

# 地方自治における住民参加のあり方

## ーインド・ケーララ州における住民による開発計画づくりの事例

研究員 松田 真由美

### 1. はじめに

三位一体改革が本格化し、地方分権が進展する中、住民自治の強化がますます重要な政策課題となっている。住民自治の強化という観点から考えると、意思決定への住民の参加が今後非常に重要になってくると思われる。地方自治体の意思決定の一つに自治体の予算編成がある。現在、自治体の予算編成は行政が行なっており、近年その過程をホームページで公開する自治体も登場している。しかし、担当部局が提出した事業が本当に住民の意思を反映しているのか、どういう基準で事業間の支出優先順位が決定されているのかなどは不明瞭なままである。

予算というのは住民のニーズへの具体的な対応であり、住民の日常生活に最も影響を及ぼす重要な政策決定である。したがって、民主主義の観点から言えば、予算編成にあたっては住民の意思が反映されることが非常に重要である。今後発展することが期待されている地方自治には、住民が公共サービスの提供の一端を担うだけでなく、予算という重要な意思決定プロセスに自分の意見を反映させていくことが必要である。そのためにはどのような仕組みが必要であろうか。

地方分権は世界の流れともなっており、日本国内のみならず世界各地において地方自治における住民意思の反映の仕組みとして住民参加のあり方が模索されている。インドも近年、積極的に地方分権を進めているが、インド南部のケーララ州では1996年よりピープルズ・プラン・キャンペーンと呼ばれる住民参加による大規模な計画策定が開始された。この試みは、州政府以下の地方自治体に予算を委譲し、各自治体が住民参加によって計画を作るというもので、250万人という大規模な参加者数と住民参加によって決定する予算規模の大きさ、さらに参加が一時的ではなく制度化されているという点でインドの中でも特徴的である。ケーララ州における住民参加の試みは、分権化後の自治体予算編成への住民参加のあり方を考える上で何らかの形で参考になるのではないかと考え、調査を実施した。本稿は、インド・ケーララ州の住民参加による計画づくりが実際にどのように動いているのかを明らかにするために、2004年3月に一週間にわたって実施した現地調査に基づいている。

現地では州都にて地元のNGO「環境と開発センター」、州のシンクタンク「開発学センター」、住民による開発計画づくりの調整機関となっている「ケーララ州計画委員会」にて有識者との意見交換をおこなった。また、同NGOのアレンジで、ケーララ州北部に位置するマラプーラム県にて二つの村自治体および一つの県自治体を訪問した。現地では議員や行政職員、収入向上活動を行なっている女性グループのメンバー、NGOのスタッフなどに対してヒアリング調査を行い、住民参加による計画作りの仕組みや課題などの把握に努めた。

## 2. インドの地方自治

### インドの地方自治の仕組みと分権の動き

インドは連邦国家であり、インド連邦政府と各州政府によって統治されてきた。州政府以下の地方自治制度はパンチャーヤト・ラージと呼ばれ、州内の自治体は県、ブロック、村の三層式になっている。パンチャーヤトは伝統的には村の紛争解決などを行う長老会のような存在であったが、イギリス統治時代に法制化された。インドの各州では独立以降、地域自治のための様々な制度を導入した。1950年代にはパンチャーヤトは政府による各種の農村開発事業の実施主体となることを期待されたが十分活用されなかった。村自治体に関する憲法上の規定は、村自治体の組織化をすすめるという以外に詳細な規定はなく、州政府以下の自治体への分権については各州に任されていた。ケーララ州政府も州形成直後の1956年から民主的分権化を検討し、1958年には行政改革委員会による詳細な勧告が提出された。しかし、分権の動きが本格的になったのは1992年の第73次、74次憲法改正以降のことである。第73次、74次憲法改正では、住民総会の設置、女性や社会的な弱者に対する政治や開発計画への参加の機会の拡大、パンチャーヤトに対する農業、漁業、保健衛生、教育などの分野での権限の委譲などが法制化された<sup>1</sup>。憲法改正を受けて、各州では地方自治体について規定したパンチャーヤト・ラージ法が改正され、ケーララ州は1995年以来、包括的な分権化の道を歩みだした<sup>2</sup>。

### ケーララ州の地方自治の仕組み

ケーララ州では住民に近いレベルから、991の村パンチャーヤト、152のブロック・パンチャーヤト、14の県パンチャーヤトがあり、都市部には58の自治体がある。基礎的自治体である村自治体のカバーする人口は2万人から3万人という自治体が最も多く、カバーする面積は20km<sup>2</sup>～30km<sup>2</sup>という自治体が多い。これを鳥取県に置き換えて考えて見た場合、人口で言えば岩美郡、気高郡、日野郡の大きさであり、面積で言えば境港市、旧北条町、旧淀江町の大きさにあたる。ケーララ州の村自治体の範囲はインドの中でも、人口、面積とも比較的大きいということである。またケーララ州では、農村部においても人口が分散しており、周りが田畑等の土地に囲まれて中心部に人口が集中しているいわゆる伝統的な集落システムというものは存在しない<sup>3</sup>。

