

Rob Jenkins,

*Democratic Politics and
Economic Reform in India.*

Cambridge: Cambridge University Press,
1999, x+250pp.

近藤 則夫

I

インドで1991年に「画期的」な経済政策の変更がなされ、それまでの硬直的な経済政策体系から、構造改革・自由化へむけて大きく転換した。1950年代から70年代前半にかけて形成、強化されてきたいわゆる「社会主義型社会」建設のための様々な社会主義的な経済政策の体系は70年代後半から、徐々にその限界が政治指導層にも認識されてきたため、特定の分野でアド・ホックに経済自由化に向けての試みがなされてきた。しかし、その改革の歩みは1980年代までは跛行的、場当たりのものであった。本格的に自由化へ踏み出したのは、やはり、ナラシムハラオ首相の国民会議派政権下の1991年以降ということができる。この自由化政策がいかほどのものであったか、評価が確定した訳ではないが、1980年代以前の散発的な自由化の試みと比べるとそれははるかに体系的で持続的な改革プロセスであり、また過去の試みと比べてその影響の大きさははっきりしているといつてよいであろう。その結果従来「ライセンス・ラージ」（許認可権限を梃子とした支配）などといわれた、硬直的な体制は現在は大幅に後方に退いた。

改革が開始されてから約10年たった今日でも改革路線は基本的に継続されており、今後も継続されていくことはほぼ間違いない。この改革の定着という現実を目の前にしたとき従来のインドの政治経済学的解釈は大きく修正を迫られる所となったといつて

よい。独立後のインドの経済発展は植民地時代よりは急速な成長実績を示したとはいえ、東アジアや東南アジアに比べればその発展速度は緩慢で、また、社会主義型社会の建設を標榜する国家の積極的な変革への関与にもかかわらず、分配面での改善、貧困層の底上げなどにおいてそれほど大きな成果はなかったといつてよいであろう。なぜ、国家の大規模な関与にもかかわらず、それに見合う実績が上げられなかったのでしょうか。否、国家の関与それ自体、またはその経済社会への関与のあり方自体が問題であったのでしょうか。国家の関与自体に問題があるとしたらなぜ、1980年代末まで民主主義体制下の国家はそのような政策体系を変更して改革・自由化の方向に自己変革しえなかったのか。

この点については従来さまざまに論議されてきたが、政治経済学的視点からは次のようないくつかの論点が重要であろうと思われる。

(1) 議会制民主主義体制の下で基本的に穏健な変革が志向されたため不平等かつ階層的な社会構造の変革の速度が遅かった。

(2) 社会主義型社会建設のためにとられた近代部門に対する国家の規制・指導制度が、レント・シーキングなどによって私的経済的利益を得ようとする政治家、政府官僚、資本家、農村における有力な富農層、などの既得権益層の寡占的な利益供与のチャンネルとなった。これらの層は政治的に大きな影響力を有するため、一旦既得権益化するとそのチャンネルをさらに維持拡大しようとする動機が働き、チャンネルの拡大は既得権益層のさらなる政治力の強化につながる、という自己増殖のメカニズムが働く。そのため経済的には非合理的な政策の「体系」が広がり、資源の浪費と開発のための資本形成速度の低下が広範囲に生じた。

(3) 比較的しっかりとした選挙制度に基づく議会制民主主義体制が存在したため、国家は上に述べた一部の既得権益層の支持だけではなく「大衆」の支持も、少なくとも選挙のときには、維持する必要があった。そのため国家は上の一部の既得権益層だけではなく、かなり広範な「大衆」にポピュリスト的な利益供与（バラマキ）をする必要があり、経

済的には合理的とはいいがたい小規模工業に対する生産留保制度やその他の保護政策、様々な農村貧困緩和事業などを行った。

(4) 寡占的な既得権益層への利益供与、大衆へのバラマキ（の姿勢）は政治的に密接にリンクしており、つまり、大衆の一定部分は利益供与の網の目に組み込まれており、また、後進的な社会経済構造から、下層、特に農村の弱者層は地主・富農層の影響が強く、さらにインド社会における言語、民族など様々な不均一性要因から、このような体制を変革する求心的なまとまりのある運動が出現することが難しかった。

