

# 自由化の政治経済学 (I)

—— インド国民会議派政権期 (1980~96年) における政治と経済 ——

さとう ひろし かねこ まさる  
佐藤 宏・金子 勝

はじめに

- I インフレと「選挙循環」
- II 「選挙循環」と補助金の役割
- III 会議派政治の変質  
(以上, 本号)
- IV 「自由化と補助金」の政治力学
- V 悪化する財政赤字と国際収支
- VI おわりに——分析視角の再整理  
(以上, 次号)

はじめに

インド経済は、1991年以降、構造調整政策を採用したことによって、公的部門主導の輸入代替工業化戦略から経済自由化=市場経済化へと本格的に転換した。それ以降、インドの政治論、経済論には1つのパターンができあがっている。まず、公的部門主導の輸入代替化政策によって公的部門の非効率性が進み、インド経済は立ちゆかなくなったが、構造調整政策の採用によって安定化が達成され、市場経済化とともに外資導入に成功して工業生産が再び上昇している。だがインド経済は依然として問題を抱えており、それは自由化政策の不徹底によってもたらされている、といった考え方である(注1)。

しかし、こうしたステレオタイプ化した議論からは、インドの経済自由化の政治経済の本質は見えてこない。事実、構造調整政策実施後の良好なパフォーマンスにはさまざまな陰りが見

えている。まず1993年以降、急増した短期外国資金の流入によって外貨準備が積増しされたが、それは、深刻化する財政赤字とともにインフレ圧力を加えている。

他方、構造調整以降、輸出は着実に伸びていたが1996年に入って急速に減少するとともに、95年以降は輸入も急増して再び貿易赤字を拡大させている。同時に、1995年後半には外国機関投資家の投機的動きにあって為替レートが不安定化し、RBI(インド準備銀行)は介入を余儀なくされた。

また1996年総選挙後には工業生産増加率も低下し、さらに構造調整以降も、地域間階層間の格差は拡大傾向を示している。そして何よりも、国民会議派は1996年総選挙において地滑り的大敗を喫し、政治の不安定化を生じさせている。

しかしわれわれに求められていることは、こうしたマクロ経済指標の短期的な動向に一喜一憂することではない。問われねばならない問題は、とりわけ石油ショック以降、インドが抱えてきた財政赤字によるインフレ問題と国際収支問題という構造的制約を、経済自由化政策だけで克服しうるか否かという点である。こうした中長期的問題を分析するには、1991年の構造調整政策で歴史を断絶させて、急速な変化を強調するだけでは十分ではない。

この問いに答えてゆくには、まず何よりも、

『アジア経済』XXXIX-3 (1998.3)

インドにおける経済自由化政策の転換点を1975～80年に置くことから始めねばならない。1975年の非常事態体制、77年における国民会議派の敗北とジャナタ政権の成立を経て、80年に物価（とりわけ食糧価格）問題を争点にして再び政権に復帰した会議派は、それまでの社会主義的計画経済の志向を転換し、実質的に、漸進的な経済自由化政策と補助金政策を政治戦略の中心に据えたからである。1991年に始まる構造調整は、あくまでも、こうした80年代以降の会議派政治の行詰まりの延長上に生じた1つの転換点と位置づけねばならない。

しかし、こうした転換は一人インドだけの現象ではない。2つの石油ショックは、先進国において新保守主義(New Right)政権を成立させたが、この世界史的転換期に際して、インドは、どのようにして新たな政治経済的レジームを作り出そうとしてきたのだろうか。さらに言えば、漸進的な経済自由化政策と補助金政策を進めてきた会議派政権が、なぜ1990年代に入って行き詰り、政治的不安定化をもたらしているのだろうか。われわれが、1980年に政権復帰を果たして以降、89～91年の短い中断を伴いつつも96年まで続いた会議派政権期を分析対象とした核心的問題は、その点に集約される。

あらかじめわれわれのアプローチの特徴について述べておこう。制度の政治経済学という観点から、本稿は、まず第1に、時間概念が排除された一般均衡分析ではなく、構造調整以前も含めてインド経済を循環過程として動態的に捉えらえる方法をとっている。明らかにすべきことは、インド経済の持つ構造的制約ゆえに、循環過程においてマクロ経済変数間に一定の組合わせパターンが存在するという点である。こうし

た循環構造こそは、インドの経済政策の全体像を描くうえで決定的に重要であるにもかかわらず、従来のインド経済論では欠落していた論点である。

第2に、こうした循環過程は、インド固有の制度にも規定されている。つまり、われわれは、その国固有の制度の構造が、特有のマクロ変数間の連関を作り出しているという視点をとる<sup>(注2)</sup>。この視点こそが、われわれのアプローチを新古典派経済学・ケインズ経済学あるいは構造主義マクロ経済学と区別する最大のポイントである。

具体的には、第I節、第II節において、財政赤字・マネーサプライ・物価上昇率・利率といった諸変数が、必ずしも従来の経済理論では説明し切れない動きをとることを明らかにする。

ただしわれわれが制度の構造によって特有のマクロ変数間の連関が作り出されるというとき、インドの制度には、計画委員会制度に基づく経済運営や固有の財政金融構造だけでなく、途上国では例外的に維持されてきた議会制民主主義の役割を重視している。インドにおける循環構造を、政治と経済の相互作用として分析するには不可欠な要因だからである。

具体的にいえば、第II節で詳細に分析するように、われわれは、連邦下院議会選挙を契機とする経済政策の変更——とりわけ補助金支出を起点とする人為的利潤動機の創出過程（あるいは公企業の場合には損失補填過程と言った方がよいかもしれない）——が、インド経済に循環過程をもたらす重要な要因となっている点を重視する。

しかし第3に、制度の構造を重視するわれわれの政治経済学的分析の枠組みは、「補助金の

政治経済学的分析」をおこなったバルダンの先駆的業績<sup>(注3)</sup>とは大きく異なっている。彼の分析枠組みは、「3つの所有階級」(第Ⅲ節(注3)参照)の利益最大化行動とそれを調停する国家というアクターの固定的配置によって、きわめて図式的かつ静態的なものになっているためである。

これに対して、第Ⅲ節、第Ⅳ節において、われわれは、バルダンにはない会議派政党組織・官僚制・中間諸組織といった中間レベルの制度的要因を組み込むことによって、政治体制の転換という動態過程を分析するとともに、その過程における「漸進的自由化と補助金政策」を基軸とする会議派政権下の政策循環の背景を明らかにできると考えている。

また同時に、これによって、本稿が課題とする政治と経済の相互作用——より具体的には、<石油ショック以降の政治体制の転換過程>と<補助金政策を基軸とする経済循環>との相互関連性——が明らかになるだろう。

その際、われわれが分析の起点としたのは、2つの石油ショックの過程において、インディラ・ガンディーが作り出した集権化とポピュリズムという二重性を持った「インド型強権体制」の成立である。

第4に、この循環過程は決して機械的に繰り返される自己完結的なものではないことを強調しておかねばならない。まずインドにおける政治的経済的主体が、循環過程においてただ機械的受動的に反応しているのではないという意味においてである。政府は、一方で経済成長とインフレ抑制を求める選挙民に応えようとするが、政策選択肢間あるいは政策波及プロセスに内在する緊張関係ゆえに、動揺を繰り返すからである。

とりわけインドでは、経験的事実として、何らかの対外的ショックが加わり、インフレ率(とくに食糧卸売物価の上昇率)が10%の危険ラインを越える時、財政赤字問題と国際収支問題が表面化して政権の政治生命が危機状態に陥り、その度にIMF・世銀の融資の受入れと政策体系の構造転換を迫られてきた<sup>(注4)</sup>。

その際に問題となるのは、このような構造的ショックの発生時点やそれに至る政策循環過程において貧困層や農業労働者がいかなる位置を占めるのかという点である。バルダンの枠組みには、この点に関する考察が決定的に欠如している。インド最大の投票者群にもかかわらず、その分析が入り込む余地のない枠組みは、インドの政治経済的分析とはいえないのではないかと、というのがわれわれの共通理解である。

さらにいえば、インドの政治と経済は一見同じ循環的パターンを繰り返しているように見えるが、中長期的に変化の累積が生じている。しかも1965~66年危機以降のインド経済を見ても、自由化政策が導入され、また一定の経済成長が実現しても、絶えずインフレーションと国際収支危機という構造的制約<sup>(注5)</sup>に突き当たってストップ・アンド・ゴーを繰り返さざるをえなかった。そして、この構造的制約の累積によって、会議派政権下の政策循環も次第に行き詰まってくる。そのプロセスと要因については、第Ⅴ節で検討する。

以上のような考察手順を踏まえて、はじめて1991年以降の構造調整政策の評価も96年総選挙による会議派政権の後退の意味も明らかになるであろう。

(注1) 伊藤正二・絵所秀紀「立ち上がるインド経済」(日本経済新聞社 1995年)／小島真「インド経済が

アジアを変える』(PHP 研究所 1995年)等をはじめ多くの論者が、こうした立場をとっている。

(注2) 生産要素の市場化の限界から、その国固有の制度の構造が形成され、この制度の構造が特有のマクロ変数間の連関を作り出すという視点については、金子勝『市場と制度の政治経済学』(東京大学出版会 1997年)および法政大学比較経済研究所・金子勝編『現代資本主義とセイフティ・ネット』(法政大学出版局 1996年)を参照せよ。

(注3) P. K. Bardhan, *The Political Economy of Development in India* (Delhi: Oxford University Press, 1984).

(注4) 卸売り物価上昇率10%危機論については、佐藤宏「インド政治への序章」(佐藤宏・内藤雅雄・柳沢悠編『もっと知りたいインド』弘文堂 1989年)34~36ページを参照。この佐藤論文がわれわれの共同作業の出发点となっている。この共同作業は1980年代以降のポスト・バルダンの政治経済学的分析を目指している。

(注5) 例えば D. Nayyar, *Economic Liberalization in India* (Calcutta: Orient Longman, 1996), chap. 2/A. Bhaduri and D. Nayyar, *The Intelligent Person's Guide to Liberalization* (New Delhi: Penguin Books, 1996), chap. 2 参照。また B. Jalan, *India's Economic Crisis: The Way Ahead* (New Delhi: Oxford University Press, 1991), chap. 2 も、インド経済の抱える構造的制約として貯蓄率の低さ(とりわけ政府部門赤字)、国際収支の脆弱性、識字率の低さをあげている。ただし構造的制約に関する本稿の分析は、これらの見解とは異なっていることを、あらかじめことわっておかねばならない。

## I インフレと「選挙循環」

物価上昇率が10%の危険ラインを越える時、インド経済の構造的制約が発現し、政権の政治的生命が危うくなるとすれば、それはどのようなメカニズムを通して発生するのだろうか。これまでインドでは、対外ショックを契機にして物価上昇率が10%を突破してきたが、それを受け止めるインドの基礎的な循環過程はどのよう

な特徴を持っているのだろうか。

このインドの政治経済学的分析における核心的問題を明らかにするためには、まずインドにおけるインフレーションの発生と財政金融政策の関係について検討し、財政政策(とりわけ補助金支出)と景気循環の密接な関係性について明らかにする作業から始めねばならない。

### 1. 「選挙循環」論批判

インドの場合、景気循環と物価に関する指標をとってみると、経済循環は政治過程と密接に結びついていることがわかる。いくつかの経済指標が連邦下院選挙(以下、総選挙と略す)を契機とする典型的な「選挙循環」を描いているからである。

先進国における「選挙循環」論ないし「政治的景気循環」論自体は、ノールダウス(W. D. Nordhaus)に始まって数多くの研究蓄積が存在している(注1)が、われわれは、それをそのままインドに適用するという陳腐な試みをおこなおうというのではない。従来の「選挙循環」論は、いくつかの問題点を抱えているからである(注2)。

方法論的に言えば、社会を「中位の投票者」という平均的個人に解体した上で、選挙過程を個人の利益最大化行動に還元して説明しようとする方法的個人主義の難点が繰り返し指摘されてきた。理論的に見て、アロー(K. J. Arrow)の「投票のパラドックス」論やセン(A. K. Sen)の「民主主義の独裁」論が明らかにしたように、個人の「合理的」選択行動から社会的に最適な1つの解に到達できるとは限らない(注3)。

