

## 『ケーララ州におけるパンチャヤット制度の展開』

## インド連邦制における連邦——州関係の分析に向けて』

今 藤 綾 子

はじめに

インド農村部には国民の七割以上が生活している。しかしながら、広大な国土に膨大な人口を擁するインドでは、彼ら農村部に住む人々にとって連邦政府、州政府は必ずしも近い存在とは言えない。人々の日々の生活の場から距離のある連邦政府、州政府から、人々により近いレベルに政策決定の場を移すことが、農村に住む人々に直接的な影響を与える農村開発という政策分野においては特に、重要であると考えられる。

この際、農村に住む人々に最も近い政策決定機関として期待されるのが、パンチャヤット制度と呼ばれる、州レベル以下、県、ブロック、村落の三層の議（ムニシパリティ）会からなる農村地方自

治制度である。紀元前から、村落の長老による問題解決のための制度として伝統的に存在してきたパンチャヤットは、独立にあたり、自治単位としての機能が期待された。しかしながら、実態としてのパンチャヤット制度は、その開発主体としての側面に特に焦点が当てられ、国家主導の農村開発計画の、現場におけるエージェントとしての役割のみが重要視される傾向があった。さらに、パンチャヤット制度は憲法上、州政府の管轄領域にあるため、同制度のデザインは州ごとに多様なものとなった。

このような状況に対し、自治制度としてのパンチャヤット制度のありようを、改めて憲法に明記したのが一九九二年に行われた第七三次憲法改正である。しかしながら、改正から一〇年余りが経とうとしている現在、パンチャヤット制度には未だ各州における格差があり、パンチャヤット制度

が自治主体として機能していると考えられる州は少ないとされる。パンチャヤーヤット制度が自治主体として機能すること  
を困難にする最も大きい要因とされてきたのが、パンチャヤーヤット制度の実質的な権限不足である。自らの権限の削減を恐れた州政府はパンチャヤーヤット制度への権限移譲に消極的であつた。

一方で、独立以降、パンチャヤーヤット制度の整備に努め、憲法改正に際しても敏感な対応を行った州がいくつか存在する。そのような州のひとつであるケーララ州では、州政府からパンチャヤーヤット制度への権限、財政的移譲が積極的に行われたことにより、パンチャヤーヤット制度は農村開発事業における自治主体としての機能を果たし、人々の開発計画への参加の場となつていとされる。なぜ、ケーララ州政府は、自らの権限縮小を意味しかねないパンチャヤーヤット制度の整備発展に、自らイニシアチブをとって取り組んだのだろうか。本論の目的は、いわゆる「ケーララ・モデル」の説明あるいは評価と関連付け、ケーララ州農村部における社会運動のあり方を中心に、同州において実現された州以下のレベルへの民主的分権の説明を試みる先行研究に対し、インド連邦制における連邦——州政府間関係を視野に入れ、地方分権化の政治的要因、政治制度の側面をみることによって、同州における社会と政治制度の関係からパンチャヤーヤット制度を分析

することを最終的な目的とし、現時点での研究の成果をまとめることである。

構成は以下の通りである。まず、独立後一九九二年憲法改正にいたるまでの、連邦政府レベルにおけるパンチャヤーヤット制度に関する議論を、時系列に沿つてたどることにより、全国的なレベルでのパンチャヤーヤット制度の発展を概観する。次に、ケーララ州農村部における地方制度の展開を、同州における社会運動との関係から述べ、一九九六年に左翼民主戦線政権によつて行われた一連の政策によつて可能となつたと考えられる、同州における社会運動の政治制度化過程を見る。そして以上から、パンチャヤーヤット制度を中心とした州レベル以下への地方分権化過程において、州政府間関係、政党関係が持ちうる示唆について検討する。

## 第一章 パンチャヤーヤット制度の展開

### (一) 憲法改正までの過程

一九五〇年に発効したインド共和国憲法では、「連邦、州政府は村落における自治単位として機能するに必要な権限をパンチャヤーヤットに与えること」が憲法第四〇条において明記された。しかしながら、憲法四〇条が含まれる「指導原則」には法的拘束力がなく、また、連邦政府と州政府との立法権

限の分割において、州以下の地方自治は州の管轄権限に含まれるため、パンチャーヤット制度のあり方は各州政府の裁量に大きくよることになり、その結果、パンチャーヤット制度は州ごとにばらつきのある制度となった。一九九二年に行われたパンチャーヤット制度に関する憲法改正は、このような状況に対し、憲法において全国統一的な規定を明記したものであり、パンチャーヤット制度の展開における重要な転換点であったと言える。

憲法改正にいたる過程を見る際に、二つのポイントが挙げられる。一つは、パンチャーヤット制度の性質の認識のされ方の変化であり、もう一つは、憲法改正過程における連邦—州政府の政府間関係である。以下、この二点に焦点をあて、独立以降憲法改正に至る過程を、時系列に沿って概観する。

独立当時、国家としての経済的自立を目指していたインドにとって、農村開発は重要な国家事業の一つであるとみなされ、パンチャーヤットはこの文脈において、連邦政府レベルで注目を集めることになった。その直接的契機と考えられるのが、一九五一年から行われた第一次五カ年計画の一環である、コミュニティ開発事業 (Community Development Project) の失敗である。コミュニティ開発事業とは、インド全土をコミュニティ開発ブロック (Community Development Block) に分割し、そのブロックを基本単位として、開発事業を進め

ていくというものであった。事業の失敗を受けて立ち上げられたバルワントライ・メータ委員会は、その報告書において選出メンバーによって構成され、ブロックレベルを中間層とする三層からなるパンチャーヤット制度の確立と、パンチャーヤット制度を通じての「民主的分権化 (Democratic Decentralization)」を提唱した。コミュニティ開発ブロックの規模が開発に与える最適規模であることを認め、その単位としての存続を前提としたうえで、「民主的分権化」を提言している。この報告書の提言を受け、一九五九年一〇月二日には国家開発評議会によって承認を受けたパンチャーヤット制度が、ネルー首相の開始宣言によりラジャスタン州において発足したが、制度はその後低迷した。

ここで注目したいのは、パンチャーヤットという言葉の持つ概念の変化である。パンチャーヤットは農村部における行政単位、という従来のとらえられ方から、全ての村民によって構成される村会 (Gram Sabha) から連邦下院 (Lok Sabha) までを有機的に連関させる、統治過程の一部としてとらえられるようになった。しかしながら一方で、バルワントライ・メータ委員会の提唱するパンチャーヤット制度の目的は、パンチャーヤット制度を通じてコミュニティ開発事業に人々の参加を促すことであり、そこで第一の課題とされているのはあくまでも国家開発のための農村開発事業の推進であったこ

とに留意すべきである。

一九七七年、停滞するパンチャーヤット制度の見直しを目的として、パンチャーヤット制度に関する委員会（委員長の名をとって通称アシヨク・メータ委員会）が任命される。この背景には、一九七五年から二年間にわたった非常事態宣言の後、一九七七年に行われた選挙で国民会議派が大敗し、連邦政府に、非会議派政権州からの分権要求に応えうる、独立後初の非会議派政権としてジャナタ党政権が設立されたことが挙げられよう。アシヨク・メータ委員会報告書では、県レベルと複数村レベルの二層構造のパンチャーヤットが提案された。これは、あくまでもコミュニティ開発事業の見直し、という視点から、ブロックレベルのパンチャーヤットに重点が置かれていたバルワントライ・メータ委員会のパンチャーヤット制度とは対照的な構造である。また、パンチャーヤットに法的拘束力を伴う憲法上の地位の必要性があると提言したこと、パンチャーヤットへの政党関与を積極的に推奨したことが、本委員会報告の重要な特徴として挙げられる。なぜならこれらの点は、パンチャーヤットに、単なる開発事業の担い手としての機能のみでなく、政治的役割を期待するものであると考えられるからである。ジョージ・マシューは、アシヨク・メータ委員会以降のパンチャーヤットを第二世代パンチャーヤットとし、新世代パンチャーヤットの登場には開

発機関 (development organization) としてのパンチャーヤットから政治制度 (political institution) としてのパンチャーヤットへの発展が見られるとしている。<sup>(9)</sup>

パンチャーヤットの制度化において、連邦政府及び州政府からの権限移譲が不可欠であるという議論、そしてそれを憲法に明記するべきであるという議論が高まりを見せる一方で、一九八三年に設立された連邦・州関係に関する委員会、通称サルカリヤ委員会の報告書において、パンチャーヤットを全国的な制度として整備するべきであるとの提言がなされた。