## 3. 住民による開発計画づくりの概要

### ピープルズ・プラン・キャンペーン導入の背景

ケーララ州はインドの最南端に位置する人口約3000万人の州であり、人口密度が非常に高い。インドの中では、経済発展レベルがそれほど高くないにも関わらず、教育や保健など社会開発が進んだ州であり、その社会開発モデルはケーララ・モデル<sup>4</sup>として、発展途上国の開発政策担当者の注目を集めてきた。現在でも、インドの中でも非常に教育水準や保健水準が高い

<sup>1</sup> Government of India, The Constitution of India. 浅野宜之 (2004) 「インドの地方分権を支える法と民主主義」『月刊オルタ 8・9月号』特定非営利活動法人アジア太平洋資料センター (PARC)。

<sup>2</sup> Government of Kerala (2003a) *Local Governments in Kerala-Reforms, Decentrallised Development & Local Government Finances*, pp.1.

<sup>3</sup> Government of Kerala (2003a) pp.5.

<sup>4</sup> 低経済成長にも関わらず、著しい社会指標の改善を達成したモデル。

州である。一方、海外送金と換金作物に依存した経済構造のため、州経済の不安定性と低成長に悩まされてきた。州経済はゴムやコショウなどの換金作物と湾岸地域への出稼ぎ収入によって支えられており、グローバル経済の変動の影響を受けやすい。また、労働者の人権意識が高いため、州外からの投資が流入せず、工業が未発達である。主要農産物である米作を中心にした農業の生産性も低い状態に留まっている。結果として教育水準の高い労働者の失業が深刻な問題となっている。このような経済状況を打開するために、左翼連合政権によってピープルズ・プラン・キャンペーンが導入された<sup>5</sup>。ピープルズ・プラン・キャンペーンは、民間投資の促進による経済成長をめざすのではなく、分権化によって多くの人々を巻き込むことで、小規模事業や農業の生産性向上と公共サービスの向上を図っていこうという地域経済活性化の試みとして始まった<sup>6</sup>。

### ピープルズ・プラン・キャンペーンとは

ピープルズ・プラン・キャンペーンとは、1996年後半からケーララ州で開始された地方分権による住民参加型開発計画作りの制度である。この制度では、それまで州政府が握っていた開発計画に関する権限と州計画予算の約35%がパンチャーヤトと呼ばれる村、ブロック、県レベルの自治体に委譲され、村自治体のレベルで住民自身が参加することによって開発計画が立てられている。この制度は1997年度から始まった第9次五カ年計画策定から導入され、政権交代により制度変更や名称変更はあるものの、2002年から開始された第10次五カ年計画でも引き続き実施されている。

### 自治体が編成する予算

ピープルズ・プラン・キャンペーン導入後、各自治体には州政府の事業に使う投資的予算（計画予算と呼ばれる）の約35%の予算が一括交付され、自治体レベルで予算が編成されている。この中には州政府から派遣されている職員の給与やガソリン代などの義務的経費（非計画予算と呼ばれる）は含まれない。州政府から自治体への予算配分は、人口や農業の分野がどの程度多いかなどの一定の基準によってなされる。しかし、自治体のニーズに応える全ての予算が州政府から与えられるわけではない。村自治体には課税権があり、建築税や住宅税などは住民から徴収する。

州政府から交付される予算は分野ごとに予算配分割合の上限や下限が決められている。村自治体の場合、農業など生産部門へ予算は下限が30%、インフラ部門への予算は上限30%となっている。この他、女性のための事業に最低10%、子どもや障害者、高齢者のための事業に最低5%を支出しなければならない<sup>7</sup>。

### 村自治体の構成

ケーララ州の地方自治体は、日本の地方自治体と異なり、議会と議会事務局からのみ成り立つ

<sup>5</sup> ケーララ州はインドの中でも西ベンガル州と並んで選挙によって共産党政権が誕生した州であり、これまで保守連合政権と左翼連合政権が交代で統治してきた。

<sup>6</sup> Isaac, T.M.Thomas and Richard W. Franke (2002) *Local Democracy and Development*, Rowman & Littlefield, Oxford, pp28.

<sup>7</sup> Government of Kerala (2002a) Guidelines for the Preparation of Tenth Five Year Plan by Local Governments (G.O.(MS) No. 20/2002/Plg. Dated 6.6.2002), pp15-38.



ている。村自治体の管轄範囲は10～12の選挙区に分かれており、選挙区ごとに議員を一人選出する。議員には給与は支払われないが、ある程度の報酬は支払われる。視察したプンチャッカリ村自治体は12地区から選出された議員12名（うち女性5名、男性7名）と事務員5名で構成されていた。村自治体を事務的、専門的にサポートする職員は分権化に伴い州政府から配置換えによって派遣されてきた行政職員である。これらの職員は村議会の決定に従って業務を遂行するが、給与や人事権は州政府が依然として握っている。日本における市町村役場のよう、村自治体が独自で雇用している職員はいない。これを鳥取県に置き換えて考えて見ると、町村レベルには町村役場という行政機関は存在せず、半ばボランティアの町村議員が県派遣の職員を使って、住民とともに開発計画の策定・実施を行っているということになる。

