

インドの中央地方財政関係

—西ベンガル州におけるパンチャーヤトへの財源移転—

明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科 助教 牧 杏奈

本稿は、インドにおける中央政府、州政府、そして地方政府間の財政関係の展開に着目し、インドの農村部における地方自治制度である「パンチャーヤト制度」において、地方政府（パンチャーヤト）に対する財源移転がどのようなになっているか、その制度的進展と実際的な課題について検討を行う。州政府は中央政府からの、パンチャーヤトは州・中央政府からの財源移転に大きく依存し、インドの財政構造は中央集権的なものとして特徴づけられる。また、パンチャーヤトでは財源移転の量的不足が深刻であり、住民の多様なニーズに応える責任と裁量的な財源との不整合性が課題である。

1 はじめに

インドの中央地方関係は、中央集権的な連邦制として特徴づけられる。インドは、中央政府、州政府、そして地方政府から構成される連邦国家であり、インド憲法第 246 条第 7 附則において、中央政府と州政府それぞれの権限と責任が規定されている¹。インドが連邦制を採用したのは、地域ごとに異なる社会経済的・行政実情を抱える中でイギリスから独立し、多様な言語、宗教、民族集団を一つの国家として束ねるためであった。Chakrabarty と Pandey (2019) は、インドにおける連邦制を「インド社会に存在するあらゆる多様性や差異を包摂し、それらが成長及び発展するための十分な余地を確保する仕組み」であるとする (Chakrabarty & Pandey 2019:204)。他方、インドが経験したパキスタンとの分離独立は、その後のインド政治に大きな課題と脅威を残した。すなわち、各地の多様な旧藩王国を連邦国家に統合するという課題、そして国家の統合を脅かす分裂の傾向が常に内在している

という脅威である。こうした課題への意識は、「強力な中央政府の存在が必要である」という共通認識を憲法制定議会の構成員の間にもたらした (Singh & Srinivasan 2006:4)。実際、独立後に制定されたインド憲法は、1935 年インド統治法にみられた「連邦政府の権限の中央集権化傾向と主要財源の保持を特徴とする財政規定を変更せずに継承し」(山本 2020:156)、中央集権的性格を有するインドの連邦制が築きあげられた。この中央集権的な性格は、長年にわたる漸進的な分権化の取組みにもかかわらず、今日のインドの中央地方関係においても同様に指摘されている。

インドの連邦制における中央集権の特徴は、中央地方間の財政関係に色濃く映しだされている。州政府の財政は、中央からの財源移転にその大部分を依存し (山本 2020:32)、両政府の課税権をみても「州政府の税基盤は相対的に小さく」、その自主財源の乏しさが指摘されている (石上・佐藤 2011:49-50)。また、中央—州間にみられる財政的な実質的

1 中央政府の管轄事項は、国防、外交、鉄道や国道などの 96 項目である。一方、州政府の管轄事項は、治安、公衆衛生、土地にかかわる権利などの 59 項目である。更に、中央政府と州政府の共通管轄事項として、司法行政、経済及び社会計画、社会保障及び社会保険、教育、電力などの 47 項目が規定されている。なお、本稿におけるインド憲法条文の邦訳は、基本的に、孝忠・浅野 (2018) に従う。

権限の不均衡に加え、各州の地方政府における財源不足も指摘されている。インドの地方政府は、都市部におかれる「都市自治体」と農村部におかれる「パンチャーヤト」から構成される。とりわけ、パンチャーヤトは、インドの大部分を占める農村における開発ニーズの充足を担う重要な役目を負うが、深刻な財政課題を抱えている。1997年にパンチャーヤト財政の実態を分析した研究は、その大半が「歳出面では（あるいは行政上）小学校を維持できるか否かという水準にあり、歳入面（あるいは税源配分上）から見ても改正憲法²の「自治政府単位」という規定とは程遠い状況」と論じる（金子 1997:76）。この研究から約30年が経過し、パンチャーヤトの権限に関する議論が進展してきた面もみられるが、その財政上の制約については、現在も同様の課題がある。