連邦・州政府関係の見直しを目的とするサルカリヤ委員会において、パンチャーヤットに関する議論が行われたということとは、開発事業の担い手としての側面が強調されていたパンチャーヤットが、インド連邦制における政府間関係の文脈に位置付けられるようになったという新しい展開を示唆しているように思われる。

ところで、パンチャーヤットへの積極的な「政党関与」を提言した一九七八年のアシヨク・メータ委員会の報告書は、特に非会議派政権州にとって、大きな意味をもっていた。この報告書の内容を受け、一九七七年から共産党（マルクス主義）政権が樹立された西ベンガル州では、共産党主導のもとにパンチャーヤットを通じた分権化が進められていた。同じように、一九八五年にジャナタ・ダル政権が誕生したカル

ナータカ州においても、政党主導によるパンチャヤット制度の整備が行われた。つまり、パンチャヤット制度に関する憲法改正論が現実味を帯びるようになった一九八〇年代後半には、特に非会議派政権州において、州政府主導のパンチャヤット整備が行われていた。一方で、一九八九年には連邦下院選挙が行われることになっていた。ラジヴ・ガンデーを党首とする会議派は、パンチャヤットを連邦レベルにおけるアジェンダとすることによって、非会議派政権州における州レベルへの政治に関与していきたいという思惑と、そしてパンチャヤットを選挙キャンペーンに加えることで農民層にアピールし、これを選挙に有利に活用したいという思惑を持っていたと考えられる。

一九八八年末までに、P・K・タンゴンを委員長とする農村開発省のための国会委員会が報告書を提出した。報告書の内容は①パンチャヤット制度を憲法に明記すること②三層からなる制度とすること③パンチャヤット制度は委員会を中心とする制度とすること④指定カースト、指定部族、女性に対して留保議席を設けること⑤全ての州に財政委員会を設立すること⑥パンチャヤット法は全国的な統一性を維持するために連邦法とすること、などである。この提言を受けて、一九八九年五月十五日、第六四次憲法改正法案が国会に提出された。内容は、概ねアシヨク・メータ委員会の報告書に沿っ

たものであったが、大統領任命職である州知事に、パンチャヤットの解散権を付与する、という条項が第六四次憲法改正法案からは削除された。これは、この条項に対する非会議派政権州からの反対に、連邦政府が譲歩したためとされている<sup>11)</sup>。しかしながら連邦政府側の譲歩にもかかわらず、第六四次憲法改正法案が実現化することはなかった。連邦政府が州政府の頭越しにパンチャヤットに干渉することを警戒した非会議派州からの批判が要因となり、法案は連邦上院において二票の差で否決された。

一九八九年一月に行われた連邦下院選挙で会議派は敗北し、代わって二月、ジャナタ・ダルのV・P・シンを首相とする国民戦線政権が発足する。国民戦線政権は複数の政党からなる政党連合による連立政権であった。国民戦線政府は、前政権からパンチャヤットに関する憲法改正の方向を継続し、一九九〇年九月七日に、農村地方自治体であるパンチャヤットと、都市部における自治体であるミュニシパリティとの両者に関する憲法改正法案である、第七四次憲法改正法案を提出する。しかしながら国民戦線政府は、連合政権としての安定を欠いていたこと、指定カーストとその他の後進階級への優遇政策が世論の批判を受けたことなどから、同年一月に解散する。その後、ジャナタ・ダルのチャンドラ・シェカールが政権を引き継いだ。が、経済危機の深刻化等から翌年

一九九一年の三月には辞職してしまい、一九九一年には、第一〇回連邦下院選挙が行われ、会議派の復活へとつながっていく。

再び連邦政権に返り咲いた会議派は、六月、ナラシムハ・ラオを首相とし新政権を発足させた。そして同年九月、ナラシムハ・ラオ政権はパンチャヤットに関する第七二次憲法改正法案と都市部地方自治に関する第七三次憲法改正法案を国会に提出する。両法案は、一九九二年一月二十二日、下院で可決され、翌日上院において可決された。国会審議過程で法案はそれぞれ第七三次憲法改正、第七四次憲法改正となり、半数以上の州議会の同意を得た後、大統領による承認を経、それぞれ一九九二年、一九九三年に第七三次、七四次憲法改正が行われた。

以上に見たように、パンチャヤット制度に関する憲法改正過程においては、一つには、パンチャヤット制度が持つ意味の変化が見られる。それは、国家事業である農村開発事業の、現場におけるエージェントという、開発主体としてのみのパンチャヤットに、国家政治制度の一部である、自治主体としてのパンチャヤットの側面が加えられたという変化である。自治主体としてのパンチャヤット制度は、連邦制国家であるインドにおいて、政府間関係への示唆を持つ存在ともなりうる。さらに、改正過程においては、連邦政府と

州政府との関係が、政党関係として大きく影響していることも指摘できる。第七三次憲法改正は、以上の二つの視点から、インド連邦制におけるパンチャヤット制度の発展という文脈において大きな意味を持つ転換点であった。

## (二) 憲法改正による制度変化

第七三次憲法改正をもって、パンチャヤット制度についての規定は憲法第九編<sup>12</sup>に挿入されることになった。第九編は第二四三条から第二四三条〇までで構成されている。ここでは、憲法改正の内容をまとめたいくつかの先行研究において共通している義務事項 (Mandatory Provisions) と任意事項 (Discretionary Provisions) という分類を参考に、以下表1において憲法改正の内容をまとめていきたい。まず、義務事項とは、憲法に明記されることよって示されたパンチャヤットの全国統一的な基準である。憲法に示された全国統一の基準を守ることが州政府に義務付けられるという点から、義務事項とする。一方、任意事項とは、その事項に関する裁量権が州にあることが憲法に明記された事項を指す。この分類は、パンチャヤット制度を政府間関係という文脈で検討するうえで有用であると考ええる。

表1 憲法第九編における義務事項と任意事項

条項	連邦（義務事項）	州（任意事項）
第243条 定義	District, Gram Sabha, intermediate level, panchayat, panchayat area, population, village の定義	パンチャヤーットの名称
第243条A 村会		村会の権限、果たすべき機能の内容は州法によって規定される
第243条B パンチャヤーットの設立	各州において3(2)層からなるパンチャヤーットが設立される	
第243条C パンチャヤーットの構成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パンチャヤーットメンバーは直接選挙によって選出される</li> <li>・中間レベル、県レベルのパンチャヤーット議長は議員間の互選によって選出される</li> <li>・村落レベルのパンチャヤーット議長が中間レベルのパンチャヤーット議員となり、中間レベルのパンチャヤーット議長が県レベルのパンチャヤーット議員となる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・村落レベルパンチャヤーット議長の選出方法は州法によって規定される</li> </ul>
第243条D 留保議席	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パンチャヤーット議席は、人口比で指定カースト・指定部族に輪番制で留保される</li> <li>・指定カースト・指定部族に留保された議席の三分の一以上の議席は指定カースト、指定部族の女性に留保される</li> <li>・パンチャヤーット総議席の三分の一以上は輪番制で女性に留保される</li> <li>・パンチャヤーット議長職についても指定カースト・指定部族には人口比で、女性には三分の一以上が輪番制で留保される</li> <li>・以上の留保は過渡的なものである(50年)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・指定カースト・指定部族への留保配分は州政府が決定する。</li> </ul>

