Forum of International Development Studies. 34 (Mar. 2007)

パンチャーヤト制度の中の村民総会

―その位置づけ再考―

浅　野　宜　之*

Gram Sabha in Panchayati Raj Legislation in India: Review of Its Role and Status

ASANO Noriyuki, Ph. D.

Abstract

This paper is to review the state and role of Gram Sabha（Village Assembly with all adults in village） in panchayat system through comparing Panchayat Acts of 14 states of India. After the 73rd Amendment of the Indian Constitution, every state's legislations came to provide for establishment of Gram Sabha and powers and functions of them. Through comparison of these legislations, it can be pointed out that procedural provisions（e. g. quorum, person who convene meeting）are similar to each other. However, provisions relating to functions and powers of Gram Sabha are different among state legislations. States like Madhya Pradesh, Rajasthan, which involve Scheduled Areas in their territories, provide more detailed functions rather than the other states. This difference is supposed to be caused by influence of PESA: Panchayat（Extension to Scheduled Areas）Act. The other dynamics on the panchayat legislation are establishment of Ward Sabha, which is an assembly in constituency of Gram panchayat member. This may shows state government's attitude to utilise community for effective local development. To keep observing changes of panchayat legislation will leads to examine the relation between community, state and law.

1．はじめに

村民総会（グラム・サバ，この発音のまま記述されることも多いが，本稿では「村の集まり」という元来の意味から，村民総会という訳語を用いることとする）は，インド農村部の地方自治制度である「パンチャーヤト」制度のなかにおかれる組織である．村や郡などのレベルのパンチャーヤトが選挙などにより選出される議員で構成される組織であるのに対して，村民総会は住民，すなわち選挙人名簿に記載されている成年すべてにより構成される組織であるという違いがある．この村民総会は，憲法の中にもその設置が規定され，パンチャーヤト制度の中で重要な役割を果たしうることとなっている．

インドでは1992年の憲法第73次改正により，パンチャーヤトにかかわる規定が新たに追加された．この憲法改正は，住民が地域開発及び政治的決定に一層参加しうるよう，全土に統一的な制度を導入したものである．近代的なパンチャーヤト制度，すなわち選挙により選出された議員で構成される地方組織というもの自体はインド独立前から導入されて

* 聖母女学院短期大学　助教授
asanon@arion.ocn.ne.jp

いたものであるが，各州で異なった制度が設置されていたところ，憲法改正により州のパンチャーヤトにかんする法律（以下パンチャーヤト法とする）が，憲法の内容に適合的なものに改正されていった．こうした各州パンチャーヤト法の改正をもたらした憲法改正であるが，これにより新たに盛り込まれた規定の一つに，村民総会に関する規定がある．

憲法 243A 条では，村民総会について次のような規定がなされている；

「グラム•サバは，州議会が法律により定めた権限を行使し，村規模でその活動を行う」[1)]

このように，憲法改正で設けられた規定では，村民総会をおくことが定められてはいるものの，その内容をいかなるものにするのかについては，各州パンチャーヤト法に委ねられている．筆者は，現在インド各州のパンチャーヤト法から半分程度を選択し，その比較検討を進めているが，本稿ではそのうち村民総会に関する規定の検討をもとに，各州での村民総会のあり方を概観し，これがコミュニティ開発のための組織としていかなる形で位置づけられているのかについて考察したい[2)]．このように本稿で村民総会を取り上げる理由は次の二点である．それは，第一に代表制民主主義に基づいて形成されているパンチャーヤト制度の中で，村民総会のみがコミュニティ組織として一定の機能を付与され，住民の生活向上に関わって重要な役割を果たすことが期待されていること，第二に憲法改正以降各州パンチャーヤト法およびパンチャーヤトと関連を持つ様々な法制の変容が見られる中，村民総会に関わる規定についても変化が見られ，それがインドにおけるパンチャーヤト制度の今後と重要な関わりをもつと考えられることである．

なお，本稿作成に当たり法文を検討した州は，アーンドラ・プラデーシュ，ビハール，グジャラート，ハリヤナ，カルナータカ，ケーララ，マディヤ・プラデーシュ，マハーラーシュトラ，オリッサ，パンジャーブ，ラージャスターン，タミル・ナードゥ，ウッタル・プラデーシュ，西ベンガルの 14 州である．これらの州を選ぶに当たっては，北東部諸州は憲法改正の適用外であるため除外したうえで，比較的領域が大きく，また最新の州パンチャーヤト法が入手可能な州を対象とすることとした．

本稿の構成は次の通りである．まず，憲法と村民総会との関連を概観するため，憲法第 73 次改正に関わる議論の中での村民総会に関わる部分を検討し，憲法改正において村民総会をいかなるものとして位置づけようとしたかを探る．つづいて，憲法改正に基づいて改正がなされた各州パンチャーヤト法を比較検討しつつ，それぞれの法律における村民総会への機能付与の内容を中心に検討する．同時に，指定地域（Scheduled Area）への憲法第 73 次改正法適用拡大法に基づく村民総会の権限拡大，及び村民総会よりも領域の小さなワード総会の設置の二点を，州パンチャーヤト法変容の例として取り上げる．

以上の法令分析及び法改正の動きの検討から，村民総会がパンチャーヤト制度の中で果たしうる役割はいかなるもので，それが法制度上いかに位置づけられているのかを，明らかにしたい．

2. パンチャーヤト法制の中での村民総会

2.1. 歴史的経緯

現行の村民総会は，当該村に居住している，

選挙人名簿に記載されている成人すべてを構成員とする組織である．村パンチャーヤトに関する法律自体は，インド独立以前から制定が始まっていた．しかし，現行のような形での村民総会については必ずしも法制化が進んでいたとはいえない状況であった．たとえば，パンチャーヤト法の法制化が独立以前から進められていたウッタル・プラデーシュ州の状況を述べたPurwarによると，1947年のパンチャーヤト法によって村民総会（Gaon Sabha）が法制化されたとしている[3]．すなわち，この前に制定されていた1920年法と異なって，ウッタル・プラデーシュ全体に適用された1947年法によって，村民総会がパンチャーヤト制度の中に位置づけられたということができよう．村民総会では議長及び副議長を選出することと定められていたが，この議長及び副議長が，村パンチャーヤト制度の中での村長及び副村長を職権として務めることとされていた（第12条2項）．村民総会の機能としては，年に二回の会合において予算や決算及びパンチャーヤトの活動報告の検討・承認，課税に対する勧告等が挙げられていた．また，複数の村民総会が共同で農村開発（社会的，道徳的，経済的発展のためとされていた）事業にあたることができた．

このように，現代的パンチャーヤト制度の始まりの段階から，村民総会という直接民主制的な組織に対し一定の役割が認められてきたということができる．

ただし，現行の村民総会と異なり，参加資格に制限があるという，時代背景に基づく制約も存在した．すなわち，精神障害のあるもの，ハンセン氏病に罹患しているもの，破産者，当該地域を管轄とする公務員，名誉治安判事等は村民総会のメンバーとして欠格とされていたのである．こうした欠格事由は直接民主制の観念からも批判があったほか，農村部の知識人（治安判事や公務員を指す）を排除することの正当性が問われたことから[4]，1955年に法改正がなされ，精神障害をもつか，あるいはインド市民権を持たないもの以外はすべて村民総会の構成員として認められるようになった（第5条）．