また実際の選挙過程では、イデオロギーや人々の公共精神への訴え、利益集団あるいはその相互間の関係、社会運動や政治運動その他の集合的行動の影響、コーポラティズムなどの政治

的意志決定機構の特殊なあり方などの要因が、大きな比重を占めている。従来の「選挙循環」論では、こうした要因を無視する傾向があったことは否めない。

さらに、これまでの「選挙循環」論は、どちらかといえば、新保守主義的なケインズ主義批判に結びつけられる傾向があった。つまり従来の「選挙循環」論は、ケインズ主義的政策が、経済的景気循環に対する反循環的政策としてとられるというよりも、議員の票確保を目的に選挙前に拡張政策がとられるために、逆に政治的に景気循環が作り出される点を強調してきた。それは、ケインジアンのハーヴェイ・ロードの前提を批判するブキャナン(J. M. Buchanan)らの「たかりの構造」論と通底する視点を提供する(注4)。

確かにわれわれは「選挙循環」を分析に組み込むけれども、新保守主義的なケインジアン批判を目的にしているわけではない。われわれのアプローチが従来の「選挙循環」論と決定的に異なる点は、方法的個人主義=要素還元主義とは逆に、その国の制度のあり方が特有のマクロ変数の構造的連関を作り出すという視点にあり、その構造を描くことにある。いうまでもなく、途上国で例外的に維持されてきたインドの議会制民主主義も1つの重要な社会制度である以上、われわれの分析枠組みに組み込まなければならない。それによってはじめて、インドの政治と経済の動的な相互関係を描くことができるからである。

## 2. 財政赤字とインフレーション

では「選挙循環」という観点から、財政赤字とインフレーションの関係を見てみよう。総選挙があった時期を1970年代以降についてあらか

じめ見ておくと、以下のとおりである。

第5次総選挙：1971年3月

第6次総選挙：1977年3月

第7次総選挙：1980年1月

第8次総選挙：1984年12月

第9次総選挙：1989年11月

第10次総選挙：1991年5～6月

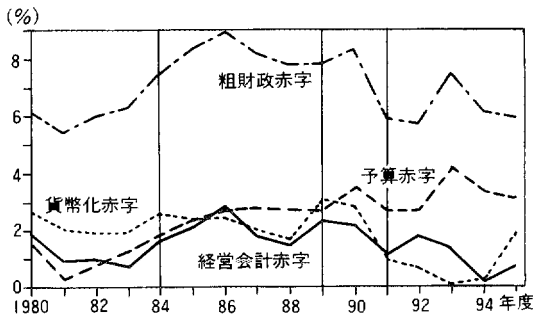
第11次総選挙：1996年4～5月

また分析で使用する数値は一部を除いて財政会計年度(4月から翌年3月まで)をとり、1979/80年度から95/96年度までの数値を可能なかぎり統一した点(注5)をあらかじめことわっておこう。

さてインドの「政治的景気循環」を分析したK・センとR・R・ヴァイディア(K. Sen & R. R. Vaidya)によれば、第1に、経常赤字(revenue deficit)が総選挙前に増加する傾向をもち、第2に、最も「選挙循環」を描いている経済指標は、RBIの対政府信用であり、第3に、GNPは「選挙循環」を描いていないが、製造業品(manufactured goods)価格は「選挙循環」を描いている(注6)。彼らによるこれらの計量分析結果を踏まえつつ、「選挙循環」を目安にして統計を追いかけてみよう。

まず財政赤字の対GDP比をとった図1から見てみよう。TB(大蔵省証券)で賄われる予算赤字(budget deficit)は、緩やかながら総選挙前に拡大し総選挙後に減少する傾向にあることがわかる。ただし1984年末に総選挙があったため翌年度の85年以降にも赤字が持ち越されている点がパターンから外れている。1991年も構造調整が実施されたために財政赤字が減少しているが、より明確な形で「選挙循環」を描いているのは、中央銀行のTB引受けによって調達される「貨幣化された財政赤字(monetised deficit)」

図1 財政赤字の対GDP比



(出所) Government of India (GOI), *Economic Survey*, 各年度版より作成。

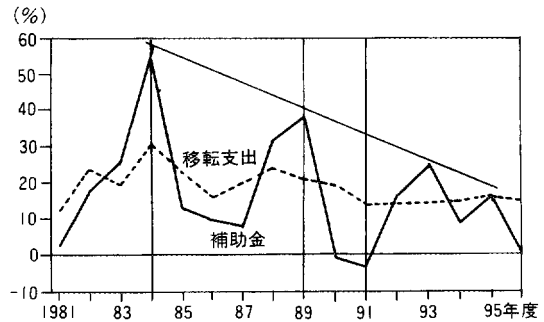
(注) 図中のタテ線は、その年度内に総選挙があったことを示す。以下の図も同様。

である。つまり総選挙が近くなると、無理をして中央銀行にTBを引受けさせても拡張的財政政策をおこない、総選挙が終わって政権が一応安定すると、政府は引締めのスタンスに転ずるというパターンをとっているのである。これは、A・K・センとR・R・ヴァイディアが指摘するRBIの対政府信用の「選挙循環」的動きと裏表の関係にある(図4参照)。

しかし、よりはっきりと「選挙循環」をとるのは経常会計中の補助金支出である。さらにいえば、少なくとも1980年代までは、公企業に対する補助金支出も同様の動きを示す(注7)。図2を見てみよう。1984年末の総選挙の年には実に50%を超える経常補助金支出の増加があり、89年末の総選挙に際しても40%近くの伸びを示している。しかし1996年春の総選挙直前にあたる95年度の経常補助金支出は、確かに増加しているものの伸び率は10%台半ばにとどまっている。第V節で述べるように、公債利子費の伸びが経常会計を圧迫し、かつ構造調整政策の採用によって補助金カットが追求されてきたからである。

ともあれ、補助金支出は明確な「選挙循環」

図2 補助金支出の増加率



(出所) 図1に同じ。

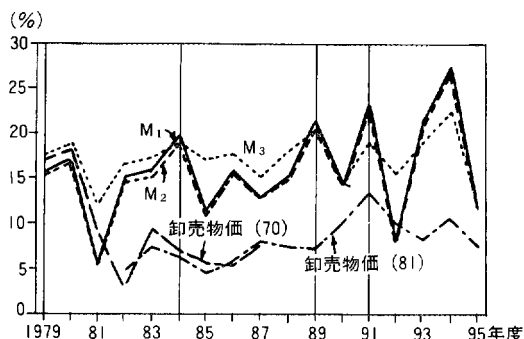
を描きながらも徐々に支出増加率を低下させ、ついに1996年総選挙において国民会議派は大敗を喫して左派中道(UF)政権が成立することになるのである。このことは、通常、先進国の「選挙循環」論で想定されている<意図的な財政赤字の拡大による有効需要の増大>という筋道よりも、補助金支出の増加がより直接的な効果を持っていることを示唆している。この点については、後で詳しく検討しよう(第II節参照)。

では、財政赤字とインフレーションはどのような関係にあるのだろうか。インドでは、財政赤字がもたらす通貨供給量の増加率とインフレ率が密接な関係を持つとするマネタリー・アプローチが、一部変則的な動きを示すものの、比較的よく当てはまっている。

まず、通貨供給量と卸売物価の関係を表した図3を見てみよう。この図からわかるように、 $M_1$ と $M_2$ が全く同じ動きをしており、それに $M_3$ が緩やかに対応している。そして卸売物価の上昇率は $M_1$ 、 $M_2$ の増加率にほぼ連動している。この動きはR・アルナチャラム(R. Arunachalam)らの実証結果と一致している(注8)。

「ほぼ」という限定をつけたのは、やや変則的な動きを示す年度には、図2で見たように補助

図3 通貨供給量の伸び率と卸売物価上昇率



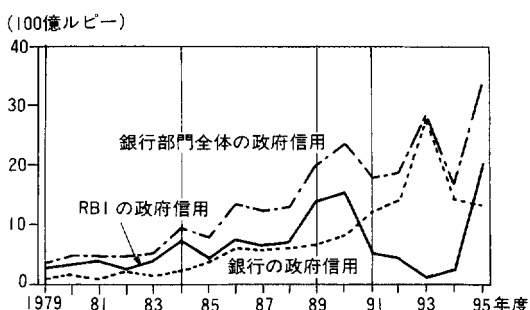
(出所) Reserve Bank of India, *Report on Currency and Finance*, 各年度版より。

金支出が急速な伸びを示し、一時的な物価抑制効果が効いていると考えられるからである。とくに1984年度と88～89年度の場合は総選挙とその直前の年にあたり、93年度は会議派の苦戦が予想された州議会選挙の前年にあたっているために、補助金支出は急速な増大を見せている。そして、これらの年度には、農業補助金のような経常会計中の補助金にとどまらず、後に見るように、公企業会計における「隠れた補助金」も含めて補助金支出が増加したために、石油・電力などを中心とする管理価格や都市工業労働者の食糧価格も人為的に低く抑えられている。

つまり、(一時的なものではあるとはいえ)補助金による物価抑制効果を説明変数に加えてみると、通貨供給量と卸売物価の基本的連動関係を確認することができるのである。また逆に見れば、この補助金支出を原因とする物価動向の変則性こそが、物価と政治(選挙)の緊密な関係を示しているとも言えよう。

一方、1980年代までをとると、財政赤字と通貨供給量の相関も高くなっている(図1と図3参照)。1980年代を見るかぎり、先述したように「貨幣化された財政赤字」とRBIの政府信用の

図4 銀行部門の対政府信用増加額



(出所) 図1に同じ。

伸びもほぼ一致して「選挙循環」を描いている(図1と図4参照)。しかし構造調整政策以降いくつかの変化が見られる。その第1は、RBIのTB引受けが抑制されたので、RBIの対政府信用の伸びは抑制され、それに代わって銀行部門の対政府信用が伸びている。第2に、後述するように金利の変動が激しくなり、この金利の動きと通貨供給量の伸びが対応するようになっている。

ともあれ、インドでは、「貨幣化された財政赤字」によるRBIの政府信用の伸びが「選挙循環」を描いており、少なくとも構造調整政策に至るまでの時期は、明らかに財政赤字→通貨供給量の増加→インフレという因果関連を見ることができるのである。つまり過度の財政赤字に対する中央銀行のファイナンスが、マネーサプライの増加を経由して物価上昇率(卸売物価)に影響を与えていたと言えよう。

問題は、マネタリストの想定するような「自由」な金融市場が欠如し金利統制政策が存在している時にこそ、マネタリー・アプローチが妥当するという逆説をいかに説明するかという点にある。

### 3. 利子率とインフレーション

周知のように、貨幣外生説的なマネタリー・

アプローチに対して、ケインジアンは貨幣内生説的立場をとる。彼らによれば、貨幣供給量は総需要（産出高や雇用）の変化の結果としてもたらされ、完全雇用水準を超える超過需要が発生した時点でインフレーションが生ずる。また貨幣需要関数は利子率に感応するので、利子率操作が金融政策として重要な意味を持つことになる(注9)。

しかし1967年以降、インドの貨幣金融政策は、金利政策よりもむしろ通貨供給量 (monetary aggregate) のコントロールに重点が置かれるようになってきている。それには、いくつかの制度的理由が考えられる(注10)。

まず第1に、これまで計画委員会体制の下において物動計画的経済運営がなされてきたという歴史的経緯があげられよう。1965年および66年の2桁インフレを経験した後、インフレを抑制しつつ5カ年計画の目標に合わせた資金計画を達成するには、利子率操作という間接的な市場介入手段よりは、信用量の上限を定めた認可制度 (65年) や銀行の国有化 (69年) などによって信用量を直接コントロールする方式が効率的であると考えられた。事実、1967年に、通貨供給量をコントロールするために信用計画制度 (Credit Planning System) が導入された。また第1次石油ショック以降は信用量シーリング制度が導入され、第2次石油ショック後は6行の銀行国有化が追加された。こうした通貨量・信用量の統制政策の裏返しであるが、インドでは証券市場・手形市場が未発達で、銀行間コール市場以外に短期資金の調達市場が限定され、かつ狭隘なために、RBIの信用割当制度 (Quota System) がなくては公定歩合 (Bank Rate) は機能しなかった。

