

第5章

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

森 日出樹

－要約－

インドでは 1993 年の第 73 次憲法改正を受けて、地方制度(パンチャーヤト制度)改革への新たな取り組みが始まる。パンチャーヤトに地方自治体としての地位が与えられ、権限の委譲が進められると共に、パンチャーヤト(地方議会)における指定カースト／指定部族(SC/ST)や女性への留保護議席制度の導入、有権者全員が参加できる村民会議の設置など、幅広い住民(特にこれまで政治の意思決定過程から排除されてきた人々)の参加による地方政治の民主化が図られてきた。本稿では先行研究のレビューを行いながら、制度改革により分権化の進展さらにはパンチャーヤト政治への住民参加(パンチャーヤト政治の民主化)がどの程度促進されてきたのかを考察する。

パンチャーヤトへの権限委譲・分権化の進展に関しては、州政府の裁量によるところが大きい。州によりその取り組みに温度差が見られ、必ずしも州間で足並みがそろわないのが現状である。また、地方自治に欠かさない自主財源の乏しさも指摘されている。住民参加に関しては、留保護

席の導入は社会的に不利な立場に置かれてきた人々にパンチャーヤト政治への参加の機会を与えることになった。パンチャーヤト議員の属性においても、脱エリートの傾向がうかがえる。しかし、その一方で、議員としての役割を果たしていない議員の存在が目立ち、エリートによるパンチャーヤト政治の支配も指摘されている。村民会議においても、機械的に開催される傾向があり、住民の議論の場となっていないことが様々な事例研究から伺える。開発(行政)の効果や効率性の向上が必ずしも分権化の推進や住民参加を必要とするものではないことも示唆されているが、分権化と住民参加に力を入れてきたケーララ州や西ベンガル州においては全般的に見て比較的公正な貧困削減政策が実現されていることも事実である。しかし、そうした州においても支持政党に基づく住民の過度の分断や対立がより幅広い住民の参加や対話を困難にさせているとも考えられる。

キーワード：インド、パンチャーヤト、地方分権、住民参加、民主化、村民会議

はじめに

第1節 パンチャーヤト制度改革の現状

1. 留保議席
2. 村民会議の設置状況
3. パンチャーヤトへの権限委譲

第2節 住民の政治参加の進展とその課題

1. パンチャーヤト議員の社会経済的属性
2. 議員(政治家)の役割・意識
3. 留保制度の問題点と成果
4. 村民会議(グラム・サバー)の実態とその問題点

第3節 分権化・開発・民主化

おわりに

[参考文献]

はじめに

グローバル化が進展し、中央集権的な国家体制に対する批判も強まる中、途上国においても、国家の役割を減少させ、政府をより応答的・効率的にするという期待のもと、地方分権化を進める動きが見られる。

インドでは 1993 年の第 73 次憲法改正をうけて、州より下位の地方制度すなわちパンチャーヤト制度の改革に向けて新たな取り組みが始まる。同改正法により、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¹。憲法改正で唱えられた内容の主なものを挙げると以下のようなになる²。

- ・ 各州において、3 層、すなわち、村落レベル(通常複数の村から構成されている)、中間(ブロック)レベル、県レベルでパンチャーヤトを設置する(人口 200 万人以下の州は中間レベルのパンチャーヤトを設けなくてもよい。)。
- ・ 3 層のパンチャーヤトでの直接選挙。
- ・ 指定カースト(SC)・指定部族(ST)に人口比に応じてパンチャーヤト議席、議長席を留保する。
- ・ パンチャーヤト議席、議長席の 3 分の 1 を女性に留保する。
- ・ (村落パンチャーヤト内の全ての有権者が参加できる)村民会議(グラム・サバー)の設置。
- ・ パンチャーヤトが自治体としての機能を果たせるよう権限を付与すること。また、経済開発や社会的公正のための計画を立案・実施する権限をパンチャーヤトに移譲すること。
- ・ パンチャーヤトに税、手数料などの徴収権を付与すること。

留保議席や村民会議の導入などに見られるように、パンチャーヤトには「幅広い人々(特に貧困層)の参加を伴う民主化(democratisation with inclusion)」(Manor [2004])を前提にした地方自治が期待されているといえよう。中央政府においても、2004 年にパンチャーヤティ・ラージ省(Ministry of Panchayati Raj)が独立した省として設けられることになり、分権化・パンチャーヤト制度改革にかける現政府の意気込みが伺える。憲法改正以降 10 年以上が過ぎた現在、パンチャーヤト改革の成果はどのように現れているのか、あるいは、現れていないのか。また、そこにはどのような問題・課題があるのか。本稿では、このような問題意識から、主に住民参加さらには草の根の民主化の促進について、最近のパンチャーヤトに関する研究を紹介しながら考察する。

第 1 節 パンチャーヤト制度改革の現状

憲法改正を受けて、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。以下、憲法改正の最も重要な事項である、(1)SC/ST や女性に対する留保議席の導入、(2)村民会議(グラム・サバー)の設置状況、(3)パンチャーヤトへの権限委譲に関して、それぞれがどの程度実現・実践されているのか見てみることにする。

1. 留保議席

表 1 は、州ごとのパンチャーヤトにおける SC、ST、そして、女性議員の割合を示したものである。

この表から明らかなように、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いることがわかる。また、女性議員に関しても、ほぼすべての州で 3 分の 1 以上の議席を確保していることがうかがえる。数字で見ると、憲法改正の内容どおり各州で留保議席の導入・実践がなされていることがわかる。

表 1. 各州のパンチャーヤト議員に占める SC 議員、ST 議員、女性議員の割合(2006 年 12 月現在)

(%)

州	SC 議員の 割合	ST 議員の 割合	女性議員 の割合	州人口に 占める SC 人口の割 合	州人口に 占める ST 人口の割 合
アーンドラ・プラデーシュ	15.2	8.0	33.0	16.2	6.6
アルナーチャル・プラデーシュ	0.0	100.0	38.5	0.6	64.2
アッサム	5.3	3.5	38.9	6.9	12.4
ビハール	14.9	0.7	54.1	15.7	0.9
チャッティスガル	10.9	41.7	33.7	11.6	31.8
ゴア	0.0	0.0	30.2	1.8	0.0
グジャラート	7.0	19.5	33.3	7.1	14.8
ハリヤナ	21.5	0.0	36.0	19.3	0.0
ヒマーチャル・プラデーシュ	32.0	6.4	33.5	24.7	4.0
ジャルカンド	NA	NA	NA	11.8	26.3
カルナータカ	18.6	10.7	42.9	16.2	6.6
ケーララ	10.8	1.3	35.2	9.8	1.1
マディヤ・プラデーシュ	15.4	28.5	33.9	15.2	20.3
マハーラーシュトラ	11.0	12.0	33.6	10.2	8.9
マニプル	2.4	2.3	36.5	2.8	34.2
オリッサ	16.8	27.1	35.8	16.5	22.1
パンジャーブ	31.2	0.0	35.0	28.9	0.0
ラージャスターン	21.2	17.9	35.4	17.2	12.6
シッキム	5.7	30.7	38.2	5.0	20.6
タミル・ナードゥ	20.3	0.8	33.8	19.0	1.0
トリプラ	26.3	5.4	34.6	17.4	31.1
ウッタル・プラデーシュ	24.9	0.1	38.8	21.1	0.1
ウッタラカンド	19.3	3.4	37.4	17.9	3.0
西ベンガル	29.2	7.3	36.5	23.0	5.5

(出所) Government of India [2006: 27-28]、及び Census of India 2001 より作成。

2. 村民会議の設置状況

次に、村民会議の設置状況を見てみよう。憲法改正を受けて各州のパンチャーヤト法により村民会議が設置されることになったが、州によっては、村落パンチャーヤトの中の選挙区レベルでも選挙民全員が参加できる会議が設けられている州もある。ここでは村落パンチャーヤトレベルでの村民会議と

区別するため、選挙区単位で行われる会議を村民集会と呼んでおく。以下の表は、各州における村民会議の開催頻度と、村民集会の有無・開催頻度をまとめたものである。

表 2. 各州における村民会議の開催頻度、村民集会の有無とその開催頻度

州	村民会議の年間開催数	選挙区レベルでの村民集会の有無	村民集会の年間開催数
アーンドラ・プラデーシュ	2 回	無	—
アルナーチャル・プラデーシュ	6 回	無	—
アッサム	4 回	無	—
ビハール	4 回	無	—
チャッティスガル	4 回	無	—
ゴア	4 回	無	—
グジャラート	4 回	無	—
ハリヤナ	2 回	無	—
ヒマーチャル・プラデーシュ	4 回	有	2 回
ジャルカンド	4 回	無	—
カルナータカ	2 回	有	2 回
ケーララ	4 回	村民会議のこと	—
マディヤ・プラデーシュ	3 回	無	—
マハーラーシュトラ	6 回	無	—
マニプル	2 回	無	—
オリッサ	2 回	有	1 回
パンジャーブ	2 回	無	—
ラージャスターン	2 回	有	2 回
シッキム	2 回	無	—
タミル・ナードゥ	4 回	無	—
トリプラ	1 回	有	2 回
ウッタール・プラデーシュ	2 回	無	—
ウッタラカンド	2 回	無	—
西ベンガル	1 回	有	2 回

(出所) Empowerment of Gram Sabha: Fact Sheet, State-wise Status of Devolution to Panchayati Raj Institutions for the Round Table Conference at Kolkata (July 2004)及び State of Panchayati Raj State Profile(ともに The ministry of Panchayati Raji のホームページ)より。

(注) ケーララでは、選挙区レベルで村民会議が設けられており、村パンチャーヤトレベルでは設けられていない。

表の通り、開催回数は1回から6回まで様々であるが、必要に応じて特別あるいは臨時の会を開くこともできる。選挙区レベルでの村民集会に関しては設置している州は少ない。ただ、選挙区レベルで村民集会を設けるかどうかの判断は、村落パンチャーヤトの規模にも左右される。また、村民会議の権限に関しても、会議での決定事項が村落パンチャーヤトの審議事項として取り上げられなければならないとする州(西ベンガル州など)もあれば、特にそうした手続き(権威付け)を明確にしていない州(タミル・ナードゥ州、アーンドラ・プラデーシュ州、パンジャブ州など)もあるなど、村民会議の権限についても州により異なっているのが現状である。

3. パンチャーヤトへの権限委譲

第73次憲法改正によって、州政府が、地方自治体として機能するために必要な権限をパンチャーヤトに付与できることが謳われ、憲法第11付則にリスト化されている項目に関連する経済開発・社会的公正の実現のための計画を作成・実施する権限と責任がパンチャーヤトに委譲される道が開かれた。憲法第11付則には29に及ぶ農村での経済開発・社会開発に関連する項目が挙げられており、農村開発のほとんど全ての領域がカバーされていると言っても過言ではない(表3)。

