

インド・パンチャーヤトにかかわる法制度の近時の展開

浅 野 宜 之

目次

はじめに

1. インドにおけるパンチャーヤトをめぐる動き
 2. 指定地域におけるパンチャーヤト制度の設置と州規則
- まとめ

はじめに

本稿は、インドにおける農村部地方自治組織であるパンチャーヤトについて、とくに指定地域への適用拡大に焦点を当てて現状を検討するものである。インドのパンチャーヤトは、1993年施行のインド憲法第73次改正により規定が追加された農村部の自治組織であり、後述するとおり選挙によって選出された議員および首長により構成される。県以下の地方自治制度については連邦国家であるインドにおいては州管轄事項とされ、憲法改正以前は各州で異なった構造の組織を設置していたが、前述の憲法改正により各州のパンチャーヤト設置法（パンチャーヤトの構造、議員、事務などについて規定した法律、以下パンチャーヤト法と記す）はおおむね同内容の法律へ改正されるか、または新たな法律が制定されるかした。前者の例としてはハリヤナ州パンチャーヤト法があり、後者の例としてはカルナータカ州パンチャーヤト法やアーンドラ・プラデーシュ州パンチャーヤト法などがある。こうして制定されたパンチャーヤト法にもとづいて活動する村、郡および県の各レベルのパンチャーヤトは、農村開発における重要な役割を果たすことが期待された。

今年（2023年）は憲法第73次改正法施行から30年目となる。この間、各州のパ

ンチャーヤト法はいかなる展開をみせてきたのがパンチャーヤト法制上の論点となる。本研究班において前回刊行された研究報告書所収の拙稿¹⁾では、アーンドラ・プラデーシュ州から分離独立したテランガーナー州のパンチャーヤト法に焦点を当て、アーンドラ・プラデーシュ州パンチャーヤト法との比較検討を行った。比較の結果、両州のパンチャーヤト法には大きな違いはみられず、テランガーナー州のパンチャーヤト法は基本的にアーンドラ・プラデーシュ州パンチャーヤト法を下敷きにしたものだと推測しえた。また、浅野（2002）で指摘したとおり、州パンチャーヤト法のためのモデル法が作成されていたうえ、これに内容の似たパンチャーヤト法が制定されていたことから、とりもなおさず、憲法改正にもとづいて各州で類似したパンチャーヤト法が制定された可能性を考察できた²⁾。

本稿では、インド農村においてその開発事業に重要な役割を果たしうるパンチャーヤトにかかわる法制という観点から、開発法学について検討するアプローチをとる。

まず、インド政府パンチャーヤト省などの資料から、憲法改正以後30年経過した現状において、パンチャーヤトがいかなる機能を果たしているのかを検討する。そのなかで検討されるべき事項としては、近年進められている「e-GramSwaraj (e-農村自治)」³⁾のような電子化の動き、また、憲法改正当初はパンチャーヤト制度設置の対象外とされたインド憲法第5附則に定められる指定地域におけるパンチャーヤトについて、指定地域パンチャーヤト設置法ならびにこれにもとづくモデル規則の動きなどが挙げられる。また、2020年以降インドでも社会的に大きな影響を及ぼした新型コロナウイルス感染の拡大状況において

1) 浅野宜之「インドにおけるパンチャーヤト法制の変遷」開発法学の再検討研究班『開発法学の再検討Ⅰ』関西大学法学研究所研究叢書第65冊 2022 129-159頁

2) 浅野宜之『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 2022

3) <https://egramswaraj.gov.in/> (2023年12月13日アクセス)

情報収集、ミクロレベルでの開発計画、村パンチャーヤトの会計について統合的に扱うことのできるアプリケーションが運用されている。

パンチャーヤトがいかなる役割を期待され、また実際に果たしたのかについても検討が求められるテーマであり、さらにはパンチャーヤトをめぐる数多くの判例について分析し、いかなる事案が法廷に持ち込まれているのか、また、それらの問題に対して司法はどのような判断をしているのかについては、詳細な検討が必要とされる。

これら様々な事項のなかから、本稿ではとくに指定部族が多数居住する地域におけるパンチャーヤト制度の導入にかんする法令の検討をもとに、憲法第73次改正から30年を迎えた現代のパンチャーヤトに係る法制について、その現状を明らかにする⁴⁾。

1. インドにおけるパンチャーヤトをめぐる動き

インド政府パンチャーヤト省の2022-2023年度年次報告書によれば、現在インド全土において県（district）は665、中間レベルパンチャーヤトが6697、村パンチャーヤトが25万5623置かれているとされる⁵⁾。これらのパンチャーヤトについては前述のとおり1993年施行の憲法第73次改正法によりその組織、構成、権限、また、村レベルでの有権者の総会とすることができるグラム・サバ（Gram Sabha：村民総会）の設置などについて憲法に規定が追加され、各州は憲法の規定に合わせるかたちで州パンチャーヤト法を制定した。ただし指定部族が多数居住する指定地域や部族地域には憲法改正法の適用が当初及ばないものとされ、のちに指定地域への適用拡大法が制定され、州内に指定地域を有する州はこれにそったかたちで法改正をおこなっている。

憲法改正が行われたのちインドでは生活の各種部面において電子化が進むなか

4) 本稿で「憲法」とある場合はとくに記述のないかぎり1950年インド憲法を指す。その規定の邦語訳については、原則として孝忠延夫・浅野宜之『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 2018年を参照した。

5) GOI 2023 *Annual Report 2022-2023* Ministry of Panchayati Raj, Government of India, p. 4.

で、前述の e-GramSwaraj のような行政の運用面での進展がみられると同時に、法制面での変化をみせているのが前述の指定地域への適用拡大法である。本節では憲法改正後のパンチャーヤトをめぐる動きとして、この指定地域への適用拡大法について概観する。

2. 指定地域におけるパンチャーヤト制度の設置と州規則

各州は憲法第73次改正にもとづき州パンチャーヤト法が制定、または改正されてきたことは前述のとおりである。しかし、憲法第73次改正がなされた時点において、憲法第5附則の管轄とされる指定地域および同第6附則が適用される部族地域においては、憲法改正法の適用対象外とされた。

この指定地域は、現在10の州（アーンドラ・プラデーシュ、チャッティースガル、グジャラート、ヒマーチャル・プラデーシュ、ジャールカンド、マディヤ・プラデーシュ、マハーラーシュトラ、オディーシャ、ラージャスターン、テランガーナー）に存在している。県全域が指定地域として指定されているものもあれば（例：オディーシャ州のコラプット県やマルカンギリ県）、県の一部が指定地域とされている県も存在する（例：アーンドラ・プラデーシュ州のスリカクルム県やヴィンダーカパトナム県、マハーラーシュトラ州のタネー県やプネー県など）。

憲法改正法施行後3年を経過して、1996年パンチャーヤト（適用地域拡大）法（Panchayat Extension of Scheduled Areas Act, 1996：以下 PESA 法と略）が制定され、指定地域へのパンチャーヤト制度の導入が法制化された。PESA 法制定に先立つ政府による諮問委員会である D. S. ブリア委員会（D. S. Bhuria Committee）での議論などのその導入の経緯や、PESA 法の内容およびこれを州において適用させるための改正法の例としてのアーンドラ・プラデーシュ州パンチャーヤト法改正法については浅野（2001）において既に紹介したところであるが⁶⁾、その内容についてあらためて概観したうえで、PESA 法の内容を実施するための規則のモデル、そしてそれと実際に制定された規則の例としてアーンド