そこで本稿は、インドにおける中央地方財政関係の展開に着目し、パンチャーヤト財政の改革がどのように進展してきたかを考察する。ここで中央地方財政関係とは、中央政府と州政府間の関係だけでなく、両政府と地方政府との間にみられる財政関係を含意する。また、パンチャーヤト財政の内実は州ごとに異なるため、本稿では、パンチャーヤトの制度が比較的古くからある西ベンガル州を取りあげる。

本稿の構成は、以下のとおりである。まず、パンチャーヤト制度について概観する。次に、中央－州間における財政関係の展開と現状を考察する。最後に、中央・州とパンチャーヤトの間にみられる財政関係の進展と西ベンガル州におけるパンチャーヤト財政の現状及び課題について検討する。

2 パンチャーヤト制度

インドの農村部における地方自治制度であるパン

チャーヤト制度〔Panchayati Raj Institutions〕は、第73次憲法改正（1993年施行）により、全インド的な統一的制度として確立された³。それまで、インドの地方自治体は州や地域ごとに異なるかたちをとっており、州政府がパンチャーヤトに関する法律を定めている場合もあれば、村ごとに慣習や伝統に則った自治運営がなされている場合もあった。しかし、改正憲法に追加された第243条（243条から243ZG条）は、パンチャーヤト制度の機構体系を一律に定め、パンチャーヤトに対する州政府の権限を統一的に規定した。例えば、パンチャーヤトの財政状況を審査する州財政委員会⁴や、村での選挙実施を担う州選挙委員会の設置などが州政府に対して義務づけられている（243I条及び243K条）。また、州議会に対しては、パンチャーヤトに関する法律を定め、その権能及び権限を明確化することが求められている（243G条）。更に、改正憲法は、州の権限を定めるだけでなく、パンチャーヤトにおける直接選挙の実施や村民集会の開催を保障し、指定カーストと指定部族⁵、そして女性に対する議席の留保を定めている。これにより、従来の村での慣習に基づく自治運営においては必ずしも包摂されていなかった人々が地域の政治にかかわるための素地が、全インドで統一的に整えられたといえる。

パンチャーヤト制度の機構体系は、中央－州－地方の3層と、県－区－村の3層によって構成される。中央政府においては、2004年にパンチャーヤト省が設置され、地方分権と地方自治の推進を所管している。このパンチャーヤト省のもと、各州政府のパンチャーヤト部門が設けられており、前述の憲法規定にあるとおり、州ごとにパンチャーヤト法が定められている。そして、各州のパンチャーヤト

2 地方政府について定めた第73次憲法改正において、パンチャーヤトは農村部における自治組織として規定された。

3 ナガランド州、メガラヤ州、ミゾラム州、マニプル州丘陵地域、西ベンガル州ダージリン地区丘陵地域は、指定部族が多数を占める地域であり、伝統的な自治機構を尊重するために一律のパンチャーヤト制度の規定から除外されている（孝忠・浅野 2018：181）。

4 各州知事に対し、州財政委員会の設置が義務づけられている。州財政委員会は、中央政府の財政委員会と同様に5年ごとにメンバーを入れ替えて、パンチャーヤトの財政状況等を検討し、税源移譲の勧告などを行う（金子 1997：67-68）。

5 「指定カースト」は憲法第341条に基づき指定されるカーストであり、また「指定部族」は憲法第342条に基づき指定される部族を指す。指定カースト・指定部族は、歴史的に多くの差別や搾取による人権侵害を受けてきたため、インド憲法制定に際して、差別や搾取を禁止するとともに優遇措置を実施するための規定が設けられた。詳しくは、近藤（2015：11）参照。

6 人口が200万人以下の州では区パンチャーヤトを設ける必要はなく、県と村の2層構造が認められている（243B条）。2025年12月時点で、673の県パンチャーヤト、6,728の区パンチャーヤト、255,127の村パンチャーヤトが設置されている（Ministry of Panchayati Raj 2026：6）。