このような論理は典型的には Bardhan (1984) の議論にみられる考え方である。この論理からすると、経済的には不合理で歪んだものであっても、一旦このような自己増殖的な政策体系が成立すると、既得権益・バラマキの網の目が全体的に崩壊する大きな危機にでも達しない限り、民主主義体制下では、変革への強力な政治的モーメントは出てこない、ということになる。特に1990年代に入り、中央レベルでも連立政権、または数的には弱体な政権が常態となり、政権維持のために選挙では少数派の票もおろそかにできない場合、上に述べた多くの既得権益層、「大衆」の一部でもその利害関係を損ねるような動きは政治的「拒否権」にあって難しいはずである。また、中央集権的に強力に政策を誘導できる政権がない場合、お互いに競い合っている既得権益の主要アクターがなんらかの連合を組み、新しい政策体系への移行を促すというようなことも理論的には難しい。

このような論理からすれば、1990年代にはいり、政治的には弱体であるはずの政権が、既得権益層の利権を削減し、また、大衆になんらかの形で痛みを求める「画期的」な構造改革、経済自由化を政府が開始し、それを長期にわたり継続していることは説明が難しい。説明の矛盾を解消しようとするれば構造改革・経済自由化に対する「画期的」という評価が変更されるべきか、または、従来の理論が修正されるべきか、ということになる。このような問題に答えようとするのが、この書評で取り上げるジェンキ

ンスの研究である。

II

本書の著者であるロブ・ジェンキンスはロンドン大学パークベック・カレッジの政治社会学部で教鞭をとる政治学者である。本書は以下のような構成からなる。

- 第1章 はじめに
- 第2章 インドにおける経済改革の展開
- 第3章 経済改革の政治についての理論的かつ国際比較的な展望
- 第4章 政治的なインセンティブ——エリートへの認識と生き残るための計略——
- 第5章 政治的制度——連邦主義、非公式ネットワークおよび反対派の管理——
- 第6章 政治的技術——改革の隠密的導入——
- 第7章 含意

最初にジェンキンスの言うところを簡単にまとめてみたい。

まずジェンキンスは1991年以降導入、実施されてきた経済改革の実績に関する従来の研究を批判する。10年間の改革の評価は様々であるが、ジェンキンスが問題とするのは、1991年以降の改革に対して既得権益層などから改革を台無しにする可能性を含む大きな政治的反動がでなかったことは、逆に言うと、改革が真に「ラディカル」な改革でなく、従来の政策体験の「衣装直し」にすぎない、という評価である。これに対しジェンキンスは改革は累積的には真にラディカルなものであったとしてそのような評価を否定する。

しからは実態はどうであろうか。ジェンキンスに沿って自由化の進展を概観してみると、それが最も顕著なのは産業政策と貿易の分野である。産業許認可制度は大幅に緩和され、資本統制も大幅にゆるめられた。また、多くの品目で関税率の大幅な低下と数量規制から関税規制への移行がおこなわれた。例えば、名目の重み付き関税率は1990/91年の87%から、97/98年の20%へと大きく低下しているという。

また独占禁止法の緩和、外国直接投資、間接投資への制限の大幅な緩和、金融部門の改革・自由化、公企業の改革（株式の民間への放出、慢性的経営不振企業の閉鎖を含めた措置の可能性）なども大きな前進を見ていることは明らかである。ジェンキンスでなくても改革が従来の「社会主義型社会」の経済政策からのラディカルな転換であることは認められてよいであろう（注1）。