### 計画策定の仕組み

計画策定は5年ごとに行われるが、年次計画も毎年ほぼ同様の手順で策定される。計画策定の第一段階はグラム・サバと呼ばれる住民総会である。ケーララ州はひとつの村自治体のカバーする人口が多いため、住民総会は10から12ある「選挙区」単位で実施される。住民総会では、住民が日頃感じているニーズを特定し、地域が抱える開発上の問題やその原因、可能な解決策について話し合われる。

各選挙区には有権者が1500人から2000人にいるため、参加者全体で効果的な話し合いを進めることは困難である。そこで、住民総会では簡単な全体会の後、インフラ整備、農業、灌漑、畜産、教育、保健、住居、女性などあらかじめ設定された10～12の分野の小グループに分かれて分野ごとの議論が行われる。小グループでの議論はボランティアのファシリテーターによって進められることになっている。参加者は自分の関心のある分野のグループに参加することができる。ここで話し合われたことは記録され、村議会へと送られる。各総会は議員が議長となり、州政府職員がコーディネーターとなって開催されることになっている。

議論の結果はその後、地区の状況分析を行った開発レポートとともに、議員、州政府派遣職員、専門家、総会によって指名された住民代表などの利害関係者が出席する開発セミナーで議論される。これが第二段階である。

第三段階は、総会で表明されたニーズを事業化していく段階である。総会に参加した住民ボランティアや州政府の専門家、非政府組織の専門家が中心になって分野ごとに作業部会を作る。作業部会には、農業とその関連分野、地域経済開発、社会福祉と貧困撲滅、保健衛生、教育、インフラ整備、女性と子どもの発展などの分野がある。各作業部会は議員が座長となり、当該分野の州政府職員が事務局となって、実際に事業の草案を練り上げていく。

第四段階では、村議会が作業部会によって策定された事業計画を最終的に取りまとめる。取りまとめに当たっては議会の各分野の常任委員会が当該作業部会と詳細な意見交換を行った後、具体的にどの事業を計画に取り入れるかを決定する。最終的な計画案は、ブロック・レベルの専門家諮問委員会によってその実行可能性が確認された後、県計画委員会に提出される。県計画委員会は、州政府の決めたガイドラインに沿っているかどうかを確認の上、承認し、実施のための資金を村自治体に流す。

詳細な計画過程については、州政府の政権交代後の2002年に変更されているところもある<sup>8</sup>。

<sup>8</sup> Government of Kerala (2002a) Guidelines for the Preparation of Tenth Five Year Plan by Local Governments (G.O.(MS) No. 20/2002/Plg. Dated 6.6.2002).

例えば、1996年時点では住民総会が計画過程の最初の段階に来ているが、2002年では作業部会による前5ヵ年計画の見直しと戦略・事業計画案策定が冒頭に来ており、それをたたき台として総会で議論する形となっている。

ケーララ州の事例は、一つの行政区域をいくつかの地区に分け、地区ごとに住民総会を開催し、下からニーズと支出優先順位を積み上げ、住民の代表者が中心となって最終的に予算を取りまとめ、決定する仕組みといえる。機能別に見ると、住民総会が一般住民の参加によるニーズ・問題特定の場合、作業部会が代表者を含む一部の住民や専門家が総会で出されたニーズや優先順位を事業化する場、議会が最終的な調整と意思決定の場となっている。

#### 4. 制度上注目すべき点

この制度を民主的意思決定プロセスという観点からみた場合、以下の点が特徴として挙げられる。①多くの人々が決定過程に参加していること、②討議によって意思形成と決定がなされること、③一般住民の参加の場である住民総会にある程度の決定権限があること、④総会において住民に対する説明が義務付けられていること。また、計画づくりの段階から公募ではなく選挙で選ばれた代表者が参加している点も特徴的である。

##### 幅広い参加

一般住民の参加の場は住民総会である。ケーララの事例が世界的に注目を集めた理由の一つは参加者数が非常に多いことである。1996年のキャンペーン導入当初、州全体で約250万人が参加したといわれている<sup>9</sup>。これを参加率に直すと、有権者の8%～10%程度になる。この数字を全体の1割しか参加していないと見ることもできる。しかし、鳥取市が毎年、地区住民の意見を聞くために開催している「地域づくり懇談会」の参加率が有権者の約1.4%（2003年）<sup>10</sup>であることと比較すると、参加率は非常に高いと言える。

大規模な参加が可能となった背景には、参加が制度化されたことがある。日本の場合には、住民参加による予算編成といった場合、住民参加事業用の予算枠が設けられているか、もしくは目的指定の交付金という形をとっていることが多い。住民によって作られる予算の自治体全体予算に占める割合は小さく、また住民の作った事業と自治体予算全体との関連性も薄い。一方、ケーララ州では、住民の参加によって決められる予算は州の投資的予算の約4割にあたり、住民参加による予算編成は自治体全体の予算編成サイクルに組み込まれているのである。

