

低開発の政治経済学 -- 最貧州ビハールの事例 (特集 包括的成長へのアプローチ -- インドの挑戦)

著者	湊 一樹
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
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	187
ページ	32-35
発行年	2011-04
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004266

インドの挑戦

低開発の政治経済学——最貧州ビハールの事例

湊一樹



インド東部に位置するビハール州は、九四〇〇万人もの人口を擁し、ウツタル・プラデーシュ州、マハーラーシュトラ州に次いでインドで三番目に人口規模の大きい州である。その一方で、同州はインドの主要な州のなかでも経済的に最も後進的な州であることが知られている。

ビハール州の一人当たりの経済水準（純州内生産）は、経済的な先進州のひとつであるハリヤーナー州のわずか四分の一であり、インド全体の一人当たりの経済水準と比較しても四〇％程度にすぎない。また、個々の研究によって貧困率の推定値に若干の違いはあるものの、他の州と比較してビハール州の貧困率の高さが際立っていることが多くの実証研究によって示されている。

ビハール州の後進性は経済的な側面ばかりにとどまらず、教育、

保健、ジェンダー間の平等などの人間開発の側面でも極めて深刻である。例えば、同州の識字率（二〇〇一年）は、四七％とインド全体の識字率六五％に比べて格段に低く、特に社会的弱者層である女性および指定カースト（いわゆる不可触民）の識字率は、それぞれ三四％と二八％とより一層低い水準にとどまっている（参考文献①）。

さらに、ビハール州については、経済成長が貧困削減にそれほど大きく貢献していないという点がよく指摘される（参考文献②）。表1は、一人当たりの経済水準が1％上昇することによって、貧困率が何％変化するかを表す「貧困の成長弾力性」と呼ばれる指標をインドの主要な州について示したものである。ビハール州の貧困の成長弾力性は▲〇・三〇％とこれらの州のなかで最も小さく、最も

大きいケーララ州（▲一・二三％）と比較すると、その値は四分の一以下である。つまり、この二つの州が同程度の貧困削減を達成するために、ビハール州がケーララ

州の四倍のペースで経済成長する必要があることを示唆している。したがって、ビハール州は経済開発や人間開発の面で他の州に大きく後れを取っているだけでなく、絶対的貧困の削減や経済的不平等の緩和といった面でも著しく不利な状況に置かれているのである。そのため、近年になってビハール州は国際機関や各国の援助機関から大きな注目を集めるようになってきている（参考文献③）。

では、ビハール州に見られる著しい後進性をどのように理解する

図1 インド概略地図



表1 インドの主要15州における貧困の成長弾力性

	貧困の成長弾力性(%)	1人当たりの経済成長率(%)
ビハール州	-0.30	1.2
アッサム州	-0.38	2.1
マディヤ・プラデーシュ州	-0.39	2.2
マハーラーシュトラ州	-0.40	2.9
ラージャスターン州	-0.43	1.8
カルナータカ州	-0.53	2.4
ハリヤーナー州	-0.57	3.1
タミル・ナードゥ州	-0.59	2.9
ウッタル・プラデーシュ州	-0.64	1.5
グジャラート州	-0.66	2.7
オリッサ州	-0.69	2.1
アーンドラ・プラデーシュ州	-0.76	2.8
パンジャブ州	-1.03	3.0
西ベンガル州	-1.17	2.1
ケーララ州	-1.23	2.6

(出所) 参考文献②の表3.1 (63ページ)。
(注) 1960~98年のデータに基づいている。

ことができるのだろうか。本稿では、政治経済的な分析を通して、ビハール州の長期的な低開発と貧困の構造的な要因を明らかにすることを試みる。さらに、二〇〇五年一月に一五年間続いた州政権が交代して以降、ビハール州の今後について明るい見通しが散見されるようになったが、そのような楽観的な見方に対して疑問を呈する。そして、この主張を裏付けるために、新政権の重要政策とそれをめぐる議論を取り上げる。

●低開発のメカニズム

ビハール州の長期的な低開発と貧困の構造的な要因を理解する

えて、以下の三点が重要である。

第一に、経済成長や貧困削減に寄与するような「良い政策」であったとしても、それが政治的に力を持つ集団の利益を損なうようなものであれば、政治的には必ずしも実現可能であるとは限らないという点である。

その最も典型的な例が土地改革をはじめとする農村改革である。ビハール州では、人口の八〇%以上が農業とその関連部門に従事していることに加え、土地所有の不等が大いいため、小作農や農業労働者が貧困層を形成している。しかし、独立以来、小作権の保護などの土地改革の試みは効果が上がるような形では行われてこなかった(参考文献③)。

第二に、土地持ちの上位カースト(upper caste)および上層の後進カースト(upper backward caste)が州議会議員や州政権の閣僚などのポストの大部分を占めてきたという点である。これは、ビハール州の主要な政党が特定の上

位カーストまたは上層の後進カーストを重要な支持基盤としているからである。一方、より下層に位置する社会集団は、自身の利益を代弁するような政治勢力を持っていないため、主要政党によって動員されるような存在となっていない。