『ケーララ州におけるパンチャヤーット制度の展開…インド連邦制における連邦州関係の分析に向けて』（今藤）

条項	連邦（義務事項）	州（任意事項）
第243条 E 任期	パンチャーヤットの任期は五年	
第243条 F 不適格事項		パンチャーヤット議員の不適格性は州法によって規定される
第 243 条 G パンチャーヤットの権限、権威、責任	州議会は法によってパンチャーヤットが自治制度として機能するのに必要な権限と権威を付与し、経済開発と社会正義のための計画準備、憲法第11附則に列挙された事項を執行するために、適切なレベルへのパンチャーヤットへの権限と責任の移譲を行うこと	パンチャーヤットに移譲される権限の内容、程度は州法によって規定される
第 243 条 H パンチャーヤットの財源、課税権	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州議会は法によってパンチャーヤットに課税、徴税権を与えること</li> <li>・州議会は州公債基金 (consolidated fund) からパンチャーヤットへ補助金 (grants-in-aid) を与えること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・課税・徴税の対象、方法は州法によって規定される</li> <li>・州公債基金からの補助金の額は州法によって規定される</li> </ul>
第243条 I 財政委員会の設立	州知事はパンチャーヤットと州政府の財源配分、パンチャーヤットの各レベル間の財源配分、州公債基金からの補助金額等を決定する原則の助言、パンチャーヤット財政の改善のための助言等を行う財政委員会を憲法改正から一年以内、それ以降は解散に伴って5年毎に設立すること	財政委員会の構成、適格条件は州法によって規定される
第 243 条 J パンチャーヤットの会計監査	州議会はパンチャーヤットの会計を監査・管理するための条項 (provision) を設立すること	会計監査条項の内容は州法によって規定される
第 243 条 K パンチャーヤット選挙	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パンチャーヤット選挙の管理は、州選挙管理委員会によって行われるものとする</li> <li>・州議会はパンチャーヤット選挙に関する条項 (provision) を制定すること</li> </ul>	パンチャーヤット選挙の方法は州法によって規定される

条項	連邦（義務事項）	州（任意事項）
第243条L 連邦直轄地への適用	知事は行政官として、州議会は連邦直轄地議会を持つ連邦直轄地は連邦直轄地議会として適用される	
第243条M 改正が適用されない地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法第244条に規定されている指定地域には適用されない</li> <li>・ナガランド・メガラヤ・ミゾラムには適用されない</li> <li>・マニプールの丘陵地帯には適用されない</li> <li>・西ベンガルダージリン県のパンチャーヤットには適用されない</li> <li>・西ベンガル州議会は適用外地域を三分の二以上の出席・投票に基づく賛成過半数によって拡大することができる</li> </ul>	
第243条N 既存のパンチャーヤットの継続について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・改正に基づいた州法が制定されるまで、改正以前から存在したパンチャーヤットに関する州法は存続する</li> <li>・改正以前から存在したパンチャーヤットはその任期が終了するまで、あるいは州議会によって解散されるまで存続する</li> </ul>	・改正に基づいた州法をいつ制定するか
第243条O 選挙事項における裁判所の介入の禁止	第243K条によって定められたパンチャーヤットの選挙事項に関する全ての法の正当性はどのような裁判所においても問題とされない	
第243条Z D 県計画委員会の設立について	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての州の県レベルにその県におけるパンチャーヤットとミュニシパリティの計画を統合し、県全体の計画案を立案する県計画委員会を設立する</li> <li>・県計画委員員の五分の四以上はその県における農村人口と都市人口の割合と同じ割合で県レベルのパンチャーヤット、ミュニシパリティのメンバーになること</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県計画委員会の構成は州議会によって決定される</li> <li>・県計画委員会の機能は州議会によって決定される</li> <li>・委員長の選出方法は州議会によって選出される</li> </ul>

出所：Constitution of India 第9編より作成

全体的な傾向としては、方針となる大枠の規定が憲法に明記され、その具体的な方法、内容に関する規定は州政府の裁量下に置かれているという傾向がうかがえる。憲法上、任意事項として明文化されることによって、あるいは、地方自治が州管轄権限であることから、あえて明文化されないことによつて、憲法改正後においても、地方自治をその管轄権限に含む州政府の裁量が、パンチャーヤット制度に対して大きな影響力を持つことを示唆している。

## 第二章 ケーララ州における

### パンチャーヤットと地方分権

本章では、ケーララ州における農村地方自治制度の展開を、農村開発に関わる社会状況とともに概観する。

(一) ケーララ州における社会の成熟・ケーララ・モデル  
ケーララ州は、一九五六年、トラバンコール、コーチン、マラバルの三つ地域から、マラヤラム語を中心として再編された言語州である。インド亜大陸の南端西側に、アラビア海に面して位置する。面積三八、八六三平方キロメートル、約二九〇〇万人の州人口のうち約七四%を農村人口が占め、労働人口の五〇%近くは第一次産業に従事している。<sup>14)</sup>

ケーララ州政府のホームページには、「インドで初めて完全識字を達成した州」、「土地改革を行った初めての州」、「寿命が最も長い州」、「出生率が最も低い州」、「幼児死亡率が最も低い州」、「全ての村落に病院がある唯一の州」、「コミユニケーション・インフラストラクチャーが最も高い州」といった文句が掲げられている。<sup>15)</sup> 実際には、インド全体の識字率が六五・三八%である中、ケーララ州は九〇・九二%もの識字率を誇り、<sup>16)</sup> 平均寿命は男性が七〇・六九歳、女性が七五歳、<sup>17)</sup> 出生率は一〇〇〇人の女性に対してインド全体が三一人であるのに対して二〇人、<sup>18)</sup> 乳児死亡率は一〇〇〇人に対してインド全体が八五人であるのに対して一七人である。また、農村において、二キロメートル以内に全天候型道路、バス停、郵便局、初等学校、中間学校(ミドル・スクール)、中等学校(セカンダリー・スクール)、適正価格販売店、薬局、ヘルス・センター、日常的な市場が存在する割合が全インド中一位であり、そのうち郵便局と初等学校はカパー率一〇〇% (全インドはそれぞれ五三%、九〇%)、ミドル・スクールとセカンダリー・スクール、適正価格販売店は九九% (全インドではそれぞれ四四%、二一%、三五%)、全天候型道路とバス停に関しても九八% (全インドでは四六%、四〇%) である。<sup>19)</sup> これらの数値から、ケーララ州は、他の州と比較し、農村地域における生活環境や社会設備の観点から高い水準を達成している州

であると言える。

一方で、ケララ州は、経済的停滞によって特徴づけられる州でもある。一九五一年の段階で全インド第一位だった人口当たり州内総生産 (SDP per capita) は、一九九一年一九二現在、全インド平均の八〇%までに落ち込み、七〇年代半ばから始まった州政府の財政赤字は八〇年代後半以降さらに深刻化している。また、州の主要農産品であるゴムや紅茶、コーヒー豆などは国際市場の影響を受けやすいこと、加えて特に中東など海外への出稼ぎ労働者による送金が、州経済にもたらす影響も大きいことが、州経済の外部要因に対する脆弱性を示している。

以上に述べたような、経済的停滞と生活開発指数の高水準達成が同時に見られること、言い換えれば経済的停滞の中でも高い生活水準が達成されている現実は、一九七五年、開発研究センター (Centre for Development Studies(Kerala)) によって初めて「ケララ・モデル」として意味づけられた。

「ケララ・モデル」を説明する要因の一つは、ケララ州における、大衆が主体となった公共運動 (mass public action) の活発性に求められる。ケララ州においては成人の三分の一が、労働組合、農民連合、学生団体など、何らかの大衆組織に属してしているとされており、「ケララ・モデル」に見られる高水準の生活指数は、このような大衆運動、

そしてそれを動員する社会組織によるところが大きい。顕著な例の一つがケララ科学文化協会 (Kerala Shashtra Sahitya Parishad<sup>22</sup> KSSP) である。KSSPは一九六二年、ケララ州の母語であるマラヤラム語による科学の普及を目的として創設された。村落、サブリージョン、県、州の四つのレベルからなる組織構造を持ち、メンバーは教育者予備軍である教育を受けた職のない青年 (unemployed educated youth) を中心に、農民、学生、科学者、技術者、弁護士など約四万人、ケララ全州に二〇〇〇の支部を持つ。彼らの活動は、とくにケララ州における識字率の向上に大きく貢献したとされているが、KSSPの活動範囲は、識字普及のみにとどまらず教育分野から施設の建設まで多岐にわたる。