ウッタル・プラデーシュ州では上述のように村民総会が設置されていたが，インド全土で同様に村民総会が設置されるようになったのは，これよりも後のことである．事実，パンチャーヤト制度の活性化にあたって重要な役割を果たしたことで有名なバルバントライ・メータ委員会報告でも，焦点は村・中間・県の三層構造のパンチャーヤトに当たっており，村民総会を重視したものとまではなっていなかった．また，1962年にはディワカール委員会が報告を出し，村民総会が十分に機能していない理由として，意識化の不足，村内政治の問題，コミュニケーション不足，村長等の定期的な総会開催への意欲不足，さらには村民の諦めなどを挙げている[5]．

このような状況の中で，マディヤ・プラデーシュ州では1962年法においては村民総会の設置に関する規定が設けられていたものの，1981年法では，村民総会の設置規定が削除されている．これは，村民総会については前述の理由から十分に機能していないとの批判がみられ，その帰結として法律からの規定の削除がなされたとされる．したがって，憲法改正以前の村民総会が機能不全に陥った理由を克服しうるような内容を盛り込んでいるのかどうかを考察することが，現行のパンチャーヤト法における村民総会に関する規定を検討するにあたっての視点の一つとなると

考えられる．

次に村民総会に焦点が当てられるのが，憲法第 73 次改正の際である．この改正によって，前述した第243A 条が定められ，村民総会の設置が保障されることとなった．

2.2. 憲法改正論議のなかでの村民総会

憲法第 73 次改正がなされるまでに，パンチャーヤトに関する規定を追加しようとする憲法改正法案は 3 つ提出されている．そのうちの最後のもの，憲法第 72 次改正法案が第 73 次改正につながるものとなるのであるが，1989 年に提出された第 64 次改正法案には村民総会に関する規定は入っておらず，次に提出された第 74 次改正法案で初めて村民総会についての規定が設けられたことになる[6]．

第 72 次改正法案では，（1）村民総会は，村レベルにおいて，州政府が法令により定める権限を行使することができる（2）本条において，「村民総会」とは，村レベルのパンチャーヤトを構成する村の選挙人名簿に登録した人により構成される組織をいう，という二箇条が挙げられた．

第 72 次改正法案について審議した両院合同委員会は，村民総会は権限を行使するというよりも，州の立法に基づく事務を執行するに留まるべきであるということ，また，村民総会が村長の解職に関与すべきことの二点を意見として提出した．その結果同委員会は，（1）州議会は，村民総会が執行する事務を定めることができること，（2）村長が直接選挙で選出される場合，村パンチャーヤトにおいて出席議員の三分の二以上の多数で不信任の動議を採択した後，臨時村民総会が招集され，出席者[7]の過半数により解職動議が採択された場合に限り，村長の解職がなされる旨の規定を置いた改正法案を議会に提出している．しかし，最終的に採択された第 243A 条には「権限」の文字が入るとともに，村長解職の過程については規定が盛り込まれていない．こうした改正について，浅野（2002）は，村民総会の権限拡大と同時に，政治的側面を排除しようとしたものと解釈している．

こうして憲法上位置づけられる組織となった村民総会であるが，その活動が不十分であるとの意見は，引き続き見られた．インド憲法改革検討委員会（National Commission to Review the Working of the Constitution）の報告によれば，多くの州で一般の住民が村民総会を通じて政策決定過程に参加しているとは言い難い状況にあるなかで，実情は州毎によって異なるため村民総会の権限や機能について具体的な条文を憲法に設けることは不可能であるが，「村民総会が村パンチャーヤトの活動に関して実質的な役割を果たすことを認める内容を，憲法で明示すべきである」とされている[8]．村民総会の活動が低調であるとの評価は，住民の参加の度合いに基づくものであるが，この問題と無関係ではないのが，それぞれの「村」のあり方，とくに領域的大きさの問題である．次項では，この「村」の領域的あり方について概観する．

2.3. 定められなかった「村」のあり方

文末の表1は，本稿で取り上げる州のうち，主な州における村パンチャーヤト 1 つ当たりの人口を概算で示したものである．この表をみるかぎり，「村」と言った場合にもその大きさには違いがあることが分かる．

比較的一つの村の人口が小さな州としては，ウッタル・プラデーシュ州やマディヤ・プラデーシュ州がある．これに対して，ケーララ

州や西ベンガル州は一つの村パンチャーヤトの人口が多い．憲法改正法には村の定義がなされておらず，州によって村の位置づけや領域的規模が異なっている．人口の規模を見る限り，たとえ定足数が村民総会構成員の10分の1だとしても，人口が5000人程度の村であれば（未成年を除いても）3～400人は総会に招集しなければならないことになり，その開催ならびに運営が非常に困難であることは容易に想像できる．こうしたことから，後述するように，村パンチャーヤト議員の選挙区毎に設置されるワード総会（オリッサ州の場合はPalli Sabha，西ベンガル州の場合はGram Sansad）の必要性が説かれることになったと考えられる．

以上，村民総会の概要及び憲法における村民総会の位置づけを概観した．憲法改正がなされるまでは，パンチャーヤト制度を整備する中で，村民総会の制度的整備もまた同時に進められてきたものの，パンチャーヤトを農村開発の担い手として位置づける見方が強調されるほどには，村民総会のあり方が明確に示されてはこなかったということができる．憲法改正の手続が進められる中で，村民総会の政治的機能が含められたり，また削除されたりと変化し続けたことはその一つの例といえよう．

そして，村民総会のあり方と密接に関連するところの，「村」のあり方についてインド全土で共通するものがないことは，村民総会が州によって異なった形で存在し続ける原因となっている．村のあり方が多様であることを問題とするのではなく，多様な形で存在する各州の村民総会が，それぞれの組織，あり方で十分に機能を果たしているのか否か，また，法制面ではその機能の中にいかなる事項を含み込んでいるのか，といった点について検討をし続ける必要があろう．そこで次に，各州パンチャーヤト法に規定された，村民総会に関する規定を比較検討する．

3. 各州パンチャーヤト法における村民総会関連規定

本節では，村民総会についての各州のパンチャーヤト法の規定を概観し，その法制化の特徴をみる．まず，選択した州パンチャーヤト法について，概略を示す．

3.1. 各州パンチャーヤト法の概要

本稿で取り上げた14州のパンチャーヤト法は，その制定の経緯も多様である．このなかでもっとも以前からのパンチャーヤト法の形式を保っているのが，ウッタル・プラデーシュ州1947年法である．これに対して，カルナータカ州1993年法やアーンドラ・プラデーシュ州1994年法のように，1980年代にアソカ・メータ委員会報告[9]にもとづいて制定された州パンチャーヤト法を，さらに憲法改正にもとづいて新しく改正したというような，幾度もの制度改定を経て現行のパンチャーヤト法にいたっているというケースもある．このように法律の制定の経緯も様々であるため，村民総会に関する規定も様々な形をとっている．さらに，村民総会に関する規定が改正されてきている．今回取り上げた州法では，主に次のような改正がなされてきている．