第三に、植民地期の土地制度およびカースト制度という過去の制度的遺産が重要な役割を果たしているという点である。ビハール州では、土地所有が上層に位置する社会集団に著しく偏っており、カーストの上下関係と土地所有の間に強い相関が見られる。これは、イギリスによる植民地期に導入された土地所有制度とその後の歴史的経緯によるものであると考えられる。

さらに、土地持ちの上位カーストおよび上層の後進カーストは相対的に人口規模が大きいため、選挙を中心とする民主的な政治制度の下でも有利な立場にある。それとは対照的に、より下層に位置する社会集団は全体として規模は大きいものの、それぞれのグループは細分化され小さな規模しか持たないため、上位カーストおよび上層の後進カーストのような優位性は持たないのである。

つまり、植民地期に導入された土地制度とその後の歴史的経緯が上位カーストおよび上層の後進カーストに対して経済的に有利な立場を与え、他方でそれらのカースト集団は人口規模の大きさによって民主的な選挙の下でも有利な立場を得ることができる。そして、競争的な民主主義における優位性を梃子として、土地持ちの上位カーストおよび上層の後進カーストは土地改革をはじめとする自身の利害に反するような政策を阻止し、それが結果としてビハール州の長期的な低開発と貧困をもたらしているのである。

●「ジャングル支配」の終焉と新政権の誕生

二〇〇五年一月、州議会選挙の結果、一五年間続いた民族ジャナタ・ダルによる州政権—いわゆる「ジャングル支配」—が終わりを迎え、ジャナタ・ダル(統一派)とインド人民党による連立政権が誕生した。州議会選挙のキャンペーンにおいて、ジャナタ・ダル(統一派)とインド人民党は、「経済開発」と「ガバナンス」を最重要の政策課題として強調し、ラール・プラサード・ヤーダヴ(Ram Prasad Yadav)率いる民族ジャナ

タ・ダル政権がこれらの課題について全く成果を上げてこなかったという点を有権者に訴えることに成功した。州首相には、ジャナタ・ダル（統一派）のニティシシュ・クマール (Nish Kumar) が就任した。

就任して以降、新政権は様々な政策を矢継ぎ早に打ち出していったため、このことが有権者やマスコミの間でビハール州の今後に対する期待を大きくする要因となった。そして、その期待を裏打ちするかのように、二〇〇九年四月から五月にかけて行われた連邦議会下院選挙では、ニティシシュ率いる与党連合がビハール州で大勝した。下院選挙とほぼ同時期に行われた世論調査によると、八八%もの回答者がニティシシュ政権のパフォーマンスを満足であると評価していたのである（参考文献④）。

しかし、このようなニティシシュ政権に対する高い評価と大きな期待にもかかわらず、ビハール州が抱える根深い構造的な問題を解決することは容易ではない。そのように考えられるのは、以下の二つの理由からである。第一に、政権交代後も土地持ちの上位カーズトおよび上層の後進カーズトが州議会議員や州政権の閣僚に占め

る割合は依然として高く、根本的な農村改革の可能性は極めて低いと言わざるを得ないからである。第二に、カーズトに関係なく開発の恩恵を行き渡らせることを強調していたのとは裏腹に、ニティシシュ政権の福祉政策は、選挙における「勝利連合」の形成を目指して特定のカーズトやコミュニティに狙いを定めたものだからである。特に、特定の政党に投票する傾向がそれほど顕著ではない流動性の高いグループがそのような政策の標的となっている。

これらの論点の妥当性を検証するために、以下では新政権の重要政策とそれをめぐる議論をみていくことにしよう。具体的には、第一の論点については小作農の権利を保護するための法律の導入をめぐる議論を、そして、第二の論点については指定カーズトのなかでも特に後進的なカーズトである州政府によって認定された「マハダリット」(Mahadali) に対する福祉政策をめぐる議論をそれぞれ取り上げる。

●小作農の保護をめぐる論争

州議会選挙で歴史的な勝利を収めてからわずか三週間後、ニティシシュ政権は農村改革のため

の諮問機関を設置することを発表し、二〇〇六年六月には「土地改革委員会」が正式に発足した。同委員会での議論を経て二〇〇八年四月に州政府に提出された最終報告書では、小作農の権利の保護や土地所有の上限の厳格な適用などの具体的な方策が提言された。しかし、地主から小作農に対する土地所有権の移転や土地の再分配などの方策は含まれていなかったため、土地改革委員会の提言はどちらかといえば穏健な内容のものであった。

しかし、土地改革委員会による議論と平行して農村部では様々な噂が飛び交い、土地の所有権を失うことを恐れた地主が小作農に対して立ち退きを迫るような事態が起こった地域も存在した。このような反発を予想して、州政府は土地改革委員会によって提出された最終報告書の公表を控えていた。ところが、二〇〇九年七月に報告書が州議会議員に公表されたことをきっかけにその内容がメディアによって報道されるようになる。土地改革の問題が一気に注目を集め、激しい議論を巻き起こすこととなった。