は、県、区、村の各レベルに設置される⁶。県パンチャーヤトは、県全体の統括的な役割を担い、その管轄下にある区パンチャーヤトの活動を監督及び調整する。また、区パンチャーヤトは、その管轄下にある複数の村パンチャーヤトの活動について、監督及び調整を行う。これには、各村パンチャーヤトの予算審査や、機能の最適化に向けた改善案の提示などが含まれる（Reserve Bank of India 2024:4-5）。一方、地方政府の選挙や村民集会は、村パンチャーヤト単位で実施される。各村パンチャーヤトは、村内の選挙区ごとに選出された村議会議員と、直接選挙によって選出された村長〔Pradhan〕、そして村役場の職員によって構成されている。以上のとおり、パンチャーヤト制度は縦割りの監督・調整構造を持ち、村レベルにおいて選出された村長や議員が、住民にとって最も身近な行政窓口として機能する設計となっている。

インドの多様性に鑑み、各地域の実情にあわせたパンチャーヤト行政が展開されているが、なかでも西ベンガル州は、パンチャーヤトの制度を早期に導入した先駆的な州のひとつであるといわれている（Chakrabarty & Pandey 2019:92）。同州では、1973年に「西ベンガル州パンチャーヤト法」を制定し、憲法改正に先立って3層構造のパンチャーヤトが設置されていた⁷（森 2011:60）。留保制度に関しては、憲法改正の動きに合わせて1992年に州パンチャーヤト法の改正がなされ、指定カーストと指定部族に対しては人口比に応じた議席数を、女性に対しては全議席の3分の1の議席数を留保することが規定された（森 2011:60）。また、同州では、住民の直接参加からなる村民集会を、憲法規定の要件を超えて、2つの異なる規模で実施している。ひとつは、グラム・サバー〔Gram Sabha〕と呼ばれ、年に1回、村全体から参加者を集めて開催される。もうひとつは、グラム・シオンショッド〔Gram Sansad〕と呼ばれ、年に2回、村内の選挙区ごとに参加者を集めて開催される。これは、同州の行政村が比較的大きく、多くの人口を抱えているためである。このように、西ベンガル州は、比較的

早い段階からパンチャーヤト制度の先駆けとなる地方自治制度を導入しており、現在においても、州の実情に即した独自のパンチャーヤト行政を展開している。

ここまで、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について概観した。第73次憲法改正以来、農村部における地方自治制度のあり方の大枠が定められ、縦割りの行政体系が構築された。一方で、インドの地域的多様性を考慮し、パンチャーヤト制度の実質的な運用については、州政府の定めるパンチャーヤト法によるところが大きく、西ベンガル州の例でみたとおり、村民集会の実施方法などに細かい違いがみられる。このインド特有のパンチャーヤト制度における財政状況については後述するが、その前に次章では、中央－州間の財政関係の展開を確認する。

3 中央－州間における財政関係

インドにおける中央－州間の財政関係は、財政連邦主義に基づく中央集権的なものであると特徴づけられる。中央政府は所得再分配機能を中心的に担い、州政府の行政的・財政的権限は憲法で規定されている。中央－州間の財源の垂直的不均衡と州間に存在する水平的不均衡を是正するため、中央政府から州政府に対して財源移転が行われている。その主な経路は、次の3つである。第1に、中央政府が徴収した税を中央税配分プール〔Divisible pool of taxes〕から州政府へ配分する税移譲である。これは、各州の人口、1人当たり所得、面積、インフラの充実度、財政規律、徴税努力などに応じて配分される。第2に、州の統合基金を補完する目的で拠出する特定補助金である。これは、税移譲後もなお各州で不足する財源を補填するための統合基金に対して拠出される。第3に、中央政府主導型スキームを通じて各州政府に交付される裁量的補助金である（Finance Commission 2026:17; 石上・佐藤 2011:50-51）。このうち、税移譲と特定補助金は、中央政府が招集する財政委員会からの勧告に従って配分及び拠出される。財政委員会は、憲法第280

7 1977年に左翼戦線政権が誕生するまでは、同法のもとで選挙が実施されることはなかったが、同政権のもとで選挙の実施が開始され、農村開発政策の柱としてパンチャーヤト行政が展開された（森 2011:60）。

