

【書評】

Jun-ichi OKABE and Aparajita BAKSHI,
*A New Statistical Domain in India :
An Enquiry into Village Panchayat Databases*

(Tulika Books, New Delhi, 2016)

岡部純一，アパラジタ・バクシ 著
『インドにおける新しい統計領域：
村落パンチャヤト・データベースの研究』

(トゥリカ出版，ニューデリー，2016 (英語))

金子治平*

本書は、著者の一人である岡部純一会員が長年にわたって共同研究を行ってきた Indian Statistical Institute (ISI) の V.K. Ramachandran 教授が率いる Foundation for Agrarian Studies (FAS) の研究書シリーズ Agrarian Studies の一冊として、インドにおいて英文書籍として刊行されたものである。

主題は、1993年第73次憲法改正を受けて成立したインドの地方自治制度のもとでの農村部自治体とりわけ村パンチャヤトと、村落における統計データとの関係であり、章構成は下記のようになっている。

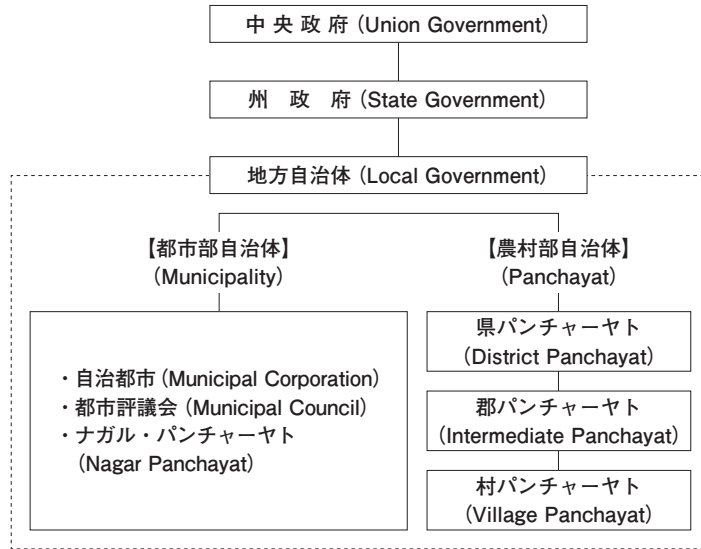
- 第1章 Introduction
- 第2章 Data Required for the Village Panchayat
- 第3章 Introducing the Two Village Panchayats
- 第4章 Basic Structure of the Main Data

- Sources at the Village Level
- 第5章 A Potential Village-Level Database on the Panchayat
- 第6章 Potential Databases on Village Panchayat's Jurisdiction
- 第7章 Potential Village-Level Data for Public Finance
- 第8章 A Potential Database for Local-Level Planning, with Special Reference to the Village Schedule on Basic Statistics
- 第9章 Conclusion

異なった国の統計制度を理解する上で、それらの国の地方行政制度の理解は欠かせない。本書の内容を紹介する前に、インドの行政制度とくに地方行政制度の概略を説明しておこう(自治体国際化協会『インドの地方自治』, 2007年を参照)。

1947年にインドが独立し、1949年に新憲法(現行のインド憲法)が成立した。インドの地方行政制度との関連でいえば、中央政府が国

* 正会員，神戸大学大学院農学研究科
e-mail : kaneko@kobe-u.ac.jp



自治体国際化協会前掲書, 12ページから引用

防, 外交, 通信, 通貨, 関税などを, 州政府が州法の制定, 治安維持, 公衆衛生, 教育, 農林水産業などを管轄し, 中央政府と州政府が経済計画, 社会保障, 貿易, 産業などを共管する連邦制を採用している。しかし, 州政府の上級公務員は, 中央政府から派遣されるインド文官職 (Indian Civil Service) によってほぼ占められており, 州政府が完全に中央政府からの独立性を保っているわけではない。また, インド憲法は, 連邦制, 憲法の最高性, 権力の分立, 自由公正選挙などの基本構造は保持しているものの, たびたび改正が実施されており, 2016年までに101回の憲法改正が行われている。