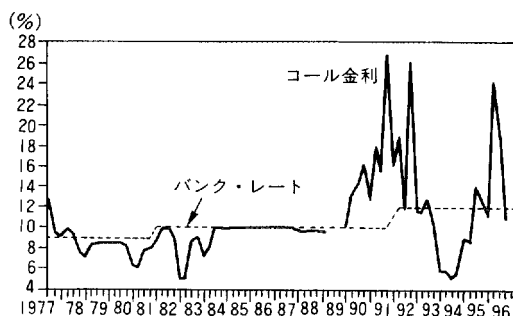
第2に、国からファシリティを受けられる主要な銀行 (scheduled banks) は、1962年以降、法定流動性比率 (statutory liquidity ratio) という形で、銀行預金の一定比率を流動資産 (政府公債・TB など) の購入に当てねばならないことになっている。いうまでもなく、この措置は、公債の市中消化を強制することによってインフレ圧力を緩和するためのものである。しかし銀行資金が優先的に公債購入に割当てられるために、財政赤字がより直接的にクラウディング・アウトにつながりやすい構造となっている。

第3に、先進諸国と比べて金融仲介手段の発達が限定されているために、ベース・マネーと広義の通貨量との乖離が相対的に少ない。先進国では、「認知のラグ」だけでなく、金融自由化によってさまざまな金融仲介手段が発達するために、ベース・マネーと広義の通貨量との乖離が一層進む。そのために、通貨供給量をターゲットとする政策では十分ではなく、結局、金利政策も重視せざるをえなくなっている(注11)。皮肉だが、インドに関するかぎり、むしろ金融統制が強かったがゆえに、通貨政策についてはケインジアン・アプローチよりもマネタリー・アプローチの方がよく当てはまっていたのである。

では実際の金利とインフレーションは、どのような関係にあるのだろうか。図5は、1970年代末から96年までの期間における公定歩合にあたるバンク・レートとコール市場金利の関係を示している。インドでは、1970年代半ばまで一貫してコール金利がバンク・レートを上回っており、実質的に中央銀行の金利政策は有効性を持っていなかった。当然のことながら、コール金利がバンク・レートを上回っていれば、コー



図5 コール金利と公定歩合の動き



(出所) IMF, *International Financial Statistics*, 各年度版より。

ル市場で資金調達せずに中央銀行に再割引を求めた方が有利になり、コール市場は機能が麻痺してしまうからである。

こうした状況があるために、インドでは手形市場が十分に発展せず、不渡りを出してもブラック・リストがないというように、金融分野でのモラル低下を招いてきた。

ところで図5が示すように、ようやく石油ショック後になってコール金利がバンク・レートを下回るようになった。その間に1977年、80年、85年と外国投資の自由化——とりわけNRI(在外居住インド人)の投資自由化<sup>(注12)</sup>——が徐々に進められるとともに民間商業借入れが増加してきた。

しかし民間外資を呼び寄せるには一層の経済自由化を推進しなければならないが、財政赤字によるインフレが金融自由化のネックとなり、会議派政権に資本自由化を含む急速な経済自由化政策の実施を躊躇させる背景となってきた。

投資自由化によって外資流入が増加すれば、外貨準備が脆弱なインドでは、頻繁な外資の投機的浮動性に対応しうる為替介入政策には限界があるので、容易に統制政策を排除することが

できない。さらに統制政策を排除するには、金利政策という間接的政策手段によって為替レートや資本の流出入をコントロールする必要性が生ずる。また国内産業に対する規制緩和を進めてゆけば、金融市場の安定性を確保するには、それまでの計画的資金配分政策に代えて、機動的な金利政策をはじめとする間接的な金融政策手段が必要となる。

しかし図からもわかるように、1984年半ばからコール金利は10%のバンク・レートに貼りついた状態に陥ってしまった。インフレ率が10%を超えて名目金利を押し上げ、コール金利が10%のバンク・レートを上回れば、事実上、実質金利がマイナスになってしまう。先述したように、バンク・レートは、RBIの信用割当制度によって優遇金利貸出をおこなう資金統制制度の一部としてしか機能しえない状態に再び陥ってしまったのである。これでは、バンク・レートは、為替レートや資本(とりわけ短期資金)の流出入をコントロールする間接的政策手段として機能しえない。

それゆえ、後述するように、1980年代に会議派は経済自由化政策を推し進めようとしてきたが、たえず金融分野の自由化が遅れ資本統制の継続を余儀なくされてきた。こうした事態が、1980年代の会議派の自由化政策を絶えず行き詰まらせ、その実施を「漸進的」にさせる背景の1つとなってきたのである。

後述するように、1980年代後半にインフレ率10%が政権にとって「政治的生命線」と言われるようになったのは、あくまでも高インフレ率が選挙民(とりわけ貧民層・農業労働者)の支持を失わせるという政治的理由からである。しかし同時に、財政赤字が作り出すインフレ率がバ

ンク・レート10%を超えると、それが金利政策を含む金融自由化政策のネックとなり、経済自由化政策の展開にとって1つのアキレス腱となった点を忘れてはならないだろう。それは、経済自由化政策と補助金支出(財政支出)拡大の間に存在する内的緊張関係の現れであり、1980年代における会議派の自由化政策の政策的の一貫性の喪失を象徴していたのである。

結局、ラジーブ政権は、NRIの預金に対して、通貨交換性だけでなく国内外の利子率より高い金利を認め、富裕税・所得税・贈与税などの免税措置をとることによって、外資流入を図ろうとした。ある意味で、国内資金とNRI預金について2本立ての金利体系と税体系をとることによって、両者を切り離しながら漸進的に外資の自由化を進めざるをえなかったのである。しかし湾岸危機を契機にして、このNRI預金が出たことで国際収支危機が表面化したのは、周知のとおりである。

1990年代に入って、構造調整政策とともに一定の金融自由化を余儀なくされると、今度は一転してコール金利は大幅に上下するようになり<sup>(注13)</sup>、浮動性を著しく高めるようになった。金融仲介市場が十分に発展していない状況で、金利などの自由化が一定程度進んだからである。そのためインフレ率が上昇して名目金利を急上昇させると工業生産が落ち込み、逆にインフレ率が下落して名目金利を下降させると工業生産が回復するというパターンを生じさせている(図3と図6も合わせて参照)。

しかし、こうした構造調整政策以後の現象も、中央銀行の裁量的利子率操作政策の結果ではない。否、金利政策としてのバンク・レートはますます意味を喪失してしまったと言ってよい。

事実、図5が示すように、金利が大幅に変動しており、ほぼ固定的なバンク・レートが機能しているとはとても言えない状況だからである。

つまり歴史的経緯から金融仲介市場の未成熟と金利政策の機能不全が生じているために、自由化政策をとると、インフレが必要以上に利子率(とりわけコール金利)を乱高下させるために、インド経済はストップ・アンド・ゴーを繰り返すように変わったのである。

ともあれインドの事態が示唆していることは、貨幣市場における需要関数が本性的に利子率に感応しないのではなく、あたかもそのように現象したのは、これまで資金の計画的配分を必要としてきたために、中央銀行は通貨供給量をターゲットとする金融政策をとってきたという制度的構造に起因している。つまりマネタリズムの本来的主張に相反する「社会主義的計画経済」としての性格が強かったがゆえに、インドではマネタリー・アプローチが妥当するという逆説が生じていたのである。

(注1) 「選挙循環」論については、以下の文献を参照。W. D. Nordhaus, "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, no. 42, 1975/C. D. MacRae, "A Political Model of the Business Cycle," *Journal of Political Economy*, no. 85, 1977/E. R. Tufte, *Political Control of the Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1978). 邦訳: 中村隆英監訳『選挙循環』有恒書院(1980年)/B. S. Frey, "Politico-Economic Models and Cycles," *Journal of Public Economics*, no. 9, 1978/M. Paldam, "Is There an Election Cycle?" *Scandinavian Journal of Economics*, 1979/B. Hee-Soh, "Political Business Cycles in Industrialised Democratic Countries," *Kyklos*, no. 39, 1986/K. B. Grier, "Presidential Elections and Federal Reserve Policy: An Empirical Test," *Southern Economic Journal*, no. 54, 1987/N. Beck, "Elections and the Fed: Is There a

Political Monetary Cycle?" *American Journal of Political Science*, no. 31, 1987/D. Hibbs, *The American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics* (Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1987)/M. S. Lewis-Beck, *Economics and Elections: The Major Western Democracies* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1988)/A. Alesina and H. Rosenthal, "Partisan Cycles in Congressional Elections and Macroeconomy," *American Political Science Review*, no. 83, 1989/K. B. Grier, "On the Existence of a Political Monetary Cycle," *American Journal of Political Science*, no. 33, 1989/J. T. Williams, "The Political Manipulation of Macroeconomic Policy," *American Political Science Review*, no. 84, 1990 など。

(注2) 最近における「選挙循環」論批判としては、L. Udehn, *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics* (London and New York: Routledge, 1996), chap. 2 がある。

(注3) K. J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley, 1963 [1st ed. 1951])/A. Sen, *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982). 邦訳: 大庭健・川本隆史訳『合理的な愚か者』勁草書房 1989年/佐伯伴『「きめ方」の論理』東京大学出版会 1980年, などを見よ。

(注4) たとえば, J. M. Buchanan and R. E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes* (New York: Academic Press, 1977).

邦訳: 深沢実・菊池威訳『赤字財政の政治経済学——ケインズの政治的遺産——』文眞堂 1979年。

(注5) 物価統計に関していえば、卸売物価は RBI の *Report on Currency and Finance* から年平均上昇率をとったため、特定時点間をとる上昇率とある程度の差が出る。その際、1982年度以降は「1981-82年シリーズ」の卸売物価指数を、1981年度以前は「1970-71年シリーズ」の指数を用いている。なお、図中の年は説明のなにかぎり、財政年度の意味である。

(注6) K. Sen and R. R. Vaidya, "Political Budget Cycles in India," *Economic and Political Weekly* (以下 *EPW* と略す), vol. 31, no. 30, July 27, 1996. また選挙時における連邦政府の補助金支出の増加については、P. Chhibber, "Political Parties, Electoral Competi-

tion, Government Expenditures and Economic Reform in India," *Journal of Development Studies*, vol. 32, no. 1, October 1995, pp. 74-96 も検証をおこなっている。同論文も「選挙循環」という用語を用いているが、ただ財政支出と選挙の連関が指摘されているにすぎない。

(注7) 非金融公企業の GDP (要素価格表示) に占める補助金の比率をとると、少なくとも1970年代後半から80年代までは「選挙循環」を描いている。しかし非金融公企業の場合、補助金支出の伸びが公企業の生産増加に必ずしも結びついていない。そのことは、補助金が価格政策のために使われていたことを示唆している (V. M. Dandekar, "Forty Years After Independence," in *The Indian Economy: Problems and Prospects*, ed. B. Jalan (New Delhi: Viking, 1992), p. 59 の表9を参照)。この他にも、公企業に対しては、政府および公企業同士による融資や株式買収の形などをとった「隠れた補助金」が出されているが、統計上のデータの確認が困難なために、ここでは取り扱わなかった。

なお明示的・非明示的な補助金総額を推定した論文に、S. Mundle and M. G. Rao, "Volume and Composition of Government Subsidies in India," *EPW*, vol. 26, no. 18, May 4, 1991 がある。また統一戦線政権は、1997年5月に補助金白書を公表した。そこでは、中央・州政府合せて、明示的・非明示的な補助金総額は GDP の15%にのぼるとされている (*Economic Times*, May 6, 1997)。

(注8) R. Aruachalam, "Money, Output, Price Level and Economic Growth," in *Money, Inflation, and Economic Growth*, ed. S. Murty (Jaipur: PBSA Publication, 1996) は、より長い期間をとって、こうした関係を明らかにしている。

(注9) ケインジアン の考え方については、N. Kaldor, *The Scourge of Monetarism* (Oxford: Oxford University Press, 1982). 邦訳: 原正彦・高川清明訳『マネタリズム: その罪禍』日本経済評論社 1984年)、および J. Hicks, *A Market Theory Of Money* (Oxford: Clarendon Press, 1989). 邦訳: 花輪俊哉・小川英治訳『貨幣と市場経済』東洋経済新報社 1993年) などを参照。

