といった組織が担当する事項も含まれる。これらの組織は、法的にはパンチャーヤット下に入る、もしくは協力することになるが、これら政府出先機関とパンチャーヤットとの関係は明確でない(注16)。

中央政府出資事業は、パンチャーヤットへの計画立案権限委譲の問題点となろう。パンチャーヤットの資金調達力の不足が、パンチャーヤット独自の事業開発能力を抑える一方、中央政府事業への依存が強まり続け、「常に肥大する中央の事業計画と中央政府出資事業は、多くの場合、とりわけ選挙の際に、政治的パトロネージ配分の道具となり、開発計画作成の地方化を難しくする」(注17)という悪循環を生む恐れがある。この点に関連して、先に述べたように、パンチャーヤットと、これまで強大な行政権限を保持してきた地方レベルの政府行政官との関係が制度的に曖昧であるため、パンチャーヤットの権限および上記第11付則に関連する拘束力はさらに弱くなるのではないかと懸念される。従来から、中央政府資金直接拠出事業の金額を抑えるべきであるとの勧告はあったが、現実逆行している。政府資金拠出開発事業がこれからもパンチャーヤット事業の大部分を占めるという状況では、地方行政官がパンチャーヤットを「指導する」名目でパンチャーヤットの権限を代行することが、州政府と中央政府またパンチャーヤット自身にとっても好都合である場合がありうる。その場合地方行政官は、憲法改正が意図したパンチャーヤット制度に逆行して機能するわけであるが、パンチャーヤット制度の初期の段階で、その現象が頻発し定着する危険性は大きい。

最後に、都市部と農村部に分けて異なる憲法

改正をおこなったことには、疑問がだされている。とくに都市部に関する憲法改正についてである。都市部と農村部の両憲法改正には内容に基本的に違いがない。その理由は、そもそもパンチャーヤットは農村と密接につながった存在であり、制度改正にあたって都市部の問題が十分に検討されなかったことにある。都市部に関する憲法改正の内容は農村部のパンチャーヤットを基準としており、都市の問題には対処できていない。この点でたとえば、県レベルで農村部と都市部の開発計画を統合する際、またほとんど都市化した都市近郊農村の開発計画を作成・遂行する際に支障がでてこよう^(注18)。

3. 歩み始めたパンチャーヤット制度

憲法改正を受けて各州政府は、対応する州パンチャーヤット法を制定した。またパンチャーヤット選挙も順次実施された^(注19)。議席留保については、指定カーストに15%、指定部族に7%が標準である^(注20)。議席留保による指定カーストや指定部族のパンチャーヤット進出で、上位カーストや農村有力者からの嫌がらせや妨害が、暴力事件に発展している例が報道されている。女性にパンチャーヤット議席の3分の1を留保することについては、留保枠当選の女性パンチャーヤット議員が業務遂行にあたって配偶者に依存している例や、女性議員への嫌がらせの例も指摘されている^(注21)。マディヤ・プラデシュ州での調査では、パンチャーヤット選挙後の指定カーストや女性への暴力事件の増加が報告されている^(注22)。ウツタル・プラデシュ州西部のパンチャーヤットの実態調査では、留保議席の議員は名目的な機能しか果たさず、もしくは果たせず、パンチャーヤットの決定は地域の有力者が下している例が報告されている^(注23)。

また、多くの州が「その他の後進階級」(OBC)への議席留保を見合わせているなかで、たとえばマハラシュトラ州は27%、グジャラート州は10%、カルナータカ州は3分の1の議席をOBCに留保した。OBCへの議席留保は全国統一的でなく、州によって異なっている。OBCへの議席留保の政治利用という点では、ウツタル・プラデシュ州の例が典型的である。同州では、再三の延期の末1995年4月にパンチャーヤット選挙が実施されたが、選挙実施に先立って州政府が各県でOBCの人口調査を実施し、その「結果」に従って県ごとにOBCに大量の議席を留保した。同州のパンチャーヤット選挙結果は、州政権党が村落パンチャーヤットの45%を掌握するという大勝であった^(注24)。このように、制度に対する政治のありようは州により異なる点があるが、パンチャーヤット選挙の法定化は、少なくとも州内の政治的変動や政治的操作によってパンチャーヤット制度が崩壊することを防止するだろう^(注25)。

