

第2章

新政権と内政の焦点

佐藤宏

はじめに

この章では、新連合政権の中核政党であるインド国民会議派(以下、会議派)の政権運営の特徴をはじめに検討したのち、国民会議派の選挙綱領や内閣成立後の基本政策を示した6月4日の大統領演説、さらに7月6日に提案された2009-10年度予算案などをもとに、新政権の内政面での政策の特徴を整理する。

1. 新連合政権と国民会議派の政治運営

(1) 共同政策綱領をもたない連合政権

206議席という会議派自身の予想をおおはばに上回る勝利を収めたとはいえ、インド政治の基調がいぜんとして「連合の時代」であることにはかわりはない。ただ会議派とインド人民党(BJP)という二大政党の比重が変化し、中核政党(会議派)の優越度が増したという点で、「連合の時代」は新たな段階に入った。連合政権としての第2次統一進歩連合(UPA)政権¹の特徴は、第1次UPA政権とは異なって、会議派が政策上のフリーハンドを維持するために、共同政策綱領の作成に乗りださなかったことである。これは会議派にとっては都合のよい事態ではあるが、会議派による政策や各種政府人事における独走が²、連合の結束を損なう可能性もはらんでいる。またこの裏返しではあるが、会議派以外の連合参加政党もまた政策協定によって縛られない。実際、第2次UPA政権に参加している主要な地域政党である全インド草の根会議派、ドラヴィダ進歩連盟(DMK)、ジャンムー・カシュミール国民会議(JKNC)は、かつてはBJP・国民民主連合(NDA)のパートナー政党でもあった。これらの地域政党は、もっぱらその州内政治の利害から連合政権に参加しているのであって、政策上の一致点をすり合わせる手続きが取られたわけではない。とりわけ全インド草の根会議派は、第1次UPAのメンバーですらない。すでに全インド草の根会議派とDMKは、大統領演説における公企業の株式放出および、その後の石油製品値上げについて、議会内で異論を表明

している。個々の政策について、参加政党がかなり自由に反対意見を表明しながらも³、連合政権自体は存続するという、本来であれば変則的な事態が恒常的に続くことであろう。

第2次 UPA 政権にみられる連合政権としての枠組みの緩やかさは、会議派が予想外の大勝を博したことにもよるが、今回の連邦下院選挙にあたって、会議派が中央での連立を前提とした選挙協力を行わずに選挙協力を州レベルにとどめ、他方、二大政党以外のほとんどの諸政党も(左翼政党を除いて)、選挙後の政権選択を白紙にしていたという今回の選挙の特徴に由来するものでもある⁴。

さて、新政権(内閣)の布陣は、組閣を主導した会議派自体の事情もおおきいが、協力諸政党をどのように処遇するかも重要な問題であった。連合政権という観点から新内閣の布陣にみられる特徴を以下の3点にまとめてみる(閣僚名簿は第1章の表6を参照)。

まず会議派自体の事情からみて重視されるのは、前人的資源相 A. シン(Arjun Singh, 1930~)、法務相 H.R. バールドワージ(Bhardwaj, 1937~)ら実績不足とみられた古手閣僚の退場である。2008年11月26日のムンバイ同時テロ発生の責任をとって内相を辞任した S. パーティル(Patel, 1935~)も再任されなかった。会議派の観点からみて重要なもう一つの特徴は、前政権では協力政党にわたした農村開発、保健・家族福祉、水資源などのいわゆる「庶民(Aam aadmi)」関係部局の担当相を会議派が押さえたことである。しかも事業の実施主体が事実上州である農村開発と保健・家族福祉の担当相には州首相経験者を配置した⁵。総じて会議派の党内人事としてみれば、今回の内閣人事は熟慮されたものとの印象を与える。

第二に協力政党の処遇という観点からみると、全インド草の根会議派(19議席)と DMK(18議席)が閣外相も含めて各7名を出したが、前者では閣内相が党首の M. バナージー(Banerjee、鉄道相)のみに対して、後者は3名の閣内相を出している。一見不公平に見えるが、バナージーは西ベンガル州に政治活動のより大きな比重をかけ⁶、党内での指導権を独占する思惑から、むしろこれを歓迎しているのである。DMKの場合、中央閣僚人事は老齢のカルナニディ(Karunanidhi, 1924~)州首相の後継体制を確立する手段として利用された。つまり、タミル・ナードゥ州政治は州副首相である二男のスターリン(Stalin)に任せ、長男のアラギリ(Azhagiri、化学・肥料相)と甥の D. マラン(Maran、繊維相)を下院に、そして長女のカニモリ(Kanimozhi)を上院に配置したのである。

最後に州のバランスからみると、タミル・ナードゥ州とマハーラーシュトラ州が9名(閣外相を含む)と筆頭であり、後者は明らかに2009年10月予定の州(立法)議会選挙を見据えてのことである。なお同州では、ナショナリスト会議派党(NCP)党首 S. パワール(Pawar)が選挙中に首相の座を狙う発言をしたことや、同党の議席減により、次期州議会選挙では NCP との協力を拒否すべきだとの声が州会議派内部にある。だが中央指導部は、パワール農業相の就任宣誓をマンモーハン・シン(Manmohan Singh)首相、