##### 討議による意思決定

もう一つの特徴として、小グループに分かれて行われる討議による意思決定がある。住民のニーズの把握のためによく行われるのがアンケート調査やパブリック・コメントの募集である。これらの方法では、他の人がどんな考えを持っているのかわからないまま、限られた情報の中で個人の考えを表明しなければならない。一方、討議による課題やニーズの特定では、必要な情報や他の人々との意見交換を通して自分の考えを形成していくことができる。討議デモクラシーの考え方で言えば、このプロセスが民主主義の要素とされている。

<sup>9</sup> Government of Kerala Web site: <http://www.kerala.gov.in/government/lsgovernment.htm>

<sup>10</sup> 鳥取市発表の参加者数と有権者数を用いて算出。

## 総会にある程度の決定権限

ケーララ州では、一般住民の参加の場である総会にある程度の権限が与えられている<sup>11</sup>。住民総会は各種手当や公共サービスの受給者の特定に関する絶対的な権限をもっており、また、地域開発ニーズの優先順位に対する強力な諮問権限、社会監査の権限をもっている。例えば、開発の中のどの分野を優先するか、ひとつの分野の中でどの事業を優先するのかは総会において決定される。その後の作業部会での事業化は専門家や一部の住民に任されるが、彼らが支出の優先順位を変更することは許されない。また、村自治体が行う公共サービスの受給者のリストも総会において策定され、議会がリストの順番を入れ替えることは許されない。

## 決定事項及び事業進捗状況、実施状況の説明の義務付け

住民の代表者である議員が議会での決定事項やその理由、事業の進捗状況などについて住民に直接説明しなければならないこともこの制度の特徴のひとつである。総会での決定事項が実施されない場合には、議員が次の住民総会でその理由を説明しなければならない。前回の総会で表明されたニーズや優先順位がどのように結果に反映されたのかを知ることができるフィードバック・システムである。また総会において、議員は住民に前年度の予算執行状況や事業の進捗状況などを説明し、それについての質問に答える義務がある。これは単にホームページや市報などで決定事項のみを公開したり、決定事項のみを説明する住民説明会とは異なる。なぜならば、代表者は公開の場で、面と向かって住民の質問や批判に答えなければならないからである。これにより、議論の内容が幅広い人々に公開され、人々に考える場を提供すると同時に、密室で行われがちな意思決定過程の透明性を増すことができる。代表者は決定の理由を公開で明らかにしなければならず、その答えが幅広い住民の納得いくものでない場合には、選挙で落選するため、次の代表になることができない。

## 予算編成に果たす議員の役割

ケーララ州の事例では、実際に事業化作業に当たる住民は必ずしも選挙で選ばれているわけではないが、選挙で選ばれた民主的正統性を持つ議員が総会での討議から事業化に至るプロセスに座長として参加することになっている。これにより、最終決定が行われる議会において地区総会の意思を無視した決定を行うことはできない状態になっている。

## 5. 住民による開発計画づくりの現場から

この制度は現場ではどのように機能しているのだろうか。住民参加の場である総会と住民参加によって策定された事業に焦点を当てて視察結果を述べる。



パンチャッカーリ自治体の議長

<sup>11</sup> Government of Kerala (2003a) *Local Governments in Kerala-Reforms, Decentrallised Development & Local Government Finances*, pp.7. Government of Kerala (2002a) Guidelines for the Preparation of Tenth Five Year Plan by Local Governments (G.O.(MS) No. 20/2002/Plg. Dated 6.6.2002), pp.21.



## 住民総会—参加と討議

住民による開発計画づくりにおいて一般住民が誰でも参加できるのは村自治体の住民総会である。総会を直接視察することはできなかったが、村自治体の議員や総会に参加した住民の話から推察したところ次の通りである<sup>12</sup>。

ブンチャッカリ自治体の場合、総会は3ヶ月に1回開催されることになっているが、少なくとも6ヶ月に1回は開催している<sup>13</sup>。4月の年度初めに第1回目を開催し、3月31日の予算書提出前にもう一度開催する。総会の前にはポスター貼りや各世帯への招待状の配布を行って参加を呼びかける。総会は通常、午前か午後約3時間開催される。参加者は概ね全有権者の10%程度である<sup>14</sup>。参加者の中心は総会に参加することによって直接利益を得ることができる貧困層が中心である。現在、女性の自助グループを通じた収入向上プロジェクトを行っていることもあり、参加者の中心はこれらの自助グループに参加している女性、さらに、賃金労働者や一部の中産階級の男性である。中産階級の男性は農業施設を必要としている農家である。中産階級の女性の出席は少ない<sup>15</sup>。また、エダユール自治体の場合にも、出席者は貧困層中心で、おおむね世帯から一人が出席するとのことである。

総会では、各選挙区の問題について話し合う。ブンチャッカリ自治体の場合、分野別に、農業と家畜、保健衛生、教育、女性と子供、地域開発、指定カースト・指定部族<sup>16</sup>、インフラ整備、住宅、社会福祉の委員会があり、出席者は好きな分野の委員会に入って話し合うことになっている。ある女性の自助グループのメンバーに総会の様子を聞いたところ次のような答えが返ってきた。地区総会では井戸や屋根の修理、トイレの設置などいろいろな要求をする。ある女性は、前回は屋根の修理をしてもらったが、再びシロアリの被害に合ったので、次回の総会では再度屋根の修理を申請する予定である。また、水不足が深刻で井戸の設置を何度も行っているが、再び干上がってしまったので、新しい井戸の設置を申請する予定であるとのことであった。

