

第II部 南アジア政治・社会論 第3章 南アジアの国家機構 4. インドにおける政治的腐敗について

著者	大内 穂
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	地域研究シリーズ
シリーズ番号	8
雑誌名	南アジア--政治・社会
ページ	143-166
発行年	1991
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00015562

4

インドにおける政治的腐敗について

おお うち みのる
大 内 穂

- I はじめに【一部略】
- II インドにおける政治的腐敗
——若干のケース・スターディ——
【一部略】
- III インド的政治腐敗の現代的意義
——腐敗の種類とメカニズム——
【一部略】
- 出典 「アジア経済」第9巻第4号 1968年4月；
第12巻第6号 1971年6月；第12巻第10号
1971年10月；第13巻第2号 1972年2月

I はじめに

本稿の目的は、インドにおける政治的腐敗の若干のケースの分析を行ない、腐敗の内容、発生に導いた諸状況、その処理のされ方の特徴から、現代インド政治の体質を探り、合わせて発展途上国における政治家・業者・官僚の諸関係を研究する一つの手がかりにしようとするものである。

まずインドにおける政治的腐敗の実態を大ざっぱにつかみ、またその概念を明らかにしておこう。

1. サンターナム委員会報告【略】

2. 公務員による腐敗のケース

サンターナム委員会が明らかにしているところだけでも、テリー特別警察部⁽²⁾が1957年から62年までの間に調査した公務員による収賄、腐敗等のケースは4669件にのぼっている。

1958年から62年間の間に不正入手によるライセンス総額は2382万4142ルピー（1ルピーは当時の交換レートで約76円であるから約18億1063万円強に相当する）にのぼり、これが闇で額面の最高5倍の価格で取引されていた。ここで動いた1億ルピー以上の金は警察が察知したものだけだから、実際には少なく見積もってもその4倍以上の不正な金が動き、このうち何パーセントが公務員のポケットに落ちたかは不明である。また税務局の非公式推計によれば、脱税による国庫収入の損失は4億5000万ルピー（342億円）以上とみられ、公務員がこの脱税をたすけ、また査定を手加減して賄賂をうけている事実も指摘されている（同報告、p. 19）。中央公共事業局が業者に工事を請け負わせて過剰支払いをした総額は、検挙されたものだけでも1957年から62年までの間に436万6667ルピー（約3億3200万円）にのぼった。第2次5カ年計画期間中の建築および物資購入への支出が280億ルピーであるから、このうち5%が公務員のポケットにはいったとしても（通常、建設工事契約には、7～11%の水増し料金が支払われ関係役人が山分けするといわれる）国庫の蒙った損失は約14億ルピー（約1064億円）にのぼることが記されている（同報告、p. 18）。

以上の事例は、テリー特別警察部の管轄下のケースのみであり、このほか莫大な国庫資金を動かす国防省や鉄道省における国庫の損失はなお大きいものがあると推定される。

こうして特別警察部により検挙されたものは、どちらかという小物の役人であり、別表【略】でも明らかなように課長（Under Secretary）クラス以上の公務員となると、その調べをうける者は比較的少ない。まして大臣クラス

およびその他の高官がその取引に加わっている際にはその対象となっていない。

3. 政治的腐敗の概念

サンターナム委員会報告自体の検討はいずれ稿をあらためるとして、ここでは一応、「政治的腐敗」(political corruption)なるものの概念を明らかにしなければならない。

昭和43年2月末に、日本政府の法務省が全国次席検事会同を開いたがその席上、赤間法相は「公務員は国民全体の奉仕者として、廉潔の保持が強く要求される。しかし、いまだに公務員による汚職事件など不正事件の発生は少なくない」と述べたが、ここで「汚職」(malfeasance)というのは、法律用語では「瀆職」(とくしよく) (日本刑法第25章、特に第197条〔収賄、事前収賄〕、第197条の2〔第三者供賄〕、第197条の3〔枉法収賄、事後収賄〕、第198条〔贈賄〕)に相当するもので、要するに公務員(または仲裁人)が「公金・公有物の横領・着服」をすること、「職務にかんして賄賂をうけたり、賄賂を要求したり、約束したりする」ことである。つまり公務員が職務上の権限を私的な利益追求のために濫用することをいうのである。これにたいして「疑獄」(scandal)というのは、もともとは、はたして罪になるかどうか疑念の余地のある裁判事件を意味していたが、のちに業界から政治家や高級官僚などに金品を供与し、この反対給付として政治家や高級官僚が業者あてに利権を提供するかなり大がかりな贈収賄事件が著しくふえ政治問題化したことからそれをさすようになった。これを「官権と金権の密通・野合」とよぶ人もいる。たとえば戦後の復金融資獲得をめぐる昭和電工事件(昭和23年)、造船疑獄(昭和29年)、吹原産業事件(昭和41年)、共和製糖事件(昭和41年)等がある。

以上の「汚職」および「疑獄」に共通している要素は、公的権力の私的利益追求のための濫用である。この濫用とそこから生ずる現象に一定の道義的価値⁽³⁾をかぶせて観たものが広義の「政治的腐敗」の概念である。これに対し

て狭義の「政治的腐敗」は「疑獄」のみをさす。「汚職」は「行政的腐敗」とよぶことができよう。換言すれば、狭義の政治的腐敗(=疑獄)は、「大物政治家=行政官庁の長(大臣その他)、政党、財界・産業界の有力者、大企業によっておこなわれる政治的犯罪」であり、行政的腐敗(=汚職)は「国家および地方公務員の職務上の犯罪行為」といえよう。この両者の関係は、「汚職が疑獄の論理的、また歴史的な出発点であり、疑獄は汚職を裾野としてその頂上にそびえ立っている」といえよう(岡倉古志郎『汚職の政治経済学』、労働旬報社、昭和42年、27ページ)。ゆえに、両者はその根を共通にしており、共通のアプローチも可能であるが、本稿の目的にそってIIでは、便宜上、狭義の政治的腐敗のケースのみに限定して検討する。

