

Aseema Sinha,

The Regional Roots of Developmental Politics in India : A Divided Leviathan.

Bloomington and Indianapolis :
Indiana University Press, 2005, xxiii+357pp.

こん とう のり お
近 藤 則 夫

はじめに

インドは独立後、ジャワハルラール・ネルーとその娘のインディラ・ガンディー国民会議派政権の時代、「社会主義型社会」イデオロギーに基づき「5カ年計画」に沿って経済開発を行った。これは輸入代替工業化戦略であるが、そこにおいては政府部門が大きな役割を果たした。この開発戦略に沿って公共部門が拡張され経済活動において徐々に主導的役割を果たすよう期待された。一方、民間企業の投資などの活動は厳しい許認可制度によって政府の望む方向に誘導されることとなった。このような体制は「ライセンス支配」といわれる極めて硬直的な許認可体制を生み出し、民間部門の活力を削ぎ、一方、公企業は期待された成果を生み出せなかった。1980年代までこの開発体制は緩慢な成長しか達成できず、様々な歪みを露呈し、結局91年に構造改革、自由化に転換する。その後1990年代前半は調整のため成長はかえって鈍化したが、その後加速していく気配をみせ、2003年以降は約8パーセント台の成長率を達成している。

この成長の軌跡はインドを全体としてとらえたものである。しかし、11億を超える人口を擁し、大きな地方差を抱えるインドの軌跡を平均値で語るには大きな無理がある。インドは連邦制をとり、政府は中央と州と2層からなるが、1991年の自由化以前も以後も州間の格差は非常に大きい。なぜ、ある州は

多くの公共部門や民間部門の投資を呼び込むことに成功し迅速な成長をとげることができたのに、ほかの州はそれができなかったのか。このような疑問に答えるためには当然、州を焦点にすえた研究が必要となる。それを行ったのが本書である。

I

まず論旨を要約するが、本書の構成は以下のとおりである。

第I部 序説と理論的フレームワーク

第1章 開発で失敗と成功がなぜ起こるかという難問

第2章 多くの中心を持つ階統制の理論

第II部 全国レベルの分析

第3章 中央国家の分解

第III部 下位国家の様々な差異を位置づける

第4章 指令的国家に対する地方の戦略

第5章 開発のアクターとしての下位国家

第6章 分裂した忠誠心——様々な地方政治——

第7章 強いものの武器——地方におけるビジネスの対応——

第IV部 比較展望におけるインド

第8章 モデルの比較拡大適用

第9章 結論——指令国家における状況と経済開発——

最初に1991年までのインドは中央集権的指令経済体制であったが故に、経済開発に失敗したとの通常の見方が紹介される。これに対して著者は、確かに中央政府の経済政策は指令的であったが、インドのような広大な国家でしかも民主主義体制をとっている国においては、中央政府が指令的政策をとりながらも、州政府はそのような指令をかいくぐって開発を主導することができたとする。よって中央政府のみに焦点を絞る従来の研究は不十分で、中央と州の相互作用を組み込んだ分析が必要と主張する。

経済開発における国家の役割を考える見方としては、新古典派、公共選択学派、国家主義学派の見方があるが、これらは国家を単一の「リヴァイアサン」

ととらえ、トップダウン的な認識に基づき下位の政府の役割を軽視する。しかし、実際は下位政府、すなわちインドの場合、州が決定的に重要な役割を果たす。州は単一の階統制的政策決定のなかにおかれているのではなく、多層的なアクターと制度によって特徴づけられる「多極構造」(Polyarchies)のなかに位置づけられ、その政策は一方で、国の規制を甘受しつつそれに対処し、他方で下位関連団体、とりわけ選挙民からの要求に対処するという複合的な「2レベル・ゲーム」の状況の下で形成される。そこでは以下の2つの仮説が導かれる。

仮説1——州の選挙民が政治的に反中央の行動よりも、中央からの利益の移転に関心があれば、州統治者は中央に対して交渉と、正和ゲーム(positive-sum game)戦略を追求する。これは(中央政府が許認可を握る)投資をその州に向かわせる。