なぜ、1980年代後半において議会で安定多数をほこる「強力な」ラジーヴ・ガンディー会議派政権が部分的な経済自由化しかおこないえず「失速」したのに対し、発足当初は議会少数派という数的には極めて弱体な91年のナラシンハ・ラオ会議派政権が大胆な自由化に踏み出し得たのであろうか。ジェンキンスによればそれは湾岸戦争に端を発する1990年代当初の外貨危機、および世銀・IMFの圧力、両政権がおかれた状況の違いということだけでは説明がつかないとする。ひとつの有効な説明は両政権期の自由化政策は別個のものではなく、改革の第1ラウンド、および、第2ラウンドであるとの解釈である。しかしそれにしても両政権の実績は大きく異なるわけで、さらに重要な説明要因が考慮される必要がある。ジェンキンスによるとその決定的に重要な要素のひとつは政治指導層の能動的な政治的技術である。基本的な考え方は次のようである。すなわち、流動的で複雑な民主主義政治過程における長期にわたる改革を取り巻く曖昧さ、および既得権益層を分断し操る政府の能力をもってすれば改革者は政策を継続できるが、それには政治指導者の巧みな政治的技術が極めて重要である、とする。

ジェンキンスはそのような政治的技術を駆使してなされた改革過程を「隠密の改革」(reform by stealth)と呼ぶ。それは例えば、政治指導層が、既得権益層を分断したり、経済政策とは関係のない地域主義や、カースト政治などアイデンティティ政治の争点を絡め前面に出すことで経済改革の真のラディカルさを目立たなくしたり、あるいは政府権限の範囲を故意に不明確にし恣意的に介入したり、政策の不明確さを逆手にとって最初は目立たない形で小規模の改革を導入した後にそれを拡大したり、また

は、ゆっくりと改革を導入することによって大きな抵抗を呼び起こさないようにするなど、政治的に波風立たないように、漸進主義的に改革を導入することである。独立後の民主主義過程の定着によってこのような政治的技術を持つ政治家が多数生み出されておき、いわば、そこにインドの議会制民主主義の柔軟さ、能力の高さを認めるわけである。

しかし、そのような政治的技術が有効に発揮されるインドの政治社会のなんらかの要因がなければ、短期間にこれほど大きな変化は生じなかったはずである。ジェンキンスはそれをインドの民主主義体制の構造に求めようとする。なかでも重要なのは、非常に多様で不均質なインド社会構成において政治エリートおよび政党を中心として長年にわたって築き上げられてきた非公式ネットワークの存在、そして中央政府と州政府の2層からなる連邦制の構造である。

前者については、既得権益および階級や階層が多様でお互いの利害関係が複雑なためそこに政治的に付け入る隙が生じる場合、政治エリートはクライアントとの多面的関係を通じて政治的な操作性を発揮できるということにつながる。政治エリートは政治的コストを最小に限定しつつ、徐々に既得権益層を分断しその抵抗を各個レベルで弱め、同時にその過程で新たな政治的利権を獲得できる。政治エリートはまた巧妙なタイミングで改革によって利益を得る新しい政治利権の連合を作り上げ、そこから政治的支援を得ることによって改革を継続することもできる。

ただし、ここで注意すべきは、ジェンキンスは政治的操作技術を駆使する政治エリートおよびそのネットワークのみならず、そのような操作を受ける側の既得権益層、利益団体に関しても従来の認識に修正を迫っている、という点である。すなわち、従来の誤謬は、既得権益層や利益団体の性質は不変で、既得権益層、利益団体およびその連合は一枚岩的かつ不変である、という仮定である。しかし、実態はそれらのグループも自由化という環境の変化に応じて適応する、と考える。もっとも変化が急激であれば適応はむずかしく、その点において改革の漸進