【後略】

4. 腐敗にたいする民衆の意識【略】
5. 法律規定の不適用【略】
6. 政治的腐敗の類型【略】

II インドにおける政治的腐敗

——若干のケース・スターディ——

1. セラジュディン事件【略】
2. オリッサの腐敗【略】
3. ムドガル事件【略】
4. ムンドラ事件

大蔵相および大蔵次官が、その権限を利用して、その監督下にある公社の資金を、与党に政治献金してきた金融業・投機師の企業に融資し株価の買い

支えをしていたが、公社に莫大な財政的損失を与えたケースである。

〔事件とその推移〕

ハリダス・ムンドラ (Haridas Mundhra) は、教育も資産もない裸一貫からはじめて、独立後数年のうちにたちまち、数企業を買収するまでになった。かれは金融の魔術師とよばれ、その金融の運用法は、次々と企業を買収しその株を質入れた金でまた次の企業を買収していくやり方であった。ムンドラの強引すぎるやり方は各界のひんしゅくを買い、詐欺容疑の告訴もおこされており、大蔵省に対し1955年8月、当時の商務相クリシナマチャリ (T.T. Krishnamachari)、翌年に準備銀行総裁ラマ・ラオ、ボンベイ高裁判事などから注意が促されていた。これに対し大蔵省会社法局は、ムンドラの活動には1954年末から注目していると答えたが何の措置もとらなかった。

そのうちに、クリシナマチャリが蔵相になった。大蔵省事務次官は引き続きパテル (H.M. Patel) がつとめた。

クリシナマチャリが蔵相になり新予算案を5月に国会に提出したが、新富裕税、支出税を含むところから財界の評判は悪く、株価の下落が目立った。大蔵省は、株価の買い支えをするためにその監督下にある生命保険公社の資金で株式投資をすることをきめると同時に、クリシナマチャリはカルカッタ、ボンベイ等のビジネスマンに新政策の意味を説明し株式市場の信用を回復させるために大蔵次官、準備銀行総裁、インド国立銀行総裁を同行して、出かけた。この間にムンドラの株の救済に生命保険公社が1500万円ルピーをムンドラ系の六つの企業に投資することが、パテル、ムンドラを中心とし、生命保険公社総裁、インド国立銀行総裁との間できめられた。カルカッタ株式取引所会長も株価の不安定を理由にこれに側面援助した。しかし、この投資後、6カ月もたたないうちにムンドラの株価は2割5分も下落した(公社に375万ルピーの損失をこうむらせた)。

故フェローズ・ガンジー (現インディラ・ガンジー首相の夫) は議会でこの問題をとり上げ、義父ネルーにも徹底的な調査を要請した。ネルー、クリシナマチャリらは、形式的な調査だけで打ち切りにしようとしたが、フェローズ・

ガンジーがあくまで調査を要求し、ついにネルーもチャグラ判事 (Justice M.C. Chagla) を長とする調査委員会を任命せざるをえなくなった。

【中略】

チャグラ委員会の報告は1958年2月に公表されたが、これによるとムンドラとの取引に直接関係し主要な役割を果たしたのは大蔵次官パテルであり⁽¹⁾、クリシナマチャリも事情をしりながらこれを黙認していたことが判明した。しかもこの際、政府から独立した特殊法人である生命保険公社が、設立法の規定に違反して投資政策決定に際して全く政府の意のままに動いていたことが明らかになった⁽²⁾。生命保険公社はムンドラ系企業に1500万ルピーも投資しておきながら、重役陣に人を送りこむこともしなかった。ムンドラ株の信用をよく確認もせず、ムンドラの個人的保証だけで、広く国民から預っている大金を喪失したのだった。クリシナマチャリは、国会下院における答弁で、投資政策の決定は生命保険公社の投資委員会が決めるので政府はムンドラ株の購入に何の関係もない、といいきり、さらに追及をうけると、それは大蔵次官のパテルがやったことで、自分はあずかりしらぬことだと述べた⁽³⁾。しかし、チャグラ委員会は、クリシナマチャリにも責任があると認定した。

公表されたこのチャグラ委員会報告に対し、クリシナマチャリは怒り、ネルーもかれをかばい、チャグラ委員会の調査のすすめ方は司法的にも妥当でなく、事実の引出しにも失敗したとさえ述べた⁽⁴⁾。チャグラ委員会報告に続いて、政府はヴィヴィアン・ボース判事 (Justice Vivian Bose) を長とする三人委員会を設置し⁽⁵⁾、パテル次官、生命保険公社総裁などが国家公務員職務規則⁽⁶⁾に違反したか否かの調査を命じた。

この調査は当然、この取引についてクリシナマチャリが果たした役割にも及ばざるをえなくなったが、そこで生命保険公社がなにゆえ巨額の公金をこの怪しげな企業の株に投資したかの政治的背景がはからずも明るみにでてきた。それは次のような事実であった。

ムンドラは、かねてから国民会議派、とくにU.P.【ウツタル・プラデーシー編者】州の会議派にとって重要な政治献金者であった。生命保険公社との取引の

前に行なわれた1957年の第2次総選挙では、全インド国民会議派委員会に10万ルピーを、U.P.州会議派には15万ルピーの政治献金を行っており、中央政府閣僚との間につけた人的関係を、生命保険公社の投資にも十分に利用したことがみとめられた⁽⁷⁾。

クリシナマチャリ蔵相は、会議派に政治献金をしているのはムンドラだけでなく、他にたくさんの企業が莫大な額を寄付していること、またムンドラが、会議派だけでなく社会党にも5000ルピーの献金をしていたことを明らかにして⁽⁸⁾、政治献金とムンドラ株優遇との関係を否認しようとした。この後、クリシナマチャリの蔵相としての責任追及動議が出され、ネルーもかれの辞任をみとめざるをえなくなった⁽⁹⁾。

〔若干の検討〕

(1) ここでの立役者は、政党(政治家)、官僚、公社それにビジネス界である。対象となった利権は、生命保険公社の資金、すなわち国民大衆から預託された保険掛金の入手であった。政党(政治家)および官僚がビジネス界から代償としてうけとったものは、政治資金(それにおそらく、個人的な賄賂も渡されていたのではなからうか)であった。