これらの改正のうち, 地方行政制度にとって重要な改正は, 1993年の第73次憲法改正 (具体的には第243条の改正) である。インド憲法第40条において「国は, 村パンチャーヤトを組織し, それが自治単位としての機能を持つのに必要な権限を与えなければならない」(孝忠延夫・浅野宣之『インドの憲法』関西大学出版会, 2006年の訳) と規定されているように, 従来から州以下のレベルでの地方自治が期待されていたものの, その導入は州

政府に委ねられており, 憲法の定めがなかった。そのため, 本書の序文でも書かれているように, 州以下のレベルでは州以下の諸役人たちによる官僚制によって, 村落住民は支配されていた。

第73次憲法改正によって, 都市部と農村部に, それぞれマニシパリテイ (Municipality) とパンチャーヤト (Panchayat; Panchayat Raj Institute) と呼ばれる地方自治制度が定められた (上図参照)。第73次憲法改正の重要な点は, これらの自治体がそれぞれ選挙によって代表を選出されることとなり, 地方自治体の担当事務が定められたことと併せて, 中央・州政府から農村部地方自治体への権限委譲が期待されるようになったことである。

県パンチャーヤトには執行官 (Chief Executive Officer) が, 郡パンチャーヤトには地区開発官 (Block development Officer) が配置されて事務執行にあたっているが, 日本の基礎自治体とは異なり, 村パンチャーヤトには議員以外の職員は少なく, 村の規模も州によって様々で平均議員数は5~18人とバラツキがある。また, 村レベルでは村民による直接的な村総会 (Gram Sabha) が開催されること

が規定されている。しかし、農村部各層パンチャーヤトの所管事務の詳細は州政府に委ねられているため、州によって地方自治制度が異なっていることがインドの特徴である。

なお、パンチャーヤトという語は、農村部自治制度総体 (Panchayat Raj Institution) を指す場合と、県・郡・村各層の各自治体 (Panchayat) を指す場合があるので、注意が必要である。

本書は、冒頭に丁寧な用語集が記載されているものの、インド国内の研究者や村落レベルの地方自治担当者を読者として念頭に置いて執筆されている。そのため、本書では必ずしも明記されていない点についても適宜、日本との対比を念頭に置いて本書を紹介していく。

第1章では、本書で行なった研究の背景と方法論が記述される。1993年の第73次憲法改正によって地方自治が憲法上、明記されたことが述べられ、地方自治のためのデータが必要になったことが指摘される。さらに、中央政府の‘地域開発基礎統計に関する政府専門委員会’が「村パンチャーヤトが村レベルのデータを編纂・保持すべきである」という答申を行った結果、本書のタイトルにもある「新たな統計領域」を検討する機運が高まってきたことが述べられる。インドでは多目的な標本調査であるNSS(National Sample Survey)が1950年から継続的に実施されていることは坂田大輔会員の研究などでよく知られているが、それは国あるいは州レベルまでの推計値を想定した標本サイズであり、パンチャーヤトの自治のためのデータとしては不十分である。そのため、地方自治のためのデータ需要と、中央政府が想定するデータの供給という2つの側面から、村パンチャーヤトに存在するデータの検討が必要になったことが指摘される。ついで、異なった州の2か村を対象として実地調査を行うことにより、

各層パンチャーヤトが実際に所管している具体的な担当業務 (Activity Mapping) は何か、さらには、村レベルにおいて村パンチャーヤトや中央・州政府の出先機関が保持しているデータの検討・吟味を行うという研究方法が述べられる。

第2章では、各層パンチャーヤトに必要なデータは何かを検討している。インド憲法で規定されているパンチャーヤトの行政事務内容を詳細に検討することにより、4つ(詳細に区分すれば5つ)のデータ・ニーズを導出している。第一は、「民主的な自治に必要なデータ・ニーズ」(データ・ニーズI)であり、パンチャーヤトそれ自身や、自治を強化するためのパンチャーヤトの正当性に関するデータである。このデータ・ニーズIは、自治のためにパンチャーヤト自身のパフォーマンスを示すデータ・ニーズと、パンチャーヤトの統治対象に関するデータ・ニーズの2つに細分される。例えば、前者が人口動態登録Civil Registration System(CRS)のデータのようにパンチャーヤトが認識しているデータであるのに対して、後者は現実にパンチャーヤト内に居住しているにもかかわらずパンチャーヤトの統治対象として認識されていない人々も含んでいるものである。この両者を区分して把握することにより、パンチャーヤト内住民の新しいニーズが把握可能になるという。第二は、州政府から「農村部地方自治体への権限委譲プロセスで利用されるデータ・ニーズ」(データ・ニーズIA)で、パンチャーヤトと中央・州政府出先機関との関係を示すものである。第三は、「パンチャーヤトの財政に関するデータ・ニーズ」(データ・ニーズII)である。第四は、「パンチャーヤトの計画策定とその実施のためのデータ・ニーズ」(データ・ニーズIII)であり、‘地域開発基礎統計に関する政府専門委員会’で議論された地域開発に関わるデータ・ニーズである。