主義 (gradualism) が決定的に重要となるのである。

次に連邦制という要素については以下のように考える。すなわち経済自由化の過程で、一方で中央政府は州政府間の利害関係の差異を利用して、改革に対する抵抗を弱めることができ、他方、州政府のほうでは中央政府の従来の硬直的な統制を離れて、経済自由化がもたらす機会をうまく利用することによって独自の改革を行うことができる。そしてひとつの州での改革の進展は、デモンストレーション効果を通じて、例えば成功した政策の真似、州間の企業誘致合戦、企業誘致のための州売上税の低減競争など州間の競合を通じて、他の州にも波及していく。また、改革の過程で様々な負のインパクトが生じる場合、連邦制の構造によって中央政府は政治的反発を集中して受けるのではなく州政府にそれを分散転嫁できるとする。このような中央政府と州政府、さらには州政府間における改革の波及、学習、相互調整などの一連の効果をジェンキンスは「連邦的学習効果」(federal learning effect)と呼ぶ。

以上のようなネットワークの存在、連邦制という要因に基づいて政治的技術を駆使することによって政治エリートは漸進的に改革を進めていくのであるが、経済改革の性質としてひとつの領域における改革は他の領域の改革を必要とし改革が継続していくとする。つまり、改革の連鎖反応が起こるのである。

ジェンキンスは以上のようにインドの自由民主主義体制の適応能力を高く評価するのであるが、それでは一般的な理論的含意として従来の正統な考え方に対してどのような論点を提出したであろうか。最も重要なのは次の論点であろうと思われる。すなわち世銀・IMFなど国際援助機関が説くように改革を進展させるための大前提として新自由主義的な「良き統治」(good governance)が必要である、という点である。結論的にいうとジェンキンスはこれに対してそれは必要条件ではないと主張する。ジェンキンスの政治的技術には「良き統治」がもつめる政治的答責性 (accountability) と相容れない要素が多くある。例えば、改革の過程を故意に不明確にしておくことによって秘密裏の利害関係の調整、妥協など

を行うこと、利害関係者の信頼を逆手にとって実質的に改革を進めること、責任転嫁等々である。これらは「良き統治」とは相反する要素であるが、しかし実際には改革を進める政治技術として極めて重要な要素となっている。ただジェンキンスは「良き統治」の価値自体を否定しているのではなく、「良き統治」が成り立つ基盤の乏しい社会でそれを改革過程において第1の追求目標とすることの無意味さを主張しているのである。

III

以上のジェンキンスの研究はインドの経済改革をめぐる政治の諸様相を、従来は見落とされていた視点からクリアに叙述し、それをもってインドのみならず一般理論へ一定の貢献をしているといっても良いであろう。しかし、ジェンキンスの論には無条件では受け入れがたい点もまた存在する。

まず、ジェンキンスの分析対象範囲についてであるが、インドの経済改革が今のところ主に、近代の工業や商業部門にとどまっているという現状を反映して、分析も基本的にその範囲に限られており、それ以上の範囲をカバーするものではないという点を指摘しておきたい。つまり、農業や農村の改革は基本的にカバー範囲外と考えて間違いない。マハーラーシュトラ州の砂糖黍やラージャスターンの油脂種子などの商業的農業などについて、また、農村貧困緩和事業などについて触れられているが、そこに発生する利益集団と政治の関係において若干の分析が行われているにすぎない。1991年以降の構造改革・自由化政策の中において確かに農業部門に対する補助金は一定の範囲以下に収まっており野放図に拡大していないし、また場合によっては余剰作物の一部輸出が認められるなど、価格政策、補助金政策、あるいはインフラ政策などを通じてある程度の改革はなされつつあるが、全体的には農村の生産構造を変容させるような大きな改革はなされていないといつてよいであろう。従って農業部門がジェンキンスのカバー対象となっていないことは確かに直接的には本書の欠点とはいえない。しかし、改革が容易に導

入されないという農業部門の特質(注2)が示す政治経済的基本特性はインドのマクロ的政治経済分析「全体」を規定する問題であり、ジェンキンスにおいてもこの点は議論の前提として把握してしかるべきであったと思われる。この点を踏まえていないことでジェンキンスの論には重要な視点が欠落していると評者には思われるのである。ここで遠回りになるが、農業部門の特質について検討し、そこから引き出される含意をジェンキンスの論への批判にあてたい。