(2) 立役者間の問題点をひろってみよう。

(イ) まず政治家とビジネス界の結びつきは、政治献金を媒介にしてゆ着し、ビジネスの利益のために政治家が官僚機構を動かし、官僚が、その監督下にある公社の資金を強引に動かしているケースである。

(ロ) 国民会議派および大蔵相は、公の場所では「社会主義」型社会建設をとえ、予算の中に新富裕税を加えるなど一見積極的姿勢を示しながら、裏では政治資金の出資者である財界の顔色をうかがい、政策の無害性を説明に参上し、さらに融資の増大による株価の買支えなど財界への妥協策をうっている。これは端的に国民会議派の階級的基盤とその性格を示しているよい事例であろう。

(ハ) 高級官僚とビジネス界の結びつきは、パテルとムンドラの関係によくでている。パテルがムンドラから収賄していたか否か、それがどの程度のも

のであったかは明らかにされなかったが、通常、非常に巧妙な手がつかわれ、外からはわかりにくい。

明らかにされただけでも、パテルはムンドラに政府あての申請書を出すようヒントを与えたり、関係者との面会をあっせんしたり、大蔵次官としての立場を利用して監督下の生命保険公社にムンドラ株買いの「指示」をするなど、積極的にムンドラのために動いている。大蔵相は、ムンドラのやり口につき、すでに1954年以来注目していると答えながら、なにひとつ手をうたなかった。この政府による黙認あるいは監督義務の不作為行為は単に上からの政治的指示によるものだけであつたらうか。

(一) 生命保険公社は、パテルを通じて大蔵省に従属させられ、大蔵省はクリシナマチャリを通じて会議派の党派的利益に奉仕させられている。生命保険公社は、国民大衆の掛金を預かりながら、資本運用についての自律性を発揮せず、その投資委員会も骨抜きにされ、全く大蔵省の手足になりきってしまっている。しかも大蔵省は議会で問いつめられると、投資決定は、投資委員会がするので政府は関知しないと技術的説明で逃げ、責任をすべて弱い立場にある公社側に押しつけている。公社の首脳陣の人事に大蔵省が強い発言権を持ち現に官僚の天下りなどもみられ、公社は弱い立場にあるが、政治腐敗は、こうした政府、公社などの無責任体制と無関係でないであらう。

(二) 財界のムンドラのやり方は、まず企業の買収にあたり株の操作をやり、その資金不足分を政府に肩替り出資させようとするものである。そこで、政府与党との間に政治献金を媒介として結びつきを強め、その影響力を通じて目的の実現をはかった。この政治献金は、自身の台所が火の車であるなかでなされていた点に注目する必要がある。計25万ルピーの政治献金で1500万ルピーの融資を獲得し、まもなく株の下落で375万ルピーを返却せずにすましてたわけであるから、利子その他を別にしても、大変な利益をムンドラは得たことになる。ムンドラの政治献金はその利得を計算したうえでの一つのキャンブルであつたのである。野党の社会党にも政治献金をしているが、これも将来の事態を見こした先行投資の意味をもつものと考えられる。

ムンドラのやり口は、ダルミヤ・ジェイン・グループと似ており⁽¹⁰⁾、一つの典型的なインドマルワリ商人の姿をかいまみる想いがするのである。しかしムンドラは、ビルラやターター、ダルミヤ・ジェイン、ゴエンカなどの既成財閥と較べると、全く取るにたならぬ弱小の新興企業にすぎないことに注目したい。

(3) この事件の処理においても、ネルーはクリシナマチャリを強く擁護した。これはネルーの個人的好意の問題でないことは、後に述べるとおりである。

(4) このムンドラ取引事件に似たようなケースが1968年7月の国会で取り上げられた。

ゴエンカ (Goenka) 財閥は、インドでも有数の大財閥の一つであり政界との結びつきも強いがその会長のラムナート・ゴエンカはかねてからインド鉄鋼株式会社 (IISCO) の株を買い占めていた。生命保険公社もインド鉄鋼株式会社の株をもっていたが、株価が若干下がったという理由で同株約60万ルピー分を、ゴエンカ系企業に売却した。株価はその翌日には元どおりに上昇した。生命保険会社のこの株の売却の仕方について疑問が投げかけられたものである⁽¹¹⁾。

モラルジ・デサイ蔵相 (当時) はこの調査を国会に約したが、この取引における財界、公社、官界の関係はついに明らかにされなかった。

5. カイロン事件 【略】

6. カンティ・ラール・デサイ事件 【略】

7. その他のケース 【略】

III インド的政治腐敗の現代的意義

——腐敗の種類とメカニズム——

インドにおける政治腐敗の現われ方について本稿の I, II で若干のケース

を検討したが、IIIでは、インド的政治腐敗の特徴を三つの側面から簡単に整理し(IIIの1)、それらの特徴を先進資本主義諸国、社会主義諸国および他の後進諸国の腐敗の類型とメカニズムとの対比において位置づけ(IIIの2, 3)、最後にインドの政治腐敗をその基盤の変化および抑止装置との関連で検討し、若干の展望を示そうとするものである。

【後略】

1. ケースにみるインド的政治腐敗の特徴

(1) 政治腐敗の現象形態にみる特徴

これまでに利用しえた資料だけからいえば、インドにおける腐敗の現われ方は、大よそ次のようなものであった。

すなわち、大臣、州首相、高級官僚などがその公職または影響力を以下のように濫用した。

(イ) 認可・許可証の交付の迅速化——セラジュディン事件、オリッサの事件、カイロン事件、カンティ・デサイ事件。

(ロ) 親族関係者の蓄財促進——オリッサの一連の事件、カイロン事件、カンティ・デサイ事件、パンディット・シュクラ、パンディット・パント、バクシー・グーラム・マホマッドなどの場合。

(ハ) 縁故者あるいは父親・息子などの血縁関係を紐帯とする就職機会の獲得——プラカーサ、モラルジ・デサイ、ギルの場合。

(ニ) 特定企業への公社融資あっせん——ムンドラ事件。

(ホ) 穀物商と結託した闇運送黙認——ビレンドラ・シン事件。

(ヘ) 公邸の転貸しによる不当利得の入手——ヤーダフの場合など。

これら一連のケースに特徴的な要素は、いずれも、当事者間のカースト、血縁または知遇関係を媒介として発生しており、全般に比較的規模の小さい、官僚主導型の腐敗が多い点である。

