

Atul Kohli,

*Poverty Amid Plenty in the New India.*Cambridge: Cambridge University Press,
2012, xiii+249pp.こん どう のり お
近 藤 則 夫

はじめに

インドは社会主義的な経済開発政策から、1991年に構造改革・経済自由化に大胆に舵を切った。国家主導の輸入代替工業化政策の失敗が1970年代までに明らかになったことを受けて、経済政策の転換は1980年代から徐々に行われており、経済危機の中で行われた1991年の構造改革はそのクライマックスであった。貿易や投資などさまざまな面で規制緩和がなされ、政府の役割は5カ年計画に代表されるような統制的、介入的なものから、開発促進的なもの、規制的なものへと変化した。それに伴って公的部門の経済に占める比重も縮小していく。1991/92年度には総固定資本形成（投資）における公共部門の占める割合は46.4パーセントであったのが、2011/12年度には24.1パーセントまで縮小した^(注1)。経済は貿易赤字や、財政赤字の削減などの構造改革の安定化局面を経た後、徐々に回復・成長し、2003/04年度から2010/11年度まで、実質で約7パーセントから9パーセントの、インドの歴史始まって以来の高い成長率を記録した。この高い成長率を達成する過程で民間部門が主要な役割を果たしたことは明らかである。それではこのような民間部門中心の高い成長は、宿痾ともいえるインドの貧困問題を解消しつつあるのであろうか。

たしかに高成長は、人口成長率の鈍化と相まって1人当たり所得を顕著に高め、貧困人口の減少をもたらした。たとえば世界銀行の「著しい貧困」という定義に当てはまる1人平均1日当たり1.25ドル以下の所得しかない人の割合は、1981年には60パーセ

ントであったのに対して、2010年には33パーセントまで減少している。しかし、諸階層間の社会的、経済的格差が甚だしいインドでは、高成長は富める者がより富む過程で地域格差や所得格差の増大を招き、今なお膨大な貧困層の存在を許していることも事実である。そのような「高成長の中の貧困大衆の広範な残存」という状況は、今日のインドにおいて取り組むべき大きな課題として認識されており、2004年以降のインド国民会議派（以下、会議派）主導の統一進歩連合（United Progressive Alliance）では「包摂的成長」（Inclusive growth）が重要な政策目標とされた。

現在プリンストン大学ウッドロウ・ウィルソン校の政治・国際関係担当教授であるコーリーによって著された本書は、高成長という有利な条件を得たにもかかわらず、なぜ底辺部の貧困大衆の状況がそれに見合って改善されないのか、この点について政治経済学的分析を行った研究である。以下、まず本書の概要を紹介したのち、批判的検討を行ってみたい。

I

本書の構成は以下のとおりである。

序 論

第1部 政治的变化——包摂という幻想——

第I章 背景

第II章 ビジネス優先傾向

第III章 狭隘な支配連合を管理する

第IV章 結論

第2部 国家と経済——繁栄の中の欠乏——

第I章 背景

第II章 政策と経済成長

第III章 国家と分配

第IV章 結論

第3部 地域的多様性——富める者はより富む——

第I章 概観

第II章 インドにおける新家産制——ウッタール・プラデーシュ州——

第III章 優勢な開発主義的傾向——グジャラート州——

第IV章 指令的な社会民主主義政治——西ベンガル州——

第V章 結論 結 論

本書における著者の基本的な主張は、構造改革、経済自由化以降のインド国家の性格を、政権与党とビジネス界が連合する「ビジネス界指向」(pro-business)と規定し、そのような性格によって、経済成長は加速したが、一方では再分配政策はなおざりにされ、それがゆえに貧困層の底上げも経済成長に見合うほどには進んでいない、ということである。ビジネス界指向政治がどのようにして立ち現れたか、著者の分析は独立後の会議派政治を跡づけることから始まる。

独立後インドを率いたネルー主導の会議派政権は民族主義を担ったという政治的正統性、地方の地主勢力など有力者を介するマシーン政治によって1960年代まで政権を維持した。ネルー会議派政権による1950年代中頃からの経済政策の特徴は「社会主義型社会」政策を掲げ、国家主導の輸入代替工業化戦略をとったことである。しかしながら、注意すべきは「社会主義」を掲げつつも、政治的には議会制民主主義体制のもとでの穏健な政策であり、民間部門の存在も尊重された点である。したがって、左翼的なレトリックにもかかわらず、農村の地主など既得権益層と衝突する急進的な土地改革などは行われなかったし、また、決して反ビジネスということではなかった。