(注10) インドの通貨政策の概観については、B. Kumar, *Monetary Policy in the Nineties: Emerging Trends* (Jaipur: Pointer Publishers, 1992) を参照。

(注11) サッチャー政権下におけるマネタリスト的政策の破綻については、金子勝「イギリス福祉国家財政の

再編成。(林健久・加藤栄一編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会 1992年)を参照。

(注12) D. Nayyar, *Migration, Remittances and Capital Flows: Indian Experience* (New Delhi: Oxford University Press, 1994), pp. 99-103. NRI 預金に対する課税上の特典の詳細については、*NABHF's Handbook for NRI* の各年度版を参照。またアジア諸国の移民送金問題については、島根良枝「アジアにおける国際労働力移動と労働者送金」法政大学比較経済研究所 1996年、および法政大学比較経済研究所・金子勝編『現代資本主義と……』参照。

(注13) 構造調整政策に伴う金融政策の変化については、瀧見誠良「インドの金融制度改革」(海外経済協力基金『基金調査季報』第79号 1993年9月)を参照。そもそも国営銀行における貸出審査能力不足・経営の非効率あるいは公営企業に対する不良債権や追い貸しなどが、構造的に金利を高める要因となっていることにも留意しておく必要がある。

## II 「選挙循環」と補助金の役割

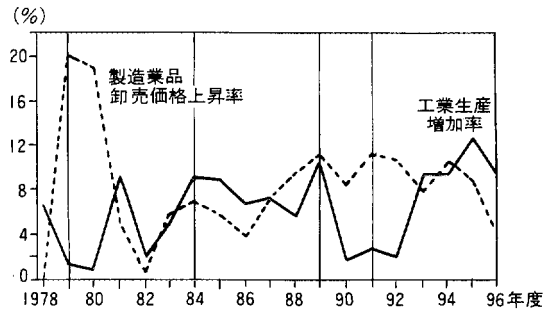
### 1. 工業の循環過程

#### (1) 人為的利潤動機の創出過程

つぎに「選挙循環」という観点から、より詳しく生産増加率と物価上昇率の関係について検討しよう。

まず工業生産増加率と製造業品卸売価格上昇率から見てみよう。図6が示すように、両者とも総選挙ないしその直前の年に上昇するという循環を繰り返している。ただし第2次石油ショックがあった1978～79年と湾岸戦争前後の90～91年に工業生産増加率は急減している。しかし、これらを例外とすると、工業生産の伸び率も製造業品の卸売価格上昇率も、卸売物価全体よりも明確な形で「選挙循環」を描いていると言ってよい。すなわち両者とも、総選挙前から上昇傾向を描き、総選挙後に新政権が成立してから下降線をたどるといったパターンをとっているか

図6 工業生産増加率と製造業品卸売物価上昇率



(出所) 工業生産増加率は、IMF, *International Financial Statistics*, 各年度版。製造業品卸売価格上昇率は、(GOI), *Economic Survey*, 各年度版より作成。

(注) 製造業には電力、鉱業などが含まれない点で、工業との間に多少のずれがある。

らである。

しかしインドの場合、先進国の「選挙循環」論で想定されている因果連関がストレートに反映しているとは必ずしも言えない。一般的に、先進国における「選挙循環」論では、総選挙前の財政赤字の拡大によって総需要を増加させて雇用を増やすケインジアンのプロセスが生ずることを前提としている。

しかしインドの「選挙循環」を分析する場合、先述したマネタリストの議論と同様、このケインジアン的なマクロ経済学の「常識」も十分な説明力をもっていない。図2で見たように、最もきれいに「選挙循環」を描いているのは、石油・電力・肥料・食糧などに対する補助金支出であり、その景気循環に対する特殊な役割を見なければならぬからである(ただし石油・鉄・電力などは公企業会計で運営され、「隠れた補助金」が重要な役割を果たしていることに注意しなければならない)。

重要なのは、<財政赤字がもたらす貨幣的インフレ>と<補助金によるインプット価格の抑

図7 燃料・電力等卸売価格指数  
(対前年比上年率)



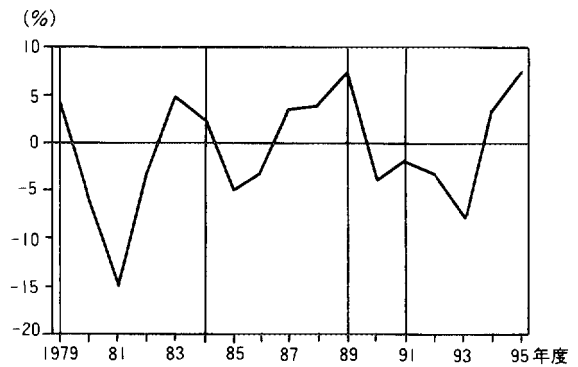
(出所) 図3に同じ。

制」という政策的組み合わせである。それは、アウトプット価格（製造業品卸売価格上昇率）とインプット価格（原材料および工業労働者の実質賃金）の乖離を人為的に作り出すメカニズムを内包しているからである。より具体的に言えば、総選挙前に、石油・電力・鉄などの原材料に対する補助金や PDS (Public Distribution System: 公的供給制度) による工業労働者の食糧価格の抑制によって、原材料や賃金を人為的に抑える一方で、補助金支出の増大に伴う財政赤字の拡大が貨幣的インフレをもたらして製造業の最終製品価格を押し上げてゆくというプロセスが生ずる。

このように総選挙前にアウトプット価格とインプット価格の差を拡大させることによって、人為的に利潤動機を拡大し、工業生産の拡大が図られてゆくのである。

実際に図7を見てもわかるように、重要な原材料である燃料等の価格は、総選挙前から低めに抑えられる。それゆえ製造業品卸売価格と投入財（燃料・電力等）価格との上昇率の差を図示した図8もまた、明確な「選挙循環」を描く

図8 製造業品価格と燃料・電力等格差  
(対前年比上年率)



(出所) 図3に同じ。

ことになる。さらに、PDS=食糧補助金支出によって、都市労働者の食糧価格が人為的に抑制されていることも、短期的に実質賃金の上昇を抑え、原材料価格の人為的抑制とともに工業生産の人為的利潤動機を作り出す一因となっている（本節2.参照）。

このように、補助金支出が人為的利潤動機の創出過程において重要な役割を果たすのは、先に見たインドの金利政策の機能不全という事態と密接に係わっている。というのは、インフレという構造問題に拘束されて景気刺激政策として十分な金利コストの引下げ政策をおこないえないからである。もし金利政策に限界があるとすれば、財政政策とくに補助金政策に頼るしかない。ここでも、通常のケインジアンが想定する状況と異なっているのである。

つまり景気対策として財政赤字を拡大するが、インド固有の金融制度の構造ゆえに同時に低金利政策をとれない。そこで、財政赤字が必然的にもたらすインフレ圧力に対して、表向きは選挙対策として（庶民の生活防衛策を名目に）補助金による一次産品価格の抑制策の形をとりなが

ら、その深部ではインフレを利用してインプット価格とアウトプット価格に差をつけて、人為的に利潤を拡大する効果をもつ政策がとられてきたのである。

## (2) 構造主義マクロ経済学モデルの問題点

このような補助金支出による人為的利潤動機の創出過程は、ランス・テイラー (L. Taylor) やボブ・ローソン (B. E. Rowthorn) らの構造主義マクロ経済学 (structuralist macroeconomics) が描くポスト・ケインジアンの基本モデルの枠組み(注1)とも異なっている点に注意を促しておくなければならない。

構造主義マクロ経済学によれば、経済成長のタイプとして賃金主導型と利潤主導型の2類型が存在している。とくに賃金主導型について言えば、実際には、欧米諸国の労使関係がモデルの背後に前提されていると考えられる。欧米諸国では、3年ごとの賃金改定によって賃金の下方硬直性が生じるために、不況期になっても労働分配率が高くなり、それがもたらす有効需要によって稼働率が高まり利潤率が回復するというプロセスを想定しやすいからである。しかし、少なくともインドの場合、こうした論理をそのまま適用することはできない。

第1に、インドでは、工業労働者の占める人口比率は必ずしも高くなく、かつ公的部門を除いて労働組合の組織率も高くはない(詳しくは第IV節1.(2)を参照)。それゆえ労働組合による賃金交渉が、人口の多数を占める都市インフォーマル・セクターや農業労働者の賃金水準をリードするだけの力を持っていない。次項2.で詳述するように、補助金政策によって都市労働者の食糧価格は安定的に推移しているが、農業労働者のそれは大きく変動する。それゆえ賃金交

渉に基づく賃金の下方硬直性が、有効需要の下支えをするというロジックをそのまま使うことはできない。

第2に、賃金主導型モデルでは、賃金とともに雇用の安定性を前提としないかぎり、有効需要の下支えというプロセスが十分に働かない。もし稼働率の調整を残業時間や臨時労働者の雇用調整でおこなうならば、たとえ企業のミクロ・レベルにおいて、常雇雇用者の賃金が下方硬直的で労働分配率が高まっても、社会全体として見れば、有効需要の下支え効果はそれほど大きくはならない。実際、表1が示すように、インドでは、1980年代後半以降、民間設備投資の急速な伸びにもかかわらず、民間フォーマル・セクターの雇用の増加は著しく低く、解雇禁止規定が適用されない中小企業や臨時労働者の雇用が伸びている。これに対して、公共部門の投資が急激に減少しているにもかかわらず、公共部門の常雇雇用は伸びているという対照的現象が生じているのである。

さらに、賃金主導型と言っても、そもそもマークアップ原理で価格水準が決まり、数量調整によって需要変動に対応している以上、不況期になっても一般物価は低下しないために、実質賃金の上昇は論理的には生じないはずである。一般に低稼働・低雇用期は、労働市場が弛緩しているために労働組合の賃金交渉力は弱く、独占的企業の価格支配力は強まる傾向を持つ。とすれば、不況期において、意識的に利潤率を一層引き下げるような実質賃金の切上げをおこなう「良心的」な資本家を想定しない限り、利潤曲線の下方シフトによる事後的な稼働率(したがって利潤率)の回復上昇は起こりえないであろう。これは、全てのプレーヤーが有効需要の

表1 インドの就業構造

(単位：100万人，%)

	1981		1991		増加数 1991/1981
	就業者数	比率	就業者数	比率	(%)
1. 賃金・給与所得者	96.5	43.4	121.5	43.5	25.9
a. 組織部門	22.9	10.3	26.7	9.6	16.6
公共	15.5	7.0	19.1	6.8	23.2
民間	7.4	3.3	7.7	2.8	4.1
b. 非組織部門	73.6	33.1	94.8	34.0	28.8
農業労働者	55.5	24.9	73.8	26.4	33.0
非農業労働者	18.1	8.1	21.0	7.5	16.7
2. 自営就業者	126.0	56.6	157.4	56.4	24.9
耕作者	92.5	41.6	107.1	38.4	15.8
非耕作者	33.5	15.1	50.3	18.1	50.8
3. 合計	222.5	100.0	278.9	100.0	25.3

(出所) HMS Bulletin, March 1996. Centre for Monitoring Indian Economy, Basic Statistics: India, August 1994 が原資料。

理論を熟知して中長期的に行動する（新古典派とは違った意味での）超経済合理性を想定することを意味する。

ともあれ、インドでは賃金主導型のような自動調整メカニズムが働かないからこそ、「政治的景気循環」過程が発生してきたことを確認しておかねばならない。まさに構造主義マクロ経済学の理論的想定とはことなるがゆえに、インドでは、補助金支出と財政赤字の拡大による<人為的利潤動機>が景気循環上大きな意味を持つのである。

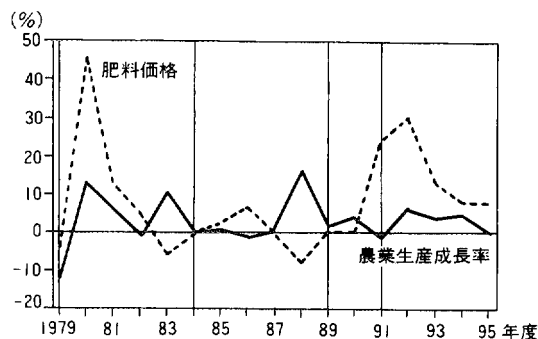
## 2. 農業の循環過程

### (1) 生産増加率と価格上昇率の原因

では農業における生産増加率と物価上昇率の関係についてはどうであろうか。

図9が示すように、総選挙の直前の年に生産増加率が高まるという意味で、農業生産（ここでは農業部門のGDP伸び率で見ている）も明らかに「選挙循環」を描いている。しかも、この図からわかるように、農業生産の伸び率は肥料価