ラ・プラデーシュ州の規則とを比較して検討する。

(1) PESA 法⁷⁾の概要

指定部族とは、憲法第342条において、大統領が公示により州または連邦直轄領にかんして、州にあっては当該州の知事と協議したのち、部族もしくは部族社会または部族または部族社会の部分もしくは集団を、この憲法にいう当該州または連邦直轄領における指定部族とみなす旨を規定したものとされているものである。指定部族自体は一部の州のみに居住している民族ではないが、人口のなかで比較的多数を占めている地域は存在している。そうした地域の行政にかんしては憲法第10編第244条において、「アッサム州、メガラヤ州、トリプラ州およびミゾラム州を除く州の指定地域および指定部族の行政および監督については第5附則の定めるところによる」(1項)、「アッサム州、メガラヤ州、トリプラ州およびミゾラム州の部族地域の行政については、第6附則の定めるところによる」(2項)と定めている。そして、第5附則では第2条で州は州内の指定地域にその執行権を有すること、第4条で部族諮問協議会を設置して指定部族の福祉および向上にかんする事項について諮問を行わなければならないこと、さらに第5条1項では「知事は公示により、連邦議会および州議会による特定の制定法を指定地域もしくはその一部に適用しない」ことなどを定めている。また、同条2項ではとくに土地譲渡、土地分配、貸金業などをはじめとした事項について、指定地域の平和および安定した統治のために規則を制定することができるとしている。

上述の第5附則、第6附則適用地域においては、パンチャーヤト制度について憲法に規定を追加した第73次改正法についても適用が除外されている。憲法第243M条第1項で、「この編(パンチャーヤトに関する第9編)の規定は、第244

6) 浅野宜之「パンチャーヤト制度の指定部族居住地域への適用—インドにおける多元的自治法制の一側面—」『聖母女学院短期大学研究紀要』第30集 2001 65-80頁

7) インド内務省による PESA 法の紹介として https://www.mha.gov.in/sites/default/files/PESAAct1996_0.pdf がある(2023年12月1日アクセス)。

条1項に規定する指定地域および同条2項に規定する部族地域には適用しない。」という規定がそれである。そして憲法改正がなされたのち、指定地域にパンチャーヤト制度を導入するため諮問され、これについて提言を行ったのがブリア委員会である。

ブリア委員会はその正式名称を「憲法第73次改正法を指定地域に適用させる法律の内容について勧告をおこなう下院議員および専門家による委員会 (Committee of Members of Parliament and Experts Constituted to Make Recommendation on Law Concerning Extension of Provisions of the Constitution (Seventy-third Amendment) Act, 1992 to Scheduled Areas)」という。同委員会が1995年1月に提出した報告書では、取り上げるべき問題にかかわる論点として指定地域と部族地域の区別や慣習法の重視などが取り上げられたうえで、立法化にあたっての要請および勧告がなされている。

勧告において取り上げるべき内容として「パンチャーヤト制度にかかわる第5、第6、第11および第12附則の調和」、「指定地域に対し憲法第9編の規定を適用させるため連邦議会が制定する法律の内容」、「指定地域における地方自治組織の強化のための第5附則にかかわるその他の規定の変更」の三点を挙げている。そして、憲法第73次改正法の規定を指定地域に適用するにあたり「伝統的制度を近代的制度の基礎とすることで伝統と近代とを共にする」ことを勧めている。そのうえで、指定部族社会における独自の慣習、組織を重視しつつ、近代的パンチャーヤト制度を導入するという原則を提示し、具体的な法案の枠組みを示している。

具体的には、第5附則の枠組みを基礎としつつも、第6附則に定められている県協議会の枠組みを取り入れるべきとし、村民総会が伝統的な役割を担うことができるようにすべきであるとしている（勧告第5、第11パラグラフ）。また、県レベルのパンチャーヤトにあたる自治県協議会には憲法第11附則に掲示された事項についての権限のみならず、その他の立法および司法行政権限も付与させるべきであるとしている（同第18、第19パラグラフ）ほか、財源の確保および教育や

保健といった優先事項に拠出する権限をパンチャーヤトに付与すべきことを述べている（同第20～23パラグラフ）。そして、付表においてグラム・サバおよび各レベルのパンチャーヤトが有すべき権限について列挙している。

このようなブリア委員会の勧告について浅野（前掲 2001 68頁）は、批判も存在するものの、広範囲にわたって指定部族の自治を認めているもので、憲法第73次改正法およびこれにもとづく各州パンチャーヤト法に定めるパンチャーヤト組織の権限を拡大するものとして高い評価を与えている。ただし、実際に制定された PESA 法の内容との比較検討は必要になる。

PESA 法は1996年12月12日に上院を、同19日に下院を通過し、最終的に同24日に大統領の審署を得て施行されたものである。この法律は全5条からなるものであり、とくにその中心となるのが第3条から第5条である。なお、この法律によりパンチャーヤト制度が適用されるのは指定地域に限定されており、憲法第6附則に定める部族地域は除外されている。

第3条は憲法第9編にもとづく州の（パンチャーヤト法の）立法は、次条の規定にしたがい修正が加えられたうえでなされるとしている。第4条がこの法律の中心的な部分で、ある。その内容について、以下に概略を示す。

まず同条 a 項では州のパンチャーヤトにかかわる立法が、部族社会の伝統的慣行や慣習法と調和したものでなければならないことを定めており、伝統的慣行には共有資源の管理慣行も含められている。この共有資源には土地、水、森林などが含まれるものと理解されているが、こうした規定は指定部族の保有する資源を維持するためのものとして評価されている。b 項は「村」について「コミュニティを構成する住居、住居の集合体、集落および集落の集合体からなる」とし、通常の村よりも小さな規模のものをひとつの単位としていることがうかがわれるとしている。

同条 c 項ではグラム・サバの設置について、d 項ではグラム・サバの一般的権限として住民の伝統および慣習、共有資源管理、紛争解決の慣行的方法の保護を定めている。これは浅野（前掲 2001 69頁）によれば、ブリア委員会勧告付表 A