アーンドラ・プラデーシュ州

- 1998年アーンドラ・プラデーシュ・パンチャーヤト（改正）法
  1996年パンチャーヤト指定地域適用拡大法により，憲法第5附則適用地域にも

パンチャーヤトが設置されることになり，同時に村民総会もその独自の位置づけを明示した，パンチャーヤト法第 6A 編が追加された．

- 2002 年アーンドラ・プラデーシュ・パンチャーヤト（改正）法
  パンチャーヤト法第 6 条に，村民総会の会合日程告示から 10 日のうちに，村長を議長として会合を開かなければならないという第 5 項が追加された．

カルナータカ州

- 2002 年カルナータカ・パンチャーヤト（改正）法
  第 3 条で村民総会について規定していたものを，第3条ではワード総会について，新設の第 3A 条で村民総会について規定する形に改正された．また，村民総会の権限や機能については項目が増加された．

ケーララ州

- 1999 年改正
  ケーララ・パンチャーヤト法の第 3 条 8 項から 11 項が削除され，新たに第 3A 条及び第 3B 条が設けられた．削除された条文には村民総会の権限や機能，および定足数などが規定されていたが，これらの項目は新設の第 3A 条に引き継がれるとともに項目の増加がなされ，同時に第 3B 条で村民総会の責務について規定し，活動範囲の拡大がみられた．

マディヤ・プラデーシュ州

- 1997 年改正法
  村民総会の機能及び権限に関する第 7 条の規定が改正されたほか，指定地域の村民総会に関する第 129B 条が新設された．
- 2001 年改正法
  村民総会設置に関わる第 5A 条，常任委員会である村開発委員会などについて規定している第 7A 条から第 7M 条が新設されたほか，村民総会の機能がさらに拡大された．これは，村パンチャーヤトの権限として列挙されていた事項が，村民総会の管轄事項として移管されたことによる．
- 2004 年改正法
  村民総会の会合実施手続きに関する規定を追加したほか，常任委員会に関する規定の改正，同委員会の構成や権限に関する規定の改正などが行われた．

マハーラーシュトラ州（ボンベイ村パンチャーヤト法）

- 1997 年改正法
  指定地域における村民総会の権限及び責務に関する第 8A 条が新設された．
- 2000 年改正法
  村民総会の年間開催数を 3 回から 4 回に増やしたほか，村民総会で発言することを認められた官僚は県長官からこれを認められた者となっていた規定が，常任委員会やパンチャーヤト・サミティ等により認められた官僚が発言可能と改正された．
- 2002 年第三次改正法
  村民総会の開催回数を年 4 回から年 6 回に増やしたほか，村民総会開催前に女性のみの会合を持つこと，政府の公務員（村内で業務を行う者）に対して規律を守るように監督する権限を持つこと，何らかの問題があったときにはブロック開発官に報告することなどを盛り込んだ，第 7 条の改正がなされたほか、村民総会の権限として，社会経済開発プログラム等の承認や開発事業における村パンチャー

ヤトの支出の承認等を定めた第8AA条を新設した.

・2003年改正法
1997年法で追加された第8A条を削除し，新たに指定地域における村民総会に関する第54A条を追加した.

オリッサ州

・1997年改正
村民総会の機能に関する第5条3項を改正し，指定地域における村民総会に関する同条6項を追加した.

西ベンガル州

・1994年改正
1984年改正の際に追加された第16A条は，村民総会（Grama Sabha）についての規定であったが，これをグラマ・サンサド（他州で言うワード総会）の規定とし，新たに第16B条を設けて，これを村民総会の規定とした.
また，第17A条を新設し，グラマ・サンサドの機能に関して規定した.

以上のように，多くの州でパンチャーヤト法の改正がなされる中，村民総会に関する規定もさまざまに変容をとげている．とくに，指定地域における村民総会のあり方を変更した改正と，村民総会よりも領域的に小さな組織を設置させた改正とが目立つ．すなわち，これらの点が憲法第73次改正以降に村民総会に関連したもっとも大きな変化であったということができよう.

各州のパンチャーヤト法における規定を見る前に，まず憲法改正にもとづいて作成された，国立農村開発研究所（National Institute of Rural Development，以下NIRDと略）によるモデル法案での村民総会関連規定を概観する.

3.2. NIRDによるモデル法案における村民総会関連規定

NIRDは，憲法第73次改正にもとづいて州パンチャーヤト法の改正が求められるにあたり，州パンチャーヤト法モデル法案として，州パンチャーヤト法に必要と考えられる内容を盛り込んだモデルを作成した[10]．このモデル法案には，村民総会に関する規定も含まれている．その条文は次の通りである.

第3条：会合の時期（随時，しかし間に3カ月は空けるべきとする）
第4条：会合の招集（村長が責任を負い，招集に失敗した場合解任される）
第5条：定足数（構成員の10分の1）
第6条：議長（村長が行う）
第7条：検討事項
（村パンチャーヤトの会計，事業報告，予算，開発事業に関する報告）
第8条：決議（多数決による）
第9条：機能
（開発計画実施支援，受益者選定，勤労奉仕組織化や寄付，成人教育や家族福祉，村内の調和，村長等からの情報収集）
第10条（監視委員会）

これを憲法改正前のパンチャーヤト法と比較してみると，カルナータカ1983年パンチャーヤト法においては，

第3条1項：村民総会の設置
同条2項：会合の時期（6カ月以内に開催）
同条3項：検討事項（4項に基づき提出された報告書，開発事業要請，成人教育など）
同条4項：マンダル・パンチャーヤトが提出しなければならない報告書
（前年度実施された開発事業及び当該年

度に実施予定の開発事業に関するもの）
同条５項：マンダル・パンチャーヤト及び県会は村民総会の勧告を考慮すべきこと
同条６項：村民総会会合実施手続き（法の定めによる）
同条７項：議長（村長）
同条８項：機能
（開発計画及び実施，衛生事業の組織化，奉仕作業・寄付の推進，開発事業支援）
となっている．

このように，NIRD のモデル法案を見る限りでは憲法改正前のパンチャーヤト法における村民総会に関する規定と大きな違いはないように思われる．ただし，村長が招集権限をもつことを定めた上で，招集に失敗した場合に村長の責任を問う規定を設けている点などは，定期的な村民総会の開催を必要と認めた考えの表れと捉えることができよう．また，村民総会の機能として開発事業等における受益者の選定を含めたことは，地域における開発事業に住民が主体的に関わる可能性を設けたものと考えられる．

