

## 5-4 地方制度

以上、連邦と州の関係を概観したが、連邦制をとるインドにおいては、中央地方関係は連邦と州のみならず、州と州以下の問題でもある。また、最大の州では人口規模が約1億4000万人（1991年センサス）に達し、また人口5000万人以上の州が6州もあるという、州という単位の規模の大きさを考えると、地方の開発を考えるうえでは、州以下の機構がどうなっているかを知ることが重要である。

独立まで手のつけられなかった他の途上国の農村地域の統治機構と異なり、インドでは英領時代から地方政府の確立とその近代化措置が幾度かとられてきている。一般に、連邦と州との関係においては、中央集権的ではあるが州がかなりの自治を持っていたことに対し、州と州以下の自治体との関係については、州政府を頂点とするヒエラルキカルな関係であるといわれている。

インドの地方政治・行政には、住民代表組織と行政組織の二元性がみられる。以下、住民代表組織からなる制度である地方政府と、州政府の下にあり県長官（District Commissioner / Collector）を中心とする地方行政機構の概略、および両者の関係について概観する。

### (1) 地方政府の概要

インドの自治体は、農村自治体と都市自治体に大別される。人口の7割が農村に居住するという現状を反映し、現在インドで地方自治とはパンチャーヤットと呼ばれる農村自治体のことを指すといつてよい。

地方自治は州政府の管轄事項とされているため、詳細については州によって異なる部分があるが、ここでは、地方自治制度の基本形について農村自治体を中心に簡単に整理する。

#### 1) 都市自治体

都市自治体には、特別市（Municipal Corporation）、一般市（Municipalities）、指定地区委員会（Notified Area Committees）、町地区委員会（Town Area Committees）がある。特別市は州都など大都市のみに置かれる。特別市に指定されれば、自治権、課税権が大幅に認められる。一般市は人口約1万～2万5000人であり、特別市に比較して自治権が少なく、州の監督、指導を受ける。

#### 2) 農村自治体

農村自治体はパンチャーヤット・ラージといわれる。多くの州は3層からなる地方政府機構を採用している。その場合、最下層の村レベルの地方政府であるグラム・パンチャーヤット（村落パンチャーヤット）、開発ブロックレベルの地方政府であるパンチャーヤット・サミティ（地区評議員会）、そして県（District）レベルの地方政府であるジラ・バリシャド（県参事会）から構成されている（州により名称は異なる）。

最下層を構成するグラム・パンチャーヤットは、村内最高決定機関である全成人村民の大会（グラム・サバ）における直接選挙によって村民のなかから選出される10～20名の委員で構成される。1グラム・パンチャーヤットがカバーする人口は州により差があり、1000～2万人程度であるが、大体そのなかに3つほどの選挙区があり、またその選挙区のなかにいくつかの集落があるという

構図になっている。

パンチャーヤット・サミティは、郡、開発ブロックのレベルに相当する。構成員にはその管轄地区のグラム・パンチャーヤットの長が含まれる。なお、開発ブロックとは、独立後各種の開発プロジェクトの実施のために設置された行政区分である。

地方政府機構の最も上に位置するものがジラ・バリシャドであり、県 (District) レベルにある。県内にあるグラム・パンチャーヤットやパンチャーヤット・サミティの活動と農村開発行政全般を監督・調整する役割を担っているが、実際の役割や権限は州により異なる。構成員のなかにはパンチャーヤット・サミティの長が含まれる。なお、それぞれの組織の機能や権限については表 5-5 のとおりである。

## (2) 州政府の地方行政機構との関係

州内においては、代議制を持った自治機構の代表であるパンチャーヤット制度の一方で、州政府の官僚機構である地方行政機構が存在するが、実際には、後者が開発の主導権を握ってきた。

州の官僚機構と地方政府との関係はおおむね図 5-4 のようになっている。

ジラ・バリシャドやパンチャーヤット・サミティの長については、知事というよりは単なる議会の長という性格が強く、本当の意味での県知事・郡知事というものに近いのは、州政府の地方行政機構を担う行政官である<sup>22)</sup>。例えば、県長官 (District Commissioner / Collector) は、県内における開発部局の中心的な役割を果たし、県の開発計画の準備と実行において必要な調整などについて責任を持つ。つまり、実際には、州政府の官僚制の一環を構成している県長官やブロック開発官 (Block Development Officer) が自治体の長より優位にあるといえる。

