

第4章 経済改革と国内政治 ラオ政権の抱える政治課題

著者	井上 恭子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート
シリーズ番号	8
雑誌名	いまインド経済は 経済自由化の成果と問題点
ページ	27-35
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009777

第4章 経済改革と国内政治－ラオ政権の抱える政治課題－

1991年6月に就任したナラシムハ・ラオ政権のもとで、インドの経済改革は実行されている。ラオ政権は、91年に実施された第10次連邦下院選挙の結果をうけて同年6月21日に成立した。同政権は、成立直後から積極的な経済自由化・経済改革を展開している。ラオ政権の経済改革は、インドが独立以来一貫して追求してきた国家統制型で国家部門重視、国内経済保護的な経済政策を放棄して、統制・規制緩和、自由化、保護の撤回、競争原理の導入に方向転換したものである。以下では、このような抜本的な経済改革を進めているラオ政権が抱える政治課題を検討する。

1. ラオ政権成立の経緯

ラオ政権は、91年の第10次連邦下院選挙の結果を受けて成立した。ラオ政権成立にいたる経緯は波乱に満ちている。ラオ政権の成立の経緯を説明する前に、少し遡ってインドの政治的展開を、まず中央政府政権党の交替とその政治的背景という点から見ておく必要がある。

(1) 選挙による政権交代

インドでは、1977年の第6次連邦下院選挙以来、84年の第8次下院選挙を除いて、選挙のたびに中央政府政権党が交替している（図1参照）。

84年12月の第8次下院選挙では政権党の交替はなかったが、これには、インディラ・ガンディー首相暗殺という異常な事態を受けて実施されたもので、暗殺事件への同情票が、後継者となったラジーヴ・ガンディー（インディラ・ガンディーの長男）と国民会議派に寄せられたという事情が働いている。

頻繁な政権交替は中央だけでなく、州でも発生している。インド独立後約20年の間、国民会議派は、中央と州で政権をほぼ独占してきた。しかし60年代末以降、その政権掌握力は弱まり、次々と野党に州政権を譲り渡している。州レベルで、国民会議派の勢力が後退している一方、野党が勢力を拡大し、政党の多様化も進行しているのである。

図1 連邦下院選挙と政権交替

1971年3月	第5次下院選挙	国民会議派インディラ・ガンディー政権
1977年3月	第6次下院選挙	ジャナタ党モラルジー・デサイ政権 (1979年7月 チャラン・シン政権)
1980年1月	第7次下院選挙	国民会議派インディラ・ガンディー政権 (1984年10月インディラ・ガンディー暗殺) (" ラジーヴ・ガンディー首相就任)
1984年12月	第8次下院選挙	国民会議派ラジーヴ・ガンディー政権
1989年11月	第9次下院選挙	国民戦線 V. P. シン政権 (1990年11月 チャンドラシェーカー政権)
1991年5～6月	第10次下院選挙	(1991年5月 ラジーヴ・ガンディー暗殺) 国民会議派ナラシムハ・ラオ政権
1996年	第11次下院選挙予定	

(注) カッコ内は選挙以外による政権交代など。
(出所) 筆者作成。

(2) ラジーヴ暗殺と第10次下院選挙

このような政治的展開のなかで第10次下院選挙が実施された。第10次下院選挙に先立つ政治状況は、当時野党であった国民会議派にとって有利であった。政権を担当してきた国民戦線（V. P. シン首相）は、国民会議派に反対の立場をとる政党の連合戦線であったが、戦線構成党間の対立、指導者同士の対立から分裂し、V. P. シン内閣は辞任し、代わって議会超少数派のチャンドラシェーカー内閣が成立していた。政治的に極めて不安定で流動的な状況であった。加えて、この不安定政権には、湾岸戦争とその影響である経済危機という深刻な問題に対処する能力がなかった。つまり、安定した責任政党が求められていた時であった。

こうした事情を背景に第10次下院選挙は、政権奪回を図るラジーヴ・ガンディー元首相率いる国民会議派、足並みの乱れた野党、さらに近年伸長著しいヒन्दゥー教政党バーラティーヤ・ジャナタ党（BJP）といった政党間で争われることになった。国民会議派は、

前政権の分裂ぶりを突き、ラジーヴ・ガンディーの指導のもとで「強く安定した政府」の樹立をアピールし、攻勢に立った。選挙前の予想では、国民会議派は絶対過半数勢力を獲得し、政権奪回を確実視されていた。

しかしこの選挙のさなか、突発的事件が発生した。それは、スリランカのタミル過激派によるとみられるラジーヴ・ガンディー元首相の暗殺である。これにより選挙の行方は混沌としてきた。つまり、ラジーヴ・ガンディーを欠いた国民会議派は、もはや「強い安定した政府」を主張しにくくなったのである。また、野党は、ラジーヴ・ガンディー暗殺の選挙への影響を読めず、そのため有効な戦術転換ができなかった。