3.3. 州パンチャーヤト法における村民総会規定

つづいて，現行の州パンチャーヤト法における村民総会に関わる規定の比較からよみとることができる事項を挙げる。

3.3.1. 規定の多さ

前述した通り，村民総会に関する規定の詳細さは，各州法によって様々である．今回取り上げた州法のなかで，もっとも詳細に規定をおいているのがマディヤ・プラデーシュ州パンチャーヤト法である[11]．カルナータカ州法もまた比較的多くの規定を置いている州法であるが，これは村民総会とともにワード総会に関する規定も並べておいていることによるものである[12]．逆に，ほとんど村民総会に関する規定をおいていないパンチャーヤト法もあり，その例として挙げられるものにはグジャラート州法がある．同法では，村民総会を設置することを規定しているのみで，その他の詳細については別途定めるとしか定めていない．もっとも，これほどに簡潔な規定を置いている州法は少なく，他州のパンチャーヤト法では，少なくとも機能に関しての規定が複数項設けられている．

3.3.2. 招集権限

招集権限は規定している多くの州で村長にこれを付与している．また，パンジャーブやハリヤナの州パンチャーヤト法にあるように，2 回連続で招集に失敗した時には，村長を辞職しなければならないという規定も存在する．これは前述した NIRD のモデル法案にも設けられていた規定である．こうした規定の存在する意味を考えると，村民総会の確実な実施を求めたものと解釈はできるが，同時に村長，あるいは村パンチャーヤトと村民総会との関係を考える際，村民総会の位置づけが問題になるように思われる．すなわち，村長が招集して開催される会合であって，また議事の進行も村長が行うことが，複数の州で定められている[13]ことも考え合わせると，村民総会が村パンチャーヤトに対して独立したものとして機能しきれなくなるのではないかと考えられうる．

3.3.3. 会合の開催時期・回数

多くの州法では，村民総会の会合を最低年に二回開催すべきであることを定めている．年に二回開催することを規定しているのは，今回取り上げた州法の中では，ハリヤナ州，パンジャーブ州，ラージャスターン州，カル

ナータカ州，アーンドラ・プラデーシュ州，ウッタル•プラデーシュ州，タミル•ナードゥ州，ビハール州のそれが当てはまるものである．ハリヤナ州のように，年間一回目の会合は5月15日から6月15日の間に，二回目は11月15日から12月15日の間に開催するというように，期日を定めているものもあり14)，また，アーンドラ・プラデーシュ州のように，4月14日と10月3日というように，原則としての期日を規定している例もある．これに対して，ケーララ州やマディヤ・プラデーシュ州のように、年4回の会合の開催を規定している州もある[15]．なお，これらの詳細に期日を指定した規定が設けられたのは，期日を明示的に指定することで，村民総会の開催を確実なものにしようとしたためと思われる．

3.3.4. 定足数・会合実施手続き

定足数は，多くの州で規定が設けられている事項の一つである．ただし，その数は州によって異なっており，カルナータカ州，ケーララ州，ハリヤナ州のように10分の1を定足数とする州，ウッタル・プラデーシュ州のように5分の1とする州，そしてビハール州のように12分の1を定足数とする州など，様々である．このような違いには，それぞれの「村」の設置の仕方，とくに村のサイズが異なっているためとみることができる．すなわち，ウッタル・プラデーシュ州は村一つあたりの人口が比較的少なく（前章3項参照），したがって定足数を算出する割合を大きくすることが可能になるものと考えられる．なお，アーンドラ・プラデーシュ州やボンベイのもののように，定足数についての規定がパンチャーヤト法には設けられていないものも存在する．

会合における実際の手続については，パンチャーヤト法ではなく，パンチャーヤト規則に定められているケースが見られる．たとえば，アーンドラ・プラデーシュ・村民総会（会議手続き）規則によれば，村民総会が開催される前述の日程の中で，この日に合わせて出席できる関係官僚の調整を行うとしている（1，以下カッコ内は条番号）．そして，会合は参加者全員が入ることのできるような場所で開催されることとし，村内で，持ち回りで開催されることとしている（2）．会合実施については2日前までに告示されなければならず，太鼓によって告示を知らせ，村パンチャーヤト事務所の掲示板の他，村内三ヶ所に掲示を出して衆知を図らなければならない（4）．出席者名簿が作成されるほか，議事録は出席している公務員が作成することとしている（9，11）．

3.3.5. 機能

憲法第243A条にある通り，村民総会にもさまざまな権限や機能が委ねられている．その内容は多岐にわたる．そこで，（1）村パンチャーヤトから提示されたものの検討，（2）開発事業に関わる機能，（3）その他具体的な事業の三つの側面で分けて，村民総会に付与された権限や機能について比較してみたい．なお，権限や機能についての規定についても，州によって定め方が大きく異なる．マディヤ・プラデーシュ州法のように具体的な権限について数多くの規定を置くものもあれば（後掲表2参照），アーンドラ・プラデーシュ州法やタミル・ナードゥ州法のように，村民総会の権限についての規定数が少ない（前者の場合同法第6条にある6項目および同第242C条にある4項目にすぎず，後者の場合同法第3条に挙げられた4項目にすぎない）ものもある．こうした違いが生まれた背景は不

明であるが，規定数の少ない州法では，前述したNIRDのモデル法案で定められている事項でも当該法令に含めていないものがある．このような規定数の違いをふまえつつ，前述の三分類にもとづいて村民総会の機能について各州法を概観する．

（1）村パンチャーヤトから提示されたものの検討

NIRDのモデル法案でも，第7条において村民総会が検討しなければならないものを定めているが，その内容は今回取り上げたうちのほぼすべての州パンチャーヤト法で規定にされていることが確認された．検討が求められているものとしては，たとえばマディヤ・プラデーシュ州法では，次のものが挙げられている．

- 事業策定方針と経済開発における優先順位
- 年次計画，社会・経済開発にかかわる計画，プログラム，プロジェクトの承認
- 村パンチャーヤトの年次予算
- 会計報告及び監査報告
- 適正な村パンチャーヤト基金からの支出の確認

他州でもほぼ同様の内容が挙げられている．とくに，開発計画，年次報告，予算の検討は今回比較検討を行った州法のうち，グジャラート州をのぞく他のすべての州で規定となっている．

ただし，パンチャーヤト法に加えて，会合の開催規則などに検討事項を挙げる場合もある．前述のアーンドラ・プラデーシュ・村民総会（会議手続き）規則では，パンチャーヤト法に明記されている事項（開発事業報告，予算・会計報告など）の他に，農業生産計画，奉仕作業，自警団，土地基金の運用，協同組合，共有地のリスト，不動産の所有権移転リスト，予算見積・会計監査見積り，税金滞納者リストなども挙げられている．

カルナータカ州1993年法でも村パンチャーヤトによる年次計画，開発事業の優先順位、予算・基金配分及び会計報告などについて討議することが定められている（2003年改正による第3A条3項ないし5項）．同じカルナータカ州でも，憲法第73次改正以前に運用されていた1983年パンチャーヤト法では，パンチャーヤトからの報告に関連しては，当該村で実施された，あるいは実施予定の開発事業に関わる報告が村民総会に提出され，これを討議することのみが定められており，憲法改正に伴う州パンチャーヤト法の改正により，村民総会が討議し，かつ承認すべき村パンチャーヤトからの報告の種類が増えており，村民総会の権限が拡大しているということができる．