また、エダユール自治体の女性グループのメンバーにも総会の様子を聞いたところ次のような話であった。総会は分野ごとの小グループに分かれてニーズについて話しあう。一人の女性は住宅のグループに参加し、住宅補助のリストに名前を加えてもらった。過去にはこの他にも上水道の蛇口の設置やトイレ建設の補助などを申請して認められた。また、道路の整備など共通の生活基盤に関わる問題については、優先して整備する場所を全員で話し合っ決めて決める。全員で決める際には、有力者の家の前の道が優先的に整備されるということはない。例えば、保育園や学校など多くの人々が利用する道路を優先するなど、純粋なニーズに基づいて決めている<sup>17</sup>。総会で決めた優先順位が勝手に変更されていた場合には、次の総会の場で抗議する。過去にそのようなケースがあったが、そのときには抗議して元の優先順位に戻させたこともあった。一方、ある女性によれば、申請資格があるにも関わらず受給者リストから名前をはずされ、代わりに他の人の名前が入っていたが、その理由については説明がなかったとのことである。

以上から推測するところ、全州的に言えば250万人という大規模な参加があったが、参加率

<sup>12</sup> 1996年現在のマプーラム県の参加率は12.61%、住民総会の平均参加者数は167人（Isaac & Franke, 2002）。

<sup>13</sup> 1999年、総会の規定開催回数は年2回から年4回に変更された。

<sup>14</sup> 全州での平均もおおむねこの程度。

<sup>15</sup> ケーララ州政府の発表によると、女性の参加率は約27%（Government of Kerala Website）。

<sup>16</sup> 社会的に冷遇されてきたカーストおよび部族。

<sup>17</sup> 現地NGOの関係者から、この地区は同一のカーストによって構成されているため、合意形成が比較的容易であるとの説明があった。

にすると10%程度であり、必ずしも地区のあらゆる層が参加しているわけではないことがわかる。インフラの整備や補助金の支給など貧困対策が討議の中心になるため、そこから直接利益を得ることができる貧困層が必然的に多く出席することになる。参加に関して興味深いことは、統計上は女性の参加率は低いが、エダユール自治体では女性が総会の中心となっている点である。女性が議長であることや、州政府の支援により女性自助グループが増加していることと関係している可能性もある。

また、総会は討議を通して分野ごとに問題を特定し、支出優先順位を決定することになっている。制度設計の段階で総会に期待されたことは、地区の問題の根源を考え、可能な解決策を提案することであった。しかし、実際には福祉サービスや各種手当の受給者リストの作成やトラクター購入など要望のリストアップが中心になっているようである。また、総会は住民が欲しいものを申請する場であり、また申請が認められたことを確認する場となっている。但し、総会で決めた優先順位が変更になった場合には、総会の場で糺し元に戻させる場合もあることから、意思決定の透明性をある程度担保する場として総会が機能していると考えられる。

### 事業—内容と質

村自治体の地区総会で出されたニーズを具体的に事業化するの作業部会である。作業部会には、議員、地元の専門家、州派遣の行政職員などが参加する。

ブンチャッカリ自治体で現在行っている事業は道路修復事業、ごみ処理事業、女性の雇用事業、農業事業などである。教育分野では、セミナーの開催、学校の修繕、特別訓練の提供など、保健分野では、薬品の購入、医療キャンプの開催、病院の建設などを行っている。生産分野の事業としては、先に述べた女性の自助グループを通じた収入向上事業がある。この事業は州政府が企画・助言し、実施および費用の一部は村自治体が負う事業である。現在、紙袋の製作グループやココナッツ油生産グループなどがある。ココナッツ油生産グループは事業を実際に始めてから数ヶ月であり、利益は上がっているが、まだメンバーの賃金と融資の返済に充てられており、黒字になっていない。メンバーによれば、問題はココナッツの価格が変動するので収入が安定しないことであり、今後は販売先の拡大や製品の多様化などが必要であるとのことであった。



女性グループによるココナッツ油生産

エダユール自治体では住居やトイレなどのインフラ整備のほか、高齢者や障害者等のための年金制度、失業手当、児童手当、妊婦や未熟児、弱者への支援など各種手当の支給などを行っている。また、生産分野では、石鹼生産拠点やココナッツ油生産拠点を設立したが、石鹼生産拠点は現在機能していないとのことである。やる気のある農業担当行政官がおり、農業クリニックシステムの導入や青空市場の開設などを積極的に行っている。NGO「環境と開発センター」が支援した、世界銀行による上水道整備事業や女性の自助グループを通じた収入向上活動も行っている。訪問した女性グループはマッシュルーム栽培グループとスナック菓子製造販売グループで、いずれも事業を開始して1年以内で利益を上げるまでには至っていない。