ケララ州における地方分権化の考察にあたっては、このような、活発な社会組織の存在の存在と、それが可能にした農村社会の成熟を視野に入れることが重要であろう。

## (二) ケララ州における民主的分権

本節では、政治制度としてのパンチャヤット制度が、ケララ州においてどのように整備されていったかを見ていく。

ケララ州において、農村地方自治制度の整備は、一九五六年の州設立当初から試みられてきた。一九五七年に共産党政権が樹立され、E・M・S・ナンブーディリパドを委員長

とする行政改革委員会が発足する。委員会は翌年報告書を出し、その報告書に基づいたケララパンチャヤット法案 (Kerala Panchayat Bill)、<sup>1)</sup> 県議会法案 (District Council Bill) が州議会に提出される。しかしながら両法案は州政府、州議会の解散とともに却下される。その翌年、一九六〇年に発足した会議派を中心とする連合政権がケララパンチャヤット法 (Kerala Panchayat Act 1960) を成立させる。同法は、州再編以前の三地域における地方制度をまとめた内容であった。州政府は地方自治体に様々な権限を与えられたものの、実際の権限移譲はほとんど行われなかった。一九六四年、新政権が樹立し、連邦レベルでのバルワントライ・メータ委員会報告書に基づいてプロックレベルを中心的な単位とした三層からなるパンチャヤット制度を規定する法案 (Kerala Panchayat Union Council and Zilla Parishads Bill) が提出される。しかしながら同政権は数ヶ月で解散し、法案は成立しなかった。その後非常事態宣言を経て一九六七年に再び E・M・S・ナンブーディリパド政権が誕生する。同政権はケララパンチャヤット法案 (Kerala Panchayathraj Bill) を提出したものの、一九七〇年に州議会が解散し、またも法案成立には至らなかった。一九七一年に誕生したアチュタ・メノン政権 (LDF) はケララ県行政法案 (Kerala District Administration Bill) を提出するがこれもまた法制化されることなく終

わる。一九七八年 A・K・アンソニー会議派政権は一九七一年法案を受け継いだケララ県行政法案 (Kerala District Administration Bill) を再び議会に提出し、これは大統領の署名を経て一九八〇年 E・K・ナヤナール政権 (UDF) のもとで成立する。一九八八年には同法に対する批判とその改正点を提案した、県以下レベルにおける民主的分権に向けて採られるべき手段に関する報告書 (Report on the measures taken for Democratic Decentralization at the District and lower level) が提出されるものの、政権からの反応は鈍いものであった。そのような状況の中、一九九〇年に入り、ナヤナール政権は県レベルの議会における選挙の実施を宣言、一九九一年二月に県議会選挙と権限の移譲が行われる。しかしながら六月にカルナカラン政権 (United Democratic Front, UDF) が発足した後、これらの措置を法的に可能にする予算措置などがとられず、県議会は様々な制限から、州政府のエージェントとしての地位にとどまる結果となる。その後も UDF 政権は、一九八〇年法を県議会の権限を弱める方向で改正、これによって、ケララ州における地方自治体はいつそう形骸化が進むことになる。<sup>2)</sup>

やや単純化してしまえば、ケララ州における州政治は、共産党を中心とする左派勢力 (LDF 勢力) と、会議派勢力 (UDF 勢力) との二大勢力の頻繁な交代によって行

われてきている。州以下レベルへの分権化を推し進め、パンチャヤット制度の強化を法制化しようとする左派勢力に対し、会議派勢力は分権化に消極的であり、両者の頻繁な政交代が繰り返されたことよって、同州においてすでに達成されている社会的なレベルでの成熟が、政治的なレベルでの法制化には結びつかないという状況が生まれていたと言える。このような状況の中、連邦レベルにおいて、第七三次憲法改正が行われる。そしてこの憲法改正は、その後樹立されたLDF政権が行った政策とあいまって、ケララ州における膠着状況を打破するきっかけとなったと考えられる。以下にその過程を見ていく。

憲法改正において州パンチャヤット法の改正が義務付けられたことを受け、一九九四年にUDF政権のもとでケララ州パンチャヤット法案 (Kerala Panchayat Raj Bill) が提出された。しかしながら同法案に対しては、その制限的な特徴に批判が相次ぎ、法案に対する大幅な改正を経た上で、同年ケララパンチャヤット法 (Kerala Panchayat Act) として成立する。同法に基づき、一九九五年九月にはパンチャヤット選挙が行われ、一〇月二日、憲法改正後のパンチャヤット制度が開始される。続く一九九六年、LDF政権が樹立され、農村地方自治および農村開発に関して二つの重要な政策を行う。一つはピーブルズ・プラン (People's Planning

Campaign) の始動、そしてもう一つは分権化委員会 (Committee on Decentralization of Powers) の設立である。後者は、委員長S・B・センの名前を取って通称、セン委員会と呼ばれる。

ピーブルズ・プランは、一九九六年九月一七日から、政府主導のもと段階 (Phase) ベースで行われた農村開発キャンペーンである。中枢組織はハイレベル指導協議会 (High Level Guidance Council, HLG) であり、また州政府令により、州計画局 (State Planning Board) がキャンペーンの実施主体として、設立された。HLG議長はナンブーディリパドが務め、ケララ州州議会議員、ケララ州選出の国会議員、州政府高官、大衆運動の指導者、芸術家、文学者、文化的指導者、歴代州首相をメンバーとして含むものであった。

キャンペーンは、五段階から構成されている。第一段階は、人々のニーズの特定・発掘である。農村部では、村落に住む人々が直接参加する村会 (Grana Sabha) がその場となった。村会への出席率を高め、人々の参加を実質的なものとする目的で、ボランティア・チームによる戸別訪問、大衆組織による準備会議などが行われたことなどもあり、村会 (都市部においては区会) への参加者は二五〇万人に上った。この段階での成果は、村落の人々のニーズがリストアップされたことに加え、それまで人々の間に蔓延していた、村会への懐疑心

が払拭されたことであつたとされている。

第二段階は、開発セミナーの実施である。その目的は地域の資源 (local resource) の客観的な評価を行い、第一段階でリストアップされた人々のニーズと照らし合わせることであつた。各々の村落パンチャーヤットにおいて、二次資料の収集、地域資源の分析、現行の開発スキームの見直しが行われ、これらの成果と各村会からの報告書をまとめた村落開発報告書が作成された。

第三段階では、第二段階までに作成された報告書から、具体的な開発計画を立てていくことが目的とされた。村落レベルにおいて約一二、〇〇〇の特別委員会 (task force) が編成され、統一された規定内容を含む報告書を作成した。規定内容はプロジェクトの必要性、有意性、受益者選定の基準、プロジェクトの期間とそれに対する技術的な分析、プロジェクトの実施機関の特定、財源の特定、プロジェクトの直接的、間接的コストベネフィットの分析、モニタリングシステムの提案である。

第四段階では、第三段階までに提出された報告書に基づいて、年次計画の最終決定と、財政移譲の割り当てが村落パンチャーヤットレベルにおいてなされた。第九次五カ年計画による連邦政府からケララ州政府への計画補助金のうち、三五・四〇%が地域レベルでの計画に割り当てられた。地域レ

ベルにおける計画支出分野の内訳は、農業、畜産業、漁業、小規模灌漑設備、小規模産業などの生産業部門に四〇―五〇%、教育、保健衛生、飲料水、社会保障などのサービス部門に三〇―四〇%、道路、橋の建設、エネルギーなどのインフラストラクチャー部門に一〇―三〇%であつた。

第五段階は、ブロック・県レベルでの年次計画の確定である。ブロックパンチャーヤット、県パンチャーヤットにおいて、村落レベルでの計画策定を反映し、それらをまとめる形で各々のレベルにおける計画の策定が行われた。計画をまとめる段階においては、それより下位のレベルで策定された計画との重複を回避し、補完することが特に注意された。

以上のようなピープルズ・プランの一連の計画過程において重要なことは、開発計画が上からではなく、下からの積み上げによつて行われたことである。そしてその際、参加型セミナーを頻繁に開催し、人々の計画へのコンセンサスと、計画過程の透明性を確保することによつて、計画過程そのものの正当性が明らかにされたことである。例えば、第四段階で行われた計画補助金の分配においては、人口ベースで各地域への配分が行われたことに対し、領域面積が広く人口が少ない地域からの抗議がなされたが、このこと自体、人口ベースという補助金配分のクライテリアが明確にされ、人々の間に広く認識されていたことの成果であつたといえる。

開発計画過程への人々の参加や、確定された計画に対する人々の反応といった、政策決定における循環的な相互作用に對し、参加セミナーの開催のもたらした貢献は大きいと考えられるが、その際に注目したいのが、セミナーや村会、パンチャヤットにおいて助言者の役割を果たしたリソース・パーソンの存在である。リソース・パーソンは、パンチャヤットの選出メンバーの中で、過去にも選出された経験がある、あるいはトレーニングを受けた経験がある者の割合が低かったことから、彼らを補完する制度を作る目的で設定された。そして、リソース・パーソン自身に對しても、トレーニングが行われた。ピーブルズ・プランで動員されたリソース・パーソンは、州レベルにおいて助言を行うキー・リソース・パーソン (Key Resource Person, KRP)、県リソース・パーソン (District Resource Person, DRP)、地域リソース・パーソン (Local Resource Person, LRP) に区分され、KRP、DRP はLRPに對するトレーニングを行い、かつ地域レベルにおける計画策定においても補助的な役割をになうことが期待された。リソース・パーソンには、引退した行政官、専門家に加え、州計画局 (SPB) や県計画審議会 (District Planning Council, DPC) の委員も含まれる。このことは、計画そのものの質の向上、人々への教育効果だけでなく、計画策定過程における各レベル間の連携という点においても、重要な意味