に掲げられている事項のうち、個人、共同体およびグラム・サバの、土地、水、森林および森林小生産物（Minor Forest Produce）に対する権利の保護、自然資源に関する慣習的権利やニスタール⁸⁾の執行、伝統的慣習、慣行、利用及び調整に関するすべての事項の保護および承認に関わるものとされている。e 項は、グラム・サバの機能として「社会的、経済的開発のための計画などが村パンチャーヤトにおいて実施されるのに先立ち当該計画などの認可をおこなうこと、および貧困撲滅などのプログラムにおける受益者選定を挙げている。この条項と類似したものが f 項で、村パンチャーヤトの開発計画に係る予算執行について、グラム・サバの承認を必要とするという規定である。浅野（前掲 2001 70頁）は上述の e 項および f 項をあわせ地域コミュニティが開発計画に主体的に参加する方途を設けたものとして評価している。

g 項では指定カースト、指定部族および女性に対して議席の留保を行わなければならない旨の規定が設けられている。ただし指定部族にかんしては全議席の半数以上を留保しなければならないとしているところ、また、一般地域では人口比に応じて留保される各パンチャーヤトの議長職もすべて指定部族に留保すると定めている点が第73次憲法改正法との違いであり、指定地域に対してパンチャーヤト制度を拡大するという本法の理念を反映したものといえる。つづく h 項は郡レベルまたは県レベルのパンチャーヤトにおいて指定部族出身者が選出議員に含まれていない場合、州政府は指定部族出身者を議員に任命できるという規定である。これは郡または県の一部のみが指定地域で、指定部族出身者が選出議員として選出されにくいケースを想定してのものと考えられている。

i 項は土地収用にあたりグラム・サバまたは適切なレベルのパンチャーヤトに諮問しなければならないことを規定している。土地収用は後述するように州制定の指定地域におけるパンチャーヤトにかかわる規則でも規定が設けられているよ

8) 自給用の林産物などを無料で利用できる慣習的権利をいう。大田真彦「インド2006年森林権法の成立と実施における政治過程」『広島大学現代インド研究—空間と社会』vol. 8 30頁

うに、農村部での経済開発と深くかかわるものでもあり、これに地域住民が関与する機会を設けたものということができる。j 項は小規模な水利施設について計画および管理についてパンチャーヤトに委ねる旨を定めた規定である。k 項および l 項は鉱物資源の採掘にかかわるもので、試掘許可や採掘地の貸借契約に先立つ、または開発許可の付与に先立つグラム・サバまたはパンチャーヤトによる勧告は強制力を持つことが示されている。指定部族の多数居住する山岳地帯には鉱物資源が産出される地域が含まれていることから、このような規定が設けられているものと考えられる。m 項はグラム・サバまたは各級のパンチャーヤトに対し認められる権限として、酒類の販売、消費に対する規制権限、森林小生産物の所有にかんする権限、指定地域内における土地の譲渡禁止および不法に移転された指定部族所有の土地の復帰にかんする措置権限、市場の管理、社会部門にかかわる施設および職員の管理、貸金業（money lender）の規制権限などを挙げている。これらの権限はいずれも指定地域における社会問題を背景に示された権限であり、とくに酒類の問題、土地の譲渡問題、貸金業の問題などはそれらのひとつということができる⁹⁾。

また、o 項では県レベルのパンチャーヤトについて憲法第 6 附則に規定された自治県協議会と同様のものを設けることが定められている。これについては、一定の司法権限を認めるなど、通常の県パンチャーヤトよりも広い権限が付与されていると評価されている¹⁰⁾。

9) 示された社会問題とこれらのグラム・サバやパンチャーヤトに付与された権限との関係については、浅野（前掲 2001 71-73頁）。酒類については、アルコール中毒患者の多発が少数民族社会における社会問題のひとつとして、前述のプリア委員会報告でも示されていることと対応するとしている（同上72頁）。筆者がフィールドワークを行ったオディーシャ州の農村でも、住民が自家製の雑穀酒を飲用する光景がみられた。

10) 浅野（前掲 2001 73頁）参照のこと。

(2) PESA 法の施行にかかわるモデル規則草案¹¹⁾

この規則草案は PESA 法の施行にかかわり各州で制定することが必要となる施行規則 (Rule) のモデルをパンチャーヤト・ラージ省が作成したものである。最終的な作成日時は不明であるが、同省のウェブサイトに掲載されている複数の州の PESA 法制定を受けての州パンチャーヤト規則の多くが2011年頃に制定されているところから¹²⁾、PESA 法の施行から2011年までの間に作成されたものと考えられる。

本節では、このモデル規則草案の内容を概観し、次節でのアーンドラ・ブラデーシュ州でのパンチャーヤト規則の検討のための基礎とする。

まず第1章¹³⁾に本規則の名称と文言の定義があり、第2章はグラム・サバの構成および機能について定めた条項で構成されている。

このうち特徴的なのは第4条の村について「PESA 法第4条b号の規定に合わせ、村はハビテーション、ハビテーションの集合体、集落または集落の集合体でコミュニティを構成し伝統および慣習にしたがいその活動を運営するもの」と定義づけている点である。「伝統および慣習にしたがい」という文言のほか、比較的領域の小さな組織が想定されているといえる。これは、PESA 法第4条a項の内容を反映したものといえる。そして、第6条では村パンチャーヤトの事務官がグラム・サバの事務官とみなされること、村パンチャーヤトの事務所がグラム・サバの事務所とされ、村パンチャーヤトに一つ以上のグラム・サバがある場合は、それぞれのグラム・サバがその住民の自宅などを事務所とし、ただし賃料は支払わないことが定められている。第7条では、グラム・サバの会合および議事は公開とされ、閉鎖された建物で開催されるときには、扉の閉鎖およ

11) Model Rules for the Panchayats (Extension of the Scheduled Areas) Act, 1996
<https://cdnbbsr.s3waas.gov.in/s316026d60ff9b54410b3435b403afd226/uploads/2023/02/2023020669.pdf> (2023年12月13日アクセス)

12) <https://panchayat.gov.in/document-category/pesa-rules-framed-by-pesa-states/> (2023年12月13日アクセス)

13) 原文では章 (chapter)、編 (part) などの文言は付されていないが、記述の便宜上「章」の文字を記載する。

び立入りの禁止を定めてはならないとしている¹⁴⁾。グラム・サバにおける決議は合意によるものとし（賛成または白票）、合意による決議がなされなかったときには1週間以上後に2回目の会合を開催して協議し、それでも合意による決議がなされなかった場合定足数を満たしていることを条件に多数決により決定することができるとしている（8条）。原則として合意による採決を目指している点にコミュニティでの合意を優先するグラム・サバの方針がうかがわれる。グラム・サバの議事進行について定めている第10条で注目すべき点はその第1項で議長を選任する際、会合に参加している指定部族住民から選任しなければならないことを規定している部分と、第3項で議長の議事進行に不服があるとき単純過半数の賛成によりリコールしうること、第4項で定足数は全メンバーの5分の1とし、女性については一般的定足数の3分の1がその定足数とされる点などである。第11条では、グラム・サバは各家庭から1名の業務への参加義務を課することができるとしている。

グラム・サバには常設の委員会を置くとして、治安委員会、司法委員会、資源計画および管理委員会、酒類管理委員会などの例を挙げている。そして、各メンバーはいずれかの委員会に所属するものとする、としている（第13条第1、2項）。また、森林や灌漑管理などで政府が委員会を設けている場合は、これをグラム・サバの常設委員会と同じに扱うことも定められている（第14条）。常設委員会については、その会合を公開で行うことや会合開催の少なくとも3日前に通知すること、グラム・サバの構成員はいずれの常設委員会にも自由に出席できることなどが定められている（第15条）。また、グラム・サバの活動に対する不服申し立てについては、その会合において再考を求めるかたちで行われるべきことや、その問題解決過程におけるオブザーバーの問題などが定められているほか（第16条）、資源管理や道路建設など他のグラム・サバとの協働が必要な場合は、村パンチャーヤトの指揮の下で複数のグラム・サバによる合同会議を開催するこ