条に基づき、5年ごとにメンバーを変えて招集され、垂直的不均衡と水平的不均衡の是正のための財源移転の方針を示すだけでなく、税制や財政政策の改善のための提言を行っている。1952年度からの5年間に於ける財政方針を定めた第1次財政委員会⁸から出発し、2026年現在、第16次財政委員会の勧告に基づく財政政策がとられている。このように、インドの中央—州間における財政関係は、財政委員会の勧告を軸とした財源調整を通じて、中央集権的な財政連邦主義の枠組みを維持している。

中央政府から州政府への財源移転は、インドの経済成長とともに拡大傾向にある。独立後の1950年代から60年代における、税移譲及び特定補助金の移転総額が中央政府の税収総額に占める割合⁹は、23.1%であった。1950年代には、1人当たりGDPが低かったために中央政府の歳入は限られており、更に中央集権的な計画開発体制のもとでは、中央政府自身も開発のための資金を必要としていたので、各州に配分される税や補助金は限定的なものであった。これに対し、2023年度の移転総額の割合をみると、36.9%となっている（Finance Commission 2026:17-18）。財政委員会経由以外の移転を含めると、州への歳入移転の総額は更に大きくなる。第1次から4次にかけての財政委員会の勧告期間中、この総額が中央政府総税収額に占める割合は平均33.4%であったが、第14次及び15次財政委員会の勧告期間中には、移転額割合の平均は55.8%に達した（Finance Commission 2026:17）¹⁰。

2000年代以降の財政委員会の主題は、財源移転の内訳の変更を伴うさらなる拡大と、財・サービス税の導入に関する検討であった。2005年度からの5年間の勧告期間とする第12次財政委員会は、インド経済の成長に伴って拡大している州間・州内格差の解消を連邦財政の安定化の必要条件と捉え、

「GDP比での移転額の減少を是正し、水平的不均衡を解消しつつ最低限の垂直的移転を確保するために、移転額を増額」し、これを「中央政府の総歳入の38%に引き上げることを提案した」（Finance Commission 2004:27）。また、第13次財政委員会では、長年にわたり巨額の赤字を抱えるインド財政において、中央税収を支えるための財・サービス税の導入に関する検討がなされた。そして、第14次財政委員会に対する委託事項には、財・サービス税の制度設計が含まれていた¹¹（山本 2020:5）。この第14次財政委員会による勧告は、財源移転のうちの税移譲の拡大も特徴としている。これに係る報告の内容は、次のとおりである。

（前略）中央政府から州政府への財源移転の構成を、補助金中心から税移譲中心へとシフトさせることは、以下の2つの理由から望ましいといえる。第1に、これにより中央政府に追加的な財政負担が生じることがないからである。第2に、税移譲の拡大は、州政府に対する用途の定められていない財源移転の割合を高めることになるからである。我々は、次の4つの重要な要素を考慮に入れた。(i) 中央政府の歳入において増大している特定目的税や付加税は州政府に配分されないという点、(ii) 財源移転全体に占める税移譲の割合を高めることの重要性、(iii) 計画・非計画の区分を設けずに州政府の歳入需要を総体として捉える必要性、そして(iv) 中央政府に残された財政的余地である。これらすべての要素を勘案した結果、我々は、税移譲の割合を中央税配分プールの42%に引き上げることが最善であると考え（Finance Commission 2014:90）。

8 第1次財政委員会の初会合は、1951年12月10日、ニューデリーにて開催された。議長は、憲制議会のメンバーでもあったShri K.C. Neogyで、そのほか、Shri M.V. Rangachari, Shri V.P. Menon、ナグプール高等裁判所のR.K.Rao判事、及びインド準備銀行経済調査部長のB.K.Madan博士が委員として招集された（Financial Commission 2020a:15）。

9 第1次財政委員会から第4次までの適用期間（1952～69年）の平均値である。

10 各州への水平的分配比率の計算方法についても、第1次財政委員会においては、人口と税収に応じて比率を確定する単純なものであったが、その後徐々に勘案項目を増やし、第16次財政委員会では、人口、人口動態実績〔demographic performance〕、所得水準、面積、森林面積、所得水準格差、及びGDPへの貢献度をもとに配分比率が確定する方針が示されている（Finance Commission 2025:329）。