仮説2——州の選挙民が、地方の民族主義運動の遺産として反中央的な州統治者の振る舞いを支持する場合、州統治者は対選挙民と対中央の2つのゲームで行動の誘因が異なるため中央とはゼロサムの対立戦略をとり、結果として(中央政府が許認可を握る)投資はその州には向かわない。

これらの仮説の含意は、州エリートと有権者の間の「水平ゲーム」、および州エリートと中央政府との「垂直ゲーム」の2つのゲームが、違った方向を向く場合、州エリートは政治上最適であるが経済的には次善の選択を行う場合があるということである。

また著者は政策の信頼性、不確実性、情報の非対称性が垂直ゲームにおける投資誘致政策などで重要であるとする。これに関して以下の2つの仮説を導く。

仮説3——中央政府の政策に信頼性がない場合でも、もし州が州独自のメカニズムでそのような信頼性の不足を補うことができれば、投資者はその州でプロジェクトを迅速に実施する。反対にそのようなメカニズムがない場合、投資は進まない。

仮説4——中央政府が経済政策を独占するような場合でも、州の機関は中央の規則や州の状況についての情報を知らしめることで重要な役割を果たしうる。これにより情報供給を補い、上位レベルにおける情報の硬直性を補うことができる。

II

以上の4つの仮説におけるアクターは、中央政府、州政府、企業である。仮説の検証が以下の作業となるが、そのために本書で取り上げた州は、独立当時の経済状況に大きな差異がなく、同じく発展の可能性があると考えられたグジャラート、西ベンガル、そしてタミル・ナードゥの3州であった。

仮説の検証に進む前に、まず、1991年までの指令体制におけるライセンス制度の内部過程を理解する必要がある。確かに州政府には中央のマクロな政策に「拒否権」はないが、許認可過程は州政府も含む様々な機関の合同決定過程の連鎖であり、詳細にみると多くの「選択点」(choice points)を含む。そしてそのような選択点を通じて州政府も影響を与えることができ、その意味で「穴だらけ」(porous)である。州政府は5カ年計画の策定に関する国家開発協議会や州与党の政治的圧力などを通じて影響力を発揮できるし、政策形成やライセンス発行における諸委員会に参加する場合もある。また、民間資本をして自分の州に応募させたり、中央政府のライセンス発行後は確実に投資が実現するように補助するなど、多くの機会=選択点に介入でき、大きな影響力を発揮できるのである。1991年の自由化以降は中央政府の拒否権の範囲は狭くなっており、相対的に選択点の範囲は増えている。特に、1996年以降は中央政府でも州レベルの政党の連合政権が常態になりつつあり、そのようないわば政府の地域分散化は、州政府が介入できる選択点の範囲をさらに広げた。

以上の実態をふまえて著者は次に州レベルの分析を行い上のモデルを検証する。3つの州のうち、投資の誘致、ひいては経済発展で最も成功したのはグジャラート州である。その用いた戦略は行政的、政治的な様々なレベルにおける交渉を主とする「迂回」戦術である。州政府は中央政府の重要な省と様々なレベル、特に官僚レベルにおける接触を確立し、同州向けの投資案件への対応を積極的かつ、迅速に行う体制を整えた。例えばデリーに1960年代から出張所を置いて中央政府の動向を素早くキャッチし対応

できる態勢を整えた。また、州投資公社が民間案件のライセンス取得の代行を行ったり、純粋な民間の投資案件としてライセンスを得ることが難しい場合などそれを政府とのジョイント・セクター案件として成立させたりした。また、州貿易公社の設立、インフラの整備などを行い積極的な誘致政策をとった。このような政策は政権が交代しても継続的に行われ産業界の信頼を得た。これは、いわば中央の規制を組織的に迂回する戦術であった。1991年以降の自由化の時代に入ると中央政府の規制がゆるんだ分だけ迂回戦略は必要なくなったが、その時期までに形成された、民間資本を呼び込みその要請に応じて迅速に対処する公的機関の能力はその後大いに役立つことになる。