これにたいして、政治資金の寄付とその代償としての利権の私的帰属関係

を媒介として政治家・官僚が国家機構・権限を利用して財界人とゆ着した、国家レベルでの組織的かつ大規模な腐敗のケースは、これまでそう多くは表面にでてきていない。公式に調査委員会の調査対象となったものはセラジュディン事件とムンドラ事件の二つだけであった。

さらに、外国援助・外資活動と関連した国際レベルでの大規模な腐敗のケースは、インドでこれまでほとんど表面化してこなかった点も一つの重要な特色である。

【後略】

2. 現代社会におけるインド的腐敗の位置づけ (I) 【略】

3. 現代社会におけるインド的腐敗の位置づけ (II)

(1)~(5) 【略】

(6) 後進国型腐敗類型におけるインド的腐敗の位置づけ

インドネシアを中心としたこれまでの検討を基礎に、Iの6【略】に紹介したブライスや岡倉の腐敗の類型化を後進諸国の実情に照らして再構成し、インドにおける腐敗を典型的に位置づけよう。

まず、後進国における腐敗は以下の三つの類型への分類が可能である。

第1の類型は、行政的腐敗型（汚職型）である。中・下級官吏、軍人などによる比較的単純で規模の小さい公物の横領および、小商品生産者、商人、一般私人からの収賄、第三者供賄を通ずる利権の供与（認・許可、証明、発注、事務処理の迅速化、就職の口きき、違反の見逃がしなど）である。

第2の類型は、小規模の政治腐敗型（官僚主導下の小疑獄型）である。

国家資本の活動——とくに開発資金や政府関連金融および国有財産の使用・処分をめぐり、さらに、経済統制下における認・許可の裁可をめぐり、特定の政治家・高級官僚あるいは軍首脳部が、その権限を自己または特定集

団・企業などのために行使することにより生ずる腐敗である。

インドネシアでは軍首脳主導型であり、インドでは高級官僚主導型である。

第3の類型は、外資型腐敗である。

外国の経済・軍事援助、外国民間資本の活動と結びついた政治家・官僚・軍部・政商などが、輸入品あるいはプロジェクト価格を外国側のパートナーと共謀の上、割高につけて、その差額を山わけし、ときに、それを国外の銀行に預金したり政治資金に流用するやり方にみられる腐敗の型である。

以上の三つの類型の中で第1、第2は後進国だけでなく先進資本主義国にも程度の差はあれ共通にみられる。これに対し、第3の類型こそ、外国援助・外資活動が国内投資の内では決定的比重をもつインドネシアのような諸国に多くみられるというだけでなく、まさに典型的に現代後進国の置かれた世界的条件を反映した腐敗の特徴を示すものである。

独立後のインドで腐敗として取り上げられたケースの中で、数の上では第1と第2の類型のものが多く、第3の類型のものはほとんど表面に現われていない。これと対照的にインドネシアでは、第1と第3の類型が重要な位置を占めているが、第2の類型はまだ比較的少ない。

次に、上の類型にあわせて時期的な変化をインドの場合についてみると次のようになる。まず第1の類型のものは独立後ほぼ一貫して存在しており、件数も一番多い。1960年から66年までのインド政府内務省中央調査局の限られた統計だけでみても、一貫して上昇傾向にあり、とくに1962年から64年にかけて、調査を受けたケースの数は急上昇している⁽²⁴⁾。これはこの期間におけるインド社会全般の実質生活水準の低下、および独立後も簡単には払拭できずに根強く残った旧習俗と関係がある。

第2の類型の腐敗は、ほとんど1956年以降に集中しており、事件化したものだけに限れば、大体において65年頃までに一度山をこえて、再び67年の第4次総選挙以降に現われている。ただしムドガル事件だけは、例外的に独立直後(1950年4月～51年6月)に現われている。

第3の類型のものはすでに50年代末期頃から存在するが、実際に事件とし

て取り上げられたのは、第4次総選挙(1967年)以後であり、しかも筆者の知る限りでは2～3のケースにすぎない⁽²⁵⁾。

さらに、後進国型腐敗の中に占めるインドの位置のユニークさはただそれだけにとどまらない。

以上の三つの腐敗タイプのいずれかに後進国の腐敗はすべて分類可能であった。しかし1950年代末期頃からこの3類型ではカバーできない質と規模を備えた政治腐敗がインドに現われるようになってきた。それはすでにムンドラ事件の検討の際にもふれたように、政治献金を媒介にして政党(政治家)、高級官僚、その監督下の公団・公社、それに大財閥が結びつき、政府による認・許可権の行使、免税、財政投資、公社による投融資という一見、形式的合法性を保ちつつ、実質的には他と差別的に特定の大財閥系企業に利益を誘導する型の、組織的な体制内にビルト・インされた腐敗である。この新しい腐敗の類型は、後進国型腐敗の三つの類型を超えて、むしろ先進資本主義型腐敗の類型に非常に近いものである。この第4の類型の腐敗の存在は、後進諸国の中におけるインドの特殊な地位を浮き彫りにしている。インドネシアにはこの型はまだ現われるに至っていない。この現象はまた、インド経済の現発展段階および政治権力の性格を示唆するものである。

この新しい型の腐敗については、これまでのケース・スタディおよび理論がカバーできなかったので、次に節をあらためてそれを生むに至った基盤を検討しなければならない。

4. インドにおける政治腐敗の将来

(1) 「新しい型」の政治腐敗の基盤

インドにおける政治腐敗の基盤は、1950年代の後半以降変化し、とくに、1967年以降今日に至る期間に一層大きな変化をみせている。この基盤の変化を経済的・政治的・政治文化的側面からみていこう。