14) インドでのニュース映像でグラム・サバの開催が放映される場合、広場にテントを立てた中で実施している様子が映されていることがあるが、本規定にみられるとおりである。

とが認められている（第17条）。

第3章はグラム・サバ基金にかんするもので、グラム・サバ基金およびその管理にかんする条項が含まれている（第18条～第20条）。

第4章は治安維持および紛争解決にかんする条項が含まれた章である。第23条では、コミュニティの伝統と憲法および関連法令の理念を守りつつ、治安を維持することがグラム・サバの基本的責務であるとし（a項）、平和的な雰囲気を持続すること、個人の表現の自由を維持すること、女性蔑視や公共の場での暴力行為などを含む反社会的要素に反対していくこと、紛争を解決することをグラム・サバの管轄内としている（b項）。その責務のためグラム・サバは治安委員会を設けることができるとしており、その場合委員の少なくとも33パーセントを女性が、50パーセントを指定部族が占めること、治安委員会は他の村との円満な関係を保つことに努めること、治安を損ねる事件が発生した場合に調査を行い、グラム・サバに報告する権限などを認めている（第24条）。また、治安維持のためにグラム・サバは治安委員会の下で活動する治安隊を組織することができ、原則として、18歳から30歳の住民が自発的に参加するもので、小グループに分かれて夜間見回りなどの活動を行うこととし、基本的にいかなる武力も行使してはならないものとしている（第25条）。

少数民族の伝統の尊重と反する部分かもしれないが、第26条では迷信や魔術などにかんする規定が設けられている。これはまず、迷信や魔術にかんする事項についてグラム・サバで協議されること、迷信にかんする事項については連続した2回の会合で協議されるべきこと、それらについて協議されるとき、県長官を招聘しオブザーバーとして出席させること、県長官は事実問題および科学的知見について情報提供すること、が定められている。こうした規定はそれぞれ独自の文化を持つ少数民族が多数居住している地域特有のものということができ、実際にこれに類した協議が行われたのかは注目されるべき点である。

第27条は、グラム・サバが審理すべき紛争についての規定である。第1項によれば、治安委員会または個人、グループがグラム・サバに提起した紛争について

は、ただちに審理するかまたは聴聞の日程を決めなければならないとしている。第2項では、グラム・サバが審理し、処罰する管轄権を有する事項を別表1に掲げるとしている。その内容は文末の表1に記載するとおり、36の犯罪が掲げられており、そのほとんどが最大100ルピーから最大1000ルピーの罰金刑となっている。第27条は、紛争解決に際して、グラム・サバは3名から12名の委員で構成する司法委員会を設置することができるとして、委員会には思慮深い年長者も含むこととし、少なくとも50パーセントは指定部族から、また、少なくとも50パーセントは女性から選任しなければならないと定めている。事件の審理は、司法委員会の委員から選任された3名が裁判体を構成し、そのうち必ず1名は女性でなければならないとしている。

紛争解決の手続きは第29条に定められている。まず第1項で紛争解決にあたり、グラム・サバ、司法委員会および治安委員会は、自然的正義の原則を守りつつその伝統にもとづいて行動することが定められ、第2項では聴聞は公開の場で行われ、両当事者などが出席しその意見を主張しうる機会が付与されることが定められている。そして、当事者の主張を聞いたのち、司法委員会は審議し、その結論およびさらなる要請をグラム・サバに提示し、合意または多数決により賛否を問う（第5項）。グラム・サバにおいて司法委員会の要請が多数の賛成を得られなかったとき、当該事案は治安委員会に移送され、当事者との非公式的な協議の後、同委員会としての解決案を再度次回のグラム・サバに提出する（第6項）。治安委員会の案が多数の賛成を得られなかったとき、同委員会と司法委員会とで裁量により決定し、これがグラム・サバの決定とみなされ、両当事者を拘束する（第7項）。なお、紛争解決の目的は完全に紛争をなくすこと、そして村内に調和の環境を構築することであるとしている（第8項）。

第30条はグラム・サバによる罰則について規定している。まず、犯意はなく過失を認めていて、グラム・サバにおいて反省の意を表し、その行為について謝罪して再度過失をなさない旨を約束した場合、適当とされる処罰をグラム・サバは決定する（i号）。また、その他の場合は別表1に示された罰を上限として科す

ことができる。その場合、有罪とされた者の経済状態と均衡のとれたものでなければならない（ii号）。そして、事案が極めて深刻なものである場合、グラム・サバの承認のもとで不服申立ては権限ある機関になされるとしている（iii号）。

第31条は治安悪化の可能性がある際の警察の役割（第1項）および犯罪についての情報が伝えられたときの警察による手続き（第2項）について定めている。いずれにおいても、前者においては詳細な報告をグラム・サバまたは治安委員会に提出することが、後者では犯罪についての報告書を警察で受理したのち、同様にグラム・サバまたは治安委員会に提出することが示されている。なお、後者においては、必要であればグラム・サバの特別会合または次に開催されるグラム・サバにおいて問題を解決するための努力がなされる。3か月以内に解決されなかった場合は、グラム・サバは警察にその後の取組みについて伝達する。なお、インド刑法典上犯罪に対する罰が2年以上のものについては深刻な犯罪としてこの手続きの対象外である。

第32条は逮捕および保釈についての規定である。まず、逮捕については可能な限り関連する官憲はグラム・サバに対し当該事案について提示し、グラム・サバが逮捕に合意しない場合、逮捕は書面により理由を提示したうえでなければならないとされている（第1項）。もしグラム・サバまたは治安委員会との協議なく逮捕がなされた場合、警察は2週間以内に治安委員会またはグラム・サバに詳細な報告をしなければならないとしている（第2項）。逮捕の際には、治安委員会のコーディネーターまたはその他のメンバーが立ち会わなければならない（第3項）とし、警察は拘禁者についての情報を48時間以内にグラム・サバなどに提出しなければならないと定めている（第4項）。このように、逮捕手続きにおいてもグラム・サバの関与が定められていることが特徴的である。

第5章は自然資源、農業などの管理について規定した条項により構成される。

まず第34条ではグラム・サバが水、森林、土地および鉱物資源について地域の伝統および連邦・州の法の精神のもとで領域内の自然資源を保護する管轄権があるとし、この役割を果たすためグラム・サバはそのマネジメントについて積極的

に關与することができるとしている。そして、生活物資は持続されるべきこと、住民間の不平等は拡大させないこと、資源は少数の者に限定されるべきでないこと、持続性を保ちつつ地域の資源を利用することを方針としてグラム・サバは資源を利用することが定められている（第2項）。また、資源管理についてはグラム・サバに資源計画および管理委員会を置くことが規定されている（第35条）。

グラム・サバはその村内における農業について経済的に成長しうる計画をたて、実行することについても所轄するとし（第36条第1項）、グラム・サバの決定する事項としては土壌の流出防止、収穫物を保護し、牧草地の地力を向上させるための家畜による草食の規制、雨水の貯水および農業への使用、配水に係る規定、種や肥料などの配分、知識の共有、有機たい肥や肥料、殺虫剤の促進などが挙げられている（同条第2項）。