このようななかで第10次下院選挙は実施された。投票の結果、過半数政党は誕生せず、第1党となった国民会議派が、下院少数派政権を樹立したのである。首相には、この選挙に出馬せず政治生活からの引退を考えていたナラシムハ・ラオが就いた。ラオの政治復帰と首相就任は、国民会議派指導部が首相人選でなかなか合意できず、ついに比較的「無色で無難な」人物を擁立することを決めた結果である。

2. ラオ政権下の経済改革と政治

(1) 不安定政権による急進的経済改革

ラオ政権は発足直後から積極的に経済改革を進めていった（第1章参照）。政治的な意味で興味深い点は、インドが過去40年余りにわたって追求してきた政策を全面的に修正した改革が、下院少数派政権という極めて脆い政権によって進められたことである。これが可能となった背景には、まず、インドの経済危機の深刻さが認識され、これに対処するには抜本的な改革しかないという点ですみやかに意見一致が形成されたという事実がある。下院少数派の不安定政権を維持するために、会議派内の各派閥が対立の矛先を収めざるをえなかったという事情もラオ首相を助けた。

また、ラオ首相は、鍵となる蔵相に、元中央銀行総裁で会議派の政党政治とは無縁なマーンモハン・シンをつけた。このことは、政治的配慮ではなく経済の論理に重点を置いて改革を進めるために有効であった。さらに、すでに80年代後半に、当時のラジーヴ・ガンディー政権により部分的に経済自由化が進められていたことも、ラオ政権による経済改革断行を容易にした。このような要素が絡み合った事情のなかで、経済改革が進められたのである。

(2) ラオ政権を揺るがす党内事情

先送りにされた政治課題

経済改革が優先事項となり、積極的に進められる反面、いくつかの問題は先送りされている。これらの問題には、アヨーディヤ問題（ヒンドゥー教団体がアヨーディヤにあるムスリム寺院をヒンドゥー寺院として建て替えるよう要求し、92年12月にムスリム寺院の破壊を強行し、死者1200人を超す惨事を招いた。ヒンドゥー・ムスリムの対立問題となっている）、カシミール問題（インドとパキスタンの間で帰属が争われているカシミールでは、反インドのムスリム過激派のテロ活動が続いている）、パンジャブ問題（パンジャブ州でのシク教徒過激派による反政府活動）などがある。これらの問題は、深刻であり早急な解決を要しているが、複雑で根が深いため、政府の対応は進まない。

加えて大きな問題は、ラオ政権の政治的安定性である。これには与党内部の問題と、与野党間の勢力関係という、二つの面から見る必要がある。

経済改革をめぐる与党内部のコンセンサス

まず、与党内部の問題では、経済政策の転換が与党国民会議派内部でどのように議論され、経済改革の方向で党内の意見統一がなされ、ラオ首相のもとで党が結束できたのかという点である。実際には、経済改革に関して党内で充分議論が尽され、合意が形成されていたわけではない。ラオ政権の経済改革は、従来国民会議派が主張してきた「国家主導型の経済開発」、「ネルー型経済開発モデル」の否定でもある。40年間余り追求してきた政策を方向転換することは、党内に深刻な問題、反対意見を生んだはずである。

しかしラオ政権成立後、国民会議派内に、経済改革に対する強い反対意見は形成されてこなかった。これはただ、経済危機の深刻さという外的条件に加えて、国民会議派政権の樹立・維持という絶対的な目標が、経済改革に対する党内反対意見の浮上をくい止めていたためである。しかし、経済改革が生み出すいくつかの簡単に解決されない問題、つまり輸入拡大や競争の影響をうけて採算を悪化させた企業、廃業に追い込まれる企業、それによる失業の発生、所得格差の拡大、経済改革の恩恵から外れて取り残された人々の貧困化、地域格差の拡大といったネガティブな問題が生み出す政治的な影響は深刻である。とくに選挙を控えた時期になると、この問題が激しい議論の焦点となることは避けがたい。

インドは次期下院議員選挙を96年に控えている。現在は、経済改革から政治抗争に目が

転じる時期となりつつある。このような時を迎えてラオ政権にとって不利な点は、その成立の経緯が示すように、ラオ政権が党内の妥協の産物であり、そのためラオ首相の統率力は強くないことである。これまでのところラオ首相は、党内反対勢力の活動を、自身の政治手腕を駆使して抑えることにおおむね成功してきた。しかし次期選挙を控えて党として最も重要なことは、どのような体制で、どのような戦術を用いれば選挙に勝てるのかということである。この点に関しては、ラオ体制のもとで戦うとの合意はできていない。むしろラオ体制に不安を感じ、ラオ後を照準にあてた動きが党内で活発化しているのである。