その直後の九月に行われた州議会の補欠選挙で、ジャナタ・ダル（統

一派）とインド人民党の与党連合は獲得議席数で野党勢力を大きく下回るといふ痛恨の敗北を喫した。連邦議会下院選挙で地滑りのような勝利を収めてからわずか四カ月しか経過していないにもかかわらず、これほど大きく異なる選挙結果となったことから、与党連合（特に、インド人民党）を支持する傾向にある土地持ちの上位カーズトが小作農の保護をはじめとする土地改革に関する議論に大きな不満を持つていることの現われではないかとの指摘が相次いでなされた。

結局、一〇月下旬に入って、「土地改革に関する」全体的な問題を既存の小作法に照らして調査する必要がある」と州首相が述べたことで、土地改革委員会によって提案された小作農の保護のための法律は完全に頓挫してしまった。

●指定カーズトへの福祉政策

二〇〇七年八月、指定カーズトのなかでも特に恵まれない境遇にあるカーズトを特定化し、そのような集団の地位向上を図ることを目的として、「マハダリット委員会」が州政府によって設立された。設立当初の時点では、ビハール州に存在する二二の指定カーズトのうち一八がマハダリットとして認定され

た。そして、二〇〇九年七月には、マハダリット委員会の勧告を受けて、州政府は「マハダリット開発ミッション」というマハダリット向けの一連の福祉政策の内容を明らかにし、翌月からそれらを実行に移すことを発表した。

確かに、社会的弱者を対象としたこれらの福祉政策は実にすばらしい内容のものであるかのように見える。しかし、その一方で、「指定カーストの中でも、教育的、経済的、社会・文化的、政治的な状況に関して最も恵まれない人々」

(参考文献①、一八四ページ)である。とされるマハダリットを特定化する作業が極めて恣意的で政治的な動機に基づいたものであることは明らかである。二〇〇九年七月、一八の指定カーストに加えて、二つの指定カーストがマハダリットとして認定された。さらに、土地改革は一切行わないと州政府が発表してから四週間後の二〇〇九年一月には、ビハール州で最大の人口規模の指定カーストであるチャマールがマハダリットとして認定された。この結果、指定カーストのなかでマハダリットでないのは、チャマールに次ぐ人口規模を持つドウサードのみとなった。では、指定カーストのなかでな

ぜドウサードだけがマハダリットとして認定されていないのだろうか。その明らかな理由は、州政権と激しい対立関係にある野党のひとつである人民の力党の党首フー・ヴィラース・パスワン (Ravi Vilas Paswan) がこのコミュニティーに属し、ドウサードの多くがこの政党に投票する傾向にあるためである。当然、人民の力党をはじめとする野党を含む様々な方面から、マハダリットへの福祉政策に対して激しい批判が行われた。

しかし、ニティーシュ政権は政策を続行し、その成果を強調している。また、特定のカーストやコミュニティに狙いを定めた政策の対象は指定カーストにとどまらず、イスラム教徒や下層の後進カースト (Extremely Backward Classと呼ばれる集団) にまで及んでいる。

●貧困削減なき経済成長?

ニティーシュ政権が強調するように、ビハール州はここ数年著しい経済成長を達成している。政府機関によって公表されている経済統計によると、ビハール州は最近五年間で年平均一%を超える経済成長率を記録し、経済的な先進

州のひとつであるグジャラート州とともに最も急速な発展を遂げている。しかし、このような急成長の原動力となっているのは、建設、通信、商業・ホテル・レストランなどの都市部に偏在している産業部門が中心であり、その一方で、圧倒的多数の人々が生活の糧を得ている農業とその関連部門は依然として低い成長率に悩まされている(表2)。

し、経済の「離陸」に成功するかもしれない。しかし、それが貧困の削減に十分に結びつかないまま、「持てる者」と「持たざる者」の間の格差をさらに広げる方向へ進んで行く可能性が高いと結論付けざるを得ないのである。

近い将来、ビハール州は長期的な経済的停滞から完全に抜け出

表2 ビハール州における各産業部門の年平均成長率

期 間	純州内生産	農林水産業	鉱工業	サービス業
1990/91~1994/95	0.69	0.37	-1.52	2.99
1995/96~1999/2000	2.44	-2.05	11.05	6.00
2000/01~2004/05	5.44	4.96	3.47	6.14
2005/06~2009/10	11.04	0.98	24.72	12.64

(出所) 中央統計機構 (Central Statistical Organization) のデータをもとに作成。
(注) 数字はすべてパーセント表示である。1990/91~1994/95は、1990年4月から1995年3月までの期間を意味する。その他の期間についても同様である。

《参考文献》

- ① Government of Bihar [2009] *Economic Survey 2008-09*.
- ② Besley, Timothy, Robin Burgess, and Berta Esteve-Volart [2007] "The Policy Origins of Poverty and Growth in India," in Timothy Besley and Louise J. Cord eds., *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan and World Bank.
- ③ World Bank [2005] *Bihar: Towards a Development Strategy*.
- ④ Kumar, Sanjay, and Rakesh Ranjan [2009] "Bihar: Development Matters," *Economic and Political Weekly*, Vol. 44, No.39 pp.141-4.