なお，パンチャーヤトからの報告に関しては，パンチャーヤト法の中で「村パンチャーヤトは，事業報告，事業計画，支出計画，会計報告，行政報告を提出しなければならない」（ケーララ州パンチャーヤト法第3条6項）というように，「村パンチャーヤトに対して義務づける」という形で規定している例がみられるが，これは憲法改正前からも存在する規定の仕方であり，実際に前述のカルナータカ1983年法では，「マンダル・パンチャーヤトは村民総会に対して，…開発事業に関わる報告を提出しなければならない.」という形で規定している．

このような，村パンチャーヤトの報告に対して村民総会が討議し，承認するということについて，Singh（2005）は，「社会的監察（Social Audit）」としてこれを捉え，その実情

についてマディヤ・プラデーシュ，マハーラーシュトラ，及びラージャスターンの三州の，とくに指定地域における村民総会のメンバー及び村長や村パンチャーヤト職員に対して調査を行い，検討を行っている．この調査は，村民総会の活動に関する認識を問うもので，村パンチャーヤトの活動との関係で村民総会の位置づけをどのように理解しているかを把握するためのものということができる．調査において問われていた，「村民総会が開発計画策定に関与しうること」については，三州の村長，職員そして村パンチャーヤト議員とも高い認識度を示しており，続いて，「開発事業の受益者選定」についても比較的高い認識度を示している[16)]．

これに対し，「予算の検討」や，「執行のモニタリング」については，州による違いはあるものの，前二者に比べ認識度は低調であったとされる．

村長や職員については，決してすべての者ではないとはいえ，一定程度の者が村民総会の，開発計画策定や執行における役割について認識していたが，一般住民については，これよりも認識度は低く，しかも州による違いがみられたという[17)]．

また，指定地域における村民総会がもつ重要な権限である，「監査」的役割について，すなわち支出決定の承認等についての理解についても，一般住民はせいぜい30%（マハーラーシュトラ州の場合）が理解しているにすぎないということで，十分に村民総会の役割が理解されているとは言い難い．

ただし，会計に関しては名目的に村民総会に提出されているばかりでなく，これについて議論もなされていると見受けられること，住民は会計の承認よりも，様々な開発事業の受益者選定の方に多く出席していることなどが明らかになっており，こうした状況から，村長や職員らの，村民総会が役割を果たしうるための努力もみられるとされる．

(2) 開発事業にかかわる機能

ほとんどの州で村民総会の機能として挙げられている事項に，受益者の選定や開発事業の実施支援がある．村パンチャーヤトの現状として自主財源が乏しく，活動の基金の多くは中央政府や州政府の開発事業に依拠している状況がある．その中で，受益者をコミュニティが選定すること，すなわち最も受益者となるべき者をよく分かっているのが地域コミュニティであるという考えの下に，村民総会に受益者選定の役割を担わせようとしているものである．このような，受益者選定という権限は憲法改正以前には必ずしもすべての州で盛り込まれていたものではなかったが[18)]，憲法改正以後の州パンチャーヤト法では，ほとんどの州で受益者選定が村民総会の役割として記述されている．なお，ここでいう開発事業には，中央政府などの実施する住居建築事業，雇用促進事業等が含まれている．

また，開発事業に対する労働奉仕や，その他の寄付金のとりまとめもまた，村民総会の役割とされている．こうした労働奉仕のとりまとめなどは，憲法改正前から見られた役割である．この点に関しては，いかなる形で労働奉仕のとりまとめを行ったのか，地域でもしも何かの共同作業を行ってきたという場合，それとの関係はどのようになるのか，など，様々に関心が持たれる．

(3) その他具体的な機能：第11附則との比較

より具体的な機能について，いかなる事項が掲げられているかをマディヤ・プラデー

シュ州法及びカルナータカ州法を例にとって概観したい．これら二つの州法については，いずれの州法も近年改正がなされ，村民総会に関わる規定の充実化がなされていること，また，カルナータカ州の場合は，憲法改正以前の 1983 年法との比較を通じて，憲法第 73 次改正を契機とした村民総会の機能の拡充が見られるのではないかということから，選択したものである．なお，他州のパンチャーヤト法では，これら二州ほどに詳細な村民総会の規定を置いているものは少ない．したがって，この二州のパンチャーヤト法をみることで，最大限いかなる機能が村民総会に付与されようとしているのかを把握することが可能であると思われる．

文末の表 2 は，村パンチャーヤトの管轄について定めた憲法第 11 附則と，マディヤ・プラデーシュ州法及びカルナータカ州法とを比較したものである．この表から，いくつかの注目すべき点を挙げることができる．

・村民総会の機能に含まれる分野と含まれない分野

憲法第 11 附則に列挙された事項のすべてが，村民総会の機能の中に含まれているわけではないことが，表からも明らかになる．たとえば，「農業」や「小規模工業」，あるいは「繊維業」「家内制手工業」といった産業に関しては，村民総会が直接的に関わるという形はとられていない．村内の経済開発にかかわるプログラムの承認は村民総会の仕事であるはずのものであるが，そうしたプログラムと密接に関わりを持つと考えられる種々の産業に関しては，村民総会に関わる規定に含まれていない点は注目すべきである．

・詳細に規定の置かれた事項

詳細な事項について規定が設けられているものとしては，「灌漑及び水利施設」関連の規定，「保健•衛生」関連の規定などが挙げられる．いずれも，村民の生活に直結する問題であることを背景に，詳細な事項について定めが設けられているものと考えられる．

特にマディヤ・プラデーシュ州パンチャーヤト法の規定では，水利施設及び灌漑に関して 5 つもの項目で，保健・衛生に関しては 8 つもの項目が列挙されている．これに対してカルナータカ州では，マディヤ・プラデーシュ州法ほどには詳細に分けて規定を設けてはいないが，必要な事項については，大きな括りで規定する形をとっている．

・教育に関しては，成人教育を除いて村民総会の機能には含まれていない

マディヤ・プラデーシュ州法でも，カルナータカ州法でも，成人教育を除く教育（初等教育や職業教育など）については村民総会の機能からは外されている．これは他州でも同様で，本稿で取り上げる州法の中では，ケーララ州法のみが教育事業への支援や PTA 活動の支援という事項を村民総会の機能として挙げているが，これを除いては見ることができない．

・憲法第 11 附則とは関係ない事項についても重要な役割をはたす例が見られる

州による違いが現れる．たとえばマディヤ・プラデーシュ州法にみられる，国勢調査実施支援や出生・死亡等の登録については，他州では村パンチャーヤトの機能として挙げられることの多いものである．前述の通り，マディヤ・プラデーシュ州ではパンチャーヤトの管轄する事項が村民総会の管轄へと大規模に移譲されたが，その一環であると思われる．