## (3) 開発計画の分権化とパンチャーヤット制度

ところで、パンチャーヤット制度は、インドにおける開発計画の分権化とのかかわりのなかで変遷を遂げてきたといえる。独立後の早い時期に、コミュニティー開発を通じた農村の生活改善とそのため分権化が政策としてあげられるなかで、「自助と協調」が基本原理として協調され、農村地域の開発のためにコミュニティーを動員するための分権化という考え方が、末端における民主主義の実践としてのパンチャーヤット制度と結びつけて考えられていた。したがって、パンチャーヤット制度は当初より「下からの計画」のための開発計画の分権化の試みと結びついていた<sup>23)</sup>。

パンチャーヤット制度が提案されると、いくつかの州において真剣に取り組まれたが、後述の理由により、多くの州においてはすぐに実体を失っていった。その後、州・県・ブロックレベルの計画機能の強化と計画プロセスの分権化が中央政府が設置した各種の委員会によって推奨されてきたが、州以下のレベルにおける開発計画・実施機能の強化においてどのレベルを結節点と考え強化するについては一貫性がなかったように見受けられる。また、これらの時期を通じてさまざまな中央補助事業や州事業を含めた農村開発関連プロジェクトが行われたが、そのなかではパンチャーヤットは受益者層の特定などを行ったものの、実際のプログラムの実施は官僚機構が中心であった。ま