州政府はこれら29項目に関連する事業の計画・実施の権限をできる限りパンチャーヤトに移譲するよう求められることになる。各州においては、憲法改正にあわせ州のパンチャーヤト法の制定・改正が行われ、パンチャーヤトへの権限委譲も進められてきた。しかし、どの程度パンチャーヤトに権限を委譲するのかは各州の自由裁量に委ねられているため、分権化の足並みがなかなかそろわないのが現状である。

憲法改正の条文における拘束力に関して、Chaudhuri [2006]は、改正法の条項には強制力のある必須条項と(州の)自由裁量で対処できる任意条項とがあると指摘する。そのため、改革の全体的な構想や範囲が結局は個々の州の自由裁量にゆだねられる結果とならざるをえない。Chaudhuri は、必須条項と任

意条項とを識別するための指標として、条文中で使用される単語に着目する。すなわち、条文中に「shall」が使われているものを必須条項、「may」が使われているような条項は任意条項として区別している。これにしたがって、第73次憲法改正の主な条項内容を2つのタイプに分類すると、選挙の実施に関する条文、留保に関する条文などは「必須条項」となるが、村民会議への権限の付与、パンチャーヤトに自治体としての機能・権限を付与すること、パンチャーヤトに徴税の権限を付与することなどを記した条文は「任意条項」となってしまう。このように、分権化にとっての根幹に当たる、行政機能や財源における権限の移譲に関する事項が、任意条項となっていることが見て取れる³。

表3. 憲法第11付則で挙げられている29項目

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

(出所) Government of India [2006: 48]、及び井上 [1998: 20]より。

また、権限委譲あるいは分権化には、行政機能・権限の委譲、財政機能・権限(財源)の委譲、職員の委譲の3分野における委譲(分権化)が考えられ、それら3分野での委譲が実現してこそ地方自治体としての権限・権威が保障される。中央政府はこれら3分野における機能・権限の委譲を州政府に促してきた。しかし、分権化の作業は中央政府が思うようには進んでこなかった。まず、根本的な理由として、地方自治体としてのパンチャーヤトがどのような役割を期待されているのかが必ずしも明確にされていない上(「自治」の定義がなされないまま)、第11付則に挙げられた事項には中央政府あるいは州政府の出先機関などが管轄してきたものも含まれ、それら政府機関との役割関係の明確化といった困難な課題がある(井上 [2002], Alok [2006])。さらに、第11付則にある事業をパンチャーヤトの権限と責任で実施するにしても、それぞれの29の項目に関して具体的にどのような活動が考えられるのか、また、それらの活動をどのレベルのパンチャーヤトが所管するのかといった活動の具体化とパンチャーヤト相互の役割分担をあらかじめ明確にする必要もある。

中央政府は分権化の前に立ちはだかるこうした課題を解決すべく、サブシディアリティの原則、すなわち、可能な限り下位の機関に権限を委譲するという原則で、29項目に関連する具体的な活動についての詳細な分権化計画表の作成(アクティヴィティ・マッピング)を各州に促してきた(Government of India [2004a: 2], [2006: 4-5])。以下の表4は、第11付則の29項目のうち州法によってパンチャーヤトへの権限委譲が行われた項目数、さらには、アクティヴィティ・マッピングの進捗状況を示したものである。

この表から明らかなように、各州での進捗状況に大きな違いが見られる。しかし、アクティヴィティ・マッピングの作業が遅れている州に関しても、その作業には取り掛かっており、パンチャーヤト省の2006年の報告書でも、各州の取り組みに一応は満足している(Government of India [2006: 4])。また、報告書はアクティヴィティ・マッピング以降の次のステップとして、そのマッピングに従った財政機能(財源)の委譲に各州が力を注ぐことを期待している(Government of India [2006: 75-76])。

表 4. 各州におけるアクティヴィティ・マッピング作業の進捗状況(2006 年 11 月現在)

州名	州法によってパンチャーヤトに権限が委譲された 項目数	アクティヴィティ・マ ッピングが行われた 項目数
アーンドラ・プラデーシュ	17	9
アルナーチャル・プラデーシュ	—	3
アッサム	29	29
ビハール	25	25
チャッティスガル	29	27
ゴア	6	18
グジャラート	15	14
ハリヤナ	29	10
ヒマーチャル・プラデーシュ	26	—
カルナータカ	29	29
ケーララ	26	26
マディヤ・プラデーシュ	23	23
マハーラーシュトラ	18	—
マニプル	22	22
オリッサ	25	7
パンジャブ	7	—
ラージャスターン	29	12
シッキム	28	—
タミル・ナードゥ	29	—
トリプラ	29	21
ウッタル・プラデーシュ	12	—
ウッタラカンド	14	9
西ベンガル	29	15

(出所) Government of India [2006: 72-74]より。

言うまでもなく、パンチャーヤトが中央・州政府から独立性を保ち、自ら開発事業の計画立案・実施を行う自治体として機能していく上で、財政権限の委譲、すなわち、財政執行における自由裁量権の拡充は欠かせない。パンチャーヤトの財源の大半は中央政府の開発プログラムのための政府交付金で

あり、その使途はどうしても限定されてしまう。一方、表 5 に示したように、独自の税収入や水や電気の利用料金などからなるいわゆる自主財源は極めて少ない。全国平均では、パンチャーヤトの自主財源は歳入の 6.8%に過ぎない。

表 5. 各州のパンチャーヤトの自主財源と歳入・歳出(2002－2003 年度)

(1000 万ルピー)

州	自主財源	その他の財源	歳入	歳出
アーンドラ・プラデーシュ	170.85	4408.30	4579.15	5107.78
アルナーチャル・プラデーシュ	0.00	0.00	0.00	0.00
アッサム	7.61	0.00	7.61	7.71
ビハール	6.67	289.26	295.93	293.74
チャッティスガル	57.87	222.96	280.83	610.51
ゴア	8.01	20.24	28.25	28.25
グジャラート	69.86	3232.51	3302.37	2564.34
ハリヤナ	78.36	298.01	376.37	376.38
ヒマーチャル・プラデーシュ	5.39	33.45	38.84	33.45
ジャムー & カシミール	0.00	0.00	0.00	683.42
ジャルカンド	0.00	13.10	13.10	0.00
カルナータカ	59.46	4243.57	4303.03	4095.89
ケーララ	226.01	734.68	960.69	1784.11
マディヤ・プラデーシュ	174.81	303.70	478.52	476.62
マハーラーシュトラ	470.07	4867.14	5337.20	4711.38
マニプル	0.00	6.10	6.10	6.10
メーガーラヤ	0.00	5.00	5.00	5.00
ミゾラム	0.00	1.56	1.56	1.56
ナーガランド	0.00	0.00	0.00	0.00
オリッサ	5.51	182.33	187.84	182.33
パンジャブ	98.77	79.78	178.55	178.55
ラージャスターン	37.68	1773.94	1811.63	1736.69
シッキム	0.00	3.84	3.84	3.76
タミル・ナードゥ	65.44	825.14	890.58	528.05
トリプラ	0.60	61.13	61.72	68.83
ウッタル・プラデーシュ	63.17	560.04	623.21	594.80
ウッタルカンド	6.10	55.28	61.38	29.82
西ベンガル	31.27	145.96	177.23	177.23
全インド	1643.51	22367.01	24010.52	24286.29

(出所) Government of India [2004b: 428-436]より。

パンチャーヤトレベルでの税の徴収に関しては、パンチャーヤト議員やパンチャーヤト政治への支持・協力に支障をきたすことに対する恐れ、さらには行政能力の不足から、十分に徴収できていないのが現実である。また、パンチャーヤトの財政に関しては、中央政府の財務委員会でこれまで 3 期(第 10 次、第 11 次、第 12 次)にわたって指針が出されており、それぞれパンチャーヤトへの特別交付金を勧告している。2005-10 年の第 12 次財務委員会で示された交付金(5 年間で 2000 億ルピー)に関しては、中央政府のプログラムによって設置された飲料水や公衆衛生関連の設備の運転・維持費のために使用することが勧められている(Government of India [2004b: 153])。こうした財務委員会の交付金に関しては比較的縛りが弱いとは言え(Government of India [2006: 10])、パンチャーヤトの財政執行に一定の縛りをかけるものであることに変わりはない。自主財源の増加、政府交付金の使途における自由裁量権の拡大が自治体としてのパンチャーヤト財政の課題となっている。

以上、留保議席の現状、村民会議の権限、パンチャーヤトへの権限委譲の現状について紹介した。留保議席導入による議員構成の変化に関しては、各州とも大差なく、いずれの州においても留保議席の制度が守られていることがうかがえる。しかし、村民会議の位置づけや、パンチャーヤトへの権限委譲に関しては、各州の間で大きな違いが見られることも事実である。それぞれの州の分権化や権限委譲の進捗状況を様々な指標から総合的に査定し、その進み具合を捉えてみることもパンチャーヤト研究に必要な作業であろう。Chaudhuri [2006]の研究ではそうした作業が試みられている⁴。

彼は、主な 14 州を対象に、それぞれの州で政治権限の移譲・政治参加の程度、行政機能の移譲、財源の移譲のそれぞれの分野から複数の項目を選び、それらをポイント化し、その合計点で各州の分権化の度をランク付けている⁵。そのランク付けに従えば、ケーララ、西ベンガルの両州がもっとも地方分権化を進めた州となる。マハーラーシュトラ、マディヤ・プラデーシュ、カルナータカ、ラージャスターンの各州が平均的な州としてそれに続き、地方分権化の進展が最小限に留まっている州として、その他の 8 州(最下位から

ビハール、パンジャブ、ハリヤナ、アーンドラ・プラデーシュ、グジャラート、ウッタル・プラデーシュ、オリッサ、タミル・ナードゥ)が位置づけられている⁶。

パンチャーヤト制度の改革あるいは地方分権化が推進されるのは、次の 2 つの大きな目的を達成するためであると言える。すなわち、先にも述べたように、これまで社会的に不利な立場に置かれていた人々の政治参加を促すことで、草の根レベルにおける民主化を促進すること、もうひとつは、開発政策への意思決定過程に住民を積極的に参画させることによって、住民のニーズにあった効率的・効果的な開発政策を実現することである(Jayal [2006: 11])。州政府が公表しているデータをもとに評価された上述のランク付けは、各州の分権化に対する姿勢をうかがう上で、あるいは、各州でどの程度分権化が制度上促進されているのかを知る上では参考になろう。しかし、その実態はどうであろうか。分権化のめざす民主化の促進と開発効果の向上といった目標が実際のパンチャーヤト政治においてどの程度実現しているのか、また、していないのか、そこにはどのような課題があるのか。事例研究を紹介しながら以下に見ていきたい。

第 2 節 住民の政治参加の進展とその課題

パンチャーヤトの活性化の大きな目的のひとつが、幅広い住民に開発政治への積極的な参加を促すことにあることは先に述べた。特に、これまで社会のなかで不利な立場に置かれてきた人々、すなわち、貧困層、SC/ST の人々、女性などがパンチャーヤトにおける意思決定過程に積極的に関与することが望まれている。そうした人々の政治参加が実際にどの程度促されてきたのか、以下、(1)パンチャーヤト議員の社会経済的属性、(2)議員(政治家)の役割・意識、(3)留保制度の問題点と成果、(4)村民会議(グラム・サバー)に関して、最近の事例研究を紹介しながらその現状を見ていく。