P.ムカージー(Mukherjee)財務相につぐ第3番目においたことで、それなりの処遇を与えた。だが NCP は、帰化国籍を理由としてソニア夫人の会議派総裁就任に反対したことが結党の根拠であり、いまや党の存在理由そのものが希薄になりつつある⁷。

(2) 国民会議派の次の目標 —単独過半数—

しかし、内政の今後の動向をみるうえで最も注目されるのは、今回の予想外の好成績の次に、会議派が何を目標としているかである。会議派の目標が、次回の連邦下院選挙で、今回の成果の上にさらに 70 議席あまりを上積みして、単独過半数ないしはそれに近い線に到達することにあることは疑いない。開票の翌日 5 月 17 日の会議派運営委員会でソニア総裁は「インドを治めることが当然とされる党、そのような会議派のかつての歴史的な役割を復活させるために、いま出発しよう(now start to restore the Congress party to former historical role as the party of natural governance in India)」とよびかけた⁸。またシン首相も翌々日 5 月 19 日の会議派議員総会で、会議派は「わが党への支持に一点の曇りもない、より有益な信託を確実なものにすること(to secure a more wholesome mandate entirely in our favour)」が課題だとのべた(IE, May 20)。遠回しな表現だが、いずれも単独過半数が次の目標であると読める。この目標に到達するために会議派はどのような戦略を採るのだろうか。今回選挙での会議派の勝利の構図から推測してみよう⁹。

主要州における会議派の得票率と獲得議席数の変化を前回選挙と比較してみると、南部のケーララ州を除けば、デリーを核とする「ヒンディー・ベルト」の大人口州(ラージャスターン、マディヤ・プラデーシュ、ウッタル・プラデーシュ(以下「UP」))でおおきく得票率を伸ばした¹⁰。ビハール州では後述するように選挙協力を解消して前回よりもはるかに多い候補者を立てたため、立候補議席のみを比較すると得票率は下がるが、州全体としての得票率は 10.2%から 15.6%へと上昇した。「ヒンディー・ベルト」では、そのほかハリヤーナー州がほぼ現状維持で、チャッティースガル、ジャールカンド、ヒマーチャル・プラデーシュの 3 州では会議派は BJP に敗れ得票率を低下させた(ヒマーチャル・プラデーシュ州の得票率自体は 45.6%と高い)。結果的に「ヒンディー・ベルト」の周辺州であるパンジャブ州も含めると、会議派はこのベルトで 38 議席を上積みしている。またケーララ州での会議派の勝利は、同じく CPM を中心とする左翼政党が州政権を握っている西ベンガル州と合わせてみるのがいい。後者では会議派よりも、協力政党である全インド草の根会議派の大躍進(1 議席から 19 議席へ)が注目される。また得票率の変動が小幅であった州(グジャラート、アッサム、カルナータカなど)では、議席のわずかな減少を招いた。最後に得票率を大きく低下させた州のうち、オリッサ、アーンドラ・プラデーシュ、マハーラーシュトラの 3 州では、もっぱら反会議派票の分散によって逆に議席が増えた¹¹。会議派勝利劇の主要舞台は、したがって、「ヒンディー・ベルト」と左翼政権の 2 州である。そして

将来的な「のびしろ」という点では、なんといっても総議席 225 を抱え、ラジーブ・ガンディー政権期までの会議派の広大な地盤であった「ヒンディー・ベルト」が注目される。今回の「復調」にもかかわらず、この地域での会議派の獲得議席は、いまのところ合計で 78 議席にとどまっているからである。

とくに最大のターゲットは今回の選挙で大きく得票率と議席を伸ばした UP 州(80 議席)、それに議席は少ないが州合計の得票率は上昇したビハール州(40 議席)である。この観察を裏書きするように、ラーフル・ガンディーは開票当日、「UP 州民は過去 20 年の政治 [下線は筆者、つまり 1989 年以後] に飽き飽きしている。これはささやかな始まりにすぎない。UP 州の人々のために最善を尽くしたい」と述べている(IE, May17)。さらに 5 月 28 日には、「私の真の成功はこれらの州(ビハールと UP を指す—引用者)が軌道に乗った時であろう(IE, May 29)」とも述べて、会議派の重点地域を明示している¹²。

こうして UP 州(立法)議会がつぎの改選期を迎える 2012 年は、前年までに予定される西ベンガル州議会選挙とともに、第 2 次 UPA 政権の折り返し点での「政治決戦」となることは確実である¹³。「2012 ミッション」と呼ばれる次期 UP 州議会選挙への会議派の準備作業はすでに始まっている。UP 州では、「タレント・ハント」とよばれる会議派青年組織(Youth Congress)幹部の募集がおこなわれ、200 名が応募した(IE, June 17)。同じ試みは、ウッタラカンド、マディヤ・プラデーシュ、マハーラーシュトラなどの州でも予定される。だが「ヒンディー・ベルト」のなかでも UP 州に比較すると、ビハール州での会議派の再建は難航しそうである。今回選挙での会議派の得票率の上昇は、単独路線により候補者を 5 名から 35 名とおおはばに増やしたことによるものであり、一概に会議派の党勢回復とは言い切れない面があるからである。ビハール州会議派の問題は、有力なリーダーがいないことであり、指導層の世代交代が必要であるとされている(IE, June 22)¹⁴。