(i) まず経済的基盤の変化は、1950年代末期から60年代を通しての急速な

民間大資本の成長、外国資本の導入の増大、国家財政投資の拡大、軍事支出の増大にみられる。

50年代は、弱小民族資本を補強し、自立的再生産構造を早急につくるために国家が経済の主導権をとって公共部門を創設し、計画的資源活用のための経済の統制・規制策を導入した。さらに土地改革をはじめ、資本主義的發展のためのインフラストラクチャーの整備に力を入れた。これが独立時にすでに他の後進諸国に較べてはるかに成長していた若干のインド民族資本の画期的な成長をたすける結果になり、その開花を50年代末期以降にみることになった。50年代末期以降は、国家(官僚)主導型から次第に民間大資本主導型経済に転換する過渡期にあり、両者の相互補完発展方式が一応の定着をみるのである。58年には銀行カルテルが成立するが、これは民間資本蓄積構造の定着と財閥強化のパターンの成立を示す画期的なことであった。しかし反面、急速な資本財輸入の増大により、1956/57年には外貨危機をきたし、これが凶作などともあいまって、恒常的な外国の経済援助依存へのきっかけをつくった。外国援助額(支出純額)は、第1次計画期(1951~56年)に20億1700万ルピーであったものが、第2次計画期(1956~61年)には142億9800万ルピーと前期の7倍に増加し、第3次計画期(1961~66年)には、285億0300万ルピーとさらに倍増した。第4次計画期(1969~74年)は、400億から630億程度の外国援助をあてにしており、インド経済の外国援助への依存度は、いっそう高まるものとみられている⁽¹⁾。とくに公共部門投資に占める外国援助依存率が、第1次5カ年計画以来、10%、24%、29%と増加傾向をたどるとともに⁽²⁾返済期限のきた対外債務も増大していった。また外国援助の増大にともなって、政府の各種の諮問委員会および計画立案当局、公共企業経営顧問団の中にも外国民間資本の代表者たちがいりこんだ。1960/61年度現在、インド政府商・工業省の年次業務報告によれば、同省への諮問機関のうち少なくとも34の機関が、外国資本の支配する企業あるいは協会の代表をメンバーとして加えていた⁽³⁾。かれらはインド政界・官界の中枢部と結びつき、政策の決定から変更に至るまで強大な影響力を及ぼしている。政府の石油精製、医薬品、染料肥料

工業などに関する政策に圧力を加えて事実上変更してしまっているが⁽⁴⁾、この過程における政界・官界と外国資本の代表との間の取引きに疑惑がもたれている⁽⁵⁾。またかれらは、政府の開発計画についての情報収集に特別有利な地位を与えられていることになる。早期の情報収集がいかに特定の企業活動に有利に作用するかは余りにも明瞭である。

外国援助と並んで、外国民間投資額が増大し、対印投資残高も急速に増加する傾向がみられる⁽⁶⁾。外国資本はその規模の大きさ、新技術装備の高度さを十分に生かして活動するとともに、インドの大資本と伍して、利権目当てに政治家・官僚（含国営企業経営者）へ働きかけ、あるいは逆に働きかけをうけて相互のゆ着関係を強化していくことになる。最近、毎日のようにインド国会を騒がせたデージャ事件（Dharma Teja元ジャヤンティ海上運送公社会長による腐敗・公金横領・公文書偽造等にかかわる事件）の場合は、その中に日本の某企業が公社の会長デージャと共謀の上、12隻の船舶の収納価格を2%つり上げてその分をそっくりデージャの海外預金口座に払いこむという形の贈賄をすることによってインド政府の国庫に損失を与えたケースを含んでおり、外国資本と官僚とのゆ着を示す典型的なケースである⁽⁷⁾。

貸付金など金融面からの外国資本によるインド企業の支配が1960年代にはいって急速に進んでいるが、このうちインド政府に対する借款供与の場合を例にとってみても、たとえば鉄鋼・重機械工場建設を目的とする借款契約条項に、借款供与国からの技術とプラントの輸入を義務づけるなど借款供与者側とインド政府当該事項担当官僚との間のなれあいの妥協成立の要素もはいつている。また産業金融公社（IFC）やインド産業信用投資公社（ICICI）など特殊金融機関を通ずる外国資金依存の増大もみられる。国内の金融・証券市場が未発達で、また外貨使用の制限の厳しい状態の中で、政府・公社関係の低利な、かつ外資を含む融資をうけることは、それ自体で特権になる。また、限られた稀少資材の入手、あるいは利潤率の高い産業分野の新・増設認可を早急に政府からとりつけること自体が、その機会の極端に限られた国では一つの特権になる。

この特権をうるために民間各企業が死力をつくし、ありとあらゆる手段が用いられることになる。決定権限を持つ官僚に対してはもちろん、その上司、担当大臣、代議士にまで働きかけがなされ、その代償として、賄賂、退職後の企業への再就職を含むあらゆる便宜供与、政治献金などがなされている。

こうした企業間の利権獲得競争が激しくなるのは、重工業化が進む第2次5カ年計画期以降であり、外資が本格的に流入してくる時期であり、先進資本主義型政治腐敗（形式的合法性を充たした体制ぐるみの組織的な腐敗）がインドにも初めて出現してくる時期と符合するのである。

【中略】

大財閥の中でもたとえば、ビルラ財閥は、インドの「見えざる政府」とよばれるが、先にみた外国資本と同様に、その代表を国営企業の理事会、経済開発計画に関連した各種の諮問委員会・政策審議会に多数参加させることによって、政府の税制、財政投融资政策はもとより、重要な経済政策の決定に関与してきた⁽⁶⁾。また、ビルラ財閥は政府の各省ごとに特別連絡要員(liaison officer)を多数もつが、その要員には、退職してビルラに雇われた高級官僚、たとえば元会計検査院総裁(A・K・ロイ)、元大蔵省財政局長(グリブ・シング)、元関税局長(ラマスマン)、元鉄道局長(クリバル・シング)、元軍の幹部要員などが多数含まれている⁽⁹⁾。これら退役高級官僚がいかに大きな影響力を関係官庁に与えているかは、日本の例に照らしても余りに明瞭である。また国民会議派の有力政治家(たとえば、モラルジ・テサイ元蔵相、チャバン現蔵相など)の血縁者の中には、ビルラ財閥系企業に直接雇用され、あるいは関係をもつものが多いといわれる⁽¹⁰⁾。