これに対して西ベンガル州は中央政府に対抗して「党派的对立」戦術を選んだ。特に1997年以降政権についているインド共産党（マルクス主義）を中心とする左翼戦線政府は選挙民の反中央感情に依拠して政権を維持するため反中央色を鮮明にする戦略をとった。これは州議会選挙で勝利し続けるという意味で成功であったといえる。しかしそのような戦略をとったために、グジャラートのように制度的に投資を呼び入れる体制はまったく不十分で、産業界の信頼性も低かった。しかし、1980年代後半以降中央政府の投資の低下、および、民間資本の敬遠などによって、経済基盤が次第に低下するに従って徐々に方向転換し、94年以降は積極的に外資も含む民間資本を誘致するため対立戦術を弱めつつある。

一方、タミル・ナドゥ州の場合は「地域的ポピュリズム」戦略をとった。1967年から77年までドラヴィダ進歩連盟の州政権は地域のドラヴィダ・サブ・ナショナリズムに依拠する反中央の戦略をとったが、70年代の終わり頃からの対立的サブ・ナショナリズム感情の後退をうけて、利益がある場合には中央のインディアラ・ガンディー会議派政権と協力する機会主義的連合戦略をとるにいたった。いわば、上の2州の中間的な例といえる。1991年以降は投資提案を迅速に実行する機関を設立するなど制度上の革新を行っている。

III

以上の3州で対照的な戦略がとられた大きな理由は、政権党がどのような支持基盤を持ち、州がどのような経済状況のなかにおかれていたかという点にあった。グジャラートでは海外移民などを通じて海外との接触の経験が豊富で、また、職人や商人階層など企業家層の発展があった。さらに農民カーストであるパティダールやクンビーが産業資本家に転換し、与党の要職を占めた。これにより資本主義的発展の方向性が定まった。また、これらのカーストの社会的支配性からそのような方向性に対抗する労働者や反中央の社会集団の成長が押しとどめられ、大衆も企業家的州が与える便益を期待して成長戦略を支持した。これには1960年の州の分割でボンベイを失ったことも関係する。グジャラートは分割後ボンベイやカルカッタから資本を招き入れる方向性をはっきりさせる。また他の2州のように反中央感情の基礎となる地域サブ・ナショナリズムは強くなかった。このような構図は一旦できあがった後は、下層民のより広い政治参加が起こった後でも持続した。

一方、西ベンガルでは伝統的カーストである、バラモン、カヤスタ、ヴァイシヤからなるバドゥラロク（Bhadralok）エリートがどの主要政党でも支配的な位置を占めていた。彼らは文化的、政治的支配階層であるが、近代に入ってから農村の生産基盤から遠ざかり、かといって産業部門の利益とも密接な接点を持たなかった。一方、カルカッタは伝統的な工業都市であったが、資本家層は外部のマルワリー・カーストのビルラー財閥などが主であって、また、近郊には工業化を争うようなライバルはなく、資本主義的成長を積極的に政党に投影しようとする階層はいなかった。また、古くからの工業都市で、公共部門の投資も初期には盛んで、労働者階級の成長と階級運動の成長があった。ベンガルの反中央のサブ・ナショナリズムの政治文化環境のなかで、以上のような生産よりも保護を指向する階級政治に依拠して左翼の政党の成長と政権獲得があり、反中央の姿勢が明確になっていった。

タミル・ナードゥ州のドラヴィダ進歩連盟および全インド・アンナ・ドラヴィダ進歩連盟は基本的には地域の反北インド、反中央などの大衆感情に基づくドラヴィダ・サブ・ナショナリズムに依拠して成長してきた政党で、中産階級や大衆を支持基盤としている。そのため政策はポピュリズムに重点が置かれる傾向が強く、工業化を指向する方向性は初期には強くはなかった。しかしサブ・ナショナリズムが急進性を減じ反中央感情が弱まると、中央との機会主義的ではあるが一定の政治的連携が発展し、一方カルナータカ州など経済的ライバルが近隣で成長するにつれて、徐々に制度を整備し、投資を積極的に呼び込むよう政策を変化させた。

以上のように、主に1991年までの指令経済体制下の3州の分析を通じて、著者は上述した4つの仮説モデルの正しさを主張する。その上で中央政府の制約に対抗する発展戦略は州ごとに大きく違い、インドの開発国家モデルは単一なものというよりも地域的に分節 (segmented) された「リヴァイアサン」であったとするのである。そして著者は最後にこのようなインドをベースとしたモデルを一般化すべく、ロシア、中国、ブラジルの例を検討する。