会議派が「ヒンディー・ベルト」での党勢回復を優先課題としていることは、第 2 次 UPA 政権の経済政策を考えるうえでも、きわめて重要である。この地域は言語的な一体性とは裏腹に、経済面では、一人当たり所得の最も高い地域(デリー首都圏からハリヤーナー、パンジャーブへのベルト)と最も低い州(ビハール、UP、マディヤ・プラデーシュ、ラージャスターン)をともに抱えている。つまり今回の選挙では、会議派は「ヒンディー・ベルト」内部で、成長の恩恵にあずかる層とあずからない層の双方から支持されたということになる¹⁵。この事実が新政権の政策動向を考える上でのカギになることは後述する。

2. 内政 — 政策上の三つの焦点 —

新政権の具体的な内政面での施策は、会議派の選挙綱領、6 月 4 日の大統領演説などの基本文書に盛り込まれているが、多岐にわたるそれらの政策とその意味を、大き

く3つの分野に集約して紹介する。それらは順に、対テロリズム・治安政策、発展戦略のもつ内政上の含意、および統治(ガバナンス)改革の3分野である。この3分野が政策上の3つの焦点であるが、このほかに問題がないという意味ではない。南西モンスーンの不調と広範な干ばつ被害、「豚インフルエンザ」の全国的流行の兆し、それにいくつかの州での分離州要求(例：西ベンガル州の「ゴルカランド」)など、今後大きな政治問題に発展する火種はある。BJP や左翼政党の選挙後の政策も内政面での重要な検討課題だが、紙幅の関係上省略する。

(1) 対テロリズム・治安政策

選挙綱領においても、大統領演説においても、国民の生命と安全にかかわる対テロリズム・治安政策は、公約の冒頭に掲げられる最優先の課題である。11.26のムンバイ・テロやアッサムでの分離主義派のテロ活動は、いずれも隣国パキスタン、ネパール、ブータン、バングラデシュ等にまたがる対応を必要とし、外交の役割が大きいが、この点は外交や国際関係を論じる他の章で扱われよう。また前政権期にシン首相が治安上の最大の課題であると指摘したインド共産党(毛沢東派)、いわゆるナクサライトの動きも選挙以降、西ベンガル州、チャッティースガル州などで活発化し、これに対する連邦、州政府の対策も強化されようとしている。

11.26テロ以降、第1次UPA政権は、連邦内務相の交代、連邦レベルの捜査機関(National Investigation Agency)の新設、新治安法の立法化などの対策をとった。また選挙期間中に予定されていたクリケットの国内リーグ戦(India Premier League)は、南アフリカに開催地を変更した。財務相から転じたP.チダムバラム(Chidambaram)内相のこうした迅速な措置はおおむね好評であった。そのため、選挙での会議派のスローガン”Jai Ho”(勝利よあれ、アカデミー賞受賞映画「スラムドッグ・ミリオネア」の主題歌)への当てこすりを込めつつ、テロ対策の不備を突く宣伝ビデオ”Bhai Ho”(恐怖よあれ)を作成したBJPの戦術は有権者に浸透しなかった。

新政権発足後にとられた措置のおおくは、11.26テロの反省と教訓をもとにしている。マハーラーシュトラ州政府が任命した二人委員会(委員長 Ram Pradhan)の11.26テロに関する報告書も大規模なテロへの具体的な対策を示唆している(州政府は報告書を非公開としている)。対策の基本的な方向を要約すれば、テロに対する連邦の治安部隊や州の警察力の増強、情報(諜報)体制の一元化や整備、警察と住民との関係改善をふくむ警察制度の改革、IDカード導入などによる個人認証制度の整備の4点からなる。

たとえば、連邦政府は6月30日、ムンバイ、チェンナイ、ハイダラーバード、コルカタの4都市に、対テロ専門部隊 National Security Guard(NSG)の駐屯地を設置した。ムンバイ・テロでは事件発生から5時間後にNSGがようやくムンバイに向けてデリーを飛び立つという対応の遅れが指摘されている。情報の一元化も、アラビア海の不

審船の動きが海軍から州警察に伝わりながらそれが看過されたことや、ムンバイのテロ現場での情報共有態勢が極めて貧弱であったことが教訓とされている。

また普段の情報収集、住民との接触という任務を担う州警察の活性化も課題となっている。しかし、警察権限が州に属することもあり、会議派の選挙綱領も大統領演説も、警察制度改革、市民による参加という一般論の域を出ていない。具体策としては、連邦と州の情報機関の緊密な連携があげられる。