図9 農業生産成長率と肥料価格  
(対前年比上昇率)



(出所) 図3に同じ。

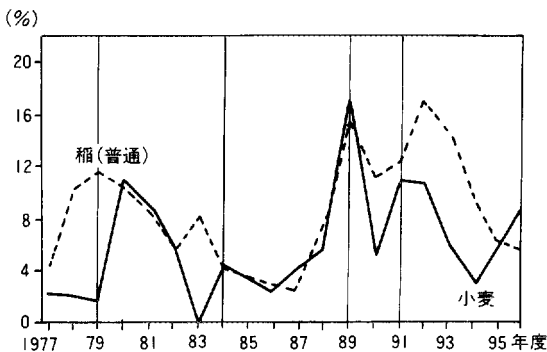
格の動きと密接な連関を持っている。1979年の飢饉の翌年に当たる80年と構造調整が実施された翌年の92年という例外的な年を除けば、肥料価格を低下させると農業生産は上昇し、逆に肥料価格を上昇させると農業生産の伸び率は下落してゆく（場合によってはマイナスに転ずる）という関係を明確に読み取ることができるのである。

これに、さらに PDS（公的供給制度）におけ

る中央政府による食糧買取価格の動向を付け加えてみよう。図10は、PDSの下で、政府が農家から買い取る稲と小麦の政府買取価格の推移を示している。このグラフからわかるように、1984年、89年、91年、96年というように、総選挙に当たる年に小麦の（およびそれにやや前後して稲の）政府買取価格がピークに達している。ただし小麦の場合、この買取価格が実施されるのは、その年の収穫食糧が売られる翌年春であり、総選挙前に食糧の政府買取価格の引上げをアナウンスして、同時に肥料補助金を増大させ、農業生産を増大させようとするためである(注2)。そして総選挙が終わって政権が安定すると、財政赤字を縮小するために肥料価格やPDSの食糧小売価格などが引き上げられて、農業生産の伸びは鈍化し、総選挙前に再び同じプロセスが始まることになる。

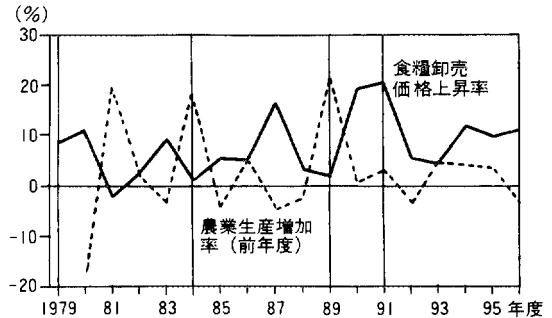
一方、食糧価格の動きを見ると、食糧卸売価格上昇率は前年度の農業生産増加率に逆相関している(図11参照)。つまり前年度の生産増加率という供給側の条件に反応して、食糧価格は変動している。そのかぎりでは市場は働いていると言えるが、問題は、工業に比べて農業は生産期

図10 小麦と稲の政府買上価格の推移  
(作物年度表示の対前年比)



(出所) 図1に同じ。

図11 農業生産増加率（前年度）と食糧価格上昇率



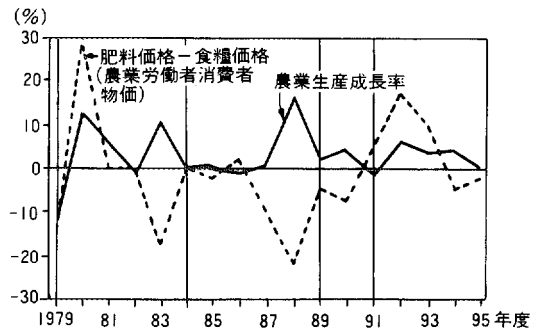
(出所) 図1に同じ。

間が相対的に長いために価格変動が1年遅れて現れるという点である。

さらに肥料価格と農業労働者の食糧価格（消費者物価）の差をとった図12を見ると、これも「選挙循環」を描いており、前者を投入価格、後者を製品価格と置き換えれば、工業生産の際に見られたく人為的利潤動機が農業生産にも働いていることを示している。

つまり第1に、総選挙前には、補助金支出の拡大によって、土地持ちの大中農が相対的に有利になるように肥料＝投入価格の引下げがおこなわれる（ただし構造調整政策以降は、肥料価格上

図12 農業生産成長率と肥料・食糧価格差  
(対前年比上昇率)



(出所) 図3に同じ。



昇率の抑制にとどまるようになるが)。しかし第2に、農業生産の上昇が食糧価格の低下に結びつくには、翌年度の収穫期まで約1年のタイム・ラグが発生する。第3に、その間に、工業労働者の食糧価格は人為的に抑制されているが、農業労働者の食糧価格は市場変動にさらされている。

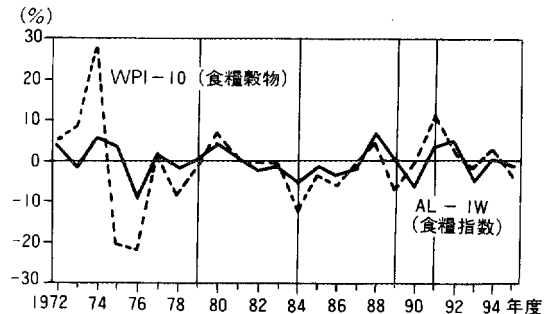
つまり財政赤字（とくに補助金支出）の拡大によって工業・農業の経営者は人為的利潤動機が与えられるが、さしあたり工業労働者については食糧価格の抑制が図られるものの、その間、農業労働者は価格上昇の影響を直接受けることになる。

このように、食糧価格の抑制と「貧困追放」というポピュリズム的スローガンを掲げて政権復帰を果たしたにもかかわらず、1980年代以降の会議派政権において、その補助金政策の波及効果が最も遅れ、かつ小さかったのが、農村労働者わけても多数の貧困層だったのである。それゆえ、インフレが昂進して貧困な農業労働者層に与える打撃が深刻になる時、政権の基盤が危うくなっていった。1980年代に登場した物価上昇率10%危機論の背後には、こうした政策波及メカニズムが存在していたのである。最後に、この点について統計的に検証しておこう。

## (2) 物価上昇率10%の政治的生命線

図13は、物価上昇率10%=政治的生命論に基づいて、WPI（食糧穀物の卸売物価上昇率）から10%を差し引いた数字を、AL（農業労働者の食糧消費者価格上昇率）とIW（工業労働者の食糧消費者価格上昇率）の差に対応させて図示している。この図からわかるように、両者は、かなり似た動きをとる。この一致は、PDSが都市の工業労働者の食糧消費者価格の変動をなるべく抑えようとするために、PDSが十分に

図13 物価指数における食糧指数上昇率の関係 (WPI-10とAL-IWの関係図)



(出所) Labour Bureau, Ministry of Labour and Rehabilitation, *Indian Labour Journal*, 各月版より。

(注) 工業労働者と農業労働者の消費者物価指数は暦年平均値、食糧穀物卸売物価指数は財政年度の平均値である。

及ばない農村における農業労働者の食糧消費者価格が、食糧卸売物価の変動の影響をそのまま受けていることを示している(注3)。

さらに重要な点は、 $\langle WPI-10\% \rangle$ がプラスに転ずる時——すなわち食糧穀物卸売価格の上昇率が10%を超える時——に、インドの政治と経済は構造的危機に陥っているという事実である。図13で確認できるように、1974年、77年、80~81年、91年は、いずれもそうした時期に当たっている。1974年は、第1次石油ショックの年に当たり、翌年に非常事態体制に入った。1977年は、インディラ・ガンディー政権が非常事態体制にもかかわらず総選挙の実施を余儀なくされた年であり、80年は、ジャナタ政権が倒れ、政権復帰したインディラ政権がIMFから緊急借入れをおこなわざるをえなかった年である。そして、いうまでもなく1991年はラジーブ・ガンディー首相が暗殺され、ラオ政権が湾岸危機に伴ってIMF・世銀からの緊急融資と構造調整プログラムを受け入れた年であった。これらの

年は、後に見るように(次号)、いずれも外貨保有高の減少にも見舞われている。まさに、これらの年こそは、冒頭で述べた<インフレ問題>と<国際収支制約>というインドが抱える2つの構造的制約が発現した時期なのである(注4)。

問題を国内政治に置き換えてみよう。まず何よりも、 $WPI-10\%=AL-IW$ の近似的関係から、食糧穀物卸売価格上昇率が10%を超える時は、ALとIWの差もプラスに転ずるという事実注目しなければならない。

先に見たように、食糧穀物価格に関するかぎり、むしろ貧困な農業労働者層の方が都市労働者より市場にさらされており、その価格は市場価格の影響を受けて大きく振幅する。それゆえAL-IWがプラスに転ずる時期とは、食糧穀物あるいは卸売価格全般が上昇傾向になり、都市労働者の消費者価格上昇率を上回って、農業労働者の消費者価格の上昇がアクセレートしてゆく時期に他ならない(注5)。つまり食糧穀物卸売価格が10%を超える時、貧困な農業労働者層が物価上昇の打撃を最も受けることになるのである。

こうした事態は、インド国内政治にとって致命的な重みを持つ。これまで見てきたように、1980年代以降の会議派政権期に作り上げられた「政治的景気循環」のメカニズムでは、貧困な農業労働者層において政策波及効果が最も遅れ、かつ効果が最も小さいにもかかわらず、議会制民主主義をとるインドでは、彼らこそが最大の投票者群であるからである。

物価上昇率が10%の政治的生命線を突破するか否かは、時の政府が、上記のタイムラグとギャップをいかに埋め合わせられるにかかっている。そして対外ショックが大きく、補助金政治

による埋め合せに失敗する時に、10%の危険ラインを突破して政権は存続の危機に陥り、IMFや世銀の援助を受け入れざるをえなくなるのである。

かくてインドでは、政治的景気循環過程を基礎に、対外ショックに襲われる時、物価上昇率10%の政治的生命線を媒介にして政治経済的危機に結びつく可能性が生ずるのである。

これまで見てきたように、1980年の「タマネギ選挙」で政権復帰を果たした国民会議派は、2つの石油ショックから生じた経済危機を、漸次的自由化政策と補助金支出の拡大を起点とする政策メカニズムによって乗り切ろうとしてきた。それによって、会議派は、ライセンス・ラージと公企業・公共投資を基軸とする計画規制から、漸次的自由化と補助金政策への転換を図ろうとしたのである。しかし、その政策は、絶えず物価上昇率10%という壁に突き当たらざるをえなかった。

第1に、経済自由化政策と補助金政策の間には、インフレ問題を媒介にして内的矛盾を抱えており、それが1980年代における会議派の政策的一貫性を失わせる一要因となっていた。実際、1980年代の会議派政権は、経済自由化政策に伴って計画規制から補助金政策への依存を深めていったが、補助金支出に伴う財政赤字の拡大はインフレ率を上昇させ、それが金融自由化の足枷となって経済自由化政策のネックを作り出してきた。その意味でも物価上昇率10%は象徴的意味を有していた。前述したように、インフレ率がバンク・レート10%を上回ってしまえば、もはや機動的金利政策への移行条件が失われることになるからである。そのため資金統制を継続させながら、経済自由化政策自体もストップ

・アンド・ゴーを繰り返さざるをえなくなったのである。

しかし第2に、何よりも物価上昇率10%が政治的生命線として意味をもったのは、物価上昇が大多数の農村貧困者層を直撃する政治的景気循環を、会議派が作り出したからである。それは、補助金支出の拡大によってインプット価格を抑制する一方で、財政赤字の拡大に伴うインフレがアウトプット価格を上昇させるという径路を通じて人為的に利潤を創出するメカニズムであった。