を持ったと考えられる。

ピーブルズ・プランと平行して、LDF政権によって設立されたセン委員会は、政治制度的側面からケララ州における地方制度の整備を行った。同一一九九七年二月、報告書を提出し、この報告書に基づいて、一九九四年ケララ州パンチャヤット法が改正され、一九九九年ケララ州パンチャヤット法が成立した。セン委員会のメンバーには、ピーブルズ・プランへの参加者も多く、その意味で両者の関係は緊密なものであったと考えられている。<sup>26)</sup>

### (三) ケララ州パンチャヤット法

前章において述べたように、パンチャヤット制度が自治主体として農村開発事業に取り組むことができるか否は、各州政府がパンチャヤットに對する実質的な権限移譲をどの程度行ったかによる。以下にとりあげるケララ州パンチャヤット法は、セン委員会の報告に基づいて行われた一九九九年の州法改正後のものである。

ケララ州パンチャヤット法は、二六章 (二八五条) 七附則から構成され、その規定は細部に及ぶ。表1の各条項に基づき、州の任意項目とされる事項に関して、ケララ州がパンチャヤット制度をどのように規定しているかを分析したのが以下の表2である。

表2 ケーララ州パンチャーヤット法に規定されたパンチャーヤット制度

憲法における州の任意事項	ケーララ州法におけるパンチャーヤット規定
第243条 定義 パンチャーヤットの各層の名称	第1章2節 定義 (ii),(xii),(xxv) 村落レベル—Village Panchayat 中間レベル—Block Panchayat 県レベル—District Panchayat
第243条A 村会 村会の権限、果たすべき機能の内容は州法によって規定される	第2章第3節A 村会の権限、機能、権利 (a)パンチャーヤットの開発計画を策定するのに必要な詳細の収集と編集の補助 (b)村落パンチャーヤット域内において施行される開発計画・スキームに関する提言と優先順位の確定 (c)定められた基準に基づく受益者優先スキームに関わる優先順位のための最終的な受益者適格者リストの作成とその村落パンチャーヤットへの提出 (d)開発スキームが効果的に施行されるための地域的 (locally) に必要とされる施設援助 (e)開発計画に必要なボランティアサービスや募金の動員と援助 (f)街灯、公共給水所、公共井戸、公共衛生施設、灌漑施設、その他の公共施設の位置に関する提言 (g)清潔、環境保護、汚染管理、汚職や違法行為や密室契約などの社会悪からの保護といった公共利益に関する事柄に関心を持たせるようなスキームの策定 (h)村会域内における様々な集団の間での連帯感と調和を促進し、人々の間でよい関係が構築されるために芸術祭や体育祭を組織すること (i)村落パンチャーヤット域内の開発活動に従事している受益者委員会を監視すると同時に援助すること (j)年金や援助金など様々な種類の政府からの福祉援助を得る人々の適格性を確認すること (k)村会域内において施行されることを提言された計画の見積り詳細に関する情報の収集 (l)今後三ヶ月間の間に所轄官吏によって施行されることが提言された活動と援助することになっているサービスに関する詳細を入手可能にしておくこと (m)村会域内に関する全てのパンチャーヤットによる決定の経緯を知っておくこと (n)村会による決定がどのように実行されたか、またされなかった場合はその詳細な理由を知っておくこと (o)衛生作業において、村落パンチャーヤットの雇用者と協力し、ゴミの撤去に関してボランティアサービスを行うこと

<p>憲法における州の任意事項</p>	<p>ケーララ州法におけるパンチャーヤット規定</p>
	<p>(D)村会域内における給水、街灯などの欠損を見つけ、救済措置を提言すること                  (Q)村会域内の学校における PTA 活動を補助すること                  (R)村会域内における保健活動、特に疾病防止と家族福祉活動を補助すること                  (S)時期に応じて必要とされる他の機能も果たすこと</p>
<p>第 243 条 C パンチャーヤットの構成・村落レベルパンチャーヤット議長の選出方法は州法によって規定される</p>	<p>第 3 章第 7 節 (8) 村落パンチャーヤットの構成                  村落パンチャーヤット議長は村落パンチャーヤット議員による互選によって選出される</p>
<p>第 243 条 G パンチャーヤットの権限、権威、責任                  パンチャーヤットに移譲される権限の内容、程度は州法によって規定される</p>	<p>第 15 章 パンチャーヤットの開会、機能、義務、財産 (Property)                  第 162 条 委員会の設置                  第 162A 条 委員会によって取り扱われる項目                  (a)村落パンチャーヤット                  (b)中間レベルパンチャーヤット                  (c)県レベルパンチャーヤット                  それぞれのパンチャーヤットは以下の常設委員会を設立し、それぞれの常設委員会の管轄権限は以下の通りである                  ■村落パンチャーヤット                  (1)財務委員会：財務、課税、会計、監査、予算、一般行業務、課税に関する公告、その他の委員会に属さない項目                  (2)開発委員会：開発計画、社会経済計画、空間計画、農業、土壌保護、公共森林地、畜産業、乳製品、小規模灌漑、漁業、小規模工業、公共事業、住宅、建設物規制、電気                  (3)福祉委員会：指定カースト・部族の開発、女性と子供の開発、社会福祉、社会保障、<u>スラム改善</u>、貧困撲滅、公的分配制度、保健衛生、教育、芸術、文化、娯楽、<u>水供給</u>、<u>下水整備</u>、環境                  ■中間パンチャーヤット                  (1)財務委員会：財務、課税、会計、監査、予算、一般行業務、その他の委員会に属さない項目                  (2)開発委員会：開発計画、社会経済計画、農業、畜産業、乳製品、小規模灌漑、漁業、小規模工業、公共事業、住宅、電気、水小屋の管理                  (3)福祉委員会：指定カースト・部族の開発、女性と子供の開発、社会福祉、貧困撲滅、公的分配制度、保健衛生、教育、芸術、文化、娯楽、環境</p>

<p>憲法における州の任意事項</p>	<p>ケーララ州法におけるパンチャーヤット規定</p>
	<p>■県パンチャーヤット                  (1)財務委員会：財務、課税、会計、監査、予算、一般行業務、その他の委員会に属さない項目                  (2)開発委員会：開発計画、社会経済計画、農業、土壌保護、畜産業、小規模灌漑、漁業、小規模工業                  (3)公共事業委員会：公共事業、住宅、空間計画、環境                  (4)健康と教育委員会：保健、教育                  (5)福祉委員会：社会福祉、女性と子供の開発、指定コース・指定部族の開発</p>
<p>第 243 条 H パンチャーヤットの財源、課税権                  ・課税・徴税の対象、方法は州法によって規定される                  ・州公債基金からの補助金の額は州法によって規定される</p>	<p>第19章 財政と課税                  第200条 村落パンチャーヤットによって徴税される税                  (1)財産税（細部規定は第203条）、profession tax（細部規定は第204条、第205条）、広告税、娯楽税                  (2)サービス税                  (3)関税（細部規定は第206条）                  (4)興行税</p>
<p>第243条 I 財政委員会の設立                  財政委員会の構成、適格条件は州法によって規定される</p>	<p>第17編 財政委員会とその権限                  第186条                  (2)財政委員会は委員長を含む3人以下の委員から構成され、委員は政府によって一時的に任命される                  (3)(a)一人は財務業務と経済に関する特別な知識と経験を持った人物とする                  (b)残る二人は公共行政の経験あるいは地方行政の経験を持つか、政府あるいは地方自治体の財務あるいは会計に関する特別な知識を持つ人物とする</p>
<p>第 243 条 K パンチャーヤット選挙                  パンチャーヤット選挙の方法は州法によって規定される</p>	<p>第 5 章 州選挙委員会の役員と委員                  第 6 章 選挙名簿の準備                  第 8 章 選挙実施のための選挙告知と行政機構                  第 9 章 選挙の実施                  第 10 章 選挙に関する係争                  第 11 章 不正行為と選挙違反                  第 12 章 州選挙管理委員会                  第 13 章 選挙に関する一般的条項</p>