1. パンチャーヤト議員の社会経済的属性

パンチャーヤト議員の社会経済的属性に関しては、カーストだけではなく、年収、土地所有、職業、教育年数なども含め詳細に、かつ、地理的にもある程度の広がりをもった範囲で調査した研究はそれほど多くない。複数の州で、かつ、州間比較に耐えうるサンプル数を集めた調査となると、さらに限られてくる。最近の研究では、Kumar [2006]の研究が挙げられるだろう。彼は、マハーラーシュトラ、マディヤ・プラデーシュ、西ベンガル、カルナータカの4州で、パンチャーヤトにおける民主化・分権化の進展をテーマに、幅広い項目に関してパンチャーヤト議員および住民を対象に調査している。その中でパンチャーヤト議員の社会経済的属性についても、その年齢、教育、職業、土地所有規模、各種農業関連機器の所有状況、年収に関する調査結果がまとめられている。そのうち、教育、職業、土地所有規模、年収に関する4州それぞれのパンチャーヤト議員の社会経済的属性を表6～9に紹介しておこう⁷。

表 6. 4 州におけるパンチャーヤト議員の教育年数別にみた構成 (%)

教育年数	マハーラーシュトラ	西ベンガル	カルナータカ	マディヤ・プラデーシュ
非識字	3.4	16.2	17.1	30.0
初等教育	17.2	21.5	34.2	33.2
中等学校	67.8	40.5	34.2	26.5
高等学校	3.4	5.6	5.7	3.3
大学卒業以上	8.0	15.2	8.5	6.6

(出所) Kumar [2006: 110]。

表 7. 4 州におけるパンチャーヤト議員の職業別にみた構成 (%)

職業	マハーラーシュトラ	西ベンガル	カルナータカ	マディヤ・プラデーシュ
自営農	40.5	21.6	38.5	31.3
農業労働	11.7	27.0	8.0	33.4
小規模ビジネス	31.0	20.0	23.5	25.0
専門職	15.9	25.4	14.2	10.0
主婦		5.5	15.4	

(出所) Kumar [2006: 110]。

表 8. 4 州におけるパンチャーヤト議員の土地所有別にみた構成 (%)

土地所有 (ha.)	マハーラーシュ トラ	西ベンガル	カルナータカ	マディヤ・プラ デーシュ
0	20.6	38.0	14.2	33.0
～0.4	5.0	26.2	40.0	6.0
0.4～2.0	32.4	21.5	22.8	23.6
2.1～4.0	34.9	8.5	5.7	16.2
4.0～	6.8	5.4	17.0	20.5

(出所) Kumar [2006: 110]。

表 9. 4 州におけるパンチャーヤト議員の年収別にみた構成 (%)

収入 (1000 ルピー)	マハーラーシュ トラ	西ベンガル	カルナータカ	マディヤ・プラ デーシュ
10～20	34.4	45.9	28.5	36.0
21～50	24.1	37.8	22.8	20.0
51～100	31.0	10.4	31.4	27.5
100～	10.3	5.4	17.1	16.2

(出所) Kumar [2006: 110]。

これらの表から、4 州のパンチャーヤトにおいては、大土地所有者層や富裕層が多数を占めるということもなく、貧困層から中間層にかけての人々が多数議員になっていることが伺える。こうした結果は、憲法改正による留保制度の導入によるところが大きいと考えられる。しかしながら、そうした傾向にも州によりその特徴的な違いが見られることも事実である。例えば、西ベンガル州では、土地無し層、農業労働者、低所得者層の比率が比較的高い一方で、大学レベルの高学歴者も比較的高い比率で存在している。また、マディヤ・プラデーシュ州では、土地無し層、低所得者層、非識字者の割合が高い一方で、大土地所有者や高所得者層の割合も比較的高い。議員の年齢に関しては、どの州においても、18－45 歳の年齢層が、議員の 60%以上(西ベンガルでは約 85%)を占めており、若年層が比較的多く議員になっている (Kumar [2006: 109-110])。

Narayana [2005]の研究においても、マディヤ・プラデーシュ、ケーララ、

タミル・ナードゥの3州での村落パンチャーヤト議員の年齢、教育年数、土地所有規模について調査がなされている⁸。3州の村落パンチャーヤト議員の年齢に関しては、20代から40代半ばまでが6〜8割程度を占めており、どの州も比較的若い世代が議員になっていることがこの調査からも伺える。先のKumar [2006]の4州の調査結果とほぼ同様の結果となっている。議員の教育レベルに関しては、全体的にケーララで最も高く、ついで、タミル・ナードゥ、マディヤ・プラデーシュの順位になっている。ケーララでは女性の議員でも8割近くが10年以上教育を受けており、教育年数が0の議員はいない。それに対して、マディヤ・プラデーシュでは、女性議員の半数、男性の議員でも21%が教育年数0である。議員の土地所有状況を見てみると、ケーララとタミル・ナードゥの両州に関しては、土地無しや1エーカー以下の小規模土地所有者が半数以上を占めているのに対して、マディヤ・プラデーシュ州では、土地所有無し及び1エーカー以下の土地所有者合わせて22%である一方で、10エーカー以上の土地所有者も約15%存在する(ケーララでは約4%、タミル・ナードゥでは0%)。また、全体として、最貧困層(土地無しで草ぶき屋根の家屋に住んでいるような)世帯から議員になるケースは、その人口比に比べ少ないことも指摘されている。

Kumar、Narayana のいずれの調査においても、そのサンプル数は決して多いとは言えず、その数字をそのまま州全体の数字と見なすことはできないが、それぞれの州のある程度の傾向を読み取る上で貴重なデータを提供してくれる研究であると言えよう。

南インドの4州(アーンドラ・プラデーシュ、カルナータカ、ケーララ、タミル・ナードゥ)でのBesley [2007]らの調査は、5000を超える世帯調査と500人以上のグラム・パンチャーヤト議員にアンケートを行った大規模な調査である⁹。彼らは、村落パンチャーヤト議員と議員以外の一般住民の世帯調査データとの比較から、議員の社会経済的属性を浮き彫りにしている。それによると、まず土地所有では、議員の土地所有規模の平均は約5エーカーで、議員でない世帯の平均的な土地所有の2倍以上になっている。議員の世帯は農

業労働者というより、自作農の傾向が強い。また、教育においても、議員以外の世帯の平均より、議員は3年ほど多く教育を受けている。以上は、議員全体の傾向であるが、これを、SC/STの全世帯とSC/STの留保議席での議員の間だけで比較してみた場合でも、全体での傾向同様、SC/STの議員は一般のSC/STよりも社会経済的に優位な位置にあることが彼らの調査で明らかにされている。

次に、西ベンガル州の1村落パンチャーヤトに限定されているが、1978年から2003年までの6期のパンチャーヤト議員に関してその属性の変化を紹介しているものに森 [2006]の研究がある。西ベンガル州では、左翼政権の強いリーダーシップのもと、70年代末よりパンチャーヤト改革が進み、早い時期から、農村における中・下層の人々がパンチャーヤト議員(立候補者)の多数を占めてきたことが明らかにされている。ただ、土地無し層でその生計を農業労働や日雇いの肉体労働などに大きく依存している貧困世帯(貧困削減政策のまさに対象となるような世帯)からの立候補者・議員の進出は伸び悩んでいることもその調査結果から伺える。また、Kumar [2006]の調査結果同様、大学レベルの教育を受けた議員が比較的多いこともその特徴として挙げられている。

留保議席の導入により、パンチャーヤトに多くの女性議員が送り込まれることになるが、そうした女性議員に焦点を当てた研究もいくつか見られる。ここでは、まず、Metha [2002]の研究を挙げておく。彼は、ウッタル・プラデーシュ州の2つの県から計93の村パンチャーヤトの女性議員を対象に調査している。研究では女性議長と一般の女性議員を別々に集計しており、両者の違いを捉える上で興味深いデータとなっている。以下、それぞれの職業・年収、教育、年齢に関してその特徴を見ていこう。まず、職業・年収に関しては、議長も一般議員の世帯ともに半数以上が農業を営んでいるが、農業からの平均収入は議長の世帯のほうが多い。また、議長の世帯では、農業以外のビジネスや公務員職からの収入の平均も、一般議員の世帯よりも大きい。また、土地無し労働者世帯の比率は、一般の議員の場合が約24%であるのに

対して、議長の場合は 3%程度である。これらのことから、議長の世帯の平均年収は、一般の議員の世帯の平均年収の約 1.5 倍になっている。教育に関しては、一般議員の約 70%が非識字者であるのに対して、議長では 30%に留まっている。また、教育年数も議長のほうが一般議員よりも相対的に長い。年齢に関しては、議長も一般議員も大差なく、両者合わせた合計で、50%以上が 40 歳以下で、約 30%が 40～50 歳の間となっている。

また、Hust [2005]も、オリッサ州の 2 つの県から、105 人の女性のパンチャーヤト議員と 80 人の男性議員を対象に調査している。その調査から簡単に女性議員の特徴をまとめると次のようになる。教育に関しては、女性議員の大部分は初等教育までの教育年数しかなく、多くが 2、3 年でドロップアウトしており、19%が全く学校に通ったことがない。議長に関しては、他の女性議員より教育年数は多い。また、一般的に女性議員より、男性議員のほうが教育レベルは高い。女性議員の世帯年収に関しては、40%以上が貧困ライン以下の年収であり、男性議員のほうがより裕福な層から輩出されている。また、議員の多くは主に村での中間的な所得層から出ており、富裕層は少ない。年齢では、41 歳以下が 62%を占めており、平均年齢は 37.7 歳であり、男性議員の平均年齢 41.3 歳よりも若い。

2. 議員(政治家)の役割・意識

それでは、以上見てきたようなパンチャーヤト議員は村の政治の中でどのような役割・仕事をし、村人からどのような存在として認識されているのであろうか。また、議員自身はパンチャーヤトの、さらには、議員の役割をどのようなものとして認識しているのであろうか。こうしたことを知る手がかりとなる研究成果を以下いくつか紹介しておく。

例えば、先に紹介した Kumar [2006]の研究では、パンチャーヤト議員のところに、村人からどのような種類の要望や苦情がもってこられるのかについて調べている。それによると、レイション・カードの入手、融資の便宜、政府の開発プログラムの便益など、個人的な便宜便益を求めてやってくる場合