以上のように，村民総会の機能については

各州のパンチャーヤト法で差異が大きくみられた．こうした差異の生まれた背景には，一部の州に存在する，憲法第5附則が適用される指定地域（Scheduled Area）への憲法改正法適用拡大法の影響があると考えられる．

3.3.6. パンチャーヤト（指定地域適用拡大）法の影響

憲法第73次改正法は，1993年の施行の段階では前述の指定地域及び第6附則が適用される部族地域（Tribal Area）には適用されなかった．その後，人類学者のD. S. Bhuriaを委員長とする諮問委員会が両地域への憲法第73次改正法の適用に関する勧告を行い，これに基づいて1996年にパンチャーヤト（指定地域適用拡大）法が制定された[19]．

同法においては通常の村よりも小さな規模の集落などを一つの単位として，これを適用することが定められている．こうした村に村民総会を置くことが定められるが，一般の地域における村民総会に比べ，独特の権限又は機能を持つことが規定されている．すなわち，住民の伝統及び慣習，共有資源の管理，紛争解決の慣行的手段の保護などが列挙されている．

本稿で取り上げた州の中で，現在指定地域が設けられているのは，アーンドラ・プラデーシュ，オリッサ，マディヤ•プラデーシュ，グジャラート，マハーラーシュトラの各州である．したがって，これらの州パンチャーヤト法では，指定地域における村民総会の設置を視野に入れた法制化がなされているということができる．

とくに，マディヤ・プラデーシュ州やマハーラーシュトラ州のパンチャーヤト法に規定されている村民総会の機能の多さは，適用拡大法に基づく法改正によるものとみることができる．たとえば，マハーラーシュトラ州でのパンチャーヤト法の動きからは，PESAが関わるパンチャーヤト法の変容をみてとることができる．指定地域における村民総会の指定地域における村民総会に関連する規定は1997年の法改正でボンベイ村パンチャーヤト法（マハーラーシュトラ州パンチャーヤト法）に追加されたが，その内容は当初PESAに記載されている通りの権限が，9項目にわたって規定されているものであった．具体的には，伝統や文化の保護，（開発）計画などの承認，パンチャーヤト基金支出の承認，受益者選定，禁酒又は酒類生産・販売の制限，小規模林産物の収穫及び取引規制，土地譲渡の制限，金貸しの規制，地域開発計画に対する勧告である．ところが，2003年の法改正により，小規模水利施設の設置や鉱物採掘権，市場の設置，開発事業のための土地収用，社会セクター事業の監視等もさらに付け加えられ，指定地域内における村民総会の権限拡大が図られたことが分かる．こうしたマハーラーシュトラ州における動きからは，前述のマディヤ・プラデーシュ州などにおける，村民総会の権限拡大という動きと連動しているものとして，PESAの理念の，パンチャーヤト法への影響を見ることができよう．

このように，法制面では権限の拡大が図られた，指定地域における村民総会であるが，その実情，とくに権限の行使についてはどのような状況であるかが問題となる．前掲のSingh（2005）の調査では，指定地域住民の目から見て，村民総会の機能や権限の面では比較的大きな違いがみられるようになったほか，村長の態度についても変化がみられるようになったと評価しているが，職員の態度に関しては村長ほどには大きな変化を感じていない

ような結果が出ている．これについては，職員は法規に関する知識を村長等以上に持っており，村民総会のメンバーも最終的には職員の技術的支援に頼らざるを得ないようにみえるからではないかとしている[20]．

以上のように，指定地域における村民総会の権限拡大に関しては，問題も残っているが，法制上 PESA に規定されている事項以上に村民総会の役割を強化させようとしている州もあることは，注目に値する．しかし，そうした権限拡大が図られたとしても，前述のように集めるのに困難をもたらしかねない定足数の規定などが存在する限り，立法者の意図が十分に生かされるとは言い難い．そうした中で，村全体を一つの領域とする村民総会よりも，村パンチャーヤト議員の選挙区を一つの領域とするワード総会の活性化に焦点が当てられるようになってきたのは，自然なことである．

3.3.7. ワード総会重視へ

詳細については浅野(2006b)に述べた通り，カルナータカ州をはじめとする複数の州で，村民総会よりも領域の小さなワード総会の設置が進められた[21]．

カルナータカ州の場合は，2002 年に出された分権化に関わるワーキンググループ報告に基づき，村パンチャーヤト議員の選挙区毎に集会を開くことで，住民の参加をより活性化することを目的に，2003 年にパンチャーヤト法の改正がなされた．

ワード総会の機能としては，開発事業の優先順位に関する要請，受益者選定，福祉事業被支援者の選定，村パンチャーヤトからの情報収集，奉仕作業等の組織，街灯・道路・公共水道・公共井戸等の設置場所に関する勧告，保健センターの事業の支援，住民の調和などが挙げられており(カルナータカ•パンチャーヤト法第 3 条 3 項)，多くのものが村民総会の機能と重なっている．これらの機能は，ラージャスターン州法に規定されたワード総会の機能もほぼ同じものとなっている（ラージャスターン•パンチャーヤト法第 7 条）．これに対し，オリッサ州のパリ•ショバ（Palli Sabha）は，村パンチャーヤト作成の開発計画や予算を検討することが権限として挙げられているが，カルナータカ州におけるワード総会ほどには具体的な機能を付与されていない（オリッサ村パンチャーヤト法第 6 条）．

ワード総会が設置されている場合は，村民総会は各ワード総会から上がってきた各種の要請や検討結果をまとめる場ということになる．したがって，村民総会の重要性が減じるわけではなく，むしろ調整の場として，村民総会の役割が重要視される契機となると考えられる．

上述の通り，州パンチャーヤト法における村民総会関連規定を検討した．これを通じて指摘しうる，村民総会の位置づけ及びパンチャーヤト法の動態について述べ，まとめとしたい．

4．まとめ

憲法第 73 次改正によって，インドの広い範囲に設置されることとなった村民総会について，州パンチャーヤト法の規定を中心に概観した．

村民総会の手続的な面に関しては，一部に招集失敗と村長解職とをつなげた規定など，目を引くものも存在したが，概ね各州パンチャーヤト法の規定に大きな差異はない．また，開発事業の実施，行動計画や予算，決算

等の検討を村民総会が行うことについても，村民総会の権限としていずれの州でも認められていることが分かった．地域レベルにおける開発事業の実施において，村民総会に重要な位置づけをおいていることが，このことからも見て取れる．

ただし，それ以外の村民総会の機能や権限については，州法によって規定内容にばらつきがみられ，村民総会の規定のあり様をひとまとめに特徴づけることは困難であった．とくに，具体的な機能については，マディヤ・プラデーシュ州をはじめとして詳細に管轄事項を列挙している州もあれば，関連法令に規定するにとどめてパンチャーヤト法の上では管轄事項を細かく挙げない州もあるなど，規定のあり方は様々であった．これは，各州政府の村民総会への権限移譲の度合いを示すものとみることもできるが，多くの場合これらの違いは，一部のパンチャーヤト法において，PESAの影響により村民総会の機能が広範囲にわたり規定されたことを理由に生まれたものといえよう．また，機能に関してみれば，NIRDの作成したモデル法案に列挙された管轄事項が非常に類似していることから，パンチャーヤト法制定にあたってモデル法案を参照した可能性をうかがわせる法律もあった．今後，パンチャーヤト法制全般の整備にNIRDの果たした役割を検討することが必要であろう．