第3章では、調査地であるマハラシュート

ラ州のワルワット・カンデラオー村と西ベンガル州ライナ村の2つのパンチャーヤトが紹介される。マハラシュートラ州は、インド植民地時代の徴税制度としてライヤトワリー制を採用して各村の徴税官であるパトワリによって徴税額が決定されてきた州であり、パトワリの権力が強い州である。他方、西ベンガル州は、植民地時代にザミンダーリー制度を採用していたが、独立後の農地改革によって徴税請負人であるザミンダーリーが廃止され、1977年から2011年までは左翼戦線Left Frontが州政権を握ってきた州である。ところで日本では地方自治法で地方自治について詳細に規定しているのに対して、インド憲法では地方自治体が担うべき29分野を列挙しているものの、前述したように各層パンチャーヤトの規模や機能などの詳細の規定は州政府に委ねている。したがって、村パンチャーヤトの構成や機能も州によって異なっている。マハラシュートラ州ワルワット・カンデラオー村は、1つの自然村Wardから構成される村パンチャーヤトで人口規模も小さいが、西ベンガル州ライナ村は、複数の自然村から構成されるパンチャーヤトで人口規模も大きい。従って、ライナ村では、自然村それぞれが1つの政治体として機能しているという。また、ワルワット・カンデラオー村では、パンチャーヤト職員が少なく、中央・州政府の出先機関と村パンチャーヤトとの連携がないが、ライナ村ではパンチャーヤト職員が多く、両者の連携が取れているという。ついで、両村において、各層パンチャーヤトが憲法で規定する29分野をどのように担っているかを示すActivity Mappingを、丹念な調査で明らかにしている。マハラシュートラ州では、徴税と開発分野の地域区分が異なっている上に、中央・州政府の出先機関が多く業務を行なっているため「地方自治組織は(州政府の)行政を配送する単位」に過ぎず、州法で定められている以上にワルワット・カンデラ

オー村の自治分野は狭い。他方、西ベンガル州ライナ村では、より広範囲において自治が実施されている。次に、財政について検討を行い、農村部自治体全体の財政規模はマハラシュートラ州が西ベンガル州よりも大きい。マハラシュートラ州では県パンチャーヤトへの割り当てが大きいために、村パンチャーヤトの財政規模は西ベンガル州がマハラシュートラ州よりも大きく、村パンチャーヤト財政に占める独自財源の割合はマハラシュートラ州の方が西ベンガル州よりも大きい、などの事実が指摘されている。その他にも、両州ともに県パンチャーヤトが実質的に機能していないなどの問題も指摘されている。総体としては、中央・州政府からの何らかの補助制度によって地方自治行政が行われており、4割自治と言われる日本よりも中央・州政府への依存度が高い。また、ワルワット・カンデラオー村のように独自財源比率が大きい場合には財政規模が小さくなっている。

第4章では、実地調査によって、村パンチャーヤトが保持する諸記録類、村パンチャーヤトが実施する全数調査、中央・州政府の出先機関が収集・保持する諸記録類、および中央・州政府出先機関が実施する全数調査という異なったデータ・ソースに区分し、それぞれ具体的にどのようなものが存在しているかを詳細に記述している。注目されるのは、出先機関が収集・保持する諸記録類のうち、6歳未満の乳幼児とその母親に食料や教育を提供するIntegrated Child Development Services(ICDS)の出先機関として村に設置されているアンガンワディAnganwadiセンターが母子に関するデータのみならず村内全世帯・全住民データを保持していること、人口センサスや経済センサスのデータは法律によって個別データにアクセスできないこと、および2002年に全世帯・人口に対して貧困政策の対象を確定するために実施された通称Below Poverty Line Census(BPLセンサス)は