11 財・サービス税は、2016年の憲法改正により導入された（孝忠・浅野 2018:74-75）。

中央政府から州政府への財源移転は、前述のとおり、税移譲、特定補助金、裁量的補助金などにより構成される。特定補助金には、州政府に用途の裁量がない計画補助金と、州政府が自由に使うことができる非計画補助金とがある。第14次財政委員会発足以前の2009年度からの5年間においては、総移転額は中央政府歳入の約半分を占めていた。同時期に、税移譲の比率は約47%で推移し、補助金が総移転の過半を占める一方、そのうちの非計画補助金の比率が低下していた。州政府は、垂直的財源配分の拡充と、財政委員会を通じた無条件移転の増加を求めるが、中央政府自身が必要とする歳出額をふまえると、総移転額の大幅な増加余地が乏しいことが懸念されていた。こうした状況において、補助金から税移譲への構成転換は、中央政府に追加負担を生じさせず、州政府への無条件移転を拡大できる点で望ましいと考えられた（Finance Commission 2014:90）。この勧告により、2015年度から税移譲が大幅に増加し、その一方で特定補助金は減少した。第16次財政委員会の提言においても、中央税配分プールにおける州の取り分の割合は41%とすることが望ましいとされており、第14次財政委員会で提言された高い数値目標が継承されている（Finance Commission 2026:329）。

ここまで、中央－州間における財政関係の展開と現状について確認した。インドの中央－州間財政関係は、憲法に基づく中央集権的な財政連邦主義の枠組みのもとで、財政委員会による調整を通じて発展してきた。独立直後には限定的であった財源移転は、経済成長とともにその規模を拡大し、垂直的・水平的の不均衡の是正を目的としてなされてきた。とりわけ2000年代以降は財政制度の再編が進み、補助金中心から税移譲中心への財源移転構成の転換が明確な方向性として示された。こうした経緯は、インドの財政連邦主義が、中央集権的な制度を維持しつつも、経済・財政環境の変化に応じて財源移転の内容を柔軟に調整してきたことを示している。しかしながら、地方政府における財源不足は、今日にお

いても重要な課題として指摘される。次章では、中央・州政府とパンチャーヤトの間にみられる財政関係を考察する。

4 中央・州政府とパンチャーヤトの財政関係

中央・州政府とパンチャーヤト間の財政関係において転換点となったのは、2000年度からの5年間の財政方針を示した第11次財政委員会である¹²。同委員会は、パンチャーヤトへの政府資金拠出に明確な配分基準を示すとともに、パンチャーヤト財政の内容に対する指針を提示した（井上 2002:142）。その報告書では、関係省庁と各州からの意見等を勧案し、パンチャーヤト行政の財源を確保するための提言として、以下を挙げている（Finance Commission 2000b:71-85）。

- ① 州政府の統合基金を拡充するため、土地税等の再導入、州税における付加税の活用、職業税¹³の適正な課税と上限額の引き上げを行う。
- ② 地方税及び公共料金の改定を行う。
- ③ 市民サービス維持のため、初等教育、プライマリヘルスケア、安全な飲料水、街路灯、排水設備や清掃施設を含む衛生設備、火葬場や埋葬地の維持管理、公衆トイレ、その他の共有財産資源の提供といった公共事業のパンチャーヤトへの移管を進め、州政府から村パンチャーヤトに対し補助金を交付する。
- ④ パンチャーヤト財政の拡大を見込み、州政府主導のもと統一的な会計・監査システムを導入し、第三者機関による会計監査を実施する。
- ⑤ パンチャーヤト財政に関するデータ不足解消のため、財政データベースを整備する。
- ⑥ 中央・州政府からパンチャーヤトへの通常の財源移転に加えて、2000年度から2005年度にかけて、年間1,600億ルピーの補助金を交付する。
- ⑦ 追加補助金1,600億ルピーの配分にあたり、次の州内財源移転の原則に従う。すなわち、人口、分権指標、所得水準格差、歳入努力、面積