IV

以上の要約で明らかのように、本書の最大の貢献は、今まで連邦制、または、より一般化して言えば巨大で複雑な国家における下位国家、すなわちインドで言えば州政府が経済政策において決定的な役割を果たすことを実証し理論的に整理したことである。連邦制をとるインドにおいては中央と州の政治経済関係は重要な争点である。中央政府レベルでは1969年の「行政改革委員会」の報告書や87年に提出された「中央・州関係委員会」(通称「サルカリア委員会」)で包括的な検討が加えられた。また、中央・州関係はインド現代政治の重要な一部分であることから、多くの研究者に分析されている。しかしながら著者のように州政府の戦略的能力が投資誘致実績に大きく影響するという点を、州間の比較において多くの具体例で説得力を持って実証的に示した研

究はほとんどない^(註1)。本書の中心的貢献はおそらくこの点になるのではないと思われる。そのような実証を基にしての理論化も評価されるべきであろう。ただし、数多くある州のうち特定の3州の事例をベースとしての理論化の限界も指摘される。

著者の理論的大枠は、中央政府の許認可規制のフレームワーク内で、中央政府と州政府の間の「垂直ゲーム」が州政府と州の有権者の間の「水平ゲーム」によって規定されつつ行われるというものである。すなわち、説明変数は「中央政府の許認可規制」と「州と有権者の間の水平ゲーム」で、被説明変数は「中央政府と州政府の間の垂直ゲーム」である。説明変数の「州と有権者の間の水平ゲーム」はさらに3つの変数に分解される。それは「支配集団が資本主義的開発を指向する企業家的性格を持つか否か」、「経済的競争地域が近郊に存在するか否か」、そして「反中央のサブ・ナショナリズムが存在するかどうか」である。この3つを代入すれば、主要な独立変数は4つとなり、それらが垂直ゲームを説明するということになる。

4つの説明変数のうち「中央政府の許認可規制」は1991年までほぼ同じであるので、同期間中は水平ゲームの3つの変数によって、垂直ゲームが説明されることになる。著者の論理によると、垂直ゲームにおいて州政府が戦略的能力を発揮して「穴だらけの」中央政府の許認可システムや公共投資メカニズムから州に積極的に投資を呼び込むのは、州の「支配集団が資本主義的開発を指向する企業家的性格を持ち」、かつ、「経済的競争地域が近郊に存在し」、かつ、「反中央のサブ・ナショナリズムが存在しない」場合である。この3つの条件がすべて満たされなければならない。本書の場合、当てはまるのはグジャラート州と、やや弱いが1980年代後半以降のタミル・ナードゥ州である。3つの条件のうち、ひとつでも欠けると、積極的に投資を呼び込もうとする州政府というのは成立しない、という。

インドの州の実態をみるとこれは一定の説得力を持つと思われる。特に「反中央のサブ・ナショナリズム」という説明変数は比較的明白である。しかし、他の2つの説明変数の状態を特定するのはそ

れほど簡単ではない。「経済的競争地域が近郊に存在」するかどうか、というのは一見明白な変数かもしれないが、「地域」の範囲をどこまで広げるかによる。例えばカルカッタ(=現在の「コルカタ」)の場合、確かに隣接州まで広げても明白な競争相手はいないが、チェンナイ(=旧「マドラス」)やデリーまで地域概念を拡大すればそうは言えない。

また、「支配集団が資本主義的開発を指向する企業家的性格を持つ」かどうかを特定するのはさらに難しい。本書の3つの州の比較の場合、州間のコントラストが明確なので「支配集団が資本主義的開発を指向する企業家的性格を持つ」かどうか相対的に特定しやすいが、他の州では非常に難しいものになる。例えばデリーに隣接するウッタル・プラデッシュ州の場合、「経済的競争地域が近郊に存在し」、かつ、「反中央のサブ・ナショナリズムが存在しない」と、2つの条件は満たす。しかし、「支配集団が資本主義的開発を指向する企業家的性格を持つ」かどうかは判断が非常に難しく、そのため、本書の理論が適用できる例であるのかどうか決めることは難しい。同州は1980年代まで大部分会議派州政権の下にあり、親中央州であった。評者の観察では1980年代までの会議派州指導部がすべて開発を指向する企業家精神に欠けていたとは思われない。例えば、N. D. ティワリー (N. D. Tewari) 州首相などは比較的有能で誘致に積極的であった。問題はそのような有能さを継続的に発揮できない政治構造が州政府の外部に存在したか、または、インフラなど経済状況が極端に悪く、3つの条件を満たした場合でもなお、投資、特に民間投資にとって魅力的でなかったか、いずれかであろう。