が多く、逆に、学校の機能の改善や医療保健施設の設置・改善など公共の利益に関する要望が相対的に少ないという結果になっている。現状のパンチャーヤットの主な仕事が貧困層を対象とした政府の貧困削減プログラムの実施である以上、そうしたプログラムの便益に与ろうと村人(特に低所得層)が議員に接触するのは、ある意味、不思議なことではないかもしれない。しかし、こうした状況は、開発プログラムの便益を分配する立場にあるパンチャーヤット議員と、その恩恵に与る(ことを期待する)村人との間にパトロン＝クライアント関係を作り出していることも事実である。住民から個人的な要望を受けて、それを自らの影響力でもって実現させたり、あるいは、議員という立場によって得ることができるネットワークを利用して関係機関(役場など)や有力政治家につなげるなど、実力者・仲介者(調停者)としての役割が議員には期待されている。Ruud [2003]の研究では、そうした村落レベルでの政治指導者についての興味深い考察がなされている。彼は、西ベンガル州の村での長期のフィールドワークを通して、パンチャーヤット議員や政治指導者が村で果たしている役割(住民との関係の取り方)について詳細に記録・分析している。その中で、政治指導者(必ずしも議員とは限らない)の役割・仕事として、フォーマルな制度の中ではなく、インフォーマルな領域での役割・仕事の重要性が指摘されている。すなわち、パンチャーヤットの開発行政とは直接関係のない住民のトラブルの解決や、インフォーマルな集会などを通してリーダーはリーダー(仲介者・実力者)としての立場を確立していくものであり、フォーマルな政治活動での指導力はインフォーマルな政治活動があつてこそ効果的になると、Ruud は指摘する。

しかし、西ベンガル州に限らず、このようなインフォーマルな領域に強く支えられた政治活動とそこから生み出されるパトロン＝クライアント関係は、パンチャーヤットの開発行政における便益供与の支持者最良や汚職を生み出す可能性もあり、民主主義による(住民の合意による)公正な開発政治の実現を阻害する要因にもなっている。

それでは、パンチャーヤット議員自身は、パンチャーヤットさらには議員の役

割や責任についてどのように考えているのであろうか。Kumar の 4 州(マハーラーシュトラ、西ベンガル、カルナータカ、マディヤ・プラデーシュ)の研究では、①「人々の(政治)参加を促すこと」、②「貧困削減プログラムの実施」、③「人々の苦情を聞いて対処すること」、④「学校・医療機関の機能の改善」、⑤「分権化されたプランニングによって人々のニーズを明確化させる」、⑥「第 1 世代(これまで公的な政治的地位とは無縁であった家族出身の人々)のリーダーシップを作り出すこと」の 6 項目のパンチャーヤトの役割に関して、どの程度の議員が肯定的に捉えているかが紹介されている(Kumar [2006: 129])。それによると、①に関しては、4 州すべての州で、80%以上の議員がパンチャーヤトの役割として肯定的に認識している。②から④のいずれの項目に関しても、4 州中 3 州で、80%近いあるいはそれを超える数の議員が、パンチャーヤトの肯定的な役割として認識している¹⁰。ところが、⑤に関しては、それらをパンチャーヤトの役割として肯定的に捉えている議員の割合は 4 州とも 60%台に留まっており、さらに⑥に関しては、2 つの州(西ベンガルとカルナータカ)で 60%台、残り 2 つの州(マハーラーシュトラ、マディヤ・プラデーシュ)では 30%台になっている。①に関して議員たちの多くが肯定していることは、パンチャーヤト制度の中に組み込まれる形で村民会議が義務化・制度化されていること、すなわち、機械的に実施しなければいけなくなっていることに大きく起因しているものと思われる。しかし、それと関連していると思われる⑤の項目に関して、肯定的な意見が少ないのは、参加を促すことの目的・意義に対する認識の低さをうかがわせるようで興味深い。実際、後で見るように、住民を広く参加させることによりそのニーズを吸い上げ政策に反映させるべく設置されたはずの村民会議は十分に機能しているとは言えない。また、②～③の項目に関して、議員の多くが肯定していることは、貧困削減プログラムの実施、インフラ整備、人々の苦情に対して何とか処理をする仲介者といったことがパンチャーヤト(議員)の重要な仕事であることをうかがわせる。さらに、⑥の項目に関する結果は、新しいリーダーシップを育てることに対する議員たちの消極的な姿勢を示している。これにつ

いては、Kumar も指摘するように、留保議席で新たな層の政治進出が見られたものの、多くの地域で以前からの地元の有力者が影響力をもち、パンチャーヤト政治を動かしているという現実とそれに対する肯定的な意識が反映されたものと考えられる。

次に、西ベンガル州で議員の開発政治に関する意識を調査したものに森 [2006] の研究がある。そこでは、1 村落パンチャーヤトでのパンチャーヤト選挙の立候補者たちが、開発についてどのようなイメージを持っているのかがアンケート調査をもとにまとめられている。それによると、パンチャーヤトの立候補者にとっては、インフラ整備の充実、教育の普及・改善などが「開発」あるいは議員の仕事として強く意識されていることが伺え、これまでパンチャーヤトが力を入れて実施してきた政府の開発プログラムの内容を反映した結果となっている。

また、Narayana [2005] の 3 州(マディヤ・プラデーシュ、ケーララ、タミル・ナードゥ)の調査でも、パンチャーヤト議員に対して、パンチャーヤトの権限や責任についてアンケートしているが、そこでも、特にケーララ州以外の 2 州では、パンチャーヤトを単に上位政府のプログラムを執行するだけの機関として捉えている議員が多いことが指摘されている。

3. 留保制度の問題点と成果

前節で見たように、留保制度の導入は確かにこれまでパンチャーヤト政治からも排除され、社会的に不利な立場に置かれてきた人々の政治参加を実現させてきた。しかし、新たにパンチャーヤト政治に参入したこれらの人々が実際村落レベルで政治家としてのリーダーシップを発揮しているのかについては大きな疑問が残る。事例研究の多くが、SC/ST の議員や女性の議員の中には、パンチャーヤト政治に積極的に参画していない議員や、実際の政治は他の有力者あるいは(女性の場合)夫や父親が行っており、名前だけに過ぎない議員が少なからず存在することを指摘あるいは示唆している¹¹。

例えば、Metha [2002] のウッタル・プラデーシュ州の女性パンチャーヤト議

員に対する調査から、女性議員の出馬の動機、集会などへの参加状況、留保制度と女性のエンパワーメントに関しての意識を紹介してみよう。出馬の動機に関しては、自分自身の意思と答えた女性議員は 6.8%に留まっており、50%以上の議員が家族のメンバーの働きかけで出馬している。また、議員になった目的(何をするために議員になったのか)に関しても、24%の議員が何も「目的はない」と答えている。村の開発事業に関して議論されるような集会への参加状況に関しても、女性の議長は定期的に参加する傾向があるが、一般の女性議員の参加率は芳しくない。また、女性議長の場合でも、集会において議長として果たすべき役割は家族の男性が行っており、一般の女性議員になると集会に参加することにほとんど関心を持っておらず、ただ、家族の男性が個人的な利益に関わる集会にのみ出席する傾向にあるといったことが報告されている。意思決定においても女性議長の夫や父親が大きく関与しており、また、集会では女性議員よりも男性議員のほうがリーダーシップを取っていることも調査結果から伺える。こうした現実を反映してか、留保制度によって女性のエンパワーメントが進んだと感じている割合は、女性議長で 32%、一般女性議員では 37%であり、それぞれ 68%、63%の議員がそのように感じていないという調査結果が示されている。特に、非識字女性議員の間で否定的な意見が強く、教育年数が上昇するほど、肯定的な意見が増えている。

Hust のオリッサ州での事例研究においても、女性議員の活動や意識に関する興味深い調査結果が報告されている。まず、パンチャーヤト会議に関しては、会議自体には男性と変わらず出席しているものの、意思決定の段になると、約 11%の女性が全く意思決定過程に参加しておらず、14%が 2,3 の意思決定過程にだけしか加わっていないという結果が得られている。女性議員のパンチャーヤトの仕事に割く時間にしても、1 ヶ月で平均 14.21 時間になっており、59%の女性議員は月に 5 時間以下の仕事しかしていない(男性議員の場合は、月平均 50.53 時間という結果になっている。)。また、村民会議への出席状況に関しては、2 つの調査地において大きな開きがあり、都市とも比

較的に近く、社会経済開発においても進んでいる調査地では出席率が 83%あるものの、もう一方の調査地では 52%に留まっている¹²。次に、出馬の動機に関してはどうであろう。自分自身の意思で出馬した女性は 16%、夫や家族(の決定・勧め)によるケースが 26%、村人(の決定・勧め)によるケースが 74%となっており、先の Metha [2002]の調査結果同様、自らの意思で立候補した女性は少ない(ちなみに、男性議員の場合は 36%が自らの意思と答えている。)。ただ、男性の場合にも、59%が村人の決定や勧めによって出馬している。)。候補者選定に関しては、夫が以前のパンチャーヤト議員であった場合、次期選挙で選挙区が女性の留保議席になると、自動的にその妻が候補者として選ばれるケースも指摘されている。政治や開発プログラムに関する知識についても、女性議員のほうが男性議員よりも乏しいことも Hust の研究で指摘されている。

また、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通り実現するとは限らない。すなわち、留保制度の導入により議員の入れ代わりが激しくなり、結局は、議員経験の未熟な議員を増加させている¹³。そもそも留保議席で議席が保証されるのはこれまで社会的に不利な立場に置かれてきた人々でもある。結果、これまでの村の有力者が政治を動かすことになり、留保による新しい議員の政治家としてのリーダーシップが育たないままになってしまう。さらに、こうした留保議席の割り振りは、新たに台頭してきた実力や意欲のある議員の再選をも阻害しかねない。

以上、留保制度とそれに伴い新たにパンチャーヤト政治に参入した議員の資質に関しては、上述したような問題が指摘されているが、こうしたことから、留保制度の導入が村内の従来の力関係を変革していくことに失敗していると判断してしまうのは性急でもあり、やや乱暴でもあろう。制度として導入され、それが定着していく過程で、(時間はかかるうとも)いずれはそれが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ーメントにつながっていくであろうとの認識は研究者の間でも広く共有されているように思われ

る。

事実、その成果が肯定的に評価されている研究も見られる。例えば、Chattopadhyay and Duflo [2004]の研究では、女性の議長さらには SC の議長の存在が肯定的に評価されている。彼らは、西ベンガルとラージヤスターンの両州のそれぞれ 1 つの県において、村落パンチャーヤトレベルでの留保制度の開発への効果を検証している。例えば、西ベンガル州からのデータ分析では、女性が村落パンチャーヤトの議長の場合、そうでない村落パンチャーヤトの場合よりも、村民集会での女性出席者の割合が高くなり、また、女性がパンチャーヤトに苦情を持ち込むケースが多くなるなど、女性の政治参加を促す傾向があることが指摘されている¹⁴。また、公共財に関しては、西ベンガル州においてもラージヤスターン州においても、議長が女性である場合、例えば飲料水設備への投資など、女性からの要望が強いものにより投資される傾向が指摘されている。さらに、SC が議長の場合、そうでない場合よりも、SC の居住地区により多くの財の投資が向かう傾向にある。こうしたことから、留保政策が政策決定に影響を及ぼし、また、公共財の適切な分配に少なからず効果を発揮していることが彼らの研究では主張されている。