ビルラ財閥を頂点として、他の大財閥についても同様のことがみられるのである。その結果、次のような低利融資およびライセンスの大財閥への集中、および大財閥のための便宜的政策変更などの事態が半ば公然とおこなわれるに至っている。

すなわち、第2次および第3次5カ年計画期間(1956～66年)に、政府系の長・中期金融機関(6社)、投資機関(2社)、および政府による直接補助の3

者が実際に供与した対企業金融援助支出総額58億4320万ルピーの中で、粗資産残高で上位73の大財閥が24億3280万ルピー（約41.6%）を占めている。残り全部の財閥・企業（全企業の92%以上を占める）に対しては、約58.4%が供与されているにすぎない。なお詳細に検討すると、中小工業企業への貸付けを主とすべきインド国立銀行（State Bank of India）の同期間の長・中期貸付け総額2億7490万ルピーのうち、前記上位73大財閥だけで1億7550万ルピー（約63.8%）、それを含む大規模工業部門全体をとると総額2億2250万ルピー（約80.9%）、残り5240万ルピーを中小工業企業に融資している。投資機関としての生命保険公社（LIC）およびユニット・トラスト（UTI）の同期間における長・中期投資額総計に占める大規模工業部門とその残りの中小工業企業部門との比は、LICの場合は約80：20、UTIの場合は97：3になっている⁽¹¹⁾。

1951年に制定された産業（開発・規制）法は、文言上は中小企業の保護・育成をねらっている。しかし、実際の運営面をみると、各種の認・許可事項について大財閥が中小企業を排除して独占的にライセンスを取得している。

工業ライセンス政策調査委員会報告書によれば、大財閥は1956年頃以降になると以下のような形で不当に自己の利潤増殖にライセンス制を使っている。

すなわち、特定の財閥は、新規製造禁止品目リストに載っている物資の生産ライセンスを入手し（たとえば、ビルラ財閥系Century Chemicalsは、D.D.T.の製造、シュリ・ラム財閥系DCMはカルシューム・カーバイドの製造、ムタイアー財閥系のある企業は鋼管製造を）、上からの指示にもとづき、当該正式審議機関の審議を経ずに政治的に迅速に申請を処理させ（ビルラ財閥系Hindustan Motorsの場合は中規模トラック製造のライセンス申請後2週間以内に処理をうけた）、また審議会の十分な審議を経ずに認可証を交付させ（ビルラ財閥系Orient General Industries, 同系Gwalior Rayon, カマニ財閥系Jaipur Metals）、レター・オブ・インテント（letter of intent）の悪用（ビルラ財閥系Hindustan Aluminium）、ライセンス委員会の決定の変更（ビルラ財閥系Saurashtra Chemicals, シュリー・マンデリア財閥系Universal General Agencies）、認可に付属した条件の無視（ビルラ財閥系Hindustan Gum and Chemicals, 同系Orient Paper Mills,

マファットラル財閥系Indian Dyestuff Industries), 自己の傘下にある多数の企業から同一製品製造についての多数の申請書を出させてライセンスを独占する(ヒルラ財閥系Manjushree Industries, 同系New Swadeshi) などである。

ライセンス供与の面だけでなく、政府機関は、大財閥傘下の企業にプロジェクト建設を請負わせ、国営企業で生産した原材料・中間製品を安く提供し、また財閥傘下企業の製品の大量購入をおこない、また各種の免税、融資、発行株式・社債の引き受けをおこなっている⁽¹²⁾。

このようにして、政府が1956年以来「社会主義型社会」建設の旗じるしをかかげ、経済力と富の集中排除、大衆の福祉増進をうたってきたにもかかわらず、そのスローガンとは裏腹に、大財閥の純資産の増大は急激に上昇する一方であり⁽¹³⁾、他方国民の1人当り所得は伸びなやんでいる⁽¹⁴⁾。

ライセンス調査委員会は、直接的に腐敗の実態そのものを調査対象にしてはいないが、明らかにライセンス制の欠陥と運用者側の弱点を十分につかんでいる特定大財閥がそこから最大限の利益を獲得するために画策し、他方では、制度の運用にあたる官僚の側も、その権能をこれら大財閥の利益促進のため恣意的に行使していたことを指摘している⁽¹⁵⁾。

【中略】

(ロ) 次に、新しい型の政治腐敗の政治的基盤は何であろうか。

三つの角度からこの問題に迫ろう。第1には、国営企業・公社を含めた官僚機構の膨張とその権限の拡大・多元化、第2に、政治資金の必要性の増大、第3に、議会あるいは政府による腐敗チェック・システムの機能の限界の問題である。

第1に、50年代後半にはいり州の言語別再編成とともに、中央および州政府の機構・権能の拡張が行なわれた。土地改革後の新しい土地記録・地稅査定官の任命、新農村自治組織(Panchayati Raj)の設立など農村行政機構の拡大整備も同時に行なわれた。さらに5カ年計画の推進にともなう国家の経済活動分野が急激に拡大したから、官吏の数が飛躍的に増大し、その権能も強まった。とくに、国家の土木・建設事業、買い付け、各種ライセンスの発給

許可などの権限をもつ官吏には絶大なる権限が集中した。しかもかなりの自由裁量権をもつので、その決定権の行使がとくに大きな利権を生みやすくなっている。総体として1950年代後半以降、政府が、新しい利権を生み出していく一つの装置としての性格を明瞭にしてきた。その利権の獲得競争の激化とともに、国民会議派および大資本は、官僚機構を組織的にフルに利用するように重要ポストの人事決定への干与と高級官僚の自己党派への系列化を進めたのである。