12 第10次財政委員会は、第73次憲法改正後に招集された委員会であったが、その勧告内容は、暫定的な補助金の交付のみであった（Finance Commission 1994:68）。

13 憲法第276条において、自由業、商工業その他の職業及び雇用に対する課税が規定されている。

から配分額を算出する。

- ⑧ 州パンチャーヤト法及び憲法の改正、行政改革を実施する¹⁴。
- ⑨ 中央・州政府の保有資産にも地方公共事業の利用料を課し、その徴収について法律で規定する。

しかしながら、これらの提言は、必ずしも包括的な地方財政整備に繋がらなかった。なぜなら、州財政委員会の任期と財政委員会の任期が一致しておらず、州財政委員会の運営方法が州ごとに異なり、そして州政府が州財政委員会の実施状況に関する報告を議会に提出するにあたり大幅な遅延が生じていたためである。これらの理由から、上記の提言は、中央地方財政関係の課題を抜本的に変革するような性格のものとはならず、暫定的な補助金をパンチャーヤトへ交付するものに留まった (Mathur 2021:68-69)。

州財政委員会の運営等に関する問題に加え、財政委員会の勧告が中央地方財政関係の改革に必ずしも繋がらない理由は、財政委員会と州政府、そしてパンチャーヤトの関係性に対する財政委員会の解釈にもあると考えられる。第73次改正憲法は、パンチャーヤトの財源を補充するために州の統合基金を拡充するのに必要な措置を勧告することを財政委員会に義務付けているが (280条3項bb号)、この「拡充するのに必要な措置」については、財政委員会において次の2通りの解釈がなされてきた。ひとつは、中央政府の統合基金から地方政府への補助金を勧告すること、もうひとつは、地方政府自身の歳入を増加させるための措置を提案することである (Finance Commission 2025:21-22)。第16次財政委員会の報告書においても、これまでの財政委員会の解釈を踏襲し、「地方政府に委譲された機能を遂行するために必要な資金や人員に関する主たる責任は、州政府にあると認識しており、財政委員会が勧告する補助金は、地方政府が財政的ニーズを満たすのを支援する上で、あくまで補完的な役割を果たすものである」とされている (Finance Commission

2025:22)。以上をふまえると、財政委員会はパンチャーヤト財政の制度設計において一定の役割を果たしつつも、その勧告はあくまで補完的措置にとどまり、地方政府の財政基盤を抜本的に再構築する性格のものではないといえる。すなわち、財政委員会は中央—州—地方の3層構造の中で、地方政府の財源確保を支援する補助的機能を担うにすぎず、パンチャーヤト財政の持続的強化は、州政府の制度整備に依存していると考えられる。

では、州政府が整備するパンチャーヤト法や、パンチャーヤトに係る予算措置はどのようなものとなっているのだろうか。ここでは、西ベンガル州の事例を検討する。西ベンガル州では、「西ベンガル・パンチャーヤト (村パンチャーヤト行政) 規則、2004年」[The West Bengal Panchayat (Gram Panchayat Administration) Rules, 2004] において、パンチャーヤト行政について定めている。財政に係る主な内容をまとめると、次のとおりである。第1に、固定資産税の税率や徴収手続き及び各種手数料、利用料、通行料に関する規定である (10条57-63項)。村パンチャーヤトが賦課台帳を作成すること、税は四半期ごとに支払うこと、滞納者リストを公表して必要に応じて徴収手続きを行うこと等が定められている¹⁵。第2に、財源管理及び会計に関する規定である (9条55項及び3条16項)。村長の補佐役が村パンチャーヤトの予算案を、また秘書が月次、四半期、半期、そして年次の決算書を作成する。そして、村パンチャーヤトは、前年度に実施された各種スキームに基づく業務、各財源からの収入、及び各業務に要した支出を示す報告書を作成し、グラム・シオンショッドにおいて審議にかけた後、区パンチャーヤトにこれを提出することが定められている。こうした法規定のもと、村パンチャーヤトは財政的・税制的な裁量権を持つとされる。