むしろ、長期的な観点から注目に値するのは、個人認証制度の導入である。インドでも 9.11 の米同時多発テロ以降、当時の NDA 政権のもとで、全国民を対象とする ID カードの発行が提起され、第 1 次 UPA 政権もそれを継承して、2008 年初めには国境周辺地域の一部で試験的導入が開始された。11.26 ムンバイ・テロはこうした流れを加速した。会議派の選挙綱領でも、市民の安全の確保に関する項目の中で、「2011 年(次回センサス時—引用者)に作成される国民人口登録簿をもとに、インドのすぐれた情報技術を駆使して、すべての市民に固有の ID カードを交付する」とうたわれた。大統領演説では、治安問題の最後に、3 年以内に固有 ID カード制度を実現すると書き込まれている。この目的は「開発プログラムと治安を目的とする個人認証 (identification)」とされる。6 月 25 日、新政権は計画委員会内におかれたインド固有 ID 機構 (Unique Identity Agency of India, UIDAI) の局長に代表的な IT 企業 Infosys の創業者であるナンダン・ニレカニー (Nandan Nilekani) を任命した。IT 技術に精通した民間の最高のエキスパートの登用で、固有 ID カード実現への期待はにわかに高まっているが、彼の任命と並行して固有 ID カードに関する論議の方向性に微妙な修正が生まれている。それは、従来構想が内務省の対テロ対策という治安的観点から出発したものであったのに対して、UIDAI は計画委員会におかれ、配給証をはじめとする公共政策の「デリバリー」適正化政策の一環としての色彩が強まっていることである。また、UIDAI は ID カードを発行するのではなく、ID 番号の交付を課題としている。これに対して内務省の側では、従来構想の延長上に ID カードの発行作業を継続している¹⁶。また従来構想が Infosys の競合社である TCS のフィージビリティ・スタディを経て実行されていることも、今後の本格的な実用化に当たっては、ID 制度の経済効果を狙う情報技術関連企業間の利害が絡みうることを示唆している¹⁷。

ナクサライト対策についていえば、今回 5 回に分けた連邦下院選挙の最初の投票を、治安部隊を集中的に投入してナクサライトの影響力の強い内陸部で実施したことが、その緊急性を象徴的に示しているであろう。ナクサライトへの対策は新政権にとっても高い優先順位にある。

ナクサライトの影響力は、鉱物資源の集中する、いわゆるチョーターナーグプル (Chhotanagpur) 丘陵地帯の、入り組んだ州境をもつ内陸部に集中している。彼らの影響力の排除が、長期的な資源の確保にとっても死活の課題であることは明らかである。またそのための治安対策が州を越えた協力を必要としていることも明白である。多くの住民がトライブ(部族民)と呼ばれる丘陵住民であることから、開発と生活環境の

保全という課題を両立させねばならない。選挙前の2009年1月7日に開催された関係7州の州首相と連邦内相の対策会議は、中央と州の連携、州政府から出された人員や装備上の要請などを討議した。選挙後もマハーラーシュトラ、チャッティースガル、ジャールカンド、西ベンガルなどでナクサライトの攻勢が続いた。6月27日連邦の内閣次官を筆頭に、内務次官を含む20名の連邦次官のチームがジャールカンド州で合同の現地視察を行い、省庁を越えた共同作業の必要性を強調した(IE, June 28)。この視察には、第2次UPA政権が立案中の、ナクサライトの拠点3か所に対する同時攻撃作戦の予備視察の意味も含まれた。内相が7月15日の議会答弁で述べているように、「まずは地歩を確保するための警察行動、それを開発事業でフォローする」という構想である。この掃討作戦は州警察と連邦の治安部隊との共同行動となり、そのために連邦政府は、現在カシュミール地域にその大半が駐屯している治安部隊を移動させる必要がある。規模にして26大隊、2万6千名程度の連邦治安部隊の動員が予想されている(IE, July 20)。この連邦・州政府の共同作戦は、かつてない規模のナクサライト掃討作戦であり、すでに6月12日にインド共産党(毛沢東派)指導部は、こうした動きを察知して組織に対する警戒指令を発している(この指令の概要はIE, Sept. 18参照)。連邦政府はカシュミールでの情勢や、対パキスタン関係も見定めたいうえでの大規模な作戦を、10月に予定されているマハーラーシュトラ州とハリヤーナー州議会選挙後にも開始しようとしている(IE, August 10)。

(2) 「包摂的な」発展戦略の政治的含意

第1次UPA政権以来の「インクルーシブな(包摂的な)」社会あるいは「インクルーシブな」成長といったキーワードは、会議派の選挙綱領や第2次UPA政権の基本文章でもくりかえし用いられている。これらの文書に通ずる表向きの政策の基調は「改革」よりは「インクルージョン(包摂)」である。選挙綱領でも、会議派の諸政策の基調が、金融をはじめとする国有部門の役割を評価し、公共部門対民間部門など様ざま分野での「バランス」、「中道(middle path)」路線にあることが強調された。こうした流れを継承して大統領演説では、選挙の審判が「包摂的な成長、公平な発展、セキュラーで多元的なインド」に対するものであり、新政権は成長の加速のみならず、「社会的にも地域的にもより包摂的で公平な成長」を実現すると主張している。そしてこの「包摂的な発展」の原動力となるのが、UPA政権による一連の「旗艦(flagship)」事業である。大統領演説に言及されている「旗艦」事業は全国農村雇用保証法(NREGA)をはじめとして、全国農村保健ミッション(National Rural Health Mission)、全国健康保険計画(Rashtriya Swasthya Bima Yojana)、全員教育推進運動(Sarva Shiksha Abhiyan)、中等教育推進運動(Madhyamik Shiksha Abhiyan)、全国女性識字ミッション(National Mission for Female Literacy)、バーラト(インド)建設計画(Bharat Nirman)、インディラ住宅計画(Indira Awas Yojana)、ラジーブ住宅計画(Rajiv Awas Yojana)、農村水供給プログ