パンチャーヤットについて中央政府と州政府との認識の違いが早くも問題となってきた。1995年10月に、中央政府農村開発・雇用省(Ministry of Rural Development and Employment)の主催で、全国パンチャーヤット議長約7000人を集めたパンチャーヤット議長会議が開かれた。会議の席上ナラシムハ・ラオ首相は、州が学童給食や老齢年金、家族保険などの実施によって資金をたれ流していると批判し、州政府に執行を委ねないで直接パンチャーヤットに資金を拠出する中央政府の農村開発事業を正当化した^(注26)。1996年の第11次連邦下院選挙を前にしての政治的発言という意味合いもあるが、中央政府与党会議派がパンチャーヤット制度を

表4 村落パンチャーヤット収入構成 (1989/90年度)

州	税・手数料 (%)	事業収入 (%)	土地収入 (%)	歳入割当て金 (%)	納税奨励金 (%)	政府補助金 (%)
アンドラ・プラデシュ	13.61	1.32		6.59	0.03	78.43
ゴア	41.15	1.22			2.89	20.62
グジャラート	30.99		0.82	2.82	0.94	41.01
ハリヤナ	13.16		61.57		9.31	1.92
ヒマーチャル・プラデシュ	6.93			1.36	3.58	7.52
ケララ	63.40	1.23	0.14			14.45
マディヤ・プラデシュ			92.14		7.86	
マハラシュトラ	45.24			6.48		25.24
オリッサ	5.57	3.93	2.71			85.31
パンジャープ	0.99		33.86	1.06		50.89
ラジャスタン			4.94		0.09	94.97
タミル・ナード	33.31			31.82		34.87
ウッタル・プラデシュ	1.46			4.71	4.64	87.04

州	政府ローン (%)	その他収入 (%)	1人当り収入 (ルピー)	パンチャーヤット当り収入 (ルピー)
アンドラ・プラデシュ		0.03	40.60*	101,145
ゴア	3.06	7.18	28.38	107,022
グジャラート		23.42	27.57	56,053
ハリヤナ		14.04	10.90	23,363
ヒマーチャル・プラデシュ	0.85	79.77	9.68	17,593
ケララ		20.78	31.43	684,702
マディヤ・プラデシュ			0.48	1,299
マハラシュトラ		23.04	12.01	22,706
オリッサ	0.30	2.18	2.39	14,942
パンジャープ		12.25	26.42	34,465
ラジャスタン			40.37	186,103
タミル・ナード			3.12	8,651
ウッタル・プラデシュ	1.40	0.74	53.22*	80,274

(出所) M. A. Oommen and Abhijit Datta, *Panchayats and Their Finance* (New Delhi: Institute of Social Sciences and Concept Publishing Company, 1995), p. 38.

(注) 比率は Government of India, Ministry of Rural Development, *Panchayati Raj Institution in India 1991* (New Delhi, 1991) により算出。

* アンドラ・プラデシュとウッタル・プラデシュの1人当り収入は、JRYを含む。

表5 ブロック・パンチャーヤット収入構成 (1989/90年度)

州	税・手数料 (%)	事業収入 (%)	土地収入 (%)	歳入割当て金 (%)	納税奨励金 (%)	政府補助金 (%)	政府ローン (%)	その他収入 (%)	ブロック当り収入 (ルピー)
アンドラ・プラデシュ				2.76		96.64		0.60	39.78
グジャラート	4.23	0.20	3.38	5.35	5.18	74.73	3.54	3.39	108.69
ハリヤナ	29.84					70.16			0.84
ヒマーチャル・プラデシュ	96.23		3.77						0.82
マディヤ・プラデシュ	96.23		3.77						
オリッサ						100.00			1.13
パンジャープ	1.30	7.80		6.99		36.75		47.15	5.21
ラジャスタン	27.65			4.79	32.73	5.96		28.87	0.49
タミル・ナード	4.42			5.12	9.31	81.14			55.64
ウッタル・プラデシュ	46.23					47.83		5.93	2.67