出所：Government of Kerala, Kerala Gazette Vol.45No.1063,2000より作成（下線筆者）

まず、村会の機能と権限に関して、パンチャーヤットが開発計画を立案するための補助的機能が多く列挙されている。

計画策定のための情報の提供、受益者リストの作成、必要な施設に関する提言などは開発計画の立案を行ううえで不可欠な手順であり、その点で村会の果たす役割は重要であると考えられる。また、項目(o)(r)に見られるように、村会の機能として、決定機能のみならず、ボランテニアとして行政サービスの役割も担うこととされている点が興味深い。また、最終項(s)において、追加的機能の可能性を残している点に、村会の機能が将来的に拡大していく可能性が示唆されている。

次に、パンチャーヤット各層についてである。ケララ州のパンチャーヤット、特に村落パンチャーヤットは、ケララ州農村部における村落形態が散村形態であることから、そのカバー範囲が広いことが特徴的である。このことをふまえ、一九九九年法では以下表3に見るように、パンチャーヤットメンバーの定員が増加された。

また、パンチャーヤットの各層は、それぞれ常設委員会(Standing Committee)を設置することが規定されている。

村落パンチャーヤットと中間パンチャーヤットは財務、開発、福祉、そして県パンチャーヤットは財務、開発、公共事業、保健と教育、福祉のそれぞれの常設委員会を持つ。財務委員会には他の委員会に属さない全ての項目が属するとされており

表3. 1994年、1999年パンチャーヤット法の比較：  
パンチャーヤットメンバーの定員数と常設委員会

パンチャーヤットレベル	パンチャーヤットメンバーの定員数				常設委員会	
	1994年 最少	1994年 最大	1999年 最少	1999年 最大	1994年 パンチャーヤット法	1999年 パンチャーヤット法
村落パンチャーヤット	8	15	10	20	(1)徴税、計画、財務、福祉など	(1)財務 (2)開発 (3)福祉
ブロックパンチャーヤット	8	15	10	20	(1)財務、計画 (2)福祉	(1)財務 (2)開発 (3)福祉
県パンチャーヤット	15	25	15	30	(1)財務、計画 (2)福祉 (3)開発 (4)公共政策	(1)財務 (2)開発 (3)福祉 (4)公共政策 (5)保健と教育

出所：Sunny George and K.N.Leithabhai, Panchayati Raj, 'Decentralized Planning and Development in Kerala', in G. Palanithurai (ed.), *Dynamics of New Panchayati Raj System in India: Volume 1 Select States*, Concept Publishing Company, 2002, p.158, p.163 (table 7.3.7.4)

り、この点から財務委員会の他の委員会に対する優位性が伺える。県レベルにおいて設置される委員会は五つある。村落レベルと中間レベルに存在する三つの委員会に加え、県レベルにおいてのみ設立された委員会の項目は公共事業と、健康と教育である。ケーララ州においてこれらの項目に関しては、県レベルからのアプローチが最も効果的とされていることが分かる。一九九四年パンチャーヤット法と比較すると、村落パンチャーヤット、中間レベルパンチャーヤット、県パンチャーヤットのそれぞれにおいて常設委員会の数は増加している。表3に挙げたように、その管轄項目を見ると、委員会の増加は、管轄項目の細分化であることが分かる。

パンチャーヤットのより詳細な管轄項目は、村落パンチャーヤットについては第三附則において一一七項目が、中間パンチャーヤットについては第四附則において三一項目が、そして県パンチャーヤットについては第五附則において六八項目が列挙されている。表中において下線で示したものは、重複がないことからその層のパンチャーヤットの排他的管轄と考えられる項目である。村落パンチャーヤットの管轄項目における課税に関する公告、公共森林地、建設物規制、スラム改善、水供給、また中間パンチャーヤットの管轄項目における水小屋の管理などがそうであるが、例えば村落パンチャーヤットの管轄項目におけるスラム改善、建設物規制な

どは、人々に最も近いレベルである村落パンチャーヤットが最も効果的に機能できる項目であると考えられる。

パンチャーヤットの財源、課税、徴税権に関しては第二〇〇条においてパンチャーヤットによる徴税項目が列挙されている。それによると村落パンチャーヤットには財産税、profession tax、広告税、娯楽税、サービス税、関税、興行税の徴税が認められている。財産税に関しては、追徴課税を行う権利も認められている。そのほか、財政委員会の構成に関しては第一七編に、パンチャーヤット選挙に関しては第五編、第六編、第八編から第一三編にわたって詳細な規定がなされている。

#### (四) ケーララ州における社会運動と地方自治制度

以上に見たように、ケーララ州における民主的分権の過程を俯瞰すると、まず、ケーララ州においては、ケーララ・モデルと呼ばれる、大衆組織が主体となった社会運動によつて達成された社会的インフラストラクチャーの向上や、高い識字率、人的ネットワークなどが存在した。しかしながら、そのように社会環境が成熟し、農村開発事業における分権の気運が高まる中、それを制度化する実効性を持った法律が制定されない状況が続く。そのような状況の中で、憲法改正が行われ、それを受ける形で、地方自治制度が整備されていくこ

とになる。さらに、ほぼ時を同じくして政府主導によるピールズ・キャンペーンが行われ、その経験からさらに州パンチャーヤット法が改正されるといふ流れが生まれている。

この流れからは、ケーララ州における民主的分権の成功には、前提として社会的インフラストラクチャーや人々の意識が成熟していたことがあったように思われる。しかしながら、佐藤(二〇〇一)が述べているように、『社会開発』から『ピールズ・プラン』という展開を自動的な経路(はやりのことばでいえば『経路依存性』)として理解することは事態の正確な認識ではない<sup>(26)</sup>のではないだろうか。

社会運動は、ケーララ・モデルへのいくつかの批判が示しているように、それだけでは不十分である。運動によってもたらされた社会の発展や民主的分権という新しい文化は、トマス・アイザックがピールズ・プランの報告書<sup>(27)</sup>で述べているように、政治制度化され、行政的な裏づけがあつて初めて、持続可能となる。よつて、本章で述べたケーララの事例が示しているのは、社会領域における環境の成熟や人々の態度の変化と、政治領域におけるその制度化との循環的相互作用によつて、農村開発事業における民主的分権化が可能となるという示唆であると考えられるのである。

## おわりに

第一章において述べたように、独立後、憲法改正に至るまでの過程において、パンチャーヤット制度はその開発主体としての側面に加え、自治主体としての側面が認識されるようになった。そしてこの過程において、パンチャーヤット制度は、インドの国家制度の一部となり、また政党の積極的関与が奨励されるなど、その政治的側面を強くしていったと考えられる。しかしながら、自治主体としてのパンチャーヤット制度のあり方を憲法に明記した、一九九二年の憲法改正以降もなお、自治主体としてのパンチャーヤット制度の確立は州政府の裁量に大きく依存するものである。一方で、州政府は自らの権限の削減を恐れ、その権限移譲には消極的であるため、結果としてパンチャーヤット制度が、その自治主体としての機能を果たすことは困難である状態が続いている。

第二章では、このような状況の中、州政府が自らイニシアチブをとつてパンチャーヤット制度の整備を行っていると考えられる、ケーララ州の事例において、その要因を明らかにすることを試みた。ケーララ州における地方分権化を説明する要因としては、ケーララ・モデルが示すような、大衆レベルでの活発な社会運動と、それによつて可能となつた社会基盤の成熟がまず挙げられる。しかしながら、ケーララ州にお

いては、分権化に対する態度を異にする、二つの政治勢力が州政権を争ってきたため、社会の成熟が存在する一方で、その法制度化の実現がなかなか行われない状態が続いた。これに一石を投じたのが一九九二年の憲法改正であると考えられるが、ケララ州においては、憲法改正を受けて州パンチャイヤット法の制定を行つたのは、分権化への態度が消極的であるとされていた会議派であり、一九九四年のケララ州パンチャイヤット法は、州内からの批判を受けて大幅に改正された後に制定された。そしてその後、政府主導の参加型キャンペーンであるピーブルズ・プランと、セン委員会の設立によつて、実質的なパンチャイヤット制度の確立に努め、一九九九年にさらなる州パンチャイヤット法の改正を行つたのは、その直後に州政権の座についた左派勢力であった。このことから、憲法改正は、ケララ州における膠着状態に動きをもたらすきっかけとなつたものの、それだけでは十分ではなかつたと言えよう。