<sup>22)</sup> 本研究会における佐藤委員の発言に負う。

<sup>23)</sup> Majumdar, A.K. and Singh, B. (1997), p.141に負う。

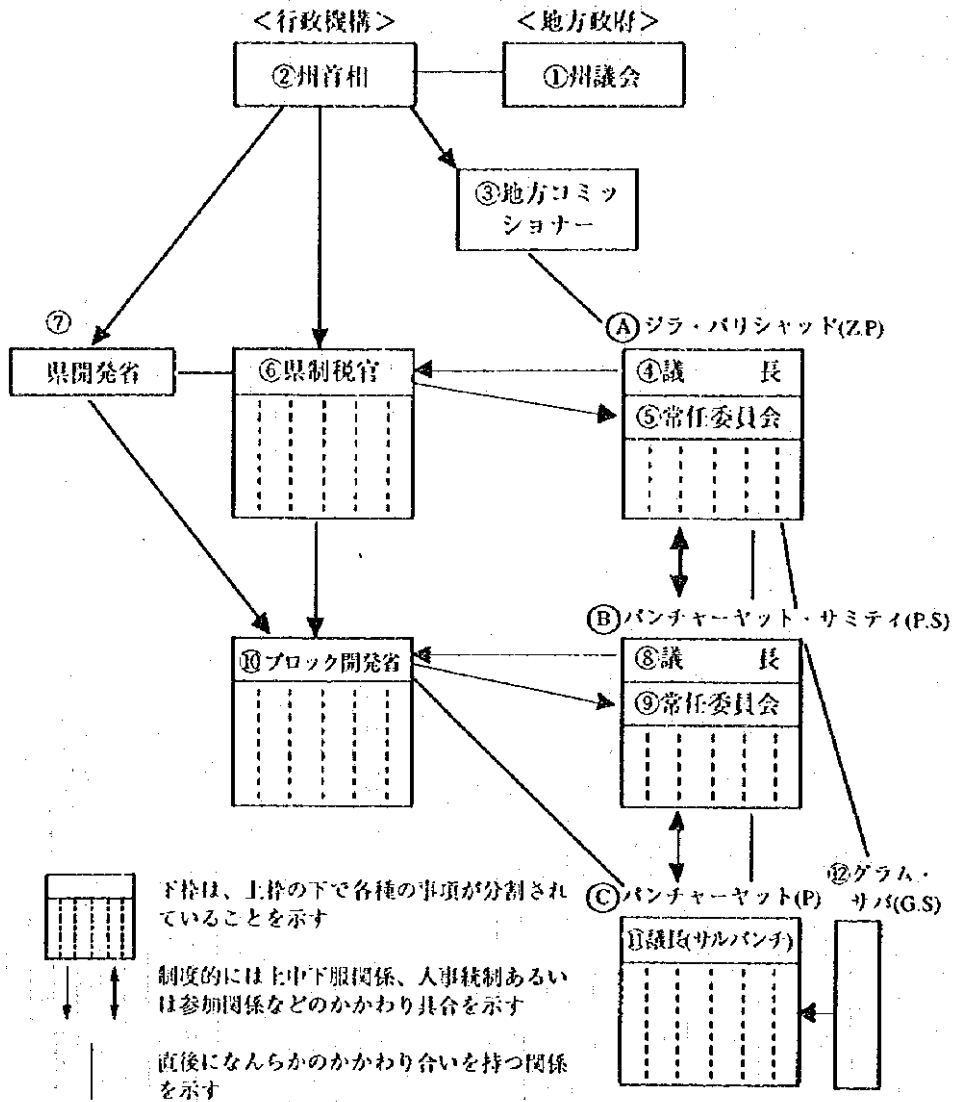
表 5-7 バンチャャット・ラージ

名称	構成、権限、財政
<p>ジラ・バリシヤド (ZP) (県レベル)</p>	<p>1. 構成</p> <p>1) 構成員： 県内のバンチャャット・サミティ (PS) の議長、県内の連邦下院議員および州議会議員、共同組合の代表者、SC/S/Tの代表、行政経験者。また、指定カースト・指定部族、女性に対する留保議席有り。</p> <p>2) 定員数：40～60</p> <p>3) 選出方法： マハーラシュトラ (MH)、グジャラート (GJ) においては、ZPに直接選挙で選ばれた代表が過半をしめる。カルナータカ、西ベンガル、マディヤ・プラデシュも、ZPのメンバーの半数は直接選挙である。その他の州の多くでは、バンチャャット・サミティの議長による間接選挙および関係する州政府の役人 (Ex-officio) から成る。</p> <p>4) 議長： ZPを主宰する。県における発言権を有する。下位の自治体を監督しZPに報告書を提出。非公式な場においても、県の政治に重要な役割を果たしている他、政党の重要ポストを占めることが多い。</p> <p>5) 常任委員会 (standing committee)： ・任務：コミュニティの開発、農業・漁業・灌漑・電力・家畜飼育、家内工業を含む工業、教育、社会福祉、財政・租税、公衆衛生等</p> <p>権限・機能</p> <p>2. 権限・機能</p> <p>1) マハーラシュトラ型 (マハーラシュトラ (MH)、グジャラート (GJ)) ・MH、GJの両州のみにおいてはZP自身が執行権限をもち、バンチャャット・サミティ (PS) がその下部の代行機関となっている。開発や計画について強力な権限をもっている。権限・機能については、MH、GJのZPだけは以下についても執行権限・機能を持つ。農業、家畜飼育、森林、社会福祉、教育、公衆保健、通信、家内工業、コミュニティ開発等。その他、MH、GJ以外のZPとも共通の権限・機能としては、PSの予算の検討と承認、PSにたいする支持、県における開発計画に関する全ての事項について州政府への助言、州政府に割り当てられた基金のPSへの配分、州政府により授けられる権限・機能の遂行等。</p> <p>2) 非マハーラシュトラ型 ・このうち、タミル・ナドゥ、ラージャスタン、マディヤ・プラデシュ、オリッサ、ビハール、アッサム等では、ZPは執行権限をもたず、「監視的調整的機能」をもつのみ。他方、ウッタル・プラデシュ、西ベンガルでは、保健、教育、社会福祉などについてZPが執行権限をもっている。一般に、これら非マハーラシュトラ型のZPは監視・調整機能にとどまり、重要な機能はPSが行っている。</p> <p>3. 財政</p> <p>収入源は州により異なる。MH、GJは課税権限を保有している。MHでは、ZPの財政が州予算の3分の1を占めている。他の州では、補助金や地租の分与税等が収入源。特定の事業執行のために一定の機関が割り当てられる場合もある。収入源は以下のとおり。職業・取引・雇用などに関する税。水に関する税。公共事業場税。州よりの補助金。地租補助金。目的別補助金。計画補助金。包括補助金、等。</p> <p>州毎のZPの機能によって支出規模・パターンも大きく異なる。一般的には、行政一般への支出が多く、他に公衆衛生、祭事などとなっている。ただし、マハーラシュトラでは、教育が大半を占め、ついで行政、建設、灌漑などとなっている。</p>
<p>バンチャャット・サミティ (ブロック、タルクレベル)</p>	<p>1. 構成</p> <p>1) 構成員： バンチャャット・サミティの議長、当該地区内の連邦下院議員、SC/S/Tならびに州議会議員、SC/S/Tならびに女性への留保議席有り。</p> <p>2) 議長：PSの全議員による選出</p>