マラプーラム県自治体の事業は、各村自治体の議長らで構成される総会で出されたニーズに



基づいて策定される。現在行われている事業には、県病院建設事業、農業のためのダムや灌漑施設建設などの耕地開発事業、中学校教師への意識向上プログラムや英語学習のためのCD教材の作成などの教育事業がある。また、創意工夫に富んだ事業として、IT識字事業がある。これは住民のIT識字率向上と高学歴若年失業者の雇用創出の両方を狙った興味深い事業で、失業している若者に出資させて各地区にITセンターを設立・運営させ、そこで州政府が支援する住民向けITトレーニングを実施させることによってビジネスとして成立させようというものである。

村自治体で策定されている事業は道路の舗装や学校修繕などのインフラ整備や農具の購入など建設事業や配布事業が多い。作業部会で策定される事業は必ずしも創意工夫に富んだ事業になるとは限らない。特に収入向上事業や産業支援など創意工夫が必要な事業は州政府が配布したマニュアルどおりか、もしくは州政府のスキームを利用する傾向にあるようだ。マラプーラム県自治体の副議長は、事業化するにあたっての問題は「新しいアイデアを思いつかないこと」と述べている。

新しいアイデアや創意工夫の見られる事業を行っている自治体では、行政や大学など専門家の協力やNGOの関与が何らかの形でみられる。エダユール自治体の場合には、NGOや農業行政官のアイデアとネットワークが生かされている。また、マラプーラム県自治体によるIT識字事業の場合も、最初のアイデアを出したのは議員であったが、アイデアを創意工夫に富んだ事業に発展させたのは、「科学と技術起業家精神開発」というボランティア団体であった。議員や自治体がこれらの人々とのネットワークをどれだけ持っているかが、創意工夫のある事業を行うことができるかどうかに関わっているように考えられる。

### 住民による開発計画づくりの効果

住民による開発計画づくり導入後の変化について議員や住民等に質問したところ、次のような答えが返ってきた。

「以前は自治体内の道路建設にすら州の承認が必要であったが、現在は様々な決定を自らができるようになった。」(ブンチャッカー自治体の議員)



マッシュルーム生産グループのメンバー

「自分の家の修理、水道、トイレの建設などの利益が得られた。今までは自分達のニーズは聞かれたことはなかったし、道路ができて自分たちの道路という感じがしなかった。住民による開発計画づくりの導入によって、自分たちの意見やニーズを表現する場ができただけでもよかった。」(エダユール自治体のマッシュルーム生産グループの女性)

(エダユール自治体のスナック菓子製造グループ代表の女性)

「以前は縦割り行政で上から言われた指示に従うだけだったが、現在は人々のニーズを聞いて自分の判断で事業を行えるようになった。」(エダユール自治体農業行政官)

「道路、トイレ、電気、教育施設などのインフラが整備された。すべての事柄に関して人々の

意識が向上した。開発事業において人々の参加の重要性が増した。イスラム教徒の女性が進出してくるようになった。」(県自治体訪問中の村自治体議長の女性)

以上のコメントは、住民による開発計画づくりが第一に、住宅、井戸、橋、学校、病院の建設、農薬や種子、トラクターの配布など物理的な基本的ニーズを充足するのに大きく貢献したことを表している。これは州政府発表の統計結果とも合致している<sup>18</sup>。また、以前より住民のニーズが事業に反映されるようになったこと、また、行政官も住民の声を反映できるようになったと感じていることが伺える。さらに、自分が意思決定に影響を及ぼすことができるようになったことで自治意識が生まれてきているともいえる。

## 6. 課題と今後の方向性—有識者の声から

住民による開発計画づくりは一定の成果を挙げているが、いくつかの課題も見られる。

### 参加の継続

制度の導入から8年たった現在、参加率の低下もみられるようである。1996年当初、参加率は比較的高かったのは、地元のNGOやボランティアを使ってキャンペーン・モードで全州的に動員を行ったためである。動員に積極的に関与したNGOの中にケーララ科学文学協会(KSSP)という地元のNGOがある。全州に6万人以上いる会員がボランティアとして、住民の動員や動機付け、事業の実行可能性の審査等において重要な役割を果たした<sup>19</sup>。

インタビューした有識者や現場の関係者の話を総合すると、参加率が低下している背後には次のような問題がある。第一に、せっかく参加してニーズを表明し、計画をつくっても計画が実行されないという事情がある。その理由の一つとして、この制度に反対する州政府職員のサボタージュが挙げられる。行政職員のサボタージュにより州政府から村自治体に対する予算の執行が遅れ、事業の実施が遅れるため、計画を実行ができないのである。また、医者などの専門性の高い技術者が素人である議員の指揮下に入るのを嫌がるという事情もある。さらに、計画づくりに携わる議員などに対して十分な能力形成がなされなかったことも理由として指摘されている。参加によって実際に問題が解決されないと、人々は参加の意欲を無くしていく傾向にある。特に当初の期待が大きかっただけにそれが実現しないときの幻滅も大きくなるということであった。

この問題について住民による開発計画づくりの調整を行なっている州計画委員会の責任者に聞いてみたところ、医者などの専門行政職員は当初、この試みに反対していたが、地方議会にさえ話を通しておけば物事が動くことがわかったので反対する気持ちがなくなってきているという。また現在、医者と議員を共同でトレーニングしたり、病院や学校の運営における自治体と医者・教師の役割分担や調整方法などを記したオフィス・マニュアルを作成することによって両者の理解を促進する努力をしている。

参加率が低下している第二の理由は、総会での討議が必ずしも活発に行われず、討議される内容が各種の手当てや公共サービスの受給者リストの作成に留まっているところが多いことである。参加によって策定される事業の中心は貧困対策であり、生産分野での事業は少ない。そ

<sup>18</sup> Government of Kerala (2002b) *Economic Review* 2002, pp376.