また、土地にかんしてもグラム・サバが管轄する事項があるとして、土地の台帳の確認、休耕地になっていないかの確認および移住者や未成年者への配分などが挙げられている（第37条）。

第38条は土地譲渡の防止にかんする規定である。第1項ではグラム・サバは指定部族（に属する住民）が所有する土地が非指定部族に移転されないように努めることが定められており、第2項ではグラム・サバは土地取引について申立てにもとづきまたは職権により、自ら調査しまたは治安委員会に調査させる管轄権を有することが定められている。治安委員会はその所見についてグラム・サバに提出しなければならないとされ（第3項）、グラム・サバは指定部族の者が所有する土地が譲渡されるものであると考えるとき、これを禁止する旨の指示を発することができるとしており（第4項）、グラム・サバの決定は最終のものであるとしている（第5項）。また、第39条では先住民族の者が占有する権利を保有していた土地が法的な権限なく譲渡されたことをグラム・サバが確認したとき、その土地は本来の占有者の権利が回復されること、およびこれにかかわって紛争が起きた場合、グラム・サバは紛争解決の手続きにしたがうことが定められている。土地にかんして、第40条ではその収用について関連する政府機関はグラム・サバ

に意見を聞かなければならないことが規定されている。

水資源や灌漑施設の管理にかんしても規定が設けられている。第41条はまず第1項で水資源が将来の世代のために傷つけることなく保つべきもので、住民はこれに平等な権利を持つとしている。そして、村内の水資源については村パンチャーヤトに水資源管理組織を置くことなどを定めている。灌漑施設についても第42条で村パンチャーヤト（場合に応じてブロックパンチャーヤトまたは県パンチャーヤト）が灌漑施設の水の利用について規制することを規定している。同様に、第43条では沼地について、第44条では漁業について村パンチャーヤトの責務を規定している。そのなかで、第44条1項では村の領域での水資源について伝統にしたがいながら漁業についてすべての住民が平等な権利を有することが定められている。

第6章は鉱物資源についての規定で構成されている。まず第45条では、グラム・サバが土、石を含む小規模鉱物資源の発掘および利用の計画および管理を管轄することが定められている。続く第46条では、住民個人は伝統にしたがい小規模鉱物資源を利用できるが、その際にはグラム・サバの許可が必要であること、そして砂や石を利用して Pukka House（堅牢な住宅）を建築する場合、その利用の範囲をグラム・サバは決定することができ、使用料を課することができるとしている（第1項）。そして、グラム・サバは、発掘する者に穴を埋めたり、植林したり、池を建造したりするなどの一般的または特別な悪影響への補償を定めることができるとしている（第2項）。さらに、第47条ではその第1項でパンチャーヤトまたは関連する政府機関は、グラム・サバとの協議の上に限り、租鉱権を設定できるとし、第2項でグラム・サバは小規模鉱物資源の租鉱権について環境や労働条件の保護のため条件を設定できるとしている。第48条は環境の保護に関連する条文として、まず第1項では商用になりうる小規模鉱物資源が村内にある場合、その利用の許可を与える前に、鉱物局はグラム・サバと協議しなければならないと定めている。このほか、政府が環境保護にかんして条件を設定している場合、関連する職員はグラム・サバに情報を完全に提供しなければならない

こと（第2項）、グラム・サバが環境について設定した条件は、緩和させてはならないこと（第3項）などについても規定している。さらに第49条では、政府機関が小規模鉱物資源の開発にかんして免許を付与する際には、当該機関はグラム・サバから許可を得なければならないとしている。このように、鉱物資源の開発、利用などについてもグラム・サバが様々な場面において権限を有していることが明らかである。

第7章は人材にかんする規定というタイトルで、労働問題や出生登録などにかんする規定が収められている。第50条はグラム・サバが村内における労働力（農村雇用保障計画や森林にかんする作業などを含む）を効率的に使役できるようにすることについて管轄権を有し（第1項）、グラム・サバは住民間の協力や知識の共有を進めるためのいかなる行動をとることも可能であること（第2項）を定めている。農村における雇用創出計画は、いわゆる農村開発事業のなかで重要な位置を占めているが、その実施過程においてグラム・サバが大きな役割を果たしていることが規定されているといえることができる。第51条は村外に働きに出る住民についての条文である。村外に住民を労働者として連れ出すものは、グラム・サバに労働条件などについて知らせ、その承認を得なければならないとしており、この手続きをふまないかぎりは労働者として村外で働くことはできないとしている（第1項および第3項）。また、住民も労働内容などについて把握するよう、グラム・サバまたは治安委員会は努めなければならないとしている（第2項）。また女性がだまされることのないよう、グラム・サバはアレンジしなければならないとしている（第4項）。女性が労働内容についてだまされるかたちで都市に連れていかれる事例は以前から報告されていたことであり、これを防止することもグラム・サバの管轄であるとしている。第53条では、政府や非政府組織（のプログラム）による労働について、その賃金をグラム・サバの会合において提示しなければならないとしている（第1項）ほか、その金額の根拠について額を決定した担当者から情報を得ることができるとしている（第2項）。なお、賃金については公共の場にある掲示板に掲示されなければならないと定めている（第4

項)。

第52条では、出生、死亡、婚姻、祭礼、出稼ぎ労働についての情報を管理することもグラム・サバの管轄であるとし（第1項）、その情報についてはグラム・サバの会合で議長および事務担当者の証明を得たうえで台帳に記載されるとしている（第2項）。

第8章は、酒類等¹⁵⁾の管理についての規定で構成されている。山岳少数民族のなかには雑穀などを用いて酒類を自家消費用に作る事例もあり、その乱用が問題とされたこともあったことは、前述の PESA 法の検討において述べたとおりである¹⁶⁾。

第55条は、グラム・サバは酒類等の規制について管轄するとしうえて、その権限内の事項としては少数民族に自家消費用の酒類製造についての規制緩和の停止や、その禁止を課すること、販売店から購入することの停止を指導すること、村外への酒類等の持ち出しを禁止すること、酒類等の貯蔵を禁止または制限すること、村内での酒類等の消費を完全に禁止すること、酒類製造に使われる蜜糖などの販売を禁止すること、ヤシ酒などの消費を制限することなど詳細に挙げられている。そして、続く第56条では酒類等管理委員会を置くことができるとしている、この委員会は酒類等にもとづく不服申立てを聴取し、聴取にもとづきまたは職権により、適切な勧告を行うことを任務としている（第1項）。なお、この委員会は少なくとも半数は女性が委員を務めなければならないとしている（第2項）。さらに、酒類等製造工場において免許に定められた条件を満たしているかを確認し、問題があれば管轄する機関に報告することや、酒類製造、流通システム、環境影響などに住民の福祉にかかわる事項についてグラム・サバにおいて報

15) 原文では「intoxicant」とあり、「中毒性をもつもの」という意味になるが、特に酒類にかかわる問題が提起されているため、本稿では「酒類等」と記載する。

16) たとえば、1995年にはアーンドラ・プラデーシュ州において酒類の製造や販売などについて規制する「1995年アーンドラ・プラデーシュ禁酒法（Andhra Pradesh Prohibition Act, 1995）」が制定されるなどしている。同法については下記を参照（2023年12月1日アクセス）。
https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/16337/1/act_no_17_of_1995.pdf