(出所) 表4と同じ(p. 39)。

どのように認識しているのかを端的に示している。

パンチャーヤットがはたして地方分権化を実現できるかどうかについての疑問は、中央政府資金拠出開発事業に関して、中央省庁の権限が規定・法律の適用によって地方で強化されることへの懸念からも発している。近年、中央政府から州政府への資金移転増の最大部分は、直接パンチャーヤットに委ねられる中央政府資金拠出開発事業のものである^(注27)。今後ますます、中央政府農村開発事業の実施主体としてのパンチャーヤットの役割は重要となろう。農村開発事業は、本来ならば、州政府事業と中央政府事業が州政府の段階で統合され調整されてパンチャーヤットで実施されることが望ましい。州政府が十分に組み込まれていない開発事業は、事業の効果を削ぐことになりかねず^(注28)、パンチャーヤットの強化にはつながりにくい。今後も

中央・州間の調整は必要である。

パンチャーヤットの資金面の強化について中央政府の第10次財政委員会(The Tenth Finance Commission)が、年間約110億ルピーの中央政府資金を新たにパンチャーヤットに拠出するよう勧告した。これは1996/97年度から実施され、この資金は州政府を経由する。第10次財政委員会はまた、州税収の15%をパンチャーヤットに配分するよう勧告した^(注29)。これはパンチャーヤットに安定した収入を確保することになろう。ただし財政委員会はパンチャーヤットの収税能力強化、課税基盤強化の方法までは言及しておらず、単に「独立した財源確保と補助金の拠出は州政府の責任である」と述べている^(注30)。パンチャーヤットの収入構成から明らかになるのは、脆弱な歳入基盤である(表4, 5参照)。パンチャーヤットの自己資金調達能力の欠如は、パンチャーヤットが地方自治体として成長する

妨げとなろう^(注31)。この点では、州政府のパンチャーヤットへの対応が事態を大きく左右するだろう。

(注1) *The Statesman*, May 4, 1989.

(注2) *Ibid.*, May 5, 1989.

(注3) 西ベンガル州, ケララ州, アッサム州, アンドラ・プラデシュ州, タミル・ナード州。

(注4) 法案全文は, *Indian Express*, May 14, 1989 に掲載。

(注5) *Times of India*, May 16, 1989.

(注6) マテウは「モデルとしている」と評している。Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , p. 10.

(注7) プシュパ・ギリマニ (Pushpa Girimani) 署名の“All in the Name of Panchayati Raj: Draft Constitution Amendment Ignores CMs' Views”と題する記事。CMsとは州首相のこと。*Indian Express*, May 10, 1989. 同紙は同時にこの憲法改正法案原案も掲載している。

(注8) B. K. Chandrashekar, “Panchayati Raj Bill: The Real Flaw,” *Economic and Political Weekly*, vol. XXIV, no. 26, July 1, 1989, p. 1434.

(注9) とくに会議派と対立する国民戦線 (National Front) は, ボンマイ (S. R. Bommai) を委員長とする委員会を任命し, この委員会は1989年7月10日に反論の報告書 *The Basics of Democratic Decentralisation, Report on Panchayats and Self-Government* (New Delhi: Janata Dal Publication, 1989) を発表した。Mathew, *Status of Panchayati Raj* . . . , p. 11 を参照。マトゥルは, ラジーヴ・ガンディーによるパンチャーヤット制度改革を「パンチャーヤット制度の再発見」と呼ぶ。Mathur, *Political Dynamics* . . . , p. 34.

(注10) *The Statesman*, May 4, 6, 1989.

(注11) *People's Democracy*, May 21, 1989.