<sup>19</sup> 斎藤千宏 (2004) 「ケーララ州 社会運動の底力」『月刊オルタ8・9月号』(特非) アジア太平洋資料センター。

の結果、特に事業から利益を得ることができない中産階級以上の層には参加のメリットがなく、参加への関心が失われてしまった。

第三に、自治体議員の選挙が政党の政治闘争の場となってしまった結果、住民による開発計画づくりそのものに人々が幻滅し、関心が低下したことも参加率低下の大きな理由としてあげられている。

### 討議の質

総会が受給者リストの作成や要望のリストアップに終始し、討議が活発になされていないところが多いというのも課題のひとつである。背後には、一般住民にはニーズはわかっても問題の根源まで分析することができない場合が多いという問題がある。例えば、前述した水不足に対応するための井戸の再設置を例にとると、水不足の本当の原因は流域全体の地下水位が下がっているためであり、井戸を掘り続けても根本的な解決にはならない。しかし、特に中産階級や教育を受けた層が総会に参加しなくなる傾向にある中、住民だけではそこまで考え及ぶことができない場合もあるのである。

討議をうまく機能させるための工夫として、ケーララ州政府は住民の中から「リソース・パーソン（会議で中心となる人物）」を指名し、ファシリテーターとしてのトレーニングを積極的に行った。リソース・パーソンは州レベル、県レベル、村レベルで行われるはずであったが、村自治体レベルまで十分なトレーニングが十分行きわたらなかつたようである。活発な討議が行われている村自治体もいくつかあるが、そのような地域はこの制度を設計した人物がリーダーとなって民主主義のスピリットを積極的に導入した地域や住民による開発計画づくり導入以前から同制度の雛形を作った NGO が積極的に関与していた地域であるようだ<sup>20</sup>。

また、総会の時間が短いことも活発な討議を妨げている理由の一つであろう。100名以上の参加者が集まって活発な討議を行う際には、2、3時間の総会を1回開催するだけでは十分ではないと思われる。

討議では必ずしも参加者の意見が平等に反映されているわけではない。日本と異なり、ケーララ州では伝統的な集落は存在しておらず、総会で年長者の意見が通るということはない。声の反映の程度はむしろ所属政党によって左右されているということであった。村自治体にまで政党政治がいきわたっているため、左翼連合が過半数を占める自治体では左翼連合の支持者の声が、保守連合が過半数を占める自治体では保守連合の支持者の声が通りやすくなってしまふ。

### 事業の質と効果

参加率を維持するためには、参加した結果、ニーズが満たされ、問題が解決されることが必要である。しかし、効果的な事業を策定するためにはある程度の専門性が必要である。この制度導入当初は、作業部会で実際にニーズを事業化するための専門家が圧倒的に不足していた。一般住民だけで事業や戦略策定を行うことは非常に困難であったため、行政職員にも作業部会に積極的に加わってもらうような努力がなされた<sup>21</sup>。

現在、事業の陳腐化を防ぐための方策としてトレーニングによる工夫もみられる。ケーララ

<sup>20</sup> ケーララ大学教授 K.R.C. Nair 氏から聴取。

<sup>21</sup> Isaac & Franke (2002) ,pp. 80-83.



地方自治研修所はこれまでのような地方自治や制度についての研修に加え、興味深い試みを行っている他の自治体を訪問するなど、自治体同士がお互いに学びあうプログラムを提供している。

また、事業実施上の課題としては、事業の重複、連邦政府や州政府のスキームで行なう事業の資金渡しの遅延、自治体の会計処理能力向上などが指摘された。

住民による開発計画づくりでは住民の基本的ニーズについては住民の決めた優先順位が尊重され、ニーズは満たされた。しかし、当初期待されていた地域経済の活性化に対する効果は未だ限定的である<sup>22</sup>。現在、農業や小規模事業を促進することによって地域経済の活性化を図ろうとしているが、効果が目に見えるまでには至っていないようである。

### 今後の方向性

州計画委員会首席秘書官によると、今後の参加型計画<sup>23</sup>は、ミニマム・ニーズや最低限の持続的なニーズの充足から、村自治体による病院や学校など公的施設の運営管理、そして地域経済の活性化へと進めていく予定とのことである。そのためには、第一に、地元の専門家グループと地域の人々のとの反復的なやり取り、議員や行政職員を含む自治体と地域コミュニティ、NGOや活動家の連携が重要であり、また、メディアを通じた大規模な意識改革や教師など地域で議論を活発にする人々に対して複数回にわたるトレーニングを行なうことが重要であるとしている。