与党会議派とビジネス界の距離がもっとも離れたのは1960年代末から70年代の時期である。ネルー首相が1964年に死去し、国家主導の輸入代替工業化戦略が輝きを失い、天候不順などもあって60年代中頃には経済危機が起り、会議派は政治的に苦境に陥る。そのようなときに政権を受け継いだインディラ・ガンディー首相は、会議派内の保守派と袂を分かった後、銀行国有化や独占禁止法の制定など社会主義政策を強力に進めると同時に、「貧困追放」を掲げて選挙戦を戦い、ポピュリスト政策を追求した。このような左方向への急進化によってこの時期、与党会議派とビジネス界の距離はもっとも離れたといえる。しかし、このような政策は結局成長をもたらさず、経済が急速に悪化すると政治危機につながった。その帰結が1975～77年の約2年間の「非常事態宣言」であった。非常事態宣言終了後選挙が

行われ、会議派はジャナター党(「人民党」の意味)に敗北するが、ジャナター党の自滅で1980年の選挙でインディラ・ガンディー会議派は政権に復帰する。

以上のような経済運営の失敗の教訓から、インディラ・ガンディー首相はこれ以降、徐々に社会主義的政策から方向転換し民間部門に対する規制緩和など経済自由化を進め、ビジネス界とのつながりを緊密化していく。ラジーヴ・ガンディー首相もその方向性を受け継いだ。もっとも、会議派政権の進めようとした自由化は、漸進的、跛行的なものとならざるを得なかった。社会主義的政策への幻滅から1980年代以降は、階級政治的レトリックは減少し、経済政策の一種の脱イデオロギー化が徐々に進んだものの、完全ではなく、この時期は社会主義イデオロギーの影響力が残っていた。一方、規制により国内的にいわば保護され競争力を失った国内ビジネス界は国際競争をおそれて国際的市場開放には抵抗したという。しかし、経済危機を契機として1991年には本格的な構造改革、経済自由化に進まざるを得なくなる。

著者によると1991年の構造改革は改革を支持する勢力が小さいままで行われたことが特徴的であるが、次第に定着した。着実な自由化の中でさまざまな規制が取り除かれ、政治の議論と経済政策は分離し、後者はテクノクラートが担当し、粛々と行われるようになり、経済における国家の比重が低下するに従って、ビジネス界の真の危機は、もはや左翼政党からではなく、国際的な競争の激化の中で生き残れるかどうかという点に移った。ビジネス界は「インド産業連合会」(Confederation of Indian Industry)など国際競争も厭わない新しい経済団体の成長に象徴されるように環境の変化にも対応し、急速な発展を遂げた。もっとも、1991年以降の改革はたしかに革新的なものであったが、基本的に民主主義における範囲内の改革であるため、強力な既得権益組織からむ公企業の民営化や労働関係法の改正は依然として難しいという面はある。しかし、それも成長の決定的な阻害要因とはならず、成長は確実に進んでいる。

以上のような構造改革、経済自由化は民間部門が牽引する成長をもたらし、改革を正統化した。それは政治的には政治指導者とビジネス界が親密な関係

を打ち立てたことを意味する。注意すべきは、これは政府の介入を嫌い、自由な参入と競争を認め、効率的な資源配分を求める新古典派主義的「マーケット指向」(pro-market)の戦略とは異なるという点である。すなわち、著者はインドの新しい戦略は成長重視の国家と、利益最大化を求める民間大企業の必要性が合致した開発国家的なビジネス界指向戦略である、とするのである。近年の与党とビジネス界の結びつきは、たとえば、携帯電話の周波数割り当てに関して与党会議派とビジネスマンが絡む贈収賄が発覚するなど、大型の経済スキャンダルが相次いでいることにも表れている。

問題はそのような結びつきの強まりにより、貧困大衆に対する政策、特に再分配政策がどのようなものかという点である。結論的にいうと、ビジネス界指向政策は国家の開発以外の役割を縮小させ大企業を優先することによって、さまざまな面で再分配機能を弱め、地域間、農業と都市、階級間の不平等を広げ、成長速度に見合うだけの成果を貧困層に届けていない、という。たしかに、選挙で勝利する必要がある以上、政府与党は貧困大衆向けの政策を打ち出し、貧困大衆を政治に包摂する必要があるが、しかし選挙目当てで短絡的な貧困層向け政策を打ち出すものの、実際はそのかなりの部分は実態が伴わない幻想であるとする。初等教育、保健衛生など現状では公的部門＝政府が大きな役割を果たさざるを得ない部門でも、公共部門は十分な役割を果たしておらず、その水準は今もって惨めな水準にとどまっている。また、貧困層の底上げに直結する農業部門への公共投資は停滞し、貧困層向けの雇用事業も実施は中途半端である。したがって、ビジネス界指向の政治は、成長の成果を確実に受け取れる中産階級以上の間では支持されるが、それ以下の層の民衆は疎外感を強めている、と著者は主張する。その極端な例が、成長に取り残されている後進的な部族民地帯における極左武装勢力「ナクサライト」の勢力拡大である。また、階級的イデオロギーが影響力を失った状況での民衆の疎外感の広まりは、カースト政治を活性化させ、北インドで大衆社会党などカーストを基盤とする政党の影響力が広まる状況を作り出し、それが会議派やインド人民党など幅広い階層の連合を目指す政党の基盤を蚕食したとする。

