

Praveen Jha ed.,

Progressive Fiscal Policy in India.

New Delhi: Sage Publications, 2011, lii + 461pp.

さとう はじめ
佐藤 創

I

インドが1991年に全面的な経済自由化を行い、原則的な考え方として、「公的部門主導」を基本とする経済運営に別れを告げ、「民間部門主導」あるいは「小さな政府」に舵をきってから早くも20年がたつ。インドがかかる経済自由化を行った背景には国際収支危機があり、その原因のひとつは1980年代半ばから急速に膨らんだ財政赤字である。それゆえ経済自由化の重要な課題のひとつは財政改革であった[佐藤 2009; 福味 2011]。はたして、インドにおける財政政策、より広くは経済発展における政府の役割は、現実にはどのように変化してきたのだろうか。

周知のように、マクロ経済学において経済運営における政府の役割は、基本的に財政政策と金融政策として把握される。そして、1950年代、60年代のケインジアン黄金時代には、不況から脱するには財政政策、好況時のバブルを抑えるには金融政策が有効であるとされてきた。とくに、不況に関しては、減税ないし財政支出のいわゆる乗数効果により有効需要を拡大する財政政策の役割が強調された。

しかし、新自由主義が広まった1980年代からリーマン・ショックによる世界経済危機が勃発するまでの30年あまりの間、不況時、好況時の隔てなく、財政政策はいたって不人気であった[Krugman 2005]。その理由の第1は、タイムラグの問題である。財政政策を発動してもその効果が現れるまで時間がかかりがちであり、いつ効果が現れるのか曖昧であることが、財政政策の有効性に疑問符を付す傾向をもたらした。第2に、財政出動を決める政策決定過程への不信、つまり政治への不信がある。優遇税制

や道路や福祉への支出など、得票目的での利益誘導政治を招きがちであるという疑念に加えて、いわゆる「政府の失敗」を強調する議論も有力に主張され、財政政策もまた負のイメージをもつようになったと思われる。

それでは、財政政策は量的に縮小しているのかというと、必ずしもそうではないことが多い。よく知られているように、「小さな政府」を喧伝したさまざまな国の政府、例えば、サッチャー政権（英）やレーガン政権（米）において、財政支出の削減は、実のところ規模でみても対GDP比でみても実現したとはいいがたい。つまり、「小さな政府」を謳った政権においても、財政支出という観点からみれば政府は小さくなっていないケースがあることに注意しなければならない。

量の問題に加えて、財政政策の中身はどう変化してきたのか、ということも重要な問題である。この点、なににどれだけ支出するかという財政政策の内訳の問題は、基本的には、マクロ経済学はその研究の射程外としている。「マクロ」の経済現象を対象とするがゆえに、政府は最適結果を得るために自由に支出内容を決めることができるという前提のもとに理論が構築されているからである。

それゆえ、この間隙はミクロ経済学を基礎とする他の分野が埋めることになり、産業政策、医療政策、教育政策などと個々の分野ごとに議論される。ミクロ経済学の基本的な枠組みである「市場による資源配分 vs. 政府による資源配分」を出発点として研究され、政府よりも市場に任せるべき、官民の適切な役割分担が重要である、という形の二分論により議論されることとなる。

こうした背景を考慮すると、本書はインドの財政政策を正面から取り上げている点で、また網羅的ではないにしても財政政策の内容も相応にカバーしている点で興味深い。また、インド経済を取り扱った専門書は数多くあるものの、インドの財政政策に絞って、これをさまざまな側面から検討する類書はあまりなく、その意味でも本書は注目に値しよう。中央と州の財政はどう変化してきているのか、その変化はどういった要因によりドライブされてきたのか、そして、どのような課題や問題がそこにはあるのかを理解することは、インドの政治経済の全体像を把握するうえで不可欠だからである。

II

本書の構成は以下のとおりである。

第I部 全体的なマクロ経済政策体制とその財政政策への関係

- 第1章 金融資本、財政赤字および現在の世界危機 (P. Patnaik)
- 第2章 財政政策の抑制としての自由化——インドの経験からの教訓—— (C.P. Chandrasekhar)
- 第3章 ネオリベラルなインドにおける包摂的成長——蜃気楼？—— (N.K. Chandra)
- 第4章 深まる不平等——インド社会および政体の深刻な課題—— (S.L. Shetty)
- 第5章 改革時代における租税政策とタックス・コンプライアンスを評価する (S. Chattopadhyay)