3. 州レベル選挙で不振の国民会議派

(1) 州政権をめぐる与野党の攻防

国民会議派内部に存在するラオ体制への不安は、国民会議派の選挙実績がこのところ悪化の一途を辿っているという事実に影響されている。先の下院議員選挙では絶対過半数が確保できず、議会少数派政権とならざるをえなかった。次期下院選挙では議席数がさらに後退する懸念が強い。近年、州議会選挙で国民会議派が不振を続けていることも不安を裏付ける要因となっている。そのため、次期下院選挙に向けて、ラオ体制の継続が望ましいのか、それとも党首は交替すべきか、交替するならば誰とか、といった問題に明確な答が見い出せないでいる。

州レベルの政治では、国民会議派は野党に押され気味である。たとえば、93年11月に北部4州（ウッタル・プラデシュ（UP）、マディヤ・プラデシュ（MP）、ヒマーチャル・プラデシュ（HP）、ラジャスタン）と東北地方のミゾラーム、さらにデリー首都圏議会の選挙があった。このうち北部4州すべてでヒन्दゥー教政党BJPが州政権を握っていた。93年11月の選挙の結果、国民会議派は勢力を挽回し、HPとMPで州政権を回復、ラジャスタンでは議席を拡大した。しかし国民会議派にとってこれは、勝利として喜べない内容である。

(2) 最大州ウッタル・プラデシュで後退する国民会議派

その理由は、まずインド最大の州であるUPで国民会議派の勢力がさらに後退したことである。UPの選挙で国民会議派は、このところ全く不振である。これは、伝統的な支持基盤であった指定カースト（不可触民）、指定部族（少数部族）などの弱者、中位カース

ト、ムスリムなどが国民会議派支持を撤回し、野党支持に回ったことによる。93年のUP州議会選挙でも国民会議派は惨敗し、2党連合の州政権が成立した。その構成党の1つは指定カーストの政党、もう1党は中位カーストの政党である。インドの政治動向を大きく左右する規模と影響力を持つUPで、国民会議派の支持基盤が崩壊しているのであるが、この現象が他州に及ばない理由はない。選挙結果に国民会議派が喜べないもう一つの理由は、威信をかけた首都デリー議会で、BJPに惨敗したことである。

4. 次期下院選挙への懸念材料

(1) 94年末の南部州選挙結果

94年末に、国民会議派の退潮を再確認する4州議会選挙（カルナータカ、アンドラ・プラザシュ（AP）、ゴア、シッキム）があった。この州議会選挙は、事実上、96年予定の次期下院選挙の前哨戦であった。しかし、国民会議派はこの4州議会選挙で、ゴアで州議会少数派政権を樹立したほかは、州政権を失った。

この州議会選挙が国民会議派にとって特に厳しい意味をもつのは、単に敗北したことだけでなく、政策をかけた選挙で、しかも次期下院選挙の前哨戦とも言える選挙で敗れたことである。ラオ首相はこの選挙を、「ラオ政権の実績に対する信任投票である」と語り、国際収支の改善、外貨準備の増大、インフレの鎮静化（当時インフレ率は8.8%）といった経済改革の成果を挙げて国民会議派への支持を訴えた。しかし有権者の支持は集まらなかった。

逆に、たとえばAPでは、地元政党テルゲー・デサム党（TDP）が、福祉政策を全面にだし、米1キロを2ルピーで配給、弱者への住宅供給、電力料金引き下げ、老齢年金支給などを約束し支持を訴え、州議会3分の2の勢力を獲得して国民会議派から州政権を奪った。TDPの勝利は、第一に徹底した福祉重視戦略の結果である。州の人口の80%を対象にして米1キロを2ルピーで配給する提案の前に、外貨準備の増大といった経済改革の成果を訴える国民会議派は惨敗したのである。

もちろん、州議会選挙の動向が直ちに国政選挙に直接反映するものではない。州レベルの政治は、より地元に着した要素で動くものである。これら4州での国民会議派の敗北は、まず第一に、州有権者が国民会議派州政権の実績を否定的に評価した結果である。近年顕著となっている頻繁な州政権党の交替は、有権者の厳しい行政実績への評価を物語っ

ている。したがって、州政権の実績いかんで、次の選挙で国民会議派が州政権を奪回する可能性があるのである。それでもなお、州レベルで苦戦しているという事実は、国民会議派・ラオ政権を苦境に立たせるものである。

(2) 軌道修正を迫られるラオ政権

ラオ政権と国民会議派にとってこの州議会選挙での敗北は、極めて深刻な意味を持つ。なぜならばこの選挙結果は、党内抗争の面でラオ反対派を勢いづけるからである。反ラオ派は、ついにラオ退陣が実現可能であると判断し、ラオ後の政治を照準にして、強気の攻勢にでている。