告するよう、工場の所有者に依頼することも委員会の任務であるとしている（第3項）。また、第57条では酒類などの生産者に対してグラム・サバは適切な指導をなすことができ、必要であれば租税局に介入を要請できるとしている（第1項）。さらに酒類等の新しい生産所を設立する場合、グラム・サバの合意が不可欠であること、酒類等の生産工場や酒類販売店設立の申請については、グラム・サバにも申請書を提出しなければならないこと、この申請についての決議は最終のものとなることなどが定められている（第58条、第1、2、4項）。同様に酒類販売店の営業継続についても、租税局から申請書がグラム・サバに提示され、この認可がなければ酒類の販売は不可能となると規定している（第59条第1、2項）。詳細には、グラム・サバへの申請の提示が12月中の会合までになされ、それに対する認可決議がなされなかった場合には、翌年4月からの営業を禁止するものとみなされるとしている（第3項）。さらに興味深い規定が第55条以下の規定における事項について、女性メンバーの意見がグラム・サバの意見とみなされるところ第60条であり、酒類等の管理の問題については、女性側の視点からこれを社会問題として取り上げてきたという経緯があることを示すものであり、この状況を反映させた規定であるといえよう。

第9章は、PESA 法にも規定のあった森林小生産物についての規定に係る章である。

まず第61条では、政府機関による森林関連のプログラムの概略を説明し林産物の取得がなされる前に、森林局はグラム・サバと協議しなければならないことが規定されている。なお、森林生産物の取得に際しては住民との合意がなされた計画に一致したものでなければならず、地域住民にとって有用な草木の伐採はなされてはならないことなども付記されている。第62条では、森林小生産物の管理について、まず第1項ではいかなる法律の規定にかかわらず、2006年森林権法第3条¹⁷⁾に従い、伝統的に村の内外において当該生産物の採取、使用、処分を行う権

17) 森林居住民の森林権について規定した条項。その第1項は次のような文で For the

利を保護すること、第2項でグラム・サバは関連する森林官との協議の上で森林小生産物の管理について計画を立てることができることを定めている。このように、森林小生産物の管理についても、グラム・サバが関与しうることが規定されている。グラム・サバが森林小生産物について関与する権限についての規定としては、第63条第1項でグラム・サバが森林局と協議の上、森林小生産物の最低価格などについて決定しうるとしていることや、同条第2項で採取業者や取引業者からのロイヤリティについて決定することができるとしていることが挙げられ、また、第64条で州政府がトライブの利益保護のために森林小生産物の商取引を組織するとき、これは住民を代表してのものと扱われるとしても、グラム・サバによる事前の認可が必要であると定められていることなども同様のものということが出来る。さらに、伝統的に住民により使用されていた森林資源の利用について、グラム・サバは関連する森林官との協議の上で森林小生産物計画を立案することが第65条第1項で定められ、また、薪木など採取について貧困な住民の利益保護のために規則を設けること（同条第2項）、森林保全や環境保護にかんするプログラムを計画しうること（同条第3項）なども規定されている。

つづく第66条ではグラム・サバが市場について管理、維持する権限を有することが定められ、具体的には水や日よけなどの物理的設備を設けること、有害な物資が市場に流入することを禁止すること、価格にかんする情報を共有すること、不公正な取引を禁止すること、賭博、くじ、闘鶏などを禁止することなどが挙げられている（同条a号からg号）。なお、収穫物を売る小規模業者には課税しないことも但書にあり、その小規模業者はグラム・サバが決定するとしている。

第68条は金貸しに対する監督権限についての規定である。まず第1項で PESA

↘ purposes of this Act, the following rights, which secure individual or community tenure or both, shall be the forest rights of forest dwelling Scheduled Tribes and other traditional forest dwellers on all forest lands, (この法律の目的上、個人または共同体の保有権またはその両方を確保する以下の権利は、すべての林地における森林居住指定部族およびその他の伝統的森林居住者の森林権とする。)とし、居住のためや農業のために個人または共同の占有下にある森林地に所有し居住する権利や、ニースタール権などを挙げている。

法第4条 m 号の理念にしたがい、グラム・サバは融資取引の監督権限を有するとし、そのために債務管理委員会を設置できるとしている。そして第2項では、グラム・サバが私的取引における最高金利を決定する権限を有すること、第3項ではグラム・サバはローンにかんする情報を質問しうること、第4項では住民が不公正な取引や、融資にかかわる汚職、債務不履行などについてグラム・サバまたは債務管理委員会に提示しうること、グラム・サバなどは不公正な状況があると判断したとき関連する業者等に指導をおこなうことやローン取引の際にはグラム・サバにおいて行うよう指導しうること（第5、第6項）、そしてグラム・サバの指導は拘束力を有すること（第7項）などが定められている。第69条ではグラム・サバはローンの債務支払いにかかわる強制労働ではないかどうか確認するため、労働契約についてチェックする権限を有していることが規定されている。また、ローン返済のリスケジュールングについて債務者はグラム・サバに申請することができることも規定している（第70条）。さらに、ローン債務不履行にかかわる不動産の差押えについても、グラム・サバの許可が必要としている（第71条）。金融とは直接関係はないが、種子の貯蔵にも権限を有するとしている（第72条）。住民の必要に応じた穀物の収穫のため、また、その保管施設の提供、十分な収穫が得られなかったときの供給などがその具体的な内容として挙げられている（同条1項 i～iii）。

グラム・サバの重要な役割のひとつが、各種農村開発プログラムの受益者の選定である。第73条第1項では、グラム・サバが住民の中から経済状態にもとづいて開発プログラムの受益者を選定する際の規則および基準を定める権限を有しているとし、そのうえで第2項において、すべての開発プログラムの受益者はグラム・サバにより選定されると規定している。これに関連して、第74条では村パンチャーヤトが農村開発プロジェクトを実施する際には、グラム・サバの事前承認が必要であることや、プログラムの必要性や詳細な財務計画などをグラム・サバ宛に提示しなければならないこと、グラム・サバは農村開発計画やプロジェクトについて認可するのみならず必要な修正を施す権利を有していることなどを定め

ている。

第75条では、村パンチャーヤトとグラム・サバとの関係について定めている。第1項では、村パンチャーヤトおよびその委員会はグラム・サバの指示に従い、これらはグラム・サバに対して責任を負うこと、第2項では村パンチャーヤトの機能は政府の定める規則にもとづき実行されるが、グラム・サバによる指示と抵触する場合は当該指示が優越すること、などが定められており、指定地域におけるグラム・サバの優越的地位があらためて示されている。このほか、村パンチャーヤトが実施する各種事業において、その金銭的支出についてはグラム・サバの認証を得る必要があること（第76条）、村内において実施される各種事業について、詳細な情報がグラム・サバの会合に提示されなければならないこと（第77条）、パンチャーヤト法などにもとづき各種の官吏が村パンチャーヤトの機能について調査するとき、グラム・サバとの協議が必要となること（第78条）も規定されている。