第II部 インドの財政連邦主義に関する喫緊の懸念

- 第6章 改革時代におけるインドの財政政策の課題 (T.M.T. Isaac and R. Ramakumar)
- 第7章 自由化時代の財政退化——インドの経験—— (J. Ghosh)
- 第8章 第13次財政委員会——おもな問題と新しい課題—— (D.K. Srivastava)
- 第9章 インドの連邦主義における水平的な不均衡 (T.K. Sen)
- 第10章 財政委員会の憲法上のアイデンティティを再確立する——第13次委員会の厳しい課題—— (K.K. George and K.K. Krishnakumar)
- 第11章 合理的で進歩的な財政政策にむけて——地方政府の役割はなにか？—— (M.A. Oommen)

第III部 開発赤字に対処することに向けた公共政策と制度

- 第12章 不均衡成長、インド経済のサービス業化、そして大衆の生活水準への含意 (U. Patnaik)
- 第13章 支出から結果へ——いくつかの失われ

た環—— (N.C. Saxena)

- 第14章 社会部門支出——1980-81年度から2007-08年度についての全インドおよび州に関する分析—— (S.M. Dev and N. Sreedevi)
- 第15章 中央政府補助事業——それらは解決なのか問題なのか？—— (P. Jha, S. Das and N. Acharya)
- 第16章 インドの健康を向上させる——公的金融の重要性—— (M. Choudhury and A.K.S. Kumar)
- 第17章 教育に対する権利を財政融資する (S. Mehrotra)

第1章は、なぜ金融資本が国債発行による財政出動の増加に対して常に批判的なのかを考察する。まず、財政支出が増すと利子率の上昇を通じて民間投資を締め出すことになるというクラウディング・アウト効果仮説がいかに概念的、理論的な混乱に基づく間違いであるかを指摘する。そして、金融資本が財政政策の拡大に反対する真の理由は、財政支出の増大により経済が回復すると、金融資本の存在自体の正当性が崩されてしまうという政治的嫌悪にあると論じる。そして、2008年金融危機後の先進国の財政政策は金融システムを維持することを主目的としており、実体経済の再生よりも、次のバブルを待っているだけだと主張する。

第2章は、経済自由化と結びついている財政保守主義により、どのような結果が生じているかを検討する。中央政府の税収の対GDP比は1989年度の7.9パーセントから2001年度には5.8パーセントにまで低下したが、その後2008年度には9.3パーセントに上昇していることを示し、その背景として、まず自由化により関税など間接税収入が低下し、その後サービス税などの整備と良好な経済成長により税収の対GDP比が増加したと議論する。しかし、中央政府はさまざまな租税減免措置を行っており、農業や教育、社会保障などの重要な問題に十分に予算を振り分けられない状況が続いていると指摘する。自由化のイデオロギーは、民間の投資意欲を削ぐとして増税を忌避すると同時に、国債発行による財政赤字の拡大を批判するため、財政赤字が懸念されるたびに問題となったのは歳出を減らすことであった

が、租税制度の歪みを矯正することが財政問題に対処する正当な方法であると主張する。

第3章は、新自由主義の政策パラダイムにおいては、包摂的成長を達成するという目標は軽視されがちであることを議論する。中央政府がどの程度公約を遵守し実施しているかを検討し、租税免除、公共支出の削減、信用割当てにおける不平等により、富および所得の不平等が近年拡大してきたと結論する。

第4章は社会経済指標が急速に悪化しており、そのことが政治的な安定性や経済進歩に暗い影を落としていると指摘する。社会経済的な不平等について、貧困、教育、雇用、所得などに関するさまざまな指標を検討し、近年持続的に不平等と社会的剥奪が広がっていることを示し、政策自体が不平等を指向するものであり、貧困層のための開発的介入が不十分であると議論する。

第5章は、租税政策とそのコンプライアンスについて検討し、政府が潜在的な資源の動員に消極的であることを問題にする。中央政府の税収は直接税収入が伸びたために2002年度から2007年度まで年平均21.2パーセントで増加した。しかし、詳しく検討してみると、このことは自由化以後の税改革の成功ゆえであるとはいいがたく、また租税コンプライアンスが向上したという主張も根拠はみあたらないと議論する。個人および法人所得税における租税減免措置を廃止することは経済成長にとってマイナスになるかもしれないが、それでもなお租税収入を高めることが重要であると結んでいる。

第6章はリーマン・ショック以後、各国が次々と財政支出拡大を打ち出すなか、インドは金融政策で対処しようとしているが、財政による景気刺激策、とくに州政府によるそれが必要であると主張する。55パーセントの公共支出、85パーセントの社会部門支出は州政府により支出されており、州の財政能力が中央政府の景気対策財政出動の強さを決定することに重要な役割を果たしていると指摘する。近時観察される州のキャッシュ余剰現象は、財政責任・予算管理（FRBM）法の規定によって課された支出と債務に対する抑制の結果にすぎないと分析し、同法は破棄されるか、修正されるべきと議論する。