94年末の州議会選挙結果が判明し、国民会議派の惨敗が明白となった時点で招集された国民会議派中央執行委員会は、ひとまず、ラオ首相（党総裁でもある）への支持を確認し、選挙の敗北原因を、ラオ政権の実績への評価でなく、地元で党内対立その他の問題があったとした。州議会選挙結果をラオ体制への不信任表明ではないとし、経済改革問題を無傷で残したいという党中央の配慮は明かである。

しかしこの会議では、ラオ後を狙いラオ首相攻撃を強めている党有力者らから、選挙敗北は政府の経済改革政策の欠陥のせいである、改革は外国企業の利益となったのみで、国民会議派が保持してきた貧困層寄りのイメージを損なった、などの批判が噴出した。ついに党内から、経済改革への批判が浮上したのである。これに対してラオ首相は、選挙目当てで大衆受けのする政策を競い合うことに反対であるとの見解を表明し、国家の長期的利益が大切であると強調したが、選挙敗北で浮き足立った意見を鎮めることは困難であった。

この会議では、経済改革が敗因であるとの結論はさすがに出されなかったが、議論の過程で、経済改革が国民の利益となるという点を強調した宣伝活動の必要性を訴える発言、また、経済改革に国民優先の姿勢を出すよう求める声が多く出された。

選挙敗北と経済政策の因果関係で、国民会議派内部は意見統一ができない。ポピュリズムにポピュリズムで対抗する考えには反対意見も強い。しかし、経済改革は必要であるが、政策を貧困層寄りに修正するようとの要求が強まりつつある。12月14日にはラオ首相自ら、「経済自由化は放棄しない、しかし貧困層向けに修正する」と見解を表明したが、このように党と政府は軌道修正を余儀なくされている。今後は農村開発計画などを重点に政策強化の方針を探るようである（第5章参照）。

(3) 次期下院選挙への展望

— 政治的安定と経済改革の行方 —

差し迫る州レベル選挙

今後の政治日程では、95年3月に予定される5州議会選挙（マハラシュトラ、グジャラート、オリッサ、ビハール、アルナーチャル・プラデシュ）が重要である。各党は、96年に予定される下院選挙に向けて始動しており、この州議会選挙は次期下院選挙の行方を占うものとなるからである。

与野党の対決では、野党は、上述の94年末の4州議会選挙での成功で勢いに乗っている。オリッサ、ビハールは州政権党ジャナタ・ダルが政権維持に期している。グジャラートでは、国民会議派とBJPがしのぎを削ることになるだろうが、両党共倒れの恐れもある。マハラシュトラが唯一国民会議派にチャンスがあるとも言われるが、野党の動きが勢いに乗っているため予断を許さない。国民会議派にとって厳しい状況であることには変わりがない。

政治の行方と経済改革

この5州選挙で、国民会議派が敗れる可能性が強い。また、現在までの政治状況が大きく変わらずに継続していくならば、次期下院選挙で国民会議派が絶対過半数政権を確保できる見込みは薄い。その場合、経済改革の行方はどのようになるのであろうか。結論は、「改革の方向性は変わらない、逆行はありえない、しかし速度と一貫性は減じる」ということになるだろう。

「改革の方向は変わらない」と言えるのは、国民会議派を含めてほとんどすべての政党が経済改革を支持しているからである。94年末の州議会選挙で、経済改革に反対した政党はいない。改革の当初には、共産党、社会党などから反対はあったが、これら政党は現在、留保付きながらも、改革に反対しないという現実路線に転換しつつある。したがって経済改革路線は政党の合意を得ていると言える。

しかし問題は、経済改革が国民の合意を得ているかという点である。上述したように、経済改革のネガティブな側面に関しては、国民会議派内部でも議論が尽くされていなかったし、合意には達してもいなかった。それに加えて、94年末の選挙結果の意味は大きい。インドの膨大な貧困層と低所得層は、外貨準備の増大よりも、日々の生活が問題なのである。TDPの福祉優先の選挙戦術は、政府の経済改革と国民生活との間のギャップを突き、効果をあげた。経済改革が進むなかで、潜在的ながら懸念と不安が膨らんでおり、それが

選挙という機会を得て噴出したと言える。経済改革によって生じるネガティブな側面に政府が有効に対応できない場合、選挙で簡単に敗北する可能性があることが明白になったのである。

インド政治の展開を選挙結果に見た場合、頻繁な政権交替が一つの特徴となっていることは先に述べた。このことは、選挙が、民意を反映しているという証左でもある。上述したようにラオ政権は下院少数派政権として発足し、歴代政権が着手しえなかったような大胆な経済改革を断行した。この経済改革は、経済危機を乗り切るための不可避の措置であったが、改革政策実施と同時に、選挙で必要な政治宣伝という二つの舵取りをこなすには、ラオ政権・国民会議派体制は万全であるとはいえない。