ラム(Rural Water Supply Programme)、ジャワハルラル・ネルー全国都市再生ミッション(Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, JNNURM)と 11 事業にのぼる。このほか 5 年間で農村部の 4 割をテレコム通信網にくみ入れる計画、3 年間ですべてのパンチャーヤトをブロードバンド網に組み込むことがバーラト建設計画の一環として含まれる。さらに、新たな追加的「旗艦」事業として会議派の選挙綱領にもうたわれた食糧保障、つまり貧困線以下の世帯に対して一月 25 キログラムの食糧をキロ当たり 3 ルピーで提供する全国食糧保障法(National Food Security Act)の立法も提案されている。「旗艦」事業の重視は 2009-10 年度予算案の基調でもあった¹⁸。

教育と識字(とくに女性の識字)、保健衛生、農村部での雇用とインフラ、農村や都市での廉価な住宅供給が、これら「旗艦」事業の対象分野である。本章で扱う「内政」の観点からすれば、これら事業の実施で、新政権や会議派がどのような政治的効果を狙っているかが問われねばならない。これら「旗艦」事業が会議派の重視する「庶民」一般を標的にしていることは言うまでもないが、標的はおそらくより具体的であろう。それは、すでに見てきたように、会議派の次の政治目標は連邦下院における単独過半数であり、そのためには今回選挙で獲得した地歩を固めるとともに、とりわけ「ヒンディー・ベルト」の大人人口州での党勢回復が前提となるからである。ビハール州も含めて、今回選挙で著しい得票増を見た「ヒンディー・ベルト」の大人人口州は、インドのなかでも所得、教育、医療などの水準の底上げが最も要求される地域である(表 1 参照)。インドの諸州のうち「包摂的な発展」が最も必要とされているのが、これら諸州である。こうしてみれば、「旗艦」事業の実施と次期連邦下院選挙に向けての会議派の政治的戦略とは、相補う表裏一体の課題にほかならない。

さらに、所得、雇用、教育などの分野における「包摂」は、現実にはマイノリティや被差別社会集団の包摂、かれらへの均等待遇という側面をもつ。会議派の選挙綱領では「弱者層のエンパワメント」という表現で、指定カースト、指定部族、ムスリム・マイノリティへの政策が一括されている。大統領演説も、それをうけて政策の一分野

表 1 ヒンディー・ベルト 4 州の人口と社会指標

州	州人口(千人)		一人当たり 州内生産 ルピー(低さ の順位)*	非識字人 口(千人) 女子(2001)	乳児死亡率		指定カ ースト 人口 (千人)	ムスリ ム 人口 (千人)
	2001 年	年増加率 (91-01)			(2005, 0/00)	高い 順位*		
ビハール	82,879	2.50	6,629(1)	21,169	61	(6)	13,049	13,722
マディヤ・プラデーシュ	60,385	2.18	13,775(3)	11,840	76	(1)	9,155	3,841
ウッタル・プラデーシュ(=UP)	166,052	2.30	11,683(2)	36,504	73	(3)	35,148	30,740
ラージャスターン	56,473	2.49	15,124(6)	12,309	68	(4)	9,694	4,788
4 州合計(ないし平均)	365,789	2.38	-	81,822	N.A.	-	67,046	53,091
全国	1,027,015	1.93	19,144	189,555	N.A.	-	166,636	138,188
(全国に占める比率%)	35.6	-	-	43.2	-	-	40.2	38.4

(出所) 州人口、非識字人口、指定カーストおよびムスリム人口は 2001 年センサス各種報告書。

一人当たり州内生産(2002-05 平均)と乳児死亡率は計画委員会(Planning Commission)ホーム・ページ資料より。

(注)* 主要な 17 州中の順位。 N.A.はデータなし。

として「女性、青年、こども、その他後進諸階級、指定カースト、指定部族、マイノリティ、障害者、および高齢者の福祉」が掲げられる。しかし、全体としてこれらの分野では、第1次UPA政権時に取り組みが開始されたプログラムの継続という色彩が強い。女性については、あらためて次の「統治の改革」のなかで触れるが、連邦議会やパンチャーヤトでの女性の代表性の強化が謳われる。青年層についていえば、雇用能力(employability)の向上による機会の拡大であり、指定カーストや指定部族、ムスリム・マイノリティの雇用については、前政権期からの課題である「機会均等委員会(Equal Opportunity Commission)」の設置が強調される。また、予算案では指定カーストが村落人口の5割を超える村落で優先的にインフラ等の整備を進める「首相理想の村計画(PMAGY)」が導入された。これは明らかにUP州でのBSP政権の政策である「アンベードカル村落(Ambedkar Village)」事業の「盗用」である。またムスリム・マイノリティの場合、彼らの支持がUP州などでの会議派の復調の背景にあるといわれるため、前政権期にうちだされたシン首相の「新15項目プログラム」をもとに、連邦マイノリティ問題省の予算が74%と大幅に引き上げられた。「ヒンディー・ベルト」の4州だけで、指定カーストにせよムスリムにせよ、全人口の4割以上を占めていることからすれば(表1)、「旗艦」事業を前面にうちだし、特定集団向けの個別事業をちりばめるといふ政策のもつ政治的含意は、明らかである。