第7章は、中央政府による新自由主義的な政策の採用により、州の財政政策が縮小していること、そもそも州に割り当てられている責務に比べ州に与え

られた財源確保の権限が十分でないことを問題視する。州はより財政上の柔軟性と自律性を与えられるべきであるとして、独自の開発戦略を実施できるより広い自治権を州に与えるべきと議論する。

第8章は、第13次財政委員会が直面する財政赤字や債務の持続可能性、中央政府と州の関係などの問題を検討し、委員会で議論されている租税行政改革の方向では財政不均衡を悪化させかねないと主張する。とくに、財政委員会は5年ごとに設置されるが、FRBM法のもとで設定された財政赤字に関するターゲットは景気循環を考慮せねばならず、そのためには常設の機関が必要であると主張している。

第9章は財政能力と支出負担の水平的、そして垂直的な不均衡を検討する。垂直的な不均衡とは中央政府と州政府の関係を指し、水平的な不均衡は州政府間の差異を意味する。そして水平的な財政不均衡は地域間の不平等と密接に関連することを示す。この水平的な不均衡につき、計画委員会は均衡化に失敗し、財政委員会がやや結果を出していると議論している。とりわけ、公的な介入がなければ不均衡は拡大する一方だと指摘する。

第10章は財政委員会の法的な根拠を再検討し、憲法上の役割を取り戻すべきだと議論する。中央と州の財政権限の配分が中央政府に有利になっており、州に課せられている業務のための財政支出とマッチしておらず、そのことが1980年代以来、州が財政赤字に苦しんできた根本的な原因であると指摘する。また、歴史的に財政委員会は州政府の補助金支出には制限を加える努力をしてきたのに対し、中央政府についてはそのような努力を怠ってきたことを明らかにする。つまり、財政委員会はこれまで中央政府を規律づけることに失敗しており、そのことは憲法により課せられた義務を十分に果たしていないということだと論じる。

第11章は衡平、正義、厚生および効率性という観点からの財政政策の進歩性が、地方政府の財政から失われたと議論する。そうした進歩的な性格をもつ財政枠組みを策定するために、州政府だけでなく、その下にある地方政府の役割を重視した改革を、第73次、第74次憲法改正の趣旨に則って検討し、実施すべきと主張している。

第12章は、農業部門の停滞とサービス部門の拡大という産業構造の急速な変化に特徴づけられる新自

由主義的な政策の含意を検討する。このような産業構造の変化は産業化あるいは進歩と捉えられてきた。しかし、インドの場合、工業が十分に展開する前にサービス業が拡大している。このことは偶然ではなく、公共支出を抑制する政策の結果だと議論する。

第13章は、経済成長率に比較して、幼児死亡率や初等教育などの社会指標の改善が遅々として進まないことに着目する。3億人あまりと推測される貧困層の社会指標の改善という目標を達成できるような形に政策を調整すべきであると議論する。

第14章は、改革以前と改革以後の社会部門に対する財政支出のパターンを、中央政府および州政府の双方について検討する。対GDP比、そして公共支出全体に占めるその割合は、自由化以後、必ずしも減少しているわけではないが、顕著に増えているともいえず、時期および州ごとに異なると指摘する。そして、重要なことは社会部門に対する支出の中身であり、分権的な計画を通じて社会部門への支出を増やし、よりよい政策履行を図る必要があると主張し、説明責任やモニタリングの欠如は、健康や教育などの社会部門に必要な投資を行わない言い訳にはならないと指摘する。

第15章は、中央政府が予算を拠出する事業に焦点をあてて中央と州の間の財政関係について検討し、連邦財政制度がどう変化してきたのかその歴史をたどる。自由化以降、中央から州への財政移転の規模や内容がどう変化してきたかを観察して、中央政府は財政政策について均衡を重視する保守主義を採用しながらも、中央政府への財政権限の集中を強めてきたことを明らかにする。そして、公共支出の在り方については抜本的な改革が必要であり、場当たりの介入ではなく、国民のエンタイトルメントを高めるような仕組みが望まれると論じる。

第16章は、公衆衛生についての公共支出を検討する。1人当たりの公衆衛生支出水準とその内容を詳細に調べる必要があることを論じ、基礎教育、栄養、物的インフラなどの部門において、公的部門による投資が依然として重要であることを議論する。