また、ケララ州の事例は、社会環境や人々の態度の成熟がパンチャイヤット法の成立によつて制度化され、民主的分権が持続的なものとなる可能性をもつたことを示している。社会運動が、政治制度として制度化することにより、また両者の相互作用によつて、持続的なものとして定着する可能性があるとすれば、ここで重要なのは、制度化がどのように行

われたかを検討することであろう。そしてケララ州の事例は、地方分権化の法制度化過程において、政党が大きな役割を果たしたことを示している。

本論で具体的な分析に入ることはできなかったが、今後の研究において追求していきたいのはこの点である。ケララ州の地方分権化において左派勢力の果たした役割をさらに説明する一つの要因として考えられるのは、インド連邦制における連邦政府と州政府との政府間関係、特に、連邦政府の政権政党と州政府の政権政党との関係である。表4は、ケララ州における地方制度の展開を中心に、州政権の推移、大統領直轄統治、連邦レベルでの動きを年表にまとめたものである。

地域政党が大きな勢力をもつインドにおいては、連邦——州政府の政府間関係は、同時に政党間関係という側面を持つ。よつて、州レベル以下での民主的分権の過程を分析するにあたり、インド連邦制における政府間関係を、州レベルでの政党間関係とともに視野に入れることは、不可欠な要素であると考えられる。

表4では、大統領による直轄統治を一つの指標として取り上げた。憲法三六五条において規定されている大統領による直轄統治とは、州知事からの報告などにより、州の統治を憲法の規定にしたがつて運営することができない事態が発生し

表4. ケーララ州における地方制度の展開と政府間関係

ケーララ州における地方自治制度の展開	州政権の推移	大統領直轄統治	連邦レベルでの動き
<p>行政改革委員会 (委員長: E. M. S ナンブーディリパッド) 1958年 行政改革委員会報告書提出</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>村落パンチャヤットの強化(行政、開発、地稅徴収の單位として)</li> <li>村落パンチャヤットの上にタルーク、ブロックを再編</li> <li>県パンチャヤット①諮問機関にとどめる、あるいは②行政機能を持つ選出機関とする</li> </ul> <p>1959年 <u>Kerala Panchayat Bill, District Councils Bill</u> ⇒州政府、議会の解散により、法案は法制化されず</p>	<p>1956年: ケーララ州発足(トランバコール、コーチン、マラバール)</p> <p>1957年: Communist Party India (CPI) を中心とする政権(ナンブーディリパッド)</p> <p>1959年7月31日: 憲法356条により、州政府・議会解散→大統領による直轄統治</p>	<p>1956年3月23日~11月1日(トランバコール、コーチン)、 1956年11月1日~1957年4月5日(ケーララ) 1959年7月31日~1960年2月22日</p>	<p>1947年: インド国民会議派(INC) 政権(ネルー)</p> <p>1957年: パルワントライ・メータ委員会</p>
<p>1960年 <u>Kerala Panchayat Act1960</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>トランバコール、コーチン、マラバールにあった法をまとめ、地方自治体の機能と財源を増加</li> <li>州政府は地方自治体に様々な権限を与えることができるとしたが結局権限の移譲はなされず</li> </ul>	<p>1960年2月: Congress, Praja Socialist Party (PSP), Muslim League の三政党からなる連立政権(ピライ: PSP)</p> <p>1964年9月: 会議派議員の動議により州議会解散→大統領による直轄統治</p>	<p>1964年9月10日~1965年3月24日</p>	<p>1964年 INC 政権(シャストリ)</p>

『ケーララ州におけるパンチャヤット制度の展開…インド連邦制における連邦州関係の分析に向けて』(今藤)

ケーララ州における地方自治制度の展開	州政権の推移	大統領直轄統治	連邦レベルでの動き
<p>1964年  <u>Kerala Panchayat Union Councils and Zilla Parishads Bill</u>                      ・バルワントライ委員会の提言に従い、村落パンチャーヤット、ブロックパンチャーヤット(計画の基本単位)、諮問機関としての県パンチャーヤットの三層構造                      ⇒州政権解散、非常事態宣言発布により法制化されず</p>	<p>1965年3月：                      第2回州議会選挙→単一政党による多数派形成が不可能だったため→1965年3月25日：大統領による直轄統治</p>	<p>1965年3月25日～1967年3月6日</p>	<p>1966年：INC政権(インディラ・ガンディー)</p>
<p>1967年 <u>Kerala Panchayatiraj Bill</u>                      ・村落パンチャーヤットと県パンチャーヤットの二層からなるパンチャーヤット制度                      ・県パンチャーヤットは行政機能、財源を持つ                      ⇒州議会解散のため法制化ならず                      1968年 Select Committee による提言</p>	<p>1967年3月：                      第3回州議会選挙→ Communist Party of India (Marxist), Communist Party of India, Muslim League, Revolutionary Socialist Party, karshaka Thoshilali Party, Kerala Socialist Party 政権 (E.M.S.ナンブーディリパッド：CPI-M→1969年11月メノン：CPI)                      1970年8月：州議会解散→大統領による直轄統治                      1970年9月第4回州議会選挙→INC(閣外協力), CPI, RSP, ML, PSP 連立政権 (アチュタ・メノン：CPI)</p>	<p>1970年8月4日～10月3日</p>	
<p>1971年 <u>Kerala District Administration Bill</u>                      ・1968年提言に沿ったもの                      ⇒法制化されず</p>	<p>1971年：INC内閣に加わる</p>		

ケララ州における地方自治制度の展開	州政権の推移	大統領直轄統治	連邦レベルでの動き
<p>1978年 Kerala District Administration Bill ・1971年法案と同じ</p> <p>1979年 Kerala District Administration Act</p> <p>1980年 知事の署名を得て成立 rule, notification が発布されるものの実質的な整備は進まず</p>	<p>1977年3月： 第5回州議会選挙 INC, CPI, RSP, ML, PSP 連立政権（カルナカラン：INC→A. K.アントニー：INC →1978年：ナイール：CPI→1979年：コヤ）</p> <p>1979年：州政府・議会解散→大統領による直轄統治</p> <p>1980年：第6回州議会選挙→LDF政権（ナヤナル：LDF）</p> <p>1981年10月21日：大統領による直轄統治</p> <p>1981年12月28日：UDF政権（カルナカラン：会議派I） ～州内の会議派勢力分裂～</p> <p>1982年3月17日：州政府・議会解散→大統領による直轄統治</p> <p>1982年5月19日：第7回州議会選挙→5月24日 UDF 政権（カルナカラン）</p> <p>1987年3月26日：LDF 政権（ナヤナル）</p>	<p>1979年12月5日～1980年1月25日</p> <p>1981年10月21日～12月28日</p> <p>1982年3月17日～5月24日</p>	<p>1977年：ジャナタ政権（モラルジ・デサイ）</p> <p>1977年：アショク・メータ委員会</p> <p>1979年：ローク・ダル政権（チャラン・シン）</p> <p>1980年：INC 政権（インディラ・ガンディー）</p> <p>1983年：サルカリア委員会</p> <p>1984年：INC 政権（ラジヴ・ガンディー）</p>

<p>ケーララ州における地方自治制度の展開</p>	<p>州政権の推移</p>	<p>大統領直轄統治</p>	<p>連邦レベルでの動き</p>
<p>1988年 Report on the Measures to be taken for Democratic Decentralisation at the District and lower level”</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ Kerala District Administration Act1979の改革案</li> <li>・ 県レベル以下への州政府のコントロールを低減させること</li> </ul> <p>⇒州政府からの反応はなし</p>		<p>1989年：国民戦線政権（プラタップ・シン）</p>	
<p>1990年12月 州政府（E.K. Nayanar）、District Level における選挙の実施を宣言</p> <p>→ 1991年2月 District Council 選挙実施</p> <p>⇒しかし実質的な整備はなされず</p>		<p>1990年：ジャナタ・ダル政権（チャンドラ・シェカール）</p>	
<p>1991年 Kerala District Administration Act (1979) の改正</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ District Council の権限を低減</li> </ul> <p>⇒District Council の形骸化</p> <p>1994年3月 Kerala Panchayat Raj Bill</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ その restrictive な性質により批判を受ける</li> <li>・ Select Committee による大幅な改正</li> </ul> <p>1994年</p> <p><u>Kerala Panchayat Raj Act</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ Gram Sabha…Ward ベースに</li> <li>・ GP 毎年 GS への報告の義務付け</li> <li>・ VP：1093,126items</li> <li>・ BP：152,29items</li> <li>・ DP：14,80items</li> </ul>	<p>1991年：UDF 政 権（カルナカラン→アントニー）</p>		<p>1991年：INC 政権（ナラシムハ・ラオ）</p> <p>1992年第73次憲法改正（⇒1994年4月24日までに州パンチャーヤット法の改正）</p>