しかしPDSの都市バイアスもあって、この補助金支出を起点とする政治的景気循環の過程において、大量の投票者群である農村貧困層・農業労働者層がその恩恵から取り残される傾向を生み出した。物価とりわけ食糧価格の上昇が生ずる時、市場にさらされている農村貧困層・農業労働者層の食糧価格上昇がアクセレートするからである。しかも後述するように、インディラ・ガンディーの強権体制によって会議派の末端党組織が破壊された。こうした状況の下で、大幅な物価上昇は、会議派の政治的支持基盤を喪失しかねないアキレス腱となった。

これまでの事例を見ると、激しい対外ショックに襲われると物価上昇率は10%を突破するが、それが政権存続の危機に結びつくには、こうした政治的景気循環構造が基盤として存在したからなのである。

ところで、「はじめに」で強調したように、政治過程と経済過程は不可分一体のものである。かかる本稿の視角から言えば、上述した政治的景気循環過程とそのダイナミズムは、経済の自律的な展開によるというよりは、インド固有の政治体制の変化と密接に結びついた現象に他な

らない。

事実、漸進的自由化と補助金政策への転換の契機となったのは、2つの石油ショックに伴って成立したインディラ・ガンディーの強権体制であった。この政治体制の制度変化を契機にして漸進的自由化と補助金政策が促され、先に見た政策循環過程が生み落とされていった。

しかし、この政治体制の変化を本質的に理解するためには、〈政党組織・官僚制・業界や利益団体といった中間諸組織レベルの変化〉までを射程に入れた動態視点が不可欠となる。ところが、こうした視角は、バルダンを筆頭とする先行研究の静態的枠組みには存在していない。

これらの点を踏まえつつ、つぎに、政策循環過程の背後にある政治体制の動態に分析を進めてゆこう。

(注1) L. Taylor, *Income Distribution, Inflation, and Growth* (Massachusetts: The MIT Press, 1994)/B. E. Rowthorn, "Demand, Real Wages and Economic Growth," *Studi ecomomici*, 1982. 邦訳: 横川信治・野口真・植村博恭訳『構造変化と資本主義経済の調整過程』学文社 1994年 第1章, などを参照。

(注2) 政府買上価格を作付け前に公表するようになったのは、農産物価格決定に関するハヌマンタ・ラオ委員会の勧告によるもので、1990/91年のカープ作から実施された。

(注3) 第42次全国標本調査(1986年7月~87年6月)によるPDS利用実態調査の結果が発表されて以来、PDSの「都市バイアス」の検証が、以下の諸論文によって試みられている。S. Mahendra Dev and M. H. Suryanaran, "Is PDS Urban Biased and Pro-rich: An Evaluation," *EPW*, vol. 26, no. 40, Oct. 4, 1991, pp. 2357-2366 は都市バイアスを否定する。これに異論を提示したのが、Stephen Howes and S. Jha, "Urban Bias in India Public Distribution System," *EPW*, vol. 27, no. 19, May 9, 1991, pp. 1022-1030である。また Amitabh Kundu, "Urban Bias in PDS, Reexamination of NSS Data," *EPW*, vol. 27, no. 26, June 27,

1992, pp. 1340-1341/M. L. Dantwala, "Agricultural Policy: Price and Public Distribution System: A Review," *Indian Journal of Agricultural Economics*, vol. 48, no. 2, April-June 1993, pp. 173-186 も参照。しかし、依拠する標本調査の精度に問題があるほか、これらの研究は都市と農村それぞれの内部における階層差を組み込んでいない。その点で、食糧価格上昇率（価格の絶対水準ではない）の格差に着目しながら PDS の効果を検証する点で、本稿は独自性をもっている。また、これらの研究は州別の PDS 実行状況の差の背景にある要因にも着目している。この点については、本稿第 IV 節 2.(4) を参照。

またインフレ下では、下層農民の食糧であり、かつ PDS の対象外である雑穀の価格の上昇率が米や小麦の価格上昇率を上回るという事情は、T. N. Krishnan, "Population, Poverty and Employment in India," *EPW*, vol. 26, no. 46, Nov. 14, 1992, p. 2488 で指摘されている。

やや異なる文脈だが、1950年代半ばから60年代末までの統計に基づいて、農業労働者消費者物価指数の上昇率と貧困線以下の人口比率の相関を見いだしたダラム・ナラインの研究も、われわれの主張と関連を持っている。J. W. Mellor and G. M. Desai eds., *Agricultural Change and Rural Poverty, Variation on a Theme by Dharm Narain* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1985) 参照。

(注4) 1988年の食糧穀物価格の上昇は、前年までの早魃の影響を表している。

(注5) ただし食糧卸売価格の上昇期に、例外的に<都市工業労働者の食糧消費者価格の上昇率>が<農村農業労働者の食糧消費者価格の上昇率>を上回る年がある。その場合は、野菜・果物類の消費者価格上昇率が食糧穀物のそれに比して激しいことが理由となっている。農村農業労働者の場合と比べて都市工業労働者の場合、食糧消費者価格指数に占める野菜・果物類の比率が高いためである。また1991年の構造調整政策の実施以降、財政赤字削減のために PDS の小売価格を段階的に引き上げたために、都市労働者の食糧穀物価格も安定性を失い始めていることにも注意しておかねばならない。にもかかわらず、農業労働者の食糧穀物価格の変動が相対的に大きい点を重視しておかねばならない。事実、図13が示すように、この点は構造調整政策以降にも見られる現象だからである。

### III 会議派政治の変質

#### 1. 政治・経済危機と会議派——強権体制への道程

これまで、国民会議派が政権復帰を果たした1980年以降について、「選挙循環」論を起点として、インドの経済政策の特質を明らかにしてきた。1960年代半ばまでに形成された独立後の経済政策体系と比較すれば、明らかにこの政策体系のあり方は大きな転換を意味している。<計画規制から補助金へ>と要約されるこの政策転換によって、国民会議派はともかくも約15年間にわたって政治的寿命を引き延ばすことができた。

われわれがとくに重視するのは、この転換と第4次総選挙での会議派後退をきっかけとする会議派政治の変質＝政治体制の転換とのあいだにみられる同時性ないしは並行性である。これまで明らかにしてきた「選挙循環」を描く補助金政策は、1965～66年の経済危機をさきがけとして、第1次石油ショック後の「インド型強権体制」の成立を経て、80年の食糧価格を争点とした「タマネギ選挙」によって定着した。

自由化と補助金へのこのような政策転換と政治体制の関連を従来の政治経済学的分析は、どのように説明してきたのであろうか。その代表例ともいべきバルダンの分析をみてみよう。そこでは、自由化政策への転換についての理論的言及がないことはともかくとして、補助金政策への転換は「3つの所有階級」から「相対的に自立」した「国家エリート」が政治的信頼性を低下させ（会議派の後退をバルダン流に表現している）、「開発的役割から規制的役割」へ

と後退せざるをえなくなったことに求めている(注1)。

こうした均衡論的な力学では、1960年代半ばに発現した<インド経済の構造的制約>という認識や、それに伴う経済政治危機を契機とした体制転換という動的な変化はとらえられない。彼の図式は、固定的なアクターの配置自体になんらの変化もなく、相互の力関係の変化のみを問題にするという静態的構図をとっているからである。こうした視点からは見えてこない、政治体制と経済政策の転換の動的連関を、われわれは本節と次節で明らかにしたい。

まず、転換の起点となる1960年代の半ばまでの政治経済体制をどのように捉えるかという問題から始めよう。これ自体は別途考察されるべきおおきな課題であるが、要点のみを述べておきたい。

1960年代の半ばまで、インドの国民会議派政権は、民間企業活動への広範な規制(いわゆるライセンス・ラージ)と公共投資を経済運営の基軸とした混合経済体制、<社会主義型社会>の構築をめざした。<社会主義型社会>を支える政治体制は、議会制民主制と連邦制を基軸にした会議派の単一優位体制であり、これをその設計者の名を冠せて「ネルー・デモクラシー」(注2)と呼ぶことができる。

独立以降、1950年代の半ばまでの国家建設の過程で、会議派ナショナリズムの中核を形成していた都市中産層、専門職層(弁護士、医師、教員)は連邦議会や官僚制を握り、一方、上層農民は州議会からしだいに連邦議会へと進出した。また産業資本家層は複雑な経済統制下に置かれながらも、政治資金や官僚との接点を通じて政策への影響を図るというように、確かにバ

ルダンのいう「支配的所有階級」(dominant proprietary classes)(注3)は国家機構にそれぞれの足場を確保した。

しかし、こうした錯綜する利害の調整を可能にしたのは、第1には権力分立を組み込んだインド憲法体制の存在であった(注4)。そして第2に重視されるのは、国家と社会諸利益とを媒介する政党、利益団体など、安定的な中間諸組織の存在であった。具体的には、連邦から州さらに末端にまで至る会議派組織、またインド商工会議所連合(FICCI)やインド国民労働組合会議(INTUC)などの安定的中間組織の存在が、社会諸層の利益調整メカニズムの不可欠な一環であったのである。

われわれの分析は、中間組織レベルにおける変動を分析枠組みに組み込む点で、バルダンと「袂を分かつ」のだが、その点は後に詳述するとして、このような政治的特徴を備えた「ネルー・デモクラシー」のもとで、「ライセンス・ラージと計画経済」による利益調整が可能となったのである。

だが1960年代半ばには、巨大公営企業や大規模灌漑への公共投資が、その非効率性ゆえに所期の効果を果たせないことが明らかになり、そのつけは農・工業生産の停滞と財政赤字による物価上昇となって国民各層を襲った(注5)。またライセンス・ラージのもとで、一部財閥企業グループと政官の癒着が露わになるにつれて、会議派の政治体質への批判がひろがった。独立後20年目の年におこなわれた1967年の第4次連邦下院選挙では、会議派の<社会主義型社会>と単一優位への厳しい審判が下され、同党は議席を大幅に失った。1966年に成立したインディラ・ガンディー政権が直面したのは、経済と政治

両面にわたる同時、並行的な危機であった。

まず、経済政策面では、物価騰貴（とりわけ食糧不足による）と国際収支危機からの脱出策が模索された。経済政策の基調は、公共投資重視から民間資本への規制の段階的緩和と、肥料など農業投入財への補助金政策による農村富農層の生産刺激策へと徐々に転換された。同時に、物価騰貴と失業への不満を和らげる目的で、主として都市住民層に対する食糧補助金、および農村失業対策の補助金政策を拡充した。1969年の銀行国有化が、こうした政策を支えた。また、この時期以降しばしば実施された赤字企業の国営化も、一見「社会主義」的な様相を呈しているが、その実体は失業問題の先鋭化を、国庫補助金支出によって緩和するアドホックな政策にすぎなかった。

このようにして、許認可権限と公共投資を駆使した計画規制から自由化と補助金政策への転換が、すでに1965～66年以降から徐々に進んできたのである。

このような経済政策の転換は1965～66年および、73～74年の第1次オイルショックとその後の非常事態期という2回の経済危機の度ごとに、いわば「小出し」に、部分的に試みられた。さらに、1979年の第2次オイルショックによる工業生産不振と物価騰貴の克服をかけた、第2次インディラ・ガンディー政権が登場するにいたって、「自由化と補助金」政策は完全に定着することになった。一見皮肉だが、「自由化と補助金」政策は「インド型強権体制」の成立によって促されたのである。

こうして、経済政策の軌道修正が、独立後インド政治史上の画期となる政治体制の転換と重なり合いつつ進んできていたにもかかわらず、バ

ルダンにはこうした考察が決定的に欠如している。「インド型強権体制」のもとでは、次のような転換が生じたことを見逃しているからである。

第1は、会議派組織——とりわけ州・地方組織の自律的運営——の解体の過程である。インディラ・ガンディー政権は、会議派支配の動揺に対して、銀行国有化、「貧困追放」などの「急進的」政策をうちあげ、会議派分裂を強行して、「急進的」政策に躊躇する党内の古参指導者層を切り捨てた。当時シンジケートと呼ばれた古参指導層の基盤は2つあった。そのひとつは州会議派組織であり、他のひとつは党財政の掌握であった。インディラ・ガンディーは州組織への介入を強め、州指導部を直接に任命することで権限を集中した。また党資金に関しては、会社法を改正して企業献金を禁止し、党内反対派の資金源を断つと同時に、伏流した献金の流れ（ブラックマネー）を自派に付けかえるという「芸当」をやったのけた<sup>(注6)</sup>。会議派の州・地方組織の自律性は失われ、党運営の中央集権化が進んだ。1972年を最後に、会議派は組織的な役員選挙を20年以上にわたって実施できなかった。