個別データにアクセス可能であること、である。

第5章以下では、第2章で指摘されたデータ・ニーズを満たすデータは存在するのか、存在した場合にはそれは妥当性を持っているのか、存在しない場合にはデータ・ニーズを満たすようなデータ作成の可能性があるのか、が具体的に検討される。第5章では、データ・ニーズIのうちパンチャーヤト自身のパフォーマンスを示すためのデータ・ニーズやデータ・ニーズIAと、各村に存在する有権者名簿などの諸データの対応関係が検討される。

第6章では、データ・ニーズIのうちパンチャーヤトの統治対象に関するデータ・ニーズとして利用可能なデータが吟味される。地理的領域、住民の静態・動態データ、農業、教育、健康・子供の発達、貧困対策・社会福祉、社会資本、工業・商業などの分野ごとに具体的に検討したのち、中央集権的な出先機関が保持しているデータはその管轄地域と村パンチャーヤトの地理的領域とが一致しないために村レベルでは利用が困難であり、その正確性にも疑問があることが述べられる。ところで、村パンチャーヤトが貧困対策などの中央・州政府による政策を個々の居住者に実施するには、パンチャーヤトの居住者を列挙した“人々のリスト (People's List)”が必要であるが、ほぼ完璧に居住者を把握している日本の住民登録制度のような制度は、インドには存在していない。インドの選挙人名簿は一時的あるいは恒久的に離村した人を含んでいる場合があるし、CRSは、人口動態にかかわるイベントが発生した場所で登録されるので、“人々のリスト”としては利用できない。つまり、村パンチャーヤトの統治対象を数え上げた完全なリストは存在しておらず、データ・ソースによって統治対象の数が異なっている。そこで、すでにFASが実施したセンサス型の現地調査結果を参照基準とし、アンガ

ンワディ・センターが保有する世帯・人口に関する登録簿とBPLセンサスの個票を使用し、データ・マッチング(名寄せ)を行うことにより、“人々のリスト”(世帯単位および人単位)の作成を試みている。アンガンワディ・センター保有の登録簿は定期的に更新されてBPLセンサスよりも正確だが、アンガンワディ・センター登録簿は電子化されていないという特徴がある。参照基準を何にするかは色々考えられるが、複数のソースによるデータをマッチングして精度を高めた“人々のリスト”を作成する可能性が、本章では指摘されている。なお、インドの農村においてデータ・マッチングを行うことの困難の一つに、姓名が異なって記載されていることなど、多言語国家の問題が指摘されていることは興味深い。

第7章では、パンチャーヤト財政のための村落レベルでの可能性を、パンチャーヤト会計、自主財源、財政移転の配分基準、中央・州政府からの財政流入等について、調査村を対象として考察している。

第8章では、‘地域開発基礎統計に関する政府専門委員会’が提示した、地域計画策定の村レベルのVillage Schedule(村レベルの表式報告の雛形)の項目ごとに、その有用性や根拠データ・ソースの有無を評価・検討している。その結果、土地利用・土地所有など複数の項目で村落内にデータ・ソースが存在しないことや、村パンチャーヤトのActivity Mappingから担当業務以外とみなされる項目が含まれるなど、データの過剰・過少が指摘されている。また第2章のデータ・ニーズとの関係で言えば、Village Scheduleには、村パンチャーヤト自体のパフォーマンスを示すデータ、未記録の統治対象に関するデータ、財政データの欠如、および“人々のリスト”などのデータへの言及がないなどの問題が言及されている。

第9章は、本書全体を要約し、地方自治体

制が未確立なのは統計データが整備されていないためではなく、地方自治体制が未確立だからこそ統計データが整備されないこと、中央・州政府が収集・保有するデータと村パンチャーヤトが記録・収集・保有するデータの有機的な関連付けが必要であることが結論として述べられている。