また、Hust [2005] も、先に紹介したような女性議員の問題点を指摘するものの、留保制度のもたらした肯定的な効果についても積極的に評価している。彼女は、選挙前においてはほとんど政治に関心のなかった女性も、しばらく議員を続けることによって政治に対する知識を増やし、政治への関心も高めていることを、議員たちの声を引用しながら示している。また、42%の女性議員が、議員になったことで家族の中での地位が改善されたと答えている。さらに、70%以上の女性議員が将来もパンチャーヤトの議員として留まりたいと答えており、そのうちの半数以上がより高いポジションに着きたいと考えている。一般の村の女性の意識においても、女性が議員になっていることに対しておおむね歓迎しており、女性の議員の方が近づきやすいと感じていることが紹介されている。こうした結果から、Hust は女性議員のエンパワーメントは確実に促進されており、また、議員以外の一般女性に関しても、女

性議員との接触を通して政治の世界へ足を踏み入れる機会を増やしていると、留保政策の成果を評価している。

留保制度と並んで、村落レベルにおいて広く住民の政治参加を促す目的で設けられたものが村民会議であるが、次に、その村民会議の実態について、いくつかの事例研究を紹介しながら見ていくことにする。

4. 村民会議(グラム・サバー)の実態とその問題点

Kumar の 4 州(マハーラーシュトラ、西ベンガル、カルナータカ、マディヤ・プラデーシュ)の研究では、それぞれの州から 300 人(2 つの村パンチャーヤトからそれぞれ 150 人ずつ)のサンプルを集め、村民会議に関しての比較的详细な調査結果が報告されている(Kumar [2006: Chapter 5])。彼の調査結果からそれぞれの州における村民会議への出席状況、出席者の属性について見ていく。村民会議への出席者(出席したことのある者)は、マハーラーシュトラ州で 40%、西ベンガル州で 19%、カルナータカ州で 36%、マディヤ・プラデーシュ州で 71%となっており、その中で女性の占める割合は、それぞれ 20%、28%、16%、40%となっている。表 10～13 は、全調査対象者と村民会議出席者それぞれを、カースト、教育年数、土地所有、年収別に Kumar が集計したものである。

表 10. 全調査対象者及び村民会議出席者のカースト別構成比(%)

カースト	マハーラーシュトラ		西ベンガル		カルナータカ		マディヤ・プラデーシュ	
	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者
上位カースト	72.0	75.3	32.6	13.6	59.0	68.3	16.6	18.3
後進カースト	11.6	11.6	11.3	6.3	10.6	11.6	61.3	63.0
その他	6.0	0.0	6.0	15.6	5.3	0.0	1.3	0.0
SC/ST	10.3	13.6	49.3	63.3	25.0	19.6	20.0	18.3

(出所) Kumar [2006: 166-167, 207-208]。

表 11. 全調査対象者及び村民会議出席者の教育年数別構成比(%)

	マハーラーシュトラ		西ベンガル		カルナータカ		マディヤ・プラデーシュ	
教育年数	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者
非識字	25.6	16.5	41.3	39.6	6.0	25.6	48.6	42.4
初等教育	35.6	55.3	39.6	43.3	24.0	27.5	29.0	35.3
中等教育	33.4	21.4	15.6	13.5	26.6	25.6	13.0	12.9
大学卒業程度	5.0	6.6	3.0	3.4	4.0	21.1	8.0	8.9

(出所) Kumar [2006: 166-167, 207-208]。

表 12. 全調査対象者及び村民会議出席者の土地所有別構成比(%)

	マハーラーシュトラ		西ベンガル		カルナータカ		マディヤ・プラデーシュ	
土地所有 (ha.)	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者
0	16.0	16.5	32.0	12.0	8.9	13.9	31.0	61.3
0.4～	25.9	25.3	33.6	58.4	27.0	27.7	14.3	4.5
0.4～1.0	21.6	21.4	17.3	17.2	26.6	23.6	13.3	13.2
1.0～2.0	16.0	16.4	15.3	7.0	21.0	18.3	17.0	8.4
2.1～4.0	13.0	13.2	0.0	3.5	11.9	11.9	13.6	5.1
4.0～	6.6	6.6	1.0	1.5	4.3	2.7	10.0	7.0

(出所) Kumar [2006: 166-167, 207-208]。

表 13. 全調査対象者及び村民会議出席者の年収別構成比(%)

	マハーラーシュトラ		西ベンガル		カルナータカ		マディヤ・プラデーシュ	
収入 (1000 ルピー)	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者	全調査対象者	村民会議出席者
10 以下	19.0	19.0	34.6	12.0	16.3	22.5	59.0	60.8
11～25	33.6	33.8	49.0	72.4	35.3	38.8	18.3	18.3
26～50	28.0	28.0	10.6	10.3	23.6	18.7	10.3	10.8
51～100	12.3	12.3	3.9	3.4	14.0	13.9	10.0	8.4
100～	6.6	6.6	1.3	1.7	10.0	5.7	2.0	1.4

(出所) Kumar [2006: 166-167, 207-208]。

まず、カーストについて見てみると、西ベンガル州で上位カーストの出席率が低く、SC/ST の出席率が高くなっているのが目立つが、他州での出席者のカースト構成は、全サンプルでの構成比から大きく隔たるものではなく、どのカーストからもほぼその人口比に比例して村民会議に出席していることが伺える。教育に関しては、どの州も程度の差はあれ、非識字者の出席率は

低くなり、逆に、初等教育レベル、大学レベルの教育を受けたものの比率が高くなっている。土地所有に関しては、マハーラーシュトラ州を除いては、土地無し世帯あるいは 0.4 ヘクタール以下の小規模土地所有世帯の出席者比率が高くなっている。収入に関しては、西ベンガル州以外は、おおむねどの層からも均等に出席していることが伺える。この数字を見るかぎり、村民会議が広い層に開かれている、あるいは、広い層から支持されているように見えるが、実際はどのようなのであろう。Kumar が収集した村民会議に関する村人へのインタビューは、村民会議の実態をつかむ上で極めて貴重な資料となっている。インタビューから明らかになった重要なポイントをいくつかまとめてみよう。

- ・ 出席者の多くが会議で発言していない。
- ・ 出席者は何かを議論するために会議に参加するというよりは、議員に援助を求めるために参加する場合が多い。
- ・ 議題に取り上げられる内容は、インフラ整備や開発プログラムの受益者に関するもの。
- ・ 富裕層にとっては、村民会議は政府のプログラムの対象者である貧困層のための会議として認識されている。

また、村人の村民会議に関する意見としては、次のような批判的な意見が紹介されている。

- ・ 村民会議は政治指導者に親しい者、あるいは、同じ政党の支持者のための集会で、彼らが便益を受ける場になっている。
- ・ 議事進行は儀礼的・機械的に行われ、ただ集会を実現させるというだけのものになっている。

Kumar の調査結果は、村民会議が出席者は集めているものの、その会議と

としての役割や機能に疑問を投げかけるものとなっている。村民会議に関する問題点を整理する前に、その他の村民会議に関する研究もいくつか紹介しておく。

まず、Ghatak and Ghatak [2002]の研究を挙げておく。彼らは、西ベンガル州の村民集会について、14 の村落パンチャーヤトで住民からの聞き取りを行っている。その調査によると、村民集会の出席率は約 12%で、女性の参加者は極めて少なく、参加者のうちの 9%である。出席者には土地無し世帯、小規模土地所有世帯が多く、また、出席者の多くは選挙区の議員と同政党の支持者である。また、不参加者の特徴として、比較的裕福な者、あるいは、少数派の政党や政党に直接関係を持っていない者などが挙げられている。また、議事の内容の特徴として、開発プログラムのモニターやレビューにもっとも関心が向けられていることが報告されている。

Corbridge et al. [2003a, 2003b, 2005]の研究においても、西ベンガル州の村民集会について触れられており、そこでは、参加者は多いが、参加者の態度が受動的であること(党の活動家から言われて参加したという参加理由)、また、最終的な意思決定はパンチャーヤト議員や党にまかされており、村民集会では計画の提案をし(計画の採択や優先順位を決定するのではなく)、また、開発活動についてのヒアリングをする場と認識されていることなどが指摘されている。

浅野 [2000]のアーンドラ・プラデーシュ州での調査からは、7 つの村のうち 3 つでしか村民会議が開催されておらず、また、情報開示が十分ではなく開催を知らされていない住民も多数存在し、村民会議の出席者も少ないことが報告されている。討議の内容においても、自村の要望を提出することが主であり、村民会議が村全体の事柄について議論する場になっていないことが指摘されている。

World Bank [2000]の調査でも、定期的に村民会議に出席していると答えた回答者は 7%で(ラージャスターンとマディヤ・プラデーシュの 2 州での場合)、会議がほとんど公示されなかったり、議長が開こうとしなかったりする場合

もあることが報告されている。

最後に、村民会議の出席者の特徴や村民会議とその開発への効果との相関関係を計量的に検証したものとして、先にも紹介した Besley et al. [2005, 2007]の南インド4州(アーンドラ・プラデーシュ、カルナータカ、ケーララ、タミル・ナードゥ)での調査を挙げておく。その調査からは、過去1年間で村民会議を開いた村は77%で、村民会議にこれまで出席したことがある村人は20%に過ぎないことが明らかにされているものの、土地無し世帯やSC/ST世帯では他のグループに比べより会議に出席する傾向にあることが示されている。また、識字率が高い村では、非識字者、土地無し層、SC/STからの出席者がより多くなる傾向が指摘され、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。さらに、彼らは村民会議の効果に関して肯定的な調査結果を導き出している。すなわち、村民会議を開いた村では、開かれなかった村よりも、より多くの非識字者、土地無し世帯、SC/ST世帯が貧困線以下の世帯であることを照明する証書(BPL card)を入手している傾向にあるなど、村民会議を開催した村では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示されている。

以上、村民会議(あるいは村民集会)に関してのいくつかの研究を紹介してきた。これらの研究から浮かび上がってきた村民会議の現状とその問題点について簡単にまとめてみよう。まず、会議自体の開催に関しては、多数ではないにしても開催されないケースもある。開催されても、おおむね参加者は少ない¹⁵。また、参加者の特性を見ると、貧困層からの参加状況は比較的良好なことが伺われ、そのかぎりでは、村民会議が貧困層の政治参加を促進しているように見える。ただし、女性の参加率は低くなっており、また、参加者は議員や政治指導者の取り巻きであったり、開発プログラムの受益者(候補)で占められる傾向にある。また、会議の内容に関しては、開発プログラムに関する議題が扱われる関係から、どうしても、会議が個人的な要望や村の要望を持ち込む場となってしまう、住民からは、政治家に気に入られているものだけの会議で、彼らが恩恵を分配してもらうための会議として認識されて