第2に、党組織の分裂は、さらに財界、労働界、学生団体など社会各層に及んでいった。こうして、社会諸層の利害調整機能を果たす中間諸組織の分裂、細分化が進んだのである。「3つの所有階級」と国家による利益調整というバルダンの政治経済学の図式には、こうした中間組織レベルの分析が欠けている。

第3に、党組織の解体と並行するように、国家機構の集権化も進んだ。計画支出や公共投資の非効率化や国家の調整能力の低下を指摘す

るバルダンの主張とは裏腹に、政府機構内部における集権化が進行していったのである。まず、司法府との対立はインディラ・ガンディーの急進政策、すなわち銀行国有化、財産権制限の憲法改正などをめぐる違憲判決に始まり、1974年の首相本人に対する法定選挙費用超過を理由とする選挙違反判決（アラハバード高裁）で頂点に達した。政府は最高裁、高裁に対する人事権を発動して司法府を牽制した<sup>(注7)</sup>。また、野党州政権を憲法356条の規定に基づいて中央政府が解任する事例も1967年以降に恒常化した。さらに、第1次石油危機と並行する鉄道ストの弾圧など、1973～74年の経済危機を境にインディラ・ガンディー政権は、権力集中と大衆運動抑圧を内容とする強権政治への傾斜をいっそう強めた<sup>(注8)</sup>。1975～77年の非常事態体制は、その帰結にすぎない。「ネルー・デモクラシー」下における利益調整メカニズムのもう一つの柱である権力分立制度は、インディラ・ガンディー政権のもとで大きく修正され、政治権力の首相への集中が進んだ。

このような経済政策と政治体制の同時並行的転換を、相互に関連のない個別的な変化とみることはできない。むしろ、会議派政治は1960年代半ばまでの政治体制〈ネルー・デモクラシー〉とは異なる体制を生み出したのである。われわれは、さしあたりこの新たな体制を「インド型強権体制」と名づけておきたい。1977年3月の第6次連邦下院選挙での会議派の敗退以降、80年1月の選挙（いわゆる「タマネギ選挙」）におけるインディラ・ガンディーの政権復帰までの時期は、「インド型強権体制」の部分的な解体の時期にすぎない<sup>(注9)</sup>。

インドの政治体制は決して「ネルー・デモク

ラシー」に復帰することはなかった。1979年の第2次石油危機下での工業生産の混乱と物価高騰の克服をかかげて政権を奪還した第2次インディラ・ガンディー（およびその後継政権としてのラジーブ、ラオ）政権は、基本的には非常事態期に形成された「インド型強権体制」の延長上で捉えることができる。

## 2. 「インド型強権体制」の構造と動態—— 集権化とポピュリズム

以上の記述は1980年初頭のインディラ・ガンディー政権復帰に至る周知の過程を反復したにすぎない。課題は、新たに生み出された経済政策と政治体制の動態的構造を、バルダンその他による既存の視角を念頭におきながら、政治経済学的な視点からいかに統一的に捉えるかにある。その手がかりとなる佐藤の旧稿では、「インド型強権体制」を構成する特質を、次の5つに整理している<sup>(注10)</sup>。(1)党（会議派組織）の解体、(2)国家機構の中央集権化、(3)連邦下院議員構成の変化（農村出身議員の比率増）、(4)補助金政治の本格化、(5)体制理念（〈社会主義型社会〉）の喪失、の5点である。

こうした個々の現象は、「ネルー・デモクラシー」の行き詰まりの結果として生まれてきたが、それらは一見してわかるように、〈集権化〉と〈ポピュリズム〉という相反する性格を合わせもっていることに注目せねばならない<sup>(注11)</sup>。しかも、インディラ・ガンディーは、この〈集権化〉と〈ポピュリズム〉を、理念的には急進的な「社会主義」のレトリックで繋ぎ合わせていた。銀行や赤字企業の国営化、中央補助事業の拡大や州政権への強権的介入などといった〈集権化〉も、「貧乏追放」という名の下に拡大してきたポピュリスト的な補助金政治も、おなじ

く「社会主義」的レトリックで飾られてきたのである。それゆえに、「インド型強権体制」は、「開発独裁」論によっても、多元主義政治体制論によっても明らかにすることのできない特質を備えている。

#### (1) 集権化と自由化政策

まず集権化は、会議派一党優位体制の危機への政治的対応としてもたらされた。多党化する現実に背をむけて体制の維持を図るためには、権限の集中が不可欠であったからである。すでにみたように、国家機構の集権化と会議派組織をはじめとする中間組織の解体、細分化がそれを可能とした。

なによりも、集権化の過程は同時に、政治経済危機からの脱出を首相(と首相府)の単独のリーダーシップによって打開しようという政策決定における集権化でもあった。インディラ・ガンディー政権以降の会議派政権は首相府(Prime Minister's Office: PMO)に、インド行政職(Indian Administrative Service: IAS)の官僚などテクノクラートを起用して、政策策定の管制塔としての役割を与えた<sup>(注12)</sup>。非常事態期以降、しばしば議論の俎上にのぼった「大統領制」への移行も、国家機構集権化の延長上にある。とりわけ、経済自由化政策の遂行にあたっては、集権化は不可欠の前提であった。

経済自由化政策の正当化のために、官僚主導の委員会を数多く設置したのも、1980年代以降の政策運営の特徴である<sup>(注13)</sup>。首相府、またこれに次いで大蔵省が経済政策の主導権を握り、従来は政策調整の要にあった計画委員会の形骸化が進行することになる。経済政策の転換期にあって要求される政治指導のありかたこそが、インド政治を「インド型強権体制」への転換を

促したのである。

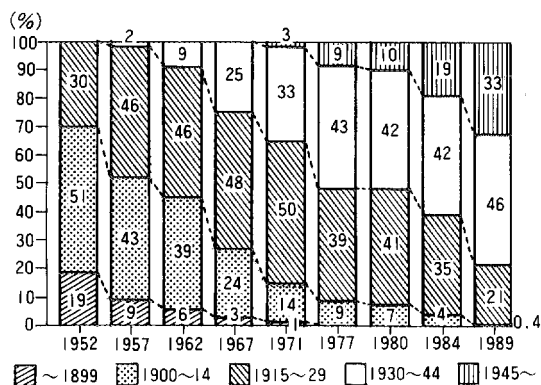
しかし、集権化の一方で進行する党組織の解体をはじめとする中間諸組織の解体ないし細分化は、絶えず政治の不安定化要素を生みださざるをえない。一党独裁体制やいわゆる「開発独裁」とは異なって、「インド型強権体制」のもとでは政党や中間諸組織間の競争を排除することはできない。それゆえ、多元主義を抑制することによって、体制を維持する副次的な安定装置が必要となったのである。財界、労働団体あるいは富農組織における1980年代以降の新たな競合状況については次節で詳しく分析するが、政党次元に限っていえば、副次的な安定装置は次の3要素から成り立っていた。

第1は、他党に比しての圧倒的な選挙資金動員力である。1969年の会議派分裂時における会社法改正による政治献金の禁止の意義は、すでに指摘したとおりである。インディラ・ガンディー暗殺後の第8次総選挙での会議派の大勝が、会議派の安定支配をもたらしたと判断したラジーブ政権は、1985年5月に会社法の該当条項を再改正して政治献金を解禁した<sup>(注14)</sup>。政治献金の大宗が財界を源泉としている以上、経済政策の転換と財界の支持の間に深い関係を読み取ることができる(後述)。

第2は、州・地方組織の解体によって流動化した支持層を党につなぎ止めるために、絶えず新たな勢力を中央指導部が直接に掘り起こし、取り込む(coopt)必要に迫られる。「取り込み」の政治は結果として、連邦議員の社会構成の変化をもたらした。変化は議員の世代構成の交代(図14)、選挙ごとに上昇する新人議員比率<sup>(注15)</sup>などに現れるが、もっとも著しいのは、職業上「農業従事者(agriculturist)」と分類される農村



図14 連邦下院議員の世代構成（生年）



(出所) C. Kashyap Subhas, *The Ninth Lok Sabha Socio-economic Analysis of Membership*, Monograph Series 25, New Delhi, 1990.

出身議員比率の上昇である（表2。この含意も後述）。集権的体制は中間政治指導層の固定化を必ずしも意味しないのである。むしろ、「使い捨て」という形容がふさわしいような、中間指導層の絶えざる交替が集権化と裏腹の現象であった。

第3の装置は、いわゆるデフェクション（党籍変更——分裂、脱党行動）の抑制である。党籍変更は会議派の一党支配が中央において揺らぎ始めた1967年の第4次連邦下院選挙前後から政治問題として浮上してきた<sup>(注16)</sup>。また、州・地方組織の解体によって、地方指導層と会議派中央指導部との関係も流動化した。会議派はそれ自体、流動的な派閥集団の集合体に転化したのである。集権化の過程は、分裂、脱党という安定支配を揺さぶる要因を派生させた。

中央・州政府間の政治的緊張関係の伏線も、与野党を巻き込んだ党籍変更による州政権争奪戦にもとめられる。この問題に関しても、第8次総選挙直後の1985年2月に、第52次憲法改正によって党籍変更議員の失格規定が立法化された<sup>(注17)</sup>。会議派としては、この改正により第8次総選挙で獲得した安定支配の継続を狙ったのである。

こうした点で「インド型強権体制」は、多元主義的な競争政党制や一党独裁あるいは「開発

表2 連邦下院議員の職業構成

	職業構成 (%)								
	1952	1957	1962	1967	1971	1977	1980	1984	1989
農業従事者	22.4	29.1	27.4	30.6	33.2	36	39.5	38.3	40.4
政治・社会活動家	-	-	18.7	22.9	19	20	17.5	16	17.03
法律家	35.6	30.5	24.5	17.5	20.5	23.4	22	19	15.84
商業・産業	12	10.2	10.3	7.7	6.8	3.3	6.3	6.8	4.36
教員・教育	9.9	11.3	5.8	6.5	7.1	8.4	6.5	7.7	8.71
ジャーナリスト・作家	10.4	10.2	5.8	4.8	6.3	2.1	2.9	1.3	3.17
文官・武官	3.7	4	0.9	3.2	3.4	1.7	0.9	3	2.18
医師・医療関係	4.9	3.5	3	2.8	1.7	1.9	1.9	4	3.56
技術者			0.9	1.4	1.2	0.9	1.1	0.8	1.78
藩王出身者	1.1	1.4	2.1	1.4	0.4	0.6	0.1	0.6	
産業労働者			0.2	0.2		1.7	0.6	1.3	0.99
宗教活動家			0.2	0.8	0.4		0.1	0.2	0.4
芸術家				0.2			0.1	0.9	0.59

(注) 1952年と57年については、社会・政治活動家という分類項目がない。

(出所) 図14に同じ。

独裁」体制とは異なる特質を備えている。

## (2) ポピュリズムと各種補助金

だが、独裁制や権威主義体制のいくつかのバリエーションとの重なり合いを連想させる「集権化」は、この新たな体制の一面にしかすぎない。なぜなら、この体制の成立の契機のなかには、1960年代半ば以降噴出した物価、失業、汚職などに対する民衆各層の根深い不満が内包されていたからであり、それゆえに体制のレジティマシーを獲得するためには、権限の強力な集中の一面で、常に「貧困追放」のようなポピュリストティックな訴えを必要としたからである。それが非常事態期に打ち出された20項目綱領（および新20項目綱領）に集約される諸政策であった<sup>(注18)</sup>。こうした「ポピュリズム」のもとでインドの政治経済体制に補助金政策が本格的にビルトインされてくるのである。