以上、400ページ弱という大部の英文書籍を駆け足で要約してきた。本書の独自性と優れている点は上記でも明らかであるが、再度、下記の諸点だけを指摘しておこう。

まず、従来の諸外国に関する経済統計学・社会統計学研究の多くは先進諸国の動向を追うことに力点が置かれていたが、途上国を対象とする新たな研究領域を提示した著者に敬意を評したい。とくに、地方行政制度が統計調査過程に影響を及ぼすだけではなく、統計ニーズにも影響を及ぼしている点を指摘しているのは新しい視点である。第二に、‘地域開発基礎統計に関する政府専門委員会’が地域計画のためのデータ・ニーズに集中していたのに対して、憲法に規定された地方自治との関連で、主として村パンチャーヤトにおけるデータ・ニーズをより広範囲で導出するという方法論を提示したことである。第三に、非常に綿密な農村調査を行うことによって、村パンチャーヤトが記録・収集・保有するデータとデータ・ニーズの関係を明確に示したことである。とりわけ、第3章で示したActivity Mappingの作成や、第6章で示した複数ソースのデータのマッチング（名寄せ）は、多大な労力を要したことが容易に想像できる。

以下では本書によって喚起された興味を記述しておきたい。

‘地域開発基礎統計に関する政府専門委員会’が地域計画のために提示したVillage Scheduleは、日本で明治中期以降に農村の産業発展・生活改善のために作成された町村是を想起させる。余土村村長森恒太郎が主唱した町村是調査では小票（個票）を用いて各戸

の調査が実施されている（森博美会『村是調査における調査様式の展開』、法政大学日本統計研究所オケージョナル・ペーパーNo. 41, 2014年）。その調査項目は、人口、職業、耕作地、農業生産、商業などVillage Scheduleと重なる項目が多い。なぜ日本では明治中期に小票を用いた調査が実施可能であったのに、インドでは個票を用いた新たな調査を模索できないのだろうか。

明治中期の日本では、教員給与に若干の国庫補助金が支出されるようになったものの、尋常小学校は授業料・寄付金、および町村財政の4割近い町村からの補填によって運営されており（学制百年史編集委員会『学制百年史』文部科学省、1972年）、実態として自治的に運営せざるを得ない状況であった。この義務教育の国庫補助金は、戦後に地方交付税交付金に制度変更され、3割自治や4割自治と挪揄されつつも、地方自治財政の基盤となっていく。明治から昭和戦前期にかけては、義務教育以外でも、国からの補助金などは現在と比較すると限定されており、「自治」を行わざるを得ない状況であった。他方、現在のインドの地方自治は本書でもたびたび述べられているように、実態としては中央・州政府の実施する政策の末端での配分を担うことが主たる業務である。従って、自律・自己統治としての自治というよりも、中央・州政府の役人による村統治ではなく、中央・州政府の諸制度をいかに民主的に配分するか、という点が問題であるように思われる。

自主的財源に乏しいインドの村パンチャーヤトでは、日本の交付税交付金のように一括して交付される移転財源が少なく、中央・州政府の何らかの助成制度（ProgrammeやScheme）の財源に依存せざるを得ない。そこでは、村レベルの統計データは県・郡において各村にどのように予算配分するか、というデータとしても利用されるはずである。つまり、村内部の自治としてのデータ・ニーズを

満たすだけではなく、他村との関係で財源を確保するためのデータとしても利用される。このような状況で、村レベルのニーズに対応した、下からの統計データの整備は可能なのだろうか。中央・州政府によって村レベルのデータの質が明確に保証されない限り、BPLセンサスでは実際に問題となったように、各村が過大・過少申告する問題が発生すると思われる。インドだけではなく諸外国との比較を念頭に置いて、地方財政を含めた地方自治制度と統計データの関係を考究すれば、本書はさらに深化したものになると思われる。

また、近世に村請制度が長く続き、田植え水の管理を共同で実施せざるを得なかった日本では、村内部の社会結合が強固で調査に協力が得られやすかったと考えられる。それに対して、灌漑施設もほとんど皆無で植民地以来の徴税システムによって個人主義的な側面が強いインドの農村では、個票を用いた調査が困難（あるいは発想自体がない）のではな

いかと推測している（インドの農業センサスの「質」の低さは、インド研究者の間では常識らしい）。村落構造が村レベルの自治に影響している点も論点になるのではないだろうか。