農村、農業部門における改革が困難なのは、まず農業がインド社会構造に密着する領域であるため変革は経済的側面に限定できずどうしてもラディカルな社会的、政治的な変動に直結しがちでそのため容易に手が着けられない領域であるという要因がある。ジェンキンスの研究はインドの自由民主主義体制の政治的操作・学習能力を強調してほとんど全ての分野で改革を進めうるがごとき印象を与えているが、少なくとも農業分野では、既得権益層、利害団体の社会的矛盾、地域的差異などの間隙をついたとしても、改革を進めるのは、工業や商業部門に比べて格段に難しい。それは独立後土地改革などがほとんど失敗に終わった経験からも明らかであろう。そのような難しさをさらに決定的にしているのは、富農や自作農といった既得権益層の数的優位性である。独立後インドの連邦議会においては、趨勢的に農村、農業関連議員の比重が大きくなってきており[Lok Sabha Secretariat 1985]、また、州議会においては、いっそうその比重は大きいはずである。従ってこの点からして農村・農業部門における既得権益層の代表たる彼らを抱える政党はその権益を侵すような改革には容易に手が着けられない。例えば改革においては政府財政赤字削減が最も大きな目標のひとつであるが、赤字拡大の大きな要因である補助金のうち、食糧補助金、肥料補助金が容易に削減できないのはこのためである。

しかしこれを別の視点から見れば、各政党とも農村のこの層の利害関係を大きく損ねることがない「他の領域」においては、一定の政策的革新が可能なはずである。構造改革・経済自由化においてはこの「他の領域」というのが、まさしく近代的工業・商業部

門であったと思われるのである。インドの主要政党で都市の選挙民のみを基盤とする政党はない。他方どの主要政党の支持基盤の中核にも農村の選挙民がいる。従って都市の利益を基盤として農村の利害関係を切り崩すということは難しい。しかし、その逆は相対的にやりやすい過程のはずで、それがまさにインドの改革の基盤論理となっていると思われる。近代的部門においてジェンキンスのいうように「画期的」な改革が進められたとしたら、その最も重要な要因のひとつはこれである。このような視点はジェンキンスの論にはない。

次にジェンキンスのいう「隠密の改革」という概念を検討してみたい。1991年から開始された改革は果たして「隠密裏」または「裏口」からの改革であったであろうか。評者の理解する限り1991年の新産業政策声明および新貿易政策声明は、大きな注目を浴びた事件であったし、当時としても画期的との評価が下された。続く金融部門の改革、海外からの投資に対する自由化、公企業改革、独占禁止法の改正、労働関連諸立法の改革など、現在まで続く一連の改革は政治的にも、経済的にも大きな注目をあびており、ジェンキンスのいうように「隠密裏」の改革というのは無理があろう。確かに1992年12月にはウッタル・プラデーシュ州のアヨーディヤーでバブリー・モスクが破壊され、全インド規模でヒンドゥー対ムスリムの対立暴動となり、その後数年間は中央政界、そして、多くの州レベル政界でも宗派主義に基づくアイデンティティ政治の大きな高まりがあったため、相対的に経済改革の政治は目立たなくなったといっよい[Varshney 1999]。しかしこのような突発的な事件によって結果的に選挙民の間で改革の争点が目立たなくなったとしてもそれは意図的ではなかったし、特に隠蔽ともいえないであろう。改革の進展はあまり目立たなかったかもしれないが、政治家、関連利益団体、そして選挙民の間では確かに認識されていた。

認識されていても改革に対する抵抗がインド政治の全体的構図の中で相対的に小さいのは、ひとつには上にも述べたように、農村の政治に比較しての近代的工業・商業部門における既得権益層の相対的弱