1990年代の半ば、経済自由化政策が開始された直後、筆者は「ヒンディー・ベルトからの展望」と題して、1980年代末に「ヒンディー・ベルト」の後進地域に生まれてきた低カースト政党、BJP、会議派の三つ巴の政治的競争が、開発に向けての政策競争を通じて後進性の克服に結びつくことを期待したが¹⁹、こうしてみると、約20年後の今もこの構図自体にはおおきな変化が見られなかったことになる。当時「ヒンディー・ベルト」の「新興勢力」であった社会主義党(SP)、大衆社会党(BSP)、民族ジャナター・ダル(RJD)らが、この地域に構造的な変化をもたらせず「旧勢力」に転じかねない状況が、今や会議派への「期待」となって表れている、というのが今回の選挙に関する筆者の解釈である。それだけに、「旗艦」事業をはじめとする公共政策を、確実に政治的支持へとつなぎとめるための政策の実行、すなわち「デリバリー」こそが、内政上のもう一つの焦点となるのである。

(3) 「統治インフラ」の構築

内政の第3の焦点は、大統領演説で「100日計画」として提示されている「統治(ガバナンス)」の問題である²⁰。具体的には統治の仕組みの改善であり、筆者はこれを経済インフラになぞらえて、「統治インフラ」の構築と呼んでおきたい。具体的には、従来からのNREGAや新たに提起されている食糧保障計画などの「旗艦」事業の受益者への供給、いわゆる「デリバリー」の問題である。大統領演説では、「100日計画」の前置きとして、「わが政府の主要な焦点の一分野は、公共サービスの効果的なデリ

バリーに関するガバナンス改革となろう(An area of major focus for my Government would be reform of governance for effective delivery of public services)」と述べられている。そしてその内容はきわめて多岐にわたる。中項目としては、(a)政府のより高いレベルにおける構造の改革、(b)分権化の促進、(c)女性や青年層の統治へのインクルージョン、(d)手続き(process)の改革と公共的な説明責任の4項目が挙げられる。これらに対応して具体的には以下のような内容が挙げられている²¹。

- (a) 教育・保健衛生・農村開発などの分野における公務員のモデル執務法の立法化、司法制度改革のロードマップ作り。
- (b) 旗艦プログラム管理のためのパンチャーヤト議員らの訓練、パンチャーヤトのe-ガバナンス整備、都市再生プログラム(JNNURM)用の専門家ボランティア、NGOの開発プログラムへの参加促進。
- (c) 連邦議会および州立法議会への女性留保議席法案の早期成立、パンチャーヤトと都市評議会での女性への議席の5割留保、中央政府職員への女性の雇用促進、女性関連プログラムの実施に関する全国的な推進事業、河川環境改善の青年ボランティア事業など
- (d) 公共情報データの公開、情報公開法の改正、NREGA実施の透明性と説明責任、「旗艦」事業の説明責任と独立評価機構および実施モニター・ユニットの設置、教育・保健衛生・雇用・環境・インフラの5分野についての年次報告の作成、銀行・郵便局などを通じての奨学金や社会保障スキームの振込、NREGAなど各事業のターゲットに即した正確な受益者証の発行など。

ここに盛り込まれたような、受益者の適正化と事業運営の参加、事業の透明化、モニタリングないし評価など、全体として「デリバリー」と一括される課題自体は今に始まった問題ではない。「行政改革」を掲げた独立後の数々の調査委員会の報告は、すべて「デリバリー」の改善を重要な課題としてきたとあって過言でない²²。昨年来の世界不況下における財政悪化という問題が、財政資金の効果的な利用につながる「デリバリー」の改善をより強く求めているという背景は確かにある。だが、それに加えて議論の新しい一つの要素として、「デリバリー」の手法を巡る問題が大きく浮上している点を指摘することができるだろう。上記の「100日計画」には、手法としての市場主義との親和性(例：NREGAの賃金の口座振込など)と、統治における情報技術の浸透という二つの要素が、「デリバリー」の議論に従来にない新味を与えているように見える。

大統領演説では出ていないが、公的扶助政策、教育分野における「条件つきキャッシュ・トランスファー(CCT)」、つまりバウチャー制度のようなものが、新聞紙上では議論の俎上に挙げられている²³。またNREGAについても、事業による経済(雇用と生産)効果をたかめるという意図から、NREGA本来のセーフティ・ネット的な性格を

薄める動きがみられる。他の「旗艦」事業との組み合わせによる NREGA 事業の実施や小規模・限界農家の保有地での農作業をも NREGA 事業の対象と認定するなど、NREGA の第二バージョン(NREGA-II)と呼ばれるこの新政権の政策は、当初の事業目的とは異なる方向をめざしているようである²⁴。

受益者証の適正化という課題も、すでにみた治安政策に発端をもつ固有 ID 証の導入問題とともに、情報技術と「統治インフラ」の結合が、もう一段階前に進みつつあることを示している。新「旗艦」事業である食糧保障計画にしても、現状のように乱脈な配給証の交付状態では、適正な実施は望めない。情報技術の発展を、受益者の適正化と政府と受益者間の直接的なトランズアクションの過程に役立てることが、「デリバリー」問題の今日的な新しい様相である。こうして、インドにおける公共政策の論点は、「いかなる分野」を重視するかという問題とともに、「いかなる手法」を採用するかの問題に議論の比重を移しつつあるように見える。

結び

今回の選挙結果は、会議派にとっても予想外のものであった。この「与えられた」機会を逃さずに政治的地歩を固めること、そのうえで、次期連邦下院選挙で単独過半数に近い勢力を確保する、これが会議派の政治戦略であろう。まずその前提として、都市部におけるイスラーム急進主義によるテロリズム、農村部におけるナクサライトの武装活動を有効に封じ込める治安政策が不可欠である。11.26 のような大規模なテロ攻撃の再発は、内政の不安定化と対外関係の緊張を招かざるをえないだろう²⁵。