<p>バンチャヤーヤト・サミテイ (ブロック、タルクレベル)</p>	<p>3) 常任委員会：主要なものは、財政・租税、農業生産・小規模灌漑、教育・社会福祉、公衆保健衛生、通信・建設など。ブロック開発官が常任委員会の書記を務めることが多い。</p> <p>2. 権限、機能</p> <p>50年代に多く行われたコミュニティ開発プログラムが地方政府の存在しないブロックのレベルで実施されたことに対する批判を行つたメータ委員会の提言に基づき、ブロックレベルでの開発への住民参加を促進することを目的にP Sが作られた。現在ではP Sは地方政府の中でもっとも重要な位置をしめ、執行権限をもつ団体であるとされている。(ただし、前述のように、Z Pが執行権限をもつM H, G Jは別)。機能は以下の二つに大別される。</p> <p>1) 市民生活に関すること：道路建設補修、飲料水の供給、下水道などの開設、プライマリ・ヘルス・センターの設立、保健医療サービスの供与、初等学校への給付、成人教育センターの開設、農道への援助、等。</p> <p>2) コミュニティ開発プログラムに関すること：コミュニティ開発プログラムの執行、改良種子の増殖・配分、土壤改良、農業目的の信用供与、井戸の改善、共同組合の開設、等。</p> <p>3. 財政</p> <p>法定の収入源としては、租税、料金の収入、Z Pから受ける地方税、地租の割当分、州政府からの補助金および借入金Z Pからの補助金等。(このうち州政府からの補助金、借入金が最も大きい)</p> <p>全支出のうち開発支出が80%。開発支出の主要なものは、教育、保健、水供給など。経常支出では、行政、道路維持管理、小規模灌漑など。</p>
<p>グラム・バンチャヤーヤト (行政村レベル)</p>	<p>1. 構成</p> <p>地方政府機構の最下層に位置し、法人格をもつ。村落住民の集会であるグラム・サバ(年2回開催)の執行機関。カバーする人口は州毎に差があり、バンジャープ、アッサム、マハラシャストラ等では約1千と少数であるが、タミル・ナドゥ、ケララ等では1万5千となる。</p> <p>1) 構成員： 5~30人、住民直接投票またはグラム・サバでの選出。S T/SC、女性への留保議席有り。</p> <p>2) 議長： バンチャヤーヤトで選出される。</p> <p>2. 機能</p> <p>すべての地方政府の機能を遂行する。また州の機関委任事務を行う。加えて、コミュニティ開発プログラムの執行を行う。機能は義務的機能と裁量的機能に大別される。</p> <p>1) 義務的機能： 公共土木事業の建設、補修、水源の建設・維持、公共道路などの建築、維持、農業開発、出生、死亡、婚姻の登録、公共地の運営、等</p> <p>2) 裁量的機能： 樹木の委嘱と栽培公衆保健、公共施設の維持管理、困窮者の救済、等</p> <p>3. 財政</p> <p>収入は大別すると、法定税源と任意的税源に分けられる。法定税源としては、家屋税、電灯税、職業税、動物税、車輻税、Z Pの承認の下に課することができるとは、家屋、または財産税、車輻の通行税、等。</p> <p>支出パターンで見ると、行政、道路整備・補修、公衆衛生への支出が多い。</p>

出所： PRは州の事項であるため、その組織、財政、機能などは州により異なる。ここでは基本形としての3階のPRについて記した。  
 出所： 下山英二(1984)「地方分権制における地方自治と開発官僚制：インドの場合」『アジア経済』第25巻第8およびSiddiqui, K. (1992) Local Government in South Asia とも  
 とに作成。