(注12) Arun Ghosh, “The Panchayati Raj Bill,” *Economic and Political Weekly*, vol. XXIV, no. 26, July 1, 1989, pp. 1430-1431.

(注13) パンチャーヤットのみならず州議会・国会における女性への議席留保問題は, 井上恭子「女性への議席留保問題——パンチャーヤットを中心に——」(近藤則夫編『1990年代インドの政治経済の展開』調査研究報告書〔所内資料〕アジア経済研究所

1998年3月)を参照。

(注14) Singh, *Administration* . . . , p. 69.

(注15) 新法が旧法から大きく逆行との批判には, George Mathew, “Karnataka Puts the Clock Back,” *The Hindu*, April 19, 1993, また K. S. Krishnaswamy, “For Panchayats the Dawn Is Not Yet,” *Economic and Political Weekly*, vol. XXVIII, no. 41, October 9, 1993 などがある。

(注16) アルン・ゴーシュは, 全国情報センターが集める県レベルのデータが地元に残らず中央政府に直接送られる点を指摘して, 地域事業計画の地方化がすべての権限の中央集中のために利用される危険性を指摘している。Arun Ghosh, “District Planning: New Delhi Style,” *Economic and Political Weekly*, vol. XXIII, no. 42, October 15, 1988, p. 2144.

(注17) S. S. Meenakshisundaram, *Decentralization in Developing Countries* (New Delhi: Concept Publishing Company, 1994), p. 110.

(注18) 都市部に, パンチャーヤットとは別個の法律がある点について, ナンブーディリパドは, 「すべての都市, 農村地方政府が県評議会の下にまとめられるべきだ」と, 併存する2法体系を批判している。E. M. S. Namboodiripad, “Priorities, Prospects: Interview with E. M. S. Namboodiripad,” *Frontline*, June 28, 1996, p. 49. しかしこの方法では, 都市問題には対処できないだろう。

(注19) 1996年3月21日時点でパンチャーヤット選挙が実施されていない州は, ビハール州, オリッサ州, タミル・ナード州, ほかにウツタル・プラデシュ州の8丘陵県, さらに県評議会選挙が残っているのはチャンディガル, ラクシャドウィープ, ポンディチェリ連邦直轄地, ゴア州, マニプル州。*The Hindu*, March 22, 1996. その後タミル・ナード州が1996年10月に, オリッサ州も1997年1月に選挙を実施するなど選挙が進められ, 1998年8月時点で選挙を実施していない州はビハール州のみとなっている。*Panchayati Raj Update* (Institute of Social Sciences), no. 56, August 1998, p. 3.

(注20) 州の人口比にしたがって, たとえばカルナータカ州は指定カーストに15%, 指定部族に3%を留保した。Sukumar Muralidharan, “Panchayati Raj: Delegating Power, Will the Congress (I) Let Go?,” *Frontline*, June 17, 1994, p. 37.

(注21) たとえば, Sarthi Rai, "Husband Incorporated," *India Today*, April 15, 1997, p. 78.

(注22) George Mathew and Ramesh C. Nayak, "Panchayats at Work: What It Means for the Oppressed?," *Economic and Political Weekly*, vol. XXXI, no. 27, July 6, 1996.

(注23) G. K. Lieten, "Panchayats in Western Uttar Pradesh: 'Namesake' Members," *Economic and Political Weekly*, vol. XXXI, no. 39, September 28, 1996.

(注24) 州政権党であるサマージワデー党 (Samajwadi Party) は OBC 基盤の政党である。州政府は選挙に先立ち、村落パンチャーヤット数を7万4000から5万5000へと大幅に減らしたが、これも反対勢力の排除が目的であったとされる。Dilip Awasthi, "Uttar Pradesh: Taking Caste to the Grassroots," *India Today*, May 15, 1995, p. 44.

(注25) カルナータカ州, アンドラ・プラデシュ州, ケララ州では政権交替でパンチャーヤット制度が途絶した経験がある。

(注26) *The Hindu*, October 11, 1995.