## 7. むすび

これまでケーララ州における住民による開発計画づくりの概要と視察結果を紹介した。住民による開発計画づくりは、ケーララ州政府が各地方自治体への分権を進めるにあたって、自治体の意思決定能力を向上させるという団体自治の強化だけではなく、自治体の意思決定過程に一般住民をいかに参加させていくべきかという地方自治における住民参加のあり方を模索している試みといえる。

この制度は民主主義の観点からみて非常に先進的である。計画・予算に関する最終的な決定権は依然として議会にあるが、住民の直接参加を通してニーズと事業の優先順位をしたから積み上げることで、予算に住民の意思が反映できるような仕組みとなっている。それを可能にしているのは全ての有権者が参加できる住民総会の存在である。総会は住民が必要な情報をもとに他の住民との話し合いを通じて自らの考えを形成していくという討議による意思決定を原則としている。また、総会での意思決定は公開の場で行われ、住民による決定が議会による最終的な決定にどのように反映されたのかについても総会の場において確認し、議員から面と向かって説明を受けることができる。これにより、予算決定プロセスにある程度透明性を持たせることができる。また、事業の進捗状況や予算の執行状況についても公開の場で説明することが義務付けられているので、予算執行の面でも透明性を高めることができる。さらに、住民はニーズや問題をリストアップするだけでなく、限られた予算内で地区ニーズの優先順位を決めることができるという点において、住民により強い自己決定権を与えている制度といえる。

<sup>22</sup> Isaac & Franke (2002) ,pp. 190.

<sup>23</sup> 政権交代を期に、2002年からピープルズ・プラン・キャンペーンはケーララ開発プログラムと名称が変更された。

既に見た通り、制度の運用は必ずしも設計どおりには行っていないところもあるが、これまでの州政府による住民不在の計画策定・実施制度に比べれば、限定的であっても住民の意思が相当程度反映されるようになったといえる。また、住民自らが話し合いによって意思を決定し、問題を解決していくという過程において、住民の間に自立と自治の意識が育っている。このような自治意識の向上は、今後この制度がより発展していくための礎となるであろう。住民による開発計画づくりは今後試行錯誤をしながらも、住民参加による地方自治のあり方としてさらに発展していく可能性を持っているのである。

住民による開発計画づくりの背景には、NGOなどの活発な市民社会の存在や高い政治意識というケーララ州特有の社会的条件がある。したがって、この制度を背景の異なる日本にそのまま導入してもうまくいくとは限らない。しかしながら、議員や公募委員など住民に代わって意思決定過程に関わる者と一般住民とをつなぐ討議・説明の場の設置や、住民自らに支出の優先順位まで決定させるという試みは、今後の地方自治における住民参加のあり方を考える上で何らかの参考になると考えられる。

### <謝辞>

ケーララ州における現地調査を行うにあたってご協力いただきました日本福祉大学福祉経営学部斎藤千宏教授に心より感謝を申し上げます。

### <参考文献>

浅野宜之 (2004) 「インドの地方分権を支える法と民主主義」(『月刊オルタ 8・9月号』特定非営利活動法人アジア太平洋資料センター (PARC))。

斎藤千宏編著 (1997) 『NGO 大国インド』明石書店。

斎藤千宏編著 (1998) 『経済成長から社会発展へ—NGO が変える南アジア』コモンズ。

斎藤千宏 (2004) 「ケーララ州 社会運動の底力」(『月刊オルタ 8・9月号』(特非)アジア太平洋資料センター)。

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』アジア経済研究所研究双書 516、アジア経済研究所)。

篠原 一 (2004) 『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波新書。

国連開発計画 (2002) 『UNDP 人間開発報告書 ガバナンスと人間開発』国際協力出版会。

岩崎泰典 (2003) 「自己決定の制度」(森田朗編『講座新しい自治体の設計 1 分権と自治のデザイナー—ガバナンスの公共空間』有斐閣)。

Government of Kerala (2002a) Guidelines for the Preparation of Tenth Five Year Plan by Local Governments (G.O.(MS) No. 20/2002/Plg. Dated 6.6.2002).

Government of Kerala (2002b) 'Local Governments and Decentralised Development', *Economic Review 2002*.

Government of Kerala (2003a) *Local Governments in Kerala-Reforms, Decentrallised Development & Local Government Finances*.

Government of Kerala (2003b) 'Local Governments in Kerala', *Economic Review 2003*.

Government of Kerala Website: [http://www.kerala.gov.in/dept\\_panchayat/](http://www.kerala.gov.in/dept_panchayat/)

Isaac, T.M.Thomas and Patrick Heller (2003) 'Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala, in Archon Fung and Wright, Erik Olin (eds), *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered ParicipatoryGovernance*, Real Utopias Project Volume IV, Verso, London.

Isaac, T.M.Thomas and Richard W. Franke (2002) *Local Democray and Development*, Rowman & Littlefield, Oxford.

Sharma, Rashmi (2003) 'Kerala' s Decentralisation –Idea in Practice', *Economic and Political Weekly*, Septermber 6, 2003.