第79条は社会セクターの検討という事項についての規定である。その第1項で、グラム・サバは社会セクター事業や学校、病院などの地域施設について随時検討する権限を有すること、第3項ではこれらの事業の改善に向けてグラム・サバが発した指導について、関連する機関は従わなければならないことなどが規定されている。

第80条は、州法が地域の慣習と抵触する場合についての規定である。もしグラム・サバが、州法が慣習法、社会的・宗教的慣行、地域資源の伝統的な管理手法とそぐわないという意見をもつとき、これを表明する決議をなすことができる（第1項）とし、当該決議は県長官を通じて州政府に送られるとする（第2項）。この決議については州レベルにおいて設置された独立委員会で検討の上、州政府に対して勧告をなし（第3項）、州政府は当該勧告にもとづき必要な措置をとらなければならないとしている（第4項）。

最後に、州政府は郡レベルまたは県レベルのパンチャーヤトに総議員数の10パーセントを超えない範囲で指定部族に属するものを議員として任命することが

できるとしている（第1項）。ただし、任命に際しては異なった部族からローテーションで選任されるようにしなければならないことも定められている（第2項）。

（3） PESA 法にもとづく州法の改正および州規則の制定

PESA 法の制定により、各州のパンチャーヤト法もその内容を一部改正している。本項では、アーンドラ・プラデーシュ州パンチャーヤト法の改正と、同法にもとづく規則について概観する。とくに規則については、前項のモデル規則のうちどの規定がアーンドラ・プラデーシュ州規則と同一または類似しているのかという点を比較して検討したい。

アーンドラ・プラデーシュ州では第73次憲法改正を受けて、1994年施行のアーンドラ・プラデーシュパンチャーヤト法（以下 AP94年法）が制定された。そして、PESA 法の制定により1998年アーンドラ・プラデーシュパンチャーヤト法改正法が制定され、PESA 法の内容が AP94年法に一部盛り込まれるかたちとなった（AP94年法に新たな規定を追加するかたちとなっている。これらの規定が定められた同改正法を以下 AP98年法と記す）。ただし、そのすべてが盛り込まれたわけではない。その内容の詳細はすでに浅野（前掲 2001）にて紹介したところであるので、本稿では概要のみ記述する。

AP98年法の主要な内容として挙げられるもののひとつに、グラム・サバの権能がある。AP98年法第242C 条第2項1号でグラム・サバは「社会的および経済的開発のための計画、プログラムおよびプロジェクトについて村パンチャーヤトにより実施される前に認証しなければならない」こと、同項3号で「村パンチャーヤトはグラム・サバから第2項に掲げられた計画、プログラムおよびプロジェクトのための資金利用について承認を得なければならない」としていることがその例として挙げられ、また、同項2号でグラム・サバは「貧困撲滅事業およびその他の事業にかんして受益者の選定について責任を持たなければならない」と規定している部分についても注目されるべき規定ということができよう。

上記以外では、AP98年法第242I 条第1項で村パンチャーヤトまたは場合に応

じてグラム・サバが行使しうる権限および執行しうる事務として、「酒類等にかんする規制」、「森林小生産物の所有」、「指定地域における土地の譲渡」が挙げられている。

グラム・サバのあり方以外に注目されるべき点としては、指定地域におけるパンチャーヤト議員の構成がある。AP98年法第242D 条において、「指定地域における村パンチャーヤトおよびマンダルパンチャーヤトでの議席留保はそれぞれのパンチャーヤトにおける「コミュニティ」の人口比にもとづかなければならず、指定部族に対する留保は全議席の過半数を超えなければならないうえ、すべての村長職およびマンダルパンチャーヤト議長職は指定部族に留保されなければならない」とされている。また、同法第242E 条では、州政府はマンダルパンチャーヤトに議員として選出されていない指定部族に属する者の中から、議員として任命できる。ただし、選出されるべき議員の総議員数の十分の一を超えてはならない」としている。

このほか AP98年法にもとづいて追加された規定は第242A 条から第242I 条までの9 条であるが、これらをみるかぎり PESA 法や前述のモデル規則にみられたようなグラム・サバに大きな権限を認める方向性に比べ、いわゆるパンチャーヤト組織への権限拡大が方向としてみてとれる。そしてそのことは、2011 年アーンドラ・プラデーシュ州パンチャーヤト指定地域への拡大規則（以下 AP2011規則と記述）でもうかがわれる。以下、本規則についてグラム・サバに関わる規定を中心的に取り上げ、概観する。

まず前提となる指定地域における村について、同規則第3 条ではコミッショナー（州パンチャーヤティーラージ・農村開発省の行政官）が県長官¹⁸⁾に対し、指定地域にある村についてリストアップを要請し、県長官は総合部族開発機関

18) スリカクラム (Srikakulam)、ヴィジアナガラム (Vizianagaram)、東ゴダヴァリ (East Godavari)、西ゴダヴァリ (West Godavari)、カンマム (Khammam)、ワランガル (Warangal)、アディラバード (Adilabad)、マハバブナガル (Mahabubnagar) の各県が対象となる。

(Integrated Tribal Development Agency, ITDA) のプロジェクトオフィサーと協議の上、プロポーザルを作成して、これにもとづきコミッショナーは本法にかかわる村として宣言することを規定している。村の確定についてはモデル規則にも規定があるが、AP2011規則はより詳細な手続きを定めるとともに、その適用範囲（県）を明確に示していることが分かる。

第4条がグラム・サバおよびその機能についての規定である。その(ii)で村長(Sarpanch)がグラム・サバの長となると定めていることが注目される。モデル規則ではその第10条でグラム・サバの議長は1年任期でメンバーから選任されること、村長や村パンチャーヤト議員はグラム・サバの議長たりえないことが定められていることと比べると、大きく異なっている。(iii)ではITDAのプロジェクトオフィサーは最初のグラム・サバの招集責任者を代理するものとされ、招集されたグラム・サバの会合において村長が議長となるとし、村長不在の場合は伝統的村落の長老や自助グループの者がグラム・サバの議長となることを定めている。(iv)はグラム・サバの定足数についての規定で総メンバーの3分の1とされているが、モデル規則では総メンバーの5分の1なのに対し厳しく定められている。その他注目されるべき規定としては、同条(iv)において副議長および事務官を指定部族のメンバーの中から、挙手により選任し、任期は5年としていること、(vii)において出席記録については出席者全員の署名または拇印によるとしていることなどはモデル規則に比べ詳細な規定として挙げられる。

同条(xi)ではグラム・サバが検討する事項として、村での農業生産計画、共同利用地の配置リスト、家屋ほかの不動産の所有権移転リスト、村パンチャーヤトの予算見積もり、パンチャーヤト会計の監査、破産者リスト、公正価格店舗の運営、母子保健センターの運営、学校の運営、福祉宿泊所の運営、飲用水の供給、電気の供給、その他開発プログラムなどが挙げられている。また同条(xii)で、グラム・サバは人的および自然資源、識字レベル、土地なし世帯、女性が家長の世帯、などの項目を含む各世帯の社会経済プロファイルを参加型農村調査方式(Participatory Rural Appraisal)により作成、承認しなければならないとしてい