以上のように一般的分析を行った後、著者は州の

権力の性格の違いに着目する。なぜなら、中央政府レベルでは経済自由化が動かしがたいトレンドになった今、連邦制国家インドにおいて、成長や再分配政策といった発展の方向性を左右するのは州政府になるからである。著者は州政府の権力・経済政策を大きく3つに類型化する。ひとつは「新家産制」(neo-patrimonial)で典型的な州がウッタル・プラデーシュ州である。この類型ではカーストなどを単位とする競合が基本であり、体系的イデオロギーや政治的動員はなく、留保制度やカーストのシンボルなどをめぐって行われる、いわば、カーストやコミュニティ間の利益の競合を基本とする政治である。このタイプの政治では効率的な公共投資は停滞し、再分配も積極的には行われない。2つめの類型は「開発主義」(developmental)であり典型的な州はグジャラート州である。政府はビジネス界と密接に行動し、成長を第一とする政治であり、これは「ビジネス界指向」政治である。最後は「社会民主主義」(social-democratic)である。典型的な州は、インド共産党(マルクス主義)を中心とする左翼戦線政府が長期(1977年から2011年まで)にわたり政権を担当した西ベンガル州である。左翼戦線はその組織力から農村の開発のための自治組織である「パンチャーヤト」などに浸透し、下層から中間の農民の幅広い支持を固めた。このタイプの州は支持基盤が貧困大衆であるため再分配政策を積極的に行う。西ベンガル州が貧困率の削減でもっとも成果を上げたのは小作改革など再分配政策を積極的に行ったからであるとする。

著者は以上のように中央政府レベルの比較に加えて、州を考察対象として導き出した3種類の比較によって権力の性格とそこから導き出される経済政策の違いを体系化しようとした。そのうえで展望として「ビジネス界指向」政治と「社会民主主義」政治を対比し、成長第一主義を貫く前者に対して、再分配を重視する後者が現在必要とされていると主張する。

II

以上が、近年インドでは成長が加速し、中産階級以上に成長の成果が流れ込む一方で、なぜ農村や後進州などでは貧困が広範に残存するのかという問題

に対する、著者による政治経済学的説明である。経済自由化以降の政権の政策がビジネス界指向であるため、再分配政策が重視されず、格差は拡大し、貧困層の割合は思ったように減少しない。たとえば、2004年以降の会議派主導の中央政府が目指す「包摂的成長」は真の意味において貧困大衆に対して包摂的でない、という著者の中心的主張には評者もかなりの部分同意できる。自由化以降の中央政府の経済政策に、大企業優先という性格が強く表れていることは多くの研究者が同意するであろう。しかし、それは民間部門の成長力を中心にすえる資本主義的な成長戦略をとる以上、必然的である。そしてその過程で政治的には政権とビジネス界の政治的接近の可能性を高めることも必然であろう。問題はこのような成長戦略が、再分配政策とどのような関係にあるかという点である。

評者の理解では、著者はビジネス界指向戦略と貧困層への再分配を重視する政策はかなり矛盾するものととらえ、経済改革以降のビジネス界指向の政策体系においては再分配政策が弱まったととらえていると思われる。しかし、これは実態に即した理解であろうか。再分配政策というときに著者が具体的にイメージする貧困大衆への教育、保健衛生、雇用などの供給は質量とも現在でも不十分なことは間違いない。しかし、経済自由化以前の「社会主義型社会」政策の時代に比べればかなりの改善をみていることはたしかである。「社会主義型社会」時代のほうが、これらの財・サービスの供給が重視されていたというのはむしろ幻想である。経済自由化以降の方が、初等教育のレベル、貧困線以下人口比率、1人当たり所得などすべての指標において改善の速度は速いといえる。