しまっている。また、こうした村民会議が、村での有力者や政治家、あるいは、支配政党によってその影響力強化のために利用されていると捉えることもできる。

村民会議は(これまでしばしば意思決定の場から阻害されてきた)貧困層のための集会といった性質を帯びており、それはそれで、評価できるかもしれないが、民主主義にとって最も重要な要素である、皆で共通の問題を提起し合い、それに対して議論を促すという役割を十分に果たしていない。また、住民もそのようなものとして村民会議を捉えていないところに問題があるといえよう(Kumar [2006: Chapter 5])。Besley らの研究では村民会議の貧困層への効果が指摘されているが、村民会議が議論を促すような民主的かつ公正なものであるほどそのような効果が高いのかどうかは、その研究からはわからない。村民会議の内実が上で紹介した諸研究が示すようなものであれば、その貧困層への効果は草の根の民主主義の効果とは言いがたい。

以上、本節では、事例研究を紹介しながら、パンチャーヤトにおける住民の政治参加の実態とその問題点を探ってみた。パンチャーヤト議員の議員としての資質、村レベルでの政治のあり方や政治家の役割と人々の意識、村民集会の現状を見てみると、分権化が目的としている草の根レベルでの民主化を促進させていくためには、分権化を制度化していくだけでは解決できそうもない課題が多く残されていることがわかる。民主化の促進は、開発政策の公正さを高め、さらには、開発の効果を高めるという分権化のもうひとつの目的を実現させていく上でも欠かせない。次節では、分権化と開発の問題、さらには、分権化と民主化について考察していく。

第3節 分権化・開発・民主化

住民との距離が近い地方政府においては、住民の情報やニーズが把握しやすく、また、住民の政治参加が比較的容易で、政府に対するチェックも良く働くため、国や州レベルの政府より住民に対するアカウンタビリティが増す

と期待される。しかし、その一方で、社会経済的格差が大きく、パトロネージの政治が一般化しているようなインドの農村社会では、地方政府は地元有力者の支配(elite capture)を受けやすいということもまた事実である。前節で見たように、議員ではなく他の有力者(女性議員の場合は夫や父親)がパンチャーヤト政治に深く介入しているケースが少なからずある。また、村民会議に関しても、住民の声が届いているというよりは、政治家(パトロン)とそのクライアントとしての住民たちのための会議と化している場合など、有力な政治家や議員が自らの影響力強化のために民主主義的な分権化の制度を利用しているという見方も可能になる。また、有力者が選挙での候補者を決定し、それに対して同じ選挙区内で対立候補が擁立させることもなく、有力者が擁立した議員が当選しているケースも見られる。さらに、こうした名前だけの議員が住民と定期的にコミュニケーションを取っていないことなども報告されている(Inbanathan [2001])。パンチャーヤト政治におけるこうした有力者による政治の支配は、分権化によって促進されるはずの透明性や村民に対するアカウンタビリティを低下させることにつながる。そのため、パンチャーヤト政治は地元有力者や議員による利益誘導や汚職をはびこらせる危険性を常にはらんでいる。

パトロンとしての地元有力者や議員は必ずしも自らの個人的な利益だけを追求しているわけではない。村人からパトロンとして見なされるからには、村(選挙区)の(人々の)利益を常に考えなければならないからである¹⁶。政府の開発プログラムの実施主体として位置づけられるようになったパンチャーヤトは、開発プログラムの便益の分配者としての議員(あるいはその背後の有力者)、すなわち、新しいタイプのパトロンを作り出してきた。また、留保議席の候補者選びにおける有力者のコントロールなど、問題がないわけではないが、曲がりなりにもパンチャーヤトに選挙が導入されたことは、政治家が村(選挙区)や支持者の利益といったことを以前にもましてアピールしていかなければならない状況を作り出した。そのことが、政治家をして、自らの村(選挙区)や特定の支持者への利益誘導に向かわせていることは想像に難くない。

分権化が進むことで、汚職の分権化も進むと懸念される所以である。分権化が制度上促進されることそれ自体が、必ずしも、ローカルなレベルでの開発政治の公正さ、あるいは、開発の効率性・効果を高めることにつながるとは限らない。

例えば、パンチャーヤト政治における分権化と汚職の問題を扱っている Veron et al. [2006]の研究を見てみよう。彼らの研究では、西ベンガル州での2つの県(マルダー県とメディニプル県)での事例研究をもとに、パンチャーヤトの開発行政における汚職の程度とそれぞれの政治のあり方との関係が比較考察されている。それによると、マルダー県での調査地では村人が報告する汚職の件数は多く、メディニプル県の調査地では少ない。両者における政府の雇用創出事業の実施のあり方を比べてみると、前者は事業の配分に関してほとんど完全に村落パンチャーヤトの判断に任されており、その意味では分権化が進んでいると言える。また、政治は個人的なパトロネージのネットワークに基づいて行われる傾向が強く、パンチャーヤト議員がほぼ自らの采配で事業を動かしている(事業のモニターに一般の住民が関わることは少ない)。それに対して、後者の調査地では、地元の党組織(ここではインド共産党マルクス主義=CPM)の力が強く、パンチャーヤトの開発事業は党によってかなりコントロールされている。本来、村民会議などで民主的に選出されるはずの事業実施責任者や事業のモニターをする委員なども、党が指名している。すなわち、パンチャーヤトに事業実施の権限がある前者で汚職が多く見られ、党によってパンチャーヤトがコントロールされている後方で汚職が少なくなっているのである。

西ベンガル州においては、CPM がその支持基盤固めにパンチャーヤトを利用してきたという批判、すなわち、CPM そのものが開発プログラムを通して貧困層のパトロンになっているという批判も可能である。しかし、統制力と厳しい規律を有する CPM によるパンチャーヤトのコントロールは、統制のない個人的なネットワークによるパトロネージの政治に対して抑制的に働き、結果的に、比較的公正な開発事業の実施を実現し、パンチャーヤトの住民に

対するアカウンタビリティを高めることにつながっていることも事実である。

また、Johnson ら [2005]の研究は、アーンドラ・プラデーシュとマディヤ・プラデーシュの2州でのパンチャーヤトとその開発政策の効果についての比較検討をしている。アーンドラ・プラデーシュ州の農村開発政策の特徴としてまずジャンマブーミ計画が挙げられている。州政府が1997年から実施してきたこの計画では、パンチャーヤトの目的と大差のないコミュニティ開発プログラムが、特別に設けられた運営・実施組織によって行われてきた¹⁷。また、中央政府の貧困削減政策(ここでは DWCRA=Development of Women and Children in Rural Areas が考察の対象になっている)においては、パンチャーヤトではなく、役人が受益者の選定など、プログラム実施に大きく関与している。それに対して、マディヤ・プラデーシュ州では、政府が分権化に力をいれており、開発プログラムはパンチャーヤトを通して行われ、村民会議にパンチャーヤト議長のリコール権を与えるなど、村民会議の権限も強化されている。しかし、実際の村落レベルでの政治を見てみると、村民会議は形骸化して力がなく、村落パンチャーヤト議長が村民会議の体裁だけは繕おうとしていることが指摘されている。彼らの調査では、村民会議の出席率も、ジャンマブーミ計画のプログラムの受益者選定や配分額の報告の場として村民会議が利用されているアーンドラ・プラデーシュ州の調査地でのほうが高く、マディヤ・プラデーシュ州の調査地でのほうが低くなっている(しかし、いずれの州においても、村民会議は力のないものとして一般に認識されている。)。DWCRA に関してもアーンドラ・プラデーシュでの調査地では、その有効性や実施に際しての公正さを住民たちが認める傾向にあるのに対して、マディヤ・プラデーシュの調査地での住民の回答からは、プログラムについての無知や、貧困削減プログラムの効果が認められていないことが伺える。Johnson らは、アーンドラ・プラデーシュ州において DWCRA が比較的効果的に実施されていることの理由として、州政府の意思と、開発政策の実施に大きく関与している役人と村人との距離の近さ(接触頻度の高さ)などを挙げている。

さらに、佐々木 [2007]の研究は、パンチャーヤトの信頼度やその行政能力

と徴税率の関係を考察した興味深い研究である。そこでは、確かに、パンチャーヤトの信頼度の高さは徴税率を高める傾向にあるとは言うものの、州政府の行政能力(検査活動)さらには州政府への信頼がパンチャーヤトの徴税能力を高める大切な要因であることが指摘されている。佐々木の研究で比較考察の対象になっているのは、マディヤ・プラデーシュ州とタミル・ナードゥ州の2州で、ここでも、パンチャーヤト改革で法制度上分権化が進んでいるとされているマディヤ・プラデーシュのパンチャーヤトでの徴税能力が低い結果になっている。一方、パンチャーヤトの徴税率がマディヤ・プラデーシュよりも高いタミル・ナードゥ州では、地方分権に関しては消極的であるが、パンチャーヤトに対しての検査活動は厳しい(Sasaki [2005]も参照)。そこでは、パンチャーヤトの徴税においては、パンチャーヤトへの高い信頼があっても、それを州政府が制度として支える仕組みの必要性が指摘されている。

これら一連の事例研究は、インドの脈絡においても、ローカルなレベルでの公正で効果的な開発さらには行政能力の向上を実現させていくためには、分権化を推進させるだけでなく、上位政府あるいはその政党の働きかけや統制も必要であることに改めて気付かせてくれる。しかしその一方で、注意しなければならないのは、これらの研究で示された上位政府(役人)や党の関与のあり方は、少なくとも直接的には、住民参加ひいては草の根の民主化を促進させるものではないということである。それらはあくまで、(ある意味応急手当的に)開発(行政)の効果や効率化を高めるための役割を果たしているに過ぎない。問題の抜本的な解決は、パンチャーヤト政治の住民参加と民主化を促すことにあることは言うまでもない。また、州政権の交代によりその持続性が危ぶまれることのない分権化の基盤づくりをする意味でも、地方政治における住民参加による民主化を強化しておく必要がある。政府の介入や関与の仕方でも住民参加と民主化の促進に直接働きかけるようなものである必要があろう。

例えば、州政府が積極的にパンチャーヤト政治における住民参加と民主化の促進に取り組んできた例としてケーララ州の取り組みが挙げられる。同州

では、1990年代半ばよりピープルズ・キャンペーンの名の下で、計画策定への住民参加を促す取り組みを行ってきた。村民集会でのプロジェクト発掘作業(問題発掘)に始まり、開発セミナーでの報告書作成、地元の専門家や一般住民を含めたタスク・フォースによる計画作成を経てパンチャーヤトでの承認に至る一連のプロセスによる、下からの開発計画の策定を推し進めてきた¹⁸。

Heller ら [2007]は、様々な立場の人々からの意識調査をもとに、ピープルズ・キャンペーンの成果を考察している。彼らの調査では、村民会議への出席者は多いとはいえないものの、具体的な計画・予算の立案に関わるとされているタスク・フォースの半数以上は(政党の活動家ではなく)民間人で、そこで作成された計画に対する住民の評価も高く、パンチャーヤトもタスク・フォースの提案した計画をよく取り入れていると、報告している。彼らはその調査結果から、代表制民主主義と参加型民主主義が共存している例として、ケーララの実践を高く評価している。また、同研究で実施されたアンケート調査においても、回答者はおおむね、その支持政党に関係なく、ピープルズ・キャンペーンが農村開発に進展をもたらしたと感じている(Heller et al. [2007])。また、Sharma [2003]の意識調査でも、約3分1の回答者がパンチャーヤト政治において支持者や身内に対する臆惧があると感じてはいるものの、パンチャーヤトの現状のシステムそのものには70%が肯定的であることが示されている。