以上は独立変数として上の2つが不適切であるということではなく、特定が難しいということである。さらに、より説明力を上げるためには説明変数の数を増せばよいが、しかし、どのような説明変数を追加すればよいかという問題がある。評者としては本書で提示された説明変数のセットで一定の説明力を持つことをまずは評価したい。

V

その他、評者が気になったのは、著者が大企業をどうとらえているか、という点である。というのは、インドが「社会主義型社会」を標榜していた時期の最も厳しい規制の対象は理想的には財閥など、大企業であった。しかし、よく知られていることであるが、許認可制度が「穴だらけ」のせいで多くの大企業は規制をかいくぐり、むしろライバル企業を押さえる道具として制度を利用した [Kochanek 1974]。著者も指摘しているように大企業は必要とあればその影響力によって州政府の力を借りなくても、比較的自由にライセンス制度をかいくぐれた。したがって大企業については著者の理論の適用性はかなり低い。民間投資の重要な部分を占める大企業の投資活動について著者の理論の有効性が低いならば、理論の一般性という点で評価が限定的にならざるを得ないであろう。

また、州政治の叙述で気になったのは、西ベンガルの左翼戦線政府の支持基盤の分析についてである。1990年代までの左翼戦線の支持基盤は都市部よりもむしろ農村、農業労働者にあった。左翼政党は農村下層民から開発のための自治体であるパンチャーヤット制度などを通じて支持を得ていた。左翼戦線政府が投資誘致実績などをあまり気にせず反中央でいられたのもその支持基盤を農村部に大きく依存していたからである。この点において州政府は「反中央」という姿勢を戦術的に自己の裁量において利用できたのではないかと思われる。つまり、確かにベンガルには伝統的な反中央の政治文化があるが、それを増幅したのは左翼戦線州政府自身で、州政府の戦術の一部であった。西ベンガル州の反中央のサブ・ナショナリズムというのは、かなりの程度、独立の説明変数ではなくて内生変数であることを認識する必要がある。その証拠に2004年以降、会議派を中心とする連合政権が成立すると左翼政党は政権を支持しその反中央キャンペーンを弱めた。会議派支持がインド人民党政権を成立させないという消極的理由からとはいえ、反中央という姿勢がベンガルの政治

文化にのみ基づくもので、政党の戦略とは独立したものと考えると「州政権」の姿勢の変化は説明が難しくなる。

以上、批判的書評を試みた。しかし、1991年以降、州の間で投資誘致競争が激化したとき、グジャラートが外資を含む民間投資を誘致する上で極めてよい実績をあげることができたのもそれ以前にすでにグジャラートが投資誘致を積極的に行う意志を持ち、かつ、必要なノウハウを持った機関、制度、公的部門の人材を持っていたことなどを、説得的に実証しており、本書は有用なものとなっている。また、3州の比較分析を的確に行うだけでも大変な作業であり、本書は州の経済政策の比較政治経済学として読むべきものとなっている。

最後に、著者であるアシーマ・シンハはウイスコンシン・マディソン大学の政治学部助教授 (Assis-

tant Professor) で、本書はアメリカの諸大学のコンソーシアムである「米国インド研究所」のインド社会科学分野における“Joseph W. Elder”賞を受賞していることを申し添えておきたい。

(注1) 1991年の自由化後の投資と連邦制度を論じたものとしてSaez (2002, Chapter 5) がある。

文献リスト

- Kochanek, Stanley A. 1974. *Business and Politics in India*. Berkeley: University of California Press.
- Saez, Lawrence 2002. *Federalism without a Centre: The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System*. New Delhi: Sage Publications.

(アジア経済研究所地域研究センター)