ていると大統領が認めたととき、非常事態の布告を行うことによつて、州政府管轄権限が一時的に大統領に移管される事態である。州知事が大統領による任命職であることから、この制度が、連邦政府による州政府への介入の手段として利用されているという議論もある。<sup>30)</sup> ケーララ州は全インド中、最も多くの回数、大統領による直轄統治が行われた州でもあり、表4から明らかのように、それは連邦政府と州政府の政権与党が異なるとき、具体的には、左派勢力が州において優勢であるときに、会議派の連邦政府によつて行われる傾向がある。

このような、連邦——州の政府間関係は、財政関係など、他の指標による分析も可能である。政府間関係と、州政府による地方分権化への取り組みについて、より多様な視角から実証的な分析を試みることを今後の課題の一つとしたい。

また、本論においては、本来インド社会及び政治を見る上で不可欠であるカースト、部族、宗教、経済的格差などの点についての言及を行わなかった。パンチャヤット制度に指定カースト・指定部族、女性に対する留保枠が設定されていること、また、指定部族が多く居住する指定地域は、一九九二年の憲法改正の適用外とされ、部族の伝統的な自治システムをより尊重した、それらの地域へのパンチャヤット制度の拡張法 (Extension Act) が一九九六年に改めて制定されていることなどが提示しているように、これらの問題は制度的

側面からインドにおける地方分権化を考える上でも重要な要素である。また、実態的側面からは、パンチャヤット制度のメンバーや議長に低カーストの者が就任すると、家族を含め様々な嫌がらせを受け、パンチャヤットが正常に機能しないケース、あるいはパンチャヤット内の腐敗が低カーストに対する差別を助長し、最悪の場合、自殺に追いやるケースが報告されるなど、パンチャヤット制度におけるこれらの問題は大きな課題を提示している。ケーララ州における大衆を基盤として持つ社会運動が、これらの問題の解決にどのような対応を持ち得たか、あるいは持ち得なかったか、についてよりミクロなレベルでの分析を行うこと、また、制度的側面からは、これらの問題と政府間関係との連関を探り、分析の対象とすることも、今後の課題の一つとしたいと考えている。

- (1) 二〇〇一年国勢調査によるとインド人口一〇億二七、〇一五、二四七人のうち、農村人口は七億四一、六六〇、二九三一人
- (2) 州人口が二〇〇万人以下の州においては中間レベルを除いた二層構造を取ることが認められている。

(3) 憲法改正後のパンチャヤット制度への評価のうち、最近のものとして例えば Vinod Vyasulu, "Transformation in Governance since 1990

s. Some Reflections", *Economic and Political Weekly*, June 5, 2004 pp.2377-2385

(4) Constitution of India, Article40"Organization of village panchayats- The State shall take steps to organise village panchayats and endow them with such powers and authority as may be necessary to enable them to function as units of self-government" (下線は筆者)

(5) 憲法第四〇条が含まれる憲法第四編(第三六条~第五二条)は国家の指導原則(Directive Principles)として、その性質が憲法第三七一条に規定されている。ibid., Article37"The provisions contained in this Part shall not be enforceable by any court, but the principles therein laid down are nevertheless fundamental in the governance of the country and it shall be the duty of the State to apply these principles in making laws" (下線は筆者)

(6) ibid., 7th Schedule List II

(7) 一〇月二日は独立インド国家の理想型を村落共和国による連合体としたガンジーの誕生日である

(8) George Mathew, "Panchayati Raj in India : An Overview", in I.S.S., *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India*, Concept Publishing Company, 1995, p.6

(9) P.C.Mahur,"Political Dynamics of the Institutional Pendulum of Democratic Decentralization: An Overview" in S.N.Jha and P.C.Mahur (eds.), *Decentralization and Local Politics*, Sage Publications, 1999

(10) I.S.S., op. cit., p.8

(11) 井上恭子「インドにおける地方行政——パンチャヤット制度の展開——」『アジア経済研究所「アジア経済」二二号』アジア経済研究

所 一九九八年、一九〇二

(12) 第九編は一九五六年に行われた州の編成に関する第七次憲法改正以降空欄となっていた。そこに、第九編としてパンチャヤットに関する規定が、第九編Aとしてミュニシパリティに関する規定が挿入されることになった。

(13) 義務事項(Mandatory Provisions)と任意事項(Discretionary Provisions)という分類は Ashok Bajpai, M.S.Verma, Panchayati Raj In India A New Thrust, Sahitya Prakashan, Delhi, 1995, p.466の。その他同様のやり方で分類を行っているのは Shalini Rajneesh, Rural Development Through Democratic Decentralization, Deep&Deep Publications, New Delhi, 2002, p.468 Mandatory and Optional を挙げておられる。(14) 一九九一年の数値。I.S.S., op. cit., p.147 (15) ケーララ政府ホームページ( <http://www.kerala.gov.in> ) (二〇〇四年六月アクセス)

(16) 二〇〇一年インド国勢調査による数値。

(17) 一九九六—二〇〇一年の数値。I.S.S., op. cit., p.147

(18) 一九九一年の数値。Richard W. Franke, "Is there a Kerala Model?" (Paper Presented at the World Malayalee Convention95) (<http://www.chss.montclair.edu/anthro/julypaper.htm>) (二〇〇四年六月アクセス)

(19) Sunny George and K.N.Leishabai, Panchayati Raj, "Decentralized Planning and Development in Kerala", in G. Palanthurai(ed), *Dynamics of New Panchayati Raj System in India : Volume 1/Select States*, Concept Publishing Company, 2002, p.146

(20) Rashmi Sharma, "Kerala's Decentralisation : Idea in Practice", *Economic and Political Weekly*, September, 2003p.3832

『ケーララ州におけるパンチャヤット制度の展開——インド連邦制における連邦—州関係の分析に向けて』(今藤)

- (21) Rashmi Sharma. *ibid.* p.3833
- (22) 英訳は Kerala Science Literature Association. (J) の KSSP に関するデータは KSSP の ホームページ (<http://www.kssp.org>) (二〇〇四年六月アクセス) による
- (23) ここでは述べた、独立後ケララ州における地方制度の展開に関する記述は、主に I.S.S., *op. cit.*, pp.149-152 を参考とし、他の複数の資料によって補完している。
- (24) マラヤラム暦の新年にあたる
- (25) 以下、ビーブルズ・プランの内容に関しては、佐藤宏「インド・ケララ州における地方制度改革：草の根からの公共性をめぐって」佐藤幸人編『新興民主主義国の経済・社会政策』アジア経済研究所二〇〇一年、州計画庁の委員であるトマス・アイザックとアメリカの人類学者リチャード・フランクの共著による報告書 T.M.Thomas Isaac and Richard W. Franke, *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Left Word, 2000、及びケララ政府ホームページ (<http://www.kerala.gov.in>) などを主に参考にした。なお、ビーブルズ・プランは農村部のみでなく、都市部も対象となっているが、本論では農村部におけるビーブルズ・プランのみに焦点をあてている。
- (26) T.M.Thomas Isaac and Richard W. Franke, *op.cit.*, p.20
- (27) それぞれの内訳は、村落バンチャイヤット：義務事項二七項目、一般事項一四項目、部門別事項七六項目、中間バンチャイヤット：一般事項三項目、部門別事項二八項目、県バンチャイヤット：一般事項三項目、部門別事項六五項目 Government of Kerala, *Kerala Gazette* Vol.45No. 1063, 2000より集計
- (28) 佐藤宏、前掲書、三五九ページ
- (29) T.M.Thomas Isaac and Richard W. Franke, *op.cit.*, p.20
- (30) K. Suya Prasad, *Article 356 of The Constitution of India*, New Delhi: Kanishka Publishers, 2001 年
- (31) "Panchayat holds up his home, Daitt burns self", *Indian Express*, 2004.31, January. 年