第2に、国会・州議会議員選挙、パンチャーヤティ・ラージの役員の選挙には、年を追うごとにばく大な選挙資金が使われるようになってきた。50年代前半まで立候補者のメリットは、インドの独立運動に参加したか否か、その過程で何度投獄されたかということで判断をうけることが多かったが、50年代後半にはいると、もはや過去の経歴よりは実際に資金量で選挙の当落がきまることが多くなり、法定選挙費用制限額がまもられなくなった。国会議員選挙には2万5000ルピー(約125万円)、州議会議員選挙には7000ルピー(約35万円)までと定められている法定選挙費用制限額の数倍の金在实际には使用されているといわれる⁽¹⁷⁾。また、クルディプ・ナーヤーによれば、国会議員選挙への立候補には、約20万ルピーが必要だといわれる⁽¹⁸⁾。そこでどうしても、資産家あるいは他から政治資金の提供をうける者だけが立候補することになりがちである。政治資金の提供者は、大企業、所属政党、後援団体、外国機関などである。G・S・パールガヴァは「選挙において腐敗していない者を選出する方が至難のわざ」とさえのべている⁽¹⁹⁾。財界は選挙ごとに多額の政治献金をしてきたが、その実態を示すデータは散発的にしかない。たとえば、1967年の第4次総選挙の際には、ビルラ財閥は公称約159万ルピーを国民会議派に寄付し、同様にターター財閥も公称117万ルピーを寄付したといわれる⁽²⁰⁾。選挙時以外にも随時、財界から政党、各派閥のボス、政治家個人に政治資金が渡されている。元U.P.州首相C・B・グプタの誕生日を記念して、C・B・グプタ基金を作るという名目で財界から集金されたが、これなどはその例である。国会議員の中にもいわゆる「ビルラ・メン」とよばれる者

が一時は100名近くいると噂されたが、全く根拠のないこととは考えられない。財界が、単に政府与党だけでなく野党にも同時に政治献金をしていることは先のムンドラ事件の中でもみられた通りである。これは短期的には議会における野党の追及への口封じになり、やや長期的にみれば企業利潤追求のための先行投資の意味をもつものになろう。

財界による政治献金は、このように先行投資としてなされるものであるから将来にばく大な利益獲得を計算してなされている。ムンドラの場合には、25万ルピーの政治献金で1500万ルピーの融資を獲得し、株の下落で375万ルピーの返済を免かれたことは先述の通りである。

それゆえ、政治献金はこれまで企業の損益計算の中に入れられてきたし、またその分だけ免税になっていた。サンターナム委員会の勧告にしたがい⁽²¹⁾、1969年に会社法第293条A項の改正がなされ、会社の政治献金が禁止されたが、実際上は、財界と政界のゆ着関係が消えたわけではないので、いぜんとして政治献金がなされている。政党の機関紙にのせる広告料その他の名目の献金が多くなったといわれ、また政治資金には不申告の所得、いわゆる闇金 (black moneyとよばれ、通貨流通量の40%も占めるといふ) による献金が一般化してきたといわれる⁽²²⁾。闇金とならんで注目すべきものに外国の政府系機関あるいは企業からの政治献金がある。第4次総選挙に際して、諸外国の機関あるいは企業が、公然あるいは秘かなルートで立候補者個人あるいはその所属団体に資金を提供していたことを内務省中央調査局 (CBI) がつかんでいる。その中でも、継続的かつ巨額な資金がアメリカおよびソ連側から提供されていたといわれる⁽²³⁾。ここでも国内企業による政治献金の場合と同様、国際的レベルでの腐敗発生の条件がみられる。

政治献金を受ける側からも、反対給付として、情報の提供、利権の供与、政策の変更などがなされることになる。官僚は政治家の指示にしたがい形式的合法性を整えて事を処理する。そのことが官僚にとっては保身につながり、積極的に出世の機会をつかむ糸口となり、退職後の再就職のための売込みにも通ずるのである。この意味からも、政治献金は本質的に賄賂であるといわ

ざるをえない。政・官・財界がそれぞれの思惑と利害でゆ着する関係が50年代後半以降とくに顕著になってきたのである。

第3に、腐敗に対する事前あるいは事後のチェック・システムは、50年代後半以降の新しい型の腐敗に対して有効に機能しているであろうか。

議院内閣制をとっているインドでは、国会が国民の利益のために、内閣の行政を監督する任に当る。しかし政府与党および個々の議員が財界などの政治献金に依存している限り、与党・財界の利益を最優先する官僚の不正行為の徹底的糾弾は到底できないのである。かえってその不正をいんべいするのに手をかし、国民の追及をそらそうとすることも多々あるといわれる(本稿Ⅲの1. ケースにみるインド的政治腐敗の特徴の(2)および(3)【略】)のように、ネルー首相が国民会議派中枢の閣僚の腐敗の取り上げ方あるいは処理の仕方ですした態度は、かれの「友人や同僚に対する誤った忠節の観念」によるところが大きいとしても、「会議派と官僚組織と財界の3者間の利権・政治資金を介したゆ着関係を大衆の目にさらすことを恐れた」からにはほかならない。また、企業が政治献金で失った分を基礎物資の価格つり上げでカバーしているのを、政府・与党がなぜ黙認しているのか、という疑惑も提示されている⁽²⁴⁾。また、大量のライセンスがビルラ財閥の手に集中したことに関して、国会でその調査要求が出された折に政府は、調査委員会設置をひたすらひき延ばした。遂に、温厚さで通った上院副議長(V・アルヴァ女史)が不満を表明する一幕さえ起こっている⁽²⁵⁾。ビルラ財閥と会議派首脳部および高級官僚とのゆ着が招いた事態に対する不満は、会議派内部の若手議員の間にもひろまっていた。69年2月、会議派若手急進派グループ「ヤング・ターク」のチャンドラ・セーカル議員は、「脱税、政府統制機構を利用した事業拡大」など88項目にわたるビルラ財閥の脱法行為を列挙した覚え書きを国会に提出して、当時の蔵相モラルジ・デサイらと激論をかわしたといわれる⁽²⁶⁾。このように、少なくとも会議派が69年末に分裂する前までは、議会および政府自体による大資本とゆ着した官僚・政治家の腐敗をチェックする機能がほとんど働かなかったといつてよい。したがって、新しい型の政治腐敗のケースが大衆の目にふれる

ことがなかった、と考えられよう。

【後略】

〔注〕 _____

I

(2) 【略】

- (3) 公物・私物の観念を生んだように、本来は人間の他の人間に対する嫉妬と不信の産物であったと思われる。
- (4) 岡倉古志郎『汚職の政治経済学』, 107~108ページ, および平凡社『政治学事典』, 昭和34年, 745ページによった。

IIの4

- (1) これに対するパテルの弁明については, H.M. Patel, *My Submissions (For Private Circulation only, Bombay)* がある。
- (2) たとえば法で定められた生命保険公社の投資委員会は, ムンドラ株購入について何の相談もうけなかった。

Surendranath Dwivedy and G.S. Bhargava, *Political Corruption in India* (New Delhi, 1967), pp. 83-84.