(注27) K. S. Krishnaswamy, "Panchayati Raj: Karnataka's New Step Backwards," *Economic and Political Weekly*, vol. XXVIII, no. 18, May 1, 1993, pp. 847-848.

(注28) Indira Rajaraman, O. P. Bohra, and V. S. Renganathan, "Augmentation of Panchayat Resources," *Economic and Political Weekly*, vol. XXXI, no. 18, May 4, 1996, p. 1072.

(注29) 1992/93年度で総額750億ルピーとなる。また第10次財政委員会報告書は1976/77年度の州税収のうちのパンチャーヤット配分比率を12.02%と報告。Government of India, *Report of the Tenth Finance Commission* (New Delhi, 1994), p. 50. ナードカルニは主要15州で同様に数値を試算し、1968/69年度が13.55%, 1980/81年度が1.34%, 1987/88年度が1.19%としている。Anand S. Nadkarni, "Panchayati Raj Finances in India," *Journal of Indian School of Political Economy*, vol. 2, no. 3, Sept.-Dec. 1990, p. 416.

(注30) Government of India, *Report of the Tenth Finance Commission*, p. 47.

(注31) パンチャーヤットの課税能力, 資金力に

ついては金子「インドの地方分権化……」/Oommen and Datta, *Panchayats...*/Nadkarni, "Panchayati Raj..."などを参照。

結 び

1993年の憲法改正によりパンチャーヤットは、開発事業の実施主体としての地方自治体と規定された。それまで、政府による地方開発事業の受け皿として注目され、利用されてきたパンチャーヤットが、自治機能を付加された地方開発事業の主体として位置づけられたことになる。しかし憲法改正は、「自治」を厳密には説明していない。第73次および第74次憲法改正は、パンチャーヤットを「自治体」と定義しているが、機能としては、実際には第243G(a)条および第243G(b)条の開発のための役割が重点となっている。この点では、従来の制度の継承である。かつて付与されていた限定的治安権限は今後のパンチャーヤットはもたず、これらの点では「自治」からはほど遠いとの批判もある^(注1)。しかし一方、農村開発事業、農村貧困層対策事業は政治的にも重要な意味をもち、パンチャーヤットは開発事業遂行を中心機能とする重要な機関であり続ける。そのような条件下では、地元の意思が事業計画の作成、事業実行の過程でどのように調整され反映されるのかが、「自治体」としてのパンチャーヤットを評価する鍵となる。

しかし地方開発をめぐる中央政府と州政府が政治的に競合する状況では、パンチャーヤット制度は歪められやすい。さらに、開発事業におけるパンチャーヤットの役割が過度に重視される限り、州政府であれ中央政府であれ上位機

関からのパンチャーヤットへの政治・行政的干渉は減ることはなく、そのことは地方自治・地方分権化組織としてのパンチャーヤットの成長にプラスとはなりにくい。

それでも1993年の憲法改正により、パンチャーヤットが地方自治に向けて一步前進したことは事実である。多くの未解決の問題を抱えてはいるが憲法改正が明確化した権限付与と資金力の保障で、パンチャーヤットが自治的な、地方開発の中心存在に成長することが可能となった。開発事業や事業計画の作成と実行に住民参加の機会が与えられたことは、分権化と地方自治への住民の積極的な関与を促すことができる。これまでみてきたようにパンチャーヤット制度は、容易に利権政治の道具となりうる危険性をもつ

てはいるが、憲法改正による制度的枠組みの完成により、党派的な利害の外にパンチャーヤット制度を展開し定着させることも可能となった。政治の多党化が進み、州に独自の勢力基盤をもつ政党が根づき、新しい政治関係が模索されているなかで、パンチャーヤット制度は注目すべき存在となっている。

(注1) マテウがカルナータカ法1983年の議論を例に挙げている。Mathew, "Panchayats . . .," p. 133.

(アジア経済研究所研究コーディネーター)

〔付記〕 本稿は、1996年度アジア経済研究所研究会「南アジア諸国における開放経済化と階層変動」(主査:佐藤 宏)の成果の一部である。