ひとつの大きな理由は、成長により政府部門が自由にできる財政原資が増加し、再分配政策を行う能力が高まったからである。そして、そのような能力を使うことは選挙政治において大衆の支持を確保しなければならない政府にとって必然的ともいえる。このような点からも、ビジネス界指向であっても成長第一戦略は、再分配政策と相互背反的ではない。特に貧困大衆が真に必要なとする再分配政策が、恒常的な雇用を大量に創設することであるとしたら、それは急速な成長、とりわけ製造業の成長によるしかない。

たしかに急速な経済成長は成長に参加できる者と、できないものとの間で経済格差を拡大したことは間違いない。しかし、マクロにみると、貧困層がより貧困となるような大規模な「窮乏化」が起きているとは思われない。貧困線以下人口をどのように定義すべきかという議論はさまざまであるが、どのように定義されようともそれが近年かなりの速度で低下しつつあることは認められてよいだろう。経済成長の加速は格差拡大を伴いつつ、社会の上層部と比べてスピードは相対的には遅いが、貧困層の底上げも伴ってきたのである。著者の立論ではこの点があまり重視されておらず、それが議論が実態と乖離している印象を与える。

要するに、発展戦略として成長が先か、分配が先かがよく問われるように両者は相互依存的であり、この点を押さえないと政治と経済発展の関係は単なる「成長」か「分配」かという実態とはかけ離れた議論に陥る可能性がある。経済自由化以降の中央政府を基本的に「ビジネス界指向」とする著者の議論も、つきつめると、このような単純化の弊害に陥っている印象が強い。

もっとも格差拡大自体は起こっており、それが政治社会の不安定化につながっていることは、極左武装勢力「ナクサライト」の影響力拡大の例を待つまでもなく明らかである。したがって成長を追求する中においても成長の成果を貧困大衆に浸透させる、政府の再分配機能が重要であることは疑問の余地はないだろう。なぜなら、現在まで成長が必ずしも民間部門において雇用、特に組織部門の雇用の大幅拡大につながっておらず、貧困層を大規模に成長に招き入れることができていないからである。特に農業労働者など社会の底辺の脆弱な人々に対する政府の役割は大きいだろう。農村貧困緩和事業が1970年代以降中央政府によって打ち出されてきたのはそのためである。現在でもたとえば、2005年以降、中央政府は農村貧困層向け雇用事業として全国農村雇用保証事業（National Rural Employment Guarantee Scheme）を旗艦事業として大々的に実施している^(注2)。著者もこの事業を再分配政策としてとらえ基本的に評価している。

このように、経済自由化以降でも政治による再分配の役割は依然として重要視されていることは明らかであり、その意味で、「成長」と並んで「再分

配」の視点から政権の性格を位置づけること自体は重要な意味をもつ。著者が州政権を類型化するにあたり「開発主義」型、「社会民主主義」＝再分配重視型、という理念型を導入したのは当然といえる。しかし、「新家産制」という理念型は、現在どれだけ意味をもつであろうか。この理念型の典型とされるウッタル・プラデーシュ州で近年政権についた社会主義党、大衆社会党などは、支持基盤のカースト／コミュニティの利益を前面に押し出す傾向が強いことはたしかであるが、同時にビジネス界指向の開発主義も重要な側面としてもっている。逆にカースト／コミュニティの利益をめぐる政治は、詳細に検討すれば、グジャラート州も含めて、ほとんどすべての州政治に存在する。その意味でも「新家産制」を独立した理念型として立てる意味は薄いのではないかと思われる。

以上、評者の視点からいくつかの問題点を指摘した。しかしながら、近年インドの高い経済成長にのみ注目が集まり、貧困の強固な残存と、その残存を許す政治の構造から目がそらされがちであることを

考えるとき、本書は一石を投じるものとなっており、インドの開発政治の現状を考えるために一読に値するものとなっていると思われる。

(注1) Government of India (Ministry of Finance)
[2013] Economic Survey (<http://indiabudget.nic.in>,
2013年5月9日アクセス) [Table A8] より評者計算。

(注2) これは、農村の1世帯当たり年間100日の雇用を最低賃金で保障する事業で、州政府は、需要があるにもかかわらず雇用を供給できない場合はそれに見合う失業手当を支払わなければならない (The National Rural Employment Guarantee Act, 2005の7条)。この事業は2008年4月からはインド全土に拡大され、農村の底辺部の農業労働者の賃金を顕著に押し上げた。また法律は総選挙後の2009年に改正され、事業の名称は同年10月から Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme となった。

(アジア経済研究所地域研究センター)