図5-5 インドの農村地域における地方政府および代表制機構



出所：下山瑛二「地方分権制における地方自治と開発官僚制」『アジア経済』第25巻第8号、p.7。

た、中央政府により決定される中央補助事業や州政府による農業開発事業などが複雑に共存するなかで、計画の分権化のプロセスは複雑になり、バンチャーヤットを通じた計画の分権化は実現されなかったといえる。

#### (4) バンチャーヤット制度の課題と第73次憲法改正

農村において末端における民主主義を保証し、住民参加による開発を促進するものというバンチャーヤットの理想とは異なり、多くの州においてバンチャーヤットは期待された役割を果たすことができなかつたと批判されているが、その理由としていくつかをあげることができる。

第一は、憲法上の地位の問題である。1992年に憲法改正がなされるまで、地方政府は連邦や州政府のように憲法上の地位を与えられていなかった。インド憲法(第40条)は、州政府が村落バン

チャーヤットを編成し、自治単位として組織的に機能することができるような権力と権威を賦与すべきであると定めている。しかし、地方自治が州の専管事項とされているため、自治体はその権力と機能を州政府からの委譲に負うという状態であった。また、それゆえに、自治体の構造についても、大体において州間に共通する項は多いものの、州により若干異なるという状態であり、実際、3層からなるパンチャーヤット制度をとらない州もいくつかあり、またそれぞれの層の地方政府に賦与されている機能や権限も州により異なっていた。また、パンチャーヤットの選挙で選ばれたメンバーが政治力をつけることを好ましく思わなかった州政府の政治家による介入によって、地方政府の解散や選挙の停止がされることもあった。

第二は財政上の脆弱性である。地方政府はほとんどその財源を上位政府（特に州政府）からの移転に負っているのが現状である。

第三に、独自の人材の不足があげられる。地方政府の人事は、州政府から派遣されるスタッフと地方政府独自採用によるスタッフに二分される。前者は、州政府公務員で自治体で働くために派遣された者で、ブロック開発官や関係部局（保健や農業など）の普及員などがこれにあたる。パンチャーヤット・サミティの長は彼らに対しては管理の範囲が限られており、彼らの異動や昇進は州政府が行う。自治体独自採用については、グラム・パンチャーヤットの長、会計、秘書、徴税員などで、彼らはジラ・パリシャドやパンチャーヤット・サミティなど個々の自治体により採用されるが、訓練を受けた適切な人材がここには不足していた。また、州政府職員である地方の官僚と、選挙で選ばれたパンチャーヤットのメンバーとの間の不仲と協調の欠如が、農村での開発事業におけるパンチャーヤットの役割を不明確なものにしたといえよう。特に末端レベルの自治体では、上位政府からの財政的・技術的支援がなくては、財政・人材面の制約をカバーできず、また開発プロジェクトを実施することに困難がある。上位政府とのリンク、サポート体制の弱さが指摘されよう。加えて、中央政府・州政府およびNGOによるさまざまな村落開発プロジェクトが実施されるなかで、それぞれがパンチャーヤットとは別に作ったプロジェクトのための組織が乱立し、活動に重複が増えるなかで、パンチャーヤット組織が弱体化していったともあげられよう<sup>注24</sup>。

このほか、農村自治体の機能に影響を与える要素として、ローカルレベルのリーダーのあり方、地域の権力構造、地方における政治プロセスに留意する必要がある。インド社会の現実として、地方レベルの行政においては、「住民参加」はドミナントカーストや有力なグループによる利益誘導の手段として用いられ、彼らが地方行政を通じて、みずからに資する開発プロジェクトの実施を官僚機構に働きかけることが指摘されている<sup>注25</sup>。地方政府のあり方については、上位政府・行政との関係のみならず、地方政府内部の意思決定のあり方など、それ自体の効率性や民主性が問題である。一般に、農村においては、農村の権力エリートやドミナントカーストが、計画の分権化や開発プロジェクトを利用してみずからの利益を図ると批判されており、内部の意思決定が必ずしも民主的ではない。末端の自治体のあり方は、それを取り巻く地域の権力構造や政治プロセス、地域のリーダーシップのあり方に密接にかかわっているものであり、「分権」による「住民参加」によって「誰が」ゲームに参加しているかがそれにより異なることともなる<sup>注26</sup>。