治安政策を別とすれば、会議派の内政上の最大の課題は、いわゆる「旗艦」事業の効果的な実施である。「旗艦」事業の強調には、「ヒンディー・ベルト」の大人口州における政治的影響力の回復という、あきらかに政治的な効果が期待されている。いっぽう、予算演説をみても表面上では「包摂」が強調され、「改革」が前面に出されていないものの、ムカージー蔵相が「予算演説ですべての問題を取り上げることはできないし、それが問題解決の唯一の文書だというわけでもない(IE, July 7)」としているように、後者の否定でないことも確かである。また「改革」として期待されている分野については、必ずしも新規立法によらずとも、行政的な、いわば目立たない手法によって実を取ることも可能である²⁶。大統領演説から今年度予算にいたる公式な政策声明における「包摂」の強調は、予想外の選挙結果を政治的に確固たるものにすることを、最大の政治的な狙いとしているのである。

注

¹ 以下に述べるように、新政権の連合政権としての枠組みは非常に緩いし、連合の構成政党も大きく変化してはいるが、会議派が引き続き連合政権の核であることから、新政権を「第2次 UPA

政権」と呼ぶ。会議派が今回の選挙に際して、事実上それまでの UPA 連合を解消し、選挙協力を州レベルに限定したにもかかわらず、開票直後からのインド内外の報道が、UPA があたかも継続して存在しているかのように報じていたのは、厳密にみればおかしいことである。会議派の大勝という現実には流されたものと思えない。

² 人的資源担当相の K. シッバル(Sibal)による第 10 学年での進級試験制度の廃止提案などは大臣の独走であり、州政府からの批判を招いている。

³ 草の根会議派との関係で、当面最も問題になるのは、経済特区などの土地収用に関する新立法である。同党が西ベンガル州の左翼政権によるターター自動車の工場用地や東メディニプル県での経済特区の土地問題で、左翼政権を守勢に立たせたことからすれば、同党は会議派などが準備している法案に、とうてい同調できる立場にない。

⁴ 第 15 次連邦下院選挙のこうした特徴については、[佐藤 2009a]参照。

⁵ 農村開発相の C.P. ジョーシー(Joshi)は ラージャスターン州首相時の飢饉救済事業の経験を NREGA に生かすことが期待されている(*Indian Express*, May 30, 2009) (以下本紙は *IE* と略す。”2009”も誤解の生じない場合は省く)。保健・家族福祉相は前ジャンムー・カシュミール州首相の G.N. アーザド(Azad)である。閣内相の中で 9 名が州首相経験者である。

⁶ バナージーは 9 月 10 日までに開催された 12 回の閣議のうち 7 回を欠席している(*IE*, Sept. 13)

⁷ パワル、T. アヌワル(Anwar)とともに NCP 結党に参加した、元連邦下院議長 P. A. サングマ(Sangma)は 6 月 1 日ソニア総裁を訪れ、かつての自身の行動について謝罪した。サングマの長女アガサ(Agatha)は農村開発担当の閣外相に任命されている。

⁸ 国民会議派の HP (<http://www.aicc.org.in/new/>、2009 年 6 月 20 日アクセス)。

⁹ 詳しくは、[佐藤 2009b]。

¹⁰ Hindi Heartland という呼び方もポピュラーである。州名でいえば、東からビハール、ジャールカンド、チャッティースガル、ウッタル・プラデーシュ(UP)、ウッタラカンド、マディヤ・プラデーシュ、デリー、ハリヤーナー、ヒマーチャル・プラデーシュ、ラージャスターンが含まれる。合計議席は 225 議席を占める。なおここでいう「主要州」とは、総議席 2 議席以下の州を除く 20 州および連邦直轄地であるデリーを含む 21 行政単位である。以下の獲得議席、得票率に関しては総論の表 2、表 5 を参照。

¹¹ 結論だけいえば、オリッサではビジュ・ジャナター・ダルと BJP の協力(NDA 連合)解消、マハーラーシュトラではマハーラーシュトラ新建設セナー(MNS)結党によるシヴ・セナーの分裂、アーンドラ・プラデーシュでは映画俳優チランジービー(Chiranjeevi)による新党(Praja Rajyam Party)結成が会議派に有利に働いた。票の割れ方からみて 3 州合計で、会議派は少なくとも 35 議席は得している。

¹² 会議派の UP 州担当幹事である D.シン(Digvijay Singh)のインタビュー記事(*IE*, June 21)も参照。今回の選挙戦に先立って、UP やビハールでの単独路線を強く主張したのが、ラーフルとらんで D. シンであった。7 月中旬以降 UP 州では、州会議派議長の R. B. ジョーシー(Rita Bahuguna Joshi)による、州首相マヤワティへの侮蔑的な発言をめぐって BSP 支持者がジョーシー宅を焼き討ちするなど、会議派と BSP との緊張が続いている。

¹³ ラーフルがどの時点で中央の閣僚、ないしは一気に後継首相の座につくかは、2012 年の UP 州議会選挙の結果が影響すると予想される。

¹⁴ 会議派中央は 7 月 24 日、会議派全国委員会のビハール州担当幹事にデリーの有力政治家 J. タイトラー(Jagdish Tytler)をあてた。タイトラーは今回の連邦下院選挙では 1984 年のデリーにおけるシク教徒襲撃事件の関与を理由に候補者からはずされた。ビハール州での会議派組織の弱体化については、”Tytler at the head, or titular?” *IE*, August 11 参照。