以上のように村民総会については多様な規定のされかたがなされる中で，そうした規定の変容についてもすべての州が同じプロセスをたどっているとはいえないが，一部の州で法制化されはじめた，「ワード総会」設置の動きについては注目すべきものと考えられる．

機能面からいえば，ワード総会は村民総会よりも限られた事項を取り扱う組織であるが，開発事業の受益者選定などは近隣住民による集会ゆえに効果の高い結果をもたらす可能性があるためである．

最後に，代表制民主主義に基づくパンチャーヤト制度の中での，直接民主制に近い村民総会の位置づけについて，これまでに概観したパンチャーヤト法の規定から考察したい．

村民総会は，いわば伝統的な「村の集まり」であるということができ，村民総会の権限拡大は，伝統的システムへの回帰と考えることも可能ではある．しかし，それ以上に，地域開発への参加を促進させるという点で村民総会を利用する必要がでてきたのではないかと考えられる．パンチャーヤト制度の二つの重要な側面，政治的参加と地域開発への参加ということでいえば，政治的参加の契機という面はパンチャーヤト選挙への参加ということで充足させうるが，村民総会を置くということは，村の具体的なあり方を定めるために，できる限り多くの意見を効率的に集約すること，いわば地域開発への参加を主要な目的としているといえよう．パンチャーヤト制度の果たすべき，地域の開発，地域住民の生活向上という重要な役割に，パンチャーヤト議員の選挙以外の手段を通じて住民が参加するための組織が，村民総会であると考えることができよう．すなわち，いずれの州法においても村民総会が果たすべき役割として挙げられているのが，村パンチャーヤト等の報告や計画の検討であることは，村民総会に期待される働きが地域開発への住民参加にあることを示しているものといえる．

しかし，村民総会の機能または権限が拡大されたとしても，その実効性が問題となる．

ワード総会の充実は，元来の「村民総会」理念を徹底させるための手段，ひいては実効性を確保につながるものといえる．この組織のあり方は，インド農村部の地方自治や開発の今後に大きく関わるものであると考えられることから，それらの組織が機能する手段について，法制化されるのか，あるいは政策レベルで置かれるのかは別にして，注目し続ける必要があろう．

注

1）孝忠＝浅野（2006：154）
2）本研究に関わる資料収集は，文部科学省科学研究費補助金（若手研究（B））「インド農村部地方自治法制のデータベース化及びその分析」（平成17年度～19年度）の補助により実施された．
3）Purwar（1959）参照．1920年法においては，必ずしもパンチャーヤトの設置が強制されていなかった．
4）Ibid.: 248–249
5）Choudhury ＝ Jain（1999: 37）
6）この法案は廃案となった．
7）定足数は，構成員の二分の一以上とする．
8）GOI（2002: .987–988）
9）アソカ・メータ委員会は，ジャナタ党政権の際にパンチャーヤト制度の活性化を図るため設置された諮問委員会である．1978年の同委員会の報告では，それまでの村・中間（郡）・県の三層構造から，マンダル（村の集合体で，村と郡との間くらいにあたる）・県の二層構造に変えるという提言がなされている．この提言にもとづき，カルナータカ州やアーンドラ・プラデーシュ州では，パンチャーヤト法が改正され，マンダルを基礎におくパンチャーヤト制度が設置されていた．ただし，この制度のもとでも村民総会が設置されており，もっとも基層部分に村民総会を置く方法自体には変更がなされていなかった．詳細については，GOI（1978）参照．
10）浅野（2006b）参照．
11）本稿では詳細に取り上げないが，ジャールカンド州パンチャーヤト法もまたマディヤ・プラデーシュ州パンチャーヤト法と並んで多くの規定を置いている．
12）ワード総会に関する規定を置いている州法としては，今回取り上げた州の中では，カルナータカ州のほかに，ラージャスターン州，オリッサ州が挙げられる．
13）ケーララ，マディヤ・プラデーシュ，パンジャーブ，ラージャスターン，ボンベイ，アーンドラ・プラデーシュ，ビハールの各州はこうした規定を置いている．
14）当該規定は，2000年に追加された新しい規定である（第11条1項）．
15）マディヤ・プラデーシュ州の場合は，1，4，7，10月に開催することが定められている（第6条1項）．この規定も2004年に新たに追加されたものである（2005年1月1日施行）．
16）前者については，ラージャスターン州87.1%，マハーラーシュトラ州75.0%，マディヤ・プラデーシュ州77.8%，後者については，ラージャスターン州84.8%，マハーラーシュトラ州63.9%，マディヤ・プラデーシュ州70.0%であった．Singh ed.（2005: 318–319）
17）Ibid.: .320.
18）たとえば，カルナータカ1983年パンチャーヤト法では，村民総会の機能または権限に「受益者選定」は含まれていない．GOK（1987）参照．
19）PESA制定の過程などについて，浅野（2006a）参照．
20）Singh, op. cit.: 322.
21）前述のオリッサ州のPalli Sabhaのように，憲法改正以前から存在していた選挙区毎の総会もあった．

参考文献

浅野宜之．2002.『インドにおける村パンチャーヤトの「自治」と法―アーンドラ・プラデーシュ州法を中心に』名古屋大学大学院国際開発研究科博士学位請求論文．
浅野宜之．2006a.「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１』関西大学法学研究所研究叢書第34冊，関西大学法学研究所：17–40.
浅野宜之．2006b.「インドにおける州パンチャーヤト法の展開」アジア法学会（編）『アジア法研究の新たな地平』成文堂：258–289.
Choudhury, R.C. and Jain, S.P. eds. 1999. *Strengthen-*