体性およびジェンキンスの指摘するようにその適応力によるものであろう。しかし他に重要な要因は1980年代末までに近代部門の多くの領域で既得権益層自身にも硬直的で矛盾に満ちた統制政策「体系」の限界が認識として浸透していたからではないかと思われる。この10年間の業界の反応を大まかに概観すると、構造改革・経済自由化への転換においても対外自由化の速度を一定程度ゆるめることを求めたり、また、個々の企業レベルでは反対があったとしても業界全体として真正面から改革に抵抗するというようなことはなかった。すなわち、そもそも改革以前の成長の展望のない状況で改革によって失うものと、改革によって得られる可能性のあるものとを比べれば近代部門の民間経営者全体として見ると改革を妨げる積極的な理由はなかったと思われる。

一方、労働部門についてであるが、政府部門や公企業の労働者など組織部門労働者階級にとって自由化による既得権益の喪失の可能性は深刻なものがあつたが、しかし、未組織部門労働者や農村に滞留する労働予備軍の大海の中では、相対的にごく一部の抵抗にすぎないといってよい。つまり、ジェンキンスのいう政治エリートの説得、妥協、調停などの政治技術以上にこのような構造的な特徴が近代部門での改革の継続を支える重要な要因であった可能性がある。少なくともこのような点をジェンキンスはより正確に論理に組み込むべきであったと思われるのである。

最後にジェンキンスの「良き統治」論への批判であるが、確かに既得権益の分断、懐柔、切り崩しを遂行するため隠密の政治技術を駆使し政治・行政の答責性を一定程度犠牲にしても改革政策を遂行することは改革という移行期においては仕方のない面がある。しかし、答責性を伴わない制度改革は腐敗や政策の歪曲などにつながりやすい。ナラシンハ・ラオ政権期の1992年4月に発覚した証券スキャンダルが、金融市場の混乱、ひいては政府の改革努力に不信を招いたことは記憶に新しい。移行期においても、「良き統治」に目をつぶることがよい結果をもたらすとは限らない。ましてや腐敗の問題が政治行政システムの非効率と歪曲の大きな要因となっているイ

ンドにおいて、その累積的なマイナス効果は憂慮すべきものとなるはずである。ジェンキンスの「良き統治」論への批判は説得力が弱いと言わざるを得ない。

以上ジェンキンスの研究を批判的に検討したが、近代部門における改革の実態、そのダイナミクスなどが詳細に叙述されている点、さらに、一定の問題を含むとはいえ民主主義政治における政治技術の重要性を再認識させ、そして、インドの経済改革過程を「隠密の改革」と特徴付け、改革過程の一局面を鋭く分析している点など、本書は第一級の研究書であるといつて間違いない。

(注1) この点に関する近年の代表的な著作として Cassen and Joshi (1995), Joshi and Little (1996), Byres (1997), Sachs, Varshney and Bajpai (1999) を参照。

(注2) これらの評価に関する最近の研究では Sharma (1999) がバランスのとれた見方を提出している。

文献リスト

- Bardhan, Pranab 1984. *The Political Economy of Development in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Byres, Terence J. ed. 1997. *The State, Development Planning and Liberalisation in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Cassen, Robert and Vijay Joshi eds. 1995. *India: The Future of Economic Reform*. Delhi: Oxford University Press.
- Joshi, Vijay and I. M. D. Little 1996. *India's Economic Reforms 1991-2001*. New York: Oxford University Press.
- Lok Sabha Secretariat 1985. *Member of Lok Sabha, 1952-1984: A Study in Their Socio-economic Background*. New Delhi: Lok Sabha Secretariat.
- Sachs, Jeffrey D., Ashutosh Varshney and Nirupam Bajpai eds. 1999. *India in the Era of Economic Reforms*. New Delhi: Oxford University Press.
- Sharma, Shalendra D. 1999. *Development and*

Democracy in India. London: Lynne Rienner Publishers.

Varshney, Ashutosh 1999. "Mass Politics or Elite Politics?: India's Economic Reforms in Comparative Perspective." In *India in the Era of Eco-*

nomic Reforms. eds. Jeffrey D. Sachs, Ashutosh Varshney and Nirupam Bajpai. New Delhi: Oxford University Press.

(アジア経済研究所地域研究第1部副主任研究員)