それは、20項目綱領の実施の主要な手段が主として連邦政府による財政補助金である、という事実によって象徴的に示されている。政策手段としての連邦補助金の役割は、「インド型強権体制」のもとで、決定的なものとなった。補助金政策が石油危機以降の原油・石油製品、肥料等基礎物資の価格上昇を緩和する手段として政策的に利用されたことも前節までの分析で明らかである。＜社会主義＞のレトリックをとめないながら実行された失業対策としての赤字産業（繊維など）・企業の国有化政策、国有化銀行を通じる農村への資金散布（loan mela, 融資フェア）<sup>(注19)</sup>なども加えれば、1980年代以降、経済運営の欠くべからざる手段として補助金政策がいかに広範に利用されたかは明らかであろう（第I節の（注7）参照）。

さらに、会議派政権によるポピュリズムと補

助金政策は、集権化のもとで進行した会議派党組織の解体をはじめとする中間組織の分裂、細分化とも深い関連をもっていた。

まず、インディラ・ガンディー政権のもとでは、補助金政策が選挙民からの政治的支持を中央権力に直接に集中する政策手段として活用された。とりわけ、20項目綱領のもとでは、教育、農業、保健衛生など主として州が分担してきた分野への連邦補助金制度が拡充され（central scheme あるいは centrally sponsored scheme と呼ばれる）、中央政府による州権限の蚕食が進んだ<sup>(注20)</sup>。しかし、党組織の解体や政党支持の流動化によって、中央からの裁量的な補助金をめぐる末端での競争は激化せざるをえない。それがさらに補助金の散布をめざした中間組織間の競争＝細分化を促すという循環を生み出す。これが、さきに見た中間指導部のレベルにおける流動化現象の背後にあるメカニズムに他ならない。

政党や中間組織の細分化と補助金政治は、互に原因となり結果となりつつ進行してゆくのである。「3つの所有階級」と国家の調整的役割という平板なモデルからは、こうしたダイナミズムは見失われてしまう。

このようにして、漸次的自由化と補助金への経済政策の転換は「集権化とポピュリズム」という特質をもつ「インド型強権体制」への転換と深く結びついていたのである。

## (3) 集権化とポピュリズムの2つの矛盾

さて、これまで見てきたように、集権化とポピュリズムという異なるベクトルを抱え込むことにより、「インド型強権体制」は、一方で一党独裁あるいは「開発独裁」とも、他方で多元主義的な競争的多党制とも異なる特徴を備える

ことになった。しかし、政治の集権化を押し進める一方でポピュリズム政策を打ち出すという「インド型強権体制」は、それ自体矛盾をはらんだ、きわめて不安定な体制である。

第1に、すでに指摘したように、集権化は行政府（とくに首相）への政策決定権限の集中過程でもある。利益調整メカニズムにおける参加の要素は最小限に抑えられ、議会、司法府（訴訟）等をつうじての政策への影響力は弱められる。ポピュリズムの標榜とは裏腹に、政策決定過程は独占的、排他的であり、「テクノクラートの政策決定」が優越する。利益調整メカニズムの変化が社会各層の抵抗をうけることは当然ながら、政策のレジティマシーは低く、決定プロセスそのものの排他性と不透明性ゆえに、政策への批判は政権への批判に直結するという、場合によってはきわめて脆弱な体質を示すことにもなる。集権化を前提とした自由化政策が、政策のレジティマシーの欠如を原因として躓くことが多いのは、このためである（次節参照）。

また第2に、すでに指摘したように、集権化は中間組織の解体と細分化をもたらし、補助金獲得競争を激化させ、安定的なルールにもとづいた補助金散布を不可能にする。そのため、ポピュリズム政策は本来の目的をはずれた政治的な資金獲得競争を創り出す。ここに「貧困追放」をはじめとする下層民対策が、上からの「プロパガンダ」的政策におわる根拠が見いだされる。多額の補助金支出が、とりわけ農村部においては末端権力によって壟断され、支出効果が常に疑問視されるという結果を招くのである<sup>(ie21)</sup>。われわれが「ポピュリズム」という通常否定的な意味合いの込められる用語をあえて使用するのには、政策本来の目的への批判からで

はなく、会議派政権による政策がはらむこのような政治的な含意を重視するからである。

この2つの矛盾は「集権化とポピュリズム」という「インド型強権体制」がもつ二重の性格に胚胎するものであり、そのもとで実行される「自由化と補助金」政策にも政治的な限界を付すことになる。それゆえに、インド経済の構造的制約<インフレと国際収支>を打開せねばならない1980年代以降の会議派政治は、こうした限界のもとで絶えず政策的な動揺を繰り返すことになるのである。

次節では、ここで示した「インド型強権体制」の動態的構造を前提に、1980年代以降における中間諸組織の分裂、細分化による利益調整メカニズムの変化を描くとともに、会議派政権下での特有な政策的動揺を規定してきた要因について考察を加える。次節の政治分析を経ることによって、「自由化と補助金の政治経済学」は、はじめて完結することになるであろう。

(注1) Pranab Bardhan, *The Political Economy of Development in India* (Delhi: Oxford University Press, 1984), chap. 8 参照。

(注2) 「ネルー・デモクラシー」のもとでの国家機構の特色と、利益調整メカニズムについては、佐藤宏「インド政治への……」21~36ページ。

(注3) Bardhan, *The Political Economy of...* の第6章“The Dominant Proprietary Classes”参照。バルダンが“industrial bourgeoisie”, “rich farmers”, “professionals, including white-collar workers”の3者を支配的な所有階級とする。本論とバルダンの定式化との視角の差については、本稿の第VI節（次号）参照のこと。

(注4) 佐藤「インド政治への……」23~26ページ参照。

(注5) 1960年代半ばの経済危機の主因に関しては、周知のように、この他にも国内市場の狭隘さを重視する立場などがあるが、ここで公共投資を重視しているのは、

必ずしもそれを主因とみるからではない。1960年代半ばの危機の特徴については、比較的最近の分析では V. Joshi and I. M. D. Little, *India Macroeconomics and Political Economy 1964-1991* (Washington D. C.: World Bank, 1994), chap. 4 参照。

(注6) インディラ・ガンディー政権期の政治資金問題については、佐藤宏「統治機構と普通選挙制」(山口博一編『現代インド政治経済論』アジア経済研究所 1982年) 37~69ページ参照。

(注7) この時期の政府対司法府の対立については、安田信之氏の一連の論文参照。安田信之「インドにおける『司法危機』」(『アジア経済』第15巻第1号 1974年1月) 88~99ページ/同「非常事態下における第42次憲法改正——『行政国家』理念と『司法国家』理念の対立を軸として——」(大内穂編『危機管理国家体制——非常事態下のインド——』アジア経済研究所 1980年) 49~64ページ。

(注8) 佐藤宏「1970年代インドの憲法状況」(I), (II)(『アジア経済』第16巻第9号 1975年9月 16~30ページ; 同第16巻第10号 1975年10月 51~64ページ)。

(注9) ジャナタ政権は非常事態期の第42次憲法改正のうち、非常事態宣言への司法権の不介入など部分的に改正前の規定を復元したにすぎず、多くの点で第42次改正を継承した。確かに人権条項の停止、野党指導者の拘束というような意味での「強権性」は1975~76年の非常事態期には大規模に見られたが、インド政治における「強権性」がインディラ・ガンディーの非常事態とともに終焉を告げたように考えるのは正しくない。党組織の解体と国家機構の集権化は、政治対立や紛争の解決手段としての国家の暴力装置の役割を増大させる。1980年代以降の会議派政治の下で発生したパンジャブ、カシュミール、アッサム等の諸紛争は、党組織の解体=集権化と強権性の並行関係をよく示している。

(注10) 佐藤宏「インド政治への……」40~46ページ。

(注11) 1970年代初頭のインディラ・ガンディー政権期以降のインド政治の特質を描く代表的な試みに“awakening (政治的覚醒)”と“decay (退行)”という対概念を用いる J. Manor による分析がある。われわれの「集権化」と「ポピュリズム」という対概念との理論的な差異については、本稿の第VI節でとりあげる。

(注12) Vernon Hewitt, “The Prime Minister and Parliament,” in *Nehru to the Nineties: The Changing Office of Prime Minister in India*, ed.

James Manor (London: C. Hurst & Co., 1994), pp. 48-73, とくに pp. 57-60参照。編者 J. Manor はその“Introduction”のなかで、1980年以降の会議派政権のうち、ラオ政権については、その統治スタイルを66年までの会議派政権と同じ「包容的で制度化志向 (accommodation/institutionalising)」として、先走った評価を与えている (Manor ed., *Nehru to the Nineties* . . . , p. 7)。

PMO の役割については、しばしば雑誌等にも紹介記事が出される。例えば、B. G. Deshmukh, “A Powerhouse of Influence,” *Economic Times*, Dec. 16, 1995. Deshmukh はラジーブ・ガンディー政権期に内閣長官 (Cabinet Secretary), 後 PMO に配属された IAS 官僚。ラジーブ期には、PMO と首相私邸 (Prime Minister's House, PMH) との区別があいまいとなり、指揮系統の混乱が生じていたと証言している。PMO の強化は官僚機構の膨張にともない必要とされる機構であるが (それが透明性を保つ限り)、PMH の介入は許されないというのが、Deshmukh の主張である。

また、IAS の専門化、とくに経済行政で専門化の傾向が生まれている点については、IAS 名簿を分析した佐藤宏・近藤則夫『インド・マレーシアの社会変動と国家官僚制』アジア経済研究所 1986年 154~164ページ参照。

(注13) L・K・ジャーの経済行政改革委員会、公企業改革のA・セングプタ委員会、金融問題に関するナラシンハム委員会、労働関係と賃金問題に関するブータリンガム委員会、貿易体制に関するA・フサイン委員会などが代表的なものである。

(注14) The Companies (Amendment) Act, 1985, no. 35 of 1985 (24th May, 1985) による293A条の改正。ただし、献金 (contributions) は先立つ3年間の平均純利益の5%以内、取締役会での決議、損益決算書での額と献金先の明記などを条件とする。Ministry of Law and Justice, *Acts of Parliament, 1985 with a Table Showing the Effect of Legislation and an Index*, (Delhi: Controller of Publications, 1987), pp. 183-187 による。

(注15) 連邦議会 (上下両院、制憲議会のいずれか) での議員経験のない連邦下院の「新人議員」数は第7次総選挙 (1980) で150名、第8次総選挙 (1984) で264名、第9次総選挙 (1989) で264名であった。第8次と第9次では実に総議員数の半分に達している。Subhas C.

Kashyap, *The Ninth Lok Sabha Socio-economic Analysis of Membership*, Monograph Series 25, Lok Sabha Secretariat, 1990, p. 30.

(注16) Committee on Defections, Ministry of Home Affairs, *Report of the Committee, Report of the Lawyers-Group and Explanatory/ Dissenting Notes by Members* (New Delhi: 1969) 参照。

(注17) テキストは(注14)の文献 (pp. 481-485)。第52次憲法改正は、党籍変更による議員失格の要件を定めた第10付則を挿入した。第10付則によれば、選挙に立候補した時点で属した党の指示に違反した投票をおこなう、もしくは棄権した議員は失格する。ただし、党の分裂による時はその限りでない。党の分裂とは、党の議員総数の3分の1以上がグループを結成した場合である。

(注18) 農業・農村対策を中心に20項目綱領を分析した大内穂「インド農業問題と非常事態宣言」(大内穂編『危機管理国家体制……』220~253ページ参照。

(注19) インディラ・ガンディー政権期に問題となった、無担保の貸し付けで、会議派支持者への無差別なバラマキ行為として批判された。

(注20) 州が主として分担してきた分野に対する連邦政府の補助金については、佐藤宏「インド財政における中央・州関係——財政移転の分析, 1972~84年——」(I), (II) (『アジア経済』第29巻第5号 1988年5月 2~20ページ; 同第29巻第6号 1988年6月 51~65ページ)/金子勝「インド地方財政調査」(『開発援助研究』第1巻第2号 1994年12月) 参照。

(注21) 「インド型強権政治」下におけるこのような政策実施能力の欠如については、Atul Kohli, "Centralization and Powerlessness: India's Democracy in a Comparative Perspective," in *State Power and Social Forces, Domination and Transformation in the Third World*, ed. J. S. Migdal, A. Kohli and V. Shue (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 89-107も、類似の観点から関心を寄せている。

(以下、次号に続く)

(佐藤：八千代国際(秀明)大学教授)  
(金子：法政大学教授)