- (3) *Ibid.*, p. 79.

Hugh Tinker, *India and Pakistan* (London, 1962), pp. 61-62.

- (4) この後, ネルー首相が調査委員会を非公開にし, その報告書を公表しないようにしたのは, このチャグラ委員会報告のショックによるともいわれている。その後, 調査はネルー個人と調査の委任をうけた裁判官との間の私的取りきめにすることにした。

Surendranath Dwivedy and G.S. Bhargava, *op. cit.*, pp. 80-81.

- (5) Mr. Justice Vivian Bose, Mr. S. Sen, Mr. W.R.S. Sarthianadhanの3人である。

このうちヴィヴィアン・ボース判事は元最高裁判所判事であり, すでにグルミア・ジェイン (Dalmia-Jain) グループ会社事件で, 6年間の調査の末, 800ページの精密な報告書を出している。

- (6) 正確には, *All India Service (Discipline and Appeal) Rules*, 1955のこと。
- (7) Surendranath Dwivedy and G.S. Bhargava, *op. cit.*, pp. 73, 89.
- (8) *Ibid.*, p. 90.

- (9) Ronald Segal, *The Crisis of India* (Bombay, 1969), p. 283によれば, ネルーはクリシナマチャリをすぐに無任所相, その後で国防兼経済調整相に任命し, 再び1963年7月に蔵相に任命した。

- (10) Ministry of Commerce & Industry, Government of India, *Report of the*

Commission of Inquiry (Inquiry on the Administration of Dalmia-Jain Companies) (New Delhi, 1963).

- (11) "Sales of LIC shares to Goenka firms, Desai orders probe," *Patriot* (July 29, 1968).

この後1968年11月20日の国会で、ラムナート・ゴエンカによるIISCO株の買占め問題が取り上げられた時のデサイ蔵相の発言によれば、IISCO資本金2億4882万ルピーのうち、約1億ルピーがゴエンカ一人に買占められたという。この買占めにあたりインド準備銀行(日銀に相当する)が融資したか否かが争点になった。結局、融資は、United Commercial Bankがしたということで、調査委員会は設けられなかった。また同じ議会で、ゴエンカによるグジャラート語の日刊紙2紙の買収問題もとりあげられた。

IIIの1

(25) 【略】

(26) 【略】

IIIの4

(1) 【略】

(2) 【略】

- (3) Ministry of Commerce and Industry, Government of India, *Annual Report for 1960-61*; Kidron, Michael, *Foreign Investment in India* (London, Oxford University Press, 1965), pp. 233-236.

(4) Kidron, *op. cit.*, pp. 236-237.

- (5) 新聞・雑誌はもとより、議会でもとりあげられた。疑惑は与党国民会議派内部からも出された(たとえば全インド国民会議派委員会大会などの席上)。

(6) 【略】

(7) 【略】

(8) 【略】

- (9) 古賀正則「インド」(衛藤藩吉編『アジア現代史』毎日新聞社, 1969年), 283ページ。

(10) 同上書, 283ページ。

デサイ元蔵相夫人および息子たちがビルラ財閥系のボンベイ貿易会社に対する主要出資者の中に加わり、チャバン蔵相子息がビルラ系会社の有力代理店に雇用されているなどである。

- (11) Ministry of Industrial Development, Internal Trade and Company Affairs, Government of India, *Report of the Industrial Licensing Policy Inquiry Committee (Main Report)*, pp. 150-151.

(12) *Ibid.*, pp. 63-74.

- (13) 伊藤正二「独立後インドにおける資本の集中化傾向とそのいくつかの要因」

(アジア経済研究所所内資料として刊行予定)を参照されたい。【後略】

- (14) 【略】
- (15) 【略】
- (16) 【略】
- (17) 【略】
- (18) Nayar, Kuldip, *India: The Critical Years* (Delhi, Vikas Publications, February 1971).
- (19) Surendranath Dwivedy and G.S. Bhargave, *op. cit.*, p. 13.
- (20) 古賀正則, 前掲論文, 283ページ。
- (21) Ministry of Home Affairs, Government of India, *Report of the Committee on Prevention of Corruption*, 1964, p. 105.
- (22) Ministry of Law, Government of India, *The Companies (Amendment) Act, 1969, No. 17 of 1969*.の第293条A項の改正をさす。改正前の1960年法によれば、「各会計年度に2万5000ルピーをこえるまたは過去3会計年度の平均純益の5%たる額または総額のいずれか高い額を上回らない限りは政党にまたは政治目的で個人または団体に」政治献金をすることが認められていた。もっとも、会社の損益計算書には、献金した総額、相手の政党、個人あるいは団体の名称を記載しなければならないとされていたが、これはほとんど空文にひとしかったといわれ、今回の改正になった。
- なお、安田信之「インド会社法」(谷川久編『アジア諸国の会社法』アジア経済研究所, 1971年)を参照されたい。
- (23) Nayar, K., *op. cit.*, pp. 266-267. Nayarによれば、インド政府内務省がこれら外国による政治資金供与について調査した結果、その中の若干のものは「別の目的で」供与されていたことが判明した。アジア財団(Asia Foundation)を通じCIA資金がふんだんに使われており、また米国情報センター(U.S. Information Centre)もそのいかがわしい資金供与活動のために1970年5月16日から閉鎖するよう命じられたとのべている。
- (24) Surendranath Dwivedy and G.S. Bhargava, *op. cit.*, p. 12.
- (25) *Times of India*, December 27, 1968.
- (26) 古賀正則, 前掲論文, 282ページ。

(大内穂／執筆時：アジア経済研究所調査研究部, 現：立命館大学国際関係学部教授)