しかしながら、村パンチャーヤトが使うことのできる財源は量的な制約が大きく、地域のニーズを満たすための十分な行政が必ずしも実現されてい

14 例えば、一部の州では、州法によってパンチャーヤトが特定の税金を徴収する権限を与えられているにもかかわらず、必要な規則がまだ策定されていないか、税率を定める通知が発行されていないため、実質的な行政権の委譲を進める必要がある。

15 各種手数料等については、「西ベンガル・パンチャーヤト法、1973年」[The West Bengal Panchayat Act, 1973] の第6条47項で詳細に規定されている。

い。パンチャーヤトの主な歳入源は、州・中央政府からの補助金であるが、これらは一般に、特定の事業と結びついたひも付き補助金である。それゆえに、「パンチャーヤトの機能的自律性は大きく損なわれ、住民の自治機関としての地位を維持するよりも、州政府の計画や政策を実施するための下部機関へと変質してしまう」。また、「これらの補助金は、パンチャーヤトに課されている膨大な開発事業に対して著しく不十分」であり、「こうした責任と財源移転の不整合は、パンチャーヤトが本来の職務を遂行できない状況を恒常的に生み出し、結果として「非効率的・非効果的」という評価につながっている」(Chakrabarty & Pandey 2019:87)。パンチャーヤトに課せられた責任と財源移転の不整合さは、現地調査においても観察されている。西ベンガル州のある村パンチャーヤトの役場で筆者が行った調査¹⁶からは、2025年度において当該村パンチャーヤトへ州政府から180万ルピーが、また中央政府から380万ルピーが開発予算として移転されていることが明らかになった。同年度中には、90事業が実施予定であり、そのうちの10事業が独自財源によるもの、9事業が州財政委員会からの拠出を資金とするもの、36事業が中央財政委員会からの拠出を資金とするものであり、残りの35事業には予算がついていない。独自財源として、州パンチャーヤト法に規定されているとおり、固定資産税による歳入があるが、補佐役の話によると、1世帯が年間に納める金額の最低値は42ルピーであるとのことであった。当該村は、38の小村を擁し、総世帯数は2,345世帯、総人口は約11,000人にのぼる(Srivastav 2021:17)。これに対し、州・中央政府からの2025年度における財源移転が560万ルピー、つまり日本円にして約1,030万円であり、単純計算から住民1人当たりには支出される金額はわずか936円程度である。固定資産税に関しても、農村における固定資産評価額が決して高くないことが推測されるため、自主財源の不足も指摘できる。地方政府における自主財源基盤は非常に弱く、その「自主財源総額は、インドのGDPのわずか0.4%に

すぎない」(Finance Commission 2025:23)。制度上は、パンチャーヤトが開発行政を円滑に遂行できるよう、十分な資金が割り当てられるべきところ、「インドにおける実態はその逆で、それがパンチャーヤトの様々な機能不全を招いている」(Chakrabarty & Pandey 2019:87)。パンチャーヤト財政の問題点について、ChakrabartyとPandey(2019)は次のように記している。

伝統的に、インドのパンチャーヤトには、住民・財産・事業に対して課税する権限が与えられてきた。しかし、この権限が実際に機能するのは、パンチャーヤトの管轄区域内に存在する住民・財産・事業が豊かで財政的に十分な余力を持ち、課税可能な状況にある場合である。ところが現実には、インドの農村部に広がる貧困と困窮は、パンチャーヤトに歳入を生み出す機会を提供するどころか、むしろ更なる開発負担と財政負担を課す結果となっている(Chakrabarty & Pandey 2019:87)。

パンチャーヤト財政は、制度上は一定の裁量権を付与されているものの、実際には極めて脆弱な財政状況のもとで運営されている。州・中央政府からの補助金は、特定事業に紐づけられた限定的な資金であり、地域の多様な行政需要に柔軟に対応することを困難にしている。更に、農村部の経済基盤の弱さは自主財源の獲得を制約し、パンチャーヤトは制度上認められた課税権を十分に発揮できないまま慢性的な財源不足に陥っている。