注24 Majumdar, A.K. and Singh, B. (1997) 参照。

注25 *ibid.*

注26 なお、Rao, C.H.H. (1989) は、パンチャーヤット制度が分権化された開発計画・実施の一翼を担う組織として有効であり得たかどうかは州の規模や先進性に依存していたと指摘している。住民の意識が高く、住民組織や地域リーダーによりパンチャーヤットのあり方がモニタリングされ、住民が動員されているような場合のみパンチャーヤットが有効であったとしている。

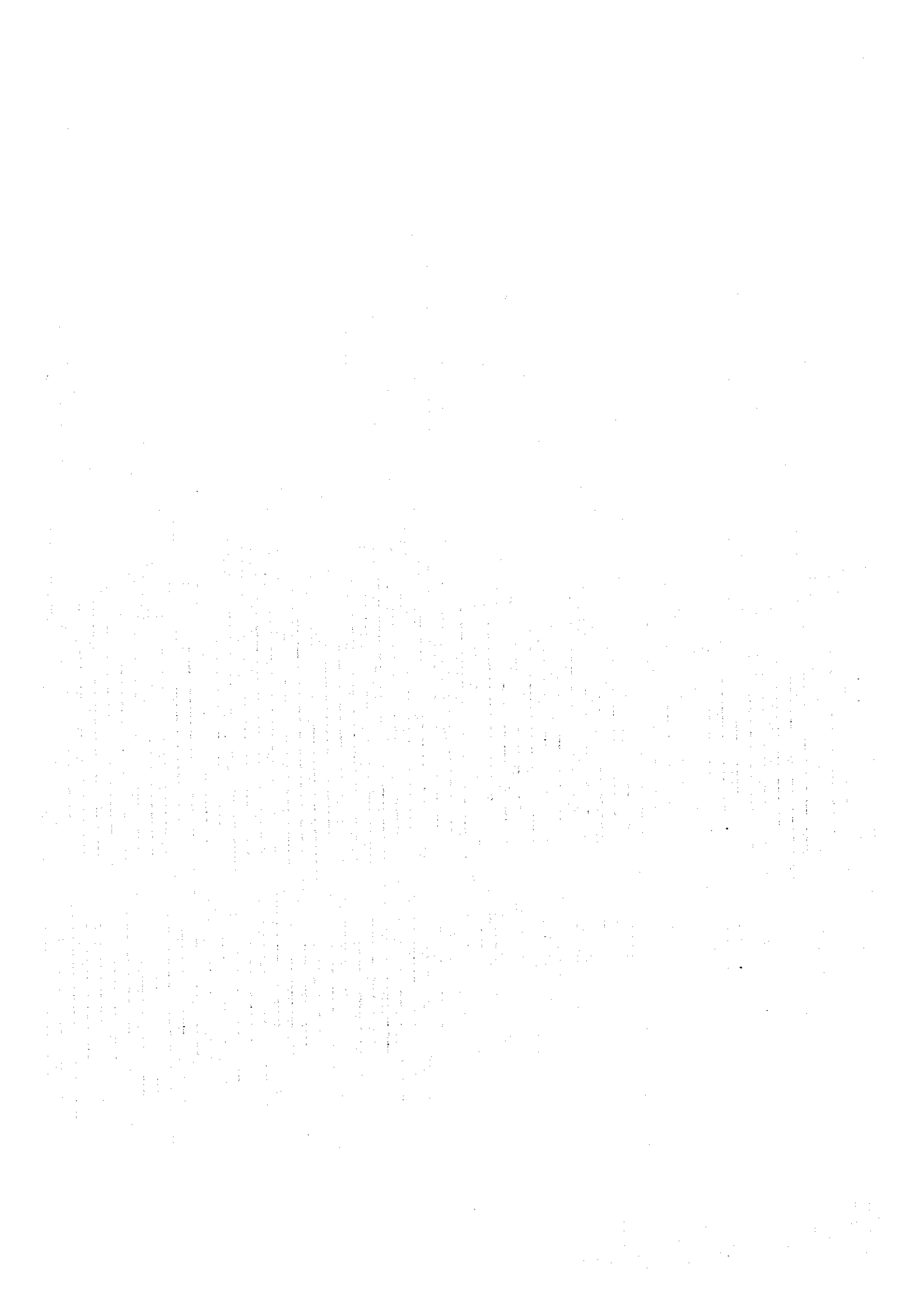
パンチャーヤットの停滞に対し、住民参加に基づいた開発という所期の目的に基づいてパンチャーヤット制度を再活性化させるため、1992年に第73次憲法改正（パンチャーヤット法）がなされた<sup>注27</sup>。これにより、パンチャーヤット制度は憲法上に法的根拠を与えられた。また、州ごとに異なっていたパンチャーヤットの構造についても、人口200万以上の州においては3層構造、その他においては2層構造と定められた。加えて、従来は、定められている定期的な選挙も行われないことも多く、また、州政府による解散や停止も頻繁であったが、この改正により定期的な選挙が義務づけられるとともに、6カ月を超える停止は認められないこととなった。女性および指定カースト、指定部族に対しても留保議席を設けることが記され、さらに、パンチャーヤットへの財政移転を決定するための財政委員会を5年ごとに設置することが定められた。この憲法改正の成果についてはいまだ明らかではないが、州政府の政治意志が今後の成功を左右する要因になるとみられる。