¹⁵ 選挙直後の分析で、あるインドの政治学者は、この選挙では会議派が中道的で、偏らない政策を採用したことから”tentative coalition of the middle classes and the poor”が成立したと指摘したが、まさに「ヒンディー・ベルト」の全体状況を表現している([Palshikar 2009: 10])。また BSP や UP 州政治に関する専門家が、「この地域における)すべての層(セクション)が成長のシェアを要求している」と述べていることも参考になる (Sudha Pai “Heartland once more” *IE*, May 19)。

¹⁶ こうした食い違いを調整するためでもあろうが、8 月 3 日、首相を座長とし、計画委員会副議

長とニレカニー長官を含む関係閣僚 11 名からなる連絡協議会が設置された(*IE*, August 4)。内務省側からみると、これは明らかな方針転換であり、果せるかなセンサス行政関係者からは、転換の背景について疑問が提示されている(Sharma, S.P., “Numbers divisible by two” *IE*, Sept. 16)。また UIDAI による番号制の対象は citizens でなく residents とされていることから、市民権証明手段としての性格が薄められているという指摘もある(Debroy, Bibek “How many ideas, Sir-ji?” *IE*, Sept. 18)。

¹⁷ 筆者は「インドにおける国民登録に関する試論」(未発表)で、国民 ID カードの問題を、より広くインドにおける国民登録という文脈で論じている。

¹⁸ *Indian Express* 紙の風刺画(7 月 8 日)では、演壇に立つ蔵相に”We’ll be as **India Inclusive** as possible”というセリフを言わせている。作者が太字にした部分の”India Inc”つまり民間大企業の要求する諸改革は、本筋ではないというわけである。

¹⁹ [佐藤 1994: 114-8]参照。

²⁰ 「100 日計画」というのは、100 日以内に「実行する」というのではなく、政権発足から 100 日以内に「手をつける(initiate steps within the next hundred days)」という趣旨である。ほぼ 2009 年 8 月いっぱいということになる。*IE*, Sept 14 に各省の 100 日間の実績評価の特集記事がある。

²¹ 実際の大統領演説では、課題がこのように 4 点に沿って整然と分類されているわけではない。筆者による整理である。

²² Debroy, Bibek “Re-reading the future” *IE*, June 9 は、これらの委員会報告書がくりかえし類似の指摘をしてきたことを、実例を挙げて論証している。第 1 次 UPA 政権は、2005 年 8 月に「第 2 次行政改革委員会」を任命した(委員長 Veerappa Moily)。同委員会は人事・苦情処理・年金省に設けられ、15 点の報告書を作成している。

²³ 間接補助金の代替としての現金による直接移転(direct cash transfer)や教育におけるバウチャー制度の導入の可否などの議論は、Rao, Jaithirath, “Three more reforms, Dr. Singh” *IE*, May 20; Bhatt, Kiran, “Hobson’s (school) choice” *IE*, May 28; Debroy, Bibek, “Who’s the aam aadmi?” *IE*, May 29 など参照。ただし国有銀行側からは、NREGA 貸金振込のためのゼロ預金口座の開設はコスト的に問題があると、政府からの打診に対して消極的な反応があったが(*IE*, May 23)、新政権は口座開設その他の目的での自己証明手段として、NREGA 証の役割を大幅に拡大する方針である(*IE*, Sept. 22)。今回の選挙に際して銀行口座開設による受益者への直接振込を提案した政党のひとつに、アーンドラ・プラデーシュ州の野党テルグ・デーサム党がある。

²⁴ 第 1 次 UPA 政権期に設置された全国諮問委員会(National Advisory Council)のメンバーとして、NREGA を実施に移すうえで大きな役割を果たした J. ドレーズ(Jean Drèze)と A. ロイ(Aruna Roy)らは、第 2 次 UPA 政権によるこうした動きは、NREGA 事業をまずは確実な基礎におくという緊急の課題をなおざりにするものだと批判している(*IE*, August 11)。

²⁵ 8 月 17 日の国内治安に関する州首相会議で、シン首相は「テロリストが大規模な攻撃を計画している確度の高い証拠がある」と発言している(*The Hindu*, August 18)。

²⁶ 「忍び足の改革(reform by stealth)」という[Jenkins 1999]の分析は、「改革」に関する多様な手法を考察するうえで参考になる。

<参考文献>

[日本語文献]

佐藤宏 [1994] 『インド経済の地域分析』 古今書院.

—— [2009a] 「インド総選挙に射す世界不況とテロの影」 『現代インド・フォーラム』 (創刊号)4月、日印協会ホームページ(<http://www.japan-india.com/news>).

—— [2009b] 「インド総選挙 — 国民会議派の「復活」か」 『外交フォーラム』 (253号)8月、82-87 ページ.

[英語文献]

Jenkins, Rob [1999] *Democratic Politics and Economic Reform in India*, Cambridge: Cambridge University Press.

Palshikar, Suhas [2009] “Tentative Emergence of a New and Tentative Coalition?,” *Economic and Political Weekly* 44(21), May 23, pp. 8-10.