5 おわりに

本稿は、インドの中央地方財政関係の展開をふまえ、パンチャーヤト財政に関する制度改革の進展と課題を明らかにした。第1に、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」に関する改正憲法を概観するとともに、その実質的運用は州政府に委ねられていることを確認した。第2に、中央-州間の財政関係において、中央政府から州政

16 2025年8月20日にアグイボニ村パンチャーヤトの役場を訪問し、村長及び補佐役の職員へのインタビュー調査及び資料収集を実施した。

府に対する財源移譲の拡大傾向について、財政委員会の展開に基づいて考察した。第3に、中央・州—パンチャーヤト間の財政関係について、第11次財政委員会の勧告をふまえた進展状況を確認し、西ベンガル州の州パンチャーヤト法に基づく制度的な権限と、実際の財政状況とのギャップを指摘した。インドの州政府は中央政府からの、またパンチャーヤトは州・中央政府からの財源移転に大きく依存し、インドの財政構造は中央集権的な特徴を備えている。その一方で、特にパンチャーヤトでは、財源移転の量的不足が問題であり、住民にとって最も身近な行政窓口として多様なニーズに応えることができていない現状がある。パンチャーヤト財政を持続的に強化するためには、中央・州政府による財源移転の量的拡大と同時に、パンチャーヤトが自治機関として財政的・税制的自律性を十分に発揮できる基盤を構築するための包括的な改革が必要である。

参考文献

<外国語文献>

- Chakrabarty, B. & Pandey, R. K. (2019) *Local Governance in India*. SAGE.
- Finance Commission. (2000) *Report of the Eleventh Finance Commission (For 2000-2005)*.
- Finance Commission. (2004) *Report of the Twelfth Finance Commission (2005-2010)*.
- Finance Commission. (2009) *Thirteenth Finance Commission 2010-2015, Volume I : Report*.
- Finance Commission. (2014) *Report of the Fourteenth Finance Commission*.
- Finance Commission. (2019) *Report for the Year 2020-2021, XV Finance Commission*.
- Finance Commission. (2020a) *Finance Commissions : A Legacy of Trust*.
- Finance Commission. (2020b) *Finance Commission in COVID Times, Report for 2021-26, XV Finance Commission : Volume-I Main Report*.
- Finance Commission. (2025) *Sixteenth Finance Commission : Report for 2026-2031, Volume 1- Main Report*.

- Mathur, K. (2021) *Panchayati Raj*. Oxford University Press.
- Ministry of Panchayati Raj. (2026) *Annual Report 2025-26*.
- Reserve Bank of India (2024) *Finances of Panchayati Raj Institutions*.
- Singh, N. & Srinivasan, T. N. (2006) "Federalism and Economic Development in India : An Assessment," *Stanford Center for International Development Working Paper*, 299, pp. 1-51.
- Srivastav, P. P. (2021) *Final Project Report on Rural Spatial Planning for Aguibani Gram Panchayat of West Bengal*. Ministry of Panchayati Raj, Government of India.

<日本語文献>

- 石上悦郎・佐藤隆広編著 (2011) 『現代インド・南アジア経済論』 ミネルヴァ書房
- 井上恭子 (2002) 「インドにおける分権化の進展」 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、pp. 125-147.
- 金子勝 (1997) 「インドの地方分権化とパンチャーヤト財政—発展途上国における地方財政問題—」 『専修経済学論集』 32 巻 1 号、pp. 55-86.
- 孝忠延夫・浅野宜之 (2018) 『インドの憲法〔新版〕「国民国家」の困難性と可能性』 関西大学出版部
- 近藤則夫 (2015) 『現代インド政治 多様性の中の民主主義』 名古屋大学出版会
- 森日出樹 (2011) 「インド西ベンガル州における農村政治の転換—左翼政党の敗れたグラム・パンチャーヤトの事例から—」 『松山東雲女子大学人文科学部紀要』 19 巻、pp. 55-86.
- 山本盤男 (2020) 『インドの税制改革 財政連邦主義の転換と財・サービス税』 九州大学出版会
- 渡辺雄一 (2003) 「インドの地方自治と地方財政—その集権制に着目して—」 『横浜国際社会科学研究』 8 巻 4 号、pp. 203-222.