ing Village Democracy. Hyderabad: National Institute of Rural Development.
Datta, B. 2003. *West Bengal Panchayat Manual.* Kolkata: Kamal Law House.
Dutt, S.K. 2005. *Panchayati Raj Law in Rajasthan*. Jaipur: Unique Traders.
GOI. 1978. Report of the Committee on Panchayati Raj Institutions. New Delhi: Government of India.
GOI. 2002. *Report of the National Commission to Review the Working of the Constitution*. New Delhi: Government of India.
GOK. 1987. *The Karnataka Zilla Parishads, Taluk Panchayat Samithis, Mandal Panchayats and Nyaya Panchayats Act, 1983*. n.p.: Government of Karnataka.
Gupte, A.G. 2004. *The Bombay Village Panchayats Act, 1958*. Nagpur: Shanti Law House.
ISS (institute of Social Sciences). 2000. S*tatus of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India 2000*. New Delhi: Concept Publishing.
Jaswal, G. Singh and Chawla, B. Singh eds. 2003. *Haryana Panchayati Raj Act, 1994*. Chandigarh: Chawla Publications.
Jaswal, G. Singh and Chawla, B. Singh eds. 2004. *A Commentaries on Punjab Panchayati Raj Act, 1994*. Chandigarh: Chawla Publications.
Jindal, M.L. 2004. *The Gujarat Panchayat Act, 1993*. Jodhpur: India Publishing House.
Jindal, M.L. 2006. *Madhya Pradesh Panchayat Raj Manual*. Indore: Rajkamal Publications.
Johnson, D. and Johnson, B. eds. 2004.*The Kerala Panchayat Law Manual*. Ernakulam: Law Book Centre.
孝忠延夫・浅野宜之．2006.『インドの憲法― 21世紀「国民国家」の将来像』関西大学出版部.
Mahalingam, K.S. 1999. *The Tamil Nadu Panchayats Act, 1994*. Chennai: C. Sitaraman & Co.
Malaviya, H.D. 1956. *Village Panchayats in India*. New Delhi: All India Congress Committee.
Mishra, M and Mishra, P. 2002. *Panchayati Raj Laws in Orissa*. Bhubaneswar: The Law House.
National Institute of Rural Development. 1993. *Panchayat Bill (A Suggestive Framework)*. Hyderabad: National Institute of Rural Development.
Puliani,S. 2004. *The Karnataka Panchayat Raj Manual*. Bangalore: Karnataka Law Journal Publications.
Purwar, V.L. 1959. *Panchayats in Uttar Pradesh*. Lucknow: Universal Book Depot.
Reddi, P.R. 2003. *The Andhra Pradesh Panchayat Raj Manual.* Hyderabad: Asia Law House.
Bihar Panchayat Raj Adhniyam, 2006 (Hindi). Patna: Eastern Book Agency.
Singh, S.K. ed. 2005. *Empowerment of Gram Sabha and Social Audit*. Hyderabad: National Institute of Rural Development.

表１　各州村パンチャーヤト当たり人口

州名	人口
アーンドラ・プラデーシュ	2215
グジャラート	2035
カルナータカ	5475
ケーララ	21613
マディヤ・プラデーシュ	1644
オリッサ	5212
ラージャスターン	3701
タミル・ナードゥ	2917
ウッタル・プラデーシュ	1896
西ベンガル	14825

（ISS（2000）所収の資料をもとに筆者作成）

表 2　憲法第 11 附則と村民総会の機能との対照

憲法第 11 附則		マディヤ・プラデーシュ 2001 年法		カルナータカ 1993 年法 (2003 年改正）	
	事項	条番号	事項	条番号	事項
1	農業普及事業を含む農業				
2	土地改良，土地改革，土地整理及び土壌保全	7-1-j-ii 7-1-u	土地，水，森林などの自然資源管理 公有地の管理		
3	小規模灌漑，水管理及び流域開発	7-1-j-ii 7-1-j-iii 7-1-ss 7-1-tt 7-1-uu	土地，水，森林などの自然資源管理 小規模水利施設の規制・使用への意見 小規模水利施設の維持・管理 小規模水利施設の貸出 小規模水利組織，河川の水の使用規制	3A-3-k 3A-3-r	井戸，水道，灌漑等の事業実施，勧告 貯水池，堤，放牧場等公有物の保護管理
4	畜産業，酪農業，養鶏業	7-1-m 7-1-z 7-1-ee	動物用の水の供給 動物小屋等の設置管理 予防接種他の実施支援	3A-3-r	貯水池，堤，放牧場等公有物の保護管理
5	漁業	7-1-tt	小規模水利施設の貸出		
6	社会林業及び農園林業	7-1-ii	村有林の植林・保護		
7	小規模森林生産物				
8	食品加工業を含む小規模工業				
9	繊維業，農村及び家内制手工業				
10	農村住宅建設	7-1-t	住居，トイレ，排水路等建設の規制		
11	飲料水	7-1-l	飲用の公共井戸，貯水池等の建設・管理	3A-3-k	井戸，水道，灌漑等の事業実施，勧告
12	燃料及び飼料				
13	道路，排水路，橋梁，渡船，用水路その他の交通機関	7-1-n 7-1-o	道路，排水路，橋梁，公共施設の設置管理 道路，トイレ，排水路，貯水池，井戸等管理		
14	電力供給を含む農村における電化	7-1-q	街路灯	3A-3-k	街灯の設置等
15	非通常型エネルギー資源				
16	貧困対策事業	7-1-f	貧困対策事業の受益者選定		
17	初等及び中等学校を含む教育				
18	技術訓練及び職業訓練				
19	成人及びノンフォーマル教育			3A-3-n	成人教育
20	図書館				
21	文化事業	7-1-aa 7-1-gg	文化遺産維持管理 青年福祉，家族福祉，スポーツ	3A-3-q	地域の調和，スポーツ，文化行事など
22	市場及び市	7-1-s 7-1-x	娯楽，店，食品販売等の規制 食肉販売規制		
23	病院，一次医療センター，診療所を含む保健・衛生	7-1-k 7-1-o 7-1-p 7-1-v-i 7-1-v-ii 7-1-w 7-1-dd 7-1-ee	衛生，ニューサンスの予防 道路，トイレ，排水路，貯水池，井戸等管理 不衛生な井戸等改修 死体処理場等の規制 引き取り手のない遺体の処理 廃棄物処理場 感染症予防事業の支援 予防接種他の実施支援	3A-3-l 3A-3-m 3A-3-p	衛生などについての意識化 衛生事業従事者支援，ごみ処理への奉仕 保健センター，感染症防止
24	家族福祉	7-1-gg	青年福祉，家族福祉，スポーツ	3A-3-p	家族福祉（人口政策）
25	女性及び児童福祉			3A-3-o 3A-3-t	児童保育，女性組織，ＳＨＧなど 児童労働
26	身体障害及び精神障害に対する福祉を含む社会福祉	7-1-ff	障害者等への支援		
27	弱者層の福祉，とくにＳＣ，ＳＴの福祉	7-1-ll	SC，ST，BC らの支援策実施支援	3A-3-s	カースト，宗教，性別等による差別の禁止
28	配給制度				
29	コミュニティ施設の維持	7-1-n 7-1-r 7-1-y	道路，排水路，橋梁，公共施設の設置管理 障害物の排除 村民総会資産の管理	3A-3-r	貯水池，堤，放牧場等公有物の保護管理
	その他憲法第 11 附則とは直接関わりのない機能	7-1-bb 7-1-cc 7-1-hh 7-1-jj 7-1-kk 7-1-mm 7-1-nn 7-1-oo 7-1-pp 7-1-rr 7-1-ss	出生，死亡，婚姻記録管理 国勢調査他の調査実施支援 防災委員会の設置 ダウリ等の悪弊の排除 ローンの貸し付け（医療費，葬儀費等） 基本的アメニティ 種々のプログラムで受益者選定 開発計画，建築事業等実施 開発計画の監督と監視 奉仕作業などの指揮 小規模水利施設計画，保持，管理	3A-3-i 3A-3-j	奉仕作業，寄付金徴収 納税，借入金返済の促進

各法令に基づき筆者作成