る。さらに、(xiii)においてグラム・サバはハビテーションの領域内での、個人またはコミュニティ向けの開発プログラムにかんする実施などに関与しなければならないとしている。

上記のほかグラム・サバに関わって定めている規定としては、第6条（I）でグラム・サバはその村民が利益を享受する小規模水利施設について責任を負うこと、第8条で酒類生産所の設置について承認すること、酒類販売店開店許可を税務当局が付与する前にグラム・サバと協議することなどが定められている。同条で注目される点としては、指定部族住民が自家製造・自家消費する伝統的な酒について、製造量を決定するというものが挙げられる。婚礼やその他の社会的、宗教的儀礼または文化的アイデンティティとして製造を認めるもので、販売することは認めていない点がある。同条（II）では森林小生産物について、竹およびビーディーの葉を除き所有および処分の方法はグラム・サバのメンバーに任せられ、もし所有や収穫にあたり紛争が起きた場合はその解決のためにグラム・サバに申立てを行いグラム・サバはこれについて解決策を定めること、グラム・サバはハビテーション内住民のうち森林小生産物の収穫者のリストを管理することなどを規定している（a～d）。さらに（III）でも指定地域における土地の流出についてもグラム・サバの関与を定めている。すなわちその第1号でグラム・サバは土地所有者のリストを作成すること、使用権者が純粹に指定部族であるかの精査をすること、指定部族により農耕用に利用されているか否かの精査をすること、公有地割当ての受益者の承認などがその事務として定められている。このほか、土地所有にかかわる紛争が起きた場合はグラム・サバの会合が招集され、適切な解決策を決議し、1959年アーンドラ・ブラデーシュ指定地域土地移転規則にもとづき適切な機関に対し対処を要請することなども定めている（第2～10号）。さらに同条（VI）は社会セクターにかかわる規定であるが、そのうち（iv）aにおいてグラム・サバは母子保健センターの予算を承認することが定められている。

このように、様々な面においてグラム・サバの役割が定められていることが分

かるものの、モデル規則において一定程度グラム・サバの役割とされていた土地収用についてはマンダルレベルのパンチャーヤトがその役割を担うほか、鉱物資源の採掘問題など村パンチャーヤトやマンダルレベルのパンチャーヤトがさまざまな事務を担当することが定められており、モデル規則に比べると AP2011規則はグラム・サバの管轄する範囲がやや狭くなっている。このことは、PESA 法にもとづいて制定された AP98年法の内容とつながっているといえよう。

まとめ

本稿ではインドにおける農村部地方自治組織であるパンチャーヤトについて、その法制度から検討した。パンチャーヤトについての規定が追加された憲法第73次改正法の施行当初は、指定部族が多数居住する指定地域に対してはこの制度が適用されなかったが、1996年の適用拡大法制定によりこれらの地域にもパンチャーヤトが設置されることとなった。そのなかで、指定地域独自の社会構造や文化を尊重しつつ他地域のパンチャーヤト制度と合わせるかたちでの制度整備がなされたといえる。なかでも村内の有権者により構成されるグラム・サバについて、他地域に比べ広い範囲での役割が期待されていることは、PESA 法をはじめ指定地域におけるパンチャーヤト制度をみるかぎり明らかである。

このことは、PESA 法にもとづく制度を各州において施行するためのモデル規則をみても明らかであった。多くの事項についてグラム・サバに権限が付与され、指定地域以外に設置されたグラム・サバとは異なった存在とされている。

しかし、各州においては PESA 法およびモデル規則とは異なるかたちで制度設計がなされているところが見受けられ、その一例が前述のアーンドラ・プラデーシュ州である。モデル規則ではグラム・サバに権限が付与されていた事項について必ずしもグラム・サバに権限が与えられているのではなく、村パンチャーヤトやマンダルレベルのパンチャーヤトが権限を有している点など、元々のアーンドラ・プラデーシュ州法の規定内容を維持する方向性が垣間見える。

今後は、アーンドラ・プラデーシュ州の指定地域におけるパンチャーヤト制度の適用の実態について明らかにするほか、他の州での法令整備状況との比較を行う必要があると考えられる。また、本稿では指定地域に対するパンチャーヤト制度の拡大に焦点を当てたが、冒頭で述べたように行政の電子化やパンチャーヤト法に関わる訴訟の検討など、近年のパンチャーヤト制度について考察すべき事項は数多い。引き続きパンチャーヤト法に注目しつつ、インドにおける法制度の現状を検討したいと考える。

（本稿執筆に際して、2020年度関西大学学術研究員制度および科学研究費「インド農村部地方自治組織の感染症拡大防止政策における役割とその法的枠組み」（基盤研究 C、課題番号21K01119）により得た資料を利用した。）

表 1

インド刑法典 における条項	犯罪	罰則
160	騒動（affray）	100ルピー以下の罰金
264	計量のための不正な器具の使用	500ルピー以下の罰金
265	不正な計量器具の使用	500ルピー以下の罰金
266	不正な計量器具の所有	200ルピー以下の罰金
267	不正な計量器具の製造又は販売	1000ルピー以下の罰金
269	生命の危険にかかわる疾病の拡大に関する過失	500ルピー以下の罰金
277	公共の水源又は貯水池の汚染	500ルピー以下の罰金
283	公道又は誘導路における妨害	200ルピー以下の罰金
285	火災又は可燃物に関する過失	500ルピー以下の罰金
286	爆発物に関する過失	1000ルピー以下の罰金
288	建造物の解体又は修復に関する過失	500ルピー以下の罰金
289	動物に関する過失	500ルピー以下の罰金
290	他の規定に定めのない過失	200ルピー以下の罰金
294	猥褻な行為や歌	200ルピー以下の罰金

インド刑法典 における条項	犯罪	罰則
298	宗教的感情を傷つける意図の発言	500ルピー以下の罰金
323	傷害	1000ルピー以下の罰金
334	挑発による傷害	500ルピー以下の罰金
336	他人の生命又は安全を危険にさらす行為	250ルピー以下の罰金
341	不当な拘束	500ルピー以下の罰金
352	重大な挑発以外の暴行	500ルピー以下の罰金
374	違法な強制労働	1000ルピー以下の罰金
379	窃盗	1000ルピー以下の罰金
403	横領	500ルピー以下の罰金
411	盗品の不正授受	500ルピー以下の罰金
417	不正行為	500ルピー以下の罰金
426	迷惑行為	200ルピー以下の罰金
427	50ルピー相当の損害を引き起こす迷惑行為	200ルピー以下の罰金
428	10ルピー相当の動物を殺害したり、傷つけたりする 迷惑行為	100ルピー以下の罰金
429	50ルピー相当の家畜を殺害したり、傷つけたりする 迷惑行為	500ルピー以下の罰金
447	違法な不法侵入	500ルピー以下の罰金
448	家屋の不法侵入	1000ルピー以下の罰金
500	名誉棄損	500ルピー以下の罰金
504	平和の侵害を誘発する意図をもった侮辱	200ルピー以下の罰金
506	犯罪的脅迫	1000ルピー以下の罰金
509	女性の尊厳を傷つける意図のある発言、ジェスチュ ア、行動	1000ルピー以下の罰金
510	酩酊者による公共の場における違法行為	10ルピー以下の罰金