ケーララ州同様、パンチャーヤト制度の活性化においてしばしば高い評価を得てきたのが西ベンガル州である。同州では、1977年より30年にわたって州政治を担っている左翼戦線(Left Front)政権の下で、土地改革と並ぶ開発政策の大きな柱としてパンチャーヤトの活性化が促されてきた。CPMをはじめとする左翼政党の強いリーダーシップのもとで、政治活動において貧困層を積極的に動員させてきたことは、貧困層の政治意識と交渉力を高め、それまでの農村社会の力関係の図式を大きく変えるとともに、貧困層の政治参加を促すことに比較的成功してきたといえる。他州と比べた場合、西ベンガル

州では、パンチャーヤトが実施する政府の貧困削減政策の便益が貧困層によく行き届いていることはしばしば指摘されることである¹⁹。西ベンガル州では地方政府に対する信頼度も高く、1996年のNational Election Surveyの調査結果を報告している研究(Mitra [2001: 110-111], Bardhan [2002: 195])によると、51%が信頼すると答えており、州政府に関しても41%が信頼している(それに対して、マハーラーシュトラではそれぞれ41%、34%、ビハールではそれぞれ共に30%となっている)。

分権化の推進、そして、地方レベルでの民主主義制度の確立・強化においては、州政府の再分配政策とも無縁ではない。例えば、Bardhan [2002]は、土地改革、公衆衛生キャンペーン、識字運動などの再分配政策や社会開発政策の評価の際にしばしば見逃されてきた事実として、そうした政策が地方レベルでの民主主義制度を強化させる波及効果のあることを指摘する。土地改革や政治的意識を高める民衆運動が盛んだったケーララ州や西ベンガル州で他州と比べれば比較的パンチャーヤト制度の整備・強化や分権化が進んだことは偶然ではないだろう²⁰。

しかし、先にも示したように、西ベンガル州に関しては、党によるパンチャーヤト支配が住民参加に一定の限界をもたらしているのも事実である。政治活動に動員され、政治参加を促されたはずの貧困層が結局は党にコントロールされてしまうという皮肉な結果になっている。また、村落パンチャーヤトレベルにまで導入されている政党政治は、野党による批判や対立候補の擁立など、議員やパンチャーヤト行政に対する厳しいチェック体制を可能にしている反面、支持政党による住民の分断を強化させてきた。その結果、野党支持者の公の場での政治参加意欲が大きくそがれてしまっているのも事実である²¹。

一方、パンチャーヤトへの権限委譲、計画過程における住民参加の程度、さらには、草の根の公共性の強化といった面ではケーララの政策は高く評価される傾向にある(Ghatak and Ghatak [2002]、佐藤 [2001])。しかし、そのケーララ州においても村落パンチャーヤトで政党政治が導入されている以上、

その弊害からは無縁ではない。分権化が進むことで、確かに意思決定過程への住民の参加が促進されるかもしれないが、政党による政治的緊張や分断の行き過ぎが(外部から)制御されない状況下で、分権化や住民参加を支える諸制度の質も低下するのではないかとの懸念もある(Sharma [2003: 3843])。

このような政党による住民の過度の分断や対立に対して、同じ政党政治の構図をもった州政府がコントロールするには限界があると言わざるを得ない。そうした意味でも、NGOなどの非政府組織による住民参加の促進とパンチャーヤト政治に対するチェック機能も草の根の民主化の深化と分権化を支えていく上で重要である。ケーララのピープルズ・キャンペーンにおいても、NGO組織であるケーララ科学文化協会(KSSP)の積極的な協力体制のもとで行われてきたことを忘れてはならないだろう。

近年のインドの農村部においては、NGO、自助グループ(SHG)、森林資源や水資源などの管理組織(利用者委員会)など、民間・政府関連も含め様々な組織が形成され、社会開発・経済開発に一定の役割を果たしている。農村社会の民主化や開発の効率化、さらには、分権化の促進といった観点から、そうした団体・組織とパンチャーヤトとの連携のあり方も検証してみる必要があろう²²。

おわりに

以上、憲法改正後のパンチャーヤト改革の現状、パンチャーヤト政治における住民参加の問題、さらには、分権化と開発の問題について、最近の研究を紹介しながら述べてきた。憲法改正以降、全国一律のパンチャーヤト制度が整えられるが、現時点においてもパンチャーヤトへの権限委譲の程度は州間で足並みがそろわないのが現状である。財源、特に自主財源の確保といった大きな課題を抱え、パンチャーヤトが地方自治体として足腰を強めていくにはまだしばらく時間がかかりそうである。

住民参加に関しては、留保議席の導入により、確かに、全国のパンチャー

ヤトでおおよそ人口比に応じた SC/ST 議員が誕生し、また、3 分の 1 が女性議員になっている。議員の経済的特性を見ても、富裕層よりは、貧困層・中間層から多くの議員が輩出されている。その意味で、新たなパンチャーヤト制度はこれまで政治の意思決定過程から排除されてきたような人々をパンチャーヤト政治に引き入れることに成功してきたといえる。しかしその一方で、本稿で紹介した事例研究の数々が明らかにしているように、留保政策は名前だけの議員を生み出し、パンチャーヤト政治の意思決定が一部の有力者によって行われてしまうことも珍しくない。村民会議の出席状況もおおむね悪く、また、会議自体が議論を促すものでないことが見て取れた。パンチャーヤト政治の内実を見てみると、住民参加の理念とは程遠い現実があるのも事実である。

また、パンチャーヤトへの権限委譲が法制上進んでいても、あるいは、村民会議の権限が強化されていても、それが必ずしも開発の効果や効率性を高める結果になっていない場合があることをいくつかの研究は示している。確かに、パンチャーヤトの開発行政を効率的・効果的に機能させる上で州政府や党の役割は重要である。分権化は上位政府を完全に排除するということと同義ではない。しかし、パンチャーヤト制度の目的に照らし合わせて考えると、開発行政の効率性・効果の向上は、何よりも住民参加による民主主義によって実現されなければならない。上位政府の関与もまさにその民主主義を促進することに主眼が置かれなければならないだろう。分権化の成功は、分権化がローカルな民主主義といかに統合されているかにかかっている(Dreze and Sen [2002: 360])。

インドにおける地方分権は、下からの民衆の要求によるものというよりは、上からの法制定により与えられたものである。Singh [2007: 10]も指摘するように、下からの分権化を促すプロセスについても考える必要がある。上から与えられた法律上の制度をより民衆のものにしていく上でも、民衆自らの自主的で協働的な取り組みを促す社会の仕組みづくりや意識改革も必要になってくるだろう。

¹ 第 73 次憲法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の展開に関しては井上 [1998], [2002]に詳しい。

² なお、この憲法改正は「部族地域(Tribal Area)」として別の行政組織が設けられているメガラヤ州、ミゾラム州には適用されていない。また、「部族地域」以外で指定部族が多数居住する地域で、憲法で指定されている「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政府がそれにあわせて州パンチャーヤト法の改正を行っている。PESA の内容に関しては浅野 [2006]に詳しい。

³ Pal [2004]も「may」の多用を指摘し、パンチャーヤトの機能や権限をはっきり特定化しなかったことを批判している。

⁴ また、パンチャーヤトの組織、機能、財政、村民集会、開発計画・実施への住民参加、議員研修等広範囲にわたって各州の現状を網羅的に扱ったものとして、Society for Participatory Research in Asia(PRIA)の行った調査報告がある(Rai et al. [2001])。本書の巻末には、各州のパンチャーヤト組織の特色や税源の種類などをまとめた表がついており、各州のパンチャーヤトの概略をつかむのに便利である。

⁵ それぞれの分野別の項目は以下の通りである。「政治権限の移譲」の分野では、①定期的な選挙、②女性議員の割合、③SC/ST 議員の割合、④政治的自立性、「行政機能の委譲」の分野では、①(第 11 付則の 29 の項目から)行政機能を委譲させた項目数、②(第 11 付則の 29 の項目から)行政職員を移譲した項目数、③県計画委員会の設置状況、④支出の自由裁量権、「財源の委譲」の分野では、①(第 11 付則の 29 の項目から)財源委譲した項目数、②財源の流れ、③州財源に占めるパンチャーヤト財源の計 11 の項目である。それぞれの項目を「-1」、「0」、「1」の 3 段階で評価し、各州ごとにその合計点を出している。

⁶ ただ、Chaudhuri のこのランク付けに使用されているデータは少々古く、特に、財源移譲に関するデータは 1998 年までのものであるため、最新のデータによる見直しと再検討が必要と言えるだろう

⁷ Kumar の調査では、4 州からそれぞれ 1 つの県、1 つの中間(ブロック)パンチャーヤトを選び、その中から 2 つの村落パンチャーヤトを抽出し(すなわち、4 州で計 8 つの村落パンチャーヤト)、すべての村落パンチャーヤト議員、中間、県レベルのパンチャーヤト議員に質問している(Kumar [2006: 30-31])。議員の社会経済的属性に関しては、年齢や各種農業機材の所有状況も調査されているが、ここではその紹介は割愛した。

⁸ この Narayana の調査では、ケーララ州の 3 つの村落パンチャーヤトから 26 人の議員、マディヤ・ブラデーシュ州からは 12 の村落パンチャーヤトの 27 人の議員、タミル・ナードゥ州からは 6 つの村落パンチャーヤトの 18 議員がインタビューの対象となっている。

⁹ Besley らの調査では、4 州から計 9 つの県を選び、その中の 201 の村落パンチャーヤト

(527 カ村)から 544 の村落パンチャーヤト議員のサンプルを集めている。また、259 カ村から計 5,180 世帯で世帯調査を行っている。

¹⁰ 西ベンガル州では③の項目、マディヤ・プラデーシュ州では②と③の項目に関して、低い数値になっている。

¹¹ 例えば、森 [1997], Lieten and Srivastava [1999: Chapter 6], Alsop et al. [2000], Inbanathan [2001], Metha [2002], Hust [2005], Narayana [2005], Kumar [2006] など。

¹² 一方の調査地において女性の村民会議への出席率が低いことに関しては興味深い考察がなされている。すなわち、伝統的な村落社会の価値観では、女性は村の「義理の娘」であり、同じ村の男性とは擬似的な家族関係にあり、彼らとの社会的な交渉は慎まれるべきものであるとされている。そのため、同じ村の男性が集まる公衆の前には出席しにくいというのである。それに対して、複数の村落からの代表者(議員)で構成されるパンチャーヤト会議においては、同じ村の男性はおらず、女性議員は上述のような理由で出席をためらうことはない(Hust [2005: 198])。