第17章は、第12次5カ年計画終了(2017年)までに必要となる、教育への権利(Right to Education)法の実施を賄うコストを推定する。同法は2009年に公布されたもので、義務教育に関して

州が実施すべき施策を定めたものである。そして、教育後進州の課題は重く、それゆえ初等義務教育の普及のための特別な財政拠出が必要であると論じている。

III

以上、瞥見したところから明らかなように、インドにおける経済自由化以降の財政改革につき、本書は概して批判的な評価を下している。

本書の各章に共通する主張の第1は、中央と州の間にある垂直的な財政不均衡、州間にある水平的な不均衡、そして財政委員会や計画委員会などの仕組みや権限上の欠陥など、財政に関する制度的な問題についての改革が不十分だということにある。こうした問題意識は、おそらく広く共有されており、本書はこれらの制度的な問題を、法的な根拠も含めて丁寧に検討しており、有益である。

本書の各章に通底する第2の特徴は、経済自由化以来目指されてきた均衡的な財政政策に対する強い批判にある。例えば、経常赤字の対GDP比を毎年削減することを求める、2004年に施行された財政責任・予算管理法に対して本書の各章は極めて批判的である。つまり、世銀などの国際金融機関や自由化推進論者が立脚している、財政赤字の削減や歳出の対GDP比の削減を最優先事項とする支配的な考え方(財政保守主義)を自明の前提としておらず、経済自由化により財政政策がどう変化してきたのか、かつその変化をどう考えるべきか、について複眼的な視点を提供している。

ただし、この第2の点についてはもちろん、通説と異なるだけに強い異論もあるだろう。本書は基本的に、経済自由化以降、歳入面では十分な改革が行われず富める者に有利なまま、歳出面の削減が重視され、そのために社会発展や平等に負の影響があったという論調をもつ。しかし、たしかに財政政策の所得再分配機能を重視して考えればこの主張は誤りではないかもしれないものの、財政収支というマクロの観点で見れば、むしろ、歳入の改善の方が顕著であり、歳出の改革が進んでいないとも、本書に示されている統計から読むことができる。

この観点からは、補助金などによる利益誘導型の財政支出体制の改革が進んでいないことを問題視す

ることになるが、本書ではこの側面についての検討は十分にされていないように思われる。さらに、支出面について、本書で明示的にあるいは十分に引き上げられていない重要な問題がいくつかある。例えば、公務員（の人件費）の問題、公企業・公社の民営化および累積赤字問題、そして補助金の問題である。

さらに、インド固有の文脈にあると同時に、各国に共通する問題として、財政赤字や政府の累積債務がどのような影響を経済成長や経済発展、社会発展にもたらすのか、という問題も十分に分析されていないように思われる。財政保守主義を批判する論調が強いだけに、財政赤字や累積する公的債務、そしてそれによって生じる利払い負担、世代間の不公平、国債に対する信認の低下などの懸念される問題について、もう少し掘り下げた検討がほしいと思わせる章も少なくない。この点、財政赤字や公的債務の問題そのものを論じる章があると、よりよかったように思われる^(注1)。

ともあれ、経済成長著しいインド社会が今現在どのような問題を抱えているのかを、インドの財政制度および財政政策という切り口で理解できるところが本書の長所である。経済自由化以降のインド経済における財政政策ないし財政改革、より広くは政府の役割、の変化を知り、現在のインド政府の抱える課題を理解するひとつの手引として本書を推薦したい。

(注1) 財政責任・予算管理法の基礎にある、いわ

ゆる健全な財政 (sound finance) の考え方について有力な批判がインドでもあり [例えば Bhaduri 2006; Patnaik 2006], 本書はそうした論調を共有していると思われる。

文献リスト

<日本語文献>

- 佐藤隆広 2009. 「インドにおける公的債務の持続可能性」
佐藤隆広編『インド経済のマクロ分析』世界思想社 121-155.
福味敦 2011. 「財政政策と財政制度」石上悦朗・佐藤隆広編著『現代インド・南アジア経済論』ミネルヴァ書房 48-71.

<英語文献>

- Bhaduri, A. 2006. "The Politics of 'Sound Finance'." *Economic and Political Weekly* 41 (43&44): 4569-4571.
Krugman, P. 2005. "Is Fiscal Policy Poised for a Comeback?" *Oxford Review of Economic Policy* 21 (4): 515-523.
Patnaik, P. 2006. "What Is Wrong with 'Sound Finance'." *Economic and Political Weekly* 41 (43&44): 4560-4564.

(アジア経済研究所在ニューデリー海外研究員)