<sup>27</sup> 農村部に対するパンチャーヤット法は憲法第73次修正、都市部については第74次修正。

## 参考文献

- 海外経済協力基金 (1994) 「インド地方財政：前編」『開発援助研究』第1巻第2号
- 古賀正則 (1988) 「インドにおける地域政策の展開」、川島哲朗・鴨澤巖編『現代世界の地域政策』大明堂
- 国際協力事業団 (1995) 「第2次インド国別援助研究会報告書：現状分析資料」
- 近藤則夫 (1993) 「1991年連邦下院議員選挙とインドの民主主義」『アジア経済』第34巻第12号
- 佐藤 宏 (1988a) 「インド財政における中央・州関係」『アジア経済』第24巻第5号
- 佐藤 宏 (1988b) 「インド財政における中央・州関係 (II)：財政移転の分析、1972年～1984年」『アジア経済』第24巻第6号
- 佐藤 宏 (1993) 「インドの議会制民主主義と連邦制」、日本経済調査協議会『インドの経済自由化と日本の貢献』
- 佐藤 宏 (1994) 「インド経済の地域分析」、古今書院
- 佐藤 宏編 (1996) 「経済自由化とインド政治」『アジア研トピックレポート：総選挙を迎えるラオ政権、経済自由化とインド政治』
- 下山瑛二 (1984) 「地方分権制における地方自治開発官僚制：インドの場合」『アジア経済』第25巻第8号
- 下山瑛二 (1985) 「インドにおける開発計画の策定過程と問題点」『アジア経済』第26巻第6号
- 西口章雄・浜口恒夫 (1990) 『新版インド経済』、世界思想社
- 日本人事行政研究所 (1996) 『アジア諸国の公務員制度 I』
- 広瀬崇子 (1997) 「インドの地方制度」、地方自治協会『アジア諸国の地方制度 III』
- Chelliah, R.J. (1996) *Towards Sustainable Growth: Essays in Fiscal and Financial Sector Performance in India*, Oxford University Press; New Delhi.
- Government of India, *Economic Survey 1995-1996*
- Government of India, *Economic Survey 1996-1997*
- Government of India, *Sixth Five Year Plan 1978-1983*
- Government of India, *Seventh Five Year Plan 1984-1989*
- Government of India, *Eighth Five Year Plan*
- India Today*, Feb 15, 1997
- India Today*, April 30, 1997
- Majumdar, A.K. and Singh, B. (1997) *Decentralisation of Power Politics in India*, Padma Publications; New Delhi.
- Rao, C.H.H. (1989) "Decentralised Planning: An Overview of Experience and Prospects", *Economic and Political Weekly*, Feb.25.
- Reserve Bank of India (1994) *Annual Report 1993-1994*
- Siddiqui, K. (1992) *Local Government in South Asia*, University Press; Dhaka.
- World Bank (1996) *India Country Economic Memorandum; Five Years of Stabilization and Reform: The Challenges Ahead*, World Bank.











JICA