¹³ Kumar [2006: 140], Besley et al. [2007: 665]など参照。

¹⁴ 彼らのデータからは、ラージャスターンでは、女性の議長とそうでない場合とで、女性の政治参加に関しては大きな違いは見られない。

¹⁵ Kumar の調査では、参加者の割合は比較的高くなっているが、調査段階の質問において出席の回数が問われていない可能性、あるいは、特定の年の村民集会に限定して質問していない可能性があるため、これまで過去に 1 回しか参加したことのない者も、毎回参加している者も、一緒になって合計され数字に表れている可能性がある。そのため、毎回の村民会議で表に示しただけの人数が集まっているかどうかは疑問である。

¹⁶ 例えば、Inbanathan [2001]はカルナータカでの調査結果から、有力者によるパンチャーヤトの支配と議員の住民に対するアカウンタビリティの欠如を指摘するものの、そうしたパトロンとしての政治家が私利私欲で動くというより、村の利益を優先しようとしていることを示すことによって村でのその地位を維持していると指摘する。こうしたパトロンあるいは村人の困りごとを解決してくれる仲介者としての政治家像に関しては、Ruud [2003]も参照。

¹⁷ Johnson らはまず、ジャンマブーミ計画に対する批判として次の 2 点を紹介している。すなわち、中央政府の開発プログラムのための資源がジャンマブーミ計画のために流用され、それによってパンチャーヤトの財源がうばわれているといった批判、そして、村民会議がジャンマブーミのために利用され、また、プログラムの運営に役人が深く関わっているなど、パンチャーヤトの自治が侵害されているといった批判である(Johnson et al. [2005: 945], Jayal [2006])。浅野 [2000]も現地での調査から、住民がジャンマブーミの会合と村民集会を取り違えている例や、村民集会よりもジャンマブーミの会合のほうが多くの参加者を集めていることを報告している。

¹⁸ ピープルズ・キャンペーンの一連の取り組みとその詳細に関しては、Isaac and Franke [2001(2000)]、佐藤 [2001]、Sharma [2003]を参照。

¹⁹ 例えば、森 [1997], Bardhan and Mookherjee [2004, 2006]参照。

²⁰ Mathew [2004]は、憲法第 11 付則に挙げられている項目のなかに社会開発に関連する項目が多いことに注目し、パンチャーヤトの開発計画が「人間開発」を目指すべきものであるとしている。

²¹ その意味で、村民会議での出席者の数だけで住民の声の強さを判断することは危険である。野党支持者からの批判の声はインフォーマルな場で広く流通し、与党に対しての一定の制御効果を生み出しているといえる(Ruud [2003]、森 [2006]参照)。

²² 例えば、カルナータカ、マディヤ・プラデーシュ、ウッタランチャル(現ウッタラカンド)の3州においてNGOや行政機構も含めた様々な地元組織が草の根の開発にどのように機能・貢献しているのかを調査した Alsop and Kurey [2005]の研究がある。彼らが調査対象とした開発部門は、女性の開発・エンパワーメント部門、飲料水・公衆衛生部門、水資源部門の3部門であるが、それぞれの部門で地元の組織は高い比率でパンチャーヤトと連携をとって仕事をしていることが明らかにされている。女性の開発・エンパワーメント部門では約半数の地元組織、飲料水・公衆衛生部門では約80%の地元組織、水資源部門では約70%の地元組織が、村落パンチャーヤトと連携をとっている(Alsop and Kurey [2005]: chapter 5)。パンチャーヤトによる分権化の促進といった観点からは、他の開発関連組織とパンチャーヤトとがそれぞれ別々に活動することは好ましくない。中央政府も、パンチャーヤトによる分権化を進めていく上でパンチャーヤトと同じような役割や機能を有するような開発組織(Parallel Bodies。その中には、これまで地方レベルでの開発事業計画を担ってきた県農村開発局なども含まれる)の存在には注意を払っている。

[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」『研究紀要』第 29 集 聖母学院短期大学、pp.85-95.
- [2006] 「インド農村部における地方自治とマイノリティ」『アジアのマイノリティと法 I』関西大学法学研究所 研究叢書 第 34 冊.
- 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 11 月 pp.2-30.
- [2002] 「インドのける分権化の進展」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.
- 佐々木 結 [2007] 「インド村落自治体における信頼・行政能力・徴税－マディヤ・プラデーシュ州及びタミル・ナードゥ州における家屋税徴税状況比較を通して－」『アジア経済』第 48 巻第 9 号 9 月 pp.2-32.
- 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.
- 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 8 月 pp.39-71.
- [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, pp.21-43.

外国語文献

- Alok, V.N. [2006] “Local Government Organization and Finance: Rural India,”
Anwar Shah (ed.) *Local Governance in Developing Countries*,
Washington, D.C.: The World Bank.
- 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.
- Alsop, Ruth and Bryan Kurey, [2005] *Local Organizations in Decentralized
Development: Their Functions and Performance in India*, Washington,
DC: The World Bank.
- Bardhan, Pranab [2002] “Decentralization of Governance and Development,”
Journal of Economic Perspective, 16(4), pp.185-205.
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee [2004] “Poverty Alleviation Efforts of
Panchayats in West Bengal,” *Economic and Political Weekly*, February 28,
pp.965-974.
- [2006] ‘Decentralization in West Bengal: Origins, Functioning, and
Impact,’ Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee (eds), *Decentralization
and Local Governance in Developing Countries: A Comparative
Perspective*, Cambridge, Massachusetts: The 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*, February 24, pp.661-666.
- Chattopadhyay, Raghabendra and Esther Duflo [2004] “Impact of Reservation in
Panchayati Raj: Evidence from a Nationwide Randomised Experiment,”

Economic and Political Weekly, February 28, pp.979-986.

Chaudhuri, Shubham, [2006] ‘What Difference Does a Constitutional Amendment Make?: The 1994 Panchayati Raj Act and the Attempt to Revitalize Rural Local Government in India,’ Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee (eds), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, pp.153-201.

Corbridge, Stuart, Glyn Williams, Manoj Srivastava, Rene Veron [2003a] “Making Social Science Matter-I: How the Local State Works in rural Bihar, Jharkhand and West Bengal,” *Economic and Political Weekly*, June 14, pp.2377-2389.

---- [2003b] “Making Social Science Matter-II: How the Rural Poor See the State in Bihar, Jharkhand and West Bengal,” *Economic and Political Weekly*, June 21, pp. 2561-2569.

---- [2005] *Seeing the State: Governance and Governmentality in India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dreze, 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*, January 5, pp.45-58.

Government of India [2004a] *A Compendium of Resolutions of the Seven Round Tables of Ministers In-Charge of Panchayati Raj*, New Delhi: Ministry of Panchayati Raj.

----- [2004b] *The Report of the Twelfth Finance Commission (2005-10)*, New Delhi.

----- [2006] *Mid-term Review and Appraisal of the State of the Panchayats*, New Delhi: Ministry of Panchayati Raj.

- Heller, Patrick, K.N.Harilal and Shubham Chaudhuri [2007] "Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India," *World Development*, 35(4), pp.626-648.
- Hust, Evelin [2005] "Political Representation and Women's Empowerment: Women in the Institutions of Local Self-Government in Orissa," Crispin Bates and Subho Basu (eds), *Rethinking Indian Political Institutions*, London: Anthem Press.
- Inbanathan, Anand [2001] *Representation and Accountability in Local Government: The Panchayats of Karnataka*, Working Paper 96, Institute for Social and Economic Change.
- Isaac, Thomas T.M. and Richard W. Franke [2001(2000)] *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, New Delhi: Leftword Books.
- Jayal, Niraja Gopal [2006] 'Introduction,' Jayal Niraja Gopal, Amit Prakash and Pradeep K. Sharma (eds), *Local Governance in India: Decentralization and Beyond*, New Delhi: Oxford University Press, pp.1-26.
- Jayal Niraja Gopal, Amit Prakash and Pradeep K. Sharma (eds) [2006] *Local Governance in India: Decentralization and Beyond*, New Delhi: Oxford University Press.
- Johnson, Craig, Priya Deshingkar and Daniel Start [2005] "Grounding the State: Devolution and development in India's Panchayats," *The Journal of Development Studies*, 41(6), pp.937-970.
- Kumar, Girish [2006] *Local democracy in India: Interpreting Decentralization*, New Delhi: Sage Publications.
- Lieten, G K and Ravi Srivastava [1999] *Unequal Partners: Power Relations, devolution and Development in Uttar Pradesh*, 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 [2004] *Local Democracy and Empowerment of the Underprivileged: An Analysis of Democratic Decentralization in India*, Working Paper No.30826, The World Bank.
- Metha, G.S. [2002] *Participation of Women in the Panchayati Raj System*, New Delhi: Kanishka Publishers, Distributors.
- Mitra, Subrata K. [2001] "Making Local Government Works: Local Elites, Panchayati Raj and Governance in India," Atul Kohli (ed.), *The Success of India's Democracy*, New Delhi: Cambridge University Press.
- Narayana, D [2005] "Local Governance without Capacity Building: Ten Years of Panchayati Raj," *Economic and Political Weekly*, June 25, pp.2822-2832.
- Pal, Mahi [2004] "Panchayati Raj and Rural Governance: Experiences of a Decade," *Economic and Political Weekly*, January 10, pp.137-143.
- Rai, Manoj, Malini Nambiar, Sohini Paul, Sangeeta U. Singh, Satinder S. Sahni (eds) [2001] *The State of Panchayats: A Participatory Perspective*, New Delhi: Samskriti.
- Ruud, Arild Engelsen [2000] "Talking Dirty about Politics: A View from a Bengali Village," C. J. Fuller and Veronique Benei (eds), *The Everyday State and Society in Modern India*, New Delhi: Social Science Press.
- [2003] *Poetics of Village Politics: The Making of West Bengal's Rural Communism*, New Delhi: Oxford University Press.
- Sasaki, Yu [2005] "Decentralisation or Retreat of the State?: Comparison of House Tax Collection in Village Panchayats in Madhya Pradesh and Tamil Nadu," *Journal of the Japanese Association for South Asian Studies*, No.17, pp.75-108.
- Sharma, Rashmi [2003] "Kerala's Decentralisation: Idea in Practice," *Economic and Political Weekly*, September 6, pp.3832-3850.

- Singh, Satyajit [2007] 'Introduction,' Singh, Satyajit and Pradeep K. Sharma (eds), *Decentralization: Institutions and Politics in Rural India*, New Delhi: Oxford University Press, pp.1-34.
- Singh, Satyajit and Pradeep K. Sharma (eds) [2007] *Decentralization: Institutions and Politics in Rural India*, New Delhi: Oxford University Press.
- Veron, Rene, Glyn Williams, Stuart Corbridge, Manoj Srivastava [2006] "Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization?: Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India," *World Development*, 34(11), pp.1922-1941.
- World Bank [2000] *Overview of Rural Decentralization in India* vol.1, Working Paper No.28014, World Bank.