ところで、一般には諸統計をデータベース化したものを統計データベースと呼んでいる。が、本書では隔靴搔痒とも言われる集計結果としての統計資料ではなく、‘人々のリスト’までも統計データベースとして理解しており、統計とデータの区別をどのように考えるかも、統計とは何かが常に問題とされる経済・社会統計学に即した論点になるであろう。

以上、本書の主題を超えた評者の興味に従って感想のごとき論点を述べてきた。

地方自治の発展が期待されているインドの現状において新たな課題とされはじめた、地方自治と地方レベルの統計データ領域に関する本書は、経済・社会統計学の研究者のみならず、インドに関心を持つ全研究者に是非読んでほしい良書である。

執筆者紹介

水野谷武志	(北海学園大学経済学部)	田添篤史	(京都大学経済学研究科)
金子治平	(神戸大学大学院農学研究科)	山口秋義	(九州国際大学)
福島利夫	(専修大学経済学部)	西村善博	(大分大学経済学部)
高橋将宜	(東京外国語大学経営戦略情報本部)		

支部名

事務局

北海道	062-8605	札幌市豊平区旭町 4-1-40 北海学園大学経済学部 (011-841-1161)	水野谷武志
東北・関東	980-8511	仙台市青葉区土樋 1-3-1 東北学院大学経済学部 (022-721-3417)	前田修也
関西	567-8570	茨木市岩倉町 2-150 立命館大学経営学部 (072-665-2090)	田中力
九州	870-1192	大分市大字旦野原 700 大分大学経済学部 (097-554-7706)	西村善博

『統計学』編集委員

朝倉啓一郎 (東北・関東) [長]	藤井輝明 (関西) [副]
前田修也 (東北・関東)	橋本貴彦 (関西)
山田満 (東北・関東)	

『統計学』創刊60周年記念事業委員会

水野谷武志 (北海道) [長]	大井達雄 (関西) [副]	伊藤伸介 (東北・関東)
池田伸 (関西)	村上雅俊 (関西)	杉橋やよい (東北・関東)
上藤一郎 (東北・関東)	朝倉啓一郎 (東北・関東)	西村善博 (九州)

統計学 No.112

2017年3月31日 発行	発行所	経済統計学会 〒112-0013 東京都文京区音羽1-6-9 音羽リスマチック株式会社 TEL/FAX 03(3945)3227 E-mail: office@jsest.jp http://www.jsest.jp/
	発行人	代表者 西村善博
	発売所	音羽リスマチック株式会社 〒112-0013 東京都文京区音羽1-6-9 TEL/FAX 03(3945)3227 E-mail: otorisu@jupiter.ocn.ne.jp 代表者 遠藤誠

STATISTICS

No. 112

2017 March

Articles

- Extended Childcare Time for Married Couples with Infants
..... Takeshi MIZUNOYA (1)
- Investigation on Financialization of Japanese Economy :
Focusing on the Character of Industrial Capital
..... Atsushi TAZOE (15)

Book Reviews

- Jun-ichi OKABE and Aparajita BAKSHI, *A New Statistical Domain in India :
An Enquiry into Village Panchayat Databases*, Tulika Books, New Delhi, 2016
..... Jihei KANEKO (30)
- I.I. ELISEEVA and A.L. DMITRIEV, *General Survey on History of Russian State
Statistics*, Rostok, St. Petersburg, 2016
..... Akiyoshi YAMAGUCHI (37)
- Akira NOZAKI ed., *Unequal Society*, Dobunkan Shuppan, Co., Tokyo, 2016
..... Toshio FUKUSHIMA (43)

Special Section : The 60th Anniversary of the *Journal*

- Introduction Takeshi MIZUNOYA (47)
- Special Topic A : Problems in Microdata Analysis of Official Statistics Based on
Probability Sampling Designs**
- The Reform of Population Census : French Rolling Census
..... Yoshihiro NISHIMURA (49)
- Special Topic B : Methodological Perspectives in the Creation and Release of Official
Microdata**
- Missing Data Treatments in Official Statistics :
Imputation Methods for Aggregate Values and Public-Use Microdata
..... Masayoshi TAKAHASHI (65)

Activities of the Society

- Activities in the Branches of the *Society* (84)
- Prospects for the Contribution to the *Journal* (89)

JAPAN SOCIETY OF ECONOMIC STATISTICS
